

**Vorlage Nr. 101.17.549**

**"Bürgerbegehren 'Rettet den Weinberg', Kassel"**

Berichterstatter/-in: Oberbürgermeister Bertram Hilgen

**Antrag**

Der Stadtverordnetenversammlung wird empfohlen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das am 28. Juni 2012 eingereichte „Bürgerbegehren ‚Rettet den Weinberg‘, Kassel“ wird als unzulässig zurückgewiesen.

**Begründung:**

**A.**

Die Stadtverordnetenversammlung hat mit Beschluss vom 7. Februar 2011 (Anlage I) dem Antrag des Magistrats vom 21. Dezember 2010 - Vorlage-Nr. 101.16.1974 - betreffend Brüder Grimm-Museum (Anlage II) zugestimmt. Entsprechend Ziffer 1 des Antrages umfasste die Zustimmung das „Gesamtkonzept Brüder Grimm-Museum Kassel“ (Anlage 1 zu Anlage II) als Grundlage für weitere Planungen. Zentrum dieses Konzepts ist der Neubau eines Brüder Grimm-Museums auf dem Weinberg.

Aus dem Programm zur Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in Hessen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sind für das Vorhaben sechs Millionen Euro reserviert. Um einen EFRE-Mittelverfall für das Land Hessen zu vermeiden, ist es allerdings notwendig, dass bis spätestens Frühherbst 2012 seitens der Stadt Kassel endgültige Klarheit darüber geschaffen wird, ob der Neubau des Museums bis 2014 realisiert werden kann. Das Projekt muss nach Plan bereits spätestens 2014 abgeschlossen sein. Die Schlussabrechnung ist bis spätestens Mitte 2015 vorzulegen.

Der Satzungsbeschluss der Stadtverordnetenversammlung über den Bebauungsplan der Stadt Kassel Nr. I/31 „Museumspark Weinberg“ ist für den 27. August 2012 vorgesehen.

Am 28. Juni 2012 ist beim Magistrat ein „Bürgerbegehren ‚Rettet den Weinberg‘, Kassel“ eingereicht worden, das den Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids zu folgender Frage zum Inhalt hat:

„Sind Sie dafür, dass der Bau einer neuen ‚Grimm-Welt‘ auf dem Weinberg um zwei Jahre verschoben wird und die Baumaßnahmen dort frühestens im Sommer 2014 beginnen dürfen?“

Auf dem Unterschriftenblatt finden sich weiter eine Begründung, ein Abschnitt mit der Überschrift „Kosten dieser Entscheidung“; zudem sind drei Vertrauenspersonen benannt (Anlage III).

Das Bürgerbegehren ist nach Angabe der Initiatoren von 5.928 Personen unterzeichnet worden.

## B.

Nach § 8b Abs. 4 Satz 2 HGO entscheidet die Stadtverordnetenversammlung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Das Bürgerbegehren ist zurückzuweisen, da es unzulässig ist.

### I.

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 8b Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 erster Halbsatz, Satz 2 HGO sind insoweit erfüllt, als das Bürgerbegehren eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde betrifft, es schriftlich beim Gemeindevorstand eingereicht worden ist und es - formal - die zu entscheidende Frage, eine Begründung, eine Aussage zu den Kosten sowie den Bezeichnungen von bis zu drei Vertrauenspersonen enthält. Nach Prüfung von 5.920 Unterschriften genügen 5.080 den Anforderungen des § 8b Abs. 3 Satz 3 HGO, weshalb auch das nach dieser Vorschrift erforderliche Unterschriftenquorum erreicht ist; danach muss das Bürgerbegehren von mindestens 3 Prozent der bei der letzten Gemeindevahl amtlich ermittelten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein, das sind 4.369 (3 % von 145.654).

### II.

Das Bürgerbegehren ist aus mehreren anderen Gründen unzulässig.

#### 1.

#### **Verstoß gegen § 8b Abs. 3 Satz 1 zweiter Halbsatz HGO (Einreichungsfrist)**

Nach § 8b Abs. 3 Satz 1 zweiter Halbsatz HGO muss ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richtet, innerhalb von acht Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. (Vor Inkrafttreten der geltenden Fassung der HGO am 24. Dezember 2011 betrug die Frist sechs Wochen.) Diese für sogenannte kassatorische Bürgerbegehren geltende Frist ist nicht gewahrt.

Das Bürgerbegehren ist kassatorisch, weil es sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richtet, und zwar gegen den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 7. Februar 2011 zur Vorlage des Magistrats betreffend Brüder Grimm-Museum - Vorlage- Nr. 101.16.1974. Denn die nach dem Fragesatz des Bürgerbegehrens angestrebte Verschiebung des Baus „einer neuen, Grimm-Welt“ auf dem Weinberg um zwei Jahre“ steht in inhaltlichem Widerspruch zum Stadtverordnetenbeschluss vom 7. Februar 2011.

Dies folgt zwar noch nicht aus dem Wortlaut des Beschlusstextes, insbesondere nicht aus seiner Ziffer 1. Danach hat die Stadtverordnetenversammlung dem „Gesamtkonzept Brüder Grimm-Museum Kassel“ (Anlage 1 zu Anlage II) als Grundlage für weitere Planungen zugestimmt. Bei dieser Anlage handelt es sich um die Kurzfassung der „Konzeptbeschreibung Brüder Grimm in Kassel“. Hierin findet sich aber keine zeitliche Festlegung, die eine Verschiebung des Baubeginns um zwei Jahre ausschließen würde.

In der Begründung der Vorlage des Magistrats vom 21. Dezember 2010 heißt es jedoch auf der Seite 2 im letzten Absatz, dass es wegen des Auslaufens des EFRE-Förderprogramms im Jahr 2013 und der Notwendigkeit, die Schlussabrechnung spätestens bis Mitte 2015 vorzulegen, erforderlich sei, „unverzüglich mit dem Projekt zu beginnen“. Die begehrte Verschiebung des Baus ist damit nicht vereinbar. Die Notwendigkeit des unverzüglichen

Projektbeginns war auch Gegenstand der Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung am 7. Februar 2011. Denn die Begründung ist nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen zur Auslegung des Tenors heranzuziehen. Die Vorlage des Magistrats einschließlich ihrer Begründung ist auch in das Internet gestellt und damit öffentlich zugänglich (gewesen), so dass die Initiatoren des Bürgerbegehrens die Möglichkeit hatten, vom Inhalt Kenntnis zu nehmen. Dies hat zumindest einer von ihnen auch getan. Denn in der „Information der Bürgerinitiative ‚Rettet den Weinberg‘“ vom Januar 2012 wird aus der Begründung dieser Vorlage unter Nennung ihres Datums und der Vorlagennummer zitiert. Verantwortlich für diese Information zeichnet einer der Initiatoren des Bürgerbegehrens, nämlich Dr. Martin Dodenhoeft. Dieser hat sich zudem in seiner Petition an den Hessischen Landtag vom 22. März 2012 ausdrücklich auf diese „Information der Bürgerinitiative“ einschließlich ihres Zitats aus der Begründung der Vorlage des Magistrats vom 21. Dezember 2010 bezogen.

Wann genau der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 7. Februar 2011 im Sinne des § 8b Abs. 3 Satz 1 zweiter Halbsatz HGO bekannt gegeben worden ist, mag dahinstehen. Jedenfalls ist die Sechs- bzw. Acht-Wochen-Frist, die nach dieser Vorschrift einzuhalten gewesen wäre, seit langem verstrichen.

## 2.

### **Verstoß gegen § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO (Inkongruenz von Fragestellung und Begründung; unzureichender und inkongruenter Kostendeckungsvorschlag)**

- a) Nach § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO muss das Bürgerbegehren u.a. die zu entscheidende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten enthalten.

Auf dem Unterschriftenblatt findet sich der Fragesatz:

„Mit meiner Unterschrift beantrage ich die Durchführung eines Bürgerentscheids ... zu folgender Frage:

Sind Sie dafür, dass der Bau der neuen ‚Grimm-Welt‘ auf dem Weinberg um zwei Jahre verschoben wird ... .?“

Unter „Begründung“ heißt es:

„Durch den aktuell bekannt gewordenen Verzicht des Landes Hessen auf den Bau des Gerichtszentrums neben der nördlichen Torwache wird dieses Gelände frei für eine andere Nutzung. ... Das Gelände neben der nördlichen Torwache wäre wegen der unmittelbaren Nähe zu einem authentischen, durch Leben und Werk der Brüder Grimm in einzigartiger Weise geprägten Ort in Kassel der beste mögliche Standort für ein neues Brüder-Grimm-Museum überhaupt. ... .“

Unter „Kosten dieser Entscheidung“ heißt es schließlich:

„Die Verschiebung des Baubeginns verursacht grundsätzlich keine Kosten. Da das Gelände neben der nördlichen Torwache bereits für den ursprünglich geplanten Bau des Gerichtszentrums untersucht worden ist, entstehen dafür keine neuen Kosten. Der mit dem ersten Preis des Architektenwettbewerbs ausgezeichnete Entwurf für die Grimm-Welt wäre an dieser Stelle problemlos zu realisieren.“

- b) Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat das Verhältnis von Fragestellung und Begründung dergestalt umschrieben, dass die zur Entscheidung zu bringende Frage und die Begründung in einem inneren Zusammenhang stünden, die Begründung also der Sache nach über die zu entscheidende Frage aufklären solle,

woraus sich ergebe, dass die Frage und die Begründung wie auch der - sogleich noch zu erörternde - Kostendeckungsvorschlag thematisch deckungsgleich sein, sich also auf denselben Gegenstand beziehen müssten (Beschluss vom 8. November 2011 - 15 A 1668/11 -; juris, Rdn. 17).

Die zuvor zitierten Sätze der Begründung des Bürgerbegehrens zeigen, dass es ihm nicht um die Verschiebung des Baubeginns auf dem Weinberg geht, sondern um das „Gelände neben der nördlichen Torwache“ als dem „besten möglichen Standort für ein neues Brüder-Grimm-Museum“. Damit sind Fragestellung und Begründung inkongruent. Das Bürgerbegehren ist deshalb unzulässig.

- c) Zum Verständnis des § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 18. März 2009 (- 8 B 528/09 -; juris, Rdn. 54) speziell zur Frage des vorgeschriebenen Kostendeckungsvorschlags ausgeführt, dieser diene 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. Es seien deshalb nicht nur die unmittelbaren Kosten der vorgeschlagenen Maßnahme, sondern auch zwangsläufige Folgekosten, der Verzicht auf Einnahmen und die Kosten einer erzwungenen Alternativmaßnahme zu berücksichtigen. Es solle vermieden werden, dass ein Bürgerbegehren mit der gem. § 8b Abs. 7 HGO dreijährigen Verbindlichkeit eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung Maßnahmen beschließe, deren finanzielle Folgen für die Gemeinde nicht überschaubar und nicht finanzierbar seien. Dabei dürften allerdings die Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag nicht überspannt werden, so dass überschlägige und geschätzte, aber schlüssige Angaben genüßten, weil die Initiatoren eines Bürgerbegehrens regelmäßig nicht über das Fachwissen der Behörde verfügten und weil dieses plebiszitär-demokratische Element andernfalls weitgehend leerliefe. Daraus ergebe sich, dass der erforderliche Inhalt und Umfang eines Kostendeckungsvorschlags von der mit dem Bürgerbegehren konkret beabsichtigten Maßnahme, also davon abhängen, welches eigentliche Ziel das Bürgerbegehren nach Fragestellung und Begründung insbesondere auch nach dem objektiven Empfängerhorizont der Bürger verfolge.

Dem Bürgerbegehren mangelt es danach auch an einem dem Gesetz entsprechenden Kostendeckungsvorschlag.

Denn die bisher getätigten und sich bei einem Erfolg des Bürgerbegehrens resp. eines sich anschließenden Bürgerentscheids als nutzlos herausstellenden Aufwendungen in Höhe von 472.600 Euro zuzüglich einer bereits eingegangenen Verpflichtung von 805.000 Euro für einen Architektenauftrag sind durch eine erzwungene Alternativmaßnahme verursachte Kosten im Sinne des Beschlusses des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 18. März 2009. So hat auch das Niedersächsische Obergericht mit Beschluss vom 18. August 2008 (- 10 ME 204/08 -; juris, Rdn. 27) ausgeführt, dass Aufwendungen nicht unberücksichtigt bleiben dürften, die mit dem Verzicht auf ein bereits begonnenes Projekt verbunden seien, nämlich sowohl die mit der Beendigung des Vorhabens erst entstehenden Kosten als auch die Aufwendungen, die sich bei Realisierung des mit dem Bürgerbegehren verfolgten Alternativvorschlags als nutzlos erweisen sollten. Diese Kosten sind im Kostendeckungsvorschlag nicht eingestellt.

Weiter werden aus den eingangs genannten Gründen bei einer Verschiebung der Durchführung des Vorhabens die EFRE-Mittel in Höhe von sechs Millionen Euro nicht zur Verfügung stehen. Hierin liegt ein Verzicht auf Einnahmen, der im Kostendeckungsvorschlag des Bürgerbegehrens nicht berücksichtigt ist.

Zudem scheidet die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens daran, dass der unterbreitete Kostendeckungsvorschlag nicht dem sogenannten Kongruenzgebot entspricht. Da - wie

der Hessische Verwaltungsgerichtshof in o.a. Beschluss ausgeführt hat -, der erforderliche Inhalt und Umfang des Kostendeckungsvorschlags davon abhängen, welches eigentliche Ziel das Bürgerbegehren nach Fragestellung und Begründung verfolgt, müssen - wie schon zuvor in anderem Zusammenhang angesprochen - die zur Entscheidung zu bringende Frage, die Begründung und der Kostendeckungsvorschlag thematisch deckungsgleich sein, sich also auf denselben Gegenstand beziehen (Grundsatz der Kongruenz von Frage, Begründung und Kostendeckungsvorschlag - allgemeine Ansicht, z. B. Verwaltungsgericht Düsseldorf, Beschluss vom 31. März 2009 - 1 L 440/09 -; juris, Rdn. 37; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24. Februar 2010 - 15 B 1680/09 -; juris, Rdn. 5 und Beschluss vom 8. November 2011 - 15 A 1668/11 -; juris, Rdn. 17).

Zwar ist noch der erste Satz des Kostendeckungsvorschlags deckungsgleich mit der Frage, indem es dort nämlich heißt, die Verschiebung des Baubeginns verursache grundsätzlich keine Kosten. Die beiden weiteren Sätze beziehen sich jedoch auf „das Gelände neben der nördlichen Torwache“. Im ersten dieser beiden Sätze heißt es, dass wegen der bereits durchgeführten Planung für das Gerichtszentrum „dafür keine neuen Kosten“ entstünden. Schon dies ist nicht kongruent mit der Fragestellung und ihrer Begründung. Der weitere dieser beiden Sätze spricht dann auch noch ausdrücklich von einer Realisierung „an dieser Stelle“, also auf dem Gelände neben der nördlichen Torwache. Auch dies ist nicht mehr deckungsgleich mit Frage und Begründung. Hieraus wird vielmehr unmissverständlich deutlich, dass das eigentliche Anliegen des Bürgerbegehrens nicht die Verschiebung des Baubeginns, sondern die Verhinderung des Baus am vorgesehenen Ort bzw. seine Durchführung an anderer Stelle ist. Dies wird bestätigt durch eine Äußerung des Initiators Dr. Dodenhoeft in der HNA vom 29. Juni 2012, wo er - wörtlich zitiert - ausführt:

„ ... Wir wollen keine Bebauung auf dem Weinberg“.

- d) Damit ist das Bürgerbegehren nicht nur wegen verfristeter Einreichung, sondern auch deshalb unzulässig, weil es keine dem Fragesatz kongruente Begründung und keinen dem Gesetz entsprechenden, nämlich kongruenten Kostendeckungsvorschlag enthält.

Bertram Hilgen  
Oberbürgermeister