

MEISSNER & SEYD

RECHTSANWÄLTE

RAe Meißner & Seyd ◇ Schneckenhofstraße 27 ◇ 60596 Frankfurt a. M.

elektronisches Dokument

Die Grünen im Römer
Fraktionsgeschäftsführung
Bethmannstraße 3
60311 Frankfurt am Main

LUTZ MEISSNER
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

WERNER SEYD
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Schneckenhofstrasse 27
60596 Frankfurt am Main

Telefon: 069 / 61 09 06 0
Telefax: 069 / 61 09 06 66

E-Mail: meissner@meissner-seyd.de

Gerichtsfach 467

Frankfurter Sparkasse (BLZ 500 502 01)
IBAN DE28 5005 0201 0000 2048 89

Postbank Frankfurt (BLZ 500 100 60)
IBAN DE 48 5001 0060 0561 3226 03

Unser Zeichen: 23/19 L23 / lu / D2/11518

Frankfurt am Main, den 06.03.2019

Rechtliche Stellungnahme zum Radentscheid Frankfurt

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Köhler, sehr geehrter Herr Siefert,

ich nehme Bezug auf Ihre E-Mail vom 1.2.2019. Sie beauftragten mich, die folgenden Fragen rechtlich zu prüfen:

I. Entspricht das Bürgerbegehren zum Radentscheid Frankfurt den formell- und materiellrechtlichen Voraussetzungen der HGO und ist der Radentscheid damit zulässig oder unzulässig?

II. Sofern das Bürgerbegehren unzulässig wäre, wie wäre eine Zulässigkeit zu erreichen?

III. Könnte im Fall der Unzulässigkeit die Zulässigkeit durch eine Konkretisierung nach § 8b Abs. 4 Satz 4 HGO hergestellt werden?

IV. Genügt die Nennung des Kostenbereichs beim Kostendeckungsvorschlag im Bürgerbegehren?

Stellungnahme:

Wir haben die Fragen zu zwei thematischen Komplexen zusammengefasst, ob das Bürgerbegehren zulässig ist (Fragen 1 und 4) und ob es ggf. zulässig gemacht werden kann (Fragen 2 und 3).

Zur Frage, ob das Bürgerbegehren Radentscheid Frankfurt den formellen und materiell-rechtlichen Voraussetzungen der HGO genügt, ob insbesondere der Kostendeckungsvorschlag den Anforderungen genügt, und ob das Bürgerbegehren zulässig ist.

Die Frage der formellen Zulässigkeit des Radentscheids kann anhand von Checklisten und Prüfungsleitfäden in einschlägigen Kommentarliteratur zur Hessischen Gemeindeordnung geprüft werden. Wir haben uns zunächst an der „Checkliste Prüfung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens“ im HGO-Kommentar von Bennemann, Daneke u.a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, Loseblatt, Stand 54. Nachlieferung, 2018, orientiert. Die Checkliste ist in der Anlage beigefügt. Dazu im Einzelnen (die nachfolgenden Nummern entsprechender Nummerierung der Liste):

zu Nr. 1: die Schriftform wurde beachtet;

zu Nr. 2: Soweit uns bekannt ist, hat es in Frankfurt am Main in derselben Angelegenheit keinen Bürgerentscheid gegeben;

zu Nr. 3: es wurden drei Vertrauenspersonen benannt, die nicht den Gemeindeorganen angehören und daher nicht wegen eines Interessenkonflikts von der Mitwirkung am Bürgerbegehren ausgeschlossen sind;

zu Nr. 4: Ob eine ausreichende Zahl gültiger Unterstützungsunterschriften eingereicht wurde, können wir selbst nicht beurteilen.

zu Nr. 5: Erforderlich ist, dass den Abstimmenden eine Frage gestellt wird, die sie mit Ja oder Nein beantworten können. Dabei soll die Formulierung so sein, dass eine Ja-Stimme Zustimmung zum Ziel des Bürgerbegehrens bedeutet. Der Gegenstand des Bürgerbegehrens ist in sieben sog. Zielen beschrieben, über die en bloc abgestimmt wird. Die gestellte Frage, ob die Stadt Frankfurt am Main besagte sieben Ziele umsetzen soll, kann im Prinzip mit Ja oder Nein beantwortet werden, allerdings wäre das eine rein formale Sichtweise.

In der Sache ist Gegenstand des Bürgerbegehrens der Gesamthalt der sieben Ziele, weshalb es auf die materiell-rechtliche Zulässigkeit des Gesamthalt dieses „Ziele-Containers“ ankommt. Zu prüfen ist demnach, ob jedes einzelne der sieben Ziele eine zulässige und eindeutige Fragestellung beinhaltet. Im Prinzip müsste jedes einzelne der sieben Ziele geeignet sein, für sich genommen Gegenstand eines Bürgerbegehrens zu sein.

Zulässig ist eine Fragestellung, wenn sie nicht unter den Negativkatalog der **Ausschlussgründe** nach § 8b Abs. 2 Nr. 1-7 HGO fällt und einen eindeutigen **Bezug zur Gemeinde** hat.

Die **Ausschlussgründe** nach § 8b Abs. 1 Nr. 1-6- HGO liegen ersichtlich nicht vor, auf den Ausschlussgrund nach Nr. 7 wird noch einzugehen sein.

Der **Gemeindebezug** ist gegeben, weil der Ausbau und die Unterhaltung der Straßen im Stadtgebiet in der Verantwortung der Stadt Frankfurt liegen, jedenfalls soweit sie Trägerin der Straßenbaulast ist. Die Stadt ist aufgrund ihrer Einwohnerzahl auch Träger der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundes- und Landesstraßen, allerdings sind ggf. Ortsdurchfahrtrichtlinien des Bundes und des Landes zu beachten.

Die zur Abstimmung gestellte Frage muss eindeutig sein. Eindeutig in diesem Sinne ist eine Fragestellung, wenn sie hinreichend konkret ist. Grundsätzlich gilt, dass einerseits an die Konkretheit des Begehrens keine zu großen Anforderungen gestellt werden dürfen. Ein Bürgerentscheid tritt an die Stelle einer Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung, die nach herrschender Meinung auch allgemeinpolitische, mithin auch allgemeine verkehrspolitische Beschlüsse fassen darf. Andererseits muss das Bürgerbegehren eine eindeutige Entscheidung

beabsichtigen, und zwar so eindeutig, dass die mit der Ausführung betrauten Gemeindeorgane das Ergebnis des Bürgerbegehrens im Zweifel als Handlungsanleitung verstehen können.

Dieser Voraussetzung werden nicht alle der sieben Ziele gerecht.

Die in **Ziel I** formulierte Forderung, „**alle Radwege werden a) deutlich breiter**“ angelegt, ist zu unkonkret. Der verwendete Komparativ wirft die Frage nach dem Normativ auf: breiter als was? Unklar ist einerseits, was das für vorhandene, umzubauende Radwege konkret bedeutet, unklar ist andererseits auch, was es für neu anzulegende Radwege bedeutet, wozu der Komparativ nicht passt. Auch das Attribut „deutlich“ ist inhaltlich unbestimmt. Die mit der Ausführung betrauten Gemeindeorgane können dem nicht entnehmen, was sie zu tun oder zu lassen hätten, mit welcher Breite sie konkret zu planen hätten.

Die Erstreckung der Forderung „**f) durch bauliche Maßnahmen getrennt von anderen Verkehrsarten**“ auf „alle Radwege“ wirft die Frage nach der Durchführbarkeit auf. Es liegt auf der Hand, dass diese Forderung gewisse Platzverhältnisse, etwa eine Mindestbreite von Straßenkörper und/oder Fahrbahn voraussetzt. Ob diese angesichts der Vielgestaltigkeit der örtlichen Verhältnisse überhaupt bei „allen Radwegen“ vorhanden ist, ist ungewiss. Angesichts dessen dürfte ein Begehren, von dem unklar ist, ob die Gemeindeorgane es überhaupt ausführen können, unzulässig sein.

Dasselbe gilt für die Forderung, „**alle Radwege werden ... g) durch bauliche Maßnahmen effektiv von Kraftfahrzeugen freigehalten.**“ Unklar ist, was insoweit „baulich effektiv“ bedeuten soll. Wenn baulich effektiv bedeuten soll, dass einzubauende Hindernisse von anderen Verkehrsteilnehmern nicht ohne weiteres überfahren werden könnten, also auch nicht von solchen, die etwa von der Fahrbahn aus über einen derart baulich gesicherten Radweg hinweg einen Parkplatz am Straßenrand ansteuern wollten oder umgekehrt, würde dies voraussichtlich viele Parkplätze am Fahrbahnrand entfallen lassen; hinzu kommt die Problematik des Andienungs- und Lieferverkehrs, der unter Umständen keine Haltemöglichkeiten mehr fände.

Abgesehen von der Unbestimmtheit der Formulierung „baulich effektiv“, tangiert diese Forderung unter bestimmten örtlichen Verhältnissen straßenrechtliche und straßenverkehrsrechtliche Belange sowie ggf. auch private Rechte Dritter (Anlieger); es bedürfte der Prüfung, ob das Ziel I des Bürgerbegehrens im Hinblick auf die straßenrechtliche Frage des Anliegergebrauchs bzw. dessen Einschränkung und im Hinblick auf das straßenverkehrsrechtliche Gebot der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs nicht ein gesetzwidriges Ziel verfolgt. Im Einzelfall kann eine Radwegführung oder ein Radwegeausbau in der von Ziel I geforderten Form unter den gegebenen örtlichen Verhältnissen, unter Beachtung der Umstände des Einzelfalls und Abwägung aller betroffenen Belange unzulässig und damit undurchführbar sein. Die weitgehende Forderung, **alle Radwege** nach Maßgabe des Ziels I herzustellen, schließt im Grunde die Einzelfallprüfung aus. Ein derart formulierter Vorrang des Radwegeausbaus gegenüber praktisch allen anderen Belangen dürfte unzulässig sein und unter den Ausschlussgrund nach § 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO fallen.

Die in **Ziel II** formulierte Forderung, die Stadt Frankfurt werde „**geeignete Nebenstraßen für den Radverkehr attraktiv umgestalten**“ ist inhaltlich unbestimmt, weil die ausführenden Gemeindeorgane nicht wissen, welche Nebenstraßen geeignet sein sollen und was die Eignung einer Nebenstraße ausmacht. Ziel I bezieht sich auf alle Straßen mit einer Regelgeschwindigkeit von mehr als 30 km/h. Daraus könnte man schließen, dass sich Ziel II auf alle Straßen mit einer zulässigen Geschwindigkeit bis 30 km/h bezieht. Darunter würden alle ausgewiesenen Tempo-30-Zonen fallen, in denen z.T. auf besondere Fahrradwege verzichtet wird. Unklar ist auch, was diese Forderung für Einbahnstraßen bedeutet, in denen Radverkehr im Gegenverkehr zugelassen ist.

Inhaltlich unbestimmt ist auch der Begriff der attraktiven Umgestaltung. Die ausführenden Gemeindeorgane können nicht erkennen, in welcher Form die Umgestaltung einer Nebenstraße attraktiv ist. Die Formulierung des Ziels II ist somit nicht eindeutig.

Dass **Ziel III** enthält den Begriff der **Fahrradtrasse**, was nach der Begründung eine Kategorie besonderer Radwege sein soll, deren Ausstattung einerseits über die in Ziel I benannten Merkmale hinausgehen, andererseits hinsichtlich der effektiven baulichen Trennung von anderen Verkehrsarten aber dahinter zurückbleiben soll; zumindest lässt die Formulierung offen, ob die in Ziel I unter lit. f), g) und h) genannten Merkmale auch für Fahrradtrassen nach Ziel III gelten sollen. Das ist ein Widerspruch, den die ausführenden Gemeindeorgane nicht auflösen können.

Die **Ziele IV und V** sind hinreichend konkret, ob die zahlenmäßigen Vorgaben von zehn umzubauenen Kreuzungen bzw. Anlage von mindestens 2.000 überdachten Fahrradstellplätzen eine realistische Chance auf Umsetzung haben, vermögen wir nicht zu beurteilen.

Die **Ziele VI und VII** sind als allgemein(verkehrs)politische Ziele sicherlich zulässig, lassen aber eine konkrete Handlungsempfehlung zur Umsetzung vermissen.

Im Ergebnis bestehen hinsichtlich der Ziele I, II und III materiell-rechtliche Bedenken gegen ihre Zulässigkeit, weil die gewählten Formulierungen inhaltlich nicht hinreichend bestimmt sind. Weil mit der zur Abstimmung gestellten Frage u.a. unzulässigen Zielen zugestimmt würde, wäre das Bürgerbegehren insgesamt unzulässig. Es wäre rechtlich nicht zu begründen, dass die drei für sich genommen materiell-rechtlich unzulässigen Ziele durch Einfügung in den Gesamthalt eines 7-Ziele-Katalogs zulässig werden.

Zu Nr. 6: Aus den Ausführungen zu Nr. 5 ergibt sich zugleich, dass es sich um eine wichtige gemeindliche Angelegenheit handelt

Zu Nr. 7: Die Frist spielt hier keine Rolle, weil das Begehren nicht die Aufhebung oder Änderung eines Beschlusses der StVV zum Gegenstand hat.

Zu Nr. 8: Das Bürgerbegehren enthält eine Begründung.

Zu Nr. 9: Zentral für die Zulässigkeit des Antrages ist der **Kostendeckungsvorschlag**. Er soll die Deckung sämtlicher entstehenden Kosten darstellen, sowohl der Investitions- als auch der Folgekosten.

Einerseits ist zu beachten, dass der Kostendeckungsvorschlag nicht zur Abstimmung steht, d.h. er entfaltet keinerlei Bindungswirkung für die Gemeindeorgane. Demgemäß soll er nur aufzeigen, dass die Finanzierung möglich ist, die letztendliche Verantwortlichkeit für die Finanzierung verbleibt beim Magistrat und der Stadtverordnetenversammlung (Bennemann in: Kommunalverfassungsrecht Hessen, § 8b, Rn. 96).

Andererseits soll nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift sichergestellt werden, dass die Initiatoren des Bürgerbegehrens nicht Vorschläge „ins Blaue hinein“ formulieren. Es sind deshalb vertiefende Überlegungen zu den Kosten und Folgekosten und zur Refinanzierung der Kosten anzustellen. Daraus folgt, der Kostendeckungsvorschlag muss so gestaltet sein, dass er einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag darstellt.

Rein formal muss der Kostendeckungsvorschlag Bestandteil des Textes sein, der mit der zur Abstimmung gestellten Frage, der Begründung und den benannten Vertrauenspersonen von den Unterstützenden unterschrieben wird. Der dafür zur Verfügung stehende Platz auf der Vorderseite eines DIN-A4-Blattes schränkt naturgemäß die Möglichkeiten der Darstellung und Beschreibung des Kostendeckungsvorschlages stark ein. Deshalb ist gegen die Knappheit der Formulierung an sich nichts einzuwenden, so dass rein formal das Begehren der Anforderung gerecht wird.

Fraglich ist aber, ob der Vorschlag im Kern dem Sinn und Zweck der Vorschrift des § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO gerecht wird.

Es liegt auf der Hand, dass die Überlegungen zur Kostendeckung umfänglicher und umfassender sein müssen, als es drei oder vier Sätze auszudrücken vermögen. Der Text auf der Unterschriftenliste kann deshalb eigentlich nur die Quintessenz vorangegangener Recherchen und Überlegungen sein. Da in der Regel nur das mit der Ausführung des Bürgerbegehrens befasste Amt über Investitions- und Folgekosten sowie über die Feinheiten der Finanzierung Bescheid weiß, müsste es im Vorfeld befragt und zu entsprechenden Auskünften angehalten werden. Dann würde es reichen, auf dem Unterschriftenbogen sinngemäß anzugeben, dass die Kosten für dieses oder jenes „nach Auskunft des Verkehrsdezernats“ oder „des Straßenbauamtes“ diesen oder jenen Betrag erfordern; entsprechendes gilt für Folgekosten. Damit würde erkennbar, dass und ggf. welche Überlegungen zur Kostendeckung angestellt wurden und die vorherige Einbindung der Verwaltung würde es erschweren, den Antrag wegen eines mangelhaften Kostendeckungsvorschlages zurückzuweisen.

Ob vorliegend in dieser Weise vorgegangen wurde und welche weitergehenden Überlegungen die Initiatoren zu Kosten und Finanzierung angestellt haben, ist uns nicht bekannt. Der Webauftritt der Initiative Radentscheid Frankfurt gibt zu der Frage, „wie (...) diese ganzen Maßnahmen denn finanziert werden (sollen)“ keinen Aufschluss (<https://www.radentscheid-frankfurt.de/warum/#FAQ>, zuletzt abgerufen am 18.2.2019).

Der Kostendeckungsvorschlag beschränkt sich auf eine Schätzung der jährlichen Kosten für die Umsetzung der sieben Ziele, gibt diese mit 13 Mio. € pro Jahr an und bricht diesen Gesamtbetrag auf einen Betrag pro Einwohner von 17,66 € pro Jahr herunter.

Nicht erkennbar ist, woher der Jahresbetrag von 13 Mio. € rührt, auf welchen Annahmen er beruht und welche Überlegungen zu diesem Betrag geführt haben, ob er nur die reinen Investitionen abdeckt oder auch die Folgekosten. Von daher ist schon im Ansatz nicht erkennbar, ob der Betrag von 13 Mio. € pro Jahr angesichts der Forderungen

- von mindestens 15 km Radweg pro Kalenderjahr“ (Ziel I),
- mindestens 5 km attraktive Radweggestaltung in Nebenstraßen (Ziel II),
- mindestens 5 km Fahrradtrasse pro Kalenderjahr (Ziel III),
- Umbau von 10 Kreuzungen pro Kalenderjahr (Ziel IV) und
- mindestens 2.000 Fahrradabstellplätzen pro Kalenderjahr (Ziel V)

überhaupt eine realistische Größenordnung ist oder nicht vielleicht doch nur „ins Blaue hinein“ genannt wird. Erforderlich wäre aber unseres Erachtens eine realistische Betrachtungsweise unter Ansatz sozusagen „amtlich“ mitgeteilter Baukosten, etwa pro Fahrradabstellplatz (überdacht/nicht überdacht), pro lfd. Kilometer Radweg in Abhängigkeit zum Ausbaustandard. Der angegebene Betrag pro Einwohner reicht für nicht mehr als den Beleg der Aussage, dass in Frankfurt pro Einwohner mehr oder weniger aufgewendet wird als andernorts.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Angabe geschätzter Kosten von 13 Mio. € pro Jahr für einen fundierten Kostendeckungsvorschlag nicht ausreicht, jedenfalls nicht ohne irgendeinen nachvollziehbaren Hinweis auf weitergehende Quellen oder Überlegungen, worauf diese Schätzung beruht, was die Investitionskosten und was die Folgekosten sind.

Den Finanzierungsvorschlag, diese Kosten durch Umschichtung im Haushalt aufzubringen, halten wir für ausreichend. Er macht immerhin deutlich, dass zur Refinanzierung keine neuen Abgaben eingeführt, bestehenden Abgaben nicht erhöht, keine Vermögensgegenstände veräußert und keine Kredite aufgenommen werden sollen. Die Angabe, die Umschichtung im Bereich Straßenbau und –unterhaltung vorzunehmen, macht immerhin deutlich, zu wessen Lasten die Umschichtung geht.

Die Antwort auf die Frage, ob das Bürgerbegehren Radentscheid zulässig beantwortete ich dahin, **das Bürgerbegehren ist in der vorliegenden Form unzulässig**; der Kostendeckungsvorschlag genügt nicht den Anforderungen, weil er nicht erkennen lässt, auf welchen Annahmen die geschätzten Kosten beruhen und ob diese Kosten überhaupt realistisch sind.

Zur Frage, ob eine Zulässigkeit zu erreichen ist und ob die Zulässigkeit insbesondere durch eine Konkretisierung nach § 8b Abs. 4 Satz 4 HGO hergestellt werden kann.

Grundsätzlich lässt § 8b Abs. 4 Satz 4 HGO es zu, dass die Gemeindevertretung mit Zustimmung der Vertrauenspersonen Unstimmigkeiten im Wortlaut der Fragestellung des Bürgerbegehrens bereinigt. Ginge es allein nach § 8b Abs. 4 Satz 4 HGO, ist einhellige Meinung, dass nach Leistung der Unterschriften nur noch redaktionelle Änderungen zulässig sind. Das Verwaltungsgericht Frankfurt spricht in diesem Zusammenhang ausdrücklich von „grammatikalischen Klarstellungen“. Wo die redaktionelle Änderung endet und die inhaltliche Änderung des Begehrens beginnt, lässt sich nicht generell abstrakt, sondern nur an der konkreten Formulierung im Kontext des konkreten Falls bestimmen.

Zu beachten ist aber vorliegend die den Vertrauenspersonen eingeräumte Befugnis, „zur Begründung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens Änderungen vorzunehmen, soweit diese nicht den Kern des Antrages berühren. Außerdem erklären die Unterzeichnenden, dass ihre Unterschrift auf für verbleibende Teil des Antrages gelten soll, wenn Teile des Bürgerbegehrens unzulässig sein sollten.“

Die Unterstützenden des Radentscheids räumen den Vertrauenspersonen explizit sehr weitgehende Befugnisse ein. Die eingeräumte Änderungsbefugnis verstehen wir so, dass die Vertrauenspersonen durch Änderungen einen an sich unzulässigen Antrag zulässig machen dürfen; Begründung der Zulässigkeit würden wir insofern als Herbeiführung der Zulässigkeit auffassen. Das ist eine weit über § 8b Abs. 4 Satz 4 HGO hinausgehende Befugnis.

Aber: gemäß § 8b Abs. 3 Satz 2 HGO sind die Vertrauenspersonen zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde sowie zur Abgabe von Erklärungen gegenüber dem Gemeindevorstand ermächtigt. Ihre Funktion ist es, die an sich nicht verfasste Personengesamtheit der Unterzeichner des Bürgerbegehrens, eine Gruppe von tausenden von Einwohnern, im Zulassungsverfahren handlungsfähig zu machen, den Gemeindeorganen einen Ansprechpartner zur Klärung von Zweifelsfragen gegenüber zu stellen. Das bedeutet, die Vertrauenspersonen sind kraft Gesetzes eigentlich nur im Zulassungsverfahren tätig, d.h. von der Einreichung des Bürgerbegehrens beim Gemeindevorstand bis zur Entscheidung des Gemeindevorstandes über die Zulassung oder Nichtzulassung des Begehrens.

§ 8b Abs. 3 HGO, in dessen Kontext auch die Benennung der Vertrauenspersonen geregelt ist, ist eine Verfahrensvorschrift und damit dem formellen Recht zugehörig. Vorschriften des formellen Rechts, z.B. alle Prozess- und Verfahrensordnungen sind im Hinblick auf das Gebot der Gleichheit vor dem Gesetz zwingendes Recht, durch Parteivereinbarung kann von ihnen in der Regel nicht abgewichen werden. Das wirft die Frage auf, ob die hier den Vertrauenspersonen eingeräumten, weitreichenden Befugnisse, überhaupt wirksam sind, da sie zwar im Verfahren über die Zulassung des Antrages zur Ausübung kommen, aber über die rein verfahrensrechtliche Funktion, Ansprechpartner des Gemeindevorstandes zu sein und Zweifelsfragen zu klären, weit hinaus gehen. Die Vertrauenspersonen dürfen nämlich nach dem Wortlaut der Befugnis, durch Umformulierung der Ziele des Bürgerbegehrens dessen Zulässigkeit "zu retten", im Grunde rechtsgestaltend tätig werden.

Selbst man annehmen wollte, die Befugnis der Vertrauenspersonen reiche durch die Formulierung im Antrag des Bürgerbegehrens zulässigerweise weiter als nur zur Vornahme „redaktioneller Änderungen“ oder „grammatikalischer Klarstellungen“, wäre die Reichweite der Befugnis letztlich unklar. Eine Grenze ist insoweit errichtet, dass die Vertrauenspersonen nicht über den „Kern des Antrages“ disponieren dürfen.

Ob und ggf. welche Änderungen an der Formulierung der sieben Ziele vorgenommen werden dürfen, ohne den Kern des Antrages zu berühren, lässt sich abstrakt nicht sagen, sondern kann nur für jede einzelne konkret bezeichnete Änderung beurteilt werden. Angesichts der bisher restriktiven Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur Zulässigkeit nachträglicher Änderungen des Antrages und die Beschränkung solcher Änderungen auf „redaktionelle Änderungen“ oder „grammatikalischer Klarstellungen“, dürften den Befugnissen der Vertrauenspersonen tatsächlich weit engere Grenzen gesetzt sein, als es die weitgehende Formulierung im Antrag zulässt.

Unseres Erachtens gehen Änderungen in der Formulierung der Ziele I, II und III sowie des Kostendeckungsvorschlages, die den oben geschilderten Bedenken Rechnung tragen würden, an den Kern des Antrages. Da die Vertrauensleute auch nur im Zulassungsverfahren, also nach Einreichung des Begehrens tätig werden können, kommt eine Änderung von Formulierungen überhaupt nur in Frage, bevor der Gemeindevorstand über die Zulassung entschieden hat. Lehnt der Gemeindevorstand das Bürgerbegehren als unzulässig ab, ohne vorher mit den Vertrauenspersonen über unklare Formulierungen oder Zweifelfragen gesprochen zu haben, ist für Änderungen an der Formulierung kein Raum, dann müssen die gesetzlichen Rechtsbehelfe gegen die Versagung der Zulassung ergriffen werden. Die Vertrauenspersonen haben insoweit keine Antragsbefugnis, jeder einzelne Unterzeichner müsste eigene Rechte geltend machen. Die Vertrauenspersonen könnten dann nicht als Vertrauensperson, sondern nur als Unterzeichnende tätig werden, wie alle anderen auch.

Die Frage, ob die Zulässigkeit insbesondere durch Konkretisierungen nach § 8b Abs. 4 Satz 4 HGO hergestellt werden, beurteile ich sehr skeptisch, es hinge bei konkreten Formulierungen davon ab, ob diese den Kern des Antrages berühren oder noch unter die Begriffe der redaktionellen Änderung und grammatikalischen Klarstellung subsumiert werden könnten. Da bereits die Position und Funktion der Vertrauenspersonen von den Verwaltungsgerichten noch nicht abschließend geklärt wurde, wäre meines Erachtens der Versuch, den Radentscheid durch Änderungen von Formulierungen in den sieben Zielen und eine nachträgliche Fundierung der Kostenschätzung mit hohem Prozessrisiko verbunden.

Für Rückfragen stehe ich gern zur Verfügung und verbleibe

mit freundlichen Grüßen

<elektronisch signiert>

Lutz Meißner
Rechtsanwalt

Anlage(n): wie erwähnt