

Beschlussvorlage	Vorlagen-Nr.:	VO/1586/2023
	Status:	öffentlich
	Datum:	13.11.2023
Dezernat:	I	
Fachdienst:	FB 1 - Zentrale Dienste	
Sachbearbeitung:	Dr. Pöttgen, Nicole	

Beratungsfolge		
Gremium:	Zuständigkeit	Sitzung ist
Magistrat	Vorberatung	nichtöffentlich
Haupt-, Finanz- und Wirtschaftsausschuss	Vorberatung	öffentlich
Stadtverordnetenversammlung	Entscheidung	öffentlich

Bürgerbegehren zur Sicherung der verkehrlichen Zugänglichkeit unserer Stadt Marburg

Beschlussvorschlag

Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten, folgenden Beschluss zu fassen:

Das „Bürgerbegehren zur Sicherung der verkehrlichen Zugänglichkeit unserer Stadt Marburg“ wird als unzulässig zurückgewiesen.

Sachverhalt

Am 13.09.2023 wurde das in der Anlage beigefügte „Bürgerbegehren zur Sicherung der verkehrlichen Zugänglichkeit unserer Stadt Marburg“ im Wahlamt der Stadt Marburg eingereicht.

Das Bürgerbegehren möchte folgenden Text mittels Bürgerentscheid zur Abstimmung stellen:

Mit meiner Unterschrift beantrage ich die Durchführung eines Bürgerentscheids nach § 8b HGO zu folgender Frage:

Sind Sie dafür, dass das Mobilitäts- und Verkehrskonzept MoVe35 nicht in der durch die Stadtverordnetenversammlung im Rahmen der Sitzung vom 21.07.2023 zur Kenntnis genommenen

Fassung umgesetzt wird, sondern das Konzept MoVe35 durch ein zu beauftragendes Planungsbüro insoweit neu erarbeitet wird, als die in dem Konzept enthaltenen 77 Maßnahmen auf Basis des durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Zielsystems vollständig neu entwickelt werden?

Sind sie weiterhin dafür, dass im Rahmen dieser Neuerarbeitung der Maßnahmen des Konzepts MoVe35 eine breite Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger dadurch erfolgt, dass zwei Wochen vor der Beauftragung des Planungsbüros in allen Stadtbezirken der Universitätsstadt Marburg eine Bürgerversammlung abgehalten wird sowie auch während des Prozesses der erneuten Erarbeitung regelmäßig im Abstand von zwei Monaten weitere Bürgerversammlungen in allen Stadtbezirken der Universitätsstadt Marburg abgehalten werden?

Das Bürgerbegehren ist aus mehreren selbständig tragenden Gründen unzulässig. Die Beschlussvorlage stellt lediglich die wesentlichen zur Unzulässigkeit führenden Gründe dar, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Das Bürgerbegehren „MoVe35“ enthält zwei Fragen, obwohl ein Bürgerbegehren gem. § 8b Abs. 3 S. 2 Var. 1 HGO nur eine Frage enthalten darf.
- Das Bürgerbegehren „MoVe35“ besitzt in Frage 1 einen kassatorischen, gegen die Durchführung eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Marburg gerichteten Charakter, ohne dies hinreichend deutlich zu machen und den Inhalt des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung hinreichend darzustellen.
- Die Begründung verstößt gegen die Grundanforderungen an eine rechtmäßige Begründung eines Bürgerbegehrens gem. § 8b Abs. 3 S. 2 HGO.
- Frage 2 ist unzulässig, da die dort angestrebten Bürgerversammlungen gem. § 8a HGO mangels einer Kompetenz der Stadtverordnetenversammlung, Bürgerversammlungen gem. § 8a HGO einzuberufen, nicht im Wege eines Bürgerentscheids gem. § 8b HGO durchgesetzt werden können.
- Der Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens „MoVe35“ ist aus mehreren Gründen – sowohl auf der Kostenquellenseite als auch auf der Kostendeckungsseite – gem. § 8b Abs. 3 S. 2 HGO rechtswidrig.

I. Formelle Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

Das Bürgerbegehren genügt bereits in formeller Hinsicht nicht den gesetzlichen Anforderungen des § 8b HGO.

Zwar ist die notwendige Schriftform eingehalten, es wurde auch eine Begründung beigefügt, ein Kostendeckungsvorschlag gemacht und drei Vertrauenspersonen benannt. Zudem handelt es sich bei der Entscheidung über die Durchführung eines umfassenden Mobilitäts- und Verkehrskonzepts für die Stadt Marburg um eine wichtige Angelegenheit i.S.d. § 8b Abs. 1 S. 1 HGO.

Das Bürgerbegehren wurde auch von mehr als 5 % der bei der letzten Gemeindewahl amtlich ermittelten Zahl der wahlberechtigten Einwohner*innen unterschrieben. Um das notwendige Quorum zu erreichen müssen 2.897 gültige Unterschriften vorliegen. Eingereicht wurden 8.399 Unterschriften, davon sind 6.827 gültig, so dass das notwendige Quorum nach § 8b Abs.3 S. 3 HGO erreicht ist.

Das Bürgerbegehren ist dennoch rechtswidrig und damit unzulässig, weil es zwei Fragen enthält, obwohl ein Bürgerbegehren gemäß § 8b Abs. 3 S.2 Var. 1 HGO nur eine Frage enthalten darf.

Schon die eindeutige gesetzliche Formulierung in § 8b Abs. 3 S. 1 HGO, nach der das Bürgerbegehren „die zu entscheidende Frage“ enthalten muss, spricht klar dafür, dass im Rahmen eines Bürgerbegehrens gem. § 8b HGO lediglich eine Frage gestellt werden darf. Ähnlich spricht § 8b Abs. 6 S. 1 HGO zum nachfolgenden Bürgerentscheid davon, dass dort „die gestellte Frage“ in dem Sinne entschieden ist, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, was dann näher spezifiziert wird. Direkt im Anschluss regelt § 8b Abs. 6 S. 2 HGO: „Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet.“ Schließlich ist auf Regelungen des ergänzend auch bei Bürgerbegehren sowie Bürgerentscheiden heranzuziehenden Hessischen Kommunalwahlgesetzes (HessKWG) hinzuweisen, in denen nach der ausdrücklichen Regelung des § 8b Abs. 8 HGO „das Nähere“ zum Bürgerentscheid i.S.d. § 8b HGO geregelt ist. Hier regelt § 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 HessKWG, dass die Bekanntmachung des Bürgerentscheids durch den Gemeindevorstand auch „den Text der zu entscheidenden Frage“ zu enthalten hat. Noch wichtiger ist insoweit § 55 Abs. 3 HessKWG, nach dem die in dem Bürgerentscheid zu entscheidende Frage so zu stellen ist, dass sie mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann. Im Anschluss daran regelt auch § 56 S. 1 HessKWG, dass die Stimmzettel „die zu entscheidende Frage“ enthalten und auf „Ja“ und „Nein“ lauten müssen.

Das hier vorliegende Bürgerbegehren enthält jedoch zwei Fragestellungen. Bei der Kenntnisnahme des Bürgerbegehrens fällt ins Auge, dass – im Original in fett formatierter Schrift vor dem Begründungsabschnitt – zwei jeweils mit einem Fragezeichen abgeschlossene Sätze aufgeführt sind. Die Fragen sind sowohl grammatikalisch unabhängig als auch inhaltlich voneinander trennbar. Die Fragestellungen bauen inhaltlich zwar aufeinander auf, dabei ist jedoch grundsätzlich die erste Fragestellung auch ohne die zweite Fragestellung verwirklichtbar. Auch die Formulierung „Sind Sie weiterhin dafür, ...“ spricht dafür, dass eine „weitere“ Frage gestellt wird, die zweite Frage also nicht untrennbarer Bestandteil der ersten Frage ist. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der

ebenfalls zu berücksichtigenden Begründung des Bürgerbegehrens, da sich hier keine ausdrücklichen Informationen zum Verhältnis der beiden Fragestellungen untereinander finden. Insofern können die Bürger*innen der Begründung jedenfalls nicht eindeutig entnehmen, dass es sich um eine inhaltliche Gesamtfragestellung handelt.

Die Frage, ob die Stadtverordnetenversammlung diesen Fehler bei der Fragestellung als „Unstimmigkeit“ gemäß § 8b Abs. 4 S. 4 HGO bereinigen und damit heilen könnte, kann hier dahinstehen, da das Bürgerbegehren auch aus materiellen Gründen rechtswidrig und damit unzulässig ist.

Ebenfalls dahinstehen kann an dieser Stelle, ob das Bürgerbegehren innerhalb der Frist gem. § 8b Abs. 3 S. 1 HGO eingereicht wurde. Nach dieser Vorschrift muss ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richtet, innerhalb von acht Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Das Bürgerbegehren benennt weder in der Frage noch in der Begründung ausdrücklich einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung gegen den es sich richten soll. Unter der Prämisse, dass sich das Begehren gegen den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 21.07.2023 „MoVe35“ (VO/1357/2023) richten soll, wäre die gesetzliche Frist eingehalten. Auf die Frage, ob sich das Begehren, zwar nicht ausdrücklich, aber doch in der Sache auch gegen den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 19.11.2021 „Ziel- und Leitliniensystem für die zukünftige Mobilitätsentwicklung“ (VO/0238/2021) richten soll und damit verfristet wäre kommt es wegen der sich aus anderen Gründen ergebenden Unzulässigkeit nicht mehr an.

II. Materielle Rechtmäßigkeit des Bürgerbegehrens

Das Bürgerbegehren genügt auch in materieller Hinsicht in mehreren Punkten nicht den gesetzlichen Anforderungen des § 8b HGO.

1. Hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung

Das Bürgerbegehren ist zunächst deshalb gemäß § 8b HGO materiell rechtswidrig und damit unzulässig, weil seine Fragestellung nicht hinreichend bestimmt ist.

Ein Bürgerbegehren kann gemäß § 8b HGO nur dann zulässig sein, wenn auch der Inhalt der Fragestellung hinreichend bestimmt ist. Fehlt es an der Bestimmtheit, können die sich beteiligenden Bürger*innen von vornherein nicht eindeutig erkennen, wofür oder wogegen sie sich aussprechen, welches Begehren sie also eigentlich unterstützen. Daneben können auch die zur Umsetzung eines

erfolgreichen Bürgerbegehrens befassten Gemeindeorgane nicht hinreichend erkennen, was genau sie im Erfolgsfalle eigentlich zu tun haben. Nach der Rechtsprechung des VGH Kassel (Beschluss vom 5.10.2007, Az.: 8 TG 1562/07) handelt es sich bei der Erkennbarkeit der Zielsetzung von Bürgerbegehren um die fundamentale Voraussetzung für seine Rechtmäßigkeit. Deshalb sei für die Auslegung der Fragestellung eines Bürgerbegehrens auch nicht die subjektive, ggf. im Laufe eines 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 Antrags zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste.

Gemessen hieran muss festgestellt werden, dass Frage 1 des Bürgerbegehrens den Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit nicht gerecht wird, weil ihre kassatorische Wirkung nicht hinreichend erkennbar ist. Als kassatorisch werden solche Bürgerbegehren bezeichnet, die sich – wie dies auch § 8b Abs. 3 S. 1 HS 2 HGO voraussetzt – gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richten. Ein Bürgerbegehren richtet sich dabei dann gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung und ist daher kassatorisch, wenn es in die von der Gemeindevertretung getroffene Entscheidung eingreift, entweder indem es die Regelungen aufheben oder durch andere ersetzen will. Initiatorisch sind demgegenüber Bürgerbegehren, mit denen in der Gemeinde eine neue Thematik aufgeworfen und darüber entschieden werden soll. Dazu hat der VGH Kassel festgestellt (Beschluss vom 15.11.1999, 8 TZ 3237/99), dass ein Bürgerbegehren nach § 8b HGO eindeutig erkennen lassen muss, ob es einen kassatorischen oder initiatorischen Charakter hat. Im Falle eines kassatorischen Bürgerbegehrens muss zudem nach der obergerichtlichen Rechtsprechung auch der wesentliche Inhalt des angegriffenen Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung dargestellt werden. Da Frage 1 des Bürgerbegehrens in ihrer ersten Hälfte genau darauf abzielt, die Umsetzung des von der Stadtverordnetenversammlung zur Kenntnis genommenen Konzepts „MoVe35“ in konkrete Maßnahmen zu verhindern, richtet sich Frage 1 des Bürgerbegehrens damit in der Sache eindeutig kassatorisch gegen die von der Stadtverordnetenversammlung am 21. Juli 2023 beschlossene Beauftragung des Magistrats, die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung (des zur Kenntnis genommenen Konzepts „MoVe35“) über die nächsten 12 Jahre vorzubereiten und zu gegebener Zeit der Stadtverordnetenversammlung zur Beschlussfassung vorzulegen. Indem jedoch dieser Beschluss vom 21. Juli 2023 weder im Text der Fragen des Bürgerbegehrens noch in dessen Begründung präzise benannt wird, werden die Bürger*innen nicht hinreichend darüber informiert, dass das Bürgerbegehren darauf hinausläuft, dass dieser Beschluss in der Sache kassiert wird. Mangels näherer Bezugnahme auf diesen Beschluss wird zugleich auch nicht deutlich, dass dieser Beschluss nicht nur die Kenntnisnahme des Mobilitäts- und Verkehrskonzepts MoVe35, sondern auch Schritte zur Umsetzung des Konzepts beinhaltet, gegen die sich das Bürgerbegehren in der Sache konkret richtet. Den Bürger*innen wird im Bürgerbegehren folglich nicht hinreichend vermittelt, dass sie in der Sache die Durchführung eines Beschlusses ihrer Vertreterinnen und Vertreter in der Stadtverordnetenversammlung

verhindern würden.

Daneben bleibt auch unklar, was es genau bedeutet, wenn die in dem Konzept enthaltenen 77 Maßnahmen auf Basis des durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Zielsystems „vollständig neu entwickelt werden“. Nicht hinreichend deutlich wird durch die Fragestellung, ob nur das von der Stadtverordnetenversammlung beschlossene Zielsystem oder ob auch Teile des am 21. Juli 2023 zur Kenntnis genommenen Konzepts „MoVe35“ verbindlich übernommen werden sollen. Wenn eine Neuarbeitung (nur) insoweit angestrebt wird, als die 77 Maßnahmen des Konzepts auf Basis des Zielsystems neu entwickelt werden, dann kann dies bedeuten, dass sonstige Elemente des Konzepts MoVe35 übernommen werden sollen. Neben den konkreten Maßnahmen in den verschiedenen Handlungsfeldern enthält das Konzept „MoVe35“ nämlich insbes. noch eine Bestandsanalyse, ein Zielkonzept und Szenarien zur künftigen Verkehrsentwicklung. Ob dies beabsichtigt ist oder ob das Konzept vollständig neu ausgearbeitet werden soll, also unter Erarbeitung einer neuen Bestandsanalyse etc. ist unklar. Am Ende ist so für die abstimmenden Bürger*innen nicht hinreichend klar, in welchem Ausmaß sie eine Neuausarbeitung des Konzepts oder des beschlossenen Zielsystems unterstützen.

2. Vorliegen einer hinreichenden und zulässigen Begründung gem. § 8b Abs. 3 S. 2 Var. 2 HGO

Ein Bürgerbegehren muss gem. § 8b Abs. 3 S. 2 Var. 2 HGO neben der zu entscheidenden Frage als weiteres Kernelement auch eine Begründung enthalten. Nach der Rechtsprechung des VGH Kassel ist die Begründung nicht etwa bloßes formales Anhängsel, sondern integraler Bestandteil des Bürgerbegehrens (Beschluss vom 25.8.1997, Az.: 6 TZ 2989/97). Die Begründung dient grundlegend dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren des Bürgerbegehrens aufzuklären und darüber zu informieren, worüber abgestimmt werden soll (VGH Kassel, Beschluss vom 21.1.2020, 8 B 2379/19). Die abstimmungsberechtigten Bürger*innen müssten sich anhand der Darstellungen ein Urteil darüber bilden können, ob sie dem Bürgerbegehren zustimmen wollten oder nicht. Die Begründung dürfe deshalb nicht in wesentlichen Punkten falsch, unvollständig oder irreführend sein. Das Gebot der richtigen Tatsachendarstellung werde insoweit durch das Gebot der vollständigen Darstellung der wesentlichen Entscheidungsgrundlagen ergänzt.

Insoweit ist die Begründung des Bürgerbegehrens zumindest unvollständig. Zuvor wurde bereits festgestellt, dass Frage 1 nicht hinreichend deutlich macht, dass diese auch einen kassatorischen Charakter mit Blick auf den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 21. Juli 2023 besitzt. Hinzu kommt mit Blick auf die Anforderungen an eine zulässige Begründung eines Bürgerbegehrens, dass in der Begründung des Bürgerbegehrens „MoVe35“ nähere Angaben über

den Inhalt des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung vom 21. Juli 2023, der in der Sache mindestens teilweise kassiert werden soll, fehlen. Auch wegen Unterschreitung der insoweit im Lichte der Rechtsprechung gebotenen Mindestinformationen ist das Bürgerbegehren „MoVe35“ folglich rechtswidrig und damit unzulässig.

Darüber hinaus mangelt es der Begründung an Informationen über die konkreten Maßnahmen, gegen die sich das Bürgerbegehren richtet. Die Begründung benennt keine einzige der im Konzept „MoVe35“ enthaltenen Maßnahmen, obwohl es in Frage 1 des Bürgerbegehrens im Kern darum geht, genau diese Maßnahmen zu verhindern. Einzuräumen ist, dass angesichts des geringen für eine solche Begründung zur Verfügung stehenden Platzes in einer komplexen Angelegenheit wie derjenigen des Mobilitäts- und Verkehrskonzepts „MoVe35“ nicht verlangt werden kann, dass die 77 Maßnahmen vollständig oder auch nur überwiegend dargestellt werden. Damit sich die Bürger*innen allerdings aus der Fragestellung in Verbindung mit der Begründung überhaupt ein Bild davon machen können, was sie mit ihrer Stimme möglicherweise verhindern, müssen zumindest Kernmaßnahmen des Konzeptes in ihrer Essenz zusammenfassend umrissen werden. Indem die Begründung des Bürgerbegehrens indes keine einzige dieser wesentlichen Maßnahmen – wie etwa die Sperrung bestimmter Straßen oder die Einführung zusätzlicher Einbahnstraßenregelungen – konkret benennt, bleibt für die sich beteiligenden Bürger*innen anhand des Textes des Bürgerbegehrens weitgehend unklar, was genau sie im Wesentlichen mit ihrer Ja-Stimme für das Bürgerbegehren (und damit gegen das Konzept „MoVe35“) möglicherweise verhindern. Da sich der wesentliche Inhalt des Bürgerbegehrens nach der Rechtsprechung aus diesem selbst ergeben muss, können diese Defizite in der Begründung auch nicht mit dem Argument ausgeräumt werden, dass die Bürger*innen das Konzept „MoVe35“ z.B. im Internet einsehen können. Im Ergebnis ist das Bürgerbegehren auch insoweit defizitär begründet, wird also den Anforderungen an eine rechtmäßige Begründung i.S.d. § 8b Abs. 3 S. 2 HGO nicht gerecht. Das Bürgerbegehren ist folglich auch aus diesem Grund mit Blick auf Frage 1 unzulässig.

3. Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung in Bezug auf die Einberufung von Bürgerversammlungen

Auch Frage 2 des Bürgerbegehrens ist in ihrer Zielsetzung rechtswidrig und unzulässig.

Hier ist bereits fraglich, ob die Initiatoren des Bürgerbegehrens Bürgerversammlungen i.S.d. § 8a HGO meinen oder informelle Informationsveranstaltungen für Bürger*innen. Da es sich bei dem Begriff der Bürgerversammlung um einen Terminus technicus der Hessischen Gemeindeordnung handelt, spricht viel dafür, dass auch Bürgerversammlungen i.S.d. § 8a HGO gemeint sind. Sollten die Initiatoren subjektiv eine nicht den Vorgaben des § 8a HGO entsprechende, informelle Bürgerbeteiligung angestrebt haben, wäre dies in der Formulierung des Bürgerbegehrens nicht

hinreichend zum Ausdruck gekommen. Im Übrigen bliebe für den Fall, dass informelle Informationsveranstaltungen gemeint sind auch unbestimmt, auf welche Art und Weise und mit welchem Teilnehmerkreis diese durchgeführt werden sollen und welche Bedeutung ihnen im Planungsprozess zukommen sollen. Da auch in der Begründung des Bürgerbegehrens keine Ausführungen dazu gemacht werden, ist davon auszugehen, dass Bürgerversammlungen i.S.d. § 8a HGO gemeint sind.

Frage 2 des Bürgerbegehrens zum Konzept „MoVe35“ ist aber schon deshalb rechtswidrig und damit unzulässig, weil das dort enthaltene Ziel der Einberufung von Bürgerversammlungen mittels eines Bürgerentscheids überhaupt nicht erreicht werden kann, da dies insbesondere gegen die Kompetenzregelung für die Einberufung von Bürgerversammlungen aus § 8a Abs. 2 S. 1 HGO verstieße. Weder die Frage über das „Ob“ der Einberufung einer Bürgerversammlung i.S.d. § 8a HGO noch die Festlegung der Gegenstände einer solchen Bürgerversammlung liegen in der Zuständigkeit der Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung).

Bürgerversammlungen i.S.d. § 8a HGO werden gem. § 8a Abs. 2 S. 1 HGO von dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung) im Benehmen mit dem Gemeindevorstand (Magistrat) einberufen. Die Stadtverordnetenversammlung kann ihren Vorsitzenden auch nicht durch Mehrheitsbeschluss zur Durchführung einer Bürgerversammlung verpflichten. Eine solche Pflicht des Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung könnte sich im Rahmen des Kommunalverfassungsrechts, wie es in der HGO positivrechtlich ausgeformt ist, nämlich allein aus § 58 Abs. 4 S. 2 HGO ergeben, nach dem der Vorsitzende die Beschlüsse der Gemeindevertretung ausführt, „welche die innere Ordnung der Gemeindevertretung betreffen.“ Die Einberufung einer Bürgerversammlung betrifft allerdings eindeutig nicht die innere Ordnung der Gemeindevertretung. Steht also die Einberufung, d.h. die Frage insbes. über das „Ob“, das „Wann“ und das „Wo“ der Bürgerversammlung i.S.d. § 8a HGO gem. § 8a Abs. 2 S. 1 HGO in der Zuständigkeit des Vorsitzenden der Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung), erstreckt sich dessen Zuständigkeit aber auch auf die Festlegung der Tagesordnung und des Ablaufs der Bürgerversammlung. Auch insoweit kann die Gemeindevertretung ihren Vorsitzenden daher nicht durch Mehrheitsbeschluss dazu verpflichten, bestimmte Gegenstände in der Bürgerversammlung zu behandeln.

Zudem greift die in Frage 2 des Bürgerbegehrens angestrebte Durchführung von Bürgerversammlungen in einem bestimmten Turnus und mit bestimmtem Inhalt in unzulässiger Weise auch in die positivrechtlich zugewiesenen Mitwirkungskompetenzen des Gemeindevorstands (Magistrats) bei der Entscheidungsfindung über die Einberufung einer Bürgerversammlung gem. § 8a HGO. Gem. § 8a Abs. 2 S. 1 HGO kann der Vorsitzende der Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung) eine Bürgerversammlung i.S.d. § 8a HGO nur im Benehmen mit dem Gemeindevorstand (Magistrat) einberufen. Schon da der Gemeindevorstand (Magistrat) gem. §

8a Abs. 3 S. 3 HGO zwecks adäquater Information der Bürger*innen an einer Bürgerversammlung i.S.d. § 8a HGO teilnimmt, dies heißt im Ergebnis teilnehmen muss, ist es geboten, diesem von Anfang an die Möglichkeit zu geben, auf das „Ob“, „Wann“ und „Wie“ der Einberufung der Gemeindeversammlung und deren Tagesordnungspunkte Einfluss zu nehmen.

Mittels eines Bürgerentscheids, der gem. § 8b Abs. 7 S. 1 HGO die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung hat, kann also von vornherein keine Verpflichtung zur Einberufung einer Bürgerversammlung gem. § 8a HGO erzeugt werden. Zugleich hätte dies zur Folge, dass ein erfolgreicher Bürgerentscheid mit Blick auf die Frage 2 des Bürgerbegehrens normativ ins Leere liefe.

Darüber hinaus verstößt Frage 2 auch gegen den vom Landesgesetzgeber in der hessischen Kommunalverfassung vorgesehenen Numerus clausus plebiszitärer Elemente und ist auch aus diesem Grund rechtswidrig und damit unzulässig. Insoweit ist grundlegend zu beachten, dass die HGO wie alle bundesdeutschen Gemeindeordnungen abgesehen von der Einführung einzelner direktdemokratischer Elemente wie der Bürgerversammlung gem. § 8a HGO, des Bürgerbegehrens sowie des Bürgerentscheids gem. § 8b HGO und der Direktwahl des (ggf. Ober-) Bürgermeisters gem. § 39 HGO ganz überwiegend repräsentativ geprägt ist. Insofern besteht normativ nach wie vor ein Regel-Ausnahme-Verhältnis, in dem eine plebiszitäre direkte Beteiligung der Bürger*innen an der Entscheidungsfindung der Gemeinde nur insoweit stattfinden darf, wie diese in der HGO ausdrücklich vorgesehen ist. Könnten nun mittels des Bürgerbegehrens „MoVe35“ mit nachfolgendem Bürgerentscheid gem. § 8b HGO über die positivrechtlichen Regelungen der HGO hinausgehend weitere plebiszitäre Elemente wie die in Frage 2 des Bürgerbegehrens angestrebten Bürgerversammlungen in die Entscheidungsfindung über eine wichtige Gemeindeangelegenheit wie die Entwicklung eines neuen Mobilitäts- und Verkehrskonzepts eingeführt werden, würden im Ergebnis aber gerade über die Regelungen der §§ 8a f. HGO hinausgehend weitere plebiszitäre Elemente in den Entscheidungsfindungsprozess der Gemeindeorgane eingeführt. Dazu wäre allerdings allein der formelle Landesgesetzgeber berechtigt.

4. Vorliegen eines hinreichenden und zulässigen Kostendeckungsvorschlags gem. § 8b Abs. 3 S. 2 Var. 3 HGO

Der nach § 8b Abs. 3 S. 2 Var. 3 HGO obligatorische Kostendeckungsvorschlag eines Bürgerbegehrens dient in erster Linie 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“ (VGH Kassel, Beschluss vom 18.3.2009, Az.: 8 B 528/09). Daraus leitet der VGH Kassel ab, „dass nicht nur die unmittelbaren Kosten der

vorgeschlagenen Maßnahme, sondern auch zwangsläufige Folgekosten, der Verzicht auf Einnahmen und die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme zu berücksichtigen“ sind.

Die Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag dürfen dabei allerdings nicht überspannt werden. Überschlägige und geschätzte, aber schlüssige Angaben genügen, weil die Initiatoren eines Bürgerbegehrens regelmäßig nicht über das Fachwissen der Behörde verfügen und weil dieses plebiszitär-demokratische Element andernfalls weitgehend leerliefe. Dies bedeutet, dass bei der Kostenhöhe, die oft schwer zu beurteilen ist, eine vertretbare Kostenschätzung ausreicht. Es entbindet die Initiatoren aber nicht etwa von der Pflicht, die möglichen Kostenposten, die infolge des Bürgerbegehrens entstehen können, umfassend zu ermitteln.

Der Kostendeckungsvorschlag ist gemessen daran insoweit nicht zu beanstanden, als er die unmittelbar durch die Beauftragung eines Planungsbüros mit der Neuarbeitung der „77 Maßnahmen auf Basis des durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Zielsystems“ entstehenden Kosten betrifft. Das Bürgerbegehren schätzt die durch die Beauftragung der erneuten Entwicklung von Maßnahmen des Konzepts MoVe35 entstehenden Kosten auf 225.000 Euro (brutto). Tatsächlich lagen die Gesamtkosten für die Erstellung des Konzepts „MoVe35“ durch die Planersocietät Dortmund bis zur Kenntnisnahme des Konzepts durch die Stadtverordnetenversammlung der Universitätsstadt Marburg in deren Sitzung vom 21. Juli 2023 bei 193.425,83 €. Rechnet man überschlägig zu erwartende Kostensteigerungen infolge von Inflation etc. hinzu, erscheint eine Kostenschätzung i.H.v. 225.000 € als nicht unvertretbar.

Der Kostendeckungsvorschlag berücksichtigt jedoch nicht, dass der Bürgerentscheid im Erfolgsfalle dazu führen würde, dass die der Stadt Marburg unmittelbar durch die Beauftragung des Planungsbüros mit der Entwicklung des Konzepts „MoVe35“ entstandenen Kosten i.H.v. 193.425,83 € entwertet werden und infolgedessen nutzlos aufgewendet worden sind. Dasselbe gilt zudem auch für die 2023 im Zusammenhang mit dem Konzept „MoVe35“ entstandenen Kosten für eine externe Kommunikationsagentur sowie die Erarbeitung und (teilweise) Umsetzung des Kommunikationskonzepts bei mr media i.H.v. 185.011,67 €. Da in Marburg evident war, dass ein solcher professionell begleiteter Kommunikationsprozess mit Blick auf „MoVe35“ stattgefunden hat, hätten die Initiatoren des Bürgerbegehrens „MoVe35“ auch erkennen können, dass die entsprechenden Kosten durch ein Verwerfen des Konzepts „MoVe35“ entwertet werden und daher zu den Kosten eines erfolgreichen Bürgerbegehrens zählen. Zu den direkten Folgekosten eines Bürgerbegehrens gehören auch die nutzlosen Aufwendungen. Die durch Entwertung des bisherigen Konzepts „MoVe35“ entstehenden Folgekosten eines erfolgreichen Bürgerentscheids „MoVe35“ von mehr als 375.000 € werden jedoch im Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens „MoVe35“ nicht aufgeführt. Damit konnten die sich beteiligenden Bürger*innen nicht erkennen, dass ihre Stimme auch dazu führen kann, dass diese Beträge nutzlos aufgewendet wurden.

Der Kostendeckungsvorschlag berücksichtigt außerdem nicht die durch die Durchführung von Bürgerversammlungen entstehenden Kosten. Die in Frage 2 näher spezifizierte Durchführung einer Bürgerversammlung in allen Stadtbezirken der Universitätsstadt Marburg zwei Wochen vor der Beauftragung des Planungsbüros und dann während des Prozesses der erneuten Erarbeitung regelmäßig im Abstand von zwei Monaten weiterer Bürgerversammlungen in allen Stadtbezirken der Universitätsstadt Marburg ist unmittelbar und mittelbar mit erheblichen Kosten verbunden. Geht man davon aus, dass mit Frage 2 die Durchführung von alle zwei Monate stattfindenden Bürgerversammlungen in den (als Stadtbezirken fehlbezeichneten) 25 Ortsbezirken anstreben, und geht man von einem Zeitraum von zwei Jahren für die Neuentwicklung der Maßnahmen durch ein zu beauftragendes Planungsbüro aus, so fänden in diesem Zeitraum ca. 300 Bürgerversammlungen statt. Schätzt man die Kosten pro Bürgerversammlung konservativ auf durchschnittlich 1.000–2.000 €, so entstünden allein durch die Bürgerversammlungen Kosten i.H.v. 300.000–600.000 €. Hier fließen die Kosten für die Nutzung der Räumlichkeiten inklusive Heiz- und Reinigungskosten, die Information über die Bürgerversammlungen in den Medien und die Kosten für die Teilnahme von Vertretern des beauftragten Planungsbüros ein. Kalkulatorisch wären ebenfalls die Kosten zu berücksichtigen, die durch die Teilnahme der Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung, Mitgliedern des Magistrats sowie Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung entstehen.

Es ist evident, dass der Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens in Höhe von 225.000 Euro (brutto) weder die nutzlosen Aufwendungen noch die durch die Bürgerversammlungen entstehenden Kosten berücksichtigt und damit auf der Kostenquellenseite erheblich zu niedrig angesetzt ist. Bereits dieser Umstand führt zur Rechtswidrigkeit des Kostendeckungsvorschlags.

Darüber hinaus ist auch der eigentliche Vorschlag für die Deckung der entstehenden Kosten unzureichend und damit rechtswidrig. Im Kostendeckungsvorschlag im engeren Sinne muss dargelegt werden, wie die infolge des Bürgerbegehrens zu erwartenden Kosten aufgebracht werden sollen. Hier kann etwa vorgeschlagen werden, „die mit dem Bürgerbegehren gegebenenfalls verbundenen Kosten durch Einsparungen an bestimmten anderen Haushaltsstellen, durch den Verkauf von Vermögensgegenständen oder Grundstücken der Gemeinde, durch die Erhöhung der (und dann auch welcher!) Gemeindeabgaben oder durch Kreditaufnahmen zu decken“ (vgl. dazu Bennemann, in: Kommunalverfassungsrecht Hessen, Lsbl., Stand: 73. Lfg. (Dez. 2022), § 8b HGO Rn. 94). Da Umschichtungen im Gemeindehaushalt fast immer dazu führen, dass anderen Bereichen Gelder entzogen würden und dort daher Angebote bzw. Leistungen gekürzt werden müssten, ist die Art und der Umfang der Umschichtung genau mitzuteilen.

Der Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens zum Projekt „MoVe35“ schlägt im zweiten Satz vor, die im ersten Satz skizzierten Kosten „aus den vorhandenen Haushaltsmitteln der Produkte 182010 (Wirtschaftsplanung und Regionalentwicklung), 161520 (Stadtentwicklungsplanung) und 772010 (Bürger*innenbeteiligung) zu decken.“ Der dritte Satz des Kostendeckungsvorschlags lautet dann: „Ggf. auftretende Budgetüberschreitungen sind auf der Dezernatsebene auszugleichen.“

Indem der Kostendeckungsvorschlag also lediglich bestimmte Produkte des städtischen Haushalts, aus denen die Kosten gedeckt werden sollten, benennt, und dies durch den Vorschlag ergänzt, infolgedessen ggf. auftretende Budgetüberschreitungen auf der Dezernatsebene auszugleichen, bleibt im Ergebnis völlig offen, wie die erforderlichen Mittel aufgebracht werden sollen. Weder werden etwa konkrete Einsparungsvorschläge im Bereich der angeführten Produkte unterbreitet, noch zusätzliche Einnahmequellen benannt. Ähnlich wird mit dem Vorschlag, ggf. auftretende Budgetüberschreitungen auf der Dezernatsebene auszugleichen, nicht nur grds. eingeräumt, dass es infolge des Bürgerbegehrens zu Budgetüberschreitungen kommen kann, sondern auch kein Vorschlag unterbreitet, wie der Ausgleich auf Dezernatsebene erfolgen kann, worauf also etwa bei einer Verschiebung von Mitteln auf Dezernatsebene im Gegenzug verzichtet werden soll.

III. Rechtsfolge

Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens handelt es sich um eine gebundene Entscheidung, die für Ermessenserwägungen keinen Spielraum lässt. Die Zulassungsentscheidung ist damit insbesondere politischen Überlegungen unzugänglich. Da vorliegend die Voraussetzungen des § 8b HGO nicht erfüllt sind, ist das Bürgerbegehren als unzulässig zurückzuweisen.

Dr. Thomas Spies
Oberbürgermeister

Finanzielle Auswirkungen

Anlage/n

- 1 Antrag auf Zulassung des Bürgerbegehrens und Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids vom 13.09.2023
- 2 Liste Marburg