



Gesetzentwurf

der Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“

Vertrauenspersonen:

Claudine Nierth

Rolf Sörensen

Tilmann Schade

Stellvertreter:

Sven Krumbeck

Micha Bund

Manfred Schinkel

—

Entwurf eines Gesetzes für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Art. 1 Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 17. Dezember 2010 (GVOBl. Schl.-H. S. 789), wird wie folgt geändert:

1. In § 16 g Abs. 1 Satz 1 werden die Wörter „von zwei Dritteln“ gestrichen. Satz 2 entfällt.
2. In § 16 g Abs. 2 werden hinter „Eigenbetriebe“ die Wörter „ausgenommen der Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer“ eingefügt und in Ziffer 3 die Wörter „sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte“ gestrichen. Die Ziffern 5 und 6 entfallen. Die bisherigen Ziffern 7, 8 und 9 werden zu den Ziffern 5, 6 und 7.
3. § 16 g Abs. 3 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Bürgerinnen und Bürger können sich durch die Kommunalaufsicht insbesondere hinsichtlich der formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.“
4. § 16 Abs. 3 Satz 3 entfällt. Die bisherigen Sätze 4 und 5 werden zu den Sätzen 3 und 4.
5. § 16 g Abs. 3 Satz 3 (neu) erhält folgende Fassung:

„Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten.“
6. § 16 g Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„Das Bürgerbegehren muss in Gemeinden

 - bis zu 10 000 Einwohnern von mindestens 10 %,
 - bis zu 20 000 Einwohnern von mindestens 9 %,
 - bis zu 30 000 Einwohnern von mindestens 8 %,
 - bis zu 50 000 Einwohnern von mindestens 7 %,
 - bis zu 100 000 Einwohnern von mindestens 6 %,
 - mit mehr als 100 000 Einwohnern von mindestens 5 %

der Stimmberechtigten innerhalb von zwölf Monaten unterschrieben sein.“
7. § 16 g Abs. 5 Satz 4 erhält folgende Fassung: „Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Gemeindevertretung zu erläutern.“

Als Satz 5 wird neu eingefügt: „Die Gemeindevertretung kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.“

8. In § 16 g Abs. 6 Satz 1 werden die Worte „Antragstellenden des Bürgerentscheids“ durch „Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens“ ersetzt.

Neue Sätze 2, 3 und 4 mit folgender Fassung werden eingefügt: „Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt; bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu hören. Eine Verlängerung der Frist auf sechs Monate kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens beschlossen werden.“

9. § 16 g Abs. 7 Satz 1 erhält folgende Fassung: „Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde.“

10. § 16 g Abs. 7 Satz 3 erhält folgende Fassung: „Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat die Gemeindevertretung eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid).“

Neue Sätze 4 und 5 mit folgender Fassung werden eingefügt: „Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.“

11. In § 16 g Abs. 8 Satz 1 wird das Wort „endgültigen“ gestrichen. Satz 2 entfällt.

12. In § 16 g wird ein neuer Absatz 9 mit folgendem Wortlaut eingefügt:

„Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können in einem Ortsteil durchgeführt werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für welche der Ortsbeirat zuständig ist. Die Absätze 1 bis 8 gelten entsprechend mit der Maßgabe, dass das Bürgerbegehren von im Ortsteil wohnenden Bürgern unterzeichnet sein muss, bei einem Bürgerentscheid nur die im Ortsteil wohnenden Bürger stimmberechtigt sind und der Ortsbeirat an die Stelle des Rates tritt.“

Art. 2 Änderung der Kreisordnung

Die Kreisordnung für Schleswig-Holstein vom 28. Februar 2003 (GVObI. Schl.-H. S. 94), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. September 2009 (GVObI. Schl.-H. S. 572), wird wie folgt geändert:

-
1. In § 16 f Abs. 1 Satz 1 werden die Wörter „von zwei Dritteln“ gestrichen. Satz 2 entfällt.
 2. In § 16 f Abs. 2 werden in Ziffer 3 die Wörter „sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte“ gestrichen. Die Ziffer 5 entfällt. Die bisherigen Ziffern 6, 7 und 8 werden zu den Ziffern 5, 6 und 7.
 3. § 16 f Abs. 3 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Bürgerinnen und Bürger können sich durch das Innenministerium insbesondere hinsichtlich der formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.“
 4. § 16 f Abs. 3 Satz 3 entfällt. Die bisherigen Sätze 4 und 5 werden zu den Sätzen 3 und 4.
 5. § 16 f Abs. 3 Satz 3 (neu) erhält folgende Fassung:

„Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten.“
 6. § 16 f Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„Das Bürgerbegehren muss von mindestens 5 % der Stimmberechtigten innerhalb von zwölf Monaten unterschrieben sein.“
 7. § 16 f Abs. 5 Satz 4 erhält folgende Fassung:

„Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag im Kreistag zu erläutern.“

Als Satz 5 wird neu eingefügt: „Der Kreistag kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.“
 8. In § 16 f Abs. 6 werden die Worte „Antragstellenden des Bürgerentscheids“ durch „Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens“ ersetzt. Neue Sätze 2, 3 und 4 mit folgender Fassung werden eingefügt: „Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen des Kreistags und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt; bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu hören. Eine Verlängerung der Frist auf sechs Monate kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens beschlossen werden.“
 9. § 16 f Abs. 7 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde.“

10. § 16 f Abs. 7 Satz 3 erhält folgende Fassung:

„Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Kreistag eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.“

11. In § 16 f Abs. 8 Satz 1 wird das Wort „endgültigen“ gestrichen. Satz 2 entfällt.

Artikel 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Im Jahre 1990 wurde der § 16 g in die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein und der § 16 f in die Kreisordnung für Schleswig-Holstein eingefügt, um die Entscheidungsstrukturen auf kommunaler Ebene zu erweitern. Zusätzlich zur Wahl der Gemeindevertretung und des Kreistages wurde ein zweiter Weg der demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger ermöglicht: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Dadurch konnten die Menschen vor Ort über Sachthemen unmittelbar abstimmen. Damals dem Bundestrend voraus, haben sich die diesbezüglichen Regelungen in Schleswig-Holstein mittlerweile als deutlich reformbedürftig erwiesen, wie bei der Analyse der bisherigen direktdemokratischen Praxis deutlich wurde. Insgesamt existieren auch nach der Reform im Jahr 2000, als das Zustimmungsquorum von 25 % auf 20 % gesenkt und die Frist für kassatorische Bürgerbegehren (= Begehren, die sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richten) von 4 auf 6 Wochen ausgedehnt wurde, immer noch erhebliche Einschränkungen der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Gesetzgebung. Hier setzt dieser Gesetzentwurf an und möchte die Vorschriften in Schleswig-Holstein (wieder) zu den bundesweit progressivsten Regelungen kommunaler Direktdemokratie machen.

Um die Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger zu erweitern und Frustration gegenüber demokratischen Verfahren zu verringern, sollen bestehende Hürden abgebaut bzw. auf ein sinnvolles Maß reduziert werden. Im Ländervergleich und durch eine wissenschaftliche Analyse der Praxis in Schleswig-Holsteins Kommunen (Bürgerbegehrensbericht des Mehr Demokratie e.V., abrufbar unter http://s.mehr-demokratie.de/sh_buergerbegehren.html) hat sich vor allem an folgenden Punkten Handlungsbedarf ergeben:

- Staffelung der Unterschriftenquorenhöhe nach Gemeindegröße, um die Ungleichbehandlung bevölkerungsreicherer Gemeinden infolge unverhältnismäßig hoher absoluter Zahlen an zu sammelnden Unterschriften durch das starre prozentuale Quorum von 10 % zu verringern: Das bisherige Quorum von 10 % für alle Gemeinden bis zu einer Einwohnerzahl von 10 000 (dies wären 1061 der 1116 Gemeinden Schleswig-Holsteins) bleibt bestehen, während die Quoren der 55 größeren Gemeinden nach Einwohnerzahl bis auf 5 % herunter gestaffelt werden. Für die Kreise wird eine einheitliche Senkung des Quorums von 10 % auf 5 % geregelt.
- Abschaffung der Zustimmungsquoren, um Frustration und Demokratieverdrossenheit infolge ungültiger Bürgerentscheide zu vermeiden (wenn ein Thema mehrheitlich entschieden wird, diese Mehrheit aber das Quorum nicht erreicht und somit scheitert): Auch hier muss – wie im Parlament – das Prinzip gelten, dass in einer demokratischen Abstimmung die Mehrheit der an der Sachfrage Interessierten durch einfache Mehrheit über diese Frage entscheidet. Durch Zustimmungsquoren wirken jedoch oftmals nicht abgegebene Stimmen effektiv als Nein-Stimmen, ohne dass die entsprechenden Bürgerinnen und Bürger sich auch wirklich dafür entschieden haben.
- Verbesserung der Beratungsmöglichkeiten, um die Unzulässigkeitsquote zu verringern. Durch das Angebot und die Bewerbung der kostenlosen

Beratung im Vorfeld eines Bürgerbegehrens ließe sich die Unzulässigkeitsquote erheblich senken. Damit ließe sich nicht nur der durch die Durchführung ohnehin unzulässiger Bürgerbegehren anfallende Bürokratieaufwand reduzieren, sondern auch einer Frustration der Bürgerinnen und Bürger vorbeugen.

- Reduzierung des Themenausschlusskataloges, um nach 20 Jahren erfolgreicher Praxis direkter Demokratie in Schleswig-Holstein unberechtigte Vorbehalte und Misstrauen gegenüber dem kommunalen Souverän aufzugeben: Es hat sich deutlich gezeigt, dass die Instrumente der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene eine verantwortungsvoll genutzte Bereicherung der repräsentativen Demokratie darstellen, die nicht länger nur auf ausgewählte Themenbereiche beschränkt sein darf.

Die Änderungen verfolgen den Zweck, die Demokratie in Schleswig-Holsteins Kommunen insgesamt zu stärken. Dem Gesetz liegt ein Verständnis der Gleichrangigkeit von Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger auf der einen und der Gemeindevertretungen auf der anderen Seite zugrunde. Durch die Verbesserung der direkten Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf demokratische Verfahren in ihrer Gemeinde bzw. in ihrem Landkreis wird die Rolle der Gemeinde- bzw. Kreisvertretung nicht geschwächt, sondern vielmehr gestärkt werden. Die Erfahrung direkter Wirksamkeit kommunaler Demokratie und die Möglichkeit, die Entscheidungen vor Ort selbst anzustoßen und zu beeinflussen, werden zu einer Belebung der kommunalen Demokratie insgesamt und damit zu einer verstärkten Wahrnehmung der Arbeit der Gemeindevertretungen führen.

B. Begründung im Einzelnen

Zu Artikel 1 (Änderung der Gemeindeordnung)

Zu Nummer 1:

Bürgerentscheide, die durch die Gemeindevertretung initiiert werden, sollen in Zukunft schon mit einer einfachen Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter angeordnet werden können und nicht erst mit einer Zweidrittelmehrheit. Durch das Entfallen des Satzes 2 wird die bisherige, ohnehin nicht abschließende Aufzählung von wichtigen Selbstverwaltungsaufgaben gestrichen, über die ein Bürgerentscheid stattfinden darf.

Zu Nummer 2, § 16 g Abs. 2 Ziffer 3:

Der Themenausschluss bei haushalts- und finanzwirksamen Bürgerbegehren wird reduziert. Zukünftig sind auch Bürgerentscheide über Abgaben und Entgelte zulässig. Die Haushaltssatzung als solche soll auch weiterhin kein zulässiger Gegenstand eines Bürgerentscheids sein, allerdings werden Bürgerentscheide über die Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer zugelassen.

Bürgerinnen und Bürger sollten auch über die Höhe von Hundesteuern, die Höhe von Gebühren und Beiträgen (z. B. Kindergärten oder Schwimmbäder) und bei Erschließungs- und Entwässerungskosten entscheiden können. In Bayern ist dies seit 1995

möglich, ohne dass es zu schädlichen Konsequenzen für die Gemeindehaushalte gekommen ist.

Zu Nummer 2, § 16 g Abs. 2 Ziffer 5:

Auch die Hauptsatzung soll für Bürgerentscheide zugänglich sein. Teilweise werden in der Hauptsatzung wichtige Fragen wie z. B. die Bildung von Ortsbeiräten geregelt.

Zu Nummer 2, § 16 g Abs. 2 Ziffer 6:

Bürgerentscheide zur Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen werden wie schon in Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zugelassen. Das Interesse an direkten Bürgerbefragungen zu bedeutsamen Infrastrukturmaßnahmen, wie etwa Bauprojekten, ist groß. Es gibt auch keine rechtliche Notwendigkeit, einen solchen Ausschluss vorzusehen. Das Baugesetzbuch schließt keineswegs Bürgerentscheide zur Bauleitplanung grundsätzlich aus. Die Rechtsprechung definiert den Rahmen, innerhalb dessen Bürgerentscheide zulässig sind, folgendermaßen: Abwägungen und Beteiligungsverfahren sind durch Bürgerentscheide nicht zu ersetzen, sehr wohl aber Grundsatzentscheidungen, z. B. ob ein Bebauungsplan für ein neues Wohngebiet aufgestellt werden soll oder nicht.

Zu Nummer 3:

Die Wiederholungssperre des § 16 g (3) Satz 2, wonach Bürgerbegehren zu Gegenständen, über die innerhalb der letzten zwei Jahre ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens stattgefunden hat, unzulässig sind, wird gestrichen. Ständige Bürgerbegehren zum gleichen Gegenstand sind nach den Erfahrungen in anderen Bundesländern nicht zu erwarten.

Mit dem neuen Satz 2 wird ein Beratungsrecht für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens eingeführt. Ein ähnliches Beratungsrecht gibt es bereits für Volksinitiativen in Schleswig-Holstein (§ 5 Volksabstimmungsgesetz). Eine Beratung kann dazu beitragen, die Anzahl unzulässiger Bürgerbegehren sowie späterer Verwaltungsgerichtsprozesse zu reduzieren. Zuständig für die Beratung ist die Kommunalaufsicht. Dadurch sollen Interessenkonflikte innerhalb des betroffenen Gemeindeverbandes vermieden werden.

Zu Nummer 4:

Die 6-Wochen-Frist für das Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse wird gestrichen. In Bayern, Berlin und Hamburg wird ebenfalls auf eine solche Frist verzichtet. Größere kommunale Projekte werden in der Regel in mehreren Stufen beschlossen. Durch Anknüpfung an einen länger zurückliegenden Beschluss der Gemeindevertretung kann in solchen Fällen eine Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens herbeigeführt werden. Häufig wird diese Regelung auch auf schon Jahre zurückliegende Grundsatzbeschlüsse bezogen und das Bürgerbegehren auf diese Weise für unzulässig erklärt.

Zu Nummer 5:

Mit dieser Regelung wird der Kostendeckungsvorschlag abgeschafft. An dieser Hürde scheitern in der Praxis zahlreiche Bürgerbegehren. Der Kostendeckungsvorschlag überfordert ehrenamtlich arbeitende Bürgerinitiativen, verlagert demokratisch zu beurteilende Fragen auf Rechtsaufsichtsbehörden und Gerichte und ist zudem noch unverbindlich, denn der Gemeinderat ist nicht gezwungen, dem Vorschlag der Bürger zur Kostendeckung zu folgen. Bayern, Berlin und Hamburg verzichten auf einen Kostendeckungsvorschlag. Nachteilige Effekte für kommunale Haushalte sind nicht bekannt.

Zu Nummer 6:

Hiermit wird in Anlehnung an die entsprechenden Regelungen in Nordrhein-Westfalen und Bayern eine Staffelung des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren eingeführt. Mit zunehmender Gemeindegröße wird die Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren schwieriger, da die Unterschriftensammlung aufgrund der höheren absoluten Zahlen in größeren Städten aufwändiger ist als in kleinen Gemeinden. Es ist beispielsweise sehr viel einfacher in Glückstadt 934 Unterschriften zu sammeln (= 10 % der 9339 Stimmberechtigten), als in Kiel 18 898 Unterschriften (= 10 % der 188 971 Stimmberechtigten). Durch eine Staffelung der Anzahl der zu sammelnden Unterschriften nach Gemeindegröße haben auch Bürger größerer Städte in der Praxis ähnlich faire Chancen ein Bürgerbegehren zu initiieren, wie Bürger kleinerer Gemeinden.

Mit dieser Regelung wird außerdem eine einheitliche Frist von 12 Monaten für die Sammlung der Unterschriften für ein Bürgerbegehren eingeführt.

Zu Nummer 7, § 16 g (5) Satz 4:

Mit dem neuen Satz 4 wird eine Innovation in die Gemeindeordnung eingeführt. Die Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens erhalten das Recht, ihr Bürgerbegehren in der Gemeindevertretung vorzustellen. Dadurch ist zu erwarten, dass es zu einer Kommunikation zwischen Gemeindevertretern und Bürgern kommt und auch die Kompromissfindung erleichtert wird. Voraussetzung dafür ist ein für zulässig erklärtes Bürgerbegehren. Weitere Details des Anhörungsrechts der Vertretungsberechtigten werden nicht gesetzlich normiert und können von den Gemeinden selbst festgelegt werden.

Die Bindungswirkung von Gemeinderatsbeschlüssen, mit denen ein Bürgerbegehren unverändert oder in einer von den Vertretungsberechtigten gebilligten Form übernommen wird, entfällt (siehe auch Ziffer 12).

Zu Nummer 7, § 16 g (5) Satz 5:

Hiermit wird klargestellt, dass die Gemeindevertretung das Recht hat, dem Bürgerbegehren eine eigene Vorlage beim Bürgerentscheid entgegenzustellen. Eine solche Möglichkeit erhöht die Flexibilität des Verfahrens und vergrößert die Auswahl für die Bürgerinnen und Bürger. Das Abstimmungsverfahren richtet sich nach § 16 g (7) Sätze 3 bis 5.

Zu Nummer 8:

Die Änderung in Satz 1 ist lediglich redaktionell. Mit dem neuen Satz 2 wird eine Pflicht der Gemeinde zur Versendung einer Abstimmungsinformation geregelt, in der Abstimmungsgegenstand sowie die Auffassungen der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens und der Gemeindevertretung zu gleichen Teilen darzulegen sind. Mit einer solchen Information soll eine rationale Entscheidungsgrundlage für die Stimmberechtigten geschaffen werden. Mit dem neuen Satz 3 wird erstmals eine Maximalfrist für die Durchführung von Bürgerentscheiden von drei Monaten eingeführt. Bisher müssen Bürgerentscheide nach § 10 (1) Satz 1 Landesverordnung zur Durchführung der Gemeinde-, der Kreis- und der Amtsordnung unverzüglich durchgeführt werden. Eine längere Frist gewährleistet, dass es genügend Zeit zur Diskussion und für eventuelle Kompromissverhandlungen gibt. Im Spannungsfeld zwischen der Ermöglichung einer öffentlichen Debatte und einer zu langen Verzögerung des Bürgerentscheids ist eine Frist von drei Monaten angemessen. Eine weitere Neuerung ist, dass die Vertretungsberechtigten bei der Terminfestsetzung zu hören sind. Damit soll auf eine möglichst einvernehmliche Festlegung des Abstimmungstermins zwischen Gemeindeorganen und Initiatoren des Bürgerbegehrens hingewirkt werden. Im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten kann die Frist nach dem neuen Satz 4 von der Gemeindevertretung auf insgesamt sechs Monate verlängert werden. Dadurch kann außergewöhnlichen Umständen (z. B. Zusammenlegung von Abstimmungs- und Wahlterminen, Abstimmungen in Ferienzeiten) Rechnung getragen werden.

Zu Nummer 9:

Bisher ist ein Bürgerentscheid nur dann angenommen, wenn ihm neben der Mehrheit der Abstimmenden mindestens 20 % der Stimmberechtigten zugestimmt haben. In Zukunft soll die Mehrheit der Abstimmenden genügen. Zustimmungsquoren bei Bürger- und Volksentscheiden sind eine sachwidrige Hürde, an der zahlreiche Initiativen scheitern (bislang etwa 14 % der Bürgerentscheide in Schleswig-Holstein). Im Unterschied zu Wahlen betreffen und interessieren Sachfragen in der Regel nur einen Teil der Bevölkerung. Wie viele Vorgänge belegen, spekulieren Gegner eines Bürgerbegehrens, also die Vertreter und Anhänger der Mehrheit im Rat, häufig auf das Scheitern an dieser Hürde und neigen deshalb dazu, sowohl die Diskussion als auch die Abstimmung zu boykottieren. Der Sinn des Verfahrens, das öffentliche Ringen um die beste Lösung, erfüllt sich nicht.

Zu Nummer 10:

Hiermit wird die Stichfrage bei mehreren Bürgerentscheiden zum gleichen Gegenstand eingeführt. Ein solcher Fall kann eintreten, wenn die Gemeindevertretung einem Bürgerbegehren eine eigene Vorlage gegenüberstellt oder falls es zwei Bürgerbegehren zum gleichen Gegenstand gibt. In einem solchen Fall ist es sinnvoll, dass die Stimmberechtigten zunächst bei allen Vorlagen mit Ja oder Nein abstimmen können. Dadurch ist es aber möglich, dass mehrere Vorlagen die Mehrheit der Stimmen bekommen. Die löst die Frage aus, welche Vorlage Geltung haben soll. Diese Problematik wird durch die Stichfrage gelöst, bei der sich die Stimmberechtigten für eine der Vorlagen entscheiden müssen. Die Stichfrage ist integriert, d. h. sie wird im sel-

ben Abstimmungsgang durchgeführt und nicht wie z. B. bei Stichwahlen in zwei Wahlgängen. Bayern und Hamburg kennen bereits die Stichfrage bei mehreren Bürgerentscheiden zum gleichen Gegenstand. Auch in Rheinland-Pfalz ist die Stichfrage im Rahmen der Kommunalverfassungsreform im September 2010 eingeführt worden.

Zu Nummer 11:

Mit der Streichung des Wortes „endgültigen“ wird auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in anderen Bundesländern (z. B. OVG Saarland 1A 3/08 v. 12.06.2008) reagiert. Danach müssen Bürgerbegehren darauf gerichtet sein, eine abschließende Entscheidung an Stelle der Gemeindevertretung zu treffen. Dies schließt entscheidungsvorbereitende Beschlüsse oder Teilentscheidungen zu einem konkreten Sachverhalt aus. Damit werden die Bürgerinnen und Bürger gegenüber ihren kommunalen Vertretern benachteiligt. Der Gemeinderat ist keineswegs dazu verpflichtet, mit jedem seiner Beschlüsse immer eine abschließende Regelung zu treffen. Durch die Streichung von § 16 g (8) Satz 2 wird die zweijährige Bindungsfrist für Bürgerentscheide abgeschafft. Eine solche Bindungsfrist engt den Handlungsspielraum der Gemeindevertretungen zu stark ein und wird häufig als eine Art Verfallsdatum für den Bürgerentscheid missverstanden. Mit dem Verzicht auf die Bindungswirkung wird außerdem möglichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Streichung des Zustimmungsquorums (Nummer 10) Rechnung getragen, die der Bayrische Verfassungsgerichtshof 1997 und 2000 gegen die Kombination aus quorenlosem Bürgerentscheid und dreijähriger Bindungswirkung erhoben hat.

Zu Nummer 12:

Mit dieser Änderung werden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Ortsteilen eingeführt. Voraussetzung ist, dass die Gemeinde einen Ortsteil sowie einen Ortsbeirat gebildet hat und es sich um eine Angelegenheit handelt, für die der Ortsbeirat zuständig ist. Dabei muss es sich nicht zwingend um Entscheidungskompetenzen handeln. Auch bloße Stellungnahmen oder Anträge an die Gemeindevertretung nach § 47 c Abs. 1 Satz 2 GemO sind erfasst.

Zu Artikel 2 (Änderung der Kreisordnung)

Nummer 1:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 1.

Nummer 2:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 2.

Nummer 3:

Die Beratung auf Kreisebene findet durch das Innenministerium statt. Siehe ansonsten die Begründung zu Artikel 1 Nr. 3.

Nummer 4:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 4.

Nummer 5:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 5.

Nummer 6:

Im Unterschied zur Änderung der Gemeindeordnung bietet sich bei den Kreisen kein gestaffeltes Unterschriftenquorum an, da es nicht so große Unterschiede in Bezug auf die Einwohnerzahlen zwischen den Kreisen gibt. Ansonsten siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 6.

Nummer 7:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 7.

Nummer 8:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 8.

Nummer 9:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 9.

Nummer 10:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 10.

Nummer 11:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 11.

Zu Artikel 3:

Diese Vorschrift enthält die übliche Inkrafttretensregelung.