



Magistrat der
Stadt Oestrich-Winkel
Paul-Gerhardt-Weg 1
65375 Oestrich-Winkel

Referent(in)
Herr Heger
Abteilung 2
Unser Zeichen Hg/mp

Telefon 06108 6001-38
Telefax 06108 6001-57
E-Mail hsgb@hsgb.de

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht
Datum 22.02.2024

Bürgerbegehren gemäß § 8 b HGO

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Folge gehen wir in einem rechtlichen Gutachten auf die Frage der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens „Windenergie in Oestrich-Winkel“ ein.

Gegenstand der vorliegenden Prüfung ist das zuvor bezeichnete Bürgerbegehren, welches am 29.01.2024 zusammen mit den Unterschriftslisten beim Magistrat 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 Magistrat, die fehlende Einschlägigkeit des Negativkataloges des § 8b Abs. 2 HGO, sowie die fehlende Durchführung eines Bürgerentscheides in derselben Angelegenheit innerhalb der letzten drei Jahre (letzter Bürgerentscheid zum Thema Windkraft wurde 2014 durchgeführt) sind vorliegend unstrittig, so dass im Rahmen des Gutachtens auf die möglichen kritischen Aspekte eingegangen wird.

1. Fragestellung

Das Bürgerbegehren muss die zentrale Fragestellung ausweisen. Nach der Rechtsprechung muss die Fragestellung so eindeutig formuliert sein, so dass diese für keine unterschiedliche Auslegung bzw. Unklarheit Raum lässt. Die Fragestellung muss eindeutig mit „Ja“ bzw. mit „Nein“ beantwortet werden können, um den Anforderungen des § 55 Abs. 3 KWG Genüge zu tun.



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, HSGZ 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 Stimmzahl dieses Begehrens 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“.

Bei einem kassatorischen Bürgerbegehren muss nach der Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 15.11.1999 (HSGZ 2000, Seite 234) für die Unterzeichner des Bürgerbegehrens erkennbar sein, dass es sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richtet. Maßgeblich für die Auslegung des Bürgerbegehrens ist der objektive Erklärungsinhalt, wie dies in der Fragestellung und Begründung zum Ausdruck gebracht wird und wie er von den Bürgerinnen und Bürgern und in den gemeindlichen Gremien verstanden werden konnte (VGH Kassel, Urt. v. 28.10.1999, HSGZ 200 Seite 143). Voraussetzung ist jedoch, dass ein Anhaltspunkt für eine entsprechende Auslegung dem Bürgerbegehren selbst zu entnehmen sein muss.

Anhaltspunkt dafür, dass das Bürgerbegehren einen Bezug zur Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung vom 11.12.2023 (Einleitung eines Vertreterbegehrens) hat, sind weder in der Fragestellung noch in der Begründung enthalten. Vor dem Hintergrund der grundhaften Diskussion, die bzgl. der Einleitung eines beabsichtigten Vertreterbegehrens in dieser Sache zu gegenwärtigen war, ist diese Vorbefassung für die Bürgerinnen und Bürger nicht ersichtlich. Auch wenn ein Vertreterbegehren an die Stelle einer eigenen Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung tritt (§8b

Abs. 1, S. 2 HGO), so ist eine Vorbefassung des höchsten städtischen Organes gegeben gewesen. Mag auch die Entscheidung hierfür auch am Quorum gescheitert sein, so ist dieser Bereich kein „freies“ Feld mehr, in dem sich das Bürgerbegehren bewegt. Die Zielsetzung ist danach auf eine Korrektur des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung ausgerichtet (Hess. VGH Beschl. v. 13.07.2004; HSGZ 2004, S. 418). Der Wortlaut des damaligen Antrages ist identisch mit dem Text des Begehrens (§8b Abs. 7 HGO) und auf eine Grundsatzentscheidung zur Windenergie in Oestrich-Winkel gerichtet. Die Bürgerinnen und Bürger sollen hierüber entscheiden, ohne über diese Tatsache in Kenntnis gesetzt worden zu sein.

Bedenken bestehen auch angesichts der Bestimmtheit, Klarheit und Eindeutigkeit der Fragestellung. In Anbetracht seiner Wirkung als endgültiger Beschluss der Stadtverordnetenversammlung ist es erforderlich, den konkreten Gegenstand der Fragestellung zu klären. Hier bleibt über die grundsätzliche Positionierung hinaus jedoch vollständig unklar, welche von mehreren Vorrangflächen zuerst und insbesondere wie viele Anlagen konkret beplant, errichtet und betrieben werden sollen. Mit einer solchen Entscheidung ist im Rahmen der Umsetzung ist vieles unklar, so dass es einer weiteren Konkretisierung bedarf, um zu einer Realisierung zu gelangen, was aber gerade Intention der Fragestellung ist, die von einem „Betrieb“ der Anlage spricht.

Weder in der Frage selber noch in der Begründung werden die ausgewiesenen Vorrangflächen bezeichnet, die mögliche Anzahl benannt bzw. begrenzt. Unklar bleibt auch, wie eine angedachte Errichtung bzw. ein Betrieb aussehen soll, der jedoch konkret gefordert wird. Rückschlüsse können auch nicht aus dem Kostendeckungsvorschlag gezogen werden, der sich auf Ausgaben und Einnahmen pro Windkraftanlage bezieht, ohne diese näher zu quantifizieren. Mehr als eine Absichtserklärung ist darin nicht zu sehen, so dass es an einem konkret vollziehbaren Inhalt fehlt (Hess. VGH, Beschl. v. 05.10.2007; HSGZ 2008, S. 71).

Die Fragestellung ist somit unklar und nicht eindeutig formuliert.

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).

Wenn vorliegend sowohl die Kosten für Planung und Antragstellung als auch mögliche Einnahmequellen für die Stadt angegeben werden, so basieren diese auf Hinweise aus der Verwaltung bzw. Haushaltsansätze sowie öffentliche Quellen und sind somit verifizierbar. Danach sind insbesondere Pachteinnahmen für Nachbarkommunen (Nachhaltigkeitsstudie für Kiedrich und Eltville) sowie Pachtangaben von ABO Wind (Wiesbadener Kurier v. 31.01.2024) berücksichtigt worden, so dass die Angaben zumindest nicht als fernliegend bezeichnet werden können.

3. Benennung von drei Vertrauenspersonen

Gem. § 8 b Abs. 3, S. 2 HGO müssen bei dem Bürgerbegehren bis zu drei Vertrauenspersonen bezeichnet werden. Es handelt sich dabei um eine Ordnungsvorschrift, die die Festlegung einer Höchstgrenze enthält. Bei der Benennung von drei Personen auf den Unterschriftenlisten 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 das Quorum sind vor Ort zu prüfen.

Wie der Hessische Verwaltungsgerichtshof (Beschl. v. 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 Unterschriftslisten jeweils einzelne Blätter vorgelegt wurden, die auf der Vorderseite bzw. Rückseite unterschrieben wurden. Die Unterschriften schließen damit das Bürgerbegehren 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, müssen jedoch insbesondere die entscheidungserheblichen Tatsachen zutreffend wiedergegeben werden.

Bedenken bestehen insoweit zunächst nicht als sachliche Ausführungen zu der Gesamthematik gemacht werden. Hieran ändern auch mögliche andere Verlautbarungen auf anderen Medien (z. B. Flyer) nichts. Wie die Entscheidung des VGH Kassel (Beschl. v. 15.11.1999, Az: 8 TZ 3237/99) deutlich gemacht hat, ist die Darstellung im Text des Bürgerbegehrens ausschlaggebend.



Zudem wird davon gesprochen, dass die Vorrangflächen vom „Hessischen Landtag“ beschlossen werden seien, was unzutreffend ist. Der entsprechende Beschluss ist vielmehr von der Regionalversammlung im Zusammenhang mit dem Teilplan Erneuerbare Energien getroffen worden. Hierbei handelt es sich um eine falsche Tatsachenbehauptung, die auch nicht als wertende Darstellung formuliert wurde. Der Bezug zu den Vorrangflächen suggeriert somit, als habe das höchste legislative Organ in Hessen hier Vorgaben gemacht, was unrichtig ist und zudem als tragend anzusehen ist.

Soweit es die Haushaltsnotlage anbelangt, so handelt es sich nicht um einen juristischen Begriff, der im Zusammenhang mit dem kommunalen Haushaltsrecht Verwendung findet, so dass hierin eine Wertung zu sehen ist.

6. Einreichung innerhalb von 8 Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses

Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung, 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).

Bezogen auf den Beschluss in der Sitzung vom 11.12.2023 ist mit der Einreichung des Bürgerbegehrens beim Magistrat am 29.01.2024 die Frist auf jeden Fall eingehalten worden.

Anknüpfungspunkt für die Bemessung der 8-Wochen-Frist nach § 8b Abs. 3 S. 2. 2. HS HGO ist ausweislich der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes Frankfurt (Beschl. v. 07.08.2007, HSGZ 2007, S. 329) und des Verwaltungsgerichtes Darmstadt (Beschl. v. 01.03.2010, HSGZ 2010, S. 231) die Bekanntgabe des Beschlusses im Sinne der Mitteilung des Abstimmungsergebnisses in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung durch den Vorsitzenden.

Im Ergebnis ist somit festzustellen, dass das vorliegende Bürgerbegehren unzulässig ist.

Des Weiteren weisen wir darauf hin, dass die Bekanntgabe der Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung zur Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens gemäß § 8b Abs. 4 HGO durch den Magistrat in Form eines förmlichen Verwaltungsaktes zu ergehen hat. Dies hat der Hess. VGH 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 erforderlich (vgl. Hessisches Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 22. März 2018 (GVBl. S. 27), sodass hier direkt geklagt werden müsste, worauf im Rahmen der Rechtsbehelfsbelehrung zum Verwaltungsakt hingewiesen werden müsste.

Mit freundlichen Grüßen

Hege

Geschäftsführer