

Stellungnahme

im Rahmen der schriftlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze (18/4041) sowie zum Änderungsantrag der Fraktion DIE Linke (18/4141)

Verfasser: Dr. Michael Efler (Bundesvorstandssprecher)

Berlin, den 3.8.2011

I. Einleitung

Hessen hat hinsichtlich der Verfahrensregeln für direkte Demokratie noch erheblichen Verbesserungsbedarf. Insgesamt befindet sich das Bundesland mit der Durchschnittsnote 4,0 auf Platz 10 der Bundesländer.¹ Hierbei ist zu differenzieren zwischen den Bestimmungen für Volksbegehren und Volksentscheide, die vor allem aufgrund der absurd hohen Unterschriftenhürde von 20% der Wahlberechtigten beim Volksbegehren nur als prohibitiv zu bezeichnen sind. Die Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide haben zumindest eine gewisse direktdemokratische Praxis entstehen lassen und befinden sich mit der Durchschnittsnote 3,5 im Mittelfeld der Bundesländer (Platz 8-9). Bisher wurden laut der Bürgerbegehrensdatenbank der Universitäten Wuppertal und Marburg 322 Bürgerbegehren und 108 Bürgerentscheide erfasst (Stand September 2010). Dies mag sich auf den ersten Blick beachtlich anhören, allerdings ist dies in Relation zur Einführung der Regelung im Jahr 1993 sowie zur Zahl der (jetzt noch) 426 Gemeinden in Hessen zu setzen. Lediglich alle 22 Jahre fand ein Bürgerbegehren oder Ratsbegehren in einer Hessischen Gemeinde statt.² Im Vergleich dazu gab es in den Bezirken Hamburg bzw. Berlins jedes Jahr bzw. alle 1,5 Jahre ein Bürgerbegehren. Aber auch unter den Flächenländern finden sich mit Bayern (alle 14 Jahre) und NRW (alle 12 Jahre) Länder, die eine erheblich häufige Nutzung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden aufweisen. Dies hängt zusammen mit den deutlich niedrigeren Einleitungsquoten für Bürgerbegehren in diesen beiden Bundesländern. Jenseits der Nutzungshäufigkeit haben sich mehrere gravierende Schwächen der Hessischen Regelung in der Praxis herausgestellt. So wird fast jedes dritte Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Dazu kommt noch, dass fast 20% aller Bürgerentscheide am Quorum von 25% der Wahlberechtigten gescheitert sind, obwohl sich für das Bürgerbegehren jeweils eine Mehrheit der Abstimmenden aussprach.

Der Gesetzentwurf setzt daher grundsätzlich an der richtigen Stelle an, wenn er das Quorum für ein Bürgerbegehren nach der Größe der Gemeinden staffelt und dadurch (immerhin) die Unterschriftensammlung in den Städten ab 50.000 Einwohnern erleichtert. Auch eine Unterrichtungspflicht der Gemeinden gegenüber Bürgern, die ein Bürgerbegehren initiieren wollen, ist sehr zu begrüßen, da es zu einer Senkung der Zahl unzulässiger Bürgerbegehren beitragen kann. Inkonsequent ist es, dass nicht auch die Regelungen für das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid verändert werden. In die falsche Richtung geht der Vorschlag, Bürgerbegehren im Rahmen der Bauleitplanung nur noch in Bezug auf den Aufstellungsbeschluss zuzulassen. Es folgt eine Bewertung der einzelnen Bestimmungen des Entwurfes, bevor auf einige nicht im GE enthaltene Punkte eingegangen wird.

¹ Mehr Demokratie e.V., „Drittes Volksentscheids-Ranking“, September 2010, S. 37:
<http://wissen.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/bund/berichte/2010-ranking-mehr-demokratie.pdf>

² Mehr Demokratie e.V., „Erster Bürgerbegehrensbericht“, Februar 2008, S. 16.

II. Kommentierung einzelner Änderungsvorschläge

1. Zu Artikel 1 Nr. 4 a) bb) Bürgerbegehren im Rahmen der Bauleitplanung

Diese Änderung wird von Mehr Demokratie aus mehreren Gründen abgelehnt.

Zunächst ist zu unterstreichen, dass das Vorliegen eines ordnungsgemäßen Planaufstellungsbeschlusses nach Bundesrecht keine Wirksamkeitsvoraussetzung für den späteren Bebauungsplan ist (BVerwG, Beschluss vom 15. April 1988 - 4 N 4.87 - BVerwGE 79, 200 <204 f.>). Dies ist ja auch in der Gesetzesbegründung benannt worden. Es ist zwar richtig, dass im Regelfall ein Aufstellungsbeschluss vorliegt, doch jede Abweichung von dieser Regelung kann zu einem erheblichen Konflikt in einer Gemeinde führen, wenn dadurch ein Bürgerbegehren nicht mehr möglich ist. Es ist auch zu befürchten, dass die Gemeinden bei umstrittenen Projekten häufiger auf einen Aufstellungsbeschluss verzichten werden, um Bürgerbegehren auszuschließen.

Die Beschränkung von Bürgerbegehren auf den Aufstellungsbeschluss ist auch deshalb abzulehnen, weil zu Beginn des Verfahrens die genaue Ausgestaltung des Planungsvorhabens noch nicht vollständig klar ist bzw. sich im Verfahren noch Änderungen ergeben. Bürgerbegehren zu Zwischenentscheidungen bzw. zum Satzungsbeschluss haben also durchaus noch Sinn. Die praktische Folge wäre, dass Bürgerinitiativen viel schneller und unüberlegter zu dem Instrument des Bürgerbegehrens greifen würden. Dadurch werden die Fronten in der Kommunalpolitik eher verhärtet als dass eine bessere Verständigung zwischen der Kommunalpolitik und den Bürgern ermöglicht wird.

Ganz grundsätzlich ist Mehr Demokratie der Auffassung, dass die Bürger im Rahmen der direktdemokratischen Verfahren die gleichen Entscheidungskompetenzen wie ihre Vertreter haben sollten. Ausnahmen davon sollten sehr gut begründet bzw. rechtlich geboten sein. Beides liegt hier nicht vor. Die Argumentation in der Gesetzesbegründung, wonach die Bürger in der Bauleitplanung bereits jetzt frühzeitig und umfangreich beteiligt werden, kann nicht überzeugen. Erstens empfinden dies viele betroffene Bürger völlig anders und zweites ist Beteiligung nicht das gleiche wie Entscheidung. Die Beteiligungsverfahren nach dem Baugesetzbuch sind in der Regel nicht ergebnisoffen, sondern führen in der Regel bestenfalls zu Änderungen in der Ausgestaltung eines Planverfahrens (die Frage des „Wie“), während ein Bürgerbegehren bzw. ein Bürgerentscheid die Grundsatzentscheidung über ein Planverfahren stellt (die Frage des „Ob“). Und dass die vorgeschlagene Änderung einer Forderung der beiden Gemeinde-Spitzenverbände entspricht, dürfte erst recht keine ausreichende Rechtfertigung für diese Einschränkung sein.

2. Zu Artikel 1 Nr. 4 b) aa) Frist für kassatorische Bürgerbegehren

Die geringfügige Verlängerung der Frist für kassatorische Bürgerbegehren ist nicht zu unterstützen, da sie an den praktischen Problemen kaum etwas ändern wird und nach wie vor an der überflüssigen verfahrensmäßigen Unterscheidung zwischen initiierenden und kassatorischen Bürgerbegehren festhält.

Wie die auch insoweit vorbildlichen Regelungen in Bayern, Berlin und Hamburg belegen, ist diese Frist für Bürgerbegehren, die sich gegen einen Ratsbeschluss richten, überflüssig und überaus ärgerlich. Denn Gegner eines Vorhabens beeilen sich auch ohne Frist, um nicht vor vollendeten Tatsachen zu stehen. Da kommunale Projekte in der Regel in mehreren Stufen beschlossen werden (z. B. Bedarf, Standort, Raumprogramm, Planungsauftrag, Bau), führt eine solche Frist, wie viele Beispiele belegen, zu kostenträchtigen Demokratieblockaden; denn jede weitere Stufe lässt die Frist erneut beginnen, wobei dann unsäglicher Streit darüber entsteht, ob dank eines „wiederholenden Grundsatzbeschlusses“ Bürgerbegehren gegen das ganze Projekt möglich sind oder nur gegen den zuletzt beschlossenen Schritt oder zumindest vorbeugend gegen die noch ausstehenden Maßnahmen. Bürgerbegehren während der Zwischenphasen auszuschließen, ist sinnlos und schädlich, weil Planungsaufwand getrieben wird, der sich evtl. als unnütz erweist. Solange Organe in der Lage sind, ein Projekt abzubrechen, sollte es auch die Bürgerschaft können.

Die Furcht vor Fristversäumnis veranlasst viele Initiativen, bei ersten Planungsüberlegungen der Verwaltung vorschnell das Instrument Bürgerbegehren zu ergreifen, obwohl noch längst nicht alle Fakten auf dem Tisch sind, baut und verhärtet Fronten, verhindert kooperatives Miteinander und treibt Verwaltung und Gemeinderat in die Nichtöffentlichkeit. Zu grotesken und undemokratischen Sperren führt diese Frist dann, wenn sie auf Dauerregelungen (z. B. Satzungen und Benutzungsordnungen), die jederzeit geändert werden könnten, und auf vor längerer Zeit gefasste ablehnende Beschlüsse angewendet wird. Auf diese Weise werden ganze Bereiche der Kommunalpolitik der Bürgermitbestimmung entzogen und das völlig grundlos.

Die Verlängerung der Frist auf acht Wochen würde diese Probleme in Einzelfällen geringfügig mildern, aber nicht lösen. Deswegen schlagen wir eine Streichung der Sechs-Wochen-Frist vor (so auch der Änderungsantrag der Fraktion Die LINKE). Dann würden die gleichen Bedingungen wie bei Initiativbegehren gelten.

3. Zu Artikel 1 Nr. 4 b) bb) Staffelung des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren

Wie bereits in der Einleitung angedeutet, ist das starre und zu hohe Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren von 10% der Wahlberechtigten einer der wichtigsten verfahrensmäßigen Gründe

für die vergleichsweise geringere Nutzung des Instrumentes Bürgerbegehren in Hessen. Von daher ist es sehr wichtig, dass der GE an dieser Stelle eine (substanzielle) Verbesserung darstellt.

Grundsätzlich bieten sich zwei Möglichkeiten für eine Erleichterung des Bürgerbegehrensquorums an: Entweder ein nach Gemeindegröße gestaffeltes Quorum in Anlehnung an die Regelung z.B. in Bayern oder ein gesenktes einheitliches Quorum, das mit einer Obergrenze versehen wird (z.B. 7% und max. 10.000 Unterschriften). Mehr Demokratie hält beide Ansätze für vertretbar.

Der GE hat sich für das erste Modell entschieden, im Unterschied zur Bayrischen Lösung aber insgesamt lediglich drei Stufen vorgesehen. Dies führt dazu, dass sich die Senkung lediglich für die 12 Hessischen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern auswirkt, während sich für die Bürger in den anderen 414 Gemeinden nichts ändern soll. Das wäre aber sehr unbefriedigend, auch wenn die Unterschriftensammlung in kleineren Gemeinden leichter ist als in größeren Städten. Grundsätzlich gäbe es hier zwei Möglichkeiten, diesem Problem Rechnung zu tragen: Entweder wird das Quorum für alle Gemeinden unter 50.000 Einwohner auf 7% gesenkt (so auch im Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE Art. 1 Nr. 6 § 8d Absatz 5) oder aber es wird eine weitere Stufe (mehr als 10.000 Einwohner bis 50.000 Einwohner) eingeführt, für die ein Quorum von 7% gilt.

4. Zu Artikel 1 Nr. 4 b) cc) Hilfe bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens

Auch diese Änderung ist grundsätzlich zu begrüßen. Eine frühzeitige Hilfestellung für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens hilft, unnötige Fehler insbesondere in der Fragestellung zu vermeiden, befördert die Kommunikation zwischen Politik/Verwaltung und den Bürgern sowie reduziert die Wahrscheinlichkeit von Gerichtsverfahren und sollte daher im wohlverstandenen Interesse aller Beteiligten liegen.

Die konkrete Formulierung ist jedoch unnötig einengend. Völlig unverständlich ist, warum nach der Begründung sogar ein Formblatt für ausreichend gehalten wird. Damit kann der win-win-Effekt einer frühzeitigen Beratung nicht ausgeschöpft werden, da in der Lebenswirklichkeit niemals alle Rechtsfragen in einem Formblatt abgedeckt werden können. Wir schlagen daher in Anlehnung an eine Regelung im Berliner Bezirksverwaltungsgesetz folgende Formulierung vor: *„Bürgerinnen und Bürger, die beabsichtigen, ein Bürgerbegehren durchzuführen, können sich durch den Gemeindevorstand beraten lassen. Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.“* Die Regelung sollte zudem besser in Absatz 1 Satz verortet werden und nicht am Ende des Absatzes 5, weil dieser bereits die Phase nach Einreichung eines Bürgerbegehrens betrifft.

5. Zu Artikel 1 Nr. 4 c) Bereinigung von Unstimmigkeiten

Die Ermöglichung der Bereinigung von Unstimmigkeiten im Wortlaut der Fragestellung eines

Bürgerbegehrens wird von Mehr Demokratie unterstützt. Damit wird insbesondere ermöglicht, kleinere Änderungen an der Fragestellung vorzunehmen, die sonst entweder zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen oder zu Vollzugsproblemen im Falle der Annahme des Bürgerbegehrens im Bürgerentscheid führen könnten.

Allerdings ist der Begriff „Unstimmigkeiten“ viel zu unbestimmt und unklar. Auch die ausweislich Begründung lediglich redaktionelle Änderungsmöglichkeit ist viel zu einengend. Daher wird vorgeschlagen, eine „echte“ Änderungsmöglichkeit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens zu ermöglichen. Da diese nur im Einvernehmen zwischen der Gemeindevertretung und den Vertrauensleuten vorgenommen werden kann, ist ein Missbrauch kaum zu befürchten. Die Änderung sollte zudem anders verortet werden. Nach dem Vorschlag des GE würde sie ans Ende des Absatzes 4 gestellt und damit hinter die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Da aber nach der Begründung ausdrücklich vorgesehen ist, dass die Änderung vor der Zulässigkeitsentscheidung der Gemeindevertretung erfolgen soll, sollte die Änderung als neuer Satz 2 in den Absatz 4 eingefügt werden.

6. Zu Artikel 1 Nr. 6 c) Ratsbürgerentscheid bei Gemeindefusionen

Die Einführung von Ratsbürgerentscheiden bei Gemeindefusionen ist grundsätzlich zu begrüßen. Gemeindefusionen lösen in vielen Fällen intensive Diskussionen und Emotionen aus. Hier ist eine intensive demokratische Kontrolle zu begrüßen. Allerdings sollte diese durchaus noch weiter gestärkt werden. Analog zu den Regelungen des Grundgesetzes, die zwingende Volksentscheide bei Bundesländerfusionen vorsehen, wäre hier durchaus die Einführung eines obligatorischen Bürgerentscheides bei Gemeindefusionen angebracht. Fälle von geringer Bedeutung nach § 17 Abs. 2 Satz 3 HGO könnten davon ausgenommen werden.

Ratsbürgerentscheide sollten - da sie sich besonders zur Lösung bedeutsamer bzw. kontroverser Anliegen eignen - darüber hinaus nicht nur in dem Spezialfall der Gemeindefusion ermöglicht werden, sondern bei allen Fragen, zu denen auch ein Bürgerbegehren zulässig ist. Dies ist bereits in 11 der 16 Bundesländer möglich.

7. Zu Artikel 11 Nr. 1 Fristverlängerung beim obligatorischen Verfassungsreferendum

Mehr Demokratie begrüßt die vorgesehene Verlängerung des Zeitraumes zur Durchführung eines Verfassungsreferendums. Dadurch bleibt mehr Zeit für die Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung, für die Aufbereitung von Informationen über den Abstimmungsgegenstand sowie für den öffentlichen Diskurs über die vorgeschlagene Verfassungsänderung. Allerdings wäre es sinnvoll, bei dieser Gelegenheit auch die Information der Stimmberechtigten

vor einem Verfassungsreferendum zu regeln. Die Durchführung des Referendums zur Schuldenbremse hat gezeigt, dass hier erheblicher Nachbesserungsbedarf besteht.

III. Über den Gesetzentwurf hinausgehende Änderungsvorschläge

1. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Landkreisen

Es ist ein mittlerweile jahrzehntelanges Ärgernis und gravierendes Demokratiedefizit, dass in Hessen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Landkreisen nicht möglich sind. Mehr Demokratie ist grundsätzlich der Auffassung, dass auf allen politischen Ebenen, wo die Bürger Repräsentationsorgane wählen, die verbindliches Recht setzen können, auch die Möglichkeit der direktdemokratischen Entscheidung eingeräumt werden muss. All diese Kriterien sind in den Hessischen Landkreisen erfüllt. Daran ändert auch der Befund nichts, dass in den Gemeinden ein viel direkterer Bezug zwischen Politik/Verwaltung und Bürgern besteht und die Bandbreite der für Bürgerbegehren zugänglichen Themen auf Gemeindeebene sicherlich um einiges größer ist. Fast alle Bundesländer haben dies auch erkannt, denn neben Hessen werden Bürgerbegehren/Bürgerentscheide in Landkreisen nur noch in Baden-Württemberg ausgeschlossen.³

Bei der Ausgestaltung der Verfahrensregelungen können grundsätzlich bis auf einige Ausnahmen die Bestimmungen aus der HGO übertragen werden. Bei dem Quorum für das Bürgerbegehren liegt es nahe, sich am Quorum für die Stufe der Gemeinden mit über 100.000 Einwohner zu orientieren, da alle bis auf ein Landkreis in Hessen mehr als 100.000 Einwohner haben. Eine Differenzierung nach Einwohnergröße wie im Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE (Art. 2 Nr. 6 § 8d (5) macht daher wenig Sinn.

2. Quorum beim Bürgerentscheid

Eine gravierende Schwäche des GE ist es, dass es das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid von 25% der Wahlberechtigten unangetastet lässt.

a) Gegen Zustimmungsquoren bei Bürgerentscheiden bestehen **grundsätzliche Bedenken**. Im Unterschied zu Wahlen betreffen und interessieren Sachfragen immer nur einen Teil der Bevölkerung; Enthaltung ist deshalb für viele ein nahe liegendes und sachgerechtes Verhalten. Solange das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird, werden die Enthaltungen praktisch den Nein-Sagern zugerechnet, was das Abstimmungsergebnis verfälscht. Wie leider viele Vorgänge

³ In Baden-Württemberg ist lt. dem Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD die Zulassung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden vorgesehen (S. 61).

belegen, spekulieren die Gegner eines Bürgerbegehrens, also regelmäßig die Ratsmehrheit und deren Anhänger, auf das Scheitern an dieser Hürde und neigen deshalb dazu, sowohl die Diskussion als auch die Abstimmung zu boykottieren. Der Sinn des Verfahrens, das öffentliche Ringen um die beste Lösung, erfüllt sich nicht. Der Verzicht auf ein Quorum, wie in Hamburger Stadtbezirken, würde hingegen auch die Gegner aktivieren, Wachheit in der Bevölkerung fördern und die Abstimmungsbeteiligung erhöhen.

b) Sollten Landesregierung und Landtag an einem Zustimmungsquorum festhalten wollen, wäre eine **Staffelung** nach Einwohnerzahlen dringend geboten, weil die Schwierigkeit, die Hürde zu überwinden, mit der Gemeindegröße schon allein durch räumliche Entfernungen und entsprechend geringere Betroffenheit rasch zunimmt. Als Orientierung bietet sich auch hierfür die Regelung in Thüringen an:

bis zu 10.000 Einwohner 20 %,
bis zu 50.000 Einwohner 15 % und
über 50.000 Einwohner 10 %.

Dies deckt sich mit dem Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE (Art. 1 Nr. 6 § 8d (10)).

c) Für **Landkreise** wäre das niedrigste Quorum vorzusehen; auch hier macht eine Staffelung keinen Sinn.