

## Die Oberbürgermeisterin

Universitätsstadt Gießen • Dezernat I • Postfach 110820 • 35353 Gießen

An die  
Mitglieder des Magistrats



Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung

Berliner Platz 1  
35390 Gießen

■ Auskunft erteilt: Dietlind Grabe-Bolz  
Zimmer-Nr.: 02-009  
Telefon: 0641 306-1001  
Telefax: 0641 306-2001  
E-Mail: dietlind.grabe-bolz@giessen.de

Datum: 6. Februar 2012

### Bürgerbegehren Landesgartenschau

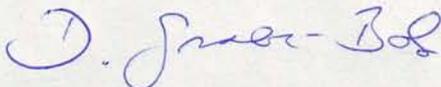
Sehr geehrte Damen und Herren,

beigefügte gutachterliche Stellungnahme des städtischen Rechtsamtes bezüglich der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ging mir heute zu. Um die Beratungen innerhalb der Fraktionen bestmöglich zu unterstützen, leite ich diese unverzüglich an Sie weiter.

Sobald das Gutachten des Hessischen Städtetages vorliegt, leite ich dieses ebenfalls unverzüglich an Sie weiter.

Die Vorlage wird anschließend erstellt und Ihnen schnellstmöglich zugeleitet.

Mit freundlichen Grüßen



Dietlind Grabe-Bolz  
Oberbürgermeisterin

Anlage

Dez. I

Datum: 3. Februar 2012  
Auskunft erteilt: Herr Metz  
Telefon: 1452  
Aktenzeichen: 301005/182

Dezernat I

06. FEB. 2012

## **Bürgerbegehren Landesgartenschau**

### **Ihr Schreiben vom 20.1.2012**

I.

Durch Schreiben vom 11.1.2012, unterschrieben von drei Vertrauenspersonen, wurde dem Magistrat mitgeteilt, dass ein Antrag auf Durchführung eines Bürgerbegehrens und ein Antrag auf Bürgerentscheid eingereicht werde.

Diesem Schreiben war ein mit „Bürgerbegehren, Antrag auf Bürgerentscheid gemäß § 8b HGO“ überschriebenes Schreiben beigefügt. Dieses Schreiben enthält einen Antrag auf Bürgerentscheid zu folgender Frage:

„Sind Sie dafür, dass

1. im Bereich der Wieseckau keine weiteren Bäume zur Vorbereitung und Durchführung der geplanten Landesgartenschau 2014 (LGS) gefällt werden dürfen und die vorhandenen Gewässerufer einschließlich ihrer Vegetation unverändert erhalten bleiben müssen,

sowie dafür, dass

2. die Stadt Gießen zum Zwecke der Durchführung der LGS weder neue Darlehen aufnehmen noch solche Sicherheiten stellen darf, für deren Erfüllung neue Schulden gemacht werden müssten?“

Der Kostendeckungsvorschlag lautet:

„Das vorliegende Bürgerbegehren schafft keine neuen Kosten. Im Gegenteil führt es zu erheblichen Einsparungen, da der Stadt durch die Vermeidung neuer Darlehen Aufwendungen für Zinsen in enormer Höhe erspart bleiben. Durch Verzicht auf Einzelmaßnahmen werden weitere Ausgaben eingespart.“

Der Hintergrund ist:

Die Stadtverordnetenversammlung beschloss am 8.12.2005 (STV/1471/2005), die zuvor vom Magistrat erarbeitete Machbarkeitsstudie bei der Fördergesellschaft für Landesgartenschauen in Hessen und Thüringen einzureichen. Die Machbarkeitsstudie enthält umfangreiche Ausführungen zu den beabsichtigten Maßnahmen in der Wieseckau. Unter anderem heißt es dort:

„Die Wieseck-Aue bildet wegen ihrer Lage im Stadtgebiet, der guten Anbindung an das Stadtzentrum und die umliegenden Wohngebiete sowie der landschaftsräumlichen Verknüpfung ... einen sehr guten Standort für eine Landesgartenschau ... Die Wieseck-Aue genießt als innerstädtisches Grün- und Naherholungsgebiet einen hohen Stellenwert. Sie wird von Fußgängern und Radfahrern, Kleingärtnern und Freizeitsportlern genutzt. Einige Bereiche ... sind einem hohen Nutzungsdruck ausgesetzt. Gleichzeitig beherbergt die Wieseck-Aue mit ihren Feuchtwiesen, Wasserflächen und Uferbereichen hochrangige ... Schutzgebiete und stellt ein exklusives Nahrungs- und Brut-habitat der Avifauna dar.“

Durch auf Nachhaltigkeit bedachte Sanierungs-, Schutz- und Gestaltungsmaßnahmen im Rahmen der Landesgartenschau soll diese scheinbar unver-einbare ‚Doppelnutzung‘ durch eine zielgerechte Gestaltung möglich werden

...

Bisher übernutzte und sanierungsbedürftige Bereiche sollen umgestaltet werden. Von intensiv gestalteten Bereichen der Landesgartenschau gelangt man in die extensiv bewirtschafteten Bereiche und geschützten Feuchtwiesen außerhalb der Kernzone.“

Die Hessische Landesregierung hat durch Kabinettsbeschluss vom 17.3.2008 auf dieser Grundlage entschieden, die Landesgartenschau 2014 an die Stadt Gießen zu vergeben.

Daraufhin beschloss die Stadtverordnetenversammlung am 8.5.2008 (STV/1621/2008), mit der Fördergesellschaft für Landesgartenschauen in Hessen und Thüringen einen Durchführungsvertrag zur Durchführung der Landesgartenschau 2014 abzuschließen. Es wurde für 2008 eine außerplanmäßige Ausgabe in Höhe von 100.000 € beschlossen. Der Magistrat wurde mit der Ausarbeitung eines Gesamtkostenplans beauftragt.

Am 12.5.2010 (STV/2991/2010) beschloss die Stadtverordnetenversammlung, ein Landschaftsarchitekturbüro aus Berlin mit den weiteren landschaftsarchitektonischen Planungen für den Bereich der Wieseckau zu beauftragen. In diesem Zusammenhang nahm sie die Planungen des Büros ausdrücklich zur Kenntnis.

Am gleichen Tag beschlossen die Stadtverordneten (STV/3008/2010) die Investitionskosten zur Landesgartenschau als „gedeckeltes Budget“ mit einem maximalen Volumen von 21,4 Mio. € ohne Anrechnung von Zuweisungen und Zuschüssen.

Am 1.7.2010 beschloss die Stadtverordnetenversammlung die Gründung der Landesgartenschau Gießen 2014 GmbH (STV/3094/2010).

Am 26.7.2010 wurde der Durchführungsvertrag geschlossen. Am 24.8.2010 wurde der Gesellschaftsvertrag der Landesgartenschau Gießen 2014 GmbH beurkundet. Gesellschafter sind die Stadt zu 80% und die Fördergesellschaft Landesgartenschauen Hessen und Thüringen GmbH zu 20%.

Am 9.9.2010 beschloss die Stadtverordnetenversammlung eine Ausfallbürgschaft in Höhe von 9 Mio. € zugunsten der Landesgartenschau Gießen 2014 GmbH (STV/3222/2010).

Am 1.9.2011 beschloss die Stadtverordnetenversammlung den Entwurfsplan zur Landesgartenschau 2014 im Bereich der Wieseckau einschließlich der einzelnen Projekte und die Investitionskosten für die Landesgartenschau

(STV/235/2011). Aus der Anlage 1 zu der Vorlage geht der Zustand der Wieseckaue nach Verwirklichung der Baumaßnahmen hervor. Sie enthält vorhandene und geplante Bäume, stellt jedoch nicht dar, wo Bäume gefällt werden. Auch die Entwurfserläuterungen (Anlage 2) und die Darstellung der Bauabschnitte (Anlage 3) nehmen zu diesem Thema nicht Stellung.

II.

Das Rechtsamt hat den Auftrag, die rechtliche Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu prüfen. Dabei geht es davon aus, dass das Bürgerbegehren angesichts der Bedeutung der Landesgartenschau für die Stadtentwicklung, der ausführlichen öffentlichen Diskussion mit überregionaler Resonanz und nicht zuletzt angesichts der zahlreichen Unterschriften unter das Begehren eine wichtige Angelegenheit der Stadt im Sinne des § 8b Abs. 1 HGO darstellt<sup>1</sup>.

### A. Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

#### 1. Formale Voraussetzungen

Ob das Bürgerbegehren schriftlich von einer ausreichenden Zahl von Unterzeichnern eingereicht ist, lässt sich derzeit nicht beurteilen.

#### 2. § 8b Abs. 2 Nr. 4 HGO

Von den Ausschlussstatbeständen des § 8b Abs. 2 HGO kommt allein in Betracht, dass die zweite Frage die Haushaltssatzung betreffen und deshalb unzulässig sein könnte.

Für die Auslegung einer in einem Bürgerbegehren gestellten Frage kommt es darauf an, wie sie die Bürger und die gemeindlichen Gremien als Adressaten des Begehrens verstehen müssen<sup>2</sup>. Die Fragestellung muss bei einer allein

---

<sup>1</sup> vgl. Hannappel/Meireis, Leitfaden für die Vorbereitung und Durchführung von Volksbegehren und Bürgerbegehren im Lande Hessen, Ausgabe 1997, Rz. 88; Spies, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, 1999, S. 200; Frotscher/Knecht DöV 2005, 797, 799

<sup>2</sup> VGH Kassel Ur. v. 28.10.1999 – 8 UE 3683/97 -, HSGZ 2000, 143; VG Karlsruhe Beschl. v. 7.7.2010 – 8 K 1363/10 -; Spies, a.a.O., S. 164

am objektiven Empfängerhorizont orientierten Auslegung ohne Auslegungsspielräume eindeutig und zweifelsfrei feststehen<sup>3</sup>.

Die Stadt soll für die Landesgartenschau keine Darlehen aufnehmen oder Sicherheiten stellen dürfen, für deren Erfüllung neue Schulden gemacht werden müssten. Die Haushaltssatzung enthält u.a. den Gesamtbetrag der Einnahmen und Ausgaben, der Kredite für Investitionen und den Höchstbetrag der Kassenkredite (§ 94 Abs. 2 HGO). Der Haushaltsplan enthält die Ermächtigung für Ausgaben und Kreditaufnahmen, verpflichtet den Magistrat jedoch nicht dazu (§ 96 Abs. 1 HGO).

Das Bürgerbegehren zielt jedoch darauf ab, ihm bestimmte Kreditaufnahmen, zu denen ihn der Haushaltsplan ermächtigt, zu untersagen. Allerdings gilt für den Haushalt das Prinzip der Gesamtdeckung. Das bedeutet, dass die Darlehensaufnahme nicht auf bestimmten Zwecke begrenzt ist, sondern allgemein der Finanzierung von Ausgaben dient, zu denen der Haushalt ermächtigt. Daraus folgt, dass jede Ausgabe zu einem bestimmten Anteil kreditfinanziert ist. Wenn also das Bürgerbegehren die Kreditaufnahme zugunsten der Landesgartenschau untersagen will, will es damit die Landesgartenschau insgesamt untersagen. Denn eine nicht kreditfinanzierte Landesgartenschau wäre nur möglich, wenn die Stadt gar keine Kredite aufnehmen würde. Das ist jedoch auf Grund der wirtschaftlichen Situation der Stadt ausgeschlossen.

Für diese Auslegung spricht auch der Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens. Der Vorschlag berücksichtigt nicht die Möglichkeit, dass die Landesgartenschau auch ohne Fällungen und mit neuer Finanzplanung durchgeführt werden könnte. Dies würde wegen der komplett erforderlichen Umpfung zu beträchtlichen Mehraufwendungen führen. Indem der Kostendeckungsvorschlag dies nicht berücksichtigt, unterstellt er, dass die Landesgartenschau nicht stattfindet, wenn der angestrebte Bürgerentscheid Erfolg hat. Damit tritt klar zutage, dass die Stadt zumindest durch den zweiten Teil des Bürgerbegehrens zur Absage der Landesgartenschau gezwungen werden soll.

Insoweit besteht auch kein Auslegungsspielraum.

---

<sup>3</sup> VGH Kassel Beschl. v. 5.10.2007 – 8 TG 1562/07 -; Spies, a.a.O., S. 165

§ 8b Abs. 2 Nr. 4 HGO erklärt nicht jedes Bürgerbegehren für unzulässig, das Auswirkungen auf den Haushalt hat. Nicht jede als Konsequenz aus einem Bürgerentscheid erforderliche Änderung des Haushaltsplans lässt den Bürgerentscheid unzulässig werden<sup>4</sup>. Das folgt schon daraus, dass es mit einem Kostendeckungsvorschlag verbunden sein muss (§ 8b Abs. 3 HGO). Denn diese Forderung des Gesetzgebers ist nur dann sinnvoll, wenn er voraussetzt, dass ein Bürgerbegehren zulässigerweise haushaltsrelevant sein kann.

§ 8b Abs. 2 Nr. 4 HGO will verhindern, dass die Stadtverordneten in ihrer Kompetenz eingeschränkt werden, über die Politik des Magistrats insgesamt, wie sie im Haushaltsplan im Ganzen zum Ausdruck kommt, abzustimmen<sup>5</sup>. Das vorliegende Bürgerbegehren richtet sich jedoch ersichtlich lediglich gegen ein zwar wesentliches Projekt des Magistrats, das sich auch im Haushaltsplan ablesen lässt, das aber dennoch nur einen kleinen Ausschnitt der finanzwirksamen Aktivitäten der Stadt ausmacht. Dagegen spricht auch nicht, dass Spies<sup>6</sup> Entscheidungen der Stadt für nicht durch Bürgerbegehren anfechtbar hält, durch die die Stadt gezwungen werden soll, Haushaltstitel auszunutzen. Denn im vorliegenden Fall soll die Stadt gezwungen werden, bestimmte Haushaltstitel, die auszunutzen sie nicht rechtlich verpflichtet ist, nicht weiter auszunutzen.

Unzulässig ist also nur ein Bürgerbegehren, das ausschließlich auf die Änderung des Haushalts abzielt<sup>7</sup>. Im vorliegenden Fall erfordert das Bürgerbegehren noch nicht einmal eine Änderung des Haushaltsplans. Es würde genügen, wenn der Magistrat darauf verzichten würde, bestimmte Ausgabentitel zu nutzen, was auch ohne Änderung des Plans möglich wäre.

Soweit mit dem zweiten Teil des Bürgerbegehrens der Stadt verboten werden soll, für die Landesgartenschau Sicherheiten zu stellen, richtet sich das Bürgerbegehren nicht gegen die Durchführung der Landesgartenschau. Es betrifft aber auch insoweit nicht die Haushaltssatzung.

---

<sup>4</sup> Bennemann, KVR, § 8b HGO Rz. 41

<sup>5</sup> Ritgen NVwZ 2000, 129, 135

<sup>6</sup> a.a.O., S. 214

<sup>7</sup> Bennemann, a.a.O., Rz. 41, 42; Hannappel/Meireis, a.a.O., Rz. 93

Es hat zwar Auswirkungen auf den Haushalt, wenn vorgesehene Sicherheiten nicht gestellt werden, weil dann Rückstellungen in Höhe des Ausfallrisikos nicht gestellt werden müssen. Aber auch hier ist maßgeblich, dass sich das Begehren nicht auf eine Änderung der Haushaltspolitik der Stadt, sondern gegen ein bestimmtes Projekt richtet.

### 3. Fristen (§ 8b Abs. 3 HGO)

Würde sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung richten, müsste es innerhalb von acht Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses mit der erforderlichen Anzahl an Unterschriften vorliegen (§ 8b Abs. 3 HGO).

#### a) Erster Teil des Bürgerbegehrens

##### aa) kassatorischer Charakter der Fragestellung

Was die Fällung von Bäumen betrifft, könnte sich das Begehren gegen den Beschluss vom 1.9.2011 richten.

In der beschlossenen Vorlage sind in den Anlagen der Endzustand der Wie-seckkaue und die Bauabschnitte dargestellt. In ihnen wird zwar nicht kenntlich gemacht, dass Bäume gefällt werden müssen, um den Endzustand zu erreichen. Auch die Vorlage erwähnt diesen Umstand nicht. Die Anlage zu dem Beschluss, aus der dieser Umstand hervorgeht, war im Parlamentsinformationssystem der Stadt auch nicht öffentlich gestellt.

Das ändert jedoch nichts an dem objektiven Befund. Der Endzustand lässt sich nur erreichen, wenn Fällungen vorgenommen werden. Der Beschluss lässt sich also nur verwirklichen, wenn die Fällungen, gegen die sich der erste Teil des Bürgerbegehrens richtet, vollzogen werden. Also beinhaltet der Beschluss auch, dass die Bäume, die dem Endzustand im Wege stehen, gefällt werden. Er ist in dieser Form bekanntgegeben. Diese Beschlussfassung ist zwar kein Musterbeispiel für transparentes Verwaltungshandeln, lässt sich aber nicht anders verstehen. Also richtet sich der erste Teil des Bürgerbegehrens gegen einen Stadtverordnetenbeschluss.

Das Bürgerbegehren richtet sich nicht gegen den Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan „Wieseckau“ vom 6.10.2011. Der Aufstellungsbeschluss begrenzt lediglich den Geltungsbereich des künftigen Bebauungsplans, ohne inhaltliche Aussagen zu treffen. Im Aufstellungsbeschluss angegebene Planungsziele können sich während des Verfahrens ohne weiteres ändern<sup>8</sup>. Der Plan soll nach der Begründung des Aufstellungsbeschlusses das Baurecht für die aus Anlass der Landesgartenschau errichteten baulichen Anlagen über die Landesgartenschau hinaus sichern. Die Baumfällungen sind nicht Thema des Aufstellungsbeschlusses. Abgesehen davon kann sich ein Bürgerbegehren ohnehin nicht gegen einen Bebauungsplan richten, der lediglich ein Angebotsplan ist. Denn ein solcher Plan verpflichtet nicht zum Vollzug<sup>9</sup>.

#### bb) nicht ausdrücklich benannter Stadtverordnetenbeschluss

Das Bürgerbegehren richtet sich jedoch ausweislich seiner Begründung nicht gegen einen Stadtverordnetenbeschluss. Bereits daraus könnte seine Unzulässigkeit in Bezug auf den ersten Teil folgen.

Der VGH Kassel<sup>10</sup> verlangt, dass ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Stadtverordnetenbeschluss richtet, dies eindeutig erkennen lassen muss. Das begründet er allein damit, dass ein solches Begehren fristgebunden ist. Er lässt offen, was rechtlich daraus folgt, wenn sich ein Bürgerbegehren nicht ausdrücklich gegen einen Stadtverordnetenbeschluss richtet. Daraus könnte allenfalls folgen, dass ein solches Bürgerbegehren immer initiatorisch und damit nicht fristgebunden wäre. Ein solches Resultat wird dem Sinn und Zweck der Frist des § 8b Abs. 3 Satz 1 HGO nicht gerecht.

Dementsprechend ist der VGH Kassel auf diese Rechtsprechung nicht mehr zurückgekommen. Er stellt statt dessen inzwischen ausdrücklich fest, dass auch solche Bürgerbegehren der Ausschlussfrist unterliegen, die eine inhaltlich von einem Beschluss abweichende Regelung anstreben. Es kommt allein

<sup>8</sup> Gierke in Brügelmann, BauGB, § 2 Rz. 41

<sup>9</sup> das übersieht das VG Gießen Beschl. v. 11.6.2008 – 8 E 2131/07 -, HSGZ 2009, 25

<sup>10</sup> Beschl. v. 15.11.1999 – 8 TZ 3237/99 -, HSGZ 2000, 234; ebenso Berghäuser HSGZ 2004, 243, 244

darauf an, ob sich das Bürgerbegehren der Sache nach gegen einen Stadtverordnetenbeschluss richtet<sup>11</sup>.

Also ist das Bürgerbegehren nicht allein deshalb unzulässig, weil es sich gegen einen Stadtverordnetenbeschluss richtet, ohne dies ausdrücklich offenzulegen<sup>12</sup>.

### cc) Fristablauf

Bei in öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüssen, die nicht – wie etwa Satzungen - aufgrund einer Rechtsvorschrift (§ 5 Abs. 3 HGO) gesondert bekanntmachungsbedürftig sind, gilt als Bekanntmachungszeitpunkt im Sinne des § 8b Abs. 3 Satz 1 HGO das Datum der Feststellung des Abstimmungsergebnisses<sup>13</sup>. Das Bürgerbegehren ist also unzulässig, weil seit der Feststellung des Abstimmungsergebnisses über den Antrag am 1.9.2011, gegen den es sich der Sache nach richtet, mehr als acht Wochen vergangen sind.

Das könnte nur dann anders zu betrachten sein, wenn eine Wiedereinsetzung in die Frist des § 8b Abs. 3 Satz 1 HGO in Betracht käme. Wiedereinsetzung in den vorigen Stand ist bei unverschuldeter Fristversäumnis zu gewähren (§ 32 Abs. 1 HVwVfG). In die Frist des § 8b Abs. 3 Satz 1 HGO kann jedoch nicht wieder eingesetzt werden, da es sich um eine Ausschlussfrist handelt (§ 32 Abs. 5 HVwVfG)<sup>14</sup>.

Selbst wenn Wiedereinsetzung in die Frist möglich wäre, würde dies nicht dazu führen, dass die versäumte Frist eingehalten werden könnte.

---

<sup>11</sup> VGH Kassel Beschl. v. 13.7.2004 – 8 TG 1067/04 -, HSGZ 2004, 418; ebenso OVG Münster Ur. v. 28.1.2003 – 15 A 203/02 -, HSGZ 2003, 221; OVG Magdeburg Beschl. v. 2.6.2009 – 4 L 231/07 -, LKV 2009, 525; VG Gießen Ur. v. 11.6.2008 – a.a.O.; Lange LKRZ 2009, 161, 164; Spies, a.a.O., S. 180

<sup>12</sup> ebenso OVG Münster, a.a.O., VG Karlsruhe Beschl. v. 7.7.2010 – 8 K 1363/10 -; VG Darmstadt Beschl. v. 11.5.2009 – 3 K 2471/06 -; Hannappel/Meireis, a.a.O., Rz. 112; Meyer HSGZ 2006, 319

<sup>13</sup> VG Frankfurt Beschl. v. 7.8.2007 – 7 G 1324/07 -, HSGZ 2007, 329; Bennemann, a.a.O., Rz. 61; Spies, a.a.O., S. 186; Hannappel/Meireis, a.a.O., Rz. 125

<sup>14</sup> OVG Münster Ur. v. 28.1.2003, a.a.O. für das entsprechende nordrhein-westfälische Landesrecht; OVG Magdeburg Beschl. v. 2.6.2009 – 4 L 231/07 – für das entsprechende sachsen-anhaltinische Landesrecht; Bennemann, a.a.O., Rz. 66; Spies, a.a.O., S. 186

Ein verschuldetes Fristversäumnis der Initiatoren des Bürgerbegehrens könnte deshalb ausgeschlossen sein, weil aus dem Beschluss vom 1.9.2011 die beabsichtigten Baumfällungen nicht unmittelbar für die Öffentlichkeit erkennbar hervorgegangen sind. Das kann im folgenden unterstellt werden, da es im Ergebnis nicht darauf ankommt.

Die Absicht, für die Durchführung der Landesgartenschau in der Wieseckau Bäume fällen zu lassen, ist erstmals durch die Presseberichterstattung vom 15.10.2011<sup>15</sup> öffentlich bekannt geworden, ohne dass man nähere Nachforschungen hätte betreiben müssen. Damit wäre das Hindernis zur Einhaltung der Frist spätestens zu diesem Zeitpunkt weggefallen. Zu diesem Zeitpunkt wäre die damals gültige Frist des § 8b Abs. 3 Satz 1 HGO a.F. von sechs Wochen ausgelaufen gewesen.

In diesem Fall hätten die Initiatoren jedoch innerhalb von zwei Wochen nach den Presseberichten und dem damit verbundenen öffentlichen Bekanntwerden der beabsichtigten Baumfällungen zum einen den Wiedereinsetzungsantrag stellen und zum zweiten das Bürgerbegehren mit allen Unterschriften einreichen müssen (§ 32 Abs. 2 HVwVfG)<sup>16</sup>. Diese Frist wäre am 31.10.2011 ausgelaufen (§ 31 Abs. 3 HVwVfG).

#### dd) Änderung der Verhältnisse

Nach Ablauf der Ausschlussfrist kann ein Bürgerbegehren unabhängig von einer erneuten Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung dann als unbefristetes initiatorisches Bürgerbegehren zulässig sein, wenn sich die entscheidungserheblichen tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse so unvorhersehbar und grundlegend geändert haben und dadurch eine so völlig neue Sachlage entstanden ist, dass ein früherer Beschluss der Stadtverordnetenversammlung nicht mehr als eine von deren Willen getragene Regelung

---

<sup>15</sup> Gießener Anzeiger vom 15.10.2011

<sup>16</sup> Schon daran lässt sich erkennen, dass der Gesetzgeber 3 8b Abs. 3 Satz 1 HGO als Ausschlussfrist versteht, weil er sonst für die Wiedereinsetzung längere Fristen vorgesehen hätte. Aber selbst wenn diese Frist acht Wochen betragen würde, wäre sie am 12.12.2011 verstrichen gewesen, ohne dass die versäumte Handlung, nämlich das Einreichen eines Bürgerbegehrens mit einer ausreichenden Anzahl von Unterschriften, nachgeholt gewesen wäre.

des sich nunmehr völlig verändert darstellenden Problembereichs angesehen werden kann<sup>17</sup>.

Eine solche Änderung der tatsächlichen Verhältnisse könnte darin zu sehen sein, dass erst nach dem Stadtverordnetenbeschluss vom 1.9.2011 transparent geworden ist, dass die Neugestaltung der Wieseckaue keineswegs nur mit der Neuanpflanzung, sondern auch mit der Fällung von Bäumen verbunden sein wird. Darin liegt jedoch keine Änderung der tatsächlichen Verhältnisse. Vielmehr sind die Verhältnisse gleich geblieben. Statt dessen sind die zwangsläufigen Konsequenzen des Beschlusses erst später in das öffentliche Bewusstsein gedrungen<sup>18</sup>.

## b) Zweiter Teil des Bürgerbegehrens

### aa) kassatorischer Charakter der Fragestellung

Wie bereits festgestellt<sup>19</sup>, lässt sich der zweite Teil des Bürgerbegehrens nur so verstehen, dass die Landesgartenschau 2014 nicht stattfinden soll, weil für sie zwangsläufig Darlehen aufgenommen und damit Schulden gemacht werden müssen.

Die Stadtverordnetenversammlung hat bereits am 8.5.2008 beschlossen, dass ein Durchführungsvertrag für die Landesgartenschau geschlossen werden soll. Sie hat danach weitere Beschlüsse gefasst, die die Durchführung der Landesgartenschau und ihr Budget betreffen. Diese Beschlüsse würden gegenstandslos, wenn nunmehr beschlossen würde, dass die Stadt keine Darlehen für die Landesgartenschau aufnehmen dürfte.

Die Stadtverordnetenversammlung hat auch bereits am 9.9.2010 eine Ausfallbürgschaft in Höhe von 9 Mio. € zugunsten der Landesgartenschau Gießen 2014 GmbH beschlossen. Also richtet sich der zweite Teil des Bürgerbegehrens auch insoweit gegen einen Stadtverordnetenbeschluss, als das Verbot gefordert wird, für die Landesgartenschau Sicherheiten zu stellen.

<sup>17</sup> VGH Kassel Beschl. v. 13.7.2004, a.a.O.; VG Leipzig Urf. v. 12.6.2007 – 6 K 286/07 -

<sup>18</sup> zu den Konsequenzen s.o.S. 10

<sup>19</sup> s.o.S. 5

Dass das Bürgerbegehren diese Beschlüsse nicht ausdrücklich nennt, ist für die Beurteilung seiner Zulässigkeit unerheblich<sup>20</sup>.

#### bb) Änderung der Verhältnisse

Eine Änderung der Verhältnisse könnte jedoch dann bestehen, wenn sich die Finanzlage der Stadt seit den Beschlüssen zur Landesgartenschau erheblich verschlechtert hat.

Aus den Verfügungen des RP Gießen zur Genehmigung der Haushalte geht hervor, dass es der Stadt in den Jahren 2007/08 unter der kameralen Haushaltswirtschaft jeweils gelungen ist, Überschüsse zu erwirtschaften. Seit Einführung der doppelten Buchführung hat sich das Defizit im Jahresergebnis 2009 auf 12,0 Mio. € und 2010 auf 22,2 Mio. € belaufen. Dementsprechend verlangt das RP seit 2009 ein Haushaltssicherungskonzept. Die – allerdings mit erheblichen Unsicherheiten behaftete – Finanzplanung sieht jährliche Defizite im Ergebnishaushalt vor, die sich auf einen Betrag von über 30 Mio. € einpendeln.

Ferner hat das RP Gießen der Stadt durch Verfügung vom 17.11.2011 aufgegeben, die Neuverschuldung auf 17,4 Mio. € zu begrenzen.

Vor diesem Hintergrund könnte der zweite Teil des Bürgerbegehrens dann als initiatorisch zu betrachten sein, wenn es seit dem Grundsatzbeschluss in einem solchen Ausmaß neue Erkenntnisse zur Finanzlage der Stadt gibt, dass die Überlegungen, die Landesgartenschau durchzuführen, ein unbestelltes Feld<sup>21</sup> betreffen.

Die Stadtverordnetenversammlung hat trotz der unverändert schlechten Finanzlage ihre Planungen zur Landesgartenschau 2014 zuletzt durch den Beschluss vom 1.9.2011 kontinuierlich vorangetrieben. Sie hat am 15.12.2011 nach dem Beschluss über den Haushaltsplan einen Antrag auf Absage der Landesgartenschau zurückgewiesen (STV/473/2011). Daraus folgt, dass die Stadtverordnetenversammlung das Feld der Landesgarten-

---

<sup>20</sup> s.o.S. 8

<sup>21</sup> OVG Münster, a.a.O.; VGH Kassel Beschl. v. 13.7.2004 -, a.a.O.

schau auch nach der aktuellen Entwicklung der städtischen Finanzen weiter bestellt hat.

Die Entwicklung der städtischen Finanzen führt also nicht dazu, dass die gefassten Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung zur Landesgartenschau, insbesondere der Grundsatzbeschluss vom 8.5.2008, nicht mehr Gegenstand des Bürgerbegehrens sind. Vielmehr ergibt sich aus der aktuellen Beschlusslage, dass das Projekt in Kenntnis der Finanzlage weiter verfolgt worden ist. Mithin ist auch der zweite Teil des Bürgerbegehrens als verfristetes kassatorisches Begehren anzusehen.

#### cc) Kassation des Beschlusses vom 16.12.2011 (STV/473/2011)

Die Fraktion der Linkspartei hatte zur Stadtverordnetensitzung am 15.12.2011 u.a. beantragt, den Magistrat aufzufordern, die Landesgartenschau 2014 abzusagen (STV/473/2011). Diesen Antrag hat die Stadtverordnetenversammlung nach Mitternacht, also am 16.12.2011 abgelehnt. Die Ablehnung dieses Antrags könnte die Frist für ein Bürgerbegehren gegen die Landesgartenschau 2014 neu in Gang gesetzt haben. Sie würde, da das Bürgerbegehren erst nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung der HGO und anderer Gesetze (HGOÄndG 2011) vom 16.12.2011 (GVBl I S. 786) eingereicht würde, acht Wochen betragen (Art. 15 Abs. 4 HGOÄndG 2011) und damit am 10.2.2012 enden.

Bennemann<sup>22</sup> hält diesen Weg für zulässig, wenn der Antrag nach längerer Zeit gestellt und damit eine neue politische Initiative darstellen würde<sup>23</sup>. Davon kann hier jedoch keine Rede sein. Der Grundsatzbeschluss für die Landesgartenschau ist zwar mittlerweile 3½ Jahre her. Seitdem hat die Stadtverordnetenversammlung jedoch mehrere Ausführungsbeschlüsse gefasst, zuletzt am 1.9.2011. Der Antrag der Fraktion der Linkspartei ist also keine neue politische Initiative. Erschöpft sich also ein Stadtverordnetenbeschluss darin, einen auf die Änderung früherer Beschlüsse gerichteten Sachantrag abzulehnen, wird die Frist des § 8b Abs. 3 Satz 1 HGO nicht neu in Gang

---

<sup>22</sup> a.a.O., Rz. 66b

<sup>23</sup> vgl. auch Spies, a.a.O., S. 182

gesetzt<sup>24</sup>. Anderes kann nur gelten, wenn die Stadtverordneten das Feld dieses Grundsatzbeschlusses seit längerer Zeit nicht mehr beackert haben.

Spies<sup>25</sup> vertritt mit bedenkenswerten Argumenten die Auffassung, dass bei mehrstufigen, sich immer weiter konkretisierenden Planungen jede Planungsstufe bürgerentscheidsfähig ist, und zwar auch dann, wenn das Bürgerbegehren die Planung insgesamt in Frage stellt. Dieser Auffassung ist die bisherige Rechtsprechung<sup>26</sup> zwar nicht gefolgt. Die Argumente sind jedoch deshalb bedenkenswert, weil zumindest in den Bauleitplanverfahren auch die Stadtverordnetenversammlung auf jeder Planungsstufe berechtigt ist, von der Planung insgesamt Abstand zu nehmen (§ 1 Abs. 3 BauGB).

So ließe sich jedoch allein begründen, dass maßgeblicher Anknüpfungspunkt für die Fristberechnung nicht der erste Grundsatzbeschluss vom 8.5.2008, sondern der Beschluss vom 1.9.2011 ist, der das Wettbewerbsergebnis beinhaltet. Seit dessen Bekanntmachung ist die Frist des § 8b Abs. 3 Satz 1 HGO jedoch abgelaufen.

Aber auch Spies<sup>27</sup> befasst sich nur mit Beschlüssen, die positiv die bisherigen Planungen bestätigen, und nicht mit bloß negatorischen Beschlüssen, durch die Anträge, die Planung aufzugeben, abgelehnt werden. Fristgerecht könnte sich das Bürgerbegehren allein gegen einen solchen negatorischen Beschluss, nämlich den vom 16.12.2011 richten.

Aber selbst wenn der zweite Teil des Bürgerbegehrens fristgerecht eingegangen wäre, könnte er nur isoliert ohne den ersten Teil zugelassen werden.

Die Streichung eines unzulässigen Teils eines Bürgerbegehrens ist aber nur dann zulässig, wenn darin keine inhaltliche Veränderung im Sinne einer re-

---

<sup>24</sup> OVG Münster Beschl. v. 28.1.2003, a.a.O.

<sup>25</sup> a.a.O., S. 184

<sup>26</sup> so insbesondere VG Gießen Urt. v. 11.6.2008, a.a.O.; VG Karlsruhe Beschl. v. 7.7.2010 – 8 K 1363/10 –; dem VGH Mannheim als Berufungsinstanz (Beschl. v. 30.9.2010 – 1 S 1722/10 – , DVBl 2010, 1440) reichte nicht aus, wenn der Grundsatzbeschluss die Ausgestaltung des Vorhabens noch weitgehend offen lässt

<sup>27</sup> a.a.O.

lativierenden Abschwächung, sondern nur eine isolierte Reduzierung der Fragestellung um eine selbständige Teilfrage liegt<sup>28</sup>.

Das Bürgerbegehren lässt schon in seiner Gestaltung keine Trennung der beiden Fragen zu. Zwar lassen sich die Fragen logisch trennen. Die Gestaltung des Antragsschreibens bringt durch die einheitliche Rahmung der beiden Fragen jedoch deutlich zum Ausdruck, dass beide Fragen als Einheit verstanden werden sollen. Sie werden von den Bürgern auch einheitlich und nicht getrennt unterschrieben.

Der Wegfall des Baumfällverbots würde das Anliegen, die Landesgartenschau abzusagen, relativieren. Denn die Baumfällungen in der Wieseckau werden vom Magistrat zum großen Teil als Maßnahmen eines Parkpflegewerks betrachtet, die ohnehin hätten durchgeführt werden müssen. Eine Absage der Landesgartenschau allein würde Baumfällungen in der Wieseckau zu Zwecken der Parkgestaltung also nicht verhindern, sondern allenfalls reduzieren. Also lässt sich der erste Teil des Bürgerbegehrens nicht streichen, ohne dass der zweite Teil des Begehrens abgeschwächt würde. Daraus folgt, dass das Bürgerbegehren selbst dann verfristet wäre, wenn der zweite Teil als gegen den Beschluss vom 16.12.2011 gerichtet angesehen würde.

Dasselbe Ergebnis gilt auch für den Fall, dass der zweite Teil des Bürgerbegehrens sich dagegen richten würde, dass die Stadtverordnetenversammlung am 15.12.2011 im Rahmen der Haushaltsberatungen ein Antrag abgelehnt hat, die Kosten der Landesgartenschau durch Einsparungen von anderen Haushaltsmitteln zu decken. Auch hier könnte die Ablehnung dieses Antrags allein die Frist für den zweiten Teil des Bürgerbegehrens in Gang gesetzt haben.

#### dd) Bekanntmachung der Beschlüsse vom 8.5.2008 und 9.9.2010

Da auch hier die Beschlüsse in öffentlicher Sitzung gefasst wurden und keine Rechtsvorschrift für sie eine besondere Bekanntmachung vorschreibt, gilt auch hier das Datum der Beschlussfassung als Fristbeginn. Da seitdem mehr

---

<sup>28</sup> vgl. VGH Kassel Beschl. v. 17.11.2008 – 8 B 1806/08 -, HSGZ 2009, 91

als acht Wochen verstrichen sind, ist auch im zweiten Teil das Bürgerbegehren wegen Fristablaufs unzulässig<sup>29</sup>.

#### 4. Kostendeckungsvorschlag

Ein Bürgerbegehren muss einen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Der Kostendeckungsvorschlag des vorliegenden Bürgerbegehrens beschränkt sich auf die Darlegung, dass es zu Einsparungen führe. Wie oben bereits festgestellt<sup>30</sup>, ist diese Darlegung nur dann richtig, wenn die Landesgartenschau nicht durchgeführt wird.

Das ist unschädlich, da sich das Bürgerbegehren zumindest im zweiten Teil gegen die Durchführung der Veranstaltung richtet. Das heißt, der Kostendeckungsvorschlag muss nicht zu den Mehrkosten Stellung nehmen, die entstünden, wenn die Landesgartenschau auch bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens durchgeführt würde. In Fällen, in denen eine bereits beschlossene und im Haushalt berücksichtigte Maßnahme durch das Bürgerbegehren unterbunden wird, ist ein detaillierter Kostendeckungsvorschlag nicht erforderlich<sup>31</sup>.

Allerdings berücksichtigt der Kostendeckungsvorschlag nicht, dass der Stadt die Einnahmen aus den Eintrittsgeldern für die Landesgartenschau entgehen, und dass sie die Fördergelder zurückzahlen müssen, die sie im Hinblick auf die geplante Durchführung der Landesgartenschau bereits erhalten hat. Ferner müssten laufende Aufträge storniert werden, so dass der Stadt Aufwendungen entstehen, die durch keine Gegenleistung gedeckt sind.

Würde die Landesgartenschau durchgeführt, rechnet die Stadt nach dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 12.5.2010 (STV/3008/2010) in der Wieseckau mit Investitionskosten in Höhe von 11,4 Mio. €. Hinzu kommen die Kosten des Durchführungshaushalts, die sich auf 9,0 Mio. € belaufen (STV/3008/2010).

---

<sup>29</sup> s.o.S. 9

<sup>30</sup> s.o.S. 5

<sup>31</sup> Bennemann, a.a.O., Rz. 95

Dem stehen gegenüber Fördermittel des Landes in Höhe von 3,3 Mio. € und kalkulierte Einnahmen in Höhe von 5,6 Mio. € und die Sponsorengelder und Standmieten in Höhe von 0,8 Mio. €.

Per Saldo sind also 10,7 Mio. € zu finanzieren, wenn die Landesgartenschau plangemäß durchgeführt würde.

Findet die Landesgartenschau nicht statt, bestehen die Kosten nach einer Grobkalkulation des Landesgartenschaubüros des Magistrats in 0,5 Mio. € für den Durchführungshaushalt der Landesgartenschau Gießen 2014 GmbH, dem Planungshonorar in Höhe von 1,0 Mio. € und zurückzuzahlenden Fördermitteln in Höhe von 0,3 Mio. €. Hinzu kommen die bereits angefallenen Kosten, die nach Angaben der Kämmerei bis zum 15.11.2011 etwa 3,1 Mio. € betragen.

Per Saldo betragen die Kosten der Stadt nach einer überschlägigen Kalkulation also 4,9 Mio. €, wenn die Landesgartenschau in nächster Zeit abgesagt werden würde.

Der haushaltsrelevante Einspareffekt bei einer Absage der Landesgartenschau ist bei einer überschlägigen Berechnung also evident.

Der Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens ist zwar sehr knapp gehalten und enthält nicht einmal den Versuch eines Nachweises, dass der behauptete Einspareffekt tatsächlich eintritt. Allerdings setzt der Nachweis auch das Wissen um die bisher getätigten Ausgaben der Stadt und um die Kosten voraus, die auf bereits erteilte Aufträge entfallen, die von Bürgern nicht ohne weiteres verlangt werden können.

Bleiben die Kosten des Bürgerbegehrens nachweisbar hinter den Kosten der städtischen Planung zurück, ist daher ein Kostendeckungsvorschlag nicht notwendig<sup>32</sup>. Das gilt auch dann, wenn der Nachweis nicht im Bürgerbegehren selbst geführt wird. Denn bei der Forderung nach dem Kostendeckungs-

---

<sup>32</sup> VGH Mannheim Urt. v. 25.10.1976 – I 561/76 -, ESVGH 27,73; Birkenfeld, Kommunalrecht Hessen, 5. Aufl. 2011, Rz. 287; Spies, a.a.O., S. 173; Hannappel/Meireis, a.a.O., Rz. 134; Offensichtlichkeit verlangen VG Düsseldorf Urt. v. 15.10.2008 – 1 K 332/08 -; VG Oldenburg Beschl. v. 21.2.2005 – 2 B 392/05 -, KommJur 2005, 341

vorschlag in § 8b Abs. 3 HGO geht es nicht darum, dem Bürger l'art pour l'art eine intellektuelle Leistung abzuverlangen, sondern sicherzustellen, dass die Bürger, die das Bürgerbegehren unterschreiben, sich über die finanziellen Konsequenzen ihres Anliegens bewusst sind.

Wenn also das Bürgerbegehren in Übereinstimmung mit den feststellbaren Tatsache davon ausgeht, dass es Einsparungen bringt, ist es nicht deshalb unzulässig, weil diese Behauptung nicht mit Zahlen untermauert ist. Das gilt insbesondere dann, wenn sich diese Zahlen nur unter Schwierigkeiten ermitteln lassen.

III.

Das Bürgerbegehren ist also unzulässig, weil es sich gegen Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vom 8.5.2008 und 1.9.2011 richtet und nicht innerhalb der Frist des § 8b Abs. 3 Satz 1 HGO eingereicht worden ist.



Metz