

36318 Schwalmtal, 17. Februar 2026

Der Vorsitzende des Innenausschusses
im Hessischen Landtag
Herrn Thomas Hering
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Stellungnahme zum Gesetzentwurf
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Gesetz zur Förderung demokratischer Strukturen und
Initiativen im Land Hessen
(Hessisches Landesdemokratiefördergesetz – HessDFG)
– Drucks. 21/2930 –
Bezug: Mailverteiler Frau Kehrein vom 18. Dezember 2025

Sehr geehrter Herr Hering,

für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf möchten wir uns herzlich bedanken.

Die Stellungnahme gliedert sich in
A Einleitung
B Konkrete Stellungnahme mit Ergänzungsvorschlägen

A Einleitung

Mehr Demokratie e. V. ist ein gemeinnütziger und überparteilicher Verein zur Förderung der Entwicklung direktdemokratischer Verfahren in Deutschland. In Zusammenarbeit mit der „Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie“ der Bergischen Universität Wuppertal veröffentlichen wir regelmäßig einen Bürgerbegehrensbericht sowie ein Volksentscheidsranking, das direktdemokratische Verfahren in Deutschland wissenschaftlich erfasst und vergleichend bewertet. Zudem beraten wir Bürgerinnen und Bürger, die ein Bürgerbegehren anstreben, bei der Konzeption der Unterschriftenliste und in weiteren Fragen.

Als zivilgesellschaftliche Organisation setzt sich Mehr Demokratie e. V. dafür ein, dass Demokratie und die mit ihr verbundenen Rechte konsequent geschützt und aktiv gefördert werden – als unverzichtbare Grundlage unserer freiheitlichen Gesellschaft. Denn Demokratie ist kein fertiges Produkt, sondern muss stetig weiterentwickelt und gestaltet werden.

Die gegenwärtigen Bedrohungen der Demokratie – das Erstarken von Rechtsextremismus, die Einschränkungen direktdemokratischer Partizipationsmöglichkeiten, populistische Machtkämpfe und Desinformation – sind auch in Hessen spürbar und ihnen muss entschlossen entgegengetreten werden.

Die Einführung eines hessischen Landesdemokratiefördergesetzes (HessDFG) sehen wir daher als wichtige Maßnahme und Möglichkeit diesbezüglich als Vorreiter-Bundesland zu agieren und Demokratieförderung als Daueraufgabe zu verankern.

Das Gesetz schafft eine altersunabhängige, langfristige und nachhaltige Förderung von Demokratie-Projekten und Initiativen, welche beispielsweise durch das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ nicht gegeben ist. Außerdem sorgt es für Planbarkeit, da die Förderung

nicht jährlich neu im Haushalt beschlossen werden muss.

Als Verein, der sich insbesondere für direkte Demokratie, Wahlrecht und Bürgerbeteiligung einsetzt, müssen wir jedoch auch auf Lücken im vorliegenden Gesetzentwurf hinweisen.

Der Zustand der direkten Demokratie in Hessen hat sich insbesondere auf der Kommunalebene in den letzten Jahrzehnten deutlich verschlechtert. Im [Volksentscheidsrating 2025](#) sind die Defizite der direktdemokratischen Landschaft Hessens klar erkennbar (S. 8, 39). Während es in den vergangenen Jahren zahlreiche Reformen in anderen Bundesländern gab, sind diese in Hessen ausgeblieben. Als Konsequenz davon rutscht Hessen im Ranking von Platz 6 (Platzierung in den 2000er Jahren) auf Platz 11 (Stand 2026) ab. Neben verpassten Reformen liegt dies auch an den im Rahmen der Kommunalrechtsnovelle beschlossenen Einschränkungen: Die von der Landesregierung im vergangenen Jahr beschlossenen Änderungen, wonach Bürgerbegehren zu großen Infrastrukturprojekten nicht mehr möglich sind, haben die Regeln für Bürgerbegehren und -entscheide in Hessen weiter verschlechtert. Dadurch werden die Stimmen von Bürgerinnen und Bürgern immer weniger gehört. Dieser demokratische Rückschritt fällt obendrein in eine Zeit, in der das Vertrauen in demokratische Institutionen und Verfahren ohnehin unter enormem Druck steht.

Deshalb möchten wir die Überarbeitung dieses wichtigen Gesetzentwurfs unter Berücksichtigung der direkten Demokratie als wichtige Säule für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an unserer Demokratie anregen.

B Konkrete Stellungnahme mit Ergänzungsvorschlägen

1. Streichung des Kostendeckungsvorschlags bei Bürgerbegehren

Der Kostendeckungsvorschlag ist eine rechtliche Anforderung bei Bürgerbegehren in Hessen. Er verpflichtet die Initiatoren einen "nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren" Finanzierungsvorschlag vorzulegen, sofern das Begehren Kosten verursacht (§ 8b Abs. 3 Satz 2 HGO). Die Kombination aus hohen Anforderungen und einer strengen Rechtsprechung sorgt dafür, dass zahlreiche Bürgerbegehren in Hessen an dieser Hürde scheitern.

Hinzu kommt, dass die begehrenden Bürger oft keinen Zugang zu allen Haushaltsdaten haben, welche sie für einen zulässigen Kostendeckungsvorschlag benötigen. Hier werden Aufgaben, welche normalerweise die Ressourcen und Expertise von professionellen Verwaltungen erfordern, ohne einen nachvollziehbaren Grund an die Bürger ausgelagert. Zwar soll der Kostendeckungsvorschlag bei den Bürgern ein Bewusstsein für die finanzielle Tragweite eines Bürgerbegehrens schaffen, jedoch wird dieser Aspekt in der Phase des Bürgerentscheids ohnehin ausführlich thematisiert.

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.

Zwei Bundesländer – Bayern und Hamburg – verlangen keinen Kostendeckungsvorschlag, in Thüringen gibt es eine Soll-Vorschrift. In diesen drei Ländern mit insgesamt mehr als 2.300 Bürgerentscheiden wurden keine negativen Erfahrungen gemacht. Rheinland-Pfalz geht einen eigenen Weg: Dort ist keine Kostenschätzung durch die Initiatoren erforderlich; stattdessen

veröffentlicht die Gemeindeverwaltung eine Kostenschätzung erst im Vorfeld des Bürgerentscheids (§ 17a Abs. 6 GemO RLP).

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 § 26 Absatz 2 Satz 5 und Satz 6 der Gemeindeordnung NRW heißt es:

„Sie [die Verwaltung; Anm. H. L.] teilt den Vertretungsberechtigten in Textform eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mit. Die Kostenschätzung der Verwaltung ist bei der Sammlung der Unterschriften nach Absatz 4 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.

2. Die Wiederzulassung von Bürgerbegehren in allen Phasen der Bauleitplanung

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 vorgegebenen 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:

Der Bereich der Bauleitplanung wurde grundsätzlich in den Negativkatalog des § 8b Abs. 2 HGO aufgenommen – mit nur einer einzigen Ausnahme im Zusammenhang mit dem Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 BauGB.

In dem frühen Stadium des Aufstellungsbeschlusses sind jedoch lediglich die grundsätzliche Konzeption und Eckdaten eines Projekts bekannt. Konkrete Informationen, welche für eine fundierte Meinungsbildung notwendig sind, liegen zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor.

Bürgerbegehren haben in dieser Phase erhebliche Probleme bei der Mobilisierung, weil sie wie im „luftleeren Raum“ agieren müssen, da ein konkreter Bebauungsplanentwurf noch nicht existiert. Die Beschränkung auf den Aufstellungsbeschluss hat zur Folge, dass die Bevölkerung lediglich über das „Ob“ eines Projekts entscheiden kann, nicht aber über das „Wie“ seiner Umsetzung. Änderungen oder negative Entwicklungen im weiteren Verlauf der Bauleitplanung lassen sich somit nicht mehr korrigieren.

Diese Einschränkungen wurden mit der Kommunalrechtsnovelle 2025 noch weiter verschärft:

„(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

5a *Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung, mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses, und sonstige Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens, eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind,*“ (§ 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO)

Die Einschränkung der Jahre 2011 und 2025 wurden beschlossen, ohne die hessische Praxis in den Jahren zuvor – die keinerlei negative Erfahrungen aufweist – zu berücksichtigen. Die Begründung der hessischen Landesregierung, wonach Bürgerbegehren Infrastrukturprojekte grundsätzlich verzögern, wurde nie belegt. Die langjährige Erfahrung von Mehr Demokratie e. V. zeigt demgegenüber, dass frühzeitige Bürgerbeteiligung Planungsverfahren nicht verzögert, sondern beschleunigt – weil Konflikte früh sichtbar werden, Kompromisse gefunden werden können und kostspielige Klagen im Nachgang ausbleiben.

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 vor 2011 und somit die Streichung des § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO (Ausschluss großer Teile der Bauleitplanung).

3. Senkung des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden

Mündet ein Bürgerbegehren erfolgreich im Bürgerentscheid, greift das Zustimmungsquorum: Hier müssen in Hessen, gestaffelt nach Gemeindegröße, 15 bis 25 Prozent der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger dem Bürgerentscheid zustimmen, bevor ihn die Gemeinde umsetzen muss.

Hessen kennt leider zahlreiche Beispiele für „unecht gescheiterte“ Bürgerentscheide, die zwar die Mehrheit der Abstimmenden erreichten, aber nicht die geforderte Mindest-Stimmenzahl. In Hessen scheiterte ca. jeder vierte Bürgerentscheid (47 von 207) „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 10-20 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 Prozent-Zustimmungsquorum nur schwer zu erreichen, da die Abstimmungsbeteiligung mit zunehmender Gemeindegröße (wie bei Wahlen auch) sinkt.

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.

Auf dem Weg zu einer Abschaffung von Zustimmungsquoren ist es ein richtiger Schritt, das Zustimmungsquorum abzusenken. So kennt bspw. Thüringen ebenfalls eine Staffelung der Quoren nach Gemeindegröße, die jedoch deutlich unterhalb der hessischen Regelung liegt: Nach § 23 Abs. 1 ThürEBBG beträgt das Zustimmungsquorum in Gemeinden bis 10.000 Bürgerinnen und Bürgern 20 Prozent, bis 50.000 Bürgerinnen und Bürgern 15 Prozent und in Gemeinden über 50.000 Bürgerinnen und Bürgern lediglich 10 Prozent.

In Hessen hingegen trifft das höchste Quorum von 25 Prozent auf 409 der 421 Gemeinden zu – also auf 97,1 Prozent aller hessischen Kommunen. Nur die zwölf bevölkerungsreichsten Städte profitieren von den abgesenkten Schwellen von 20 Prozent bzw. 15 Prozent. De facto gilt das 25-Prozent-Quorum damit als Regelfall, was Bürgerentscheide in Hessen im bundesweiten Vergleich besonders voraussetzungsreich macht. Mehr Demokratie e. V. empfiehlt daher, sich an der thüringischen Regelung zu orientieren und die Zustimmungsquoren in Hessen entsprechend abzusenken.

4. Senkung des Unterschriftenquorums bei Bürgerbegehren

Ein ähnliches Problem besteht beim Unterschriftenquorum. Bevor sich die Gemeindevertretung mit einem Bürgerbegehren befasst, muss es von drei bis zehn Prozent der Wahlberechtigten unterzeichnet worden sein – gestaffelt nach Gemeindegröße. Das höchste Quorum von zehn Prozent gilt für alle Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern und betrifft damit 409 der 421 hessischen Gemeinden, also 97,1 Prozent.

Aus Sicht von Mehr Demokratie e. V. ist diese Hürde zu hoch angesetzt. Erfahrungen aus Bundesländern mit bürgerfreundlicheren Regelungen belegen: Ein niedrigeres Unterschriftenquorum stärkt die Bürgerbeteiligung, führt aber keineswegs zu einer Flutung der Kommunen mit Bürgerbegehren. Aktuell findet in hessischen Gemeinden im Durchschnitt lediglich alle 25 Jahre ein Bürgerbegehren statt – ein Beleg dafür, dass die Sorge vor einer Überlastung der Verwaltung empirisch nicht gedeckt ist.

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. 47.000 Einwohnern zehn Prozent Unterschriften erforderlich. Bei ca. 34.000 Wahlberechtigten sind dies etwa 3.400 Unterschriften. Im benachbarten Bad Homburg mit ca. 57.000 Einwohnern sind für ein Bürgerbegehren fünf Prozent erforderlich. Dies sind bei etwa 40.000 Wahlberechtigten etwa 2.000 Unterschriften und damit deutlich weniger als in Oberursel.

Mehr Demokratie e. V. empfiehlt daher, das Unterschriftenquorum für kleine Gemeinden auf sieben Prozent abzusenken und sich dabei an der bewährten Regelung in Baden-Württemberg zu orientieren. Nach § 21 Abs. 3 Satz 6 GemO BW muss ein Bürgerbegehren von mindestens sieben Prozent der Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 20.000 Bürgerinnen und Bürgern. Diese Deckelung ist besonders klug: Sie stellt sicher, dass das Quorum in großen Städten nicht zu einer schier unüberwindbaren absoluten Hürde wird, und schützt gleichzeitig vor einem Missbrauch des Instruments in kleinen Gemeinden.

5. Die Einführung von Bürgerbegehren 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.

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 (Artikel 12a LKrO Bayern) und Schleswig-Holstein (§ 16f KrO Schleswig-Holstein). Bei der Gestaltung der Unterschriftenquoren und Zustimmungsquoren ist die große Einwohnerzahl von Landkreisen entsprechend zu berücksichtigen.

6. 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 2.300 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.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Henrik Lenzgen
Mitglied des Landesvorstands
Mehr Demokratie e. V. Hessen