

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Frau Vorsitzende Barbara Ostmeier
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/647

per Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Unser Zeichen: 10.44.50/10.44.51 zi-sk
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 15.01.2013

Entwurf eines Gesetzes für Bürgerbeteiligung und vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung) LT-Drs. 18/310

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Frau Ostmeier,

der Städteverband Schleswig-Holstein und der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag bedanken sich für die Gelegenheit, zu dem oben angeführten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Vorbemerkung:

Aufgrund der Fristsetzung für das Beteiligungsverfahren der kommunalen Landesverbände ist festzuhalten, dass aufgrund der Kürze der Zeit über den Jahreswechsel eine intensive Auseinandersetzung mit dem Regelungsgehalt des Gesetzentwurfs, der insbesondere die Mitglieder Gemeinde-, Stadtvertretungen und Kreistage betrifft, kaum möglich war und insoweit die verbandsinterne Willensbildung nur in eingeschränktem Maße erfolgen konnte. Dies gilt insbesondere für die Neuregelung des Bereiches Bürgerbegehren/Bürgerentscheid.

Dies voraus geschickt nehmen wir zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

1. Artikel 1 – Änderungen der §§ 16 a – 16 f GO

Mit der Neuregelung wird im Wesentlichen der bis zum 12.04.2012 bestehende Rechtszustand wiederhergestellt. Der Städteverband Schleswig-Holstein und der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag begrüßen diesen Teil des Gesetzentwurfs, weil dadurch auch das Bedürfnis entfällt, dass alle kommunalen Gebietskörperschaften innerhalb der Übergangsfrist eigene Bürgerbeteiligungssatzungen erlassen müssten, die zu einem erheblichen bürokratischen und finanziellen Mehraufwand führen würden. Insoweit geht diese Rechtsänderung auch auf einen Wunsch aus dem Bereich der kommunalen Landesverbände zurück.

Im Bereich des § 16 c GO (Einwohnerfragestunde) soll die Altersbeschränkung bei der Einwohnerfragestunde entfallen, um auch Kindern die Möglichkeit zu geben, in die Entscheidungsprozesse eingebunden zu werden. Angesichts der besonderen spezialgesetzlichen Regelung in § 47 f GO ist zu berücksichtigen, dass das bestehende Recht bereits privilegierte Beteiligungsformen für Kinder und Jugendliche vorsieht. Angesichts des Zeitpunkts der Sitzungen in den kommunalen Vertretungen muss auch in die Überlegungen einbezogen werden, dass für viele Kinder eine Teilnahme in den Abendstunden nicht in Betracht kommen wird. Der Städteverband Schleswig-Holstein und der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag gehen davon aus, dass der Wegfall der Altersbeschränkung keinen Einfluss auf die Festlegung des Sitzungsbeginns haben wird, denn mit Rücksicht auf die Teilnahmepflicht berufstätigen Mitglieder der kommunalen Vertretungen und der berufstätigen Einwohnerinnen und Einwohner wird der Sitzungsbeginn weiterhin regelmäßig am späten Nachmittag oder in den frühen Abendstunden liegen.

2. Artikel 1 – Änderungen des § 16 g GO (Bürgerbegehren/ Bürgerentscheid)

Kernstück des Gesetzentwurfs ist eine Änderung des § 16 c GO Bürgerbegehren, Bürgerentscheid. Der Gesetzentwurf enthält unter anderem folgende Änderungen:

- o Entfallen der qualifizierten Mehrheit für die Beschlussfassung der Stadtvertretung über den Bürgerentscheid
- o Keine Beschränkung des Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids auf wichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten
- o Änderung des Negativkatalogs (d.h. ein Bürgerentscheid findet nicht statt über):

„...Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung, ...“

- o Verzicht auf eine Einreichungspflicht (bisher muss ein Bürgerbegehren innerhalb von sechs Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses oder der Entscheidung eingereicht sein)
- o Wegfall der Erforderlichkeit eines Kostendeckungsvorschlags
- o Absenkung der Quoren

	Begehren	Entscheid
- bis 8.000 Einwohner von	10 %	20 %
- bis 45.000 Einwohner von	7,5 %	15 %
- bis 150.000 Einwohner von	5 %	10 %
- über 150.000 Einwohner von	4 %	8 %
- o Pflicht zur Stichfrage bei widersprechenden Bürgerentscheiden
- o Zulässigkeit von „Mehrfachbürgerbegehren“.

Aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein und des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages gibt es zum geltenden Recht keinen grundsätzlichen Änderungsbedarf. Das Instrument des Bürgerentscheids führt dazu, dass die repräsentative Verantwortung im Ergebnis ersetzt wird. Das Instrument der direkten Demokratie soll das grundsätzliche System der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene ergänzen, aber nicht ersetzen. Es muss deshalb eine Balance gefunden werden, mit der sich die bürgerschaftliche Mitwirkung auf kommunaler Ebene nicht allein auf den Wahlakt und Möglichkeiten der §§ 16 a bis 16 f beschränkt, sondern eine echte Mitentscheidungsmöglichkeit der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner ermöglicht wird. Gleichzeitig muss aber die grundsätzliche Systemscheidung des Grundgesetzes und der Landesverfassung respektiert werden, die für die Städte und Gemeinden den Grundsatz der repräsentativen Demokratie festschreibt. Insofern wird die Ausweitung des Instruments Bürgerbegehren/Bürgerentscheid kritisch bewertet, zumal angesichts der niedrigen Quoren das Instrument im Einzelfall dazu dienen kann, Partikularinteressen ohne Allgemeinwohlbindung durchzusetzen und damit im Spannungsfeld zur Bereitschaft, im Sinne der Allgemeinwohlverpflichtung sich kommunalpolitisch zu engagieren, demotivierend wirkt.

Unbeschadet der Feststellung, dass der Städteverband Schleswig-Holstein und der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag keinen Änderungsbedarf sehen und deshalb die Neuregelung ablehnen, geben wir inhaltlich zu den Einzeländerungen folgende Hinweise:

a) Entfallen einer qualifizierten Mehrheit (2/3 der gesetzlichen Zahl) für die Beschlussfassung der Gemeindevertretung über die Durchführung eines Bürgerentscheids, Abs. 1

Die Gemeindeordnung sieht an verschiedenen Stellen qualifizierte Mehrheiten für eine Beschlussfassung vor (vgl. z.B. § 34 Erweiterung Tagesordnung; § 35 Nichtöffentlichkeit usw.). Die Bedeutung des Beschlusses zur Durchführung eines Bürgerentscheids durch die kommunale Vertretungskörperschaft rechtfertigt eine qualifizierte Mehrheit. Die Verlagerung der

eigenen Entscheidungskompetenz auf die Bürgerinnen und Bürger sollte sich auf eine breite Mehrheit in der Gemeindevertretung stützen. Es sollte nicht möglich sein, dass eine einfache kommunalpolitische Mehrheit gegen den Willen der weiteren Mitglieder der Vertretung einen Bürgerentscheid herbeiführen kann, weil durch die Entscheidung zur Durchführung eines Bürgerentscheids die Rechte der anderen Mandatsträger insoweit entwertet werden, dass sie als gewählte Volksvertreter über einen Sachbeschluss nicht mehr abstimmen dürfen. Zudem sollte für den aus der Vertretung heraus eingeleiteten Bürgerentscheid ein hohes Maß an Akzeptanz innerhalb der Vertretung erzielt werden, damit eben nicht der Eindruck entstehen kann, dass ggf. eine knappe Mehrheit es in der Hand hat, allen anderen Mitgliedern das Stimmrecht zu entziehen. Zudem sichert eine qualifizierte Mehrheit auch die Ergänzungsfunktion des Bürgerentscheids.

b) Wegfall der Beschränkung auf wichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten

Die Beschränkung des Gegenstands von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf wichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten dient dem Zweck, direktdemokratische Instrumente nicht auf kommunale Alltagsfragen zu erstrecken. Ungeeignet und unverhältnismäßig wäre es, die Bürgerinnen und Bürger – insbesondere bei abgesenkten Quoren – zu unbedeutenden Entscheidungen der kommunalen Selbstverwaltung zur Abstimmung aufzurufen. Insoweit erweist sich das Korrektiv des unbestimmten Rechtsbegriffs „wichtig“ weiterhin als notwendig. Die Rechtsprechung hat insoweit hinreichende Kriterien zur näheren Definition des unbestimmten Rechtsbegriffs „wichtig“ entwickelt, die eine sachgerechte Anwendung der Vorschrift ermöglicht.

c) Änderung des Negativkatalogs („... Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung...), Abs. 2

Die Änderung des Negativkatalogs wird mit Nachdruck abgelehnt. Fragen der Stadt- und Gemeindeentwicklung, namentlich der Planungshoheit, sind nur in sehr eingeschränktem Umfang dem Instrument eines Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids zugänglich. Zu Recht hat das geltende Recht Abwägungsprozesse der Planungshoheit als Bestandteil des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und Kernbereichs der kommunalpolitischen Diskussion über die Gemeinde-/Stadtentwicklung vom Bürgerbegehren/Bürgerentscheid ausgenommen. Insoweit sollte auf die Erfahrungen des Bundeslandes Baden-Württemberg zurückgegriffen werden, das noch weit vor der Implementierung direktdemokratischer Instrumente in den Kommunalverfassungen in den 1990'er Jahren, seit dem 01.04.1956 das Instrument des Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids kennt. Nach rund 50 Jahren Erfahrungen unter Einbeziehung bauleitplanerischer Entscheidungen hat sich das Land Baden-Württemberg im Jahr 2005 nach einer intensiven Diskussion dazu entschieden, die Bauleitplanung in dem Negativkatalog zu verankern und zwar mit folgender Begründung (vgl. LT-Drs. 13/4385, S. 18):

„Neu aufgenommen in den Negativkatalog und somit ausgenommen von einem Bürgerentscheid werden Bauleitpläne sowie die örtlichen Bauvorschriften nach der Landesbauordnung für das Land Baden-Württemberg. Entscheidungen in diesen Bereichen erfordern vielschichtige Abwägungsprozesse. Diese Abwägungen sollen dem Gemeinderat als Hauptorgan vorbehalten werden und nicht auf eine „Ja-Nein-Fragestellung“, die zwingend Gegenstand des Bürgerentscheids sein müsste, reduziert werden.“

(Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Auch in Schleswig-Holstein sollte die geltende Rechtslage beibehalten werden. Dabei geht es ausdrücklich nicht um den Ausschluss bürgerschaftlicher Mitwirkung an bauleitplanerischen Entscheidungsprozessen. Allein das Instrument des Bürgerentscheids erweist sich als ungeeignet. In vielen Städten und Gemeinden sind gerade in der Bauleitplanung über die gesetzlichen Rechte hinaus seit Jahren neue Formen der Bürgerbeteiligung in Fragen der Stadtentwicklung und Bauleitplanung durchgeführt worden. Die kommunale Planungspraxis greift immer wieder auf Beteiligungsformen wie Zukunftswerkstätten oder der Zukunftskonferenzen, Planungszellen, Workshops, Planungswerkstätten, Arbeitskreise oder Konsensuskonferenzen zurück. Hinzu treten kooperative Wettbewerbsverfahren, öffentliche Hearings, Einwohnerversammlungen und die Beachtung des § 47 f Gemeindeordnung, wonach die Gemeinde bei Planung und Vorhaben, die die Interessen von Kinder und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise zu beteiligen sind. Zudem widmen sich die Kommunen in Streitfällen auch dem Thema der Mediation. Bei allen diesen Beteiligungsformen geht auch darum, nach Möglichkeit alle Aspekte von Planungsentscheidungen im Sinne eines Für und Widers zu erfassen, zu werten und unterschiedliche Interessen im Wege des Kompromisses in Einklang und Ausgleich zu bringen. Die Reduktion solcher Prozesse auf Ja- oder Nein Entscheidungen erweist sich wie bereits ausgeführt als nicht sachgerecht.

Ergänzend ist zu diesem Punkt des Gesetzentwurfs darauf hinzuweisen, dass ein Aufstellungsbeschluss nur im Falle des Erlasses einer Veränderungssperre (§ 14 BauGB), die Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB) und die Entscheidung über die Zulässigkeit von Bauvorhaben während der Planaufstellung (§ 33 Abs. 1 BauGB) erforderlich ist, ansonsten formal- und verfahrensrechtlich nicht (siehe auch Erlass des Innenministeriums zum Verfahren bei Aufstellung von Bauleitplänen und Satzungen nach dem BauGB, Ziffer 2.2). Mit Ausnahme einer Veränderungssperre ist also die Aufstellung eines Bauleitplanes auch ohne Aufstellungsbeschluss möglich. Ein Aufstellungsbeschluss dokumentiert letztendlich nur nach außen die Absicht der Gemeinde, einen Bauleitplan aufzustellen, zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben.

Es ergibt daher keinen Sinn, den Aufstellungsbeschluss als Ausnahme des Negativkataloges zu nennen.

Eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB sollte darüber hinaus auch nicht indirekt durch einen Aufstellungsbeschluss für einen Bauleitplan einem Bürgerbegehren bzw. einem Bürgerentscheid unterworfen werden, weil es hier grundsätzlich um öffentliche Belange in Verbindung mit Vorhaben Dritter handelt (siehe auch § 15 BauGB), die befürchten lassen, dass die Durchführung der Planung unmöglich gemacht oder erschwert wird. Hier könnte eine negative Entwicklung durch entsprechende Plansicherung dann nicht mehr verhindert werden.

Nach § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Es steht nicht im Belieben der Gemeinden, ob und wann sie einen Bauleitplan aufstellt. Näheres hierzu unter Ziffer 1.4 des o. g. Erlasses.

Das sowohl fachliche als auch rechtliche Erfordernis zur Aufstellung eines Bauleitplanes (bzw. dessen Aufstellungsbeschluss) entzieht sich somit einem Bürgerbegehren bzw. einem Bürgerentscheid - genau so, wie die weiteren öffentlich-rechtlichen Verfahrensschritte einem Bürgerbegehren/Bürgerentscheid entzogen sind.

Des Weiteren sei die kritische Frage erlaubt, inwieweit die anderen städtebauliche Satzungen des BauGB (z.B. Innenbereichssatzungen, Außenbereichssatzungen, Sanierungssatzungen, Erhaltungssatzungen, etc.) durch das beabsichtigte Gesetz behandelt werden sollen. Auch diese sollten - vergleichbar mit Bebauungsplänen bzw. Bauleitplänen - in den Negativkatalog übernommen werden, da hier die öffentlich-rechtlichen Verfahrensschritte als auch die städtebaulichen Intentionen vergleichbar mit denen von Bauleitplänen sind.

d) Verzicht auf eine Einreichungsfrist (6 Wochen) bei kassatorischem Bürgerbegehren, Abs. 3

Der Wegfall der Frist erweist sich ebenfalls als nicht sachgerecht, weil die Rechtssicherheit und Bestandskraft von Sachbeschlüssen für das kommunale Verwaltungshandeln von erheblicher Bedeutung ist. Insoweit bedarf es der gesetzlichen Bestimmung eines Zeitpunkts, ab dem ein Beschluss der Gemeindevertretung nicht mehr Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein und durch die Verwaltung vollzogen werden kann. Vielfach werden in Ausführung von Sachbeschlüssen Rechte Dritter begründet (z.B. Auftragsvergaben). Bisher konnte bei politisch umstrittenen Themen sowohl auf Seite der Verwaltung als auch auf der Seite Dritter (z.B. Vertragspartner der Gemeinde) abgeschätzt werden, ab wann ein Beschluss der Gemeindevertretung nicht mehr Gegenstand eines kassatorischen Bürgerbegehrens werden kann. Dies wäre zukünftig nicht mehr möglich. Die fehlende Bestandskraft führt damit zu erheblichen Problemen bezüglich der Rechts- und Planungssicherheit. Darüber hinaus ist auch aus Sicht der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter es notwendig, Gewissheit darüber zu erhalten, ab wann eine Beschlussfassung bestandskräftig wird.

e) Wegfall der Erforderlichkeit eines Kostendeckungsvorschlags, Abs. 3

Die Verlagerung der Erstellung der Kostenübersicht auf die Verwaltung verursacht Mehraufwand in den Kommunalverwaltungen, der durch das Land auszugleichen ist. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, warum ein Bürgerbegehren keinen Kostendeckungsvorschlag enthalten muss. Insoweit können auch die direktdemokratischen Rechte nicht losgelöst von der Finanzlage der Gebietskörperschaft wahrgenommen werden. Angesichts der Anforderungen, die an den Kostendeckungsvorschlag bisher gestellt werden, erweist es sich als nicht unverhältnismäßig, von den Initiatoren eines Bürgerbegehrens eine Vorstellung über die Kostendeckung zu fordern.

f) Absenkung der Quoren, Abs. 4, 7

Das derzeitige Unterstützungsquorum von 10 % der Stimmberechtigten sowie das 20 %-ige Beteiligungsquorum sichert unseres Erachtens ein hinreichendes Legitimationsniveau der Entscheidung durch die Bürgerinnen und Bürger. Bei Sachbeschlüssen durch die Vertretung, die im Regelfall mit relativer Mehrheit gefasst werden, ist angesichts der Wahlbeteiligungen bei Kommunalwahlen immer noch sichergestellt, dass bei jeder Entscheidung rd. 25 % des Wählerwillens repräsentiert wird. Ein Zwang zur Differenzierung nach Größenklassen lässt sich rechtlich nicht begründen, vielmehr ergeben sich bei der verhältnismäßig starken Differenzierung auf Grundlage des Gesetzentwurfs Bedenken hinsichtlich der Ungleichbehandlung zwischen den Gruppengrößen.

g) Stichentscheid bei sich widersprechenden Bürgerentscheiden, Abs. 7

Die Pflicht der Gemeindevertretung, bei sich widersprechenden Bürgerentscheiden eine Stichfrage zu formulieren, ist neu und begründet ausgleichspflichtigen Mehraufwand in den Kommunalverwaltungen.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der zusätzlichen Stichfrage ergeben sich noch offene Fragestellungen. Dies gilt auch für die Pflicht zur Formulierung der Stichfrage. Das Recht, ggf. auch eine vermittelnde Stichfrage formulieren zu dürfen, erweist sich als sachgerecht, die Pflicht hingegen erscheint angesichts der kaum vorhersehbaren Fallkonstellationen als problematisch.

Im letzten Satz der Vorschrift kommt es unseres Erachtens nicht auf die Stimmgleichheit an, sondern eher auf die Fallkonstellation, dass alle Bürgerentscheide für sich eine Stimmmehrheit erreicht haben und in diesem Fall der Bürgerentscheid mit der höchsten Stimmzahl zum Zuge kommen soll.

h) Zulässigkeit von Mehrfachbürgerbegehren, Abs. 8

Bisher kann ein Bürgerentscheid nur durch einen Bürgerentscheid, der durch die Vertretung mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wurde, wieder abgeändert werden. Zukünftig soll es auch möglich sein, einen Bürgerentscheid durch einen weiteren Bürgerentscheid, der durch ein Bürgerbegehren initiiert wird, abzuändern. Auf die Einräumung dieser Möglichkeit sollte im Interesse der Rechts- und Planungssicherheit verzichtet werden. Die Wirkung des Bürgerentscheids als Beschluss veranlasst die Verwaltung, den Beschluss zu vollziehen. Auch insoweit ist dem Interesse der Bevölkerung ebenso wie dem Interesse Dritter in den Bestand von direkt demokratisch legitimierten Entscheidungen Vorrang vor der Korrektur durch mehrfach aufeinanderfolgende Entscheidungen einzuräumen. Insoweit sollte es bei dem geltenden Recht verbleiben.

Mit freundlichen Grüßen



Jochen von Allwörden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Städteverband Schleswig-Holstein



Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag