

**Abschrift**  
**NIEDERSÄCHSISCHES**  
**OBERVERWALTUNGSGERICHT**

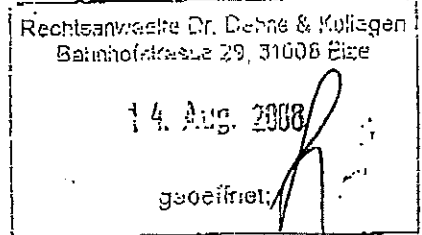


Az.: 10 ME 204/08  
1 B 2010/08

**BESCHLUSS**

In der Verwaltungsrechtssache

1. der Frau Inge-Lore Herzberg,  
Im Reusen 3, 31061 Alfeld,
  2. des Herrn Dr. Hanns Eberhard Liebing,  
Rudolf-Virchow-Straße 3, 31061 Alfeld,
  3. des Herrn Werner Sürig,  
Hainholzweg 11, 31061 Alfeld,
- als Vertreter der Unterzeichner des Bürgerbegehrens  
„für den Erhalt des Alfelder Freibades und für den Neubau  
eines funktionellen Hallenbades auf dem Freibadgelände“,



Antragsteller und  
Beschwerdeführer,

Proz.-Bev. zu 1-3: Rechtsanwälte Rust und andere,  
Hohenzollernstraße 25, 30161 Hannover,  
- Ko 63/08 ca -,

g e g e n

den Verwaltungsausschuss der Stadt Alfeld,  
vertreten durch den Bürgermeister,  
Marktplatz 1, 31061 Alfeld,

Antragsgegner und  
Beschwerdegegner,

- 2 -

Proz.-Bev.: Rechtsanwälte Dr. Dehne und andere,  
Bahnhofstraße 29, 31008 Elze, - 08/01858 -,

Streitgegenstand: Zulassung eines Bürgerbegehrens  
- Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO -,

hat das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht - 10. Senat - am 11. August 2008 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hannover - 1. Kammer - vom 19. Mai 2008 wird zurückgewiesen.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 5.000,- EUR festgesetzt.

### Gründe

I.

Die Antragsteller begehren als Vertreter der Unterzeichner des Bürgerbegehrens im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung dessen Zulassung durch den Antragsgegner.

Die Stadt Alfeld (Landkreis Hildesheim) betreibt zurzeit ein Freibad und ein Hallenbad an verschiedenen Standorten. Beide Bäder sind stark sanierungsbedürftig. Der Rat der Stadt Alfeld beauftragte im Frühjahr 2007 ein Ingenieurbüro mit der Erstellung einer Planung für den Neubau eines sogen. Allwetterbades am Standort des bisherigen Freibades. Der Rat der Stadt Alfeld beschloss am 20. Dezember 2007, das bisher tätige Ingenieurbüro zu beauftragen, unter Berücksichtigung näher bezeichneter Änderungen die Variante II zur Genehmigungspannung zu führen. Die Variante II sieht die Errichtung eines Allwetterbades (Ganzjahresbades) mit einem wettkampftauglichen 25-m-Becken mit fünf Bahnen, ein Lehrschwimmbecken mit Hubboden, ein „famillengerechtes Nichtschwimmerbecken mit Spiel- und Schwimmmöglichkeiten“ und ein Becken für Klein- und Kleinstkinder vor. Daneben soll das bereits vorhandene Sprungturmbecken des Freibades erhalten bleiben. Die Bau- und Baunebenkosten sollen insgesamt etwa 12,2 Millionen Euro (netto) betragen, die durch Kreditaufnahme gedeckt werden sollen.

Die Antragsteller zeigten der Stadt Alfeld am 24. Januar 2008 die Einleitung eines Bürgerbegehrens an. Die Stadt Alfeld wies die Antragsteller unter dem 25. Januar 2008 auf ihre rechtlichen Bedenken gegen die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens hin und empfahl, bis zum Vorliegen der Stellungnahme der Kommunalaufsichtsbehörde das Bürgerbegehren nicht in Umlauf zu bringen. Am 7. Februar 2008 reichten die Antragsteller bei der Stadt Alfeld eine Kostenzusammenstellung nebst Zeichnungen ein und führten aus, die Zusammenstellung solle zeigen, dass für die im Bürgerbegehren verfolgten Sanierungs- und Neubaumaßnahmen ein Betrag von 7 Millionen Euro genüge. Die Antragsteller reichten am 5. März 2008 das Bürgerbegehren mit den erforderlichen Unterschriften ein, das folgenden Wortlauf hat:

„Bürgerbegehren  
für den Erhalt des Alfelder Freibades und  
für den Neubau eines funktionellen Hallenbades auf dem Freibadgelände

Bürgerbegehren nach § 22b Niedersächsische Gemeindeordnung: Die Unterzeichneten beantragen, dass über folgende Angelegenheit der Stadt Alfeld (Leine) die Bürgerinnen und Bürger entscheiden (Bürgerentscheid).

Sind Sie dafür, dass

1. das Alfelder Freibad weitgehend erhalten bleibt und saniert wird und
2. auf dem Gelände des Freibades ein neues Hallenbad gebaut wird und
3. für diese Sanierungs- und Neubaumaßnahmen insgesamt nicht mehr als 7 Mio Euro ausgegeben werden?

Begründung:

Das schöne, beliebte und familienfreundliche Alfelder Freibad muss erhalten bleiben. Die Verwaltung und die Mehrheit des Rates der Stadt Alfeld planen dagegen, auf dem Gelände des Freibades für 12,2 Millionen Euro ein sogenanntes Ganzjahresbad – das ist ein ganzjährig geöffnetes Hallenbad mit Schiebedach – zu bauen und dafür das 50-Meter-Becken und das Kinderschwimmbecken des Freibades zuzuschütten. Von dem vorhandenen Freibad soll nur das Sprungturmbecken übrig bleiben. Die 12,2 Mio Euro müssen in voller Höhe durch Schuldenaufnahme bezahlt werden. Bei dreißigjähriger Tilgung müssen je nach Zinssatz etwa 25 Mio Euro von den Alfelder Steuerzahlern zurückgezahlt werden. Weil die Stadt jetzt schon rund 24 Mio Euro Schulden hat, kann sie sich das teure Ganzjahresbad nicht leisten. Es muss deshalb eine kostengünstigere Lösung gefunden werden.

Finanzierungsvorschlag:

Auch unser Vorschlag, für nicht mehr als 7 Mio Euro das Freibad weitgehend zu erhalten und ein funktionelles Hallenbad zu bauen, müsste zwar ebenfalls voll fremdfinanziert werden, jedoch in deutlich geringerem Umfang als die von der Stadtverwaltung geplante Maßnahme. Die 7 Mio Euro errechnen sich aus

der Sanierung des Freibades für 2,6 Mio Euro und dem Neubau des Hallenbades für 4,4 Mio Euro. Die jährlichen Betriebskosten sind, soweit nicht durch Eintrittskartenerlöse gedeckt, wie bisher vom Verwaltungshaushalt zu tragen. Weil ein neues funktionelles Hallenbad und das sanierte Freibad am selben Standort Rationalisierungsvorteile erbringen, werden sich die künftigen Betriebskosten im derzeitigen Rahmen halten oder sogar geringer ausfallen. Die Freibad- und Hallenbadsaison bleiben unverändert."

Der Antragsgegner beschloss am 18. März 2008, das Bürgerbegehren als unzulässig zurückzuweisen. Die Stadt Alfeld teilte den Antragstellern die Entscheidung des Antragsgegners unter dem 20. März 2008 mit und führte zur Begründung im Wesentlichen aus: Das Bürgerbegehren sei nicht hinreichend bestimmt, weil eine inhaltliche Konkretisierung der gewünschten Sachentscheidung unterblieben sei. Was unter einem „weitgehenden“ Erhalt des Freibades und einem „funktionellen“ Hallenbadneubau zu verstehen sei, bleibe ohne Darlegung u.a. von Beckengröße und -funktionen bzw. Bahnanzahl letztlich der Wertung des Lesers überlassen. Zudem sei der Kostendeckungsvorschlag, der hier nicht entbehrlich sei, in weiten Teilen spekulativ.

Die Antragsteller haben am 13. Mai 2008 Klage erhoben. Bereits zuvor haben sie um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht.

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 19. Mai 2008 den Antrag der Antragsteller, dem Antragsgegner im Wege einer einstweiligen Anordnung aufzugeben, das Bürgerbegehren zuzulassen, abgelehnt. Es hat zur Begründung im Wesentlichen angeführt: Der Antrag sei zulässig, aber unbegründet. Die Antragsteller hätten einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Das Bürgerbegehren genüge hinsichtlich seiner Nummern 1 und 2 nicht den in § 22b Abs. 4 Satz 1 Nds. Gemeindeordnung festgelegten Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit eines Bürgerbegehrens. Die Formulierungen „weitgehender“ Erhalt des Freibades und Neubau eines funktionalen Hallenbades ließen für beide Maßnahmen nicht mit der erforderlichen Klarheit erkennen, was hier mit dem Bürgerbegehren gewollt sei. Weder die Fragestellung noch die Begründung oder der Finanzierungsvorschlag machten deutlich, wie das sanierte Freibad und das neue Hallenbad aussehen sollten. Hierzu hätte es zumindest Angaben über die Art und Anzahl der Becken, die Beckengröße und -tiefe, die Anzahl der Bahnen und evtl. geplante weitere Einrichtungen bedurft. Darüber hinaus sei der Kostendeckungsvorschlag nicht ausreichend. Es werde nicht erläutert, aus welchen Teilbeträgen sich die angeführten Gesamtbeträge von 2,6 Millionen Euro für das Freibad und von 4,4 Millionen Euro für den Hallenbadneubau zusammensetzten. Es sei unklar, ob hierbei Baunebenkosten berücksichtigt

worden seien. Auch werde nicht erläutert, wie diese Beträge ermittelt worden seien. Ein Verweis auf weitergehende Informationen auf der Internetseite der Initiatoren des Bürgerbegehrens sei nicht ausreichend. Zur Höhe der Folge- und Betriebskosten mache der Kostendeckungsvorschlag überhaupt keine Angaben. Entgegen der Auffassung der Antragsteller sei ein Kostendeckungsvorschlag auch nicht entbehrlich. Der Vorschlag des Bürgerbegehrens stelle nicht lediglich eine preiswertere Alternative zu dem des Rates dar.

Mit Ihrer Beschwerde machen die Antragsteller im Wesentlichen geltend: Das Verwaltungsgericht habe nicht beachtet, dass das Bürgerbegehren eine Grundsatzentscheidung anstrebe. Es solle im Vergleich zu den Planungen der Stadt Alfeld eine „kleinere“ und kostengünstigere Lösung durchgesetzt werden. Bei dieser Grundsatzentscheidung seien die Anforderungen deutlich niedriger als bei initiierten Bürgerbegehren. Das Verwaltungsgericht habe die Anforderungen, die an die inhaltliche Bestimmtheit eines Bürgerbegehrens zu stellen seien, überspannt. Die Bürger könnten erkennen, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben. Aus dem Kontext des Bürgerbegehrens und seiner Begründung werde deutlich, dass an der Planung des Rates Abstriche gemacht werden sollten, indem eine „abgespeckte Lösung“ innerhalb einer genau bestimmten Kostenobergrenze gewählt werden solle. Ebenso sei für den Antragsgegner und den Rat erkennbar, ob das Bürgerbegehren durch einen entsprechenden Ratsbeschluss abgewendet werden könne. Das Verwaltungsgericht sei nicht darauf eingegangen, dass das Bürgerbegehren an die Planung der Stadt Alfeld anknüpfe. Es sei nicht nachvollziehbar, wenn das Verwaltungsgericht bei der Formulierung „weitgehender Erhalt“ die erforderliche Klarheit nicht erkenne. Vor dem Hintergrund der Planung der Gemeinde sei klar, dass der Erhalt des Freibades nur unter Berücksichtigung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen gefordert werde. Das Verwaltungsgericht hätte berücksichtigen müssen, dass die Initiatoren zu einer gestrafften inhaltlichen Darstellung ihres Bürgerbegehrens gezwungen seien. Deshalb könnte eine Detailplanung nicht verlangt werden. Zudem müsse auf den Kenntnisstand zum Zeitpunkt der Einleitung des Bürgerbegehrens abgestellt werden. Zu diesem Zeitpunkt sei die Höhe der Planungskosten und der tatsächlichen Betriebskosten der bestehenden Bäder in 2006 nicht bekannt gewesen. Das Verwaltungsgericht habe den Kostendeckungsvorschlag zu Unrecht für ungenügend erachtet. So sei in der Begründung des Bürgerbegehrens darauf hingewiesen worden, dass eine kostengünstigere Lösung gefunden werden solle. Der Kostendeckungsvorschlag stimme mit der Alternativplanung überein, die der Bürgermeister der Stadt Alfeld am 15. November 2007 vorgestellt habe. Auch sei der Vorschlag des Bürgerbegehrens entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts eine kostengünstigere Alternative zu der Planung des Rates, so dass ein Deckungsvorschlag

- 6 -

grundsätzlich nicht erforderlich sei. Die Annahme des Verwaltungsgerichts, der Kostendeckungsvorschlag mache keine Angaben zur Höhe der Folge- und Betriebskosten, sei unzutreffend.

## II.

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 zu beschränken hat (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), führen nicht zu einer Änderung der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts. Die Antragsteller haben einen Anordnungsanspruch auf Zulassung ihres Bürgerbegehrens nicht nach § 123 Abs. 3 VwGO in Verbindung mit §§ 920 Abs. 2, 294 Abs. 1 ZPO glaubhaft gemacht.

Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens richtet sich nach § 22b Abs. 4 der Niedersächsischen Gemeindeordnung - NGO - in der Fassung vom 28. Oktober 2006 (Nds. GVBl. S. 473). Nach Satz 1 dieser Bestimmung muss das Bürgerbegehren die gewünschte Sachentscheidung so genau bezeichnen, dass über sie im Bürgerentscheid mit Ja oder Nein abgestimmt werden kann. Zudem muss das Bürgerbegehren nach Satz 3 der genannten Vorschrift einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der mit der Ausführung der Entscheidung verbundenen Kosten enthalten. Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 22b Abs. 2 bis 5 NGO müssen bei Eingang des Bürgerbegehrens erfüllt sein (§ 22b Abs. 6 Satz 1 NGO).

Das Verwaltungsgericht hat das Vorliegen dieser Voraussetzungen zu Recht verneint. Es ist zutreffend davon ausgegangen, dass zum einen die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Sachentscheidung nicht hinreichend bestimmt ist (1.) und zum anderen ein ausreichender Vorschlag zur Deckung der mit der Ausführung der Entscheidung verbundenen Kosten nicht den Anforderungen des § 22b Abs. 4 Satz 3 NGO genügt (2.).

### 1.

Der Senat teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass das Bürgerbegehren 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 er-

- 7 -

kennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben. 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. Deshalb muss es ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat. Insofern kommt auch eine wohlwollende Auslegung im Hinblick auf die große Bedeutung der Bestimmtheit der Fragestellung nicht in Betracht. Vielmehr muss die Fragestellung in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein; mit anderen Worten: bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen ist eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung zu verneinen. Das Bürgerbegehren steht zudem in engem sachlichen Zusammenhang mit dem Bürgerentscheid, der im Falle eines zulässigen Bürgerbegehrens herbeizuführen ist (§ 22b Abs. 7 Satz 2 NGO) und gemäß § 22b Abs. 11 Satz 1 NGO die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat. Auch dieser Zusammenhang gebietet es, eine Fragestellung zu verlangen, deren Formulierung zwar nicht von besonderen verwaltungsrechtlichen Kenntnissen getragen sein muss, die sich aber aus der Sicht des Bürgers und des Verwaltungsausschusses, der über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden hat, sowie des Rates, der nach § 22b Abs. 9 Satz 3 NGO das Bürgerbegehren abwenden kann, mit hinreichender Deutlichkeit und unter Zuhilfenahme der allgemeinen Auslegungsregelungen der §§ 133, 157 BGB aus dem Antrag selbst einschließlich seiner Begründung ergeben muss (vgl. Senat, Beschluss vom 10. September 2004 - 10 ME 76/04 -, NdsVBl. 2005, 52 mit weiteren Nachweisen; Beschluss vom 14. Oktober 2005 - 10 ME 75/05 -, n.v.). Daraus folgt, dass subjektive, im Laufe des Verfahrens erläuternde Vorstellungen der Initiatoren oder der Vertreter des Bürgerbegehrens sowie außerhalb des Bürgerbegehrens von ihnen zur Verfügung gestellte Informationen - etwa weitergehende Erläuterungen in der Presse, in Informationsschriften oder auf einer Internetseite - für die Auslegung der Fragestellung ohne Belang und nachträgliche Änderungen des Bürgerbegehrens ausgeschlossen sind (vgl. Senat, Beschluss vom 14. Oktober 2005 - 10 ME 75/05 -; Wefelmeier, KVR-NGO, § 22b NGO, Rdnr. 28a und 49).

Der Gegenstand eines Bürgerbegehrens kann auch auf eine Grundsatzentscheidung gerichtet sein, die dann ihrerseits vom Rat bei späteren Ausführungsbeschlüssen zu beachten ist. Aber auch auf Grundsatzfragen gerichtete Bürgerbegehren müssen ein Mindestmaß an Konkretheit aufweisen (vgl. Wefelmeier, a.a.O., Rdnr. 15a) und ebenfalls in sich widerspruchsfrei, inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Es ist

auch zulässig, mehrere inhaltlich zusammenhängende Anliegen - wie hier - in einer Fragestellung zusammenzuführen. Eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung ist in einem solchen Fall aber dann zu verneinen, wenn nicht ausgeschlossen ist, dass nicht alle in der Fragestellung aufgeführten Anliegen vollständig umgesetzt werden können, etwa weil ein ungelöster (nicht geregelter) Konflikt zwischen den verschiedenen Anliegen besteht. Auch hat die Verknüpfung mehrerer Anliegen in einer Fragestellung im Regelfall zur Folge, dass die Unzulässigkeit eines der Anliegen zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens insgesamt führt. Die nachträgliche Erforschung des „wahren“ Willens der Unterzeichner eines Bürgerbegehrens verbietet sich jedenfalls im Regelfall, weil die lediglich teilweise Aufrechterhaltung eines originären und demokratischen Votums der Bürgerschaft und die damit verbundene Ersetzung des tatsächlich manifest gewordenen Willens des gemeindlichen Trägerorgans durch die Annahme eines hypothetischen Willens, der sich auf die Gültigkeit allein eines Teils der getroffenen Entscheidung richtet, schon mit Blick auf die notwendige Berechenbarkeit demokratischer Entscheidungsprozesse, das Vertrauen in den unverfälschten Bestand ihrer Ergebnisse sowie dem daraus resultierenden besonderen Bedürfnis nach Rechtssicherheit und -klarheit jedenfalls an strenge Voraussetzungen geknüpft sein muss (vgl. VG Münster, Beschluss vom 2. März 1998 - 1 L 98/98 -, V.n.b., vgl. auch: Senat, Beschluss vom 10. September 2004 - 10 ME 76/04 -, a.a.O. mit weiteren Nachweisen; Wefelmeier, a.a.O., Rdnr. 27a).

Diesen Anforderungen genügt das Bürgerbegehren nicht. Mit dem Verwaltungsgericht erachtet der Senat die dem Bürgerbegehren zugrunde liegende Fragestellung - auch unter Berücksichtigung seiner Begründung und des Finanzierungsvorschlags - für nicht hinreichend bestimmt. Zwar kann ohne Zweifel zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens etwa die (grundsätzliche) Frage sein, ob anstatt eines beabsichtigten Ersatzbaus eine vorhandene Einrichtung (nur) saniert werden soll oder ob anstelle einer geplanten Sanierung die Einrichtung neu errichtet wird. Die Fragestellung ist aber unpräzise, wenn die Formulierungen „weitgehende Erhaltung“ des Freibades und Errichtung eines „funktionalen Hallenbades“ gebraucht werden. Die Attribute „weitgehend“ und „funktional“ decken jeweils einen großen Bereich von Fallgestaltungen ab und zeichnen sich deshalb gerade durch eine Unbestimmtheit aus. Es mangelt deshalb an Deutlichkeit, in welchem Umfang das bestehende Freibad erhalten bleiben soll und welche Bereiche saniert werden sollen. Allein der Umfang der für die Maßnahme vorgesehenen Finanzmittel zeigt dies nicht eindeutig auf. Entgegen der Ansicht der Beschwerde ist der Zusatz „weitgehend“ auch nicht bedeutungslos. Eine weitgehende Erhaltung unterscheidet sich von einer vollständigen Erhaltung, wobei das Maß der Erhaltung nicht näher umschrieben wird.

Auch beschränkt sich die Formulierung „weitgehender Erhalt des Freibades“ inhaltlich nicht darauf, das Freibad nicht zugunsten eines Neubaus aufgeben zu wollen. Ebenso bleibt bei objektiver Betrachtung unklar, worauf der Zusatz „funktionell“ in der Fragestellung in Bezug auf den Neubau eines Hallenbades abzielt. Auch die Beschwerde zeigt dies nicht auf. Der Begriff „funktionell“ steht inhaltlich allein für „in Bezug auf die Funktion“ oder „wirksam“ (vgl. Duden, Deutsche Rechtschreibung, 23. Aufl. 2004; Wahrig, Deutsche Rechtschreibung, 2006).

Daneben ist die Fragestellung auch deshalb unbestimmt, weil sich die mit ihr verfolgten Anliegen aller Voraussicht nach nicht vollständig umsetzen lassen; insoweit besteht zwischen den Anliegen im Falle ihrer (vollständigen) Umsetzung ein nicht geregelter Konflikt und es bleibt unklar, in welcher Weise dieser aufzulösen ist. Die Antragsteller verbinden ihre Anliegen „Erhaltung des Freibades“ und „Neubau eines Hallenbades“ mit dem Anliegen, für diese Maßnahmen nicht mehr als 7 Millionen Euro aufzuwenden, und zwar für die Sanierung des Freibades 2,6 Millionen Euro und für den Neubau des Hallenbades 4,4 Millionen Euro. Der in die Fragestellung (Sachentscheidung) des Bürgerbegehrens aufgenommenen Kostenobergrenze für die Sanierungs- und Herstellungsmaßnahmen soll - im Gegensatz zum Kostendeckungsvorschlag nach § 22b Abs. 4 Satz 3 NGO - gerade eine bindende Wirkung zukommen. Die Antragsteller heben dies besonders hervor. Es ist aber im Zeitpunkt des Eingangs des Bürgerbegehrens am 5. März 2008 zu erwarten gewesen, dass die voraussichtlichen Kosten für die Erhaltung des Freibades und für den Neubau des Hallenbades einen Betrag von 7 Millionen Euro überschreiten würden. Die Antragsteller führen hierzu aus, die von ihnen angesetzten Kosten stimmten mit der Alternativplanung des beauftragten Planungsbüros, die der Bürgermeister der Stadt Alfeld in einem Pressegespräch am 15. November 2007 (Bl. 64 der Gerichtsakte) erwähnt habe, überein, so dass kein Anlass bestanden habe, diese fachkundig ermittelten Aufwendungen gesondert überprüfen zu lassen. Jedoch ist die Stadt Alfeld bereits im November 2007 davon ausgegangen, dass die Sanierung des Freibades und der Neubau des Hallenbades mehr als 7 Millionen Euro kosten werden. Schon nach dem damaligen Erkenntnisstand mussten für den Erhalt des Freibades 2,3 Millionen Euro und für einen Neubau des Hallenbades 4,7 Millionen Euro zuzüglich nicht näher bezifferter Nebenkosten aufgewendet werden. Neben den genannten Nebenkosten werden auch sicher zu erwartende Kostensteigerungen dazu führen, dass die vom Bürgerbegehren vorgesehene Kostenobergrenze von 7 Millionen Euro für die Alternativplanung nicht eingehalten werden kann. Zudem sieht das Bürgerbegehren für den Neubau eines Hallenbades Aufwendungen in Höhe von bis zu 4,4 Millionen Euro vor, obwohl das beauftragte Planungsbüro im Novem-

ber 2007 hierfür bereits einen Betrag in Höhe von 4,7 Millionen Euro zuzüglich Nebenkosten angesetzt hatte.

2.

Der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens steht darüber hinaus entgegen, dass es an einem ausreichenden Vorschlag zur Deckung der mit der Sachentscheidung verbundenen Kosten gemäß § 22b Abs. 4 Satz 3 NGO fehlt.

Nach dieser Bestimmung hat ein Bürgerbegehren anzugeben, welche Kosten mit der Maßnahme verbunden sind und wie diese im Rahmen des Haushaltsrechts gedeckt werden können. Sofern die Maßnahme nicht nur einmalige Herstellungs- oder Anschaffungskosten verursacht, sind zum einen die zu erwartenden Folgekosten - etwa Unterhaltungs- und Betriebskosten - zu benennen und deren Höhe anzugeben; zum anderen ist ein Vorschlag zur Deckung dieser Kosten notwendig. Im Hinblick auf die erforderliche Prognose über die mit dem Projekt verbundenen Kosten ist zu beachten, dass angesichts der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte und dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft (§ 82 NGO) der Kostenfaktor der für die Realisierung eines kommunalen Projekts maßgeblich bestimmende Gesichtspunkt ist. Deshalb darf der Aspekt der finanziellen Realisierbarkeit des Vorhabens nicht vernachlässigt werden. Damit die Bürger und Bürgerinnen sich ihrer Verantwortung bei der Abstimmung bewusst werden, ist eine möglichst umfassende Information über die finanziellen Folgen eines Projekts unerlässlich. Dies schließt die Beschreibung der Mittel und der Wege ein, auf denen sie aufgebracht werden sollen (vgl. Senat, Beschluss vom 11. August 2003 - 10 ME 82/03 -, NVwZ-RR 2004, 62 mit weiteren Nachweisen). Zudem dürfen Aufwendungen, die mit dem Verzicht auf ein bereits begonnenes Projekt verbundenen sind, nämlich sowohl die mit der Beendigung des Vorhabens erst entstehenden Kosten als auch die Aufwendungen, die sich bei Realisierung des mit dem Bürgerbegehren verfolgten Alternativvorschlags als nutzlos erweisen, nicht unberücksichtigt bleiben. Wie der Regelung in § 22b Abs. 4 Satz 3 NGO zu entnehmen ist, soll für die Entscheidung der Bürger auch von maßgeblicher Bedeutung sein, welche - auch langfristigen - Auswirkungen die Entscheidung auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinde hat. Gerade wenn die Bürger darüber entscheiden sollen, ob ein begonnenes Vorhaben zugunsten eines alternativen Projektes beendet werden soll, wäre es im Hinblick auf eine umfassende Information über die finanziellen Folgen eines Projekts unzureichend und damit verfälschend, lediglich die Aufwendungen für das Alternativprojekt zu benennen, ohne die für das laufende Vorhaben bereits aufgewandten Mittel und im Zusammenhang mit der Beendigung dieses Vorhabens zu erwartenden Folgekos-

ten - etwa Schadensersatzleistungen oder Vertragsstrafen - anzuführen (vgl. Ritgen, NWVBl. 2003, 87 [91]; Waechter, NordÖR 2005, 89 [92]; Wefelmeier, a.a.O. Rdnr. 32; Thiele, Nds. Gemeindeordnung - 8. Aufl. 2008 -, § 22b Nr. 5; noch offen gelassen: Senat, Beschluss vom 11. August 2003 - 10 ME 82/03 -, a.a.O.).

Dabei dürfen die Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag nicht überspannt werden, weil die Antragsteller regelmäßig nicht über das Fachwissen einer Behörde verfügen (Senat, Beschluss vom 14. Oktober 2004 - 10 ME 75/05 -; Beschluss vom 24. März 2000 - 10 M 986/00 -, NdsVBl. 2000, 195). Deshalb genügen überschlägige, aber schlüssige Angaben über die geschätzte Höhe der anfallenden Kosten und die Folgen der Umsetzung der Maßnahme für den Gemeindehaushalt. Dabei sind die Initiatoren aber gehalten, sich über die Höhe der Kosten bei sachkundigen Stellen zu informieren und sich mit der Haushaltslage vertraut zu machen. So kann erwartet werden, dass die Initiatoren eines Bürgerbegehrens notwendige Informationen bei der Verwaltung erfragen, beispielsweise die Höhe der bisherigen Betriebs- und Folgekosten einer vorhandenen Einrichtung und der mit einer vorzeitigen Beendigung eines Vorhabens verbundenen Kosten. Mit Blick auf die Zielrichtung der bürgerschaftlichen Beteiligung nach § 22b NGO sind die Kommunen im Regelfall gehalten, auf Nachfrage der Initiatoren die für die Durchführung eines Bürgerbegehrens erforderlichen Informationen und Auskünfte zu geben, soweit die Kommunen über die betreffenden Informationen verfügen und die Auskünfte ohne weitere erhebliche Bemühungen gegeben können; eine darüber hinausgehende Unterstützungspflicht trifft die Kommunen nicht.

Machen die Initiatoren eines Bürgerbegehrens geltend, dass das von ihnen vorgeschlagene Vorhaben günstiger ist als das vom Rat beschlossene oder in Aussicht genommene Vorhaben, entbindet sie das nicht von der Angabe der Höhe der zu erwartenden Kosten ihres Vorschlages (vgl. Senat, Beschluss vom 24. März 2000 - 10 ME 986/00 -, NdsVBl. 2000, 195; Waechter, NordÖR 89 [91] mit weiteren Nachweisen; s. auch Wefelmeier, a.a.O., Rdnr. 32 für den Fall eines Bürgerbegehrens mit dem Ziel der Fortführung einer bestehenden Einrichtung); allein ein Vorschlag, in welcher Weise diese Kosten gedeckt werden sollen, ist entbehrlich, wenn der Rat ein kostenaufwendigeres Vorhaben beschlossen hat. Letzteres gilt aber nur, wenn sich das vom Rat beschlossene Vorhaben nicht nur mit Blick auf die einmaligen Anschaffungs- und Herstellungskosten, sondern auch in Bezug auf die Folgekosten als aufwendiger erweist.

Nach Maßgabe dessen ist ein Kostendeckungsvorschlag nach § 22 Abs. 4 Satz 3 NGO nicht entbehrlich, weil nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden kann, dass das mit dem Bürgerbegehren verfolgte Vorhaben lediglich eine kleinere und kostengünstigere Alternative zu dem vom Rat beschlossenen Bau eines Allwetterbades ist. Zwar liegen die einmaligen Anschaffungs- und Herstellungskosten des vom Rat beschlossenen Allwetterbades deutlich über denen des dem Bürgerbegehren zugrunde liegenden Vorschlags. Es erscheint aber fraglich, ob die Folgekosten für Unterhalt und Betrieb des vorgeschlagenen Frei- und Hallenbades ebenfalls unter denen des geplanten Allwetterbades liegen. So soll das von den Antragstellern vorgeschlagene Frei- und Hallenbad über zwei Hauptbecken - ein 25-m-Becken sowie ein 50-m-Becken - verfügen, während für das Allwetterbad nur ein Hauptbecken - ein 25-m-Becken - vorgesehen ist. Hiernach spricht Überwiegendes dafür, dass der Unterhaltungs- und Energieaufwand für das Allwetterbad voraussichtlich geringer als der für das vorgeschlagene Frei- und Hallenbad sein wird. Die von den Antragstellern angesprochenen Synergieeffekte auf Grund der örtlichen Zusammenlegung beider Bäder, die im Vergleich zu den bisherigen Unterhaltungs- und Betriebskosten aller Voraussicht nach zu Kosteneinsparungen führen werden, treffen auch auf das vom Rat beschlossene Allwetterbad zu.

Zu Recht hat das Verwaltungsgericht den Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens auch deshalb für unzureichend erachtet, weil überhaupt Angaben zur Höhe der Folge- und Betriebskosten ihres Vorschlages fehlen. Außerdem finden die zu erwartenden Aufwendungen, die mit der Beendigung des vom Rat beschlossenen Vorhabens verbunden sind, in dem Bürgerbegehren keine Erwähnung.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 Satz 1, 53 Abs. 3 Nr. 1, 52 Abs. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§ 152 Abs. 1 VwGO, 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Volk

Hüsing

Süllow