

Vorwort

Der preußische Grundsatz „Ruhe ist die erste Bürgerpflicht“ gilt nicht mehr für die Kommunalpolitik im 21. Jahrhundert, schon gar nicht nachdem die Landesparlamente fast in allen deutschen Ländern die Kommunalwahlperiode auf fünf Jahre verlängert haben. Die Bürgerinnen und Bürger haben heutzutage eine höhere Bildung, sie sind durch das Internet besser informiert und vernetzt und der Zusammenhang zwischen den politischen Leitentscheidungen der Gemeinde und der Höhe der Grundsteuer, die sie alljährlich entrichten müssen, ist ihnen bewusster denn je. Sie wollen daher jedenfalls auf der Verwaltungsebene, die ihnen am nächsten ist, also in ihrer Gemeinde, **zwischen den Wahlen nicht nur „zuschauen“**, sondern mitmischen, ja wenn möglich sogar das letzte Wort haben. Eine von der Staatskanzlei in Auftrag gegebene Umfrage bestätigte im Sommer 2014: „Hessen wollen mehr Bürgerbeteiligung im persönlichen Umfeld“. Die vom Gesetzgeber mit dem Gesetz vom 20. Dezember 2015 durchgeführte Reform der Bürgerbeteiligung, die eine **Neuaufgabe dieses Leitfadens notwendig** macht, hat durchaus neue Akzente gesetzt, war aber unter dem Strich behutsamer als vielfach erwartet. Daher gilt auch im Jahr 2017: Hessen ist bei der direkten Demokratie in den Gemeinden ein „Land der Mitte“.

Um ein **Bürgerbegehren** erfolgreich zu gestalten, braucht es mehr als großen Einsatzwillen beim Sammeln der notwendigen Unterstützungsunterschriften. Die formellen und materiellen Anforderungen, die beachtet werden müssen, soll der ganze Aufwand nicht umsonst gewesen sein, sind beachtlich. Das gilt ganz besonders in Hessen, vor allem weil – anders als z.B. in den Nachbarländern Bayern, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen – nach wie vor ein Kostendeckungsvorschlag formuliert werden muss.

Mit diesem Leitfaden sollen die Bürgerbegehrens-Initiativen in Hessen eine praktische Hilfe in Form eines Überblicks über die formell- und materiell-rechtlichen Voraussetzungen erhalten, die ein Bürgerbegehren erfüllen muss, damit ihm die Zulassung nicht versagt werden kann, und die ein Bürgerentscheid erfüllen muss, um als endgültige Entscheidung mit einer Bindungswirkung von drei Jahren anerkannt zu werden.

Dieses Buch wendet sich auch an die Gemeindeverwaltungen. Schon mit der Reform 2011 wurden sie dazu verpflichtet, „aufbegehrende“ Bürger auf Wunsch vor der Sammlung von Unterschriften über die beim Bürgerbegehren einzuhaltenden gesetzlichen Bestimmungen zu informieren (§ 8b Abs. 3 Satz 5 HGO). Nun hat der Bürgerentscheid aber durch das seit dem 1. Januar 2016 mögliche **Vertreterbegehren** noch eine neue und viel größere Bedeutung für alle Gemeindeparlamente erhalten. Der Bürgerentscheid kann nun von der (Mehrheit in der) Gemeindevertretung genutzt werden, um die Gemeindepolitik zusammen mit der (Mehrheit in der) Bürgerschaft zu machen. Stimmen die Bürger bei schwierigen Entscheidungen der Gemeindevertretung zu, konnten sie also, wie es so schön heißt, „mitgenommen werden“, so sind diese Entscheidungen „urdemokratisch“ abgesichert und die Angelegenheit wird auch bei größeren vorhergehenden Turbulenzen befriedet. Verweigern die Bürger der Gemeindevertretung am Abstimmungs-Sonntag die Zustimmung, wird die Fortsetzung einer Politik gegen die Mehrheit der Bürger und eine weitere Eskalation des Meinungsstreits vermieden.

Die sechs jüngsten Bürgerentscheide in Hessen seit dem 16. März 2016 (Nr. 143 bis 148) in den Gemeinden Sensbachtal, Rothenberg, Hesseneck, Beerfelden, Neu-Anspach und Merenberg wurden bereits von Gemeindevertretungen initiiert. Der Blickwinkel auf den Bürgerentscheid hat sich also in einzelnen Gemeindeverwaltungen bereits grundlegend verändert und aller Voraussicht nach werden sich immer mehr Kommunalpolitiker mit dem Instrument des Vertreterbegehrens vertraut machen. Dementsprechend bildet die Darstellung des Vertreterbegehrens und seiner rechtlichen Voraussetzungen einen neuen Schwerpunkt dieses Leitfadens.

Hessen hat **seit 1993 gute Erfahrungen** mit dem Instrument des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids gemacht. Mit dem Bürgerbegehren „Rettet die U-Bahn“, dem die Stadtverordnetenversammlung freiwillig per Abhilfebeschluss nachgab, wurde die größte hessische Stadt, Frankfurt am Main, im Jahr 2003 vor sog. Cross-Border-Leasinggeschäften bewahrt, die – wie sich später herausstellte – für andere weniger zurückhaltende Kommunen sehr nachteilige Folgen auslösten. Mit einem Bürgerentscheid in der Stadt Hünfeld (Landkreis Fulda) wurde am 12. August 2001 der Weg freigemacht für die erste teilprivatisierte Justizvollzugsanstalt in Deutschland. Durch den Bürgerentscheid vom 12. März 2002 in Bad Emstal (Landkreis Kassel) wurde das Land in die Lage versetzt, dort den Bau einer Klinik für suchtkranke Straftäter zu genehmigen. In der Gemeinde Heidenrod (Rheingau-Taunus-Kreis) erhielt die Gemeindeverwaltung mit dem Bürgerentscheid vom 20. Januar 2012 grünes Licht für den Einstieg in die Windenergie-Nutzung (ausdrücklich) auch zur Verbesserung der gemeindlichen Einnahmesituation. In der Landeshauptstadt Wiesbaden wären ein zentraler Platz am Rathaus und ein Park vor dem Hauptbahnhof bebaut worden, hätten dies nicht ein Bürgerentscheid im Jahr 1994 und ein Bürgerbegehren im Jahr 2012 verhindert.

Die Verfasser dieses Leitfadens treten daher dafür ein, nicht länger antiquierte Vorurteile wie „Die Bürger haben keine Verantwortung fürs Gemeinwohl“ zu pflegen und aktive Bürger nicht länger argwöhnisch als „Konkurrenten um die Macht“ anzusehen, sondern sich stattdessen auf die Vorteile des Bürgerentscheids zu konzentrieren. Hannes Rehm zog kürzlich in einem Aufsatz zu der Zukunft der Kommunal Finanzen das Fazit: „Nehmt die Bürger mit!“ (der gemeindehaushalt 2015 S. 265). Wer sich auf diesen Weg begibt und sich näher mit dem Bürger- bzw. Vertreterbegehren und dem Bürgerentscheid befassen will, dem soll dieser Leitfaden eine Informationsquelle und ein Ratgeber sein.

In das Autorenteam ist an die Seite Wolfgang Hannappels der langjährige Leiter des Kommunalverfassungs-Referats im Hessischen Innenministerium, Herr Leitender Ministerialrat Ulrich Dreßler, eingetreten. Die Zusammenarbeit zwischen einem Kommunalrechts-Experten und einem Fachmann für das Wahlrecht ist nach Auffassung der beiden Autoren ideal für die Darstellung des zweistufigen Verfahrens, das nicht nur mit den zwei Begriffen „Bürger-/Vertreterbegehren“ und „Bürgerentscheid“ gekennzeichnet wird, sondern auch in zwei Gesetzen (HGO und KWG) geregelt ist. Dank und Anerkennung gelten dem ehemaligen stellvertretenden Wahlleiter des Landes Hessen, Herrn Leitenden Ministerialrat Rolf Meireis, der bei den drei ersten Auflagen dieses Leitfadens als Mit-Autor wirkte und nun auf eigenen Wunsch ausgeschieden ist.

Wiesbaden, im Januar 2017

Wolfgang Hannappel und Ulrich Dreßler*

* Nähere Informationen zum Autor und seinen bisherigen Veröffentlichungen sind im Internet erhältlich unter „www.uli-dressler.de“