

Marburg, im Januar 2019

**Gutachten**  
**zur Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens über das Projekt „CityBahn“**  
**in der Landeshauptstadt Wiesbaden**

Erstellt von

**Rechtsanwalt Prof. Herbert Landau**  
Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.

**Prof. Dr. Sven Simon**  
Inhaber des Lehrstuhls für Völkerrecht und Europarecht mit öffentlichem Recht  
an der Philipps-Universität Marburg

**Das Gutachten enthält vom Auftraggeber zur Verfügung gestellte vertrauliche Informationen, deren Weitergabe in den Verantwortungsbereich des Auftraggebers fällt.**

## **A. Sachverhalt**

Seit dem Jahr 2016 verfolgt die ESWE Verkehrsgesellschaft mbH Wiesbaden als kommunales Verkehrsunternehmen Pläne zum Bau einer Stadtbahn als Verbindung von Bad Schwalbach über Wiesbaden nach Mainz. Ziel der Planung ist es, möglichst viele Teilnehmer des motorisierten Individualverkehrs zum Umstieg auf den öffentlichen Personennahverkehr zu bewegen. Bisherige Planungen für eine Stadtbahn in Wiesbaden verliefen ergebnislos. Nach § 8 Abs. 3 S. 1 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) sind die von den Ländern benannten Aufgabenträger für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr zuständig. Nach § 5 Abs. 1 S. 1 Var. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen (ÖPNVG) sind dies in Hessen die kreisfreien Städte, sodass sich hieraus eine Zuständigkeit der Stadt Wiesbaden ergibt. Die CityBahn soll ab dem Jahr 2022 zwischen dem Hauptbahnhof in Mainz und der Hochschule RheinMain in Wiesbaden verkehren und täglich bis zu 100.000 Fahrgäste befördern. Im Gegensatz zu vergangenen Planungen wird bei der CityBahn die Mitnutzung der bestehenden Mainzer Straßenbahninfrastruktur von Beginn eingeplant. Neben einer Verkürzung der Reisezeit der Fahrgäste soll die CityBahn die Lärm- und Abgasimmissionen in der Landeshauptstadt Wiesbaden deutlich senken. Das Immissionsminderungspotential der CityBahn wird auf jährlich rund 4.500 Tonnen CO<sub>2</sub> geschätzt.

Die Infrastrukturinvestitionskosten für die Herstellung des Fahrweges werden auf der Basis der Voruntersuchung für die Gesamtstrecke von Bad Schwalbach bis zur Hochschule Mainz auf rund 305 Millionen Euro geschätzt (Stand: 2016). Dabei untergliedern sich die Kosten wie folgt: 70 Millionen Euro für den Streckenabschnitt Bad Schwalbach bis Wiesbaden Simeonhaus, 52 Millionen Euro für den Streckenabschnitt Wiesbaden Simeonhaus bis Wiesbaden Hochschule, 149 Millionen Euro für den Streckenabschnitt Wiesbaden Hochschule bis Brückenkopf Theodor-Heuss-Brücke und weitere 34 Millionen Euro für den restlichen Streckenabschnitt auf dem Gebiet des Bundeslandes Rheinland-Pfalz. Für den auf Wiesbadener Gemarkung belegenen Teil der Schienenstrecke übernimmt der Bund voraussichtlich 60 Prozent und das Land Hessen voraussichtlich weitere 27,5 Prozent der Infrastrukturinvestitionskosten in Höhe von 201 Millionen Euro. Bei der Stadt Wiesbaden verbleiben die restlichen 12,5 Prozent der Kosten. Die Gesamtinvestitionskosten, einschließlich der Planungskosten und der Fahrzeugbeschaffungskosten, werden in der Vorplanung mit 448 Millionen Euro an-

gegeben. Eine Nutzen-Kosten-Untersuchung nach der Standardisierten Bewertung der Version 2016 hat bezogen auf die Gesamtstrecke einen Nutzen-Kosten-Quotienten von 1,5 (Stand: Dezember 2017) ergeben, sodass der gesamtwirtschaftliche Nutzen der CityBahn die voraussichtlichen Kosten des Projekts übersteigt. Der Bau der CityBahn ist damit auch grundsätzlich förderfähig.

In einem Konsortialvertrag zwischen den kommunalen Verkehrsgesellschaften der Städte Wiesbaden und Mainz, der WVV Wiesbaden Holding GmbH und der Mainzer Stadtwerke AG, haben die Vertragsparteien festgelegt, dass für die Realisierung der CityBahn, die sich auf einer neuen, ca. 40 Kilometer langen zweigleisigen Straßenbahntrasse von Bad Schwalbach über Wiesbaden nach Mainz und umgekehrt erstrecken soll, eine gemeinsame Gesellschaft in der Rechtsform einer GmbH, die CityBahn GmbH, gegründet werden soll. In einer ersten Phase soll die Strecke von der Hochschule RheinMain in Wiesbaden bis zum Anschluss an die Hochschule Mainz realisiert werden.

Unter § 1 des Konsortialvertrags (Gemeinsame Gesellschaft) wurde vereinbart:

„(1) Die Parteien sind übereingekommen, das in der Präambel beschriebene Ziel in einer gemeinsamen Gesellschaft in der Rechtsform einer GmbH („Gesellschaft“) zu verfolgen. Zu diesem Zweck haben die Parteien eine Gesellschaft gegründet.

(2) Die Gesellschaft firmiert unter dem Namen „CityBahn GmbH“.

(3) Gegenstand des Unternehmens der Gesellschaft sind die Planung, der Bau (Bauleitung, Steuerung und Überwachung) und der Betrieb für die CityBahn Mainz – Wiesbaden – Bad Schwalbach (in Verbindung mit dem vorhandenen Mainzer Straßennetz).

[...]

(6) Die Dauer der Gesellschaft ist unbestimmt. Sie beträgt aber mindestens fünf Jahre.

(7) Die nähere Ausgestaltung der Gesellschaft ergibt sich aus dem in der Anlage beigefügten Gesellschaftsvertrag. Dieser ist bei Aufnahme weiterer Gesellschafter bei Bedarf anzupassen.

(8) Für den Fall der Übertragung von Geschäftsanteilen an Dritte wird der übertragende Gesellschafter dafür Sorge tragen, dass der Erwerber verbindlich zum Beitritt zu diesem Konsortialvertrag verpflichtet wird.“

Unter § 4 des Konsortialvertrages werden die Grundsätze der Unternehmenspolitik festgehalten:

„(1) Die Parteien vereinbaren eine vertrauensvolle und partnerschaftliche Zusammenarbeit zum Wohle der Gesellschaft. Die Parteien werden darauf hinwirken, dass die Gesellschaft unter eigener Verantwortung das in der Präambel vereinbarte Ziel unternehmerisch sowie marktorientiert erfüllt.

(2) Maßnahmen zur Erreichung des vorgenannten Ziels haben unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit zu erfolgen.

(3) Entscheidungen in allen Planungs- und Baufragen auf dem Gebiet einer der drei Gebietskörperschaften Wiesbaden, Mainz und Rheingau-Taunus-Kreis können nicht ohne das zustimmende Votum des in den Gebietsgrenzen der zugehörigen Gebietskörperschaft ansässigen Gesellschafters getroffen werden.

(4) Entscheidungen, die den Betrieb der CityBahn betreffen, insbesondere Fragen zur Fahrzeugbreite und zur Konfiguration der Fahrzeuge, werden gemeinschaftlich und im Konsens nach Maßgabe von Wirtschaftlichkeit, Zukunftsfähigkeit und Praktikabilität getroffen.

(5) Die Parteien unterstützen sich gegenseitig bei der Definition und dem Einwerben von Zuschüssen von Bund und Ländern sowie Finanzierungen.“

#### § 5 des Konsortialvertrages enthält schließlich Regelungen zur Finanzierung der Gesellschaft:

„(1) Die Finanzierung der Gesellschaft in den Projekt- und Bauphasen erfolgt durch die Gesellschafter sowie durch Bundes- und Landeszuschüsse in einer Weise, die sicherstellt, dass die Planungs- und Baukosten bei den jeweils betroffenen Verkehrsunternehmen aktiviert werden können.

(2) Die Finanzierung durch einen Gesellschafter einschließlich eventueller projektgebundener Bundes- und Landeszuschüsse an diesen Gesellschafter bzw. das zugehörige Verkehrsunternehmen sowie eventuelle Zuschüsse des RMV müssen die Kosten für die jeweiligen Planungs-, Bau- und sonstigen zugehörigen Aufträge eines Projektes in den Gebietsgrenzen der zugehörigen Gebietskörperschaft abdecken.

(3) Bewilligte, erhaltene und nicht ausgeschöpfte Budget- oder Haushaltsmittel für Planung und Bau können auf das Folgejahr übertragen werden.

(4) Die Eigenkosten der Gesellschaft, zu denen u. a. Kosten der Öffentlichkeitsarbeit, Jahresabschlusskosten und Gesellschaftsanlaufkosten gehören, werden wie folgt verteilt:

Solange nur MSW und WVV Gesellschafter sind, wird sich auf einen Schlüssel von allen nicht direkt Planungs- oder Bauaufträgen zuzuordnenden Kosten von 20 % MSW und 80 % WVV geeinigt. [...]“

#### § 11 des Konsortialvertrages (Projektierung der CityBahn) legt fest, welche Maßnahmen in einer ersten Phase des Projektes erfolgen sollen:

„(1) Die Gesellschaft setzt den Bau der Infrastruktur der CityBahn in Phasen um.

(2) Die Phase 1 beinhaltet Planung, Nutzen-Kosten-Untersuchung, Finanzierung, Planfeststellung, Bau und alle anderen notwendigen Bestandteile, die die Umsetzung der Abschnitte 3) Wiesbaden Hochschule zum Brückenkopf Theodor-Heuss-Brücke und 4) Brückenkopf Theodor-Heuss-Brücke zur Hochschule Mainz darstellen. Dabei ist auf jeden Fall in der ersten Phase die Anbindung der CityBahn in das bestehende Mainzer Straßenbahnnetz zu realisieren.

(3) In dieser ersten Phase sind auch schon die Entscheidungen zum Betrieb zu treffen. Hierzu gehören insbesondere, jedoch nicht vollständig, die Fahrzeugausgestaltung, ggf. die Anpassung des Betriebsplans

der MVG, die Vergütung von Betrieb und Instandhaltung und wer Eigentümer der zu beschaffenden Fahrzeuge ist.

(4) In der ersten Phase sind ebenso die aus dem Betrieb der Aartalstrecke resultierenden Strecken- und Fahrzeugparameter festzulegen.“

Der Konsortialvertrag sowie der Gesellschaftsvertrag der CityBahn GmbH wurden am 3. August 2017 notariell beurkundet. Gemäß Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden und des Stadtrates Mainz beteiligen sich die beiden Landeshauptstädte mit jeweils 50 Prozent der Geschäftsanteile an der CityBahn GmbH über ihre kommunalen Verkehrsgesellschaften. Aktuell wird über eine Beteiligung der Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbH und der Rhein-Main Verkehrsverbund GmbH an der CityBahn GmbH verhandelt, sodass perspektivisch eine Verteilung der Geschäftsanteile mit jeweils 32,45 Prozent durch die WVV Wiesbaden Holding GmbH und die Mainzer Stadtwerke AG sowie mit 25,1 Prozent durch die Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbH und 10 Prozent durch die Rhein-Main Verkehrsverbund GmbH vorgesehen ist.

Gegenwärtig laufen noch die internen Planungen des Vorhabens. Im Anschluss (voraussichtlich Mitte 2019) soll ein Antrag im gesetzlich vorgesehenen Planfeststellungsverfahren gestellt werden. Mit dem Planfeststellungsbeschluss wird im Jahr 2020 gerechnet.

Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Wiesbaden hat bereits mehrere Beschlüsse zum Vorhaben der CityBahn gefasst, deren wesentlicher Inhalt nachfolgend kurz dargestellt wird:

Mit Beschluss Nr. 0069 der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden vom 16. Februar 2017 wurde der Magistrat (Dezernat IV/ESWE Verkehr) beauftragt, parallel zu der bereits vergebenen Nutzen-Kosten-Untersuchung, die Vor- und Entwurfsplanung für die Strecke „Theodor-Heuss-Brücke bis Hochschule RheinMain, Wiesbaden“ in 2017 zu vergeben. Weiterhin wurde der Magistrat (Dezernat I/WVV) damit beauftragt, die weitere Verfolgung des Projektes CityBahn in Planung und Bau durch eine Projektgesellschaft CityBahn als Tochtergesellschaft der WVV Wiesbaden Holding GmbH durchzuführen. Abschließend beinhaltet der Beschluss unter Nr. 5 eine Regelung, nach der die in der Vorlage enthaltenen Beschlüsse nicht als „Grundsatzbeschlüsse“ zu bewerten seien:

„Die Stadtverordnetenversammlung bewertet die Beschlüsse unter 1. - 4. nicht als Grundsatzbeschlüsse. Somit sind diese Beschlüsse nicht „endgültig fristauslösend“ im Zusammenhang mit § 8b HGO. Erst nach erfolgter Vor- und Entwurfsplanung können weitere Gremienbeschlüsse der Stadtverordnetenversammlung folgen.“

Mit Beschluss Nr. 0294 vom 29. Juni 2017 beschloss die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden die Gründung der CityBahn GmbH. Die CityBahn GmbH soll nach dem Beschluss Planungs- und Projektgesellschaft für das Vorhaben sein. Der Magistrat (Dezernat VI/Amt 20) wurde beauftragt, die erforderlichen Gesellschafterbeschlüsse vorzubereiten und umzusetzen. Die WVV Wiesbaden Holding GmbH soll nach dem Beschluss den Konsortialvertrag endverhandeln.

Mit Beschluss Nr. 0318 vom 14. September 2017 nahm die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden zur Kenntnis, dass der Gesellschaftsvertrag und der Konsortialvertrag am 03.08.2017 notariell beurkundet wurden.

Der Gesellschaftsvertrag benennt in § 2 Abs. 1 übereinstimmend mit § 1 Abs. 3 des Konsortialvertrages als Gegenstand des Unternehmens der Gesellschaft die Planung, den Bau (Bauleitung, Steuerung und Überwachung) und den Betrieb der CityBahn. Das Stammkapital beträgt nach § 3 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages 50.000 Euro. Hinsichtlich der Dauer der Gesellschaft regelt § 5 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages entsprechend der Vorgaben des Konsortialvertrages in § 1 Abs. 6, dass die Dauer der Gesellschaft unbestimmt ist, jedoch mindestens fünf Jahre beträgt. Nach § 5 Abs. 2 S. 1 des Gesellschaftsvertrages kann jeder Gesellschafter seine Mitgliedschaft in der Gesellschaft unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Jahr zum Ende eines Geschäftsjahres kündigen, frühestens jedoch zum 31.12.2022. Nach § 5 Abs. 2 S. 2 bleibt das Recht zur fristlosen Kündigung aus wichtigem Grund unberührt. Nach § 3 des Konsortialvertrages gelten bei etwaigen Widersprüchen zwischen dem Konsortialvertrag und dem Gesellschaftsvertrag, soweit rechtlich zulässig, mit Ausnahme der Kostenregelungen vorrangig die Regelungen des Konsortialvertrages.

Mit Beschluss Nr. 0590 vom 21. Dezember 2017 beschloss die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden, dass die CityBahn GmbH im Abschnitt „Theodor-Heuss-Brücke - Hochschule RheinMain, Standort Kurt-Schumacher-Ring Wiesbaden“ mit der Entwurfs- und Genehmigungsplanung (HOAI 3+4) beginnen kann. Weiterhin wurde beschlossen, dass die CityBahn GmbH für den Abschnitt „Hochschule RheinMain - Anschluss Aartalbahntrasse / Kreisgrenze“ mit der Vorplanung beginnen kann, wenn der Rheingau-Taunus-Kreis die Vorplanung für seinen Streckenabschnitt beauftragt hat. Abschließend heißt es in dem Beschluss, dass über die Frage, ob ein Vertreterbegehren über die Einführung einer CityBahn durchgeführt werde, gemeinsam mit dem Grundsatzbeschluss zur CityBahn zu entscheiden sei. Der Beschluss bestätigt somit den bereits in Beschluss Nr. 0069 erklärten Vorbehalt hinsichtlich eines endgültigen Grundsatzbeschlusses zum Projekt CityBahn. Nach Ansicht der Stadtverordnetenver-

sammlung Wiesbaden ist auch nach Beschluss Nr. 0590 ein Grundsatzbeschluss zum Projekt CityBahn als Ganzes nach Abschluss der Vor- und Entwurfsplanung weiterhin erforderlich, an den die Frist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) anknüpfen soll.

Mit Beschluss Nr. 0192 vom 21. Juni 2018 nimmt die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden die als Ergebnis der Vorplanung unter Einbeziehung der Bürgerbeteiligungsergebnisse und der Diskussion mit den betroffenen Ortsbeiräten erarbeitete Linienführung der CityBahn zur Kenntnis. Weiterhin wird zur Kenntnis genommen, dass die Vorplanung für den Mainzer Streckenabschnitt „Theodor-Heuss-Brücke bis Hauptbahnhof“ unmittelbar vor dem Abschluss steht und damit die Entwurfs- und Genehmigungsplanung des Mainzer und des Wiesbadener Streckenabschnitts parallel bearbeitet werden können. Darüber hinaus wird in dem Beschluss mitgeteilt, dass durch Beschluss des Kreistags des Rheingau-Taunus-Kreises vom 8. März 2018 ein Beitritt der Verkehrsgesellschaft des Rheingau-Taunus-Kreises zur CityBahn GmbH erfolgt. Zudem wird mitgeteilt, dass die Vorplanung für den Streckenabschnitt „Eiserne Hand (Stadtgrenze Wiesbaden) bis Bad Schwalbach“ kurzfristig aufgenommen wird und auch mit der Vorplanung für den Abschnitt „Hochschule RheinMain bis Eiserne Hand“ kurzfristig begonnen werden kann.

## **B. Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen das Projekt „CityBahn“**

Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung ist die Prüfung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen das Projekt „CityBahn“. Als Bürgerbegehren wird eine Initiative aus dem Kreis der Gemeindebürger bezeichnet, die auf einen Beschluss durch die Bürger im Wege eines Bürgerentscheids gerichtet ist.<sup>1</sup> Mittels eines Bürgerbegehrens können die Bürger beantragen, dass sie anstelle der Gemeindevertretung über eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden.

## **I. Bürgerbegehren im Rheingau-Taunus-Kreis**

Die Hessische Gemeindeordnung beschränkt die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids – im Gegensatz zu den Gemeindeordnungen einiger anderer Bundesländer –

---

<sup>1</sup> Schmidt/Kneip, HGO, § 8b Rn. 1.

auf die Gemeinden.<sup>2</sup> Ein Bürgerbegehren auf Ebene der Landkreise ist somit ausgeschlossen. Eine analoge Anwendung des § 8b HGO auf Landkreise scheidet ebenfalls aus, da sich diese als unvereinbar mit der erforderlichen restriktiven Auslegung des § 8b HGO darstellen würde.<sup>3</sup>

Folglich besteht von vornherein auf der Ebene des Rheingau-Taunus-Kreises keine Möglichkeit, das Projekt „CityBahn“ zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens zu machen.

## II. Bürgerbegehren in der Landeshauptstadt Mainz

Die Gemeindeordnung des Landes Rheinland-Pfalz (RhPFGO) sieht in § 17a die Möglichkeit vor, über eine Angelegenheit der Gemeinde einen Bürgerentscheid zu beantragen (Bürgerbegehren). In § 17a Abs. 2 RhPFGO werden Ausschlussstatbestände geregelt, die nicht Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können. Nach § 17a Abs. 2 Nr. 7 RhPFGO sind Bürgerbegehren über Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren erforderlich ist, ausgeschlossen. Ein Planfeststellungsverfahren ist eine besondere Verfahrensart für ein raumbezogenes, ortsfestes Vorhaben mit örtlichen und überörtlichen Auswirkungen und auf den Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses gerichtet.<sup>4</sup>

Nach § 28 Abs. 1 PBefG ist für personenbeförderungsrechtliche Vorhaben in Bezug auf Betriebsanlagen für Straßenbahnen das Erfordernis einer Planfeststellung vorgesehen. Demnach ist für die CityBahn ein Planfeststellungsverfahren erforderlich.

Der in § 17a Abs. 2 Nr. 7 RhPFGO vorgesehene Ausschluss von allen Vorhaben, für die ein Planfeststellungsverfahren erforderlich ist, ist weit zu verstehen.<sup>5</sup> Auch Bürgerbegehren, die indirekt Einfluss auf das Planfeststellungsverfahren ausüben wollen, sind deshalb unzulässig.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, S. 163; *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 8.

<sup>3</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 8.

<sup>4</sup> *Bonk/Neumann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 72 Rn. 1 f.

<sup>5</sup> OVG Koblenz, Urteil vom 25.11.1997 – 7 A 12417/96 –, Rn. 28, juris; *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 353 und 380.

<sup>6</sup> *Stüer*, HdB Bau- und Fachplanungsrecht, Rn. 1084.



Der Ausschluss greift insbesondere auch bereits vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens.<sup>7</sup>

Damit ist in der Landeshauptstadt Mainz nach § 17a Abs. 2 Nr. 7 RhPfGO ein Bürgerbegehren über das Projekt CityBahn ebenfalls ausgeschlossen.

### **III. Bürgerbegehren in der Landeshauptstadt Wiesbaden**

Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens richtet sich in Hessen nach § 8b HGO. Fraglich ist, ob ein Bürgerbegehren nach § 8b HGO, das sich gegen die geplante CityBahn wendet, in der Landeshauptstadt Wiesbaden zulässig wäre. Entscheidend für die Beantwortung dieser Frage ist der konkrete Antrag der Initiatoren des Bürgerbegehrens. Vor dem Hintergrund, dass bisher kein Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids bei der Stadt Wiesbaden eingereicht wurde, kann nachfolgend lediglich geprüft werden, ob ein Bürgerbegehren, welches das Ziel verfolgt, die Stadt Wiesbaden zum „Ausstieg“ aus dem Projekt CityBahn zu verpflichten, dem Grunde nach zulässig wäre. Für eine abschließende Beurteilung kommt es entscheidend auf den genauen Wortlaut und die Begründung des Antrags der Initiatoren an.

#### **1. Wichtige Angelegenheit der Gemeinde**

Gegenstand eines Bürgerbegehrens kann nach § 8b Abs. 1 HGO nur die Entscheidung über eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde sein. Es darf sich nicht um eine Angelegenheit handeln, die zwar für eine kleinere Gruppe wichtig ist, aber für die Gemeinde insgesamt und für das Zusammenleben innerhalb der Gemeinde von eher untergeordneter Bedeutung ist.<sup>8</sup> Ein Anhaltspunkt dafür können die Auswirkungen der Entscheidung auf die Gemeindefinanzen sein.<sup>9</sup> Das Vorliegen einer wichtigen Angelegenheit der Gemeinde setzt zudem voraus, dass für den betreffenden Gegenstand eine Verbandskompetenz der Gemeinde sowie eine Organkompetenz der Gemeindevertretung bestehen. Ein Bürgerbegehren ist nur dann auf die Herbeiführung eines zulässigen Bürgerentscheids gerichtet, wenn die zu entscheidende Frage einen eindeutigen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft der Gemeinde hat.<sup>10</sup> Angelegenheiten

---

<sup>7</sup> Vgl. *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 380.

<sup>8</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 11.

<sup>9</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 26.10.1993 – 6 TG 2221/93 –, Rn. 7, juris; *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 11.

<sup>10</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 10; vgl. *Schoch*, NVwZ 2014, 1473 (1475) m.w.N.

der örtlichen Gemeinschaft sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder zu ihr einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solche gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen.<sup>11</sup> Überörtliche Angelegenheiten bzw. Angelegenheiten, die in den Zuständigkeitsbereich eines anderen Hoheitsträgers fallen, sind einem Bürgerbegehren grundsätzlich nicht zugänglich.<sup>12</sup> Für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens stellt sich im Einzelfall deshalb die Frage, welche Maßnahmen dem eigenen (gemeindlichen) Wirkungskreis und welche dem Wirkungskreis eines anderen Rechtsträgers zuzurechnen sind.<sup>13</sup> Insbesondere bei mehrstufigen Verwaltungs- und Planungsverfahren kann der Wirkungskreis der Gemeinde in einer Stufe angesprochen sein, obwohl die endgültige Entscheidung auf einer anderen Ebene getroffen wird.<sup>14</sup> Im Rahmen eines Bürgerentscheids entscheiden die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde anstelle der Gemeindevertretung. Mithin muss es sich um eine Angelegenheit handeln, die der Organkompetenz der Gemeindevertretung unterfällt, sodass unabhängig von der Vorschrift des 8b Abs. 2 HGO alle Angelegenheiten als zulässige Gegenstände eines Bürgerbegehrens ausscheiden, die vom Gesetzgeber dem Gemeindevorstand oder dem Bürgermeister zugewiesen sind.<sup>15</sup>

Die Durchführung des Projektes CityBahn, deren geplante Schienentrasse zu einem wesentlichen Teil auf Wiesbadener Gemarkung verläuft, weist einen eindeutigen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft der Stadt Wiesbaden auf. Es besteht somit eine Verbandskompetenz der Stadt Wiesbaden für die Planung und die Realisierung des Vorhabens, obgleich es sich um ein überörtliches Vorhaben handelt. Der Umstand, dass das Planfeststellungsverfahren durch das Regierungspräsidium Darmstadt durchgeführt wird, führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Jedenfalls der maßgebliche Beschluss für die Einleitung des Planfeststellungsverfahrens muss von der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Wiesbaden getroffen werden. Zudem handelt es sich bei den dem eigentlichen Planfeststellungsverfahren vorgelagerten Planungen um eine kommunale Angelegenheit. Die Grundsatzentscheidungen über die Planung und Realisierung der CityBahn fallen in den Zuständigkeitsbereich der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Wiesbaden, die bereits mehrere Beschlüsse zu dem Vorhaben gefasst hat. Dem steht auch

---

<sup>11</sup> BVerfGE 79, 127 (151) mit Verweis auf BVerfGE 8, 122 (134); 50, 195 (201); 52, 95 (120).

<sup>12</sup> VG Stuttgart Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 –, Rn. 68, juris.

<sup>13</sup> VG Stuttgart Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 –, Rn. 68, juris.

<sup>14</sup> VG Stuttgart Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 –, Rn. 68, juris; vgl. dazu auch *Kunze/Bronner/Katz*, GemO BW, § 21 Rn. 3.

<sup>15</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 16; vgl. *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 248 f. m.w.N.

nicht entgegen, dass die Planungsarbeiten von einer privatrechtlich organisierten Gesellschaft in der Rechtsform einer GmbH durchgeführt werden.<sup>16</sup> Es handelt sich insofern um Fragen, die die Errichtung einer öffentlichen Einrichtung (§ 51 Nr. 11 HGO) betreffen und damit in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Stadtverordnetenversammlung fallen. Bei den Fragen der Planung und Realisierung des Projektes CityBahn handelt es sich auch nicht um Angelegenheiten von lediglich untergeordneter Bedeutung für die Stadt Wiesbaden. Insbesondere die veranschlagten Kosten für die CityBahn in dreistelliger Millionenhöhe verdeutlichen, dass das Projekt mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden ist. Mithin handelt es sich bei den Fragen der Planung und Realisierung der CityBahn um wichtige Angelegenheiten der Stadt Wiesbaden nach § 8b Abs. 1 HGO, die grundsätzlich einem Bürgerbegehren zugänglich sind.

## **2. Formale Anforderungen an ein Bürgerbegehren**

Nach § 8b Abs. 4 S. 2 HGO entscheidet die Gemeindevertretung über die Zulassung eines Bürgerbegehrens zum Bürgerentscheid. Die Gemeindevertretung darf im Rahmen der Prüfung lediglich die formalen Voraussetzungen überprüfen, jedoch darf sie keine Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen.<sup>17</sup> Es handelt sich um eine rechtlich gebundene Entscheidung, der Bürgerentscheid ist also zuzulassen, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen des § 8b HGO erfüllt sind.<sup>18</sup> Die Entscheidung der Gemeindevertretung ist in vollem Umfang von den Verwaltungsgerichten überprüfbar.<sup>19</sup>

Die Voraussetzungen, die ein Bürgerbegehren erfüllen muss, damit die Zulassung zum Bürgerentscheid erfolgt, sind im Einzelnen:

### **a) Schriftliche Einreichung beim Gemeindevorstand**

Nach § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 1 HGO ist ein Bürgerbegehren schriftlich beim Gemeindevorstand einzureichen. Sämtliche Unterlagen müssen im Original in Schriftform vorgelegt werden, eine elektronische Übermittlung ist ausgeschlossen.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Siehe hierzu VG Sigmaringen, Urteil vom 20.01.2009 – 7 K 3298/08 –, Rn. 40, juris.

<sup>17</sup> Vgl. *Schmidt/Kneip*, § 8b HGO Rn. 23.

<sup>18</sup> OVG Münster, Urteil vom 15.02.2000 – 15 A 552/97 –, Rn. 7, juris; *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 6.2.; *von Danwitz*, DVBl. 1996, 134 (136); *Muckel*, NVwZ 1997, 223 (225); *Ritgen*, NWVBl. 2003, 87 (92).

<sup>19</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 56.

<sup>20</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 4.7.

## **b) Unterschriftenquorum**

Nach § 8b Abs. 3 S. 3 Var. 1 HGO muss das Bürgerbegehren in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern von mindestens drei Prozent der bei der letzten Gemeindewahl amtlich ermittelten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein. Die letzte Gemeindewahl für die Stadt Wiesbaden war die Kommunalwahl im Jahr 2016. Nach Angaben des Amtes für Strategische Steuerung, Stadtforschung und Statistik der Stadt Wiesbaden waren bei der letzten Kommunalwahl im Jahr 2016 insgesamt 207.552 Einwohner der Stadt Wiesbaden wahlberechtigt. Für ein mögliches Bürgerbegehren gegen die geplante CityBahn müssten mithin 6227 Unterschriften von im Zeitpunkt der Unterzeichnung wahlberechtigten Einwohnern der Stadt Wiesbaden gesammelt werden, um das Unterschriftenquorum zu erfüllen.

## **c) Erforderliche Angaben und Form der Unterstützungsunterschriften**

Die Unterstützungsunterschriften sind einzeln oder in Form von Unterschriftenlisten einzureichen.<sup>21</sup> Der Unterschrift der Unterstützer müssen auf allen Dokumenten, die der Sammlung von Unterschriften dienen, die zu entscheidende Frage des Bürgerbegehrens einschließlich der Begründung, der Kostendeckungsvorschlag und die Angabe der Vertrauenspersonen vorangestellt sein.<sup>22</sup> Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Unterstützungsunterschriften als Einzelunterschrift oder in Form von Unterschriftenlisten gesammelt werden.<sup>23</sup>

Neben der Unterschrift sind Name und Vorname, Tag der Geburt, Straße und Hausnummer der Wohnung und das Datum der Unterzeichnung von jedem Unterzeichner zwingend anzugeben.<sup>24</sup> Der VGH Kassel geht allerdings davon aus, dass die fehlende Angabe des Datums der Unterzeichnung irrelevant ist, sofern die Gemeinde in ihrem Melderegister feststellen kann, dass der Unterzeichner an jedem Tag des Zeitraums zwischen der Bekanntgabe des Beschlusses der Gemeindevertretung und der Einreichung des Bürgerbegehrens wahlberechtigt gewesen ist.<sup>25</sup> Diese Rechtsprechung des VGH Kassel kann zu Problemen führen, denn ohne eine Angabe des Datums der Unterschriftenleistung ist es deutlich schwerer nachzuprüfen, ob

---

<sup>21</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 72.

<sup>22</sup> VGH Kassel, NVwZ-RR 1998, 255 (256); Beschluss vom 18.10.1994 – 6 TG 2702/94 –, Rn. 2, juris; *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 73.

<sup>23</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 73.

<sup>24</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 75; *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 4.5.2.

<sup>25</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 17.11.2008, NVwZ-RR 2009, 442 (445).

in Fällen kassatorischer Bürgerbegehren Unterschriften bereits vor dem Beschluss der Gemeindevertretung „auf Vorrat“ gesammelt wurden, um die Frist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO besser wahren zu können.<sup>26</sup> Zu beachten ist jedoch, dass das Risiko unvollständiger Angaben zum Unterzeichner die Initiatoren des Bürgerbegehrens tragen, sodass es im eigenen Interesse der Unterzeichner sein dürfte, auch den Tag der Unterschrift festzuhalten.<sup>27</sup>

#### **d) Eindeutige Fragestellung mit zulässigem Inhalt**

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens muss so formuliert sein, dass sie mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann. § 8b Abs. 3 HGO enthält zwar keine ausdrückliche Regelung dahingehend, allerdings lässt sich § 8b Abs. 6 S. 2 HGO, wonach die Frage bei Stimmgleichheit als mit Nein beantwortet gilt, entnehmen, dass die Frage von den Bürgern in diesem Sinne zu verstehen sein muss, was voraussetzt, dass sie mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten ist.<sup>28</sup> Darüber hinaus muss die Fragestellung so eindeutig, klar und verständlich gestellt sein, dass der demokratische Wille der Bürger ohne Auslegungsspielräume und unverfälscht erfragt werden kann.<sup>29</sup> Da ein positiver Bürgerentscheid nach § 8b Abs. 7 S. 1 HGO einem endgültigen Beschluss der Gemeindevertretung gleichsteht, muss zudem eine eindeutige, umsetzbare Entscheidung beabsichtigt werden.<sup>30</sup> Bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen ist eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung abzulehnen.<sup>31</sup> An die Formulierung der Frage des Bürgerentscheids dürfen insoweit jedoch keine höheren Anforderungen als an Beschlüsse der Gemeindevertretung gestellt werden.<sup>32</sup>

#### **e) Begründung des Bürgerbegehrens**

Der zu beantwortenden Frage muss eine schriftliche Begründung beigefügt sein. Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären, damit sich die zur Abstimmung aufgerufenen Bürger eine eigene Meinung über

<sup>26</sup> Siehe hierzu *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 75a.

<sup>27</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 84; a.A. *Hannappel/Meireis*, Leitfaden Volksbegehren und Bürgerbegehren im Lande Hessen, Rn. 137, die lediglich das Risiko von Zweifeln, die sich aus unvollständigen Angaben der Unterzeichner ergeben, den Initiatoren auferlegen wollen.

<sup>28</sup> VGH Kassel, Urteil vom 28.10.1999 – 8 UE 3683/97 –, Rn. 40, juris; VG Kassel, Urteil vom 12.05.2006 – 3 E 57/05 –, Rn. 25, juris.

<sup>29</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.09.2004 – 10 ME 76/04 –, Rn. 3, juris.

<sup>30</sup> *Hager*, VerwArch. 1993, 97 (110 f.).

<sup>31</sup> *Smith*, in: Articus/Schneider, GO NRW, § 26, Nr. 2.3.1.

<sup>32</sup> VGH Kassel, NVwZ-RR 1996, 409 (410).

den Gegenstand des Bürgerbegehrens machen können.<sup>33</sup> Die Begründung muss deutlich machen, welches konkrete Ziel mit dem Bürgerbegehren sachlich erreicht werden soll.<sup>34</sup> Dabei ist zu beachten, dass bei einem Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richtet, aus der Begründung deutlich hervorgehen muss, dass die Unterstützer des Bürgerbegehrens mit dessen Hilfe die Aufhebung des Beschlusses anstreben und sich das Bürgerbegehren demnach – gleichgültig ob mittelbar oder unmittelbar – gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richtet.<sup>35</sup> Für die Bürger muss zu erkennen sein, dass bereits eine von der Zielsetzung des Begehrens abweichende Willensbekundung der Gemeindevertretung vorliegt.<sup>36</sup>

Die Funktion, die Bürger über den Sinn und Zweck des Begehrens zu informieren, kann die Begründung nur erfüllen, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich sind, vollständig und zutreffend sind.<sup>37</sup> Überzeichnungen und das einseitige Herausstellen der für das Begehren sprechenden Argumente müssen jedoch hingenommen werden.<sup>38</sup> Es ist die Aufgabe der Gemeinde, durch eigene Mitteilungen dafür zu sorgen, dass eine umfassende Information der Bürger erfolgt.<sup>39</sup> Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren, politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist jedoch dann überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist.<sup>40</sup> Insgesamt dürfen an die Begründung jedoch keine zu hohen Anforderungen gestellt werden,<sup>41</sup> denn regelmäßig handelt es sich um eine Angelegenheit, über die in der Öffentlichkeit bereits kontrovers diskutiert wird und bei der die Argumente für und wider eine der möglichen Entscheidungen bekannt sind.<sup>42</sup>

Die Begründung muss zusammen mit dem Kostendeckungsvorschlag und der zu entscheidenden Frage auf den Vordrucken, auf denen die Unterstützungsunterschriften geleistet werden,

---

<sup>33</sup> Vgl. VG Darmstadt, Urteil vom 24.01.2018 – 3 L 5117/17.DA –, Rn. 4, juris; *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 92.

<sup>34</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 92.

<sup>35</sup> Vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 15.11.1999 – 8 TZ 3237/99 –, Rn. 6, juris.

<sup>36</sup> VG Kassel, Urteil vom 12.05.2006 – 3 E 57/05 –, Rn. 31, juris.

<sup>37</sup> OVG Münster, Beschluss vom 30.05.2014 – 15 B 522/14 –, Rn. 7, juris; Urteil vom 23.04.2002 – 15 A 5594/00 –, Rn. 34, juris; siehe auch VG Darmstadt, Beschluss vom 25.04.2013 – 3 L 497/13.DA –, Rn. 32 f., juris; Beschluss vom 11.12.2012 – 3 L 1691/12.DA –, Rn. 24, juris; VG Kassel, Beschluss vom 19.09.2012 – 3 L 1038/12.KS –, Rn. 9, juris; VG Ansbach, Urteil vom 06.07.2006 – AN 4 K 06.00437 –, Rn. 49, juris.

<sup>38</sup> Vgl. VG Darmstadt, Urteil vom 24.01.2018 – 3 L 5117/17.DA –, Rn. 4, juris; *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 4.2.

<sup>39</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 92.

<sup>40</sup> VG Darmstadt, Urteil vom 24. Januar 2018 – 3 L 5117/17.DA –, Rn. 4, juris.

<sup>41</sup> VG Darmstadt, Urteil vom 24. Januar 2018 – 3 L 5117/17.DA –, Rn. 4, juris.

<sup>42</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 4.2.

abgedruckt sein.<sup>43</sup> Sofern es sich um eine sehr ausführliche Begründung handelt, genügt aus Platzgründen ein verkürzter Abdruck der Begründung.<sup>44</sup>

#### **f) Kostendeckungsvorschlag**

Der in § 8b Abs. 3 S. 2 HGO vorgeschriebene Kostendeckungsvorschlag dient dem Zweck, den Bürgern in finanzieller Hinsicht die Tragweite und Konsequenzen der begehrten Entscheidung deutlich zu machen, damit sie in ihrer Entscheidung auch die Verantwortung für die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen übernehmen können.<sup>45</sup> Der Kostendeckungsvorschlag muss für die Unterzeichner, die Gemeindevertretung und ggf. die Aufsichtsbehörde sowie die Gerichte nachvollziehbar sein.<sup>46</sup> Dazu ist es erforderlich, dass der Kostendeckungsvorschlag sowohl die Kosten benennt, die mit dem begehrten Ziel verbunden sind, als auch einen Vorschlag für deren Finanzierung unterbreitet. Es sind nicht nur die unmittelbaren Kosten der vorgeschlagenen Maßnahme, sondern auch zwangsläufige Folgekosten der Entscheidung, der Verzicht auf Einnahmen und die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme zu berücksichtigen.<sup>47</sup> Wenn bei Verzicht auf ein bestimmtes Vorhaben zwangsläufig eine Alternative erforderlich wird, müssen die Abstimmungsberechtigten zu einem sachgerechten Urteil über diese andere Möglichkeit und deren Kosten befähigt werden.<sup>48</sup> Ein Sachverständigengutachten zu den Folgekosten wird man allerdings nicht fordern können, es genügt vielmehr eine realistische Schätzung.<sup>49</sup> Dass die Kosten zum Zeitpunkt des Bürgerbegehrens noch nicht abschließend bezifferbar sind, steht ihrer Einbeziehung in den Kostendeckungsvorschlag nicht entgegen.<sup>50</sup>

Für die Deckung der mit dem begehrten Ziel verbundenen Kosten kann beispielsweise vorgeschlagen werden, dass durch Einsparungen an bestimmten anderen Haushaltsstellen, durch den Verkauf von Vermögensgegenständen oder Grundstücken der Gemeinde, durch Erhöhung

---

<sup>43</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 4.2.

<sup>44</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 4.4.

<sup>45</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 18.03.2009 – 8 B 528/09 –, Rn. 54, juris; VG Darmstadt, Urteil vom 24.01.2018 – 3 L 5117/17.DA –, Rn. 4, juris; VG Kassel, Urteil vom 12.05.2006 – 3 E 57/05 –, Rn. 36, juris; *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 94.

<sup>46</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 94.

<sup>47</sup> Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 21.11.2007 – 15 B 1879/07 –, Rn. 3, juris; Beschluss vom 19.03.2004 – 15 B 522/04 –, Rn. 17 ff., juris; Rn. 9, juris; VG Darmstadt, Urteil vom 24.01.2018 – 3 L 5117/17.DA –, Rn. 4, juris; VG Kassel, Urteil vom 12.05.2006 – 3 E 57/05 –, Rn. 37, juris; VG Düsseldorf, Beschluss vom 20.11.2007 – 1 L 1909/07 –, Rn. 17, juris; *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 94.

<sup>48</sup> VG Kassel, Urteil vom 12.05.2006 – 3 E 57/05 –, Rn. 38, juris.

<sup>49</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 94.

<sup>50</sup> *Ritgen*, KommJur 2004, 441 (443).

von genau bezeichneten Gemeindeabgaben oder durch Kreditaufnahmen die entstehenden Kosten gedeckt werden.<sup>51</sup> Da Umschichtungen innerhalb des Gemeindehaushaltes fast immer dazu führen, dass anderen Bereichen Gelder entzogen werden und dort daher Angebote und Leistungen gestrichen bzw. gekürzt werden, ist die Art und der Umfang der Umschichtungen genau mitzuteilen.<sup>52</sup> Der VGH Kassel verlangt ausdrücklich die Angabe, welchen Bereichen des kommunalen Haushalts Mittel entzogen werden oder wie auf sonstige Art und Weise die Mittel beschafft werden sollen, die für das Begehren notwendig sind.<sup>53</sup> Grundsätzlich dürfen die Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag jedoch nicht überspannt werden, sodass überschlägige und geschätzte, aber schlüssige Angaben genügen, weil die Initiatoren eines Bürgerbegehrens regelmäßig nicht über das Fachwissen einer Behörde verfügen und weil Bürgerbegehren andernfalls weitgehend leerlaufen.<sup>54</sup> Der Kostendeckungsvorschlag muss jedenfalls rechtlich zulässig und in der Praxis durchführbar sein.<sup>55</sup> Daraus ergibt sich, dass der erforderliche Inhalt und Umfang eines Kostendeckungsvorschlags von der mit dem Bürgerbegehren konkret beabsichtigten Maßnahme abhängig ist.<sup>56</sup> Auf einen Kostendeckungsvorschlag darf nur ausnahmsweise verzichtet werden, wenn durch die erstrebte Maßnahme eindeutig keine Kosten entstehen<sup>57</sup> oder eine begehrte Maßnahme offensichtlich günstiger als ein von der Gemeinde beschlossenes Vorhaben ist.<sup>58</sup> Es bedarf auch dann eines Kostendeckungsvorschlags, wenn das Bürgerbegehren darauf gerichtet ist, dass eine Maßnahme unterbleiben soll.<sup>59</sup> Zwar bedeutet der Verzicht auf die Realisierung eines Vorhabens, dass Errichtungs- und Folgekosten nicht entstehen, allerdings heißt dies nicht zugleich, dass der „Ausstieg“ aus einem Vorhaben stets völlig ohne Kosten wäre.<sup>60</sup> Selbst bei dem Beschluss, die Planungsarbeiten zu einem Vorhaben einzustellen und auf die Realisierung zu verzichten, sind die Kosten regelmäßig nicht mit Null anzusetzen, denn bereits betriebener Planungsaufwand würde sich als nutzlos erweisen und aufgrund möglicherweise bereits abgeschlossener Verträge

<sup>51</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 94.

<sup>52</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 92.

<sup>53</sup> VGH Kassel, NVwZ-RR 1996, 409 (410).

<sup>54</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 18.03.2009 – 8 B 528/09 –, Rn. 54, juris mit Verweis auf OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.08.2003 – 10 ME 82/03 –, Rn. 2, juris; VG Darmstadt, Urteil vom 24.01.2018 – 3 L 5117/17.DA –, Rn. 4, juris; VG Kassel BeckRS 2013, 46244; vgl. *Ritgen*, NWVBl. 2003, 87 (91).

<sup>55</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 4.3.; *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek, BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 8b HGO Rn. 15; von *Danwitz*, DVBl. 1996, 134 (138).

<sup>56</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 95.

<sup>57</sup> Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13 –, Rn. 72, juris.

<sup>58</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13 –, Rn. 72; *Schmidt/Kneip*, HGO, § 8b Rn. 19.

<sup>59</sup> Vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 16.07.1996 – 6 TG 2264/96 –, Rn. 14, juris; VG Darmstadt, Urteil vom 24.01.2018 – 3 L 5117/17.DA –, Rn. 4, juris; a.A. VG Sigmaringen, Urteil vom 20.01.2009 – 7 K 3298/08 –, Rn. 44, juris, das ausführt, dass es eines Kostendeckungsvorschlags dann nicht bedürfe, wenn das Bürgerbegehren auf das Unterlassen einer Maßnahme gerichtet sei, Kosten mithin nicht entstünden.

<sup>60</sup> Siehe hierzu *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 143 f.



könnten bei der Gemeinde Verbindlichkeiten verbleiben, denen keine Gegenleistungen mehr gegenüberstehen.<sup>61</sup> Zu den Kosten im Rahmen eines Kostendeckungsvorschlags gehören deshalb auch die Aufwendungen, die entstehen, wenn sich eine Gemeinde infolge eines erfolgreichen Bürgerentscheids aus bereits geschlossen Verträgen lösen muss oder sich in diesem Zusammenhang aus anderen Gründen schadensersatzpflichtig macht (Rückabwicklungskosten).<sup>62</sup>

Die Gemeinde hat im Zweifel den Initiatoren des Bürgerbegehrens die erforderlichen Angaben zur Höhe der Kosten zu machen und die erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.<sup>63</sup> Der Kostendeckungsvorschlag muss so gestaltet sein, dass er einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag darstellt, weshalb insbesondere der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung öffentlicher Mittel nach § 92 Abs. 2 HGO beachtet werden muss.<sup>64</sup> Auf den Unterschriftenlisten für das Bürgerbegehren muss der Kostendeckungsvorschlag zumindest in seinen Grundzügen, insbesondere unter Angabe der Stellen, an denen es Kürzungen oder höhere Belastungen für die Gemeindebürger geben soll, abgedruckt sein.<sup>65</sup> Zu beachten ist, dass der Kostendeckungsvorschlag als Bestandteil der Begründung des Bürgerbegehrens nicht zur Abstimmung gestellt wird, sodass er weder Bindungswirkung für die Gemeindeverwaltung noch für die Gemeindevertretung hat.<sup>66</sup>

Ein Bürgerbegehren gegen die geplante CityBahn müsste hinsichtlich des Kostendeckungsvorschlags den zuvor dargestellten Anforderungen genügen, insbesondere müsste er so gestaltet sein, dass den Wahlberechtigten die Tragweite und Konsequenzen der begehrten Entschei-

---

<sup>61</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 95; vgl. *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 144.

<sup>62</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.08.2008 – 10 ME 204/08 –, Rn. 27, juris; VG Gießen, Beschluss vom 19.01.2017 – 8 K 4458/15.GI – (unveröffentlicht), VG Düsseldorf, NWVBl. 1999, 356 (359); *Ritgen*, NWVBl. 2003, 87 (91); *ders.*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 144; *Herbel*, Unmittelbare Bürgerbeteiligung, S. 161; *Spies*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 173; a.A. VGH Mannheim, Beschluss vom 13.06.2018 – 1 S 1132/18 –, Rn. 11, juris; Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13 –, Rn. 72, juris, der die Auffassung vertritt, dass eventuelle Schadensersatzansprüche im Zusammenhang mit der durch einen Bürgerentscheid bewirkten Nichtdurchführung einer Maßnahme keine Kosten der verlangten Maßnahme seien. Diese Kosten würden keine direkte, zurechenbare Folge der verlangten Maßnahme darstellen, weshalb sie nicht Gegenstand des Kostendeckungsvorschlags sein müssten. Ebenso VG Sigmaringen, Urteil vom 20.01.2009 – 7 K 3298/08 –, Rn. 44, juris, das ausführt, dass mögliche Schadensersatzansprüche nicht zum Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags führen würden. Es müsse beachtet werden, dass es der Bürgerschaft nicht möglich sei, möglicherweise entstehende Schadensersatzansprüche Dritter zu prüfen und zu beurteilen, da ihnen der Zugang zu den einschlägigen Verwaltungsunterlagen fehle. Das Gericht übersieht dabei jedoch, dass die Gemeinde im Zweifel den Initiatoren des Bürgerbegehrens die erforderlichen Angaben auch zur Höhe etwaiger Schadensersatzansprüche mitteilen und die erforderlichen Unterlagen zur Verfügung stellen muss, damit die Initiatoren die erforderlichen Angaben zu den entstehenden Kosten in den Kostendeckungsvorschlag aufnehmen können, vgl. hierzu *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 95.

<sup>63</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 95.

<sup>64</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 96.

<sup>65</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 4.4.

<sup>66</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 96.

dung nachvollziehbar verdeutlicht werden. Dafür müsste der Kostendeckungsvorschlag zunächst die Kosten benennen, die mit dem beehrten Ziel, die Planung der CityBahn einzustellen und auf die Realisierung des Vorhabens zu verzichten, verbunden sind. Hierzu würden insbesondere eventuelle Rückabwicklungskosten bzw. Schadensersatzzahlungen für bereits geschlossene Verträge in Bezug auf die CityBahn in Betracht kommen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Stadt Wiesbaden nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar über die städtische WVV Wiesbaden Holding GmbH an der CityBahn GmbH beteiligt ist, sodass sich im Falle eines Schadensersatzanspruchs der Mitgesellschafter der CityBahn GmbH dieser gegen die WVV Wiesbaden Holding GmbH als Vertragspartner richten würde. Der Umstand, dass sich die Stadt Wiesbaden hinsichtlich der Beteiligung an der CityBahn GmbH einer privatrechtlich organisierten GmbH, die sich gleichwohl vollständig in städtischer Hand befindet, bedient, kann in Bezug auf den Kostendeckungsvorschlag jedoch zu keinem anderen Ergebnis führen, da es allein darauf ankommt, dass sich das Bürgerbegehren auf den kommunalen Haushalt auswirkt. Anderenfalls könnte der Sinn und Zweck des Kostendeckungsvorschlags, den Bürgern eine verantwortungsvolle Entscheidung durch Darstellung der finanziellen Auswirkungen ihrer Entscheidung zu ermöglichen, nicht erfüllt werden. Eventuelle Rückabwicklungs- und Schadensersatzkosten würden sich mittelbar auf den Haushalt der Stadt Wiesbaden auswirken, indem die Erträge aus ihrer Beteiligung geringer ausfallen bzw. der WVV Wiesbaden Holding GmbH unter Umständen auch zusätzliche Mittel bereitzustellen wären, um entstehende Rückabwicklungs- und Schadensersatzkosten zu begleichen.

Hinsichtlich der bereits für die bisherige Planung angefallenen Kosten erscheint es im Sinne größtmöglicher finanzieller Transparenz als erforderlich, dass auch der bereits betriebene Planungsaufwand, der sich im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheides gegen die geplante CityBahn als nutzlos erweisen würde, im Rahmen des Kostendeckungsvorschlages einzustellen ist. Nur auf diese Weise erhalten die abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger in finanzieller Hinsicht ein vollständiges Bild in Bezug auf die Tragweite und Konsequenzen der im Rahmen eines Bürgerbegehrens beehrten Entscheidung. Auf der Grundlage einer Kostenzusammenstellung mit Stand 31.12.2018 sind für die Planung der CityBahn bis zum Jahr 2017 für Planungs- und Gutachterkosten, Bürgerinformation und Öffentlichkeitsarbeit sowie Personalkosten und sonstige Kosten insgesamt 2.525.105 Euro angefallen.<sup>67</sup> Für das Jahr

---

<sup>67</sup> CityBahn Wiesbaden Kostenzusammenstellung, pmc projectmanagement consultants (Stand: 31.12.2018).

2018 waren weitere 4.572.650 Euro eingeplant.<sup>68</sup> Insgesamt sind somit im Rahmen der bisherigen Planung bereits Kosten in Höhe von 7.097.755 Euro entstanden, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Projekt CityBahn stehen. Abhängig vom Zeitpunkt eines Bürgerbegehrens fallen im Jahr 2019 weitere Kosten in Höhe von insgesamt 13.941.315 Euro an, worin bereits 2.490.000 Euro für Baukosten enthalten sind.<sup>69</sup>

Zudem kommt im Falle eines erfolgreichen Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids gegen die geplante CityBahn in Betracht, dass Kosten für erzwungene Alternativmaßnahmen anfallen, die ebenfalls in den Kostendeckungsvorschlag einzustellen sind. Die CityBahn stellt eine zentrale Säule des von der Stadt Wiesbaden verfolgten Gesamtprojekts „Emissionsfreier ÖPNV“ dar. Aufgrund der seit Jahren weit über dem Bundesdurchschnitt liegenden Fahrgastentwicklung des ÖPNV in Wiesbaden (jährlich rund 4 Prozent Steigerung)<sup>70</sup> und vor dem Hintergrund, dass auch in den nächsten Jahren mit einem deutlichen Wachstum der Fahrgastzahlen zu rechnen ist (nicht zuletzt auch aufgrund des prognostizierten Einwohnerwachstums der Landeshauptstadt Wiesbaden von jährlich 2,3 Prozent bis zum Jahr 2030), kann der ÖPNV auf dem Gebiet der Stadt Wiesbaden nicht mehr alleine mit Bussen bewältigt werden. Die geprüften Alternativen zur Bewältigung des Fahrgastanstiegs im ÖPNV (zusätzliche bzw. größere Busse, Taktverdichtung, etc.) haben sich allein als nicht zielführend erwiesen, sodass für einen zukunfts- und leistungsfähigen emissionsfreien ÖPNV in der Landeshauptstadt Wiesbaden die Realisierung der CityBahn notwendig ist. Die Realisierung der CityBahn steht deshalb in enger Wechselbeziehung mit der Elektrifizierung der Busflotte: Nur wenn in der Endausbaustufe die E-Busse durch die CityBahn als leistungsfähiges Rückgrat des ÖPNV unterstützt werden, kann der Zeit- und Kostenplan mit Blick auf Beschaffung, Betriebsablauf (inkl. Ladeinfrastruktur) und Fahrgastkomfort eingehalten werden. Ohne die CityBahn müssten insbesondere auf den längeren Linien wegen der geringeren Reichweite von E-Bussen weiterhin Dieselbusse eingesetzt und/oder bisher umsteigefreie Verbindungen unterbrochen werden, was sich nachteilig auf das Projekt „Emissionsfreier ÖPNV“ auswirkt. Die CityBahn ist somit als ein systemrelevanter Bestandteil des Gesamtprojekts „Emissionsfreier ÖPNV“ zu betrachten. In Anbetracht des mit der Realisierung des Projektes CityBahn verbundenen erheblichen Immissionsminderungspotentials von jährlich rund 4.500 Tonnen CO<sub>2</sub> könnte die Stadt Wiesbaden, um die Anforderungen der verbindlich vorgeschriebenen Immissionsgrenzwerte einzuhalten, im Falle eines Verzichts auf das Projekt CityBahn deshalb zu

<sup>68</sup> CityBahn Wiesbaden Kostenzusammenstellung, pmc projectmanagement consultants (Stand: 31.12.2018).

<sup>69</sup> CityBahn Wiesbaden Kostenzusammenstellung, pmc projectmanagement consultants (Stand: 31.12.2018).

<sup>70</sup> ESWE Verkehrsgesellschaft mbH, „Citybahn Mainz – Wiesbaden“, S. 6.

Alternativmaßnahmen gezwungen sein, die unter Umständen empfindliche (Mehr-)Kosten hervorrufen. Ohne die Realisierung der CityBahn würde beispielsweise die Anschaffung zusätzlicher Elektro-Busse im Umfang von etwa 30 Fahrzeugen erforderlich, um das Ziel der emissionsfreien Neuaufstellung des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt Wiesbaden erreichen zu können.<sup>71</sup> Aufgrund wesentlich kürzerer Wiederbeschaffungszyklen von E-Bussen im Vergleich zu den im Falle der Realisierung der CityBahn eingesetzten Straßenbahnfahrzeugen sowie den für die zusätzlichen E-Busse notwendig werdenden Investitionen in aufwendige bauliche Lösungen für die Lade- und Abstellinfrastruktur würde sich diese notwendig werdende Alternativmaßnahme als weniger wirtschaftlich erweisen und die Stadt Wiesbaden zu höheren jährlichen Zuschüssen für den ohnehin defizitär arbeitenden öffentlichen Personennahverkehr zwingen.<sup>72</sup> Die Investitions- und Betriebskosten p.a. (betrachtet auf 30 Jahre) fallen bei der CityBahn unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Grades der Eigenfinanzierung deutlich niedriger aus als beim Einsatz zusätzlicher E-Busse.<sup>73</sup> Diese (Mehr-)Kosten müssten unter Umständen in einem Kostendeckungsvorschlag dargestellt werden.

Hinsichtlich der Darstellung der Kosten genügt eine realistische Schätzung, wobei im Zweifel seitens der Stadt Wiesbaden den Initiatoren des Bürgerbegehrens die erforderlichen Angaben zu den entstehenden Kosten mitzuteilen und entsprechende Unterlagen zur Verfügung zu stellen sind. Sind einige Kosten zum Zeitpunkt des Bürgerbegehrens noch nicht abschließend bezifferbar, genügt eine Prognose. Der Deckungsvorschlag muss weiterhin konkret aufzeigen, wie die mit dem Begehren verbundenen Kosten gedeckt werden. Insofern sind im Falle von Umschichtungen im Haushalt die Vorgaben des VGH Kassel zu beachten, der die ausdrückliche Angabe verlangt, welchen Bereichen des städtischen Haushalts Mittel entzogen werden oder wie auf sonstige Art und Weise die Mittel beschafft werden sollen, die für das Begehren notwendig sind.<sup>74</sup>

#### **g) Benennung der Vertrauenspersonen**

---

<sup>71</sup> Diese Information wurde einer vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten **vertraulichen Projektstudie** entnommen. Die Weitergabe dieser Information fällt in den Verantwortungsbereich des Auftraggebers.

<sup>72</sup> Diese Information wurde einer vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten **vertraulichen Projektstudie** entnommen. Die Weitergabe dieser Information fällt in den Verantwortungsbereich des Auftraggebers.

<sup>73</sup> Diese Information wurde einer vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten **vertraulichen Projektstudie** entnommen. Die Weitergabe dieser Information fällt in den Verantwortungsbereich des Auftraggebers.

<sup>74</sup> VGH Kassel, NVwZ-RR 1996, 409 (410).

Nach § 8b Abs. 3 S. 2 HGO sind bis zu drei Vertrauenspersonen zu benennen, die zur Abgabe und zur Entgegennahme von Erklärungen gegenüber der Gemeinde bzw. dem Gemeindevorstand berechtigt sein sollen. Die Vertrauenspersonen müssen auch auf den Vordrucken für die Unterstützungsunterschriften bereits genannt werden und müssen daher von jedem Unterzeichner mit seiner Unterstützungsunterschrift ausdrücklich bestätigt werden.<sup>75</sup> Vor diesem Hintergrund ist auch ein Austausch der Vertrauenspersonen während des Verfahrens nicht möglich.<sup>76</sup> Das Bürgerbegehren ist unzulässig und darf von der Gemeindevertretung nicht zum Bürgerentscheid zugelassen werden, wenn die Angabe der Vertrauenspersonen nicht Bestandteil der unterzeichneten Vordrucke für die Unterstützungsunterschriften ist.<sup>77</sup>

#### **h) Frist des § 8b Abs. 4 S. 1 HGO**

Nach § 8b Abs. 4 S. 1 HGO ist ein Bürgerbegehren unzulässig, wenn es eine Angelegenheit zum Gegenstand hat, über die innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt wurde. Ein durchgeführter Bürgerentscheid entfaltet unabhängig von seinem Ergebnis eine dreijährige Sperrwirkung für ein Bürgerbegehren zu dem betreffenden Lebenssachverhalt.<sup>78</sup>

### **3. Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO**

Besondere Relevanz für die Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen die geplante CityBahn hat die rechtliche Qualifizierung des Begehrens. Es wird zwischen den sog. kassatorischen bzw. kassierenden Bürgerbegehren und den sog. initiatorischen bzw. initiiierenden Bürgerbegehren unterschieden.<sup>79</sup> Diese Unterscheidung ist für die Beurteilung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen die geplante CityBahn insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung, da nur im Fall eines kassatorischen Bürgerbegehrens die Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO von acht Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses Anwendung findet, deren fruchtloses Verstreichen zur Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens führt.

---

<sup>75</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 18.04.1994, wiedergegeben bei *Hannappel/Meireis*, Leitfaden Volksbegehren und Bürgerbegehren im Lande Hessen, C. II. Anhang 1.3.

<sup>76</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 4.6.

<sup>77</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 103.

<sup>78</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 2.3.

<sup>79</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a. HGO, § 8b, Nr. 1.1.; *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek, BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 8b HGO Rn 4.

Ein kassatorisches Bürgerbegehren liegt vor, wenn sich das Begehren gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richtet, indem es die Entscheidung der Gemeindevertretung korrigieren, aufheben oder ergänzen möchte.<sup>80</sup> Ein Bürgerbegehren ist nicht nur dann kassatorisch, wenn es ausdrücklich die (rückwirkende) Aufhebung eines Beschlusses der Gemeindevertretung fordert, sondern es reicht aus, dass es in seiner Zielsetzung auf dessen Korrektur ausgerichtet ist, für die bereits entschiedene Angelegenheit eine abweichende Sachentscheidung begehrt bzw. die durch den Beschluss getroffene Regelung durch eine wesentlich andere ersetzen möchte.<sup>81</sup> Maßgebend ist somit, ob das Bürgerbegehren ein von der Gemeindevertretung beschlossenes Regelungsprogramm aufheben oder ändern will,<sup>82</sup> wobei es unerheblich ist, ob das Begehren den fraglichen Beschluss der Gemeindevertretung ausdrücklich erwähnt.<sup>83</sup> Dagegen handelt es sich um ein initiatorisches Bürgerbegehren, wenn eine in der Gemeinde neue Thematik aufgegriffen und zur Entscheidung gebracht werden soll.<sup>84</sup> Ein initiatorisches, fristfreies Bürgerbegehren kann daher nur ein von der Gemeindevertretung bisher „noch unbestelltes Feld bearbeiten“ und damit ausschließlich gemeindliche Aktivitäten anstoßen.<sup>85</sup> Ob ein kassatorisches oder ein initiatorisches Bürgerbegehren vorliegt, ist eine Frage des Einzelfalls.<sup>86</sup>

Während initiatorische Bürgerbegehren nach der Sammlung der erforderlichen Unterschriften jederzeit eingereicht werden können, sind kassatorische Bürgerbegehren an die Frist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO gebunden, nach der ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richtet, innerhalb von acht Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden muss. Die Unterstützerunterschriften dürfen bei einem kassatorischen Bürgerbegehren erst gesammelt werden, wenn der angegriffene Beschluss in der

---

<sup>80</sup> Vgl. OVG Münster, Urteil vom 28.01.2003 – 15 A 203/02 –, Rn. 5 f., juris; VGH Kassel, Beschluss vom 18.03.2009 – 8 B 528/09 –, Rn. 67, juris; Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 44 m.w.N., juris; VG Gießen BeckRS 2014, 52116; *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a, HGO, § 8b, Nr. 1.1.

<sup>81</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 44 m.w.N., juris; OVG Münster, Beschluss vom 28.01.2003 – 15 A 203/02 –, Rn. 6, juris; vgl. VG Darmstadt, Beschluss vom 24. Juli 2007 – 3 G 1073/07 –, Rn. 29, juris; *Hager*, VerwArch. 1993, 97 (109); *Klenke*, NWVBl. 2002, 45 (48 f.); *Meyer*, KommJur 2008, 8; *Ritgen*, KommJur 2004, 441 (442); *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 158; *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 426.

<sup>82</sup> Vgl. OVG Münster, Urteil vom 28.01.2003 – 15 A 203/02 –, Rn. 6, juris; VG Düsseldorf, Beschluss vom 08.07.2008 – 1 L 1114/08 –, Rn. 14, juris.

<sup>83</sup> *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 158; *von Danwitz*, DVBl. 1996, 134 (137); *Hager*, VerwArch. 1993, 97 (109).

<sup>84</sup> *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek, BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 8b HGO Rn 6; *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a, HGO, § 8b, S. 157.

<sup>85</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 18.03.2009 – 8 B 528/09 –, Rn. 67, Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 52, juris; OVG Münster, Beschluss vom 28.01.2003 – 15 A 203/02 –, Rn. 5, juris.

<sup>86</sup> VG Gießen, Beschluss vom 26.03.2004 – 8 G 539/04 –, Rn. 1, juris.

Gemeindevertretung tatsächlich gefasst wurde.<sup>87</sup> Bei der Acht-Wochen-Frist handelt es sich um eine Ausschlussfrist, nach deren Ablauf ein Bürgerbegehren nicht mehr zulässig ist, auch wenn es ansonsten alle Voraussetzungen erfüllt.<sup>88</sup> Durch die Ausschlussfrist sollen Beschlüsse der Gemeindevertretung nicht über eine längere Zeit „in der Schwebe“ bleiben.<sup>89</sup> Sie dient damit dem Schutz der Verwaltungseffektivität, dem Vertrauensschutz sowie der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit und ist zugleich Ausdruck des grundsätzlichen Vorrangs der Entscheidungsbefugnis der Gemeindevertretung im System der repräsentativen Demokratie.<sup>90</sup> Nach Ablauf der Ausschlussfrist sollen die Beschlüsse der Gemeindevertretung zur verlässlichen Grundlage gemeindlichen Handelns werden und es soll somit verhindert werden, dass die Realisierung beschlossener Vorhaben auf unbegrenzte Zeit mit der Gefahr einer möglicherweise gegenteiligen Entscheidung der Gemeindebürger im Wege eines Bürgerentscheids behaftet ist.<sup>91</sup>

Die Fristberechnung erfolgt nach § 31 HVwVfG i.V.m. §§ 187, 188 Abs. 2 BGB und beginnt mit dem Ereignis der Beschlussfassung.<sup>92</sup> Das bedeutet, dass die Frist mit dem Tag beginnt, der auf die Beschlussfassung in der Gemeindevertretung und die Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses durch den Vorsitzenden der Gemeindevertretung folgt (vgl. §§ 186, 187 Abs. 1 BGB).<sup>93</sup> Zur Fristwahrung ist maßgeblich auf den Eingang der Unterlagen bei der Gemeinde abzustellen.<sup>94</sup>

Die Ausschlussfrist wirkt bei Großprojekten einer Gemeinde, die mit einem gestuften bzw. gestreckten Entscheidungsverfahren verbunden sind, Probleme auf.<sup>95</sup> Es geht dabei um Verfahren, in denen ein kommunales Projekt in einem sich über längere Zeit, meist mehrere Jahre, hinziehenden Planungsverfahren immer wieder Gegenstand von Beratungen und Entschei-

---

<sup>87</sup> Bennemann, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 4.5.3.

<sup>88</sup> Foerstemann, Die Gemeindeorgane in Hessen, S. 259; Schneider/Dreßler/Rauber/Risch, HGO, 25. Lfg. März 2017, § 8b Rn. 3.

<sup>89</sup> OVG Koblenz, Beschluss vom 10.10.2003 – 7 B 11392/03 –, Rn. 18, juris; OVG Münster, Urteil vom 28.01.2003 – 15 A 203/02 –, Rn. 3, juris; Ritgen, KomJur 2004, 441 (443).

<sup>90</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 49, juris; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1994, 110 (111); NVwZ 1985, 288 (289); OVG Koblenz, Beschluss vom 10.10.2003 – 7 B 11392/03 –, juris, von Danwitz, DVBl. 1996, 134 (138 f.).

<sup>91</sup> VGH Mannheim, NVwZ 1985, 288 (289); VG Darmstadt, Beschluss vom 11.05.2009 – 3 K 2471/06.DA –, Rn. 20, juris; Beschluss vom 24.07.2007 – 3 G 1073/07 –, Rn. 28; Urteil vom 16.07.2003 – 3 E 1935/02 –, juris.

<sup>92</sup> Schäfer, Bürgerbeteiligung, S. 141 m.w.N.

<sup>93</sup> VG Frankfurt, Beschluss vom 07.08.2007 – 7 G 1324/07 –, Rn. 14, juris; Schäfer, Bürgerbeteiligung, S. 141 m.w.N.

<sup>94</sup> Wessels, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 424.

<sup>95</sup> Wessels, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 429.

dungen in der Gemeindevertretung wird.<sup>96</sup> Beginnend mit dem ersten Grundsatzbeschluss (z.B. die Zustimmung zur Einleitung der Planung oder die generelle Zustimmung zu einem Vorhaben) schließen sich in diesem Fall mehrere Folgebeschlüsse, etwa zu der Planung, zu dem Nutzungskonzept und zu Finanzierungsfragen an, bevor das Vorhaben durch den sog. Projektbeschluss zum konzeptionellen Abschluss gebracht wird, auf den die Ausführungsphase folgt, die wiederum von Beschlüssen der Gemeindevertretung begleitet ist.<sup>97</sup> Fraglich ist, welcher von mehreren Beschlüssen im Rahmen eines gestuften Entscheidungsverfahrens Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann. Daran schließt sich die Frage an, welcher dieser Beschlüsse die Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO in Gang setzt und welche Reichweite dem Ausschluss im Rahmen eines gestreckten bzw. gestuften Entscheidungsverfahrens zukommt.

Die endgültige Entscheidung über ein Vorhaben wird durch den sog. „Projektbeschluss“ getroffen, der die Planungsphase beendet und „grünes Licht“ für die tatsächliche Realisierung des Vorhabens gibt. Wäre nur der Projektbeschluss einem Bürgerbegehren zugänglich, hätte dies unter Umständen zur Folge, dass im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids gegen den Projektbeschluss die gesamte vorausgegangene Planung des Vorhabens vergeblich wäre.<sup>98</sup> Deshalb können bei komplexen und umfangreichen Großvorhaben mit einem gestuften Entscheidungsverfahren neben dem Projektbeschluss auch bereits die sog. „weichenstellenden Beschlüsse“ bzw. „Grundsatzbeschlüsse“, die etwa die Einleitung der Planung, eine Standortfrage oder wesentliche andere Fragen der Planung betreffen, Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.<sup>99</sup> Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens bereits im Vorfeld des Planungsabschlusses dient neben dem Grundsatz der Funktionsfähigkeit und Effektivität der Verwaltung<sup>100</sup> auch dem Interesse der Bürger, bereits in einem frühen Stadium eines gestuften Planungsverfahrens weitreichenden Entscheidungen der Gemeindevertretung, beispielsweise über die Art,

---

<sup>96</sup> *Ossenbühl*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Seiler, Gelebte Demokratie, FS für M. Rommel, S. 247 (257 f.).

<sup>97</sup> *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 429.

<sup>98</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 18.06.1990 – 1 S 657/90 –, juris; (462 f.); *Hager*, VerwArch. 1993, 97 (109); *Sapper*, VBIBW 1983, 89 (93); *Spies*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 183.

<sup>99</sup> VGH Mannheim, NVwZ-RR 1994, 110 f.; Urteil vom 13.04.1993 – 1 S 1076/92 –, Rn. 26, juris; Urteil vom 18.06.1990 – 1 S 657/90 –, Rn. 27, juris; NVwZ 1985, 288 (289); OVG Koblenz, NVwZ 1998, 425 (426); VG Darmstadt, Beschluss vom 11.05.2009 – 3 K 2471/06.DA –, Rn. 20, juris; Beschluss vom 24.07.2007 – 3 G 1073/07 –, Rn. 28, juris; *von Danwitz*, DVBl. 1996, 134 (139); *Hager*, VerwArch. 1993, 97 (109 f.); *Ritgen*, Bürgerbegehren, S. 163 ff.; *ders.*, *Sapper*, VBIBW 1983, 89 (93); *Schlüter*, VBIBW 1987, 54 (56); *Stiel*, Möglichkeiten und Grenzen der Bürger- und Einwohnerbeteiligung, S. 77 f.; *Wiegand*, in: Wiegand/Grimberg, Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, § 25, Nr. 2.1.4.; *Foerstemann*, Die Gemeindeorgane in Hessen, S. 258 m.w.N.; *Humpert*, DÖV 1990, 999 (1005); *Waibel*, Gemeindeverfassungsrecht, Rn. 214 m.w.N.

<sup>100</sup> *Spies*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 183.



den Zuschnitt und die Gestaltung eines kommunalen Vorhabens, durch ein Bürgerbegehren bzw. einen Bürgerentscheid entgegnet werden zu können.<sup>101</sup> Vor dem Hintergrund, dass die Ausführung solcher Grundsatzbeschlüsse, die eine Planung einleiten oder eine Planungsstufe abschließen und den Übergang zur nächsten Planungsstufe eröffnen, mit zum Teil erheblichem personellen und finanziellen Aufwand geschieht, entspricht es dem Regelungszweck der Ausschlussfrist, die Effizienz und die Sparsamkeit kommunaler Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten, auch ein „korrigierendes“ Bürgerbegehren in einem frühen Stadium der Planung – noch vor dem endgültigen Projektbeschluss – nur dann zuzulassen, wenn es innerhalb der achtwöchigen Frist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO eingereicht wird.<sup>102</sup> Nach dem Sinn und Zweck der Ausschlussfrist sollen Beschlüsse der Gemeindevertretung nur insoweit zur Disposition im Rahmen eines Bürgerentscheids gestellt werden, als dadurch nicht ein früherer, bestandsgeschützter Beschluss der Gemeindevertretung zu Fall gebracht wird.<sup>103</sup>

Bei der geplanten CityBahn handelt es sich um ein kommunales (Groß-)Projekt, für das ein gestuftes Entscheidungsverfahren vorgesehen ist. Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Wiesbaden hat sich bereits in mehreren Beschlüssen mit der CityBahn befasst. Im Einzelnen haben die Stadtverordneten unter anderem am 16. Februar 2017, am 29. Juni 2017, am 14. September 2017, am 21. Dezember 2017 und am 21. Juni 2018 Beschlüsse in Bezug auf die CityBahn verabschiedet.

Mit Beschluss Nr. 0069 vom 16. Februar 2017 wurde der Magistrat beauftragt, die Vor- und Entwurfsplanung für die Strecke „Theodor-Heuss-Brücke bis Hochschule RheinMain, Wiesbaden“ zu vergeben. Weiterhin wurde der Magistrat damit beauftragt, die weitere Verfolgung des Projektes CityBahn in Planung und Bau durch eine Projektgesellschaft CityBahn als Tochtergesellschaft der WVV Wiesbaden Holding GmbH durchzuführen. Daran anknüpfend beschloss die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden mit Beschluss Nr. 0294 vom 29. Juni 2017 die Gründung der CityBahn GmbH als Planungs- und Projektgesellschaft für das Vorhaben. Der Magistrat wurde zudem beauftragt, die erforderlichen Gesellschafterbeschlüsse vorzubereiten und umzusetzen. Die WVV Wiesbaden Holding GmbH sollte nach diesem Beschluss den Konsortialvertrag endverhandeln. Eine weitere Beschlussfassung erfolgte mit Beschluss Nr. 0318 am 14. September 2017, mit dem die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden zur Kenntnis nahm, dass der Gesellschaftsvertrag und der Konsortialvertrag am

---

<sup>101</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 18.06.1990 – 1 S 657/90 –, Rn. 27.

<sup>102</sup> Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 18.06.1990 – 1 S 657/90 –, Rn. 27, juris; vgl. *Sapper*, VBIBW 1983, 89 (93 f.).

<sup>103</sup> *Von Danwitz*, DVBl. 1996, 134 (139).

03. August 2017 notariell beurkundet wurden. Weiterhin beschloss die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden mit dem Beschluss Nr. 0590 vom 21. Dezember 2017, dass die CityBahn GmbH im Abschnitt „Theodor-Heuss-Brücke - Hochschule RheinMain, Standort Kurt-Schumacher-Ring Wiesbaden“ mit der Entwurfs- und Genehmigungsplanung (HOAI 3+4) beginnen kann. Zudem wurde beschlossen, dass die CityBahn GmbH für den Abschnitt „Hochschule RheinMain - Anschluss Aartalbahntrasse / Kreisgrenze“ mit der Vorplanung beginnen kann, wenn der Rheingau-Taunus-Kreis die Vorplanung für seinen Streckenabschnitt beauftragt hat. Mit Beschluss Nr. 0192 vom 21. Juni 2018 nahm die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden die als Ergebnis der Vorplanung erarbeitete Linienführung der CityBahn zur Kenntnis.

Es bestehen somit zahlreiche Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden, die sich im Wesentlichen auf die Einleitung der Planung der CityBahn sowie die Gründung und Beteiligung an der CityBahn GmbH beziehen. Ein Bürgerbegehren, das die Intention verfolgen würde, das Projekt CityBahn insgesamt verhindern zu wollen bzw. einen künftigen (Grund-satz-)Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden zur CityBahn anzufechten, würde insoweit kein „noch unbestelltes Feld“ bearbeiten und damit nicht eine Aktivität der Stadt Wiesbaden anstoßen. Es würde vielmehr von seiner Zielsetzung – wenn auch nur mittelbar – auf die Korrektur bereits vorliegender Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden zur CityBahn abzielen. Nicht erforderlich wäre insofern, dass es ausdrücklich die (rückwirkende) Aufhebung eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung fordert, sondern es würde für die Einordnung als kassatorisches Bürgerbegehren genügen, wenn es von seiner Zielsetzung auf dessen Korrektur ausgerichtet ist, für die bereits entschiedene Angelegenheit eine abweichende Sachentscheidung begehrt bzw. die durch den Beschluss getroffene Regelung durch eine wesentlich andere ersetzen möchte.<sup>104</sup> Ein solches Bürgerbegehren würde in das durch die oben näher bezeichneten Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden aufgestellte Regelungsprogramm zur CityBahn eingreifen bzw. inhaltlich zumindest auf die bisherigen Beschlüsse Bezug nehmen. Damit wäre das Bürgerbegehren unabhängig davon, ob es unmittelbar oder mittelbar auf die Korrektur der bereits gefassten Beschlüsse abzielt, als kassatorisches Bürgerbegehren anzusehen. An dieser Einordnung des Bürgerbegehrens würde sich auch dann nichts ändern, wenn es Elemente enthalten würde, die

---

<sup>104</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 44 m.w.N., juris; vgl. VG Darmstadt, Beschluss vom 24.07.2007 – 3 G 1073/07 –, Rn. 29, juris.

bisher noch nicht Gegenstand eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung waren.<sup>105</sup> Nach dem Sinn und Zweck der Fristgebundenheit kassatorischer Bürgerbegehren ist es allein maßgebend, ob das Bürgerbegehren im Rahmen einer verständigen Würdigung ein von der Gemeindevertretung beschlossenes Regelungsprogramm aufheben oder ändern will.<sup>106</sup>

Eine hiervon abweichende Ansicht, die darauf abzielt, einen initiatorischen Charakter eines möglichen Bürgerbegehrens gegen die geplante CityBahn zu konstruieren, könnte sich allenfalls auf den Umstand stützen, dass bisher durch die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Wiesbaden noch keine Grundsatzentscheidung hinsichtlich der Realisierung der CityBahn (das „Ob“ des Projektes) getroffen wurde bzw. die Stadtverordnetenversammlung diese Grundsatzentscheidung bisher ausdrücklich offengelassen hat. In Bezug auf diesen fehlenden Grundsatzbeschluss könnte von einem „noch unbestellten Feld“ ausgegangen werden. Ein mögliches Bürgerbegehren würde sich nach dieser Argumentation dann nicht gegen die bisherigen Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Wiesbaden zur CityBahn richten und hätte insofern initiatorischen Charakter. Unterlegt werden könnte diese Auffassung mit dem Hinweis darauf, dass die bisherigen Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Wiesbaden lediglich die Einleitung der Vor- und Entwurfsplanung sowie damit im Zusammenhang stehende Fragen betreffen und somit das Für und Wider des Gesamtprojektes abschließend und umfassend erst in einem späteren Planungsstadium beurteilt werden könne. In diese Richtung geht ein Beschluss des VGH Mannheim, der trotz bereits vorliegender Grundsatzentscheidung zur Einleitung der Planung die Möglichkeit eines initiatorischen Bürgerbegehrens in einem späteren Planungsstadium bejahte.<sup>107</sup> Allerdings lag dem zuvor genannten Beschluss des VGH Mannheim eine besondere Fallkonstellation zugrunde, die eine Übertragung und Anwendung der Aussagen des Gerichts auf die vorliegend zu beurteilende Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen die geplante CityBahn ausschließt. Der VGH Mannheim begründete die Zulassung eines initiatorischen Bürgerbegehrens in einem fortgeschrittenen Planungsstadium insbesondere damit, dass für die Bürgerschaft im zugrundeliegenden Fall nicht erkennbar gewesen sei, dass der Gemeinderat mit dem die Planung einleitenden Beschluss bereits beabsichtigt haben könnte, über das Vorhaben abschließend entscheiden zu wollen und dass eine weitere Beschlussfassung des Gemeinderates, die (erneut) die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens eröffnen würde, nicht zu erwarten sei.<sup>108</sup> Eine

---

<sup>105</sup> Siehe hierzu OVG Münster, Urteil vom 28.01.2003 – 15 A 203/02 –, juris; VG Düsseldorf, Urteil vom 02.03.2007 – 1 K 4143/06 –, juris; VG Köln, Urteil vom 31.05.1999 – 4 K 7677/96 –, juris.

<sup>106</sup> OVG Münster, Urteil vom 28.01.2003 – 15 A 203/02 –, juris.

<sup>107</sup> VGH Mannheim, Beschluss vom 30.9.2010 – 1 S 1722/10 –, juris.

<sup>108</sup> Siehe VGH Mannheim, Beschluss vom 30.9.2010 – 1 S 1722/10 –, juris.

solche Konstellation besteht in Bezug auf das Projekt CityBahn nicht, da – auch für die Bürgerschaft eindeutig ersichtlich – weitere Grundsatzentscheidungen zu dem Projekt noch folgen und diese ausstehenden Entscheidungen (erneut) die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens eröffnen, sodass keine Notwendigkeit für die Zulassung eines initiatorischen Bürgerbegehrens besteht. Dem Umstand, dass das Für und Wider bei Projekten im Rahmen gestufter Entscheidungsverfahren erst in einem fortgeschrittenen Planungsstadium umfassend beurteilt werden kann, wird bereits dadurch Rechnung getragen, dass bis einschließlich des sog. Projektbeschlusses alle weichenstellenden Beschlüsse bzw. Grundsatzbeschlüsse potentiell bürgerbegehrensfähig sind. Würde man zudem nicht fristgebundene initiatorische Bürgerbegehren im Rahmen gestufter Entscheidungsverfahren zulassen, würde die Ausschlussfrist nach § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO ins Leere laufen. Es stellt sich darüber hinaus nicht als unzumutbar dar, wenn die Bürgerschaft im Rahmen gestufter Entscheidungsverfahren hinsichtlich eines Bürgerbegehrens auf das Zuwarten auf einen bürgerbegehrensfähigen Beschluss hinsichtlich der Unterschriftensammlung verwiesen wird, insbesondere vor dem Hintergrund, dass auf diese Weise auch ein Sammeln von Unterstützerunterschriften „auf Vorrat“ verhindert werden kann.<sup>109</sup> Initiatorische Bürgerbegehren im Rahmen gestufter Entscheidungsverfahren sind deshalb grundsätzlich ausgeschlossen. Die Bürgerschaft ist hinsichtlich eines Bürgerbegehrens auf ein Vorgehen gegen die sog. weichenstellenden Beschlüsse bzw. Grundsatzbeschlüsse beschränkt, welche die Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO in Gang setzen.<sup>110</sup>

Ob der bisherigen Beschlusslage der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden bereits ein solcher weichenstellender Beschluss bzw. Grundsatzbeschluss in Bezug auf das Projekt CityBahn zu entnehmen ist, erscheint angesichts des im Rahmen des Beschlusses Nr. 0069 vom 16. Februar 2017 erklärten Vorbehaltes eines noch folgenden Grundsatzbeschlusses der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden fraglich. In dem Beschluss vom 16. Februar 2017 werden neben der Einleitung der Vor- und Entwurfsplanung für einen näher bezeichneten Streckenabschnitt der CityBahn die in organisatorischer und finanzieller Hinsicht einleitenden Maßnahmen zur Planung der CityBahn beschlossen. Unter Punkt 5 des Beschlusses wird festgestellt:

„Die Stadtverordnetenversammlung bewertet die Beschlüsse unter 1. - 4. nicht als Grundsatzbeschlüsse. Somit sind diese Beschlüsse nicht „endgültig fristauslösend“ im Zusammenhang mit § 8b HGO. Erst

---

<sup>109</sup> VGH Mannheim, Beschluss vom 8.4.2011 – 1 S 303/11 –, juris.

<sup>110</sup> Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 8.4.2011 – 1 S 303/11 –, juris m.w.N.

nach erfolgter Vor- und Entwurfsplanung können weitere Gremienbeschlüsse der Stadtverordnetenversammlung folgen.“

In ihrem Beschluss Nr. 0590 vom 21. Dezember 2017 nimmt die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden nochmals auf diesen Vorbehalt Bezug, indem sie beschließt, dass über die Frage, ob ein Vertreterbegehren über die Einführung einer CityBahn durchgeführt werde, gemeinsam mit dem Grundsatzbeschluss zur CityBahn zu entscheiden sei. Zunächst ist demnach festzuhalten, dass die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden nach Abschluss der Vor- und Entwurfsplanung entsprechend ihrer Beschlüsse Nr. 0069 und 0590 einen (weiteren) Grundsatzbeschluss zur CityBahn fassen und in diesem Zusammenhang auch über ein Vertreterbegehren entscheiden möchte. Ob dies im Umkehrschluss bedeutet, dass die bisherigen Beschlüsse, hierbei insbesondere der Beschluss Nr. 0069, nicht als Grundsatzbeschlüsse zu bewerten sind, erscheint fraglich. Im Verlauf der Planung eines kommunalen Großprojektes mit einem gestuften Entscheidungsverfahren werden im Vorfeld des endgültigen Projektbeschlusses in der Regel bereits zahlreiche vorgelagerte (weichenstellende) Beschlüsse getroffen. Es entspricht dem Grundsatz der Effektivität und Sparsamkeit der Verwaltung sowie dem Interesse der Bürger, ein Bürgerbegehren bei einem solchen Großvorhaben bereits in einem frühen Stadium der Planung zu ermöglichen.<sup>111</sup> Neben dem Projektbeschluss können deshalb auch bereits weichenstellende Beschlüsse bzw. Grundsatzbeschlüsse, die etwa die Einleitung der Planung betreffen, Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.<sup>112</sup>

Der Beschluss Nr. 0069 vom 16. Februar 2017 betrifft die Einleitung der Planung für die CityBahn, nämlich die Beauftragung der Vergabe der Vor- und Entwurfsplanung für den Streckenabschnitt „Theodor-Heuss-Brücke bis Hochschule RheinMain, Wiesbaden“. Es handelt sich damit nicht um einen bloßen Vorbereitungs- oder Konzeptbeschluss, welcher die Verwaltung beauftragt, eine Beschlussfassung der Gemeindevertretung zu einer kommunalen Angelegenheit vorzubereiten, und der mangels bürgerbegehrensfähigen Inhalts im Rahmen eines gestuften bzw. gestreckten Entscheidungsverfahrens nicht zulässiger Gegenstand eines Bür-

---

<sup>111</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 18.06.1990 – 1 S 657/90 –, Rn. 27, juris.

<sup>112</sup> VGH Mannheim, NVwZ-RR 1994, 110 f.; Urteil vom 18.06.1990 – 1 S 657/90 –, Rn. 27, juris; NVwZ 1985, 288 (289); OVG Koblenz, NVwZ 1998, 425 (426); VG Darmstadt, Beschluss vom 11.05.2009 – 3 K 2471/06.DA –, Rn. 20, juris; Beschluss vom 24.07.2007 – 3 G 1073/07 –, Rn. 28, juris; von Danwitz, DVBl. 1996, 134 (139); Hager, VerwArch. 1993, 97 (109 f.); Rütgen, Bürgerbegehren, S. 163 ff.; ders., Sapper, VBIBW 1983, 89 (93); Schlüter, VBIBW 1987, 54 (56); Stiel, Möglichkeiten und Grenzen der Bürger- und Einwohnerbeteiligung, S. 77 f.; Wiegand, in: Wiegand/Grimberg, Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, § 25, Nr. 2.1.4.; Foerstemann, Die Gemeindeorgane in Hessen, S. 258 m.w.N.; Humpert, DÖV 1990, 999 (1005); Waibel, Gemeindeverfassungsrecht, Rn. 214 m.w.N.

gerbegehrens sein kann.<sup>113</sup> Eine Einordnung des Beschlusses Nr. 0069 als Grundsatzbeschluss, der die Planung der CityBahn – zumindest für den betreffenden Streckenabschnitt – einleitet, liegt deshalb nahe. Vor dem Hintergrund, dass die Zulassung eines Bürgerbegehrens bereits zu Beginn der Planung eines größeren Vorhabens insbesondere verhindern soll, dass unter dem Einsatz erheblicher personeller und finanzieller Mittel die Planung über mehrere Jahre betrieben wird, bevor am Ende der Planungsphase ein Bürgerbegehren, das zu einem erfolgreichen Bürgerentscheid führt, das Projekt insgesamt ablehnt und damit die verausgabten Planungskosten verloren sind, erscheint es fragwürdig, dass durch eine bloße Erklärung der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden, die darauf abzielt, einen an sich als Grundsatzbeschluss zu bewertenden Beschluss nicht als solchen zu werten, die an einen Grundsatzbeschluss im Rahmen eines gestuften Entscheidungsverfahrens anknüpfenden Rechtsfolgen (Eröffnung der Möglichkeit eines Bürgerbegehrens und Fristbeginn der Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO) ausgeschlossen werden können. Ob es sich bei dem Beschluss Nr. 0069 vom 16. Februar 2017 sowie ggf. bei weiteren bisher vorliegenden Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden letztlich um einen Grundsatzbeschluss bzw. Grundsatzbeschlüsse im Rahmen des Projektes CityBahn handelt, kann jedoch für die Beantwortung der entscheidenden Frage, ob auch im aktuellen Planungsstadium noch ein Bürgerbegehren gegen die geplante CityBahn zulässig ist, dahinstehen. Zum einen könnte der Beschluss vom 16. Februar 2017 sowie ggf. die darauf folgenden Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden, sofern man jeweils das Vorliegen eines Grundsatzbeschlusses im Rahmen eines gestuften Entscheidungsverfahrens annimmt (nur dann wären die Beschlüsse überhaupt „bürgerbegehrensfähig“), aufgrund des fruchtlosen Verstreichens der achtwöchigen Frist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO nicht mehr zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens gemacht werden. Diese Beschlüsse genießen insofern Bestandsschutz. Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass neben dem Projektbeschluss am Ende des Planungsverfahrens im Rahmen eines gestuften Entscheidungsverfahrens auch alle weiteren weichenstellenden Beschlüsse bzw. Grundsatzbeschlüsse Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Siehe hierzu OVG Koblenz, NVwZ 1998, 425 (426); vgl. auch *Kösters*, Der Bürgerentscheid in NRW, S. 47 f.

<sup>114</sup> VGH Mannheim, NVwZ-RR 1994, 110 f.; VBIBW 1992, 421 (422); Urteil vom 18.06.1990 – 1 S 657/90 –, Rn. 27, juris; NVwZ 1985, 288 (289); OVG Koblenz, NVwZ 1998, 425 (426); VG Darmstadt, Beschluss vom 11.05.2009 – 3 K 2471/06.DA –, Rn. 20, juris; Beschluss vom 24.07.2007 – 3 G 1073/07 –, Rn. 28, juris; *von Danwitz*, DVBl. 1996, 134 (139); *Hager*, VerwArch. 1993, 97 (109 f.); *Ritgen*, Bürgerbegehren, S. 163 ff.; *ders.*, *Sapper*, VBIBW 1983, 89 (93); *Schlüter*, VBIBW 1987, 54 (56); *Stiel*, Möglichkeiten und Grenzen der Bürger- und Einwohnerbeteiligung, S. 77 f.; *Wiegand*, in: *Wiegand/Grimberg*, Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, § 25, Nr. 2.1.4.; *Foerstemann*, Die Gemeindeorgane in Hessen, S. 258 m.w.N.; *Humpert*, DÖV 1990, 999 (1005); *Waibel*, Gemeindeverfassungsrecht, Rn. 214 m.w.N.

Es ist deshalb nicht erforderlich, bereits den ersten, die Planung einleitenden Grundsatzbeschluss anzugreifen, sondern auch die weiteren, noch folgenden Grundsatzbeschlüsse können Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein. Somit kommt es auf die Frage, ob einer der bisherigen Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden bereits als Grundsatzbeschluss im Rahmen eines gestuften Entscheidungsverfahrens zu bewerten ist, nicht an. Jedenfalls gegen (weitere) noch folgende Grundsatzbeschlüsse der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden wäre ein Bürgerbegehren grundsätzlich zulässig. Insbesondere wäre es nicht durch den Ablauf der an einen bereits vorliegenden Grundsatzbeschluss anknüpfenden Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO ausgeschlossen.

Die Frage, ob es sich bei dem ersten, die Planung einleitenden Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden vom 16. Februar 2017 um einen Grundsatzbeschluss handelt, wäre allerdings dann von Belang, sofern man diesen Beschluss auch bereits als Grundsatzbeschluss über das Projekt CityBahn als Ganzes bewerten würde. Hiergegen spricht jedoch eindeutig der im Rahmen des Beschlusses erklärte Vorbehalt der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden, der mittels verständiger Würdigung als Vorbehalt hinsichtlich eines Grundsatzbeschlusses über das Projekt CityBahn als Ganzes zu verstehen ist, über das nach Abschluss der Vor- und Entwurfsplanung und den dann vorliegenden Erkenntnissen grundsätzlich entschieden werden soll. Demnach kann der Beschluss Nr. 0069 vom 16. Februar 2017, der sich auf die Einleitung der Vor- und Entwurfsplanung sowie die Verfolgung der weiteren Planung mittels einer Projektgesellschaft CityBahn bezieht, allenfalls als Grundsatzbeschluss über die Einleitung der Planung zur CityBahn angesehen werden, jedoch noch nicht bereits als Grundsatzbeschluss über das Projekt CityBahn als Ganzes. Hierauf nimmt auch der Beschluss Nr. 0590 vom 21. Dezember 2017 Bezug, der die Entscheidung über die Durchführung eines Vertreterbegehrens zusammen mit dem Grundsatzbeschluss über die Einführung der CityBahn in Aussicht stellt. Daraus wird deutlich, dass ein Grundsatzbeschluss über das Projekt CityBahn als Ganzes bisher seitens der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden noch nicht getroffen wurde.

Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass als Anknüpfungspunkt für ein Bürgerbegehren gegen die geplante CityBahn alle noch folgenden weichenstellenden Beschlüsse bzw. Grundsatzbeschlüsse der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden im Rahmen des gestuften Entscheidungsverfahrens zur CityBahn in Betracht kommen. An jeden dieser Grundsatzbeschlüsse knüpft die Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO für den jeweiligen Regelungsinhalt an, sodass dieser nach fruchtlosem Verstreichen der Frist

nicht mehr zur Disposition im Rahmen eines Bürgerbegehrens gestellt werden kann. Letztendlich eröffnet der Projektbeschluss, an den sich die Realisierung des Vorhabens anschließt, die Möglichkeit eines Bürgerbegehrens. Ein initiatorisches Bürgerbegehren ist ausgeschlossen. Sofern man einen der bisherigen Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden als Grundsatzbeschluss ansieht, ist jedenfalls die Frist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO bereits verstrichen, sodass er nicht mehr tauglicher Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann.

Gemäß Beschluss Nr. 0069 der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden vom 16. Februar 2017 ist davon auszugehen, dass der Grundsatzbeschluss über das Projekt CityBahn als Ganzes (das „Ob“ des Vorhabens) zeitnah nach Abschluss der Vor- und Entwurfsplanung getroffen wird. Zu klären ist deshalb, welche Rechtsfolgen an einen solchen Grundsatzbeschluss in Bezug auf die Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens geknüpft sind.

Zunächst kann festgehalten werden, dass der noch ausstehende Grundsatzbeschluss der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden über das Projekt CityBahn als Ganzes als grundlegende Entscheidung im Rahmen eines gestuften Entscheidungsverfahrens die achtwöchige Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO auslöst. Wie zuvor bereits festgestellt, entspricht es dem Sinn und Zweck der Ausschlussfrist, Beschlüsse der Gemeindevertretung nur insoweit zur Disposition im Rahmen eines Bürgerentscheids zu stellen, als dadurch nicht ein früherer, bestandsgeschützter Beschluss der Gemeindevertretung zu Fall gebracht wird.<sup>115</sup> Es soll insbesondere verhindert werden, dass bereits beschlossene Vorhaben auf unbegrenzte Zeit mit der Gefahr einer möglicherweise gegenteiligen Entscheidung der Gemeindebürger im Wege eines Bürgerentscheids behaftet sind, die eine unter Umständen kostenintensive Rückabwicklung begonnener Projekte erfordern könnte.<sup>116</sup> Mithin dient die Ausschlussfrist dem Schutz des verfassungsrechtlich legitimen Belangs der Funktionsfähigkeit und Effektivität der gemeindlichen Verwaltung und soll ein notwendiges Maß an Rechtssicherheit gewährleisten.<sup>117</sup>

Bei gestuften Entscheidungsverfahren wäre damit jedoch die grundsätzliche Entscheidung für oder gegen ein Vorhaben (die Entscheidung über das Vorhaben als Ganzes bzw. die Grund-

---

<sup>115</sup> *Von Danwitz*, DVBl. 1996, 134 (139).

<sup>116</sup> VGH Mannheim, NVwZ 1985, 288 (289); vgl. OVG Münster, NVwZ-RR 2003, 584; OVG Greifswald, Beschluss vom 24.07.1996 – 1 M 43/96 –, Rn. 45, juris; VG Darmstadt, Urteil vom 16.07.2003 – 3 E 1935/02 –, Rn. 33, juris.

<sup>117</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 47, juris; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1994, 110 (111); NVwZ 1985, 288 (289); vgl. OVG Koblenz, Beschluss vom 10.10.2003 – 7 B 11392/03 –, Rn. 18, juris; OVG Münster, NVwZ-RR 2003, 584; VG Darmstadt, Urteil vom 16.07.2003 – 3 E 1935/02 –, Rn. 33, juris; *Spies*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 180.



satzentscheidung zur Gesamtplanung) sehr schnell dem Zugriff im Rahmen eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids entzogen, noch bevor im Verlauf der weiteren Planung die Größe und Dimension des kommunalen Vorhabens überhaupt hinreichend deutlich werden können.<sup>118</sup> Insbesondere bei Maßnahmen, die aus praktischen oder auch rechtlichen Gründen eine mehrstufige Entscheidungsfindung der gemeindlichen Gremien erfordern, sind häufig erst in einem fortgeschrittenen Planungsstadium für die Bürgerinnen und Bürger die Auswirkungen und die Tragweite einer Entscheidung so hinreichend klar erkennbar, dass sie sich über das Für und Wider ein sachgerechtes Urteil bilden können.<sup>119</sup> Fraglich ist deshalb, ob sich ein Bürgerbegehren im Rahmen eines gestuften Entscheidungsverfahrens allein auf die in der konkreten Planungsstufe getroffenen weichenstellenden Entscheidungen bzw. Grundsatzbeschlüsse über die konkrete Ausgestaltung eines Vorhabens (das „Wie“ des Vorhabens) beziehen darf oder ob darüber hinaus auch nach einer bereits zuvor getroffenen – und mittlerweile aufgrund des fruchtlosen Verstreichens der Frist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO unanfechtbaren – Grundsatzentscheidung über das „Ob“ des Vorhabens (das Vorhaben als Ganzes) die Möglichkeit besteht, diese Entscheidung im Wege eines Bürgerentscheids im weiteren Planungsverlauf zu revidieren.

In diesem Zusammenhang wird vertreten, dass bis zum Beginn der tatsächlichen Realisierung, die durch den Projektbeschluss gekennzeichnet ist, das Vorhaben auch noch als Ganzes im Rahmen eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids zur Disposition gestellt werden kann, sofern der im konkreten Fall angegriffene Beschluss der Gemeindevertretung einen bürgerbegehrensfähigen Inhalt hat (weichenstellender Beschluss oder Grundsatzbeschluss, der über bloße Detailfragen hinausgeht) und nicht innerhalb der letzten drei Jahre ein Bürgerbegehren auf einer vorausgegangenen Planungsstufe über das Vorhaben als Ganzes zum Bürgerentscheid geführt hat (siehe § 8b Abs. 4 S. 1 HGO).<sup>120</sup> Zur Rechtfertigung dieser Auffassung wird unter anderem darauf verwiesen, dass der kommunale Planungsprozess bis zur Entscheidung über den Projektbeschluss noch nicht beendet sei<sup>121</sup> und sich die Bürgerschaft erst in einem fortgeschrittenen Planungsstadium eine abschließende Meinung über das Projekt bilden

---

<sup>118</sup> *Ossenbühl*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Seiler, Gelebte Demokratie, FS für M. Rommel, S. 247 (258); *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 165; *Sapper*, VBIBW 1983, 89 (93 f.).

<sup>119</sup> Siehe hierzu VGH Mannheim, Beschluss vom 30.9.2010 – 1 S 1722/10 –, juris; *Spies*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 184; *Sapper*, VBIBW 1983, 89 (93 f.).

<sup>120</sup> Vgl. VGH Mannheim, VBIBW 1990, 460 (463) mit Verweis auf VGH Mannheim, Beschluss vom 17.11.1983 – 1 S 2669/83 –, juris; *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 164 ff.; *Ossenbühl*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Seiler, Gelebte Demokratie, FS für M. Rommel, S. 247 (258 f.); vgl. *Schlüter*, VBIBW 1987, 54 (56); vgl. *Sapper*, VBIBW 1983, 89 (93 f.); wohl auch *Wettling*, BWVPr. 1987, 151 (153).

<sup>121</sup> Vgl. *Ossenbühl*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Seiler, Gelebte Demokratie, FS für M. Rommel, S. 247 (259).

könne. Der Ablauf der Ausschlussfrist steht einem Bürgerbegehren gegen das Vorhaben als Ganzes nach dieser Auffassung somit erst dann entgegen, wenn zuvor bereits alle entscheidungserheblichen Festlegungen getroffen wurden und es nur noch um die bloße Vollziehung oder für die Gesamtplanung völlig unbedeutende Einzelheiten geht.<sup>122</sup>

Sofern man der zuvor dargestellten Auffassung folgend die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens, das sich nach einem bereits erfolgten Grundsatzbeschluss über das Projekt als Ganzes erst in einem fortgeschrittenen Planungsstadium gegen das Vorhaben wendet, bejaht, muss unter Umständen in Kauf genommen werden, dass sich der zwischenzeitlich erbrachte Planungs- und Verwaltungsaufwand und die zur Realisierung des Projektes bereits getätigten Investitionen als nutzlos erweisen.<sup>123</sup> Im Falle der Ablehnung einer solchen Möglichkeit wäre hingegen die grundlegende Entscheidung für ein Vorhaben (das „Ob“ des Vorhabens bzw. das Vorhaben als Ganzes) nach Ablauf der an diese Entscheidung der Gemeindevertretung anknüpfenden Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO einem Bürgerbegehren nicht mehr zugänglich und ein Bürgerbegehren gegen einen weichenstellenden Beschluss bzw. Grundsatzbeschluss auf einer fortgeschrittenen Planungsstufe, das zu einer Bürgerentscheid führt – seinen Erfolg unterstellt –, könnte der Realisierung des Projektes insgesamt nicht mehr entgegenstehen.<sup>124</sup> Insofern besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse der Wahrung der Funktionsfähigkeit und Effektivität des gemeindlichen Verwaltungshandelns sowie dem Grundsatz des Vertrauensschutzes einerseits und der hohen demokratischen Legitimation von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sowie der mit der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verfolgten Intention, das Engagement der Bürger für Angelegenheiten der Gemeinde zu stärken, andererseits.<sup>125</sup>

Hinsichtlich des Ausgleichs dieses in § 8b HGO angelegten Spannungsverhältnisses muss in Bezug auf die Frage der Reichweite des Bestandsschutzes von Grundsatzentscheidungen im Rahmen gestufter Entscheidungsverfahren insbesondere der Schutzzweck der achtwöchigen Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO berücksichtigt werden.<sup>126</sup> Die Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO soll im Interesse der Stabilität und Verlässlichkeit

---

<sup>122</sup> Vgl. *Sapper*, VBIBW 1983, 89 (93 f.)

<sup>123</sup> *Spies*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 184; *Ossenbühl*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: *Seiler*, Gelebte Demokratie, FS für M. Rommel, S. 247 (258); *Hager*, *VerwArch.* 1993, 97 (109).

<sup>124</sup> Diese Auffassung findet sich bei *Rehn/Cronauge/von Lennep*, GO NRW, Erl. IV. zu § 26 (S. 8); wohl auch *Herbel*, Unmittelbare Bürgerbeteiligung, S. 166 f.; in diese Richtung wohl auch *Muckel*, *NVwZ* 1997, 223 (224).

<sup>125</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 46, juris; vgl. *Spies*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 184.

<sup>126</sup> So auch *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 164.

gemeindlicher Willensbildung und auch aus Gründen der Rechtssicherheit verhindern, dass die Ausführung von Beschlüssen der Gemeindevertretung in wichtigen Gemeindeangelegenheiten längere Zeit nicht in Angriff genommen bzw. verzögert und danach beliebig lange durch ein Bürgerbegehren in Frage gestellt werden kann.<sup>127</sup> Sinn und Zweck der Regelung des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO ist es, durch Bestandserhaltung von Beschlüssen nach Ablauf der Ausschlussfrist die Effektivität und Sparsamkeit der Verwaltung sowie die Rechtssicherheit und den Vertrauensschutz zu gewährleisten.<sup>128</sup> Die Funktionsfähigkeit der Verwaltung hat substantielle Bedeutung für den Rechtsstaat und stellt ein verfassungsrechtliches Schutzgut dar.<sup>129</sup> Durch die Normierung der Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO hat der Landesgesetzgeber zu erkennen gegeben, dass Beschlüsse der Gemeindevertretung nach Ablauf dieser Frist als verlässliche Grundlage gemeindlichen Handelns grundsätzlich durch ein Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid nicht mehr angreifbar sein sollen.<sup>130</sup> Dem liefe es zuwider, wenn bereits bestandskräftige Grundsatzbeschlüsse im Rahmen eines Bürgerbegehrens auf einer fortgeschrittenen Planungsstufe erneut zur Disposition gestellt werden könnten. Die in dem der Gemeindeordnung zugrunde liegenden System der repräsentativen Demokratie grundsätzlich vorrangige Verantwortlichkeit der Gemeindevertretung für die Effektivität und Sparsamkeit der Gemeindeverwaltung wäre in Frage gestellt, wenn ein Bürgerbegehren auch ohne zeitlichen Zusammenhang mit einer „bürgerentscheidsfähigen“ Beschlussfassung zulässig wäre, weil dann die Gefahr bestehen würde, dass sich ein möglicherweise erheblicher wirtschaftlicher und personeller Aufwand im Nachhinein als überflüssig erweist; nach Ablauf der Ausschlussfrist soll ein solcher Beschluss der Gemeindevertretung vielmehr als sichere Planungsgrundlage für das Verwaltungshandeln dienen können, und zwar grundsätzlich endgültig.<sup>131</sup> Dem Sinn und Zweck der Regelung des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO entspricht es daher am ehesten, wenn bei gestuften Entscheidungsverfahren der Bestandsschutz mit den jeweiligen Planungsfortschritten einhergeht.<sup>132</sup> Zu berücksichtigen ist auch, dass dem hohen Rang direkt-plebiszitärer demokratischer Entscheidungen im Rahmen eines gestuften Entscheidungsverfahrens bereits dadurch Rechnung getragen wird, dass jeder weichenstellende

---

<sup>127</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 46 f., juris; *Spies*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 179.

<sup>128</sup> Vgl. *Spies*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 184; *Ossenbühl*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Seiler, Gelebte Demokratie, FS für M. Rommel, S. 247 (258); *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 165.

<sup>129</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.11.2004 – 2 C 17/03 –, Rn. 19, juris.

<sup>130</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 59, juris.

<sup>131</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 47, juris; VGH Mannheim, NVwZ 1985, 288 (289); OVG Münster, NVwZ-RR 2003, 584.

<sup>132</sup> Vgl. *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 165.

Beschluss bzw. Grundsatzbeschluss bis hin zum endgültigen Projektbeschluss Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann. Im Rahmen des Ausgleichs des zuvor beschriebenen Spannungsverhältnisses greift im Gegenzug jedoch, um die Funktionsfähigkeit und Effektivität der Verwaltung zu sichern, nach Ablauf der an einen solchen weichenstellenden Beschluss bzw. Grundsatzbeschluss anknüpfenden Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO für den Inhalt der Entscheidung grundsätzlich Bestandsschutz ein. Nach fruchtlosem Verstreichen der achtwöchigen Frist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO kann demnach der Inhalt eines weichenstellenden Beschlusses bzw. Grundsatzbeschlusses der Gemeindevertretung grundsätzlich nicht mehr im Rahmen eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids gegen einen noch folgenden weichenstellenden Beschluss bzw. Grundsatzbeschluss auf einer neuen Planungsstufe zur Disposition gestellt werden. Anderenfalls bestünde bis zum endgültigen Projektbeschluss keine sichere Planungsgrundlage und die Effektivität und Funktionsfähigkeit der kommunalen Verwaltung wären gefährdet. Somit kann ein einmal getroffener Grundsatzbeschluss über ein Vorhaben als Ganzes im Rahmen eines gestuften Entscheidungsverfahrens nach Ablauf der an die entsprechende Entscheidung der Gemeindevertretung anknüpfenden Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO grundsätzlich nicht erneut im Wege eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids im weiteren Planungsverlauf zur Disposition gestellt werden.

Eine Durchbrechung dieses grundsätzlich eingreifenden Bestandsschutzes für bereits erfolgte Grundsatzentscheidungen im Rahmen gestufter Entscheidungsverfahren kommt allerdings dann in Betracht, wenn sich die entscheidungserheblichen tatsächlichen und/oder rechtlichen Umstände so wesentlich verändert haben, dass über einen neuen, nicht mehr gegenstandsgleichen Sachverhalt entschieden werden soll.<sup>133</sup> In diesem Fall kann nach dem Sinn und Zweck der Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO keine Sperrwirkung mehr für ein Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid in der zugrunde liegenden Angelegenheit bestehen, da durch die veränderte Sach- oder Rechtslage ein früherer Beschluss der Gemeindevertretung nicht mehr als eine von deren Willen getragene Regelung des nunmehr völlig veränderten Sachverhaltes angesehen werden kann.<sup>134</sup> Ein Bürgerbegehren/Bürgerentscheid stellt in diesem Fall die zugrunde liegende Entscheidung nicht in ihrer ursprünglichen Form erneut zur Disposition, sondern es wird vielmehr über eine neue Sachlage entschieden. Eine nachträglich eingetretene wesentliche tatsächliche oder rechtliche Veränderung kann somit einem Be-

---

<sup>133</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 59, juris; vgl. *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 433.

<sup>134</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 59, juris.

schluss der Gemeindevertretung die Grundlage entziehen und damit die früher bereits entschiedene Frage neu aufwerfen, wodurch die Angelegenheit wieder einem Bürgerbegehren zugänglich wird.<sup>135</sup>

Weiterhin kann eine Ausnahme von dem zuvor festgestellten Ergebnis, dass eine Entscheidung über ein Vorhaben als Ganzes im Rahmen gestufter Entscheidungsverfahren nach Ablauf der Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO nicht erneut zur Disposition gestellt werden kann, auch dann gelten, wenn die Gemeindevertretung selbst ihre bereits getroffene Grundsatzentscheidung erneut zur Disposition stellt, indem sie in einer Sitzung nach erneuter Sachberatung einen (ggf. auch wiederholenden) (Grundsatz-)Beschluss fasst.<sup>136</sup> In einem solchen Fall ist nicht ersichtlich, warum die neue Entscheidungsfindung der Gemeindevertretung angesichts unter Umständen sogar neuer, in die Diskussion einzubeziehender Gesichtspunkte nicht auch (erneut) die Möglichkeit der aktiven Beteiligung der Bürger im Rahmen eines Bürgerbegehrens eröffnen sollte.<sup>137</sup> Durch ein Bürgerbegehren gegen einen nach erneuter Sachdiskussion ergangenen (wiederholenden) Grundsatzbeschluss wird die Effektivität und Sparsamkeit des gemeindlichen Verwaltungshandelns nicht in Frage gestellt.<sup>138</sup>

Die noch ausstehende Grundsatzentscheidung der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden über das Projekt CityBahn als Ganzes kann somit nach Ablauf der an die Entscheidung anknüpfenden achtwöchigen Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO grundsätzlich nicht erneut im Rahmen eines späteren Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids gegen einen weichenstellenden Beschluss bzw. Grundsatzbeschluss auf einer neuen Planungsstufe zur Disposition gestellt werden. Zur Sicherung der Effektivität und Funktionsfähigkeit der kommunalen Verwaltung kommt dieser für das Projekt wesentlichen Entscheidung nach dem fruchtlosen Verstreichen der Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO grundsätzlich Bestandsschutz zu, sodass sie als verlässliche Planungsgrundlage betrachtet werden kann. Lediglich im Fall einer wesentlichen tatsächlichen und/oder rechtlichen Veränderung der entscheidungserheblichen Umstände sowie in dem Fall, dass die Stadtverordnetenversammlung

---

<sup>135</sup> Vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 55 ff., juris; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1994, 110 (111).

<sup>136</sup> Vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 13.07.2004 – 8 TG 1067/04 –, Rn. 58, juris; Beschluss vom 02.06.1995 – 6 TG 1554/95 –, Rn. 17, juris; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1994, 110 f.; VG Darmstadt, Urteil vom 16.07.2003 – 3 E 1935/02 –, Rn. 23, juris; *Spies*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 182 f.; a.A. OVG Münster, NVwZ-RR 2003, 584 (585) in Bezug auf wiederholende Grundsatzbeschlüsse; *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 161 f.; ebenfalls kritisch *Ossenbühl*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Seiler, Gelebte Demokratie, FS für M. Rommel, S. 247 (257).

<sup>137</sup> VGH Mannheim, NVwZ-RR 1994, 110 (111); *Spies*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 182.

<sup>138</sup> VGH Mannheim, NVwZ-RR 1994, 110 (111).

Wiesbaden nach erneuter Sachberatung einen (wiederholenden) Grundsatzbeschluss fasst, besteht erneut die Möglichkeit, im Rahmen eines Bürgerbegehrens über das Vorhaben als Ganzes zu entscheiden.

#### **4. Ausschlussgründe nach § 8b Abs. 2 HGO**

Ein Bürgerbegehren gegen die geplante CityBahn dürfte nicht unter einen Ausschlussstatbestand nach § 8b Abs. 2 HGO fallen. Im Gegensatz zu der Rechtslage in anderen Bundesländern hat der hessische Gesetzgeber nicht einen Katalog mit Themen aufgestellt, zu denen ein Bürgerentscheid zulässig ist (Positivkatalog), sondern § 8b HGO geht vielmehr davon aus, dass ein Bürgerentscheid grundsätzlich zu allen Fragen möglich ist, sofern der Gesetzgeber diesen nicht gesondert ausgeschlossen hat.<sup>139</sup> Die Aufzählung des § 8b Abs. 2 HGO ist deshalb ein Negativkatalog.<sup>140</sup> Als Ausnahmetatbestände sind die Tatbestände des § 8b Abs. 2 HGO grundsätzlich restriktiv auszulegen, damit das gesetzgeberische Ziel, eine direkte Beteiligung der Bürger durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide möglichst weitgehend zu sichern, auch erreicht werden kann.<sup>141</sup>

##### **a) Ausschlussstatbestand des § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO**

In Betracht kommt als Ausschlussstatbestand zunächst § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO. Nach dieser Vorschrift sind Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses keine zulässigen Gegenstände eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids. Dieser Ausschlussstatbestand schützt die kommunale Planungshoheit als Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, da Bauleitpläne zentrale städtebauliche Gestaltungsinstrumente sind. Hinsichtlich der Bauleitplanung ist durch § 3 des Baugesetzbuchs (BauGB) zudem bereits eine Bürgerbeteiligung sichergestellt.<sup>142</sup>

Fraglich ist, ob es sich bei der Planung und Realisierung der CityBahn um Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung der Stadt Wiesbaden handelt. Für die CityBahn muss, wie zuvor bereits festgestellt, nach § 28 Abs. 1 PBefG ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. Das Planfeststellungsverfahren unterfällt dem Fachplanungsrecht, sodass es sich nicht

---

<sup>139</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 20.

<sup>140</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 20.

<sup>141</sup> VGH Kassel NVwZ-RR 2004, 281 (283); *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 20.

<sup>142</sup> *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek, BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 8b HGO Rn. 39.

um eine kommunale Bauleitplanung handelt. Auch die dem eigentlichen Planfeststellungsverfahren vorausgehenden Entscheidungen der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden unterfallen nicht der kommunalen Bauleitplanung i.S.v. § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO. Der Ausschlusstatbestand des § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO ist somit nicht einschlägig. Ein Ausschlusstatbestand für Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren erforderlich ist (vgl. hierzu § 17a Abs. 2 Nr. 7 RhPFGO), existiert in Hessen nicht, sodass auch solche Vorhaben Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können. Zu beachten ist allerdings, dass der eigentliche Planfeststellungsbeschluss der Zuständigkeit der Gemeinde entzogen ist und daher kein zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein kann.<sup>143</sup>

### **b) Ausschlusstatbestand des § 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO**

Weiterhin kommt der Ausschlusstatbestand des § 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO in Betracht. Ein Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid ist nach § 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO ausgeschlossen, wenn der Antrag ein gesetzwidriges Ziel verfolgt. § 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO ist ein Auffangtatbestand, der einschlägig ist, sobald das mit dem Bürgerbegehren verfolgte Ziel gegen Rechtsvorschriften verstößt.<sup>144</sup> Damit wird die gesamte Rechtsordnung, also auch das Zivilrecht, zum Prüfungsmaßstab für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.<sup>145</sup> Die Gemeindevertretung hat insoweit ein materielles Prüfungsrecht.<sup>146</sup> Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist daher zu prüfen, ob die mit dem Bürgerbegehren verlangte Maßnahme mit der Rechtsordnung vereinbar ist.<sup>147</sup> Dies folgt bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip, sodass § 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO nur eine deklaratorische Funktion zukommt.

### **(1) Verstoß gegen vertragliche Verpflichtungen**

Die Rechtswidrigkeit eines Bürgerbegehrens kann sich auch aus einem Verstoß gegen vertragliche Verpflichtungen ergeben.<sup>148</sup> Das Prinzip der Vertragstreue stellt einen der elemen-

---

<sup>143</sup> *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 198 f., der allerdings darauf hinweist, dass die Gemeinde durch das Ergebnis eines Bürgerentscheids verpflichtet werden kann, den Plan nicht einzureichen, ihn zurückzuziehen oder von einem Planfeststellungsbeschluss keinen Gebrauch zu machen.

<sup>144</sup> *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 50.

<sup>145</sup> VG Stuttgart, Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 –, Rn. 110 f. m.w.N., juris; *Ritgen*, NVwZ 2000, 129 (134).

<sup>146</sup> VGH München, Urteil vom 14.10.1998 – 4 B 98.505 –, Rn. 40, juris.

<sup>147</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13 –, Rn. 88, juris.

<sup>148</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13 –, Rn. 89, juris; VG Kassel, Urteil vom 12.05.2006 – 3 E 57/05 –, Rn. 42 f., juris; VG Stade, Urteil vom 07.09.2001 – 1 A 587/00 –, juris; *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 210; *Kurbjuhn*, NdsVBl. 1998, 230 (231); a.A. VG Düsseldorf, Urteil vom 22.10.2004 – 1 K

tarsten Rechtsgrundsätze überhaupt dar.<sup>149</sup> Die Zulässigkeit von Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheiden trotz anderslautender vertraglicher Verpflichtungen würde das Vertrauen in die Bindungswirkung von Verträgen mit kommunalen Vertragspartnern nachhaltig erschüttern und damit die Handlungsfähigkeit der Kommunalorgane erheblich beeinträchtigen.<sup>150</sup> Jedoch darf der auf ein erfolgreiches Bürgerbegehren folgende Bürgerentscheid laufende Kommunalprojekte stoppen, sofern dies auch die Gemeindevertretung noch entsprechend beschließen dürfte.<sup>151</sup> Es ist deshalb zunächst zu prüfen, ob ein verbindlicher Vertrag vorliegt, und sofern dies bejaht wird, ob für diesen Vertrag eine Kündigung oder ein Rücktritt zulässig ist oder ein Anspruch auf Vertragsanpassung bzw. -aufhebung besteht.<sup>152</sup>

Ein Bürgerbegehren, das sich gegen die geplante CityBahn richtet und einen „Ausstieg“ der Stadt Wiesbaden aus dem Projekt bewirken möchte, könnte einen Verstoß gegen vertragliche Verpflichtungen darstellen, die im Rahmen des Vollzugs der auf die Gründung der CityBahn GmbH gerichteten Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden eingegangen wurden. Käme es zu einem Ausstieg der Stadt Wiesbaden aus dem Projekt CityBahn, würde auch die mittelbare Beteiligung der Stadt Wiesbaden an der CityBahn GmbH über die WVV Wiesbaden Holding GmbH in Frage stehen. Im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids müsste die Stadt Wiesbaden dann auf ihre Verkehrsgesellschaft WVV Wiesbaden Holding GmbH einwirken, damit diese von einem etwaigen vertraglichen Rücktritts- bzw. Kündigungsrecht oder einem Recht auf Vertragsanpassung bzw. -aufhebung Gebrauch macht.

Mit Beschluss Nr. 0069 der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden vom 16. Februar 2017 wurde der Magistrat beauftragt, die weitere Verfolgung des Projektes CityBahn in Planung und Bau durch eine Projektgesellschaft CityBahn als Tochtergesellschaft der WVV Wiesbaden Holding GmbH durchzuführen und dafür entweder eine bereits vorhandene GmbH-Mantelgesellschaft oder eine neu zu gründende GmbH zu nutzen. Mit Beschluss Nr. 0295 vom 29. Juni 2017 beschloss die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden aufbauend auf dem Beschluss vom 16. Februar 2017 die Gründung der CityBahn GmbH und beauftragte die WVV Wiesbaden Holding GmbH, den Konsortialvertrag endzuverhandeln. Die Finanzierung

---

2006/03 –, Rn. 31 ff., juris, das ausführt, dass bestehende vertragliche Verpflichtungen nicht zur Annahme eines gesetzwidrigen Ziels des Bürgerbegehrens führen würden. Denn Verträge ließen sich grundsätzlich im Einvernehmen mit dem Vertragspartner wieder aufheben. Allerdings sei dann ein Hinweis auf die Folgekosten der Rückabwicklung im Kostendeckungsvorschlag erforderlich. Siehe weiter *Wefelmeier*, NdsVBl. 2000, 261 (265) in Bezug auf § 22b Abs. 3 S. 2 Nr. 8 NGO.

<sup>149</sup> VG Stuttgart, Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 –, Rn. 112, juris.

<sup>150</sup> VG Stuttgart, Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 –, Rn. 112, juris.

<sup>151</sup> VG Regensburg, Urteil vom 15.01.2014 – RN 3 K 13.540 –, Rn. 27, juris; VG Bayreuth, Urteil vom 10.04.2003 – B 2 K 02.324 –, Rn. 77, juris.

<sup>152</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13 –, Rn. 89 m.w.N., juris.



der Gesellschaft soll durch Rechnungsstellung an die betroffenen Verkehrsunternehmen erfolgen. Der Gesellschaftsvertrag der CityBahn GmbH und der Konsortialvertrag zwischen der WVV Wiesbaden Holding GmbH und der Mainzer Stadtwerke AG wurden am 03. August 2017 notariell beurkundet, was die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden mit Beschluss Nr. 0318 vom 14. September 2017 zur Kenntnis nahm.

In Abs. 1 der Präambel des Konsortialvertrages über die gemeinsame Errichtung der CityBahn Mainz - Wiesbaden - Bad Schwalbach wird das beabsichtigte Vorhaben näher beschrieben:

„WVV und MSW planen die Realisierung einer neuen, ca. 40 km langen zweigleisigen Straßenbahntrasse in Metaspur, die sich von Bad Schwalbach über Wiesbaden nach Mainz und umgekehrt erstreckt („CityBahn“). Davon sollen ca. 35 km neu gebaut werden. In einer ersten Phase soll die Strecke von der Hochschule RheinMain in Wiesbaden bis zum Anschluss an die Hochschule Mainz realisiert werden. [...]“

Die Realisierung des Vorhabens soll nach § 1 Abs. 1 des Konsortialvertrages durch eine gemeinsame Gesellschaft in der Rechtsform einer GmbH erfolgen, die nach Abs. 2 unter dem Namen CityBahn GmbH firmiert. Hierzu wurde am 3. August 2017 der Gesellschaftsvertrag der CityBahn GmbH abgeschlossen. Gegenstand der CityBahn GmbH sind nach § 2 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages die Planung, der Bau (Bauleitung, Steuerung und Überwachung) und der Betrieb für die CityBahn Mainz - Wiesbaden - Bad Schwalbach.

§ 5 des Konsortialvertrages regelt die Finanzierung der Gesellschaft:

„(1) Die Finanzierung der Gesellschaft in den Projekt- und Bauphasen erfolgt durch die Gesellschafter sowie durch Bundes- und Landeszuschüsse in einer Weise, die sicherstellt, dass die Planungs- und Baukosten bei den jeweils betroffenen Verkehrsunternehmen aktiviert werden können.

(2) Die Finanzierung durch einen Gesellschafter einschließlich eventueller projektgebundener Bundes- und Landeszuschüsse an diesen Gesellschafter bzw. das zugehörige Verkehrsunternehmen sowie eventuelle Zuschüsse des RMV müssen die Kosten für die jeweiligen Planungs-, Bau- und sonstigen zugehörigen Aufträge eines Projektes in den Gebietsgrenzen der zugehörigen Gebietskörperschaft abdecken.

(3) Bewilligte, erhaltene und nicht ausgeschöpfte Budget- oder Haushaltsmittel für Planung und Bau können auf das Folgejahr übertragen werden.

(4) Die Eigenkosten der Gesellschaft zu denen u. a. Kosten der Öffentlichkeitsarbeit, Jahresabschlusskosten und Gesellschaftsanlaufkosten gehören, werden wie folgt verteilt:

Solange nur MSW und WVV Gesellschafter sind, wird sich auf einen Schlüssel von allen nicht direkt Planungs- oder Bauaufträgen zuzuordnenden Kosten von 20 % MSW und 80 % WVV geeinigt. [...]“

In § 11 des Konsortialvertrages (Projektierung der CityBahn) wird die erste Phase der Realisierung der CityBahn näher beschrieben:

„(1) Die Gesellschaft setzt den Bau der Infrastruktur der CityBahn in Phasen um.

(2) Die Phase 1 beinhaltet Planung, Nutzen-Kosten-Untersuchung, Finanzierung, Planfeststellung, Bau und allen anderen notwendigen Bestandteile, die die Umsetzung der Abschnitte 3) Wiesbaden Hochschule zum Brückenkopf Theodor-Heuss-Brücke und 4) Brückenkopf Theodor-Heuss-Brücke zur Hochschule Mainz darstellen. Dabei ist auf jeden Fall in der ersten Phase die Anbindung der CityBahn in das bestehende Mainzer Straßenbahnnetz zu realisieren.

(3) In dieser ersten Phase sind auch schon die Entscheidungen zum Betrieb zu treffen. Hierzu gehören insbesondere, jedoch nicht vollständig, die Fahrzeugausgestaltung, ggf. die Anpassung des Betriebshofs der MVG, die Vergütung von Betrieb und Instandhaltung und wer Eigentümer der zu beschaffenden Fahrzeuge ist.

(4) In der ersten Phase sind ebenso die aus dem betrieb der Aartalstrecke resultierenden Strecken- und Fahrzeugparameter festzulegen.“

Die vertraglichen Vereinbarungen der Gesellschafter sind mit Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden und des Rates der Stadt Mainz für die Vertragsparteien verbindlich geworden. Es bestehen keinerlei Zweifel, dass es sich bei dem Konsortial- und Gesellschaftsvertrag zur CityBahn GmbH um verbindliche und rechtswirksame Verträge handelt.

Liegt ein rechtswirksamer Vertrag vor, ist ein „Ausstieg“ aus diesem Vertrag grundsätzlich nur noch in dem vom Vertragsrecht vorgegebenen Rahmen möglich.<sup>153</sup> Er ist unzulässig, wenn keine konkreten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich die Gemeinde z.B. durch ein einseitiges Rücktritts- oder Kündigungsrecht oder durch einen Anspruch auf Vertragsanpassung bzw. -aufhebung von den eingegangenen vertraglichen Bindungen lösen kann.<sup>154</sup> Das Vorliegen eines Bürgerbegehrens bzw. eines erfolgreichen Bürgerentscheids stellt für sich genommen keinen hinreichenden Kündigungs- oder Rücktrittsgrund dar, dieser muss vielmehr im Vertragsverhältnis selbst angelegt sein.<sup>155</sup> Durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid wird auch kein gesetzliches Sonderkündigungsrecht geschaffen, da sich eine Gemeinde ansonsten

---

<sup>153</sup> VG Stuttgart, Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 –, Rn. 79, juris.

<sup>154</sup> Vgl. *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 394 m.w.N.; VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13 –, Rn. 89 m.w.N., juris; VG Stuttgart, Urteil vom 17.07.2009 – 7 K 3229/08 –, Rn. 111 m.w.N., juris; VG Ansbach, Urteil vom 06.07.2006 – AN 4 K 06.00437 –, Rn. 40 f., juris; VG Augsburg, Urteil vom 22.01.2004 – Au 8 K 03.364 –, Rn. 57, juris.

<sup>155</sup> VG Kassel, Urteil vom 12.05.2006 – 3 E 57/05 –, Rn. 49, juris.

zur Umgehung von vertraglichen Verpflichtungen eines Bürgerentscheids bedienen könnte, um sich auf diesem Weg von jeglicher Vertragsbindung lösen zu können.<sup>156</sup>

Entscheidend ist somit, ob sich für die WVV Wiesbaden Holding GmbH ein Rücktritts- oder Kündigungsrecht oder ein Anspruch auf Vertragsanpassung bzw. -aufhebung aus dem Konsortial- und dem Gesellschaftsvertrag ergibt.

Der Gesellschaftsvertrag der CityBahn GmbH führt unter § 5 zur Dauer der Gesellschaft und zu den Kündigungsmöglichkeiten lediglich aus:

„(1) Die Dauer der Gesellschaft ist unbestimmt. Sie beträgt aber mindestens fünf Jahre.

(2) Jeder Gesellschafter kann seine Mitgliedschaft in der Gesellschaft unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Jahr zum Ende eines Geschäftsjahres kündigen, frühestens zum 31.12.2022. Das Recht zur fristlosen Kündigung aus wichtigem Grund bleibt unberührt.

[...].“

Die ordentliche Kündigung des Gesellschaftsvertrages ist somit erst zum 31. Dezember 2022 möglich. Die fristlose Kündigung aus wichtigem Grund bleibt davon unberührt, sodass fraglich ist, ob ein solcher wichtiger Grund im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids vorliegt. Zur Beantwortung dieser Frage muss auch der Konsortialvertrag herangezogen werden.

Unter § 12 des Konsortialvertrages werden Vorbehalte und Rücktrittsrechte geregelt:

„(1) Dieser Vertrag steht unter Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen Gremien der Parteien. Die Gremienzustimmung ist aufschiebende Bedingung zur Wirksamkeit dieses Vertrages.

(2) Dieser Vertrag steht ferner unter den Vorbehalten der kartell- und kommunalrechtlichen Nichtbeanstandung. Die Parteien sorgen dafür, dass, soweit Anmeldungen und Anzeigen bei den jeweiligen Kartell- und Kommunalbehörden erforderlich werden sollten, diese so schnell wie möglich erstellt und eingereicht werden. Die Parteien kooperieren miteinander, um solche Anmeldungen und Anzeigen vorzubereiten.

(3) Beiden Parteien bleibt das Recht vorbehalten, innerhalb einer Frist von einem Monat nach dem 30.11.2017 durch schriftliche Erklärung gegenüber der anderen Partei von diesem Vertrag zurückzutreten, wenn bis dahin nicht die Zustimmung des jeweils zuständigen Gremiums zu diesem Vertrag erteilt wurde.

(4) Des Weiteren bleibt beiden Parteien das Recht vorbehalten, innerhalb einer Frist von einem Monat nach dem 30.11.2017 durch schriftliche Erklärung gegenüber der anderen Partei von diesem Vertrag zurückzutreten, wenn bis dahin nicht sämtliche Vorbehalte der kartell- und kommunalrechtlichen Auf-

---

<sup>156</sup> VG Kassel, Urteil vom 12.05.2006 – 3 E 57/05 –, Rn. 49 mit Verweis auf VG Bayreuth, Urteil vom 10.04.2003 – B 2 K 02.324 –, Rn. 77, juris; *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsfahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 394; siehe auch *Thum*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Erl. 1 f) aa) zu Kz. 13.08.

sichtsbehörden ausgeräumt und etwaig notwendige Zustimmungen der kartell- und kommunalrechtlichen (Aufsichts-)Behörden erteilt wurden.

[...]

(6) Im Falle eines Rücktritts sind die bis dahin entstandenen Kosten zwischen den Parteien einvernehmlich und sachgerecht aufzuteilen. Sollte eine Einigung über die Kostentragung nicht zustande kommen, ist ein Schiedsverfahren gemäß § 15 einzuleiten.“

Die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden hat den Abschluss des Konsortialvertrages in ihrer Sitzung am 14. September 2017 zur Kenntnis genommen. Damit entfällt das Rücktrittsrecht nach § 12 Abs. 3. Auch von dem Rücktrittsrecht nach § 12 Abs. 4 kann kein Gebrauch mehr gemacht werden. Somit scheidet ein Rücktrittsrecht aus.

§ 13 des Konsortialvertrages regelt die Laufzeit und die Kündigung:

„(1) Laufzeit

Dieser Konsortialvertrag hat eine Laufzeit bis zum 31. Dezember 2022. Er verlängert sich jeweils um drei Jahre, wenn er nicht mit einer Kündigungsfrist von einem Jahr vor Ablauf der jeweiligen Laufzeit schriftlich gekündigt wird.

(2) Außerordentliche Kündigung aus wichtigem Grund

Das Recht der Parteien zur außerordentlichen Kündigung dieses Konsortialvertrages aus wichtigem Grund bleibt unberührt. Die außerordentliche Kündigung aus wichtigem Grund kann nur mit einer Frist von sechs Monaten zum Monatsende ausgesprochen werden.

Ein Grund zur außerordentlichen Kündigung aus wichtigem Grund liegt insbesondere vor, wenn eine Partei ihre in diesem Konsortialvertrag geregelten Pflichten nachhaltig und schwerwiegend verletzt.

Eine schwerwiegende Pflichtverletzung stellt es insbesondere dar, wenn die Stimmabgabe in der Gesellschafterversammlung unter Verstoß gegen diesen Konsortialvertrag erfolgt ist und die verletzende Partei der Aufhebung des aufgrund der pflichtwidrigen Stimmabgabe zustande gekommenen Beschlusses trotz entsprechender Aufforderung nicht zustimmt bzw. trotz entsprechender Aufforderung ihre Zustimmung zu einem erneuten Beschlussvorschlag verweigert.

[...]

(3) Die Kündigung dieses Vertrages und der Gesellschaft können nur einheitlich erfolgen, es sei denn, die Kündigung dieses Konsortialvertrages erfolgt gleichzeitig mit dem Erwerb der gesamten Beteiligung an der Gesellschaft. Eine Kündigungserklärung einer Partei, die diesen Zusammenhang nicht beachtet, ist unwirksam.“

Nach § 13 Abs. 1 kann der Konsortialvertrag frühestens zum 31. Dezember 2022 ordentlich gekündigt werden. Nach Abs. 2 besteht außerdem noch das Recht zur außerordentlichen Kündigung, das nach Abs. 2 S. 3 insbesondere in Fällen der nachhaltigen und schwerwiegenden Verletzung einer Partei gegen die Pflichten des Konsortialvertrages besteht. Was unter einer

schwerwiegenden Pflichtverletzung verstanden werden soll, wird sodann in Abs. 2 S. 4 näher beschrieben. Damit ist der Hauptanwendungsfall für das außerordentliche Kündigungsrecht benannt, wobei sich aus der Formulierung „insbesondere“ ergibt, dass damit nicht der aus Sicht der Vertragsparteien einzig mögliche Fall für die Inanspruchnahme eines außerordentlichen Kündigungsrechts beschrieben wird.

Entsprechend dem allgemeinen Rechtsgedanken des § 314 Abs. 1 S. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) liegt ein wichtiger Grund, der zur außerordentlichen Kündigung eines Vertrages berechtigt, vor, wenn die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses bis zur vereinbarten Beendigung oder der Beendigung durch ordentliche Kündigung unter Berücksichtigung aller Umstände und unter Abwägung der beiderseitigen Interessen unzumutbar ist.<sup>157</sup> Fraglich ist, ob eine solche Situation im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids gegen das Projekt CityBahn vorliegt und somit ein wichtiger Grund zur außerordentlichen Kündigung des Konsortialvertrages nach § 13 Abs. 2 S. 1 gegeben ist, der auch eine fristlose Kündigung aus wichtigem Grund nach § 5 Abs. 2 S. 2 des Gesellschaftsvertrages rechtfertigen könnte.

In diesem Zusammenhang ist zunächst zu beachten, dass § 4 Abs. 3 des Konsortialvertrages ein Zustimmungserfordernis der WVV Wiesbaden Holding GmbH für alle Planungs- und Baufragen auf dem Gebiet der Stadt Wiesbaden vorsieht:

„Entscheidungen in allen Planungs- und Baufragen auf dem Gebiet einer der drei Gebietskörperschaften Wiesbaden, Mainz, Rheingau-Taunus-Kreis können nicht ohne das zustimmende Votum des in den Gebietsgrenzen der zugehörigen Gebietskörperschaft ansässigen Gesellschafters getroffen werden.“

Bei verständiger Würdigung der Formulierungen „allen Planungs- und Baufragen“ und „nicht ohne das zustimmende Votum“ ist das Zustimmungserfordernis umfassend zu verstehen; insbesondere dürften wesentliche Planungsentscheidungen, wie die Einleitung einer neuen Planungsstufe, davon erfasst sein. Dies impliziert auch, dass der WVV Wiesbaden Holding GmbH nach dem Konsortialvertrag die Möglichkeit eingeräumt werden soll, sich gegen die Einleitung einer weiteren Planungsstufe bzw. durch Verweigerung ihrer Zustimmung auch für einen Abbruch des Projektes CityBahn zu entscheiden. Fraglich ist allerdings, ob ein solches Verhalten die Vertragstreuepflicht, die auch in der Loyalitätsklausel in § 2 des Konsortialvertrages zum Ausdruck kommt, verletzen würde. Nach § 2 Abs. 2 des Konsortialvertrages sichern sich die Vertragspartner nämlich gegenseitig zu, den Vertrag im Sinne des Grundsatzes der Loyalität der Zusammenarbeit zu erfüllen. Eine Verweigerung der Zustimmung eines Vertragspartners zu der Einleitung einer weiteren Planungsstufe könnte dieser Verpflichtung der

---

<sup>157</sup> Gaier, in: MüKo, BGB, § 314 Rn. 10; Kilian, in: Henssler/Strohn, GesR, § 723 BGB, Rn. 10.

Vertragspartner zuwiderlaufen. Allerdings handelt es sich bei der Loyalitätsklausel um eine Klausel des Konsortialvertrages, die lediglich eine allgemein gehaltene Absicht der Vertragspartner zum Ausdruck bringt und in dieser Form nur die ohnehin nach § 242 BGB bestehenden vertraglichen Nebenpflichten wiederholt. Eine solche allgemein gehaltene Klausel kann nicht eine ausdrücklich festgelegte spezielle vertragliche Vereinbarung überlagern oder verdrängen. Insofern kann die Loyalitätsklausel die in § 4 Abs. 3 des Konsortialvertrages festgehaltenen Rechte der Vertragspartner nicht beeinträchtigen. Die Zustimmungsverweigerung eines Vertragspartners zur Einleitung einer weiteren Planungsstufe steht deshalb nicht im Widerspruch zu der in § 2 des Konsortialvertrages vereinbarten Loyalitätsklausel.

Über das umfassende Zustimmungserfordernis sind auch die Einwirkungsmöglichkeiten der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Wiesbaden abgesichert, die ihrerseits alle wesentlichen Planungsentscheidungen im Rahmen des Projektes CityBahn treffen muss und insofern die Handlungslinie der WVV Wiesbaden Holding GmbH als Vertragspartei des Konsortialvertrages bzw. Gesellschafterin der CityBahn GmbH vorgibt. Ohne einen entsprechenden Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden dürfte die WVV Wiesbaden Holding GmbH somit keine Zustimmung zu einer wesentlichen Planungs- oder Baufrage i.S.v. § 4 Abs. 3 des Konsortialvertrages erteilen. Das Bestehen einer solchen umfassenden Einwirkungsmöglichkeit der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Wiesbaden zeigt sich unter anderem auch an der bisherigen Beschlusslage. So wurde durch Beschluss Nr. 0590 vom 21. Dezember 2017 beschlossen, dass die CityBahn GmbH im Abschnitt „Theodor-Heuss-Brücke - Hochschule RheinMain, Standort Kurt-Schumacher-Ring Wiesbaden“ mit der Entwurfs- und Genehmigungsplanung (HOAI 3+4) beginnen kann. Weiterhin wurde beschlossen, dass die CityBahn GmbH für den Abschnitt „Hochschule RheinMain - Anschluss Aartalbahnttrasse / Kreisgrenze“ mit der Vorplanung beginnen kann, wenn der Rheingau-Taunus-Kreis die Vorplanung für seinen Streckenabschnitt beauftragt hat. Hinsichtlich des Einstiegs in eine neue Planungsstufe sowie allen weiteren wesentlichen Planungs- und Baufragen im Rahmen des Projekts CityBahn bedarf es somit eines vorherigen Beschlusses der jeweils zuständigen Vertretungskörperschaft der Gebietskörperschaften der beiden Gesellschafter, welcher die Grundlage des Handelns der beiden kommunalen Verkehrsgesellschaften bildet und sodann von der CityBahn GmbH als Planungsträgerin nach Zustimmung der Gesellschafter zu der jeweiligen (Planungs-) Maßnahme lediglich umgesetzt wird.

Im Rahmen der bisherigen Beschlüsse hat sich die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden bereits mit wesentlichen Planungsfragen, insbesondere der Einleitung der Vor- und Entwurfs-

planung bzw. der Genehmigungsplanung, befasst und auch die Entscheidung getroffen, die weitere Planung zur CityBahn in Form einer gemeinsamen Projektgesellschaft zu verfolgen. Eine Grundsatzentscheidung über das Gesamtprojekt CityBahn (das Vorhaben als Ganzes) hat die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden bisher allerdings nicht getroffen (s.o.), was sich auch aus dem Beschluss Nr. 0069 vom 16. Februar 2017 ergibt. Unter Nr. 5 des Beschlusses heißt es dazu:

„Die Stadtverordnetenversammlung bewertet die Beschlüsse unter 1. - 4. nicht als Grundsatzbeschlüsse. Somit sind diese Beschlüsse nicht „endgültig fristauslösend“ im Zusammenhang mit § 8b HGO. Erst nach erfolgter Vor- und Entwurfsplanung, können weitere Gremienbeschlüsse der Stadtverordnetenversammlung folgen.“

Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass seitens der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden über das Gesamtprojekt CityBahn und eine mögliche Realisierung erst nach erfolgter Vor- und Entwurfsplanung entschieden werden soll. Die bisherigen Beschlüsse können deshalb allenfalls als Grundsatzbeschlüsse hinsichtlich der Einleitung der Planung verstanden werden (s.o.). In ihrem Beschluss Nr. 0590 vom 21. Dezember 2017 wiederholte die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden diese Auffassung und brachte zudem die Möglichkeit eines Vertreterbegehrens ins Spiel, über welches gemeinsam mit dem noch ausstehenden Grundsatzbeschluss zur CityBahn zu entscheiden sei. Die der Zustimmung zum Abschluss des Konsortialvertrages und des Gesellschaftsvertrages zur CityBahn sowie der Beauftragung der WVV Wiesbaden Holding GmbH hinsichtlich der Endverhandlung des Konsortialvertrags zugrundeliegende Prämisse war somit der Vorbehalt einer Grundsatzentscheidung zu dem Projekt CityBahn als Ganzes, die unter Umständen im Rahmen eines Bürgerentscheids herbeigeführt werden soll. Dies bedingt, dass für den Fall einer das Gesamtprojekt ablehnenden Grundsatzentscheidung bzw. eines erfolgreichen Bürgerentscheids auch tatsächlich eine Möglichkeit für ein Lösen von den vertraglichen Bindungen vorgesehen sein muss. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid gegen das Projekt CityBahn hätte nach § 8b Abs. 7 S. 1 HGO die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden. Sofern die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden noch einen Ausstieg aus dem Projekt CityBahn beschließen darf, kann diese Entscheidung auch noch im Rahmen eines Bürgerentscheids herbeigeführt werden.<sup>158</sup> Auch für einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden gilt, dass dieser kein gesetzwidriges Ziel verfolgen darf, mithin auch nicht auf die Verletzung bestehender vertraglicher Verpflichtungen gerichtet sein darf. Für die Beurteilung der

<sup>158</sup> Siehe hierzu VG Regensburg, Urteil vom 15.01.2014 – RN 3 K 13.540 –, Rn. 27, juris mit Verweis auf *Thum*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, 13.08, Anm. 1 f) aa); VG Bayreuth, Urteil vom 10.04.2003 – B 2 K 02.324 –, Rn. 77, juris.

Frage, ob im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids gegen das Projekt CityBahn den Vertragsparteien des Konsortial- und Gesellschaftsvertrages zur CityBahn ein vertragliches Recht zur außerordentlichen Kündigung eingeräumt wird, darf demnach nichts anderes gelten als für die Frage, ob im Falle eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden, das Projekt CityBahn nicht weiter zu verfolgen, ein solches Recht bestehen würde.

Es muss berücksichtigt werden, dass der Abschluss des Konsortialvertrages sowie des Gesellschaftsvertrages zur CityBahn in einem sehr frühen Planungsstadium (Einleitung der Vor- und Entwurfsplanung) erfolgte und der Ausgang der Planung in diesem Stadium noch offen war. Einem gestuften Entscheidungs- und Planungsverfahren, das sich über mehrere Jahre hinzieht, ist stets die Gefahr immanent, dass aufgrund unvorhergesehener Ereignisse wirtschaftlicher, technischer oder politischer Natur die gesamte Planung in Frage gestellt werden kann. Insofern ist auch zu beachten, dass die Planungsphase, die insbesondere auch der zuständigen Vertretungskörperschaft dazu dient, die notwendigen Informationen zur genauen Ausgestaltung des Vorhabens und dessen Auswirkungen (auch in finanzieller Hinsicht) zu erhalten, erst mit dem sog. Projektbeschluss endet. Der Konsortialvertrag nimmt auf diese Unwägbarkeiten im Rahmen eines gestuften Entscheidungs- und Planungsverfahrens Bezug, indem er hinsichtlich der Realisierbarkeit des Vorhabens darauf abstellt, dass diese von verschiedenen wirtschaftlichen und technischen Voraussetzungen abhängen (Abs. 5 der Präambel des Konsortialvertrages). Auch die Loyalitätsklausel in § 2 Abs. 1 des Konsortialvertrages geht auf die Änderung politischer, wirtschaftlicher oder technischer Gesichtspunkte ein, der nach § 2 Abs. 2 nach den Grundsätzen von Treu und Glauben Rechnung zu tragen ist.

Wie zuvor dargestellt, besitzt die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden über die WVV Wiesbaden Holding GmbH umfassende Einwirkungsmöglichkeiten, die nach § 4 Abs. 3 des Konsortialvertrages mittelbar durch WVV Wiesbaden Holding GmbH wahrgenommen werden können. Bei verständiger Würdigung des § 4 Abs. 3 des Konsortialvertrages ist von dieser Regelung auch der Fall eines Ausstiegs aus dem Projekt CityBahn erfasst. Sollte sich eine Vertretungskörperschaft der beteiligten Gebietskörperschaften gegen die Fortführung des Projektes bzw. gegen die Einleitung einer weiteren Planungsstufe entscheiden, dürfte die jeweilige kommunale Verkehrsgesellschaft als Vertragspartnerin des Konsortialvertrages sowie Gesellschafterin der CityBahn GmbH der weiteren Planung ihre Zustimmung nicht erteilen. Eine solche Zustimmung ist jedoch nach § 4 Abs. 3 des Konsortialvertrages gerade Voraussetzung für den Fortgang der Planung. Ohne eine Zustimmung zur weiteren Planung könnte das Vertragsziel aus Abs. 1 der Präambel des Konsortialvertrages sowie der Gesellschaftszweck der



CityBahn GmbH, der in § 2 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages übereinstimmend mit der Formulierung in § 1 Abs. 3 des Konsortialvertrages mit der Planung, dem Bau (Bauleitung, Steuerung und Überwachung) und dem Betrieb der CityBahn beschrieben wird, nicht mehr in der vorgesehenen Weise erfüllt werden. Eine Fortsetzung des Konsortialvertrages ebenso wie des Gesellschaftsvertrages bis zur vereinbarten Beendigung oder der Beendigung durch ordentliche Kündigung erscheint in einer solchen Situation unter Berücksichtigung aller Umstände und unter Abwägung der beiderseitigen Interessen unzumutbar. Insbesondere erscheint ein Abwarten der ordentlichen Kündigungsfrist in diesem Fall als wenig zielführend, da die Realisierung des Projektes CityBahn nicht mehr erreicht werden kann, weil das Erreichen des Ziels der vertraglichen Vereinbarungen an dem vertraglich verankerten Zustimmungserfordernis scheitert. Es ist deshalb naheliegend, dass ein wichtiger Grund, der zur außerordentlichen Kündigung berechtigt, im Falle der Entscheidung einer Vertretungskörperschaft der an dem Projekt beteiligten Gebietskörperschaften, die den Abbruch des Projektes beinhaltet, vorliegt. Insofern realisiert sich die einem gestuften Planungs- bzw. Entscheidungsverfahren immanente Gefahr des Projektabbruchs bis zur tatsächlichen Realisierung. Ein Recht zur außerordentlichen Kündigung muss in der vorliegenden Konstellation insbesondere auch deshalb angenommen werden, da ansonsten der Vorbehalt der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden, im Rahmen eines noch ausstehenden Grundsatzbeschlusses über das Gesamtprojekt CityBahn zu entscheiden, wirkungslos wäre und sich die WVV Wiesbaden Holding GmbH ansonsten widersprüchlich zu der Beschlusslage der Stadtverordnetenversammlung im Rahmen der Endverhandlung des Konsortialvertrages verhalten hätte. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid gegen das Projekt CityBahn hätte nach § 8b Abs. 7 S. 1 HGO die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden. Insofern darf hinsichtlich der Möglichkeit einer außerordentlichen Kündigung des Konsortial- und Gesellschaftsvertrages nichts anderes gelten. Auch im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids gegen das Projekt CityBahn liegt somit ein wichtiger Grund vor, der zur außerordentlichen Kündigung berechtigt. Hilfsweise ließe sich dieses Ergebnis auch aus der Möglichkeit der Vertragsanpassung herleiten, die § 18 Abs. 4 des Konsortialvertrages eröffnet.

## **(2) Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit**

Im Rahmen der Prüfung des Ausschlusstatbestandes des § 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO kommt auch ein Verstoß gegen den in § 92 Abs. 2 S. 1 HGO verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Betracht. Dies wäre im Falle eines Bürgerbegehrens, das sich gegen die

geplante CityBahn wendet, dann anzunehmen, wenn aufgrund des begehrten Ausstiegs aus dem Projekt CityBahn gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen wird. Ein solcher Verstoß könnte aus den mit dem Ausstieg aus dem Projekt unter Umständen verbundenen Rückabwicklungskosten, den dann verlorenen Planungskosten sowie den ggf. anfallenden (Mehr-)Kosten für eine notwendig werdende Alternativmaßnahme folgen.

Die beiden Begriffe „Wirtschaftlichkeit“ und „Sparsamkeit“ sind als unbestimmte Rechtsbegriffe zu qualifizieren, sodass den Gemeinden bezüglich ihrer Beachtung ein nicht unerheblicher Beurteilungsspielraum zusteht und eine genaue Festlegung, wann gemeindliches Handeln wirtschaftlich und sparsam ist, kaum möglich ist.<sup>159</sup> Dieser Umstand kommt auch einem Bürgerbegehren zugute, denn für ein solches gelten diesbezüglich dieselben Anforderungen wie für eine Entscheidungen der Gemeindevertretung.<sup>160</sup> In der Folge ist ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht bereits dann anzunehmen, wenn die Maßnahme auch wirtschaftlicher durchgeführt werden könnte, sondern erst dann, wenn das gemeindliche Handeln schlechthin unvereinbar mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens ist oder wenn der Entscheidungsfreiraum der Gemeinde in unvertretbarer Weise überschritten wird.<sup>161</sup> Es muss ein offensichtliches Missverhältnis von Aufwand (einzusetzende Mittel) und Nutzen (verfolgter Zweck) bestehen.<sup>162</sup> Schlechthin unvernünftig sind nur krasse Verstöße gegen das Gebot des wirtschaftlichen Handelns.<sup>163</sup> Daher ist ein Bürgerbegehren nicht bereits deshalb wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung unzulässig, weil der Gemeinde im Falle des Bürgerentscheids die Geltendmachung von Rückzahlungs- und Schadensersatzansprüchen droht; dies wäre nur dann der Fall, wenn die Finanzlage der Gemeinde so stark beeinträchtigt werden würde, dass sie dadurch ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen und die Schadensersatzansprüche auch nicht

---

<sup>159</sup> *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 398; *Hager*, *VerwArch.* 1993, 97 (108); *Knemeyer*, *BayVBl.* 1996, 545 (548); *Seckler*, Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 123.

<sup>160</sup> VGH München, Beschluss vom 19.03.2007 – 4 CE 07.416 –, Rn., 26, juris; Urteil vom 18.03.1998 – 4 B 97.3249 –, Rn. 18, juris.

<sup>161</sup> VGH München, Beschluss vom 19.03.2007 – 4 CE 07.416 –, Rn. 25, juris; Urteil vom 27.05.1992 – 4 B 91.190 –, Rn. 21, juris; OVG Münster, Beschluss vom 26.10.1990 – 15 A 1099/87 –, juris.

<sup>162</sup> Vgl. VGH München, Urteil vom 18.03.1998 – 4 B 97.3249 –, Rn. 17, juris.

<sup>163</sup> VGH München, Urteil vom 18.03.1998 – 4 B 97.3249 –, juris; *Hager*, *VerwArch.* 1993, 97 (108 f.), der den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit allerdings lediglich als Prüfungsmaßstab im Rahmen der Prüfung des Kostendeckungsvorschlags heranzieht.

durch anderweitige Maßnahmen finanziell abdecken könnte.<sup>164</sup> Auch der Verlust von Planungskosten kann angesichts dessen finanzieller Dimension vernachlässigbar sein.<sup>165</sup>

Ein Bürgerbegehren gegen die geplante CityBahn wäre nicht auf eine Entscheidung gerichtet, die mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist. Zwar wären im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids gegen die geplante CityBahn bereits verausgabte Planungskosten verloren und es würden unter Umständen Rückabwicklungskosten und Kosten für notwendig werdende Alternativmaßnahmen anfallen. Jedoch würden diese die Stadt Wiesbaden voraussichtlich nicht in der Weise beeinträchtigen, dass sie dadurch ihre Aufgaben schlechthin nicht mehr erfüllen kann. Die im Rahmen eines Ausstiegs aus dem Projekt CityBahn anfallenden Kosten müssen allerdings in einem Kostendeckungsvorschlag dargestellt und entsprechende Vorschläge zur Deckung dieser Kosten gemacht werden.

### **(3) Verstoß gegen § 47 Abs. 6 BImSchG**

Die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens gegen die geplante CityBahn wegen Verfolgung eines gesetzwidrigen Ziels nach § 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO könnte sich schließlich aus einem Verstoß gegen die in § 47 Abs. 6 des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) vorgesehene Bindungswirkung der Vorgaben eines Luftreinhalteplanes ergeben, sofern die Realisierung der CityBahn als Maßnahme zur Minderung der Immissionswerte im Rahmen einer Fortschreibung des Luftreinhalteplanes für den Ballungsraum Rhein-Main, Teilplan Wiesbaden aufgenommen wird und hinsichtlich dieser Maßnahme eine Umsetzungspflicht besteht.

Nach § 47 Abs. 1 BImSchG sind Luftreinhaltepläne aufzustellen, wenn Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten werden. Luftreinhaltepläne sind das zentrale Instrument zur Sicherung der Luftqualität in den Gebieten mit Immissionsgrenzwertüberschreitungen.<sup>166</sup> Der Luftreinhalteplan legt Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung der Luftverunreinigungen fest. Der Plangeber ist zu einer Maßnahmenauswahl verpflichtet, die alle geeigneten und verhältnismäßigen Maßnahmen zur Verminderung der Schadstoffkonzentrationen ausschöpft.<sup>167</sup> Welche Maßnahmen zur Immissionsminderung in Be-

---

<sup>164</sup> OLG Nürnberg, Urteil vom 21.03.2001 – 4 U 1169/00 –, juris in Anschluss an VGH München, Beschluss vom 18.03.1998 – B 97.3249 –, juris.

<sup>165</sup> *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 399.

<sup>166</sup> *Weiner*, in: Führ, GK-BImSchG, § 47 Rn. 4.

<sup>167</sup> BVerwG NVwZ 2014, 64 (69); VG Wiesbaden, ZUR 2012, 113 (116); *Köck/Lehmann* ZUR 2013, 67 (70 f.).

tracht kommen, wird durch das Gesetz nicht festgelegt; erfasst sind sowohl Verwaltungsakte, Realakte, als auch Maßnahmen der Normsetzung und Planung.<sup>168</sup> Im Hinblick auf die Wahl der Maßnahmen besteht ein planerischer Gestaltungsspielraum.<sup>169</sup> Das damit verbundene Ermessen wird dadurch begrenzt, dass die Luftreinhaltepläne sicherstellen müssen, dass die Maßnahmen geeignet sind, die Immissionsbelastungen zu reduzieren und in so kurzer Zeit wie möglich die Einhaltung der Grenzwerte auf Dauer zu gewährleisten.<sup>170</sup>

Nach § 5 der Hessischen Zuständigkeitsverordnung für den Immissionsschutz ist das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die zuständige Behörde für die Erstellung von Luftreinhalteplänen nach § 47 BImSchG. Der aktuell gültige Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main, Teilplan Wiesbaden (1. Fortschreibung) ist seit dem 17. Dezember 2012 in Kraft. Im Rahmen der 2. Fortschreibung könnte die Realisierung der CityBahn als Maßnahme zur dauerhaften Verminderung der Luftverunreinigungen in der Stadt Wiesbaden in den Luftreinhalteplan aufgenommen werden. Die Stadt Wiesbaden ist an der Erstellung des Luftreinhalteplanes beteiligt, sodass sie ihrerseits Maßnahmen für den Luftreinhalteplan vorschlagen kann.

Nach § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG sind die zuständigen Umsetzungsbehörden verpflichtet, die nach § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG festgelegten Maßnahmen durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen durchzusetzen. Luftreinhaltepläne binden alle Träger öffentlicher Verwaltung, worunter auch die Kommunen fallen.<sup>171</sup> Zur Durchführung der Maßnahmen des Luftreinhalteplanes sind die zuständigen Behörden demnach nach § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG grundsätzlich verpflichtet, auf fachgesetzlicher Grundlage zu handeln.<sup>172</sup> Die im Luftreinhalteplan festgelegten Maßnahmen sind insofern rechtlich bindend<sup>173</sup> und schränken das in den jeweiligen Vorschriften eingeräumte Ermessen ein.<sup>174</sup>

Im Hinblick auf planungsrechtliche Festlegungen wird die Verpflichtung zur Durchführung der im Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmen gem. § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG abge-

---

<sup>168</sup> Jarass, BImSchG, Rn. 11; Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, BImSchG, § 47 Rn. 25; Klinger/Löwenberg, ZUR 2005, 169 (171).

<sup>169</sup> Vgl. BVerwG, EuGH-Vorlage vom 29.03.2007 – 7 C 9/06 –, Rn. 27; OVG Münster, ZUR 2011, 199 (200); Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, BImSchG, § 47 Rn. 21; Weiner, in: Führ, GK-BImSchG, § 47 Rn. 10.

<sup>170</sup> Hofmann, NVwZ 2018, 928 (930).

<sup>171</sup> Jarass, BImSchG, § 47 Rn. 54.

<sup>172</sup> Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, BImSchG, § 47 Rn. 29a.

<sup>173</sup> VGH München, Urteil vom 27.02.2017 – 22 C 16.1427 –, Rn.78, juris; Jarass, VerwArch. 2006, 429 (441); Scheidler, UPR 2006, 216 (220); Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, BImSchG, § 47 Rn. 29a.

<sup>174</sup> Weiner, in: Führ, GK-BImSchG, § 47 Rn. 19.

schwächt.<sup>175</sup> Der Begriff der planungsrechtlichen Festlegungen ist grundsätzlich weit zu verstehen.<sup>176</sup> Der Anwendungsbereich der Vorschrift umfasst neben der Bauleitplanung auch die Fachplanung, wodurch auch Planfeststellungen erfasst sind.<sup>177</sup> Im Bereich der planungsrechtlichen Festlegungen sind die im Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmen nach § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG (lediglich) zu berücksichtigen. Die Vorgaben des Luftreinhalteplanes müssen insoweit von den zuständigen Planungsträgern in den Entscheidungsprozess eingebracht werden und sind mit den übrigen öffentlichen und privaten Belangen abzuwägen.<sup>178</sup> Die planerische Gestaltungsfreiheit wird normativ nicht begrenzt.<sup>179</sup> Die Festsetzungen eines Luftreinhalteplanes bilden im Rahmen der Abwägung allerdings einen besonders wichtigen öffentlichen Belang.<sup>180</sup> Die besondere Bedeutung des Belangs ergibt sich zudem aus der gesetzlichen Zielvorgabe, die Luftqualitätsnormen einzuhalten, sodass dem Belang in der Planung so weit wie möglich Rechnung zu tragen ist.<sup>181</sup>

Vor dem Hintergrund, dass die Immissionsgrenzwerte der 39. Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV) auf unionsrechtlichen Grundlagen (RL 2008/50/EG) beruhen, wird vertreten, dass die Einschränkung der Bindungswirkung von planungsrechtlichen Festlegungen im Rahmen des § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG auf das europarechtlich zulässige Maß zurückzunehmen ist.<sup>182</sup> Der Effektivitätsgrundsatz und Art. 288 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verlangen, dass die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um das Unionsrecht wirksam werden zu lassen.<sup>183</sup> Das gilt auch dann, wenn den umsetzenden Behörden ein Wertungsspielraum eröffnet ist.<sup>184</sup> Auch hinsichtlich der in den Luftreinhalteplänen festgelegten planungsrechtlichen Maßnahmen würde insofern eine weitgehende Einschränkung der Abwägbarkeit gelten.<sup>185</sup> Begründet wird dies damit, dass eine Planungsentscheidung die Einhaltung der unionsrechtlich vorgegebenen Immissionsgrenzwerte nicht erschweren oder unmöglich machen

<sup>175</sup> *Jarass*, BImSchG, § 47 Rn. 56.

<sup>176</sup> *Weiner*, in: Führ, GK-BImSchG, § 47 Rn. 13.

<sup>177</sup> BVerwG, NVwZ 2004, 1237 (1238); *Jarass*, BImSchG, § 47 Rn. 56 m.w.N.; *Weiner*, in: Führ, GK-BImSchG, § 47 Rn. 13; a.A. Stellungnahme des Unterausschusses für Recht des Länderausschusses für Immissionsschutz, NVwZ 1991, 1161 (1162), nach der es sich bei einem Planfeststellungsbeschluss nicht um eine planungsrechtliche Festlegung handelt.

<sup>178</sup> BT-Drucks. 14/8450, S. 14.

<sup>179</sup> *Weiner*, in: Führ, GK-BImSchG, § 47 Rn. 19.

<sup>180</sup> *Weiner*, in: Führ, GK-BImSchG, § 47 Rn. 19.

<sup>181</sup> *Weiner*, in: Führ, GK-BImSchG, § 47 Rn. 19.

<sup>182</sup> *Jarass*, BImSchG, § 47 Rn. 57 mit Verweis auf *Heitsch*, in: Kotulla, BImSchG, § 47 Rdnr. 64 f.; *Jarass*, VerwArch. 2006, 429 (441 f.); *Hansmann/Röckinghausen*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, BImSchG, § 47 Rn. 29b und 29c.

<sup>183</sup> *Lohse*, NVwZ 2016, 102 (105).

<sup>184</sup> EuGH, NVwZ 2015, 419 (420).

<sup>185</sup> *Hansmann/Röckinghausen*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, BImSchG § 47 Rn. 29c.

darf.<sup>186</sup> Jedenfalls in dem Fall, wenn keine andere Maßnahme zur Verfügung steht, um die Einhaltung der unionsrechtlich verbindlichen Immissionsgrenzwerte sicherzustellen, erscheint es deshalb gut vertretbar, dass die bloße Berücksichtigungspflicht sich zu einer Umsetzungspflicht verdichtet bzw. dass das Planungsermessen der Planfeststellungsbehörde auf Null reduziert ist.<sup>187</sup> Denn im Falle des Vorliegens einer solchen „alternativlosen“ Maßnahme würde die Nichtdurchführung dieser Maßnahme – deren Rechtmäßigkeit vorausgesetzt – die Wirksamkeit des Luftreinhalteplans hinsichtlich des angestrebten Immissionsschutzniveaus gefährden oder sogar unmöglich machen und damit gegen die Pflicht zur effektiven Durchsetzung des EU-Rechts verstoßen,<sup>188</sup> sodass im Einzelfall, sofern im Rahmen der fachgesetzlichen Ausgestaltung eine Abwägungsentscheidung vorgesehen ist, diese aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben vorgegeben sein kann. Insoweit ist eine Bindung an die Festlegungen des Luftreinhalteplanes auch in Bezug auf die planungsrechtlichen Festlegungen anzunehmen, sodass eine solche im Luftreinhalteplan enthaltene Maßnahme durchzuführen ist.<sup>189</sup>

Für die Realisierung der CityBahn ist nach § 28 Abs. 1 PBefG ein Planfeststellungsverfahren erforderlich. Die zuständige Planfeststellungsbehörde, das Regierungspräsidium Darmstadt, müsste im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nach § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG die planungsrechtlichen Festlegungen des Luftreinhalteplanes berücksichtigen. Allerdings wäre abhängig von der konkreten Immissionssituation in der Stadt Wiesbaden und dem mit der CityBahn verbundenen Immissionsminderungspotentials im Falle der Aufnahme der Planung und Realisierung der CityBahn als Maßnahme in den Luftreinhalteplan eine Bindung der Planfeststellungsbehörde an diese planungsrechtliche Festlegung des Luftreinhalteplanes aufgrund der Pflicht zur effektiven Durchsetzung des EU-Rechts jedenfalls dann möglich, sofern keine andere Maßnahme zur Verfügung steht, um die Einhaltung der unionsrechtlich verbindlichen Immissionsgrenzwerte sicherzustellen, und die im Luftreinhalteplan festgelegte Maßnahme ihrerseits rechtmäßig ist. In Anbetracht des mit der Realisierung des Projektes CityBahn verbundenen erheblichen Immissionsminderungspotentials von jährlich rund 4.500 Tonnen CO<sub>2</sub> dürfte es sich als äußerst schwierig erweisen und unter Umständen sogar unmöglich sein, die mit dem Projekt CityBahn verbundenen CO<sub>2</sub>-Einsparungen durch andere Maßnahmen der Luftreinhaltung zu kompensieren.

---

<sup>186</sup> Vgl. auch *Heitsch*, in: Kotulla, BImSchG, § 47 Rdnr. 65; *Jarass*, BImSchG, § 47 Rdnr. 45.

<sup>187</sup> *Lohse*, NVwZ 2016, 102 (105); *Jarass*, BImSchG, § 47 Rn. 57 mit Verweis auf *Heitsch*, in: Kotulla, BImSchG, § 47 Rdnr. 64 f.

2006, 429 (441 f.); siehe auch *Sparwasser/Stammann*, ZUR 2006, 169 (176).

<sup>188</sup> *Hofmann*, NVwZ 2018, 928 (932); *Jarass*, BImSchG BImSchG § 47 Rn. 41; *Sparwasser/Stammann*, ZUR 2006, 169 (176).

<sup>189</sup> Vgl. *Hofmann*, NVwZ 2018, 928 (932).

Von der Frage der Bindungswirkung von Maßnahmen des Luftreinhalteplans für die Planfeststellungsbehörde ist die Frage zu unterscheiden, ob sich diese Bindungswirkung auch auf die dem Planfeststellungsbeschluss vorgelagerten (kommunalen) Projektplanungen erstreckt.<sup>190</sup> Der Planfeststellungsbeschluss ist, wie bereits festgestellt, kein zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens, da er der Zuständigkeit der Gemeinde entzogen ist.<sup>191</sup> Ein die CityBahn ablehnendes Bürgerbegehren müsste deshalb, wie oben dargestellt, einen der im Rahmen des gestuften Entscheidungsverfahrens zu treffenden weichenstellenden Beschlüsse bzw. Grundsatzbeschlüsse der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden zum Projekt CityBahn zum Gegenstand des Bürgerbegehrens machen. Deshalb kommt es entscheidend auf die Frage an, ob hinsichtlich der Maßnahmen des Luftreinhalteplanes auch eine Bindungswirkung für die vorgelagerte kommunale Planung besteht. Sollte im Falle der Aufnahme der Maßnahme „Planung und Realisierung der CityBahn“ in den Luftreinhalteplan nämlich keine Bindungswirkung im Stadium der der Planfeststellung vorausgehenden Planungsphase bestehen, könnte ein Bürgerbegehren gegen die CityBahn im Planungsstadium auch keinen Verstoß gegen § 47 Abs. 6 BImSchG darstellen.

Für eine Bindungswirkung hinsichtlich der in einem Luftreinhalteplan festgelegten Maßnahmen auch im Stadium der einem Planfeststellungsbeschluss vorausgehenden Planungsphase spricht, dass der Luftreinhalteplan nach § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG für alle Träger öffentlicher Verwaltung, damit auch für die Kommunen, verbindlich ist.<sup>192</sup> Bei den vorgelagerten Planungen dürfte es sich auch nicht um planungsrechtliche Festlegungen im Sinne des § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG handeln.<sup>193</sup> Denn das Planfeststellungsverfahren erfasst nicht die vor der Einreichung des Plans liegenden Maßnahmen, wie vorbereitende Maßnahmen der Planaufstellung.<sup>194</sup> Selbst wenn man die vorgelagerten Planungen unter die „planungsrechtliche Festlegungen“ i.S.v. § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG fassen würde, könnte über den Grundsatz der effektiven Durchsetzung des Unionsrechts, wie zuvor beschrieben, eine Verdichtung der Berücksichtigungspflicht zu einer Durchsetzungspflicht eintreten, sofern die im Luftreinhalteplan festgelegte Maßnahme ihrerseits rechtmäßig ist. Nimmt man eine Bindungswirkung für die Träger öffentlicher Gewalt ohne Einschränkung auch in Bezug auf die einem Planfeststel-

---

<sup>190</sup> Siehe hierzu auch die Stellungnahme des Unterausschusses für Recht des Länderausschusses für Immissionsschutz zu § 47 Abs. 3 Satz 1 a. F., NVwZ 1991, 1161 (1162 f.).

<sup>191</sup> *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 201.

<sup>192</sup> *Lohse*, NVwZ 2016, 102 (105).

<sup>193</sup> Siehe Stellungnahme des Unterausschusses für Recht des Länderausschusses für Immissionsschutz, NVwZ 1991, 1161 (1162 f.); vgl. hierzu auch *Weiner*, in: *Führ*, GK-BImSchG, § 47 Rn. 13, die darauf hinweist, dass sich die Vorschrift nicht auf planerische, sondern auf planungsrechtliche Festlegungen bezieht.

<sup>194</sup> *Hönig*, UPR 2001, 374.

lungsbeschluss vorgelagerten kommunalen Projektplanungen an, führt dies allerdings faktisch zu einer Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Behörde, die den Luftreinhalteplan aufstellt.<sup>195</sup> Die nach den Fachgesetzen eigentlich zuständigen Behörden könnten keine eigene Entscheidung mehr treffen, sondern nur noch die im Luftreinhalteplan bereits getroffene Entscheidung vollziehen.<sup>196</sup> Besonders problematisch wäre dies in den Fällen, in denen die fachgesetzlich zuständige Behörde einem anderen Kompetenzträger angehört als die Behörde, die den Luftreinhalteplan aufstellt.<sup>197</sup> Die für die Aufstellung des Luftreinhalteplanes zuständige Behörde könnte so die für die Durchsetzung der Maßnahmen des Luftreinhalteplanes zuständige Gemeinde zur Planung eines Vorhabens zwingen, das für die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte unumgänglich ist.<sup>198</sup> Dies wäre eine sehr weitgehende Einflussmöglichkeit der den Luftreinhalteplan aufstellenden Behörde.<sup>199</sup> Eine solche Konstellation würde bei der Annahme einer Bindungswirkung der Vorgaben des Luftreinhalteplanes in Bezug auf die Planung und Realisierung der CityBahn vorliegen. Die für die Planaufstellung zuständige Behörde ist das Regierungspräsidium Darmstadt, während die Stadt Wiesbaden für die Durchsetzung der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Maßnahmen des Luftreinhalteplanes zuständig ist.

Wenn die Planung den eigenen Wirkungskreis einer Gebietskörperschaft betrifft, würde der Luftreinhalteplan im Falle einer umfassenden Bindungswirkung auch mit dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde in Konflikt geraten.<sup>200</sup> Dies spricht eher dafür, die vorgelagerten Planungen aus dem Anwendungsbereich des § 47 Abs. 6 BImSchG auszunehmen.<sup>201</sup> Für die Erfüllung der Aufgabe der Luftreinhaltepläne, in kurzer Zeit und dann auf Dauer die Einhaltung der unionsrechtlich vorgegebenen Immissionsgrenzwerte sicherzustellen, sind jedoch alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, was im Einzelfall auch Maßnahmen betrifft, die in die Zuständigkeit der Kommunen als Selbstverwaltungskörperschaften fallen.<sup>202</sup> Solange

---

<sup>195</sup> Siehe Stellungnahme des Unterausschusses für Recht des Länderausschusses für Immissionsschutz, NVwZ 1991, 1161 (1162).

<sup>196</sup> Stellungnahme des Unterausschusses für Recht des Länderausschusses für Immissionsschutz, NVwZ 1991, 1161 (1162).

<sup>197</sup> Stellungnahme des Unterausschusses für Recht des Länderausschusses für Immissionsschutz, NVwZ 1991, 1161 (1162).

<sup>198</sup> Vgl. Stellungnahme des Unterausschusses für Recht des Länderausschusses für Immissionsschutz, NVwZ 1991, 1161 (1162 f.).

<sup>199</sup> Stellungnahme des Unterausschusses für Recht des Länderausschusses für Immissionsschutz, NVwZ 1991, 1161 ff.

<sup>200</sup> Stellungnahme des Unterausschusses für Recht des Länderausschusses für Immissionsschutz, NVwZ 1991, 1161 (1162 f.).

<sup>201</sup> Stellungnahme des Unterausschusses für Recht des Länderausschusses für Immissionsschutz, NVwZ 1991, 1161 (1163) zu § 47 Abs. 3 BImSchG a.F.

<sup>202</sup> Hofmann, NVwZ 2018, 928 (932); vgl. Lohse, NVwZ 2016, 102 (105).



man annimmt, dass der Plan keine Bindungswirkung gegenüber der Gemeinde entfaltet und insofern die Selbstverwaltungsgarantien der Gemeinde nicht tangiert werden, bestehen hierbei keinerlei Konflikte.<sup>203</sup> Unproblematisch sind auch solche Fälle, in denen verschiedene Maßnahmen die Zielerreichung ermöglichen, sodass die Gemeinde letztlich entscheiden kann, welche Maßnahmen sie ergreift.<sup>204</sup> Eine effektive Durchsetzung des EU-Rechts erfordert jedoch im Zweifel, dass kommunale Selbstverwaltungsgarantien durchbrochen werden.<sup>205</sup> Infrage kommt dies in der oben bereits angesprochenen Konstellation, wenn keine andere Maßnahme zur Verfügung steht, um die Einhaltung der unionsrechtlich verbindlichen Grenzwerte sicherzustellen. Dies führt zwangsläufig zu einem Konflikt mit dem verfassungsrechtlich geschützten Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG), das den Gemeinden das Recht gewährt, ihre eigenen örtlichen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu regeln.<sup>206</sup> Die Bindung einer Gemeinde an eine Maßnahme eines Luftreinhalteplanes im Bereich ihrer kommunalen Selbstverwaltung und die damit verbundene Normenkollision ist deshalb im Einzelfall zu lösen, wobei stets gefragt werden muss, ob der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung noch garantiert bleibt.<sup>207</sup> Dabei ist jedoch für die Rechtslage in Hessen zu berücksichtigen, dass der Luftreinhalteplan unter Mitwirkung der betroffenen Gebietskörperschaft erstellt wird, sodass der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung relativiert ist und ein solcher allenfalls dann in Betracht kommt, wenn eine Maßnahme gegen den Willen der betroffenen Gebietskörperschaft in den Luftreinhalteplan aufgenommen wird. Schlägt die Gemeinde allerdings selbst die Aufnahme der betreffenden Maßnahme in den Luftreinhalteplan vor bzw. ist sie mit der Aufnahme der Maßnahme in den Luftreinhalteplan einverstanden, könnte dies anders zu bewerten sein.<sup>208</sup> Die von der Kommune zu ergreifenden Maßnahmen des Luftreinhalteplanes würden in diesem Fall nicht gegen den Willen der Kommune in den Luftreinhalteplan aufgenommen werden, sodass eine Bindungswirkung der Kommune hinsichtlich der Planung und Umsetzung der Maßnahmen keinen Eingriff in die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie darstellen dürfte.<sup>209</sup>

---

<sup>203</sup> Lohse, NVwZ 2016, 102 (105).

<sup>204</sup> Lohse, NVwZ 2016, 102 (105).

<sup>205</sup> Lohse, NVwZ 2016, 102 (105); ähnlich Jarass, VerwArch. 2006, 429 (441).

<sup>206</sup> Hofmann, NVwZ 2018, 928 (932).

<sup>207</sup> Vgl. Hofmann, NVwZ 2018, 928 (932); Lohse, NVwZ 2016, 102 (105), der insoweit die Normenkollision durch den Anwendungsvorrang des Unionsrechts jedoch eindeutig aufgelöst sieht.

<sup>208</sup> Ebenso wohl Lohse, NVwZ 2016, 102 (105), der als Möglichkeit, um den Anforderungen der Selbstverwaltungsgarantie schon vor Erlass des Luftreinhalteplans zu entsprechen, Beteiligungsrechte oder Einvernehmensgebote vorschlägt.

<sup>209</sup> Vgl. Stellungnahme des Unterausschusses für Recht des Länderausschusses für Immissionsschutz, NVwZ 1991, 1161 ff. zu § 47 Abs. 3 BImSchG a.F.

Eine Bindungswirkung der Vorgaben des Luftreinhalteplanes auch für die dem Planfeststellungsbeschluss vorgelagerte kommunale Planung der Stadt Wiesbaden zur CityBahn wäre unter den zuvor dargestellten Voraussetzungen demnach möglich. Die Bindungswirkung der Vorgaben des Luftreinhalteplanes nach § 47 Abs. 6 BImSchG würde deshalb im Falle der Aufnahme der Planung und Realisierung der CityBahn als Maßnahme in den Luftreinhalteplan für die Stadt Wiesbaden einem Bürgerbegehren, das sich gegen das Projekt CityBahn wendet, entgegenstehen und wäre insoweit wegen der Verfolgung eines gesetzwidrigen Ziels nach § 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO als unzulässig anzusehen.

### C. Zulässigkeit eines Vertreterbegehrens

Seit einer Änderung der HGO vom 20.12.2015<sup>210</sup>, die zum 1.1.2016 in Kraft trat, kann die Gemeindevertretung anstelle einer eigenen Entscheidung nach § 8b Abs. 1 S. 2 HGO die Durchführung eines Bürgerentscheids beschließen. Nach § 8b Abs. 1 S. 2 Halbs. 2 HGO bedarf ein solcher Beschluss einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung. Neben den Bürgern kann somit auch die Gemeindevertretung selbst über ein sog. Vertreterbegehren einen Bürgerentscheid initiieren.

Bei einem Vertreterbegehren sind viele der Zulässigkeitsvoraussetzungen, die für Bürgerbegehren gefordert werden, nicht zu prüfen.<sup>211</sup> Es ist weder eine Begründung noch ein Kostendeckungsvorschlag erforderlich.<sup>212</sup> Die Übertragung einer Entscheidung der Gemeindevertretung auf die Wahlberechtigten im Rahmen eines Bürgerentscheids ist allerdings nur dann möglich, wenn es sich um eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde handelt, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindevertretung fällt.<sup>213</sup> Zu beachten ist auch, dass im Rahmen eines Vertreterbegehrens ebenfalls der Negativkatalog des § 8b Abs. 2 HGO Anwendung findet.<sup>214</sup>

Ein Vertreterbegehren kann von jedem Gemeindevertreter, jeder Fraktion, dem Gemeindevorstand und dem (Ober-)Bürgermeister beantragt werden.<sup>215</sup> Auf ein Vertreterbegehren findet

---

<sup>210</sup> Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften vom 20.12.2015, GVBl. I, S. 618.

<sup>211</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 8; *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek, BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 8b Rn. 9.

<sup>212</sup> Siehe LT-Drucks. 19/2200, S. 15.

<sup>213</sup> *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek, BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 8b Rn. 9; vgl. *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 8.

<sup>214</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 8; *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek, BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 8b Rn. 9.

<sup>215</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 8.

auch die Vorschrift des § 8b Abs. 4 S. 1 HGO Anwendung, sodass es nur zulässig ist, wenn in den letzten drei Jahren kein Bürgerentscheid über die Angelegenheit stattgefunden hat.<sup>216</sup>

Für die Beurteilung der Zulässigkeit eines Vertreterbegehrens zum Projekt CityBahn kann auf die vorausgegangenen Ausführungen, insbesondere hinsichtlich des Negativkataloges des § 8b Abs. 2 HGO, verwiesen werden, der auch auf Vertreterbegehren Anwendung findet.

---

<sup>216</sup> *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 8; *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek, BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 8b Rn. 10.

## **D. Zusammenfassung der Ergebnisse**

1. Ein Bürgerbegehren gegen die geplante CityBahn ist sowohl in der Landeshauptstadt Mainz als auch im Rheingau-Taunus-Kreis von vornherein ausgeschlossen.
2. Die Beurteilung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gegen die geplante CityBahn in der Landeshauptstadt Wiesbaden hängt maßgeblich von der konkreten Frage und der Ausgestaltung der Begründung sowie der Einhaltung sonstiger formaler Aspekte ab, die ohne das Vorliegen eines konkreten Antrags nicht geprüft werden können.
3. Bei den Fragen der Planung und Realisierung der CityBahn handelt es sich um wichtige Angelegenheiten der Stadt Wiesbaden i.S.v. § 8b Abs. 1 HGO, die grundsätzlich einem Bürgerbegehren zugänglich sind.
4. Der nach § 8b Abs. 3 S. 2 HGO vorgeschriebene Kostendeckungsvorschlag müsste im Falle eines Bürgerbegehrens gegen die geplante CityBahn insbesondere auf mögliche Rückabwicklungskosten sowie unter Umständen auf die (Mehr-)Kosten einer erforderlichen Alternativmaßnahme eingehen.
5. Ein Bürgerbegehren gegen die geplante CityBahn wäre unabhängig davon, ob es unmittelbar oder mittelbar auf die Korrektur bereits gefasster Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden abzielt, als kassatorisches Bürgerbegehren anzusehen. Ein initiatorsches Bürgerbegehren ist damit ausgeschlossen. Das Zulassen nicht fristgebundener initiatorscher Bürgerbegehren im Rahmen gestufter Entscheidungsverfahren würde die Ausschlussfrist des § 8 b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO ins Leere laufen lassen und ist mit dem Sinn und Zweck der Vorschrift unvereinbar.
6. Anknüpfungspunkt für ein Bürgerbegehren gegen die geplante CityBahn können alle noch folgenden weichenstellenden Beschlüsse bzw. Grundsatzbeschlüsse der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden im Rahmen des gestuften Entscheidungsverfahrens zur CityBahn sein. Letztmalig eröffnet der Projektbeschluss, an den sich die Realisierung des Vorhabens anschließt, die Möglichkeit für ein Bürgerbegehren. An jeden weichenstellenden Beschluss bzw. Grundsatzbeschluss knüpft die Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO für den jeweiligen Regelungsinhalt an, sodass dieser nach fruchtlosem Verstreichen der Frist nicht erneut zur Disposition im Rahmen eines Bürgerbegehrens gestellt werden kann.

7. Eine Grundsatzentscheidung über die Realisierung der CityBahn (das Projekt als Ganzes bzw. die Gesamtplanung) wurde bisher von der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden nicht getroffen. Die bisherige Beschlusslage, insbesondere Beschluss Nr. 0069, kann jedoch als weichenstellender bzw. Grundsatzbeschluss hinsichtlich der Einleitung der Planung im Rahmen eines gestuften bzw. gestreckten Entscheidungsverfahrens angesehen werden, sodass insofern die Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO eingreift.

8. Die noch ausstehende Grundsatzentscheidung der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden über das Projekt CityBahn als Ganzes kann nach Ablauf der an die Entscheidung anknüpfenden achtwöchigen Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO grundsätzlich nicht erneut im Rahmen eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids im weiteren Planungsverlauf zur Disposition gestellt werden. Lediglich im Fall einer wesentlichen tatsächlichen und/oder rechtlichen Veränderung der entscheidungserheblichen Umstände sowie in dem Fall, dass die Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden nach erneuter Sachberatung einen (wiederholenden) Grundsatzbeschluss fasst, besteht erneut die Möglichkeit, im Rahmen eines Bürgerbegehrens über das Vorhaben als Ganzes zu entscheiden.

9. Bei der Planung und Realisierung der CityBahn handelt es sich nicht um Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung der Stadt Wiesbaden, sodass der Ausschlussbestand des § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO nicht eingreift. Ein Ausschlussbestand für Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren erforderlich ist (siehe § 17a Abs. 2 Nr. 7 RhPfGO), existiert in Hessen nicht, sodass auch solche Vorhaben Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können.

10. Ein Bürgerbegehren, das sich gegen die geplante CityBahn richtet und einen „Ausstieg“ der Stadt Wiesbaden aus dem Projekt bewirken möchte, würde keinen Verstoß gegen vertragliche Verpflichtungen darstellen, die im Rahmen des Vollzugs der auf die Gründung der CityBahn GmbH gerichteten Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden eingegangen wurden. Im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids gegen das Projekt CityBahn würde ein wichtiger Grund vorliegen, der zur außerordentlichen Kündigung des Konsortialvertrages bzw. fristlosen Kündigung des Gesellschaftsvertrages berechtigt.

11. In Anbetracht des mit der Realisierung des Projektes CityBahn verbundenen erheblichen Immissionsminderungspotentials von jährlich rund 4.500 Tonnen CO<sub>2</sub> wäre im Falle der Aufnahme der Planung und Realisierung der CityBahn als Maßnahme in den Luftreinhalteplan

der Stadt Wiesbaden eine Bindung der Stadt Wiesbaden ebenso wie der Planfeststellungsbehörde an diese Vorgabe des Luftreinhalteplanes aufgrund der Pflicht zur effektiven Durchsetzung des EU-Rechts jedenfalls dann möglich, sofern keine andere Maßnahme zur Verfügung steht, um die Einhaltung der unionsrechtlich verbindlichen Grenzwerte sicherzustellen. Einem Bürgerbegehren, das sich gegen das Projekt CityBahn wendet, würde insofern die in § 47 Abs. 6 BImSchG vorgesehene Bindungswirkung entgegenstehen und es wäre deshalb wegen der Verfolgung eines gesetzwidrigen Ziels nach § 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO als unzulässig anzusehen.

12. Für die Beurteilung der Zulässigkeit eines Vertreterbegehrens zum Projekt CityBahn ergeben sich keine abweichenden Wertungen. Zwar sind bei einem Vertreterbegehren einige Zulässigkeitsvoraussetzungen, die für Bürgerbegehren gefordert werden, nicht zu prüfen. Allerdings findet insbesondere der Negativkatalog des § 8b Abs. 2 HGO auch auf Vertreterbegehren Anwendung.



## E. Literaturverzeichnis

*Articus, Stephan/Schneider, Bernd Jürgen*, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 5. Auflage 2016.

*Bennemann, Gerhard/Daneke, u.a.*, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Hessische Gemeindeordnung (HGO), Band I, Stand der Lieferung: Mai 2017.

*Danwitz, Thomas von*, Bürgerbegehren in der kommunalen Willensbildung, in: DVBl. 1996, S. 134 ff.

*Dietlein, Johannes/Ogorek, Markus* (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Hessen, Stand der Lieferung: August 2018.

*Foerstemann, Friedhelm*, Die Gemeindeorgane in Hessen, 6. Auflage 2002.

*Führ, Martin* (Hrsg.), GK-BImSchG, Bundes-Immissionsschutzgesetz, 2016.

*Geitmann, Roland*, Bürgerbegehren und -entscheid demokratisch handhaben und ausgestalten, in: VBlBW 2007, S. 321 ff.

*Hager, Gerd*, Rechtspraktische und rechtspolitische Notizen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: VerwArch. 84 (1993), S. 97 ff.

*Hannappel, Wolfgang/Meireis, Rolf*, Leitfaden für die Vorbereitung und Durchführung von Volksbegehren und Bürgerbegehren im Lande Hessen, 1997.

*Henssler, Martin/Strohn, Lutz*, Gesellschaftsrecht: GesR, Kommentar, 3. Auflage 2016.

*Herbel, Ilona*, Unmittelbare Bürgerbeteiligung an Sachentscheidungen auf Landes- und Kommunalebene in Baden-Württemberg, 2003.

*Hofmann, Ekkehard*, Luftreinhalteplanung und ihre Umsetzung, in: NVwZ 2018, S. 928 ff.

*Hönig, Dietmar*, Vorbereitende Maßnahmen für das Planfeststellungsverfahren, in: UPR 2001, S. 374 ff.

*Humpert, Paul-Peter*, Bürgerantrag, Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in der Kommunalverfassung der neuen Bundesländer, in: DÖV 1990, S. 999 ff.

*Jarass, Hans D.*, Bundes-Immissionsschutzgesetz: BImSchG, Kommentar, 12. Auflage 2017.

*Ders.*, Rechtsfragen des neuen Luftqualitätsrechts, in: *VerwArch.* 97 (2006), S. 429 ff.

*Klenke, Reinhard*, Rechtsfragen zum Bürgerbegehren nach dem nordrhein-westfälischen Kommunalverfassungsrecht, in: *NWVBl.* 2002, S. 45 ff.

*Klinger, Remo/Löwenberg, Fanian*, Rechtsanspruch auf saubere Luft?, in: *ZUR* 2005, S. 169 ff.

*Knemeyer, Franz-Ludwig*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: *BayVBl.* 1996, S. 545 ff.

*Köck, Wolfgang/Lehmann, Katharina*, Die Entwicklung des Luftqualitätsrechts, *ZUR* 2013, S. 67 ff.

*Kösters, Jens*, Der Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen, 2005.

*Kotulla, Michael*, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, Stand der Lieferung: 2017.

*Kurbjuhn, Kristofer*, Bleibt ein Bürgerbegehren zulässig, wenn die gewünschte Sachentscheidung nicht mehr erreichbar ist?, in: *NdsVBl.* 1998, S. 230 ff.

*Kunze, Richard/Bronner, Otto/Katz, Alfred*, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stand der Lieferung: 23. Lfg. 2017.

*Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav*, Umweltrecht, Band 1, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Stand der Lieferung: April 2018.

*Lohse, Eva Julia*, Durchsetzung von Unionsrecht durch Kommunalaufsichtsbehörden, in: *NVwZ* 2016, S. 102 ff.

*Meyer, Gert*, Kassatorisches Bürgerbegehren gegen wiederholende Beschlüsse der Gemeindevertretung, in: *KommJur* 2008, S. 8 ff.

*Muckel, Stefan*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – wirksame Instrumente unmittelbarer Demokratie in den Gemeinden?, in: *NVwZ* 1997, S. 223 ff.

Münchener Kommentar zum BGB, 7. Auflage 2016.



*Ossenbühl, Fritz*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 247 ff., in: Seiler (Hrsg.), Gelebte Demokratie, Festschrift für Manfred Rommel, 1997.

*Rauber, David/Rupp, Matthias/Stein, u.a.*, Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, 3. Auflage 2017.

*Rehn, Erich/Cronauge, Ulrich/Lennep, Gerd von*, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Stand der Lieferung: 2006.

*Ritgen, Klaus*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 1997.

*Ders.*, Die Zulässigkeit von Bürgerbegehren – Rechtspraxis und rechtspolitische Desiderate, in: NWVBl. 2003, S. 87 ff.

*Ders.*, Bürgerbegehren und -entscheid in den Jahren 2002-2004, in: KommJur 2004, 441 ff.

*Ders.*, Zu den thematischen Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: NVwZ 2000, S. 129 ff.

*Sapper, Helmut*, Rechtliche Probleme bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der kommunalen Praxis Baden-Württembergs, in: VBIBW 1983, S. 89 ff.

*Schäfer, Thomas*, Auswirkungen erweiterter Bürgerbeteiligung auf die hessische Gemeindeverfassung, 1999.

*Scheidler, Alfred*, Das immissionsschutzrechtliche Instrumentarium zur gebietsbezogenen Luftreinhaltung, in: UPR 2006, 216 ff.

*Schlüter, Bernhard*, Das Gemeinderecht in der neuen Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg, in: VBIBW 1987, S. 54 ff.

*Schmidt, Fritz W./Kneip, Hans-Otto*, Hessische Gemeindeordnung mit Landkreisordnung, Kommentar, 2. Auflage 2008.

*Schneider, Gerhard/Dreßler, Ulrich/Rauber, David/Risch, Ben Michael*, Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, Stand der Lieferung: März 2017.

*Schoch, Friedrich*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Spiegel der Rechtsprechung, in: NVwZ 2014, S. 1473 ff.

*Seckler, Dorothea*, Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 2000.

*Sparwasser, Reinhard/Stammann Ina*, Neue Anforderungen an die Planung durch die Luftqualitätsvorgaben der EU?, in: ZUR 2006, S. 169 ff.

*Spies, Ute*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, 1998.

Stellungnahme des Unterausschusses für Recht des Länderausschusses für Immissionsschutz, in: NVwZ 1991, 1161 ff.

*Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Auflage 2014.

*Stiel, Peter Arnd*, Möglichkeiten und Grenzen der Bürger- und Einwohnerbeteiligung, 1996.

*Stürer, Bernhard*, Handbuch des Bau- und Planungsrechts, 5. Auflage 2015.

*Thum, Cornelius*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Stand der Lieferung: 2003.

*Waibel, Gerhard*, Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg, 3. Auflage 1995.

*Wefelmeier, Christian*, Unzulässige Gegenstände eines Bürgerbegehrens – zur Auslegung des § 22b Abs. 3 Satz 2 NGO, in: NdsVBl. 2000, 261 ff.

*Wessels, Thomas*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, 2013.

*Wettling, Hans*, Bürgerentscheid und Bürgerbegehren, in: BWVPr 1987, S. 151 ff.

*Wiegand, Bernd/Grimberg, Michael*, Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, Kommentar, 2. Auflage 1997.