



Universitätsstadt Gießen RECHTSAMT				
Eing.: 10. SEP. 2015				
Az.: 30				
I	II	III	IV	V

Regierungspräsidium Gießen • Postfach 10 08 51 • 35338 Gießen

Gegen Empfangsbekanntnis

Magistrat der
Universitätsstadt Gießen
Berliner Platz 1
35390 Gießen

Dst.-Nr. 1060
Geschäftszeichen: I 13-3k 04-03-13

Bearbeiter/-in: Frau Schneider
Telefon: 0641 303-2167
Telefax: 0641 303-2166
E-Mail: andrea.schneider@rpgi.hessen.de
Ihr Zeichen: 301001/79
Ihre Nachricht vom: 11.08.2015

Datum: 7. September 2015

**Bürgerbeteiligungssatzung der Universitätsstadt Gießen (BBS) vom 19.03.2015;
hier: Beanstandung gemäß § 138 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)**

**Anhörung gemäß § 28 Abs. 1 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz
(HVwVfG) vom 16. Juli 2015**

In der vorbezeichneten Angelegenheit ergeht folgende

Anordnung:

- 1. Der Beschluss der Bürgerbeteiligungssatzung der Stadtverordnetenversammlung der Universitätsstadt Gießen vom 19.03.2015 wird insoweit beanstandet und aufgehoben, als dass die § 4 Abs. 3 Nrn. 1 bis 3, § 8 Abs. 4, 5, § 9, § 10 der Bürgerbeteiligungssatzung beschlossen wurden.**
- 2. Der Stadt Gießen wird aufgegeben, § 4 Abs. 3 Nrn. 1 bis 3, § 8 Abs. 4, 5, § 9, § 10 der Bürgerbeteiligungssatzung innerhalb von zehn Wochen nach Zugang dieser Entscheidung aufzuheben.**

Begründung:

I.

Die Stadtverordnetenversammlung der Universitätsstadt Gießen hat in ihrer Sitzung am 19.03.2015 eine Bürgerbeteiligungssatzung beschlossen, die als Instrumente der Bürgerbeteiligung u.a. die Durchführung von Bürgerfragestunden und Bürgerschaftsversammlungen sowie die Möglichkeit der Stellung von Bürgeranträgen vorsieht, §§ 4 Abs. 3, 8 bis 10 BBS. Hinsichtlich des exakten Inhalts der genannten Regelungen wird auf die Bürgerbeteiligungssatzung vom 19.03.2015 Bezug genommen.

Hausanschrift:
35390 Gießen • Landgraf-Philipp-Platz 1 – 7
Postanschrift:
35338 Gießen • Postfach 10 08 51
Telefonzentrale: 0641 303-0
Zentrales Telefax: 0641 303-2197
Zentrale E-Mail: rp-giessen@rpgi.hessen.de
Internet: <http://www.rp-giessen.de>

Servicezeiten:
Mo. - Do. 08:30 - 12:00 Uhr
13:30 - 15:30 Uhr
Freitag 08:30 - 12:00 Uhr
oder nach Vereinbarung

Fristenbriefkasten:
35390 Gießen
Landgraf-Philipp-Platz 1 - 7



Die Bürgerbeteiligungssatzung wurde im Gießener Anzeiger und der Gießener Allgemeinen vom 21.03.2015 öffentlich bekanntgemacht.

Bereits im Vorfeld der Beschlussfassung hatte ich die Stadt Gießen mit Verfügung vom 16.03.2015 auf kommunalaufsichtliche Bedenken bezüglich der genannten Beteiligungsformen hingewiesen, da die Hessische Gemeindeordnung derartige Bürgerrechte nicht normiert.

Nach eingehender Prüfung der in Rede stehenden Regelungen habe ich die Stadt Gießen mit Verfügung vom 16.07.2015 zu der beabsichtigten Beanstandung des nach meiner Auffassung in Teilen rechtswidrigen Satzungsbeschlusses vom 19.03.2015 gemäß § 28 HVwVfG angehört und die Möglichkeit zur Stellungnahme gewährt. Mit Schreiben vom 11.08.2015 machte die Stadt Gießen hiervon Gebrauch und vertrat im Wesentlichen unter Berufung auf das allgemeine Petitionsrecht nach Art. 16 Hessische Verfassung, Art. 17 Grundgesetz die Auffassung, die Satzung sei mit höherrangigem Recht vereinbar.

I.

Rechtsgrundlage für meine kommunalrechtliche Anordnung in Ziffer 1 ist § 138 HGO.

Gemäß § 138 HGO kann ich als gemäß § 136 Abs. 2 Satz 1 HGO zuständige Aufsichtsbehörde über die Stadt Gießen Beschlüsse und Anordnungen der Stadtverordnetenversammlung, die das Recht verletzen, innerhalb von sechs Monaten nach der Beschlussfassung aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die aufgrund derartiger Beschlüsse getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.

Die Voraussetzungen dieses kommunalrechtlichen Aufsichtsmittels sind vorliegend erfüllt:

Der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung der Universitätsstadt Gießen vom 19.03.2015 verletzt das Recht, da die Regelungen in § 4 Abs. 3 Nr. 1 bis 3, § 8 Abs. 4, 5, § 9, § 10 BBS nicht im Einklang mit dem Rechtsrahmen stehen, den die Hessische Gemeindeordnung für die Beteiligung von Bürgern vorgibt. Damit ist auch der gemäß § 5 HGO getroffene Satzungsbeschluss der Stadtverordnetenversammlung insoweit rechtswidrig, als dass die o. g. Vorschriften beschlossen wurden.

Hierbei bin ich von folgenden Erwägungen ausgegangen:

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 137 Abs. 3 HV geht davon aus, dass Gemeinden und Landkreise durch demokratisch gewählte Repräsentanten kontinuierlich verwaltet werden, die nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden und die Entscheidungen politisch vor dem Wähler zu verantworten haben. Dies ist Ausfluss des in Deutschland geltenden Prinzips der repräsentativen Demokratie. Dieses Prinzip schließt zwar nicht die Einführung von Bürgerbeteiligung aus, führt aber dazu, dass plebiszitäre Elemente das repräsentative Grundmodell allenfalls ergänzen können.

In diesem Sinne hat der Hessische Gesetzgeber die Beteiligungsrechte von Einwohnern bzw. Bürgern in der Hessischen Gemeindeordnung abschließend geregelt und so den Rahmen vorgegeben, in dessen Grenzen Kommunen die ihnen durch Art. 28 Abs. 2 GG, § 5 Abs. 1 Satz 1 HGO verliehene Rechtsetzungsbefugnis wahrnehmen dürfen. Für die Begründung von darüber hinausgehenden Partizipationsrechten in einer gemeindlichen Satzung fehlt den Kommunen damit die entsprechende Legitimation.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die in § 8 BBS der Stadt Gießen geregelte Bürgerfragestunde als rechtlich unzulässig dar.

Gemäß § 8 Abs. 1 BBS können alle Personen, die mit Wohnsitz in der Stadt oder im Landkreis Gießen gemeldet sind sowie alle Personen, die Eigentum oder ein Erbbaurecht an einem Grundstück innerhalb der Stadt Gießen haben, Fragen, Anregungen und Wünsche an die Stadtverordnetenversammlung richten. Nach Absatz 4 dieser Regelung hat der Magistrat hierzu Stellung zu nehmen, deren Form in den Absätzen 5 und 6 näher konkretisiert wird. So regelt § 8 Abs. 5 Satz 1 BBS für den Fall der mündlichen Stellungnahme, dass diese im Rahmen einer Bürgerfragestunde zu Beginn der nächsten Sitzung des zuständigen Ausschusses erfolgt. Die Person, die die Eingabe eingereicht hat, erhält zudem gemäß Satz 2 des Absatzes das Recht, nach der Stellungnahme des Magistrats zwei Zusatzfragen zum Gegenstand der Eingabe zu stellen.

Die Einräumung dieses Bürgerfragerechts während einer Ausschusssitzung ist rechtswidrig, da dieses weder in der HGO vorgesehen noch erkennbar ermöglicht worden ist. Eine Regelungslücke liegt insoweit nicht vor (vgl. VG Gießen, Urteil vom 04.07.2001, HSGZ 2001, 394 (395); VG Gießen, Beschluss vom 22.10.1998 - 8 G 1766/98; *Schmidt*, in: Rauber/Rupp HGO § 50 Rn. 3.2.).

Dies ergibt sich zunächst daraus, dass der hessische Gesetzgeber die Beteiligungsrechte der Einwohner bzw. Bürger - wie bereits ausgeführt - abschließend geregelt hat. Die HGO enthält in zahlreichen Vorschriften Normierungen, die die Bürgerpartizipation betreffen. Zu nennen sind etwa §§ 4c, 8a, 8b, 8c HGO. In den Kontext bürgerbeteiligender Vorschriften gehören außerdem der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung (§ 52 Abs. 1 HGO) sowie die Beteiligungsmöglichkeiten nach §§ 62 Abs. 6, 72 Abs. 1, 2 HGO. Der Öffentlichkeitsgrundsatz nach § 52 Abs. 1 HGO beinhaltet dabei, dass Sitzungen in der Gemeindevertretung in Räumen stattfinden, zu denen während ihrer Dauer grundsätzlich jedermann der Zutritt offen steht. Das Recht auf Zutritt besteht dabei unabhängig davon, ob es sich bei den Interessierten um Einwohner, Bürger oder Ortsfremde handelt. Dieses Recht beschränkt sich allerdings auf die passive Teilnahme an der Sitzung, auf das Zuhören (HessVGH in HessVGRspr. 1978, S. 93). Fragen, Anregungen und Wünsche sind nicht umfasst (vgl. Hess. Beschluss vom 25.05.1987, HSGZ 1987 S. 361; VG Gießen, Urt. vom 18.10.2002, NVwZ-RR 2003, S. 378,379).

Angesichts der Vielzahl der Vorschriften zur Bürgerbeteiligung, ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber diese, aber eben auch nur diese Instrumente der Bürgerbeteiligung im hessischen Kommunalverfassungsrecht vorsehen wollte. Dieses Ergebnis ergibt sich insbesondere aus § 8c HGO, wonach Kindern und Jugendlichen als Vertreter von Kinder- und Jugendinitiativen sowie Vertretern von Beiräten, Kommissionen und Sachverständigen Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeiten in den Organen der Gemeinde und ihren Ausschüssen und in den Ortsbeiräten eingeräumt werden können. Der Gesetzgeber hat hier gerade nicht Anhörungs-, Vorschlags- und Rederechte statuiert, sondern lediglich eine Möglichkeit für die Gemeinden geschaffen, aufgrund dieser Rechtsgrundlage entsprechende Rechte an die genannten Vertreter zu verleihen. Es handelt sich dabei um eine bloße Ermächtigungsgrundlage für die Gemeinde auf diesem Gebiet z.B. mittels einer entsprechenden Regelung in der Geschäftsordnung des jeweiligen Organs tätig zu werden. Eine Soll-Vorschrift liegt gerade nicht vor. Dies zeigt nun aber, dass der Gesetzgeber sich durchaus vorbehalten wollte, welche Rechte den Bürgern einer Gemeinde zukommen können. Die Gemeinden sollen gerade nicht frei darin sein, entsprechende Rechte zu verleihen. Sie sollen vielmehr nur dann entsprechend tätig werden dürfen, wenn der Gesetzgeber zuvor, wie etwa in § 8c HGO, eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen hat.

Bestätigt wird dies auch durch einen Blick auf das Gesetzgebungsverfahren. Paragraph 8c HGO wurde durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und anderer Gesetze vom 08.06.1998 (GVBl. I S. 214) eingeführt. Im Gesetzesentwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (Landtagsdrucksache 14/3550 vom 20.01.1998) war beabsichtigt, in § 6 HGO an Abs. 1 einen Satz 3 anzufügen: „*Sie (die Hauptsatzung) kann auch vorsehen, dass über*

die in diesem Gesetz vorgesehenen Beteiligungen der Einwohner hinaus direkte Anhörungs-, Vorschlags- oder Redemöglichkeiten für sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner in der Gemeindevertretung und den Ausschüssen eingeräumt werden.“ Dieser Vorschlag wurde im Rahmen der Beratungen zugunsten der jetzigen Regelung des neuen § 8c HGO aufgegeben. Dies zeigt, dass der Gesetzgeber hier bewusst darauf verzichtet hat, eine Rechtsgrundlage für ein Antrags- und Rederecht für alle Einwohner einzuführen. Solange der Gesetzgeber keine Änderung der HGO vornimmt, ist es den Gemeinden damit verwehrt, dem § 8 BBS entsprechende, in der HGO nicht vorgesehene Beteiligungsrechte einzuführen.

Nichts anderes ergibt sich auch aus § 4c Satz 2 HGO, der die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen regelt. Zwar spricht die Norm hier ausdrücklich davon, dass die Gemeinde über die in der HGO vorgesehene Beteiligung der Einwohner hinaus geeignete Verfahren entwickeln und durchführen soll, um die Belange von Kindern und Jugendlichen angemessen zu berücksichtigen. Die Norm darf insoweit jedoch nicht als allgemeine Öffnungsklausel für eine über die HGO hinausgehende Bürgerbeteiligung missverstanden werden. Paragraph 4c Satz 2 HGO bezieht sich seinem Wortlaut („Hierzu“), wie auch seiner systematischen Stellung nach nur auf § 4c Satz 1 HGO. Schon deswegen taugt die Norm nicht als allgemeine Öffnungsklausel.

Rede- und Fragerechte in den Organen der Gemeinde sind damit nur im Rahmen des § 8c HGO möglich. Darüber hinausgehende Regelungen sind mit der HGO unvereinbar.

Dieses Ergebnis wird auch durch einen Vergleich mit den Kommunalverfassungsgesetzen in den anderen Flächenländern gestützt. So existieren in den Ländern Baden-Württemberg (§ 33 Abs. 4 Satz 1 BWGO), Brandenburg (§ 13 Satz 2 BbgKomVerf), Mecklenburg-Vorpommern (§17 Abs. 1 MVKomVerf), Niedersachsen (§ 62 Abs. 1 NdsKomVG), Nordrhein-Westfalen (§ 48 Abs. 1 Satz 3 NWGO), Rheinland-Pfalz (§ 16a RhPfGO), Saarland (§ 20a SaarlKSVG), Sachsen (§ 44 Abs. 3 SächsGO), Sachsen-Anhalt (§ 27 Abs. 2 SachsAnhGO) und Schleswig-Holstein (§ 16c Abs. 1 SHGO) spezielle Rechtsgrundlagen, die den Gemeinden ausdrücklich die Möglichkeit geben, ihren Einwohnern entsprechende Fragerechte einzuräumen. In Kenntnis der Möglichkeit einer solchen Bürgerfragestunde hat sich der hessische Gesetzgeber bewusst gegen die Einführung einer solchen entschieden. Diese gesetzgeberische Entscheidung ist zu respektieren und darf nicht durch gemeindliches Satzungsrecht umgangen werden.

Auch der Umstand, dass die Bürgerfragestunde gemäß § 8 Abs. 5 BBS nicht in der Stadtverordnetenversammlung selbst, sondern zu Beginn der nächsten Ausschusssitzung erfolgen soll, ändert nichts an der Rechtswidrigkeit der Regelung. Auch hier fehlt eine Ermächtigungsgrundlage der HGO, entsprechende Satzungsregelungen zu schaffen. In Erweiterung des Rechts aus § 52 HGO (Öffentlichkeit der Sitzung) wird nach § 62 Abs. 6 HGO dem einzelnen Ausschuss zwar ausdrücklich das Recht zuerkannt, Vertreter der von seinen Entscheidungen vorwiegend betroffenen Bevölkerungsgruppen zu seinen Beratungen hinzuzuziehen. Die Bürger werden nach § 62 Abs. 6 HGO jedoch nicht Mitglieder des Ausschusses, haben also weder ein Stimmrecht noch ein Mitberatungs- oder Anhörungsrecht (Hess VGH ESVGH 27, S. 105/(107)). Es liegt vielmehr im freien Ermessen des Ausschusses, inwieweit ihnen ein Rederecht zugestanden wird, so dass diese Möglichkeit der Einbindung nicht Rechte begründen kann, wie es die BBS in § 8 für den dort genannten Personenkreis vorsieht. In diesem Sinne weist die Kommentierung in Schneider/Dreßler zu § 62 HGO unter Rz. 86 darauf hin, dass die Regelöffentlichkeit der Ausschusssitzung nichts an der Unzulässigkeit einer Bürger- oder Einwohnerfragestunde als offiziellem Bestandteil der Ausschusssitzung ändert. Der Gesetzentwurf der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen vom 02.08.2007 zur Regelung der Einwohnerfragestunde in einem neuen § 52a (LT-Drs. 16/7641) – obligatorisch für die Gemeindevertretung, fakultativ für die Ausschüsse – wurde in der Plenarsitzung vom 11.12.2007 im Landtag mehrheit-

lich abgelehnt. Auch diese gesetzgeberische Entscheidung ist zu respektieren und darf nicht durch gemeindliches Satzungsrecht umgangen werden.

Auch die in § 9 der BBS geregelte Bürgerschaftsversammlung verlässt insbesondere mit Blick auf die in § 66 Abs. 2 HGO normierte Unterrichtungspflicht des Magistrats den durch die HGO vorgegebenen rechtlichen Rahmen der Bürgerbeteiligung.

Gemäß § 2 Abs. 4 BBS handelt es sich bei der Bürgerschaftsversammlung im Sinne der BBS um eine Versammlung von Personen, zu der der Magistrat auf Antrag einlädt. Sie dient als Information und der Aussprache und wird vom Magistrat oder von einer von ihm bestimmten Person geleitet. Nach § 9 Abs. 1 BBS sind Bürgerschaftsversammlungen durchzuführen, wenn es mindestens ein Prozent der Bürgerschaft, mindestens aber 50 Personen aus der Bürgerschaft schriftlich unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes verlangen. Absatz 2 der Vorschrift sieht vor, dass sie innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des zulässigen Antrages stattfinden muss und nach Absatz 3 der Regelung darf die Stadt vor und innerhalb von sechs Wochen nach der Bürgerschaftsversammlung keine abschließende Entscheidung über den Verhandlungsgegenstand der Versammlung treffen. Die Stadt ist außerdem verpflichtet, die Ergebnisse der Versammlung auszuwerten, bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen und die Art des Umganges mit den Ergebnissen der Bürgerschaftsversammlung in Textform zu dokumentieren und zu veröffentlichen.

Als Informationsveranstaltung des Magistrats kann die in der BBS geregelte Bürgerschaftsversammlung zwar auf den oben genannten § 66 Abs. 2 HGO gestützt werden. Nach dieser Vorschrift hat der Magistrat die Bürger in geeigneter Weise, insbesondere durch öffentliche Rechenschaftsberichte, über wichtige Fragen der Gemeindeverwaltung zu unterrichten und das Interesse der Bürger an der Selbstverwaltung zu pflegen. Dies ermöglicht grundsätzlich auch die Abhaltung von Einwohnerversammlungen, sofern die Grenzen der Norm gewahrt bleiben. Werden diese Grenzen überschritten, so gilt wiederum das oben Gesagte, mithin dass die HGO hinsichtlich seiner Partizipationsmöglichkeiten für Bürger und Einwohner abschließend ist. Die Regelung in § 9 BBS überschreitet die Grenzen, die § 66 Abs. 2 HGO für die Durchführung einer Einwohnerversammlung setzt, da sie einen Rechtsanspruch auf Durchführung einer Bürgerschaftsversammlung statuiert. Gemäß § 66 Absatz 2 HGO steht es hingegen im Ermessen des Gemeindevorstands bzw. Magistrats, worüber und in welcher Art und Weise er die Bürger unterrichten möchte. Dies kann, muss indes aber nicht die Durchführung einer Einwohnerversammlung sein. Insofern geht § 9 Absatz 1 BBS über die Regelung in § 66 Absatz 2 HGO hinaus und schränkt die dem Magistrat zustehende Entscheidungsfreiheit und -kompetenz maßgeblich ein. Die Regelungen in § 9 BBS bedeuten für den Magistrat letztlich, dass er eine Bürgerversammlung über Verhandlungsgegenstände durchzuführen hat, auch wenn er kein Bedürfnis dazu sieht bzw. eine andere geeignete Unterrichtsmaßnahme bevorzugen würde. Die Bürgerschaft bestimmt also, welche Themen im Rahmen der Bürgerschaftsversammlung behandelt werden müssen, sofern eine ausreichende Anzahl von Personen dies beantragt. Dies ist mit den Regelungen der HGO nicht zu vereinbaren und daher rechtswidrig.

Schließlich verlässt auch der in § 10 BBS geregelte Bürgerantrag den Rechtsrahmen, den die HGO für die Beteiligung von Bürgern und Einwohnern vorgibt.

Mit der Regelung des § 10 Abs. 1 BBS wird der Bürgerschaft das Recht eingeräumt, Anträge, die von mindestens einem Prozent der Bürgerschaft, mindestens aber 50 Personen aus der Bürgerschaft unterschrieben sind, an die Organe der Stadt zu stellen. Der Antrag muss eine bis drei Vertrauenspersonen benennen, die ermächtigt sind, Mitteilungen der Stadt entgegenzunehmen sowie Erklärungen

gegenüber der Stadt abzugeben. Zulässige Anträge sind von dem jeweils zuständigen Organ zu beraten und danach unverzüglich zu entscheiden, § 10 Abs. 5 BBS. Das jeweils zuständige Organ darf gemäß Absatz 3 der Regelung bis zu einer Entscheidung über den Antrag keine Maßnahmen treffen, die die Verwirklichung des Antrags ganz oder teilweise unmöglich machen oder erschweren würden. Absatz 4 der Vorschrift sieht schließlich vor, dass, soweit der Antrag eine Vertrauensperson benennt, die in dem zuständigen Organ das Rede- und Antragsrecht hat, diese Person die Rechte des Antragsstellers in dem zuständigen Organ erhält. Vertrauenspersonen im Sinne von Absatz 1 gelten dabei insgesamt als Personen im Sinne von § 62 Abs. 6 HGO.

Die abschließenden Regelungen der HGO bieten keine Grundlage zur Statuierung eines solchen Bürgerantragsrechts, mit dem die kommunalen Organe verpflichtet werden, sich mit einer bestimmten Angelegenheit in einer öffentlichen Sitzung zu befassen. Insoweit nehme ich Bezug auf meine o.g. Ausführungen zur Zulässigkeit einer Bürgerfragestunde während einer Stadtverordnetenversammlung bzw. Ausschusssitzung. Speziell hinsichtlich eines Bürgerantragsrechts ist zudem auf dessen Historie in der HGO hinzuweisen. Mit der Einführung des Bürgerentscheides in die HGO 1992 hat der Landtag das bis dahin in der HGO bestehende Instrument des Bürgerantrags (missverständlich bezeichnet als „Bürgerbegehren“) bewusst abgeschafft. Solange der hessische Gesetzgeber keine bewusste Wiedereinführung dieses Instrumentes beschließt, ist die gemeindliche Einführung eines Bürgerantrages mit für die Gemeindeorgane verpflichtendem Charakter unzulässig.

Rechtlich unproblematisch sind hingegen Anträge, Anregungen, Wünsche, etc. ohne verpflichtenden Charakter. Insoweit ist jedoch keine satzungsrechtliche Grundlage erforderlich. Auch ohne eine solche steht es jedermann frei, sich mit entsprechenden Eingaben an die Organe der Stadt zu wenden. Soweit die Stadt Gießen sich in diesem Sinne auf das Petitionsrecht in Art. 17 GG und Art. 16 HV beruft und hieraus das Recht hergeleitet, das Verfahren für den Umgang mit Petitionen zu bestimmen, insbesondere in einer Satzung festzulegen, dass bestimmte Petitionen im Plenum zu behandeln sind, ist entgegenzuhalten, dass das Petitionsrecht eine solche Regelung gerade nicht ermöglicht. Das Petitionsrecht stellt eine jedermann eingeräumte freiheitsrechtliche Berechtigung dar, sich mit Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden und hierauf einen „informativ Bescheid“ zu erhalten, aus dem ersichtlich wird, wie der Petitionsadressat die Petition zu behandeln gedenkt. Ein Recht auf Erhalt einer inhaltlichen Begründung beinhaltet es ebenso wenig wie ein Recht auf Erörterung der Petition im Plenum, insbesondere besteht kein Anspruch darauf, dass eine bestimmte Person oder Stelle innerhalb der zuständigen Stelle oder Volksvertretung die Petition verbescheidet. Es geht daher fehl, wenn das Petitionsrecht als Grundlage zur Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger im kommunalen Bereich herangezogen wird.

Die Anordnung nach Ziffer 1 der Entscheidung erfolgt in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens. Sie ist insbesondere verhältnismäßig, verfolgt demnach einen legitimen Zweck, ist geeignet, erforderlich und angemessen.

Legitimer Zweck der Entscheidung unter Ziffer 1 ist die Beseitigung der Rechtsverletzung der Stadt Gießen durch den teilrechtswidrigen Satzungsbeschluss. Die Teilaufhebung des insoweit rechtswidrigen Satzungsbeschlusses ist zweckförderlich, mithin geeignet, um die durch den teilrechtswidrigen Satzungsbeschluss erfolgte Rechtsverletzung der Stadt Gießen zu beseitigen. Ziffer 1 der Entscheidung ist auch erforderlich, da ein mildereres, gleichgeeigneteres Mittel als die Teilaufhebung des insoweit rechtswidrigen Satzungsbeschlusses nicht ersichtlich ist. Obwohl ich der Stadt Gießen meine kommunalaufsichtlichen Bedenken hinsichtlich der Vorschriften der Bürgerbeteiligungssatzung mitgeteilt habe, dies geschah sowohl schriftlich in meinen Verfügungen vom 16.03.2015 und 16.07.2015 als auch

mündlich in einem Besprechungstermin am 07.07.2015, hat sie keine Aufhebung des Satzungsbeschlusses vom 19.03.2015, soweit die o. g. rechtswidrigen Vorschriften beschlossen wurden, vorgenommen, sondern in Anwendung der Satzung Bürgerbeteiligungsverfahren bereits durchgeführt. Ein weiteres Vorgehen außerhalb kommunalaufsichtlicher Maßnahmen erachte ich daher als nicht erfolgsversprechend. Da jedoch der Satzungsbeschluss nicht vollständig, sondern lediglich insoweit rechtswidrig ist, als die o. g. Vorschriften der Bürgerbeteiligungssatzung betroffen sind, beschränkt sich meine Aufhebung auch lediglich auf diese o. g. rechtswidrigen Vorschriften der Bürgerbeteiligungssatzung.

Die Teilaufhebung des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung vom 19.03.2015 ist auch angemessen. Der beabsichtigte Zweck steht nicht völlig außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs.

Mit der Teilaufhebung des Beschlusses der Bürgerbeteiligungssatzung, soweit die o. g. rechtswidrigen Vorschriften beschlossen wurden, wird die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden aus Art. 28 Absatz 2 Satz 1 GG, Art. 137 Absätze 1, 3 HV tangiert. Deren Ausfluss ist unter anderem die hier betroffene Satzungshoheit. Die Satzungshoheit beinhaltet das Recht, abstrakt-generelle Rechtsvorschriften zur Regelung der eigenen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu erlassen. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde ist allerdings entsprechend dem Wortlaut von Art. 28 Absatz 2 Satz 1 GG (ebenso die ratio von Art. 137 Absätze 1, 3 HV) nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Ein solches Gesetz im Sinne der Normen ist insbesondere jedes formelle Gesetz des Bundes und Landes, demzufolge auch die Hessische Gemeindeordnung. Lediglich soweit die Bürgerbeteiligungssatzung nicht mit dem Rechtsrahmen in Einklang steht, den die HGO vorgibt, somit gegen höherrangiges Recht verstößt, habe ich meine Entscheidung unter Ziffer 1 getroffen. Im Übrigen bleibt der Beschluss der Bürgerbeteiligungssatzung unberührt. Da die in Rede stehende Satzung bezüglich der o. g. Vorschriften rechtswidrig ist, ist es der Stadt Gießen zumutbar, dass der Satzungsbeschluss insoweit aufgehoben wird. Das Interesse an der Beseitigung des Beschlusses der Bürgerbeteiligungssatzung, soweit dieser rechtswidrig ist, wiegt schwerer, als das Interesse der Stadt am vollumfänglichen Fortbestehen des Beschlusses. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des Wirkungsgrades der beschlossenen Satzung, die gegenüber einer Vielzahl von Personen und Fällen gilt, so dass ein erhöhtes Bedürfnis besteht, dass die beschlossenen Satzungsvorschriften auch rechtmäßig sind.

Da der Satzungsbeschluss am 19.03.2015 gefasst wurde, ist die 6-Monats-Frist des § 138 HGO gewahrt.

Ziffer 2 meiner Anordnung basiert auf § 138 HGO am Ende.

Gemäß § 138 HGO am Ende kann ich als zuständige Aufsichtsbehörde verlangen, dass Maßnahmen, die aufgrund derartiger Beschlüsse (im Sinne des § 138 HGO am Anfang) getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.

Ein Beschluss im Sinne von § 138 HGO liegt vor (vgl. Ziffer 1 dieser Entscheidung).

Die öffentliche Bekanntmachung der Bürgerbeteiligungssatzung im Gießener Anzeiger und der Gießener Allgemeinen vom 21.03.2015 und damit einhergehend die Inkraftsetzung der Bürgerbeteiligungssatzung stellt eine Maßnahme aufgrund des in Teilen rechtswidrigen Beschlusses der Bürgerbeteiligungssatzung dar.

Die Entscheidung unter Ziffer 2 erfolgt in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens. Sie ist insbesondere verhältnismäßig, verfolgt somit einen legitimen Zweck, ist geeignet, erforderlich und angemessen.

Legitimer Zweck der Entscheidung unter Ziffer 2 ist ebenfalls die Beseitigung der Rechtsverletzung der Stadt Gießen, hier in Form der o. g. rechtswidrigen Vor-

schriften der Bürgerbeteiligungssatzung. Die Aufgabe, die rechtswidrigen Vorschriften der Bürgerbeteiligungssatzung innerhalb einer Frist von zehn Wochen nach Zugang dieser Entscheidung ersatzlos aufzuheben, ist zweckförderlich, demzufolge geeignet, da hierdurch die Rechtsverletzung der Stadt Gießen beseitigt wird. Eine allgemeingültige Unwirksamkeitserklärung der rechtswidrigen Vorschriften der Bürgerbeteiligungssatzung, mithin eine Aufhebung durch meine Behörde, ist mir aufgrund des diesbezüglichen Vorbehalts in § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in Verbindung mit § 15 des Hessischen Ausführungsgesetzes zur VwGO (HAGVwGO) zu Gunsten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs verwehrt. Die Bürgerbeteiligungssatzung kann als bereits in Kraft getretene Satzung nur durch den Hessischen Verwaltungsgerichtshof allgemeingültig für unwirksam erklärt werden, § 47 Absatz 5 Satz 2 VwGO.

Meine Entscheidung unter Ziffer 2 ist auch erforderlich, da ein mildereres, geeigneteres Mittel nicht ersichtlich ist. Insofern verweise ich zunächst erneut auf meine Bemühungen, den Beschluss und die öffentliche Bekanntmachung, demnach die Inkraftsetzung der rechtswidrigen Vorschriften der Bürgerbeteiligungssatzung durch die Äußerung meiner kommunalaufsichtlichen Bedenken zu verhindern. Darüber hinaus habe ich bei meiner Entscheidung unter Ziffer 2 berücksichtigt, dass die Bürgerbeteiligungssatzung nicht im Ganzen, sondern lediglich im Hinblick auf bestimmte Vorschriften rechtswidrig ist. Dementsprechend habe ich auch nur auf diese rechtswidrigen Vorschriften meine Entscheidung unter Ziffer 2 bezogen. Im Übrigen ist es der Stadt Gießen, nachdem sie die von mir beanstandeten Satzungsregelungen aufgehoben hat, nicht verwehrt, im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu entscheiden, ob die rechtswidrigen Vorschriften durch rechtmäßige Vorschriften ersetzt werden.

Ziffer 2 der Entscheidung ist auch angemessen. Der beabsichtigte Zweck steht nicht völlig außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs. Insofern kann zunächst auf die Ausführungen zur Angemessenheit hinsichtlich Ziffer 1 der Entscheidung verwiesen werden. Im Übrigen ist auch an dieser Stelle anzumerken, dass ich es vor dem Hintergrund der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Absatz 2 Satz 1 GG, Art. 137 Absätze 1, 3 HV der Stadt Gießen überlasse, auf welche Art sie die Rechtmäßigkeit der Bürgerbeteiligungssatzung herstellt.

Die Setzung einer Frist von zehn Wochen nach Zugang dieser Entscheidung ist ebenfalls rechtmäßig. Der Frist liegt zum Einen der Gedanke zu Grunde, dass nur bei Setzung einer bestimmten Frist zur Umsetzung der Ziffer 2 der Entscheidung gewährleistet ist, dass die Stadt Gießen die rechtswidrigen Vorschriften der Bürgerbeteiligungssatzung tatsächlich, zeitlich absehbar, ersatzlos aufheben wird und damit der rechtswidrige Zustand nicht langfristig andauert. Zum Anderen habe ich die Frist vor dem Hintergrund bemessen, dass die Änderung bzw. Teilaufhebung einer Satzung einen gewissen zeitlichen Vorlauf benötigt, bis diese tatsächlich in Kraft tritt. Die Gewährung einer zehnwöchigen Frist wird beiden Erwägungen gerecht.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach seiner Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Gießen erhoben werden.


Dr. Witteck
Regierungspräsident