

Weiterentwicklung der direkten Demokratie in Hessens
Kommunen

Sieben Reformvorschläge für Bürgerbegehren und
Bürgerentscheide

Autoren:

Holger Kintscher, Matthias Klarebach, Dirk Oestreich,
Frank Rehmet, Alexander Trennheuser

Stand: 18. März 2015

Vorbemerkung

Hessens Städte und Gemeinden kennen seit dem 1. April 1993 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Das Regelwerk hierfür, die Hessische Gemeindeordnung (HGO), ist aus mehreren Gründen entwicklungsbedürftig:

- Nach über 20 Jahren Bürgerbegehrens-Praxis zeigen sich Nachteile einzelner Regelungen.
- Hessens Kommunal-Note im Volksentscheid-Ranking von Mehr Demokratie lautet derzeit (Stand: 18.03.2015) „ausreichend (3,7)“. Damit befindet sich das Land im Mittelfeld (Platz 9-10), andere Länder haben Hessen in den letzten Jahren hinter sich gelassen. Die Gründe hierfür – vor allem der Themenausschlusskatalog und das Zustimmungsquorum – sind im Ranking aufgelistet.
- Diese mittelmäßige Platzierung ist stark gefährdet, denn mehrere Bundesländer planen derzeit Reformen (insbesondere Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Baden-Württemberg).

Mehr Demokratie Hessen hat vor diesem Hintergrund einen Katalog von insgesamt **sieben notwendigen und wünschenswerten Forderungen für Reformen** zusammengestellt.

Zunächst sind die **fünf zentralen, besonders wichtige Verfahrensaspkte** aufgelistet:

Reformpotenziale bestehen hinsichtlich

1. des Themenausschlusses,
2. des Kostendeckungsvorschlags,
3. des Unterschriftenquorums und der Sammelfrist beim Bürgerbegehren,
4. des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid sowie
5. der Einführung von Bürgerbegehren und -entscheiden auf Landkreisebene.

Anschließend wird aufgezeigt, wie die direkte Demokratie in **weiteren zwei Punkten weiter entwickelt**, zugleich die Gemeindevertretungen gestärkt und die Kommunalpolitik insgesamt verbessert werden kann. Hier werden Wege aufgezeigt, wie das Verfahren insgesamt fairer und bürgerfreundlicher sowie Rechtsstreitigkeiten reduziert werden können:

6. Eine Informationsbroschüre soll vor einem Bürgerentscheid an alle Haushalte versandt werden,
7. Bürgerentscheide sollen bei der Privatisierung von kommunalem Eigentum zur Daseinsvorsorge automatisch stattfinden („obligatorische Referenden“).

Fünf zentrale, besonders wichtige Reformen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

Grundlage für die Vorschläge ist die Hessischen Gemeindeordnung (HGO).

Reformvorschlag Nr. 1

Themenausschlusskatalog reduzieren und die Bauleitplanung wieder komplett zulassen

Status

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

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

§ 8b HGO, Abs. 2, 5a

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

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

Dies hat sich wie folgt ausgewirkt:

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

Beispiele: Kassel, Dornburg

2012 wurde in Kassel ein Bürgerbegehren, das sich gegen Gewerbegebiet (Langes Feld) richtete, für unzulässig erklärt. In Dornburg (Westerwald) wurde 2014 ein Begehren, das sich gegen eine Gewerbe-Ansiedlung richtete, für unzulässig erklärt.

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

Erfahrungen in anderen Bundesländern

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

Reformempfehlung

Wiederherstellung des früheren sehr guten Zustands und somit Streichen des § 8b, Abs. 2, 5a HGO (Ausschluss großer Teile der Bauleitplanung).

Reformvorschlag Nr. 2 Kostendeckungsvorschlag streichen

Status und Argumente

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

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

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

Beispiel: Bad Wildungen

In Bad Wildungen wurden am 14.07.2014 zwei Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Ein Bürgerbegehren setzte sich für die Reparatur und Wiederinbetriebnahme der Eisbahn ein, das andere Bürgerbegehren forderte die Reparatur und Wiederinbetriebnahme der Riesenrutsche. Als Begründung wurde jeweils der mangelnde Kostendeckungsvorschlag angeführt, der Investitions- und Folgekosten nicht ausreichend dargestellt hätte.

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

Ferner wird in der neueren Forschung ins Feld geführt, dass der Aspekt der finanziellen Auswirkungen eines Bürgerbegehrens prinzipiell zur Phase des *Bürgerentscheids* und nicht in die frühere Verfahrensphase des Bürgerbegehrens gehört¹. Auch dies spricht für eine Streichung des Kostendeckungsvorschlags als formelle Voraussetzung für ein zulässiges Bürgerbegehren.

Andere Bundesländer

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

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

In § 45 Absatz 2 Satz 6 des Bezirksverwaltungsgesetz⁴ 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.“

Reformempfehlung

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

¹ Vgl. Pottmeyer, Maria/Lenz, Stefan: Die Neuregelung der Kostenschätzung beim Bürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen, in: Feld, Lars u.a. (Hg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2013, Baden-Baden 2014, S. 263-280.

Reformvorschlag Nr. 3

Unterschriftenquorum senken und Sammelfrist für das Bürgerbegehren abschaffen

Status

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

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

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

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

Argumente und Erfahrungen anderer Bundesländer

Unterschriftenquorum

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

Das Unterschriftenquorum von 10 Prozent ist aber generell zu hoch. Insbesondere ab ca. 5.000-10.000 Einwohnern sollte die Staffelung nach Gemeindegröße bereits ansetzen.

Die Regelung in Hessen hat zudem den Nachteil, dass im Bereich 30.000 bis 50.000 Einwohner große Sprünge und Ungerechtigkeiten vorhanden sind.

So sind in Oberursel mit ca. 45.000 Einwohnern 10 Prozent Unterschriften erforderlich. Bei ca. 34.000 Wahlberechtigten sind dies etwa 3.400 Unterschriften.

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

Sammelfrist für Korrekturbegehren

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

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

aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens geschaffen, die erst mit Zulässigkeit des Bürgerbegehrens (Bayern) bzw. mit Einreichen eines Drittels der Unterschriften (Hamburg) in Kraft tritt.

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

Beispiel: Kassel

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

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

Für niedrigere Unterschriftenquoten und eine Streichung der Sammelfrist spricht auch, dass dann auch kleinere Akteure die Möglichkeit haben, ein Bürgerbegehren zu initiieren und nicht nur größere, ressourcenstarke Akteure. Damit würde mehr Chancengleichheit vorhanden sein.

Gegner von niedrigeren Unterschriftenquoten und Verfechter von Sammelfristen haben in der Vergangenheit damit argumentiert, dass es dann zu einer „Flut“ von Bürgerbegehren käme.² Ein Blick in andere Bundesländer zeigt, dass davon keine Rede sein kann. In Bayern findet statistisch gesehen in jeder Gemeinde nur etwa alle 16 Jahre ein Bürgerbegehren oder Ratsreferendum statt, in Hessen alle 24 Jahre.³ Eine geringfügige Senkung der Quoren und die Streichung der Sammelfrist würde die Anwendung nur leicht erhöhen.

Reformempfehlung

Senkung des Unterschriftenquorums auf für kleinere Gemeinden auf 7 Prozent – wie in Thüringen – und für größere Gemeinden und Städte Staffelung nach Gemeindegröße:

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

Die Sammelfrist bei Korrekturbegehren sollte wie in Bayern ganz gestrichen werden.

² So etwa der Hessische Städte- und Gemeindebund, der 1992 bei Einführung des Instruments schon das geplante 10 Prozent-Quorum für viel zu niedrig erachtete und eine unkontrollierbare Flut von Bürgerbegehren sah. Damals forderte der kommunale Spitzenverband ein Unterschriftenquorum von 25 Prozent.

³ Vgl. Bürgerbegehrensbericht 2014, S. 21.

Reformvorschlag Nr. 4

Zustimmungsquorum Bürgerentscheid streichen

Status

Derzeit gilt für alle Städte und Gemeinden in Hessen ein Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid von 25 Prozent. Da ein solch hohes Zustimmungsquorum zahlreiche Probleme aufwirft, haben mehrere Bundesländer reagiert und das Zustimmungsquorum deutlich gesenkt und/oder nach Gemeindegröße gestaffelt.

Argumente

Zunächst verzichtet die hessische Landesverfassung für Volksentscheide auf Landesebene auf ein Zustimmungsquorum. Dort gilt der Grundsatz „Mehrheit entscheidet“. Dies spricht dafür, auch auf kommunaler Ebene auf ein Zustimmungsquorum zu verzichten.

Zweitens gelten auch bei allgemeinen Wahlen keine Zustimmungsquoren.

Die Praxis – nicht nur in Hessen – zeigt: Ein hohes Zustimmungsquorum von 25 Prozent bringt zahlreiche ungültige – „unecht gescheiterte“ – Bürgerentscheide hervor. In diesen Fällen wird zwar eine Mehrheit der Abstimmenden erreicht, nicht jedoch die geforderte Mindeststimmenzahl. Da die Abstimmungsbeteiligung mit zunehmender Gemeindegröße sinkt, sind größere Städte viel stärker von diesem Quorum betroffen.

Es gibt zudem auch grundsätzliche Einwände gegen ein Zustimmungsquorum: Für die Opponenten einer Abstimmungsvorlage stellen sich immer zwei Handlungsalternativen. Sie können versuchen, eine Abstimmungsmehrheit zu erzielen oder die Gegenseite durch Boykott- oder Terminverschiebungsstrategien (Bürgerentscheid in die Sommerferien legen, etc.) unter das geforderte Zustimmungsquorum zu drücken. Die zweite Handlungsalternative ist aus Sicht der Opponenten rational, da sie mit geringerem Ressourcenaufwand zielführend ist. Für den demokratischen Prozess sind solche Strategien jedoch nachteilig.

Als weiterer Einwand kann angeführt werden, dass immer dann, wenn das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird, der Grundsatz der Stimmengleichheit verletzt wird, da letztlich eine Nein-Stimme mehr zählt als eine Ja-Stimme. So entsteht weitere Enttäuschung über die politischen Verhältnisse bei vielen, die mit „Ja“ gestimmt haben, eine Abstimmungsmehrheit erreicht wurde, die Abstimmung aber dennoch scheiterte.

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 erwiesen, dass Zustimmungs- und Beteiligungsquoren nicht zweckdienlich sind: Statt die Beteiligung zu erhöhen, führen sie wegen der Boykottstrategien zu einer Senkung der Abstimmungsbeteiligung!

Alternative

Als Alternative wäre hier eher geeignet, ein Beteiligungsquorum von z. B. 15 Prozent der Stimmberechtigten einzuführen. Dies würde direkt das gewünschte Ziel einer Mindestbeteiligung konsequent verlangen sowie Nein- und Ja-Stimmen gleich bewerten.

Falls Bedenken gegen den Verzicht oder die deutliche Absenkung des Quorums in Verbindung mit der Bindungswirkung eines Bürgerentscheids (in Hessen derzeit drei Jahre) bestehen, wäre eine Streichung der Bindungswirkung überlegenswert.

Erfahrungen in Hessen und anderen Bundesländern

Hessen kennt leider zahlreiche Beispiele für „unecht gescheiterte“ Bürgerentscheide, die zwar die Mehrheit der Abstimmenden erreichten, aber nicht die geforderte Mindest-Stimmenzahl. In Hessen scheiterte **jeder vierte Bürgerentscheid** (34 von 137) „unecht“ an diesem Quorum⁴, somit gehört Hessen zu den Schlusslichtern im diesbezüglichen Ländervergleich.

Beispiel: Bad Nauheim

In Bad Nauheim fand am 4.11.2012 ein Bürgerentscheid zu folgender Frage statt:

„Sind Sie dafür, dass der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 26.06.2012 aufgehoben wird? Dieser beauftragt den Magistrat, sämtliche erforderlichen Vertragsverhandlungen sowie bauplanungsrechtliche Schritte zur Entwicklung des Stoll-Geländes zu einem Fachmarktzentrum mit 5.600 qm Verkaufsfläche mit der GEDO aus Grünwald zu führen.“

Von den 23.156 Stimmberechtigten nahmen 32,4 Prozent am Bürgerentscheid teil. Die große Mehrheit der Abstimmenden – 76,5 Prozent – sprach sich für das Bürgerbegehren aus. Dies entsprach 24,79 Prozent der Stimmberechtigten, lediglich 70 Ja-Stimmen fehlten zum Erreichen des 25-Prozent-Zustimmungsquorums. Das Ergebnis sorgte für Unmut. Die Initiatoren sprachen – aufgrund der deutlichen Abstimmungsmehrheit von 76,5 Prozent – von einem „deutlichen Signal“ gegen das Projekt. Die Gemeindevertretung hatte große argumentative Schwierigkeiten, das Abstimmungsergebnis als klaren Willen der Bürger/innen gegen das Bürgerbegehren und für das Projekt zu interpretieren.

(Quelle: Datenbank Bürgerbegehren – ID-Nummer 7458, www.datenbank-buergerbegehren.info)

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

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

⁴ Vgl. Bürgerbegehrensbericht 2014, S. 32.

Reformempfehlung

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

Reformvorschlag Nr. 5 Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Landkreisebene

Status

Alle Bundesländer mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Hessen kennen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Landkreisebene.

Argumente

- Es gibt aus unserer Sicht keine Argumente, warum dieses Instrument in Städten und Gemeinden, aber nicht in Landkreisen gelten soll.
- Da Hessen Bürgerbegehren auf der Gemeindeebene sowie Volksbegehren auf der Landesebene kennt, wäre eine Einführung auf Landkreisebene folgerichtig.
- Zukünftig wären wichtige kommunale Themen wie Krankenhäuser oder Entsorgungsprojekte in den Landkreisen einer direkten Bürgermitbestimmung zugänglich. Dies würde mehr Beteiligung bedeuten.
- Interessant ist, dass bestimmte Themen in *kreisfreien Städten* Hessens – etwa in Darmstadt – Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können, wenige Kilometer entfernt im benachbarten Landkreis – um im Beispiel zu bleiben: in Darmstadt-Dieburg – hingegen nicht.

Erfahrungen in anderen Bundesländern

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

Reformempfehlung

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

Weitere Verfahrenselemente für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide
= Möglichkeiten des Ausbaus der direkten Demokratie in den Kommunen

Reformvorschlag Nr. 6

Informationsbroschüre vor dem Bürgerentscheid einführen

Status

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

Argumente

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

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

Andere Bundesländer

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

Reformempfehlung

Wir empfehlen, eine Abstimmungsbroschüre aufzunehmen. Als Vorbild könnte die aus unserer Sicht gelungene Formulierung der Gemeindeordnung in Schleswig-Holstein dienen.

“Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang schriftlich darlegen. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Die Bekanntmachung hat die Gemeinde spätestens 22 Tage vor dem Tag der Abstimmung jedem Haushalt samt Informationsmaterial über den Bürgerentscheid zukommen zu lassen.“

Reformvorschlag Nr. 7
Obligatorische Referenden bei Privatisierung von kommunalem Eigentum
zur Daseinsvorsorge einführen

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

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

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

- a) Verkehrsleistungen oder Leistungen der Abfall- oder Abwasserentsorgung oder der Energie- oder Wasserversorgung oder bei der Bereitstellung von Wohnraum für die Allgemeinheit erbringen oder*
 - b) wesentliche Beiträge zur wirtschaftlichen, verkehrlichen oder kulturellen Infrastruktur leisten,*
- setzen einen zustimmenden Bürgerentscheid voraus.*

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