

Siegen, den Februar 2019

Subsumtion zur Zulässigkeit der Bürgerbegehren
„Besser ohne Citybahn – BI Mitbestimmung Citybahn“
„Ein Herz für Wiesbaden – Nein zur City-Bahn!“

auf der Grundlage des

Gutachtens

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

Bei der Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung der LHS Wiesbaden über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens nach § 8b Abs. 4 S. 2 HGO handelt es sich um eine rechtlich gebundene Entscheidung, sodass ein Bürgerbegehren als unzulässig zurückzuweisen ist, sofern auch nur eine der gesetzlichen Voraussetzungen des § 8b HGO nicht erfüllt ist.¹ Es besteht insoweit kein Ermessensspielraum der Stadtverordnetenversammlung im Rahmen der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

A. Eindeutige Fragestellung mit zulässigem Inhalt:

Die Fragestellung muss so eindeutig, klar und verständlich formuliert sein, dass der demokratische Wille der Bürger ohne Auslegungsspielräume und unverfälscht erfragt werden kann.² 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.³ Bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen ist eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung abzulehnen.⁴ An die Formulierung der Frage des Bürgerbegehrens dürfen jedoch keine höheren Anforderungen als an Beschlüsse der Gemeindevertretung gestellt werden.⁵ Von der hinreichenden Bestimmtheit der Frage ist deshalb bereits dann auszugehen, wenn für die Bürgerinnen und Bürger erkennbar ist, über welche sachlichen Ziele beschlossen werden soll.⁶

I. Bürgerbegehren „Besser ohne Citybahn“ – BI Mitbestimmung Citybahn:

Die Fragestellung erscheint hinsichtlich des beabsichtigten Ziels des Bürgerbegehrens verständlich formuliert zu sein. Es dürfte sich weiterhin um eine durch die Stadtverordnetenversammlung der LHS Wiesbaden umsetzbare Entscheidung handeln, auch wenn weitgehend unklar bleibt, auf welche Art und Weise das Ziel des Begehrens erreicht werden soll. Indessen könnte hinsichtlich der bestehenden vertraglichen Verpflichtungen im Rahmen des Projektes „CityBahn“ vertreten werden, dass aufgrund der Fragestellung unklar ist, wie mit diesen Verträgen verfahren werden soll und ob der Stopp bzw. die Einstellung der „Maßnahmen für Genehmigung, Bau und Betrieb“ auch ein „endgültiges Aus“ des Projektes CityBahn impliziert, was mittels verständiger Würdigung der Formulierung unter

¹ *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek, BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 8b HGO Rn 55; *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a, HGO, § 8b, Nr. 6.2.

² Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.09.2004 – 10 ME 76/04 –, Rn. 3, juris.

³ *Hager*, VerwArch. 1993, 97 (110 f.).

⁴ *Smith*, in: Articus/Schneider, GO NRW, § 26, Nr. 2.3.1.

⁵ Vgl. VGH Kassel, NVwZ-RR 1996, 409 (410).

⁶ OVG Koblenz, NVwZ-RR 1995, 411; OVG Münster, NVwZ-RR 2002, 766 (767).

Hinzuziehung der Begründung allerdings als naheliegend zu betrachten ist. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass die Formulierung der Fragestellung an dem Wortlaut angelehnt ist, den das VG Wiesbaden in einer bisher unveröffentlichten Entscheidung (VG Wiesbaden, Entscheidung vom 8.12.2015 – 7 K 564/15.WI) exemplarisch als zulässig erachtet hat. Insoweit kann die Fragestellung trotz offener Fragen hinsichtlich der Umsetzbarkeit der begehrten Entscheidung wohl noch als hinreichend klar formuliert betrachtet werden. Zudem dürfte für die Bürgerinnen und Bürger erkennbar sein, über welches sachliche Ziel beschlossen werden soll.

II. Bürgerbegehren „Ein Herz für Wiesbaden – Nein zur City-Bahn!“:

Die Fragestellung des Bürgerbegehrens könnte zu pauschal und unklar formuliert sein. Insbesondere könnte man die Ansicht vertreten, dass sich aus dem Begehren, die LHS Wiesbaden möge die WVV Wiesbaden Holding GmbH anweisen, sich aus dem Projekt CityBahn zurückzuziehen, nicht gleichzeitig zweifelsfrei ersichtlich ist, dass damit die weitere Planung, der Bau und der Betrieb der CityBahn insgesamt verhindert werden soll. Vor dem Hintergrund, dass einem Bürgerentscheid die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung zukommt, kann zudem bezweifelt werden, dass mit der vorliegenden Fragestellung eine eindeutige und umsetzbare Sachentscheidung verbunden ist. Es bleibt bei der vorliegenden Formulierung (auch unter Hinzuziehung der Begründung) völlig unklar, wie mit den laufenden Planungsmaßnahmen, sonstigen Maßnahmen und bestehenden vertraglichen Verpflichtungen verfahren werden soll, was für die Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger jedoch als relevant zu betrachten sein dürfte. Vor diesem Hintergrund könnte es aus der Sicht der abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger als nicht hinreichend konkret angesehen werden, für oder gegen was sie stimmen. Insoweit ist die Fragestellung (und im Übrigen auch die Begründung) als ungeeignet im Hinblick auf die Darstellung, auf welche Art und Weise die Intention des Begehrens erreicht werden soll, zu betrachten. Die Fragestellung könnte auch unter dem Aspekt für unzulässig befunden werden, dass sie offenlässt, welche Konsequenzen und konkreten rechtlichen Auswirkungen mit dem „Rückzug“ aus dem Projekt verbunden sind. Weiterhin könnte man fordern, dass die Fragestellung einschränkend darauf hinweisen müsste, dass die Weisung, sich aus dem Projekt zurückzuziehen, unter dem Vorbehalt steht, dass der „Rückzug“ überhaupt rechtlich und tatsächlich möglich ist, da anderenfalls den Bürgerinnen und Bürgern unter Umständen ein falsches Bild hinsichtlich der Umsetzbarkeit des Begehrens vermittelt wird. Berücksichtigt werden muss jedoch, dass an die Konkretisierung der Begehrensfrage keine übertriebenen Anforderungen gestellt werden dürfen. Von einer hinreichenden Bestimmtheit der Frage des Bürgerbegehrens ist deshalb bereits dann auszugehen, wenn für die Adressaten erkennbar ist,

über welche sachlichen Ziele beschlossen werden soll. In Bezug auf die Erkennbarkeit der sachlichen Ziele des Begehrens bestehen jedoch bei der vorliegenden Fragestellung erhebliche Zweifel. Vor dem Hintergrund, dass aus der Fragestellung – auch unter Hinzuziehung der Begründung – nicht hervorgeht, auf welche Art und Weise das Begehren umgesetzt werden soll und welche konkreten rechtlichen Auswirkungen mit dem Begehren verbunden sind, ist bereits die Fragestellung des Bürgerbegehrens als nicht hinreichend klar und verständlich formuliert zu betrachten. Das Vorliegen einer eindeutigen Fragestellung ist mithin zu verneinen, was zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt.

B. Begründung des Bürgerbegehrens

Die Begründung dient dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären, damit sich die zur Abstimmung aufgerufenen Bürgerinnen und Bürger eine eigene Meinung über den Gegenstand des Bürgerbegehrens bilden können.⁷ Die Begründung muss deutlich machen, welches konkrete Ziel mit dem Bürgerbegehren sachlich erreicht werden soll.⁸ Dabei ist zu beachten, dass bei einem Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung 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 Stadtverordnetenversammlung richtet.⁹ Für die Bürger muss zu erkennen sein, dass bereits eine von der Zielsetzung des Begehrens abweichende Willensbekundung der Stadtverordnetenversammlung vorliegt.¹⁰

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.¹¹ Überzeichnungen und das einseitige Herausstellen der für das Begehren sprechenden Argumente müssen jedoch hingenommen werden.¹² Es ist die Aufgabe der Gemeinde, durch eigene Mitteilungen dafür zu sorgen, dass eine umfassende Information der Bürger erfolgt.¹³ Die Grenze einer sachlich noch vertretbaren,

⁷ 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.

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

⁹ Vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 15.11.1999 – 8 TZ 3237/99 –, Rn. 6, juris.

¹⁰ VG Kassel, Urteil vom 12.05.2006 – 3 E 57/05 –, Rn. 31, juris.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 92.

politisch unter Umständen tendenziösen Darstellung des Anliegens des Bürgerbegehrens ist jedoch dann überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend ist.¹⁴ Insgesamt dürfen an die Begründung jedoch keine zu hohen Anforderungen gestellt werden,¹⁵ 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.¹⁶

I. Bürgerbegehren „Besser ohne Citybahn“ – BI Mitbestimmung Citybahn:

In der Begründung findet sich ein Hinweis auf den aktuellen Planungsstand und damit indirekt auf die von dem Begehren abweichende Beschlusslage der Stadtverordnetenversammlung der LHS Wiesbaden. Allerdings wird aus der Begründung nicht ersichtlich, dass neben den mit der Ausführung der Planung verbundenen vertraglichen Verpflichtungen auch bereits durch den abgeschlossenen Konsortialvertrag sowie den Gesellschaftsvertrag der CityBahn GmbH, die beide auf die Planung, den Bau und den Betrieb der CityBahn abzielen, eine von der Intention des Begehrens abweichende vertragliche Verpflichtung besteht, die im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids rückabgewickelt werden müsste. Insofern könnte man die Begründung als defizitär betrachten. Abgesehen davon erscheint die Begründung jedoch geeignet, das Bürgerbegehren in einen Gesamtzusammenhang zu setzen und deutlich zu machen, welches Ziel mit dem Begehren sachlich erreicht werden soll. Im Hinblick auf einzelne in der Begründung dargestellte Tatsachen bedarf es einer näheren Prüfung dahingehend, ob diese zutreffend oder in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend sind, was zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen würde.

II. Bürgerbegehren „Ein Herz für Wiesbaden – Nein zur City-Bahn!“:

Das Bürgerbegehren könnte aufgrund einer mangelhaften Begründung als unzulässig angesehen werden. Die vorliegende Begründung erscheint hinsichtlich der Anforderung, das Begehren in einen Gesamtzusammenhang setzen und deutlich zu machen, welches Ziel mit dem Bürgerbegehren sachlich erreicht werden soll, als ungeeignet, da lediglich einseitig Argumente der Initiatoren dargestellt werden ohne auf den Gesamtzusammenhang des Projektes einzugehen. Hierbei dürfte insbesondere ins Gewicht fallen, dass aus der Begründung nicht ersichtlich ist, dass seitens der Stadtverordnetenversammlung der LHS Wiesbaden eine

¹⁴ VG Darmstadt, Urteil vom 24. Januar 2018 – 3 L 5117/17.DA –, Rn. 4, juris.

¹⁵ VG Darmstadt, Urteil vom 24. Januar 2018 – 3 L 5117/17.DA –, Rn. 4, juris.

¹⁶ *Bennemann*, in: *Rauber/Rupp u.a., HGO*, § 8b, Nr. 4.2.

umfangreiche Beschlusslage zu dem Projekt CityBahn sowie bereits eingegangene vertragliche Verpflichtungen (insbes. der Konsortialvertrag und der Gesellschaftsvertrag zur CityBahn GmbH) existieren, die von der Intention des Begehrens abweichen. Zudem erscheint die Begründung in Bezug auf die Darstellung, wie konkret die Intention des Begehrens, sich aus dem Projekt CityBahn zurückzuziehen, erreicht bzw. umgesetzt werden soll, als defizitär, da sich hierzu keinerlei Angaben in der Begründung finden. Zu beachten ist allerdings, dass insgesamt an die Begründung keine zu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen, denn bei dem Projekt CityBahn handelt es sich um eine Angelegenheit, über die in der Öffentlichkeit bereits kontrovers diskutiert wird und bei der die wesentlichen Informationen für die Bürger bekannt sein dürften. Da im Falle der vorliegenden Begründung jedoch jegliche Informationen zur Sach- und Rechtslage sowie in Bezug auf den Stand des Verfahrens der Planung der CityBahn fehlen, die als erforderlich anzusehen sein dürften, damit die Bürgerinnen und Bürger sich eine eigene Meinung zu dem Begehren bilden können, ist die Begründung insgesamt als unzureichend anzusehen. Das Bürgerbegehren ist somit auch aufgrund einer mangelhaften Begründung als unzulässig zu betrachten. Im Hinblick auf einzelne in der Begründung dargestellte Tatsachen bestehen darüber hinaus zumindest erste Zweifel daran, dass diese sachlich zutreffend sind. Es bedarf deshalb einer näheren Betrachtung, ob die aufgeführten Tatsachen in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend sind. Sollte dies der Fall sein, wäre die Begründung auch aus diesem Grund fehlerhaft, was ebenfalls zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen würde.

C. 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.¹⁷ 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.¹⁸ Wenn bei Verzicht auf ein

¹⁷ 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; *Benmemann*, in: *ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen*, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 94.

¹⁸ 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;

bestimmtes Vorhaben zwangsläufig eine Alternative erforderlich wird, müssen die Abstimmungsberechtigten zu einem sachgerechten Urteil über diese andere Möglichkeit und deren Kosten befähigt werden.¹⁹ Ein Sachverständigengutachten zu den Folgekosten wird man allerdings nicht fordern können, es genügt vielmehr eine realistische Schätzung.²⁰ Dass die Kosten zum Zeitpunkt des Bürgerbegehrens noch nicht abschließend bezifferbar sind, steht ihrer Einbeziehung in den Kostendeckungsvorschlag nicht entgegen.²¹

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 von genau bezeichneten Gemeindeabgaben oder durch Kreditaufnahmen die entstehenden Kosten gedeckt werden.²² 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.²³ 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.²⁴ 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 leerliefen.²⁵

Auf einen Kostendeckungsvorschlag darf nur ausnahmsweise verzichtet werden, wenn durch die erstrebte Maßnahme eindeutig keine Kosten entstehen²⁶ oder eine begehrte Maßnahme offensichtlich günstiger als ein von der Gemeinde beschlossenes Vorhaben ist.²⁷ Es bedarf auch dann eines Kostendeckungsvorschlags, wenn das Bürgerbegehren darauf gerichtet ist, dass eine Maßnahme unterbleiben soll.²⁸ Zwar bedeutet der Verzicht auf die Realisierung eines

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.

¹⁹ VG Kassel, Urteil vom 12.05.2006 – 3 E 57/05 –, Rn. 38, juris.

²⁰ *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 94.

²¹ *Ritgen*, KommJur 2004, 441 (443).

²² *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 94.

²³ *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 92.

²⁴ VGH Kassel, NVwZ-RR 1996, 409 (410).

²⁵ 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).

²⁶ Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13 –, Rn. 72, juris.

²⁷ VGH Mannheim, Urteil vom 21.04.2015 – 1 S 1949/13 –, Rn. 72; *Schmidt/Kneip*, HGO, § 8b Rn. 19.

²⁸ 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.

Vorhabens, dass Errichtungs- und Folgekosten nicht entstehen, allerdings heißt dies nicht zugleich, dass der „Ausstieg“ aus einem Vorhaben stets völlig ohne Kosten wäre.²⁹ 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 könnten bei der Gemeinde Verbindlichkeiten verbleiben, denen keine Gegenleistungen mehr gegenüberstehen.³⁰ Zu den Kosten im Rahmen eines Kostendeckungsvorschlags gehören deshalb auch die Aufwendungen, die entstehen, wenn sich eine Gemeinde infolge eines erfolgreichen Bürgerentscheids aus bereits geschlossenen Verträgen lösen muss oder sich in diesem Zusammenhang aus anderen Gründen schadensersatzpflichtig macht (Rückabwicklungskosten).³¹

I. Bürgerbegehren „Besser ohne Citybahn“ – BI Mitbestimmung Citybahn:

Der Kostendeckungsvorschlag geht auf mögliche Kosten im Rahmen der Beendigung laufender Verträge infolge der Einstellung der Planung ein und unterbreitet einen Deckungsvorschlag, ohne die Kosten jedoch näher zu beziffern. Hinsichtlich der durch den VGH Kassel verlangten ausdrücklichen 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, könnte kritisch angemerkt werden, dass der Deckungsvorschlag insofern sehr pauschal ausführt, dass die Kosten durch die mit den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung verbundenen Finanzmittel gedeckt sind und etwaige darüber

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.

²⁹ Siehe hierzu *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 143 f.

³⁰ *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 95; vgl. *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 144.

³¹ 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.

hinausgehende Finanzmittel durch die WVV Wiesbaden Holding GmbH zur Verfügung gestellt werden bzw. durch Einsparungen im Wirtschaftsplan 2018/2019 ESWE Verkehrs GmbH erbracht werden sollen. Da die Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag jedoch nicht überspannt werden dürfen, dürfte der vorliegende Kostendeckungsvorschlag in dieser Hinsicht noch als ausreichend angesehen werden.

In Bezug auf die bereits entstandenen, bezifferbaren Kosten enthält der Kostendeckungsvorschlag hingegen keine Angabe. Hinsichtlich der bereits für die bisherige Planung angefallenen Kosten erscheint es allerdings 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 des Bürgerbegehrens begehrten Entscheidung.

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 LHS Wiesbaden verfolgten Gesamtprojekts „Emissionsfreier ÖPNV“ dar. 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 Dieselsebusse 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 CO₂ könnte die Stadt Wiesbaden, um die Anforderungen der verbindlich vorgeschriebenen Immissionsgrenzwerte einzuhalten, im Falle eines Verzichts auf das Projekt CityBahn deshalb zu Alternativmaßnahmen gezwungen sein, die empfindliche (Mehr-)Kosten

hervorrufen könnten. Diese (Mehr-)Kosten für eine erzwungene Alternativmaßnahme müssten in einem Kostendeckungsvorschlag dargestellt werden, worauf der vorliegende Kostendeckungsvorschlag jedoch gänzlich verzichtet.

Insgesamt ist der Kostendeckungsvorschlag somit als unvollständig zu betrachten, was zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führt.

II. Bürgerbegehren „Ein Herz für Wiesbaden – Nein zur City-Bahn!“:

Das Bürgerbegehren verzichtet auf einen Kostendeckungsvorschlag, da keine „Folgekosten“ entstehen würden. Insofern ist auf die vorherigen Ausführungen zu verweisen, nach denen eine Angabe zur Höhe der Kosten sowie die Unterbreitung eines Deckungsvorschlages in Bezug auf eventuelle Rückabwicklungskosten sowie hinsichtlich der Kosten des bisher betriebenen Planungsaufwandes und für die Kosten einer unter Umständen erforderlichen Alternativmaßnahme zu fordern ist.

Das eingereichte Bürgerbegehren verzichtet sowohl auf die Darstellung der mit dem Begehren verbundenen Kosten als auch auf die Unterbreitung eines Deckungsvorschlags. Das Bürgerbegehren ist somit auch in Bezug auf den Kostendeckungsvorschlag als unzulässig anzusehen.

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

Es wird zwischen den sog. kassatorischen bzw. kassierenden Bürgerbegehren und den sog. initiatorischen bzw. initiierenden Bürgerbegehren unterschieden.³² Im Fall eines kassatorischen Bürgerbegehrens findet die Ausschlussfrist des § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO von acht Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses Anwendung, deren fruchtloses Verstreichen zur Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens führt.

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.³³ 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

³² *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a. HGO, § 8b, Nr. 1.1.; *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek, BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 8b HGO Rn 4.

³³ 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.

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.³⁴ Maßgebend ist somit, ob das Bürgerbegehren ein von der Gemeindevertretung beschlossenes Regelungsprogramm aufheben oder ändern will,³⁵ wobei es unerheblich ist, ob das Begehren den fraglichen Beschluss der Gemeindevertretung ausdrücklich erwähnt.³⁶ Dagegen handelt es sich um ein initiatorisches Bürgerbegehren, wenn eine in der Gemeinde neue Thematik aufgegriffen und zur Entscheidung gebracht werden soll.³⁷ Ein initiatorisches, fristfreies Bürgerbegehren kann daher nur ein von der Gemeindevertretung bisher „noch unbestelltes Feld bearbeiten“ und damit ausschließlich gemeindliche Aktivitäten anstoßen.³⁸ Ob ein kassatorisches oder ein initiatorisches Bürgerbegehren vorliegt, ist eine Frage des Einzelfalls.³⁹

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 Gemeindevertretung tatsächlich gefasst wurde.⁴⁰ 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.⁴¹ Durch die Ausschlussfrist sollen Beschlüsse der Gemeindevertretung nicht über eine längere Zeit „in der Schwebe“ bleiben.⁴² Sie dient damit dem Schutz der Verwaltungseffektivität, dem Vertrauensschutz sowie der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit und ist zugleich Ausdruck des grundsätzlichen Vorrangs der

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ *Ritgen*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 158; *von Danwitz*, DVBl. 1996, 134 (137); *Hager*, VerwArch. 1993, 97 (109).

³⁷ *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek, BeckOK Kommunalrecht Hessen, § 8b HGO Rn 6; *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, S. 157.

³⁸ 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.

³⁹ VG Gießen, Beschluss vom 26.03.2004 – 8 G 539/04 –, Rn. 1, juris.

⁴⁰ *Bennemann*, in: Rauber/Rupp u.a., HGO, § 8b, Nr. 4.5.3.

⁴¹ *Foerstemann*, Die Gemeindeorgane in Hessen, S. 259; *Schneider/Dreßler/Rauber/Risch*, HGO, 25. Lfg. März 2017, § 8b Rn. 3.

⁴² 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).

Entscheidungsbefugnis der Gemeindevertretung im System der repräsentativen Demokratie.⁴³ 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.⁴⁴

Die Fristberechnung erfolgt nach § 31 HVwVfG i.V.m. §§ 187, 188 Abs. 2 BGB und beginnt mit dem Ereignis der Beschlussfassung.⁴⁵ 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).⁴⁶ Zur Fristwahrung ist maßgeblich auf den Eingang der Unterlagen bei der Gemeinde abzustellen.⁴⁷

Die Ausschlussfrist wirft bei Großprojekten einer Gemeinde, die mit einem gestuften bzw. gestreckten Entscheidungsverfahren verbunden sind, Probleme auf.⁴⁸ 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 Entscheidungen in der Gemeindevertretung wird.⁴⁹ 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.⁵⁰

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

⁴³ 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.).

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Schäfer, Bürgerbeteiligung, S. 141 m.w.N.

⁴⁶ VG Frankfurt, Beschluss vom 07.08.2007 – 7 G 1324/07 –, Rn. 14, juris; Schäfer, Bürgerbeteiligung, S. 141 m.w.N.

⁴⁷ Wessels, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 424.

⁴⁸ Wessels, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 429.

⁴⁹ Ossenbühl, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Seiler, Gelebte Demokratie, FS für M. Rommel, S. 247 (257 f.).

⁵⁰ Wessels, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 429.

dies unter Umständen zur Folge, dass im Falle eines erfolgreichen Bürgerentscheids gegen den Projektbeschluss die gesamte vorausgegangene Planung des Vorhabens vergeblich wäre.⁵¹ 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.⁵² Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens bereits im Vorfeld des Planungsabschlusses dient neben dem Grundsatz der Funktionsfähigkeit und Effektivität der Verwaltung⁵³ auch dem Interesse der Bürger, bereits in einem frühen Stadium eines gestuften Planungsverfahrens weitreichenden Entscheidungen der Gemeindevertretung, beispielsweise über die Art, den Zuschnitt und die Gestaltung eines kommunalen Vorhabens, durch ein Bürgerbegehren bzw. einen Bürgerentscheid entgegenzutreten zu können.⁵⁴ 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.⁵⁵ 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.⁵⁶

⁵¹ 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.

⁵² 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.

⁵³ *Spies*, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, S. 183.

⁵⁴ VGH Mannheim, Urteil vom 18.06.1990 – 1 S 657/90 –, Rn. 27.

⁵⁵ Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 18.06.1990 – 1 S 657/90 –, Rn. 27, juris; vgl. *Sapper*, VBIBW 1983, 89 (93 f.).

⁵⁶ *Von Danwitz*, DVBl. 1996, 134 (139).

I. Bürgerbegehren „Besser ohne Citybahn“ – BI Mitbestimmung Citybahn:

Bei der geplanten CityBahn handelt es sich um ein kommunales (Groß-)Projekt, für das ein gestuftes Entscheidungsverfahren vorgesehen ist. Die Stadtverordnetenversammlung der LHS 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. 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 verfolgt, das Projekt CityBahn insgesamt verhindern zu wollen bzw. einen künftigen (Grundsatz-)Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Wiesbaden zur CityBahn anzufechten, würde insoweit kein „noch unbestelltes Feld“ bearbeiten und damit nicht eine Aktivität der Stadt Wiesbaden anstoßen. Es zielt vielmehr – wenn auch nur mittelbar – auf die Korrektur der bereits vorliegenden Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung der LHS Wiesbaden zur CityBahn ab. Nicht erforderlich ist insofern, dass es ausdrücklich die (rückwirkende) Aufhebung eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung fordert, sondern es genügt für die Einordnung als kassatorisches Bürgerbegehren, 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.⁵⁷ Ein solches Bürgerbegehren würde in das durch die oben näher bezeichneten Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung der LHS Wiesbaden aufgestellte Regelungsprogramm zur CityBahn eingreifen bzw. inhaltlich zumindest auf die bisherigen Beschlüsse Bezug nehmen. Damit ist 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 bisher noch nicht Gegenstand eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung waren.⁵⁸ 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.⁵⁹

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ OVG Münster, Urteil vom 28.01.2003 – 15 A 203/02 –, juris.

Eine hiervon abweichende Ansicht, die darauf abzielt, einen initiatorischen Charakter eines Bürgerbegehrens gegen die geplante CityBahn zu konstruieren, könnte sich allenfalls auf den Umstand stützen, dass bisher durch die Stadtverordnetenversammlung der LHS 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 Bürgerbegehren würde sich nach dieser Argumentation dann nicht gegen die bisherigen Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung der LHS 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 bejaht.⁶⁰ 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.⁶¹ Eine 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

⁶⁰ VGH Mannheim, Beschluss vom 30.9.2010 – 1 S 1722/10 –, juris.

⁶¹ Siehe VGH Mannheim, Beschluss vom 30.9.2010 – 1 S 1722/10 –, juris.

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.⁶² 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.⁶³

Gemäß den vorherigen Ausführungen ist im Rahmen des gestuften Entscheidungsverfahrens zur CityBahn ein initiatorisches Bürgerbegehren ausgeschlossen. Es ist lediglich die Möglichkeit eröffnet, gegen sog. weichenstellende Beschlüsse bzw. Grundsatzbeschlüsse mittels eines kassatorischen und somit fristgebundenen Bürgerbegehrens vorzugehen. Sollten einzelne Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung der LHS Wiesbaden im Rahmen des gestuften Entscheidungsverfahrens zur CityBahn als weichenstellende Beschlüsse bzw. Grundsatzbeschlüsse zu bewerten sein, ist ein Bürgerbegehren in Bezug auf diese Beschlüsse jedenfalls nach § 8b Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 HGO wegen Fristablaufs unzulässig.

Als initiatorisches Bürgerbegehren ist das vorliegende Bürgerbegehren als unzulässig zurückzuweisen.

II. Bürgerbegehren „Ein Herz für Wiesbaden – Nein zur City-Bahn!“:

Es wird auf die vorherigen Ausführungen verwiesen. Als initiatorisches Bürgerbegehrens ist das vorliegende Bürgerbegehren als unzulässig zurückzuweisen.

E. Anforderungen an die Gestaltung der Unterschriftenliste

Die Unterschriftenliste muss so gestaltet sein, dass der Unterschrift der Unterstützer die zu entscheidende Frage des Bürgerbegehrens einschließlich der Begründung, der

⁶² VGH Mannheim, Beschluss vom 8.4.2011 – 1 S 303/11 –, juris.

⁶³ Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 8.4.2011 – 1 S 303/11 –, juris m.w.N.

Kostendeckungsvorschlag und die Angabe der Vertrauenspersonen vorangestellt sind.⁶⁴ Grundsätzlich ist daher der Text des Bürgerbegehrens einschließlich Begründung, Kostendeckungsvorschlag und Angabe der Vertrauenspersonen auf derselben Urkunde, Vorder- oder Rückseite, zu unterschreiben, wobei Papierbögen beliebiger Größe verwendet werden können, solange für die Unterzeichner noch eindeutig erkennbar bleibt, was sie unterschreiben.⁶⁵ Auf diese Weise soll ausgeschlossen sein, dass Unterschriften geleistet und erst nachträglich mit einem Text verbunden werden, weil dies die Gefahr von Irrtümern bei den Unterzeichnern oder gar von Manipulationen durch die Organisatoren des Bürgerbegehrens hervorrufen könnte.⁶⁶ Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Unterstützungsunterschriften als Einzelunterschrift oder in Form von Unterschriftenlisten gesammelt werden.⁶⁷

I. Bürgerbegehren „Besser ohne Citybahn“ – BI Mitbestimmung Citybahn:

Die Gestaltung der Unterschriftenliste genügt den gesetzlichen Anforderungen.

II. Bürgerbegehren „Ein Herz für Wiesbaden – Nein zur City-Bahn!“:

Die Unterschriftenliste des Bürgerbegehrens „Ein Herz für Wiesbaden – Nein zur City-Bahn!“ ist als separate Textseite gestaltet. Die zu entscheidende Frage, die Begründung, der Kostendeckungsvorschlag und die Angabe der Vertrauenspersonen sind auf einer anderen Textseite abgedruckt, sodass die Gefahr besteht, dass für das vorliegende Bürgerbegehren Unterschriften geleistet und erst nachträglich mit einem Text verbunden werden bzw. die Textseite mit der Fragestellung, der Begründung, dem Kostendeckungsvorschlag sowie der Angabe der Vertrauenspersonen lediglich mehreren Unterstützerlisten vorangestellt ist. Die bloße Verwendung von Einlageblättern oder die Hintereinanderklammerung loser Listen genügt jedoch den gesetzlichen Anforderungen nicht, sofern nicht auf jedem Blatt neben den Unterschriften auch die Fragestellung, die Begründung, der Kostendeckungsvorschlag und die Vertrauenspersonen bezeichnet sind. Anderenfalls sind Irrtümer bei den Unterzeichnern, die möglicherweise den Text des Bürgerbegehrens bei der Leistung der Unterschrift nicht oder nicht vollständig zur Kenntnis nehmen, oder eine Manipulation nicht ausgeschlossen. Es wäre nicht feststellbar, ob das Bürgerbegehren tatsächlich „unterzeichnet“ wurde. Sollte dies

⁶⁴ 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.

⁶⁵ VGH Kassel, NVwZ-RR 1998, 255 (256).

⁶⁶ VGH Kassel, NVwZ-RR 1998, 255 (256).

⁶⁷ *Bennemann*, in: ders./Daneke, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand: Mai 2017, § 8b HGO Rn. 73.

zutreffen und eine Sammlung der Unterschriften in dieser Form erfolgen, müssten die betreffenden Unterschriftenlisten als unzulässig zurückgewiesen werden.

F. Ergebnis

Die beiden vorliegenden Bürgerbegehren erfüllen nicht die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Bürgerentscheids. Sie sind aus mehreren Gründen als unzulässig anzusehen. Im Rahmen einer rechtlich gebundenen Entscheidung hat die Stadtverordnetenversammlung der LHS Wiesbaden die beiden Bürgerbegehren somit als unzulässig zurückzuweisen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Heurda'. The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke at the end.