

MEHR DEMOKRATIE

Stellungnahme zum

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

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

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

Autoren:

Holger Kintscher
Matthias Klarebach
Dirk Oestreich
Alexander Trennheuser

I. Einleitung

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

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

II. Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf

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

a) Zustimmungsquorum

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

Auf dem Weg zu einer Abschaffung von Zustimmungsquoren ist es ein richtiger Schritt, das Zustimmungsquorum abzusenken. So kennt bspw. Nordrhein-Westfalen seit 2011 ebenfalls eine Staffelung der Hürden für das Abstimmungsquoren. Hier müssen allerdings in Großstädten lediglich 10 % der Bürger teilnehmen und zustimmen, damit eine Abstimmung gültig ist. Wesentlich bei der

Absenkung des Zustimmungsquorums ist weiterhin die enge Orientierung an der Gemeindestruktur. Diese ist beim vorliegenden Gesetzentwurf nach Auffassung von Mehr Demokratie nicht ausreichend berücksichtigt worden.

Abb. 1: Gemeindestruktur von Hessen

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

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Stand: 31.12.2013.

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

Erfahrungen in Hessen und anderen Bundesländern

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

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

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

Reformempfehlung

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

Alternative

Sofern eine Streichung des Zustimmungsquorums nicht mehrheitsfähig ist, so ist als Alternative, 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.

b) Ratsbürgerentscheide

Der zweite Reformschritt ist die Einführung eines „Volksvertretungsbegehrens“, also eines von der Gemeindevertretung angesetzten Bürgerentscheids. Auch andere Länder kennen diese Möglichkeit, wenngleich der Begriff „Volksvertretungsbegehren“ unüblich, streng genommen sogar falsch ist. Denn die Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenvertretung ist eben keine Volksvertretung, sondern ein im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung von den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde gewählte Vertretung, wozu auch Bürgerinnen und Bürger aus anderen EU-Staaten zählen. Der in anderen Gemeindeordnungen übliche Begriff ist der des Ratsbürgerentscheids.

Die Zahl der Ratsbürgerentscheide in anderen Bundesländern ist im Vergleich zu durch Bürgerbegehren ausgelösten Bürgerentscheiden gering. Dies liegt nach Auffassung von Mehr Demokratie nur unter außergewöhnlichen Bedingungen zu erreichenden Zustimmung von zwei Dritteln der Gemeindevertreter.

Abb. 2 Häufigkeit von Ratsbürgerentscheiden in Deutschland

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

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

Zwischenfazit

Der vorliegende Gesetzentwurf erkennt zwar die Notwendigkeit einer Reform des §8b HGO, formuliert dann aber eine alles andere als weitgehende Reform. Die eigentlich begrüßenswerte Absenkung des Zustimmungsquorums ist wegen der geringen Zahl von betroffenen Kommunen unzureichend, ja sogar nahezu kosmetischer Natur. Die Einführung von Ratsbürgerentscheiden bzw. „Volksvertretungsbegehren“ regelt einen direktdemokratischen Sonderfall, erleichtert die Bedingungen für kommunale Bürgerbegehren aber in keinsten Weise.

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

III. Weitere Refomvorschläge

a) Themenausschlusskatalog

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

Vor 2011 war die gesamte Bauleitplanung – im Rahmen ihrer ohnehin 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

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

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

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

Erfahrungen in anderen Bundesländern

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

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

b) Streichung des Kostendeckungsvorschlags

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. U.a. mangelt es Hessen an einem Informationsfreiheitsgesetz. So scheiterten zahlreiche Bürgerbegehren in Hessen an dieser Verfahrensausgestaltung. Und auch die Rechtsprechung neigt zu einer strengen Auslegung.

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

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

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

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 gehört. 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 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.“

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sammelfrist für Korrekturbegehren

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

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

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

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

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

Für niedrigere Unterschriftenquoten und eine Streichung der Sammelfrist spricht auch, dass dann auch zahlenmäßig kleinere Akteure die Möglichkeit haben, ein Bürgerbegehren zu initiieren und nicht

nur zahlenmäßig größere, ressourcenstarke Akteure. Damit würde die Chancengleichheit unter den Antragstellern erhöht werden.

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

Mehr Demokratie empfiehlt folgende Quoten für kommunale Bürgerbegehren:

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

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

d) Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Landkreisebene

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

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

Erfahrungen in anderen Bundesländern

Die Erfahrungen in anderen 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.

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

e) Einführung einer Informationsbroschüre vor dem Bürgerentscheid

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

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

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

Andere Bundesländer

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

Mehr Demokratie empfiehlt daher, eine Abstimmungsbroschüre aufzunehmen. Als Vorbild könnte die aus unserer Sicht gelungene Formulierung der Gemeindeordnung 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.

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

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

Das obligatorische Referendum stellt ein direktdemokratisches Verfahren dar, das bestimmte Regelungsbestände als so wichtig definiert, dass über diese automatisch direkt abgestimmt werden muss. In den Gemeinden der USA und der Schweiz sind diese weit verbreitet und unter anderem für die Änderung von Statuten und für Finanzangelegenheiten, wie etwa staatliche Kreditaufnahmen,

vorgesehen. In Hessen ist das Instrument auf 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.“

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