

Az.: 4 B 209/08
7 L 259/08



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. des Herrn

2. des Herrn

3. der Frau

prozessbevollmächtigt:

- Antragsteller -
- Beschwerdeführer -

gegen

die Landeshauptstadt Dresden
vertreten durch die Oberbürgermeisterin
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Antragsgegnerin -
- Beschwerdegegnerin -

wegen

Zulassung des Bürgerbegehrens; Antrag nach § 123 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Heinlein

am 29. September 2008

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 20. Mai 2008 - 7 L 259/08 - wird zurückgewiesen.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,00 € festgesetzt.

Gründe

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts, durch den ihr Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt wurde, bleibt ohne Erfolg.

Die von den Antragstellern innerhalb der Beschwerdefrist dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO im Beschwerdeverfahren beschränkt ist, geben zur Änderung des angefochtenen Eilbeschlusses keine Veranlassung. Nach Ablauf der Beschwerdebegründungsfrist eingetretene Änderungen der Sach- und Rechtslage, die weder vorgetragen noch offensichtlich sind, dürfen im Beschwerdeverfahren nicht berücksichtigt werden (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 29.3.2007, SächsVBl. 2007, 167; Beschl. v. 5.10.2007, SächsVBl. 2008, 23 m. w. N.).

1. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur vorläufigen Zulassung des Bürgerbegehrens „Welterbe erhalten durch Elbtunnel am Waldschlößchen“ mit der Begründung abgelehnt, der Antrag richte sich auf eine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache. Die vorläufige Zulassung eines Bürgerbegehrens sei mit dessen gesetzlicher Ausgestaltung grundsätzlich unvereinbar. Mit der Zulassung eines Bürgerbegehrens beginne die gesetzliche Frist von drei Monaten für die Durchführung des Bürgerentscheids (§ 25 Abs. 3 Satz 3 SächsGemO). Erweise sich ein - ggf. erfolgreicher - Bürgerentscheid im Nachhinein als unwirksam, gehe die Abstimmung ins Leere. Auch könne die Vorläufigkeit

eines Bürgerentscheids das Abstimmungsverhalten beeinflussen. Im Hinblick darauf komme die vorläufige Zulassung eines Bürgerbegehrens nur dann in Betracht, wenn die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bereits im Eilverfahren mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit festgestellt werden könne, die Zulassung also rechtswidrig oder gar willkürlich versagt worden sei und der mit einem Hauptsacheverfahren verbundene Zeitablauf voraussichtlich eine Erledigung des Bürgerbegehrens zur Folge hätte.

Nach diesem Maßstab sei der Antrag abzulehnen. Da eine Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens in dem von der Sächsischen Gemeindeordnung vorgesehenen Verfahren noch nicht getroffen worden sei - die Rechtsaufsichtsbehörde habe über den vom Oberbürgermeister eingelegten erneuten Widerspruch (§ 52 Abs. 2 Satz 5 SächsGemO) gegen den Stadtratsbeschluss zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens noch nicht entschieden -, beehrten die Antragsteller vorläufigen *vorbeugenden* Rechtsschutz. Dessen besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen lägen nicht vor.

Insbesondere könne die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht mit einer derartigen Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, dass eine gegenteilige Entscheidung im Hauptsacheverfahren praktisch ausgeschlossen sei. Die zwischen dem Stadtrat und dem Oberbürgermeister streitigen Fragen, ob ein kassatorisches - und deshalb verfristetes (§ 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO) - Bürgerbegehren vorliege, und ob es einen hinreichenden Kostendeckungsvorschlag (§ 25 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO) enthalte, müsse der Klärung im Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben. Zumindest könne nicht festgestellt werden, dass der Widerspruch des Oberbürgermeisters offensichtlich rechtswidrig oder gar willkürlich erhoben worden oder dass es bei der Ausübung verfahrensrechtlich eingeräumter Befugnisse zu unangemessenen Verzögerungen gekommen sei. Aus dem Gebot der Gewährung effektiven Rechtsschutzes lasse sich nichts anderes ableiten. Insbesondere bestehe kein Anspruch darauf, dass ein Bürgerentscheid an einem bestimmten Tag (etwa zusammen mit den Kommunalwahlen) durchgeführt werde.

2. Mit ihrem fristgerechten Beschwerdevorbringen machen die Antragsteller demgegenüber geltend, das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass die Voraussetzungen sowohl für eine Vorwegnahme der Hauptsache als auch für die Gewährung vorbeugenden Rechtsschutzes vorlägen. Zudem sei der Anspruch der Antragsteller auf effektiven Rechtsschutz und auf rechtliches Gehör verletzt. Bei richtiger Behandlung des Bürgerbegehrens stelle sich die vom

Verwaltungsgericht angesprochene Frage einer nachträglichen Unwirksamkeit der Abstimmung nicht. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens liege auf der Hand. Die Ausschlussfrist des § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO greife wegen der bereits erstinstanzlich vorgetragenen Änderung der Sach- und Rechtslage und wegen des vorangegangenen Bürgerentscheids vom 27.2.2005 („wiederholender Grundsatzbeschluss“) nicht ein. Eines Kostendeckungsvorschlags habe es nicht bedurft. Die Antragsteller hätten glaubhaft gemacht, dass ein Elbtunnel keine Mehrkosten verursache, zumal der Sächsische Staatsminister für Wirtschaft und Arbeit Fördermittel für die planfestgestellte Brücke-Tunnel-Kombination gesperrt habe. Die besonderen Sachentscheidungsvoraussetzungen für die Gewährung vorbeugenden Rechtsschutzes seien erfüllt. Das Regierungspräsidium Dresden habe die Entscheidung über den Widerspruch des Oberbürgermeisters über Wochen hinweg verzögert, obwohl es im Jahr 2006 in der Lage gewesen sei, die Bauaufträge für die Waldschlößchenbrücke auf den Widerspruch des Oberbürgermeisters innerhalb weniger Tage zu vergeben.

Mit Schriftsatz vom 13.8.2008 haben die Antragsteller eine Kopie des Protokolls des Termins zur mündlichen Verhandlung des Verwaltungsgerichts Dresden vom 26.6.2008 im Verfahren 3 K 923/04 sowie einen Zeitungsartikel vom 31.7.2008 zur Gerichtsakte gereicht. Die Antragsteller machen insoweit geltend, die Kosten des Brückenbaus seien durch die während des Bauverzugs gestiegenen Stahlpreise deutlich höher als bislang veranschlagt. Das von der Antragsgegnerin beauftragte Ingenieurbüro habe die angeblichen Mehrkosten für einen Tunnelbau deutlich zu hoch angesetzt.

3. Die Antragsgegnerin tritt der Beschwerde entgegen. Die Beschwerdebegründung setze sich nicht hinreichend mit den Gründen des angefochtenen Beschlusses auseinander; im Übrigen habe das Verwaltungsgericht den Eilantrag zu Recht abgelehnt.

4. Die Darlegungen der Antragsteller führen zu keiner Änderung des angefochtenen Beschlusses.

Das Verwaltungsgericht hat zutreffend ausgeführt, dass die Antragsteller eine einstweilige Anordnung zur Gewährung vorbeugenden vorläufigen Rechtsschutzes sowie eine Vorwegnahme der Hauptsache begehren. Für ein solches Rechtsschutzbegehren kommt ein Anordnungsanspruch (§ 123 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO) nur ausnahmsweise dann in Betracht, wenn schon im Eilverfahren mit überwiegender Wahrchein-

lichkeit festgestellt werden kann, dass das Bürgerbegehren insgesamt zulässig ist und dem jeweiligen Antragsteller ein nicht mehr wieder gutzumachender, unzumutbarer Nachteil droht (siehe BayVGh, Beschl. v. 6.11.2000, BayVBl. 2001, 500; NdsOVG, Beschl. v. 24.3.2000 - 10 M 986/00 -, juris; OVG NRW, Beschl. v. 15.7.1997, NVwZ-RR 1999, 140 f.; OVG Rh.-Pf., Beschl. v. 10.10.2003 - 7 B 11392/03 -, juris Rn. 10). Die vorläufige Zulassung eines Bürgerbegehrens ist mit dessen gesetzlicher Ausgestaltung in § 25 SächsGemO und dem Wesen des Bürgerbegehrens grundsätzlich nicht vereinbar, zumal die Vorläufigkeit eines Bürgerbegehrens Einfluss auf das Abstimmungsverhalten hat (so auch BayVGh a. a. O.).

Ausgehend davon liegt kein Anordnungsanspruch vor. Entgegen den Ausführungen der Antragsteller liegt es nicht etwa auf der Hand, dass das Bürgerbegehren die gesetzliche Ausschlussfrist des § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO wahrt. Nach der genannten Vorschrift muss ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, innerhalb von zwei Monaten nach der öffentlichen Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden, im Regelfall also zwei Monate nach der in öffentlicher Sitzung erfolgten Beschlussfassung des Gemeinderats (zur Fristbestimmung siehe SächsOVG, Beschl. v. 14.7.2008, SächsVBl. 2008, 218 f. m. w. N.). Unter welchen Voraussetzungen von einem solchen sog. kassatorischen Bürgerbegehren auszugehen ist, wurde in der Rechtsprechung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts bislang nicht abschließend geklärt. Mit Blick auf die von § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO bezweckte Rechtssicherheit und den Vorrang der Entscheidungsbefugnis des Gemeinderats im System der repräsentativen Demokratie (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 14.7.2008 a. a. O.; ablehnend Jung, SächsVBl. 2007, 173, 178) dürfte ein Bürgerbegehren nicht nur dann als kassatorisch anzusehen sein, wenn es ausdrücklich die Aufhebung eines Gemeinderatsbeschlusses zum Gegenstand hat, sondern auch dann, wenn es auf die Änderung eines Ratsbeschlusses in wesentlichen Punkten zielt (zu vergleichbaren Fristenregelungen siehe OVG Rh.-Pf., Beschl. v. 10.10.2003 a. a. O. Rn. 18 sowie VG Gießen, Ur. v. 11.6.2008 - 8 E 2131/07 -, juris Rn. 24 m. w. N.).

Nach diesem Maßstab bedarf es für die Beurteilung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zunächst der Klärung, welche Ratsbeschlüsse zum Bau der Waldschlößchenbrücke vorliegen. Substanzierte Darlegungen zu dieser Beschlusslage sind dem Vorbringen der Antragsteller weder im Ausgangs- noch im Beschwerdeverfahren zu entnehmen. Die von den Antragstellern erstinstanzlich als Anlage 2 vorgelegte Beschlussvorlage des damaligen Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin deutet eher darauf hin, dass sich der Stadtrat zuletzt am

12.6.2007 für den Bau der planfestgestellten Waldschlößchenbrücke ausgesprochen hat (siehe Anlage 2, Seite 21). Der Antrag auf Durchführung des Bürgerbegehrens „Welterbe erhalten durch Elbtunnel am Waldschlößchen“ wurde dagegen erst am 11.3.2008 - also deutlich mehr als zwei Monate nach der letzten aktenkundigen Beschlussfassung vom 12.6.2007 - von den Antragstellern übergeben. Schon angesichts dieses Zeitablaufs liegt die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens jedenfalls nicht offensichtlich auf Hand. Soweit die Antragsteller geltend machen, die gesetzliche Ausschlussfrist des § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO sei wegen einer nachträglich geänderten Sach- und Rechtslage nicht anwendbar, überzeugt dies schon deshalb nicht ohne weiteres, weil ein Verlust des „Welterbetitels“ für das Dresdner Elbtal nicht erst seit dem Stadtratsbeschluss vom 12.6.2007, sondern spätestens seit dem Beschluss des Welterbekomitees vom 11.7.2006 droht, das Dresdner Elbtal wegen des streitigen Brückenbauvorhabens auf die „Liste des gefährdeten Erbes der Welt“ nach Art. 11 Abs. 4 der Welterbekonvention zu setzen (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 9.3.2007, SächsVBl. 2007, 138, 139 f.). Im Hinblick darauf ist es - entgegen der Auffassung der Antragsteller - rechtlich unerheblich, ob ein „wiederholender Grundsatzbeschluss“ des Stadtrats möglicherweise geeignet ist, die Ausschlussfrist des § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO erneut in Lauf zu setzen. Insgesamt bestehen danach erhebliche Zweifel, ob das Bürgerbegehren den Anforderungen des § 25 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO genügt. Schon dies schließt den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung insgesamt aus.

Ob das Bürgerbegehren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Kostendeckung i. S. v. § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO enthält, erscheint beim derzeitigen Verfahrensstand ebenfalls zweifelhaft. Der Deckungsvorschlag für die Kosten der verlangten Maßnahmen muss zur Gewährleistung einer hinreichenden Entscheidungsgrundlage für die Abstimmungsberechtigten grundsätzlich den gesamten finanziellen Aufwand für die Verwirklichung des Begehrens umfassen, also sowohl Herstellungs- oder Erwerbskosten als auch Folgekosten, die für den Unterhalt, Betrieb und Wartung voraussichtlich entstehen (NdsOVG, Beschl. v. 24.3.2000 - 10 M 986/00 -, juris Rn. 8 m. w. N.; Spöner, in: Spöner/Jacob/Musall/Sollondz, Kommunalverfassungsrecht Sachsen Bd. I, Stand Juni 2008, SächsGemO, § 25 Anm. 4). Dieser Aufwand muss durch gesetzlich zulässige und durchführbare Einnahmemöglichkeiten voraussichtlich gedeckt sein, wobei auch Kostenschätzungen zulässig sind. Eines Deckungsvorschlags bedarf es nicht, wenn die beantragte Maßnahme keinerlei Kosten verursacht oder offensichtlich günstiger als ein von der Gemeinde bereits beschlossenes Vorhaben ist. An Inhalt und Formulierung eines Kostendeckungsvorschlags

dürfen allerdings insbesondere bei größeren technischen Vorhaben keine überzogenen Anforderungen gestellt werden; insoweit reicht es aus, wenn die Höhe der voraussichtlichen Kosten in nachvollziehbarer Weise überschlägig beziffert werden (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 24.3.2000, a. a. O.; Jung, SächsVBl. 2007, 173, 177 m. w. N.).

Daran gemessen erscheint es beim derzeitigen Verfahrensstand zweifelhaft, ob das Bürgerbegehren den Anforderungen des § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO entspricht. In ihrem Antrag vom 11.3.2008 bezifferten die Antragsteller die Baukosten für einen - noch zu planenden - vierspurigen Tunnel unter Hinweis mehrere Gutachten auf zwischen 150 und 177 Mio. €; hinzu sollen Entschädigungs- und Umbaukosten von etwa 6 Mio. € kommen. Von den so errechneten Gesamtkosten in Höhe von 156 bis 183 Mio. € sollen 90 % der förderfähigen Kosten (etwa 96 Mio. €) „entsprechend der Zusage des Freistaates Sachsen“ getragen werden. Die verbleibenden Kosten sollen „unverändert“ in Höhe von etwa 15 Mio. € durch Dritte und durch bereits in den Haushalt eingestellte Eigenmittel der Antragsgegnerin in Höhe von etwa 43 Mio. € finanziert werden. Zusätzliche Mittel in Höhe von etwa 2 Mio. € bis 29 Mio. € sollen in künftige Haushalte der Antragsgegnerin eingestellt werden, soweit sie nicht der Bund übernehme. Die Betriebs- und Wartungskosten des vorgesehenen Tunnels lägen unterhalb der Kosten des planfestgestellten Verkehrszugs. Erhebliche Zweifel am Vorliegen eines hinreichenden Kostendeckungsvorschlags ergeben sich für den Senat jedenfalls daraus, dass die vorliegende Förderzusage des Freistaates Sachsen für den planfestgestellten Verkehrszug aus haushaltsrechtlichen Gründen wohl nicht ohne weiteres auf einen - erst noch zu planenden - Elbtunnel übertragen werden kann, dessen Förderfähigkeit bislang nicht einmal geprüft werden konnte. Ebenso wenig versteht es sich von selbst, dass Kostenzusagen Dritter (genannt wurden DREWAG, Stadtentwässerung Dresden und DVB AG) für einen wesentlich geänderten Verkehrszug, der erst in mehreren Jahren realisiert werden könnte, unverändert aufrecht erhalten bleiben.

Soweit die Antragsteller im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes geltend machen, eines Kostendeckungsvorschlags bedürfe es nicht, weil eine Tunnellösung - zumal mit Blick auf die zwischenzeitlich gestiegenen Stahlpreise - erheblich kostengünstiger sei als die bereits im Bau befindliche Waldschlösschenbrücke, muss die Prüfung der Frage, ob sich dieser Kostenvergleich trotz des besonderen technischen Aufwands für einen Tunnels als tragfähig erweist, einem eventuellen Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben. Damit liegt die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 25 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO nicht von vornherein auf der Hand.

Von einem offensichtlich zulässigen Bürgerbegehren kann danach - entgegen dem Beschwerdevorbringen - insgesamt keine Rede sein. Ob es der Rechtsaufsichtsbehörde in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht möglich gewesen wäre, schneller über den Widerspruch des Oberbürgermeisters gegen den Ratsbeschluss entscheiden, ist im Beschwerdeverfahren rechtlich unerheblich. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs oder des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz durch das Verwaltungsgericht, wie sie die Antragsteller rügen, liegt nicht vor. Das Verwaltungsgericht hat das Vorbringen der Antragsteller ersichtlich zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen. Ebenso wenig hat das Verwaltungsgericht die Anforderungen an die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes verkannt.

Da das Verwaltungsgericht den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu Recht abgelehnt hat, ist die Beschwerde mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47, 52 Abs. 1, 53 Abs. 3 Nr. 1 GKG. Der Senat orientiert sich dabei an der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die die Beteiligten keine Einwendungen erhoben haben.

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

gez.:
Künzler

Meng

Heinlein