

# NIEDERSÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT



Az.: 10 ME 75/05  
2 B 901/05

## BESCHLUSS

In der Verwaltungsrechtssache

1. des Herrn Walter Lück,  
Auguststraße 34, 26121 Oldenburg,
2. der Frau Shenja Schillgalis,  
Gaststraße 22, 26122 Oldenburg,
3. der Unterzeichnende des Bürgerbegehrens Schlossareal Oldenburg,  
vertr. d. d. Antragsteller zu 1) und 2),

Antragsteller und  
Beschwerdeführer,

Proz.-Bev. zu 1-3: Rechtsanwälte Dr. Niewerth und andere,  
Heiligengeiststraße 9, 26121 Oldenburg

g e g e n

den Verwaltungsausschuss der Stadt Oldenburg,  
Markt 1, 26122 Oldenburg,

Antragsgegner und  
Beschwerdegegner,

Proz.-Bev.: Städtischer Direktor Udo Paetzold c/o Stadt Oldenburg,  
Osterstraße 15, 26122 Oldenburg, - 22 13 105-34/05 -

Streitgegenstand: Bürgerbegehren nach § 22 b NGO

hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht - 10. Senat - am 14. Oktober 2005 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Oldenburg – 2. Kammer – vom 19. April 2005 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens tragen die Antragsteller als Gesamtschuldner.

Der Wert des Streitgegenstandes für das Beschwerdeverfahren beträgt 15.000,- €.

### Gründe

Die nach § 146 Abs. 1 VwGO zulässige Beschwerde hat keinen Erfolg. Die von den Antragstellern dargelegten Gründe, auf deren Überprüfung sich die Entscheidung des Senats beschränkt (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), führen nicht zu einer Änderung der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts. Die Antragsteller haben einen Anordnungsanspruch nach § 123 Abs. 3 VwGO iVm § 920 Abs. 2 ZPO nicht glaubhaft gemacht.

Der Senat kann ebenso wie das Verwaltungsgericht offen lassen, ob sich das Bürgerbegehren durch den Verkauf des Grundstücks Hallenbad erledigt hat und braucht auch nicht zu entscheiden, ob – wie das Verwaltungsgericht mit beachtlichen Gründen angenommen hat – den Antragstellern die Antragsbefugnis fehlt, denn die Zulassung des Bürgerbegehrens scheitert jedenfalls an der erforderlichen Bestimmtheit der zur Entscheidung gestellten Sachfrage und an einem ausreichenden Kostendeckungsvorschlag.

Nach § 22 b Abs. 4 Satz 1 der Niedersächsischen Gemeindeordnung – NGO – in der Fassung vom 22. August 1996 (NdsGVBl. S. 382) in der im maßgeblichen Zeitpunkt des Eingangs des Bürgerbegehrens geltenden Fassung der Änderung durch Art. 6 des Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen vom 5. November 2004 (NdsGVBl. S. 394) muss das Bürgerbegehren die gewünschte Sachentscheidung so genau bezeichnen, dass über sie im Bürgerentscheid mit Ja oder Nein abgestimmt werden kann. Das Vorliegen dieser Voraussetzung hat das Verwaltungsgericht zu Recht verneint. Das Beschwerdevorbringen der Antragsteller rechtfertigt keine andere Entscheidung.

Der Senat teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass das Bürgerbegehren im Hinblick auf die Formulierung

„... wenn ein ergebnisoffener städtebaulicher Wettbewerb (nach RAW 2004 ausgelobt durch die Stadt) für die beste städtebauliche Lösung und für einen für die Stadt günstigen Verkaufspreis stattgefunden hat ...“

dem Gebot der hinreichenden Bestimmtheit nicht genügt.

Die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens ist in mehrfacher Hinsicht für das weitere Verfahren von Bedeutung. Zunächst müssen die Bürger erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben (vgl. BayVGH, Ur. v. 10.12.1997 – 4 B 97.89 – 93, BayVBl. 1998, 242). Dabei ist zu berücksichtigen, dass ihre Mitwirkung sich nicht auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beschränkt, sondern eine konkrete Sachentscheidung betrifft. Das Bürgerbegehren steht zudem in engem sachlichen Zusammenhang mit dem Bürgerentscheid, der im Falle eines zulässigen Bürgerbegehrens herbeizuführen ist (vgl. § 22 b Abs. 7 Satz 2 NGO) und gemäß § 22 b Abs. 11 Satz 1 NGO die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat. Dieser Zusammenhang gebietet es, eine Fragestellung zu verlangen, deren Formulierung zwar nicht von besonderen verwaltungsrechtlichen Kenntnissen getragen sein muss (vgl. BayVGH, Beschl. v. 12.3.1997 – 4 CE 96.3422 -, zitiert nach juris), die sich aber aus der Sicht des Bürgers und des Verwaltungsausschusses, der über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden hat, und des Rates, der den Bürgerentscheid gegebenenfalls vollziehen muss, mit hinreichender Deutlichkeit und unter Zuhilfenahme der allgemeinen Auslegungsregelungen der §§ 133, 157 BGB aus dem Antrag selbst einschließlich seiner Begründung ergeben muss.

Diesen Anforderungen genügt das Bürgerbegehren selbst bei einer wohlwollenden Auslegung (so: BayVGH, Ur. v. 19.2.1997 – 4 B 96.2928 -, BayVBl. 1997, 276) nicht oder wenn zur Vermeidung übergroßer Hürden gewisse Ungenauigkeiten der Formulierung des Anliegens hingenommen werden (so: OVG Nordrhein-Westfalen, Ur. v. 23.4.2005 – 15 a 5594/00 -, DÖV 2002, 961 = NVwZ-RR 2002, 766). Mit dem Verwaltungsgericht geht der Senat davon aus, dass der Mehrzahl der Adressaten des Bürgerbegehrens bereits die Abkürzung „RAW 2004“ nicht geläufig ist und sie darüber hinaus vom Inhalt der Regeln über die Auslobung von Wettbewerben (RAW 2004) keine Kenntnis hat und sich damit

von den Bedingungen und der Dauer eines Architektenwettbewerbs keine Vorstellung machen kann. Zudem lässt die Formulierung unberücksichtigt, dass die Regeln für die Auslobung von Wettbewerben (RAW 2004) verschiedene Wettbewerbsarten vorsehen, denn die Ausloberin oder der Auslober kann zwischen einem offenen oder einem begrenzten Wettbewerb wählen. Bereits diese Entscheidung lässt das Bürgerbegehren offen. Darüber hinaus vermittelt die Fragestellung den unzutreffenden Eindruck, durch den städtebaulichen Wettbewerb könne neben der besten städtebaulichen Lösung auch der für die Stadt günstigste Verkaufspreis ermittelt werden („... ergebnisoffener städtebaulicher Wettbewerb ... für die beste städtebauliche Lösung und (Hervorhebung durch den Senat) einen für die Stadt günstigen Verkaufspreis...“).

Soweit die Antragsteller meinen, ein Bürgerbegehren sei erst dann zu unbestimmt, wenn ein Ratsbeschluss gleichen Inhalts nichtig wäre, folgt der Senat dem nicht. Insoweit übersehen die Antragsteller, dass ein Bürgerbegehren sich nicht in der Unterstützung eines bestimmten Anliegens erschöpft, sondern eine konkrete Sachfrage zum Gegenstand hat, die – sofern es sich nicht um eine Grundsatzfrage handelt – einen vollziehbaren Inhalt haben muss. Zu Recht weist die Antragsgegnerin darauf hin, dass Ratsbeschlüsse regelmäßig aus einem dynamischen Beratungsprozess hervorgehen und anders als ein ein Bürgerbegehren umsetzender Bürgerentscheid noch präzisiert werden können. Eine nachträgliche Konkretisierung eines Bürgerbegehrens hingegen würde die Unsicherheit in sich bergen, dass nicht mehr alle Unterschriften dem Begehren zugerechnet werden könnten.

Der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens steht darüber hinaus auch entgegen, dass es an einem ausreichenden Kostendeckungsvorschlag gemäß § 22 b Abs. 4 Satz 2 NGO fehlt. Nach der genannten Vorschrift muss das Bürgerbegehren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der mit der Ausführung der Entscheidung verbundenen Kosten oder Einnahmeausfälle enthalten. Das Gesetz verlangt mithin Angaben darüber, welche Kosten (auf der Ausgabenseite) mit der Maßnahme verbunden sind und wie diese (auf der Einnahmenseite) im Rahmen des Haushaltsrechts gedeckt werden können. Dabei dürfen die Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag nicht überspannt werden, weil die Antragsteller regelmäßig nicht über das Fachwissen einer Behörde verfügen (Beschlüsse d. Sen. v. 24.3.2000 – 10 M 986/00 -, NdsVBl. 2000, 195; v. 11.8.2003 – 10 ME 82/03 -, NdsVBl. 2003, 324). Deshalb genügen überschlägige, aber schlüssige Angaben über die geschätzte Höhe der anfallenden

Kosten und die Folgen der Umsetzung der Maßnahme für den Gemeindehaushalt. Soweit die Maßnahme nicht nur einmalige Herstellungs- oder Anschaffungskosten verursacht, sind für darüber hinaus entstehende Folgekosten auch insoweit eine zu beziffernde Prognose und ein Vorschlag zur Deckung dieser Kosten notwendig (vgl. VGH Bad.-Württ., Ur. v. 6.7.1982 – 1 S 1526/81 -, VBIBW 1983, 269 ff.; Hess. VGH, Ur. v. 28.10.1999 - 8 UE 3683/97 -, DVBl. 2000, 929).

Diesen Anforderungen genügt der Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens nicht. Es fehlt bereits an einer schlüssigen Darlegung der auf 100.000,- € veranschlagten Kosten des angestrebten städtebaulichen Wettbewerbs. Offen bleibt darüber hinaus auch, ob diese Summe für einen offenen oder für einen begrenzten Wettbewerb veranschlagt sind. Für einen offenen städtebaulichen Wettbewerb sind die Kosten nach einem in den Verwaltungsvorgängen der Antragsgegnerin enthaltenen Vermerk vom 2. November 2004 auf mindestens 200.000,- € zu beziffern und damit doppelt so hoch wie in dem Kostendeckungsvorschlag zum Bürgerbegehren angegeben. Dem können die Antragsteller nicht mit Erfolg entgegen halten, in einem Schreiben der Stadtverwaltung vom 19. Januar 2005 seien Kosten in Höhe von 100.000,- € seitens der Stadtverwaltung als ausreichend zugrunde gelegt worden, vielmehr enthält dieses Schreiben keine Würdigung der von den Antragstellern angenommenen Summe. Unter „4. Unzureichender Kostendeckungsvorschlag, § 22 b Abs. 4 NGO“ heißt es insoweit vielmehr lediglich:

„Festzustellen ist, dass mit dem angebotenen Verzicht der für das Produkt 1249 (Objektplanung städtischer Hochbaumaßnahmen und verwandte Leistungen) vorgesehenen Mittel in Höhe von mindestens 100.000,00 € tatsächlich die damit beabsichtigten und erforderlichen Sanierungsmaßnahmen an verschiedenen Schulen in Frage gestellt werden.“

Einer näheren Auseinandersetzung mit der von den Antragstellern angenommenen Summe bedurfte es in diesem Zusammenhang nicht, weil sich die weiteren Ausführungen mit den von den Antragstellern nicht berücksichtigten Folgekosten befassen, die die Verzögerung des Verkaufs des Hallenbad-Grundstücks bei Durchführung eines städtebaulichen Wettbewerbs mit sich bringt und im Übrigen auf die Unsicherheit eingehen, nach Durchführung des Wettbewerbs einen Investor zu finden, der zu einem Kauf des Hallenbad-Grundstücks zu einem Preis von 3,9 Mio Euro bereit sein werde. Von einer Billigung der veranschlagten Summe von 100.000,- € für den städtebaulichen Wettbewerb kann mithin keine Rede sein. Zwar ist den Antragstellern zuzugestehen, dass sie nicht über das Fachwissen einer Behörde verfügen, dies vermag sie jedoch nicht von der Notwendigkeit

zu entbinden, einen nachvollziehbaren Kostendeckungsvorschlag beizubringen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Kostendeckungsvorschlag die Antragsteller zwingen soll, nicht nur Forderungen zu stellen, sondern sich und vor allem den abstimmenden Bürgerinnen und Bürgern auch die finanziellen Folgen dieser Forderung vor Augen zu führen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, UrL. v. 28.1.2003 – 15 A 203/02 -, NWVBl. 2003, 312).

Da der Kostendeckungsvorschlag mithin bereits den Angaben zur Höhe der voraussichtlich entstehenden Kosten nicht genügt, bedarf es keiner Ausführungen mehr dazu, ob und in welchem Umfang mögliche Einnahmeausfälle oder Kostensteigerungen in den Vorschlag mit einzubeziehen waren oder ob davon abgesehen werden konnte, weil deren Eintritt nicht hinreichend sicher und insoweit eine realistische Kostenschätzung nicht möglich war.

Weitere Ausführungen zu der auch vom Verwaltungsgericht offen gelassenen Frage, ob dem Bürgerbegehren § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO entgegensteht, bedarf es mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen nicht.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2, 159 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 3 Nr. 1 GKG iVm § 52 Abs. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Meyer

Schiller

Volk