



An den
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Thomas Rother, MdL

Nachrichtlich:

An die
Vorsitzende des Petitionsausschusses
Frau Katja Rathje-Hoffmann, MdL

im Hause

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 209
Meine Nachricht vom:

Bearbeiterin: Claudia Giese

Telefon (0431) 988-1113
Telefax (0431) 988-1250
parlamentsdienst@landtag.ltsh.de

31.10.2011

Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“

Sehr geehrter Herr Rother,

ich beziehe mich auf mein Schreiben vom 04. Oktober 2011 und übersende den mir überreichten Gesetzentwurf der Volksinitiative.

Gemäß § 8 Abs. 3 VAbstG ist innerhalb von vier Monaten nach Eingang des Antrages über die Zulässigkeit der Volksinitiative zu entscheiden. Unter Berücksichtigung der sitzungsfreien Zeiten nach § 29 VAbstG ist daher eine Beschlussfassung des Landtages über die Zulässigkeit der Volksinitiative in der Februar-Tagung des kommenden Jahres herbeizuführen. Sollte der Landtag die Zulässigkeit der Initiative feststellen, hat er sich binnen vier Monaten mit ihr zu befassen. Im Rahmen der Befassung haben die Vertreter der Initiative das Recht auf Anhörung durch den Petitionsausschuss (Artikel 41 Abs. 1 Satz 4 LV i. V m. § 10 Abs. 1 VAbstG).

Ich bitte Sie daher, die Angelegenheit in Ihrem Ausschuss zu beraten und dem Landtag zu seiner 25. Tagung im Februar 2012 eine Beschlussempfehlung zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Gesetzentwurf

der Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“

Vertrauenspersonen:

Claudine Nierth

Rolf Sörensen

Tilman Schade

Stellvertreter:

Sven Krumbeck

Micha Bund

Manfred Schinkel

Entwurf eines Gesetzes für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Art. 1 Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 17. Dezember 2010 (GVOBl. Schl.-H. S. 789), wird wie folgt geändert:

1. In § 16 g Abs. 1 Satz 1 werden die Wörter „von zwei Dritteln“ gestrichen. Satz 2 entfällt.
2. In § 16 g Abs. 2 werden hinter „Eigenbetriebe“ die Wörter „ausgenommen der Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer“ eingefügt und in Ziffer 3 die Wörter „sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte“ gestrichen. Die Ziffern 5 und 6 entfallen. Die bisherigen Ziffern 7, 8 und 9 werden zu den Ziffern 5, 6 und 7.
3. § 16 g Abs. 3 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Bürgerinnen und Bürger können sich durch die Kommunalaufsicht insbesondere hinsichtlich der formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.“
4. § 16 Abs. 3 Satz 3 entfällt. Die bisherigen Sätze 4 und 5 werden zu den Sätzen 3 und 4.
5. § 16 g Abs. 3 Satz 3 (neu) erhält folgende Fassung:

„Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten.“
6. § 16 g Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„Das Bürgerbegehren muss in Gemeinden

bis zu 10 000 Einwohnern von mindestens 10 %,
bis zu 20 000 Einwohnern von mindestens 9 %,
bis zu 30 000 Einwohnern von mindestens 8 %,
bis zu 50 000 Einwohnern von mindestens 7 %,
bis zu 100 000 Einwohnern von mindestens 6 %,
mit mehr als 100 000 Einwohnern von mindestens 5 %

der Stimmberechtigten innerhalb von zwölf Monaten unterschrieben sein.“
7. § 16 g Abs. 5 Satz 4 erhält folgende Fassung: „Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Gemeindevertretung zu erläutern.“

Als Satz 5 wird neu eingefügt: „Die Gemeindevertretung kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.“

8. In § 16 g Abs. 6 Satz 1 werden die Worte „Antragstellenden des Bürgerentscheids“ durch „Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens“ ersetzt.

Neue Sätze 2, 3 und 4 mit folgender Fassung werden eingefügt: „Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt; bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu hören. Eine Verlängerung der Frist auf sechs Monate kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens beschlossen werden.“

9. § 16 g Abs. 7 Satz 1 erhält folgende Fassung: „Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde.“

10. § 16 g Abs. 7 Satz 3 erhält folgende Fassung: „Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat die Gemeindevertretung eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid).“

Neue Sätze 4 und 5 mit folgender Fassung werden eingefügt: „Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.“

11. In § 16 g Abs. 8 Satz 1 wird das Wort „endgültigen“ gestrichen. Satz 2 entfällt.

12. In § 16 g wird ein neuer Absatz 9 mit folgendem Wortlaut eingefügt:

„Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können in einem Ortsteil durchgeführt werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für welche der Ortsbeirat zuständig ist. Die Absätze 1 bis 8 gelten entsprechend mit der Maßgabe, dass das Bürgerbegehren von im Ortsteil wohnenden Bürgern unterzeichnet sein muss, bei einem Bürgerentscheid nur die im Ortsteil wohnenden Bürger stimmberechtigt sind und der Ortsbeirat an die Stelle des Rates tritt.“

Art. 2 Änderung der Kreisordnung

Die Kreisordnung für Schleswig-Holstein vom 28. Februar 2003 (GVBl. Schl.-H. S. 94), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. September 2009 (GVBl. Schl.-H. S. 572), wird wie folgt geändert:

-
1. In § 16 f Abs. 1 Satz 1 werden die Wörter „von zwei Dritteln“ gestrichen. Satz 2 entfällt.
 2. In § 16 f Abs. 2 werden in Ziffer 3 die Wörter „sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte“ gestrichen. Die Ziffer 5 entfällt. Die bisherigen Ziffern 6, 7 und 8 werden zu den Ziffern 5, 6 und 7.
 3. § 16 f Abs. 3 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Bürgerinnen und Bürger können sich durch das Innenministerium insbesondere hinsichtlich der formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.“
 4. § 16 f Abs. 3 Satz 3 entfällt. Die bisherigen Sätze 4 und 5 werden zu den Sätzen 3 und 4.
 5. § 16 f Abs. 3 Satz 3 (neu) erhält folgende Fassung:

„Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten.“
 6. § 16 f Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„Das Bürgerbegehren muss von mindestens 5 % der Stimmberechtigten innerhalb von zwölf Monaten unterschrieben sein.“
 7. § 16 f Abs. 5 Satz 4 erhält folgende Fassung:

„Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag im Kreistag zu erläutern.“

Als Satz 5 wird neu eingefügt: „Der Kreistag kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.“
 8. In § 16 f Abs. 6 werden die Worte „Antragstellenden des Bürgerentscheids“ durch „Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens“ ersetzt. Neue Sätze 2, 3 und 4 mit folgender Fassung werden eingefügt: „Mit der Abstimmungsbekanntmachung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen des Kreistags und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt; bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu hören. Eine Verlängerung der Frist auf sechs Monate kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens beschlossen werden.“
 9. § 16 f Abs. 7 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde.“

10. § 16 f Abs. 7 Satz 3 erhält folgende Fassung:

„Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Kreistag eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.“

11. In § 16 f Abs. 8 Satz 1 wird das Wort „endgültigen“ gestrichen. Satz 2 entfällt.

Artikel 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Im Jahre 1990 wurde der § 16 g in die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein und der § 16 f in die Kreisordnung für Schleswig-Holstein eingefügt, um die Entscheidungsstrukturen auf kommunaler Ebene zu erweitern. Zusätzlich zur Wahl der Gemeindevertretung und des Kreistages wurde ein zweiter Weg der demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger ermöglicht: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Dadurch konnten die Menschen vor Ort über Sachthemen unmittelbar abstimmen. Damals dem Bundestrend voraus, haben sich die diesbezüglichen Regelungen in Schleswig-Holstein mittlerweile als deutlich reformbedürftig erwiesen, wie bei der Analyse der bisherigen direktdemokratischen Praxis deutlich wurde. Insgesamt existieren auch nach der Reform im Jahr 2000, als das Zustimmungsquorum von 25 % auf 20 % gesenkt und die Frist für kassatorische Bürgerbegehren (= Begehren, die sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richten) von 4 auf 6 Wochen ausgedehnt wurde, immer noch erhebliche Einschränkungen der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Gesetzgebung. Hier setzt dieser Gesetzesentwurf an und möchte die Vorschriften in Schleswig-Holstein (wieder) zu den bundesweit progressivsten Regelungen kommunaler Direktdemokratie machen.

Um die Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger zu erweitern und Frustration gegenüber demokratischen Verfahren zu verringern, sollen bestehende Hürden abgebaut bzw. auf ein sinnvolles Maß reduziert werden. Im Ländervergleich und durch eine wissenschaftliche Analyse der Praxis in Schleswig-Holsteins Kommunen (Bürgerbegehrensbericht des Mehr Demokratie e.V., abrufbar unter http://s.mehr-demokratie.de/sh_buergerbegehren.html) hat sich vor allem an folgenden Punkten Handlungsbedarf ergeben:

- Staffelung der Unterschriftenquorenhöhe nach Gemeindegröße, um die Ungleichbehandlung bevölkerungsreicherer Gemeinden infolge unverhältnismäßig hoher absoluter Zahlen an zu sammelnden Unterschriften durch das starre prozentuale Quorum von 10 % zu verringern: Das bisherige Quorum von 10 % für alle Gemeinden bis zu einer Einwohnerzahl von 10 000 (dies wären 1061 der 1116 Gemeinden Schleswig-Holsteins) bleibt bestehen, während die Quoren der 55 größeren Gemeinden nach Einwohnerzahl bis auf 5 % herunter gestaffelt werden. Für die Kreise wird eine einheitliche Senkung des Quorums von 10 % auf 5 % geregelt.
- Abschaffung der Zustimmungsquoren, um Frustration und Demokratieverdrossenheit infolge ungültiger Bürgerentscheide zu vermeiden (wenn ein Thema mehrheitlich entschieden wird, diese Mehrheit aber das Quorum nicht erreicht und somit scheitert): Auch hier muss – wie im Parlament – das Prinzip gelten, dass in einer demokratischen Abstimmung die Mehrheit der an der Sachfrage Interessierten durch einfache Mehrheit über diese Frage entscheidet. Durch Zustimmungsquoren wirken jedoch oftmals nicht abgegebene Stimmen effektiv als Nein-Stimmen, ohne dass die entsprechenden Bürgerinnen und Bürger sich auch wirklich dafür entschieden haben.
- Verbesserung der Beratungsmöglichkeiten, um die Unzulässigkeitsquote zu verringern. Durch das Angebot und die Bewerbung der kostenlosen

Beratung im Vorfeld eines Bürgerbegehrens ließe sich die Unzulässigkeitsquote erheblich senken. Damit ließe sich nicht nur der durch die Durchführung ohnehin unzulässiger Bürgerbegehren anfallende Bürokratieaufwand reduzieren, sondern auch einer Frustration der Bürgerinnen und Bürger vorbeugen.

- Reduzierung des Thementauschlusskataloges, um nach 20 Jahren erfolgreicher Praxis direkter Demokratie in Schleswig-Holstein unberechtigte Vorbehalte und Misstrauen gegenüber dem kommunalen Souverän aufzugeben: Es hat sich deutlich gezeigt, dass die Instrumente der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene eine verantwortungsvoll genutzte Bereicherung der repräsentativen Demokratie darstellen, die nicht länger nur auf ausgewählte Themenbereiche beschränkt sein darf.

Die Änderungen verfolgen den Zweck, die Demokratie in Schleswig-Holsteins Kommunen insgesamt zu stärken. Dem Gesetz liegt ein Verständnis der Gleichrangigkeit von Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger auf der einen und der Gemeindevertretungen auf der anderen Seite zugrunde. Durch die Verbesserung der direkten Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf demokratische Verfahren in ihrer Gemeinde bzw. in ihrem Landkreis wird die Rolle der Gemeinde- bzw. Kreisvertretung nicht geschwächt, sondern vielmehr gestärkt werden. Die Erfahrung direkter Wirksamkeit kommunaler Demokratie und die Möglichkeit, die Entscheidungen vor Ort selbst anzustoßen und zu beeinflussen, werden zu einer Belebung der kommunalen Demokratie insgesamt und damit zu einer verstärkten Wahrnehmung der Arbeit der Gemeindevertretungen führen.

B. Begründung im Einzelnen

Zu Artikel 1 (Änderung der Gemeindeordnung)

Zu Nummer 1:

Bürgerentscheide, die durch die Gemeindevertretung initiiert werden, sollen in Zukunft schon mit einer einfachen Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter angeordnet werden können und nicht erst mit einer Zweidrittelmehrheit. Durch das Entfallen des Satzes 2 wird die bisherige, ohnehin nicht abschließende Aufzählung von wichtigen Selbstverwaltungsaufgaben gestrichen, über die ein Bürgerentscheid stattfinden darf.

Zu Nummer 2, § 16 g Abs. 2 Ziffer 3:

Der Thementauschluss bei haushalts- und finanzwirksamen Bürgerbegehren wird reduziert. Zukünftig sind auch Bürgerentscheide über Abgaben und Entgelte zulässig. Die Haushaltssatzung als solche soll auch weiterhin kein zulässiger Gegenstand eines Bürgerentscheids sein, allerdings werden Bürgerentscheide über die Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer zugelassen.

Bürgerinnen und Bürger sollten auch über die Höhe von Hundesteuern, die Höhe von Gebühren und Beiträgen (z. B. Kindergärten oder Schwimmbäder) und bei Erschließungs- und Entwässerungskosten entscheiden können. In Bayern ist dies seit 1995

möglich, ohne dass es zu schädlichen Konsequenzen für die Gemeindehaushalte gekommen ist.

Zu Nummer 2, § 16 g Abs. 2 Ziffer 5:

Auch die Hauptsatzung soll für Bürgerentscheide zugänglich sein. Teilweise werden in der Hauptsatzung wichtige Fragen wie z. B. die Bildung von Ortsbeiräten geregelt.

Zu Nummer 2, § 16 g Abs. 2 Ziffer 6:

Bürgerentscheide zur Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen werden wie schon in Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zugelassen. Das Interesse an direkten Bürgerbefragungen zu bedeutsamen Infrastrukturmaßnahmen, wie etwa Bauprojekten, ist groß. Es gibt auch keine rechtliche Notwendigkeit, einen solchen Ausschluss vorzusehen. Das Baugesetzbuch schließt keineswegs Bürgerentscheide zur Bauleitplanung grundsätzlich aus. Die Rechtsprechung definiert den Rahmen, innerhalb dessen Bürgerentscheide zulässig sind, folgendermaßen: Abwägungen und Beteiligungsverfahren sind durch Bürgerentscheide nicht zu ersetzen, sehr wohl aber Grundsatzentscheidungen, z. B. ob ein Bebauungsplan für ein neues Wohngebiet aufgestellt werden soll oder nicht.

Zu Nummer 3:

Die Wiederholungssperre des § 16 g (3) Satz 2, wonach Bürgerbegehren zu Gegenständen, über die innerhalb der letzten zwei Jahre ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens stattgefunden hat, unzulässig sind, wird gestrichen. Ständige Bürgerbegehren zum gleichen Gegenstand sind nach den Erfahrungen in anderen Bundesländern nicht zu erwarten.

Mit dem neuen Satz 2 wird ein Beratungsrecht für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens eingeführt. Ein ähnliches Beratungsrecht gibt es bereits für Volksinitiativen in Schleswig-Holstein (§ 5 Volksabstimmungsgesetz). Eine Beratung kann dazu beitragen, die Anzahl unzulässiger Bürgerbegehren sowie späterer Verwaltungsgerichtsprozesse zu reduzieren. Zuständig für die Beratung ist die Kommunalaufsicht. Dadurch sollen Interessenkonflikte innerhalb des betroffenen Gemeindeverbandes vermieden werden.

Zu Nummer 4:

Die 6-Wochen-Frist für das Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse wird gestrichen. In Bayern, Berlin und Hamburg wird ebenfalls auf eine solche Frist verzichtet. Größere kommunale Projekte werden in der Regel in mehreren Stufen beschlossen. Durch Anknüpfung an einen länger zurückliegenden Beschluss der Gemeindevertretung kann in solchen Fällen eine Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens herbeigeführt werden. Häufig wird diese Regelung auch auf schon Jahre zurückliegende Grundsatzbeschlüsse bezogen und das Bürgerbegehren auf diese Weise für unzulässig erklärt.

Zu Nummer 5:

Mit dieser Regelung wird der Kostendeckungsvorschlag abgeschafft. An dieser Hürde scheitern in der Praxis zahlreiche Bürgerbegehren. Der Kostendeckungsvorschlag überfordert ehrenamtlich arbeitende Bürgerinitiativen, verlagert demokratisch zu beurteilende Fragen auf Rechtsaufsichtsbehörden und Gerichte und ist zudem noch unverbindlich, denn der Gemeinderat ist nicht gezwungen, dem Vorschlag der Bürger zur Kostendeckung zu folgen. Bayern, Berlin und Hamburg verzichten auf einen Kostendeckungsvorschlag. Nachteilige Effekte für kommunale Haushalte sind nicht bekannt.

Zu Nummer 6:

Hiermit wird in Anlehnung an die entsprechenden Regelungen in Nordrhein-Westfalen und Bayern eine Staffelung des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren eingeführt. Mit zunehmender Gemeindegröße wird die Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren schwieriger, da die Unterschriftensammlung aufgrund der höheren absoluten Zahlen in größeren Städten aufwändiger ist als in kleinen Gemeinden. Es ist beispielsweise sehr viel einfacher in Glückstadt 934 Unterschriften zu sammeln (= 10 % der 9339 Stimmberechtigten), als in Kiel 18 898 Unterschriften (= 10 % der 188 971 Stimmberechtigten). Durch eine Staffelung der Anzahl der zu sammelnden Unterschriften nach Gemeindegröße haben auch Bürger größerer Städte in der Praxis ähnlich faire Chancen ein Bürgerbegehren zu initiieren, wie Bürger kleinerer Gemeinden.

Mit dieser Regelung wird außerdem eine einheitliche Frist von 12 Monaten für die Sammlung der Unterschriften für ein Bürgerbegehren eingeführt.

Zu Nummer 7, § 16 g (5) Satz 4:

Mit dem neuen Satz 4 wird eine Innovation in die Gemeindeordnung eingeführt. Die Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens erhalten das Recht, ihr Bürgerbegehren in der Gemeindevertretung vorzustellen. Dadurch ist zu erwarten, dass es zu einer Kommunikation zwischen Gemeindevertretern und Bürgern kommt und auch die Kompromissfindung erleichtert wird. Voraussetzung dafür ist ein für zulässig erklärtes Bürgerbegehren. Weitere Details des Anhörungsrechts der Vertretungsberechtigten werden nicht gesetzlich normiert und können von den Gemeinden selbst festgelegt werden.

Die Bindungswirkung von Gemeinderatsbeschlüssen, mit denen ein Bürgerbegehren unverändert oder in einer von den Vertretungsberechtigten gebilligten Form übernommen wird, entfällt (siehe auch Ziffer 12).

Zu Nummer 7, § 16 g (5) Satz 5:

Hiermit wird klargestellt, dass die Gemeindevertretung das Recht hat, dem Bürgerbegehren eine eigene Vorlage beim Bürgerentscheid entgegenzustellen. Eine solche Möglichkeit erhöht die Flexibilität des Verfahrens und vergrößert die Auswahl für die Bürgerinnen und Bürger. Das Abstimmungsverfahren richtet sich nach § 16 g (7) Sätze 3 bis 5.

Zu Nummer 8:

Die Änderung in Satz 1 ist lediglich redaktionell. Mit dem neuen Satz 2 wird eine Pflicht der Gemeinde zur Versendung einer Abstimmungsinformation geregelt, in der Abstimmungsgegenstand sowie die Auffassungen der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens und der Gemeindevertretung zu gleichen Teilen darzulegen sind. Mit einer solchen Information soll eine rationale Entscheidungsgrundlage für die Stimmberechtigten geschaffen werden. Mit dem neuen Satz 3 wird erstmals eine Maximalfrist für die Durchführung von Bürgerentscheiden von drei Monaten eingeführt. Bisher müssen Bürgerentscheide nach § 10 (1) Satz 1 Landesverordnung zur Durchführung der Gemeinde-, der Kreis- und der Amtsordnung unverzüglich durchgeführt werden. Eine längere Frist gewährleistet, dass es genügend Zeit zur Diskussion und für eventuelle Kompromissverhandlungen gibt. Im Spannungsfeld zwischen der Ermöglichung einer öffentlichen Debatte und einer zu langen Verzögerung des Bürgerentscheids ist eine Frist von drei Monaten angemessen. Eine weitere Neuerung ist, dass die Vertretungsberechtigten bei der Terminfestsetzung zu hören sind. Damit soll auf eine möglichst einvernehmliche Festlegung des Abstimmungstermins zwischen Gemeindeorganen und Initiatoren des Bürgerbegehrens hingewirkt werden. Im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten kann die Frist nach dem neuen Satz 4 von der Gemeindevertretung auf insgesamt sechs Monate verlängert werden. Dadurch kann außergewöhnlichen Umständen (z. B. Zusammenlegung von Abstimmungs- und Wahlterminen, Abstimmungen in Ferienzeiten) Rechnung getragen werden.

Zu Nummer 9:

Bisher ist ein Bürgerentscheid nur dann angenommen, wenn ihm neben der Mehrheit der Abstimmenden mindestens 20 % der Stimmberechtigten zugestimmt haben. In Zukunft soll die Mehrheit der Abstimmenden genügen. Zustimmungsquoren bei Bürger- und Volksentscheiden sind eine sachwidrige Hürde, an der zahlreiche Initiativen scheitern (bislang etwa 14 % der Bürgerentscheide in Schleswig-Holstein). Im Unterschied zu Wahlen betreffen und interessieren Sachfragen in der Regel nur einen Teil der Bevölkerung. Wie viele Vorgänge belegen, spekulieren Gegner eines Bürgerbegehrens, also die Vertreter und Anhänger der Mehrheit im Rat, häufig auf das Scheitern an dieser Hürde und neigen deshalb dazu, sowohl die Diskussion als auch die Abstimmung zu boykottieren. Der Sinn des Verfahrens, das öffentliche Ringen um die beste Lösung, erfüllt sich nicht.

Zu Nummer 10:

Hiermit wird die Stichfrage bei mehreren Bürgerentscheiden zum gleichen Gegenstand eingeführt. Ein solcher Fall kann eintreten, wenn die Gemeindevertretung einem Bürgerbegehren eine eigene Vorlage gegenüberstellt oder falls es zwei Bürgerbegehren zum gleichen Gegenstand gibt. In einem solchen Fall ist es sinnvoll, dass die Stimmberechtigten zunächst bei allen Vorlagen mit Ja oder Nein abstimmen können. Dadurch ist es aber möglich, dass mehrere Vorlagen die Mehrheit der Stimmen bekommen. Die löst die Frage aus, welche Vorlage Geltung haben soll. Diese Problematik wird durch die Stichfrage gelöst, bei der sich die Stimmberechtigten für eine der Vorlagen entscheiden müssen. Die Stichfrage ist integriert, d. h. sie wird im sel-

ben Abstimmungsgang durchgeführt und nicht wie z. B. bei Stichwahlen in zwei Wahlgängen. Bayern und Hamburg kennen bereits die Stichfrage bei mehreren Bürgerentscheiden zum gleichen Gegenstand. Auch in Rheinland-Pfalz ist die Stichfrage im Rahmen der Kommunalverfassungsreform im September 2010 eingeführt worden.

Zu Nummer 11:

Mit der Streichung des Wortes „endgültigen“ wird auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in anderen Bundesländern (z. B. OVG Saarland 1A 3/08 v. 12.06.2008) reagiert. Danach müssen Bürgerbegehren darauf gerichtet sein, eine abschließende Entscheidung an Stelle der Gemeindevertretung zu treffen. Dies schließt entscheidungsvorbereitende Beschlüsse oder Teilentscheidungen zu einem konkreten Sachverhalt aus. Damit werden die Bürgerinnen und Bürger gegenüber ihren kommunalen Vertretern benachteiligt. Der Gemeinderat ist keineswegs dazu verpflichtet, mit jedem seiner Beschlüsse immer eine abschließende Regelung zu treffen. Durch die Streichung von § 16 g (8) Satz 2 wird die zweijährige Bindungsfrist für Bürgerentscheide abgeschafft. Eine solche Bindungsfrist engt den Handlungsspielraum der Gemeindevertretungen zu stark ein und wird häufig als eine Art Verfallsdatum für den Bürgerentscheid missverstanden. Mit dem Verzicht auf die Bindungswirkung wird außerdem möglichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Streichung des Zustimmungsquorums (Nummer 10) Rechnung getragen, die der Bayrische Verfassungsgerichtshof 1997 und 2000 gegen die Kombination aus quorenlosem Bürgerentscheid und dreijähriger Bindungswirkung erhoben hat.

Zu Nummer 12:

Mit dieser Änderung werden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Ortsteilen eingeführt. Voraussetzung ist, dass die Gemeinde einen Ortsteil sowie einen Ortsbeirat gebildet hat und es sich um eine Angelegenheit handelt, für die der Ortsbeirat zuständig ist. Dabei muss es sich nicht zwingend um Entscheidungskompetenzen handeln. Auch bloße Stellungnahmen oder Anträge an die Gemeindevertretung nach § 47 c Abs. 1 Satz 2 GemO sind erfasst.

Zu Artikel 2 (Änderung der Kreisordnung)

Nummer 1:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 1.

Nummer 2:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 2.

Nummer 3:

Die Beratung auf Kreisebene findet durch das Innenministerium statt. Siehe ansonsten die Begründung zu Artikel 1 Nr. 3.

Nummer 4:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 4.

Nummer 5:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 5.

Nummer 6:

Im Unterschied zur Änderung der Gemeindeordnung bietet sich bei den Kreisen kein gestaffeltes Unterschriftenquorum an, da es nicht so große Unterschiede in Bezug auf die Einwohnerzahlen zwischen den Kreisen gibt. Ansonsten siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 6.

Nummer 7:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 7.

Nummer 8:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 8.

Nummer 9:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 9.

Nummer 10:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 10.

Nummer 11:

siehe Begründung zu Artikel 1 Nr. 11.

Zu Artikel 3:

Diese Vorschrift enthält die übliche Inkrafttretensregelung.

GESETZ FÜR VEREINFACHTE BÜRGERBEGEHREN UND BÜRGERENTSCHEIDE IN SCHLESWIG-HOLSTEINS GEMEINDEN UND KREISEN

KONSOLIDIERTE FASSUNG

(Änderungen/Ergänzungen sind **fett** markiert, Streichungen sind ~~durchgestrichen~~)

1. Änderung der Gemeindeordnung

§ 16 g Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

(1) Die Gemeindevertretung kann mit einer Mehrheit ~~von zwei Dritteln~~ der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über wichtige Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).

~~Wichtige Selbstverwaltungsaufgaben sind insbesondere:~~

1. ~~die Übernahme neuer Aufgaben, die zu erfüllen die Gemeinde nicht gesetzlich verpflichtet ist,~~
2. ~~die Errichtung, wesentliche Erweiterung und die Auflösung einer öffentlichen Einrichtung, die den Einwohnerinnen und Einwohnern zu dienen bestimmt ist,~~
3. ~~die Mitgliedschaft in Zweckverbänden, die Träger von Aufgaben nach Nummer 2 sind,~~
4. ~~Gebietsänderungen.~~

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Selbstverwaltungsaufgaben, die zu erfüllen die Gemeinde nach § 2 Abs. 2 verpflichtet ist, soweit ihr nicht ein Entscheidungsspielraum zusteht,
2. Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet (§ 28 Satz 1 Nr. 1),
3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe **ausgenommen der Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer, sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,**
4. die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss der Gemeinde und den Jahresabschluß der Eigenbetriebe
- ~~5. die Hauptsatzung,~~
- ~~6. die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen,~~
5. die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreterinnen und -vertreter, der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten und der Beamtinnen und Beamten und der Beschäftigten der Gemeinde,
6. die innere Organisation der Gemeindeverwaltung,
7. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.

(3) Über wichtige Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). **Bürgerinnen und Bürger können sich durch die Kommunalaufsicht insbesondere hinsichtlich der formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.** Ein Bürgerbegehren darf nur Selbstverwaltungsaufgaben zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung oder eine Entscheidung, die aufgrund einer Übertragung nach § 27 Abs. 1 Satz 3 durch den zuständigen Ausschuss getroffen wurde, muss er innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses oder der Entscheidung eingereicht sein. Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, **sowie eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme** enthalten. Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.

(4) Das Bürgerbegehren muss ~~in Gemeinden von mindestens 10 v. H. der Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet sein.~~

- bis zu 10.000 Einwohnern von mindestens 10 %,
- bis zu 20.000 Einwohnern von mindestens 9 %,
- bis zu 30.000 Einwohnern von mindestens 8 %,
- bis zu 50.000 Einwohnern von mindestens 7 %,
- bis zu 100.000 Einwohnern von mindestens 6 %,
- mit mehr als 100.000 Einwohnern von mindestens 5 %

der Stimmberechtigten innerhalb von zwölf Monaten unterschrieben sein.

(5) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegen stehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuss die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme in unveränderter Form oder in einer Form beschließt, die von den benannten Vertretungsberechtigten gebilligt wird. ~~Dieser Beschluss kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid nach Absatz 1 Satz 1 abgeändert werden.~~ **Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Gemeindevertretung zu erläutern. Die Gemeindevertretung kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.**

(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretungen oder des zuständigen Ausschusses und der ~~Antragstellenden des Bürgerentscheids~~ **Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens** in gleichem Umfang schriftlich darlegen. **Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt; bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu hören. Eine Verlängerung der Frist auf sechs Monate kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens beschlossen werden.**

(7) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen ~~beantwortet~~ **beantwortet** wurde, ~~sofern diese Mehrheit mindestens 20 v. H. der Stimmberechtigten beträgt.~~ Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. ~~Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuss die Angelegenheit zu entscheiden.~~ **Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat die Gemeindevertretung eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen**

gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines ~~endgültigen~~ Beschlusses der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses. Er kann ~~innerhalb von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid nach Absatz 1 Satz 1~~ abgeändert werden.

(9) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können in einem Ortsteil durchgeführt werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für welche der Ortsbeirat zuständig ist. Die Absätze 1 bis 8 gelten entsprechend mit der Maßgabe, dass das Bürgerbegehren von im Ortsteil wohnenden Bürgern unterzeichnet sein muss, bei einem Bürgerentscheid nur die im Ortsteil wohnenden Bürger stimmberechtigt sind und der Ortsbeirat an die Stelle des Rates tritt.

2. Änderung der Kreisordnung

§ 16 f Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

(1) Der Kreistag kann mit einer Mehrheit ~~von zwei Dritteln~~ der gesetzlichen Zahl der Kreistagsabgeordneten beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über wichtige Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid). ~~Wichtige Selbstverwaltungsaufgaben sind insbesondere:~~

- ~~1. die Übernahme neuer Aufgaben, die zu erfüllen der Kreis nicht gesetzlich verpflichtet ist,~~**
- ~~2. die Errichtung, wesentliche Erweiterung und die Auflösung einer öffentlichen Einrichtung, die den Einwohnerinnen und Einwohnern zu dienen bestimmt ist,~~**
- ~~3. die Mitgliedschaft in Zweckverbänden, die Träger von Aufgaben nach Nummer 2 sind,~~**
- ~~4. die Gebietsänderungen.~~**

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

- 1. Selbstverwaltungsaufgaben, die zu erfüllen der Kreis nach § 2 Abs. 2 verpflichtet ist, soweit ihm nicht ein Entscheidungsspielraum zusteht,**
- 2. Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes der Kreistag entscheidet (§ 23 Satz 1 Nr. 1),**
- 3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe ~~ausgenommen der Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer sowie die~~**

kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,

4. die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss des Kreises und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe,

5. die Hauptsatzung,

65. die Rechtsverhältnisse der Kreistagsabgeordneten, der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten und der Beschäftigten des Kreises,

76. die innere Organisation der Kreisverwaltung,

87. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.

(3) Über wichtige Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). ~~Ein Bürgerbegehren darf nur Selbstverwaltungsaufgaben zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist.~~ **Bürgerinnen und Bürger können sich durch das Innenministerium insbesondere hinsichtlich der formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.** Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Kreistags oder eine Entscheidung, die aufgrund einer Übertragung nach § 22 Abs. 1 Satz 3 durch den zuständigen Ausschuss getroffen wurde, muss es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses oder der Entscheidung eingereicht sein. Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, ~~sowie eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme~~ enthalten. Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.

(4) Das Bürgerbegehren muss von mindestens 105 % der Bürgerinnen und Bürger ~~unterzeichnet~~ **Stimmberechtigten innerhalb von zwölf Monaten unterschrieben sein.**

(5) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet das Innenministerium. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegen stehende Entscheidung der Kreisorgane nicht getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt bestehen rechtliche Verpflichtungen des Kreises hierzu. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Kreistag oder der zuständige Ausschuss die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen in unveränderter Form oder in einer Form beschließt, die von den benannten Vertretungsberechtigten gebilligt wird. ~~Dieser Beschluss kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid nach Absatz 1 Satz 1 abgeändert werden.~~ **Den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu geben, den Antrag im Kreistag zu erläutern. Der Kreistag kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.**

(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss der Kreis den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen des Kreistags oder des zuständigen Ausschusses

und der Antragstellenden des Bürgerentscheids **Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens** in gleichem Umfange schriftlich darlegen. Mit der **Abstimmungsbenachrichtigung** wird den **Stimmberechtigten** eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Kreistag und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind. Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt; bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu hören. Eine Verlängerung der Frist auf sechs Monate kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens beschlossen werden.

(7) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, ~~sofern diese Mehrheit mindestens 20 % der Stimmberechtigten beträgt.~~ Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. ~~Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Kreistag oder der zuständige Ausschuss die Angelegenheit zu entscheiden.~~ **Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Kreistag eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid).** Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines ~~endgültigen~~ Beschlusses des Kreistags oder des zuständigen Ausschusses. ~~Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid nach Absatz 1 Satz 1 abgeändert werden.~~

Synopse der vorgeschlagenen Änderungen des § 16g der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein

Gemeindeordnung	Gesetzentwurf	Begründung
Absatz 1: Ratsreferenden durch einfache Mehrheit, keine Beschränkung auf „wichtige“ Selbstverwaltungsaufgaben		
(1) ¹Die Gemeindevertretung kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über wichtige Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid). ² Wichtige Selbstverwaltungsaufgaben sind insbesondere: 1. die Übernahme neuer Aufgaben, die zu erfüllen die Gemeinde nicht gesetzlich verpflichtet ist, 2. die Errichtung, wesentliche Erweiterung und die Auflösung einer öffentlichen Einrichtung, die den Einwohnerinnen und Einwohnern zu dienen bestimmt ist, 3. die Mitgliedschaft in Zweckverbänden, die Träger von Aufgaben nach Nummer 2 sind 4. die Gebietsänderungen.	(1) ¹Die Gemeindevertretung kann mit einer Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter beschließen, dass Bürgerinnen und Bürger über wichtige Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).	Bürgerentscheide, die durch die Gemeindevertretung initiiert werden, sollen in Zukunft schon mit einer einfachen Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter angeordnet werden können und nicht erst mit einer 2/3-Mehrheit. Durch das Entfallen des Satzes 2 wird die bisherige, ohnehin nicht abschließende Aufzählung von wichtigen Selbstverwaltungsaufgaben gestrichen, über die ein Bürgerentscheid stattfinden darf.
Absatz 2: Reduzierung des Themen-Ausschlusskatalogs		
(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über 1. Selbstverwaltungsaufgaben, die zu erfüllen die Gemeinde nach § 2 Abs. 2 verpflichtet ist, soweit ihr nicht ein Entscheidungsspielraum zusteht,	(2) ¹Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über 1. Selbstverwaltungsaufgaben, die zu erfüllen die Gemeinde nach § 2 Abs. 2 verpflichtet ist, soweit ihr nicht ein Entscheidungsspielraum zusteht,	Der Themenausschluss bei haushalts- und finanzwirksamen Bürgerbegehren wird reduziert. Zukünftig sind auch Bürgerentscheide über Abgaben und Entgelte zulässig. Die Haushaltssatzung als solche soll auch weiterhin kein zulässiger Gegenstand eines Bürgerentscheides sein, allerdings werden Bürgerentscheide

2. Angelegenheiten, über die Kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet (§ 28 Satz 1 Nr. 1), 3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftsabschlüsse der Gemeinde und der privaten Abgaben sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte, die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss der Gemeinde und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe, die Hauptsatzung, die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen, die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreterinnen und -vertreter, der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten und der Beschäftigten der Gemeinde, die innere Organisation der Gemeindeverwaltung, Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren. 9. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.	2. Angelegenheiten, über die Kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet (§ 28 Satz 1 Nr. 1), 3. die Haushaltssatzung (ausgenommen Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer) und die Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe 4. die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss der Gemeinde und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe, 5. die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreterinnen und -vertreter, der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten und der Beschäftigten der Gemeinde, 6. die innere Organisation der Gemeindeverwaltung, 7. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.	über die Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer zugelassen. Bürgerinnen und Bürger sollten auch über die Höhe von Hundesteuern, die Höhe von Gebühren und Beiträgen (z.B. für Kindergärten oder Schwimmbäder) und bei Erschließungs- und Entwässerungskosten entscheiden können. In Bayern ist dies seit 1995 möglich, ohne dass es zu schädlichen Konsequenzen für die Gemeindehaushalte gekommen ist. Auch die Hauptsatzung soll für Bürgerentscheide zugänglich sein. Teilweise werden in der Hauptsatzung wichtige Fragen wie z.B. die Bildung von Ortsbeiräten geregelt. Bürgerentscheide zur Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen werden wie schon in Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zugelassen. Das Interesse an direkten Bürgerbefragungen zu bedeutsamen Infrastrukturmaßnahmen, wie etwa Bauprojekten, ist groß. Es gibt auch keine rechtliche Notwendigkeit, einen solchen Ausschluss vorzusehen. Das Baugesetzbuch schließt keineswegs Bürgerentscheide zur Bauleitplanung grundsätzlich aus. Die Rechtsprechung definiert den Rahmen, innerhalb dessen Bürgerentscheide zulässig sind, folgendermaßen: Abwägungen und Beteiligungsverfahren sind durch Bürgerentscheide nicht zu ersetzen, sehr wohl aber Grundsatzentscheidungen, z.B. ob ein Bebauungsplan für ein neues Wohngebiet aufgestellt werden soll oder nicht.
Absatz 3: Beratung durch die Behörden, Streichung der Frist für Korrekturbegehren, Streichung des Kostendeckungsvorschlags		
(3) ¹Über wichtige Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen	(3) ¹Über Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).	Die Wiederholungssperre des § 16g (3) Satz 2, wonach Bürgerbegehren zu Gegenständen, über die innerhalb der letzten zwei Jahre ein Bürgerentscheid aufgrund eines

(Bürgerbegehren).

² Ein Bürgerbegehren darf nur Selbstverwaltungsaufgaben zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist.

Bürgerbegehrens stattgefunden hat, unzulässig sind, wird gestrichen. Ständige Bürgerbegehren zum gleichen Gegenstand sind nach den Erfahrungen in anderen Bundesländern nicht zu erwarten.

² Bürgerinnen und Bürger können sich durch die Kommunalaufsicht insbesondere hinsichtlich der formalen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens beraten lassen; Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.

Mit dem neuen Satz 2 wird ein Beratungsrecht für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens eingeführt. Ein ähnliches Beratungsrecht gibt es bereits für Volksinitiativen in Schleswig-Holstein (§ 5 Volksabstimmungsgesetz). Eine Beratung kann dazu beitragen, die Anzahl unzulässiger Bürgerbegehren sowie späterer Verwaltungsgerichtsprozesse zu reduzieren. Zuständig für die Beratung ist die Kommunalaufsicht. Dadurch sollen Interessenskonflikte innerhalb des betroffenen Gemeindeverbands vermieden werden.

³ Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung oder eine Entscheidung, die aufgrund einer Übertragung nach § 27 Abs. 1 Satz 3 durch den zuständigen Ausschuss getroffen wurde, muss es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses oder der Entscheidung eingereicht sein.

(gestrichen)

Die 6-Wochen-Frist für Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse wird gestrichen. In Bayern, Berlin und Hamburg wird ebenfalls auf eine solche Frist verzichtet. Größere kommunale Projekte werden in der Regel in mehreren Stufen beschlossen. Durch Anknüpfung an einen länger zurückliegenden Beschluss der Gemeindevertretung kann in solchen Fällen eine Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens herbeigeführt werden. Häufig wird diese Regelung auch auf schon Jahre zurückliegende Grundsatzbeschlüsse bezogen und das Bürgerbegehren auf diese Weise für unzulässig erklärt.

⁴ Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. [...]

³ Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten. [...]

Mit dieser Regelung wird der Kostendeckungsvorschlag abgeschafft. An dieser Hürde scheitern in der Praxis zahlreiche Bürgerbegehren. Der Kostendeckungsvorschlag überfordert ehrenamtlich arbeitende Bürgerinitiativen, verlagert demokratisch zu beurteilende Fragen auf Rechtsaufsichtsbehörden und Gerichte und ist zudem noch unverbindlich, denn der Gemeinderat ist nicht

gezwungen, dem Vorschlag der Bürger zur Kosten-
deckung zu folgen. Bayern, Berlin und Hamburg
verzichten auf einen Kostendeckungsvorschlag.
Nachteilige Effekte für kommunale Haushalte sind nicht
bekannt.

Absatz 4: Staffelung der Unterschriftenquoten

(4) Das Bürgerbegehren muss von
mindestens 10 v.H. der Bürgerinnen und
Bürger unterzeichnet sein.

(4) Das Bürgerbegehren muss in
Gemeinden

- bis zu 10.000 Einwohnern von
mindestens 10 %,
 - bis zu 20.000 Einwohnern von
mindestens 9 %,
 - bis zu 30.000 Einwohnern von
mindestens 8 %,
 - bis zu 50.000 Einwohnern von
mindestens 7 %,
 - bis zu 100.000 Einwohnern von
mindestens 6 %,
 - mit mehr als 100.000 Einwohnern von
mindestens 5 %
- der Stimmberechtigten innerhalb von
zwölf Monaten unterzeichnet sein.

Hiermit wird in Anlehnung an die entsprechenden
Regelungen in NRW und Bayern eine Staffelung des
Unterschriftenquotums beim Bürgerbegehren eingeführt.
Mit zunehmender Gemeindegröße wird die Unter-
schriftensammlung für ein Bürgerbegehren schwieriger,
da die Unterschriftensammlung aufgrund der höheren
absoluten Zahlen in größeren Städten aufwändiger ist als
in kleinen Gemeinden. Es ist beispielsweise sehr viel
einfacher in Glückstadt 934 Unterschriften zu sammeln
(= zehn Prozent der 9339 Stimmberechtigten), als in Kiel
18.898 Unterschriften (= zehn Prozent der 188.971
Stimmberechtigten). Durch eine Staffelung der Anzahl der
zu sammelnden Unterschriften nach Gemeindegröße
haben auch Bürger größerer Städte in der Praxis
ähnlich faire Chancen ein Bürgerbegehren zu initiieren,
wie Bürger kleinerer Gemeinden.

Mit dieser Regelung wird außerdem eine einheitliche
Frist von 12 Monaten für die Sammlung der
Unterschriften für ein Bürgerbegehren eingeführt.

Absatz 5: Streichung der Bindungswirkung, Anhörung der Vertretungsberechtigten, konkurrierender Vorschlag der GV

⁴Dieser Beschluss kann innerhalb von zwei
Jahren nur durch einen Bürgerentscheid nach
Absatz 1 Satz 1 abgeändert werden.

(gestrichen)

Die Bindungswirkung von Gemeinderatsbeschlüssen, mit
denen ein Bürgerbegehren unverändert oder in einer von
den Vertretungsberechtigten gebilligten Form
übernommen wird, entfällt (siehe auch Ziffer 12).

⁴Den Vertretungsberechtigten des Bürger-
begehrens ist Gelegenheit zu geben, den
Antrag in der Gemeindevertretung zu

Mit dem neuen Satz 5 wird eine Innovation in die
Gemeindeordnung eingeführt. Die Vertretungsberech-
tigten eines Bürgerbegehrens erhalten das Recht, ihr

erläutern.

Bürgerbegehren in der Gemeindevertretung vorzustellen. Dadurch ist zu erwarten, dass es zu einer besseren Kommunikation zwischen Gemeindevertretern und Bürgern kommt und auch die Kompromissfindung erleichtert wird. Voraussetzung dafür ist ein für zulässig erklärtes Bürgerbegehren. Weitere Details des Anhörungsrechtes der Vertretungsberechtigten werden nicht gesetzlich normiert und können von den Gemeinden selbst festgelegt werden.

Hiermit wird klargestellt, dass die Gemeindevertretung das Recht hat, dem Bürgerbegehren eine eigene Vorlage beim Bürgerentscheid entgegenzustellen. Eine solche Möglichkeit erhöht die Flexibilität des Verfahrens und vergrößert die Auswahl für die Bürgerinnen und Bürger. Das Abstimmungsverfahren richtet sich nach § 16 g (7) Sätze 3-5.

⁵ Die Gemeindevertretung kann im Rahmen des Bürgerentscheids eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung unterbreiten.

Absatz 6: Einführung einer Frist für die Durchführung des Bürgerentscheids

(6) ¹ Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern in der Abstimmungsberechtigung die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses und der Antragstellenden des Bürgerentscheids in gleichem Umfang schriftlich darlegen.

(6) ¹ Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern in der Abstimmungsberechtigung die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang schriftlich darlegen. ² Mit der Abstimmungsberechtigung wird den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt sind.

Die Änderung in Satz 1 ist lediglich redaktionell. Mit dem neuen Satz 2 wird eine Pflicht der Gemeinde zur Versendung einer Abstimmungsinformation geregelt, in der Abstimmungsgegenstand sowie die Auffassungen der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens und der Gemeindevertretung zu gleichen Teilen darzulegen sind. Mit einer solchen Information soll eine rationale Entscheidungsgrundlage für die Stimmberechtigten geschaffen werden.

Mit dem neuen Satz 3 wird erstmals eine Maximalfrist für die Durchführung von Bürgerentscheiden von drei Monaten eingeführt. Bisher müssen Bürgerentscheide nach § 10 (1) Satz 1 Landesverordnung zur Durchführung der Gemeinde-, der Kreis- und der Amtsordnung unverzüglich durchgeführt werden. Eine längere Frist gewährleistet, dass es genügend Zeit zur Diskussion und

³ Der Bürgerentscheid findet innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens statt; bei der Terminfestsetzung sind die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu hören. Eine Verlängerung der Frist auf sechs Monate kann im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens beschlossen werden.

für eventuelle Kompromissverhandlungen gibt. Im Spannungsfeld zwischen der Ermöglichung einer öffentlichen Debatte und einer zu langen Verzögerung des Bürgerentscheids ist eine Frist von drei Monaten angemessen.

Eine weitere Neuerung ist, dass die Vertretungsberechtigten bei der Terminfestsetzung zu hören sind. Damit soll auf eine möglichst einvernehmliche Festlegung des Abstimmungstermins zwischen Gemeindeorganen und Initiatoren des Bürgerbegehrens hingewirkt werden. Im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten kann die Frist nach dem neuen Satz 4 von der Gemeindevertretung auf insgesamt sechs Monate verlängert werden. Dadurch kann außergewöhnlichen Umständen (z.B. Zusammenlegung von Abstimmungs- und Wahlterminen, Abstimmungen in Ferienzeiten) Rechnung getragen werden.

Absatz 7: Streichung des Zustimmungsquorums, Stichentscheid

(7) ¹Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 20% der Stimmberechtigten beträgt. ²Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. ³Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuss die Angelegenheit zu entscheiden.

(7) ¹Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde. ²Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet.

Bisher ist ein Bürgerentscheid nur dann angenommen, wenn ihm neben der Mehrheit der Abstimmenden mindestens 20% der Stimmberechtigten zugestimmt haben. In Zukunft soll die Mehrheit der Abstimmenden genügen. Zustimmungsquoren bei Bürger- und Volksentscheiden sind eine sachwidrige Hürde, an der zahlreiche Initiativen scheitern (bislang etwa 14 Prozent der Bürgerentscheide in Schleswig-Holstein). Im Unterschied zu Wahlen betreffen und interessieren Sachfragen in der Regel nur einen Teil der Bevölkerung. Wie viele Vorgänge belegen, spekulieren Gegner eines Bürgerbegehrens, also die Vertreter und Anhänger der Mehrheit im Rat, häufig auf das Scheitern an dieser Hürde und neigen deshalb dazu, sowohl die Diskussion als auch die Abstimmung zu boykottieren. Der Sinn des Verfahrens, das öffentliche Ringen um die beste Lösung, erfüllt sich nicht.

(bisher nicht geregelt)

³ Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat die Gemeindevertretung eine zusätzliche Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Art und Weise beantwortet werden (Stichentscheid). ⁴ Es gilt dann die Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausgesprochen hat. ⁵ Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

Hiermit wird die Stichfrage bei mehreren Bürgerentscheiden zum gleichen Gegenstand eingeführt. Ein solcher Fall kann eintreten, wenn die Gemeindevertretung einem Bürgerbegehren eine eigene Vorlage gegenüberstellt oder falls es zwei Bürgerbegehren zum gleichen Gegenstand gibt. In einem solchen Fall ist es sinnvoll, dass die Stimmberechtigten zunächst bei allen Vorlagen mit Ja oder Nein abstimmen können. Dadurch ist es aber möglich, dass mehrere Vorlagen die Mehrheit der Stimmen bekommen. Die löst die Frage aus, welche Vorlage Geltung haben soll. Diese Problematik wird durch die Stichfrage gelöst, bei der sich die Stimmberechtigten für eine der Vorlagen entscheiden müssen. Die Stichfrage ist integriert, d.h. sie wird im selben Abstimmungsgang durchgeführt und nicht wie z.B. bei Stichwahlen in zwei Wahlgängen. Bayern und Hamburg kennen bereits die Stichfrage bei mehreren Bürgerentscheiden zum gleichen Gegenstand. Auch in Rheinland-Pfalz ist die Stichfrage im Rahmen der Kommunalverfassungsreform im September 2010 eingeführt worden.

Absatz 8: Streichung von „endgültigen“, Streichung der Bindewirkung

(8) ¹ Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen Bürgerentscheid nach Absatz 1 Satz 1 abgeändert werden. [...]

(8) ¹ Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses. [...]

Mit der Streichung des Wortes „endgültigen“ wird auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in anderen Bundesländern (z.B. OVG Saarland 1A 3/08 v. 12.6.2008) reagiert. Danach müssen Bürgerbegehren darauf gerichtet sein, eine abschließende Entscheidung an Stelle der Gemeindevertretung zu treffen. Dies schließt Entscheidungsvorbereitende Beschlüsse oder Teilentscheidungen zu einem konkreten Sachverhalt aus. Damit werden die Bürgerinnen und Bürger gegenüber ihren kommunalen Vertretern benachteiligt. Der Gemeinderat ist keineswegs dazu verpflichtet, mit jedem seiner Beschlüsse immer eine abschließende Regelung zu treffen.

Durch die Streichung von § 16 g (8) Satz 2 wird die zweijährige Bindungsfrist für Bürgerentscheide

abgeschafft. Eine solche Bindungsfrist engt den Handlungsspielraum der Gemeindevertretungen zu stark ein und wird häufig als eine Art Verfallsdatum für den Bürgerentscheid missverstanden. Mit dem Verzicht auf die Bindungswirkung wird außerdem möglichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Streichung des Zustimmungsquorums (Nummer 10) Rechnung getragen, die der Bayrische Verfassungsgerichtshof 1997 und 2000 gegen die Kombination aus quorenlosem Bürgerentscheid und dreijähriger Bindungswirkung erhoben hat.

Absatz 9: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Ortsteilen

(9) ¹Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können in einem Ortsteil durchgeführt werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für welche der Ortsbeirat zuständig ist. ²Die Absätze 1-8 gelten entsprechend mit der Maßgabe, dass das Bürgerbegehren von im Ortsteil wohnenden Bürgern unterzeichnet sein muss, bei einem Bürgerentscheid nur die im Ortsteil wohnenden Bürger stimmberechtigt sind und der Ortsbeirat an die Stelle des Rates tritt.

Mit dieser Änderung werden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Ortsteilen eingeführt. Voraussetzung ist, dass die Gemeinde einen Ortsteil sowie einen Ortsbeirat gebildet hat und es sich um eine Angelegenheit handelt, für die der Ortsbeirat zuständig ist. Dabei muss es sich nicht zwingend um Entscheidungskompetenzen handeln. Auch bloße Stellungnahmen oder Anträge an die Gemeindevertretung nach § 47 c Abs. 1 S. 2 GemO sind erfasst.