

Prof. Dr. Wilhelm Knelangen

Institut für Sozialwissenschaften
– Politikwissenschaft –
Westring 400, 24098 Kiel

Für Päckchen und Pakete:
Olshausenstraße 40, 24118 Kiel

Tel ++ (0) 431 880-3398
Fax ++ (0) 431 880-2483
E-mail WKnelangen@politik.uni-kiel.de

www.politik.uni-kiel.de
www.wilhelm-knelangen.de
wknelangen@politik.uni-kiel.de

Institut für Sozialwissenschaften, CAU Kiel, Westring 400, D-24098 Kiel

An den Innenausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/716

Kiel, 30.1.2023

Stellungnahme zum Gesetzentwurf „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ (Drucksache 20/377)**Zu den Änderungen §§ 16g Gemeindeordnung SH, 16f Kreisordnung SH**

Weil es in dem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen um die Grundlagen der Bürgerbeteiligung in der kommunalen politischen Ordnung geht, wäre eine zielgenaue und nachvollziehbare Begründung erwartbar gewesen, sofern einschneidende Änderungen vorgenommen werden sollen. Das ist hier der Fall.

Der Gesetzentwurf wurde jedoch nur mit einer sehr knappen Begründung versehen. Auf S. 5 des Gesetzentwurfes heißt es als „allgemeine Begründung“, mit den vorgeschlagenen Änderungen werde das Ziel verfolgt, „Beteiligungsinteressen der Bürgerinnen und Bürger und das kommunale Bedürfnis nach Beständigkeit von Entscheidungen und Planungen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen“. Was damit genau gemeint ist, bleibt unklar. Nähere Ausführungen unterbleiben. In den Einzelbegründungen beschränkt sich der Entwurf darauf, die jeweiligen Änderungen zu paraphrasieren oder ihre rechtliche Wirkung zu erläutern. Einen Hinweis auf die Absicht des Gesetzentwurfes kann dem Wortbeitrag von Tobias Koch, Fraktionsvorsitzender der CDU, in der Landtagsdebatte vom 25. November 2022 (Wortprotokoll, S. 803ff.) entnommen werden, der dort sagte, es gehe um „lange Planungsverfahren“ und „Unsicherheiten und Verzögerungen“, die von Bürgerbegehren ausgehen (ebd., S. 804).

Vor diesem Hintergrund habe ich ganz grundlegende Fragen: Reagieren die beiden Regierungsfraktionen mit ihrem Gesetzentwurf auf eine problematische Situation in der kommunalen Politik? Ist es zutreffend, dass es ein Ungleichgewicht zwischen den „Beteiligungsinteressen“ und dem „Bedürfnis nach Beständigkeit von Entscheidungen und Planungen“ gibt? Sind Bürgerbegehren in der kommunalen Praxis im Land Schleswig-Holstein (oder auch an anderen Orten) für Unsicherheiten und Verzögerungen und damit indirekt auch für lange Planungsverfahren verantwortlich? Und schließlich: Sind die vorgeschlagenen Änderungen geeignet, diese Situation zu bessern?

Mir liegen keine Zahlen dazu vor, wie häufig und zu welchem Gegenstand Bürgerbegehren in den Kommunen Schleswig-Holsteins eingereicht worden sind. Wenn ich die den Sachverständigen zur Verfügung gestellten Materialien zum Maßstab nehme, dann stelle ich fest: Weder dem Gesetzentwurf noch der Landtagsdebatte kann ich empirische Hinweise darauf entnehmen, aufgrund derer man die oben genannten Fragen mit „Ja“ beantworten könnte.

Die Regierungsfraktionen möchten dennoch Regelungen verändern, die 2013 nach kontroversen Diskussionen in die Gemeinde- und Kreisordnungen eingefügt worden waren, um eben jenen Ausgleich zwischen „Beteiligungsinteressen“ und dem „Bedürfnis nach Beständigkeit“ herzustellen. Der Landtag reagierte damit seinerseits auf eine Initiative aus der Bürgerschaft („Mehr Demokratie“). Nach meinem Eindruck wurde damit ein insgesamt tragfähiges Modell gefunden, das sich in der Praxis bewährt hat. Eine systematische Gängelung der kommunalen ehrenamtlichen Politik durch Bürgerbeteiligung ist mir nicht bekannt. Die gegenwärtige Rechtslage scheint mir insofern ein gangbarer Weg zu sein, um ein gutes Verhältnis zwischen der grundsätzlichen entscheidenden repräsentativen Ebene (Gemeindevertretung) und der ausnahmsweise entscheidenden Bürgerschaft (Begehren, Entscheid) zu begründen. Wenn die Regierungsfraktionen nun den Eindruck erwecken, das Gegenteil sei der Fall, dann würde ich eine bessere empirische Grundierung erwarten als es in dem Gesetzentwurf der Fall ist.

Selbstverständlich steht es den Regierungsfraktionen frei, die Einleitung und Durchführung von Bürgerbegehren zu erschweren, wenn das ihren verfassungspolitischen Überzeugungen entspricht. Auch ist richtig, dass das Land Schleswig-Holstein 2013 beteiligungsfreundliche Regelungen in Gemeinde- und Kreisordnungen verankert hat. Wenig überzeugend erscheint es mir aber zu sein, die gegenwärtigen Regelungen mit der Begründung zu verändern, diese

fürten zu langen Planungsverfahren und Unsicherheiten im Entscheidungsprozess.

In der Landtagsdebatte vom 25. November 2022 werden zahlreiche Faktoren benannt, die für eben diese lange Planung verantwortlich sein können: komplizierte Auflagen, lange gerichtliche Instanzenwege, Personalmangel in der kommunalen Verwaltung wie auch in den ausführenden Stellen und Gewerken. Es ließe sich hinzufügen: Auch die Uneinigkeit innerhalb von Ratsfraktionen oder auch der faktische Einfluss von starken Bürgergruppen kann ohne jede Form von Bürgerbegehren zu einer Verzögerung von Entscheidungsverfahren führen. Es sollte nicht der einzige Grund für die vorgeschlagene Änderung darin bestehen, dass das Land dazu die Gesetzgebungskompetenz besitzt, wohingegen bei den anderen Punkten andere Ebenen entscheidungsbefugt sind oder sie durch politische Entscheidungen allenfalls indirekt beeinflusst werden können.

Vor diesem Hintergrund sehe ich nicht, dass die vorgeschlagenen Änderungen den (soweit erkennbar) vorgesehenen Zweck erfüllen können. Aus diesem Grund sehe ich die Vorschläge mit Skepsis.

Aufgefallen ist mir zudem, dass die von den Antragstellern vorgeschlagene Änderung von § 16g (3) GO (kein erneutes Bürgerbegehren zum gleichen Gegenstand innerhalb von drei Jahren) zu einem Ungleichgewicht führt. Nach meinem Verständnis hat das zur Folge, dass die Gemeindevertretung einen Bürgerentscheid gemäß § 16 (5) GO nach zwei Jahren zurücknehmen kann und innerhalb eines Jahres die Gewichte zu eigenen Gunsten verändern kann, bis ein erneutes Bürgerbegehren eingeleitet werden kann. Für die Kreisebene ist mit dem Entwurf für § 16f (3) KreisO die gleiche Änderung vorgesehen.

Zu den Änderungen §§ 32a Gemeindeordnung SH, 27a Kreisordnung SH

Im Kern geht es hier um die Frage, welche Mindestgröße eine Fraktion aufweisen soll. Über diese Frage lässt sich mit guten Gründen streiten. Die Fragmentierung der Ratsvertretungen ist gerade in den größeren Kommunen eine Folge eines gewandelten Parteiensystems und abnehmender Parteiidentifikation. In kleineren Kommunen wird das kaum zum Tragen kommen, weil dort vielfach ohnehin nur eine oder zwei Fraktionen im Rat vertreten sind. Ich möchte zu bedenken geben, dass die vorgesehene Regelung in den größeren Kommunen bzw. Kreisen zu unerwünschten Folgen führen könnte. Wenn in der Hauptsatzung eine Mindestfraktionsgröße von mehr als zwei Personen vorgesehen werden kann, dann

könnte das in der Praxis bedeuten, dass die Mindestfraktionsgröße zum Verhandlungsgegenstand im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen zwischen Fraktionen bzw. Parteien wird. Es wäre dann an der Ratsmehrheit, über die Reichweite der Rechte kleinerer Fraktionen bzw. Gruppen zu entscheiden. Das spräche aus meiner Sicht dafür, dass der Landesgesetzgeber entscheidet und eine generelle Regel formuliert. Dabei ist mir bewusst, dass diesem Ansatz verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen. Ich vermag nicht zu erkennen, warum eine Festlegung auf eine Mindestgröße von zwei Personen in Gemeinde- und Kreisordnung mit der Verfassung vereinbar ist, wohingegen das bei drei Personen nicht der Fall sein kann.

gez. Prof. Dr. Wilhelm Knelangen