



**Lorenz-von-Stein-
Institut**

für Verwaltungswissenschaften

Lorenz-von-Stein-Institut | Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/984

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

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

Gesetzesentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

LT-Drucksache 20/377

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

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu o.g. Gesetzesentwurf.
Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung danken wir Ihnen
sehr. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Dis-
kussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Christoph Brüning
Vorstandsmitglied (gf.)

Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel | Tel: +49 (431) 880 45 42 | Fax: +49 (431) 880 73 83

E-Mail: institut@lvstein.uni-kiel.de | www.lvstein.uni-kiel.de

Vorstand: Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts Prof. Dr. Christoph Brüning (gf.) |

Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky | Prof. Dr. Sebastian Köhne



Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

Drucksache 20/377 vom 09. November 2022

Mit Schreiben vom 22. Dezember 2022 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zum o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich wie folgt:

Der vorliegende Gesetzentwurf geht in die richtige Richtung, ist aber deutlich zu unambitioniert, um den Herausforderungen im kommunalen Raum gerecht zu werden. Bei näherem Hinsehen zeigt sich nämlich, dass die Selbstverwaltung in und durch die Gemeindevertretungen erodiert.

- Auf der Ebene der amtsangehörigen Gemeinden sind die Ämter zu den eigentlichen Selbstverwaltungsträgern erstarkt, ohne dass auf diese Veränderung reagiert wird.¹
- Im gemeindlichen Raum tragen Bürgerbegehren und -entscheid mit dazu bei, die Rolle der ehrenamtlichen Gemeindevertreter und -vertreterinnen zu schwächen, ohne dass das Verhältnis von plebiszitärer und organschaftlicher Mitwirkung in den Blick genommen wird.²

¹ Dazu *Brüning*, Struktur, Funktion und Entwicklung der Ämter in Schleswig-Holstein oder: die Erosion gemeindlicher Selbstverwaltung, *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2022, S. 877 ff.

² Dazu *Brüning*, Neujustierung repräsentativer, direkt-demokratischer und partizipatorischer Elemente im Kommunalverfassungsrecht *de lege lata* und *de lege ferenda*. *Der Landkreis* 2013, S. 256 ff.



- Auf Kreisebene sind mit der Abschaffung der Direktwahl der Landräte und Landrätinnen Haupt- und Ehrenamt in eine kommunalverfassungsrechtliche Unwucht geraten, ohne dass hierfür eine Lösung erwogen wird.³

Mutmaßlich lässt sich mit einer Kommunalreform keine Landtagswahl gewinnen. Wenn aber auch in der Fläche traditionell verankerte Parteien mancherorts Schwierigkeiten haben, Listenwahlvorschläge gefüllt zu bekommen, sollte Problembewusstsein entstehen. Statt also bei Gesetzesänderungen an Symptomen herum zu kurieren, sollten Politik und Gesetzgeber das Funktionieren der Vertretungen in den Mittelpunkt rücken und Strukturreformen von hieraus denken.

Im Einzelnen:

- Die Zersplitterung von Gemeinde- und Stadtvertretungen hat eine wesentliche Ursache im Wahlrecht, vor allem im Fehlen einer Sperrklausel. Wenn die Begründung des Gesetzentwurfs davon spricht, dass die Einführung einer Sperrklausel „auch weiterhin nicht realisierbar“ sei, spielt sie damit auf die Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2008 an. Seinerzeit hat das BVerfG hohe, kaum zu erfüllende Rechtfertigungsanforderungen für den Landesgesetzgeber aufgestellt, weil es verkürzend Parlamente und Kommunalvertretungen gleichgesetzt hat. Heute ist für diese Verfassungsfrage aber das LVerfG zuständig, das sich dazu noch gar nicht geäußert hat.

Als „kleine“ Lösung ist die vorgeschlagene Angebotsgesetzgebung, auf Ortsebene die Mindestfraktionsstärke anzuheben, zielführend, schiebt den Schwarzen Peter aber der Kommunalpolitik zu und lässt ggf. nur umso mehr unzufriedene Gruppen und Einzelvertreter bzw. -vertreterinnen vor Ort zurück.

³ Dazu *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 4. Auflage 2019, 2. Kap. Rn. 65.



- Bürgerbegehren und -entscheid treten als direkt-demokratische Instrumente in Konkurrenz zu den „normalen“ repräsentativen Entscheidungsprozessen. Das den Bürgern und Bürgerinnen hierüber eröffnete Gestaltungspotential fördert Identifikations- und Zufriedenheitseffekte mit der Verwaltung, schwächt aber die Wirkmächtigkeit der gewählten Volksvertreter und -vertreterinnen. Es dient der Durchsetzung singulärer (individueller) Interessen eines Teils der Ortsbevölkerung und unterliegt nicht dem in der Volksvertretung obwaltenden Ausgleich von Interessen über die Zeit und das Gemeindegebiet.
 - Problematisch sind faktische Doppelzuständigkeiten, wie sie § 16g Abs. 2 Nr. 6 GO auslöst, wenn „Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung“ als Gegenstand eines Bürgerbegehrens bzw. -entscheidendes ausgeschlossen werden. Zwar schließt der Gesetzentwurf Bürgerbegehren unter näher benannten Voraussetzungen im Einzelfall aus. Besser wäre indes, „Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung“ vollständig für Bürgerbegehren zu sperren, um Abgrenzungsschwierigkeiten zu vermeiden⁴ und das Ehrenamt zu stärken.
 - Immerhin die Sperrfrist für Wiederholungsbürgerbegehren und die Ausschlussfrist für kassatorische, also gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung gerichtete Bürgerbegehren, stärken die organschaftliche Mitwirkung. Die Sperrfrist von drei Jahren entspricht den Regelungen der anderen Länder, die regelmäßig zwischen zwei und drei Jahren liegt.⁵ Allerdings ergibt sich hier ein latenter Widerspruch zur Regelung in § 16g

⁴ Siehe *Brüning*, Bürgerbegehren und -entscheid in der Bauleitplanung, Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2014, S. 509 ff., und Bindungswirkung von Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2018, S. 299 ff.

⁵ Eine Sperrfrist ist in den Kommunalverfassungen von neun Bundesländern enthalten: BW, Hessen, MV, Niedersachsen, NRW, RP, Saarland, Sachsen, LSA.



Abs. 8 S. 2 GO. Im Vergleich zu der Ausschlussfrist in den anderen Ländern sind drei Monate eher am oberen Ende der Regelungsskala.⁶

- Die Quoren für Bürgerbegehren und -entscheid blicken seit Einführung dieser direkt-demokratischen Instrumente 1990 auf eine lebhaftere Regelungsgeschichte zurück. Die Staffelung nach Einwohnerstärke einer Gemeinde ist im Falle des Bürgerbegehrens sinnvoll, da in größeren Gemeinden sonst ein unbilliger Aufwand für die Initiatoren entstünde. Dies gilt auch und gerade mit Blick auf die Wiedereinführung einer Ausschlussfrist für Bürgerbegehren gegen Beschlüsse der Gemeindevertretung. Allerdings birgt die lediglich dreistufige Staffelung wieder die Gefahr von Friktionen im Grenzbereich.⁷
- Jenseits der Frage nach der Sachgerechtigkeit der neuen Staffelung mit neuen Quoren beim Bürgerentscheid – warum genau die Reihenfolge 20, 16, 10 Prozent? – ist grundlegend problematisch, ob eine degressive Staffelung im Falle des Bürgerentscheides überhaupt angemessen ist. Konkret fragt sich, warum geringere Anforderungen an die demokratische Legitimation der Entscheidung in größeren Gemeinden gestellt werden (dürfen), obwohl ein Bürgerentscheid nach § 16g Abs. 8 S. 1 GO hier wie dort die Wirkung eines Beschlusses der Gemeindevertretung

⁶ Eine Regelung zu kassatorischen Begehren ist in den Kommunalverfassungen von elf Bundesländern enthalten: BW, Brandenburg, Hessen, MV, Niedersachsen, NRW, RP, Saarland, Sachsen, LSA, Thüringen.

⁷ Siehe dazu schon die schriftliche Stellungnahme des Lorenz-von-Stein-Instituts in der Anhörung zum Entwurf des Gesetzes für Bürgerbeteiligung und vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen (LT-Drucksache 18/310), LT-Umdruck 18/608, S. 8 f.



hat.⁸ Plädiert wird daher für ein einheitliches Zustimmungsquorum oberhalb von 20 % der Wahlberechtigten.⁹

Wenn beispielsweise eine Wahlbeteiligung von nur 50 % angenommen wird, repräsentiert eine Mehrheit in einer Gemeindevertretung (bei Anwesenheit aller Vertreter und Vertreterinnen) etwa 25 % der Stimmen aller Wahlberechtigten. Da auch in großen Städten wie Kiel die Wahlbeteiligung zumindest bei 45 % lag, sollte es hieran anknüpfend 20 – 25 % der Stimmen aller Wahlberechtigten für die Mehrheit in einem Bürgerentscheid bedürfen. Vergleichend kann insoweit auf die grundgesetzliche Regelung in Art. 29 Abs. 6 S. 1 GG verwiesen werden, wonach eine Mehrheit erforderlich ist, die mindestens 25 % der Wahlberechtigten umfasst, und zwar unabhängig von der Größe bzw. Einwohnerstärke der beteiligten Länder.

Abschließend sei auf die – teilweise bereits eingetretene – Gefahr einer Verlagerung bürgerschaftlicher Mitwirkung weg von den Gemeindevertretungen hin zu Bürgerinitiativen verwiesen. Wenn man dann bedenkt, dass sich ohnehin nur ein gewisser Prozentsatz der Bürger und Bürgerinnen in der Selbstverwaltung einer Gemeinde engagiert, eröffnet der Einsatz direkt-demokratischer Instrumente die Möglichkeit, bei vom Einzelnen als wichtig wahrgenommenen Entscheidungen wirkmächtig zu werden. Aufwendige Kommunalwahlverfahren, langwierige Gremiensitzungen, komplizierte Kompromiss- und Mehrheitsfindungen, Beschäftigung mit als uninteressant eingeschätzten Themen, Haushaltsdisziplin und Vieles mehr sind nicht nötig.

Auf der anderen Seite verlieren Gemeinde- und Stadtvertretungen ihre Sichtbarkeit im öffentlichen Diskurs, weil sie bei wesentlichen Fragen der Ortspolitik überspielt werden

⁸ In die Richtung auch *Hofmann*, NVwZ 2015, 715 (717).

⁹ In sieben Bundesländern wird ein einheitliches Quorum zur Abstimmung über einen Bürgerentscheid verlangt: BW (20 %), Brandenburg (25 %), MV (25 %), Niedersachsen (20 %), RP (15 %), Saarland (30 %), grundsätzlich auch Sachsen (25 %), LSA (20 %).



können. Dies kann wiederum Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung haben, da Bürger und Bürgerinnen das Wirken und die Bedeutung der Gemeindevertretung weniger stark wahrnehmen. Von 1959 – 1994 lag die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein stets zwischen 78 und 68 Prozent, ist dann aber seit 2008 auf unter 50 % gesunken. Ob hier ein Zusammenhang mit der Einführung des Bürgerbegehrens und -entscheides 1990 besteht, ist offen. Jedenfalls hat die Schaffung dieser Instrumente die Wahlbeteiligung nicht stabilisiert.

Kiel, den 01. März 2023

gez. Prof. Dr. Christoph Brüning

Vorstandsmitglied (gf.)