



Oldenburg, 19.01.2005  
Altes Rathaus, Markt 1

### **Bürgerbegehren Schlossareal Huntebad**

Sehr geehrte Frau Schillgalis,

der Verwaltungsausschuss der Stadt Oldenburg hat in seiner Sitzung am 17.01.2005 entschieden, dass das am 15.10.2004 angezeigte und am 13.12.2004 eingereichte Bürgerbegehren nach § 22 b Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) über die Durchführung eines Bürgerentscheides zu der Frage "Sind Sie dafür, daß Entscheidungen über das städtische Hallenbad-Grundstück 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, und wenn vor Durchführung eines derartigen Architektenwettbewerbs keine Entscheidung zugunsten einer ECE-Einkaufsmall mit 15 000 qm Verkaufsfläche gefällt wird?" unzulässig ist.

Dem Beschluss liegt folgende Begründung zu Grunde:

Die Überprüfung der mit dem Bürgerbegehren am 13.12.2004 eingereichten 1117 Unterschriftenlisten mit 18.111 Unterschriften hat ergeben, dass insgesamt 13.290 gültige Unterschriften vorliegen und damit die nach § 22 b Abs. 2 NGO in Oldenburg erforderliche Anzahl von 12.000 Unterschriften erreicht worden ist.

Nach § 22 b ist für die Zulässigkeit eines Bürgerbehrens darauf abzustellen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen bei Eingang des Bürgerbegehrens (13.12.2004) erfüllt sein müssen.

Die rechtzeitig eingereichten Unterschriftenlisten entsprechen in ihrer äußeren Form zwar den Anforderungen der NGO, insbesondere ist eine Frage gestellt, die mit ja oder nein beantwortet werden kann, jedoch erweist sich das Bürgerbegehren aus folgenden Gründen als unzulässig:

1. Das Bürgerbegehren betrifft einen Gegenstand, der auch Gegenstand der Bauleitplanung ist, Ausschlussstatbestand § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO.

Der Gesetzgeber hat in § 22 b Abs. 3 NGO nicht nur geregelt, dass Bürgerbehren nur in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zulässig sind, sondern er

hat darüber hinaus Einzelfälle/Bereiche des eigenen Wirkungskreises festgelegt, in denen Bürgerbegehren nicht zulässig sind. Nach Ziffer 6 des Abs. 3 ist ein Bürgerbegehren unzulässig über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen und sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) und dem Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch.

Nach der Entscheidung des OVG Lüneburg vom 17.12.2004 (Az.: 10 LA 84/04), die die Entscheidung des VG Braunschweig vom 27.5.2004 bestätigt, unterfallen Bürgerbegehren, die dem mit der Aufstellung des Bebauungsplanes verfolgten Planungsziel unvereinbar gegenüber stehen, damit dem durch § 22 b Abs. 3 Satz 2 Nr. 6 NGO bestimmten Ausschlussgrund mit der Folge ihrer Unzulässigkeit (Seite 5 der Begründung). Darüber hinaus hat der Ausschlussstatbestand nach Auffassung des OVG Lüneburg das Ziel, zu verhindern, dass es infolge des Nebeneinanders von Planaufstellungsverfahren und Bürgerbegehren/Bürgerentscheid und der damit verbundenen Gefahr einander widersprechender Ergebnisse zu einer nicht vertretbaren Verzögerung des geplanten Vorhabens kommt (Seite 6 der Begründung).

Die gesetzlichen Regelungen über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens dienen, so stellt dies das OVG Lüneburg in seiner genannten Entscheidung (Seite 4) ausdrücklich dar, vor allem der Beschränkung der direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger, um das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in seinem Wesensgehalt und Kernbereich unangetastet zu lassen und die Funktionsfähigkeit der verfassungsfähigen Organe der Gemeinde zu erhalten. Ist nur eine der Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllt, so ist das Bürgerbegehren unzulässig. Dies wird bereits durch die Bestimmung des § 22 b Abs. 6 Satz 1 NGO deutlich, wonach die Voraussetzungen der Absätze 2 bis 5 bei Eingang des Bürgerbegehrens erfüllt sein müssen.

Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Absicht der Stadt einen (vorhabenbezogenen) Bebauungsplan aufzustellen, bereits seit längerer Zeit bekannt war. So ist bereits in der Sitzung des Verwaltungsausschusses am 24.03.2003 über die geplante Vorgehensweise berichtet worden, die Öffentlichkeit wurde durch eine Pressemitteilung vom 04.04.2003 unterrichtet, diverse Artikel verschiedener Zeitungen sind in der nachfolgenden Zeit erschienen. Darüber hinaus fand am 26.04.2004 eine gemeinsame öffentliche Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bauen und des Wirtschaftsförderungsausschusses statt, dabei sind die Rahmenbedingungen zum Wettbewerbsverfahren mit den Planungsabsichten weiter konkretisiert worden. Auch hierüber ist in der Presse ausführlich berichtet worden.

Der Verwaltungsausschuss hat dann in seiner Sitzung am 29.11.2004 den Beschluss gefasst, das Satzungsverfahren zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 18 (Schlossplatz/Berliner Platz) einzuleiten. Mit diesem Beschluss, der am 1.12.2004 in der Nordwestzeitung amtlich bekannt gemacht wurde, sollen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für den Bau eines innerstädtischen Einkaufszentrum und eines neuen Stammhauses der Landessparkasse zu Oldenburg geschaffen werden.

Da das Bürgerbegehren mit seiner Zielrichtung erst einen städtebaulichen Wettbewerb durchzuführen - zumindest zeitlich - der letztlich mit dem Aufstellungsbeschluss zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan bereits eingeleiteten planungsrechtlichen Absicht der Stadt Oldenburg entgegensteht, ist das Begehren auf einen so genannten Ausschlussstatbestand gerichtet. Ein entsprechender Widerspruch zur städtischen Planung wird auch durch die Begründung des Bürgerbegehrens belegt, insbesondere soweit darin ausgeführt wird, dass (erst) alternative Konzepte entwickelt werden sollten, in den Alternativen die räumlichen und funktionalen Auswirkungen auf das Schlossareal und die Innenstadt zu beschreiben seien und anschließend noch über die Standortentwicklung verhandelt werden könne.

2. Das Bürgerbegehren hat sich zwischenzeitlich erledigt, nachdem der Kaufvertrag über das Grundstück am 22.12.2004 notariell beurkundet wurde, § 22 b Abs. 12 NGO.

Nach dem Willen des Gesetzgebers soll ein Bürgerentscheid nicht mehr durchgeführt werden, wenn sich die Angelegenheit bereits erledigt hat. Kann ein Bürgerentscheid, der im Fall seiner Annahme die Wirkung eines Ratsbeschlusses hätte, nicht mehr zum Ziel führen, so unterbleibt die Durchführung des förmlichen Verfahrens.

Dass das Bürgerbegehren unzulässig wird, sofern es sich durch die Maßnahme der Gemeinde vollständig erledigt, ergibt sich nunmehr ausdrücklich aus § 22 b Abs. 12 NGO. Diese Vorschrift wurde mit Gesetz vom 10.03.2001 als Reaktion auf die Rechtsprechung des OVG Lüneburg eingeführt. In Abweichung zu Abs. 1, der als Gegenstand des Bürgerbegehrens eine Sachentscheidung vorsieht, eröffnet Abs. 12 die Möglichkeit, sich mittels des missbilligenden Bürgerbegehrens gegen das Verhalten der Gemeinde zu wenden, sofern das Begehren ursprünglich zulässig war und sich durch die Maßnahme der Gemeinde vollständig erledigt hat, ohne dass sein Ziel erreicht wurde. Nach gefestigter Rechtsprechung des OVG Lüneburg (Beschluss vom 22.10.1999, NdsVBl. 2000, 31f. - 10 L 1946/99; Beschluss vom 24.03.2000, NdsVBl. 2000, 195f. - 10 M 986/00), der sich auch die Literatur zum niedersächsischen Gemeinderecht angeschlossen hat, ist ein Bürgerbegehren unzulässig, das auf ein tatsächlich oder rechtlich unmögliches Ziel gerichtet ist. Dies gilt selbst dann, wenn die Unmöglichkeit darauf beruht, dass inzwischen die Gemeinde in der betreffenden Angelegenheit entschieden hat. Gem. § 22 b Abs. 9 NGO hindert das Bürgerbegehren die Gemeinde nicht, über die vom Bürgerbegehren betroffene Angelegenheit selbst zu entscheiden und die getroffene Entscheidung zu vollziehen. Mit dem notariell erfolgten Verkauf des Grundstücks ist das Ziel des Begehrens, vor einem Verkauf des Grundstücks einen städtebaulichen Wettbewerb durchzuführen, unmöglich geworden.

3. Das Bürgerbegehren ist inhaltlich nicht hinreichend bestimmt und erweist sich deshalb als unzureichend, § 22 b Abs. 4 NGO.

Die Durchführung eines Bürgerentscheides ist nach der Rechtsprechung auch der niedersächsischen Verwaltungsgerichte davon abhängig, ob die im Bürgerbegehren gestellte Frage eindeutig und aus sich heraus verständlich ist.

Insoweit ist auch die Begründung zu berücksichtigen. Im Ergebnis wird ein Bürgerbegehren nur dann als zulässig angesehen, wenn es allgemein die Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes erfüllt. Auch das OVG Lüneburg hat es in seiner Entscheidung vom 11.08.2003 zum Bürgerbegehren Huntebad (in Bezug auf den Kostendeckungsvorschlag) als erforderlich angesehen, dass bereits im Rahmen des Bürgerbegehrens darzulegen ist, ob höhere Einnahmen aus höheren Besucherzahlen oder höheren Eintrittsgeldern erzielt werden sollen. Für Aspekte, die die Unterstützung eines Bürgerbegehrens maßgeblich beeinflussen können, hat das OVG Lüneburg eine ausdrückliche Darlegung im Begehren gefordert.

Unabhängig von dem für einen Durchschnittsbürger nur schwer verständlichen Text des Bürgerbegehrens durch die Verwendung von Abkürzungen wie "RAW 2004" weist der Text mehrdeutige Formulierungen auf wie "ergebnisoffener städtebaulicher Wettbewerb" und "beste städtebauliche Lösung" sowie "günstiger Verkaufspreis", die auch unter Berücksichtigung der Begründung nicht die erforderliche Konkretisierung erfahren.

Soweit im Kontext mit einem ergebnisoffenen städtebaulichen Wettbewerb der "günstige Verkaufspreis" angesprochen wird, bleibt das Bürgerbegehren zum einen jede konkrete Zahl schuldig. Es widerspricht allerdings dem Bestimmtheitsgrundsatz, wenn sich jeder Unterschreibende den "günstigen Verkaufspreis" (die Höhe) selbst definieren/vorstellen kann und auf Grund dieser subjektiven Einschätzung und Vorstellung das Bürgerbegehren unterschreibt. Vollständig offen bleibt zum anderen die Antwort auf die durch den Text hervorgerufene Frage, wie der "günstige Verkaufspreis" ermittelt werden könnte. Meinen die Vertreter/Initiatoren den höchsten erzielbaren Verkaufspreis oder meinen sie, dass nach einer besten städtebaulichen Lösung gesucht werden soll, und die Höhe des Kaufpreises von dieser Konzeption abhängig ist (der günstige Verkaufspreis könnte dann auch unter dem bekannten Verkaufspreis liegen, ohne dass deutlich wird, wie ein derartiger Einnahmeausfall oder ein Zinsverlust aufgrund späterer Zahlung kompensiert und gedeckt werden soll.)? Das Begehren ist insoweit offen, nicht eindeutig, und nicht aus sich heraus verständlich. Eine entsprechende Konkretisierung hätte im Bürgerbegehren erfolgen müssen.

#### 4. Unzureichender Kostendeckungsvorschlag, § 22 b Abs. 4 NGO

Das Bürgerbegehren muss einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der mit der Ausführung der Entscheidung verbundenen Kosten oder Einnahmeausfälle enthalten.

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. Unabhängig hiervon ist jedoch - wie bereits unter 3. angesprochen - mit der Durchführung des vorgeschlagenen Wettbewerbsverfahrens verbunden, dass ein Verkauf erst zu einem viel späteren Zeitpunkt möglich wäre und einen geringeren oder auch später eingehenden Verkaufserlös nach sich zieht oder zumindest zur Folge haben könnte. Eine derartige Annahme ist nicht nur hypothetisch, sondern liegt vielmehr auf der Hand

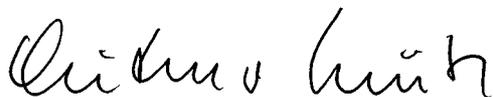
und hätte dementsprechend auch im Kostendeckungsvorschlag berücksichtigt werden müssen.

Die Durchführung eines vorgeschalteten städtebaulichen Wettbewerbes wird bei realistischer Betrachtung einen Zeitraum von mindestens 6-8 Monaten in Anspruch nehmen, zudem wird mit dem Wettbewerb nicht automatisch ein Käufer für das Grundstück vorhanden sein und auch der Kaufpreis in Höhe von 3,9 Mio. € nicht sichergestellt werden können. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass ein Realisierungswettbewerb mit konkreten und detaillierten Aussagen zur Bebauung und Freiflächengestaltung ein Mehrfaches der im Deckungsvorschlag genannten Summe kosten würde. Mit der im Anschluss an einen ergebnisoffenen Wettbewerb notwendigen Konkretisierung würde sich der Verkauf zumindest weiter verzögern und dementsprechend auch die Kaufpreiszahlung erst später erwartet werden können.

Zu diesen wirtschaftlichen Nachteilen, die auf Grund des vorgeschalteten Wettbewerbsverfahrens zu erwarten sind, enthält der Kostendeckungsvorschlag überhaupt keine Aussagen und erweist sich insoweit als unzureichend. Gerade auch in Anbetracht der Haushaltslage der Stadt Oldenburg werden die Höhe des Kaufpreises und der Zahlungstermin als nicht zu vernachlässigende Aspekte angesehen werden können, die im Sinne der Entscheidung des OVG Lüneburg vom 11.8.2003 ein Bürgerbegehren maßgeblich beeinflussen können und deshalb auch im Begehren darzulegen gewesen wären.

Eine Durchschrift dieser Mitteilung erhalten Frau Flörcken und Herr Lück von mir zugesandt.

Mit freundlichen Grüßen



Dietmar Schütz