

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.v.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Magistrat
der Stadt Taunusstein
Aarstraße 150
65232 Taunusstein

Magistrat Taunusstein				
- FACHBEREICH 3 -				
Eing. 19. Aug. 2011				
FB 1	FB 2	FB 3	BWT AV	Bgm

Dezernat 2

Referent(in) Frau Adrian
Unser Zeichen Adr/jg

Telefon 06108/6001-0
Telefax 06108/600157
E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001-51

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Datum 18.08.2011

Bürgerbegehren zur Satzungsänderung

Bitte unmittelbare Vorlage ausstellen!
tm 21. AUG. 2011

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Folgenden soll eine Stellungnahme zur Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gegen die Schaffung der Stelle eines hauptamtlichen Stadtrates/Stadträtin in Taunusstein erfolgen. Hierzu ist auf der Grundlage der uns zur Verfügung gestellten Unterlagen Folgendes auszuführen:

Gem. § 8b HGO bestehen verschiedene formelle und materielle Voraussetzungen, die zwingend vorliegen müssen, damit ein Bürgerbegehren für zulässig erachtet werden kann.

Ein Bürgerbegehren ist formell zulässig, wenn es einen Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheides, die zu entscheidende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthält sowie bis zu 3 Vertrauenspersonen bezeichnet werden, die zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidung der Stadt sowie zur Abgabe von Erklärungen gegenüber dem Magistrat ermächtigt sind (§ 8b Abs. 3 S. 2 HGO). Ferner muss das Bürgerbegehren von mindestens 10 vom Hundert der bei der letzten städtischen Wahl amtlich ermittelten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein (§ 8b Abs. 3 S. 3 HGO). Sofern es sich gegen ein Beschluss der Stadtverordnetenversammlung richtet, muss es innerhalb von 6 Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein (§ 8b Abs. 3 S. 1 HGO).

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • Konto-Nr. 80 500 31 (BLZ 506 521 24)

Präsident: Bgm. Karl-Heinz Schäfer • Erster Vizepräsident: Stadtrat Harald Semler • Vizepräsident: Bgm. Paul Weimann
Geschäftsführer: Karl-Christian Schelzke • Stv. Geschäftsführer: Diedrich E. Backhaus



Darüber hinaus darf die Angelegenheit in den letzten 3 Jahren nicht bereits Gegenstand eines Bürgerbegehrens gewesen sein (§ 8b Abs. 7 S. 2 HGO).

Ein Bürgerbegehren ist darüber hinaus materiell zulässig, wenn es eine wichtige Angelegenheit im Sinne von § 8b Abs. 1 HGO betrifft und keine Ausschlussgründe gem. § 8b Abs. 2 HGO vorliegen.

I. Formelle Zulässigkeit

Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheides

Gem. § 8b Abs. 1 HGO muss das Bürgerbegehren einen Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheides enthalten. Es muss für die unterzeichnenden Bürgerinnen und Bürger deutlich werden, dass nicht eine bloße Unterschriftenliste im Sinne eines Meinungsbildes vorliegt, sondern die Durchführung eines Bürgerentscheides beantragt wird.

Dieser gesetzlichen Anforderung wird das eingereichte Bürgerbegehren gerecht. Unmittelbar in der Überschrift ist formuliert, dass es sich um ein Bürgerbegehren gem. § 8b HGO handelt. Darüber hinaus ist formuliert, dass die Unterzeichner die Durchführung eines Bürgerentscheids gem. § 8b HGO beantragen.

Fragestellung

Das Bürgerbegehren muss des Weiteren die zu entscheidende Frage enthalten.

Nach der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes (Hess. VGH, Beschl. v. 05.10.2007 – 8 TG 1562/07 –) muss die Frage eindeutig und bestimmt formuliert sein, so dass sie für keinerlei unterschiedliche Auslegungen oder Unklarheiten Raum lässt. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof führt hierzu in der vorzitierten Entscheidung aus:

„(...) Fundamentale Voraussetzung für die Ordnungsmäßigkeit der kommunalen Willensbildung ist aber die Erkennbarkeit der Zielsetzung von Bürgerbegehren. Die zur Entscheidung zu bringende Frage muss aus dem Antrag mit hinreichender Klarheit und Eindeutigkeit zu entnehmen sein, weil die Bürger wissen müssen, welchen Inhalt das von Ihnen unterstützte Begehren hat, und weil auch nur in diesem Fall festgestellt werden kann, dass die notwendige Stimmenzahl für dieses Begehren erreicht wurde. Außerdem muss der Bürgerentscheid wegen seiner Wirkung als endgültiger Beschluss der Gemeindevertretung ei-



nen vollziehbaren Inhalt haben. Deshalb ist für die Auslegung 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 Begründung des Antrags zum Ausdruck gebracht und von den Unterzeichnern verstanden werden konnte und musste. Diese Anforderungen sind im Interesse einer unverfälschten direkt demokratischen Willensbildung vergleichsweise strikt zu handhaben (vgl. von Danwitz, DVBl. 1996, S. 134, 137). Es muss deshalb anhand der vom objektiven Empfängerhorizont ausgehenden Auslegung zweifelsfrei geklärt werden können, über welchen konkreten Gegenstand und welche Fragestellung die Unterzeichner für die Durchführung eines Bürgerentscheids verlangen (vgl. Spies, Bürgerversammlung/Bürgerbegehren/Bürgerentscheid 1999, S. 165).“

Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen bestehen Zweifel im Hinblick auf eine eindeutige und bestimmte Fragestellung im Sinne eines vollziehbaren Inhalts des Bürgerbegehrens.

Soweit in der Fragestellung auf den von der Stadtverordnetenversammlung am 02.05.2011 mehrheitlich gefassten Beschluss Bezug genommen wird und insoweit lediglich auf die Schaffung der Stelle eines hauptamtlichen Stadtrates/Stadträtin abgestellt wird, ist zunächst festzustellen, dass Inhalt und Gegenstand des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung vom 02.05.2011 nicht lediglich die Schaffung einer hauptamtlichen Stadtratsstelle ist. Weiterer Inhalt des Beschlusses ist es vielmehr, die Zahl der ehrenamtlichen Stadträte/Stadträtinnen von 11 auf 13 zu erhöhen. Nach der Rechtsprechung (VG Frankfurt, Beschl. v. 29.09.1999 – 7 G 2011/99 (V); Hess. VGH, Beschl. v. 15.11.1999 – 8 TZ 3237/99) muss bei einem kassatorischen Bürgerbegehren der aufzuhebende Beschluss in der gestellten Frage konkret bezeichnet werden. Nur auf diese Weise könne den Bürgern die Tragweite ihrer Entscheidung vermittelt werden. Aus der Formulierung geht nicht hervor, dass die Stadtverordnetenversammlung bereits auch über die Zahl der ehrenamtlichen Stadträte beschlossen hat. Insofern wird für den Unterzeichnenden wie auch für den abstimmenden Bürger nicht deutlich, zu welchen Rechtsfolgen es führt, wenn der Beschluss aufgehoben wird. Dies gilt umso mehr, als des Weiteren gefordert wird, dass die Zahl der ehrenamtlichen Stadträte 13 betragen soll. So wird der Eindruck erweckt, die Stadtverordnetenversammlung habe über die Zahl der Stadträte noch nicht beschlossen, was allerdings ausweislich des Beschlusses vom 02.05.2011 und der zwischenzeitlich in Kraft getre-



tenen Hauptsatzung der Fall ist. In der Fragestellung wird also ein Begehren zur Abstimmung gestellt, was ohnehin derzeit Gegenstand der zwischenzeitlich rechtswirksam gewordenen 4. Änderungssatzung zur Hauptsatzung geworden ist, da dort die Zahl der ehrenamtlichen Stadträte bereits auf 13 festgelegt wurde. Der „verständige“ bzw. „unbefangene“ Bürger bzw. Betrachter des Bürgerbegehrens kann die Fragestellung nach diesseitiger Sicht allerdings nur so verstehen, dass er auch über die Zahl der ehrenamtlichen Stadträte, nämlich die entsprechende Erhöhung auf 13, abstimmt. In dem Bürgerbegehren wird also (u. a.) eine Fragestellung zum Gegenstand gemacht, die bereits mehrheitlich von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurde und in der rechtswirksam gewordenen Hauptsatzungsänderung zum Ausdruck gebracht wird. Aus der gesetzlichen Regelung des § 8b Abs. 4 S. 3 HGO, wonach der Bürgerentscheid entfällt, wenn die Stadtverordnetenversammlung die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen beschließt, lässt sich der Schluss ziehen, dass eine solche Fragestellung rechtlich problematisch ist.

Eine weitere Problematik ergibt sich daraus, dass nach Satz 1 der Fragestellung die Schaffung der Stelle des hauptamtlichen Stadtrates rückgängig gemacht werden soll, die bestehende Hauptsatzung allerdings lediglich in § 4 Abs. 2 eine Änderung erfahren soll und die Regelung des § 4 Abs. 1 der derzeit gültigen Hauptsatzung, die die Stelle des hauptamtlichen Stadtrates vorsieht, nicht geändert werden soll. Insoweit liegt eine widersprüchliche Regelung vor, als nach S. 1 die Stelle des hauptamtlichen Stadtrates rückgängig gemacht werden soll und nach der vorgeschlagenen Änderungssatzung es bei § 4 Abs. 1 der bestehenden Satzung verbleiben soll. Ein vollzugsfähiger Inhalt im Sinne der vorzitierten Rechtsprechung des Hess. VGH ist damit zumindest fraglich, da bei einer Umsetzung der Änderungssatzung in der vorgeschlagenen Form widersprüchliche Satzungsregelungen vorliegen würden. In § 4 Abs. 1 wäre künftig die Stelle eines hauptamtlichen Ersten Stadtrates vorgesehen. § 4 Abs. 2 würde demgegenüber regeln, dass sämtliche Stadtratsstellen ehrenamtlich verwaltet werden. Ob bzw. inwieweit hier eine Auslegung der Fragestellung dergestalt erfolgen kann, dass die Stadtverordnetenversammlung auf der Grundlage der Fragestellung bei einem erfolgreichen Bürgerentscheid verpflichtet ist, eine Änderungssatzung dergestalt zu beschließen, dass die Satzung vom 02.05.2011 gänzlich aufgehoben wird und danach die entsprechende Änderungssatzung, wie in der Fragestellung formuliert, beschlossen wird, erscheint zumindest fraglich. Zwar dürfen an die sprachliche Abfassung der Fragestellung keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Es ist zulässig – wie bei Willenserklärungen und Gesetzen auch – den Inhalt einer Frage durch Auslegung zu ermitteln (z. B. BayVGH Urt. v. 19.02.1997 – 4 B 96.2928 – recherchiert bei juris). In den entschiedenen Fällen ging es allerdings zumeist lediglich um die Ausle-



gung von unbestimmten Rechtsbegriffen bzw. Formulierungen. In vorliegender Angelegenheit liegt hingegen ein eindeutiger und klar formulierter Vorschlag für eine Satzungsänderung vor und es wird ausdrücklich darauf abgestellt, dass diese Satzungsänderung „entsprechend zur Abschaffung dieser Stelle“ – gemeint ist die hauptamtliche Stadtratsstelle – erfolgen soll. Insofern ist fraglich, ob hier noch Raum für eine Auslegung vorhanden ist. Darüber hinaus wäre eine solche Auslegung nach diesseitiger Sicht im Hinblick auf die gesetzliche Regelung des § 8b Abs. 7 S. 1 HGO problematisch, wonach der Bürgerentscheid die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung hat. Mit Durchführung des Bürgerentscheides würde also die vorgesehene Änderung der Hauptsatzung als Beschluss bestehen, so dass die Rückgängigmachung der Hauptsatzung vom 02.05.2011 nicht mehr möglich wäre.

Bei einer solchen Auslegung wird des Weiteren die Problematik gesehen, dass die Erhöhung der ehrenamtlichen Stadtratsstellen auf 13 in der Begründung und im Kostendeckungsvorschlag keinen Niederschlag gefunden hat. Weder aus der Begründung ergibt sich, dass künftig mehr Stadträte im Magistrat vertreten sein sollen, auch im Kostendeckungsvorschlag ist nicht ausgeführt, welche Kosten hierbei entstehen und wie diese zu tragen sind. So kommt es durch die Erhöhung der Zahl der Stadträte zu erhöhten Entschädigungszahlungen gem. § 27 HGO (Fahrkosten, Aufwandsentschädigung, Verdienstausschluss).

Nicht unproblematisch erscheint schließlich auch eine weitere Variante einer Auslegung der Fragestellung dergestalt, dass sich die Änderung der Hauptsatzung auch auf § 4 Abs. 1 beziehen soll, indem dieser gestrichen wird. Hierfür ergibt sich aus dem Wortlaut der Satzungsregelung kein Hinweis. Wie bereits dargelegt, haben die Initiatoren des Bürgerbegehrens eine eindeutige und unmissverständliche Änderungssatzung formuliert, so dass hier für eine Auslegungsfähigkeit bzw. für eine ergänzende Auslegung nach diesseitiger Sicht wenig Spielraum verbleibt. Im Übrigen stellt sich aber auch bei dieser Auslegung die Problematik, dass die Stadtverordnetenversammlung in ihrem Beschluss am 02.05.2011 auch beschlossen hat, dass die Zahl der ehrenamtlichen Stadträte 13 betragen soll und insofern derselbe Inhalt begehrt wird, der bereits ohnehin Gegenstand der Beschlussfassung und der wirksam in Kraft getretenen Hauptsatzung ist.

Insgesamt bestehen deshalb Bedenken, ob die Fragestellung im obigen Sinne ausreichend ist.



Begründung

Das Bürgerbegehren muss darüber hinaus eine Begründung enthalten. Aus dem Gesetz ergibt sich nicht, welchen Umfang und sachlichen Inhalt die geforderte Begründung haben muss. Nach der Rechtsprechung (OVG Münster NVwZ-RR 2002, 766; VG Bayreuth, Urt. v. 14.02.2002 – B 2 K 01.951 –) ist die Angabe einer Begründung erforderlich, da nur sie den Bürgern ermögliche, sich mit den Zielen eines Bürgerbegehrens und den dort angesprochenen Problemen auseinanderzusetzen.

Soweit in der Begründung darauf abgestellt wird, dass die Stadtverordnetenversammlung am 02.05.2011 die Schaffung der Stelle eines hauptamtlichen Stadtrates und eine entsprechende Hauptsatzungsänderung beschlossen hat, wird der Beschluss vom 02.05.2011, nicht vollständig wiedergegeben. Wie bereits dargelegt, war Inhalt des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung vom 02.05.2011 auch, dass die Zahl der Stadträte auf 13 erhöht wird. Dies ergibt sich aus der Begründung nicht, ist allerdings Gegenstand der Fragestellung.

Kostendeckungsvorschlag

Gemäß § 8b Abs. 3 S. 2 HGO muss das Bürgerbegehren des Weiteren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Mit dem Kostendeckungsvorschlag soll den Bürgern die Verantwortung für die Kosten und die finanziellen Folgen vor Augen gehalten werden. Bestandteil des Kostendeckungsvorschlags ist die Angabe der Höhe der Kosten der verlangten Maßnahme. Darüber hinaus ist anzugeben, welchem Bereich des städtischen Haushalts Mittel entzogen werden sollen oder wie sonst die benötigten Mittel beschafft werden sollen, um die verlangte Maßnahme zu finanzieren (Hess. VGH HSGZ 1996, 465). Führt die begehrte Maßnahme zu keinen Kosten, ist der Kostendeckungsvorschlag entbehrlich.

Soweit es die Abschaffung der Stelle des hauptamtlichen Stadtrates betrifft, ist der Kostendeckungsvorschlag entbehrlich, da insoweit keine Kosten für die Stadt anfallen. Ob die Festlegung der Zahl der ehrenamtlichen Stadträte auf 13 und der damit verbundenen erhöhten Entschädigungsleistungen im Kostendeckungsvorschlag zu erbringen ist, hängt maßgeblich mit der Frage der Auslegung des Bürgerbegehrens, wie oben dargelegt, zusammen.

Interpretiert man die Fragestellung bzw. den Willen der Bürgerinitiative dergestalt, dass der Beschluss vom 02.05.2011 rückgängig gemacht werden soll, mit der Folge, dass die ursprüngliche Hauptsatzung gelten sollte, würde die Festlegung der Zahl der



Stadträte auf 13 eine Erhöhung bedeuten, mit der Folge, dass entsprechende Ausführungen im Kostendeckungsvorschlag hätten vorgenommen werden müssen.

Benennung von Vertrauenspersonen

Gemäß § 8b Abs. 3 S. 2 HGO müssen in dem Bürgerbegehren bis zu 3 Vertrauenspersonen bezeichnet werden. Diesem Erfordernis wurde Rechnung getragen.

Unterschrift

Die Vorschrift des § 8b Abs. 3 S. 2 HGO sieht die Unterzeichnung des Bürgerbegehrens von mindestens 10 % der wahlberechtigten Einwohner vor. Dieses Erfordernis wurde offenbar erfüllt.

Einhaltung der 6-Wochen-Frist

Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung (sog. kassatorisches Bürgerbegehren), muss es innerhalb von 6 Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein.

Wie sich aus den Unterlagen ergibt, wurde das Bürgerbegehren am 10.06.2011 dem Magistrat übergeben. Ob zu diesem Zeitpunkt bereits die ausreichende Zahl von Unterschriften vorlag, kann auf der Grundlage der uns zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht überprüft werden. Weitere Unterschriftenlisten wurden am 14.06.2011 nachgereicht. Sofern die ausreichende Zahl von Unterschriften erst am 14.06.2011 vorlag, ist von einer fristgerechten Einreichung auszugehen. Gem. § 188 Abs. 2 BGB ist Fristende der Ablauf desjenigen Tages der letzten Woche, welcher durch seine Benennung dem Tag entspricht, in den das Ereignis fällt. Da der 02.05.2011 ein Montag war, wäre Fristende Montag, der 13.06.2011 gewesen. Da es sich hierbei um einen Feiertag handelte, tritt an dessen Stelle gem. § 193 BGB der nächste Werktag, so dass die Abgabe der weiteren Unterschriftenlisten am Dienstag, den 14.06.2011 ausreichend war.

Ausschlussfrist von 3 Jahren

Nach der Regelung des § 8b Abs. 4 S. 1 HGO darf ein Bürgerbegehren nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten 3 Jahre nicht bereits



ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist. Da dies offenbar nicht der Fall war, ist diese Voraussetzung erfüllt.

II. Materielle Zulässigkeit

Wichtige städtische Angelegenheiten

Gegenstand eines Bürgerbegehrens können gem. § 8b Abs. 1 HGO lediglich wichtige städtische Angelegenheiten sein. Der Gesetzgeber hat darauf verzichtet, positiv auszuführen, um welche Angelegenheiten es sich hier im Einzelnen handeln kann. Eine Angelegenheit ist grundsätzlich aber dann als wichtig zu qualifizieren, wenn diese für die Bürger in ihrer Gesamtheit unmittelbar bedeutsam ist, wenn „die Weichen für die zukünftige Entwicklung der Gemeinde“ gestellt werden (VG Darmstadt, Urt. v. 17.04.1997 – 3 E 1767/96 (2); Hess. VGH, Urt. v. 17.04.1997 – 8 UE 3683/97; Schneider/Dressler/Lüll, Hessische Gemeindeordnung, § 8b Rdnr. 4; Bennemann u. a., HGO-Kommentar, § 8b Rdnr. 11 m. w. N.).

Gegenstand des Bürgerbegehrens ist in vorliegender Angelegenheit die Änderung der Hauptsatzung der Stadt Taunusstein. Dies stellt für die Bürger unzweifelhaft eine wichtige Angelegenheit dar und ist für sie unmittelbar bedeutsam.

Ausschlussstatbestand gem. § 8b Abs. 2 HGO

Im Ausschlussstatbestand des § 8b Abs. 2 HGO wird ausgeführt, über welche Gegenstände ein Bürgerentscheid nicht zulässig ist. In vorliegender Angelegenheit könnte das Bürgerbegehren ein gesetzeswidriges Ziel im Sinne des § 8b Abs. 2 Nr. 7. HGO verfolgen.

Gesetzeswidriges Ziel in diesem Sinne ist dabei im Sinne von Verfolgung „rechtswidriger Ziele“ auszulegen. Dass rechtswidrige Ziele nicht im Wege eines Bürgerentscheids verfolgt werden können, ist Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips (Schneider/Dressler/Lüll, HGO-Kommentar, Erl. 5 zu § 8b HGO).

Die Rechtswidrigkeit der Fragestellung könnte sich aus deren Widersprüchlichkeit ergeben. Es wird insofern auf die Ausführungen zur Fragestellung des Bürgerbegehrens verwiesen. Nach dem Inhalt der Fragestellung würde bei einer positiven Durchführung des Bürgerentscheides eine Hauptsatzungsregelung bestehen, die in § 4 Abs. 1 festlegt, dass die Stelle des Ersten Stadtrates hauptamtlich verwaltet wird. In § 4 Abs. 2 würde demgegenüber geregelt sein, dass sämtliche Stadtratsstellen ehrenamtlich verwaltet werden. Gesetzliche Rechtsquellen, wie Satzungen, unterliegen, wie auch



materielle Gesetze, im Besonderen dem Rechtsstaatsprinzip und dem insoweit folgenden Bestimmtheitsgrundsatz (Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, § 28 Anm. 9; vgl. z. B. BVerfG DVBl. 1956, 569). Widerspricht eine Rechtsquelle dem Rechtsstaatsprinzip, ist sie ungültig (nichtig) (Wolff/Bachof, a. a. O.). Wegen der Möglichkeit einer etwaigen ergänzenden Auslegung des Bürgerbegehrens wird auf die Ausführungen in der Fragestellung verwiesen. Diese Frage ist als offen zu bezeichnen.

Aus alledem ist festzustellen, dass Bedenken im Hinblick auf die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bestehen. Insgesamt spricht mehr für eine Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

Mit freundlichen Grüßen



Adrian