

Stellungnahme zum

***Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf  
Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher  
Rechtsvorschriften***

Mehr Demokratie e.V.  
Alexander Trennheuser  
Friedrich-Ebert-Ufer 52  
51143 Köln  
Email: alexander.trennheuser@mehr-demokratie.de

Mehr Demokratie  
Landesverband Hessen  
c/o Holger Kintscher  
In den Baumgärten 15  
63225 Langen  
Email: vorstand@md-hessen.de

**Autoren:**

Holger Kintscher  
Matthias Klarebach  
Dirk Oestreich  
Alexander Trennheuser  
Nicola Quarz

## I. Einleitung

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf möchten wir uns herzlich bedanken. Mehr Demokratie e.V. ist ein gemeinnütziger und überparteilicher Verein zur Förderung der Entwicklung direktdemokratischer Verfahren in Deutschland. Regelmäßig erstellen wir in Zusammenarbeit mit der „Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie“ der Universität Marburg sowie des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung – Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Universität Wuppertal einen Bürgerbegehrensbericht. Darüber hinaus steht Mehr Demokratie Bürgerinnen und Bürgern, die ein Bürgerbegehren anstreben, bei der Konzeption der Unterschriftenliste und in weiteren Fragen beratend zur Seite.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine Reihe von Änderungen in der hessischen Gemeindeordnung vor, die weit über das Themenspektrum von Mehr Demokratie hinausgehen. Die folgende Stellungnahme konzentriert sich daher alleine auf die im § 8b HGO vorgesehenen Änderungen. Im ersten Teil unterzieht die Stellungnahme diese Änderungen einer kritischen Würdigung; im zweiten Teil weisen wir auf weitere Reformnotwendigkeiten hin, die sich nach Beobachtung von Mehr Demokratie aus der politischen Praxis von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Hessen dringend ergeben, derzeit aber im vorliegenden Gesetzentwurf noch keine Beachtung gefunden haben.

## II. Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht im Wesentlichen zwei substantielle Änderungen des §8b HGO vor. Zum einen soll das derzeit bestehende Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid von 25 % nach Gemeindegröße gestaffelt werden. In Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern soll in Zukunft ein Quorum von 20 % gelten, in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern ein Quorum von 15 %. In Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern bleibt das Quorum von 25 % bestehen.

### *a) Zustimmungsquorum*

Mehr Demokratie ist seit jeher der Auffassung, dass Abstimmungsquoren eine schädliche, weil teilnahmeverzerrende Wirkung auf die Abstimmungsbeteiligung haben. Im Vorfeld eines Bürgerentscheids führt dies oftmals dazu, dass die Gegner eines Bürgerbegehrens auf das Scheitern der Initiative am Quorum spekulieren. Sie weichen der öffentlichen Debatte aus oder werben nicht für die Teilnahme an der Abstimmung. Deswegen sollte nach Auffassung von Mehr Demokratie auf jegliche Quoren bei Bürgerentscheiden verzichtet werden. Vielmehr sollte, wie bei jeder Wahl üblich, das Prinzip „**Mehrheit entscheidet**“ gelten. Hessen kennt dieses Prinzip auch bei Abstimmungen. Volksentscheide auf der Landesebene und die bei Verfassungsänderungen obligatorisch vorgesehenen Referenden kennen in Hessen kein Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum.

Auf dem Weg zu einer Abschaffung von Zustimmungsquoren ist es ein richtiger Schritt, das Zustimmungsquorum abzusenken. So kennt bspw. Nordrhein-Westfalen seit 2011 ebenfalls eine Staffelung der Hürden für das Zustimmungsquoren. Hier müssen allerdings in Großstädten lediglich 10 % der Bürger zustimmen, damit eine Abstimmung gültig ist. Wesentlich bei der Absenkung des Zustimmungsquorums ist weiterhin die enge Orientierung an der Gemeindegröße. Diese ist beim vorliegenden Gesetzentwurf nach Auffassung von Mehr Demokratie nicht ausreichend berücksichtigt worden.

Tabelle 1: Gemeindegrößenklassen in Hessen

| Gemeindegröße (Einwohner) | Anzahl Gemeinden / Städte | Anzahl in Prozent |
|---------------------------|---------------------------|-------------------|
| <20.000                   | 369                       | 86,6              |
| 20.001-50.000             | 46                        | 10,8              |
| 50.001-100.000            | 7                         | 1,6               |
| 100.001-200.000           | 3                         | 0,7               |
| 200.001-500.000           | 1                         | 0,2               |
| >500.000                  | 1                         | 0,2               |
| Gesamt                    | 426                       | 100,0             |

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Stand: 31.12.2013.

Die Tabelle lässt erkennen, dass die weit überwiegende Mehrheit, 414 von 424, also insgesamt 97,4 % der hessischen Kommunen, nicht von der Absenkung des Quorums profitieren würde. Die Zahl der Kommunen oberhalb der 100.000-Einwohner-Marke ist in Hessen minimal. Nur 12 Kommunen wären von der geplanten Reform überhaupt berührt.

#### *Erfahrungen in Hessen und anderen Bundesländern*

Hessen kennt leider zahlreiche Beispiele für „unecht gescheiterte“ Bürgerentscheide, die zwar die Mehrheit der Abstimmenden erreichten, aber nicht die geforderte Mindest-Stimmenzahl. In Hessen scheiterte jeder vierte Bürgerentscheid (34 von 137) „unecht“ an diesem Quorum - somit gehört Hessen zu den Schlusslichtern im diesbezüglichen Ländervergleich!

Es gibt hingegen keinerlei Legitimationsprobleme in Ländern ohne Zustimmungsquorum (Bayern 1995-1999, Hamburger Bezirke) oder in den Bundesländern mit niedrigem oder gestaffeltem Zustimmungsquorum (10-20 Prozent in Bayern seit 1999, in NRW seit 2011 und in Thüringen seit 2009 sowie 8-20 Prozent in Schleswig-Holstein).

Insbesondere in Städten ab 10.000 Einwohner, so die Erfahrungen in Bayern, dem Land mit den meisten Bürgerentscheiden, ist ein 25 %-Zustimmungsquorum nur schwer zu erreichen, da die Abstimmungsbeteiligung mit zunehmender Gemeindegröße (wie bei Wahlen auch) sinkt.

### *Reformempfehlung*

**Mehr Demokratie empfiehlt** die Streichung des Zustimmungsquorums – wie in den Bezirken Hamburgs – in Verbindung mit der Streichung der dreijährigen Sperrfrist für die Abänderung eines Bürgerentscheids durch die Gemeindevertretung.

#### *b) Ratsreferenden*

Der zweite Reformschritt ist die Einführung eines so genannten „Vertreterbegehrens“, also eines von der Gemeindevertretung angesetzten Bürgerentscheids. Hessen folgt insofern der großen Mehrheit der anderen Flächenländer (außer Niedersachsen und Thüringen). In anderen Gemeindeordnungen wird zum Teil der Begriff „Ratsbürgerentscheid“ verwendet. Mehr Demokratie begrüßt, dass im vorliegenden Gesetzentwurf nicht an dem ursprünglich vorgesehenen Begriff „Volksvertretungsbegehren“ festgehalten wird.

Der vorliegende Gesetzentwurf verlangt für die Durchführung des Vertreterbegehrens in § 8b Absatz 1 HGO eine qualifizierte Mehrheit in der Gemeindevertretung.

Eine Auswertung der Volksentscheide der letzten Jahre zeigt: Die Zahl der Ratsbürgerentscheide in anderen Bundesländern ist im Vergleich zu durch Bürgerbegehren ausgelösten Bürgerentscheiden gering.

Tabelle 2: Häufigkeit von Ratsreferenden/Ratsbürgerentscheiden in Deutschland

| Direktdemokratische Verfahren gesamt (Zeitraum 1956-2013) | davon Bürgerbegehren | Davon Ratsreferenden/ Ratsbürgerentscheide |
|---|----------------------|--|
| 6.447   | 5.354                | 1.054                                      |

Quelle: Rehmet/Weber, Bürgerbegehrensbericht 2014, herausgegeben von Mehr Demokratie, S. 16.

### *Zwischenfazit*

Der vorliegende Gesetzentwurf erkennt zwar die Notwendigkeit einer Reform des §8b HGO, formuliert dann aber eine alles andere als weitgehende Reform. Die eigentlich begrüßenswerte Absenkung des Zustimmungsquorums ist wegen der geringen Zahl von betroffenen Kommunen unzureichend, ja sogar nahezu kosmetischer Natur.

Die Einführung von Vertreterbegehren (Ratsreferenden) regelt einen direktdemokratischen Sonderfall, erleichtert die Bedingungen für kommunale Bürgerbegehren aber in keiner Weise.

Weitaus wichtiger wäre eine Reform des §8b HGO hinsichtlich des Kostendeckungsvorschlags, der Fristen, der Einleitungsquoren, der Anwendbarkeit von Bürgerbegehren in den Landkreisen und der Reduktion von Themenausschlüssen inkl. der 2011 eingeschränkten Zulässigkeit von Bürgerbegehren zur Bauleitplanung. Im Rahmen dieser Stellungnahme möchte Mehr Demokratie daher im Weiteren auf Grundzüge solcher Reformschritte hinweisen.

### III. Weitere Reformvorschläge

#### a) *Themenausschlusskatalog*

Die HGO kennt einen Negativkatalog, in dem unzulässige Themen aufgelistet sind. Die meisten Punkte, die dort aufgelistet sind, erscheinen sinnvoll, nicht jedoch der kommunalpolitisch äußerst bedeutsame Bereich der Bauleitplanung.

Vor 2011 war die gesamte Bauleitplanung – im Rahmen ihrer ohnehin vorgegebenen rechtlichen Grenzen – zulässig, was zu einer Spitzenstellung des Landes gemeinsam mit Bayern und zu einer regen Nutzung der Instrumente und zu mehr Bürgermitbestimmung gerade in zentralen Planungsfragen der Kommunalpolitik geführt hat. 2011 wurde im Zuge der Reform der HGO der Negativkatalog um folgenden Punkt erweitert:

§ 8b HGO, Abs. 2 Nr. 5a:

„Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 1 des Baugesetzbuches (BauGB) in der Fassung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S. 1509)“

Diese Einschränkung wurde 2011 beschlossen, ohne die hessische Praxis in den Jahren zuvor – **die keinerlei negative Erfahrungen aufweist** – zu berücksichtigen. Seit 2011 ist der Katalog zulässiger Themen massiv eingeschränkt und weite Teile der Bauleitplanung sind dem Bürgerbegehren entzogen.

Dies hat sich wie folgt ausgewirkt:

- Geringere Anzahl an Bürgerbegehren
- Erhöhte Anzahl unzulässiger Bürgerbegehren in diesem Themenbereich

So wurde 2012 in Kassel ein Bürgerbegehren, das sich gegen Gewerbegebiet (Langes Feld) richtete, für unzulässig erklärt.

In Dornburg (Westerwald) wurde 2014 ein Begehren, das sich gegen eine Gewerbe-Ansiedlung richtete, für unzulässig erklärt.

(Quelle: Datenbank Bürgerbegehren – ID-Nummer 7081 (Kassel) und 8561 (Dornburg), [www.datenbank-buergerbegehren.info](http://www.datenbank-buergerbegehren.info))

### *Erfahrungen in anderen Bundesländern*

Die Erfahrungen in Hessen vor der Reform 2011 und in anderen Bundesländern wie Bayern und Sachsen sind ausnahmslos positiv: Gerade im Bereich Bauleitplanung gibt es einen sehr hohen Bedarf an Bürgermitsprache, da dieser Bereich von zentraler Bedeutung ist: So wird in diesen Ländern selbstverständlich über Flächennutzungspläne (z. B. Windkraft), Bauprojekte, die Größe von Gewerbegebieten oder die Gestaltung von Wohngebieten (Art der Bebauung) per Bürgerentscheid abgestimmt.

**Mehr Demokratie empfiehlt** daher die Wiederherstellung des früheren Zustands und somit die Streichung des § 8b, Abs. 2 Nr.5a HGO (Ausschluss großer Teile der Bauleitplanung).

#### *b) Streichung des Kostendeckungsvorschlags*

Hessen und einige andere Länder verlangen von den Initiatoren eines Bürgerbegehrens einen „nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren“ Kostendeckungsvorschlag.

Diese Regelung hat in der Vergangenheit zu zahlreichen unzulässigen Bürgerbegehren und Rechtsstreitigkeiten – nicht nur in Hessen – geführt und sollte unbedingt reformiert werden. Dies umso mehr, als es inzwischen Praxisdaten aus Bayern (kein Kostendeckungsvorschlag erforderlich, keine negativen Erfahrungen) oder andere, besser geeignetere Möglichkeiten gibt.

An sich sind Informationen zu finanziellen Auswirkungen eines Bürgerbegehrens nicht zu kritisieren, da sie die Konsequenz einer Entscheidung hinsichtlich der Kosten verdeutlichen soll. Durch die bestehende Regelung in Hessen werden die Anforderungen jedoch zum Teil sehr hoch geschraubt. Gleichzeitig sind für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens oft nicht alle Informationen zugänglich, wodurch die Erstellung eines Kostendeckungsvorschlags erschwert wird. U.a. mangelt es Hessen an einem Informationsfreiheitsgesetz. So scheiterten zahlreiche Bürgerbegehren in Hessen an dieser Verfahrensausgestaltung. Und auch die Rechtsprechung neigt zu einer strengen Auslegung.

In Bad Wildungen wurden am 14.07.2014 zwei Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Ein Bürgerbegehren setzte sich für die Reparatur und Wiederinbetriebnahme der Eisbahn ein, das andere Bürgerbegehren forderte die Reparatur und Wiederinbetriebnahme der Riesenrutsche.

Als Begründung wurde jeweils der mangelnde Kostendeckungsvorschlag angeführt, der Investitions- und Folgekosten nicht ausreichend dargestellt hätte.

(Quelle: Datenbank Bürgerbegehren – ID-Nummer 7725 und 7726, [www.datenbank-buergerbegehren.info](http://www.datenbank-buergerbegehren.info))

Ein weiteres Argument für die Streichung des Kostendeckungsvorschlags ist, dass der Aspekt der finanziellen Auswirkungen eines Bürgerbegehrens prinzipiell zur Phase des Bürgerentscheids und nicht in die frühere Verfahrensphase des Bürgerbegehrens gehört.

### *Andere Bundesländer*

Zwei Länder – Bayern und Hamburg – verlangen keinen Kostendeckungsvorschlag, in Thüringen gibt es eine Soll-Vorschrift. In diesen drei Ländern mit insgesamt mehr als 1.500 Bürgerentscheiden sind keine negativen Erfahrungen beobachtet wurden.

In Berlin, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein wurde ein neuer Weg eingeschlagen, der unseres Erachtens beide Gesichtspunkte, nämlich Information der Öffentlichkeit über eventuelle Kosten und Erfüllbarkeit durch die Initiatoren eines Bürgerbegehrens, berücksichtigt. Die Verwaltung schätzt die Kosten einer beabsichtigten Maßnahme, die Initiatoren müssen diese Kostenschätzung auf der Unterschriftenliste abdrucken.

In § 45 Absatz 2 Satz 6 des Bezirksverwaltungsgesetz Berlin heißt es:

„Das Bezirksamt erstellt umgehend eine Einschätzung über die Kosten, die sich aus der Verwirklichung des mit dem Bürgerbegehren verfolgten Anliegens ergeben würden. Die Antragstellerinnen und Antragsteller sind verpflichtet, die geschätzten Kosten auf den Unterschriftenlisten oder Unterschriftsbögen anzugeben.“

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (Drs. 19/1520) ordnet das Thema Kostenschätzung betreffend der Phase des Bürgerentscheids zu und überträgt diese Aufgabe den Gemeinden:

Im Falle der Durchführung eines Bürgerentscheids muss danach *„die Gemeinde den Einwohnern die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung...und den Antragstellenden des Bürgerentscheids in gleichem Umfang schriftlich darlegen.“* Diese Darlegung soll auch Einschätzungen über die Kosten enthalten, die sich aus der Verwirklichung des Bürgerentscheids ergeben würden. Für den Fall, dass sich eine Gemeinde dazu entscheidet, eine Kostenschätzung vorzunehmen, sollen danach die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens die Möglichkeit haben, eine Stellungnahme dazu abzugeben, die dann in gleicher Weise den Einwohnern bekannt gemacht werden muss.

Dieser Vorschlag ist in zweifacher Hinsicht zu begrüßen: Die Verfahren werden zum einen für die Initiatoren erleichtert und zum anderen für die Abstimmenden transparenter. Solange die Frage der Finanzierung nicht gänzlich aus den Vorschriften über den Bürgerentscheid gestrichen wird, hält Mehr Demokratie diese Lösung für sinnvoll.

**Mehr Demokratie empfiehlt** einen Verzicht auf den Kostendeckungsvorschlag wie in Bayern und Hamburg, da in der öffentlichen Auseinandersetzung vor dem Bürgerentscheid Fragen der Finanzierung ohnehin umfassend thematisiert werden.

### *c) Senkung des Unterschriftenquorums und Abschaffung der Sammelfrist für das Bürgerbegehren*

1993-2011 galt in Hessen ein Unterschriftenquorum für das Bürgerbegehren von generell 10 Prozent. In Großstädten ist diese Zahl ungleich schwieriger als in kleinen Gemeinde zu erreichen, weshalb dies 2011 reformiert wurde. Seitdem gilt folgende Regelung:

- in Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern: 10 Prozent
- in Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern: 5 Prozent
- in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern: 3 Prozent

(Zahlen jeweils in Prozent der bei der letzten Gemeindewahl wahlberechtigten Einwohner)

Die Sammelfrist bei Korrekturbegehren beträgt derzeit in Hessen acht Wochen nach Bekanntmachung des Beschlusses der Gemeindevertretung (vor 2011: sechs Wochen).

Die 2011 gewählte Staffelung ab 50.000 Einwohnern ist nur für eine kleine Anzahl der hessischen Städte wirksam gewesen. Lediglich 12 von 426 Gemeinden und Städten verfügen über 50.000 Einwohner. Für den Großteil der Gemeinden hat sich nichts geändert.

Das Unterschriftenquorum von 10 Prozent ist aber generell zu hoch. Insbesondere ab ca. 5.000-10.000 Einwohnern sollte die Staffelung nach Gemeindegröße bereits ansetzen. Die Regelung in Hessen hat zudem den Nachteil, dass im Bereich 30.000 bis 50.000 Einwohner große Sprünge und Ungerechtigkeiten vorhanden sind.

So sind in Oberursel mit ca. 45.000 Einwohnern 10 Prozent Unterschriften erforderlich. Bei ca. 34.000 Wahlberechtigten sind dies etwa 3.400 Unterschriften. Im benachbarten Bad Homburg mit ca. 52.000 Einwohnern sind für ein Bürgerbegehren 5 Prozent erforderlich. Dies sind bei etwa 39.000 Wahlberechtigten etwa 1.950 Unterschriften und damit deutlich weniger als in Oberursel!

### *Sammelfrist für Korrekturbegehren*

Die Sammelfrist für Korrekturbegehren sollte gestrichen werden, damit Grundsatzbeschlüsse revidierbar sind, keine formalen Fehler unter Zeitdruck begangen werden und das Begehren für unzulässig erklärt wird.

Bayern und Hamburg haben keine zeitliche Begrenzung. In der Praxis dieser beiden Bundesländer mit mehr als 1.500 Bürgerentscheiden hat sich dies als unproblematisch herausgestellt, da es im Interesse der Initiatoren eines Bürgerbegehrens liegt, ein Bürgerbegehren zügig durchzuführen, da sonst die Gefahr droht, dass Gemeinderatsbeschlüsse ihr Anliegen scheitern lassen. Ein zusätzlicher Anreiz, so früh wie möglich ein Begehren einzureichen, wird in Bayern und Hamburg durch die aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens geschaffen, die erst mit Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (Bayern) bzw. mit Einreichen eines Drittels der Unterschriften (Hamburg) in Kraft tritt.



Insbesondere bei Fragen der Bauleitplanung und bei Grundsatzbeschlüssen hat sich eine Sammelfrist als sehr problematisch erwiesen: Denn in diesem Fall kann der Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplans oder ein Grundsatzbeschluss, der schon längere Zeit zurück liegt, nicht mehr Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

So wurde in Kassel ein Bürgerbegehren im Jahre 2012 für unzulässig erklärt, weil die Sammelfrist bereits abgelaufen sei. Der Aufstellungsbeschluss über den Bebauungsplan „Langes Feld“ sei bereits im Jahr 2007 ergangen.

(Quelle: Datenbank Bürgerbegehren – ID-Nummer 7081, [www.datenbank-buergerbegehren.info](http://www.datenbank-buergerbegehren.info))

Für niedrigere Unterschriftenquoten und eine Streichung der Sammelfrist spricht auch, dass dann auch zahlenmäßig kleinere Akteure die Möglichkeit haben, ein Bürgerbegehren zu initiieren und nicht nur zahlenmäßig größere, ressourcenstarke Akteure. Damit würde die Chancengleichheit unter den Antragstellern erhöht werden.

Gegner von niedrigeren Unterschriftenquoten und Verfechter von Sammelfristen haben in der Vergangenheit damit argumentiert, dass es dann zu einer „Flut“ von Bürgerbegehren käme. Ein Blick in andere Bundesländer zeigt, dass davon keine Rede sein kann. In Bayern findet statistisch gesehen in jeder Gemeinde nur etwa alle 16 Jahre ein Bürgerbegehren oder Ratsreferendum statt, in Hessen alle 24 Jahre. Eine geringfügige Senkung der Quoten und die Streichung der Sammelfrist würde die Anwendung nur leicht erhöhen.

**Mehr Demokratie empfiehlt** folgende Quoten für kommunale Bürgerbegehren:

- bis 10.000 Einwohner: 7 %
- ab 10.000 Einwohner: 6 %
- ab 50.000 Einwohner: 5 % (keine Änderung zur derzeitigen Regelung)
- ab 100.000 Einwohner: 3 % (keine Änderung zur derzeitigen Regelung)

**Mehr Demokratie empfiehlt außerdem** die Sammelfrist bei Korrekturbegehren - wie in Bayern üblich – zu streichen.

#### *d) Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Landkreisebene*

Alle Bundesländer mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Hessen kennen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Landkreisebene. Es gibt aus Sicht von Mehr Demokratie keine Argumente, warum dieses Instrument in Städten und Gemeinden, aber nicht in Landkreisen gelten soll. Da Hessen Bürgerbegehren auf der Gemeindeebene sowie Volksbegehren auf der Landes-ebene kennt, wäre eine Einführung auf Landkreisebene folgerichtig.

Zukünftig wären damit wichtige kommunale Themen wie Krankenhäuser oder Entsorgungsprojekte in den Landkreisen einer direkten Bürgermitbestimmung zugänglich. Dies würde mehr Beteiligung bedeuten. Interessant ist, dass bestimmte Themen in kreisfreien Städten Hessens – etwa in Darmstadt – Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können, wenige Kilometer entfernt im benachbarten Landkreis – um im Beispiel zu bleiben: in Darmstadt-Dieburg – hingegen nicht.

#### *Erfahrungen in anderen Bundesländern*

Die Erfahrungen in anderen Bundesländer sprechen für eine Einführung auf Landkreisebene. Es gibt keinerlei negative Erfahrungen. In den Landkreisen anderer Bundesländer fanden Bürgerentscheide zu Krankenhausprivatisierungen, Autokennzeichen, Müllkonzepten oder zur Schulplanung statt.

**Mehr Demokratie empfiehlt** die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Landkreisebene und die entsprechende Änderung der Hessischen Landkreisordnung. Vorbilder sind Bayern und Schleswig-Holstein. Bei der Gestaltung der Unterschriftenquoren und Zustimmungsquoren ist die große Einwohnerzahl von Landkreisen entsprechend zu berücksichtigen.

#### *e) Einführung einer Informationsbroschüre vor dem Bürgerentscheid*

Bisher wird vor einem Bürgerentscheid in der HGO eine „amtliche Bekanntmachung“ gefordert. In Hessen ist dies oft nur eine knappe Bekanntmachung der Gemeinde, die lediglich im Mitteilungsblatt der Gemeinde veröffentlicht wird. Die bestehende Regelung zur Information vor einem Bürgerentscheid enthält in Hessen also noch großes Reformpotenzial.

Vor jedem Bürgerentscheid sollte zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung eine Informationsbroschüre an jeden Haushalt gesandt werden. Inhalt sollte der Abstimmungsgegenstand und eine Stellungnahme der Antragsteller sowie der Gemeindevertretung zum bevorstehenden Bürgerentscheid und dessen Abstimmungsfragen sein (siehe hierzu § 55 KWG).

Eine solche Broschüre ist mit geringen Mehrkosten verbunden, hat aber zahlreiche Vorteile: Sie erhöht den Kenntnisstand aller Bürgerinnen und Bürger sowie die Beteiligung am Bürgerentscheid. Zusätzlich trägt sie zur Versachlichung der Debatte bei.

#### *Andere Bundesländer*

Informationen vor einem Bürgerentscheid an jeden Haushalt zu geben, ist verbindlich in Hamburg, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Bremen und Bremerhaven geregelt.

**Mehr Demokratie empfiehlt daher**, eine Abstimmungsbroschüre aufzunehmen. Als Vorbild könnte die aus unserer Sicht gelungene Formulierung der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (§ 16 Absatz 6 Satz 1 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein) dienen:

*“Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang schriftlich darlegen.“*

**Mehr Demokratie empfiehlt** den Stimmberechtigten mit der Abstimmungsbenachrichtigung eine Information zuzustellen, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Die Bekanntmachung hat die Gemeinde spätestens 22 Tage vor dem Tag der Abstimmung jedem Haushalt samt Informationsmaterial über den Bürgerentscheid zukommen zu lassen.“

*f) Einführung von obligatorischen Referenden bei Privatisierung von kommunalem Eigentum zur Daseinsvorsorge*

Das obligatorische Referendum stellt ein direktdemokratisches Verfahren dar, das bestimmte Regelungsbestände als so wichtig definiert, dass über diese automatisch direkt abgestimmt werden muss. In den Gemeinden der USA und der Schweiz sind diese weit verbreitet und unter anderem für die Änderung von Statuten und für Finanzangelegenheiten, wie etwa staatliche Kreditaufnahmen, vorgesehen. In Hessen ist das Instrument auf Landesebene bestens bekannt: Neben Bayern hat auch Hessen das obligatorische Referendum bei allen Verfassungsänderungen.

2013 hat der Stadtstaat Bremen und die Stadt Bremen für die kommunale Daseinsvorsorge obligatorische Referenden als „Privatisierungsbremse“ eingeführt. In Hessen ist zu überlegen, ob solche obligatorischen Referenden für angestrebte Privatisierungen kommunalwirtschaftlicher Betätigungen zur Daseinsvorsorge eingeführt werden; dies sollte insbesondere die Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung und Müllabfuhr, sowie Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Friedhöfe, Bäder etc., und das Verkehrswesen betreffen. Es könnte folgende Regelung aufgegriffen werden:

*„Eine Veräußerung von öffentlichen Unternehmen der Gemeinde, die dem Gemeinwohl dadurch dienen, dass sie*

*a) Verkehrsleistungen oder Leistungen der Abfall- oder Abwasserentsorgung oder der Energie- oder Wasserversorgung oder bei der Bereitstellung von Wohnraum für die Allgemeinheit erbringen oder*

*b) wesentliche Beiträge zur wirtschaftlichen, verkehrspolitischen oder kulturellen Infrastruktur leisten,*

*setzen einen zustimmenden Bürgerentscheid voraus.*

*Dasselbe gilt für öffentliche Unternehmen nach Satz 1 bei der Veräußerung von Anteilen, auch verbundener Unternehmen, sofern diese mehr als unwesentlichen Einfluss auf die Erbringung der Leistung des Unternehmens ausüben können.“*

(Vgl. hierzu die Formulierung in Art 70 Absatz 2 BremVerf in Verbindung mit Artikel 42 Absatz 4 BremVerf.)

**Mehr Demokratie empfiehlt** daher die Einführung von obligatorischen Referenden bei Privatisierung von kommunalem Eigentum zur Daseinsvorsorge.

#### *g) Benennung weiterer vertretungsberechtigter Personen*

Derzeit sieht § 8b Absatz 3 HGO vor, dass ein Bürgerbegehren bis zu drei Vertrauenspersonen benennen muss. Hier sollte ergänzend aufgenommen werden, dass im Falle ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens zusätzliche stellvertretende Personen benannt werden können (vgl. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, Drs. 19/1520). Für den Fall von Umzug oder Krankheit von Vertrauenspersonen bestünde für die Initiatoren dann nicht die Gefahr, im Laufe des Verfahrens oder im Falle einer Klage ohne Vertreter dazustehen.

**Mehr Demokratie empfiehlt**, mehr als drei Vertrauenspersonen benennen zu dürfen.

#### *h) Unverzügliche Prüfung der Zulässigkeit*

In § 8 b Absatz 4 HGO sollte die Gemeindevertretung verpflichtet werden, unverzüglich (ohne schuldhaftes Zögern), spätestens aber innerhalb eines Monats nach Einreichung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden. Eine vergleichbare Regelung existiert zum Beispiel in NRW (§ 26 Absatz 6 Gemeindeordnung NRW), Niedersachsen (§ 32 Absatz 3 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz) oder Thüringen (§ 17 Absatz 3 Thüringer Kommunalordnung). In der Praxis bedeutet das, dass die Gemeindevertretung in der Regel spätestens bei der nächsten turnusmäßigen Sitzung der Gemeindevertretung über die Zulässigkeit des Begehrens entscheiden muss. Mit der Aufnahme der Unverzüglichkeit der Zulässigkeitsprüfung würde Initiatoren von Bürgerbegehren eine zügige Prüfung ihres Anliegens gewährleistet. Dies scheint gerade auch im Hinblick auf die kurzen Fristen, die für die Einreichung von Korrekturbegehren gelten, sachgerecht.

**Mehr Demokratie empfiehlt**, die Gemeindevertretungen zu verpflichten, unverzüglich über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zu entscheiden.

#### *i) Hinweis auf die Klagemöglichkeit*

In § 8b Absatz 4 GHO sollte aufgenommen werden, dass die Vertrauenspersonen gegen die Entscheidung über die Zulässigkeit Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben können. Eine solche Formulierung würde Klarheit für die Initiatoren von Bürgerbegehren schaffen. Die Bürger wüssten mit einem Blick ins Gesetz, wie sie sich gegen die Unzulässigkeitserklärung seitens der Gemeindevertretung wehren können. Eine derartige Regelung findet sich beispielsweise in Art. 18a Absatz 8 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern.

**Mehr Demokratie empfiehlt** einen Hinweis auf die Klagemöglichkeit gegen die Unzulässigkeitserklärung durch die Gemeindevertretung.

#### *j) Möglichkeit eines Konsensbeschlusses*

In § 8b Absatz 4 HGO sollte die Möglichkeit eines Konsensbeschlusses zwischen Gemeindevertretung und Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens geschaffen werden. So formuliert der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE: *„Der Bürgerentscheid entfällt, wenn ...die Gemeindevertretung die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme in einer Form, die von den das Bürgerbegehren vertretenden Personen gebildet wird, beschließt.“*

Eine solche Formulierung würde die Kommunikation zwischen den Initiatoren eines Bürgerbegehrens und der Gemeindevertretung fördern. Sowohl Gemeindevertretung als auch Bürger würden motiviert, gemeinsam eine Lösung zu erarbeiten, mit der sich beide Seiten arrangieren könnten. Diese Möglichkeit hätte Vorteile sowohl für die Kommunalvertretungen, als auch für die Initiatoren.

**Mehr Demokratie empfiehlt** die Möglichkeit eines Konsensbeschlusses.

#### *k) Aufschiebende Wirkung*

In Übereinstimmung mit Regelungen in anderen Bundesländern (z.B. § 26 Absatz 6 Gemeindeordnung NRW, Art. 18 a Absatz 9 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, § 15 Absatz 2 Kommunalverfassung Brandenburg) spricht sich Mehr Demokratie dafür aus, dem für zulässig erklärten Bürgerbegehren aufschiebende Wirkung zukommen zu lassen:

*„Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheides eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden.“*

Ab Feststellung der Zulässigkeit bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids dürfte danach eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung oder Maßnahme nicht mehr getroffen werden. Für die Initiatoren würde Rechtssicherheit geschaffen.

**Mehr Demokratie empfiehlt**, dem für zulässig erklärten Bürgerbegehren aufschiebende Wirkung zukommen zu lassen.

#### *1) Gelegenheit zur Stellungnahme*

Die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens sollten im Rahmen der Sitzung, in der die Entscheidung über die Zulässigkeit ihres Bürgerbegehrens fällt, die Möglichkeit haben, ihre Argumente vorzubringen. Mehr Demokratie regt daher an, in § 8b Absatz 4 HGO folgenden Satz anzufügen:

*„Die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens erhalten in der Sitzung, in der über seine Zulässigkeit entschieden wird, die Gelegenheit, ihren Antrag zu erläutern.“*

Die Stellungnahme während der Sitzung würde garantieren, dass alle Argumente auf dem Tisch liegen, bevor über die Zulässigkeit entschieden wird. Für die Initiatoren bedeutete dies Chancengleichheit gegenüber den Gemeindevertretern. Den Gemeindevertretern wiederum würde eine umfassende Abwägung aller Argumente ermöglicht.

**Mehr Demokratie empfiehlt**, den Vertrauenspersonen in der Sitzung, in der über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entschieden wird, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.