

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung

„Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung“

Drucksache 15/2151

vom 08.06.2011

Alexander Slonka

Robert Hotstegs

Thorsten Sterk

I. Problem

In Nordrhein-Westfalen werden zu viele Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Von 566 bis Ende Juni 2011¹ eingereichten und abgeschlossenen Bürgerbegehren scheiterten 213 Bürgerbegehren an meist überflüssigen Hürden. Nur wenige Bürgerbegehren verfehlten das erforderliche Unterschriftenquorum. Weitaus häufiger scheiterten sie an anderen formalen Anforderungen.

Bürgerbegehren...	Anzahl	Anteil in %
nicht eingereicht/zurückgezogen/ nicht weiter verfolgt	81	14,3
für unzulässig erklärt	213	37,6
vom Rat übernommen	99	17,5
Kompromiss	15	2,7
zum Bürgerentscheid führten	158	27,9
Gesamt	566	100

Stand: 30.06.2011

Häufig sitzen Bürgerinnen und Bürger bei der Konzeption eines Bürgerbegehrens dem Irrtum auf, dass allein die Lektüre des § 26 GO NRW genügt, um ein formal zulässiges Bürgerbegehren auf den Weg zu bringen. Dem ist zweifelsfrei nicht so. Das Instrument hat einerseits durch richterliche Entscheidungen eine umfassende, weit über den Wortlaut des § 26 GO NRW hinaus gehende Erweiterung der Anforderungen erfahren. Mittlerweile ist es fast unmöglich, ein zulässiges Bürgerbegehren ohne Hilfe von Mehr Demokratie oder gar einen Fachanwalt für Verwaltungsrecht zu konzipieren; und selbst diese Hilfe reicht nicht immer aus. Denn andererseits eröffnet die besondere Gesetzeskonstruktion dem politisch involvierten und damit nie neutralen Rat, der vor der inhaltlichen Befassung auch über die formale Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet, angesichts der vielfältigen Möglichkeiten, einen Unzulässigkeitsgrund zu suchen und auch zu finden; eine Verlockung, der eine Reihe von Kommunalpolitikern in der Vergangenheit nicht widerstehen konnten. Dies gilt sicherlich vor allen Dingen dafür, dass ein Rat sich mit der Anerkennung der Zulässigkeit auch immer selbst der Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens (§ 26 Abs. 6 S. 6 GO NRW) unterwirft. Erklärt er – sogar wider besseres Wissen – ein Begehren für

¹ Stand 30.06.2011, www.nrw.mehr-demokratie.de/bb-halbjahresbilanz2011.html

unzulässig, greift die Sperrwirkung der Gemeindeordnung indes nicht ein.

Mehr Demokratie NRW begrüßt ausdrücklich den Willen der Landesregierung, dieser Entwicklung mit dem „Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung“ Einhalt zu gebieten. Der vorliegende Gesetzentwurf enthält eine Reihe sinnvoller Änderungen, die eine deutliche Verbesserung des status quo bewirken würden. Mehr Demokratie NRW weist aber auch darauf hin, dass mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung noch bei Weitem nicht alle auftretenden Probleme beseitigt werden.

2. Fragenkatalog

I. Bürgerbegehren/Bürgerentscheid

1. Wie beurteilen Sie die Absicht der Landesregierung, mit dem Gesetzentwurf das direktdemokratische Instrument Bürgerbegehren/Bürgerentscheid als wichtige Ergänzung der repräsentativen Vertretungen zu stärken?

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide haben sich seit ihrer Einführung im Jahr 1994 als sinn- und maßvoll genutzte Elemente der demokratischen Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung etabliert. Sowohl die Zahl der Bürgerbegehren als auch die Wahl der Themen in der Vergangenheit lässt annehmen, dass auch bei einer Erleichterung der Verfahren und Ausweitung der Themen keine inflationäre und populistische Nutzung des Instruments zu erwarten ist.

2. Wird durch den Gesetzentwurf ein „Mehr“ an Demokratie erreicht?

Der Gesetzentwurf greift einige wesentliche Probleme der direkten Demokratie auf Gemeindeebene auf und formuliert deutliche Verbesserungen. Für den Fall, dass der Landtag dem Gesetzentwurf zustimmt, wäre dies ein „Mehr“ an Demokratie. Dem selbst gesteckten Anspruch der Landesregierung, sich in Nordrhein-Westfalen an den vorbildlichen Regelungen im Bundesland Bayern zu orientieren, genügt der Gesetzentwurf an einigen Stellen allerdings noch nicht. Hier

bedürfte es doch noch eines bisschen „mehr“.

3. Wie bewerten Sie den Gesetzentwurf vor dem Erfordernis der Rechtssicherheit von Entscheidungen?

Für Bürgerinnen und Bürger, die sich für den mühevollen Weg eines Bürgerbegehrens entscheiden, bedeutet der Gesetzentwurf eine Verbesserung der Rechtssicherheit, weil mit der Reform des Kostendeckungsvorschlags ein wesentliches Einfallstor für eine Unzulässigkeitserklärung weitgehend geschlossen wird. Gleichwohl verbleiben Rechtsunsicherheiten für alle Beteiligten (Bürgermeister, Rat, Bürgerbegehren) vor allem vor dem Hintergrund, dass die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Begehrens erst nach dem Prozess der Unterschriftensammlung getroffen wird und erst dann ggf. einer rechtlichen Überprüfung zugeführt werden kann. Hier ließe sich die Rechtssicherheit durch eine gesetzgeberische Klarstellung deutlich und einfach verbessern. (siehe sogleich Antwort auf die Fragen 5-9)

Diese Rechtssicherheit ist auch im Interesse Dritter. So haben beispielsweise Investoren, Unternehmen und Anlieger regelmäßig ein schutzwürdiges Interesse an einer Planungssicherheit für das jeweilige Projekt. Diese Sicherheit ist stets gewahrt, unabhängig davon, ob die Entscheidung durch den Rat selbst oder durch die Bürgerbeteiligung getroffen wird.

4. Welche praktischen Erwägungen sind bei der Umsetzung der Kostenermittlung durch eine Kostenschätzung der Verwaltungen zu beachten?

Für den Teil der Bürgerbegehren, die sich gegen eine Ratsentscheidung richten, darf angenommen werden, dass sich Rat und Verwaltung bereits umfangreich über die zu erwartenden Kosten des status quo und des angestrebten Projekts informiert haben und Entscheidungen auf Basis dieser Erwägungen getroffen wurden. Die Kostenermittlung beschränkt sich dann auf die Erarbeitung einer Kostendarstellung.

So ein Bürgerbegehren initiativ tätig wird, sollte in einem ersten Beratungsgespräch mit den

Initiatoren die Frage der Kosten angesprochen und versucht werden, eine Kostenschätzung zu erarbeiten, die Konsens zwischen Verwaltung und Bürgerinitiative ist. In der Regel werden Bürgerinnen und Bürger hier bereits vorgearbeitet haben; das zeigen die Erfahrungen von Mehr Demokratie bei der Bürgerbegehrensberatung.

Die Darstellung der Kosten sollte zwei praktische Kriterien nicht außer Acht lassen. Zum einen muss sie auf deutlich weniger als eine DinA4-Seite passen. Zum anderen sollte sie der Zielgruppe, nämlich in der Regel nicht mit haushalterischen Fragen befassten Bürgerinnen und Bürgern angemessen sein. Ein gute Vorbild sind hier sicherlich die Unterlagen der in mehreren Städten von NRW durchgeführten Bürgerhaushalte.

Der Gesetzentwurf legt leider keinen Zeitraum fest, in dem die Verwaltung für Bürgerbegehren eine Kostenschätzung vorlegen muss. Zwar werden die Fristen für ein kassatorisches Bürgerbegehren bis zur Vorlage der Kostenschätzung ausgesetzt; es besteht aber trotzdem die Gefahr, dass eine Verwaltung „auf Zeit spielt“, bis bei der Maßnahme, die durch das Bürgerbegehren verhindert werden soll, unumkehrbare Fakten geschaffen wurden. Eine Sperrwirkung tritt durch den Antrag auf Erstellung einer Kostenschätzung nämlich nicht ein.

Ungeklärt ist weiterhin die besondere Situation, in der sich eine Verwaltung nicht in der Lage sieht, eine Kostenschätzung zu erstellen. Dieser besondere Fall ist in der Praxis bereits aufgetaucht und sollte daher bei der gesetzlichen Neuregelung nicht aus dem Blick verloren werden. Nach dem Verständnis von Mehr Demokratie NRW steht die „Unschätzbarkeit“ eines Begehrens seiner Durchführung zukünftig nicht entgegen. Vielmehr ist auf diesen besonderen Umstand hinzuweisen, zunächst seitens der Gemeinde an die Initiatoren, sodann im Rahmen der Kostenschätzung des Bürgerbegehrens gegenüber den Unterzeichnenden.

Fragen 5 - 9 zur Neuregelung des Kostendeckungsvorschlags

Die bisherige Regelung in § 26 Abs. 2 GO NRW sieht vor, dass ein Bürgerbegehren einen „durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten“ muss.

Dies stellt die Initiatoren eines Bürgerbegehrens vor zwei Probleme. Zum ersten müssen sie die durch das Bürgerbegehren entstehenden Kosten schätzen. Dabei gibt es aber kein objektives Kriterium darüber, welche Kosten über welchen Zeitraum in der Schätzung enthalten sein müssen. Betrifft ein Bürgerbegehren etwa den Erhalt eines alten Gebäudes, so ist unklar, ob ein erst in einigen Jahren entstehender Sanierungsbedarf in die Kostenschätzung mit aufgenommen werden muss. Häufig war genau dies Anlass für den Rat, Bürgerbegehren mit nach Ratsberechnungen unzureichender Kostenschätzung aus formalen Gründen für unzulässig zu erklären. Ebenfalls eine hohe Anforderung ist die zum zweiten geforderte Kostendeckung der aus der Schätzung entstehenden Kosten. Auch dies war vielfach Anlass für eine Unzulässigkeitsentscheidung. Angesichts der Tatsache, dass der Kostendeckungsvorschlag beim späteren Bürgerentscheid nicht mehr vorgelegt werden muss (so besteht etwa auch keine Verpflichtung, diesen im Abstimmungsheft abzudrucken) und vor allen Dingen keinerlei rechtliche Bindung für die Verwaltung bei der Umsetzung eines Bürgerentscheids bedeutet, wird die Debatte um die Korrektheit eines Kostendeckungsvorschlags in der Regel nur geführt, um einen Unzulässigkeitsgrund für ein Bürgerbegehren zu suchen und zu finden.

Mehr Demokratie hat in der Vergangenheit stets gefordert, die Initiatoren von der Erstellung eines Kostendeckungsvorschlags zu entlasten; idealerweise durch die vollständige Abschaffung des Kostendeckungsvorschlags. Wie schon ausgeführt, gibt es meist unterschiedliche Meinungen über die Folgekosten eines Bürgerbegehrens und darüber, welche Kosten im Kostendeckungsvorschlag zu berücksichtigen sind. Letztlich zeigt die Realität, dass Folgekosten zukünftiger Projekte von Bürgerbegehren und Stadtverwaltungen oft nur ungenau angegeben werden können, so dass ein objektiv „richtiger“ Kostendeckungsvorschlag gar nicht möglich ist. So werden etwa die erwarteten Erlöse aus geplanten Grundstücksverkäufen zu hoch, oder die Kosten für geplante Baumaßnahmen zu niedrig angesetzt. Oftmals können aber selbst Politik und Verwaltung keine genauen Zahlen nennen und damit Bürgerbegehren auch nicht bei der Formulierung eines Kostendeckungsvorschlags helfen. So hatte der Rat der Stadt Alsdorf 2006 gleich zwei Bürgerbegehren für den Erhalt wohnortnaher Schulen für unzulässig erklärt. Begründung: Der Vorschlag der Bürgerbegehren zur Deckung der Kosten für den Weiterbetrieb der dezentralen Schulen sei unzureichend. Die Initiatoren hatten immer wieder versucht, ihren Kostendeckungsvorschlag mit den zuständigen Stellen in Stadt und Kreis abzustimmen; eine Einigung kam aber nie zustande.

Auch im Falle einer vorherigen Beratung durch die Verwaltung – quasi nach dem jetzt vorliegenden Gesetzesentwurf – ist eine Zulässigkeit des Begehrens im Nachhinein allzu häufig bestritten worden. Dies liegt vor allen Dingen auch in dem formalen Umstand begründet, dass der Bürgermeister zur Beratung verpflichtet, der Rat aber zur Entscheidung über die Zulässigkeit berechtigt ist. Der Rat ist dabei an das Beratungsergebnis der Verwaltung nicht gebunden. Eine Treuepflichtverletzung gegenüber dem Quasi-Organ Bürgerbegehren ist von der Rechtsprechung zwar in Einzelfällen anerkannt worden, muss aber in jedem Fall (nachträglich) gerichtlich erstritten werden; eine Frage die sich konkret derzeit in Brühl für Initiatoren und Kommunalaufsicht aufdrängt. Dies ist unbefriedigend für Initiativen wie auch für die Beteiligten auf Seiten von Rat und Verwaltung.

Der im vorliegenden Gesetzentwurf neu gefasste § 26 Abs. 2 GO NRW wäre insofern eine Verbesserung des status quo, weil er die Initiatoren eines Begehrens von der Formulierung des Kostendeckungsvorschlags entlastet. Lediglich eine schriftliche Mitteilung an die Verwaltung über das Vorhaben eines Bürgerbegehrens soll in Zukunft notwendig sein. Die Verwaltung muss daraufhin ihrerseits eine Schätzung der durch das Bürgerbegehren entstehenden Kosten erstellen. Der Rat kann nach der vorliegenden Begründung des Gesetzesentwurfs im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung weiterhin mit Hinweis auf die finanzielle Situation der Kommune ein Bürgerbegehren für unzulässig erklären. In der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 14, Abs. 5) wird darauf verwiesen, dass „die kostenmäßigen Auswirkungen und der Aspekt der haushaltsrechtlich zulässigen Finanzierung“ weiterhin Gegenstand der Zulässigkeitsprüfung bleiben. Diese Trennung im zeitlichen Ablauf ist nicht unproblematisch, vor allen Dingen bei Gemeinden, die sich im Nothaushalt befinden. Es stellt sich nämlich die Frage, ob die Verwaltung sehenden Auges eine Kostenschätzung erstellen muss, wissend, dass das Bürgerbegehren voraussichtlich nach erfolgreicher Unterschriftensammlung mit Hinweis auf den Nothaushalt vom Rat für unzulässig erklärt werden wird. Relativ unwahrscheinlich ist, dass die Gemeinde erst während eines laufenden Bürgerbegehrens in die missliche Situation des Nothaushalts gerät. Eher werden die finanzielle Situation der Kommune und die Nichtfinanzierbarkeit des Begehrens bereits beim Start bekannt sein.

An dieser Stelle ließe sich der vorliegende Gesetzentwurf durch einen klarstellenden Rückgriff auf das Verwaltungsverfahrenrecht deutlich verbessern. Nach der ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte handelt es sich bei Bürgerbegehren um ein Verwaltungsverfahren, auf das auch das VwVfG NRW Anwendung findet.² Gem. § 38 VwVfG NRW besteht die Möglichkeit, dass eine Behörde schriftlich zusagt, „einen bestimmten Verwaltungsakt später zu erlassen oder zu unterlassen (Zusicherung)“. Im Verfahren über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist der Rat zuständige Behörde. Er hätte die Möglichkeit, auf Antrag der Vertretungsberechtigten bereits vorab alle Zulässigkeitskriterien, *eingeschlossen* auch die neue Kostenschätzung, *ausgenommen* lediglich die Prüfung der später zu sammelnden Unterschriften. Die Beratungserfahrung von Mehr Demokratie NRW zeigt, dass Räte sich über diese Option in der Regel nicht bewusst sind. Zu selten findet sich der Rat in der Rolle der zuständigen Behörde wieder. Er ist auch mit den Regelungen des Verwaltungsverfahrenrechts nicht im Einzelnen vertraut.

Der niedersächsische Gesetzgeber hat dies für seinen Zuständigkeitsbereich erkannt und klarstellend in seine Kommunalverfassung die Regelungen aufgenommen:

„(3)¹ Das Bürgerbegehren muss die begehrte Sachentscheidung genau bezeichnen und so formuliert sein, dass für das Begehren mit Ja und gegen das Begehren mit Nein abgestimmt werden kann.² Das Bürgerbegehren muss eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag enthalten, wie Kosten oder Einnahmeausfälle der Kommune zu decken sind, die mit der Ausführung der Sachentscheidung entstehen würden.³ Im Bürgerbegehren sind bis zu drei Personen zu benennen, die berechtigt sind, die antragstellenden Personen zu vertreten.⁴ Das Bürgerbegehren ist der Kommune in schriftlicher Form anzuzeigen.⁵ Wenn in der Anzeige beantragt wird, zu entscheiden, ob die Voraussetzungen nach den Sätzen 1 bis 3 und Absatz 2 vorliegen, hat der Hauptausschuss diese Entscheidung unverzüglich zu treffen.

(4) – (6) [...]

(7)¹ Der Hauptausschuss entscheidet unverzüglich über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens.² Liegt bereits eine Entscheidung nach Absatz 3 Satz 5 vor, so entscheidet er lediglich darüber, ob die Voraussetzungen der Absätze 4 und 5 vorliegen.“

vgl. § 32 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz

Die dort gewählte Möglichkeit, ausdrücklich eine Zusicherung in der Gemeindeordnung zu verankern, würde auch den neuen nordrhein-westfälischen Weg sinnvoll ergänzen. Spätere

² so bereits Oberverwaltungsgericht NRW, Urteil v. 28.01.2003, Az. 15 A 203/02.

Rechtsstreitigkeiten um die Richtigkeit einer Kostenschätzung und ihre Bindungswirkung dürften so am Ende eines Bürgerbegehrens entfallen und würden stattdessen bereits – wo nötig – zu einem früheren Zeitpunkt abschließend geklärt.

Mehr Demokratie wird im Rahmen seiner Arbeit die aus der Neuregelung erwachsene Praxis weiterhin dokumentieren. Sollten die o.g. Probleme auftreten, ist und bleibt die einfachste Lösung der vollständige Verzicht auf die Anforderung Kostendeckungsvorschlag. Die Erfahrungen aus Bayern, wo von Bürgerbegehren kein Kostendeckungsvorschlag gefordert wird, beweisen die Verzichtbarkeit. Durch Bürgerentscheide sind dort „weder finanzielle Katastrophen noch sonstige Probleme“ entstanden, wie Christian Ude, Münchner Oberbürgermeister und Präsident des Deutschen Städtetages, erst vor einigen Monaten in einer Rede zur Verleihung des Bayerischen Verdienstordens ausführte.

Fragen 11 und 12: Fragen zur Kürzung des Thementauschlusskatalogs

Der sich in § 26 Abs. 5 bislang über zehn Punkte erstreckende Thementauschlusskatalog soll auf fünf Punkte gekürzt werden. Dies würde den Ausschlusskatalog wohltuend von Regelungen befreien, die eine tiefe Skepsis gegenüber der Mitsprache der Bürger erkennen lassen, wie etwa das Verbot von Bürgerbegehren „gegen die guten Sitten“. Juristisch wie politisch hält Mehr Demokratie den bayerischen Thementauschlusskatalog für ausreichend (s. Tabelle auf S.11). Der vorliegende Gesetzentwurf sieht allerdings weiterhin vor, dass Planfeststellungsverfahren oder förmliche Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung vom Bürgerbegehren ausgenommen bleiben und dass auch Bauleitpläne mit Ausnahme der Einleitung eines Bauleitplanverfahrens vom Bürgerbegehren ausgenommen sind. Mehr Demokratie schlägt vor, dass auch Planfeststellungsverfahren, so nicht übergeordnete Gesetze dem entgegenstehen, Thema eines Bürgerbegehrens sein können. Dass daran ein Interesse besteht, zeigt etwa die jahrzehntelange Debatte über den Ausbau des Godorfer Hafens in Köln oder die Auseinandersetzung über den Bau einer neuen Landebahn am Dortmunder Flughafen.

Der Thementauschlusskatalog behindert nicht nur Bürgerinitiativen bei der Durchführung von

Bürgerbegehren, sondern auch Räte, die Willens sind, eine wichtige kommunalpolitische Frage direkt von den Bürgern entscheiden zu lassen. So musste man im Köln im Juli 2011 zum Mittel der unverbindlichen Einwohnerbefragung über den Ausbau des Godorfer Hafens greifen, weil die Gemeindeordnung einen verbindlichen Bürgerentscheid hierüber nicht zulässt. Ähnlich liegt der Fall in Remscheid, wo im Oktober 2011 eine Bürgerbefragung über den Bau eines Outlet-Centers durchgeführt wurde, obwohl ursprünglich die Durchführung eines Ratsbürgerentscheids das angestrebte Ziel war.

Vergleich: Themenausschlüsse für Bürgerbegehren in Bayern und NRW

Bayerische Gemeindeordnung	Gemeindeordnung NRW
Art. 18 a Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	§ 26 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
(3) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über	(5) Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über
- Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen	
- über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung	- die innere Organisation der Gemeindeverwaltung,
- über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten	- die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse sowie der Bediensteten der Gemeinde,
- und über die Haushaltssatzung.	- die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte, - die Jahresrechnung der Gemeinde und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe, - Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind, - die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen, - Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten, - Angelegenheiten, für die der Rat keine gesetzliche Zuständigkeit hat, - Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen oder gegen die guten Sitten verstoßen, - Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten zwei Jahre bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.

13. Welche Vorteile sind aus Ihrer Sicht mit der Einführung des Stichentscheids verbunden?

Den Fall konkurrierender Bürgerbegehren hat es in Nordrhein-Westfalen noch nicht gegeben, wohl aber im Hamburger Stadtteil Altona. Hier konnten sich Bürger sowohl für als auch gegen die Errichtung eines Kaufhauses eintragen. Für den Fall, dass eine Zusammenlegung solcher Bürgerentscheide zeitlich möglich wäre, kennt die GO NRW noch keine rechtliche Regelung. Insofern ist die Einführung eines Stichentscheids eine sinnvolle Neuerung.

Darüber hinaus bietet diese Neuregelung auch dem Rat eine interessante neue Handlungsoption. Angenommen, der Rat rückt angesichts eines erfolgreichen Bürgerbegehrens von seiner ursprünglichen Position ab, so bleibt derzeit nur die Übernahme eines Bürgerbegehrens bzw. ein Kompromiss mit den Initiatoren. In Zukunft könnte der Rat mit Zwei-Drittel-Mehrheit auch einen Ratsbürgerentscheid einleiten und als Alternativvorschlag zum Stichentscheid bringen.

14. Wie beurteilen Sie die unterschiedlichen Hürden für Städte und Gemeinden einerseits und Kreise andererseits bei der Gültigkeit von Bürgerentscheiden (...)?

Bürgerbegehren auf Kreisebene sind deutlich seltener als Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene. Dies mag auch an den hohen Mobilisierungs- und Organisationsanforderungen liegen, denen eine Bürgerinitiative auf Kreisebene gerecht werden muss. Angesichts dessen und vor allen Dingen angesichts fehlender Argumente für höhere Hürden auf Kreisebene sollten diese den Hürden in kreisfreien Städten vergleichbarer Größe angepasst werden.

15. Wie beurteilen Sie die im Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagene Staffelung der Sperrwirkung (...)?

In der Vergangenheit hat es Gemeinden gegeben, die ein laufendes Bürgerbegehren etwa durch den Abschluss von Verträgen ausgebremst haben. Diese unschöne Praxis ist selten, kommt aber vor. Der Vorschlag der Fraktion Die Linke zielt daher in die richtige Richtung. Zu Recht lässt sich allerdings einwenden, dass mit dieser Sperrfrist eine Verzögerung auch für solche Bürgerbegehren eingeräumt

wird, die nicht in der Lage sind und sein werden, jemals die Unterschriftenhürde zu überspringen. Mehr Demokratie schlägt daher alternativ vor, dass erst nach Erreichen der Hälfte der für ein Bürgerbegehren notwendigen Unterschriften eine vierwöchige Sperrfrist in Kraft tritt.

16. Wie beurteilen Sie die Einführung eines „regionalen“ Bürgerbegehrens auf Stadtbezirksebene bzw. auf Gemeindeebene?

Bürgerbegehren auf Stadtbezirksebene sind äußerst selten. Dies vor allem deswegen, weil die Regelungskompetenzen des repräsentativ-demokratischen Äquivalents, der Bezirksvertretung, überaus überschaubar sind; die „attraktiven“ Themen werden auf kommunaler Ebene entschieden.

Da dem Rat einer Gemeinde regelmäßig das Recht zusteht, eine Frage der Bezirksvertretung an sich zu ziehen und somit einen Beratungsgegenstand „hochzuzonen“, erscheint es sinnvoll, diese Möglichkeit auch im Gesetzestext für ein Bürgerbegehren zu verankern. Eine „besondere Betroffenheit“ im Sinne der neuen Vorschrift dürfte in jedem Fall dann gegeben sein, wenn ein Bürgerbegehren das Quorum im jeweiligen Bezirk erreicht. Die Zahl der sich beteiligenden Bürger ist Indiz für die notwendige Betroffenheit, sodass es auch gerechtfertigt erscheint, die Sachfrage der Bürgerschaft der gesamten Gemeinde vorzulegen.

Fragen 17/18: Fragen zum Abstimmungsrecht für Nicht-EU-Bürger

Mehr Demokratie begrüßt jeden Vorschlag, der auf Einführung eines Stimmrechts für Nicht-EU-Bürger, sei es nun bei kommunalen Wahlen oder Abstimmungen, zielt. Es ist nicht stichhaltig zu begründen, warum hier lebende EU-Bürger auf kommunaler Ebene ein Stimmrecht erhalten, Menschen aus Nicht-EU-Staaten trotz teils jahrzehntelanger Aufenthaltsdauer hingegen nicht.

Nach Ansicht von Mehr Demokratie sind die dabei auftretenden verfassungsrechtlichen Probleme lösbar; allerdings nur durch den zuständigen Gesetzgeber, den Deutschen Bundestag. Die Landesregierung sollte den Vorschlag der Fraktion die Linke zum Anlass nehmen, im Bundesrat eine entsprechende Initiative zu ergreifen.

19. Halten Sie es aus Gründen der Erhöhung der Wahlbeteiligung für sinnvoll die Anzahl der Wahllokale auf eine bestimmte Mindestzahl festzusetzen? Wenn ja, welches Minimum sollte das sein?

Mehr Demokratie NRW begrüßt, dass die Zahl der Wahllokale nicht mehr in der Durchführungsverordnung, sondern nach Vorschlag der Fraktion Die Linke gesetzlich geregelt und an der Zahl der Wahllokale bei den Kommunalwahlen orientiert werden soll. In der Vergangenheit gab es immer wieder Kommunen, die nur einen Teil der bei Kommunalwahlen üblichen Wahllokale geöffnet haben. So wurden in Velbert bei einem Bürgerentscheid am 10. Juli 2011 statt der bei Wahlen üblichen 69 nur 25 Wahllokale geöffnet. Teilweise werden Abstimmungen, meist mit dem Kostenargument begründet, auch nur per Briefwahl durchgeführt. Angesichts dessen, dass ein Bürgerbegehren das Zustimmungsquorum im Bürgerentscheid erreichen muss, ist jede Erschwernis, wie eben eine geringere Zahl an Wahllokalen, möglicherweise Auslöser für das Scheitern eines Begehrens. Zudem: Wahlen und Abstimmungen stehen als gleichberechtigte Formen bei der Ausübung der Staatsgewalt in Art. 20 Abs. 2 GG nebeneinander.

Dies gilt im Übrigen auch für eine terminliche Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen. Nur vereinzelt haben dies Gemeinden bislang in ihren Bürgerbegehrenssatzungen als Soll-Vorschrift vorgesehen. Andere Gemeinden haben sich ausdrücklich gegen eine kosten- und personalsparende Zusammenlegung positioniert.

Wichtig erscheint uns in diesem Zusammenhang festzustellen, dass verfassungs- und wahlrechtliche Besonderheiten einer Zusammenlegung von Wahlen und Bürgerentscheiden nicht entgegenstehen. Vielmehr überwiegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung, sodass eine Zusammenlegung regelmäßig geboten wäre. Der hessische Gesetzgeber hat die Frage der Zusammenlegung im Rahmen des Wahlrechts für regelungsbedürftig erachtet und ausdrücklich zugelassen. Dies ergibt sich aus § 55 Abs. 1 i.V.m. § 42 Abs. 3 bis 5 KWG Hessen. Detaillierte Regelungen finden sich sodann in der Kommunalwahlordnung, die u.a. in § 86 Abs. 1 KWO Hessen bestimmt: *"Die Wahl- und Stimmbezirke, Wahl- und Abstimmungsräume und Wahlvorstände müssen dieselben sein."* Diese Regelung ist auch für die Landtags-, Bundestags- und Europawahlen

entsprechend vorgegeben: *"Die zu den Mitgliedern der Wahlvorstände für die Landtagswahl berufenen Personen sind zugleich als Mitglieder der Wahlvorstände für die Direktwahl oder den Bürgerentscheid zu berufen."* (§ 93 Abs. 2 KWO Hessen für die Landtagswahl, § 108 i.V.m. § 92, 93 Abs. 2 KWO Hessen für die Bundestagswahl, § 109 i.V.m. § 92, 93 Abs. 2 KWO Hessen für die Europawahl). Die Synergieeffekte in personeller und räumlicher Hinsicht sind dort zwingendes Recht und können nicht vor Ort durch die Gemeinde abbedungen werden.

Es wäre daher zu erwägen, ob nicht auch diese Klarstellung im Wege der Regelung der Zahl der Wahllokale ergänzt werden könnte.

20. Halten Sie die Einrichtung einer Stelle einer Ombudsperson für Bürgerbegehren auf Landesebene (...) für einen sinnvollen Vorschlag?

Die Anregung, eine Ombudsperson für Bürgerbegehren als unabhängigen Ansprechpartner für Gemeinden, also Verwaltung und Politik, und Bürgerschaft einzurichten, begrüßen wir ausdrücklich. Sie ist bereits im Rahmen der Gesetzesänderung 2007 durch die Stellungnahme LT-Drs. 14/1308 aufgeworfen und erörtert worden.

Nicht nur die Initiatoren von Bürgerbegehren haben mit vielen anspruchsvollen Anforderungen an die Formulierung ihrer Unterschriftenliste zu kämpfen. Auch Bürgermeister, Räte und Verwaltungen sind nicht selten mit dem rechtlichen und politischen Umgang mit Bürgerbegehren überfordert. Während auf der einen Seite Bürger mangels Kenntnissen Fehler bei der Formulierung ihres Bürgerbegehrens machen, kennen sich Verwaltungen meist nicht in den juristischen Details der Einzelfragen aus. Sie sind manchmal unerfahren im Umgang mit Bürgerbegehren, ihnen sind aktuelle Gerichtsurteile zu Bürgerbegehren nicht bekannt und sie geben leider manchmal auch falsche Auskünfte bzgl. der Formulierung einer Unterschriftenliste.

Hinzu kommt, dass Bürgermeister und Räte sich ebenfalls mangels Erfahrung im Umgang mit der direkten Demokratie massiv gegen Bürgerbegehren sperren. Statt mit ihnen souverän umzugehen, fühlen sie sich angegriffen und versuchen manchmal gar, die durch die Gemeindeordnung gegebenen Manipulationsmöglichkeiten bzgl. der Zulässigkeitsfrage für ein Bürgerbegehren für sich

auszunutzen, statt sich der umstrittenen Frage politisch und inhaltlich im demokratischen Wettstreit zu stellen.

Mehr Demokratie NRW begrüßt daher den Vorschlag, die Stelle einer Ombudsperson zu schaffen, die unabhängig Bürgerinitiativen und Bürgerbegehren einerseits, sowie Politik und Verwaltung andererseits über Verfahren von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid berät. Dieser Stelle käme eine größere Unabhängigkeit zu als sie eine - noch so bemühte - Beratung durch die Gemeinde selbst gewährleisten könnte. Ihr könnte es auch gelingen, den vereinzelt konfrontativen Umgang von Bürgerbegehren und Gemeinden dahin gehend zu entschärfen, eine gemeinsame politische Streit- und Sachentscheidungskultur zu fördern. Auch unter Kostengesichtspunkten dürfte die Einrichtung einer zentralen Ombudsstelle sowohl Gemeindehaushalte wie auch Bürgerinitiativen um eine ansonsten kostenintensive Beratung entlasten.

So können auch landesweit die Erfahrungen vorangegangener Bürgerbegehren an andere Initiativen weitergegeben und erfolgreiche Begehren im Sinne einer "best practice" dokumentiert werden. Gerade Gemeinden, die erstmals mit dem Instrument der direkten Demokratie konfrontiert sind, können hierdurch wesentlich gefördert werden.

II. Quorum

Fragen 1 - 3.: Fragen zur Neustaffelung der Abstimmungsquoren

Das derzeit geltende Zustimmungsquorum von 20 Prozent der Stimmberechtigten hat sich in den vergangenen Jahren als zu hohe Hürde erwiesen. Über die Hälfte aller zur Abstimmung kommenden Bürgerbegehren scheiterten im Bürgerentscheid an diesem Quorum. Der ursprüngliche Anspruch, durch dieses Quorum eine hohe Legitimation für die durch einen Bürgerentscheid gefällte Entscheidung herzustellen, wird dabei nicht erfüllt. Das Zustimmungsquorum lädt die Gegner eines Bürgerbegehrens zur Abstimmungsenthaltung ein, was sich auch in den teils absurd hohen Zustimmungsraten von bis zu 98 Prozent für Bürgerbegehren widerspiegelt. Ein direktdemokratisches Instrument, das nur die Unterstützer eines Bürgerbegehrens zum Gang an die Urne motiviert, kann nicht die vitalisierende Wirkung erreichen, die direkte Demokratie als

Ergänzung der repräsentativen Demokratie haben könnte.

Bürgerentscheide und Ratsbürgerentscheide in NRW (Stand 17.07.2011)

Gemeindegröße/ Einwohner	(Rats-) Bürgerentscheide	Zahl der Quorumsopfer	Anteil der Quorumsopfer in %
Über 500.000	8	7	87,5
bis 500.000	16	9	56,3
bis 200.000	21	11	52,4
bis 100.000	34	21	61,8
bis 50.000	32	18	56,3
bis 30.000	25	5	20
bis 20.000	27	11	40,7
bis 10.000	6	1	16,7
Gesamt³	169	83	49,1

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht aus diesem Grund vor, die Quoren für Bürgerentscheide nach Gemeindegröße auf eine Höhe von 10 - 20 Prozent zu staffeln. Dies ist vor allem hinsichtlich der Erfahrungen in Städten schon ab 50.000 Einwohnern sinnvoll, wo bei rund 60 Prozent der bisherigen Bürgerentscheide das Quorum nicht erreicht wurde.

NRW	Gesamt	„unecht gescheitert“ ohne Staffelung	„unecht gescheitert“ mit Staffelung
EWZ bis 50.000	89	16	16
EWZ von 50.000 bis 100.000	21	13	6
EWZ über 100.000	45	22	5
Gesamt	168	51 ⁴	27

Quelle: Forschungsstelle Bürgerbeteiligung, Wuppertal

³ Im Jahr 2000 wurde das Quorum beim Bürgerentscheid von 25 % auf 20 % abgesenkt.

⁴ Das bis 2000 geltende Quorum von 25% wurde hier nicht berücksichtigt, sondern für die Berechnung ein Quorum von 20% angenommen.

Mehr Demokratie begrüßt aus diesen Gründen die geplante Absenkung, sofern sie mittelfristig den Weg zu einem völligen Verzicht auf Abstimmungsquoren beim Bürgerentscheid einläutet. Mehr Demokratie hält Abstimmungsquoren generell für schädlich, weil

- ♣ damit das demokratische Prinzip „Mehrheit entscheidet“ in sein Gegenteil verkehrt wird, wenn ein Bürgerbegehren zwar eine Mehrheit der Abstimmenden erhält, das Quorum aber verfehlt.
- ♣ potenzielle Initiatoren eines Bürgerbegehrens angesichts dieser Hürde entweder schon im Vorfeld entmutigt oder nach einem am Quorum gescheiterten Begehren frustriert werden. Demokratisches Engagement von Bürgern wird damit gebremst statt gefördert.
- ♣ das Zustimmungsquorum die Gegner eines Bürgerbegehrens dazu ermuntert, sich der demokratischen Auseinandersetzung zu entziehen, weil sie mit einem Scheitern des Begehrens am Quorum rechnen können. Zusätzlich wird nicht selten versucht, das Erreichen des Quorums durch hohe Beteiligungshürden (z.B. wenige Abstimmungslokale) zu verhindern. In Velbert wurden bei einem Bürgerentscheid am 10. Juli 2011 statt der bei Wahlen üblichen 69 nur 25 Wahllokale geöffnet.
- ♣ das Zustimmungsquorum das Abstimmungsergebnis zugunsten des Bürgerbegehrens verzerrt, weil dessen Gegner häufig auf ein Scheitern am Quorum setzen und deshalb in geringerer Zahl an der Abstimmung teilnehmen. Die viel beschworenen „aktivistischen Minderheiten“ gewinnen also nicht ohne Quorum, sondern durch das Quorum eine Mehrheit.
- ♣ das Zustimmungsquorum die Abstimmungsbeteiligung im Vergleich mit Bürgerentscheiden ohne Quorum also sogar senkt. Das mit dem Quorum angestrebte Ziel einer hohen Beteiligung wird damit konterkariert. Entsprechende Untersuchungsergebnisse der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie an der Universität Marburg belegen diese Tendenz.

4. Wie bewerten Sie die abgesenkten Quoren vor dem Hintergrund verzögerter kommunaler Entscheidungen?

Mehr Demokratie NRW erwartet nicht, dass durch die Senkung des Zustimmungsquorums die Zahl der Bürgerbegehren signifikant zunimmt. Aus dieser Sicht ist keine zusätzliche Verzögerung

kommunaler Entscheidungen zu erwarten. Mehr noch: der befriedende Effekt, der durch direkte Demokratie erreicht werden kann, durch ein Scheitern am Quorum aber oft verhindert wird, kann durch die Senkung der Quoren eher eintreten. Der Fall, sich als Bürgerbegehrensinitiator als „moralischer Sieger“ zu fühlen und dies öffentlich zu reklamieren, weil man die Mehrheit der Stimmen erhalten hat, aber am Quorum gescheitert ist, wird seltener werden.

5. Welche Auswirkungen haben niedrigere Einleitungsquoren auf die Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen?

Die Einleitungsquoren für ein Bürgerbegehren befinden sich in NRW auf einem richtigen und bewährten Niveau.

III. Bauleitplanung

Fragen 1 - 5: Fragen zu Bürgerbegehren zum Thema Bauleitplanung

Mehr Demokratie begrüßt ausdrücklich, dass nach dem Vorschlag der Landesregierung demnächst auch Bürgerbegehren zur Einleitung eines Bauleitplanverfahrens möglich werden sollen. Natürlich ist im Rahmen eines Planungsverfahrens die Beteiligung der Bürger vorgesehen. Nicht vergessen werden darf aber der qualitative Unterschied zwischen Bürgerbeteiligung am Planungsverfahren und Bürgerentscheiden über solche Verfahren. Während es bei der Bürgerbeteiligung um die Frage des „Wie“ einer Planung geht und eine „Null-Lösung“ nicht mehr zur Debatte steht, geht es bei Bürgerentscheiden um die viel wichtigere Frage, ob ein Projekt von den Bürgern überhaupt gewünscht wird, bevor man in dessen Planung einsteigt.

Nach Überzeugung von Mehr Demokratie, die sich auf vielen praktische Beispiele in den deutschen Kommunen gründet, wird diese aber umso ernsthafter betrieben, wenn bei einem Nichtgelingen der Bürgerbeteiligung ein Bürgerbegehren droht. Sofern vom Baugesetz nicht ausgeschlossen, sollte nach Ansicht von Mehr Demokratie auch zu einem späteren Zeitpunkt ein Bürgerbegehren möglich

sein. Anders gesagt: so lange andere Organe der kommunalen Selbstverwaltung noch die Möglichkeit haben, ein Projekt abzubrechen, so lange sollte diese Option auch den Bürgerinnen und Bürgern im formalen Verfahren des Bürgerbegehrens zugänglich sein.

Im Zusammenspiel mit der kurzen Einreichungsfrist für kassatorische Bürgerbegehren nach § 26 Abs.3 GO NRW ergibt sich bei Bauleitplanungsfragen ein weiteres Problem. Die Frist würde nicht erst mit dem tatsächlichen Einleitungsbeschluss für ein Bauleitplan-Verfahren beginnen, sondern - so die bisherige Rechtsprechung - schon nach einer so genannten Grundsatzentscheidung für die Bebauung. Das heißt: Bekundet der Rat seinen Willen, ein Gelände für die Bebauung freizugeben und leitet erst drei Monate später das Bauleitplanverfahren ein, so kann gegen diese Entscheidung kein zulässiges Bürgerbegehren mehr eingereicht werden, weil die Frist für ein Bürgerbegehren gegen die Grundsatzentscheidung bereits abgelaufen ist. Diese überflüssige Anforderung stellt ein Problem dar, wenn - was nicht selten ist - Räte von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene Grundsatzbeschlüsse z.B. zu Bauprojekten treffen, denen erst Jahre später Umsetzungsbeschlüsse folgen. Es sind meist erst diese Umsetzungsbeschlüsse, die die Bürger auf eine Planung aufmerksam werden und bei Ablehnung mit einem Bürgerbegehren aktiv werden lassen. Dann ist es für ein Bürgerbegehren laut geltender Rechtsprechung schon zu spät, weil bereits der Jahre vorher gefasste Grundsatzbeschluss als fristauslösend angesehen wird. So hatte der Rat der Stadt Leichlingen 2006 ein Bürgerbegehren gegen die Bebauung einer Wiese wegen Verfristung für unzulässig erklärt, weil es sich auf einen Grundsatzbeschluss zur Bebauung beziehe, der bereits 2004 gefasst worden war. Aufgrund der Einreichungsfrist fast überhaupt nicht durch Bürgerbegehren veränderbar, sind kommunale Satzungen. Deren Verabschiedung liegt meist bereits Jahrzehnte zurück, so dass jedes Bemühen um ein Bürgerbegehren hier aussichtslos ist. Dies auch noch aus dem Grund, dass die Einreichungsfrist für Bürgerbegehren zu Satzungsänderungen gegenüber der normalen Frist für kassatorische Bürgerbegehren noch einmal auf sechs Wochen halbiert worden ist; ein Zeitraum, in dem das Organisieren und Durchführen eines Bürgerbegehrens de facto unmöglich ist.

Weiterhin ist zu unterstreichen, dass das Vorliegen eines ordnungsgemäßen Planaufstellungsbeschlusses nach Bundesrecht keine Wirksamkeitsvoraussetzung für den späteren Bebauungsplan ist (BVerwG, Beschluss vom 15. April 1988 - 4 N 4.87 - BVerwGE 79, 200 bis 204f.). Es ist zwar richtig, dass im Regelfall ein Aufstellungsbeschluss vorliegt, doch jede Abweichung von dieser

Regelung kann zu einem erheblichen Konflikt in einer Gemeinde führen, wenn dadurch ein Bürgerbegehren nicht mehr möglich ist. Es ist auch zu befürchten, dass die Gemeinden bei umstrittenen Projekten häufiger auf einen Aufstellungsbeschluss verzichten werden, um Bürgerbegehren auszuschließen.

3. Anregungen für weitere Reformen

Die Landesregierung hat in ihrem Gesetzentwurf einige Problemstellungen bei kommunalen Bürgerbegehren bisher nicht berücksichtigt. Dazu zählen die nur kurze Eintragsfrist für kassatorische Begehren und das Fehlen der Einbringung von Alternativvorschlägen der Räte zu Bürgerbegehren im Bürgerentscheid.

1. Eintragsfrist

Derzeit haben Bürgerbegehren, die einen Ratsbeschluss aufheben wollen, laut § 26 Abs. 3 GO NRW nach dem Ratsbeschluss nur drei Monate Zeit, die notwendigen Unterschriften für ihr Begehren zu sammeln. Diese knappe Frist ist derzeit besonders aufgrund des hohen Aufwands zur Vermeidung von Unzulässigkeitsgründen in der Formulierung insbesondere mit Blick auf den Kostendeckungsvorschlag problematisch. Mehr Demokratie sind Fälle z.B. in Hürth bekannt, wo Initiatoren von Bürgerbegehren, die ihre Initiative schon vor einem Ratsbeschluss angegangen sind, wochen- oder monatelang mit der jeweiligen Verwaltung über einen korrekten Kostendeckungsvorschlag verhandeln mussten.

Es ist nicht zu begründen, warum Bürger Ratsbeschlüsse nicht genauso lange aufheben können dürfen wie ihre gewählten Vertreter im Rat, nämlich so lange, wie ein Beschluss mangels Umsetzung oder Vertragsbindung noch rückholbar ist. Dies führt entgegen mancher Befürchtungen nicht zur Verschleppung von Entscheidungen, denn die Initiatoren von Bürgerbegehren beeilen sich auch ohne Antriebe durch eine knappe Frist, die notwendige Unterschriftenzahl und damit ihr Ziel zu erreichen. Generell gilt, dass eine längere Zeit zur Unterschriftensammlung der politischen Kultur dienlich ist, weil den Bürgern mehr Raum für inhaltliche Auseinandersetzungen und

Abwägungsprozesse und damit für ihre Entscheidung zur Unterschrift gegeben ist. Bayern verzichtet deshalb auf jegliche Fristvorgabe für Bürgerbegehren.

2. Alternativvorlage

Ein Hauptargument gegen die direkte Demokratie ist die angebliche Verkürzung komplizierter Entscheidungen auf eine Ja-Nein-Frage. Sind Bürgerentscheid-Verfahren so gestaltet, liegt das aber an ihrer fehlenden Ausgereiftheit. In der Schweiz ist es z.B. üblich, dass das Parlament einer Volksinitiative einen so genannten Gegenvorschlag gegenüber stellt. Dieser ist meist ein Kompromissvorschlag zwischen dem vom Parlament angestrebten Ziel und der Forderung einer Volksinitiative. Volksinitiative und Gegenvorschlag werden den Bürgern gemeinsam zur Abstimmung vorgelegt, so dass diese die Auswahl zwischen verschiedenen Varianten einer politischen Entscheidung haben. Oft obsiegt dabei der Gegenvorschlag.

In NRW gibt es mit dem Ratsbürgerentscheid nach § 26, Abs. 1 GO NRW bereits die Möglichkeit, von Seiten der Räte und Kreistage Abstimmungen über politische Fragen anzusetzen, doch ist dieses Instrument zur Formulierung eines Gegenvorschlags eher nicht tauglich, weil es bisher ein von einem per Bürgerbegehren initiierten Bürgerentscheid getrennt laufendes Verfahren ist. Außerdem ist derzeit noch die hohe Hürde der Zweidrittel-Mehrheit des Rates zur Einleitung eines Ratsbürgerentscheids zu nehmen. Ein Alternativvorschlag zu einem Bürgerbegehren sollte vom Rat deshalb schon mit absoluter Mehrheit beschlossen werden können, um diesen nicht handlungsunfähig zu machen, wenn die Opposition etwa das Bürgerbegehren unterstützt und eine Konkurrenzvorlage von Seiten des Rates verhindern will, die die Erfolgchancen des Bürgerbegehrens schmälert.

3. Rechtsklarheit für das richtige Rechtsmittel

Eine neue sprachliche Unsicherheit ist durch den Vorschlag zur Gesetzesänderung eingebracht worden. Verwies bislang § 26 Abs. 6 S. 2 GO NRW auf den „Widerspruch“ als Rechtsbehelf, war

dies falsch, da das Widerspruchsverfahren durch das AG VwGO NRW und das spätere JustG NRW nahezu zeitgleich zur letzten Änderung des § 26 GO NRW auch für den Bereich der Bürgerbeteiligung abgeschafft worden war. Eine Korrektur ist daher zur Rechtsklarheit der Norm dringend geboten. Diese Klarheit besteht nach Auffassung von Mehr Demokratie NRW aber nicht darin, nunmehr auf einen abstrakten „Rechtsbehelf“ zu verweisen, da dem rechtsunerfahrenen Bürger wie auch der Verwaltung und Politik häufig das Wissen fehlt, wonach sich der „Rechtsbehelf“ nun bestimmt. Wünschenswert wäre daher entweder die Ergänzung, dass der Rechtsbehelf nach dem JustG NRW bestimmt wird. Noch deutlicher wäre aber direkt der Hinweis auf die „Klage“ als zulässigen Rechtsbehelf.

Auch wenn es sich bei der Formulierung des „Rechtsbehelfs“ als abstrakten Verweis um eine systematische Grundentscheidung der Koalitionsfraktionen handeln mag, so darf an dieser Stelle nicht außer Acht gelassen werden, dass der Bürger höchstpersönlich Adressat des § 26 GO NRW ist. Insofern unterscheidet sich die Anforderung an Klarheit und Wahrheit der Norm von der Anforderung an eine Vorschrift, die in erster Linie Verwaltungshandeln vorzeichnet.

§ 26 Abs. 6 S. 2 GO NRW sollte daher das Rechtsmittel klar definieren.

4. Ein gutes Wort

Angesichts der Schwierigkeiten, die die Bürgerbegehrensberatung in der Praxis immer wieder aufzeigt und die ständige weiter entwickelten Hürden, die auch die Rechtsprechung der Norm des § 26 GO NRW entnommen hat,⁵ ist im Rahmen der nun anstehenden Gesetzesänderung auch ein „gutes Wort“ des Gesetzgebers wünschenswert. Nur selten gelingt es nämlich, die Rechtsanwendung so pointiert und positiv auf den Punkt zu bringen, wie dies bereits 2007 das Verwaltungsgericht Meiningen bei der Anwendung der Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung getan hat. Dort heißt es in einem Urteil: „Die Kammer geht im Folgenden grundsätzlich davon aus,

⁵ erinnert sei hier nur exemplarisch an den Begriff der notwendigen Kongruenz zwischen Fragestellung, Begründung und Kostendeckungsvorschlag, der aus Bürgersicht dem Wortlaut der Norm nicht unmittelbar entspringt und der auch in den meisten Gemeinden bei der vorherigen Beratung zunächst unbekannt ist.

dass die Vorschriften über das Bürgerbegehren ‚bürgerbegehrensfreundlich‘ auszulegen sind.“⁶ Hiervon möchten wir auch zukünftig und verstärkt für Nordrhein-Westfalen ausgehen können. Es wäre gut, wenn der Gesetzgeber selbst diese Grundhaltung Gemeinden und Rechtsprechung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens an die Hand geben würde.

Alexander Slonka
Geschäftsführer

Robert Hotstegs
Rechtsanwalt

Thorsten Sterk
Bürgerbegehrensberater

⁶ Verwaltungsgericht Meiningen, Urteil v. 07.12.2007, Az. 2 K 572/07 Me.