

Vfg.:

Universitätsstadt Gießen · Rechtsamt · Postfach 11 08 20 · 35353 Gießen

1. Schreiben an:  
Regierungspräsidium  
Postfach 100851  
35338 Gießen

Berliner Platz 1  
35390 Gießen

Auskunft erteilt: Herr Metz  
Zimmer-Nr.: 05 - 184  
Telefon: 0641 306-1452  
Telefax: 0641 306-2663  
E-Mail: dietrich.metz@giessen.de

Ihr Zeichen

Unser Zeichen  
30 10 01/79

Ihr Schreiben vom

Datum  
11.08.2015

## Bürgerbeteiligungssatzung

**Ihr Schreiben vom 16.7.2015 – I 13 – 3k 04-03-13 –**

Sehr geehrte Damen und Herren,

gern machen wir Gebrauch von der Gelegenheit, zu den beabsichtigten Beanstandungen der Bürgerbeteiligungssatzung Stellung zu nehmen.

### 1. § 4 Abs. 3 BBS

Auf Ihre Ausführungen zu § 4 Abs. 3 BBS gehen wir nicht ein, weil sich die Rechtmäßigkeit dieser Regelung aus der Rechtmäßigkeit der §§ 8 – 10 BBS ergibt.

### 2. Bürgerfragestunde (§ 8 BBS)

Sie wollen § 8 Abs. 4 und Abs. 5 Satz 2 BBS beanstanden.

#### a) § 8 Abs. 4 BBS

§ 8 Abs. 4 bestimmt, dass der Magistrat zu Fragen aus der Bürgerschaft Stellung nehmen muss.

Sie wollen beanstanden, dass eine derartige Regelung unzulässig sei, weil sie in der HGO nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Die HGO sei insoweit abschließend.

Der Gesetzgeber kann eine solche abschließende Regelung jedoch nur soweit treffen, wie er dadurch das Petitionsrecht (Art. 16 HV, Art. 17 GG) nicht einschränkt.

Dem tragen Sie Rechnung, indem Sie die Rechtmäßigkeit von § 8 Abs. 1 bis 3, 5 Satz 1 und 3, 6 und 7 BBS nicht in Frage stellen. Sie halten es also mit dem abschließenden Charakter der HGO für vereinbar, dass Bürger sich mit Fragen an die Stadtverordnetenversammlung wenden, und dass die Fragen von dort an den Magistrat zur Bearbeitung weitergeleitet werden.

Das deckt sich mit unserer Rechtsauffassung. Der einfache Gesetzgeber kann der Stadtverordnetenversammlung nicht verbieten, sich mit Petitionen zu befassen. Bei den Eingaben im Sinne des § 8 Abs. 1 BBS handelt es sich um Petitionen. Die Stadtverordnetenversammlung ist auch eine Volksvertretung (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG), an die sich nach Art. 17 GG jedermann allein oder gemeinschaftlich mit Bitten und Beschwerden wenden kann. Mit dem Petitionsrecht verbunden ist der Anspruch des Petenten, dass seine Eingabe bearbeitet und beantwortet wird (BVerfGE 2, 225, 230; 13, 54, 90; BVerwGE 103, 81, 89). Da der Magistrat die Verwaltungsbehörde der Stadt ist (§ 66 Abs. 1 Satz 1 HGO), ist er berufen, für die Stadtverordnetenversammlung die Petition zu bearbeiten. Mit Recht beanstanden Sie daher die Regelung des § 8 Abs. 3 BBS nicht.

Sie wollen hingegen beanstanden, dass § 8 Abs. 4 BBS den Magistrat verpflichtet, zu der Eingabe Stellung zu nehmen. Als einzigen Grund für diese Absicht können wir Ihrem Schreiben das Argument entnehmen, dass die Beantwortungspflichten des Magistrats auf Fragen in § 50 Abs. 2 HGO abschließend geregelt seien.

Dieses Argument geht fehl. Die Stadtverordnetenversammlung kann den Magistrat verpflichten, an sie gerichtete Eingaben zu bearbeiten. Das ergibt sich aus § 66 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 HGO, wonach der Magistrat Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung auszuführen hat. So folgt es von Ihnen unbeanstandet aus § 8 Abs. 3 BBS.

§ 8 Abs. 4 BBS geht darüber nur insoweit hinaus, als er den Magistrat verpflichtet, zu der Eingabe Stellung zu nehmen. Das bedeutet nichts anderes, als dass er der Stadtverordnetenversammlung erläutert, wie er mit der Eingabe umgeht oder umzugehen gedenkt. Das ist logische Folge der Bearbeitung der Eingabe, zu der der Magistrat im Rahmen der Ausführung des Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung, die Eingabe zu bearbeiten, verpflichtet ist (§ 8 Abs. 3 BBS). Diese Verpflichtung folgt im Übrigen auch aus § 50 Abs. 3 HGO.

Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass Petitionen an die Volksvertretung keine wichtige Angelegenheit im Sinne des § 50 Abs. 3 HGO seien. Eine solche Rechtsauffassung würde das Gewicht der grundrechtlichen Gewährleistung des Petitionsrechts grob verkennen. Zum anderen ist eine Petition an die Stadtverordnetenversammlung schon deshalb immer eine wichtige Angelegenheit im Sinne des § 9 Abs. 1 HGO, weil sich die Stadtverordnetenversammlung sonst mit an sie gerichteten, „unwichtige“ Angelegenheiten betreffenden Petitionen entgegen Art. 17 GG und Art. 16 HV nicht befassen dürfte.

Der Magistrat kann sich übrigens auch nicht weigern, Bürgerfragen zu beantworten, die unmittelbar ohne den Umweg über die Stadtverordnetenversammlung an ihn als Verwaltungsbehörde der Stadt gerichtet werden, obwohl die HGO auch dazu keine ausdrückliche Regelung trifft. Auch diese Verpflichtung folgt aus Art. 17 GG und Art. 16 HV, wonach der Bürger sich mit seinen Anliegen nicht nur an die Volksvertretung, sondern auch unmittelbar an die zuständige Stelle wenden kann. Die HGO schweigt zu dem bei der Bearbeitung der Eingabe einzuhaltenden Verfahren, überlässt es also der Regelung durch die Gemeinde. Abschließendes lässt sich ihr zum Umgang mit Petitionen nicht entnehmen.

b) § 8 Abs. 5 Satz 2 BBS

§ 8 Abs. 5 BBS befasst sich mit dem Verfahren der Beantwortung von Bürgerfragen, wenn die Stellungnahme des Magistrats mündlich erfolgen soll. Dabei soll unbeantwortet bleiben, dass die Beantwortung zu Beginn der Ausschusssitzung erfolgt (§ 8 Abs. 5 Satz 1 BBS). Zu beanstanden ist aus Ihrer Sicht allein, dass in diesem Rahmen zwei Zusatzfragen gestellt werden können.

aa) Das begründen Sie mit dem abschließenden Charakter von § 62 Abs. 6 HGO.

Diese Begründung trägt nicht. § 62 Abs. 6 HGO befasst sich nicht mit dem Umgang der Ausschüsse mit Petitionen. Vielmehr soll diese Regelung den Ausschüssen die Gelegenheit geben, „von Amts wegen“, also auch ohne einen entsprechenden Wunsch aus der Bürgerschaft, betroffene Bevölkerungsgruppen zu den Beratungen hinzuzuziehen. Der Gesetzgeber verspricht sich davon, dass der Ausschuss sich vor seiner Empfehlung in seiner Sitzung umfassend informieren und dadurch die inhaltliche Qualität seiner Empfehlung verbessern kann.

Eine Regelung zum Umgang mit Petitionen wird dadurch nicht getroffen. Also schließt § 62 Abs. 6 HGO auch nicht aus, dass Bürger in Ausschusssitzungen Zusatzfragen zu einer vorliegenden Petition stellen.

bb) Die HGO schließt die Möglichkeit von Zusatzfragen in der Ausschusssitzung auch im übrigen nicht aus. Auch Sie halten Petitionen an die Stadtverordnetenversammlung, die in Ausschusssitzungen beantwortet werden, nicht grundsätz-

lich für unzulässig. Das schließen wir daraus, dass § 8 Abs. 1 und Abs. 5 Satz 1 BBS unbeanstandet bleiben soll. Also kann sich Ihre Kritik an § 8 Abs. 5 Satz 2 BBS nur darauf beziehen, dass die Zusatzfragen in der Sitzung gestellt werden können.

- aaa) Sie gehen davon aus, dass die HGO jede Form der Bürgerbeteiligung ausschließt, die sie nicht ausdrücklich erlaubt. Diese engherzige Auslegung verträgt sich schon nicht mit § 1 Abs. 1 HGO, wonach die Gemeinden in freier Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe das Wohl ihrer Einwohner fördern.

Dass die Selbstverwaltung frei ist, bedeutet, dass das Selbstverwaltungsrecht besteht, wo es nicht gesetzlich eingeschränkt ist. Sie dagegen gehen davon aus, dass die Gemeinden im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung ihr Selbstverwaltungsrecht nur wahrnehmen dürfen, soweit das ausdrücklich gesetzlich erlaubt ist.

Zwar spricht § 4c Satz 2 HGO von einer im Gesetz vorgesehenen Beteiligung von Einwohnern, die allein zugunsten von Kindern und Jugendlichen erweitert werden dürfe. Damit ist aber nicht gesagt, dass Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten im übrigen nur bestehen, wenn die HGO sie ausdrücklich erlaubt. Das widerspricht Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 137 HV, die das Selbstverwaltungsrecht nicht nur gewährleisten, soweit dies gesetzlich ausdrücklich zugelassen ist, sondern die Selbstverwaltung garantieren, soweit das Gesetz sie nicht begrenzt. Die HGO statuiert in Übereinstimmung damit also hinsichtlich der Bürgerbeteiligung kein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Also können Sie satzungsmäßige Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten nur dann beanstanden, wenn Sie nachweisen können, dass der Gesetzgeber gerade diese Beteiligungsmöglichkeit ausschließen wollte. Für das Recht, Petitionen in einer Ausschusssitzung zu ergänzen, ist dieser Nachweis nicht geführt.

- bbb) § 62 HGO schließt nicht aus, dass Petitionen im Rahmen von Ausschusssitzungen ergänzt werden. Wie bereits dargelegt, befasst sich § 62 Abs. 6 HGO überhaupt nicht mit der Frage, wo und wie Petitionen erhoben werden können. § 50 Abs. 2 HGO regelt zwar das Fragerecht in Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung, ohne dabei eine Bürgerfragestunde zu ermöglichen. § 62 Abs. 5 HGO vermeidet es jedoch, diese Regelung auf das Fragerecht in Ausschusssitzungen zu übertragen. Eine abschließende Regelung für den Umgang mit Bürgereingaben in Ausschusssitzungen liegt hier also gerade nicht vor.

Daraus folgt, dass die Gemeinden im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts befugt sind, in Ausschusssitzungen derartige Rechte auch Bürgern einzuräumen.

### 3. Bürgerschaftsversammlung (§ 9 BBS)

Auch bei dem Antrag auf Durchführung einer Bürgerschaftsversammlung nach § 9 Abs. 1 BBS handelt es sich um eine Petition im Sinne der Art. 17 GG und 16 HV. Das Petitionsrecht kann auch gemeinschaftlich ausgeübt werden. Das wird durch beide Grundrechtsnormen ausdrücklich gewährleistet.

§ 9 Abs. 1 BBS befasst sich mit solchen gemeinschaftlich vorgebrachten Petitionen, die das Ziel verfolgen, dass die Stadt zu einem bestimmten Thema eine öffentliche Diskussions- und Informationsveranstaltung durchführt.

Sie beanstanden zunächst, dass die HGO derartige Veranstaltungen nicht vorsehe. An diesem Argument erweist sich, dass Ihre Rechtauffassung zum abschließenden Charakter der HGO nicht zutreffen kann. Die HGO sieht zahlreiche Informations- und Diskussionsveranstaltungen nicht vor, die dennoch unbeanstandet von den Gemeinden durchgeführt werden. Das reicht von Bürgerinformationsveranstaltungen im Rahmen von Volksfesten über Informationsstände in den Innenstädten und Ortstermine bis hin zu Seniorennachmittagen, bei denen neben dem Unterhaltungsprogramm auch über aktuelle Entwicklungen in der Gemeinde informiert und diskutiert wird. Zunehmend werden auch Online-Plattformen zur Information und Diskussion verwendet, obwohl die Nutzung des Internets nur in § 7 Abs. 1 HGO, nicht aber im Zusammenhang mit der Bürgerbeteiligung ausdrücklich zugelassen wird.

§ 2 Abs. 1 der Gießener Straßenbeitragssatzung sieht beispielsweise vor, dass die Bürger rechtzeitig über vorgesehene Aus- und Umbaumaßnahmen öffentlich zu unterrichten sind, und dass ihnen Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben ist. Diese seit dem 21.12.2001 geltende Regelung wird seither erfolgreich praktiziert und ist kommunalaufsichtlich nicht beanstandet worden. Das ist zu Recht nicht geschehen, weil aus den §§ 8a, 66 Abs. 2 HGO kein numerus clausus der zulässigen Veranstaltungen einer Gemeinde folgt (so auch Mehde in Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Rz. 68).

Der Entwurf der Landesregierung zu § 8a HGO führte zwar aus, dass neben der Bürgerversammlung im Sinne des § 8a HGO für „vom Gemeindevorstand veranstaltete Bürgerversammlungen kein Raum mehr“ sei (LT-Drs. 8/2350, S. 18). Das ist jedoch mehr als abwegig (vgl dazu nur Bennemann/Hagemeier in KVR, § 8a HGO Rz. 2). Diese Äußerung belegt allein, dass die Landesregierung deutlich überzogene Vorstellungen über den abschließenden Charakter von Organisationsnormen der HGO pflegt. Die Vorstellungen der Landesregierung, wie sie in den Gesetzgebungsmaterialien zum Ausdruck kommen, müssen aber nicht zwangsläufig mit dem Willen des Gesetzgebers übereinstimmen.

Sie wollen ferner beanstanden, dass die Satzung einen Anspruch auf die Durchführung einer Bürgerschaftsversammlung einräumt. Sie sind der Meinung, dass das un-

zulässig ist, weil § 66 Abs. 2 HGO dem Magistrat insoweit ein Ermessen einräumt. Dabei übersehen Sie jedoch, dass die Bürgerversammlung im Sinne des § 2 Abs. 4 BBS keine Veranstaltung des Magistrats nach § 66 Abs. 2 HGO ist. Es ist der Stadt – wie dargelegt – nicht verboten, neben Veranstaltungen, zu denen der Magistrat nach § 66 Abs. 2 HGO verpflichtet ist, weitere Veranstaltungen durchzuführen. Also kann die Stadtverordnetenversammlung auf der Grundlage von § 5 HGO auch in einer Satzung beschließen, dass sich die Stadt unter bestimmten Voraussetzungen zu derartigen Veranstaltungen verpflichtet, und den Magistrat auf der Grundlage von § 66 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 HGO mit deren Durchführung beauftragt. Die Kompetenz des Magistrats, zusätzlich eigene Informationsveranstaltungen durchzuführen oder sonstige Maßnahmen im Sinne des § 66 Abs. 2 HGO zu treffen, bleibt davon unberührt.

Dementsprechend kommt es auch nicht darauf an, ob Gegenstand eines Antrags auf Durchführung einer Bürgerversammlung auch ein Thema sein kann, das Sie für unwichtig halten. Aus unserer Sicht kann ein Thema, das ein Prozent der Bürgerschaft, also nach derzeitigem Stand 617 Personen, mit ihrer Unterschrift unterstützen, nicht unwichtig sein. § 66 Abs. 2 HGO überlässt es außerdem der Entscheidung der Stadt, welche Angelegenheiten sie für so wichtig hält, dass sie darüber unterrichtet und das Interesse der Bürger an der Selbstverwaltung pflegt. Kommunalaufsichtliche Beanstandungen sind in diesem Zusammenhang nicht zuletzt vor dem Hintergrund von § 135 Satz 2 HGO kein geeignetes Mittel.

#### 4. Bürgerantrag (§ 10 BBS)

Beim Bürgerantrag handelt es sich um eine besondere Form des unbeschränkt gewährleisteten Petitionsrechts aus Art. 17 GG und Art. 16 HV. Es handelt sich um in Gemeinschaft vorgebrachte Petitionen, die in den grundrechtlichen Gewährleistungen ausdrücklich auch geschützt sind, und die nach Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 26 HV unmittelbar geltendes Recht sind.

Die Gemeinden sind im Rahmen der kommunalen Organisationshoheit berechtigt, den Umgang mit Petitionen zu regeln, solange das Petitionsrecht selbst dadurch nicht eingeschränkt wird. § 10 BBS schränkt das Petitionsrecht nicht ein, sondern soll seine Wirksamkeit verbessern.

Die Organisationshoheit besteht im Rahmen der Gesetze. Sie machen geltend, dass die Regelung über den Bürgerantrag gegen die HGO verstoße, weil diese einen Bürgerantrag nicht vorsehe.

Wie bereits mehrfach dargelegt, regelt die HGO den Umgang der Gemeinden mit Petitionen nicht abschließend. Vielmehr trifft sie dazu nur in Zusammenhang mit dem Bürgerbegehren in § 8b HGO eine Regelung. Damit schließt sie aber nicht aus, dass Petitionen mit geringerer Beteiligung und anderer Zielsetzung als ein Bürger-

begehren eingereicht und bearbeitet werden dürfen. Eine solche Regelung könnte sie auch gar nicht treffen, weil sie damit gegen Art. 17 GG und Art. 16 HV verstoßen würde. § 8b HGO insoweit als eine abschließende Regelung zu deklarieren, lässt sich mithin mit dem Petitionsrecht nicht vereinbaren.

Wenn die Stadt also gemeinschaftliche Petitionen bearbeiten darf (und muss), die kein Bürgerbegehren sind, darf sie sich auch Verfahrensregelungen darüber geben, in welcher Form sie das tut. Das gilt mindestens so lange, wie es dazu keine gesetzliche Regelung gibt. Eine solche Regelung ist weder im Gemeinderecht noch andernorts festzustellen. Also darf die Stadt durch § 10 BBS für den Umgang mit Petitionen, die bestimmte Formen einhalten und von einer bestimmten Anzahl von Bürgern unterstützt werden, eine entsprechende Verfahrensregelung treffen.

Die HGO erlaubt den zuständigen Organen, mit oder ohne satzungsrechtliche Grundlage Petitionen im Plenum zu beraten und darüber zu entscheiden. Die HGO enthält keinen Rechtssatz, der es den zuständigen städtischen Gremien verbietet, sich mit Petitionen zu befassen, für die die Stadt die Verbandskompetenz hat. Dementsprechend kann sich die Stadt auch verpflichten, Petitionen, die ein bestimmtes Gewicht haben, das durch die Zahl der Unterstützer zum Ausdruck kommt, durch das zuständige Organ zu beraten und zu entscheiden.

Dagegen spricht auch nicht, dass der Gesetzgeber durch Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 20.5.1992 (GVBl I S. 170) in § 8b HGO das seit dem 1.4.1977 (Artt. 1 Nr. 6, 3 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung der Hessische Gemeindeordnung vom 30.8.1976, GVBl I S. 325) geregelte „Bürgerbegehren“, das der Sache nach den Bürgerantrag enthielt, durch Regelungen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ersetzt hat. Der einschlägigen Gesetzesbegründung (LT-Drs. 13/1397 S. 22, 24, 25f.) ist kein Hinweis darauf zu entnehmen, dass durch die Neuregelung des Bürgerbegehrens und die Einführung des Bürgerentscheids die Möglichkeit ausgeschlossen werden sollte, Petitionen aus der Bürgerschaft nicht mehr in den städtischen Gremien zu behandeln. Dies ist von umso größerer Bedeutung, als es sich beim Bürgerantrag im Vergleich zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid um ein Minus handelt. Es ist daher davon auszugehen, dass der Gesetzgeber seinerzeit erkannt hat, dass die alte Regelung des Bürgerbegehrens überflüssig war, weil es auch ohne ausdrückliche gesetzliche Zulassung bereits möglich war und ist, Petitionen in den zuständigen Organen zu behandeln.

Wir gehen daher davon aus, dass für eine kommunalaufsichtliche Beanstandung der §§ 8 Abs. 4, Abs. 5 Satz 2, 9 und 10 BBS kein Raum ist. Die genannten Vorschriften entsprechen dem höherrangigen Recht. Ihre Rechtsauffassung vom abschließenden Charakter der HGO in Bezug auf den Umgang mit Bürgereingaben lässt sich weder mit Art. 17 GG und Art. 16 HV noch mit Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 137 HV vereinbaren.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

Metz  
Ltd. Magistratsdirektor

2. Durchschriften zur Kenntnisnahme an Dez. I, - 13 – u. Büro Bürgerbeteiligung und Lokale Agenda 21
3. zur Post gegeben am .....
4. **Wv.: a.A.**