

Ausschussvorlage

Ausschuss: INA

Stellungnahmen zu: Drucks. [18/3006](#)
– Bürgerbeteiligung –

Hessischer Jugendring e. V.	S. 1
Hessischer Landkreistag	S. 3
Mehr Demokratie e. V., Landesverband Hessen	S. 4
Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main	S. 24
Prof. Dr. Theo Schiller	S. 26
Parteiunabhängige Bürgermeister des Landes Hessen	S. 30
Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 31
Hessischer Städtetag	S. 35

Hessischer Jugendring e.V. · Schiersteiner Str. 31-33 · 65187 Wiesbaden

Innenausschuss des Hessischen Landtages
Ausschusssekretariat
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

EINGEGANGEN

11. März 2011

HESSISCHER LANDTAG

11.03.



Hessischer Jugendring e. V.
Schiersteiner Str. 31-33
65187 Wiesbaden

☎ (0611) 9 90 83-0
Fax (0611) 9 90 83-60

info@hessischer-jugendring.de
www.hessischer-jugendring.de

Bankverbindung:

Wiesbadener Volksbank
BLZ 510 900 00
Konto-Nr. 9 317 406
Postbank Ffm 20 874-609
BLZ 500 100 60

Rückfragen bitte an:

Kati Mühlmann
Tel.: 0611 99083-18
muehlmann@hessischer-
jugendring.de

8. März 2011

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Hessische Jugendring befürwortet den Gesetzentwurf der SPD für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene.

Zur Begründung: In der Tat stellen die aktuellen Quoren für Bürgerbegehren eine sehr hohe Hürde für die direktdemokratische Beteiligung der Bürger/innen am politischen Entscheidungsprozess dar. Die vorgeschlagene teilweise Absenkung und Staffelung entsprechend der Einwohnerzahl der Gemeinde wirkt dem entgegen und ist daher begrüßenswert.

Das Gleiche gilt für die Mindestbeteiligung an Bürgerentscheiden. Angesichts der geringen Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene ist die aktuelle Hürde von 25 Prozent Mindestbeteiligung sehr hoch angesetzt. Die vorgeschlagene Absenkung ermöglicht eine stärkere Bürgerbeteiligung, ohne das demokratische Grundprinzip einer Mehrheitsentscheidung zu gefährden.

Zudem erscheint die Ergänzung des § 8b Abs. 3 der Hessischen Gemeindeordnung, die eine Information der Bürger/innen über die gesetzlichen Bestimmungen durch den Gemeindevorstand festlegt, als

geeignetes Mittel, alle Wahlberechtigten auf einen Bürgerentscheid aufmerksam zu machen.

Ein Großteil der Bürger/innen bleibt aber dennoch ohne Recht auf politische Mitbestimmung. Alle Jugendlichen, die nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben, bleiben von der demokratischen Mitbestimmung ausgeschlossen. Dabei haben politische Entscheidungen auf kommunaler Ebene häufig direkten und fast immer indirekten Einfluss auch auf ihre Lebenssituation.

So haben Jugendliche besondere Interessen und Bedürfnisse, die nicht immer hinreichend berücksichtigt werden. Sie sollten daher am demokratischen Willensbildungsprozess beteiligt werden.

Die aktuelle Hessische Gemeindeordnung ist noch bis Ende dieses Jahres gültig. Der Hessische Jugendring hält die anstehende Novellierung des Gesetzes für eine günstige Gelegenheit, das Mindestalter für die Teilnahme an Kommunalwahlen auf 16 Jahre zu senken.

Jugendliche könnten so selbst mitentscheiden, wer ihre Interessen in der Kommune vertreten soll.

Auch das direktdemokratische Instrument des Bürgerbegehrens würde durch die Stimmberechtigung für Jugendliche eine solide demokratische Legitimierung erfahren: So hätten auch junge Menschen ab 16 Jahren die Möglichkeit, sich direkt in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen.

Der Hessische Jugendring möchte sich an dieser Stelle im Namen seiner Mitgliedsverbände für die Aufmerksamkeit bedanken, die der Innenausschuss des Hessischen Landtags dieser Stellungnahme entgegenbringt.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Argumente und Positionen in Ihren Beschlüssen berücksichtigen und stehen Ihnen allen natürlich gern als Gesprächspartner zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Anke Muth
Vorsitzende des Hessischen Jugendrings



Hessischer Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende
des Innenausschusses
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

EINGEGANGEN

28. März 2011

HESSISCHER LANDTAG

16.03.11

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 12

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-72

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: ruder@hlt.de

www.HLT.de

Datum: 25.03.2011

Az. : Ru/re/010.011; 020.011

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene - Drucks. 18/3006 -

Ihr Schreiben vom 10.02.2011, Az.: I A 2.6

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit o. g. Schreiben haben Sie uns Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf gegeben, wofür wir uns herzlich bedanken.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD hat die Aufnahme einer Unterrichtspflicht des Gemeindevorstandes bei Bürgerbegehren in § 8b Abs. 3 Hessische Gemeindeordnung sowie insbesondere eine Absenkung der erforderlichen Zahl an Unterschriften in einem neuen Abs. 4 des genannten Paragraphen zum Gegenstand. Hinzu kommt die Senkung der erforderlichen Anzahl der für den Erfolg eines Bürgerentscheides maßgebenden gültigen Stimmen in einem neuen Abs. 7.

Diese Regelungen berühren nicht die Belange der von uns vertretenen 21 hessischen Landkreise. Grundsätzliche Haltung unseres Verbandes ist es, dass wir uns in derartigen Fällen inhaltlich nicht erklären. Hierfür bitten wir um Verständnis.

Mit freundlichen Grüßen

H. Hilligardt
Dr. Hilligardt
Geschäftsführender Direktor

Mehr Demokratie Hessen
Markus Möller M.A.
Landesvorstand

31.03.11

Sehr geehrte Frau Thaumüller,

vielen Dank für unsere Aufnahme in den Kreis der Anzuhörenden. Sie erhalten als Anlage unsere Stellungnahme zum Gesetzentwurf 18/3006 und eine ausführliche Stellungnahme von Mehr Demokratie e.V. zum Gesetzentwurf 17/255 der SPD von 2008, die für den jetzigen Gesetzentwurf weiterhin verwendet werden kann. Inhaltlich schließt sich der Landesverband dieser Stellungnahme an; sie ist im Anhang schriftlich beigefügt.

Einstweilen verbleiben wir
mit herzlichen Grüßen

Markus Möller

Hessischer Landtag
 Ausschusse sekretariat
 z.Hd. Frau Thaumüller

Postfach 3240
 65022 Wiesbaden

Markus Möller
 Landesvorstand
 Nebelthaustr. 12
 34119 Kassel
 Telefon 0561 - 317 40 995
 markus.moeller@mehr-demokratie.de
 www.mehr-demokratie-hessen.de

Stellungnahme von Mehr Demokratie e.V. Landesverband Hessen

Landtagsdrucksache 18/3006

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Der Landesverband von Mehr Demokratie in Hessen begrüßt und empfiehlt die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Senkungen der erforderlichen Quoren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene.

Als Erweiterung des von der SPD Fraktion eingebrachten Gesetzentwurf Drucksache 17/255 in 2008, staffelt der jetzige das erforderliche Unterschriftenquorum bei einem Bürgerbegehren in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern auf mindestens 3 v.H. der Wahlberechtigten.

Ergänzt wurde außerdem, dass das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid in einer Gemeinde über 100 000 Einwohner mindestens 10 v.H. der Stimmberechtigten betragen muss. Die neueren Regelungen eines erweiterten gestaffelten Quorums entsprechen einer fortschrittlichen Entwicklung, die sich im Grundsatz an den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Thüringen und Sachsen-Anhalt orientieren, in denen es gestaffelte Quorumsmodelle gibt.

Eine ausführliche Stellungnahme zum damaligen Gesetzentwurf 17/255 erfolgte von Tim Weber und Frank Rehmet von Mehr Demokratie e.V. und kann für den jetzigen Gesetzentwurf weiterhin verwendet werden. Inhaltlich schließt sich der Landesverband dieser Stellungnahme an; sie ist im Anhang schriftlich beigelegt.¹

¹ Tim Weber, Frank Rehmet (1. August 2008): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, Drucksache 17/255. Online in Internet: URL: http://wissen.mehr-demokratie.de/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/pdfarchiv/stellungnahmen/2008-go-hessen-md.pdf&t=1301414086&hash=865547e63f1a70dc697501d25d46d1e8 (28.03.11).

Zusammenfassung der wichtigsten Punkte für eine Ergänzung des Entwurfs 18/3006

Bei Reformen der direktdemokratischen Regelungen sollten zentrale Aspekte beachtet werden. Um die aktive Beteiligung der hessischen Bevölkerung an politischen Meinungsbildungsprozessen außerhalb von Wahlen bürgerfreundlich zu gestalten, schlagen wir folgende zusätzliche Verfahren vor:

1. Verzicht auf Begründung und Kostendeckungsvorschlag als Zulässigkeithürde beim Bürgerbegehren. Sonst besteht zu häufig die Gefahr von Unzulässigkeit und von unnötigen Gerichtsverfahren.

2. Abstimmungsheft und Fairnessklausel

Die Qualität von direktdemokratischen Verfahren kann gesteigert werden, wenn überall offiziell eine gute und faire Information über den Inhalt von Bürgerbegehren und die Gegenposition bzw. Gegenvorschläge bereitgestellt wird. Gleichsam wie in Schleswig-Holstein könnte ein Abstimmungsheft eingeführt werden (§16g Absatz 6 Schl.HGO). "Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses und der Antragstellenden des Bürgerentscheids in gleichem Umfange schriftlich darlegen."

3. Die Einführung von Bürgerentscheiden auf Landkreisebene sollte in Erwägung gezogen werden. Lediglich die Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen und Thüringen verfügen über keine entsprechenden Verfahren in den Landkreisen, ohne dass hierfür strukturelle Gründe zu erkennen wären. Da Hessen direktdemokratische Verfahren auf Gemeinde- und Landesebene kennt, wäre die Einführung auf Landkreisebene folgerichtig.

4. Kein Zustimmungsquorum, allenfalls ein niedriges Beteiligungsquorum beim Bürgerentscheid. Vorschlag Mehr Demokratie:

Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinn entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern sich in Kommunen

- mit bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 v.H.,
- mit mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 v. H.

der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben.

Mittels eines Zustimmungsquorums soll eine hohe Beteiligung erzielt werden, um erstens die Legitimation eines Bürgerentscheids zu erhöhen und zweitens Zufallsergebnisse zu verhindern. Beide Ziele sind sinnvoll, es ist aber fraglich, ob Zustimmungs- und Beteiligungsquoren zweckdienlich sind.

Sie führen aufgrund von Boykottstrategien zu niedrigeren Beteiligungen. Schließlich darf nicht unterschätzt werden, dass ungültige Bürgerentscheide dem Vertrauen in das Verfahren schaden und damit auch die Demokratie delegitimieren.

5. Die Einführung von Ratsreferenden

Gemeindevertretungen/Landkreisvertretungen können mit Mehrheit oder Zweidrittelmehrheit einen Bürgerentscheid einleiten (so genannte „Ratsreferenden“). Über ein Ratsreferendum verfügen Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Bremerhaven, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Saarland, Niedersachsen, Hamburg und Brandenburg erlauben das Ratsreferendum in Sonderfällen. Ein Ratsreferendum ermöglicht dem Gemeinderat mehr Handlungsalternativen. Es stellt einen zusätzlichen Kommunikationskanal zwischen Wählenden und Gewählten dar. Ein Missbrauch oder verantwortungsloses Handeln durch Gemeinderäte konnte bisher nicht beobachtet werden. Auch für dieses Verfahren sollte das Zustimmungsquorum gesenkt werden, da es den Bürgerinnen und Bürgern schwer vermittelbar ist, wenn sie an die Urne gerufen werden und anschließend ihre Entscheidung keine Berücksichtigung findet, weil das Zustimmungsquorum nicht erreicht wurde.

6. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auch in Stadt- bzw. Ortsteilen

7. Frist zur Unterschriftensammlung beim Bürgerbegehren verlängern.

Die Frist zur Unterschriftensammlung bei Bürgerbegehren (§8b, Absatz 3 Satz 1 HGO), die sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung wenden, liegt in Hessen derzeit mit sechs Wochen im bundesweiten Vergleich an der unteren Grenze und sollte zumindest auf eine Frist von drei bzw. sechs Monaten verlängert werden.

Gemeinden: Bürgergehren

Übersicht über die Verfahren

Bundesland	Themen	Bürgerbegehren	Bürgerentscheid	Fairness
	Anwendungsbereich ooo weit oo eng o punktuell	Unterschriften- hürde	Zustimmungsquorum	Verfahren bürgerfreundlich? ¹
Baden-Württemberg	oo	5 - 10%	25%	NEIN
Bayern	ooo	3 - 10%	10 - 20%	JA
Berlin (Bezirke) ²	ooo	3%	10%	JA
Brandenburg	oo	10%	25%	NEIN
Bremen (Stadt)	ooo	5%	20%	JA
Stadt Bremerhaven	o	10%	30%	NEIN
Hamburg (Bezirke) ²	ooo	2 - 3%	Nein	JA
Hessen	ooo	10%	25%	TEILWEISE
Mecklenburg-Vorpommern	oo	2,5 - 10%	25%	NEIN
Niedersachsen	oo	10%	25%	NEIN
Nordrhein-Westfalen	oo	3 - 10%	20%	TEILWEISE
Rheinland-Pfalz	o	10%	20%	TEILWEISE
Saarland	oo	5 - 15%	30%	NEIN
Sachsen	ooo	(5 -)15% ³	25%	TEILWEISE
Sachsen-Anhalt	oo	6 - 15%	25%	NEIN
Schleswig-Holstein	oo	10%	20%	TEILWEISE
Thüringen	ooo	7 % (bei Amtseintragung 6 %)	10-20 %	JA

1) Die Gesamtbeurteilung der Verfahren bezieht noch weitere Aspekte ein, die in der Tabelle nicht aufgeführt sind (z.B. Fristen).

2) Da die Stadtbezirke deutlich weniger Kompetenzen haben als Gemeinden, sind die Anwendungsbereiche nur bedingt vergleichbar.

3) Die Unterschriftenhürde für ein Bürgerbegehren kann von den Gemeinden auf ein Minimum von 5% gesenkt werden.

Zuletzt geändert: 25. Februar 2011

Online im Internet URL: <http://www.mehr-demokratie.de/287.html> (28.03.11)

Mehr Demokratie e.V.
 Tim Weber, Frank Rehmet
 Schildstr. 12-19
 28203 Bremen
 tel: 0421 794 63 70
 fax: 0421 794 63 71
tim.weber@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

1. August 2008

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, Drucksache 17/255

1. Einleitung	S. 1
2. Häufigkeit der Verfahren	S. 3
2.1. Unterschiedliche Verfahrensanforderungen als Gründe für die Verfahrenshäufigkeit in Hessen und Bayern	S. 5
3. Beratung durch die Verwaltung	S. 7
4. Staffelung des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid	S. 8
5. Weitere Reformen	S. 12
5.1. Abstimmungsheft und Fairnessklausel	S. 12
5.2. Frist zur Unterschriftensammlung beim Bürgerbegehren	S. 13
5.3. Einführung eines Ratsreferendums	S. 13
5.4. Sperrfrist für das Bürgerbegehren	S. 15
5.5. Einführung auf Landkreisebene	S. 15
6. Fazit	S. 15

1. Einleitung

1990 leitete Schleswig-Holstein durch die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (Kommunalebene) sowie Volksbegehren und Volksentscheiden (Landesebene) eine Reformwelle direkter Demokratie ein, die 2005 in Berlin vorläufig abgeschlossen wurde.

In 14 Bundesländern wurden Bürgerentscheide durch parlamentarische und in zwei Bundesländern durch Volksgesetzgebungsverfahren eingeführt (1995 in Bayern, 1998 in Hamburg). Allen Bundesländern mit Ausnahme Bremens ist ein zweistufiges Verfahren (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) gemeinsam. In der konkreten Ausgestaltung bei Themen, Quoren oder Informationsregelungen weisen die Verfahren Unterschiede auf,

wodurch unterschiedliche Rechtsfragen aufgeworfen wurden und was zu einer unterschiedlichen Praxis führte. Dies ermöglicht es, verschiedene Regelungen zu vergleichen und die daraus resultierenden Qualitäten herauszuarbeiten.

In Nordrhein-Westfalen wurden im Jahr 2000 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durch eine Erleichterung der Verfahrensbedingungen reformiert. Diese Reformdiskussionen wurden von Schleswig-Holstein (2002), Thüringen (2003), Baden-Württemberg (2005), Brandenburg und Nordrhein-Westfalen (2007) fortgesetzt. In Bremen und Bremerhaven werden derzeit parlamentarische Diskussionen zur Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geführt. In Thüringen wurde ein Volksbegehren diesbezüglich mit mehr als 250.000 Unterschriften erfolgreich abgeschlossen. Der vorliegende Gesetzentwurf greift diese Diskussion auf und ist insofern zu begrüßen. Er will wesentliche Verfahrensbedingungen (Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren und Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid) erleichtern und zieht damit Konsequenzen aus den Erfahrungen anderer Bundesländer. Allerdings geraten andere Verfahrensbedingungen aus dem Blick, die in Hessen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide erschweren. Auch eine Einführung des Instrumentes auf Landkreisebene sollte in Erwägung gezogen werden. Im nachfolgenden Text wird der Gesetzentwurf Drucksache 17/255 „GE“ und die bestehende gesetzliche Regelung mit HGO abgekürzt.

Der vorliegende GE verfolgt das Ziel, durch eine Modifikation des § 8b der HGO das Bürgerengagement in Hessen zu stärken und die Bürger für die lokalen Institutionen und kommunalen Aufgaben zu interessieren. In der vorliegenden Stellungnahme wird ausschließlich auf die Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eingegangen. Im GE werden hinsichtlich Bürgerbegehren und Bürgerentscheid folgende Reformen vorgeschlagen:

- a) Eine Unterrichtspflicht des Gemeindevorstands nach Einleitung eines Bürgerbegehrens (bislang: keine).
- b) Staffelung des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren auf 10 Prozent bei Gemeinden bis 50.000 Einwohner und 5 Prozent für Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern (bislang: durchgehend 10 Prozent).
- c) Staffelung des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid von derzeit 25 Prozent auf 20

Prozent bei Gemeinden bis 50.000 Einwohner und 15 Prozent für Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern (bislang: durchgehend 25 Prozent).

2. Häufigkeit der Verfahren

Tabelle 1 zeigt die unterschiedliche Häufigkeit direktdemokratischer Verfahren in Hessen und Bayern. Während in Bayern 1.753 Verfahren (1.472 Bürgerbegehren, 238 Ratsreferenden und 43 weitere Verfahren) stattgefunden haben, waren es in Hessen 283. Dieser Unterschied erklärt sich vor allem durch die unterschiedlichen Verfahrensbedingungen. Allein die demographischen und zeitlichen Einflussfaktoren sprechen dafür, dass in Hessen mehr Verfahren in Relation zur Anzahl der Gemeinden als in Bayern stattfinden müssten. Hessen hat 426 Gemeinden, Bayern hat 2.056 Gemeinden und 71 Landkreise. In Hessen beträgt der Untersuchungszeitraum 14 Jahre und acht Monate, in Bayern zwölf Jahre und drei Monate. Während in Hessen sich ca. sechs Mio. Einwohner 426 Gemeinden teilen, leben in Bayern ca. zwölf Mio. Einwohner in 2.056 Gemeinden. Die größere Anzahl von Gemeinden mit höheren Einwohnerzahlen ist ein Faktor, der die Verfahrenshäufigkeit erhöht, da mit steigender Einwohnerzahl einer Gemeinde die Begehrenshäufigkeit steigt.¹

Die Existenz des Ratsreferendums in der Bayerischen Gemeindeordnung ist eine Erklärung für die höhere Verfahrenszahl. 238 Bürgerentscheide gehen auf einen Beschluss des Gemeinderats (oder Kreistag) zurück, der bis zum 31.3.1999 mit Zweidrittelmehrheit und seit dem mit Mehrheit gefasst werden muss. Aber selbst wenn man diese 238 Verfahren von den bayerischen Zahlen abzieht und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gemeindegrößenstruktur, sind die Unterschiede hinsichtlich der Verfahrenshäufigkeit auffallend. In Bayern fanden in einem kürzeren Zeitraum fünfmal mehr direktdemokratische Verfahren statt. Dies liegt zweifelsohne in den Verfahrensregeln begründet, die in Bayern geringere Anforderungen an Bürgerbegehren und Bürgerentscheid stellen.

Auch in den einzelnen Kategorien schneidet Bayern besser ab: Es werden weniger Bürgerbegehren für unzulässig erklärt und es finden mehr Bürgerentscheide in Relation zu den eingereichten Bürgerbegehren statt. All dies führt natürlich zu einer höheren Akzeptanz und Zufriedenheit mit dem Instrument. Auch ehemalige Skeptiker sind zu einer, wenn auch teilweise verhaltenen, optimistischen Einschätzung gelangt.²

1 Frank Rehmert, Tim Weber, Dragan Pavlovic, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein, in: Theo Schiller (Hrsg.), Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt a. M., 1999, S. 117-164

2 Alois Glück, Bayerischer Landtagspräsident: „Wir haben auf der Ebene des kommunalen Bürgerentscheids eine sehr entspannte Situation. Man muss zugeben, dass die vielfach befürchtete Negativwirkung im Großen und Ganzen nicht eingetreten ist.“ Josef Deimer, Oberbürgermeister von Landshut und Präsident des

Es hat in Bayern keineswegs eine Flut von Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gegeben, wie vor der Einführung befürchtet wurde. Das Instrument wird in Maßen als Ergänzung zur parlamentarischen Demokratie eingesetzt. Statistisch gesehen findet ca. alle 14 Jahre pro Gebietskörperschaft ein Bürgerbegehren oder ein Bürgerentscheid statt. In Hessen beträgt dieser Wert 22 Jahre. Allerdings handelt es sich um einen statistischen Wert, d. h. in der Realität gab es in einem Teil der Gemeinden mehr Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als der Mittelwert vorgibt. Rainer Deppe weist zu Recht daraufhin, dass bei 1.152 registrierten Bürgerbegehren³ unter der Bedingung einer gleichmäßigen Verteilung in 56 Prozent aller Gebietskörperschaften ein Bürgerbegehren hätte stattfinden müssen, tatsächlich aber in 29 Prozent aller Gebietskörperschaften Bürgerbegehren stattfanden.⁴ Jedoch versäumt Deppe es darauf hinzuweisen, dass häufiger zwei Begehren zu einem Thema stattfinden, da die Ratsmehrheit das Ratsbegehren häufig im Sinne einer Konkurrenzvorlage nutzt. Auf Landesebene ist die Möglichkeit der Konkurrenzvorlage in der Verfassung festgeschrieben und wird bei landesweiten Volksbegehren regelmäßig genutzt.

Tabelle 1: Häufigkeit direktdemokratischer Verfahren in Hessen und Bayern

Verfahrensstand	Hessen		Bayern	
	In Zahlen	In Prozent	In Zahlen	In Prozent
Bürgerbegehren	283	100	1.472	100
Ratsreferenden	0		238	zusätzliche Verfahren
unzulässig	88	31,1	235	16,0
Rat entspricht dem Bürgerbegehren	40	14,1	235	16,0
Sonderfälle: z.B. Bürgerbegehren wurde nicht eingereicht	56	19,8	272	18,3
Bürgerentscheide	99	35,0	730	49,6

Quelle: Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie, Universität Marburg und Mehr Demokratie e.V., Februar 2008

Bayerischen Städtetags äußerte sich dahingehend, dass er den Bürgerentscheid nach anfänglicher Ablehnung „nicht mehr missen möchte“, vgl. dazu die Meldungen im Münchener Merkur vom 17.10.1997 sowie in der SZ vom 21.10.1997, auch Cornelius Thum, Erfahrungen und Änderungsüberlegungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung, Tutzing, 1998, S. 209

³ In dieser Zahl sind auch offene Verfahren, nicht eingereichte Bürgerbegehren und Ratsreferenden enthalten.

⁴ Rainer Deppe, Direkte Demokratie II, Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990, Arbeitspapiere der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Nr. 90/2002, Sankt Augustin, September 2002

2.1. Unterschiedliche Verfahrensanforderungen als Gründe für die Verfahrenshäufigkeit in Hessen und Bayern

Die höhere Anzahl der direktdemokratischen Verfahren in Bayern hat im Wesentlichen zwei verfahrensbedingte Gründe:

a) Ein gestaffeltes Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren von zehn bis drei Prozent je nach Einwohnerzahl der entsprechenden Gemeinde (Artikel 18a Absatz 6 BayGO, siehe auch §26 Absatz 4 NRWGO)

b) Verzicht auf die Anforderung eines Kostendeckungsvorschlags beim Bürgerbegehren (Artikel 18a Absatz 4 BayGO)

Zu a) **Staffelung des Unterschriftenquorums** beim Bürgerbegehren

Der GE berücksichtigt diesen Zusammenhang, indem ein neuer Absatz 4 eingefügt wird, der eine Staffelung von zehn und fünf Prozent vorsieht. Als Einwohnergrenze wird 50.000 vorgeschlagen. Die bayerische und nordrhein-westfälische Lösung ist demgegenüber zu bevorzugen, da sie die unterschiedlichen Bedingungen aufgrund verschiedener Einwohnergrößen berücksichtigen. In Gemeinden ab 20.000 Einwohner wird die Sammlung der Unterschriften zunehmend aufwendiger. Da Bürgerbegehren häufig ein Instrument sich ad-hoc bildender Bürgerinitiativen sind, wird diesen Akteuren die Beteiligung gerade erschwert. Ferner würden von der angestrebten Reform 12 Städte mit ca. 1,9 Millionen Menschen Nutzen ziehen. Für die restlichen Gemeinden und Bürger würde keine Veränderung eintreten. Die bayerische Regelung würde demgegenüber über 70 Prozent der Gemeinden berücksichtigen. Sollte der Gesetzgeber wie im GE eine übersichtlichere Lösung bevorzugen, sollte er bis 50.000 Einwohnern statt zehn besser sieben Prozent als Unterschriftenquorum wählen.

Ein nach Gemeindegröße gestaffeltes Unterschriftenquorum weisen zehn der 16 Bundesländer auf. Fünf Bundesländer, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, beginnen die Staffelung mit 15 Prozent bzw. 17 Prozent (Thüringen).

Die meisten Größendifferenzierungen liegen in anderen Bundesländern zwischen fünf und zehn Prozent (siehe Tabelle 4). In den USA⁵ und in der Schweiz⁶ liegen die

5 Heußner, Hermann K., Ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: H. K Heußner und O. Jung, Hg.: Mehr Direkte Demokratie wagen, München, 1999, S. 102.

6 Vgl. *Mittendorf*, Volker 1998: Direktdemokratische Verfahren in der schweizerischen Stadt Winterthur im kommunalpolitischen Politikprozeß – am Beispiel der schweizerischen Stadt Winterthur, Dipl. Arbeit,

Unterschriftenquoten auf Landes- und Kommunalebene deutlich unter den in Deutschland üblichen Quoren.

In den USA existieren in 22 Bundesstaaten für die einfache Gesetzgebung das Recht auf Referendum und Volksinitiative. Die Unterschriftenquoten liegen dort bei fünf bis zehn Prozent, jedoch nicht bezogen auf alle Stimmberechtigten, sondern meist auf die bei der letzten Gouverneurswahl abgegebene Stimmenzahl (so dass sich ein Stimmberechtigtenquorum von zwei bis vier Prozent ergibt).⁷ In der Schweiz liegen die Unterschriftenquoten in Städten und Gemeinden wesentlich niedriger als in deutschen Gemeindeordnungen, z.T. bis zu ein Prozent der Abstimmungsberechtigten.⁸

Die Zahl der eingeleiteten Begehren in Deutschland variiert von Bundesland zu Bundesland erheblich, was in hohem Maße von der jeweiligen Regelung abhängt. Der Blick auf die bisherige Praxis zeigt, dass Bundesländer mit eher niedrigeren bzw. nach Gemeindegröße gestaffeltem Unterschriftenquorum (Hamburg, Bayern, NRW, Berlin) eine höhere Anwendung der Beteiligungsinstrumente kennen als Bundesländer mit hohen bis restriktiven Verfahrensanforderungen (z.B. Thüringen, Saarland, Sachsen)⁹. Zudem würde eine Senkung des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren die Unzulässigkeitsrate von 31,1 Prozent verringern (siehe Tabelle 1).

Zu b) Verzicht auf einen **Kostendeckungsvorschlag**

Mit Ausnahme von Bayern, Hamburg und Berlin kennen alle Regelungen die Anforderung eines Kostendeckungsvorschlags. 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 werden die Anforderung z. T. sehr hoch geschraubt. Gleichzeitig sind für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens oft nicht alle Informationen zugänglich, wodurch die Erstellung eines Kostendeckungsvorschlag erschwert wird. In Niedersachsen z. B. scheiterten bis Ende 2004 bei 39 unzulässigen Bürgerbegehren zwölf an dieser Verfahrensregelung.¹⁰ Auch die Rechtsprechung neigt zu einer strengen Auslegung.¹¹

Marburg, S. 21.

7 Vgl. Heußner aaO

8 Vgl. Mittendorf aaO

9 Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie, Universität Marburg und Mehr Demokratie e.V., <http://www.mehr-demokratie.de/buergerbegehrens-bericht.html>, S. 16

10 Mehr Demokratie e.V., Landesverband Niedersachsen, Zeitraum vom 1. November 1996 bis 31. März 2004

11 Beschluss des Niedersächsischen Obergerichtspräsidenten vom 11. August 2003, Az: 10 ME 82/03, 2 B 1747/03

Eine Streichung dieser Regelung wäre sehr zu überlegen, da in der öffentlichen Auseinandersetzung vor dem Bürgerentscheid Fragen der Finanzierung ohnehin thematisiert werden. Eine Auswertung in Bayern von 77 Bürgerentscheiden nach ca. einem Jahr seit Einführung ergab, dass in 78 Prozent der Bürgerentscheide (Anzahl 60) keine Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt, in 17 Prozent (Anzahl 13) eine Einsparung und in fünf Prozent der Bürgerentscheide (Anzahl 4) Mehrausgaben zu verzeichnen waren.¹²

Alternativ dazu könnte diese Verfahrensanforderung konkretisiert werden, so dass sie durch die Initiatoren eines Bürgerbegehrens eher zu bewältigen wäre. Die Sätze 3 und 4 könnten eingefügt werden: „Ein Kostendeckungsvorschlag ist für den Fall vorgeschrieben, wenn durch die Forderung des Bürgerbegehrens der Gemeinde zusätzliche Ausgaben entstehen. Der Kostendeckungsvorschlag soll überschlägig die Ausgaben benennen und deren Deckung durch zusätzliche Einnahmen oder Einsparungen aufzeigen.“

In Berlin 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 ..."

3. Beratung durch den Gemeindevorstand

Die im GE vorgesehene Beratung der Bürger durch den Gemeindevorstand ist zu begrüßen. Die Einleitung eines Bürgerbegehrens stellt die Bürger aufgrund der formalen Anforderungen vor größere Probleme, die sie ohne Beratung kaum bewältigen können. Auch die Zuhilfenahme eines Anwalts ist nicht immer zielführend, da es aufgrund der geringen Fallzahl kaum Spezialisten gibt. Nun ist es aber verständlicherwise ernüchternd, wenn man nach der Sammlung der Unterschriften an formalen Anforderungen scheitert, die bei einer

¹² Der Bürgerentscheid in Bayern, Eine empirische Analyse, in: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Situation – Analysen – Erfordernisse, Bayerische Landeszentrale für Politische Bildung, Tutzing, 1998, S. 188

ausreichenden Beratung vermeidbar gewesen wären. Eine solche Beratung hätte auch den Vorteil, dass Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger frühzeitig miteinander ins Gespräch kämen und dadurch möglicherweise vorhandene Vorbehalte abgebaut werden könnten.

Bei der im GE gewählten Formulierung "Der Gemeindevorstand unterrichtet die Bürgerinnen und Bürger bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens über die einzuhaltenden gesetzlichen Bestimmungen." wird voraussichtlich die formale Prüfung des Bürgerbegehrens, nicht aber die materielle Prüfung abgedeckt. Demzufolge kann auch die Anforderung eines Kostendeckungsvorschlags durch eine Unterrichtung nicht oder kaum abgemildert werden.

In NRW (§26 Abs. 2 Satz 3 NRWGO) wurde im Jahr 2000 und in Berlin (§ 45 Absatz 2 Satz 2 Bezirksverwaltungsgesetz) 2005 eine Beratung durch die Verwaltung eingeführt. Die Berliner Regelung sieht eine Beratung der formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen vor. Gleichzeitig wird auf die Anforderung eines Kostendeckungsvorschlags verzichtet.

4. Staffelung des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid

Im GE soll das einheitliche Zustimmungsquorum von 25 Prozent gesenkt und je nach Einwohnerzahl der Gemeinde (50.000 Einwohner) von 20 bis 15 Prozent der Stimmberechtigten gestaffelt werden. In Bayern gibt es ein gestaffeltes Zustimmungsquorum von 20 bis 10 Prozent. Tabelle 2 zeigt die unterschiedlichen Auswirkungen. In Hessen scheitern 22 Prozent aller Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum. In 17 Prozent der Fälle ist der Bürgerentscheid trotz einer Abstimmungsmehrheit erfolglos. So sehr Gründe der Legitimation für ein Zustimmungsquorum sprechen mögen, ist es selbstredend problematisch, wenn Bürgerinnen und Bürger an einer Abstimmung teilnehmen und dann etwas anderes geschieht, als die Mehrheit abgestimmt hat. Das Ziel, Vertrauen in den politischen Prozess und in die Demokratie zu stärken, wird damit nicht erreicht. Bürgerinnen und Bürger werden für ihre Teilnahme nicht belohnt, sondern es wird ihnen vermittelt, dass ihre Teilnahme an der politischen Entscheidung zwecklos war. In 5 Prozent der Fälle, in denen der Bürgerentscheid am Zustimmungsquorum und an der Mehrheit der abgegebenen Stimmen scheiterte, ist dieses Problem formal auch vorhanden, wird aber nicht sichtbar.

In Bayern, unter den Bedingungen eines gestaffelten Zustimmungsquorums, tritt dieses Problem in schwächerer Form auf. 12,6 Prozent aller Bürgerentscheide scheitern am Zustimmungsquorum und 8,4 Prozent trotz Abstimmungsmehrheit (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Auswirkungen des Zustimmungsquorums in Hessen und Bayern

Ergebnis in Worten	Hessen		Bayern	
	In Zahlen	In Prozent	In Zahlen	In Prozent
Alle Bürgerentscheide	99	100	570	100
Quorum erreicht	77	77,8	498	87,4
Mehrheit der Stimmen erreicht, aber nicht das Quorum	17	17,2	48	8,4
Mehrheit der Stimmen nicht erreicht und zugleich am Quorum gescheitert	5	5,0	24	4,2

Quelle: Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007

Anmerkung: Das gestaffelte Zustimmungsquorum trat in Bayern am 1. April 1999 in Kraft. Deswegen unterscheiden sich die Gesamtzahlen der Bürgerentscheide in Tabelle 1 und 2.

Die im GE gewählte Staffelung von 20 bis 15 Prozent der Stimmberechtigten vernachlässigt, dass die bayerische Staffelung von 20 bis 10 Prozent Gemeinden von 10.000 bis 50.000 Einwohner überproportional belastet. In Bayern gilt bis 50.000 Einwohner ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent, bis 100.000 Einwohner 15 Prozent und über 100.000 Einwohner 10 Prozent. Nun ist ein sinkendes Zustimmungsquorum mit steigender Einwohnerzahl schon zu rechtfertigen, da mit steigender Einwohnerzahl auch die durchschnittliche Abstimmungseteiligung sinkt. Nur stellt sich die Frage, ab welchen Einwohnerzahlen ein geringeres Zustimmungsquorum sinnvoll ist. In Bayern sind die Gemeinden von 10.000 bis 50.000 Einwohner durch eine höhere Ungültigkeitsquote betroffen. In dieser Gemeindegrößenklasse scheitern 30,3 Prozent aller Bürgerentscheide (Tabelle 3). Es müsste daher über eine andere Staffelung nachgedacht werden. In Thüringen wurden sowohl für das Bürgerbegehren als auch den Bürgerentscheid die Einwohnergruppen bis 3.000 Einwohner, von 3001 bis 10.000 Einwohner und über 10.000 Einwohner gebildet. Aufgrund der Gemeindegrößenstruktur würden sich in Hessen die Einwohnergruppen bis 10.000 Einwohner, von 10.001 bis 50.000 und über 50.000 Einwohner anbieten. Die dazugehörige Staffelung des Zustimmungsquorums könnte bei 20, 15 und 10 Prozent der Stimmberechtigten liegen. Alternativ böte sich ein einheitliches Zustimmungsquorum von 15 Prozent an.

Tabelle 3: Auswirkungen des gestaffelten Zustimmungsquorums in den verschiedenen Gemeindegrößenklassen in Bayern

Einwohnerzahl	Anzahl der Bürgerentscheide	Anzahl der am Quorum gescheiterten Bürgerentscheide	Angabe in Prozent
Gesamt	315	41	13,0
bis 10000	219	13	5,9
von 10001 bis 50000	76	23	30,3
von 50001 bis 100000	4	1	25,0
über 100000	16	4	25,0

Quelle: Berechnungen von Mehr Demokratie e.V., Landesverband Bayern. Die Zahlen beziehen sich auf dem Zeitraum vom 1. April 1999 bis 31. Dezember 2003. Die Unterschiede zu Tabelle 2 erklären sich dadurch, dass in Tabelle 3 alle Bürgerentscheide, d.h. auch die Bürgerentscheide gezählt wurden, die am selben Tag zum selben Thema stattfanden. Diese sogenannten Doppelbürgerentscheide wurden in Tabelle 3 nicht berücksichtigt. Ferner ist der Untersuchungszeitraum kürzer.

Unabhängig von der Höhe des Zustimmungsquorums gibt es grundsätzliche Einwände gegen eine solche Verfahrensanforderung. Für die Opponenten einer Abstimmungsvorlage stellen sich immer zwei Handlungsalternativen. Sie können versuchen, eine Abstimmungsmehrheit zu erzielen oder die Gegenseite durch Boykottstrategien unter das geforderte Zustimmungsquorum zu drücken. Die zweite Handlungsalternative ist aus Sicht der Opponenten rational, da sie mit geringerem Ressourcenaufwand zielführend ist. Allein für den demokratischen Prozess sind solche Boykottstrategien schädlich.

Beispiele aus anderen Bundesländern beweisen, dass diese Strategien relativ häufig gewählt werden. Abstimmungstermine werden in die Sommerferien gelegt, ein Bürgerentscheidstermin und eine Wahl werden eine Woche auseinandergelagt, es werden weniger Abstimmungslokale als bei Wahlen üblich angeboten, es wird keine Briefabstimmung angeboten und die Stimmberechtigten werden nicht schriftlich unterrichtet.¹³ Auch in Bayern hat es trotz niedrigerer Zustimmungsquoren solche Fälle, z. B. in München und Lindau, gegeben.

Als weiterer Einwand kann angeführt werden, dass immer dann, wenn das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird, der Grundsatz der Stimmgleichheit verletzt wird, da letztlich eine Nein-Stimme mehr zählt als eine Ja-Stimme. So stimmten bei einem Bürgerentscheid in Kaiserslautern am 18. Januar 2004 zwar 78,9 Prozent der Abstimmenden gegen eine Maßnahme. Dies entsprach 28,6 Prozent aller Stimmberechtigten. Da aber das nötige Zustimmungsquorum von 30 Prozent nicht erreicht wurde, war der Bürgerentscheid

¹³ Siehe unter anderem: Stefanie Lackner, Volker Mittendorf, Bürgerbegehren in Niedersachsen: wenig bürgerfreundlich, in: H. K. Heußner und O. Jung, Hg.: Mehr Direkte Demokratie wagen, München, 1999, S. 320ff.

ungültig. Letztlich wurde das umgesetzt, wofür lediglich 21,1 Prozent der Abstimmenden (7,6 Prozent der Stimmberechtigten) votierten.

Mittels eines Zustimmungsquorums soll eine hohe Beteiligung erzielt werden, um erstens die Legitimation eines Bürgerentscheids zu erhöhen und zweitens Zufallsergebnisse zu verhindern. Beide Ziele sind sinnvoll, es ist aber fraglich, ob Zustimmungs- und Beteiligungsquoren zweckdienlich sind. Sie führen aufgrund von Boykottstrategien zu niedrigeren Beteiligungen. Ferner zeigt Kris Kobach, dass auch geringe Beteiligungen ausreichen, um die Meinung aller Bürgerinnen und Bürger zu repräsentieren¹⁴. Ein Zustimmungsquorum von 10 bis 15 Prozent oder ein Beteiligungsquorum von 15 Prozent würde also genügen, um die Ziele einer möglichst hohen Legitimation und die Vermeidung von Zufallsergebnissen zu gewährleisten. Schließlich darf nicht unterschätzt werden, dass ungültige Bürgerentscheide dem Vertrauen in das Verfahren schaden und damit auch die Demokratie delegitimieren.

Schließlich gibt es in Hamburg auf der Bezirksebene seit 1998 und in Bayern zwischen 1. November 1995 und 31. März 1999 kein Zustimmungsquorum. In diesem Zeitraum fanden in Bayern 398 Bürgerentscheide statt. Keine dieser Entscheidungen kann als widersinnig bezeichnet werden und es wurde auch keine Entscheidung getroffen, die in irgendeiner Weise als demokratiegefährdend gelten könnte. Auch die durchschnittliche Beteiligung bei Bürgerentscheiden hat sich nicht wesentlich geändert. Sie ist seit Einführung des Zustimmungsquorums eher gesunken¹⁵, was mit vereinzelt vorkommenden Boykottmaßnahmen erklärt werden könnte. So fanden in München am 21. Januar 2001 und am 28. September 2003 Bürgerentscheide mit niedrigen Beteiligungen statt. Aber beide Bürgerentscheide wurden von den politischen Mehrheiten boykottiert. So fand der zweite Bürgerentscheid eine Woche nach der Landtagswahl statt.

Die vereinzelt anzutreffende Behauptung, der Bayerische Verfassungsgerichtshof hätte in seiner Entscheidung vom 29. August 1997 die Einführung eines Zustimmungsquorums angeordnet, ist falsch.¹⁶ Der Verfassungsgerichtshof rügte die Kombination des fehlenden Zustimmungsquorums in Verbindung einer dreijährigen Bindungswirkung von

14 *Kobach, Kris* 2001: Wie tief ist zu tief? Oder: Heilen Quoren eine mangelnde Beteiligung?, in: Zeitschrift für Direkte Demokratie, Heft 53, 2001, S. 8-11.

15 Vgl. Jahresbericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/buergerentscheid/bayern/bayern-10jahresbericht.pdf>

16 Siehe Leitsätze der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 29. August 1997

Bürgerentscheiden. Dem Gesetzgeber wurde ein großer Spielraum für die Beachtung dieser Rüge gelassen. Es wäre möglich gewesen, bei gleichzeitigem Verzicht auf ein Zustimmungsquorum die Bindungswirkung zu reduzieren oder zu streichen.

5. Weitere Reformen

Neben den angestrebten Reformen sind weitere erwägenswert, weil sie die Qualität des direktdemokratischen Prozesses verbessern würden.

5.1. Abstimmungsheft und Fairnessklausel

Gleichsam wie in Schleswig-Holstein könnte ein Abstimmungsheft eingeführt werden (§16g Absatz 6 Schl.HGO).

"Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses und der Antragstellenden des Bürgerentscheids in gleichem Umfang schriftlich darlegen."

Eine begründete Entscheidung setzt Information voraus. Es ist optimal, wenn zu einer Sachfrage beide Seiten zu Wort kommen. Abstimmungshefte sind in der Schweiz und einigen US-Bundesstaaten üblich und haben sich bewährt. In Kalifornien und Hamburg ist es so geregelt, dass beide Positionen zu Wort kommen.

Darüber hinaus ist es überlegenswert, eine Fairnessklausel nach bayerischem Vorbild einzuführen (Artikel 18a Absatz Satz 1 15 BayGO).

"Die im Gemeinderat und die von den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zum Gegenstand des Bürgerentscheids dürfen in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde nur in gleichem Umfang dargestellt werden."

Sie regelt, dass in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde beide Positionen zu einem Bürgerentscheid gleichberechtigt zu Wort kommen. Da die Akzeptanz eines Verfahrens auch davon abhängt, ob die am Verfahren beteiligten Akteure es als fair bewerten, sind Regelungen dieser Art sinnvoll.

5.2. Frist zur Unterschriftensammlung beim Bürgerbegehren

Die Frist zur Unterschriftensammlung bei Bürgerbegehren (§8b, Absatz 3 Satz 1 HGO), die sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung wenden, liegt in Hessen derzeit mit sechs Wochen im bundesweiten Vergleich an der unteren Grenze und ist knapp bemessen. Fünf Bundesländer und Bremerhaven weisen eine sechswöchige Frist auf; Niedersachsen hat eine Frist von drei bzw. sechs Monaten, Hamburg und Berlin haben eine Frist von sechs Monaten und Bayern hat keine zeitliche Begrenzung. In der Praxis hat sich die bayerische Regelung 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 wird in Bayern durch die aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens geschaffen, die erst mit Zulässigkeit des Bürgerbegehrens in Kraft tritt (Artikel 18a Absatz 9 BayGO). Schon eine Verlängerung der Eintragsfrist auf acht oder zehn Wochen würde die Durchführung von Bürgerbegehren erleichtern. Man muss sich vergegenwärtigen, dass Bürgerinnen und Bürger die Unterschriften ehrenamtlich sammeln und dafür die Abendstunden und die Wochenenden nutzen.

5.3. Einführung eines Ratsreferendums

Die Einführung eines Ratsreferendums sollte in Erwägung gezogen werden. Es ist legitim und sinnvoll bei umstrittenen Fragen, die Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger herbeizuführen. Bürgerentscheide können lange politische Diskussionen auf den Punkt bringen und genießen bei fairer Durchführung eine hohe Akzeptanz. Durch Bürgerentscheide werden z. T. lautstark formulierte Anliegerinteressen relativiert. Über ein Ratsreferendum verfügen Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Bremerhaven, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Saarland, Niedersachsen, Hamburg und Brandenburg erlauben das Ratsreferendum in Sonderfällen. Teils ist eine Zweidrittelmehrheit teils die Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder nötig. Ein Ratsreferendum ermöglicht dem Gemeinderat mehr Handlungsalternativen. Es stellt einen zusätzlichen Kommunikationskanal zwischen Wählenden und Gewählten dar. Ein Missbrauch oder verantwortungsloses Handeln durch Gemeinderäte konnte bisher nicht beobachtet werden. Auch für dieses Verfahren sollte das Zustimmungsquorum gesenkt werden, da es den Bürgerinnen und Bürgern schwer vermittelbar ist, wenn sie an die Urne gerufen werden und anschließend ihre Entscheidung keine Berücksichtigung findet, weil das Zustimmungsquorum nicht erreicht wurde.¹⁷

¹⁷ Am 7. Dezember 2003 in Konstanz stimmten 54,2 Prozent der Abstimmenden gegen ein Kongresszentrum. Die Abstimmungsbeteiligung betrug 39,9 Prozent. Der aufgrund eines Ratsreferendums zustande

Tabelle 4: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Gemeinden der deutschen Bundesländer (Stand: 31.12.2007)

Bundesland	Zulässige Themen ○ = sehr wenige ○○ = wenige ○○○ = viele	Bürgerbegehren		Bürgerentscheid	Ratsreferendum
		Unterschriftenquorum	Frist bei Korrekturgehören	Zustimmungsquorum	Erforderliche Mehrheit im Rat
Baden-Württemberg	○○	5 – 10 %	6 Wochen	25 %	2/3-Mehrheit
Bayern	○○○	3 – 10 %	keine Frist	10 – 20 %	Einfache Mehrheit
Berlin (Bezirke)	○○○	3 %	6 Monate ¹	15 % -Beteiligungsquorum	2/3-Mehrheit
Brandenburg	○○	10 %	8 Wochen	25 %	Einfache Mehrheit (nur möglich bei Gemeindefusionen)
Bremen (Stadt)	○○	10 %	3 Monate	25 %	Einfache Mehrheit
Bremerhaven	○	10 %	6 Wochen	30 %	2/3-Mehrheit
Hamburg (Bezirke)	○○○	2-3 %	6 Monate ¹	kein Quorum	nicht vorhanden (nur Gegenvorschlag / Bürgerentscheid)
Hessen	○○○	10 %	6 Wochen	25 %	nicht vorhanden
Mecklenburg-Vorpommern	○○	2,5 – 10 %	6 Wochen	25 %	Einfache Mehrheit
Niedersachsen	○○	10 %	3 – 6 Monate ²	25 %	nur im Sonderfall ³
Nordrhein-Westfalen	○○	3 – 10 %	6 Wochen / 3 Monate ⁴	20 %	2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	○	6 – 15 %	2 Monate	30 %	nicht vorhanden
Saarland	○○	5 – 15 %	2 Monate ⁵	30 %	nicht vorhanden
Sachsen	○○○	5 – 15 % ⁶	2 Monate	25 %	2/3-Mehrheit
Sachsen-Anhalt	○○	6 – 15 %	6 Wochen	25 %	2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	○○	10 %	6 Wochen	20 %	2/3-Mehrheit
Thüringen	○	13 – 17 %	8 Wochen	20 – 25 %	nicht vorhanden

Anmerkungen: Zum Teil Absolutzahlen, hier in Prozentzahlen umgerechnet; nur Gemeindeebene

- 1) In Berlin, Hamburg und Niedersachsen gilt eine 6-Monats-Frist generell für alle Begehren, auch für Initiativbegehren, ab dem Zeitpunkt der Anzeige des Begehrens. Hier gilt eine Anzeigepflicht.
- 2) Eine 6-Monats-Frist gilt generell für alle Begehren, auch für Initiativbegehren, ab Zeitpunkt der Anzeige des Begehrens. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen bekannt gemachten Beschluss des Rates, so gilt eine Frist von 3 Monaten nach dem Tag der Bekanntmachung.
- 3) Sonderfall: Ein Bürgerentscheid kann vor Ablauf von zwei Jahren nur auf Antrag des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.
- 4) 3 Monate bei Beschlüssen, die nicht der Bekanntmachung bedürfen.
- 5) Das Saarland kennt für Initiativbegehren de facto eine Frist von 6 Monaten, da die Unterschriften bei Einreichung des Begehrens nicht älter als sechs Monate sein dürfen.
- 6) Das Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren kann von den Gemeinden auf ein Minimum von 5 Prozent gesenkt werden.

Quelle: Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007

gekommene Bürgerentscheid wurde anschließend nicht berücksichtigt.

5.4. Sperrfrist für das Bürgerbegehren

Die Sperrfrist für Bürgerbegehren (§8b Absatz 4 Satz 1 HGO), die im Zusammenhang mit der dreijährigen Bindungswirkung eines Bürgerentscheids nach Absatz 7 Satz 2 zu sehen ist, ist nicht notwendig. Die Befürchtung, dass es durch weitere Bürgerbegehren zur selben Fragen zu einem ständigen Abstimmungskampf käme, hat sich in der Praxis nicht bestätigt (z.B. Bayern, Brandenburg und Hamburg).

Die dreijährige Bindungswirkung eines Bürgerentscheids stellt einen Schutz für das Instrument dar, weil es durchaus Fälle gegeben hat, in denen Bürgerentscheide bzw. Volksentscheide durch Parlamente aus politischen Gründen zurückgenommen wurden.

5.5. Einführung auf Landkreisebene

In zehn der 13 Flächenländer gibt es auf Landkreisebene Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Da Hessen direktdemokratische Verfahren auf Gemeinde- und Landesebene kennt, wäre die Einführung auf Landkreisebene folgerichtig.

6. Fazit

Der GE knüpft an die demokratiepolitische Diskussion an, inwiefern die bisherigen Instrumente direkter Demokratie auf kommunaler Ebene ihrem Anspruch nach Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger gerecht geworden sind. Da Hessen durch die Reformen in anderen Ländern seinen einst guten Platz verloren hat und sich in der 15-jährigen Praxis einige (oben dargestellte) Probleme gezeigt haben, ist eine Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid angemessen. Der GE nimmt hierbei wichtige Eckpunkte direkter Demokratie wie Unterschriftenquoten beim Bürgerbegehren und Zustimmungsquoten beim Bürgerentscheid in den Blick und schlägt eine fortschrittliche Regelung vor. Die Staffelung der Quoten beim Bürgerbegehren und beim Bürgerentscheid könnte die Erfahrungen in anderen Bundesländern stärker berücksichtigen und an die hessische Gemeindegrößenstruktur angepasst werden. Darüber hinaus sollte die Verfahrensanforderung des Kostendeckungsvorschlages gestrichen oder erleichtert werden. Andere Verfahrensregeln wie Abstimmungsheft könnten noch geprüft werden. Vor allem sollte auch die Einführung des Instruments auf Landkreisebene erwogen werden. Insgesamt würden die im GE angestrebten Reformen einen Fortschritt hinsichtlich direkter Demokratie als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie darstellen und die politische Beteiligungskultur in Hessen beleben.



Planungsverband Ballungsraum
Frankfurt/Rhein-Main

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main
Postfach 11 19 41, 60054 Frankfurt am Main

Hessischer Landtag
Herrn Horst Klee
Vorsitzender Innenausschuss
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Der Vorstandsvorsitzende

Ihr Zeichen: I A 2.6
Ihre Nachricht: 10.02.2011
Unser Zeichen: dr

Ansprechpartner: Planungsverband Ballungsraum
Frankfurt/Rhein-Main
Dezernat II
Telefon: +49 69 2577-069/2577-1902
Telefax: +49 69 2577-069/2577-1910

29. März 2011

Schriftliche Anhörung zu Gesetzentwürfen Drucksachen 18/3006, 18/3116 und 18/3117

Sehr geehrter Herr Klee,

unter Bezugnahme auf Ihre Schreiben vom 10.02.2011 zu den im Betreff genannten Drucksachen, die sich im wesentlichen auf die Änderungen der Hessischen Gemeindeordnung sowie der Hessischen Landkreisordnung beziehen, geben wir im folgenden und wunschgemäß folgende Stellungnahme ab:

Aufgrund der Tatsache, dass eine unmittelbare Betroffenheit des Planungsverbandes Frankfurt/Rhein-Main bzw. des Regionalverbandes Frankfurt/Rhein-Main nur in wenigen Punkten gegeben ist, sind von unserer Seite keine detaillierten Anmerkungen vorgesehen.

Im Hinblick auf die in den Drucksachen 18/3116 und 18/3117 angesprochenen Änderungen von der männlichen zur rein weiblichen Form möchten wir der Vollständigkeit halber nur anmerken, dass sich der Vorteil nicht erschließt, dies vor allem vor dem Hintergrund dass man in den Entwürfen die Gleichberechtigung von Mann und Frau in besonderem Maße hervorhebt.

Was die Frage der Änderungen der Bürgerbeteiligungsverfahren betrifft, möchten wir ergänzend und zur Anregung darauf hinweisen, dass aus den Erfahrungen im Rahmen der Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes konstatiert werden muss, dass die Möglichkeiten der Beteiligung im Verfahren selbst in nur sehr geringem Maße genutzt worden ist. Dies trotz der Tatsache, dass mehrfach die Möglichkeit zur Beteiligung und Information bestand und diese Optionen auch entsprechend beworben worden sind. Dies berücksichtigend erscheint der Weg über eine Vereinfachung der Möglichkeiten zur Einleitung von Bürgerentscheiden zumindest nicht alleine zielführend. Vielmehr müssen hier

Seite 2 zum Schreiben vom 29. März 2011
an Hessischer Landtag

Möglichkeiten gefunden werden, den Bürgerinnen und Bürgern bereits im Vorfeld politischer Entscheidungen die Grundlagen derselben so zu vermitteln und Verfahren so durchzuführen, dass ein deutlich höheres Interesse an Entscheidungswegen und –fakten erzeugt werden kann. Dies hätte deutliche verwaltungs- und arbeitsökonomische Vorteile, da keine Zeit und Ressourcen in Ergebnisse investiert werden müssen, die am Ende wieder ganz oder teilweise kassiert werden.

Weitere Anmerkungen sind von unserer Seite nicht vorgesehen.

Mit freundlichen Grüßen



Heiko Kasseckert
Verbandsdirektor

Philipps-Universität – D-35032 Marburg

Hessischer Landtag
Innenausschuss

Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Per E-mail: J.Schlaf@ltg.hessen.de

Prof. em. Dr. Theo Schiller

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie
Institut für Politikwissenschaft

Tel.: 06421-28-24391

E-Mail: schiller@staff.uni-marburg.de

Sek.: Frau Rockel

Tel.: 06421-28-24389, Fax -28991

Wilhelm-Röpke-Str.6, 35032 Marburg

Privatanschrift:

Weidenhäuser Str. 96, 35037 Marburg

Tel. 06421-26423, Fax: -210894

Marburg, 28. März 2011

Schriftliche Anhörung des Hessischen Landtags zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene - Drucks. 18/3006 -

STELLUNGNAHME

Änderungsvorschläge zu § 8b der Hessischen Gemeindeordnung

Zu Ziff. 1 (Abs. 3 Satz 3):

Die vorgeschlagene Beratungspflicht über die einzuhaltenden gesetzlichen Bestimmungen bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens ist geeignet, rechtliche Unsicherheiten oder spätere Rechtsstreitigkeiten bereits im Vorfeld zu vermeiden. Der Vorschlag wird befürwortet.

Zu Ziff. 2 (Einfügung eines neuen Abs. 4):

Mit dem Änderungsvorschlag wird für Bürgerbegehren das bisher geltende Unterschriftenquorum von einheitlich 10 Prozent aller Wahlberechtigten durch ein nach der Einwohnerzahl der Gemeinde gestaffeltes Quorum ersetzt. In Ge-

meinden bis 50.000 Einwohner würde das 10-Prozent-Quorum weiter gelten, bis 100.000 würde es auf 5 Prozent und über 100.000 auf 3 Prozent gesenkt.¹

Ein gestaffeltes Unterschriftenquorum würde in den größeren Gemeinden die Einleitung von Bürgerbegehren deutlich erleichtern. In großen Gemeinden mit ihrer größeren sozialen Anonymität und dem relativ geringeren Radius sozialer Netzwerke würde mit diesem Modell dem Umstand Rechnung getragen, dass die Unterschriften von 10 Prozent der Wahlberechtigten nur mit einem überproportional großen Organisationsaufwand erreicht werden können. Der Zweck des Unterschriftenquorums liegt darin, dass a) die Relevanz einer politischen Sachfrage durch eine gewisse Breite der Unterstützung bestätigt wird, und b) dass das Verfahren eines möglichen Bürgerentscheids nur mit angemessener Ernsthaftigkeit in Gang gesetzt werden soll. Beide Kriterien lassen sich in großen Gemeinden bereits durch die absolut deutlich höhere Zahl von Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern überprüfen, auch wenn diese Zahl nicht 10 Prozent der Wahlberechtigten entspricht.

Aus diesen Gründen wird das gestaffelte Quorummodell bereits in zahlreichen Bundesländern praktiziert: Bayern, Nordrhein-Westfalen (je 10-3 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (10-4,2), Baden-Württemberg (10-5), Rheinland-Pfalz (10-6). Deutlich unterhalb von 10 Prozent bleiben ohnehin die Stadtstaaten Bremen (Stadt), Hamburg (3-2) und Berlin (3) für die Bezirksebene. In Sachsen können Gemeinden per Satzung das Quorum auf bis zu 5 Prozent senken. Oberhalb der 10-Prozent-Marke staffeln auch Sachsen-Anhalt (15-5) und das Saarland (15-5). Ausser Hessen halten nur noch drei Länder (Brandenburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) an dem starren 10-Prozent-Quorum fest.

Zusätzlich sei darauf hingewiesen, dass in den Stadtstaaten selbst für ein **Volksbegehren auf Landesebene** niedrige Quoren gelten:

Bremen: 5 Prozent (seit 2009)

Hamburg: 5 Prozent

Berlin: 7 Prozent

¹ Vgl. hierzu bereits meine Stellungnahme zu ähnlichen Vorschlägen im Gesetzentwurf der Fraktion der Grünen, Drucks. 16/7641 von 2007.

Es ist kaum nachzuvollziehen, dass dort die Quoren für Volksbegehren zur Landesgesetzgebung deutlich unten der 10-Prozent-Marke liegen, die in einer hessischen Großstadt für ein kommunales Bürgerbegehren gefordert wird.

Der Änderungsvorschlag wird zur Annahme empfohlen. Eine weitere Differenzierung der Staffelung ist denkbar.

Zu Ziff. 4. (Neufassung des neuplatzierten Abs. 7):

Staffelung des Zustimmungsquorums

Der Vorschlag modifiziert das Zustimmungserfordernis bei einem Bürgerentscheid, wonach die Mehrheit der gültigen Stimmen mindestens 25 Prozent aller Stimmberechtigten einschließen muss. Stattdessen soll das Zustimmungsquorum abgesenkt und nach Gemeindegröße gestaffelt werden (mindestens 20 Prozent bis zu 50.000 Einwohnern, 15 Prozent bis zu 100.000 Einwohnern, 10 Prozent über 100.000 Einwohnern).

Der Vorschlag entspricht genau der in Bayern seit 1999 geltenden Regelung (ähnlich seit 2009 in Thüringen). Einige Bundesländer kennen einen niedrigeren Quorumssatz, so Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein mit 20 Prozent, während Hamburg (Bezirke) kein besonderes Zustimmungsquorum vorsieht. Berlin (Bezirke) legt stattdessen ein Beteiligungsquorum von 15 Prozent fest.

Das zusätzlich zum Mehrheitserfordernis aufgestellte Zustimmungsquorum soll beim Bürgerentscheid eine möglichst große Legitimität durch einen hohen Anteil geforderter Ja-Stimmen im Sinne des Begehrens sicherstellen. Bei Wahlen ist ein solches Quorum allerdings nicht vorgesehen; auch Parteien, die nicht 25 Prozent der Stimmen aller Wahlberechtigten erlangen, erhalten Mandate. Selbst bei der 5-Prozent-Klausel, die inzwischen für Kommunalwahlen nicht mehr gilt, gilt die Gesamtzahl der abgegebenen und nicht der absolut möglichen Stimmen als Referenz. Beim Bürgerentscheid wird jedoch bisher ein Viertel aller absolut möglichen Stimmen verlangt. Das impliziert, dass alle nicht abgegebenen Stimmen als Nein-Stimmen fingiert werden. Ausserdem setzt die Regelung den Anreiz für Gegner eines Bürgerbegehrens, nicht einmal für eine Stimmabgabe mit Nein zu werben, sondern zum Verzicht auf die Stimmabgabe aufzuru-

fen. Diese grundsätzliche Problematik eines Zustimmungsquorums thematisiert der Gesetzentwurf allerdings nur indirekt und begrenzt.

Die Staffelung des Zustimmungsquorums folgt der beim Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren genannten Überlegung, dass in großen und sehr großen Gemeinden bei einem Bürgerentscheid die Zustimmung von 25 Prozent aller Stimmberechtigten nur schwer erreichbar ist. Dadurch könnte das ganze Verfahren des Bürgerentscheids in Großstädten tendenziell leerlaufen und seinen Sinn nicht mehr erfüllen. Die in Bürgerbegehren vorgebrachte Probleme und Vorschläge weisen zum Teil einen gewissen stadträumlichen Schwerpunkt auf, der in manchen Teilen einer Großstadt nicht hinreichend zur Stimmabgabe motiviert. Auch wenn die Mehrheit der Abstimmenden häufig 70-90 Prozent beträgt, ist es dann von weit überproportionalen Organisationsressourcen abhängig, ob auch das Zustimmungsquorum überschritten werden kann. Eine Staffelung des Zustimmungsquorums könnte dieses Problem mildern.

Ein anderer Lösungsweg könnte darin bestehen, dass Bürgerentscheide auch begrenzt auf Stadt- bzw. Ortsbezirke ermöglicht werden, wie das in einigen Bundesländern (auch Bayern) der Fall ist. Dann könnten Problemschwerpunkte in bestimmten Stadträumen stärker unter dem Gesichtspunkt spezifischer Betroffenheit entschieden werden.

Eine weitere Teillösung kann durch Senkung des festen Prozentsatzes des Zustimmungsquorums erreicht werden. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben neuerdings diesen Weg mit einer Senkung auf 20 Prozent beschritten. Nordrhein-Westfalen hat für den Volksentscheid für landespolitische Entscheidungen das Quorum sogar auf 15 Prozent der Stimmberechtigten abgesenkt, Bayern und Sachsen kennen hierfür überhaupt kein Zusatzquorum.

Denkbar wäre auch die Lösung, ein Zustimmungsquorum nicht an die absolute Anzahl der Stimmberechtigten zu koppeln, sondern an die Zahl der abgegeben Stimmen bei den letzten Wahlen (z. B. zur Gemeindevertretung). In US-amerikanischen Bundesstaaten ist diese Regelung häufig, soweit überhaupt ein Zustimmungsquorum existiert.

Der Änderungsvorschlag wird grundsätzlich zur Annahme empfohlen.

Stellungnahme PuB Hessen zu Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zu einem Gesetz der Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, Drucksache 18/3006

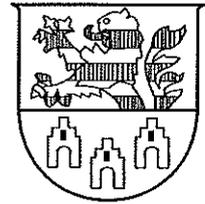
Ein Regelungsbedarf für eine allgemeine Unterrichtspflicht der Bürgerinnen und Bürger in Zusammenhang mit der Einleitung eines Bürgerbegehrens wird nicht gesehen. Städte und Gemeinden sind auch jetzt schon verpflichtet, den am Verwaltungsverfahren Beteiligten Auskünfte zu geben, wozu auch die im Rahmen eines Bürgerbegehrens einzuhaltenden gesetzlichen Bestimmungen gehören. Aus unserer Sicht sind die gesetzlichen Anforderungen an ein formell und materiell zulässiges Bürgerbegehren völlig ausreichend geregelt. Für die Bürgerinnen und Bürger ist es auch heute schon jederzeit möglich, sich eigenständig über die Rechtsvorschriften und die Rechtslage zu informieren. Eine allgemeine Unterrichtspflicht wird kritisch gesehen, da diese im Einzelfall dazu führen könnte, dass Städte und Gemeinden dazu gezwungen sind, Bürgerinnen und Bürger entgegen bereits gefasster Beschlüsse zum eigenen Nachteil zu unterrichten. Hierbei bestehen aus unserer Sicht nicht unerhebliche haftungsrechtliche Risiken für Städte und Gemeinden. Die vorgesehene Staffelung des Unterschriften- und Zustimmungsforums lehnen wir ab. Denn aus eigener Erfahrung in den hessischen Städten und Gemeinden kann die Anzahl der erforderlichen Unterschriften von den Initiatoren meist unproblematisch erreicht werden und ist auch nicht von der Größe der Kommune abhängig. Der Bürgerentscheid sollte auch weiterhin im Rahmen der gesetzgeberischen Intension eine Ausnahme im Rahmen eines funktionsfähigen repräsentativ demokratischen Modells bleiben.

Gez. PuB Hessen
Für den Vorstand

Klaus E. Temmen
Bürgermeister der Stadt Kronberg im Taunus

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



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

Vorsitzender des Innenausschusses
des Hessischen Landtag
Herrn Horst Klee, MdL
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

11.03.11

Dezernat 2

Referent(in) Herr Heger/Frau Adrian
Unser Zeichen Hg/Adr/aj

Telefon 06108/6001-0

Telefax 06108/600157

E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001-38, 51

Ihr Zeichen Fr. Thaumüller, I A 2.6

Ihre Nachricht vom 10.02.2011

Datum 10.03.2011

Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz der Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene – Drucks. 18/2006 -

Sehr geehrter Herr Klee,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem vorgelegten Gesetzentwurf bedanken wir uns.

Soweit es den Regelungsinhalt des Gesetzentwurfes der SPD-Fraktion anbelangt, so ist dieser – soweit es die Änderungen zu § 8 b HGO anbelangt – fast wortgleich zu einem Gesetzentwurf aus dem Jahre 2008 (Drucks. 17/255). Bis auf die Tatsache, dass sowohl beim Unterschrift- als auch beim Zustimmungsquorum eine weitere Größengruppe (über 100.000 Einwohner) zusätzlich aufgenommen wurde, sind die vorgeschlagenen Änderungen zu § 8 b HGO inhaltlich unverändert, so dass wir inhaltlich auf die Ausführungen unserer damaligen Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion (Drucks. 17/55) verweisen können. Im Einzelnen gilt es nachfolgendes erneut auszuführen:

1. Ein Regelungsbedarf für eine allgemeine Unterrichtspflicht der Bürgerinnen und Bürger im Zusammenhang mit der Einleitung eines Bürgerbegehrens (§ 8b Abs. 3 S. 3 HGO neu) wird nicht gesehen, da die Städte und Gemeinden bereits

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



auf der Grundlage des § 25 HVwVfG verpflichtet sind, den Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens Auskünfte zu geben, worunter auch die im Rahmen eines Bürgerbegehrens einzuhaltenden gesetzlichen Bestimmungen gehören. Dies wird von den hessischen Städten und Gemeinden auch bereits vorbildlich erfüllt und umgesetzt, so dass kein Regelungsbedarf besteht.

Darüber hinaus sind die gesetzlichen Anforderungen an ein formell und materiell zulässiges Bürgerbegehren deutlich und völlig ausreichend in § 8 b HGO geregelt und es existieren zwischenzeitlich eine Vielzahl von Veröffentlichungen, in denen die formellen und materiellen Voraussetzungen eines Bürgerbegehrens umfassend dargestellt werden. Beispielhaft zu erwähnen ist der Leitfaden von Hannappel/Meireis „Leitfaden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Lande Hessen“. In dem Leitfaden ist die gesamte Thematik umfassend dargestellt und es ist ein Muster eines Bürgerbegehrens abgedruckt. Für die Bürgerinnen und Bürger ist es damit ohne weiteres möglich, sich eigenständig über die Rechtsvorschriften und die Rechtslage zu informieren und ein rechtlich zulässiges Bürgerbegehren vorzulegen. Auf Grund der erheblichen Auswirkungen, die ein erfolgreicher Bürgerentscheid für die Städte und Gemeinden hat, ist es den Bürgerinnen und Bürgern bzw. den sie vertretenden Vertrauenspersonen auch durchaus zumutbar, von den Beratungsmöglichkeiten (Internet, Verbände etc.) Gebrauch zu machen.

Gegen eine allgemeine Unterrichtungspflicht spricht auch, dass diese im Einzelfall dazu führen kann, dass die Städte und Gemeinden dazu gezwungen sind die Bürgerinnen und Bürger entgegen bereits gefasster Beschlüsse der Vertretungskörperschaften zu ihrem eigenen Nachteil zu unterrichten. Dies gilt vor allem für die Bürgerbegehren, die sich gegen ihre eigene Interessenlage (sog. kassatorische Bürgerbegehren) richten. Auch bestehen nach diesseitiger Sicht nicht unerhebliche haftungsrechtliche Risiken für die Städte und Gemeinden.

2. Die vorgesehene Staffelung des Unterschriften- und Zustimmungsquorums wird abgelehnt. Soweit sich aus der Gesetzesbegründung ergibt, dass das bisherige Quorum von 10 v. H. in größeren Städten und Gemeinden ein schwer zu überwindendes Hindernis für die Einreichung von Bürgerbegehren gewesen sein soll, ist dies in Frage zu stellen.

Aus der Beratungspraxis des Hessischen Städte- und Gemeindebundes ist bekannt, dass die Anzahl der erforderlichen Unterschriften von den Initiatoren zu meist unproblematisch erreicht wird und dies unabhängig davon ist, ob es sich um eine größere oder kleinere Kommune handelt.



Der Grundsatz der repräsentativen Demokratie in der Hessischen Kommunalverfassung gebietet es ein notwendiges Quorum festzulegen, damit nicht Einzelpositionen von interessierten Gruppen durchgesetzt werden können und eine gewisse Nachhaltigkeit des Begehrens sichergestellt ist. Würde der Bürgerentscheid zum Regelfall werden, würde das Interesse an einem ehrenamtlichen Engagement als Gemeindevertreter bzw. Stadtverordneter negativ beeinflusst und damit letztendlich der Intention des Gesetzentwurfes entgegen gewirkt. Entsprechend der gesetzgeberischen Intention sollte der Bürgerentscheid weiterhin die Ausnahme im Rahmen eines funktionsfähigen repräsentativ-demokratischen Modells bleiben (Spies, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Marburger Schriften zum Öffentlichen Recht, S. 79; Hessischer VGH; Beschl. v. 13.07.2004 in HSGZ 2004, S. 418 (422)). Nur in dieser Form ist die Vorschrift des § 8 b HGO überhaupt verfassungskonform und mit dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie zu vereinbaren.

Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Abstufung des Zustimmungsquorums entsprechend der Gemeindegrößen.

Um sicherzustellen, dass das Ergebnis des Bürgerentscheids der Verwirklichung von Allgemeininteressen und nicht partikularer Einzelinteressen dient, ist eine nachhaltige Zustimmung seitens der Bürgerinnen und Bürger erforderlich. Die bisherige Regelung von 25 % der Stimmberechtigten hat sich dabei bewährt. Es hat sich auch gezeigt, dass die meisten durchgeführten Bürgerentscheide nicht am Zustimmungsquorum gescheitert sind. So ist festzustellen, dass mindestens die Hälfte der durchgeführten Bürgerentscheide zugunsten der Bürgerinitiativen ausgegangen sind, was zeigt, dass die jetzigen Quoren angemessen sind.

Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Angelegenheiten, die einem Bürgerbegehren zugänglich sind im Vergleich zu anderen Bundesländern in Hessen umfassender sind und somit in fast allen Bereichen in die Entscheidungskompetenz der direkt gewählten Gemeindevertreter und Stadtverordneten eingegriffen werden kann.

3. Sofern entgegen unserer aufgeführten Bedenken eine Änderung im Bereich des § 8 b HGO erfolgen soll, fordern wir erneut den Landtag auf, den Negativkatalog des § 8 Abs. 2 HGO um den Bereich der „Bauleitplanung“ zu ergänzen. Wie wir bereits im Rahmen unserer Stellungnahme vom 15.12.2000 (Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für eine Änderung der Hessischen Gemeindeordnung, - Drucks. 15/1472 -, S. 4) deutlich gemacht haben, ist das Bauleitplanverfahren geprägt durch eine umfassende Beteiligung verschie-



denster Interessengruppen. Es besteht aus einer Vielzahl von Verfahrensabschnitten, in denen deren Belange eingebracht werden können. Die Praxis zeigt, dass durch Bürgerentscheide jahrelange Bauleitplanverfahren kurzfristig gestoppt werden können. Dies ist gerade im Hinblick auf die umfassenden Beteiligungsrechte und die enormen Kosten, die den Städten und Gemeinden im Vorfeld entstanden sind, nicht einzusehen, zumal ausreichende (Eil-) Rechtsschutzmöglichkeiten seitens der Bürgerinnen und Bürger im Wege einer Normenkontrollklage nach § 47 VwGO ohnehin bestehen. Wir sehen hier weiterhin dringenden Handlungsbedarf und bitten um Berücksichtigung unserer Forderung. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass in einer Vielzahl von Bundesländern die Bauleitplanung bereits in den Negativkatalog aufgenommen ist. Es handelt sich um die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Wir hoffen, dass unsere Positionen Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Diedrich E. Backhaus". The signature is fluid and cursive.

Diedrich E. Backhaus

Direktor



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Herrn Vorsitzenden des Innenausschusses
Horst Klee
Postfach 32 40

65022 Wiesbaden

Ihre Nachricht vom: 10.02.2011
Ihr Zeichen: I A 2.6

Unser Zeichen: 024.3 Gi/We
Durchwahl: (0611) 1702-11
E-Mail: weissmann@hess-staedtetag.de

Datum: 01.04.2011
Stellungnahme 036-2011

**Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung – Drucks. 18/3116 – und
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene – Drucks. 18/3006 –**

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Klee,
sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu den vorbenannten Gesetzentwürfen.

Zu den eingebrachten Änderungen vertreten wir folgende Ansichten:

1. In der Hessischen Gemeindeordnung soll durchgängig auf eine Schreibweise allein in "weiblicher Form" umgestellt werden.

Dieses Ansinnen entspricht nicht dem allgemeinen Sprachduktus und dürfte damit auch dem Ziel des Gesetzentwurfes, Transparenz herzustellen, zuwiderlaufen. Nur wenn der Bürger sich in der Gesetzessprache wiederfindet, wird er sich zur Beteiligung aufgerufen fühlen – den Änderungsvorschlag lehnen wir dementsprechend ab.

2. Die Gleichberechtigung von Mann und Frau soll in § 4b des Gesetzentwurfes HGO vornehmlich durch Einführung eines Gleichstellungsbeauftragten verwirklicht werden.

Durch die Verpflichtung zur Einführung eines hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten in Gemeinden mit mehr als 15.000 Gemeindeangehörigen würden für diese beachtliche Personalkosten entstehen. Daneben ist eine massive Bürokratisierung der Verfahrensabläufe zu befürchten. Insbesondere die Einräumung einer Quasi-Organstellung des Gleichstellungsbeauftragten – aufgrund der ihm eingeräumten Teilnahmerechte an Sitzungen des Magistrats und derjenigen der Stadtverordneten sowie dem Recht, den Beschlussvorlagen des Bürgermeisters widersprechen zu können – scheint aus hiesiger Sicht unangemessen. Die bisherige Stellung der im Hessischen Gleichberechtigungsgesetz geregelten Frauenbeauftragten ist ausreichend, um frauenspezifische Belange, insbesondere bei Personalfragen, erfolgreich zu berücksichtigen. Die vorgeschlagene Änderung lehnen wir folglich ab.

3. Die Stellung eines Klimaschutz- und Energiebeauftragten soll durch § 4d des Gesetzentwurfes HGO verfahrensrechtlich abgesichert werden.

Es mag durchaus positive Effekte durch Einführung eines verpflichtend einzurichtenden hauptamtlichen Klimaschutz- und Energiebeauftragten geben, allerdings ist zu bedenken, dass es – ungeachtet der Grenze von 15.000 Gemeindeangehörigen – kleinere Gemeinden geben wird, in denen es nicht ohne Weiteres möglich erscheint, einen Beauftragten mit dem nötigen Fachwissen zu bestellen; allenfalls käme demnach in Betracht, unter einer "Bestellung von Klimaschutz- und Energiebeauftragten" auch die Hinzuziehung von regionalen Energieagenturen oder privaten Energieberatungsbüros zu verstehen – insofern bedürfte es dann aber einer gesetzlichen Klarstellung.

Neben dem Problem eines außerdem zu konzедierenden erhöhten Personalaufwands, sowie der Gefahr einer Verlangsamung des Verwaltungsapparates durch weitergehende Bürokratisierung, muss ferner darauf hingewiesen werden, dass es wenig sinnvoll anmutet, die Funktion des Klimaschutz- und Energiebeauftragten mit einem separaten Rede- und Vetorecht über der jeweiligen Amtsleitung bzw. den Dezernenten anzusiedeln. Ein im Gesetzentwurf unterstellter, der Kommunalverwaltung immanenter Konflikt (bzw. ein solcher zwischen Gemeindevertretung und der Verwaltung) wird regelmäßig nicht

bestehen. Wir empfehlen deshalb, jedenfalls die Regelungen des § 4d Abs. 4 bis 6 nicht zu verabschieden.

4. Durch § 8b des Gesetzentwurfes HGO soll jeder Person, die das 14. Lebensjahr vollendet hat, grundsätzlich ein Antragsrecht in der Gemeindevertretung eingeräumt werden.

Der sog. Gemeindeantrag soll lediglich wenig einschränkenden Voraussetzungen unterliegen. Zu dessen erfolgreicher Geltendmachung soll es in positiver Hinsicht lediglich der Vollendung des 14. Lebensjahres, der Einreichung eines schriftlichen Antrages mit Begründung und der Unterzeichnung von mindestens 1 vom Hundert der Gemeindeangehörigen, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, (höchstens aber der Unterzeichnung von 2.000 solcher Gemeindeangehörigen) bedürfen. Setzte man die Anforderungen für die Geltendmachung von Antragsrechten tatsächlich so gering an, würde dies zwangsläufig zu einer erheblichen Schwächung der Stellung der Gemeindevertreter führen – ist deren originäre Aufgabe doch die Stellung von Anträgen im Rahmen der ihrigen Versammlung. Das kommunale Mandat würde nachdrücklich an Attraktivität verlieren und gegebenenfalls kompetente Personengruppen von einer dauerhaften Teilnahme abhalten; lediglich partielle Mitarbeit wird langjährige kompetente Mitwirkung keinesfalls ersetzen können. Die Gefahr unsachlich geführter Debatten nähme zu, so wie Verfahrensabläufe verkompliziert würden. Insgesamt hätte man also eine Aushöhlung der Rechte der Gemeindevertreter zu konzedieren, sowie eine schwerlich zu rechtfertigende Zurückdrängung des Grundsatzes der repräsentativen Demokratie. Die Souveränität der durch Wahl unmittelbar legitimierten Gemeindevertretung sähe sich – ohne dass zwingende Gründe dargetan werden – beschnitten. Aus hiesiger Sicht ist damit dem Vorschlag nicht beizutreten.

5. Gemeindebegehren und -entscheid sollen – nun unter anderem Namen – ausgeweitet werden; eine Gemeindepetition soll eingeführt werden.

Hinsichtlich der Ausweitung bzw. Neueinführung o.g. Instrumentarien ist auf das Faktum zusätzlich entstehender Verwaltungskosten der Gemeinde hinzuweisen. Auch muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass sich das bisherige Verfahren nach § 8b HGO als ausreichend erwiesen hat, die Bürgerschaft direkt an der politischen Willensbildung der

Gemeinde partizipieren zu lassen; im Übrigen steht sie regelmäßig in engem Kontakt zu ihrer Kommune, so dass es jedenfalls der Einführung einer sog. Gemeindepetition nicht bedarf. Die Ansinnen lehnen wir damit ab.

6. In § 30 des Gesetzentwurfes HGO soll insbesondere der Kreis der Wahlberechtigten deutlich erweitert werden. Beabsichtigt ist eine Einbeziehung von Personen, die ihren Wohnsitz seit mindestens drei Jahren in der Bundesrepublik Deutschland haben; sowie eine Herabsenkung des Wahlalters, so dass bereits mit Vollendung des sechzehnten Lebensalters – bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen – gewählt werden dürfte.

Die Einbeziehung von Nicht-EU-Ausländern widerspricht geltendem Verfassungsrecht.

Der Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG sieht ausdrücklich nur die Einbeziehung von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vor.

Auch für die Herabsetzung des Wahlalters können keine zureichenden Argumente gefunden werden. Im Hinblick auf die Aufrechterhaltung einheitlicher Entscheidungen von gleichlaufenden Regelungsmaterien – d.h. in Parallelität zu Bundes- und Landtagswahlen – ist auch hier an der Volljährigkeit als bewährter Setzung festzuhalten. Wir schlagen dementsprechend die Ablehnung der angesprochenen Änderungen vor.

7. Ein Satzungsrecht der Gemeinden, bestimmte Brennstoffe und Heizungsarten im Gemeindegebiet festzulegen, soll eingeführt werden.

Die isolierte Einführung des § 19 Abs. 3 des Gesetzentwurfes HGO, der die im November 2010 gestrichene Regelung des damaligen § 81 Abs. 2 HBO wieder aufnimmt, erscheint ohne eine dazugehörige Änderung des § 19 Abs. 2 HGO nicht ausreichend rechtlich abgesichert. Insofern wäre der § 19 Abs. 2 HGO dahingehend zu ergänzen, dass neben der "Volksgesundheit" auch der "Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, der Daseinsvorsorge einschließlich des Klimaschutzes und des Ressourcenschutzes" zu ergänzen wäre.

8. Es sollen umfassende Änderungen bezüglich der Beteiligung an kommunalen Unternehmen vollzogen werden.

Die in den §§ 121 ff. des Gesetzentwurfes HGO angedachten Umgestaltungen stehen im Spannungsverhältnis zu gesellschaftsrechtlichen Vorschriften.

9. Veränderung der Quoren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Die durch die SPD-Fraktion angeregten Änderungen, dass eine Unterschriftensammlung von 3 % (kreisfreie Städte) oder 5 % (Sonderstatus-Städte) der Wahlbevölkerung genügt, um ein wirksames Bürgerbegehren zu erreichen und das erforderliche Quorum eines Bürgerentscheids auf 10 % (kreisfreie Städte) oder 15 % (Sonderstatus-Städte) der Stimmberechtigten abgesenkt wird, beinhalten eine Senkung des Einleitungsquorums um mindestens die Hälfte und des Zustimmungsquorums bis zu 60 %.

Im Falle der Landeshauptstadt Wiesbaden wäre z.B. ein Bürgerbegehren mit rund 6.000 statt bisher 20.000 Wahlberechtigten erfolgreich und ein Bürgerentscheid mit rund 20.000 statt bisher 50.000 Stimmberechtigten.

Eine Stärkung des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids in diesem Umfang, stellt die Funktionsfähigkeit einer Gemeinde oder Stadt in Frage und entwertet die Gemeindevertretung und die Stadtverordnetenversammlung als wichtigstes kommunales Gremium und den in unmittelbarer Wahl vom Volk gewählten ehrenamtlichen Mandatsträger.

Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung. Aus diesem Grunde sollte er zumindest faktisch die gleiche quantitative Stärke wie ein Mehrheitsbeschluss des Kommunalparlamentes haben. Ein Mehrheitsbeschluss wird in der Regel durch mehr als die Hälfte der Stimmen im Gremium gefasst. Bei einer Wahlbeteiligung von 40 % zu einer Kommunalwahl entspräche der Mehrheitswille einem rechnerischen Bevölkerungsanteil von mindestens 20 % der Wahlberechtigten. In jeder von der SPD Fraktion angeregten Variante des Einleitungsquorums oder Zustimmungsquorums wird jedoch die quantitative Stärke eines Stadtverordnetenbeschlusses erheblich unterschritten.

Ein Quorum von weniger als 20 % der Wahlberechtigten fördert das Risiko von Entscheidungen, die nicht den Willen der Mehrheit, sondern den Willen besser organisierter Minderheiten der Bevölkerung widerspiegeln.

Die bisher in Hessen bestehenden Untergrenzen der Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben sich bewährt. Sie verhindern keine Bürgerbeteiligung, sondern verleihen dieser eine mit Beschlüssen von Kommunalparlamenten vergleichbaren demokratischen Legitimation.

Der Vollständigkeit halber ist zusätzlich anzumerken, dass die durch die Reduzierung der Quoren intendierte Erhöhung der Anzahl von Bürgerbegehren und –entscheiden zu höheren Kosten bei den hessischen Städten und Gemeinden führen wird.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stephan Gieseler', with a long horizontal flourish extending to the right.

Stephan Gieseler
Direktor