

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

vorab per Fax: 06151-1417138

Gemeindevorstand der
Gemeinde Mühlital
Ober-Ramstädter-Str. 2-4
64367 Mühlital

Abteilung 2

Referent(in) Herr Heger
Unser Zeichen Hg/amb

Telefon 06108/6001-0
Telefax 06108/600157
E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 38

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Datum 21.01.2021

Bürgerbegehren gemäß § 8 b HGO

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Folge gehen wir in einem rechtlichen Gutachten auf die Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens der Initiative „Verkehrswende und Naturschutz“ ein.

Gegenstand der vorliegenden Prüfung ist das zuvor bezeichnete Bürgerbegehren, welches am 14.07.2020 zusammen mit den Unterschriftenlisten beim Gemeindevorstand eingereicht wurde. Der Gesetzgeber hat aufgrund der erheblichen Wirkung, die ein Bürgerbegehren entfaltet, verschiedene formelle und materielle Voraussetzungen normiert, die zwingend vorliegen müssen, damit ein Bürgerbegehren für zulässig erklärt werden kann.

Die schriftliche Einreichung des Begehrens an den Gemeindevorstand, dass Vorliegen einer wichtigen gemeindlichen Angelegenheit, sowie die fehlende Durchführung eines Bürgerentscheides in derselben Angelegenheit innerhalb der letzten drei Jahre sind vorliegend unstrittig, sodass im Rahmen des Gutachtens lediglich auf die möglichen kritischen Aspekte eingegangen wird.

1. Fragestellung

Das Bürgerbegehren muss die zentrale Fragestellung ausweisen. Nach der

Rechtsprechung muss die Fragestellung auch eindeutig formuliert sein, so dass diese für keine unterschiedliche Auslegung bzw. Unklarheit Raum lässt. Da die Fragestellung

2

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim am Main
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • IBAN: DE66 5065 2124 0008 0500 31 • BIC: HELADEF1SLS
Steuernummer: 035 224 14038

Präsident: Dr. Thomas Stöhr • Erster Vizepräsident: Matthias Baaß • Vizepräsident: Klaus Temmen
Geschäftsführer:

Dr. David Rauber • Harald Semler • Johannes Heger



vorliegend eindeutig mit „Ja“ bzw. mit „Nein“ beantwortet werden kann, ist zunächst den Anforderungen des § 55 Abs. 3 KWG genüge getan worden.

Die Fragestellung muss zudem mit der gebotenen Klarheit und Eindeutigkeit formuliert sein, da zum einen die Zielrichtung des Bürgerbegehrens hinlänglich erkennbar sein muss und zum anderen die Bürgerinnen und Bürger sowie die ausführenden Organe den vollziehbaren Inhalt erkennen müssen. Zu der Frage der hinreichenden Bestimmtheit der Fragestellung hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluss vom 05.10.2007 (Az.: 8 TG 1562/07, LKRZ 2008, S. 71) ausgeführt, dass „fundamentale Voraussetzung für die Ordnungsmäßigkeit der kommunalen Willensbildung die Erkennbarkeit der Zielsetzung von Bürgerbegehren sei. Die zur Entscheidung zu bringende Frage muss aus dem Antrag mit hinreichender Klarheit und Eindeutigkeit zu entnehmen sein, weil die Bürger wissen müssen, welchen Inhalt das von Ihnen unterstützte Begehren hat und weil auch nur in diesem Fall festgestellt werden kann, dass die notwendige Stimmenzahl dieses Begehren erreicht wurde. Außerdem muss der Bürgerentscheid wegen seiner Wirkung als endgültiger Beschluss der Gemeindevertretung einen vollziehbaren Inhalt haben. Deshalb ist für die Auslegung nicht die subjektive, im Laufe des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren von Sinn, Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens, sondern allein der objektive Erklärungsinhalt maßgeblich, wie er in der Formulierung und Begründung des Antrages zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste. Diese Anforderungen sind im Interesse einer unverfälscht demokratischen Willensbildung vergleichsweise strikt zu handhaben. Es muss deshalb anhand der vom objektiven Erklärungshorizont ausgehenden Auslegung zweifelsfrei geklärt werden können, welche konkreten Gegenstände und welche Fragestellung die Unterzeichner für die Durchführung des Bürgerbegehrens verlangen“.

Rechtliche Bedenken ergeben sich vor diesem Hintergrund nicht. So ist hinreichend klargestellt worden, dass es sich um ein kassatorisches Bürgerbegehren handelt, wenn unter Bezugnahme auf den Beschluss der Gemeindevertretung vom 19.05.2020 ausdrücklich die Aufhebung des Aufstellungsbeschlusses zum Bebauungsplan „Wohnbebauung am Bahnhof“ gefordert wird. Eine Fragestellung, die nach § 8 b Abs. 2 Nr. 5a HGO ausdrücklich nicht unter den Negativkatalog fällt. Bei einem kassatorischen Bürgerbegehren muss nach der Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshof vom 15.11.1999 (HSGZ 2000, S. 234) für die Unterzeichner des Bürgerbegehrens erkennbar sein, dass es sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richtet. Maßgeblich für die Auslegung des Bürgerbegehrens ist insoweit der objektive Erklärungsinhalt, wie dies in der Fragestellung und in der Begründung zum Ausdruck ge-



bracht wird und wie er von den Bürgerinnen und Bürgern und den gemeindlichen Gremien verstanden werden konnte (VGH Kassel, Urteil vom 28.10.1999 in HSGZ 2000, S. 341). Voraussetzung ist jedoch, dass ein Anhaltspunkt für eine entsprechende Auslegung dem Bürgerbegehren selbst zu entnehmen sein muss. Dieses ist – wie bereits ausgeführt – vorliegend gewährleistet, sodass dem Erfordernis nach § 8 b Abs. 3 Satz 2 HSOG insoweit genüge getan wird.

Unschädlich ist es zudem, wenn hier nicht der ganze Beschluss der Gemeindevertretung im Wortlaut wiedergegeben wird. Es sind die Essentialien der Gundsatzentscheidung wiedergegeben worden, die für die Gemeinde von Relevanz sind.

Die zentrale Fragestellung ist somit hinreichend klar und eindeutig formuliert, da den Bürgerinnen und Bürgern die für die Gemeinde relevanten Aspekte vor Augen geführt werden.

2. Kostendeckungsvorschlag

Gemäß § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO muss ein Bürgerbegehren des Weiteren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen erfüllbaren und durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten für die veranschlagte Maßnahme enthalten. Dabei sollen der Bürgerschaft ihre Verantwortung für die Kosten und die finanziellen Folgen vor Augen geführt werden. Nach einer Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes (HSGZ 1996, S. 465) sind Bestandteile des Kostendeckungsvorschlages die Angaben über die voraussichtliche Höhe der Kosten der Maßnahme sowie die zur erwartenden Folgekosten. Auch wenn die Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag nicht überspannt werden dürfen, weil die Initiatoren regelmäßig nicht über die Fachkenntnis der Behörde verfügen, so sind doch zumindest überschlägige und schlüssige Angaben über die geschätzte Höhe und die anfallenden Kosten für die erforderliche Umsetzung der Maßnahme für den gemeindlichen Haushalt anzugeben (OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.08.2003, NVwZ-RR 2004, S. 62). Dies ist zu fordern, da mit dem Kostendeckungsvorschlag sichergestellt werden soll, dass die Bürger über die Tragweite und die Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung in finanzieller Hinsicht unterrichtet werden sollen (OVG Münster, Beschl. v. 23.06.2008, HSGZ 2009, S. 28).

Auch wenn die Anforderung an einem Kostendeckungsvorschlag nicht überspannt werden dürfen, wird vorliegend mit der Aufhebung des Beschlusses der Gemeindevertretung zunächst zwar ein Verzicht auf eine Maßnahme gefordert, so dass das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlages grundsätzlich nicht besteht. Dies wäre lediglich für den Fall anders zu sehen, wenn mit der Maßnahme zwangsläufig Folgekosten, der Verzicht auf Einnahmen und Kosten einer zwingenden Alternativmaßnahme verbunden



wären (Hess. VGH, Beschl. v. 18.03.2009 in HSGZ 2009, S. 332). Auch wenn der eigentliche Aufstellungsbeschluss für die Kommune selber keine Kosten verursacht, so ist in dieser Sitzung auch über die beabsichtigte Planung wie dieses der Drucksache 2019/255 zu entnehmen ist, gesprochen worden. Was die städtebaulichen Parameter der Planung anbelangt, so ergeben sich diese aus einem Eckpunktpapier was als Anlage (Stand: 12.03.2020) sowohl der Drucksache angeheftet war als auch Bestandteil der mehrheitlichen Beschlussfassung der Gemeindevertretung in der Sitzung vom 19.05.2020 gewesen war.

Das Eckpunktpapier, welches auch Gegenstand der Beratung und Beschlussfassung im Umwelt-, Entwicklungs- und Bauausschuss am 12.03.2020 (TOP 11) gewesen war, enthält mehrere Aspekte, die – entgegen den Ausführungen im Bürgerbegehren – finanzielle Auswirkungen für die Gemeinde hat. So ist zum einen vorgesehen, dass 50 öffentliche Stellplätze von dem Vorhabenträger geschaffen werden, die der Gemeinde dauerhaft zur Nutzung zur Verfügung stehen sollen. Des Weiteren ist eine finanzielle Beteiligung des Vorhabenträgers im Zusammenhang mit einer Erhöhung der Kapazitäten der Kinderbetreuungsplätze in Mühlital in Aussicht gestellt worden, wonach eine Kostenbeteiligung in Höhe von einer halben Gruppe im Zusammenhang mit dem Neubau einer gemeindeeigenen Kita im investiven Bereich vorgesehen ist. Wenn nunmehr der Eindruck erweckt wird, dass mit dem Aufstellungsbeschluss zum Baugebiet kein finanzieller Vorteil für die Gemeinde zu verzeichnen ist, so ist dieses unzutreffend.

Soweit in einem zweiten Schritt vorgeschlagen wird, dass gemeindeeigene Grundstücke in Nieder-Ramstadt (Flurstück 291 und 295) nach Umwandlung im Wohnbauland veräußert werden können, so ist festzustellen, dass es sich hierbei um pauschale und allgemein nur schlagwortartig wiedergegebene Finanzierungsideen handelt, ohne Einzelheiten und dafür maßgebliche und tatsächliche Grundlagen zu erläutern bzw. auf deren Umsetzung einzugehen. In diesem Zusammenhang setzt ein wirksamer Kostendeckungsvorschlag voraus, dass dieser auf einer verlässlichen Schätzung beruht und in der Praxis auch durchführbar ist, was in Anbetracht des im September 2017 beschlossenen Interessenbekundungsverfahrens für diese Fläche vorliegend zu bezweifeln ist, da die Gemeindevertretung hierbei konkrete Vorgaben hinsichtlich der Vergabe dieser Grundstücke durch Erbpacht und die Schaffung von Sozial- bzw. Mietwohnungen getroffen hat, so dass eine freie Verfügbarkeit - wie im Rahmen des Kostendeckungsvorschlages – unterstellt, nicht vorhanden ist.



3. Benennung von drei Vertrauenspersonen

Gem. § 8 b Abs. 3, S. 2 HGO müssen beim Bürgerbegehren bis zu drei Vertrauenspersonen bezeichnet werden. Es handelt sich dabei um eine Ordnungsvorschrift, die die Festlegung einer Höchstgrenze enthält. Die Benennung von 1-3 Personen ist mithin von der obigen Regelung erfasst. Bei der Benennung von zwei Personen ist dieses Erfordernis vorliegend erfüllt.

4. Unterschriften

§ 8 b Abs. 3 S. 3 HGO sieht die Unterzeichnung des Bürgerbegehrens von mindestens 10% der wahlberechtigten Einwohner vor. Im Hinblick auf die Wahlberechtigten ist auf den Zeitpunkt der Unterzeichnung abzustellen. Maßgebliche Bezugsgröße ist die letzte Gemeindewahl, womit die Wahl der Gemeindevertretung zu verstehen ist. Die eingereichte Zahl der Unterschriften und die entsprechenden Quoren sind vor Ort geprüft und mit Schreiben vom 06.08.2020 bestätigt worden.

Wie der Hessische Verwaltungsgerichtshof (Beschluss vom 25.08.1997, HSGZ 1997, S. 393) festgestellt hat, ist das Bürgerbegehren auf derselben Urkunde zu unterzeichnen. Nach dieser Entscheidung muss für die Unterzeichner erkennbar sein, was sie unterschrieben haben. Nach Sinn und Zweck von § 8 b Abs. 3 S. 3 HGO muss ausgeschlossen sein, dass Unterschriften geleistet und nachträglich mit dem Text verbunden wurden. Wesentlich ist, dass sich die vollständigen Erklärungsinhalte und die Unterschriften auf einem einheitlichen, nicht nachträglich zusammengesetzten Dokument befinden (Hannappel/Dressler, a.a.O., RN 37).

Diesem Erfordernis wird vorliegend entsprochen, wenn vergleichbar der eingereichten Unterschriftsliste jeweils Blätter vorgelegt wurden, die auf der Vorderseite unterschrieben wurden. Die Unterschriften schließen damit das Bürgerbegehren einschließlich der Begründung, etc. ab.

5. Begründung

Das Bürgerbegehren hat gemäß § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO eine Begründung zu enthalten, an deren inhaltliche Anforderungen jedoch keine allzu hohen Hürden anzulegen sind.

Kurz und prägnant sollen dabei die tragenden Gesichtspunkte des Bürgerbegehrens dargelegt werden. Form und Inhalt des Begründungstextes sind dabei grundsätzlich



freigestellt. Wertende und pointierte Darstellungen sind jedoch als unerheblich zu betrachten, da diese ein Charakteristikum des politischen Meinungskampfes im Zusammenhang mit der vorliegenden Sachfrage darstellen. Nach der Rechtsprechung ist jedoch anerkannt, dass ein Bürgerbegehren dann unzulässig ist, wenn tragende Elemente der Begründung unrichtig sind (OVG Münster, NVwZ-RR 2002, S. 766). Nach dieser Entscheidung dient die Begründung dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Diese Funktion wird nur dann erfüllt, wenn die dargelegten Tatsachen zutreffend sind, was nicht gewährleistet ist, wenn Tatsachen, die für die Begründung tragend sind, unrichtig wiedergegeben werden (OVG Münster, a. a. O.).

Es muss somit gewährleistet sein, dass die angegebene Begründung nicht zur Verfälschung des Bürgerwillens führt. Sie darf deshalb nicht in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig und irreführend sein (Hess. VGH, Beschl. v. 20.08.2015, HSGZ 2016, S. 93). Ein fehlerhaftes Bürgerbegehren in diesem Sinne liegt immer dann vor, wenn die Begründung für die Bürger unzutreffend ist oder ein unvollständiges Bild vom maßgeblichen Sachverhalt vermittelt. Auch wenn die Begründung Wertungen, Schlussfolgerungen und Erwartungen enthalten kann, so müssen jedoch insbesondere die entscheidungserheblichen Tatsachen zutreffend wiedergegeben werden.

Vorliegend sehen wir dieses nicht als gegeben an, wenn im Kostendeckungsvorschlag als Teil der Begründung davon gesprochen wird, dass im Zusammenhang mit dem Aufstellungsbeschluss kein finanzieller Gewinn für die Gemeinde durch das Baugebiet zu verzeichnen sein wird. Auf die obigen Ausführungen zum Kostendeckungsvorschlag (Ziff.2) kann insoweit verwiesen werden. Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass - wenn auch in einen wertenden Charakter eingebettet - die Aussage unzutreffend ist, dass eine Errichtung weiterer neuer Parkplätze nicht „möglich sei“. Auch wenn in diesem Kontext die Aussagen der Initiative im Flyer nicht relevant sind und insoweit nur auf den Begründungstext des Bürgerbegehrens abzustellen ist, so ist es objektiv unzutreffend, dass die Schaffung von neuen Parkplätzen nicht möglich sei, wenn in dem bereits zitierten Eckpunktepapier ausdrücklich davon gesprochen wird, dass der Vorhabenträger 50 öffentliche Stellplätze auf seinem Grund schaffen wird und diese der Gemeinde zur Verfügung stellt. Eine solche Regelung, die in einem möglichem städtebaulichen Vertrag vorgesehen ist, steht dieser Aussage entgegen und ist als irreführend im Sinne der Rechtsprechung zu werten. In wesentlichen Punkten wird - was den Initiatoren auch durch die öffentliche Diskussion über die Eckpunkte bekannt war - der falsche Eindruck erweckt, dass für weitere öffentlich nutzbare Parkplätze kein Raum sei. Auf die entsprechende Anzeige im Darmstädter-Echo vom 08.07.2020 sei ergänzend hingewiesen, wo die in den Blick genommene Investorengruppe im Rahmen einer Anzeige



eindeutig ausführt, dass der Bau von 50 Stellplätzen zur öffentlichen Nutzung auf eigenem Grund vorgesehen ist. Mithin wird vorliegend ein falscher Eindruck im Zusammenhang mit einer Tatsache wiedergegeben, die vorliegend für die Begründung auch tragend ist.

6. Einreichung innerhalb von 8 Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses

Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung, muss dieses innerhalb von acht Wochen nach Bekanntgabe desselben eingereicht werden. Von einem kassatorischen Bürgerbegehren ist nicht nur dann auszugehen, wenn ausdrücklich eine rückwirkende Aufhebung des Beschlusses gefordert wird, sondern inhaltlich auch dann, wenn es seiner Zielsetzung nach auf dessen Korrektur ausgerichtet ist (Hess. VGH, Beschl. v. 13.07.2004, HSGZ 2004, S. 418).

Wie bereits ausgeführt, handelt es sich vorliegend um ein kassatorisches Bürgerbegehren mit der Folge, dass die Einreichung innerhalb einer Frist von 8 Wochen zu verlangen ist. Das Fristerfordernis des § 8 b Abs. 3 Satz 2, 2. HS HGO ist vorliegend eingehalten worden, wenn unter Bezugnahme auf die Beschlussfassung der Gemeindevertretung vom 19.05.2020 eine Einreichung des Bürgerbegehrens am 14.07.2020 zu verzeichnen gewesen ist. Anknüpfungspunkt für die Bemessung der 8-Wochen-Frist nach § 8 b Abs. 3 Satz 2, 2. HS HGO ist ausweislich der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes Frankfurt (Beschl. v. 07.08.2007, HSGZ 2007, S. 329) und des Verwaltungsgerichts Darmstadt (Beschl. v. 01.03.2010, HSGZ 2010, S. 231) die Bekanntgabe des Beschlusses im Sinne der Mitteilung des Abstimmungsergebnisses der Sitzung der Gemeindevertretung durch den Vorsitzenden. Unter Bezugnahme auf die Sitzung der Gemeindevertretung am 19.05.2020 ist der Ablauf der Frist am Donnerstag den 14.07.2020 um 24:00 Uhr zu verzeichnen.

Im Ergebnis ist somit festzustellen, dass das vorliegende Bürgerbegehren als unzulässig aufgrund eines nicht ausreichenden Kostendeckungsvorschlages und einer unzutreffenden Begründung zu bezeichnen ist.

Des Weiteren weisen wir darauf hin, dass die Bekanntgabe der Entscheidung der Gemeindevertretung zur Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens gemäß § 8b Abs. 4 HGO durch den Gemeindevorstand in Form eines förmlichen Verwaltungsaktes zu ergehen hat. Dies hat der Hess. VGH im November 2015 ausdrücklich unter Aufgabe seiner bisherigen Rechtsprechung festgestellt (Beschl. v. 30.11.2015, in HSGZ 2016, S. 240).



Soweit hiergegen durch die Initiatoren vorgegangen werden sollte, so ist die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens nicht mehr erforderlich (vgl. Anlage zum Hessischen Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 22. März 2018 (GVBl. S. 27)), sodass hier direkt Klage geboten wäre, worauf im Rahmen der Rechtsbehelfsbelehrung zum Verwaltungsakt hingewiesen werden müsste.

In der Hoffnung ihnen mit dieser Rechtsauskunft weitergeholfen zu haben, verbleiben wir
mit freundlichen Grüßen


Hege
Geschäftsführer