



Stadt Oldenburg (Oldb) - 26105 Oldenburg

Rechtsamt  
Osterstraße 15

Nds. Oberverwaltungsgericht  
Uelzener Straße 40

IHR ANSPRECHPARTNER  
Udo Paetzold, Zimmer 205

21335 Lüneburg

Oberverwaltungsgericht Oldenburg		TELEFON
Eing. 07. JUL 2005		(0441) 235 - 25 20
Anlagen.		TELEFAX
Doppel.		(0441) 235 - 31 23
Akten.		E-MAIL
		recht@stadt-oldenburg.de

DATUM UND ZEICHEN IHRES SCHREIBENS  
23.05.2005 / 10 ME 75/05

UNSER ZEICHEN  
22 13 105-34/05

DATUM  
05.07.2005

In der Verwaltungsrechtssache

Lück u. a. ./ Verwaltungsausschuss der Stadt Oldenburg (Oldb)

wird beantragt,

die Beschwerde der Antragssteller vom 04.05.2005 gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Oldenburg vom 19.04.2005, AZ 2 B 901/05, zurückzuweisen.

#### Begründung:

Die Beschwerde ist nach Auffassung des Antragsgegners bereits unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.

1.

Die Beschwerde ist bereits gemäß § 146 Abs. 4 S. 4 VwGO unzulässig. Die Beschwerdebegründung genügt nicht dem Erfordernis des § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO. Sie setzt sich lediglich in der nicht genügenden Form eines Verweises auf Ausführungen in einem früheren Schriftsatz mit der entscheidungserheblichen Frage, ob § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entgegensteht, auseinander.

a)

Gemäß § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO sind in der fristgebundenen Beschwerdebegründung die Gründe darlegen, aus denen die angefochtene Entscheidung aufzuheben oder abzuändern sein soll. Die Begründung muss sich daher mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen, wobei es nicht genügt, die Fehlerhaftigkeit des angefochtenen Beschlusses darzulegen. Vielmehr muss sich aus der Begründung auch ergeben, warum die Beschwerde Erfolg haben wird (Redeker in: Redeker/von Oertzen; 14. Auflage 2004, § 146 VwGO Rn. 22). Der Beschwerdeführer muss deutlich zum Ausdruck bringen, warum er die angefochtene Entscheidung im Ergebnis für falsch hält (Niedersächsisches OVG, Beschluss v. 30.11.2004 – 2 NB 666/04; Beschluss v.

Seite 1 von 13

16.09.2004 – 2 ME 1239/04). Das Beschwerdevorbringen muss so aufbereitet sein, dass dem Beschwerdegericht eine rasche Entscheidung möglich ist (VGH München, Beschluss v. 20.10.2003 – 1 CS 03.2000), die Beschwerdebegründung muss deshalb notwendigerweise eine neue Begründung des verfolgten Anspruchs enthalten (VGH Mannheim NVwZ 2002, 883 [884]).

Dieses Verständnis des § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO führt zu strengen Anforderungen an die Begründung. Dies findet seine Rechtfertigung darin, dass die besonderen Begründungserfordernisse des § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO den Wegfall der Zulassungsbedürftigkeit der Beschwerde durch das Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess vom 20.12.2001 (BGBl. I, S. 3987) kompensieren soll. Der VGH Mannheim (NVwZ 2002, 883 und 1388 [1389]; zustimmend VGH München, NVwZ 2003, 766; vgl. auch Seibert, NVwZ 2002, 265 [269]) hat das unter Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte des § 146 Abs. 4 VwGO n. F. überzeugend dargelegt.

Wie auch Redeker (a. a. O.) überzeugend darlegt, folgt aus diesen Überlegungen, dass sich die Beschwerdebegründung oftmals auch mit Gesichtspunkten auseinandersetzen muss, die das Gericht in erster Instanz bei seiner Entscheidung nicht berücksichtigt hat. Das führt im Ergebnis dazu, dass ein Vortrag aus der ersten Instanz, der einen solchen Gesichtspunkt betrifft, in der Beschwerdebegründung zu wiederholen ist, wenn diese den Anforderungen des § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO genügen soll. Dem entspricht, dass das OVG Greifswald, Beschluss vom 28.07.2003 – 2 M 91/03 – in einem Fall, in dem ein Eilantrag vom VG Schwerin als unzulässig abgewiesen worden war, die Beschwerde deshalb als gemäß § 146 Abs. 4 S. 3, 4 VwGO unzulässig zurückgewiesen hat, weil die Begründung sich nur mit der Zulässigkeit des Antrags auseinandersetzte. Aus § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO ergebe sich aber, dass die Beschwerdebegründung darlegen müsse, dass der Eilantrag zulässig und begründet war. In einer Verpflichtungssituation muss also die Beschwerdebegründung vollständig darlegen, warum ein Anspruch auf die begehrte Handlung besteht.

b)

Insbesondere diesen vom OVG Greifswald aufgestellten Grundsätzen entspricht die Beschwerdebegründung nicht. Die vorliegende Beschwerde könnte nur dann Erfolg haben, wenn kein Ausschlussgrund vorläge und dies nach Maßgabe der oben dargelegten Grundsätze im Rahmen der fristgebundenen Beschwerdebegründung erörtert wird. Das Bürgerbegehren erweist sich aber bereits nach § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO als unzulässig, jedenfalls setzt sich die Beschwerdebegründung – wie nachfolgend ausgeführt wird – nicht in der gebotenen Art und Weise innerhalb der Begründungsfrist auseinander.

Die Beschwerdebegründung vom 20.05.2005 verweist hinsichtlich dieser Frage lediglich auf den erstinstanzlichen Vortrag. Eine solche Form der Auseinandersetzung genügt nach diesseitiger Auffassung dem Begründungserfordernis des § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO jedoch nicht. Die Vorschrift verlangt mehr als den bloßen Verweis auf erstinstanzliches Vorbringen (OVG Hamburg, Beschluss v. 28.08.2002 – 241/02; OVG Schleswig-Holstein NJW 2003, 158 und Beschluss v. 23.01.2004 – 3 NB 472/03; VGH Mannheim NVwZ 2002, 883 [884] und NVwZ-RR 2002, 797). Ein solcher Verweis enthält eben nicht die erforderliche Auseinandersetzung mit der angefochtenen Entscheidung wie sie § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO ausdrücklich verlangt.

c) Schon in diesem Zusammenhang wird diesseitig darauf aufmerksam gemacht, dass selbst dann, wenn man die vorliegende Beschwerde nicht schon wegen der Nichtbeachtung des Formerfordernisses des § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO als unzulässig betrachtet, das Bürgerbegehren neben den Gründen, auf die das VG Oldenburg seinen nun angefochtenen Beschluss stützt, unter Zugrundelegung des Beschlusses des Niedersächsischen OVG vom 17.12.2004 – AZ 10 LA 84/04 – auch deshalb nicht zulässig ist, weil es sich in der Sache gegen die Aufstellung eines Bebauungsplanes richtet. Es ist damit nach § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO unzulässig.

Das Bürgerbegehren richtet sich hier gegen das Planungsziel, eine Überbauung des Stadthallenbadgrundstücks mit einem ECE-Einkaufszentrum zu ermöglichen. Zumindest würde durch die Durchführung des Bürgerbegehrens eine Verzögerung des Planverfahrens verursacht. Eine solche Verzögerung durch das Nebeneinander von Planverfahren und Bürgerbegehren zu vermeiden ist aber, wie das Niedersächsische OVG zu Recht dargelegt hat, Zweck des § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO. Dass sich das Bürgerbegehren nicht ausdrücklich gegen den Planaufstellungsbeschluss der Beschwerdegegnerin vom 15.11.2004 richtet, spielt keine Rolle.

Wie bereits in dem diesseitigen erstinstanzlichen Schriftsatz vom 17.03.2005 vorgetragen, bestehen aus hiesiger Sicht keine Zweifel, dass die Grundsatzentscheidung des Niedersächsischen OVG vom 17.12.2004 (10 LA 84/04, NVwZ-RR 2005, 349; vorangehend VG Braunschweig Nds. VBI 2005, 78) auch auf die hier zu entscheidende Konstellation anwendbar ist. Ebenso wie in dem dort entschiedenen Fall geht es dem Bürgerbegehren in Oldenburg in der Sache um die Ansiedelung eines ECE-Einkaufszentrums. Auch im vom Niedersächsischen OVG entschiedenen Braunschweiger Fall lag ein Aufstellungsbeschluss der Stadt vor, der das Ziel hatte, das Einkaufszentrum planungsrechtlich abzusichern.

Damit greifen die vom Niedersächsischen OVG genannten Gründe auch in diesem Falle ein: Ein Bürgerbegehren ist bereits dann nach § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO unzulässig, wenn es den Gegenstand „Aufstellung eines Bebauungsplanes“ betrifft. Nicht erforderlich ist, dass es sich ausdrücklich gegen einen Beschluss des Rates richtet. Es genügt, dass das Bürgerbegehren dem mit einem Aufstellungsbeschluss beabsichtigten Bebauungsplan unvereinbar gegenübersteht.

So verhält es sich auch hier. Das Bürgerbegehren ist mit dem Aufstellungsbeschluss der Beschwerdegegnerin vom 15.11.2004 inhaltlich nicht vereinbar. Der von der Beschwerdegegnerin beabsichtigte vorhabenbezogene Bebauungsplan wird durch ein Bürgerbegehren, das auf einen ergebnisoffenen städtebaulichen Wettbewerb abzielt, grundsätzlich in Frage gestellt. Es würde zumindest zu einer Verzögerung kommen, deren Vermeidung, wie das Niedersächsische OVG in seiner Entscheidung vom 17.12.2004 ausgeführt hat, gerade Zweck des § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO ist.

§ 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO hat den Zweck, der Planungshoheit der Gemeinden Geltung zu verschaffen. Es sollen Verzögerungen verhindert werden, die sich im Planverfahren durch die Durchführung eines gegenläufigen Bürgerbegehrens ergeben können. Der Ausschluss von Bürgerbegehren in diesen Fällen wird dadurch kompensiert, dass die Bürger gemäß § 3 BauGB an der Bauleitplanung beteiligt werden.

Der Gedanke, dass Verzögerungen vermieden werden sollen, greift unabhängig davon, ob das Vorhaben, um das es bei Bürgerbegehren geht, ganz verhindert werden oder nur in modifizierter Form verwirklicht werden soll. Auf solche graduellen Unterschiede kann es nicht ankommen. Wenn man also mit dem Niedersächsischen OVG davon ausgeht, dass bereits das Vorhandensein eines Aufstellungsbeschlusses den Ausschlussgrund des § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO eingreifen lässt, ist bei Vorliegen eines solchen Beschlusses auch ein Bürgerbegehren ausgeschlossen, das auf die Modifikation des betroffenen baulichen Vorhabens gerichtet ist.

Der Unterschied zwischen den Fallgestaltungen im Braunschweiger Fall, den das Niedersächsische OVG zu entscheiden hatte, und dem hier vorliegenden Sachverhalt rechtfertigen also keine unterschiedliche Beurteilung der Frage, ob der Ausschlussgrund des § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO eingreift: Die Zulassung des Bürgerbegehrens würde, auch hier zu einer Verzögerung bei der Verwirklichung des geplanten Vorhabens führen. Es ist deshalb gemäß § 22 b Abs. 3 S. 2 Nr. 6 NGO unzulässig und damit zu Recht vom Antragsgegner mit Beschluss vom 17.01.2005 abgelehnt worden.

2.

Auch wenn dem Antragsgegner kein schriftlicher Nachweis darüber vorliegt, dass die Beschwerdebegründung innerhalb der Begründungsfrist bis zum 20.05.2005 beim Niedersächsischen OVG eingegangen ist, ist jedenfalls die Einlegung der Beschwerde durch die Beschwerdeführer zu 3.) unzulässig, denn es fehlt den Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens auch im Beschwerdeverfahren die Prozessfähigkeit. Wie das VG Oldenburg in dem angefochtenen Beschluss zu Recht ausgeführt hat, kann die Gesamtheit der das Bürgerbegehren Unterzeichnenden Prozesshandlungen nur durch gemeinschaftliches Handeln aller Vertretungsberechtigten vornehmen. Da die dritte vertretungsberechtigte Person nicht mehr Mitglied der Bürgerinitiative sein und auch keine Prozessvollmacht erteilen will, ist eine wirksame Vertretung der Gesamtheit der Unterzeichnenden gemäß § 62 Abs. 3 VwGO nicht mehr möglich.

Hiergegen wenden die Beschwerdeführer ein, es seien statt des Gesamtvertretungsprinzips die Grundsätze der im Vereinsrecht entwickelten Vertretung des Vorstandes mit der Folge anzuwenden, dass hier das Mehrheitsprinzip gelte. Hierbei wird aber übersehen, dass das VG Oldenburg mit guten, durch die Beschwerdebegründung nicht entkräfteten Gründen vom Prinzip der Gesamtvertretung ausgeht. Wenn nämlich bereits zwischen den Vertretungsberechtigten Meinungsverschiedenheiten darüber bestehen, ob die Einlegung eines Rechtsbehelfs im Interesse der Gesamtheit der Unterzeichnenden ist, so muss das innerhalb der Gruppe der Unterzeichnenden erst recht gelten. Dagegen lässt sich auch nicht anführen, alleine das Mehrheitsprinzip entspreche den Grundsätzen der Demokratie. Die Vertretungsberechtigten werden schließlich nicht von den Unterzeichnenden gewählt. Vielmehr werden viele Bürger ihre Unterschrift leisten, weil sie in zumindest einen der Vertretungsberechtigten besonderes Vertrauen setzen. Das mag auch dann der Fall sein, wenn den anderen Vertretungsberechtigten kein besonderes Vertrauen entgegengebracht wird. Mit demokratischen Grundsätzen lässt sich hier nicht erklären, warum der konkrete Bürger eine Mehrheitsentscheidung innerhalb der Gruppe der Vertretungsberechtigten hinnehmen soll, bei der der Vertreter seines Vertrauens überstimmt wird.

Wenn in diesem Zusammenhang von den Beschwerdeführern die Entscheidung OVG Münster NVwZ-RR 2004, 519 angeführt wird, um zu untermauern, dass der Ausfall eines Vertretungsberechtigten nicht dazu führen darf, dass das Bürgerbegehren prozessual handlungsunfähig wird, so wird übersehen, dass in dem dort entschiedenen Fall der Vertretungsberechtigte seine Stellung durch Aufgabe seiner Wohnung in der Gemeinde, in der das Bürgerbegehren durchgeführt wurde, aufgegeben hatte (OVG Münster NVwZ-RR 2004, 519 [520]). Wie das OVG Münster a. a. O. selbst herausstellt, „sind der Wohnungswechsel und dessen Rechtsfolge des Verlustes des Vertreteramtes ein neutraler Vorgang, der keinem verständigen Bürger hinreichenden Anlass geben kann, seine Meinung zur Fragestellung des Bürgerbegehrens zu ändern.“ Damit ist bereits der zentrale Unterschied zu der hier zu beurteilenden Fallgestaltung aufgezeigt, in der einer der Vertretungsberechtigten seine Stellung aufgab, weil er nicht mehr Mitglied der Bürgerinitiative sein wollte. Dies ist kein neutraler Vorgang. Im Gegenteil hatten zumindest diejenigen Bürger, die ihre Unterschrift geleistet haben, da sie dem dritten Vertretungsberechtigten vertrauten, hinreichenden Anlass, ihre Ansicht über das Bürgerbegehren zu hinterfragen.

Auch der Vergleich der Vertretungsregel des § 22 b Abs. 4 S. 4 NGO mit jener des § 5 NVAbstG spricht nicht dafür, dass bei der Vertretung der Unterzeichner des Bürgerbegehrens in entsprechender Anwendung des § 5 Abs. 2 S. 1 NVAbstG das Mehrheitsprinzip gilt. Vielmehr spricht der Umstand, dass dort ausdrücklich eine Entscheidung für ein näher definiertes und ausdrücklich geregeltes Mehrheitsprinzip getroffen wurde, im Umkehrschluss dafür, dass im Rahmen des Bürgerbegehrens dieses Prinzip nicht gelten soll.

Die Analogie, die von den Beschwerdeführern vorgeschlagen wird, setzt das Bestehen einer planwidrigen Gesetzeslücke voraus. Eine solche ist hier nicht ersichtlich. Der

Gesetzgeber hat eine Regelung, die jener des § 5 Abs. 2 S. 1 NVAbstG entsprechen würde, hier nicht planwidrig unterlassen. Das würde voraussetzen, dass es eigentlich Wille des Gesetzgebers war, eine solche Regelung zu schaffen. In § 22 b Abs. 4 S. 4 NGO wird aber vom Prinzip der Gesamtvertretung ausgegangen. Das ergibt sich gerade aus dem Vergleich mit § 5 Abs. 2 S. 1 NVAbstG und dessen Entstehungsgeschichte. Dort hat der Gesetzgeber das Mehrheitsprinzip aus Praktikabilitätsgründen eingeführt, nachdem die Zahl der Vertreter von drei auf zwischen fünf und neun erhöht worden war. Wie die Beschwerdeführer richtig vorgetragen wird, fand sich in dem ursprünglichen Entwurf vom 23.11.1993 des NVAbstG für § 5 Abs. 2 die Formulierung (Lt.-Drucks. 12/5755, S. 2):

„In der Anzeige sind drei stimmberechtigte Personen und deren Ersatzpersonen zu benennen, die gemeinschaftlich ermächtigt sind, die Antragsteller (...) zu vertreten.“

Der Gedanke, dass zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit einer Volksinitiative ein Abrücken vom Prinzip der Gesamtvertretung erforderlich war, wurde erst geäußert, nachdem der Gesetzentwurf dahin geändert worden war, dass zwischen fünf und neun Vertretern zu benennen waren (Lt.-Drucks. 12/6388, S. 3). Für diesen Gedanken gab es eben keinen Raum, als man noch von drei Vertretern ausging, und er ist noch fern liegender, wenn wie beim Bürgerbegehren nach § 22 b NGO auch die Benennung eines einzigen Vertreters genügt.

Der Gesetzgeber ist für die Volksabstimmung also ganz bewusst vom Prinzip der Einstimmigkeit abgerückt, um in Anbetracht der Vielzahl der gesetzlich geforderten Vertreter die Handlungsfähigkeit der Bürgerinitiative nicht zu gefährden. Eine „Einzelvertretung“ ist damit aber in § 5 Abs. 2 S. 1 NVAbstG nicht geregelt worden. Auch dort gilt das Prinzip der Gesamtvertretung, inhaltlich modifiziert durch das (ausdrücklich angeordnete) Mehrheitsprinzip.

Das zeigt, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass dann, wenn nichts anderes gesetzlich bestimmt ist, das Prinzip der (einstimmigen) Gesamtvertretung gilt. An einer diesen Grundsatz modifizierenden Regelung fehlt es in § 22 b Abs. 4 S. 4 NGO. Dass eine entsprechende Regelung nicht planwidrig unterlassen wurde, ergibt sich daraus, dass im Gesetzgebungsverfahren zum NVAbstG, solange von drei Vertretern ausgegangen wurde, auch keine Regelung wie § 5 Abs. 2 S. 1 NVAbstG vorgesehen war. Von höchstens drei Vertretern geht nun auch § 22 b Abs. 4 S. 4 NGO aus. Bei dieser Zahl von Vertretern war aus Sicht des Gesetzgebers eine Regelung zum Mehrheitsprinzip entbehrlich: Ganz selbstverständlich sollte hier das Prinzip der Gesamtvertretung gelte. Das gilt umso mehr, da ja auch ein Vertreter genügt, um das Bürgerbegehren durchführen zu können. Beim Bürgerbegehren lässt sich die Gefahr von Meinungsverschiedenheiten unter den Vertretern also vollständig vermeiden.

Nach alledem hatte der Gesetzgeber gar keinen Anlass, eine Regel über die Art der Vertretung des Bürgerbegehrens in § 22 b NGO aufzunehmen. Das Mehrheitsprinzip sollte gar nicht angeordnet werden, und das Prinzip der Gesamtvertretung gilt auch ohne gesetzliche Regelung.

Aber selbst wenn man mit den Beschwerdeführern entgegen den vorstehenden Ausführungen eine planwidrige Lücke bejahen würde, muss die von den Beschwerdeführern vorgeschlagene Analogie dennoch scheitern, denn es fehlt auch an der Vergleichbarkeit der Interessenlage. Gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 NVAbstG sind zwischen fünf und neun Vertretern zu benennen. In einer solchen vergleichsweise großen Vertretermehrheit kann es naturgemäß schnell zu Meinungsverschiedenheiten kommen. Es macht Sinn, hier das Mehrheitsprinzip einzuführen, um die Volksinitiative nicht handlungsunfähig zu machen. Beim Bürgerbegehren sind hingegen nur bis zu drei Vertreter zu benennen (§ 22 b Abs. 4 S. 4 NGO). Damit kann auch nur ein Vertreter benannt werden.

Wenn im Rahmen des Bürgerbegehrens vom Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet wird, mehr als einen Vertreter zu benennen, um so dem Bürgerbegehren durch weitere Vertrauenspersonen eine breitere Basis zu verschaffen, ist es nicht unbillig, bei der Vertretung der Unterzeichnenden Einstimmigkeit zu verlangen. Das ist eben die Kehrseite des Vertrauens, das die Vertreter für sich in Anspruch nehmen.

Die entscheidenden Unterschiede zur Volksinitiative sind dabei, dass nicht zwingend mehrere Vertreter vorhanden sein müssen, und dass die Höchstzahl der verschiedenen Meinungen, die sich bei den Vertretern eines Bürgerbegehrens herausbilden können, drei beträgt. Im Rahmen der Volksinitiative können sich hingegen fünf bis neun Meinungen herausbilden. Dass es damit für die Vertreter der Volksinitiative schwieriger sein kann als für die Vertreter eines Bürgerbegehrens, eine konsensfähige Entscheidung über eine Vertretungsfrage zu entwickeln, bedarf keiner weiteren Darlegung.

Die von den Beschwerdeführern vorgebrachten Gesichtspunkte aus dem Gesetzgebungsverfahren zeigen damit eben nicht die Vergleichbarkeit der hier zu beachtenden Interessenlagen, sondern deren Verschiedenheit auf. Die Regelung des § 5 Abs. 2 NVAbstG lässt sich daher nicht auf dem Wege der Analogie auf § 22 b Abs. 4 S. 4 NGO übertragen.

3.

Darüber hinaus erweist sich die Beschwerde der Beschwerdeführer jedenfalls als unbegründet. Die Entscheidung des VG Oldenburg ist nicht aus den in der Beschwerdebegründung vom 20.05.2005 dargelegten Gründen rechtswidrig.

a)

Wenn sich die Beschwerdeführer sich mit der Frage auseinandersetzen, ob sich das Bürgerbegehren bereits erledigt hat, so vermag dies die Rechtswidrigkeit des angefochtenen Beschlusses nicht zu begründen. Auch wenn das VG Oldenburg seine Entscheidung auf diesen Punkt gestützt hätte, wäre es doch zu keinem anderen Ergebnis gelangt, denn das Bürgerbegehren hat sich tatsächlich erledigt.

Die Argumentation der Beschwerdeführer, eine Erledigung könne schon deshalb nicht eingetreten sei, weil der Vertrag zwischen der Beschwerdegegnerin und der ECE gemäß § 134 BGB i. V. m. Art. 87, 88 Abs. 3 S. 2 EGV nichtig sei, zumindest aber durch Ausübung eines „freien Rücktrittsrechts“ durch die Beschwerdegegnerin beseitigt werden könne, trifft nicht den Kern der Erledigungsproblematik. Das Bürgerbegehren zielte darauf ab, „dass Entscheidungen über das städtische Hallenbadgrundstück hinsichtlich Verkauf und Gestaltung erst getroffen werden, wenn ein ergebnisoffener Wettbewerb (nach RAW 2004 ausgelobt durch die Stadt) für die beste städtebauliche Lösung und einen für die Stadt günstigen Verkaufspreis stattgefunden hat.“ Am 20.12.2004 hat der Rat der Beschwerdegegnerin durch Beschluss die Innenverträglichkeit der Errichtung des geplanten ECE-Centers festgestellt. Weiter wurde beschlossen, der Vertrag über den Verkauf des Hallenbadgrundstücks könne nunmehr geschlossen werden. Es wurde also eine Entscheidung über Gestaltung und Verkauf des städtischen Hallenbadgrundstücks getroffen. Ferner ist es unstrittig bereits zu der Beurkundung des Kaufvertrages am 22.12.2004 gekommen. Spätestens hierdurch hat sich das Bürgerbegehren erledigt. Auf die weiteren Ausführungen der Beschwerdeführer im Gerichtsverfahren kommt es damit nicht an.

Entscheidend ist vielmehr, dass auf den Inhalt des schriftlich eingereichten Bürgerbegehrens abzustellen ist und es hierbei auf den Empfängerhorizont der das Begehren Unterzeichnenden abzustellen ist. Nicht erheblich ist dagegen, wie die Beschwerdeführer nunmehr argumentieren und die Sache darstellen wollen. Nach dem eigenen Text des Bürgerbegehrens kommt es entscheidend darauf an, ob überhaupt eine Entscheidung über den Verkauf getroffen worden ist. Ein durchschnittlicher

Betrachter kann diese vom Bürgerbegehren aufgeworfene und als Voraussetzung für einen Entscheid definierte Frage nur in dem hier vertretenen Sinne beantworten.

b)

Zu Recht hat das VG Oldenburg eine Klagebefugnis der Beschwerdeführer zu 1.) und zu 2.) nicht anerkannt, da den Vertretern des Bürgerbegehrens durch das niedersächsische Recht kein subjektives Recht vermittelt werde, das im Falle der Nichtzulassung des Bürgerbegehrens verletzt sein könne. Der Prozessbevollmächtigte der Beschwerdeführer bringt nun vor, auch die einzelnen Unterzeichner des Bürgerbegehrens seien mit der Folge einer eigenen Klagebefugnis in ihren subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt, wenn das Bürgerbegehren nicht zugelassen werde. Man wird das allenfalls dahin verstehen können, dass sich die Klagebefugnis der Beschwerdeführer zu 1.) und zu 2.) daraus ergeben soll, dass sie auch Unterzeichner des Bürgerbegehrens und in dieser Funktion – und nicht als Vertreter des Bürgerbegehrens – durch dessen Ablehnung in eigenen Rechten verletzt sein können.

Zur Begründung dieser Rechtsansicht wird von den Beschwerdeführern auf den Beschluss des HessVGH vom 16.07.1996 (DVBl 1997, 1280) verwiesen, der jedem Unterzeichnenden eines Bürgerbegehrens eine eigene Klagebefugnis zuspricht. Dabei wird übersehen, dass zwar der Tenor dieser Entscheidung den Beschwerdeführern zu 1.) und zu 2.) günstig ist, indes sich die Begründung auf hessisches Landesrecht stützt, das in den für die Entscheidung des HessVGH wesentlichen Punkten andere Regelungen trifft als das niedersächsische Landesrecht. Der HessVGH stützt sich namentlich auf § 8 b Abs. 1 HGO, demnach die Bürger einer Gemeinde über eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen können (Bürgerbegehren). Daraus folgert das Gericht, mit Bürgerbegehren könne nicht derjenige gemeint sein, der prozessuale Anträge stellen dürfen. Vielmehr bezeichne dieser Begriff den Gegenstand und das Ziel, für das die Unterzeichnenden einsetzen. Eine parallele Argumentation zum niedersächsischen Recht ist nicht möglich, da § 22 b Abs. 1 NGO eine von § 8 b Abs. 1 HGO abweichende Regelung trifft und die NGO auch an keiner anderen Stelle eine § 8 b HGO entsprechende Vorschrift enthält. Ein weiterer gewichtiger Unterschied zwischen hessischem und niedersächsischem Landesrecht ist darin zu erblicken, dass nach § 8 b Abs. 3 S. 2 HGO in dem Bürgerbegehren bis zu drei Vertrauenspersonen zu benennen sind, die zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde sowie zur Abgabe von Erklärungen gegenüber dem Gemeindevorstand ermächtigt sind. Über die Vertretung im gerichtlichen Verfahren ist damit keine Aussage getroffen. Das mag dafür sprechen, jedem Unterzeichnenden ein subjektives Recht auf Zulassung des Bürgerbegehrens zuzusprechen. Gemäß § 22 b Abs. 4 S. 4 NGO hingegen sind bis zu drei Personen zu benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Diese Vertretungsregel macht nur dann Sinn, wenn dem einzelnen Unterzeichner des Bürgerbegehrens gerade nicht das Recht zustehen soll, sich gegen die Nichtzulassung des Bürgerbegehrens zur Wehr zu setzen. Anderenfalls könnten die im Bürgerbegehren bezeichneten Vertrauenspersonen kraft ihrer Funktion als Unterzeichner Rechtsbehelfe ergreifen, ohne dass ihnen Vertretungsmacht eingeräumt werden müsste.

Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund, dass eine Einzelperson keinen Bürgerentscheid herbeiführen kann, sondern dass dies nur einer Gesamtheit von Personen möglich ist, nur konsequent. Dem entspricht, dass das Niedersächsische OVG in seinem Urteil vom 20.02.2001 (DÖV 2002, 253) dargelegt hat, im Hinblick auf das Abstimmungsverfahren könne dem einzelnen Bürger eine Klagebefugnis nur unter dem Aspekt einer Verletzung seiner Abstimmungsrechte zustehen. Eine objektive Wahlprüfung finde hingegen nicht statt. Demnach kann der einzelne Bürger nicht gerichtlich gegen solche Rechtsverletzungen vorgehen, die das Bürgerbegehren als Ganzes betreffen. Das ergibt sich auch daraus, dass in § 22a Abs. 6 S. 1 NGO für den Einwohnerantrag ausdrücklich geregelt ist, dass jeder Unterzeichner einen Anspruch darauf hat, dass über den Antrag nach den Vorschriften der NGO beraten wird. Für das Bürgerbegehren fehlt es an einer solchen Regelung. Daraus folgt, dass der

entsprechendes subjektiv-öffentliches Recht eingeräumt hat (Wefelmeier in: KVR Nds/NGO, Stand 24.06.2004, § 22 b Rn. 58). Solche Rechtsverletzungen können nach alledem nach niedersächsischem Recht nur von den im Bürgerbegehren genannten Vertretern für die Gesamtheit der Unterzeichnenden, der insofern ein subjektiv-öffentliches Recht auf Zulassung zustehen kann, geltend gemacht werden. Damit können sich die Beschwerdeführer zu 1.) und zu 2.) nicht darauf berufen, als Unterzeichner des Bürgerbegehrens klagebefugt zu sein.

c)

Soweit in der Beschwerdebegründung die Argumentation des VG Oldenburg angegriffen wird, das Bürgerbegehren sei voraussichtlich deshalb zu Recht als unzulässig abgelehnt worden, weil es inhaltlich unbestimmt sei, verwundert es schon, wenn nunmehr von Seiten der Beschwerdeführer behauptet wird, es habe nichts mit der Bestimmtheit zu tun, wie viele der Unterzeichner das Unterschriebene verstehen. Ganz im Gegenteil muss das Bürgerbegehren die gewünschte Entscheidung hinreichend bestimmt umschreiben, um hierdurch den Bürgern eine Entscheidung erst zu ermöglichen (vgl. nur OVG Münster DÖV 2002, 961 [962]). Was niemand versteht, kann auch niemandem zur Entscheidung dienen. Die Verständlichkeit des Bürgerbegehrens ist damit entgegen der Argumentation der Beschwerdeführer integraler Bestandteil der Bestimmtheit. Wenn nun im Nachhinein seitens der Beschwerdeführer versucht wird, die Bestimmtheit des Bürgerbegehrens argumentativ darzustellen, so stellt das nur den missglückten Versuch dar, die prozessuale Situation zum eigenen Vorteil darzustellen.

Wie das VG Oldenburg zutreffend ausgeführt hat, ist das Bürgerbegehren inhaltlich nicht hinreichend bestimmt, denn die Abkürzung „RAW 2004“ ist nicht allgemein bekannt. Ferner sind aufgrund der RAW 2004 verschiedene Verfahrensweisen möglich, so dass das Bürgerbegehren selbst dem als unbestimmt erscheinen muss, der diese Abkürzung kennt. Die Parallele, die die Beschwerdeführer zur Nichtigkeit eines entsprechenden Ratsbeschlusses ziehen – ein solcher könne auch wirksam in der Form entschieden werden, dass er weiterer Ausführung bedürfe – überzeugt nicht. Der Rat fasst Beschlüsse aus einem dynamischen Beratungsprozess heraus. Dabei kann es geschehen, dass zunächst ein Grundlagenbeschluss besteht, bei dem bestimmte Modalitäten noch offen gelassen werden. Der Rat wird sich aber dabei darüber im Klaren sein, inwiefern er seinen Beschluss noch zu präzisieren hat, warum eine Präzisierung derzeit noch nicht möglich ist und wie der derzeitige Verhandlungs- und Beratungsstand hinsichtlich der Details ist. Ein Grundlagenbeschluss stellt sich dort also als Markstein in einem dynamischen Prozess dar. Der auf das Bürgerbegehren folgende Bürgerentscheid hingegen ist statisch. Er hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses, § 22 b Abs. 11 S. 1 NGO, fügt sich aber in keinen Entscheidungsprozess des Rats ein. Es macht keinen Sinn, dem Rat die inhaltliche Konkretisierung eines Bürgerentscheids aufzubürden, wenn ihm nicht klar ist, auf welcher sachlichen Grundlage diese Konkretisierung erfolgen soll – diese ist alleine den zahlreichen Unterzeichnern des Bürgerbegehrens selbst bekannt. Wegen der Vielzahl der Beteiligten ist diese sachliche Grundlage auch im Nachhinein nicht mehr zu ermitteln. Deswegen muss das Bürgerbegehren so genau und bestimmt formuliert sein, dass kein Streit darüber entstehen kann, wie die Umsetzung des Bürgerentscheids zu erfolgen hat. Diesem Anspruch genügt das hier betroffene Bürgerbegehren, wie das VG Oldenburg überzeugend dargelegt hat, nicht.

Da die Beschwerdeführer argumentieren, wenn aus der Verwendung der Abkürzung „RAW 2004“ die Unbestimmtheit folge, dürfe man auch Begriffe wie „Einkaufsmall“ oder „Verkaufsfläche“ oder die Abkürzung NGO nicht verwenden, besteht Anlass zu der Bemerkung, dass die gewünschte Sachentscheidung inhaltlich präzise zu formulieren ist (§ 22 b Abs. 4 S. 1 NGO). Der Bürger muss wissen, für was er sich durch seine Unterschrift einsetzt. Wenn die Beschwerdeführer nach eigenem Vortrag Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit und allgemeinen Verständlichkeit weiterer in dem Bürgerbegehren verwendeten Begriffe hegen, so spricht das nicht gegen die vom VG Oldenburg zu Recht getroffene Einordnung des Bürgerbegehrens als dem Bestimmtheitserfordernis des § 22 b Abs. 4 S. 1 NGO nicht genügend. Vielmehr gibt

eine solche Auffassung Anlass dazu, zu überdenken, ob sich die Unbestimmtheit des Bürgerbegehrens außer aus der Verwendung der Abkürzung „RAW 2004“ hinaus auch unter anderen Gesichtspunkten ergeben kann.

Schließlich kann sich eine hinreichende inhaltliche Bestimmtheit des Bürgerbegehrens auch nicht daraus ergeben, dass verschiedene sachverständige Personen und Stellen an seiner Formulierung mitgewirkt haben. Es soll hier gar nicht in Abrede gestellt werden, dass es für den weniger fachkundigen Bürger gerade bei komplexen Sachverhalten nicht immer einfach ist, einen hinreichend bestimmten Antrag zu formulieren. Das liegt jedoch in der Natur der Sache: Schwierige Sachverhalte sind häufig auch nur unter Anstrengungen zu bewältigen, dies ist eben so. Die mit dem Bürgerbegehren vom Gesetzgeber intendierte Form der direkten Demokratie legt dem Bürger ein erhebliches Maß an Verantwortung auf (VG Hannover NdsVBI 2001, 101 [102]). Dass auch bei Hinzuziehung fachkundigen Beistands die Formulierung eines hinreichend bestimmten Antrags nicht gelingt, mag für die Beschwerdeführer ärgerlich sein, kann letztendlich aber nicht dazu führen, unbestimmte Bürgerbegehren zuzulassen.

d)

Im Zusammenhang mit der Bestimmtheit sei noch darauf hingewiesen, dass die Formulierung der gewünschten Sachentscheidung einen Widerspruch enthält, der es fraglich macht, ob der begehrte Bürgerentscheid überhaupt ausführbar wäre. Angestrebt wird nämlich ein städtebaulicher Wettbewerb, in dessen Rahmen die beste städtebauliche Lösung für das Hallenbadgrundstück der Beschwerdegegnerin und ein für sie günstiger Kaufpreis ermittelt werden sollen.

Man muss sich an dieser Stelle einmal fragen, wie der Bürger das von ihm unterzeichnete Begehren versteht, denn nach allgemeinen Grundsätzen kann es in diesem Zusammenhang nicht darauf ankommen, was die Initiatoren des Bürgerbegehrens gewollt haben oder welchen Bedeutungsgehalt sie dem von ihnen formulierten Text des Bürgerbegehrens nun im Nachhinein beimessen wollen. Maßgeblich ist vielmehr das ausformulierte Bürgerbegehren, wie es vom Empfängerhorizont der Unterzeichnenden zu verstehen ist. Aus dieser Sicht wird durch den Text des Bürgerbegehrens für einen durchschnittlichen Betrachter der Eindruck erweckt, es könne ein noch besserer Kaufpreis (wörtlich: „ein für die Stadt günstiger Kaufpreis“) erzielt werden können, und zwar auch bei einer weniger intensiven Nutzung des Hallenbadgrundstücks.

Dabei wird so getan, als bestehe kein Zusammenhang zwischen der Art der baurechtlich möglichen Nutzung des Grundstücks und dem erzielbaren Kaufpreis. Hier wird der grundlegende Wirkungszusammenhang zwischen der Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks und seinem Verkehrswert verkannt: Es wird sich wohl kaum ein Investor finden, der über 3.900.000,- € für das Hallenbadgrundstück zu zahlen bereit ist, um dieses dann weniger intensiv nutzen zu können. Mit anderen Worten: Städtebauliche Verträglichkeit und „günstiger“ Verkaufspreis können gegenläufige Aspekte sein. Die Formulierung des Bürgerbegehrens geht darauf nicht ein und erhellt beispielsweise den Begriff des „günstigen Verkaufspreises“ nicht in der erforderlichen Bestimmtheit. Vielmehr erweckt diese Formulierung beim unbefangenen Leser den Eindruck, die Beschwerdegegnerin könne beides haben – extensive Nutzung des Grundstücks und günstiger (also hoher!) Kaufpreis. Einen Wettbewerb, in dessen Rahmen sich eine solche Lösung entwickeln ließe, gibt es aber nicht. Da aber gemäß § 22 b Abs. 11 S. 1 NGO der Bürgerentscheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat, muss er aber auch einen vollziehbaren Inhalt haben (Wefelmeier, KVR Nds/NGO, Stand 24.06.2004, § 22 b Rn. 27). Aus den genannten Gründen ist dies nach Auffassung des Antragsgegners hier nicht gegeben.

e)

Entgegen dem klaren Wortlaut des § 22 b Abs. 4 S. 3 NGO enthält das Bürgerbegehren keinen Vorschlag, wie Einnahmeausfälle zu decken sind, so dass es als unzulässig

zurückzuweisen war. Ein Kostendeckungsvorschlag ist auch im vorliegenden Fall erforderlich, weil die Frage der Kostendeckung für den einzelnen Bürger eine wichtige Entscheidungsgrundlage ist (vgl. VG Hannover NdsVBl 2001, 101 [102]). Das VG Oldenburg hat dies in der angefochtenen Entscheidung zu Recht berücksichtigt und im Einzelnen ausgeführt. Wenn nun die Beschwerdeführer meinen, dass ein Zurechnungszusammenhang zwischen Einnahmeausfällen und Bürgerbegehren nicht bestehe, so geht dies schlicht fehl. Wie bereits dargelegt, zielte das Bürgerbegehren auf Durchführung eines Wettbewerbs auch über die städtebauliche Gestaltung, von der auch der für das Grundstück zu erzielende Preis abhängt.

Es ist damit nahe liegend und nach Auffassung des Antragsgegners leider auch zu befürchten, dass der von der Beschwerdegegnerin erzielte Kaufpreis von 3.900.000,- € nach Durchführung des Bürgerbegehrens nicht mehr zu realisieren sein wird. Hierauf hätte das Bürgerbegehren und damit der Text eingehen müssen. Nach Auffassung des Antragsgegners stellt der vom Bürgerbegehren favorisierte Weg vielmehr (sprichwörtlich) eine Sackgasse dar. Die enormen haushaltsrechtlichen Auswirkungen einer weiteren Verfahrensverzögerung und eines geringeren Kaufpreises werden von den Beschwerdeführern völlig verschwiegen. Die schwierige Lage des Grundstücks am Rande der Innenstadt und die städtebauliche Absicht, diesen Bereich durch eine neue Nutzung aufzuwerten sind städtebauliche Faktoren, die Kaufpreis bildend zu berücksichtigen sind. Mit der geplanten Ansiedelung eines ECE-Einkaufszentrums ist es der Stadt Oldenburg erfreulicherweise gelungen, die Voraussetzungen für eine städtebauliche Aufwertung des Bereiches zu schaffen und gleichzeitig einen angemessenen Marktwert zu erzielen. Die von den Beschwerdeführern vorgetragene weitergehenden Aspekte einer europarechtlichen Beihilfe werden weder vom Antragsgegner noch von der Stadt Oldenburg geteilt, auf die diesbezüglichen Ausführungen kommt es aus den dargestellten Gründen im vorliegenden Verfahren nicht an.

Wenn nun in der Beschwerdebegründung davon die Rede ist, es habe im September 2004 ein Kaufangebot der Kaufmannschaft für das Hallenbadgrundstück über 3.900.000,- € vorgelegen, so kommt diese Angabe zu spät. Sie hätte dem Bürgerbegehren allenfalls dann zur Zulässigkeit verholfen, wenn sie bereits dort benannt worden wäre. Dann hätte sich unter Umständen begründen lassen, Einnahmeausfälle seien nicht zu erwarten, da ein Kaufangebot zu demselben Preis, den die Beschwerdegegnerin erzielt hatte, von anderer Seite vorlag. Das ist indes nicht geschehen, so dass die Unterzeichnenden des Bürgerbegehrens sich kein Bild davon machen konnten, welche Auswirkungen die von ihnen begehrte Sachentscheidung haben konnte.

Durch diese Sichtweise werden auch nicht, wie die Beschwerdeführer meinen, Bürgerbegehren unmöglich gemacht, die sich gegen die Veräußerung des „Tafelsilbers“ einer Gemeinde richten. Der Kostendeckungsvorschlag kann auch auf Steuererhöhungen oder Kreditaufnahmen abzielen (Wefelmeier, KVR Nds/NGO, Stand 24.06.2004, § 22 b Rn. 34). Ein solcher Kostendeckungsvorschlag mag unbequem sein und den Erfolgsaussichten des Bürgerbegehrens schaden. Wenn aber nun einmal die Verhinderung etwa der Schließung eines städtischen Museums nur über neue Schulden der betroffenen Gemeinde zu finanzieren ist, so muss es dem Bürger möglich gemacht werden, diesen Umstand in seine Entscheidung einzubeziehen. Hier kommt wieder der Grundgedanke der Darlegungspflichten des § 22 b Abs. 4 NGO zum Tragen: Der direkt entscheidende Bürger muss wissen, worüber er mit welchen Konsequenzen entscheidet. Mit einem solchen Verständnis des § 22 b Abs. 4 NGO wird nicht etwa – wie die Beschwerdeführer in Zusammenhang mit der Bestimmtheit andeuten – dem Bürger seine Mündigkeit abgesprochen. Vielmehr wird der Bürger erst mit einer präzise formulierten Fragestellung und der Information über mögliche Folgen des Bürgerbegehrens in den Stand versetzt, eine dem gesetzlichen Verfahren entsprechende Entscheidung, ob er das Bürgerbegehren unterstützen will, zu treffen. Ergebnisoffene Formulierungen und unvollständige Angaben über die möglichen Folgen sind demgemäß eher verfahrensschädlich.

Wenn die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang auf den Beschluss des OVG Münster vom 19.03.2004 (NVwZ-RR 2004, 519) verweisen, demnach bestimmte Einnahmeausfälle nicht zu den Kosten gehören, zu deren Deckung ein Vorschlag in dem Bürgerbegehren enthalten sein muss, so kann aus dieser Entscheidung für den hier zur Entscheidung stehenden Fall nichts hergeleitet werden, denn die dort streitentscheidende Vorschrift des § 26 Abs. 2 S. 1 NWGO verlangt anders als § 22 b Abs. 4 S. 3 NGO einen Vorschlag nur hinsichtlich der Kosten der begehrten Maßnahme, nicht aber hinsichtlich der Einnahmeausfälle. Im nordrhein-westfälischen Recht besteht damit im Rahmen der Auslegung des § 26 NWGO Raum für eine Entscheidung, die festlegt, dass bestimmte Einnahmeausfälle keine Kosten im Sinne dieser Vorschrift sein sollen. Das ist nach niedersächsischem Recht nicht der Fall, weil § 22 b Abs. 4 S. 3 NGO Einnahmeausfälle ausdrücklich einbezieht. Insoweit bezieht sich der Antragsgegner auf die Entscheidung des Niedersächsischen OVG vom 08.11.2003 (10 ME 82/03; Bürgerbegehren Huntebad), die zur Rechtslage in Niedersachsen grundsätzliche Feststellungen getroffen hat und auf die der Antragsgegner im bisherigen Verfahren bereits mehrfach Bezug genommen hat.

Diesen Gesichtspunkt nimmt der Antragsgegner zum Anlass, noch einmal darauf aufmerksam zu machen, dass es für das Anliegen des Bürgerbegehrens alleine auf den Empfängerhorizont der unterzeichnenden Bürger ankommt. Dabei möchte der Antragsgegner noch darauf hinweisen, dass sich die Initiatoren des Bürgerbegehrens nach außen ganz anders geben, als der – umgangssprachlich formuliert: butterweiche – Text des Begehrens nahe legt. So macht das Bürgerbegehren mit dem graphisch hervorgehobenen Slogan „Stopping Center“ auf sich aufmerksam (vgl. nur die Internetpräsenz [www.buergerbegehren-ol.de](http://www.buergerbegehren-ol.de)). Die Stände, an denen die Unterschriften gesammelt wurden, waren ebenfalls mit diesen Slogans versehen. Den Initiatoren des Bürgerbegehrens ging es demnach im Kern darum, die Ansiedlung eines ECE-Einkaufszentrums in Oldenburg zu verhindern, die – lediglich äußerlich formulierte – Durchführung eines ergebnisoffenen städtebaulichen Wettbewerbs stellt sich nach der Sicht des Antragsgegners insofern nur als Hilfsmittel für dieses Ziel dar.

Es muss deswegen nicht nur davon ausgegangen werden, dass viele Unterzeichner des Bürgerbegehrens mit ihrer Unterschrift nicht die Durchführung eines städtebaulichen Wettbewerbs erreichen, sondern alleine die Ansiedlung der ECE-Einkaufsmall verhindern wollten, mithin den Text des Bürgerbegehrens gar nicht mittragen, sondern dass die Initiatoren des Bürgerbegehrens sich bei der Sammlung der Unterschriften genau dieses Missverständnis zu Nutze gemacht haben. Es stand nämlich für sie zu befürchten, mit dem alternativen Slogan „Ja zu einem städtebaulichen Wettbewerb“ nicht die erforderliche Anzahl an Unterschriften sammeln zu können. Damit ist im Übrigen auch die von den Beschwerdeführern gestellte Frage geklärt, wie das Bürgerbegehren denn hätte formuliert werden können, um dem Bestimmtheitserfordernis des § 22 b NGO zu genügen: Man hätte schlicht den Slogan „Stopping Center“ etwas ausformulieren müssen, was aus Sicht des Antragsgegners wegen des entstehenden Einnahmeausfalls gleichwohl einen notwendigen und inhaltlich ausreichenden Kostendeckungsvorschlag nicht entbehrlich gemacht hätte.

4.

Schließlich wird seitens des Beschwerdegegners ausdrücklich angesprochen, dass es sich bei dem vorliegenden Rechtsstreit nach seinem Verständnis nicht um einen kommunalverfassungsrechtlichen Streit, sondern um eine normale Verwaltungsrechtssache handelt. Würde man diesen und gleich gelagerte Fälle als kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeiten behandeln, so hätte das zur Folge, dass grundsätzlich die Kosten des beteiligten Bürgerbegehrens jeweils von der Gemeinde zu tragen wären (vgl. OVG Münster NVwZ-RR 1993, 263; Thiele, Niedersächsische Gemeindeordnung, 7. Auflage 2004, § 47 Anm. 5).

Damit würde jedes Bürgerbegehren dazu eingeladen, von Ausnahmen abgesehen ohne Kostenrisiko gegen jede ablehnende Entscheidung den Rechtsweg zu beschreiten und diesen auch auszuschöpfen. Das wäre, solange wie im vorliegenden Fall die Einordnung des Verfahrens als normale Verwaltungsrechtssache ohne weiteres möglich ist, für die betroffenen Gemeinden eine beträchtliche, in der Sache aber nicht gerechtfertigte Belastung.

Eine auf der Annahme einer kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeit beruhende Kostentragungspflicht der Gemeinde widerspricht nach Auffassung des Antragsgegners dem Umstand, dass § 22 b NGO eine Ersetzung der den Betreibern eines Bürgerbegehrens entstehenden Kosten nicht vorsieht. Konsequenterweise müsste dies auch für ein Klageverfahren in Zusammenhang mit dem Bürgerbegehren gelten. Dass eine allgemeine Kostenerstattung eben nicht vorgesehen ist, zeigt, dass der Gesetzgeber das Bürgerbegehren auch nicht als Gemeindeorgan ausgestalten wollte, er hat vielmehr nur einem positiven Bürgerbescheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses zugebilligt. Ansonsten wäre es nur konsequent gewesen, unter dem Gesichtspunkt, dass das Bürgerbegehren Interessen der Gemeinde wahrnimmt, auch die entstehenden Kosten von der Kommune tragen zu lassen. Wenn somit das Bürgerbegehren kein Gemeindeorgan ist, kann auch der Kommunalverfassungsstreit nicht die richtige Klageart sein.

Nach diesseitiger Auffassung ist auch gar nicht erforderlich, hier von einem kommunalverfassungsrechtlichen Streit auszugehen. Die in der VwGO geregelten Rechtsbehelfe genügen, diesen Fall zu bewältigen. Ein Rechtsstreit um die Zulassung eines Bürgerbegehrens kann zwanglos als normale Verwaltungsrechtsstreitigkeit angesehen werden, wie dies auch in anderen Fällen wie dem Zugang zu öffentlichen Einrichtungen etc. angenommen wird. Der Gesetzgeber hat die Frage, unter welchen Voraussetzungen einem Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheides stattzugeben ist, ausführlich geregelt. Aus hiesiger Sicht liegen alle Merkmale eines Verwaltungsaktes vor, dies betrifft auch die Außenwirkung. Aus der Sicht des Antragsgegners liegen keine zwingenden Gründe vor, dem Bürgerbegehren im Ergebnis eine organschaftliche Funktion zuzubilligen und auf der Annahme eines kommunalverfassungsrechtlichen Rechtsverhältnisses die Außenwirkung als notwendigen Bestandteil eines Verwaltungsaktes zu verneinen.

Die Rechtsstellung der Antragsteller eines Bürgerbescheids entspricht vielmehr der anderer Antragsteller in einem Verwaltungsverfahren mit dem eine bestimmte Maßnahme begehrt wird. Insoweit schließt sich der Antragsgegner der von Thiele in einer Urteilsanmerkung vertretenen Auffassung (KommunalPraxis-N 1998, S. 90) an. Auch in der bereits zitierten Entscheidung des Niedersächsischen OVG vom 11.08.2003 zum Bürgerbegehren Huntebad hat das Gericht über eine normale Verwaltungsstreitigkeit entschieden und der Beschwerde der Antragsgegnerin – der Stadt Oldenburg – stattgegeben, allerdings ohne auf die hier diskutierte Fragestellung näher einzugehen.

Nach Auffassung der Beschwerdegegnerin ist damit der Antrag der Beschwerdeführer auch deshalb zurückzuweisen, weil der Verwaltungsausschuss als Antragsgegner in dieser Sache nicht passivlegitimiert ist.

Da die vorstehende Rechtsfrage landesweit Bedeutung hat und einheitlich praktiziert werden sollte, wird eine Einschätzung zu dieser Fragestellung durch das erkennende Gericht angeregt, auch wenn dieser Punkt für die Zurückweisung der Beschwerde nicht allein ausschlaggebend ist.

5.  
Mit den vorstehenden Ausführungen will der Antragsgegner bereits an dieser Stelle vorsorglich (wegen des bereits nach der Entscheidung in erster Instanz gestellten Kostenerstattungsantrages, der allerdings abgelehnt worden ist) darauf hinweisen, dass

selbst für den Fall, dass das Gericht diesen Verwaltungsrechtsstreit trotz der vorstehend vorgetragenen Gesichtspunkte als Kommunalverfassungsstreit ansehen sollte, eine Erstattung der Verfahrenskosten voraussichtlich nicht in Betracht kommt, da die Prozessführung in Anbetracht der zahlreichen Ablehnungsgründe als mutwillig erscheint (vgl. Thiele, Niedersächsische Gemeindeordnung, 7. Auflage 2004, § 47 Anm. 5).

6.  
Nach alledem erweist sich die Beschwerde als erfolglos.

Im Auftrage



Paetzold