



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Magistrat der Stadt
Herrn Andreas Fischer
Postfach 15 52

65223 Taunusstein

Ihre Nachricht vom: 15.6. und 12.7.2011
Ihr Zeichen: 3.1.06.10.23.05.03 Fi-

Unser Zeichen: 024.3 Gi/Ref'inS/We
Durchwahl: (0611) 1702-11
E-Mail: gieseler@hess-staedtetag.de

Datum: 11.08.2011

Bürgerbegehren gegen die Schaffung der Stelle einer/eines hauptamtlichen Stadträtin/Stadtrates in Taunusstein

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Hofnagel,
sehr geehrter Herr Fischer,
sehr geehrte Damen und Herren,

Bezug nehmend auf Ihre Anfrage vom 15.06.2011 möchten wir Ihnen das Ergebnis unserer rechtlichen Überprüfung des von Ihnen mitgeteilten Sachverhalts mitteilen. Dabei sind wir von der ausreichenden Anzahl an Unterschriften von wahlberechtigten Bürgern zur erfolgreichen Einleitung des Bürgerbegehrens ausgegangen.

Das bei Ihnen am 10.06.2011 mit Unterschriftenlisten eingegangene Bürgerbegehren ist rechtlich unzulässig.

Die dem Bürgerbegehren zugrunde liegende Fragestellung ist im Hinblick auf die nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid bestehende Formulierung des § 4 der Hauptsatzung widersprüchlich. Da die Fragestellung eines Bürgerbegehrens nur begrenzt der Auslegung zugänglich und eine nachträgliche inhaltliche Änderung ausgeschlossen ist, führt dies zur Unzulässigkeit des vorliegenden Bürgerbegehrens.

Aufgrund der erheblichen Wirkung, die ein Bürgerentscheid entfaltet, hat der Gesetzgeber verschiedene formale und materielle Voraussetzungen normiert, die zwingend vorliegen müssen, damit ein Bürgerbegehren für zulässig erachtet werden kann:

- a) Gemäß § 8 b Abs. 1 HGO kann Gegenstand eines Bürgerbegehrens lediglich eine wichtige gemeindliche Angelegenheit sein.

Die im Rahmen des Bürgerbegehrens erstrebte Abschaffung der Stelle einer/eines hauptamtlichen Stadtrates/Stadträtin stellt sich als eine wichtige Angelegenheit der Gemeinde dar. Unter dieses Tatbestandsmerkmal werden solche Umstände gefasst, die den örtlichen Wirkungskreis der Gemeinde betreffen und von erheblicher Bedeutung sind. Davon ist hier schon mit Blick auf die Kosten für ein hauptamtliches Magistratsmitglied auszugehen.

- b) Des Weiteren darf das Bürgerbegehren nicht unter den Negativkatalog des § 8 b Abs. 2 HGO fallen.

§ 8 b Abs. 2 HGO nimmt als Ausnahmeregelung bestimmte, einzeln aufgeführte Angelegenheiten als Gegenstände eines Bürgerbegehrens aus, die sich aus rechtlichen oder ordnungspolitischen Gründen für einen Bürgerentscheid nicht eignen.

- aa) Der Ausnahmetatbestand der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung (§ 8 b Abs. 2 Nr. 2 HGO) liegt im vorliegenden Fall nicht vor.

Dieser Ausschlusstatbestand erfasst die Abstimmung über die Schaffung der Stelle einer/eines hauptamtlichen Stadträtin/Stadtrates weder vom Wortlaut noch von der Systematik oder Sinn und Zweck der Regelung.

Der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte des Ausschlusstatbestandes des § 8 b Abs. 2 Nr. 2 HGO grenzen diesen vom Bürgerentscheid ausgenommenen Bereich durch die Begriffe "innere Organisation" und "Gemeindeverwaltung" ein. Diese Gegenstände sind aus ordnungspolitischen Erwägungen den zuständigen Gemeindeorganen vorbehalten. Die Ausübung der Organisations- und Geschäftsleitung wird durch fachlich-technische Zweckmäßigkeitserwägungen der Behördenleitung bestimmt. Der Ausschluss des Bürger-

begehrens in diesem Bereich verfolgt den Zweck, die Funktionsfähigkeit des gemeindlichen Verwaltungshandelns und den Kernbereich organschaftlicher Tätigkeitsbefugnisse zu wahren.¹

Die Schaffung der Stelle einer/eines hauptamtlichen Stadträtin/Stadtrates betrifft jedoch nicht allein die Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt innerhalb des gemeindlichen Verwaltungsapparats, sondern vielmehr auch die für die Außenvertretung und Repräsentation maßgebliche äußere Verfassung der Gemeinde, also die kommunalverfassungsrechtliche Grundentscheidung über die Zusammensetzung der Behördenleitung selbst.² Die rechtliche Bedeutung und Funktion der hauptamtlichen Stadträte beschränkt sich keineswegs darauf, bloßer Teil der inneren Organisation zu sein, sondern ist schon deswegen Teil der "äußeren Verfassung" der Gemeinde, weil den Magistratsmitgliedern als Magistrat die gemeindliche Außenvertretung gem. §§ 65, 71 HGO obliegt.³

Die Schaffung der Stelle eines hauptamtlichen Stadtrates stellt keinen unmittelbaren Eingriff in die innere Organisation der Gemeindeverwaltung dar, sondern eine Veränderung ihres äußeren, kommunalverfassungsrechtlichen Rahmens, die lediglich als mittelbare Folge in der Regel zur Anpassung der inneren Verwaltungsstrukturen führt.⁴ Andernfalls könnten mit dieser Begründung alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde über den Ausschlusstatbestand des § 8 b Abs. 2 Nr. 2 HGO einem Bürgerbegehren/Bürgerentscheid entzogen werden, die für ihre Durchführung innerorganisatorische Maßnahmen der Gemeindeverwaltung erfordern.⁵

Für eine einschränkende Interpretation des § 8 b Abs. 2 Nr. 2 HGO spricht zudem der systematische Gesichtspunkt, dass der Ausschlusstatbestand des § 8 b Abs. 2 HGO als Ausnahmenvorschrift eng auszulegen ist, um Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als

¹ Vgl. *Hess. VGH*, Beschluss v. 01.10.2003 – 8 TG 2479/03 m.w.N. (juris).

² Vgl. *Hess. VGH*, Beschluss v. 01.10.2003 – 8 TG 2479/03 (juris) [vorgehend: *VG Gießen*, Beschluss v. 01.09.2003 – 8 G 3040/03 (juris)]. Zwar hat der Beschluss ein Bürgerbegehren zum Inhalt, welches die Anzahl der hauptamtlichen Beigeordneten einer Gemeinde betrifft. Allerdings ist kein Grund ersichtlich, die Schaffung einer/eines hauptamtlichen Stadträtin/Stadtrates anders zu behandeln, als die Verringerung einer bereits bestehenden Anzahl hauptamtlicher Beigeordneter. Bei beidem handelt es sich um eine kommunalverfassungsrechtliche Grundentscheidung über die Zusammensetzung der Behördenleitung, die einem Bürgerentscheid zugänglich ist. A.A. *Bennemann*, in: *Bennemann/Daneke/Meiß u.a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, Kommentar*, § 8 b HGO Rdnr. 31 f, der die Entscheidung über eine haupt- oder ehrenamtliche Verwaltung einer Bürgermeister- oder einer Beigeordnetenstelle in Hessen entgegen der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung als unzulässigen Gegenstand eines Bürgerbegehrens ansieht.

³ Vgl. *Steinwachs/Zeiss*, VR 1998, 203, 205 ff.

⁴ *Hess. VGH*, Beschluss v. 01.10.2003 – 8 TG 2479/03 (juris).

⁵ Vgl. *Hess. VGH*, Beschluss v. 01.10.2003 – 8 TG 2479/03 (juris).

Elemente direkter Demokratie in möglichst weitem Umfang für solche Fragen zuzulassen, die – wie die Frage der Außenvertretung und Repräsentation der Gemeinde – die Bürger unmittelbar berühren.⁶

bb) Allerdings wird der vorliegende Fall von der Ausnahmeregelung des § 8 b Abs. 1 Nr. 7 HGO erfasst. Durch die gewählte Formulierung des Bürgerbegehrens entsteht ein Widerspruch, der bei entsprechender Umsetzung zu einem gesetzeswidrigen Zustand führen würde.

Durch die beabsichtigte Änderungssatzung des Bürgerbegehrens (die sich nur auf eine Änderung des § 4 Abs. 2 der Hauptsatzung bezieht) entstünde ein Widerspruch innerhalb des "neuen" § 4 der Hauptsatzung. In der derzeitigen Fassung des § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung wird festgelegt, dass neben dem hauptamtlichen Bürgermeister und den ehrenamtlichen Stadträten *ebenso ein hauptamtlicher Stadtrat* Teil des Magistrats ist. In der durch das Bürgerbegehren intendierten Fassung des § 4 Abs. 2 der Hauptsatzung soll geregelt werden, dass die Stelle des Ersten Stadtrates sowie die Stellen der weiteren 12 Stadträte ehrenamtlich verwaltet werden. Demnach wäre der Erste Stadtrat nach Abs. 1 hauptamtlich, und nach Abs. 2 ehrenamtlich. Dies ist widersprüchlich. Diese Neufassung des § 4 der Hauptsatzung würde zu den Stellen der Stadträte keine eindeutige Regelung treffen und durch den inhaltlichen Widerspruch der Absätze nicht dem Sinn und Zweck eines klaren Gesetzeswortlautes gerecht werden. In der Praxis hätte dies zur Konsequenz, dass bei Wahl eines hauptamtlichen Stadtrates ein Verstoß gegen § 4 Abs. 2 der Hauptsatzung vorläge und umgekehrt, sofern die Stadträte allesamt ihr Amt ehrenamtlich verwalten, würde dies dem klaren Wortlaut des § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung zuwider laufen. Beide Handlungsweisen wären *contra legem*.

Die Fragestellung des vorliegenden Bürgerbegehrens kann auch nicht insoweit ergänzend ausgelegt werden, dass nicht nur § 4 Abs. 2 der Hauptsatzung durch eine Änderungssatzung geändert werden soll, sondern darüber hinaus auch der jetzige § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung.

Ein Bürgerbegehren muss die zu entscheidende Fragestellung aufweisen. Insoweit ist es erforderlich, dass aus der den Bürgern zur Unterschriftsleistung vorgelegten Fassung des

⁶ Vgl. *Hess. VGH*, Beschluss v. 01.10.2003 – 8 TG 2479/03 m.w.N. (juris).

Bürgerbegehrens hinreichend klar das Ziel, das heißt der Gegenstand der beantragten Abstimmung durch einen Bürgerentscheid hervorgeht.⁷

Die Fragestellung des hiesigen Bürgerbegehrens besteht aus zwei Teilen. Im ersten Teil soll der von der Stadtverordnetenversammlung am 02.05.2011 mehrheitlich gefasste Beschluss zur Schaffung der Stelle einer/eines hauptamtlichen Stadträtin/Stadtrates aufgehoben werden.⁸ Der zweite Teil der Frage bezieht sich auf den Beschluss einer Änderungssatzung zur Abschaffung dieser Stelle, wobei lediglich die Formulierung des § 4 Abs. 2 der Hauptsatzung im Rahmen der Fragestellung des Bürgerbegehrens wie folgt enthalten ist: *"Die Zahl der Stadträtinnen/Stadträte beträgt 13. Die Stelle des Ersten Stadtrats/der Ersten Stadträtin sowie die Stellen der weiteren 12 Stadträtinnen/Stadträte werden ehrenamtlich verwaltet."*

Es ist zu berücksichtigen, dass die Vierte Änderungssatzung zur Hauptsatzung bereits am 26.05.2011 öffentlich bekannt gemacht wurde. Gemäß § 5 Abs. 3 S. 2 HGO ist die neue Satzung damit auch mit dem Tage nach der Bekanntmachung in Kraft getreten. Um diese Satzung wieder zu ändern bedarf es einer Änderungssatzung.⁹

Allerdings setzt dies voraus, dass das Bürgerbegehren auch eine entsprechende Änderung der Hauptsatzung durch eine Änderungssatzung vorsieht. Die im ersten Teil der Fragestellung des Bürgerbegehrens vorgesehene Aufhebung des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung genügt gerade nicht, um die neue Satzung außer Kraft treten zu lassen. Vielmehr würde § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung in der jetzigen Fassung bestehen bleiben, wohingegen es, sofern das Bürgerbegehren im Rahmen des Bürgerentscheids erfolgreich ist, zu einer Änderung des § 4 Abs. 2 der Hauptsatzung käme.

⁷ Spies, Marburger Schriften zum öffentlichen Recht, Band 13 (Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid), 1. Auflage (1999), S. 164.

⁸ Es handelt sich vorliegend um ein kassatorisches Bürgerbegehren, da sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung richtet. Ein initiierendes Bürgerbegehren betrifft hingegen eine bislang in der Kommune noch nicht behandelte Sachfrage, vgl. *Schmidt/Kneip*, Hessische Gemeindeordnung mit Landkreisordnung, Kommentar (2. Auflage), § 8 b Rdnr. 14.

⁹ Gemäß § 6 Abs. 2 S. 1 HGO ist für die Beschlussfassung über eine Änderung der Hauptsatzung grundsätzlich die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter erforderlich. Allerdings hat ein Bürgerentscheid gemäß § 8 b Abs. 1 S. 1 HGO, der die erforderliche Mehrheit erhalten hat, die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung, so dass die Hauptsatzung grundsätzlich auch durch Bürgerentscheid geändert werden kann. Da die Änderung der Hauptsatzung auch nicht von dem Negativkatalog des § 8 b Abs. 2 HGO erfasst wird, ist sie somit zulässiger Inhalt eines Bürgerbegehrens. Zur entsprechenden Umsetzung muss eine Änderungssatzung beschlossen werden.

Die Fragestellung eines Bürgerbegehrens ist auch nur begrenzt der Auslegung zugänglich. Zwar sollten die 1992 eingeführten Bürgerbegehren/Bürgerentscheide das die Hessische Gemeindeordnung bestimmende System der repräsentativen Demokratie, nach dem die Organe der Gemeinde grundsätzlich die Verantwortung für deren Verwaltung und Entwicklung tragen, durch einzelne plebiszitäre Elemente ergänzen, um eine stärkere Mitwirkung der Bürgerschaft am kommunalen Geschehen zu ermöglichen.¹⁰

Fundamentale Voraussetzung für die Ordnungsmäßigkeit der kommunalen Willensbildung ist aber die Erkennbarkeit der Zielsetzung des Bürgerbegehrens. Die zur Entscheidung zu bringende Frage muss aus dem Antrag mit hinreichender Klarheit und Eindeutigkeit zu entnehmen sein, da der Bürger wissen muss, welchen Inhalt das von ihm unterstützte Begehren hat. Für die Auslegung ist nicht die subjektive, im Laufe des Verfahrens erläuterte Vorstellung der Initiatoren von Sinn, Zweck und Inhalt des Bürgerbegehrens, sondern allein der objektive Erklärungsinhalt maßgeblich, wie er in der Formulierung und der Begründung des Antrags zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden kann und musste.¹¹ Diese Anforderungen sind im Interesse einer unverfälschten direkt demokratischen Willensbildung vergleichsweise strikt zu handhaben.¹² Es muss deshalb anhand der vom objektiven Empfängerhorizont ausgehenden Auslegung zweifelsfrei geklärt werden können, über welchen konkreten Gegenstand und welche Fragestellung die Unterzeichner die Durchführung eines Bürgerentscheids verlangen.¹³

Objektiv gesehen ist es für den Bürger nicht erkennbar, dass die Fragestellung des Bürgerbegehrens eine Änderung des nunmehr geltenden § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung umfasst, wenn ausschließlich § 4 Abs. 2 zur Entscheidung gestellt wird. Zwar ist es vielleicht aus subjektiver Sicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens nachvollziehbar, zur Erreichung des Ziels des Bürgerbegehrens eine Änderung des § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung ebenso zu erreichen. Allerdings ist diese subjektive Sicht nicht maßgebend. Aufgrund der bereits erfolgten öffentlichen Bekanntmachung des (neuen) § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung geht der Bürger davon aus, dass dieser nach wie vor bestehen bleibt. Dem Bürger ist einzig und allein die jetzige Fassung des § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung zugäng-

¹⁰ Vgl. LT-Drs. 13/1397, S. 22.

¹¹ Vgl. VG Frankfurt, 7. Kammer, Urteil v. 17.06.2009 – 7 K 4059/08.F (juris).

¹² Hess. VGH, Beschluss v. 05.10.2007 – 8 TG 1562/07 (juris).

¹³ Spies, Marburger Schriften zum öffentlichen Recht, Band 13 (Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid), 1. Auflage (1999), S. 165 m.w.N..

lich. Dass dieser ebenfalls Teil der Fragestellung des Bürgerbegehrens ist, ergibt sich für den Bürger gerade eben nicht.

Vorliegend hätte die Fragestellung des Bürgerbegehrens so formuliert sein müssen, dass ebenso der jetzige § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung durch die Änderungssatzung geändert und wie folgt formuliert wird: *"Der Magistrat arbeitet kollegial. Er besteht aus der hauptamtlichen Bürgermeisterin oder dem hauptamtlichen Bürgermeister und den ehrenamtlichen Stadträtinnen/Stadträten."*

Diese Änderung als mitgewolltes Ziel in die Fragestellung des Bürgerbegehrens hinein zu interpretieren, würde nicht bloß eine formale Änderung bedeuten, sondern vielmehr einer inhaltlichen Änderung gleichkommen. Nach der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs ist zwar die redaktionelle Änderung der Fragestellung eines Bürgerbegehrens zur Behebung rechtlicher Zweifel zulässig, allerdings nur, wenn keine inhaltliche Änderung der Fragestellung herbeigeführt wird.¹⁴

Da die Fragestellung des vorliegenden Bürgerbegehrens eindeutig lediglich auf eine Änderung des § 4 Abs. 2 der Hauptsatzung gerichtet war, kann sie angesichts der aus der demokratischen Legitimation eines Bürgerbegehrens folgenden Anforderungen nicht erweiternd dahin ausgelegt werden, dass ein auch auf eine Änderung des § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung gerichteter Bürgerentscheid von den Unterzeichnern beantragt worden wäre.

Zu den Grenzen der Auslegung von Bürgerbegehren, die nicht hinreichend bestimmt formuliert wurden, gibt es verschiedene Urteile¹⁵. Allen gemein ist, dass diese bürgerfreundlich auszulegen sind. Erforderlich ist aber, dass ein Auslegungsspielraum vorhanden ist. Dies ist dann der Fall, wenn der zur Abstimmung gestellte Text nicht so eindeutig ist, als dass das damit verfolgte Ziel nicht ohne Interpretation erkennbar ist. Im vorliegenden Fall sind die der Bürgerschaft vorgelegten Formulierungen selbst eindeutig und auch in sich schlüssig. Gleiches gilt für die Zielrichtung des Bürgerbegehrens. Es besteht kein Raum für Auslegung. Das Bürgerbegehren führt allerdings in eine rechtlich widersprüchliche Situation. Für diesen Fall hat der Gesetzgeber den Ausnahmetatbestand des § 8 b Abs. 1 Nr. 7 HGO geschaffen.

¹⁴ Vgl. Hess. VGH, Beschluss v. 05.10.2007 – 8 TG 1562/07 (juris).

Wir hoffen, Ihnen mit unserer Antwort weiter geholfen zu haben. Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stephan Gieseler', with a stylized flourish extending to the right.

Stephan Gieseler
Direktor

¹⁵ Vgl. u.a. VGH Baden Württemberg, 20.03.2009, I S 419/09, (juris)