

An den Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses
Jan Kürschner

Per E-Mail an innenausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/737

Flensburg, den 31. Januar 2023

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften Gesetzentwurf
der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN -
Drucksache 20/377 - Stellungnahme vom Bündnis solidarische Stadt**

Sehr geehrte Mitglieder des Innen- und Rechtsausschusses,
sehr geehrter Herr Kürschner,

der Ausschuss führt eine Anhörung zu dem oben genannten Gesetzentwurf durch und hat
uns um eine schriftliche Stellungnahme gebeten.

Die Ratsfraktion Bündnis solidarische Stadt autorisierte Ratsfrau Ursula Thomsen-Marwitz
im Auftrag der Wähler*innengemeinschaft BüsoS – Bündnis solidarische Stadt die
Stellungnahme zur Anhörung zu verfassen.

Bürger*innenbegehren beschleunigen die Energiewende, so unsere Erfahrung mit der
Durchführung eines breit aufgestellten Bündnisses von Bürger*innen und Initiativen. Am
01.12.2022 legte das Klimabegehren Flensburg der Ratsversammlung 10.046 Unterschriften
mit der Forderung des Klimabegehrens – die Stadtwerke Flensburg fossilfrei bis 2035 - zur
Abstimmung vor.

Der Erfolg war, dass die politischen Akteur*innen der Ratsversammlung dem Beschluss mit
großer Mehrheit zustimmten und damit dem 100 % kommunalen Stadtwerk Flensburg einen
klaren Auftrag für ihr zukünftiges Handeln für den Weg zu einem fossilfreien Stadtwerk für
die nächsten zwei Jahre gaben.

Auch wir, das Bündnis solidarische Stadt, vertreten mit zwei Ratsfrauen in der
Ratsversammlung, unterstützten von Beginn an den Prozess und die Sammlung und setzten
uns vehement für den Ratsbeschluss auf politischer Ebene ein.
Der Beschluss beinhaltet, dass die Strom- und Wärmeversorgung dieser Stadt jetzt 10

Jahre früher vollständig erneuerbar sein wird als bisher vorgesehen. Damit zeigten sie, dass Bürger*innenentscheide ein hervorragendes Instrument der politischen Beschleunigung sein können und mit Unterstützung von Bürger*innen in Flensburg der dezentralen „Klimawende von unten“ Power gibt und medial für großes Interesse sorgte.

Und jetzt wollen Sie, als Landesregierung in Schleswig-Holstein durch eine neue Fassung der Gemeindeordnung demokratische Grund- und Bürger*innenrechte schmälern? Statt die Demokratieentwicklung der Basis zu stärken, wo wir alle wissen, dass sie dringend Stärkung durch die Bürger*innen braucht, denken sie über eine Einschränkung von Begehren nach?

Wir, beide Ratsfrauen des Bündnisses im Flensburger Rat, sind empört und sorgen uns sehr über die Auswirkungen und Folgen für die Demokratie und bewerten dies als ein schwächendes Vorgehen und Rückschritt statt ein beherztes Vorgehen für die Weiterentwicklung der Demokratie als Lebensform.

Darüber hinaus veröffentlichte die Leopoldina im Juni 2022 in München eine Studie unter dem Titel „Wie kann der Ausbau von Photovoltaik und Windenergie beschleunigt werden?“ Darin zeigen die Wissenschaftler*innen, dass der Königsweg zur Beschleunigung der Energiewende gerade die Ausweitung der dezentralen Bürger*innenbeteiligung in jeder Hinsicht ist.

Wenn also das Ziel des Landtages die Beschleunigung der Energiewende und ihr Ausbau in Schleswig-Holstein ist, dann ist dieser Gesetzesentwurf kontraproduktiv und wirkt eher als „Bremsklotz“.

1) Begründung Bürgerbegehren

Die angestrebten Neuregelungen für Bürgerbegehren schränken das Beteiligungsrecht der Bürger*innen ein. Im Durchschnitt wurden in der Vergangenheit in ganz Schleswig-Holstein jährlich 22 Bürger*innenbegehren eingeleitet. Bei 1.106 Gemeinden sowie 11 Kreisen und 4 kreisfreien Städten ist das Argument, es gäbe zu viele Bürger*innenbegehren, nicht nachzuvollziehen.

Die angestrebten Änderungen werden dazu führen, dass Bürger*innenbegehren gegen die Mehrheit einer Kommunalvertretung kaum noch möglich sein werden. Zum einen würde die Frist für die Einreichung der Unterschriften von 6 Monaten auf nur 3 Monate halbiert, zum anderen müssten außerdem in diesem kürzeren Zeitraum bis zu 33 % mehr Unterschriften gesammelt werden.

Die heutigen Quoren für die Anzahl der zu sammelnden Unterschriften und die Zahl der Stimmen bei Bürger*innenbegehren basieren auf der Erfahrung, dass das Sammeln von Unterschriften und die Beteiligung an Bürger*innenbegehren in großen Städten und in Kreisen schwieriger ist als in Dörfern und kleinen Städten. An den bisherigen Regelungen gab es bislang keine Kritik; sie haben sich durchweg bewährt.

Die angestrebte Erhöhung der in einem Bürger*innenbegehren zu sammelnden Unterschriften sowie des Zustimmungsquorums in einem Bürger*innenentscheid insbesondere in großen Städten sowie Kreisen um bis zu 33 % wird nicht begründet, obwohl sie im Zusammenspiel mit der Halbierung der Frist eine deutliche Einschränkung der direkten Demokratie darstellt.

Die Regelung, dass Bürger*innenbegehren gegen eine mit Zwei-Drittel-Mehrheit getroffene Entscheidung einer Kommunalvertretung ausgeschlossen werden sollen, ist eine weitere erhebliche Verschlechterung. In vielen Fällen der Bauleitplanung wären Begehren gegen die Aufstellung von Bebauungsplänen nicht mehr möglich, da diese oft mit einer großen Mehrheit beschlossen werden.

Die Änderungen sollen Planungsprozesse beschleunigen und so zu Planungssicherheit führen. Jedoch beschleunigen Bürger*innenbegehren in der Regel die Entscheidungsfindung und können langwierige Planungsprozesse beschleunigen.

Warum dieses Vorgehen? Für wen wird was verbessert?

In Flensburg bedeutet der Erfolg des Begehrens, zehn Jahre früher ein fossilfreies Stadtwerk zu haben.

Bürger*innenbegehren behindern auch nicht den Klimaschutz. Im Gegenteil hatten viele Bürgerbegehren in ganz Deutschland zum Ziel, den Klimaschutz zu fördern, etwa durch Klimaschutzpläne oder den Ausbau des ÖPNV. In Schleswig-Holstein wurden relativ wenige Begehren zum Thema Klimaschutz eingereicht, daher ist maßgebliche Einschränkung der Klimaschutzpolitik nicht erkennbar.

Die konsensorientierten und konfliktlösenden Ansätze von Bürger*innenbegehren werden in den Neuregelungen nicht berücksichtigt, sie führen zu deutlichen Verschlechterungen der demokratischen Beteiligung vor Ort und eine massive Einschränkung in den Prozessen eines Bürger*innenbegehrens.

Dies betrifft in der Gemeindeordnung § 16 g Absatz 6 und § 16 g Absatz 3 Satz 3, in der Kreisordnung § 16 f Absatz 3 Satz 3: Besonders die Vorgabe, dass ein solches Bürger*innenbegehren innerhalb von drei Monaten, statt bisher von sechs Monaten, die jetzt auch noch erhöhte Zahl an Unterschriften beibringen soll. Dies ist unerfüllbar und geht an der Realität der Bürger*innenbeteiligung und das Engagement für eine Sache vorbei.

Bündnisse zu bilden, eine zulässige Fragestellung zu erarbeiten, eine Kostenschätzung von der Gemeindeverwaltung zu erhalten, die Öffentlichkeit zu informieren und zu mobilisieren, und dann die Unterschriften zu sammeln gelingt vielleicht in kleinen Kommunen mit geringer Einwohner*innenzahl, für kreisfreie Städte, wie Flensburg mit demnächst ca. 100.000 Einwohner*innen ist dies in drei Monaten nicht mehr möglich.

Wir, vom Bündnis solidarische Stadt, die sich sehr für die Belange der Initiativen in den Ausschüssen und Ratsversammlungen für die Bürger*innenbeteiligung einsetzen, unterstützen Bürger*innenbegehren, weil uns überzeugt, dass sie eher mit geringeren Anforderungen im Genehmigungsverfahren und dortige Hürden grundsätzlich zur schnellen

Entscheidungsfindung und damit zur Planungssicherheit beitragen. Für uns ist die beste Planungsbeschleunigung eine frühe informelle Öffentlichkeitsbeteiligung. Wer früh die Bürger*innen an Planungsvorhaben beteiligt (z. B. durch auch von uns favorisierte losbasierte Bürger*innenräte) verhindert Frust und Protest und damit überhaupt das Entstehen von Widerständen. Frühe Beteiligung verbessert die Planung und bezieht die Kompetenz der ganzen Stadt bzw. Gemeinde mit ein. Die von der Regierung gezielt eingesetzte bisherige Bürger*innenbeteiligung ermöglichte beispielsweise Schleswig-Holstein eine erhebliche, um Jahre verkürzten Bau der Stromtrassen und ist auch, wie der Erfolg des Begehrens in Flensburg, ein Vorbild geworden.

Weiter plädieren wir dafür, Erfordernisse der Kostenschätzung für Bürger*innenbegehren aus dem § 16 g GO und § 16 f KO ganz zu streichen, um erhebliche Kosten für die Städte, Kreise und Gemeinden zu sparen. Andere Bundesländer (z. B. Bayern, Hamburg) verzichten schon heute darauf und könnten, wenn Politik es will, mit ihren Erfahrungen Schleswig-Holstein beratend zur Seite stehen.

2) Begründung zur Fraktionsmindeststärke

Seit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2008 (Aktenzeichen 2 BvK 1/07) ist die von Bundes- und Landtagswahlen bekannte Fünf-Prozent-Sperrklausel abgeschafft. Antragstellerin war damals die Partei Bündnis 90/Die Grünen, die Partei Die Linke trat dem Antrag bei. Leitsatz des Urteils ist: „Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane kann die Fünf-Prozent-Sperrklausel rechtfertigen.“

In besagtem Urteil spricht das Bundesverfassungsgericht regelmäßig von „Fraktionen und Einzelvertreter*innen“ bzw. „Fraktionen oder Einzelbewerber*innen“. Damit bringt das Bundesverfassungsgericht zum Ausdruck, dass für Parteien oder Wählergemeinschaften gewählte Kommunalvertreter*innen regelmäßig Fraktionen bilden können. Dies entspricht auch Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes, welcher den politischen Parteien die Mitwirkung an der politischen Willensbildung garantiert.

In Kommunalvertretungen wird ein wesentlicher Teil der Arbeit in Ausschüssen geleistet und die Plenarsitzungen der Kommunalvertretungen dort vorbereitet. Das Stimmrecht in Ausschüssen ist an die Mitgliedschaft in einer Fraktion geknüpft; fraktionslose Kommunalvertreter*innen können lediglich beratende Ausschussmitglieder werden. Daher würde die Einführung einer Fraktionsmindeststärke von drei Kommunalvertreter*innen kleinere Parteien oder Wähler*innengemeinschaften benachteiligen.

Eine Fraktionsmindeststärke von drei Kommunalvertreter*innen ab der Größe einer Kommunalvertretung von 31 Mitgliedern entspräche einer faktischen Sperrklausel zur Gründung einer Fraktion. Erst bei einer Größe von 60 Mitgliedern entspräche die Fraktionsmindeststärke von drei Kommunalvertreter*innen wieder fünf Prozent. Wenn der Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel die Funktionsfähigkeit einzelner Ausschüsse nicht beeinträchtigt, ist die Argumentation der beeinträchtigten Funktionsfähigkeit für die

Einführung einer faktischen Sperrklausel von nahezu 10 % hinfällig. Für uns ist es ersichtlich, dass gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt.“ Dies sehen wir nicht als demokratische Vielfalt.

Die Begründung, dass der Gesetzentwurf zu einer „zunehmenden Belastung des kommunalen Ehrenamts, insbesondere durch sehr lange Sitzungen der Vertretungen“ führt und als Begründung für die Neuregelung als nicht haltbar an. Allein die Länge einer Sitzung kann jedoch nicht als „Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit“ angesehen werden – zumal die Länge einer Sitzung weniger von der Anzahl der Fraktionen als vielmehr von der Anzahl der zu behandelnden Tagesordnungspunkte und einer guten Moderation abhängt.

Eine landesweite Regelung der Fraktionsmindeststärke wird in der Begründung des Gesetzentwurfes als „nicht zielführend“ beschrieben; stattdessen soll jede betroffene Kommune durch Änderung ihrer Hauptsatzung die Fraktionsmindeststärke auf drei Kommunalvertreter*innen festlegen können.

Unserer Meinung nach entsteht hierdurch jedoch ein Flickenteppich, in dem sowohl die Übersichtlichkeit verloren geht als auch das Prinzip der Gleichheit der Wahl gefährdet wird, wenn in zwei gleich großen Kommunalvertretungen verschiedene Fraktionsmindeststärken (mit den sich aus dem Fraktionsstatus ergebenden Rechten) gelten.

Die Festlegung der Fraktionsmindeststärke in der Hauptsatzung soll vermutlich eine demokratische Legitimierung suggerieren. **Jedoch bedeutet Demokratie nicht nur, dass die politische Mehrheit Entscheidungen trifft, sondern umso mehr, dass die Rechte der politischen Minderheit gewahrt und geschützt werden müssen.** Im Extremfall könnten in einer Kommunalvertretung mit 31 Mitgliedern fünf Parteien/Wähler*innengemeinschaften mit jeweils zwei Kommunalvertreter*innen durch eine Mehrheit von 21 Kommunalvertreter*innen größerer Parteien daran gehindert werden, eigenständige Fraktionen zu bilden.

Zum Anlass des Gesetzentwurfes führt die Landesregierung aus:

„[...] Zum anderen wird eine mit Beginn der nächsten Kommunalwahlperiode wirkende Veränderung der Mindestfraktionsstärken in kommunalen Vertretungen ermöglicht, die deren Funktionsfähigkeit stärken soll.“ (Lt-Ds 20/377, S. 5, vgl. auch LandkreisInfo 814/2022 und 869/2022).

Es bleibt unbestimmt, inwieweit der Gesetzesentwurf die „Funktionsfähigkeit [der kommunalen Vertretungsorgane] stärken soll“.

Dies rechtfertigt nicht die im Gesetzesentwurf angestrebte Regelung und verstärkt eher den Frust „die da oben tun ja doch was sie wollen“ sich als der Bürger*innen politisch aktiv und motiviert für ehrenamtliche Kommunalpolitik zu engagieren.

Einen Punkt sehen wir als Fortschritt in der Gesetzesgebung und begrüßen, dass tatsächlich auch in dem Gesetzesvorschlag die Möglichkeit der Gemeindevertretungen, nach § 47 GO bzw. § 42 KO Beiräte zu gesellschaftlich bedeutsamen Belangen einzurichten ermöglicht wird.

Mit freundlichen Grüßen

i. A. für die Wähler*innengemeinschaft BüsoS – Bündnis solidarische Stadt

Ursula Thomsen-Marwitz
Ratsfrau im Rat Flensburg