

BUND Schleswig-Holstein, Lorentzendam 16, 24103 Kiel

An Herrn Jan Kürschner,
Vorsitzender des Innen- und
Rechtsausschusses

innenausschuss@landtag.ltsh.de

Landesverband
Schleswig-Holstein e.V.

Fon 0431 66060-0
Fax 0431 66060-33

info@bund-sh.de
www.bund-sh.de

Ole Eggers
Landesgeschäftsführer
ole.eggers@bund-sh.de
Fon: 0178-635 07 19
23. Januar 2023

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/654

**Betreff: Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Innen- und
Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines
Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften Drucksache 20/377**

Moin Herr Kürschner, sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zur Änderung der kommunalrechtlichen Vorschriften. Gerne erläutern wir unsere Einwendungen auch im Rahmen einer nachfolgenden mündlichen Anhörung.

Diese Stellungnahme geht ausschließlich auf die geplante Veränderung der Gesetzgebung zu Bürgerbegehren in Artikel 1 Nummer 1 (Gemeindeordnung) und in Artikel 2 Nummer 1 (Kreisordnung) des Gesetzentwurfes Drucksache 20/377 ein.

Im Allgemeinen

Die vorgeschlagenen Änderungen der Gemeinde- und Kreisordnung sind nach Ansicht des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Schleswig-Holstein e.V. (BUND SH) nicht begründet und führen zu deutlichen Verschlechterungen der Beteiligung der Bürger*innen in den Kommunen. Dem BUND SH ist nicht verständlich, warum die Landesregierung Schleswig-Holstein im Ranking der Beteiligungsmöglichkeiten für seine Bürger*innen bundesweit zurückfallen möchte. Der bundesweite Trend bei den bürgerlichen Beteiligungsmöglichkeiten geht zu mehr Verfahrenserleichterung. Gerade haben die unterschiedlichen Koalitionen in NRW und Niedersachsen erhebliche Erleichterungen von Bürgerbegehren in ihre Koalitionsverträge geschrieben. Es ist nicht zu verstehen, dass in Schleswig-Holstein nun eine Anpassung nach „unten“ erfolgen soll.

Artikel 2 Absatz 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein sagt: „Das Volk bekundet seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen. Es handelt durch seine gewählten Vertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie durch Abstimmungen.“

Die Artikel 1 Nr. 1 und Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfes DS 20/377 schränken den Umfang und die Reichweite des verfassungsrechtlich festgelegten Grundrechts auf Abstimmungen und somit die Möglichkeiten der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Teilnahme am politischen Prozess deutlich und teilweise grundsätzlich ein. Bei einer Umsetzung wird die Durchführung von Bürgerbegehren erheblich erschwert und, sofern sie die Bauleitplanung insbesondere in kleineren Gemeinden betrifft, faktisch weitgehend unmöglich gemacht.

● Hausanschrift:
Lorentzendam 16
D-24103 Kiel

Spendenkonto:
Förde Sparkasse
IBAN: DE33 2105 0170 0092 0060 06
SWIFT-BIC: NOLADE 21 KIE

Geschäftskonto:
Förde Sparkasse
IBAN: DE35 2105 0170 0092 0030 60
SWIFT-BIC: NOLADE 21 KIE

Vereinsregister:
Kiel VR 2794 KI
Steuernummer:
20/290/75910

Der BUND ist anerkannter Naturschutzverein nach § 63 Bundesnaturschutzgesetz. Spenden sind steuerabzugsfähig. Erbschaften und Vermächnisse an den BUND sind von der Erbschaftssteuer befreit. Sprechen Sie uns an, wir informieren Sie gerne.

In den 1.106 Gemeinden Schleswig-Holsteins wurden in den letzten Jahren durchschnittlich etwa 22 Bürgerbegehren pro Jahr eingeleitet. Von diesen Begehren kamen nur etwas mehr als die Hälfte bis zum Bürgerentscheid, weil man sich oft bereits im Vorfeld einigte, der Antrag vom Gemeinderat übernommen wurde oder weil das Begehren unzulässig war. Das bisherige Verfahren hat somit zu einer politischen Konsenskultur und Deeskalation in den Kommunen geführt. Wenn allerdings Interessenskonflikte zu Widerständen führen, dann sind Bürgerbegehren ein hilfreiches Rechtsmittel für die Gemeinden, weil sie Konflikte rechtssicher kanalisieren und so zur Klärung und Planungssicherheit beitragen.

Von den tatsächlich zur Abstimmung geführten Bürgerbegehren gingen übrigens nur etwa 60 Prozent im Sinne der Initiatoren aus. Insgesamt führte demgemäß nur ein Drittel der Initiativen der Bürger*innen dazu, dass die Gemeinderatsmehrheit überstimmt wurde. Durchschnittlich acht erfolgreich gegen Gemeinderatsbeschlüsse geführte Begehren landesweit können kein ernsthaftes Argument für zu viele Bürgerbegehren darstellen. Wo hier die parlamentarische Demokratie unangemessen überfordert wird, ist nicht ersichtlich.

Das angeführte Ziel, die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, wird dadurch lediglich in wenigen Fällen erreicht, da die Hürden für eine schnelle Umsetzung von politischen Beschlüssen in der Regel an anderen Stellen innerhalb der Verwaltungsprozesse zu suchen und zu finden sind. Demgegenüber zeigt die Erfahrung, dass die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung beste Planungsbeschleunigung ist. Durch Bürgerräte oder durch Einwohnerversammlungen können Bürger*innen frühzeitig an Planungsvorhaben beteiligt werden. Von der Kompetenz aller Bürger*innen profitiert eine verbesserte Planung und sie verhindert Frust und Protest und damit überhaupt das Entstehen von Widerständen. So erzielte die von der Landesregierung eingesetzte Bürgerbeteiligung beim Bau der Stromtrassen für Erneuerbare Energien in Schleswig-Holstein eine in Jahren zu messende Verkürzung.

In Schleswig-Holstein wurden in den letzten fünf Jahren insgesamt nur vergleichsweise wenige Bürgerbegehren zur Energiewende eingereicht. Das lag sicher auch daran, dass die Akzeptanz der Klimaschutzpolitik durch die Bevölkerung in Schleswig-Holstein deutlich höher ist als in anderen Bundesländern. Hier zeigt sich der Erfolg einer von der Politik proaktiv betriebenen, frühzeitigen und ernsthaft auf Augenhöhe durchgeführten öffentlichen Beteiligung.

Bürgerbegehren wie zuletzt das Klimabegehren in Flensburg, das einstimmig von allen Fraktion im Rat übernommen wurde, unterstützen die Politik sogar bei der Einleitung notwendiger Maßnahmen zum Klimaschutz in Städten und Gemeinden.

Die neuen Regelungen werden insbesondere dazu führen, dass Bürgerbegehren gegen eine erfahrungsgemäß überwiegend einstimmig gefasste Entscheidung des Gemeinderates bei Bauleitplanungen nicht mehr möglich sind. Berechtigten Beteiligungsinteressen von Bürgerinnen und Bürgern wird durch die geplanten Änderungen ein Riegel vorgeschoben und demokratische Verfahren werden beschränkt.

Dies zieht aus unserer Sicht Politikverdrossenheit und in deren Folge das Erstarken populistischer Kräfte nach sich. Zudem fürchten wir ein Schwinden demokratischer Legitimation, wenn sich Bürger*innen von der Beteiligung an demokratischen Verfahren abwenden aus dem Gefühl heraus, dass ihre Beteiligung ohnehin nicht gewollt ist und lediglich „stört“. Das führt letztlich zu einer Steigerung der Zahl der Nichtwähler und damit zu einem weiteren Schwinden demokratischer Legitimation.

Der BUND SH hatte schon die Neufassung der heutigen Gesetzgebung aus dem Jahr 2013 begleitet und damals deren bürgerfreundliche Ausgestaltung grundsätzlich begrüßt. Allerdings sah der BUND SH auch in dem damaligen aktuellen und heute gültigen Stand folgenden Verbesserungsbedarf:

- Die aktuell obligatorische Kostenschätzung als Voraussetzung für das Sammeln von Unterschriften für ein Begehren seitens der Verwaltung erfordert nicht selten mehr als ein halbes Jahr, manchmal sogar bis zu einem Jahr Zeit. Bei der Vielzahl von vorherigen Einigungen und Erledigungen (s.o.), wäre es sinnvoll, diesen Verfahrensschritt erst im Rahmen der gemeindlichen Stellungnahme nach der Vorlage der erforderlichen Unterschriften zu erstellen. Damit würde die Rechtssicherheit der Beschlüsse schneller hergestellt und in der Folge auch die Verfahren erheblich beschleunigt.

- Die bestehenden Einschränkungen des Bürgerbegehrens zur Bauleitplanung sollten beseitigt werden. Aktuell sind sie nur in der Phase zu einem Aufstellungsbeschluss möglich. Der ist aber selten umstritten und erfolgt meistens mit großen politischen Mehrheiten. Die eigentliche Diskussion beginnt in der Regel anschließend mit der Vorlage einer konkreten vorhabenbezogenen Bauleitplanung. Die Möglichkeit, auch in diesem Verfahrensschritt eingreifen zu können, führt zur Vermeidung vieler langwieriger Normenkontrollanträgen und damit zur Verfahrensbeschleunigung. Bürgerbegehren haben dagegen regelhaft eine Befriedungsfunktion und können schnell zu Ergebnissen führen.

Im Einzelnen:

Geplante Zweidrittelregelung in der Bauleitplanung (§16g.2.6 GO)

Die geplante Zweidrittelregelung wird in der Praxis die weit überwiegende Zahl der Bürgerbegehren zur Bauleitplanung unzulässig machen. Nach unseren Auswertungen der schleswig-holsteinischen Bürgerbegehren aus den letzten vier Jahre betrafen 52 Prozent der Verfahren (45 von 87 Bürgerbegehren und Ratsreferenden) die Bauleitplanung. Insbesondere in kleineren Kommunen wird die Aufstellung der Bebauungspläne meist einstimmig oder doch mit großer Mehrheit von den ehrenamtlichen Vertreter*innen der Gemeinde- und Stadtvertretungen beschlossen. Ihnen geht es meist darum, eine bauliche Entwicklung ihrer Kommune zu ermöglichen. Diese Frage wird jedoch von betroffenen Bürger*innen häufig anders bewertet, da bei ihnen andere Aspekte wie etwa Lebensqualität und örtlicher Zusammenhalt im Vordergrund stehen. Die vorgeschlagene Regelung wird wegen der üblichen Mehrheitsverhältnisse in den Kommunalvertretungen also dazu führen, dass in vielen Fällen gegen die Aufstellung eines B-Plans überhaupt keine Bürgerbegehren mehr zulässig wären. Dies bedeutet eine erhebliche Verschlechterung der bürgerlichen Beteiligungsrechte gerade in den kleinen Kommunen, was zu Frustration und Unzufriedenheit mit der kommunalen Politik, zu einer geringeren Bereitschaft an der weiteren Beteiligung an dem lokalen Politikgeschehen sowie zu einer Spaltung in den Kommunen führen wird. Die Beteiligungen an den Kommunalwahlen lagen im vergangenen Jahrzehnt regelmäßig unter 50 Prozent und sind heute schon so gering, dass ihre politische Legitimität in Frage zu stellen. Eine Verringerung der Beteiligungsmöglichkeiten zwischen Wahlen wird diese Wahlmüdigkeit weiter verstärken.

Geplante Dreijahresfrist für Korrekturbegehren (§16g.3.2 und analog 16f.3.2 KO)

Die geplante Unzulässigkeit von Bürgerbegehren, die innerhalb von drei Jahren das gleiche Thema betreffen, wird zu einer rechtlichen Lücke von einem Jahr führen. Die Kommunalvertretung kann aktuell ein erfolgreiches Begehren nach zwei Jahren aufheben und dann innerhalb eines Jahres Fakten schaffen. Wenn die Bürger dagegen nicht erneut ein Bürgerbegehren starten können, bedeutet dies das Aus für eine aktive Beteiligung der Bürger*innen. Dies führt zu Recht zu einer als unfair empfundenen Behandlung mit gehörigem Empörungspotenzial.

Diese Regelung kann zudem für die Kommunen sogar hinderlich sein. Heute kann ein Bürgerentscheid auf Antrag der Kommunalvertretung jederzeit wiederholt und korrigiert werden kann, wenn es gute Gründe dafür gibt. Künftig könnte ein Bürgerentscheid innerhalb der schon bestehenden Sperrfrist von zwei Jahren für ändernde Beschlüsse überhaupt nicht mehr behandelt werden, selbst wenn die Faktenlage sich völlig geändert hat oder ein guter Kompromiss in der Kommune gefunden wurde.

3-Monatsfrist für kassatorische Bürgerbegehren (§16g.3.3 und analog 16f.3.3 KO)

Die 3-Monatsfrist wird Bürgerbegehren gegen Gemeinde- und Stadtratsbeschlüsse weitgehend unmöglich machen. Wenn die Unterschriften bereits nach 3 Monaten eingereicht werden müssen, bleibt nach der Bildung der Initiative, Formulierung und Einreichung und der Erstellung der

Kostenschätzung der Gemeinde keine oder kaum noch Zeit für das Sammeln von Unterschriften. Allein die Kostenschätzung dauert nicht selten länger als ein halbes Jahr.

Wenn das Landesparlament solch einer Regelung zustimmt, müsste also zumindest die Dreimonatsfrist um wenigstens die Zeit, die die Kommune für die Kostenschätzung benötigt, verlängert werden. Ansonsten wären die meisten der zukünftigen Bürgerbegehren schon allein aufgrund der Verschleppung durch administrative Aufgaben unzulässig.

Anhebung der Zahl der zu sammelnden Unterschriften (§16g.4 und analog 16f.4 KO)

Die heutigen Quoren für die Anzahl der zu sammelnden Unterschriften basieren auf den Erfahrungen, dass das Sammeln von Unterschriften und die Beteiligung an Bürgerbegehren in den Städten und Landkreisen allein aufgrund der benötigten Quantität schwieriger ist als in den Dörfern und Kleinstädten. An den bisherigen Regelungen gab es bislang keine Kritik – sie haben sich durchweg bewährt.

Dem BUND SH fehlt eine sachliche Begründung, warum die Zahl der zu sammelnden Unterschriften insbesondere für die Städte Neumünster, Flensburg und Norderstedt um 33 Prozent (von 6% auf 8% Einwohneranteil) und in den Landkreisen sowie in Kiel und Lübeck um 25 Prozent (von 4% auf 5% Einwohneranteil) angehoben werden soll. In keiner der genannten Kommunen gab es eine außergewöhnliche Anzahl von Bürgerbegehren, die hierfür einen Anlass bieten könnte.

Verlängerung der Zeit bis zur Zulässigkeitsklärung (§16g.5 GO und analog 16f.5 KO)

Die geplante Verlängerung der Frist für die Zulässigkeitsentscheidung durch die Kommunalaufsicht von 6 Wochen auf 2 Monate ist empirisch sinnvoll, jedoch nur dann akzeptabel, wenn sichergestellt wird, dass in der Zwischenzeit keine Fakten durch die Gemeinde bzw. Kreise geschaffen werden können. Deswegen sollte im Weiteren klargestellt werden, dass die Handlungssperre bereits mit der Einreichung des Bürgerbegehrens beginnt und nicht erst mit deren Zulässigkeit. Das wäre dann tatsächlich eine Verbesserung der aktuellen Rechtslage.

Anhebung der Zustimmungsquoren (§16g.4 GO und analog 16f.7 KO)

Die geplante Erhöhung des Zustimmungsquorums insbesondere für die Städte Neumünster, Flensburg und Norderstedt um 33 Prozent (von 12% auf 16%) und in Kiel und Lübeck sowie den Landkreisen um 20 Prozent (von 8% auf 10%) ist gleichermaßen unbegründet. Sie wird dazu führen, dass noch häufiger durch eine Mehrheit in der Ratsversammlung oder im Kreistag versucht wird, den politischen Diskurs über das Anliegen des Bürgerbegehrens zu vermeiden. Stattdessen ist zu befürchten, dass durch eine nicht angemessene Veröffentlichung eines Bürgerentscheides dieser mehr verschwiegen als bekannt gemacht wird, um die Wahlbeteiligung möglichst niedrig zu halten und so den Bürgerentscheid unecht zum Scheitern zu bringen. Das führt den Sinn von Bürgerbegehren, eine lebendige Demokratie in den Kommunen zu befördern, ad absurdum.

Mit freundlichen Grüßen



Claudia Bielfeldt
Landesvorsitzende