

Landkreistag NRW, Kavalleriestraße 8, 40213 Düsseldorf

Herrn Ministerialdirigenten
Johannes Winkel
Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Haroldstr. 5
40213 Düsseldorf

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Ansprechpartner/in:
Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.300
Telefax: 0211.300491.5300
E-Mail: Kuhn@lkt-nrw.de

Datum: 14.04.2011
Aktenz.: 10.20.00 Ku/Schm

vorab per E-Mail

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Bürgerbeteiligung

hier: Anhörung der Verbände

Sehr geehrter Herr Winkel,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorgenannten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Angesichts der zuletzt vor allem durch das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ angestoßenen politischen Debatte und eines immer stärker artikulierten Wunsches nach neuen Wegen der Bürgerbeteiligung ist es nachvollziehbar, dass auch in NRW die einschlägigen kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben auf den Prüfstand gestellt werden, um sie in Abhängigkeit davon erforderlichenfalls weiterzuentwickeln. Insofern bedarf es einer Gesamtbetrachtung, die neben den für eine mögliche Ausweitung der Bürgerbeteiligung angeführten Argumenten auch die verfassungsrechtliche Grundentscheidung zugunsten der repräsentativen Demokratie angemessen berücksichtigt. Dass mögliche Ausweitungen der Bürgerbeteiligung mit der Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen einhergehen und in letzter Konsequenz zu einer Schwächung des kommunalpolitischen Engagements und des kommunalpolitischen Ehrenamts führen können, wird jedoch mit dem vorliegenden Gesetzwurf nach unserer Wahrnehmung ausgeblendet. Nimmt man die zumeist bescheidene Beteiligung an Bürgerbegehren oder auch die Gefahr einer stark verkürzenden, teilweise populistischen Auseinandersetzung hinzu, so kann – in bewusster Zuspitzung – gefragt werden, ob hier wirklich eine nachhaltige Stärkung der Demokratie erreicht werden kann oder nicht vielmehr nur besonders artikulationsfähigen Gruppierungen zu Gestaltungsmehrheiten verholfen wird. Für uns ist nicht ersichtlich, dass dem Referentenentwurf eine diese Aspekte berücksichtigende Gesamtbetrachtung zugrunde liegt.

II. Einzelne Regelungen des Gesetzentwurfs

Zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs sind aus unserer Sicht folgende Anmerkungen angezeigt:

1. Kostendeckungsvorschlag/Anzeige- und Kostenschätzungsverfahren

Im Grundsatz unterstützen wir die mit der vorgeschlagenen Neuregelung in §§ 23 Abs. 2 KrO NRW, 26 Abs. 2 GO NRW verfolgte Absicht, die in der Praxis ausgesprochen konfliktträchtigen Vorgaben zum Kostendeckungsvorschlag weiterzuentwickeln.

Daran gemessen erscheint es zunächst durchaus sachgerecht, dass künftig im Vorfeld der Einreichung eines Bürgerbegehrens auf der Basis einer entsprechenden Anzeige eine Kostenschätzung durch die Verwaltung erfolgen soll, wobei seitens des Gesetzgebers in geeigneter Weise klargestellt werden sollte, dass die Kostenschätzung auf dem jeweiligen Unterschriftenblatt in jedem Fall erkenn- bzw. sichtbar ist, um sicherzustellen, dass die Kostenschätzung den Bürgern bei der möglichen Abgabe der Unterschrift auch bekannt ist.

Selbst wenn dies gewährleistet ist, wäre damit aber noch nicht gewährleistet, dass die verwaltungsseitig erstellte und dem Kostendeckungsvorschlag zugrunde zu legende Kostenschätzung von den Initiatoren eines Bürgerbegehrens auch geteilt wird. Insofern droht, dass eine konfliktträchtige Fragestellung nicht gelöst, sondern lediglich in das Vorfeld eines Bürgerbegehrens verlagert wird.

In diesem Zusammenhang erscheint weiterhin zweifelhaft, ob es wirklich der Konfliktvermeidung bzw. -minimierung dient, wenn der Kostendeckungsvorschlag dem Bürgerbegehren künftig nur noch zu Informationszwecken beigelegt wird. Denn auch bei einem rein informativen Kostendeckungsvorschlag wird, wie in der Gesetzesbegründung zutreffend ausgeführt, die haushaltsrechtliche Zulässigkeit des in Frage stehenden Begehrens durch den Kreistag/Rat zu prüfen sein. Da sich der überwiegende Teil der Gemeinden in der Haushalts-sicherung oder gar der vorläufigen Haushaltsführung mit drohender oder bereits eingetretener Überschuldung befindet, greifen in vielen Fällen gesetzliche Beschränkungen gemäß §§ 75, 76 und 82 GO NRW, die den betreffenden Kommunen keinen Spielraum für die Umsetzung kostenverursachender Maßnahmen lassen, was indes bei den Unterstützern eines Bürgerbegehrens kaum auf Verständnis stoßen dürfte.

2. Bereinigung und Straffung des Themenausschlusskatalogs

a) Soweit der Themenausschlusskatalog in §§ 23 Abs. 5 KrO NRW, 26 Abs. 5 GO NRW um deklaratorische Regelungen bereinigt und gestrafft werden soll, ist das nicht zu beanstanden und kann unsererseits mitgetragen werden.

- b) Erheblichen Bedenken begegnet jedoch, dass künftig die Möglichkeit eröffnet werden soll, im Rahmen der Bauleitplanung ein Bürgerbegehren durchzuführen. So sieht bekanntlich das geltende, bundesrechtlich determinierte Bauplanungsrecht eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Dass es darüber hinaus landesgesetzlich einer weitergehenden Beteiligungsmöglichkeit bedarf, ist für uns nicht ersichtlich und der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs auch nicht zu entnehmen.

Hinzu kommt, dass bauplanungsrechtliche Entscheidungen aufgrund ihrer Komplexität und der gebotenen Abwägung verschiedener Interessen und Belange regelmäßig nicht in einem einfachen Abstimmungschema mit „Ja“ oder „Nein“ zu treffen sind. Umso mehr gilt das, als sich Bauleitplanung nicht mehr allein auf örtlicher Ebene abspielt. Sie ist oftmals im Zusammenhang mit der (überörtlichen) Landes- und Regionalplanung wie auch der interkommunalen Entwicklungs- und Verkehrsplanung zu sehen. Weil Bürgerbegehren bezüglich der Abwägung jener Belange keine Vorgaben oder Vorfestlegungen treffen dürfen, ist jeweils eine Prüfung erforderlich, inwieweit solche Vorgaben bzw. Vorfestlegungen durch ein Bürgerbegehren getroffen werden und deshalb das betreffende Begehren als unzulässig abzulehnen ist. Diese Prüfung birgt erhebliches Diskussions- und Konfliktpotenzial, zumal es an einer klaren Abgrenzung fehlt, wann ein Bürgerbegehren mit Rücksicht auf die einschlägigen bundesrechtlichen Regelungen noch zulässig wäre.

Im Ergebnis sprechen diese Erwägungen dafür, die Bauleitplanung im Themenausschlusskatalog zu belassen.

- c) Soweit der Gesetzentwurf vorsieht, das bislang in §§ 23 Abs. 5 Nr. 6 KrO NRW, 26 Abs. 5 Nr. 7 GO NRW geregelte Thema „Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten“ wegen mangelnder praktischer Relevanz (so die Begründung) zu streichen, geben wir zu bedenken, dass Bürgerbegehren mit einer solchen Zielrichtung künftig gleichwohl initiiert werden können. Da Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten eines erhöhten Maßes an distanzierter und objektiver Beurteilung bedürfen, die bei einem Bürgerbegehren oftmals geringer ausgeprägt ist, sollte erwogen werden, den Themenausschlusskatalog insofern nicht zu verändern, damit Kommunen für solche Fälle über eine rechtliche Handhabe verfügen.

3. Klageerhebung

Soweit die mit dem Zweiten Bürokratieabbaugesetz vorgenommene Abschaffung des vorgeschalteten Widerspruchsverfahrens in §§ 23 Abs. 6 KrO NRW, 26 Abs. 6 GO NRW nachvollzogen werden soll, geben wir zu bedenken, dass diese Abschaffung bis zum 31.12.2012 befristet ist (§ 110 JustG NRW). Sofern sie nach Abschluss des derzeit unter kommunaler Beteiligung laufenden Evaluationsverfahrens nicht entfristet wird, könnte die vermeintlich redaktionelle Anpassung des Kommunalverfassungsrechts dazu führen, dass gegen die ein Bürgerbegehren abweisende Entscheidung der Kommunalvertretung direkt zu klagen ist

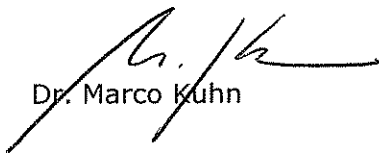
bzw. geklagt werden kann, obwohl auf der Basis einer entsprechenden gesetzgeberischen Wertung das Widerspruchsverfahren nach dem 31.12.2012 im Übrigen wieder eingeführt wird. Da ein Widerspruchsverfahren nach derzeit geltendem Recht gegen Verwaltungsakte und damit auch die Abweisungsentscheidung der Kommunalvertretung nicht eröffnet ist, bedarf es unseres Erachtens gegenwärtig keiner gesetzlichen Anpassung in §§ 23 Abs. 6 KrO NRW, 26 Abs. 6 GO NRW.

4. Staffelung und teilweise Absenkung der Quoren

Wie eingangs bereits dargelegt, steht eine mögliche Ausweitung der Bürgerbeteiligung im Spannungsfeld zur Grundentscheidung des geltenden Verfassungsrechts für die repräsentative Demokratie. Auch auf kommunaler Ebene werden hiernach die wesentlichen Entscheidungen von den mit Mehrheit gewählten Hauptverwaltungsbeamten sowie Rats- und Kreistagsmitgliedern getroffen, wobei für die Beschlussfassung jener Kollegialorgane das Mehrheitsprinzip gilt. Dies schließt die Ausweitung plebiszitärer Elemente nicht aus, solange es sich dabei um Ausnahmen handelt und das Mehrheitsprinzip nicht übermäßig aufgeweicht wird. Unter diesem Gesichtspunkt begegnet aber die vorgeschlagene Staffelung und Absenkung der Quoren in §§ 23 Abs. 7 KrO NRW, 26 Abs. 7 GO NRW Bedenken.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Marco Kuhn