

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/668

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag v Reventlouallee 6 v 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Frau Barbara Ostmeier
Postfach 7121

Auskunft erteilt:

Jan-Christian Erps

Durchwahl

0431/570050-11

24171 Kiel

Vorab per Mail:
innenausschuss@landtag.ltsh.de

Ihr Schreiben vom, Az.:

Unser Schreiben vom,
(bitte unbedingt angeben)
010.12 E/Sch

Az.: Kiel,

18.01.2013

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

Sehr geehrte Frau Ostmeier,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 15.01.2013 ist Ihnen eine Stellungnahme des Städteverbandes Schleswig-Holstein und des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages zugegangen, die zu dem oben angeführten Gesetzentwurf ausführlich Stellung genommen haben. **Dieser Stellungnahme schließen wir uns weitgehend an.** Ergänzend dazu nehmen wir wie folgt Stellung:

Die in Artikel 1 Nr. 1 zur Änderung des § 16 g. der Gemeindeordnung beabsichtigte Beratungspflicht der Bürger durch die Kommunalaufsichtsbehörde (KAB) widerspricht unseres Erachtens der Gesetzessystematik, nach der die Kommunalaufsicht als staatliche Aufsicht – nicht – die Bürgerinnen und Bürger, sondern ausschließlich die Gemeinden intern rechtlich beraten und unterstützen darf, während für die Durchsetzung subjektiver Rechtspositionen dem Bürger aufgrund des Prinzips der Gewaltenteilung nur der Weg vor die Gerichte offensteht.

Die Einführung einer Bürgerbeteiligung durch staatliche Aufsichtsbehörden durchbräche dieses Prinzip und würde dazu führen, dass die Kontrollfunktion nur noch eingeschränkt wahrgenommen werden könnte. Gerade in Streitfällen innerhalb einer Gemeinde könnten die in eine Bürgerberatung einfließenden eigenen Vorstellungen der kommunalen Aufsichtsbehörde die gemeindliche Handlungsfähigkeit in erheblichem Maße einschränken, wobei der Gemeinde zudem gleichzeitig die für sie gesetzliche Beratungsinstanz verlorenginge, da diese die ihr bislang zukommende Aufgabe der Prüfung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens nicht mehr objektiv wahrnehmen könnte.

In der Praxis dürfen die Antragsteller mit der Pflicht zur Beratung „insbesondere hinsichtlich der formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzung eines Bürgerbegehrens“ die Erwartung verbinden, mit Hilfe der KAB im Vorwege eine Garantie für die Zulässigkeit des Begehrens zu erlangen: Die KAB hätte die Vertreter eines Bürgerbegehrens also bei der Formulierung des Begehrens in der Weise zu unterstützen, dass das Begehren für zulässig zu erklären wäre. Sodann müsste die KAB über die Zulässigkeit des quasi selbst (mit-) erarbeiteten Vorschlags entscheiden. Dass auch nach der Gesetzesbegründung verfolgte Ziel der Vermeidung eines Interessenkonfliktes wird daher – nicht – erreicht, sondern

- 2 -

lediglich (auf die Ebene der Kommunalaufsicht) verlagert. Der Grundsatz, dass beratende Behörde und „Genehmigungsbehörde“ möglichst – nicht – identisch sein sollten, findet beispielsweise im Volksabstimmungsgesetz angemessene Berücksichtigung, da nach den dortigen Vorschriften das Innenministerium die Beratung vornimmt, der Landtag jedoch über die Zulässigkeit entscheidet. Aus den genannten Gründen sollte von der Idee einer gesetzlichen Beratungspflicht durch die Kommunalaufsichtsbehörden Abstand genommen werden.

Ein weiteres Problem des Gesetzentwurfes wird in der nicht mehr enthaltenen 6-Wochen-Frist in **§ 16 g. Abs. 3 GO** gesehen, wenn sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss einer Vertretung (kassatorisches Bürgerbegehren) richtet. Damit fehlt eine Rechtssicherheit, die nicht nur für die Gemeinden, sondern ggf. auch für Dritte - z.B. Investoren - in ihren weiteren Planungen hinderlich sein könnte. Darüber hinaus könnten bereits Verpflichtungen gegenüber Dritten eingegangen oder erhebliche Investitionen getätigt worden sein, wenn ein Beschluss erst Monate später durch ein Bürgerbegehren hinterfragt werden könnte. Eine Frist verhilft zu Klarheit, ob ein Beschluss vollzogen werden kann oder rückgängig zu machen ist. Als Kompromiss könnte eine Verlängerung der bisherigen 6-Wochen-Frist angedacht werden.

§ 16 g. Abs. 5 Satz 1 GO des Entwurfes sieht dem gegenüber eine 6-Wochen-Frist vor, innerhalb der die Kommunalaufsichtsbehörde über die Zulässigkeit entscheiden soll. Eine Rechtsfolge bei Verstreichen der Frist ist dem Entwurf jedoch nicht zu entnehmen. Es stellt sich daher die Frage, ob bei einem Verstreichen der Frist bei einem Betroffenen eine vermeintliche Rechtssicherheit entstehen könnte, die einen Haftungsanspruch gegenüber der Kommunalaufsichtsbehörde nach sich ziehen kann. Die bisherige 6-Wochen-Frist hat vor Allem zur Rechtssicherheit von gefassten Beschlüssen der Gemeindevertretung und Kreistage beigetragen. Durch den Wegfall wäre es künftig möglich, nach längerer Zeit einen Beschluss der Vertretung aufzuheben.

Kritisch wird zudem der vorgesehene Wegfall des Kostendeckungsvorschlags gemäß § 16 g. Abs.3 GO, bzw. 16 f. Abs. 5 KrO gesehen. Eine Gemeindevertretung bzw. ein Kreistag haben sich im Rahmen der Haushaltsplanung gemäß §§ 75 ff GO mit der Sicherung der Einnahmesituation zur Deckung der Ausgabeansätze zu beschäftigen. Wenn im Rahmen eines Bürgerbegehrens die Entscheidungsgewalt auf die Abstimmungsberechtigten verlagert wird, ist es meines Erachtens unerlässlich, dass sich die Initiatoren wie eine gewählte Vertretung mit der Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme beschäftigen, damit die Auswirkungen dargestellt und vor allem verstanden werden. Mit der aktuellen Regelung sollen Sachentscheidungen gefördert und „Bauchentscheidungen“ vermieden werden.

Zudem wird durch die Kostendarstellung durch die Verwaltung diese zusätzlich belastet, so dass neue Ausgaben für die Kreise und Gemeinden entstehen können. Hier stellt sich unmittelbar die Frage der Konnexität: Wie will der Gesetzgeber diese zusätzlichen Ausgaben ausgleichen?

Erhebliche Bedenken werden seitens der Kreise gegen die geplante Regelung in § 16 g Abs.6 Satz 2 GO, bzw. § 16 f. Abs.6 Satz 2 KrO hinsichtlich der Übermittlung der Standpunkte im Zusammenhang mit der Abstimmungsbenachrichtigung gesehen. Sollte der Gesetzgeber tatsächlich diese Vorschrift durchsetzen, würden ganz erhebliche zusätzliche Kosten entstehen. Dies möge folgendes Beispiel belegen:

In einem Kreis mit 160.000 abstimmungsberechtigten Personen wird diese Vorschrift auf Grund eines bevorstehenden Bürgerentscheides umgesetzt. Es entstehen Portokosten in Höhe von 1,45 Euro pro Versandeinheit auf Grund des Gewichts der auf Papier dargestellten Standpunkte des Kreises und der Bürgerinitiative. Somit würden allein an Portokosten 232.000,00 Euro zzgl. Kopier- und Arbeitskosten entstehen. Zurzeit wäre die Standpunktdarlegung durch das gewählte Bekanntmachungsmedium (z.B. Internet) rechtmäßig. Spätestens an dieser Stelle ist der Gesetzgeber hinsichtlich eines

Kostenausgleiches zugunsten der Gemeinde und Kreise gefordert. Die Kreise weisen ergänzend darauf hin, dass die §§ 16 Abs.7 Sätze 3 in Verbindung mit § 16 g. Abs. 5 letzter Satz GO, bzw. 16 f. Abs. 7 Sätze 3 in Verbindung mit § 16 f Abs. 5 letzter Satz KrO unverständlich, bzw. sehr kompliziert verfasst worden sind und es insofern an der notwendigen Normenklarheit fehlt. Um ein Verständnis zu erreichen, müsste der Gesetzgeber unseres Erachtens diesen Text anhand eines Beispiels erläutern.

Schließlich ist festzustellen, dass das Ehrenamt in einer nicht hinnehmbaren Weise durch die Bürgerentscheidsfähigkeit der Bauleitplanung geschwächt wird und dies zu einem weiteren Absinken der Bereitschaft zur Übernahme eines Ehrenamtes (z.B. Bürgermeister/in) führen könnte. Die künftige grundsätzliche Bürgerentscheidsfähigkeit gemäß § 16 g. Abs. 2 Ziffer 6 GO der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen wird daher kritisch gesehen, da dies gerade im ländlichen Bereich zu einer deutlichen Zunahme von Bürgerentscheiden führen könnte, die erhebliche Kosten verursachen können. Auf Grund der zahlreichen Erfahrungen in den Kreisen ist das Interesse der Bürgerschaft gerade im Rahmen von Bauleitplänen groß, einen Bürgerentscheid herbeizuführen. Deshalb kann es gerade in kleinen Gemeinden – z.B. beim Bau von Ferkelmastanlagen, Biogasanlagen, Windenergieanlagen .pp – zu erheblichen Interessenkollisionen kommen. Insbesondere in den kleineren Gemeinden wird es erkennbar immer schwieriger, genügend Personen zu finden, die bereit sind, sich in die Gemeindevertretung wählen zu lassen, bzw. den Bürgermeister/innenposten zu übernehmen.

Von daher kann dem Appell der beiden Schwesterverbände in ihrem Schreiben vom 15.01.2013 nur ausdrücklich zugestimmt werden, das Instrument des Bürgerentscheides nicht derart zu verändern, 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.

Mit freundlichen Grüßen

(Jan-Christian Erps)
-Gf. Vorstandsmitglied-