



Foerstemann & Laun RAe • Kirchweg 17 • D-65835 Liederbach a.Ts.

Bei Antwort bitte stets angeben:
Fraktion B'90/Grüne Wiesbaden
Unser Zeichen: FO6/19

Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen Wiesbaden
Schlossplatz 6
65183 Wiesbaden

04.02.2019 FO/dd
Dokument: d/d27-19

**Rechtsgutachtliche Prüfung der Zulässigkeit
der beiden Bürgerbegehren gegen die projektierte Citybahn
sowie der Voraussetzungen für ein Vertreterbegehren**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Hinninger,
sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben mich bezüglich der von der Landeshauptstadt Wiesbaden projektierten Citybahn beauftragt, folgende Fragen rechtsgutachtlich zu prüfen:

1. Ist einer der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung eventuell als Grundsatzbeschluss zu werten?
2. Sind die Initiativen für ein Bürgerbegehren zulässig?
3. Kann trotz der Bürgerbegehren-Initiativen ein Vertreterbegehren eingeleitet werden? Wenn ja, gibt es dabei Fristen, falls die Bürgerbegehren erfolgreich sind und ein Bürgerentscheid eingeleitet werden muss?

Als Materialien haben Sie mir ein Konvolut von Dokumenten (Anfragen, Vorlagen, Protokolle) zur Verfügung gestellt, das den Zeitraum vom 20.06.2000 bis 08.11.2018 abbilden soll. Für vor diesem Zeitraum gefasste Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung standen Ihnen ausweislich einer Mitteilung Ihres Herrn Kendl Dokumente nicht zur Verfügung. Auf der Basis dieser Unterlagen sowie weiterer mir zugeleiteter Informationen erstatte ich mein Rechtsgutachten, dessen Ergebnisse ich auf den Seiten 20 bis 22 zusammengefasst habe.





A. Zum Sachverhalt

Das Projekt Citybahn beschäftigt die Gremien der Landeshauptstadt Wiesbaden bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten, wenn auch unter unterschiedlichen Projektnamen, wie Stadtbahn Wiesbaden, WI-Bahn, Regiobahn, Regiobahn Wiesbaden und jetzt Citybahn. Schon vor dem Jahr 2000 befasste sich die Stadtverordnetenversammlung mit der Projektierung eines Stadtbahnsystems für Wiesbaden und die Region. Hierzu war per 03.09.1999 die Stadtbahn Wiesbaden GmbH als 100-prozentige Tochter der Stadtwerke Wiesbaden AG mit dem Gegenstand der Planung, Finanzierung, Öffentlichkeitsarbeit und dem Bau eines Stadtbahnsystems für Wiesbaden und die Region gegründet worden (Vorlage Nr. 00-V-05-0004). In den Folgejahren beschäftigten die städtischen Gremien sich in ihren Beratungen und Beschlüssen im Wesentlichen mit Prüfungsaufträgen zu dem Projekt, dessen (Vor-) Planung, der Finanzierung von Planungsaufträgen, der Erlangung von Zuschüssen durch Land und Bund sowie mit der Öffentlichkeitsarbeit.

Unter dem Tagesordnungspunkt „Schienengebundener ÖPNV in Wiesbaden und der Region“ begrüßte die Stadtverordnetenversammlung am 21.12.2011 die laufenden Untersuchungen des Stadtentwicklungsdezernats zur Einführung eines schienengebundenen ÖPNV-Systems für Wiesbaden. Sie beschloss, die Entscheidung solle nach Vorlage des Konzeptes stufenweise in Abhängigkeit „*der jeweiligen Meilensteine*“ im Hinblick auf die Investitions- und Folgekosten erfolgen. Für eine Entscheidung zu diesem Konzept sollten eine Reihe im einzelnen aufgeführte Unterlagen erstellt werden, so auch ein inhaltlicher und terminlicher Ablaufplan zur weiteren Bearbeitung des Projekts bis zum Erreichen des Planfeststellungsbeschlusses. Weiter entschied sie, das Dezernat IV damit zu beauftragen, im 1. Quartal 2012 die Vorbereitungen zu treffen zur Einarbeitung des Projektes in den lokalen Nahverkehrsplan der Landeshauptstadt Wiesbaden und zur Anmeldung des Projektes in die Fortschreibung des Regionalen Nahverkehrsplans beim Rhein-Main-Verkehrsverbund sowie (diese) zur Beschlussfassung vorzulegen (Beschluss Nr. 0786, II. 3., Vorlagen-Nr. 11-V-04-0010).

Am 16.07.2015 erging sodann gemäß dem Gesetz über den Öffentlichen Personennahverkehr in Hessen der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung über die Annahme des gemeinsamen Nahverkehrsplanes der Landeshauptstadt Wiesbaden und des Rheingau-Taunus-Kreises (Beschluss Nr. 0282, Vorlagen-Nr. 15-V-04-0005). Dieser führt in seinem Teil B unter Ziffer 6 zum Aufbau eines Stadtbahnnetzes (S. 125 ff.) aus:



»Neben den Planungen für ein verbessertes Busnetz in Wiesbaden bestehen Planungen für die Einführung eines Stadtbahnsystems. Kernstücke eines Schienenverkehrssystems für Wiesbaden sind die Verbindungen zwischen der Innenstadt und dem Hauptbahnhof sowie die aufkommensstarken Relationen zwischen der Innenstadt und den Außenbezirken.

Mit der Definition und Entwicklung einer 1. Betriebsstufe (Mitfall 1) soll zunächst eine leistungsfähige Strecke realisiert werden, die die zentralen innerstädtischen Gebiete sowie den Hauptbahnhof miteinander verbindet. Ausgehend von dieser 1. Kernstrecke ist im großräumigeren Stadtgebiet die Realisierung weiterer Linienäste geplant, die als Durchmesserlinien jeweils zwei Stadtteile unter Einschluss der Innenstadt verbinden (siehe nachfolgende Abbildung). Insgesamt könnten neben der Kernstrecke der 1. Betriebsstufe weitere drei bis vier Stadtbahn-Linienäste in Betrieb genommen werden. Perspektivisch soll somit ein Gesamtnetz entwickelt werden, in dem die Stadtbahn die zentralen Achsen des heutigen Busnetzes ersetzen könnte. Gleichzeitig würden neue, optimale Verknüpfungspunkte zwischen der Stadtbahn und dem weiterhin bestehenden feinschließenden Bussystem geschaffen.«

Aus einem Antrag der FDP-Stadtverordnetenfraktion vom 09.11.2016 (Antrags-Nr. 16-F-05-0018) ist zu entnehmen, dass der Wiesbadener Kurier vom 01.11.2016 darüber berichtet hatte, dass die ESWE Verkehrsgesellschaft mbH die Idee einer Stadtbahn (jetzt Citybahn) weiterverfolge und planerisch ausgestalte.

Am 16.02.2017 beschloss die Stadtverordnetenversammlung zunächst Kenntnisnahmen (Ziffer 1.), wie dass für die Vorplanung der 1. Teilstrecke ein Landeszuschuss von 0,465 Millionen € zugesagt sei (Ziffer 1.5.), von dem ich in Teil B. unterstelle, dass er tatsächlich geleistet wurde. Sodann entschied sie im Wesentlichen wie folgt (zu Ziffern 2. bis 4.):

»2.1. Der Magistrat (Dezernat IV/ESWE Verkehr) wird beauftragt, parallel zu der bereits gemeinsam von der Mainzer Verkehrsgesellschaft mbH (MVG), der ESWE Verkehrsgesellschaft mbH (ESWE Verkehr), dem Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (RMV) und der Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbH (RTV) vergebenen Nutzen-Kosten-Untersuchung (NKU) für die Citybahn Mainz-Wiesbaden-Bad Schwalbach die Vor- und Entwurfsplanung für die Strecke „Theodor-Heuss-Brücke bis Hochschule Rhein-Main, Wiesbaden“ in 2017 zu vergeben.«

Auch solle eine Projektgesellschaft Citybahn GmbH als Tochtergesellschaft der WVW Wiesbaden Holding GmbH (künftig meist nur noch: Holding) gegründet werden, an der sich die Landeshauptstadt Mainz, der Landkreis Rheingau-Taunus und der RMV direkt oder jeweils über eine beherrschte Gesellschaft beteiligen könnten. Die Holding habe der Projektgesellschaft für 2017 insgesamt bis zu 3,4 Millionen € in Form einer Kapitaleinlage zur Verfügung zu stellen. Davon seien bis zu 2,635 Millionen € für die Vorplanung und bis zu 0,765 Millionen € für den Beginn der sich anschließenden Entwurfsplanung für die Citybahnstrecke „Theodor-Heuss-Brücke bis zur Hochschule Rhein-Main, Wiesbaden“ vorgesehen. Der Be-



schluss enthält weiter Detailregelungen zur Aufbringung und Finanzierung dieser Summe.
Am Ende heißt es unter Ziffer 5.:

»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.«

Am 29.07.2017 entschied die Stadtverordnetenversammlung unter anderem, ihren Beschluss Nr. 0069 vom 16.02.2017 über die Kapitaleinlage i.H.v. 3,4 Millionen € bei der Citybahn GmbH aufzuheben. Diese Summe solle in der Wirtschaftsplanung der ESWE Verkehrs GmbH berücksichtigt werden, so dass die Citybahn GmbH notwendige finanzielle Mittel durch die Rechnungsstellung ihrer Leistungen von der ESWE Verkehr erhalte. Der von der Holding endverhandelte Konsortialvertrag und der Entwurf des Gesellschaftsvertrages solle den Gremien vorgelegt werden (Beschluss Nr. 0294, Ziffern 2.7., 2.9. und 2.10, Vorlage Nr. 17-V-20-0015).

Der Gesellschaftsvertrag der Citybahn GmbH wurde am 03.08.2017 notariell beurkundet (Vorlagen-Nr. 17-V-20-0043).

Am 21.12.2017 berichtete der Magistrat der Stadtverordnetenversammlung, dass die hessische Landesregierung die Realisierung der Citybahn aufgrund ihrer verkehrlichen Notwendigkeit und ihres gleichzeitigen erheblichen Beitrags zur Senkung der Luftbelastung mit Stickoxiden im Luftreinhalteplan für Wiesbaden verankern werde (Ziffer 1.2). Des Weiteren könne die Citybahn GmbH mit der Entwurfs- und Genehmigungsplanung des Abschnittes Theodor-Heuss-Brücke bis Hochschule Rhein-Main, Standort Kurt-Schumacher-Ring beginnen sowie mit der Vorplanung für den Abschnitt Hochschule Rhein-Main - Anschluss Ahrtalbahntrasse (Ziffern 2. und 3.). Die erforderlichen Finanzmittel i.H.v. 2,4 Millionen € (Investitionen) und 400.000 € (Aufwand) seien im Wirtschaftsplan 2018 und der weiterführenden Finanzplanung der ESWE Verkehrsgesellschaft mbH enthalten (Beschluss Nr. 0590, Vorlagen-Nr. 17-V-05-0010).

Sodann fasste die Stadtverordnetenversammlung in derselben Sitzung folgenden Beschluss:

»Über die Frage, ob ein Vertreterbegehren über die Einführung einer Citybahn durchgeführt wird, soll gemeinsam mit dem Grundsatzbeschluss zur Citybahn entschieden werden.«

(Beschluss Nr. 0589, Ziffer 6.)



Zur Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 07.02.2018 hatte die FDP-Fraktion unter dem 25.01.2018 neben anderem beantragt, zu beschließen (Antrags-Nr. 18-11-05-0006):

»1. die Grundsatzentscheidung, ob eine Citybahn gebaut und betrieben werden soll, wird nach den Entwurfsplanungen (Leistungsphase 3 nach HOAI) in einem Bürgerentscheid nach § 8 Buchstabe b Abs. 1 S. 2 HGO (Vertreterbegehren) getroffen.«

Die Stadtverordnetenversammlung entschied, diesen Antrag zu vertagen und nach Leistungsphase 3 wieder aufzurufen (Beschluss Nr. 0055). Entsprechend verfuhr die Stadtverordnetenversammlung mit vergleichbaren Anträgen der Fraktionen AfD und L & P (Beschlüsse Nr. 0056 und 0057).

Am 21.06.2018 nahm die Stadtverordnetenversammlung in 2018 zunächst die Ergebnisse verschiedener Vorplanungen und die bevorstehenden Entwurfs- und Genehmigungsplanung für diverse Streckenabschnitte sowie den Beitritt des Rheingau-Taunus-Kreises als Gesellschafter zur Citybahn GmbH zur Kenntnis. Sie wurde weiter darüber informiert, dass der Magistrat, ESWE Verkehr und Citybahn GmbH auf der Grundlage des gültigen Nahverkehrsplans und in Abstimmung mit der Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft GmbH (RTV) ein optimiertes ÖPNV-Netz entwickeln, bei dem die Citybahn durch die Strecke Mainz/ Wiesbaden Hochschule Rhein-Main/Bad Schwalbach und weitere notwendige Strecken zum Rückgrat-System und ein Bus-/Schnellbus-System die erforderliche Ergänzung zu einem für alle Bürger und Bürgerinnen attraktiven Gesamtsystem darstellten (Beschluss Nr. 0192, Vorlagen-Nr. 18-V-05-0010).

Schließlich nahm die Stadtverordnetenversammlung am 08.11.2018 zur Kenntnis, dass der Gesellschaftsvertrag und der Konsortialvertrag der Citybahn GmbH an die zusätzlichen Gesellschafter Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbH und Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH angepasst wurden. Damit hat die Citybahn GmbH aktuell vier Gesellschafter, nämlich die WVV Holding Wiesbaden GmbH, die Mainzer Stadtwerke AG, beide jeweils mit einem Geschäftsanteil von 32,45 %, die Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbH mit einem Anteil von 25,1 % und die Rhein-Main Verkehrsverbund GmbH mit 10 %. Der Gesellschaftsvertrag und Konsortialvertrag, jeweils mit Stand vom 06.08.2018 liegen vor.

Auf gemeinsamen Antrag der Fraktionen von SPD, CDU, Bündnis 90/die GRÜNEN und FDP vom selben Tage (Antrags Nr. 18-F-24-0002) beschloss sie sodann im Wesentlichen, dass der Magistrat bestimmte weitere Prüfungen anstellen und bis zum Ende des zweiten Quar-



tals 2019 ein umfassendes Mobilitätsleitbild unter Berücksichtigung im einzelnen formulierter Vorgaben erstellen solle (Ziffern 1. bis 5.). Unter Ziffer 6. dieses Beschlusses heißt es:

»Der Beschluss Nr. 0055 der Stadtverordnetenversammlung vom 07.02.2018 bleibt unberührt.«

Damit blieb es bei einer vorläufigen Vertagung der Grundsatzentscheidung, ob eine Citybahn gebaut und betrieben werden soll, und der Entscheidung, hierüber zu einem späteren Zeitpunkt ein Vertreterbegehren stattfinden zu lassen.

Ein ausdrücklicher Beschluss, wonach die Citybahn endgültig realisiert werden soll, über ihre endgültige Streckenführung sowie über die Finanzierung des Projektes lässt sich den mir vorliegenden Dokumenten für den Zeitraum ab 17.11.2016 nicht entnehmen.

Gegenwärtig ist die Sammlung von Unterschriften für zwei parallel betriebene Bürgerbegehren im Gange. Das Bürgerbegehren „Ein Herz für Wiesbaden – NEIN zur City-Bahn!“ formuliert für einen Bürgerentscheid folgende Frage:

»Soll die Landeshauptstadt Wiesbaden ihre 100 %ige Tochtergesellschaft, die WVV Wiesbaden Holding GmbH anweisen, sich aus dem Projekt City-Bahn zurückzuziehen?«

Das Bürgerbegehren „Besser ohne Citybahn“ möchte folgende Frage zur Entscheidung stellen:

»Sollen die Maßnahmen für Genehmigung, Bau und Betrieb einer Citybahn in Wiesbaden, soweit für die Landeshauptstadt Wiesbaden tatsächlich möglich und rechtlich zulässig, gestoppt und eingestellt werden?«

Beide Unterschriftenlisten enthalten Begründungen und einen Kostendeckungsvorschlag.

Wegen weiterer Einzelheiten, insbesondere auch zu den jeweiligen Begründungen und Kostendeckungsvorschlägen verweise ich auf die vorliegenden Unterschriftenlisten sowie auf das mir übermittelte Dokumentenkonvolut.



B. Zur Rechtslage

1. Vorbemerkung

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die Untersuchung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Bürgerbegehren, die hinsichtlich der zu prüfenden beiden Bürgerbegehren offensichtlich kritisch sind. Das soll den Umfang des Gutachtens überschaubar halten. Ich unterstelle daher der Einfachheit halber, dass die hier nicht geprüften Zulässigkeitsvoraussetzungen, wie z.B. das Unterschriftenquorum, bei Einreichung beider Bürgerbegehren bei dem Magistrat erfüllt sein würden.

2. Keine zulässigen initiatorischen oder (vorbeugend) kassatorischen Bürgerbegehren

Als Durchbrechung des die hessische Kommunalverfassung beherrschenden Prinzips der repräsentativen Demokratie eröffnet § 8b HGO Möglichkeiten für eine direkte bürgerschaftliche Mitwirkung bei der Entscheidung über die kommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten. Als geeignete Instrumente zur Einleitung eines Bürgerentscheides stellt das Gesetz ausschließlich das sogenannte initiatorische Bürgerbegehren (§ 8b Abs. 1 S. 1 HGO) und das kassatorische Bürgerbegehren (§ 8b Abs. 3 S. 1 HGO) zur Verfügung. Ein Bürgerbegehren muss sich daher einer dieser beiden Varianten zuordnen lassen, um überhaupt zulässig zu sein. Dabei ist es für das initiatorische Bürgerbegehren charakteristisch, dass es eine (neue) Angelegenheit der örtlichen Selbstverwaltung aufgreift, zur öffentlichen Diskussion und im Bürgerentscheid zur Entscheidung stellen will, welche die Stadtverordnetenversammlung bisher nicht aufgegriffen und entschieden hatte.

Bennemann in Rauber/Rupp/Stein/Schmidt/Bennemann/Euler/Ruder/Stöhr, Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, 3. Auflage, § 8b, Erl. 1.1; Foerstemann, Die Gemeindeorgane in Hessen, 6. Auflage, § 65, Rn. 9.

Das kassatorische Bürgerbegehren hingegen zielt darauf, eine von seinen Initiatoren und Unterzeichnern missbilligte Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung in einer örtlichen Selbstverwaltungsangelegenheit aufzuheben.

Beide vorbereiteten Bürgerbegehren haben die Einrichtung einer Citybahn zum Gegenstand, also eine Angelegenheit welche die städtischen Gremien nicht vernachlässigt haben, son-



dern mit der sie sich bereits seit mehr als 20 Jahren laufend beschäftigen. Es kann sich daher offensichtlich nicht um initiatorische Bürgerbegehren handeln.

Kassatorische Bürgerbegehren müssen sich gegen eine im Bürgerbegehren konkret bezeichnete Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung richten, deren Aufhebung sie anstreben. So hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof bereits im Jahr 1999 entschieden, dass ein Bürgerbegehren, welches gegen einen bereits gefassten Beschluss der Stadtverordnetenversammlung gerichtet sein soll, dies eindeutig erkennen lassen muss.

HessVGH, Beschluss vom 15.11.1999 – TZ 3237/99 –, HessVGRspr. 2000, S. 66 (67).

Beide Bürgerbegehren enthalten keine erkennbaren Hinweise darauf, ob und dass sie sich gegen einen oder mehrere konkrete Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung richten. Als mit einem Bürgerbegehren angreifbare Entscheidungen wären allerdings seinerzeit möglicherweise in Betracht gekommen, die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung

- vom 21.12.2011 mit dem Auftrag an den Magistrat, ein Konzept zur Einführung eines schienengebundenen ÖPNV-Systems für Wiesbaden vorzulegen, einen Ablaufplan für die weitere Bearbeitung des Projekts bis zum Erreichen des Planfeststellungsbeschlusses zu erarbeiten sowie die Einarbeitung des Projektes in den lokalen Nahverkehrsplan und in die Fortschreibung des regionalen Nahverkehrsplans beim Rhein-Main-Verkehrsverbund vorzubereiten,
- vom 16.07.2015 über den Nahverkehrsplan, der sich grundsätzlich für die Einführung eines Stadtbahnsystems sowie die Definition und Entwicklung einer 1. Betriebsstufe und damit für die Realisierung einer leistungsfähigen Strecke ausgesprochen hatte sowie
- vom 16.02.2017 über die Gründung einer Projektgesellschaft Citybahn GmbH als Tochtergesellschaft der WVV Wiesbaden Holding GmbH.

Der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung über den gemeinsamen Nahverkehrsplan mit dem Rheingau-Taunus-Kreis stellt jedenfalls den Grundsatzbeschluss zumindest über die „*Definition und Entwicklung einer 1. Betriebsstufe*“ dar, mit der zunächst eine leistungsfähige Strecke realisiert werden soll, welche die zentralen innerstädtischen Gebiete sowie den Hauptbahnhof miteinander verbindet. Mit diesem Beschluss ist die für die Landeshauptstadt Wiesbaden, den Rheingau-Taunus-Kreis sowie die weiteren von diesem Plan tangierten Träger des ÖPNV verbindliche Entscheidung gefallen, die Realisierung des Projektes Citybahn in Angriff zu nehmen bzw. in ihren Nahverkehrsplänen zu berücksichtigen (§§ 13, 14 Abs. 6 ÖPNVG). § 14 ÖPNVG verankert die Nahverkehrspläne als verbindliche Grundlage für die Planungen im ÖPNV.



Siehe Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über den öffentlichen Personen-nahverkehr in Hessen, Landtags-Drucksache 16/3880, S. 21, Begründung zu § 14.

Insoweit ist der Beschluss über den Nahverkehrsplan vergleichbar mit dem (Grundsatz-) Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplanes, der nach § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO im Gegensatz zu den Folgebeschlüssen im Aufstellungsverfahren ausnahmsweise noch einem Bürgerentscheid zugänglich ist. Wenn die Stadtverordnetenversammlung gleichwohl in späteren Beschlüssen wiederholt betont hat, dass sie diese nicht als Grundsatzbeschlüsse im Sinne des § 8b HGO ansehe, unterlag sie einer Fehlbewertung. Diese schließt allerdings nicht aus, dass sie im Rahmen der späteren obligatorischen Nachprüfung des Nahverkehrsplanes diesen ändert und in diesem Zuge auch per Vertreterbegehren einen Bürgerentscheid über das Projekt Citybahn selbst in die Wege leitet.

Exkurs: Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Realisierung der Citybahn obligatorisch die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens erfordert (§ 28 PBefG). In dessen Verlauf können die Bürgerinnen und Bürger Einwendungen und Bedenken gegen das Projekt vorbringen, welche die Planfeststellungsbehörde in die Abwägung aller betroffenen Belange einstellen und bei ihrer Entscheidung über den festzustellenden Plan berücksichtigen muss.

Erst heute gegen die oben genannten Beschlüsse gerichtete Bürgerbegehren wären allerdings unzulässig, denn die Initiatoren hätten die gesetzliche Ausschlussfrist von sechs bzw. neuerdings acht Wochen (§ 8b Abs. 3 S. 1 HGO) verstreichen lassen.

Beide Bürgerbegehren sind im Ergebnis so zu interpretieren, dass sie auf eine Beendigung der Planungen und sonstigen Vorbereitungen für das Projekt Citybahn abzielen. Sie wollen also einen vorbeugenden Bürgerentscheid über die Einstellung aller laufenden Planungen und sonstigen Vorbereitungsmaßnahmen bevor die Stadtverordnetenversammlung überhaupt abschließend entscheiden kann und will, ob sie ihre bisherige Nahverkehrsplanung fortsetzt und ob das Projekt Citybahn im Stadtgebiet realisiert werden soll. Sie wollen also einer für die Zukunft erwarteten (positiven) Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung über die Fortsetzung des Projekts zuvorkommen. Diese Interpretation wird dadurch gestützt, dass die Stadtverordnetenversammlung in der Vergangenheit mehrfach in öffentlicher Sitzung beschlossen und ausdrücklich betont hat, bei ihren bisherigen Entscheidungen zur Citybahn handele es sich nicht um eine Grundsatzentscheidung im Sinne des § 8b HGO. Diese stehe also noch aus und diese wolle sie erst nach Erreichen eines bestimmten Planungsstandes mittels Einleitung eines Vertreterbegehrens (§ 8b Abs. 1 S. 2 HGO) in die Hände der städtischen Bürgerschaft legen. Beide Bürgerbegehren streben somit an, die Stadtverordne-



tenversammlung auf dem von dieser geplanten Verfahrensweg gewissermaßen zu überholen und so den erst in unbestimmter Zukunft anstehenden Bürgerentscheid kraft Vertreterbegehrens baldmöglichst zu erzwingen und zeitlich vorzuziehen. Folglich handelt es sich bei beiden Bürgerbegehren um vorbeugend kassatorische Bürgerbegehren. Den Weg für vorbeugend kassatorische Bürgerbegehren hat die HGO allerdings nicht eröffnet, denn sie sind in der abschließenden gesetzlichen Regelung des § 8b HGO nicht ausdrücklich erwähnt.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat bisher nur einmal in einem extremen Ausnahmefall und allein zum Zweck der Durchsetzung der Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG einem vorbeugend kassatorischen Bürgerbegehren einstweiligen Rechtsschutz gewährt.

HessVGH, Beschluss vom 18.03.2009 – 8 B 528/09 –, Rn. 67, juris.

Im entschiedenen Fall war durch notarielle Beurkundung eines unter der aufschiebenden Bedingung der Genehmigung durch die Gemeindevertretung geschlossenen Verkaufsvertrages praktisch der Beschlussvollzug vorweggenommen, so dass ein nach dem Genehmigungsbeschluss eingeleitetes kassatorisches Bürgerbegehren zwangsläufig ins Leere gelaufen wäre. Ein vergleichbarer Ausnahmefall liegt hier jedoch nicht annähernd vor.

Damit sind beide Bürgerbegehren unzulässig, weil die HGO den Weg für vorbeugend kassatorische Bürgerbegehren nicht eröffnet. Sie verfolgen somit auch ein gesetzwidriges Ziel und unterfallen der Ziffer 7 des so genannten Negativkatalogs in § 8b Abs. 2 HGO, welcher die Fallgruppen aufführt, in welchen ein Bürgerentscheid nicht stattfindet.

3. Negativkatalog

Hierzu könnte optional noch näher geprüft und ausgeführt werden, was aber wegen der vorliegenden kumulierten gravierenden Zulässigkeitshindernisse entbehrlich erscheint.



4. Mangelnde Vollziehbarkeit

Selbst wenn man entgegen dem oben unter 2. gefundenen Ergebnis annähme, es handele sich bei beiden Bürgerbegehren doch um solche initiatorischen Charakters, weil sie letztlich ein Tätigwerden fordern (... *aus dem Projekt Citybahn zurückziehen bzw. Maßnahmen stoppen und einstellen*), müsste ein stattgebender Bürgerentscheid allerdings vollziehbar sein. Dies folgt daraus, dass der Bürgerentscheid, der die erforderliche Mehrheit erhalten hat, die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung hat (§ 8b Abs. 7 S. 1 HGO).

HessVGH, Beschluss vom 05.10.2007 – 8 TG 1562/07 –, Rn. 51; VG Darmstadt, Urteil vom 05.02.2013 – 3 K 1465/11.DA –, Rn. 51; VG Frankfurt, Urteil vom 17.06.2009 – 7 K 4059/08.F, Rn. 37, sämtlich juris.

In der genannten Entscheidung hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof ausgeführt, dass deshalb für die Auslegung nicht die subjektive Vorstellung der Initiatoren von Sinn, Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens maßgeblich sei, sondern allein der objektive Erklärungsinhalt, wie er in der Formulierung und Begründung des Antrags zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste. Diese Anforderungen seien im Interesse einer unverfälschten direktdemokratischen Willensbildung vergleichsweise strikt zu handhaben. Es müsse deshalb anhand der vom objektiven Empfängerhorizont ausgehenden Auslegung zweifelsfrei geklärt werden können, über welchen konkreten Gegenstand und welche Fragestellung die Unterzeichner die Durchführung eines Bürgerentscheids verlangen. Das soll nachfolgend geschehen.

a) Die Fragestellung des Bürgerbegehrens „Besser ohne Citybahn“ ermöglicht keinen vollziehbaren Bürgerentscheid

Laut der Fragestellung dieses Bürgerbegehrens sollen die Maßnahmen für Genehmigung, Bau und Betrieb einer Citybahn in Wiesbaden, soweit für die Landeshauptstadt Wiesbaden tatsächlich möglich und rechtlich zulässig, gestoppt und eingestellt werden. Am Ende der Begründung heißt es: Der Bau der Citybahn soll verhindert werden.

Auf welche Weise und durch wen dies konkret geschehen könnte, bleibt sowohl in der Fragestellung als auch in der Begründung offen. Die Frage suggeriert den Unterzeichnern und Wählern zwar, dass das angestrebte Ziel grundsätzlich erreichbar sei. Die Einschränkung „soweit für die Landeshauptstadt Wiesbaden tatsächlich möglich und rechtlich zulässig“ sig-



nalisiert allerdings, dass die Initiatoren des Bürgerbegehrens selbst keine hinreichend konkreten Vorstellungen über die tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten einer Realisierung haben. Die Frage weckt gleichwohl bei den Unterzeichnern die Illusion, mit ihrer Zustimmung beim Bürgerentscheid könnten Sie die Realisierung des Projektes Citybahn in Wiesbaden irgendwie verhindern, hierzu genüge bereits der schlichte Bürgerentscheid. Wenn tatsächliche und rechtliche Probleme wirklich bestehen sollten, diesen diese sich leicht umschiffen.

Welche – eventuell auch alternative – Maßnahmen zur Erreichung des angestrebten Ziels jedoch tatsächlich und rechtlich zur Verfügung stünden, ob und inwieweit ihre Durchführung tatsächlich möglich und rechtlich zulässig wäre, haben die Initiatoren offensichtlich weder geprüft noch haben sie eine konkrete Vorstellung hiervon formuliert. Weil die Vorbereitung und Durchführung des Projektes in den Händen einer städtischen Enkelgesellschaft, der Citybahn GmbH, liegt, war eine solche Prüfung und Darstellung der tatsächlich und rechtlich möglichen und zulässigen Beendigungsmöglichkeiten unerlässlich. Schließlich würde sie den städtischen Durchgriff über die WVV Wiesbaden Holding GmbH (Holding) in den Gesellschaftszweck und in die Geschäfte der ebenfalls privatrechtlich als eigene Rechtspersönlichkeit organisierten Citybahn GmbH erfordern. Ein solcher Durchgriff würde allein -- weil die Citybahn GmbH aus vier Gesellschaftern besteht und weil die Landeshauptstadt Wiesbaden dort mittelbar über ihre Holding nicht über die Mehrheit, sondern nur über einen Gesellschaftsanteil von 32,45 % verfügt -- erhebliche gesellschaftsrechtliche Probleme aufwerfen. Hinzu kämen voraussichtlich weitere privatrechtliche Probleme aus dem zwischen den Gesellschaftern bestehenden und rechtsverbindlichen Konsortialvertrag, in welchem sich diese verpflichtet haben, darauf hinzuwirken, dass die Citybahn GmbH unter eigener Verantwortung das in der Präambel vereinbarte Ziel unternehmerisch sowie marktorientiert erfüllt (§ 4 Abs. 1 S. 2 des Konsortialvertrages). Dieses Ziel ist dort im Kern formuliert als

»die Realisierung einer neuen, ca. 40 km langen zweigleisigen, regionalen Straßenbahntrasse in Meter gauge, die sich von Bad Schwalbach über Wiesbaden nach Mainz und umgekehrt erstreckt („Citybahn“).«

Das Bürgerbegehren benennt nicht eines dieser Probleme, geschweige denn, dass es rechtlich zulässige Wege zu deren Lösung aufzeigt. Daran scheitert seine Vollziehbarkeit.

Es ist auch nicht Aufgabe des Magistrats als der zur Ausführung der Stadtverordnetenbeschlüsse bzw. eines Bürgerentscheides zuständigen Verwaltungsbehörde (§ 66 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 HGO) die fehlenden Voraussetzungen für die Vollziehbarkeit eines eventuellen Bürgerentscheides selbst erst noch zu schaffen, und dadurch dass er die tatsächlichen und rechtli-



chen Möglichkeiten herausfindet, konkretisiert und im Fall mehrerer verfügbarer Alternativen anstelle der eigentlich zuständigen Initiatoren des Bürgerentscheides die erforderliche Auswahlentscheidung trifft. Im Ergebnis reduziert sich das vorliegende Bürgerbegehren daher auf eine unzulässige Bürgerbefragung.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass das Verwaltungsgericht Wiesbaden bereits 2015 in seinem Urteil zur Unzulässigkeit des damaligen Bürgerbegehrens gegen Windkraftanlagen auf dem Taunuskamm ausgeführt hatte:

»Ein Bürgerentscheid, der das Ziel verfolgt, alle Maßnahmen durch die kommunalen Organe zu beschließen bzw. zu ergreifen ohne irgendwelche konkreten rechtlichen Auswirkungen und ohne Berücksichtigung, ob sie rechtlich und tatsächlich möglich sind, ist deshalb unzulässig.«

VG Wiesbaden, Urteil vom 08.12.2015 – 7 K 564/15. WI –, S. 9, 11 ff., unveröffentlicht.

Weiter hatte das Gericht bemängelt, dass die Frage des damaligen Bürgerbegehrens keinen Hinweis darauf gab, wer auf welche Weise die Windkraftanlagen zulässigerweise verhindern solle. Die Unterzeichner des Bürgerbegehrens würden im Unklaren darüber gelassen, ob die Stadt Wiesbaden in rechtlich zulässiger Weise den Bau von Windkraftanlagen auf dem Taunuskamm verhindern könne und welche Schritte hierzu erforderlich wären. Es werde völlig offengelassen, wie die Stadt das Ziel der Unterzeichner des Bürgerbegehrens umsetzen solle. Ferner müsse die Umsetzungsmöglichkeit der im Bürgerbegehren/Bürgerentscheid vorgegebenen Zielrichtung rechtlich gewährleistet sein. Wenn sie als Laien die Rechtslage nicht überblicken könnten, liege es im Interesse der Initiatoren, vorab rechtskundigen Rat bei der Formulierung der Fragestellung des Bürgerbegehrens einzuholen.

Nicht anders liegen die Dinge hier. Das Bürgerbegehren „Besser ohne Citybahn“ ist wegen seiner defizitären Fragestellung, die verschweigt, ob, wie und durch wen die Stadt das Projekt Citybahn in Wiesbaden in rechtlich zulässiger Weise verhindern könnte, und welche Schritte hierzu erforderlich wären, nicht vollziehbar. Es stellt nichts anderes als eine von der HGO nicht zugelassene Bürgerbefragung dar. Es ist daher rechtlich unzulässig.



b) Die Fragestellung des Bürgerbegehrens „Ein Herz für Wiesbaden – NEIN zur City-Bahn!“ ermöglicht keinen vollziehbaren Bürgerentscheid

Laut der Fragestellung dieses Bürgerbegehrens soll die Landeshauptstadt Wiesbaden ihre 100 %ige Tochtergesellschaft, die WVV Wiesbaden Holding GmbH, anweisen, sich aus dem Projekt City-Bahn zurückzuziehen.

Wer die geforderte Anweisung an die Tochtergesellschaft erteilen und auf welche rechtlich zulässige Weise diese einen „Rückzug“ aus dem Projekt realisieren könnte und soll, beantwortet weder die Frage noch die Begründung auch dieses Bürgerbegehrens. Hier wäre etwa zu prüfen und aufzuzeigen gewesen, ob gegebenenfalls eine Kündigung des Konsortialvertrages und der Mitgliedschaft in der City-Bahn GmbH erfolgen soll oder alternativ der dortige Gesellschaftsanteil veräußert werden kann bzw. soll und/oder ob es rechtlich zulässige Alternativen hierzu gibt und diese ergriffen werden sollen.

An allen genannten Anforderungen mangelt es. Es gelten daher für dieses Bürgerbegehren die bereits oben unter a) gemachten Ausführungen ebenfalls: Es ist unzulässig.

5. Begründung in wesentlichen Punkten unvollständig und irreführend

Beide Bürgerbegehren verschweigen den Unterzeichnern und der Wählerschaft, dass das Projekt Citybahn wesentlicher Bestandteil des im Jahr 2015 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossenen gemeinsamen Nahverkehrsplanes der Landeshauptstadt Wiesbaden und des Rheingau-Taunus-Kreises ist. Sie verschweigen weiter, dass eine Einstellung dieses Projektes im Hoheitsgebiet der Landeshauptstadt Wiesbaden auch sämtliche übrigen Gesellschafter der Citybahn GmbH in erheblichem Maße betreffen und das gesamte gemeinsame Projekt zum Einsturz bringen würde. Wegen der Einzelheiten hierzu und wegen der finanziellen Folgen kann ich auf die nachfolgenden weitergehenden Darstellungen unter 6. a) verweisen. Indem die Initiatoren des Bürgerbegehrens diese komplexen Zusammenhänge und die aus einer Einstellung des Projekts resultierenden Rechtsfolgen insbesondere für die Landeshauptstadt Wiesbaden verschweigen, suggerieren Sie den Unterzeichnern der Bürgerbegehren und den Wählern, das angestrebte Ziel sei auf recht unkomplizierte und einfache Weise sowie ohne weitere finanzielle Belastungen für die Stadt zu erreichen. Damit ist die Begründung in wesentlichen Punkten unvollständig und irreführend. Auch aus diesem Grunde sind beide Bürgerbegehren unzulässig.



Es ist nicht auszuschließen, dass auch wesentliche Bestandteile der Begründungen beider Bürgerbegehren schlicht falsch sind, weil sie etwa die behaupteten nachteiligen Folgen des Baus einer Citybahn auf den Verkehrsfluss, den Baumbestand und die Zahl möglicherweise ersatzlos wegfallender Parkplätze entlang der Trasse in reißerischer Weise falsch darstellen und übertreiben. Sollte sich der bestehende dahingehende Verdacht erhärten, was eingehender Nachprüfung bedürfte, läge auch hierin eine nicht mehr hinnehmbare unzulässige Beeinflussung sowohl der Unterzeichner des Bürgerbegehrens als auch der späteren Wähler bei einem etwaigen Bürgerentscheid. Die Bürgerbegehren wären dann auch aus diesem Grund unzulässig.

Vergleiche zu beiden vorstehenden Absätzen nur VG Wiesbaden, Urteil vom 08.12.2015 – 7 K5 164/15. WI –, S. 11 ff..

6. Defizitäre Kostendeckungsvorschläge

Nach § 8b Abs. 3 S. 2 HGO muss das Bürgerbegehren neben der zu entscheidenden Frage und der Begründung auch einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten.

Es dürfen zwar keine überspannten Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag eines Bürgerbegehrens gestellt werden. Nach der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs dient jedoch der vorgeschriebene Kostendeckungsvorschlag dem Zweck, den Bürgern in finanzieller Hinsicht die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung deutlich zu machen, damit sie in ihrer Entscheidung auch die Verantwortung für die wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Gemeindevermögen übernehmen können. Es seien deshalb nicht nur die unmittelbaren Kosten der vorgeschlagenen Maßnahme, sondern auch zwangsläufige Folgekosten, der Verzicht auf Einnahmen und die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme zu berücksichtigen. Es solle vermieden werden, dass ein Bürgerbegehren mit der 3-jährigen Verbindlichkeit eines endgültigen Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung Maßnahmen beschließt, deren finanzielle Folgen für die Stadt nicht überschaubar und nicht finanzierbar seien.

HessVGH, Beschluss vom 18.03.2009 – 8 B 528/09 –, Rn. 54, juris;
HessVGH, Urteil vom 28.10.1999 – 8 UE 3683/97 –, HessVGRspr. 2001, S. 17 (21).



**a) Unzureichender Kostendeckungsvorschlag
des Bürgerbegehrens „Besser ohne Citybahn“**

Der diesem Bürgerbegehren beigefügte Kostendeckungsvorschlag geht zunächst davon aus, dass ein Stopp und Einstellen des Projektes Citybahn dazu führen würde, dass alle laufenden Planungen und damit verbundenen Verträge sofort beendet werden. Dies führe zu Honoraransprüchen der Auftragnehmer. Diese seien durch die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung 0069, 0294 und 0590 und die damit verbundenen Finanzmittel gedeckt. Eventuell darüberhinausgehende notwendige Finanzmittel könnten durch die Holding zur Verfügung gestellt bzw. durch Einsparungen im Wirtschaftsplan 2018/2019 der ESWE Verkehrs GmbH erbracht werden.

Dieser Kostendeckungsvorschlag mag zwar hinsichtlich der mit den genannten Beschlüssen bereits finanzierten Aufwendungen möglicherweise hinreichen. Er blendet jedoch die Komplexität des angestrebten Stopps und der mit diesem einhergehenden Folgen völlig aus, insbesondere verschiedene zusätzliche Kosten auslösende Fakten, nämlich dass:

1. das Projekt Citybahn wesentlicher Bestandteil des als Vorgabe für die kommunale Bauleitplanung (§ 13 ÖPNVG) verbindlichen sowie nach dem Gegenstromprinzip für den Nahverkehrsplan des RMV berücksichtigungspflichtigen (§ 14 Absatz 6 ÖPNVG) im Jahr 2015 beschlossenen gemeinsamen Nahverkehrsentwicklungsplanes der Landeshauptstadt Wiesbaden und des Rheingau-Taunus-Kreises ist,
2. die Landeshauptstadt Wiesbaden nicht einseitig aus dem gemeinsamen Nahverkehrsplan mit dem Rheingau-Taunus-Kreis aussteigen kann,
3. es sich bei der Citybahn nicht um ein isoliertes Projekt allein der Landeshauptstadt Wiesbaden handelt, sondern um ein gemeinsames Projekt der vier Gesellschafter der Citybahn GmbH bzw. der mittelbar hinter dieser stehenden kommunalen Gebietskörperschaften,
4. der Streckenabschnitt im Stadtgebiet der Landeshauptstadt Wiesbaden das Rückgrat einer Straßenbahnstrecke sein soll, die von der Hochschule Mainz durch das Stadtgebiet Wiesbaden bis nach Bad Schwalbach führt, also räumlich nach zwei Seiten über das Hoheitsgebiet von Wiesbaden hinausgreift,
5. die übrigen Gesellschafter der Citybahn GmbH ebenfalls Aufwendungen für die Planung der Teilstrecken in ihrem Gebiet erbracht haben und noch erbringen,
6. ein durch die Holding Wiesbadens betriebener Stopp des ihr Stadtgebiet betreffenden Teilprojektes zwangsläufig den Einsturz des Gesamtprojektes zur Folge haben muss,



7. im Fall des Einsturzes des Gesamtprojektes sämtliche weitere Aufwendung auch der übrigen Mitgesellschafter neben denen für Planungsmaßnahmen nutzlos geworden sind,
8. den Mitgesellschaftern bei einer Verletzung der Verpflichtungen aus dem Konsortialvertrag durch die Holding Ansprüche gegen diese auf Ersatz ihrer sämtlichen durch die Einstellung des Projektes nutzlos gewordenen Aufwendungen zustehen dürften und schließlich
9. das Land Hessen seine ebenfalls nutzlos gewordene Zuwendung zu den Planungskosten der Citybahn in Höhe von rund 0,5 Millionen € zurückfordern könnte.

Somit erfasst der Kostendeckungsvorschlag allenfalls die Kosten, die im Falle der Einstellung des Projekts aus der damit verbundenen vorzeitigen Beendigung der Dienstverträge für Planungen und Öffentlichkeitsarbeit resultieren. Die weiteren aus der Einstellung folgenden Kosten zu Lasten der Landeshauptstadt Wiesbaden bzw. ihrer Holding, wie Rückzahlung der Landeszuwendung, Schadensersatz für die Mitgesellschafter der Citybahn GmbH haben die Initiatoren des Bürgerbegehrens weder berücksichtigt noch der Höhe nach geschätzt. Sie sind in den Kostendeckungsvorschlag schlicht nicht eingeflossen. Die pauschale salvatorische Aussage, dass eventuell darüberhinausgehende notwendige Finanzmittel durch die WVW Wiesbaden Holding GmbH zur Verfügung gestellt bzw. durch Einsparungen im Wirtschaftsplan 2018/2019 der ESWE Verkehrs GmbH erbracht werden könnten, nennt keine konkreten Beträge. Sie ist damit zu unbestimmt. Sie reicht daher für einen ordnungsgemäßen Kostendeckungsvorschlag nicht aus.

Das Bürgerbegehren ist somit auch wegen eines defizitären Kostendeckungsvorschlages unzulässig.

**b) Unzureichender Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens
„Ein Herz für Wiesbaden – NEIN zur City-Bahn!“**

Dieses Bürgerbegehren beschränkt sich bei seinem Kostendeckungsvorschlag schlicht auf die Aussage, dass durch diesen Bürgerentscheid keine Folgekosten entstünden.

Nachdem § 8b Abs. 3 S. 2 HGO einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Kostendeckung fordert, ist davon auszugehen, dass das Bürgerbegehren den Begriff „Folgekosten“ im haushaltsrechtlichen Sinn verwendet. Danach sind Folgekosten die nach einer Startinvestition entstehenden, mit einer Maßnahme verbundenen laufenden



Kosten (Unterhaltungs-, Betriebs- und Verwaltungskosten), um etwas in betriebsbereiten Zustand zu versetzen oder zu erhalten.

Vgl. „ABC der Haushaltspraxis“, herausgegeben von der Senatorin für Finanzen, Freie Hansestadt Bremen; Wikipedia unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Folgekosten>.

§ 12 Abs. 1 GemHVO unterscheidet folglich zwischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten und Folgekosten. In diesem Sinne mag es zutreffen, dass ein stattgebender Bürgerentscheid keine Folgekosten auslöst, wie dies der Kostendeckungsvorschlag zwar schlicht behauptet, aber nicht einmal im Ansatz darlegt.

Darauf, dass der mit dem Bürgerbegehren im Ergebnis verfolgte Ausstieg aus dem Projekt Citybahn allerdings unmittelbare Kosten verursachen würde, wie zuvor unter a) zu dem konkurrierenden Bürgerbegehren bereits dargelegt, verschwendet der hier betrachtete Kostendeckungsvorschlag keinen Gedanken. Er ist daher in noch größerem Umfang defizitär als dieser.

Dieses Bürgerbegehren ist damit auch wegen seines äußerst defizitären Kostendeckungsvorschlages ebenfalls unzulässig.

7. Exkurs: Gebundene Rechtsentscheidung der Stadtverordnetenversammlung über die Zulassung der Bürgerbegehren

Über die Zulassung beider Bürgerbegehren hat die Stadtverordnetenversammlung nach erfolgter rechtlicher Prüfung gemäß § 8b Abs. 4 S. 2 HGO zu entscheiden. Bei dieser Entscheidung steht der Stadtverordnetenversammlung kein Ermessensspielraum zu und ebenso kein wie auch immer verstandener politischer Spielraum. Sie hat vielmehr eine reine Rechtsentscheidung zu treffen. Über die Zweckmäßigkeit und Wünschbarkeit der Ziele von Bürgerbegehren und die Qualität der hierfür angegebenen Gründe haben nach dem Sinn des Bürgerbegehrens die Bürger mit ihren Unterschriften sowie später – im Falle zulässiger Bürgerbegehren – mit ihrer Stimmabgabe beim Bürgerentscheid zu befinden, nicht aber die Stadtverordnetenversammlung bei ihrer Zulassungsentscheidung oder in einem anschließenden Rechtsstreit die Verwaltungsgerichte.

So zutreffend bereits VGH München, NVwZ-RR 1999, S. 600.



Wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, ist der Bürgerentscheid zuzulassen. Andererseits ist der Bürgerentscheid abzulehnen, wenn auch nur eine der gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt ist.

Bennemann in Rauber/Rupp/Stein/Schmidt/Bennemann/Euler/Ruder/Stöhr, Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, 3. Auflage, § 8b, Erl. 6.2; Birkenfeld, Kommunalrecht Hessen, 5. Auflage, Rn. 283; Foerstemann, Die Gemeindeorgane in Hessen, 6. Auflage, § 65, Rn. 21 f.

Lässt die Stadtverordnetenversammlung ein Bürgerbegehren zu, obwohl dieses die gesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllt, so verletzt der zulassende Beschluss das Recht. Diese Rechtsverletzung löst gemäß § 63 Abs. 1 S. 1 HGO die Pflicht des Oberbürgermeisters aus, dem Zulassungsbeschluss zu widersprechen. Unterlässt der Oberbürgermeister gleichwohl den Widerspruch, so muss gemäß § 63 Abs. 4 HGO der Magistrat anstelle des Oberbürgermeisters widersprechen. Oberbürgermeister und Magistrat steht insoweit ebenfalls ein Ermessensspielraum nicht zu.

Hess VGH, Beschluss vom 04.05.2009 - 8 B 304/09 -, Seite 14.

Sollten Oberbürgermeister und Magistrat ihrer Pflicht zum Widerspruch nicht nachkommen müsste der Hessische Minister des Innern als Aufsichtsbehörde der Landeshauptstadt Wiesbaden den rechtswidrigen Zulassungsbeschluss im Wege der Beanstandung innerhalb einer Frist von sechs Monaten aufheben (§§ 136 Abs. 1, 138 HGO).

Die Vertrauenspersonen und auch die Unterzeichner eines Bürgerbegehrens können dessen Nichtzulassung verwaltungsgerichtlich überprüfen lassen, sofern Sie der Auffassung sind, das Bürgerbegehren sei zu Unrecht nicht zugelassen worden.

8. Vertreterbegehren

Nach § 8b Abs. 1 S. 2 HGO kann die Stadtverordnetenversammlung anstelle einer eigenen Entscheidung die Durchführung eines Bürgerentscheids beschließen; der Beschluss bedarf der Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder (Vertreterbegehren). Ein Vertreterbegehren darf gemäß Abs. 4 derselben Vorschrift nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.



Daraus ergibt sich, dass ein Vertreterbegehren jederzeit statthaft ist, solange innerhalb der gesetzlichen Dreijahresfrist ein Bürgerentscheid zu derselben Angelegenheit nicht stattgefunden hat. Im Extremfall könnten sogar zwei von Bürgerbegehren angestoßene Bürgerentscheide und zusätzlich der von einem Vertreterbegehren ausgelöste dritte Bürgerentscheid am selben Tage stattfinden. § 8b Abs. 6 S. 4 regelt diesen Fall:

»Finden an einem Tag mehrere Bürgerentscheide statt und werden die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen jeweils von einer ausreichenden Mehrheit so beantwortet, dass die Bürgerentscheide inhaltlich nicht miteinander zu vereinbaren sind, dann gilt die Mehrheitsentscheidung, für welche die größere Zahl von gültigen Stimmen abgegeben wurde. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los, das der Gemeindevahlleiter in einer Sitzung des Wahlausschusses zieht.«

Die Stadtverordnetenversammlung braucht demnach nur darauf zu achten, dass sie hinsichtlich ihrer erklärten Absicht, die „Grundsatzentscheidung“ über die Realisierung des Projektes Citybahn per Vertreterbegehren von der Bürgerschaft treffen zu lassen, zeitlich nicht durch zulässige Bürgerbegehren in derselben Angelegenheit überholt wird. Die aktuell laufenden beiden Bürgerbegehren könnten das Vorhaben eines Vertreterbegehrens allenfalls dann gefährden, wenn sie – wider Erwarten – aufgrund einer rechtskräftigen Gerichtsentscheidung zugelassen werden müssten. In diesem Fall könnte die Stadtverordnetenversammlung jedoch kurzfristig reagieren, indem sie die Einleitung eines Vertreterbegehrens beschließt und den Bürgerentscheid über sämtliche drei Initiativen auf denselben Tag festlegt, denn die die Bestimmung dieses Tages ist ihr übertragen (§ 55 Abs. 1 i.V.m. § 42 KWG). Sie steht dabei nicht unter allzu großem Zeitdruck, denn der Bürgerentscheid ist frühestens drei und spätestens sechs Monate nach der Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens oder die Durchführung eines Bürgerentscheids abzuhalten (§ 55 Abs. 1 S. 3 KWG). Entsprechendes muss für den Fristbeginn nach Rechtskraft einer gerichtlichen Entscheidung über die Zulassung eines Bürgerbegehrens gelten.

9. Ergebnisse

Die Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Wiesbaden darf die beiden Bürgerbegehren „Besser ohne Citybahn“ und „Ein Herz für Wiesbaden – NEIN zur City-Bahn!“ nicht zulassen. Wenn ein Bürgerbegehren nur eine der gesetzlichen Zulässigkeitsvorausset-



zungen nicht erfüllt, steht das bereits seiner Zulassung entgegen. Hier scheitern jedoch beide Bürgerbegehren an mehreren Zulässigkeitsvoraussetzungen zugleich:

- a) Sie erfüllen weder die an ein initiatorisches Bürgerbegehren zu stellenden Anforderungen noch die Anforderungen an ein kassatorisches Bürgerbegehren. Denn sie greifen weder eine Angelegenheit auf, mit der sich die Stadtverordnetenversammlung bisher nicht befasst hat (initiatorisches Bürgerbegehren) noch sind sie gegen einen in der Frage oder Begründung des Bürgerbegehrens konkret zu benennenden Beschluss der Stadtverordnetenversammlung gerichtet (kassatorisches Bürgerbegehren).
- b) Interpretiert man sie als vorsorglich kassatorische Bürgerbegehren, die sich gegen eine künftige Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung über die Realisierung der Citybahn richten oder als Bürgerbefragung, so verhilft ihnen dies nicht zur Zulässigkeit, denn diese beiden Arten bürgerschaftlicher Mitwirkung an kommunalen Selbstverwaltungsentscheidungen sieht die abschließende gesetzliche Regelung in § 8b HGO nicht vor.
- c) Die Fragestellung beider Bürgerbegehren führt im Falle eines stattgebenden Bürgerentscheides nicht zu einem vollziehbaren Beschluss, denn beide Bürgerbegehren legen nicht hinreichend konkret dar, welche Maßnahmen im Einzelnen tatsächlich und rechtlich überhaupt möglich sind und ergriffen werden sollen, welches städtische Organ und wie es diese ergreifen soll, um den angestrebten Stopp und Ausstieg aus dem Projekt Citybahn zu realisieren.
- d) Die Begründungen beider Bürgerbegehren sind in wesentlichen Punkten unvollständig und irreführend: Sie verschweigen den Unterzeichnern und der Wählerschaft, dass das Projekt Citybahn im Hoheitsgebiet der Landeshauptstadt Wiesbaden wesentlicher Bestandteil des im Jahr 2015 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossenen gemeinsamen Nahverkehrsplans mit dem Rheingau-Taunus-Kreis ist, den Wiesbaden nicht ohne Weiteres einseitig aufkündigen kann. Sie lassen Unterzeichner und Wählerschaft damit im Unklaren darüber, dass selbst ein auf das Hoheitsgebiet Wiesbadens beschränkter Stopp des Projekts gleichwohl das gesamte gemeinsame Projekt sämtlicher Gesellschafter der Citybahn GmbH zum Einsturz bringen würde. Indem sie dies alles verschweigen, suggerieren sie, das angestrebte Ziel sei auf unkomplizierte, einfache Weise und ohne weitere finanzielle Belastungen für die Stadt bzw. die Holding zu erreichen.
- e) Die Kostendeckungsvorschläge beider Bürgerbegehren sind defizitär, weil sie die Komplexität des angestrebten Ausstiegs aus dem Projekt und die mit diesem zwangsläufig einhergehenden Folgen und zusätzliche Kosten auslösenden Fakten nicht berücksichtigen. Beispielhaft seien hier genannt, Schadensersatzansprüche der Mitgesellschafter der Citybahn GmbH wegen nutzlos gewordener Planungsaufwendungen und die Rückforderung der Landeszuwendung in Höhe von rund 0,5 Mio. €.
- f) Der Stadtverordnetenversammlung steht bei der Entscheidung über die Zulassung der Bürgerbegehren kein Ermessen zu. Es handelt sich um eine gebundene Rechtsentscheidung. Das bedeutet, dass sie Bürgerbegehren, die sämtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 8b HGO erfüllen, zulassen muss. Erfüllt ein Bürgerbegehren jedoch auch nur eine einzige der gesetzlichen Voraussetzung nicht, so muss sie dessen Zulassung verweigern. Die Vertrauenspersonen und Unterzeichner des Bürger-



begehrens können aber die ablehnende Entscheidung verwaltungsgerichtlich auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen lassen.

- g) Für die Einleitung eines Vertreterbegehrens sind zunächst keine Fristen zu berücksichtigen. Die Stadtverordnetenversammlung muss lediglich darauf achten, insoweit nicht von zulässigen Bürgerbegehren in derselben Angelegenheit zeitlich überholt zu werden, denn ein zustande gekommener Bürgerentscheid löst eine dreijährige Sperrfrist für weitere Bürgerentscheide oder ein Vertreterbegehren in derselben Angelegenheit aus. Sollte eine gerichtliche Überprüfung der beiden vorbereiteten Bürgerbegehren – wider Erwarten – zu deren Zulassung führen, könnte die Stadtverordnetenversammlung umgehend ein Vertreterbegehren initiieren. Die Bürgerentscheide über alle drei Initiativen könnten sämtlich am selben Tag binnen drei bis sechs Monaten nach Rechtskraft der Zulassungsentscheidung stattfinden. Es würde dann die Mehrheitsentscheidung gelten, für welche die größere Zahl gültiger Stimmen abgegeben wurde.

Mit freundlichen Grüßen aus Liederbach am Taunus

FOERSTEMANN Rechtsanwalt