



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

Magistrat der
Kreisstadt Friedberg
Fachbereich Innere Verwaltung
Mainzer-Tor-Anlage 6
61169 Friedberg (Hessen)

Referentin Frau Adrian
Abteilung 2.1
Unser Zeichen Adr/mp

Telefon 06108 6001-51
Telefax 06108 6001-57
E-Mail hsgb@hsgb.de

Ihr Zeichen Herr Bullmann
Ihre Nachricht vom 29.10.2025

Datum 09.12.2025

Vorab per E-Mail: buergermeister@friedberg-hessen.de,
heiko.bullmann@friedberg-hessen.de

Stellungnahme zum Bürgerbegehren „Bürgerbegehren – Ja zur Planungsvereinbarung Bahnhofsdurchstich!“

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Dahlhaus,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Stadt Friedberg liegt ein Bürgerbegehren zum Abschluss einer Planungsvereinbarung für die Planung einer stadtteilverbindenden Fuß- und Radwegunterführung am Bahnhof Friedberg mit der Deutschen Bahn vor. Im Folgenden soll eine Stellungnahme zur Zulässigkeit dieses Bürgerbegehrens erfolgen. Wir nehmen insoweit Bezug auf die uns zur Verfügung gestellten Unterlagen sowie die verschiedenen telefonischen Unterredungen mit Herr Bullmann und Ihnen.

Gemäß § 8 b HGO bestehen verschiedene Voraussetzungen, die zwingend vorliegen müssen, damit ein Bürgerbegehren für zulässig erachtet werden kann. Das Bürgerbegehren muss einen zulässigen Prüfungsgegenstand beinhalten. Es muss einen Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids, die zu entscheidende Frage, eine Begründung und eine nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten sowie bis zu drei Vertrauenspersonen bezeichnen, die zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Stadt sowie zur Abgabe von Erklärungen gegenüber dem Magistrat ermächtigen (§ 8 b Abs. 2 HGO).

Ferner muss das Bürgerbegehren von mindestens 10 v.H. der bei der letzten städtischen Wahl ermittelten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein (§ 8 b Abs. 3 Satz 3 HGO). Das Bürgerbegehren muss schriftlich beim Magistrat eingereicht sein; sofern es sich gegen einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung richtet, muss es innerhalb von 8 Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein (§ 8 b Abs. 3 Satz 1 HGO).

In vorliegender Angelegenheit ist zu den einzelnen Voraussetzungen Folgendes auszuführen:

1. Zulässiger Prüfungsgegenstand

Ein Bürgerbegehren ist zulässig, wenn es eine wichtige Angelegenheit betrifft (8 b Abs. 1 HGO) und keine Ausschlussgründe gemäß § 8 b Abs. 2 HGO vorliegen.

Die Frage des Abschlusses einer Planungsvereinbarung über die Planung einer stadtteilverbindenden Fuß- und Radwegeunterführung am Bahnhof Friedberg mit der Deutschen Bahn betrifft unzweifelhaft eine wichtige Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Hierfür spricht insbesondere, dass mit Abschluss der Planungsvereinbarung für die Stadt Kosten i. H. v. 3.810.000,00 Euro entstehen. Das Bürgerbegehren hat damit einen bürgerentscheidsfähigen Inhalt.

2. Antrag

Das Bürgerbegehren muss einen Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheides beinhalten (§ 8 b Abs. 1 HGO). Die unterzeichnenden Bürgerinnen und Bürger müssen in Kenntnis darüber sein, dass sie mit ihrer Unterschrift die Durchführung eines formellen Bürgerentscheids nach § 8 b HGO wünschen.

Zu Beginn des Bürgerbegehrens ist ausgeführt, „Mit meiner Unterschrift beantrage ich die Durchführung eines Bürgerentscheides nach § 8 b HGO zu folgender Frage:,“ so dass diese Voraussetzung unzweifelhaft erfüllt ist.

3. 8-Wochen-Frist

Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung, muss es innerhalb von 8 Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht worden sein (§ 8 b Abs. 3 S. 1 HGO). In vorliegender Angelegenheit richtet sich das Bürgerbegehren gegen den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 11.09.2025

und musste bis spätestens 06.11.2025 beim Magistrat der Stadt Friedberg in vollständiger Form eingereicht werden. Nach Auskunft der Verwaltung wurde das vollständige Bürgerbegehren mit Unterschriften innerhalb der Frist bei der Verwaltung eingereicht.

4. Fragestellung

Die im Bürgerbegehren enthaltene Frage muss nach der Rechtsprechung sowie der kommunalverfassungsrechtlichen Literatur (VG Frankfurt am Main, Beschl. v. 29.09.1999 – Az.: 7 G 2011/99 (5) – ; VG Dresden, Urt. v. 05.11.1997 – Az.: 4 K 1363/97 –, juris; Foerstermann, Die Gemeindeorgane in Hessen, S. 335; Bennemann u.a., Kommentar zur HGO, Rdnr. 90 zu § 8 b HGO) eindeutig und bestimmt formuliert sein, so dass sie für keine unterschiedlichen Auslegungen und Unklarheiten Raum lässt. Hierauf muss deshalb besonderes Gewicht gelegt werden, weil die Fragestellung, die zum Bürgerentscheid gestellt wird, der zentrale Gegenstand des Bürgerbegehrens ist. Sie gibt die Entscheidung wider, die von den Wahlberechtigten getroffen werden soll (VG Frankfurt am Main, Beschl. v. 29.09.1999 – Az.: 7 G 2011/99 (5) – , juris).

Aus dem Inhalt der Fragestellung ergibt sich, dass die Planung für eine stadtteilverbindende Fuß- und Radwegeunterführung am Bahnhof Friedberg durch Abschluss einer Planungsvereinbarung mit der Deutschen Bahn fortgeführt und zugleich der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 11.09.2025 zur Beendigung der Planung aufgehoben werden soll. Fraglich ist, ob für die Unterzeichnenden deutlich wurde bzw. die Abstimmungsberechtigten im Rahmen der Abstimmung deutlich wird, dass es sich in der Angelegenheit um den Abschluss einer Planungsvereinbarung handelt, in deren Rahmen lediglich eine Kostenermittlung erfolgt oder ob die Wahlberechtigten davon ausgehen mussten und konnten, dass mit Abschluss der Planungsvereinbarung das Projekt auch letztlich durchgeführt wird. Hierzu ergibt sich lediglich aus dem zweiten Absatz der Begründung, dass auf der Grundlage der Planung erst entschieden werden soll, ob die Maßnahme realisiert werden soll. Aus der Fragestellung ist dies allerdings nicht unmittelbar erkennbar. Alleine dies ist aber Teil des Stimmzettels. Insofern kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass zumindest die Abstimmungsberechtigten die Fragestellung im Bürgerbegehren so verstehen können, dass mit Durchführung des Bürgerentscheids endgültig über das Projekt entschieden wird.

Insofern bestehen Zweifel an der Eindeutigkeit und Bestimmtheit der Formulierung. Sollte das Bürgerbegehren zugelassen werden, wäre auf jeden Fall zu empfehlen, die Fra- gestellung redaktionell im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen zu ergänzen.

5. Begründung:

Besondere Anforderungen an den Inhalt der Begründung ergeben sich aus § 8 b HGO nicht. In der Rechtsprechung wird jedoch vertreten, dass ein Bürgerbegehren unzulässig ist, wenn tragende Elemente der Begründung unrichtig sind (OVG Münster, NVwZ-RR 2002, 766). Die Begründung diene dazu, die Unterzeichner über den Sachverhalt und die Argumente der Initiatoren aufzuklären. Sie könne diese Funktion nur erfüllen, wenn die dargestellten Tatsachen, soweit sie für die Entscheidung wesentlich seien, zutreffen. Wertungen, Schlussfolgerungen bzw. „Überzeichnungen“ müssten allerdings hingenommen werden, wenn im Kern keine falsche Darstellung erfolgt sei (OVG Koblenz, NVwZ-RR 1997, 241).

In der Begründung wird in zutreffender Weise der Inhalt des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung vom 11.09.2025 dargestellt. Soweit darüber hinaus ausgeführt wird, dass die Bürger die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung für einen schweren Fehler halten, ist dies zwar keine mit Tatsachen und Fakten belegte Begründung für die Forderung, den Beschluss aufzuheben. Da allerdings des Weiteren ausgeführt wird, dass die Erstellung der Planung eine Grundlage dafür sein soll, ob die Maßnahme letztendlich realisiert werden soll, wird deutlich, warum die Bürger den Abschluss der Planungsvereinbarung wünschen. Die Begründung wird deshalb als ausreichend angesehen.

6. Kostendeckungsvorschlag

Das Bürgerbegehren muss darüber hinaus einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Der Kostendeckungsvorschlag dient 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. Der Kostendeckungsvorschlag der für ein Bürgerbegehren entstehenden Kosten dient damit auch dem Schutz der Bürger. Diese sollen ausreichend informiert werden, damit sie eine Entscheidung

treffen können. Der Deckungsschutz für die ermittelten Kosten muss dabei in schlüssiger und rechtlich zulässiger Weise substantiiert sein (VG Minden, Beschl. v. 04.11.2009 – Az.: 3 L 509/09-, juris). Insgesamt soll vermieden werden, dass ein Bürgerbegehren mit der gem. § 8b Abs. 7 HGO dreijährigen Verbindlichkeit eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung Maßnahmen beschließt, deren finanzielle Folgen für die Gemeinde nicht überschaubar und nicht finanziertbar sind (HessVGH, Beschl. v. 18.03.2009 – Az.: 8 B 528/09 -, juris). Es sind 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 (Hess. VGH, Beschl. v. 18.03.2009 – Az.: 8 B 528/09 – HSGZ 2009, S. 332 - 339 unter Verweis auf OVG Münster, Beschl. v. 19.03.2004 – Az.: 15 B 522/04 –, juris; OVG Schleswig, Beschl. v. 24.04.2006 – Az.: 2 MB 10/06 – VG Kassel, Urt. v. 12.05.2006 – Az.: 3 E 57/05 – VG Düsseldorf, Beschl. v. 20.11.2007 – Az.: 1 L 1909/07-, juris).

Unter Berücksichtigung dieser von der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze sind die Ausführungen im Kostendeckungsvorschlag als unzureichend anzusehen.

Zwar werden in dem Kostendeckungsvorschlag die für die Stadt zunächst entstehenden Kosten i. H. v. 3.810.000 Euro angegeben. Es wird allerdings nicht in substantierter Form dargelegt, wie die Kosten letztlich finanziert werden sollen. Soweit allgemein auf Umschichtungen im Investitionshaushalt verwiesen wird, ergibt sich nicht, was dies konkret bedeutet, d.h. beispielsweise auf welche Projekte verzichtet werden oder ob eine Veräußerung von Gemeindevermögen erfolgen soll oder ein Erhöhen der Grundsteuer. Soweit alternativ auf die Aufnahme eines Kredites verwiesen wird, ergeben sich nicht die Höhe der Kreditraten und es wird nicht ausgeführt, mit welchen Zinsen bei der Kreditaufnahme zu rechnen wäre und welche Kosten der Stadt dann tatsächlich insgesamt entstehen. Im Übrigen stellt die Aufnahme eines Kredites kein Gegenfinanzierungsvorschlag dar, sondern lediglich eine Finanzierungsmodalität. Aus dem Kostendeckungsvorschlag geht nicht hervor, wie die einzelnen Kreditraten finanziert werden sollen. Darüber hinaus wird des Weiteren ausgeführt, dass sichergestellt ist, dass alle anderen geplanten Investitionen der Stadt wie vorgesehen umgesetzt und durch das Projekt Bahnhofdurchstich nicht beeinträchtigt werden. Dieses ist vor dem Hintergrund, dass es – wie die Bürgerinitiative ausführt – zu Umschichtungen im Investitionshaushalt kommen soll und ggf. ein Kredit aufgenommen wird nicht nachvollziehbar bzw. irreführend. Des Weiteren bedürfte eine

Kreditaufnahme der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, die nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden kann. Sie kann darüber hinaus unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden. Es steht zum heutigen Zeitpunkt noch nicht fest, ob eine Genehmigung erfolgen würde.

7. Vertrauenspersonen

Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Vertrauenspersonen enthalten. Diese Voraussetzung liegt vor.

8. Unterschriften

Das Bürgerbegehren muss von mindestens 10 % der bei der letzten städtischen Wahl amtlich ermittelten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein (§ 8 b Abs. 3 S. 3 HGO). Nach Auskunft der Verwaltung wurde das erforderliche Quorum erreicht.

Aus alledem ist im Ergebnis festzustellen, dass das Bürgerbegehren wegen des unzureichenden Kostendeckungsvorschlages unzulässig ist.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass die Stadtverordnetenversammlung gem. § 8b Abs. 1 S. 2 HGO anstelle einer eigenen Entscheidung die Durchführung eines Bürgerentscheides beschließen kann. Der Beschluss bedarf der Mehrheit von mind. zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder (Vertreterbegehren). Sofern es also Wille der Stadtverordnetenversammlung wäre, die Bürger in der Sache entscheiden zu lassen, bestünde die Möglichkeit, den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 11.09.2025 aufzuheben und einen Bürgerentscheid (Vertreterbegehren) zu der Fragestellung (auch gemeinsam mit der Kommunalwahl) durchzuführen. Die Fragestellung könnte in diesem Zusammenhang – wie oben dargelegt – so formuliert werden, dass die entscheidenden Bürger verstehen können, dass es sich hier lediglich um die Erstellung einer Planung und nicht um die endgültige Entscheidung zur Durchführung der Unterführung handelt. Folgende Formulierung wäre nach diesseitiger Sicht denkbar:

„Sind Sie dafür, die Planung einer stadtteilverbindenden Fuß- und Radwegeunterführung am Bahnhof Friedberg durch Abschluss einer Planungsvereinbarung mit der Deutschen Bahn fortzuführen und zugleich den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 11.09.2025 zur Beendigung der Planung aufzuheben, damit auf dieser Grundlage entschieden werden kann, ob die Maßnahme realisiert werden soll?“

Eine Begründung sowie die Aufstellung eines Kostendeckungsvorschlages sind bei einem Vertreterbegehr entbehrlich. Der Gesetzgeber geht dabei davon aus, dass die Gemeindevertreter durch Wahlen legitimiert und dem Gemeinwohl verpflichtet sind. Bei dem Bürgerbegehr handelt es sich um eine reine Interessengruppe.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Adrian

Ltd. Verwaltungsdirektorin

