



Hessisches Ministerium des Innern und für Sport  
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Geschäftszeichen: IV 1 - 03 k 02-01-

Bürgerinitiative „Kein Wald für Kohle“  
c/o Frau Dagmar Zimmermann/  
Herr Stefan Husch  
Am Sonnenhang 3  
65321 Heidenrod

Dst. Nr. 0005  
Bearbeiter/in Herr Dreßler  
Durchwahl (06 11) 353 1536  
Telefax: (06 11) 353 1697  
Email: Ulrich.Dressler@hmdis.hessen.de  
Ihr Zeichen  
Ihre Nachricht

Datum 24. September 2020

**Beschluss der Gemeindevertretung in Heidenrod vom 26. Juni 2020 über die Durchführung eines Bürgerentscheids zur Ansiedlung des Unternehmens Carbonex;**

**Ihr Schreiben vom 16. August 2020**

Sehr geehrte Frau Zimmermann,  
sehr geehrter Herr Husch,

ich habe Ihre Beschwerde gegen die von der Gemeindevertretung gewählte Fragestellung mit großer Aufmerksamkeit gelesen und mir auch von der instanzuell zuständigen Aufsichtsbehörde, dem Landrat des Rheingau-Taunus-Kreises, dazu berichten lassen. Allerdings muss ich Ihnen mitteilen, dass nach § 8b Abs. 4 Satz 6 HGO die Beanstandung des sog. Zulassungsbeschlusses durch die Kommunalaufsicht nach § 138 HGO nur innerhalb von 6 Wochen nach der Beschlussfassung erfolgen kann. Der Beschluss der Gemeindevertretung in Heidenrod zur Durchführung eines Bürgerentscheids zum Thema „Grillkohle-Fabrik“ datiert vom 26. Juni 2020. Die 6-wöchige Beanstandungsfrist war mithin schon abgelaufen, bevor Sie Ihren Offenen Brief und Ihre Eingabe an mein Haus formuliert haben.



In der Sache habe ich mich dennoch mit der Problematik beschäftigt und will Ihnen auch das Ergebnis meiner juristischen Prüfung nicht vorenthalten. Danach sind die rechtlichen Bedenken gegen das einstimmig beschlossene und mit dem Hessischen Städte- und Gemeindebund inhaltlich abgestimmte Vertreterbegehren in der Summe nicht so schwerwiegend, dass eine Beanstandung hätte erfolgen müssen. Das gilt sowohl die dritte und auch für die letzte Frage des sich aus insgesamt vier einzelnen Fragen (... unterstützt, ... zur Verfügung stellt, ... fortsetzt, ... sicherstellt) zusammensetzenden Vertreterbegehrens (vgl. dazu nachfolgend unter Nr. 1 und Nr. 2). Das gilt aber auch für die von Ihnen monierte Länge und Kompliziertheit der Fragestellung in ihrer Gesamtheit (vgl. dazu nachfolgend unter Nr. 3).

1. In der dritten Frage geht es um die „Fortsetzung des eingeleiteten Bauleitplanverfahrens“. Nach der HGO-Novelle 2011 ist ein Bürgerentscheid zur Bauleitplanung nur noch in sehr eingeschränktem Umfang zulässig (§ 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO). Nur der Aufstellungsbeschluss kann Gegenstand eines Bürgerentscheids sein. Unstreitig ist es daher zulässig, die Bürgerinnen und Bürger über die Frage, ob überhaupt ein Aufstellungsbeschluss getroffen werden soll, per Vertreterbegehren zur Abstimmung zu bitten.

Die Gemeindevertretung Heidenrod hat stattdessen den Weg gewählt, einen Aufstellungsbeschluss zu fassen, die vorgezogene Bürgerbeteiligung zu initiieren und dann den Bürgerinnen und Bürger im Rahmen eines Bürgerentscheids die Frage vorzulegen, ob die Gemeinde das „eingeleitete Bauleitverfahren fortsetzen soll“. Der Hess. VGH hat zu einem Bürgerbegehren gegen einen Aufstellungsbeschluss bereits am 20.09.2018 (in NVwZ-RR 2019, S. 333) entschieden, dass dessen Zulässigkeit jedenfalls dann nicht (mehr) gegeben ist, wenn die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit gem. § 3 Abs. 1 BauGB zwischenzeitlich eingeleitet wurde. Wenn weitere Schritte im Rahmen der Bauleitplanung unternommen wurden, kommt danach ein Bürgerentscheid zum Aufstellungsbeschluss nicht mehr in Betracht. Der Hess. VGH hat diesen Beschluss mit weiterem Beschluss vom 28.01.2019 bestätigt (in HSGZ 2019, S. 217) und das Bundesverfassungsgericht hat es mit Beschluss vom 22.02.2019 abgelehnt, eine Verfassungsbeschwerde gegen diese verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Entscheidung anzunehmen (in NVwZ 2019, S. 642).

Unabhängig davon, ob man bei der Frage Nr. 3 nun einen formalen Fehler konstatiert, musste das Vertreterbegehren nach meiner Überzeugung jedenfalls im Ergebnis nicht gem. § 138 HGO von der zuständigen Aufsichtsbehörde, dem Landrat als Behörde der Landesverwaltung, aufgehoben werden. Die Beanstandung steht selbst bei festgestellter Rechtswidrigkeit im Ermessen der Kommunalaufsichtsbehörde („kann“). Im Zweifel hat sich die Kommunalaufsicht bei der Anwendung ihrer Zwangsmittel gem. § 135 Abs. 2 HGO im Übrigen zurückzuhalten, um die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreudigkeit der Gemeinden nicht zu beeinträchtigen. Im Rahmen der Ermessensausübung war es in Anbetracht des noch sehr frühen Stadiums der Bauleitplanung und der erkennbar „guten Absicht“ der Gemeindevertretung, für eine umfassende Information der Bürgerschaft vor dem Bürgerentscheid Sorge zu tragen, gerechtfertigt, von der Beanstandung Abstand zu nehmen.

2. Entsprechendes gilt für die Bedenken gegen die Frage Nr. 4. Danach stimmen die Bürgerinnen und Bürger darüber ab, ob die Gemeinde Heidenrod im Falle der Genehmigung der Bauleitplanung „die notwendigen rechtlichen und fiskalischen Voraussetzungen sicherstellt“.

Bei isolierter Betrachtung, wenn also nur diese Frage allein zur Abstimmung gestellt würde, müsste man sicherlich einen Verstoß gegen das Bestimmtheits-Erfordernis konstatieren. Im Gesamtzusammenhang, insbesondere im Kontext zu der Bauleitplan-Thematik vorausgehenden Fragen Nr. 1 und 2, wird hier aber augenscheinlich wieder an das Thema des für die Planung auserkorenen Grundstücks von bis zu 17 ha angeknüpft. Bei verständiger und wohlwollender Auslegung jedenfalls bittet die Gemeindevertretung mit der Frage Nr. 4 im Falle des Wirksamwerdens des aufgestellten Bebauungsplans um Zustimmung zur Übertragung des gemeindeeigenen Grundstücks auf den Gewerbebetrieb gegen Geldzahlung („fiskalisch“) - in einer „rechtlich“ gegenwärtig noch nicht feststehenden Form, sei es nun als Verkauf oder z.B. auch nur als Verpachtung. Bei diesem Verständnis gibt die Gemeindevertretung auch ihre Pflicht und Befugnis, jährlich oder zumindest alle zwei Jahre eine Haushaltssatzung zu verabschieden (§§ 51 Nr. 7, 94 HGO), nicht - auch nicht teilweise - an die Bürgerinnen und Bürger ab; die Fragestellung betrifft somit auch nicht das sog. Finanztabu in § 8b Abs. 2 Nr. 4 HGO,

wonach ein Bürgerentscheid über die Haushaltssatzung bzw. die Gemeindeabgaben unzulässig ist. Bedenkt man, dass der vorgesehene Bebauungsplan nicht nur mit dem geltenden Flächennutzungsplan, sondern auch mit dem Regionalplan Südhessen kollidiert, ist es im Übrigen alles andere als ausgeschlossen, dass sich die Frage der (entgeltlichen) Überlassung des gemeindeeigenen Grundstücks an den Gewerbebetrieb erst nach Ablauf der dreijährigen Bindungswirkung des Bürgerentscheids (§ 8b Abs. 7 Satz 2 HGO) stellen wird.

Im Ergebnis halte ich danach auch den Verzicht auf eine „(Teil)-Beanstandung der Frage Nr. 4 des Vertreterbegehrens für vertretbar.

3. Zur Problematik, ob die Fragestellung insgesamt hinsichtlich ihrer Länge noch dem Bestimmtheitsgebot entspricht und damit zulässig ist, muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass die Koppelung von inhaltlich denselben Gegenstand betreffenden Fragen in einem Bürgerentscheid grds. erlaubt (vgl. OVG NRW, Urt. v. 19.2.2008 in NVwZ-RR 2008 S. 636) und auch nicht unüblich ist. Auch die Zusammenfassung von gleich vier Fragen in einer Fragestellung ist in der Geschichte des Bürgerentscheids in Hessen schon vorgekommen, z.B. in Zwingenberg am 2. März 2008. Eine Aufstellung aller bisher in Hessen seit 1993 durchgeführten Bürgerentscheide können Sie auf der Homepage des Hessischen Statistischen Landesamtes einsehen (<https://statistik.hessen.de/zahlen-fakten/wahlen/buergerentscheide>).

Dass ein Gemeindeparlament bei einem Vertreterbegehren auch seine Ziele in die Fragestellung „hineinpackt“, ist ebenfalls nicht ungewöhnlich. Bei den Bürgerentscheiden in Heidenrod am 22.01.2012 und am 01.03.2015 zur Windkraft war dies ebenso der Fall („...zur Erzeugung umweltfreundlicher, erneuerbarer Energie und zur Verbesserung der Einnahmesituation der Gemeinde ...“). Einzuräumen ist, dass bei dem hier Streitgegenständlichen Vertreterbegehren gleich vier Vorzüge genannt werden. Insgesamt drängt sich aber nicht der Eindruck auf, dass die Bürgerinnen und Bürger nach der gesamten Lektüre der Fragestellung wegen der von Ihnen monierten „Verschachtelung“ nicht mehr wissen, über was sie eigentlich abstimmen sollen. Ein Bürger- oder Vertreterbegehren ist nicht deshalb unzulässig, weil die Fragestellung insgesamt komplex ist und sich dem

durchschnittlichen Leser erst bei aufmerksamer Lektüre erschließt (vgl. BayVGh, Urt. v. 10.12.1997 in BayVBl. 1998 S. 242). Im Ergebnis sehe ich daher auch keine Veranlassung für eine Beanstandung der Gesamt-Fragestellung.

Im Übrigen ist in Hessen der Bürgerentscheid grds. mit der Feststellungsklage gerichtlich überprüfbar (vgl. Hess. VGh, Urt. v. 25.6.2004 in HSGZ 2004 S. 313). Das gilt insbesondere dann, wenn der Vorwurf im Raum steht, die gemeindlichen Organe hätten in der Öffentlichkeitsarbeit oder - bei einem Vertreterbegehren - schon in der konkreten Fragestellung entscheidungserhebliche Falschangaben gemacht (vgl. Hess. VGh, B. v. 4.6.2009 in HSGZ 2009 S. 421).

Der Gemeindevorstand in Heidenrod, die nachgeordneten Aufsichtsbehörden (Landrat des Rheingau-Taunus-Kreises als Behörde der Landesverwaltung sowie das Regierungspräsidium Darmstadt) und der Hessische Städte- und Gemeindebund erhalten von diesem Schreiben mit gleicher Post jeweils eine Kopie.

Mit freundlichen Grüßen



(Peter Beuth)  
Staatsminister