

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE



Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag | Reventlouallee 6 | 24105 Kiel

24105 Kiel, 31.01.2023

Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Vorsitzenden
Jan Kürschner
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Ansprechpartner:
Herr Jörg Bülow

Telefon:
0431 570050-50

per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

E-Mail:
arge@shgt.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/728

Unser Zeichen: Nr. 37/ 10.40.20.01 Bü/BI
(bei Antwort bitte angeben)

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften; Anhörung durch den Innen- und Rechtsausschuss - Drucksache 20/377

Sehr geehrter Herr Kürschner,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die kommunalen Landesverbände bedanken sich sehr herzlich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf.

Der Gesetzentwurf greift Anliegen auf, die von den kommunalen Landesverbänden schon seit längerem vorgetragen wurden. Im Kern geht es rechtzeitig vor der Kommunalwahl um eine Stärkung der demokratisch gewählten Selbstverwaltungskörperschaften in ihrer Handlungsfähigkeit und um eine Verbesserung der Planungssicherheit für die dort demokratisch gefassten Beschlüsse.

Vorbemerkung zu Artikel 1 Ziffer 1 und Artikel 2 Ziffer 1: zum Verhältnis der Elemente repräsentativer und direkter Demokratie

Die kommunalen Landesverbände unterstützen die nunmehr vorgesehenen Änderungen in den Bereichen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Das Instrument des Bürgerentscheids führt dazu, dass die repräsentative Verantwortung im Ergebnis ersetzt wird. Dabei ist zu beachten, dass das Instrument der direkten Demokratie das grundsätzliche System der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene ergänzen, aber nicht ersetzen soll. Es muss deshalb immer wieder eine Balance gefunden werden, mit der sich die bürgerschaftliche Mitwirkung auf kommunaler Ebene nicht allein auf den Wahlakt und Möglichkeiten der §§ 16a bis 16f GO beschränkt, sondern eine echte Mitentscheidungsmöglichkeit der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner ermöglicht wird.

Gleichzeitig muss aber die grundsätzliche Systementscheidung des Grundgesetzes und der Landesverfassung respektiert werden, die für die Kreise, Städte und Gemeinden den Grundsatz der repräsentativen Demokratie festschreibt. Die mit der Formulierungshilfe beschriebenen Änderungen sind grundsätzlich geeignet, einen guten Kompromiss darzustellen und das Verhältnis zwischen den Elementen direkter und repräsentativer Demokratie in angemessener Weise auszubalancieren. Es muss auch der Eindruck verhindert werden, dass sich Partikularinteressen gegenüber der Allgemeinwohlbindung repräsentativer Entscheidungen durchzusetzen vermögen. Insb. mit Blick auf die anstehende Kommunalwahl muss verhindert werden, dass die Bereitschaft sinkt, sich kommunalpolitisch in den kommunalen Vertretungen zu engagieren. Es gilt insoweit, auch das kommunalpolitische Ehrenamt zu stärken, was bspw. durch die jetzt vorgesehene Frist für kassatorische Bürgerbegehren oder durch eine Planungssicherheit vermittelnde Regelung im Bereich der Bauleitplanung bei marginaler Anhebung der Quoren erreicht werden kann.

Vorbemerkung zu Artikel 1 Ziffer 2 und Artikel 2 Ziffer 2: Regelungen zur Stärkung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen

Die kommunalen Landesverbände treten seit Jahren dafür ein, durch

- die Wiedereinführung einer Sperrklausel im Kommunalwahlrecht,
- die Anhebung des ersten Teilers im Verhältniswahlverfahren von 0,5 auf 0,7 und
- die Anhebung der Fraktionsmindeststärke für größere Kommunalvertretungen

die Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungen zu stärken.

Wir begrüßen, dass in dem Gesetzentwurf die Möglichkeit geschaffen wird, die Mindestfraktionsstärke in größeren Gebietskörperschaften zukünftig auf 3 festzulegen. Wir halten es zugleich aber für unbedingt notwendig und erforderlich, die Regelung so auszugestalten, dass die organisationsrechtliche Regelung durch den Gesetzgeber selbst getroffen wird und nicht den einzelnen Gebietskörperschaften überlassen wird. Zum einen befürchten wir, dass die Zeit zur Kommunalwahl nicht ausreichen wird, um entsprechende Hauptsatzungsregelungen auf den Weg zu bringen, zum anderen sollte eine Regelung zur Fraktionsmindeststärke – wie bisher auch – durch den Gesetzgeber getroffen werden, um etwaigen Streit aus den kommunalen Vertretungen herauszuhalten. Eine solche Regelung begegnet auch keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Insoweit kann auf das Vorbild der seit Jahren existierenden Regelung im Land Mecklenburg-Vorpommern verwiesen werden, vgl. § 23 Abs. 5 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern.

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen:

Zu den einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfes haben wir folgende Anmerkungen:

Artikel 1, Ziffer 1a Zulässigkeit von Bürgerentscheiden bei Aufstellungsbeschlüssen

Die Bauleitplanung ist eines der wichtigsten Instrumente der Gemeinden, um die Infrastruktur, insbesondere in den Bereichen Wohnen, Gewerbe, Bildung, Sport und Kinderbetreuung weiterzuentwickeln. Die Aufstellungsbeschlüsse für eine entsprechende Bauleitplanung sind oft das Ergebnis langfristig vorbereiteter Entscheidungen über Investitionsvorhaben oder über die Weiterentwicklung der jeweiligen Kommune. Sie sind in besonderer Weise Ausdruck des kommunalpolitischen Gestaltungswillens. Daher begrüßen wir, dass die Verlässlichkeit solcher kommunalpolitischen Entscheidungen nunmehr zumindest in Fällen mit einer großen qualifizierten Mehrheit gesteigert wird.

Artikel 1 Ziffer 1b und Artikel 2 Ziffer 1a

Bisher war es möglich, Bürgerbegehren gegen Beschlüsse der Gemeindevertretung unbefristet und damit auch dann noch anzustrengen, wenn die Umsetzung der Beschlüsse, zum Beispiel

durch Bautätigkeiten, Vertragsabschlüsse etc. begonnen hat. Dies führt zu einer erheblichen Schwächung der Verlässlichkeit von Gemeinden als Vertragspartner und der Planungssicherheit bei der Umsetzung von Beschlüssen. Die gleichen Folgen treten dann ein, wenn in der gleichen Angelegenheit eine aufeinanderfolgende Kette von – sich möglicherweise widersprechenden – Bürgerentscheiden entsteht.

Daher begrüßen wir sehr die vorgesehene Einführung einer Sperrfrist von drei Jahren für Wiederholungsbegehren und eine Einreichungsfrist von drei Monaten für Bürgerbegehren gegen Beschlüsse der Gemeindevertretung bzw. des Kreistages. Hierdurch wird das kommunale Ehrenamt gestärkt. Eine solche Frist ist im Schleswig-Holsteinischen Kommunalverfassungsrecht auch nicht neu, sondern bis zu deren Streichung im Jahr 2013 existierte hierfür eine Frist von sechs Wochen.

Bereits in ihren Stellungnahmen vom 15. Januar 2013 (Städteverband Schleswig-Holstein und Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, Umdruck 18/647) und vom 18. Januar 2013 (Schleswig-Holsteinischer Landkreistag, Umdruck 18/668) hatten die kommunalen Landesverbände die Zulassung von Mehrfachbürgerbegehren und den Wegfall einer Frist für „kassatorische“ Bürgerbegehren kritisiert.

Zu Artikel 1, Ziffer 1c und e, Artikel 2 Ziffer 1b und d

Der Gesetzentwurf umfasst außerdem eine Straffung der Zulässigkeitsquoten für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, indem aus diesen Regelungen einige Einwohnerklassen gestrichen werden. In allen Gemeinden bis 10.000 Einwohner (rund 95 % aller Kommunen in Schleswig-Holstein) ändern sich die Quoten damit nicht. In den anderen Einwohnerklassen kommt es dadurch zu einer moderaten Anhebung der Quoten. Diese Regelung begrüßen wir.

Zu Artikel 1, Ziffer 2 und Artikel 2, Ziffer 2

Wir begrüßen im Grundsatz, dass das Anliegen der Kommunen aufgegriffen wird, die Mindestfraktionsstärke in größeren Kommunen von zwei auf drei Personen anzuheben. Wie in der Vorbemerkung bereits dargelegt, halten wir es jedoch erforderlich, dass diese Entscheidung vom Gesetzgeber selbst getroffen wird und nicht einer Hauptsatzungsregelung der jeweiligen Kommune überlassen bleibt.

Eine zu starke Zersplitterung der kommunalen Vertretungskörperschaften durch Bildung zahlreicher sehr kleiner Fraktionen führt im Ergebnis zu einer deutlich erschwerten Mehrheitsfindung und deutlich längeren Sitzungszeiten. Im Sinne der Entscheidungsfähigkeit der Kommunalvertretungen und attraktiverer Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt halten wir daher eine moderate Eingrenzung des Anreizes für eine Zersplitterung der Kommunalvertretungen für richtig und notwendig.

Zu Artikel 1, Nr. 1 d) aa und Artikel 2, Nr. 1 c) aa

In § 16 g Abs. 5 Satz 1 GO bzw. in § 16 f Abs. 1 Satz 1 KrO soll die Entscheidungsfrist der Kommunalaufsichtsbehörde von sechs Wochen auf zwei Monate verlängert werden, was ausdrücklich begrüßt wird. Ergänzend wird zur Klarstellung um Aufnahme eines Hinweises gebeten, dass die Regelungen des § 111a Landesverwaltungsgesetz (LVwG) unberührt bleiben.

Darüber hinaus haben wir folgende Anregung:

In § 16g Abs. 5 Satz 2 GO bzw. in § 16f Abs. 5 Satz 2 KrO sollte die Formulierung folgendermaßen geändert werden: „Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens rechtskräftig festgestellt [...]“. Der Hinweis auf die Rechtskraft würde zu einer notwendigen Klarstellung führen und eine Regelungslücke schließen. Zudem wird angeregt, die Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde nach Möglichkeit per Gesetz mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung zu versehen.

Des Weiteren wird angeregt, in § 16g Abs. 6 Satz 4 GO bzw. § 16f Abs. 6 Satz 4 KrO die Verlängerung der Frist zur Durchführung eines Bürgerentscheids unbefristet zuzulassen. Hierdurch wäre beispielsweise eine Verbindung mit einer Wahl zulässig, welche noch etwas weiter in der Zukunft liegt. Da diese Verlängerung zwingend im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens erfolgen muss, wird keine Gefahr einer Verschleppung gesehen; vielmehr eröffnet sich eine weitere Möglichkeit der Verwaltungsvereinfachung und Effizienzsteigerung.

Zu den weiteren Regelungen des Gesetzentwurfes haben wir keine Anregungen oder Bedenken vorzutragen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag

gez.
Dr. Sönke Schulz
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag

gez.
Marc Ziertmann
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Städteverband
Schleswig-Holstein