

**Gutachten zu den Eckpunkten der
baden-württembergischen Landesregierung
für den geplanten Gesetzentwurf zum
Kommunalverfassungsrecht**

Dr. Edgar Wunder

für den Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie e. V.

Am 13. Mai 2014 haben Ministerpräsident Kretschmann und Innenminister Gall die Eckpunkte für den in Vorbereitung befindlichen Gesetzentwurf zur Novellierung der baden-württembergischen Gemeindeordnung vorgestellt. Dieses Gutachten soll fachliche Hilfestellungen zur Bewertung der einzelnen Reformpunkte geben. Es werden zudem verschiedene Verbesserungsvorschläge präsentiert, von denen zu hoffen ist, dass sie im Gesetzgebungsprozess noch mit aufgegriffen werden.

Zu jedem Einzelpunkt sind die Ausführungen wie folgt gegliedert:

Erstens wird eine fachliche Einordnung und Bewertung vorgenommen, insbesondere im Vergleich zu bereits existierenden Regelungen in anderen Bundesländern.

Zweitens folgt eine Wirkungsprognose, wie sich die angekündigte Maßnahme voraussichtlich in der Praxis auswirken wird.

Drittens werden Anregungen zur Optimierung der jetzigen Reform unterbreitet. Dabei wird stets eine konstruktive Perspektive eingenommen, d.h. es werden an dieser Stelle nur noch solche Vorschläge vorgetragen, die im vorausgehenden politischen Aushandlungsprozess zum aktuellen Reformprojekt nicht bereits abgelehnt oder auf Widerstände gestoßen sind. Die Ausführungen an dieser Stelle beschränken sich also auf zum jetzigen Zeitpunkt noch politisch Durchsetzbares, auch wenn das fachlich Wünschenswerte wesentlich weitreichender wäre. Insofern sollten jene Vorschläge bei gutem Willen noch ohne Weiteres im aktuellen Gesetzgebungsverfahren mit berücksichtigt werden können. Diese Anregungen sind im Text **grau unterlegt**.

Viertens wird eine längerfristig anzustrebende Lösung skizziert, um Mängel und Defizite, die voraussichtlich auch nach dem aktuellen Reformvorhaben noch bestehen werden, zumindest in zukünftigen Legislaturperioden zu überwinden.

Inhaltsverzeichnis

1. Themenkreis Bürgerbegehren / Bürgerentscheid	3
1.1. Im Eckpunktekatalog der Landesregierung genannte Punkte	3
1.1.1. Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren	3
1.1.2. Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid	4
1.1.3. Einreichungsfrist für Bürgerbegehren	6
1.1.4. Bauleitplanung als Themenausschluss	7
1.1.5. Kostendeckungsvorschlag und Kostenschätzung	9
1.1.6. Zahl der Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens	11
1.1.7. Anhörung der Vertrauenspersonen im Gemeinderat	11
1.1.8. Vertrauensschutz eines Bürgerbegehrens	12
1.1.9. Ausgewogene Informationsvermittlung beim Bürgerentscheid	13
1.2. Weitere Anregungen zur Optimierung der jetzigen Reform	14
1.2.1. Erleichterung von Ratsreferenden	14
1.2.2. Alternativvorlagen des Gemeinderats und Stichfrage.....	15
1.2.3. Beseitigung einer Rechtsunsicherheit durch Streichung eines Wortes	15
1.2.4. Frist für die Zulässigkeitsentscheidung	16
1.2.5. Flexible Frist zur Durchführung des Bürgerentscheids	16
1.2.6. Zweifelsfreie Identifizierbarkeit der Person bei der Unterschriftsleistung	16
1.2.7. Übertragung auf die Landkreisebene	17
1.3. Weiterer Reformbedarf in längerfristiger Perspektive	17
1.3.1. Übertragung auf die Regionalebene	17
1.3.2. Kompromissfindung erleichtern	18
1.3.3. Zusammenlegung von Bürgerentscheiden mit Wahlen	18
1.3.4. Formulierung der Abstimmungsfrage und Begründung	18
1.3.5. Prüfung von Teilmengen der Unterschriften und Nachreichung	19
1.3.6. Kostenfreier Widerspruch	19
2. Themenkreis Bürgerversammlung / Bürgerantrag	19
2.1. Bürger- bzw. Einwohnerversammlung	19
2.2. Bürger- bzw. Einwohnerantrag	21
3. Weitere Regelungen der Kommunalverfassung	24
3.1. Rechte der Fraktionen und Minderheitenrechte	24
3.2. Transparenz kommunaler Gremien	27
3.3. Neue Medien	28
3.4. Vereinbarkeit von Familie und kommunalem Ehrenamt	28
3.5. Einbindung von Kindern und Jugendlichen	28
3.6. Bezirks- und Ortsschaftsverfassung	28
4. Zusammenfassende Bewertung	29

1. Themenkreis Bürgerbegehren / Bürgerentscheid

1.1. Im Eckpunktekatalog der Landesregierung genannte Punkte

1.1.1. Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Die Quoren werden abgesenkt: beim Bürgerbegehren von 10% auf 7% der Bürgerinnen und Bürger; höchstens sind – wie bisher – 20.000 Unterschriften erforderlich.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Die Neuregelung wird die notwendige Unterschriftenzahl für ein Bürgerbegehren in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Gemeinde wie in Abbildung 1 dargestellt verändern:

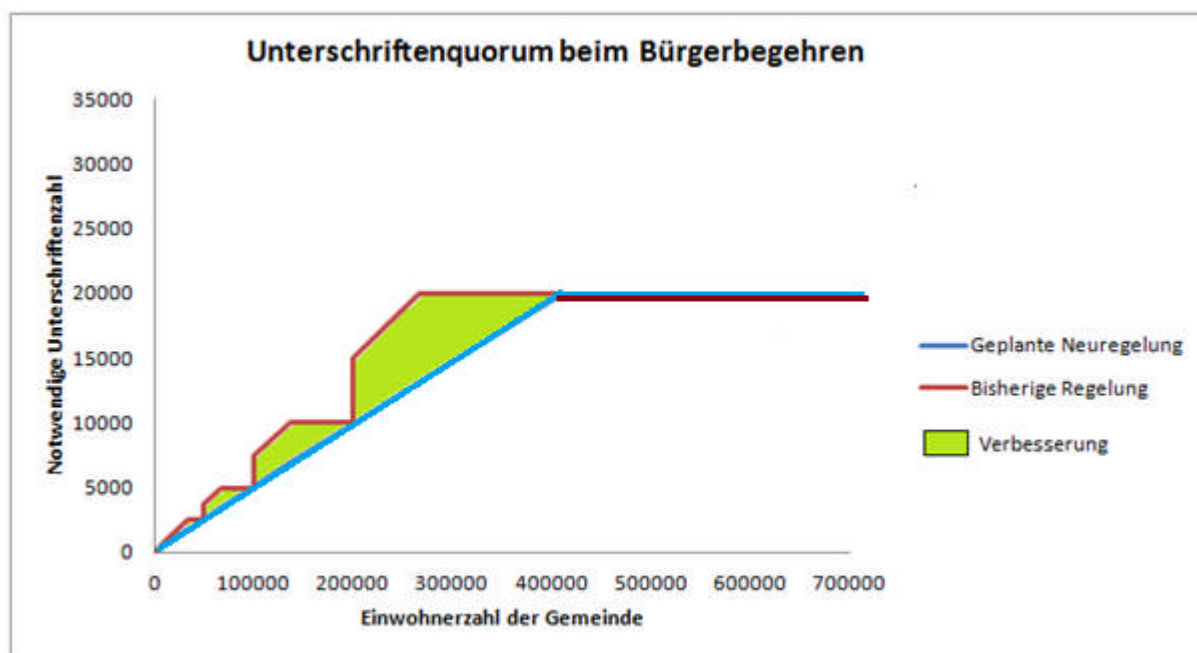


Abbildung 1: Notwendige Unterschriftenzahlen für ein Bürgerbegehren in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Gemeinde nach neuer und alter Regelung.

Die Ersetzung der bisherigen komplizierten Regelung, die zu rational nicht begründbaren plötzlichen Sprüngen der Unterschriftenzahlen führte, durch ein linear fortschreitendes 7%-Quorum ist sinnvoll. Ebenso ist die verbleibende Deckelung bei 20.000 Unterschriften sinnvoll, weil andernfalls eine schwerwiegende Verschlechterung für Stuttgart im Vergleich zur alten Regelung die Folge wäre. Stuttgart bleibt damit beim bisherigen effektiven Quorum von etwa 5%.

Insgesamt ergibt sich, dass in der Mehrzahl der Gemeinden die notwendige Unterschriftenzahl durch die Reform mehr oder minder deutlich sinkt. In einigen Gemeinden (Stuttgart, sowie in Gemeinden knapp unter 50.000, 100.000 bzw. 200.000 Einwohnern) bleibt sie faktisch unverändert.

Mit dem linear fortschreitenden 7%-Quorum hat Baden-Württemberg in Bezug auf die Größenordnung der Unterschriftenzahlen das Mittelfeld im Vergleich zu anderen deutschen Bundesländern erreicht. Deutlich niedriger ist das Quorum zum Beispiel in den Bezirken von Hamburg und Berlin (2-3%) sowie verschiedenen anderen deutschen Großstädten.

Wirkungsprognose

Empirisch gesehen war in der Vergangenheit die Zahl der Bürgerbegehren, die das frühere Quorum nicht geschafft haben, ein linear fortschreitendes 7%-Quorum aber geschafft hätten, relativ gering. Die Höhe des Unterschriftenquorums war in der Regel nicht der entscheidende Faktor für das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens, sondern vielmehr die diversen anderen Hürden zur Zulässigkeit. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Neuregelung die Zahl der eingereichten Bürgerbegehren nur geringfügig erhöhen wird.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Keine. – Über diesen Punkt wurde bereits intensiv zwischen den Fraktionen verhandelt und das Ergebnis scheint festzustehen. Ein weiterer Gestaltungsspielraum ist realpolitisch nicht mehr zu erkennen.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Das 7%-Quorum noch weiter abzusenken erscheint aus fachlicher Sicht nicht vordringlich. Vordringlich sind vielmehr Änderungen an den anderen Zulässigkeithürden, weil andernfalls die Zahl der eingereichten Begehren zwar steigen, ein Großteil davon aber nach wie vor aus formalen Gründen für unzulässig erklärt werden müsste. Für die Bürgerinnen und Bürger stellen Unterschriftensammlungen, die dann anschließend für unzulässig erklärt werden, jedoch nur Frustrationserfahrungen dar und steigern die Verbitterung über bürgerunfreundliche Regelung.

Lediglich die Höhe der Deckelung von 20.000 Unterschriften sollte überdacht werden. In Thüringen beträgt diese Obergrenze z.B. nur 7000 Unterschriften, in Mecklenburg-Vorpommern nur 4000 Unterschriften. Es wäre angemessen, auch in Baden-Württemberg diese Deckelung zu reduzieren, z.B. auf 10.000 Unterschriften.

1.1.2. Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Die Quoren werden abgesenkt: beim Bürgerentscheid von 25% auf 20% der Bürgerinnen und Bürger.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Mit der Senkung des Abstimmungsquorums beim Bürgerentscheid von 25% auf 20% bewegt sich Baden-Württemberg ins Mittelfeld der deutschen Bundesländer.

Bedauerlich ist jedoch, dass keine Staffelung des Quorums nach der Gemeindegröße vorgenommen wird. Es ist empirisch erwiesen, dass in größeren Städten die Überwindung des Quorums wesentlich schwieriger ist als in kleineren Gemeinden, weil oft der Abstimmungsgegenstand ein Projekt in einem bestimmten Stadtteil betrifft, wodurch die Abstimmungsbeteiligung in anderen Stadtteilen deutlich niedriger ausfällt. Hinzu kommt der allgemein – auch bei Kommunalwahlen – zu beobachtende Effekt eines negativen Zusammenhangs zwischen Gemeindegröße und Wahlbeteiligung.

Es erscheint deshalb angemessen und sinnvoll, den Beispielen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern, Thüringen und Schleswig-Holstein zu folgen, die eine solche Staffelung wie folgt vorgenommen haben:

Nordrhein-Westfalen und Bayern:

Gemeinden bis 50.000 Einwohner:	20%-Quorum
Gemeinden bis 100.000 Einwohner:	15%-Quorum
Gemeinden über 100.000 Einwohner:	10%-Quorum

Schleswig-Holstein:

Gemeinden bis 10.000 Einwohner:	20%-Quorum
Gemeinden bis 20.000 Einwohner:	18%-Quorum
Gemeinden bis 30.000 Einwohner:	16%-Quorum
Gemeinden bis 50.000 Einwohner:	14%-Quorum
Gemeinden bis 100.000 Einwohner:	12%-Quorum
Gemeinden bis 150.000 Einwohner:	10%-Quorum
Gemeinden über 150.000 Einwohner:	8%-Quorum

Thüringen:

Gemeinden bis 10.000 Bürger:	20%-Quorum
Gemeinden bis 50.000 Bürger:	15%-Quorum
Gemeinden über 50.000 Bürger:	10%-Quorum

Wirkungsprognose

Angenommen, die Absenkung des Quorums von 25% auf 20% wäre bereits seit dem Regierungswechsel im März 2011 in Kraft. Dann wären seitdem durch diese Reform lediglich zwei zusätzliche Bürgerentscheide gültig gewesen (Bad Saulgau 2012, Salem 2014). Bei allen anderen am Quorum gescheiterten Bürgerentscheiden hätte sich durch diese Reform nichts verändert. Hätten hingegen seit 2011 in Baden-Württemberg die nordrhein-westfälischen, bayerischen, schleswig-holsteinischen oder thüringischen Regelungen gegolten, dann wären seitdem alle (!) baden-württembergischen Bürgerentscheide gültig gewesen.

Aus dieser Überlegung folgt, dass die Auswirkungen der Absenkung des Quorums auf pauschal 20% nur begrenzt sein werden. Eine durchgreifende Verbesserung der Gültigkeitschancen von Bürgerentscheiden ergäbe sich erst dann, wenn das Quorum nach dem Vorbild der oben genannten Bundesländer nach der Gemeindegröße gestaffelt wird.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Keine. – Über diesen Punkt wurde bereits intensiv zwischen den Fraktionen verhandelt und das Ergebnis scheint festzustehen. Ein weiterer Gestaltungsspielraum ist realpolitisch nicht mehr zu erkennen.

Längerfristig anzustrebende Lösung

In den letzten Jahren hat sich der fachwissenschaftliche Diskussionsstand zur Frage der Sinnhaftigkeit von Abstimmungsquoren deutlich verändert. In der wissenschaftlichen Diskussion dominieren nun Stimmen, die derartige Abstimmungsquoren generell für dysfunktional und schädlich für den demokratischen Prozess halten (siehe z.B. die 2011 im Verlag für

Sozialwissenschaften erschienene Dissertation von Frank Meerkamp „Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren“ oder den Überblicksartikel von Otmar Jung „Zur Problematik des Beteiligungsquorums“, erschienen 2009 im „Jahrbuch für direkte Demokratie“). Folglich wird die generelle Abschaffung von Abstimmungsquoren gefordert (wie in der Schweiz oder z.B. bei Wahlen schon lange üblich). Bei Volksentscheiden auf Landesebene kennen vier deutsche Bundesländer kein Quorum (Bayern, Hessen, Sachsen, Hamburg). In Baden-Württemberg haben sich seit 2005 SPD und Grüne in ihren Wahlprogrammen sowie auch im Koalitionsvertrag darauf verständigt, dass das Abstimmungsquorum bei Volksabstimmungen auf Landesebene nicht sinnvoll ist und abgeschafft werden soll. Die Argumente gegen das Abstimmungsquorum stellen sich auf der kommunalen Ebene nicht anders als auf der Landesebene dar. Mit dem Beispiel der Hamburger Bezirke gibt es auch bereits ein anderes Bundesland, das auf kommunaler Ebene das Abstimmungsquorum abgeschafft hat.

Aus fachlicher Sicht wäre auch in Baden-Württemberg die generelle Abschaffung von Abstimmungsquoren bei Bürgerentscheiden wünschenswert. Sicher werden fachwissenschaftliche Erkenntnisse immer erst mit einer gewissen Verzögerung im politischen Betrieb rezipiert, und es ist vorerst offen, wann dieser Rezeptionsprozess auch unter baden-württembergischen Landespolitikern weit genug fortgeschritten sein wird. Wenn Baden-Württemberg aber zumindest nicht hinter Standards zurückbleiben will, die in anderen Bundesländern schon erreicht sind, dann müsste zumindest eine Staffelung des Quorums nach der Gemeindegröße, z.B. nach den Vorbildern von Schleswig-Holstein oder Thüringen, eingeführt werden. Erst dann wäre bei der Frage des Abstimmungsquorums eine durchgreifende Verbesserung erreicht.

1.1.3. Einreichungsfrist für Bürgerbegehren

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Die Frist für Bürgerbegehren gegen Beschlüsse des Gemeinderats wird von sechs Wochen auf drei Monate verlängert.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Schon seit Jahren eingetretene „Verfristungen“ nach frühen Planungsstufen bei mehrstufigen Projektplanungen sind eine der häufigsten Ursachen für juristische Auseinandersetzungen um die unterstellte Unzulässigkeit von Bürgerbegehren. Solange der Gemeinderat frühere Entscheidungen ggf. noch revidieren kann, sollte dies auch durch einen Bürgerentscheid möglich sein, denn Gemeinderatsbeschlüsse und Beschlüsse durch Bürgerentscheid sind prinzipiell gleichrangig. Besonderer Fristen bedarf es dazu nicht. Selbstverständlich ist ein „Zurück“ nicht mehr möglich – weder für den Gemeinderat noch durch Bürgerentscheid –, wenn die Gemeinde bereits einen rechtsgültigen Vertrag abgeschlossen hat. Dies steht aber bei einem Wegfall der Einreichungsfrist gar nicht zur Diskussion. Die Beispiele der Bundesländer Bayern, Hamburg und Berlin zeigen, dass es problemlos auch ohne Einreichungsfrist geht und alle gegen eine Streichung der Einreichungsfrist üblicherweise vorgebrachten Befürchtungen und Unterstellungen empirisch haltlos sind.

Wirkungsprognose

Die Verlängerung der Frist von sechs Wochen auf drei Monate hat nur sehr eingeschränkte Auswirkungen. Zwar stellt die Verlängerung auf drei Monate für jene Bürgerinitiativen eine Erleichterung dar, die unmittelbar auf einen Gemeinderatsbeschluss reagieren und somit

etwas mehr Zeit haben, sich zu organisieren und die notwendigen Unterschriften zu sammeln. Doch die Empirie zeigt, dass der weit häufigere Grund für Probleme mit der Frist ein ganz anderer ist: Fast ausnahmslos scheitern Begehren deshalb an der Frist, weil ein Gemeinderatsbeschluss auf einer frühen Planungsstufe typischerweise bereits 1-3 Jahre zurück liegt. Dieser meist abstrakte Beschluss wird in der Bevölkerung allerdings erst wesentlich später wahrgenommen, wenn sich auf weiteren Planungsstufen das Vorhaben erstmals konkretisiert. Die Gemeinden vertreten dann die Position, ein Bürgerbegehren sei bereits seit 1-3 Jahren verfristet und daher unzulässig. Eine Verlängerung der Frist auf drei Monate wird daran nichts ändern.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Keine. – Über diesen Punkt wurde bereits intensiv zwischen den Fraktionen verhandelt und das Ergebnis scheint festzustehen. Ein weiterer Gestaltungsspielraum ist realpolitisch nicht mehr zu erkennen.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Baden-Württemberg sollte die in der bayerischen Gemeindeordnung schon seit 1995 bestehende Regelung übernehmen. In Bayern existiert keine Befristung für Bürgerbegehren, und diese Tatsache hat dort nicht zu Problemen geführt.

Als Kompromiss wäre auch denkbar, dass die 3-Monats-Frist zwar bleibt, sie aber als Sammelfrist unabhängig von Gemeinderatsbeschlüssen konzipiert wird. Das heißt, ab dem Zeitpunkt des Beginns der Unterschriftensammlung hat die Bürgerinitiative genau drei Monate Zeit, die notwendige Unterschriftenzahl zu erreichen. Sie kann so lange ein Bürgerbegehren gültig einreichen, wie auch der Gemeinderat noch die Möglichkeit hat, eine früher getroffene Entscheidung wieder zu revidieren.

1.1.4. Bauleitplanung als Thementauschluss

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Der einleitende Beschluss im Bauleitplanverfahren – das ist in der Regel der Aufstellungsbeschluss, sonst der Auslegungsbeschluss – wird vom Negativkatalog ausgenommen, d.h. hierüber kann ein Bürgerbegehren bzw. ein Bürgerentscheid durchgeführt werden.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Neben den Finanzen ist die Bauleitplanung das wichtigste kommunalpolitische Steuerungsinstrument. Sie entscheidet insbesondere über bauliche oder landwirtschaftliche Nutzung und ist dementsprechend oft umstritten. Deshalb würde man erwarten, dass vorrangig gerade auch hierüber Bürgerentscheide ermöglicht werden. Im Unterschied zu sieben anderen Bundesländern (Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Berlin, Hamburg, Bremen) schließt Baden-Württemberg dies jedoch bislang ausdrücklich aus. Begründet wird dies mit der Komplexität notwendiger Abwägungen vielfältiger Belange, für die unverbindliche Beteiligungsformen geeigneter seien. Dies ist für die abschließende Entscheidung über die Gestaltung und damit über alle im Verfahren erhobenen Bedenken und Anregungen noch nachvollziehbar, nicht aber für punktuelle inhaltliche Vorgaben und erst recht nicht für die Grundsatzfrage des „Ob überhaupt“, also ob nun z.B. eine bestimmte Streuobstwiese bebaut werden soll oder nicht. Auch Unsicherheit für Investoren ist kein überzeugendes

Argument, weil vor Beendigung des Bauleitplanverfahrens ein Investor auch ohne die Möglichkeit von Bürgerentscheiden keinen Anspruch auf Sicherheit darüber hat, ob seine Pläne durchgeführt werden oder nicht.

Die Lösungsversuche in Hessen und Nordrhein-Westfalen, Bürgerbegehren nur gegen Aufstellungsbeschlüsse zuzulassen, bleiben unbefriedigend, weil zu diesem Zeitpunkt die Auswirkungen künftiger Planung noch unbekannt sind. Leider scheint sich das nun für Baden-Württemberg angestrebte Modell an die Regelungen in Hessen und Nordrhein-Westfalen anlehnen zu wollen, weshalb auch daran die entsprechende Kritik zu üben ist.

Es kommt jedoch an dieser Stelle in besonders hohem Maße auf die exakte Ausformulierung des Gesetzentwurfs an, die den „Eckpunkten“ noch nicht zu entnehmen ist. Erfahrungen in anderen Bundesländern belegen leider eindrücklich, dass zu diesem Aspekt der genaue Wille des Gesetzgebers post hoc immer wieder durch Umdeutung von Formulierungen in Frage gestellt wurde und so neue Rechtsunsicherheiten entstanden.

Die geringsten Rechtsunsicherheiten (jedenfalls gemessen an der Zahl der diesbezüglichen Gerichtsprozesse um die vermeintliche Unzulässigkeit von Bürgerbegehren) entstehen nachweislich in jenen Bundesländern, die die Bauleitplanung im Ausschlusskatalog zu Bürgerbegehren gar nicht erwähnen, wie z.B. Bayern. Die materiellen und formellen Vorschriften des Baugesetzbuchs sind überall einzuhalten. Welche Einschränkungen für Bürgerentscheide sich aus dem Erfordernis ergeben, alle relevanten Belange abzuwägen, hat die Rechtsprechung insbesondere in Bayern hinreichend geklärt, auf die sich die Praxis dann auch in Baden-Württemberg stützen könnte. Darüber hinaus gehender Regelungen und Einschränkungen in der Gemeindeordnung bedarf es nicht.

Wirkungsprognose

Die Neuregelung wird voraussichtlich zu einer merklichen Verbesserung führen. Denn die Mehrzahl der gerichtlichen Verfahren zur Zulässigkeit von Bürgerbegehren, die Fragen der Bauleitplanung betrafen, haben sich bisher auf den Aufstellungsbeschluss bezogen.

Dabei kommt es jedoch wesentlich auf die exakte Formulierung des neuen Gesetzestextes an. Die Erfahrungen in jenen Bundesländern, die an dieser Stelle ebenfalls einen „Mittelweg“ durch eine nur teilweise Öffnung gegangen sind, sind leider überwiegend negativ insofern, als die Zahl der Gerichtsprozesse um die richtige Auslegung der Regelungen sehr hoch war und ist.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Als günstige Formulierung von GemO § 21 Abs. 2 Punkt 6 bietet sich an:

„6. Bauleitpläne, falls der Bürgerentscheid durch ein Bürgerbegehren erwirkt werden soll, das erst nach Ablauf einer Frist von zwölf Wochen nach der öffentlichen Bekanntgabe des Aufstellungsbeschlusses eingereicht wurde (ersatzweise des Auslegungsbeschlusses, falls es keinen Aufstellungsbeschluss gab)“

Dies ist besser als eine „Ausnahme von der Ausnahme“ zu definieren, wie z.B. in Hessen. Die Formulierung würde auch Ratsreferenden in dieser Hinsicht unbeeinträchtigt lassen, falls der Gemeinderat nach Ablauf der Frist ggf. aus eigener Initiative heraus noch einen Bürgerentscheid ansetzen möchte.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Das Modell von Bayern (und anderen sechs Bundesländern), die Bauleitplanung im Ausschlusskatalog überhaupt nicht zu erwähnen, ist nach wie vor im Hinblick auf Bürgerfreundlichkeit und Rechtssicherheit für alle Beteiligten das günstigste. Die üblicherweise dagegen vorgebrachten Befürchtungen und Unterstellungen haben sich in Bayern als empirisch haltlos erwiesen.

1.1.5. Kostendeckungsvorschlag und Kostenschätzung

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Die Initiatoren eines Bürgerbegehrens erhalten zur Frage des Kostendeckungsvorschlags Auskunft von der Gemeindeverwaltung zur Sach- und Rechtslage.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Der häufigste Grund für juristische Anfechtungen und Unzulässigkeitserklärungen von Bürgerbegehren ist die formale Hürde des – ohnehin nicht bindenden und beim Bürgerentscheid gar nicht zur Abstimmung stehenden – „Kostendeckungsvorschlags“, weil es für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens oft unmöglich ist, eine zuverlässige Kostenschätzung zugrunde zu legen, ohne über relevante Informationen zu verfügen, die meist nur die Gemeindeverwaltung hat.

Immer mehr Bundesländer haben deshalb in den letzten Jahren die formale Zulassungshürde „Kostendeckungsvorschlag“ entweder ganz abgeschafft (z.B. Bayern, Hamburg) oder durch eine durch die Gemeindeverwaltung zu erbringende „Kostenschätzung“ ersetzt (z.B. Nordrhein-Westfalen, Berlin, Schleswig-Holstein). Im letzteren Fall hat die Gemeindeverwaltung nach der Anzeige des beabsichtigten Bürgerbegehrens den Initiatoren eine Kostenschätzung zu übermitteln, die dann auf dem Unterschriftenblatt für das Bürgerbegehren mit enthalten sein muss. (Dies schließt nicht aus, dass die Initiatoren auf dem Unterschriftenblatt auch nochmals aus eigener Perspektive zu Kostenfragen Stellung nehmen können.) Auf diese Weise wird die Bevölkerung bei der Unterschriftensammlung zuverlässig darüber informiert, wie sich das Begehrte aus Sicht der Gemeinde im Falle seiner Umsetzung kostenmäßig darstellen würde. Ein „Deckungsvorschlag“ ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht notwendig, weil eine Entscheidung über das Begehrte ja nicht beim Bürgerbegehren, sondern erst wesentlich später beim Bürgerentscheid oder durch Gemeinderatsbeschluss fällt.

Bundesländer, in denen so verfahren wird, haben eine wesentlich niedrigere Unzulässigkeitsquote von Bürgerbegehren. Die Vermeidung von mit diesem Komplex verbundenen Rechtsauseinandersetzungen ist im Interesse aller, und die Bürgerinnen und Bürger werden durch die Einbeziehung der Gemeindeverwaltung über die Kostenaspekte zuverlässiger informiert.

Die Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen haben gezeigt, dass es sinnvoll ist, der Gemeindeverwaltung eine Frist zu setzen, binnen derer sie die Kostenschätzung zu erbringen hat. Andernfalls droht die Gefahr der Verschleppung des Bürgerbegehrens, ggf. sogar bis zur Hinfälligkeit. Eine Fristsetzung von drei Wochen nach Anmeldung des beabsichtigten Bürgerbegehrens erscheint angemessen, wenn man bedenkt, dass bisher den Bürgerbegehrensinitiatoren binnen nur sechs Wochen sowohl die Kostenschätzung als auch die daran anschließende umfassende Unterschriftensammlung zugemutet wurde.

Nun kündigt die baden-württembergische Landesregierung in den „Eckpunkten“ an, den Kostendeckungsvorschlag weder als Zulässigkeitsvoraussetzung abschaffen zu wollen, noch ihn durch eine durch die Gemeindeverwaltung zu erbringende Kostenschätzung zu ersetzen. Vielmehr soll lediglich eine „Auskunftspflicht zur Sach- und Rechtslage“ für die Gemeindeverwaltung eingeführt werden. Es ist unplausibel, dass dies die Gesamtproblematik des Kostendeckungsvorschlags entschärfen kann. Zwar ist es wünschenswert, dass die Bürgerinitiative zu einem möglichst frühen Zeitpunkt in einen informellen Austausch mit der Gemeindeverwaltung tritt, und dies kann durch eine solche „Auskunftspflicht“ angeregt werden. Jedoch ist nicht zu übersehen, dass bei Bürgerbegehren, die gegen einen Gemeinderatsbeschluss gerichtet sind, die Verwaltung oft ein manifestes Interesse daran hat, dass kein gültiges Bürgerbegehren zustande kommt. Die Gemeinde ist insofern der Antragsgegner. Sie wird sich bei ihren „Auskünften zur Sach- und Rechtslage“ deshalb möglichst bedeckt halten und jede Rechtsverbindlichkeit ihrer Auskünfte oder gar eine Mitverantwortung für den zu erbringenden Kostendeckungsvorschlag von vornherein von sich weisen, um das Bürgerbegehren nach Einreichung auf dieser Basis ggf. doch noch anfechten zu können – wozu dann ein externes Rechtsgutachten in Auftrag gegeben wird. Hinzu kommt, dass die Gemeinde nicht durch eine Frist gebunden wird, bis wann sie „Auskünfte zur Sach- und Rechtslage“ zu erteilen hat. Sie kann sich dafür Zeit lassen und so den Beginn der Unterschriftensammlung erheblich verzögern, was wiederum die Bürgerbegehrensinitiative in eine schwierige Lage bringen kann, weil diese nach wie vor an eine Einreichungsfrist gebunden ist.

Wirkungsprognose

Die mit dem „Kostendeckungsvorschlag“ verbundenen Probleme werden durch eine solche „Lösung“ nicht behoben. Es ist schon jetzt absehbar, welche Konflikte und auch gerichtlichen Auseinandersetzungen daraus neu erwachsen können (Gemeindeverwaltung zögert Antwort hinaus oder erklärt ihre Auskünfte für nicht rechtsverbindlich, um das Bürgerbegehren später doch noch anfechten zu können). Bei gutem Willen der Akteure bedarf es einer solchen Regelung nicht, fehlt dieser gute Wille, dann hilft diese Regelung jedoch kaum weiter.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Wenn der einer Abschaffung des Kostendeckungsvorschlags nächstliegende Kompromiss, stattdessen eine Kostenschätzung durch die Gemeinde einzuführen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt realpolitisch nicht mehr erreichbar ist, dann verbleibt derzeit nur der Wunsch, die „Auskunftspflicht zu Sach- und Rechtsfragen“ durch die Gemeindeverwaltung auch auf andere Aspekte eines Bürgerbegehrens auszudehnen und sie nicht lediglich auf den Kostendeckungsvorschlag zu beschränken.

Außerdem sollte der Gemeinde eine gesetzliche Frist von drei Wochen gesetzt werden, innerhalb derer sie die angefragten Auskünfte zu erteilen hat, um ein taktisches Verzögern des Beginns der Unterschriftensammlung zu verhindern. Weiterhin sollte im Gesetzentwurf klargestellt sein, dass die „Auskünfte“ der Gemeinde rechtsverbindlichen Charakter haben müssen.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Es ist unstrittig, dass sich bei Bürgerentscheiden alle Beteiligten auch zu den Kostenfolgen und deren möglicher Deckung äußern sollen. Dies geschieht bislang auch ohne Ausnahme

und ganz automatisch im Rahmen der öffentlichen Kontroverse und in den Informationsmaterialien der verschiedenen Beteiligten vor jedem Bürgerentscheid, denn finanzielle Gesichtspunkte sind immer ein wichtiges Argument. Oftmals ergeben sich erst im Rahmen dieser öffentlichen Kontroverse neue Informationen, die zu einer fundierten Beurteilungsmöglichkeit der Kostenfrage führen und die zu Beginn des vorausgehenden Bürgerbegehrens noch gar nicht vorlagen. Die Entscheidung fällt erst beim Bürgerentscheid, nicht beim Bürgerbegehren. Es ist deshalb wenig sinnvoll, einen „Kostendeckungsvorschlag“ bereits beim Bürgerbegehren zu verlangen. Vom Ablauf her gehört die Kostendiskussion in die Informationsphase vor dem Bürgerentscheid. Denkbar wäre es also, in § 21 Abs. 5 GemO z.B. folgenden Zusatz aufzunehmen: „Dabei sollen auch eventuelle finanzielle Auswirkungen behandelt und Kostendeckungsvorschläge zur Diskussion gestellt werden.“ Jedoch einen – für den weiteren Verfahrensverlauf ohnehin irrelevanten – Kostendeckungsvorschlag bereits für ein Bürgerbegehren zu verlangen, dessen Unterschriftensammlung noch gar nicht begonnen hat, ist schlicht entbehrlich, wie auch die bestehende Praxis in zahlreichen Bundesländern zeigt. Wer die große Zahl gerichtlicher Auseinandersetzungen um Bürgerbegehren reduzieren möchte, der muss den Kostendeckungsvorschlag als Zulässigkeitsvoraussetzung für ein Bürgerbegehren abschaffen. Diskutabel – aber auch nicht zwingend notwendig – ist seine Ersetzung durch eine Kostenschätzung der Gemeindeverwaltung, für die die Gemeinde selbst dann aber auch die juristische Verantwortung zu tragen hat.

1.1.6. Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Es können bis zu drei Vertrauenspersonen für ein Bürgerbegehren benannt werden.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Die Zahl der Vertrauenspersonen in dieser Weise zu präzisieren ist sinnvoll.

Wirkungsprognose

Es verändert die reale Praxis de facto nicht.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Keine.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Kein weiterer Änderungsbedarf.

1.1.7. Anhörung der Vertrauenspersonen im Gemeinderat

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Über die Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens werden die Vertrauenspersonen vom Gemeinderat gehört.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Diese Ergänzung ist sinnvoll und zu begrüßen. In vielen anderen Bundesländern besteht bereits ein derartiges Anhörungsrecht.

Wirkungsprognose

In vielen Gemeinden sieht die derzeitige Praxis leider so aus:

Nach Einreichung des Bürgerbegehrens gibt der Bürgermeister ohne Beteiligung der Vertrauenspersonen bei einem externen Rechtsanwalt ein Gutachten in Auftrag, verbunden mit dem klaren Hinweis, dass die Gemeinde das Anliegen des Bürgerbegehrens ablehnt und deshalb alle denkbaren Möglichkeiten ausgeschöpft werden sollten, um das Bürgerbegehren als „unzulässig“ ablehnen zu können. Der Anwalt kommt in dieser Phase in keinen Kontakt mit der Bürgerbegehrensinitiative, so dass in sein Gutachten keine direkt von dort kommenden Informationen mit einfließen können. Er erhält alle Informationen nur von der Gemeindeverwaltung. Liegt das – wie erhofft negative – Gutachten dann vor, erklärt der Bürgermeister dem Gemeinderat, dass er für den Fall einer eventuell anders lautenden Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderats rechtlich verpflichtet sei, auf der Basis dieses Gutachtens Widerspruch gegen einen solchen Gemeinderatsbeschluss einzulegen.

Angesichts solcher immer wieder anzutreffender Szenarien ist es offensichtlich, dass ein Anhörungsrecht der Bürgerbegehrensinitiative in der Gemeinderatsdebatte zur Zulässigkeitsentscheidung zwar sehr sinnvoll, aber im Regelfall noch nicht ausreichend ist.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Die Gemeinden sollten verpflichtet werden, bei der Beauftragung und Erstellung von eventuellen Rechtsgutachten zur Zulässigkeitsfrage die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens von vornherein und uneingeschränkt mit einzubeziehen.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Die Praxis der Gemeinden, durch externe Rechtsgutachten wie auch immer geartete „Gründe“ zu finden, um ein Bürgerbegehren für „unzulässig“ erklären zu können, ist generell zu hinterfragen. Für die rechtliche Bewertung sollte das Know-how der Gemeindeverwaltung bzw. der Aufsichtsbehörde ausreichen. Solange sich dies in der realen Praxis anders darstellt und ein Großteil der Bürgerbegehren zu Rechtsgutachten und gerichtlichen Auseinandersetzungen führt, müssen die zu Grunde liegenden Regelungen der Gemeindeordnung ebenfalls hinterfragt und als mangelhaft eingestuft werden.

1.1.8. Vertrauensschutz eines Bürgerbegehrens

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Ist ein Bürgerbegehren zulässig, genießt es Vertrauensschutz.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Im Unterschied zu anderen Bundesländern gibt es in Baden-Württemberg bislang keine Schutzwirkung eines Bürgerbegehrens, die verhindert, dass Organe der Gemeinde vor Abschluss des Bürgerentscheids-Verfahrens „vollendete Tatsachen“ schaffen können. Es

treten immer wieder einzelne Fälle auf, die eine solche Schutzwirkung als notwendig erscheinen lassen. Die in den Eckpunkten angekündigte Ergänzung orientiert sich offenbar an der bayerischen Regelung, die die Schutzwirkung erst mit der Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat eintreten lässt. Die Gerichte in Bayern haben den Rechtsschutz in der Praxis allerdings inzwischen schon so weit ausgedehnt, dass er zumindest bereits ab dem Zeitpunkt der vollständigen Einreichung aller Unterschriften für Bürgerbegehren eintritt.

Noch weiter gehender wäre es, sich die in Hamburg geltende Regelung zum Vorbild zu nehmen. Dort tritt die Schutzwirkung vorübergehend auch schon in der Phase eines laufenden Bürgerbehrens ein, sobald ein bestimmter Anteil der notwendigen Unterschriften gesammelt und bei der Gemeinde abgegeben wurde. Dies soll verhindern, dass während eines laufenden Bürgerbegehrens noch schnell vollendete Tatsachen geschaffen werden.

Wirkungsprognose

Die beabsichtigte Änderung ist wirksam, wenn auch noch nicht so weitgehend wie z.B. in Hamburg.

Anregung zu Optimierung der jetzigen Reform

Der Rechtsschutz für ein Bürgerbegehren sollte zumindest bereits ab dem Zeitpunkt der Einreichung der Unterschriften eintreten.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Wünschenswert ist die oben skizzierte Hamburger Variante.

1.1.9. Ausgewogene Informationsvermittlung beim Bürgerentscheid

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Die Vertrauenspersonen erhalten das Recht, wenn die Gemeinde über die Auffassung von Bürgermeister und Gemeinderat informiert, die vom Bürgerbegehren vertretene Auffassung darzustellen.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Im Unterschied zu anderen Bundesländern sieht die gegenwärtig noch geltende baden-württembergische Regelung eine einseitige Information über die Auffassung der Gemeindeorgane als statthaft an. Es ist zu begrüßen, wenn nun stattdessen der Grundsatz der gleichberechtigten Information Pro und Contra eingeführt wird.

Wirkungsprognose

Die beabsichtigte Änderung wird den Charakter der „Abstimmungskämpfe“ im Vorfeld von Bürgerentscheiden auf eine positive Weise im Sinne der Chancengleichheit verändern.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Wünschenswert wäre eine Präzisierung in folgender Form:

„In Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde dürfen die Vertrauensleute eines Bürgerbegehrens ihre Auffassung zum Gegenstand eines Bürgerentscheids mindestens in gleichem Umfang darstellen wie die Organe der Gemeinde. Zur Information der Einwohner werden den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Kommunalwahlen eröffnet.“

Längerfristig anzustrebende Lösung

Wünschenswert wäre die weitere Ergänzung, dass die Gemeinde zur Information über den Bürgerentscheid mindestens eine Einwohnerversammlung nach § 20a GemO durchführen soll. Persönliche Versammlungen eignen sich hervorragend, um die Einwohner aus erster Hand über die jeweiligen Pro- und Contra-Argumente zur Frage des Bürgerentscheids zu informieren und um in einen Dialog eintreten zu können. Deshalb sollte die Gemeinde verpflichtet werden, im Rahmen Ihrer Informationen zum Bürgerentscheid eine Einwohnerversammlung anzubieten.

1.2. Weitere Anregungen zur Optimierung der jetzigen Reform

Die Eckpunkte sparen zum Thema Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eine ganze Reihe von weiteren Aspekten aus, zu denen ebenfalls Reformbedarf besteht.

Sie werden nachfolgend unter dem Gesichtspunkt gegliedert, ob sie im Lichte der bereits erfolgten Aushandlungsprozesse zwischen den Fraktionen oder angesichts schon bekannter massiver Widerstände bei maßgeblichen politischen Akteuren realpolitisch in dieser Legislaturperiode noch ergänzungsfähig sind oder nicht. Zunächst werden Ergänzungsvorschläge dargestellt, die in das jetzige Reformprojekt noch mit einbezogen werden können und sollten.

1.2.1. Erleichterung von Ratsreferenden

Die Anberaumung eines Bürgerscheids durch den Gemeinderat selbst (Ratsreferendum) ist in Baden-Württemberg unnötig erschwert, weil dafür eine Zwei-Drittel-Mehrheit aller existierenden Gemeinderäte verlangt wird. In Bayern reicht zur Durchführung eines Ratsreferendums eine einfache Gemeinderatsmehrheit. Auch z.B. Schleswig-Holstein hat kürzlich auf einfache Mehrheit umgestellt.

Die hohe Zwei-Drittel-Hürde in Baden-Württemberg führt dazu, dass Gemeinderäte das Instrument des Bürgerentscheids seltener nutzen können. Auch formale Mängel bei einem Bürgerbegehren können so schwieriger geheilt werden, indem der Gemeinderat ggf. von sich aus einen Bürgerentscheid zum gleichen Themenkreis ansetzt. Bei einem zulässigen Bürgerbegehren wird es zudem dem Gemeinderat durch die hohe Hürde erschwert, einen eigenen Kompromissvorschlag mit zur Abstimmung zu stellen, weil auch dafür eine Zwei-Drittel-Mehrheit notwendig wäre.

Würde nach dem Vorbild Bayerns eine einfache Gemeinderatsmehrheit ausreichen, stiegen die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden zur Nutzung direktdemokratischer Instrumente. Sie könnten leichter Bürgerentscheide selbst ansetzen, zulässige Bürgerbegehren leichter durch eigene alternative Kompromissvorschläge ergänzen oder Bürgerbegehren mit formalen Mängeln leichter durch eigene Beschlüsse heilen.

Dazu sollte GemO § 21 Abs. 1 wie folgt modifiziert werden:

„Der Gemeinderat kann ~~mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder~~ beschließen, dass eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid).“

1.2.2. Alternativvorlagen des Gemeinderats und Stichfrage

Um Kompromisse zu ermöglichen, sollte auch die parallele Abstimmung über einen – in der Regel weniger weitreichenden – Alternativvorschlag des Gemeinderats möglich sein. Bereits im Gesetzentwurf von SPD und Grünen aus dem Jahr 2005 war enthalten, dass der Gemeinderat beschließen kann, den Stimmberechtigten zum Gegenstand des Bürgerbegehrens eine eigene Fragestellung mit vorzulegen („Alternativvorlage“). Rein redaktionell wird vorgeschlagen hier noch das Wort „mit“ zu ergänzen. Dadurch werden bei einzelnen Diskussionspartnern aufgetretene Missverständnisse vermieden, es handle sich um eine Fragestellung *anstatt* der Fragestellung des Bürgerbegehrens, obwohl *zusätzlich* zur Fragestellung des Bürgerbegehrens gemeint ist. Die Möglichkeit einer zusätzlichen Alternativvorlage (wie sie z.B. in Bayern und der Schweiz besteht) ist auf jeden Fall sinnvoll, um der Bürgerschaft auch einen Kompromissvorschlag unterbreiten zu können.

Bei mehreren Abstimmungsfragen, die in einer nicht miteinander zu vereinbarenden Weise beantwortet werden könnten (z.B.: in beiden Fällen „Ja“), sind Regelungen für eine Stichfrage notwendig. Diese sind in mittlerweile fünf Bundesländern eingeführt und auch in der Schweiz vielfach bewährt. Ohne mehrfaches Stimmrecht und Extra-Stichfrage könnten Anhänger z.B. des Vorschlags A nicht deutlich machen, dass ihnen die Alternative B immer noch lieber ist als der Status quo, und es würde sich deshalb eventuell zu Unrecht die Minderheit durchsetzen, die beide Gestaltungsalternativen ablehnt.

Um das Ziel zu erreichen, könnte GemO § 21 Abs. 5 wie folgt ergänzt werden:

„Der Gemeinderat kann beschließen, den Stimmberechtigten zum Gegenstand des Bürgerbegehrens eine eigene Fragestellung mit vorzulegen (Alternativvorlage).“

GemO § 21 Abs. 6 könnte wie folgt ergänzt werden:

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

1.2.3. Beseitigung einer Rechtsunsicherheit durch Streichung eines Wortes

In GemO § 21 Abs. 10 hat im Satz *„Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats“* das Wort „endgültigen“ zu Rechtsunsicherheiten geführt. Es wurde – teilweise erfolgreich – versucht, Bürgerbegehren mit der Begründung für unzulässig zu erklären, dass sie auf einen Richtungsentscheid zielten, der dann zu einem

späteren Zeitpunkt aber noch weiterer präzisierender Beschlüsse des Gemeinderates für die eingeschlagene Richtung bedürfe. Insofern sei nicht die Wirkung eines „endgültigen“ Gemeinderatsbeschlusses gegeben und das Bürgerbegehren deshalb unzulässig.

Es ist sehr zu bezweifeln, ob der Gesetzgeber dies mit dem Wort „endgültig“ zum Ausdruck bringen wollte, zumal eine mehrstufige Planung von größeren Projekten unvermeidbar ist. Das Wort „endgültig“ ist an dieser Stelle überflüssig und sollte gestrichen werden, um nicht ein unnötiges Einfallstor für juristische Anfechtungsversuche zu bieten. Zum Vergleich: In der bayerischen Gemeindeordnung kommt das Wort „endgültigen“ an entsprechender Stelle im ansonsten gleich lautenden Satz nicht vor.

Durch Streichung des Wortes „endgültigen“ geht dem Satz nichts verloren, denn die dreijährige Bindungswirkung eines Bürgerentscheids (§ 21 Abs. 7 Satz 2) bleibt erhalten.

1.2.4. Frist für die Zulässigkeitsentscheidung

Gelegentlich treten bei Bürgerbegehren Fälle von Verschleppung auf (teilweise bis vollendete Tatsachen geschaffen sind), weil die baden-württembergische Gemeindeordnung bislang keine Regelung enthält, binnen welcher Frist der Gemeinderat über die Zulässigkeit eines eingereichten Bürgerbegehrens zu entscheiden hat. Dies ist z.B. beim Bürgerbegehren gegen die unechte Teilortswahl in Gärtringen zu beobachten.

In GemO § 21 Abs. 5 sollte deshalb ergänzt werden:

„Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat unverzüglich, spätestens innerhalb von sechs Wochen nach Eingang des Antrags.“

1.2.5. Flexible Frist zur Durchführung des Bürgerentscheids

Bislang ist in Baden-Württemberg keine Frist vorgesehen, binnen derer ein Bürgerentscheid nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen ist. Es sind Fälle von Verschleppung bekannt.

Eine Frist von sechs Monaten erscheint angemessen. Weitere Verschiebungen sollten nur im Einvernehmen mit den Vertrauensleuten möglich sein.

GemO § 21 Abs. 5 sollte deshalb wie folgt ergänzt werden:

„Innerhalb von sechs Monaten nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ist der Bürgerentscheid durchzuführen, es sei denn, die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens stimmen einer Verschiebung zu.“

1.2.6. Zweifelsfreie Identifizierbarkeit der Person bei der Unterschriftsleistung

In Nordrhein-Westfalen kam es zu gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Frage, ob eine Unterstützungsunterschrift für ein Bürgerbegehren gültig ist, wenn die Person anhand des Einwohnermelderegisters zweifelsfrei identifizierbar ist, auch wenn einzelne Angaben

unvollständig eingetragen wurden (z.B. unvollständige Vornamen, Geburtsdatum, Hausnummer).

Die zweifelsfreie Identifizierbarkeit des Unterstützers zur Prüfung seiner Unterschriftsberechtigung sollte für die Gültigkeit der Unterschrift ausreichen (so hat in Nordrhein-Westfalen auch das Gericht entschieden, dies ist also geltende Rechtslage). Um dies klarzustellen, könnte am Ende von GemO § 21 Abs. 3 ergänzt werden:

„Eine Unterschrift ist gültig, sofern die Angaben ausreichen, um den Unterzeichner eindeutig zu identifizieren.“

1.2.7. Übertragung auf die Landkreisebene

Mit den zahlreichen Änderungen in der Gemeindeordnung muss auch die Landkreisordnung entsprechend angepasst werden.

Bis jetzt sind in Baden-Württemberg auf der Landkreisebene noch überhaupt keine Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide möglich. Fast alle anderen Bundesländer haben inzwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auch auf der Landkreisebene eingeführt. Dazu werden die Regelungen der jeweiligen Gemeindeordnung i.d.R. identisch auch in die jeweilige Landkreisordnung eingefügt.

Die Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, so wie sie in der jetzigen Novellierung für die Gemeindeordnung vorgesehen sind, sollten in identischer Form auch in die Landkreisordnung aufgenommen werden.

Eine Ausnahme davon könnte die Höhe der Quoren sein. Ein Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren von 7% ist in einem großen flächenhaften Landkreis nur sehr schwer erreichbar. Zum Vergleich: Bayern sieht für Landkreise mit über 100.000 Einwohnern (was in Baden-Württemberg auf sämtliche Landkreise zutrifft) ein Unterschriftenquorum von 5% vor. Das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid beträgt in Bayern in solchen Landkreisen 10%, denn ein Quorum von 20% (wie im Baden-Württemberg jetzt für die Gemeindeebene vorgesehen) ist in Landkreisen in der Regel unerreichbar, weil sich die meisten Abstimmungen auf Projekte beziehen, die nur einen Teil der Kreisgemeinden unmittelbar betreffen.

1.3. Weiterer Reformbedarf in längerfristiger Perspektive

1.3.1. Übertragung auf die Regionalebene

Bürgerbegehren und -entscheide sollten zusätzlich zur Landkreisebene auch auf der Regionalebene ermöglicht werden, komplementär zu den Regionalversammlungen. Dazu sollten die Regelungen der GemO zu Bürgerbegehren und -entscheiden weitgehend identisch auch im LplG und im GVRS verankert werden, um Bürgerbegehren und -entscheide auch in der Region Stuttgart und anderen Regionen für den Zuständigkeitsbereich der Regionalversammlungen zu ermöglichen.

1.3.2. Kompromissfindung erleichtern

Demokratie lebt von der Kompromissfindung. Eine solche wird bei Bürgerbegehren bislang ausgeschlossen, weil keine Möglichkeit der Rücknahme eines eingereichten Bürgerbegehrens besteht – auch wenn ein tragfähiger Kompromiss gefunden wurde.

Ín GemO § 21 Abs. 4 könnte deshalb nach dem Satz *„Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt“* z.B. ergänzt werden: *„Der Bürgerentscheid entfällt auch, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme in wesentlichen Teilen beschließt und die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens dem zustimmen.“*

1.3.3. Zusammenlegung von Bürgerentscheiden mit Wahlen

Die baden-württembergische Gemeindeordnung enthält bislang keine Soll-Vorgabe, dass die Zusammenlegung von Bürgerentscheiden mit Wahlen anzustreben ist.

Die Zusammenlegung eines Bürgerentscheids mit einer Wahl ist sinnvoll, weil es die Abstimmungsbeteiligung erhöht und Kosten spart.

GemO § 21 Abs. 5 sollte deshalb wie folgt ergänzt werden:

„Bürgerentscheide sollen mit anderen Abstimmungen und Wahlen zusammengelegt werden, sofern es die Fristeinhaltung zulässt.“

1.3.4. Formulierung der Abstimmungsfrage und Begründung

In den letzten Jahren wurden bei Bürgerbegehren immer öfter kleinere Mängel bei der Formulierung der beantragten Abstimmungsfrage oder gar der Begründung zum Anlass genommen, die Zulässigkeit des Begehrens zu bestreiten und entsprechende Rechtsauseinandersetzungen zu führen. Derartige Mängel sollten heilbar sein.

Die derzeitige Fassung der Gemeindeordnung erzeugt große Unsicherheiten über die Anforderungen zur genauen Frageformulierung und zur Begründung. Um dies zu vermeiden, erscheint es sinnvoll, die präzise Formulierung der Frage, über die beim späteren Bürgerentscheid abgestimmt werden soll, für das Bürgerbegehren in der Gemeindeordnung zu einer „Soll“-Bestimmung abzumildern. Einerseits werden so die Antragsteller angehalten, die Fragestellung, zu der sie einen Bürgerentscheid wünschen, selbst zu formulieren. Andererseits sollte eine die Sach- und Beschlusslage nicht präzise treffende oder gar fehlende Fragestellung (z.B. wenn nur der Gegenstand des erwünschten Bürgerentscheids benannt wird, aber noch ohne ausformulierte Frage) nicht zur generellen Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen. Der Gemeinderat wäre in einem solchen Fall frei, die Abstimmungsfrage so weit zu korrigieren oder zu präzisieren, dass sie bürgerentscheidsfähig wird.

Eventuelle Mängel in einer Begründung sollten generell nicht zur pauschalen Ablehnung eines Antrags führen können, zumal bei einem späteren Bürgerentscheid die frühere Begründung für den Antrag ohnehin nicht zur Abstimmung steht. Auch das Erfordernis einer Begründung sollte deshalb in eine „Soll“-Regelung umgewandelt werden.

GemO § 21 Abs. 3 Satz 4 sollte lauten: *„Das Bürgerbegehren soll die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und ... enthalten.“*

1.3.5. Prüfung von Teilmengen der Unterschriften und Nachreichung

Weigern sich Gemeinden, bereits eingereichte Teilmengen der Unterschriften für ein Bürgerbegehren zu prüfen, entstehen dadurch erhebliche Nachteile für die Bürgerinitiative, weil diese den Prozentsatz ungültiger Unterschriften nur schwer abschätzen kann. Die Vertrauensleute eines Bürgerbegehrens können zum Zeitpunkt der Einreichung den Prozentsatz der gültigen Unterschriften nicht voraussehen. Dies ist für sie mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Sie sind deshalb gezwungen, schon als reine Vorsichtsmaßnahme deutlich mehr Unterschriften zu sammeln, als eigentlich erforderlich wären, um (mutmaßlich) auf der „sicheren Seite“ zu sein. Verweigern Gemeinden eine Vorprüfung von schon vorhandenen Teilmengen der Unterschriften, potenziert sich das Problem. Die Antragsteller sollten deshalb die Möglichkeit erhalten, weitere Unterschriften nachzureichen, falls sich bei der Prüfung durch die Gemeinde herausstellen sollte, dass die Zahl der gültigen Unterschriften noch nicht ausreicht. Kürzlich hat auch das Bundesland Hamburg das Nachreichen von Unterstützungsunterschriften gesetzlich ermöglicht.

In GemO § 21 Abs. 3 sollte ergänzt werden:

„Teilmengen von Unterschriften können jederzeit eingereicht werden und sind unverzüglich durch die Gemeinde zu prüfen. Ergibt die Unterschriftenprüfung, dass die Zahl der gültigen Unterschriften noch nicht ausreicht, können weitere Unterschriften nachgereicht werden.“

1.3.6. Kostenfreier Widerspruch

Wünschenswert wäre ein kostenfreies Widerspruchsrecht bei der Rechtsaufsichtsbehörde gegen die Verweigerung der Zulassung eines Bürgerbegehrens.

In GemO § 21 Abs. 4 ist folgende Ergänzung zu empfehlen:

„Gegen eine verweigerte Zulassung eines Einwohnerbegehrens kann jeder Unterzeichner den Verwaltungsrechtsweg beschreiten. Über den Widerspruch im Vorverfahren entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde kostenfrei.“

2. Themenkreis Bürgerversammlung / Bürgerantrag

2.1. Bürger- bzw. Einwohnerversammlung

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Bürgerversammlung wird Einwohnerversammlung:

Einwohnerinnen und Einwohner, also auch Nicht-EU-Ausländer und Personen mit Zweitwohnsitz, werden einbezogen.

Das Quorum liegt – abhängig von der Einwohnerzahl – bei 2,5% bis 5% der Einwohner, höchstens sind 2.500 Unterschriften erforderlich.

Die Umwandlung der „Bürgerversammlung“ in eine „Einwohnerversammlung“ ist zwar sinnvoll, sie hat aber keine praktischen Konsequenzen und ist eher terminologischer Natur, weil auch bislang schon Einwohner jederzeit an „Bürgerversammlungen“ teilnehmen konnten. Sie hatten dort die gleichen Rechte wie Bürger – nämlich de facto so gut wie keine, weil die Teilnehmenden (egal ob Bürger oder Einwohner) in Baden-Württemberg kein Stimmrecht haben, etwa im Unterschied zu Bayern.

Das Unterschriftenquorum zur Beantragung einer Bürger/Einwohnerversammlung wird durch die Neuregelung auf das bayerische Niveau abgesenkt. Dies ist sinnvoll, übersieht jedoch, dass zumindest bisher in der tatsächlichen kommunalpolitischen Praxis Bürger/Einwohnerversammlungen gar nicht durch derartige Anträge herbeigeführt werden, weder in Baden-Württemberg noch in Bayern. Sie werden vielmehr fast ohne jede Ausnahme vom Bürgermeister oder aus dem Gemeinderat heraus initiiert. Ob sich dies in Zukunft einmal ändern wird, muss offen bleiben.

Würde die Reform zu Bürger- bzw. Einwohnerversammlungen nicht über diese beiden Punkte hinaus gehen, wäre eine wie auch immer geartete Wirkung nicht zu erwarten. Die real bestehenden Probleme mit den derzeitigen Regelungen zu Bürgerversammlungen liegen bei ganz anderen Punkten:

Die Mehrzahl der Gemeinden in Baden-Württemberg missachtet GemO § 20a Abs. 1 Satz 2, wonach jede Gemeinde in der Regel einmal im Jahr eine Bürgerversammlung durchführen „soll“. In der bayerischen Gemeindeordnung ist dies keine Soll-Regelung, sondern eine verbindliche Vorgabe. In Bayern führen deshalb alle Gemeinden tatsächlich einmal jährlich eine Bürgerversammlung durch. Davon sind wir in Baden-Württemberg weit entfernt.

Um die Rechte der Einwohner bei solchen Versammlungen zu stärken schlagen wir folgende Neuregelung nach dem Vorbild der bayerischen Gemeindeordnung vor:

§20a Einwohnerversammlung

(1) In jeder Gemeinde hat der Bürgermeister mindestens einmal jährlich, auf Verlangen des Gemeinderats auch öfter, eine Einwohnerversammlung zur Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten einzuberufen. In größeren Gemeinden sollen Einwohnerversammlungen auf Teile des Gemeindegebiets beschränkt werden.

(2) Eine Einwohnerversammlung muss innerhalb von drei Monaten stattfinden, wenn das von mindestens 5 v.H., in den Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern von mindestens 2,5 v.H., der Einwohner ab dem 16. Lebensjahr unter Angabe der Tagesordnung schriftlich beantragt wird, höchstens jedoch von 2500 Einwohnern. Die Einwohnerversammlung kann eine Ergänzung der Tagesordnung beschließen, wenn es spätestens eine Woche vor der Einwohnerversammlung bei der Gemeinde schriftlich beantragt wird. Die Tagesordnung darf nur gemeindliche Angelegenheiten zum Gegenstand haben.

(3) Das Wort können grundsätzlich nur Einwohner erhalten. Ausnahmen kann die Einwohnerversammlung beschließen. Der Vorsitzende soll einem Vertreter der Aufsichtsbehörde auf Verlangen das Wort erteilen. Den Vorsitz in der Versammlung führt der Bürgermeister oder ein von ihm bestellter Vertreter.

(4) Empfehlungen der Einwohnerversammlungen müssen innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Gemeinderat behandelt werden.

2.2. Bürger- bzw. Einwohnerantrag

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Bürgerantrag wird Einwohnerantrag:

Auch hier werden die Einwohnerinnen und Einwohner einbezogen.

Die Frist für einen Bürgerantrag gegen einen Gemeinderatsbeschluss wird von zwei Wochen auf drei Monate verlängert. Das Quorum entspricht dem der Einwohnerversammlung.

Die Umwandlung des „Bürgerantrags“ in einen „Einwohnerantrag“ ist vom Grundsatz her zu begrüßen – und in fast allen anderen Bundesländern bereits längst erfolgt.

Im Unterschied zu anderen Bundesländern war das Instrument des Bürger/Einwohnerantrags bislang in Baden-Württemberg allerdings ein Papiertiger, der so gut wie nie zur Anwendung kam. Ob nun Bürger oder Einwohner unterschreiben dürfen, spielte dafür jedoch keine Rolle. Der Grund für die kaum existierende Nutzung des Instruments war vielmehr eindeutig die Tatsache, dass in Baden-Württemberg bei Bürgeranträgen zwei äußerst restriktive Einschränkungen gelten, die es so in keinem anderen Bundesland gibt, sowie eine deutlich überhöhte Anforderung an die notwendige Unterschriftenzahl.

Deshalb würde die bloße Umwandlung des „Bürgerantrags“ in einen „Einwohnerantrag“ gar nichts bewirken. In der Praxis bliebe das Instrument ein kaum nutzbarer Papiertiger, solange nicht auch folgende Restriktionen beseitigt werden:

- (1) Außer der Einschränkung, dass das Organ, an den der Antrag gerichtet wird, dafür auch zuständig sein muss, sollte es **keine weiteren thematischen Einschränkungen** geben. So ist es in allen anderen Bundesländern vorgesehen und bewährt. Bislang gilt lediglich in Baden-Württemberg für Bürgeranträge der gleiche massive Ausschlusskatalog wie für Bürgerentscheide. Eine derart restriktive Einschränkung ist bei Einwohneranträgen weder angemessen noch sinnvoll, wie die Praxis in allen anderen Bundesländern zeigt. Die Sachentscheidung über den Antrag trifft ja ohnehin in allen Fällen der Gemeinderat.
- (2) In unseren Nachbarländern Bayern und Rheinland-Pfalz (sowie auch in fast allen anderen Bundesländern) ist für die Einreichung eines Bürger- oder Einwohnerantrags keine wie auch immer geartete Frist einzuhalten, d.h. ein Einwohner/Bürgerantrag kann jederzeit gestellt werden. Die bislang in der baden-württembergischen Gemeindeordnung enthaltene Regelung, wonach ein Bürgerantrag „innerhalb von zwei Wochen“ nach der Bekanntgabe eines Beschlusses des Gemeinderats zu stellen sei, ist einzigartig im Vergleich der Bundesländer und extrem restriktiv. Die vielfältigen Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigen, dass bei Bürger/Einwohneranträgen **keine Befristung** notwendig oder sinnvoll ist, auch keine 3-Monats-Frist. Ein Einwohnerantrag sollte jederzeit gestellt werden können. Wie dann in der Sache mit dem Anliegen umgegangen wird, entscheidet ohnehin in allen Fällen der Gemeinderat, so dass auf einschränkende Fristen verzichtet werden kann.
- (3) Die notwendige Unterschriftenzahl für einen Bürgerantrag beträgt in Baden-Württemberg bislang im Regelfall 3 % der wahlberechtigten Bürger (sic!), teilweise aber auch deutlich weniger aufgrund von Deckelungen der absoluten Unterschriftenzahlen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße (wie beim Bürgerbegehren). Berechnungen ergeben, dass die notwendige **Unterschriftenzahl derzeit faktisch zwischen 1,1 % und 2,7 %** der erwachsenen Einwohner (sic!) einer Gemeinde schwankt, in Abhängigkeit von der Gemeindegröße. Würde der „Bürgerantrag“ in einen „Einwohnerantrag“

umgewandelt und dabei – wie zu hören war – das Unterschriftenquorum bei Gemeinden bis 10.000 Einwohner auf 5 % der erwachsenen Einwohner bzw. gedeckelt auf 350 Unterschriften festgesetzt, sowie bei Gemeinden über 10.000 Einwohner auf 2,5 % der erwachsenen Einwohner bzw. gedeckelt auf 2500 Unterschriften, so würde dies für die große Mehrheit der Gemeinden in Baden-Württemberg eine Verschlechterung durch eine Erhöhung der notwendigen Unterschriftenzahl bedeuten. Auch für fast alle restlichen Gemeinden bewirkt es keine Verbesserung. Lediglich in den fünf (!) Gemeinden (die Städte über 120.000 Einwohner: Heidelberg, Freiburg, Karlsruhe, Mannheim, Stuttgart) tritt eine Reduzierung der Unterschriftenzahl ein. Dies geht aus der nachfolgenden Abbildung 2 hervor. Sie beruht auf der Annahme, dass bisher etwa 70-75% der Einwohner einer Gemeinde unterschriftsberechtigt sind (Bürger), während es zukünftig etwa 90 % sein werden (alle Einwohner ab dem 16. Lebensjahr).

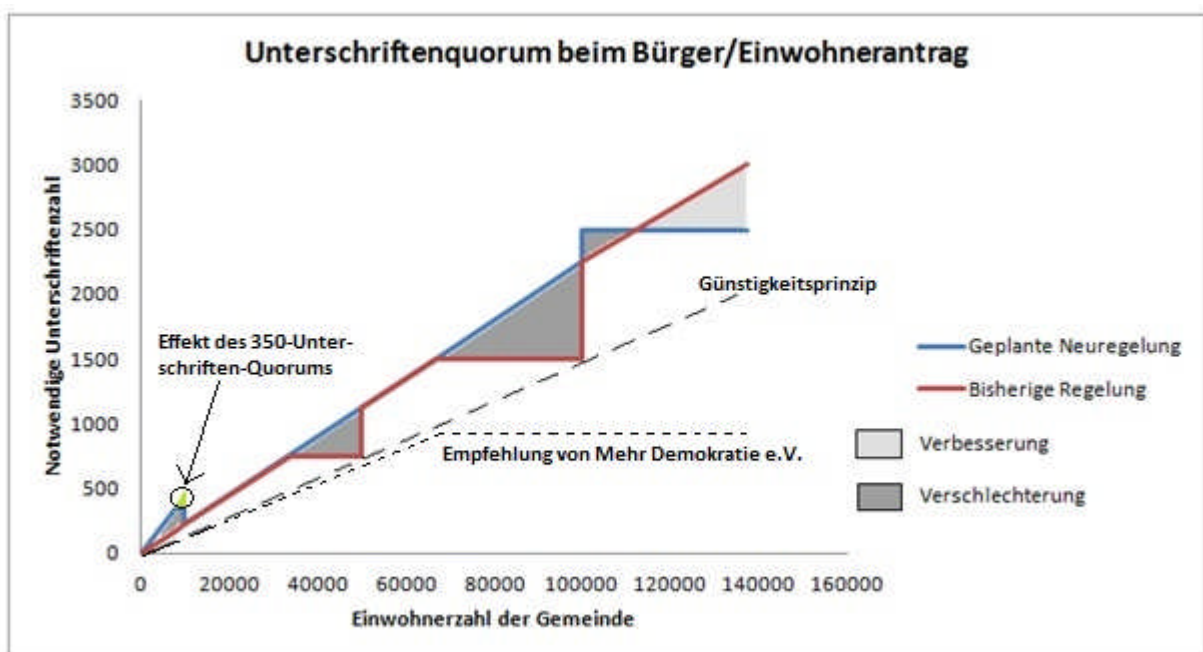


Abbildung 2: Notwendige Unterschriftenzahlen für einen Bürger/Einwohnerantrag in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Gemeinde nach neuer und alter Regelung.

Besonders kurios ist, dass zum Entstehungsprozess dieses eine Verschlechterung bewirkenden Reformvorschlags zu hören war, die Deckelung auf 350 Unterschriften bei Gemeinden bis 10.000 Einwohner sei erst nachträglich ergänzt worden, um angeblich einer Verschlechterung entgegen zu wirken. Tatsächlich verändert diese Ergänzung aber so gut wie überhaupt nichts. Ihr Effekt beschränkt sich auf das in Abbildung 2 mit einem Pfeil markierte winzige Dreieck. So ist der drohenden Verschlechterung ganz sicher nicht beizukommen.

Was wäre notwendig, um für alle Gemeinden zumindest keine Verschlechterung zu bewirken? Die gestrichelte Linie in der Graphik markiert eine hypothetische Reform nach dem **Günstigkeitsprinzip** (keine Gemeinde soll schlechter als bisher gestellt werden). **Dies würde eine Senkung des Unterschriftenquorums einheitlich auf 1,7 % erfordern**, wobei lediglich die Beibehaltung der Deckelung von 2500 Unterschriften sinnvoll wäre, um die Stadt Stuttgart nicht schlechter zu stellen.

Mit den in den Eckpunkten bislang vorgesehenen Quoren, die sogar überwiegend Verschlechterung bedeuten, kann man das Instrument definitiv nicht praktikabel machen. Zum Vergleich: In Bayern und Thüringen, wo die Instrumente funktionieren, beträgt das Unterschriftenquorum 1 %. In Thüringen ist es zudem gedeckelt auf maximal 300 Unterschriften.

Jedes Quorum über 1,5% und jede 1000 Unterschriften übersteigende Deckelung wird das Instrument voraussichtlich weiterhin zum Papiertiger verdammen.

Die Stadt Heidelberg hat in ihrer Satzung „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung“ ein Unterschriftenquorum von 1000 Unterschriften für einen vom Gemeinderat zu entscheidenden Antrag auf Einleitung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens festgesetzt, weil sie jede höhere Unterschriftenzahl zu Recht für nicht praktikabel hielt. Ursprünglich war in Heidelberg geplant, dafür das Instrument des Bürgerantrags nach GemO § 20b zu nutzen. Doch davon wurde abgesehen, weil das Instrument in der derzeitigen Ausgestaltung faktisch kaum nutzbar ist.

Es ist eine Aufgabe des Landesgesetzgebers, das Instrument so zu gestalten, dass es zur Wirkung kommen kann. Das wird mit den jetzt angekündigten Änderungen in gar keiner Weise erreicht, sie führen sogar überwiegend zu einer Verschlechterung.

Eine angemessene Neuformulierung von GemO § 20b nach dem Vorbild anderer Bundesländer könnte so aussehen:

§20b Einwohnerantrag

(1) Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, können beantragen, dass der Gemeinderat über eine bestimmte Angelegenheit der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, berät und entscheidet.

(2) Der Antrag von Einwohnern muss schriftlich eingereicht werden und soll eine Begründung enthalten. Er muss Namen und Anschriften von zwei oder drei Vertrauensleuten nennen. Die Gemeinde hilft in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft den Einwohnern bei der Abfassung des Antrags.

(3) Der Antrag muss mindestens von 1,5 % der Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, unterzeichnet werden, höchstens jedoch von 1000 Einwohnern. § 3a des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung. Jede Unterschriftenliste muss den vollen Wortlaut des Einwohnerantrags enthalten. Ergibt die Unterschriftenprüfung durch die Gemeinde, dass die Zahl der gültigen Unterschriften nicht ausreicht, können weitere Unterschriften nachgereicht werden.

(4) Der Antrag braucht nicht beraten und entschieden zu werden, wenn in derselben Angelegenheit innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang bereits ein zulässiger Einwohnerantrag gestellt worden ist.

(5) Über die Zulässigkeit des Antrags von Einwohnern entscheidet der Gemeinderat unverzüglich, spätestens innerhalb von sechs Wochen nach Einreichung des

Einwohnerantrags. Zulässige Einwohneranträge hat der Gemeinderat unverzüglich zu beraten und zu entscheiden. Mit Einverständnis der Vertrauensleute können die Beratung und Entscheidung auch auf einen späteren Zeitpunkt festgesetzt werden. Die Vertrauensleute oder ein von ihnen benannter Sachverständiger haben Anhörungsrecht im Gemeinderat bzw. zuständigen Ausschuss.

(6) Gegen eine verweigerte Zulassung eines Einwohnerantrags kann jeder Unterzeichner den Verwaltungsrechtsweg beschreiten. Über den Widerspruch im Vorverfahren entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde kostenfrei.

(7) Absätze 1 bis 6 gelten entsprechend in einer Ortschaft für eine Behandlung im Ortschaftsrat. Für die erforderliche Zahl der Unterschriften ist in diesem Fall die Zahl der in der Ortschaft wohnenden Einwohner maßgebend, die das 16. Lebensjahr vollendet haben. Über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags entscheidet der Ortschaftsrat. Entsprechendes gilt für Gemeindebezirke in Gemeinden mit Bezirksverfassung.

Weiterhin wäre es wünschenswert, Bürger- bzw. Einwohneranträge auch auf der Landkreisebene zu ermöglichen, wie dies bereits in fast allen anderen Bundesländern mit Landkreisen der Fall ist. Dazu sollte der vorgeschlagene Text identisch auch in die Landkreisordnung integriert werden.

3. Weitere Regelungen der Kommunalverfassung

3.1. Rechte der Fraktionen und Minderheitenrechte

3.1.1. Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Die Bildung von Fraktionen in kommunalen Vertretungsorganen wird gesetzlich geregelt.

Im Unterschied zu anderen Bundesländern kennt die baden-württembergische Gemeinde- bzw. Landkreisordnung bis jetzt keine Fraktionen, wodurch die Rechte der real existierenden Fraktionen im Unklaren bleiben bzw. leicht von der Verwaltung oder von Gemeinderatsmehrheiten beschnitten werden können. Es ist deshalb aus Gründen des Minderheitenschutzes sinnvoll, die Bildung von Fraktionen gesetzlich zu regeln. Dies sollte jedoch in der Weise geschehen, dass eine konkrete Zahl genannt wird, wie viele Gemeinde- bzw. Kreisräte notwendig sind, um eine Fraktion bilden zu können.

Unterbliebe eine solche konkrete Fixierung der Zahl im Gesetz, könnten Minderheiten nach wie vor willkürlich bzw. je nach politischer Opportunität verschiedene Rechte vorenthalten werden, indem ihnen eine Mehrheit keinen Fraktionsstatus zubilligt. Die Kriterien für eine Fraktionsbildung sollten also landesweit einheitlich geregelt werden.

Es reicht deshalb nicht aus, in die Gemeindeordnung lediglich einzufügen, dass Fraktionen gebildet werden „können“ und Regelungen zu den Mindestgrößen von Fraktionen weiterhin den örtlichen Geschäftsordnungen zu überlassen. Dies würde dann nur den Ist-Zustand beschreiben, an der Praxis aber gar nichts verändern.

Die Wirkung hängt entscheidend davon ab, ob die **Kriterien für eine Fraktionsbildung (Mindestzahl der Mitglieder)** auch in der Gemeindeordnung definiert werden.

Denkbar wäre zum Beispiel eine Regelung entsprechend § 43 der Gemeindeordnung von Sachsen-Anhalt: Dort sind in Gemeinderäten/Kreistagen mit bis zu 50 Mitgliedern zwei Personen zur Bildung einer Fraktion ausreichend, in Gemeinderäten/Kreistagen mit mehr als 50 Mitgliedern drei Personen.

3.1.2. Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht weiterhin vor:

Die Fraktionen erhalten bestimmte Rechte, z.B. auf die Einberufung einer Sitzung, die Aufnahme eines Gegenstandes auf die Tagesordnung oder Unterrichtung durch den Bürgermeister und die Veröffentlichung eigener Stellungnahmen im Amtsblatt (unter Berücksichtigung von Neutralitätspflichten im Vorfeld von Wahlen).

Diese Änderungen sind substantiell und aus Gründen der Absicherung von besseren Beteiligungsmöglichkeiten von in den Gremien vertretenen Minderheiten ausdrücklich zu begrüßen. Die genannten Rechte für Fraktionen sind in den Gemeindeordnungen vieler anderer Bundesländer bereits etabliert und insofern nicht ungewöhnlich. So kann man beispielsweise in Nordrhein-Westfalen oder Brandenburg studieren, wie es sich auswirkt, wenn Fraktionen ein Recht auf die Beantragung von Tagesordnungspunkten haben. Die Antragspraxis in den Gremien verändert sich dadurch nicht dramatisch.

Spannend wäre natürlich zu erfahren, welche weiteren hier nicht aufgeführten Rechte durch das „z.B.“ indiziert werden. Sinnvolle Kandidaten dafür wären das **Recht auf Akteneinsicht** (§ 24 Abs. 3 GemO), die **Zuziehung eines Bediensteten zu sachverständigen Auskünften** (§ 33 Abs. 2 GemO), die **Zuziehung eines sachkundigen Einwohners oder Sachverständigen** (§ 33 Abs. 3 GemO) und die **Anhörung von betroffenen Personen und Personengruppen** (§ 33 Abs. 4 GemO).

3.1.3. Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht weiterhin vor:

Über Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit beschließt der Gemeinderat.

Dies beschreibt nur den Ist-Zustand, verändert also nicht die reale Praxis.

3.1.4. Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht weiterhin vor:

In kleinen Gemeinden (mit bis zu 18 Gemeinderatssitzen) erhalten Gemeinderäte, die keinen Fraktionsstatus haben, vergleichbare Rechte wie eine Fraktion.

Auch dies ist sinnvoll. Vergleichbares gibt es in Hessen mit der sog. „Ein-Personen-Fraktion“ (§ 36b der dortigen Gemeindeordnung), die in Gemeinderäten mit bis zu 23 Mitgliedern existiert. Wenn in Baden-Württemberg dieses Recht nur in Gemeinderäten bis zu 18 Mitgliedern zugebilligt werden soll, sind die Regelungen also weniger weitreichend als die in Hessen bereits bewährten.

Ein weiterer wichtiger Aspekt des Minderheitenschutzes sind die **Rechte von Fraktionen oder Einzelräten in Ausschüssen**, in denen sie nicht selbst stimmberechtigt vertreten sind. Die hessische Gemeindeordnung (dort § 62 Abs. 4) gestattet es Fraktionen, auf die bei der Besetzung eines Ausschusses kein Sitz entfallen ist, für diesen Ausschuss ein Mitglied mit beratender Stimme zu entsenden, das im Ausschuss Rede- und Antragsrecht hat, aber kein Stimmrecht. Gleiches gilt z.B. auch in Niedersachsen (§ 51 Abs. 3 der dortigen Gemeindeordnung). Dies sollte auch für Baden-Württemberg eingeführt werden, wobei auch fraktionslose Gemeinderäte hier mit eingeschlossen sein sollten. Dass solche Gemeinderäte in Baden-Württemberg bislang in einem Ausschuss lediglich Anwesenheitsrecht haben, aber kein Rede- und Antragsrecht, ist aus Sicht des Minderheitenschutzes ein äußerst fragwürdiger Zustand.

Deshalb wird vorgeschlagen, als weiteres Element dieser Reform § 40 Abs. 4 GemO wie folgt zu ergänzen:

„Fraktionen, auf die bei der Besetzung eines Ausschusses kein Sitz entfallen ist, sind berechtigt, für diesen Ausschuss ein Mitglied mit beratender Stimme zu entsenden, das Antrags- und Rederecht, aber kein Stimmrecht hat. Dies gilt auch für fraktionslose Gemeinderäte.“

Für beratende Ausschüsse wäre in GemO § 41 Abs. 1 Satz 3, letzter Halbsatz, zu ergänzen: *„...; § 32 Abs. 2 und § 40 Abs. 4 gilt entsprechend.“*

3.1.5. Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht weiterhin vor:

Die gesetzlichen Minderheitsquoten für Anträge auf die Einberufung einer Sitzung, Aufnahme eines Tagesordnungspunktes oder Unterrichtung durch den Bürgermeister (soweit nicht durch eine Fraktion beantragt, s.o.) werden von einem Viertel auf ein Sechstel der Gremiumsmitglieder abgesenkt.

Auch dies ist aus Gründen des Minderheitenschutzes zu begrüßen. Noch weiter gehender sind die Regelungen bereits heute in Brandenburg, wo dafür nicht ein Sechstel (=16,7 %) der Gemeinderäte notwendig sind, sondern bereits 10 % ausreichen.

Ein damit vergleichbarer Änderungsbedarf besteht weiterhin auch noch bei **§ 39 Abs. 3 GemO**. Demnach kann nur dann, falls es die Hauptsatzung vorsieht, in einem Ausschuss eine Minderheit von 25% den Gemeinderat mit einer Angelegenheit befassen. Ebenso kann nur dann, wenn es die Hauptsatzung vorsieht, der Gemeinderat eine Angelegenheit an sich ziehen, die ansonsten in die Zuständigkeit eines Ausschusses gefallen wäre. Beides sollte jedoch auch ohne Regelungen in der Hauptsatzung möglich sein.

Dazu wird angeregt, § 39 Abs. 3 Satz 3 zu ändern in:

„Ein Sechstel aller Mitglieder eines beschließenden Ausschusses kann eine Angelegenheit dem Gemeinderat zur Beschlussfassung unterbreiten, wenn sie für die Gemeinde von besonderer Bedeutung ist.“

Ebenso sollte § 39 Abs. 3 Satz 5 geändert werden in:

„Der Gemeinderat kann allgemein oder im Einzelfall Weisung erteilen, jede Angelegenheit an sich ziehen und Beschlüsse der beschließenden Ausschüsse, solange sie noch nicht vollzogen sind, ändern oder aufheben.“

3.2. Transparenz kommunaler Gremien

3.2.1. Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Die Tagesordnungen der öffentlichen Sitzungen werden grundsätzlich im Internet veröffentlicht; ebenso – sofern keine berechtigten Interessen entgegen stehen – die Sitzungsunterlagen sowie die Beschlüsse kommunaler Gremien.

Dies ist zu begrüßen. Die Frage ist, ob damit auch die **Sitzungsprotokolle** gemeint sind, was wünschenswert wäre und expliziert werden sollte.

Bislang ist die übliche Rechtsauffassung zu § 38 Abs. 2 Satz 4 GemO („Die Einsichtnahme in die Niederschriften über die öffentlichen Sitzungen ist den Einwohnern gestattet“) so, dass daraus kein Anspruch auf eine Kopie der Niederschrift abgeleitet werden kann, was bedauerlich ist und durch eine Anpassung von § 38 Abs. 2 Satz 4 GemO geändert werden sollte.

3.2.2. Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht weiterhin vor:

Die Sitzungsunterlagen werden mindestens sieben Kalendertage vor der Sitzung übersandt.

Dies ist sinnvoll. Auch die mögliche Übersendung auf elektronischem Wege sollte dabei mit bedacht werden.

3.2.3. Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht weiterhin vor:

Vorberatungen von Ausschüssen finden in der Regel öffentlich statt.

Diese Umstellung von „in der Regel nicht-öffentlich“ auf „in der Regel öffentlich“ ist sehr zu begrüßen. Dabei sollte bedacht werden, dass § 41 Abs. 3 GemO auch für **beratende Ausschüsse** „in der Regel nichtöffentliches“ Tagen vorsieht. Auch dies sollte entsprechend geändert werden.

3.2.4. Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht weiterhin vor:

Beschlüsse aus nichtöffentlichen Sitzungen sind grundsätzlich im Wortlaut bekannt zu geben.

Auch dies ist sehr zu begrüßen. Wünschenswert wäre auch hier die schriftliche Form in der Gestalt einer Veröffentlichungspflicht im Internet. Die Formulierung im Gesetz wäre entsprechend zu präzisieren.

3.3. Neue Medien

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Öffentliche Bekanntmachungen können künftig rechtswirksam durch Bereitstellungen im Internet erfolgen.

Dies ist in der heutigen Zeit zweifelsohne sinnvoll.

3.4. Vereinbarkeit von Familie und kommunalen Ehrenamt

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Aufwendungen für Kinderbetreuung und die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger während der Sitzungszeiten können den Gremiumsmitgliedern erstattet werden.

Dies ist sinnvoll.

3.5. Einbindung von Kindern und Jugendlichen

3.5.1. Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen werden verbindlich in der Gemeindeordnung verankert.

Die verstärkte politische Beteiligung von Jugendlichen – über die Absenkung des Wahlrechtsalters auf 16 Jahre bei Kommunalwahlen hinaus – ist sehr zu begrüßen. Dazu sollte in § 41a Abs. 1 Satz 1 GemO das Wort „kann“ durch das Wort „muss“ ersetzt werden. Als Vorbild könnte im Übrigen § 47f der Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein dienen.

3.5.2. Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht weiterhin vor:

Jugendliche können die Einrichtung einer Jugendvertretung beantragen. Die Jugendvertretung enthält ein verbindliches Rede-, Anhörungs- und Antragsrecht im Gemeinderat sowie ein eigenes Budget, dessen Höhe der Gemeinderat festlegt.

Diese begrüßenswerten Regelungen sollten auch als neuer § 36a in der Landkreisordnung verankert werden, wo bislang Regelungen zur Beteiligung von Jugendlichen komplett fehlen.

3.6. Bezirks- und Ortschaftsverfassung

Der Eckpunktekatalog der Landesregierung sieht vor:

Die Möglichkeit zur Einführung der Bezirksverfassung wird in allen Stadtkreisen und Großen Kreisstädten auch ohne räumlich getrennte Ortsteile eröffnet. Gemeinderäte erhalten die Möglichkeit, an Sitzungen aller Ortschaftsräte in der Gemeinde mit beratender Stimme teilzunehmen.

Auch diese Neuerungen sind sehr zu begrüßen.

4. Zusammenfassende Bewertung

Insgesamt gesehen sind die Reform-Eckpunkte für die drei Themenkomplexe „Bürgerbegehren/Bürgerentscheid“, „Bürgerversammlung/Bürgerantrag“ und „Weitere Regelungen der Kommunalverfassung“ durchaus unterschiedlich zu bewerten.

Im **Bereich „Bürgerbegehren/Bürgerentscheid“** wird die Reform Baden-Württemberg auf einen Durchschnittsplatz im Vergleich zu anderen Bundesländern befördern. Derzeit nimmt Baden-Württemberg in einem solchen Vergleich der Bürgerfreundlichkeit der Regelungen einen der letzten Plätze unter den Bundesländern ein, so dass durchaus von einer merklichen Verbesserung gesprochen werden kann. Insgesamt können die Reformen in diesem Bereich jedoch keinen Vorbildcharakter für andere Bundesländer beanspruchen. Vielmehr ist es stets so, dass in verschiedenen anderen Bundesländern bereits Regelungen existieren, die wesentlich bürgerfreundlicher gestaltet sind.

Die wirksamste Verbesserung dürfte die teilweise Öffnung der Bauleitplanung für Bürgerbegehren sein, weil wegen diesem Ausschlussgrund in den letzten Jahren zahlreiche Bürgerbegehren gescheitert oder gar nicht erst begonnen wurden. Die Verlängerung der Einreichungsfrist auf drei Monate ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, aber voraussichtlich weniger wirksam als gewünscht, weil das in der Praxis zentrale Problem der mehrjährigen Verfristungen ungelöst bleibt. Der von der Verfahrenslogik her noch vor dem Start eines Bürgerbegehrens zeitlich unsinnig verortete Kostendeckungsvorschlag wird voraussichtlich weiterhin viele gerichtliche Auseinandersetzungen produzieren. Die neu eingeführte „Auskunftspflicht“ der Gemeinden entschärft diese Probleme nicht wirklich und kann sogar zu neuen Problemen führen, wenn sie keinen rechtsverbindlichen Charakter hat und sich die Gemeinden bei der Erteilung der Auskunft beliebig Zeit lassen können.

Während sich aus den Eckpunkten für Bürgerbegehrensinitiativen einige Verbesserungen ergeben, fehlen leider jegliche Neuerungen, die dem Gemeinderat einen offeneren und konstruktiveren Umgang mit Bürgerentscheiden ermöglichen würden. Dazu könnte die Einführung einer Alternativvorlage als Kompromissangebot des Gemeinderats an die Bürgerinnen und Bürger zählen, ebenso wie die Senkung des Stimmenquorums im Gemeinderat, wenn der Gemeinderat von sich aus einen Bürgerentscheid durchführen möchte (Ratsreferendum).

Insgesamt ist zu erwarten, dass durch die Reform die Zahl der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide maßvoll steigen wird. Die Zahl der gerichtlichen Auseinandersetzungen um die Zulässigkeit von Bürgerbegehren wird im Vergleich zu anderen Bundesländern aber nach wie vor auf hohem Niveau bleiben. Behauptete Blockaden kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse sind nicht zu erwarten, wenn man die wesentlich weiter gehenden Regelungen in einigen anderen Bundesländern und die dort gemachten Erfahrungen zum Vergleich heranzieht.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt im Übrigen das „Demokratie-Ranking“ des Bundesverbands von Mehr Demokratie e.V., bei dem in regelmäßigen Abständen die Regelungen aller Bundesländer nach einem differenzierten Kategoriensystem in ein vergleichendes Ranking im Schulnoten-System von 1 bis 6 eingeordnet werden. Bisher ergab sich dabei für die Regelungen zu Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheiden in Baden-Württemberg die Note 4,5. Berücksichtigt man die im Eckpunktekatalog aufgeführten Neuerungen, würde sich im Ranking voraussichtlich eine Verbesserung um etwa eine Notenstufe ergeben (wahr-

scheinlich „3 minus“). Zum Vergleich: Die Regelungen in Bayern ordnen sich in diesem Ranking schon seit 1995 mit der Note „2 plus“ ein.

Im Vergleich dazu sind die in den Eckpunkten angekündigten Änderungen für den **Bereich „Bürgerversammlung/Bürgerantrag“** negativer zu bewerten. Sie sind wirkungslos und würden teilweise sogar zu Verschlechterungen im Vergleich zum gegenwärtigen Zustand führen. An der Tatsache, dass Baden-Württemberg in diesem Bereich die bürgerunfreundlichsten Regelungen unter allen Bundesländern hat, wird diese Reform nichts ändern, sofern das Reformvorhaben an dieser Stelle nicht nochmals grundlegend überdacht wird und zumindest einige der oben unterbreiteten Anregungen aufgegriffen werden.

Ganz anders sind die angekündigten Neuregelungen für den Bereich **„Weitere Regelungen der Kommunalverfassung“** einzuordnen. Sie werden zu einer maßgeblichen Verbesserung der Transparenz, des Minderheitenschutzes und der Beteiligungsmöglichkeiten führen. Im Vergleich der Bundesländer erreicht Baden-Württemberg damit einen guten Standard und vollzieht, nach längerem Stillstand, positive Entwicklungen in anderen Bundesländern nach.

Möglicherweise ist beim Themenkomplex Internet und neue Medien mit innovativen Neuregelungen zu rechnen, die auch auf andere Bundesländer ausstrahlen könnten. Dazu ist der konkrete Gesetzentwurf noch abzuwarten.

Die bereits gesammelten Erfahrungen in anderen Bundesländern lassen im Übrigen den empirisch begründeten Schluss zu, dass die Neuregelungen keine unkalkulierbaren Risiken bergen.

Auf einzelne wünschenswerte Ergänzungen in den jeweiligen Reformbereichen wurde im Gutachten verwiesen. Die Landkreisordnung sollte durchgehend an die entsprechenden Neuerungen in der Gemeindeordnung angepasst werden.