

20. JULI 2015



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 Dr. Braun  
Telefon: 0641 303-2163  
Telefax: 0641 303-2166  
E-Mail: anna.braun@rpgi.hessen.de

Ihr Zeichen:  
Ihre Nachricht vom:

Datum: 16. Juli 2015

**Anhörung gemäß § 28 Absatz 1 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG) zu einer Beanstandung gemäß § 138 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) der Bürgerbeteiligungssatzung der Universitätsstadt Gießen (BBS) vom 19.03.2015**

Mein Schreiben vom 16.03.2015

Mit Schreiben vom 16.03.2015 wies ich Sie auf kommunalaufsichtliche Bedenken bezüglich einzelner Regelungen Ihrer damals noch in der Entwurfsfassung mir vorliegenden Bürgerbeteiligungssatzung hin. Mit Schreiben vom 18.03.2015, bei mir eingegangen am 20.03.2015, teilten Sie mir Ihre Rechtsauffassung mit, wonach die besagte Satzung insgesamt rechtmäßig sei. Ihrem Schreiben legten Sie eine Stellungnahme Ihres Rechtsamtes (Az.: 301001/79) bei.

In der Sitzung am 19.03.2015 beschloss die Stadtverordnetenversammlung der Universitätsstadt Gießen die Bürgerbeteiligungssatzung, wobei hinsichtlich der von mir in dem Schreiben vom 16.03.2015 geäußerten Kritikpunkte lediglich die Bezeichnung Bürgerversammlung in §§ 2 Absatz 4, 4 Absatz 3 Nr. 2 und 9 BBS in Bürgerschaftsversammlung geändert wurde.

In § 4 Absatz 3 Nrn. 1 bis 3 BBS wird folgende Regelung getroffen: Die Bürgerschaft erhält das Recht, in den Ausschüssen der Stadtverordnetenversammlung Fragen zu stellen (§ 8) (Nr. 1), die Durchführung von Bürgerschaftsversammlungen zu verlangen (§ 9) (Nr. 2), Anträge an Organe der Stadt zu stellen (§ 10) (Nr. 3). Gemäß § 8 Absatz 4 BBS nimmt der Magistrat zu der Eingabe im Sinne von § 8 Absätze 1-3 BBS Stellung. Nach § 8 Absatz 5 Satz 2 BBS hat die Person, die die Eingabe eingereicht hat, das Recht, nach der (mündlichen) Stellungnahme des Magistrats zwei Zusatzfragen zu dem Gegenstand der Eingabe zu stellen. § 4 Absatz 3 Nr. 2, § 9 BBS regeln die Anforderungen und Rechtsfolgen einer Bürgerschaftsversammlung. § 9 Absatz 1 BBS normiert einen Rechtsanspruch auf Durchführung einer sogenannten Bürgerschaftsversammlung, wenn ein bestimmtes Quorum der Bürgerschaft (im Sinne der Norm) dies verlangt, wobei sich der diesbezügliche Verhandlungsgegenstand nach dem Antrag der Bürgerschaft richtet, soweit dieser rechtlich zulässig ist. § 4 Absatz 3 Nr. 3, § 10 BBS regeln die Voraussetzungen des sogenannten Bürgerantrags.

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



Hinsichtlich des exakten Inhalts der bezeichneten Vorschriften wird auf die Bürgerbeteiligungssatzung vom 19.03.2015 Bezug genommen.

Die Bürgerbeteiligungssatzung wurde im Gießener Anzeiger vom 21.03.2015 öffentlich bekanntgemacht.

Ich bin der Rechtsauffassung, dass die Regelungen in § 4 Absatz 3 Nrn. 1 bis 3, § 8 Absätze 4, 5 Satz 2, § 9, § 10 BBS nicht im Einklang mit dem Rechtsrahmen stehen, den die Hessische Gemeindeordnung vorgibt, und daher die Bürgerbeteiligungssatzung insoweit gegen höherrangiges Recht verstößt, mithin in Teilen rechtswidrig ist. Damit ist auch der gemäß § 5 HGO getroffene Satzungsbeschluss vom 19.03.2015 der Stadtverordnetenversammlung der Universitätsstadt Gießen in Teilen rechtswidrig.

In der Hessischen Gemeindeordnung findet sich keine Vorschrift, die den § 4 Absatz 3 Nrn. 1 und 3, § 8 Absätze 4, 5 Satz 2, § 10 BBS entsprechende Regelungen enthält oder in einer gemeindlichen Satzung ausdrücklich ermöglicht. Die Durchführung von Einwohnerversammlungen ist zwar grundsätzlich infolge der Regelung in § 66 Absatz 2 HGO möglich, die konkrete Ausgestaltung der sogenannten Bürgerschaftsversammlung gemäß § 4 Absatz 3 Nr. 2, § 9 BBS stößt indes auf rechtliche Bedenken.

Partizipationsmöglichkeiten von Bürgern und Einwohnern finden sich in §§ 4c, 8a, 8b, 8c, 52 Absatz 1, 62 Absatz 6 und 72 Absätze 1, 2 HGO. Insbesondere in diesen Vorschriften ist keine Regelung im Sinne der § 4 Absatz 3 Nrn. 1 bis 3, § 8 Absätze 4, 5 Satz 2, § 9, § 10 BBS normiert bzw. ausdrücklich zugelassen. Hingegen wurde die Möglichkeit der Stellung eines Bürgerantrags (missverständlich bezeichnet als „Bürgerbegehren“) mit Einführung des Bürgerentscheids in die HGO im Jahre 1992 bewusst aus der HGO entfernt. § 50 Absatz 2 Satz 5 HGO statuiert zwar eine Beantwortungspflicht des Gemeindevorstands bzw. Magistrats (§ 9 Absatz 2 Satz 2 HGO), jedoch lediglich im Hinblick auf Anfragen der Gemeindevertreter bzw. Stadtverordneten (§ 9 Absatz 1 Satz 2 HGO) und der Fraktionen. Hinsichtlich sonstiger Anfragen an den Gemeindevorstand bzw. Magistrat trifft die Norm keine Aussage. Die Regelung in § 8 Absatz 4 BBS statuiert eine Stellungnahme- bzw. Beantwortungspflicht des Magistrats auf Fragen, Anregungen und Wünsche der Bürgerschaft im Sinne von § 2 Absatz 3 BBS. Die in § 8a HGO geregelte Bürgerversammlung war nach dem erklärten Willen des Satzungsgebers gerade nicht mit der Bürgerschaftsversammlung in § 4 Absatz 3 Nr. 2, § 9 BBS gemeint.

Die bezeichneten Regelungen der HGO zur Partizipation von Bürgern und Einwohnern müssen als abschließend verstanden werden, so dass es der Gemeinde verwehrt ist, diese Partizipationsmöglichkeiten insbesondere in einer gemeindlichen Satzung zu erweitern.

Dies ergibt sich zunächst daraus, dass der Gesetzgeber die Vielzahl der genannten Regelungen, die die Teilhabe des Bürgers betreffen (§§ 4c, 8a, 8b, 8c, 52 Absatz 1, 62 Absatz 6 und 72 Absätze 1, 2 HGO), normiert hat, andere theoretisch denkbare Regelungen indes nicht.

Der gesetzgeberische Wille wird zudem an Regelungen wie § 8c Absatz 1 HGO deutlich. Diese Vorschrift eröffnet explizit den zuständigen Organen der Gemeinde die Möglichkeit, eine Erweiterung konkret bezeichneter Partizipationsformen zu Gunsten bestimmter Personen vorzunehmen. Eine solche Ermächtigung findet sich – wie ausgeführt – hinsichtlich der in § 4 Absatz 3 Nrn. 1, 3, § 8 Absätze 4, 5 Satz 2, § 10 BBS normierten Regelungsgegenstände in der HGO gerade nicht. Hieraus wird ersichtlich, dass sich der Landesgesetzgeber durchaus die Entscheidung darüber vorbehalten wollte, welche Rechte den Bürgern einer Gemeinde im Hinblick auf Partizipation eingeräumt werden können. Dementsprechend hat sich der Landesgesetzgeber auch gegen den im Gesetzgebungsverfahren bezüglich

des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und anderer Gesetze vom 08.06.1998 vorgebrachten Vorschlag entschieden, § 6 Absatz 1 HGO um einen Satz 3 zu ergänzen, der den Gemeinden die Möglichkeit gegeben hätte, bestimmte Partizipationsmöglichkeiten der Bürger und Einwohner durch Regelungen in der Hauptsatzung zu erweitern. Ebenso wurde ein Gesetzesentwurf zur Regelung der Einwohnerfragestunde in einem neuen § 52a HGO vom 02.08.2007 obligatorisch für die Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung, fakultativ für die Ausschüsse, mehrheitlich im Landtag abgelehnt. Andere Bundesländer haben hingegen durchaus spezielle Rechtsgrundlagen in den Kommunalverfassungsgesetzen normiert, die den Gemeinden die Möglichkeit zur Erweiterung der Partizipation der Bürger eröffnen, so beispielsweise Baden-Württemberg (§ 33 Absatz 4 Satz 1 BWGO), Brandenburg (§ 13 Satz 2 BbgKomVerf), Mecklenburg-Vorpommern § 17 Absatz 1 MVKomVerf), Niedersachsen (§ 62 Absatz 1 NdsKomVG), Nordrhein-Westfalen (§ 48 Absatz 1 Satz 3 NWGO), Rheinland-Pfalz (16a RhPfGO), Saarland (§ 20a SaarlKSVG), Sachsen (§ 44 Absatz 3 SachsGO), Sachsen-Anhalt (§ 27 Absatz 2 SachsAnhGO) und Schleswig-Holstein (§ 16c Absatz 1 SHGO).

Bezüglich der Regelung in § 8 Absatz 5 Satz 2 BBS führt auch § 62 Absatz 6 HGO zu keinem abweichenden Ergebnis. § 8 Absatz 5 Satz 2 BBS räumt der Bürgerschaft ein Rederecht in den Ausschüssen der Stadtverordnetenversammlung ein. Gemäß § 62 Absatz 6 HGO können die Ausschüsse Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend betroffen werden, und Sachverständige zu den Beratungen zuziehen. Solche hinzugezogene Personen werden indes keine Mitglieder des jeweiligen Ausschusses. Sie haben weder ein Stimmrecht noch ein Mitberatungs- oder Anhörungsrecht. Es liegt gemäß § 62 Absatz 6 HGO vielmehr im freien Ermessen des Ausschusses, ob und inwieweit der betreffenden Person ein Rederecht eingeräumt wird. Die in § 8 Absatz 5 Satz 2 BBS getroffenen Regelung geht mithin weit über § 62 Absatz 6 HGO hinaus.

Ferner bestehen mit Blick auf § 66 Absatz 2 HGO rechtliche Bedenken bezüglich der Durchführung einer Bürgerschaftsversammlung gemäß § 4 Absatz 3 Nr. 2, § 9 BBS. Gemäß § 66 Absatz 2 HGO hat der Gemeindevorstand 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 allerdings 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 § 4 Absatz 3 Nr. 2, § 9 BBS überschreitet die Grenzen, die § 66 Absatz 2 HGO für die Durchführung einer Einwohnerversammlung setzt. Zunächst bezieht sich das Unterrichtungserfordernis in § 66 Absatz 2 HGO auf wichtige Fragen der Gemeindeverwaltung. Gemäß § 9 Absatz 2 Satz 2 BBS umfasst die Bürgerschaftsversammlung alle beantragten Verhandlungsgegenstände, soweit sie rechtlich zulässig sind. Sofern die Stadt Gießen „soweit sie rechtlich zulässig sind“ im Sinne des § 9 Absatz 2 Satz 2 BBS in der Weise auslegt, dass infolge des § 66 Absatz 2 HGO nur wichtige Fragen der Gemeindeverwaltung Verhandlungsgegenstand in einer Bürgerschaftsversammlung sein können, werden die Grenzen, die die HGO für die Durchführung einer Einwohnerversammlung vorgibt, zumindest in dieser Hinsicht nicht überschritten. Anderes gilt jedoch hinsichtlich des in § 4 Absatz 3 Nr. 2, § 9 Absatz 1 (ggf. in Verbindung mit Absatz 4) BBS statuierten Rechtsanspruchs auf Durchführung einer Bürgerschaftsversammlung. Gemäß § 66 Absatz 2 HGO steht es im Ermessen des Gemeindevorstands bzw. Magistrats, welche Art und Weise der Unterrichtung der Bürger er für geeignet hält. Dies kann, muss indes nicht die Durchführung einer Einwohnerversammlung sein. Insofern geht § 4 Absatz 3 Nr. 2, § 9 Absatz 1 (ggf. in Verbindung mit Absatz 4) BBS über die Regelung in § 66 Absatz 2 HGO hinaus.

*die Frage wird wichtig, weil eine beh. Ausschl. in Bezug m. st. bldt*

Infolge dessen halte ich § 4 Absatz 3 Nrn. 1 bis 3, § 8 Absätze 4, 5 Satz 2, § 9, § 10 BBS sowie insoweit den zugrunde liegenden Satzungsbeschluss vom 19.03.2015 der Stadtverordnetenversammlung der Universitätsstadt Gießen für rechtswidrig. Ich beabsichtige daher, im Falle einer Beibehaltung dieser Vorschriften von meinem Beanstandungsrecht gemäß § 138 HGO Gebrauch zu machen.

§ 138 HGO trifft folgende Regelung: Die Aufsichtsbehörde kann Beschlüsse und Anordnungen der Gemeindevertretung, ihrer Ausschüsse, des Gemeindevorstands und des Ortsbeirats, 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.

Ich beabsichtige daher gemäß § 138 HGO, den Beschluss der Bürgerbeteiligungssatzung der Universitätsstadt Gießen vom 19.03.2015 insoweit zu beanstanden und aufzuheben, als dass die § 4 Absatz 3 Nrn. 1 bis 3, § 8 Absätze 4, 5 Satz 2, § 9, § 10 der Bürgerbeteiligungssatzung beschlossen wurden. Ferner beabsichtige ich der Stadt Gießen aufzugeben, § 4 Absatz 3 Nrn. 1 bis 3, § 8 Absätze 4, 5 Satz 2, § 9, § 10 der Bürgerbeteiligungssatzung ersatzlos aufzuheben oder gegen rechtmäßige Vorschriften zu ersetzen.

Ich gebe hiermit gemäß § 28 Absatz 1 HVwVfG bis zum **3. August 2015 Gelegenheit**, sich zu den für die oben genannte kommunalaufsichtliche Maßnahme erheblichen Tatsachen zu äußern.

In Vertretung



Kneip  
Regierungsvizepräsident

te so f c

tenzeich  
3-3k 04-

dem Ve  
regierung

g. Anhör  
er Bürge

abe ich /

de  
 de  
 die  
 die

am 20.

ch bin /

*Jaar*  
(Unte  
Baa

zurück

Regieru  
Postfac

35338

ggf. pe

I-13 Jus