

# Mehr Bürgerbeteiligung bei Gesetzgebungsverfahren in Rheinland-Pfalz

## Themenpapier

### "Mehr Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz"

erstellt von Rechtsanwalt Möller-Meinecke, Frankfurt,  
für den Bürgerverein Dom-Umfeld e.V., Worms

Analyse des Ist-Zustandes und Verbesserungsforderungen.

## "Mehr Demokratie wagen"

### A. Analyse

für das Ziel:

Rheinland-Pfalz vom Schlusslicht an die Spitze bei Bürgerbegehren

#### 1. Die Bilanz von „Mehr Demokratie“

- Deutschlandweit 6.447 Verfahren auf Kommunalebene von 1956 (Einführung im ersten Bundesland) bis Ende 2013.
- Davon 5.354 von unten (durch Bürgerinnen und Bürger per Unterschriftensammlung) angestoßene Bürgerbegehren und 1.054 von oben (durch den Gemeinderat) initiierte Ratsreferenden. 39 Verfahren konnten nicht klar zugeordnet werden.
- In etwa der Hälfte der Fälle (3.177) kam es zum Bürgerentscheid.
- Bayern bleibt Spitzenreiter: 40 Prozent aller 6.447 Verfahren (2.495) fanden in Bayern statt.
- Die meisten Verfahren (über die Hälfte) fanden zwischen 2003 und 2013 statt. Allein 2013 wurden 365 Verfahren eingeleitet.
- 28 Prozent aller von unten initiierten Bürgerbegehren (1.497 von 5.354) wurden für unzulässig erklärt, in fünf Ländern (Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland) lag der Anteil von unzulässigen Bürgerbegehren bei mehr als 40 Prozent. Den niedrigsten Anteil unzulässiger Bürgerbegehren hat Bayern mit 16 Prozent.
- 37,7 Prozent aller abgeschlossenen und ermittelbaren Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Initiatoren (bei Ratsreferenden im Sinne des Gemeinderats, bei Bürgerbegehren im Sinne der Initiative). Dafür musste nicht zwingend ein Bürgerent-

scheid stattfinden. In 715 Fällen etwa wurde ein entsprechender Beschluss des Gemeinderats ohne Bürgerentscheid erreicht.

- Betrachtet man nur die Abstimmungen, waren die Hälfte von den durch Bürgerbegehren ausgelösten Bürgerentscheiden erfolgreich im Sinne der Initiatoren. Von oben angestoßene Ratsreferenden hatten eine noch höhere Erfolgsquote (59 Prozent).
- 12,4 Prozent aller Bürgerentscheide scheiterten am Quorum:  
Obwohl die Vorlage die Mehrheit der Stimmen erhielt, war der Entscheid ungültig, da das Abstimmungsquorum nicht erreicht wurde.
- Berücksichtigt man Gemeindezahl und Praxisjahre, gibt es am häufigsten direktdemokratische Verfahren in den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen sowie in den Flächenländern NRW und Bayern.
- An Bürgerentscheiden, die durch Bürgerbegehren ausgelöst wurden, beteiligten sich durchschnittlich 47,3 Prozent der Abstimmungsberechtigten. An vom Gemeinderat initiierten Abstimmungen (Referenden) nahmen durchschnittlich 57,3 Prozent teil.

## **2. Themenschwerpunkte**

- Themenschwerpunkte: Wirtschaftsprojekte (18 Prozent), Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (17 Prozent); Verkehrsprojekte (16 Prozent); öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (15 Prozent).

## **3. Erfolge und Misserfolge**

- Vier von zehn eingeleiteten Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Initiatoren.
- In knapp 26 Prozent aller Fälle fiel der Bürgerentscheid zu Gunsten der Vorlage des Bürgerbegehrens bzw. des Ratsreferendums aus.
- In 12 Prozent der Fälle wurde ein Kompromiss erzielt oder das Begehren durch einen Gemeinderatsbeschluss erledigt.
- 23 Prozent der von unten initiierten Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt. Die häufigsten Gründe für die Unzulässigkeit waren zu wenig Unterschriften, zu kurze Fristen, Themenausschlüsse, fehlende oder mangelhafte Kostendeckungsvorschläge sowie Formfehler.
- Betrachtet man die 3.177 Verfahren, die zum Bürgerentscheid kamen, scheiterten 12,4 Prozent (395) an der Abstimmungshürde, d.h. sie erhielten zwar die Mehrheit der Stimmen, konnten das geforderte Quorum aber nicht überspringen.

- Von oben initiierte Ratsreferenden scheiterten seltener am Zustimmungsquorum (in 6,3 Prozent der Fälle) als Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren (in 15,1 Prozent der Fälle). Zum einen ist es bei bürgerinitiierten Verfahren wahrscheinlicher, dass Verwaltung oder Ratsmehrheit sie behindern (z.B. durch ungünstig gelegte Abstimmungstermine). Zum anderen zeigt sich in Ländern mit intensiver direktdemokratischer Praxis (Schweiz und USA), dass Vorlagen des Parlamentes oder der Ratsmehrheit erfolgreicher sind als Vorlagen der Bürger/innen.

#### **4. Spitzenreiter**

- 2.495 Verfahren in Bayern, davon 2.075 von Bürgerinnen und Bürgern initiiert; 1.517 Bürgerentscheide.
- 761 Verfahren in Baden-Württemberg, davon 552 von Bürgerinnen und Bürgern initiiert; 332 Bürgerentscheide.
- 678 Verfahren in NRW, davon 667 von Bürgerinnen und Bürgern initiiert; 194 Bürgerentscheide.
- Gemeinden mit den meisten Bürgerbegehren: München (29 Bürgerbegehren, 10 Bürgerentscheide), Augsburg (26 Bürgerbegehren, 5 Bürgerentscheide), Regensburg (20 Bürgerbegehren, 11 Bürgerentscheide).
- Betrachtet man die Anzahl pro Jahr, liegt Bayern mit durchschnittlich 131 Verfahren pro Jahr klar vorne, gefolgt von NRW mit 34 Verfahren pro Jahr. Grund für die Spitzenstellung Bayerns ist die besonders anwendungsfreundliche Regelung.

#### **5. Schlusslicht Rheinland-Pfalz**

Berücksichtigt man die Gemeindezahl, findet in NRW in einer Gemeinde durchschnittlich alle 13 Jahre ein Bürgerbegehren oder Ratsreferendum statt; in Bayern kommt es pro Gemeinde durchschnittlich alle 16 Jahre zu einem Verfahren. Am häufigsten kommt es in den Bezirken Hamburgs (jedes Jahr) und Berlins (alle drei Jahre) zu einem Verfahren. Berücksichtigt man die Gemeindezahl, liegt Rheinland-Pfalz ganz hinten: Eine Gemeinde erlebt dort nur alle 278 Jahre ein Bürgerbegehren oder ein Ratsreferendum. In Mecklenburg-Vorpommern kommt es durchschnittlich alle 161 Jahre, in Thüringen alle 135 Jahre zu einem Verfahren.

## **B. Reformvorschläge**

Daraus leitet sich ein dringender Reformbedarf für die Gemeindeordnung in Rheinland-Pfalz ab, insbesondere was Themenausschlüsse und hohe Quoren angeht. Die Rheinland-Pfälzer sollen sich künftig leichter in Entscheidungen einmischen, die ihre Städte und Dörfer betreffen. Dazu fordert der Bürgerverein Dom-Umfeld e.V. aus Worms die Regierungsfractionen von SPD und Grünen auf, einen von ihm ausgearbeiteten Gesetzentwurf zu verabschieden. Formale Hürden für Bürgerbegehren sollen gesenkt werden, zum Beispiel bei der Zahl der notwendigen Unterschriften oder bei den Zustimmungsquoten. Häufig geht es bei Bürgerbegehren um umstrittene Bauvorhaben, zum Beispiel Windkraftanlagen.

### **1. Themenausschlüsse streichen**

In Rheinland-Pfalz dürfen die Bürger noch lange nicht über alle kommunalpolitisch wichtigen Themen abstimmen. So sind Bürger- und Ratsbegehren zu Großprojekten wie etwa Kraftwerken oder Biogas- Anlagen ebenso untersagt wie solche zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete, zum Bau von Hochhäusern oder zum Bau von Windkraftanlagen. Der Bürgerverein will, dass die Bürger mit Ausnahme des städtischen Gesamthaushalts über alle Fragen entscheiden können, in denen auch ihre gewählten Vertreter in den Räten das Entscheidungsrecht haben.

### **2. Kostendeckungsvorschlag abschaffen**

Weil man glaubt, dass die Bürger das Geld sonst aus dem Fenster werfen, ist es vorgeschrieben, für ein Bürgerbegehren einen Kostendeckungsvorschlag zu formulieren, falls das Begehren Einsparungen verhindern will oder höhere Kosten zur Folge hätte. Das Problem dabei ist: Meist gibt es unterschiedliche Meinungen über die Folgekosten eines Bürgerbegehrens und darüber, welche Kosten im Kostendeckungsvorschlag zu berücksichtigen sind. Oftmals können selbst Politik und Verwaltung keine genauen Zahlen nennen und damit Bürgerbegehren auch nicht bei der Formulierung eines Kostendeckungsvorschlags helfen. Die Kostenfrage gehört in die öffentliche Debatte, sollte aber nicht Bürgerbegehren zu Fall bringen können. Wir fordern deshalb, dass von Bürgerbegehren kein Kostendeckungsvorschlag mehr verlangt wird.

### **3. Einreichungsfrist streichen**

Nach einem Ratsbeschluss haben die Bürger vier Monate Zeit, gegen diesen mit einem Begehren vorzugehen. Die Initiatoren eines Bürgerbegehrens sollten aber so lange Unterschriften sammeln können, wie in der Sache noch keine unveränderlichen Fakten geschaffen worden sind. Schließlich können auch Räte noch nicht umgesetzte Beschlüsse jederzeit wieder aufheben.

### **4. Angemessene Unterschriftenhürden**

Damit es zu einem Bürgerentscheid kommt, muss ein Bürgerbegehren derzeit von einem bestimmten Anteil aller stimmberechtigten Bürger unterzeichnet worden sein. Die Unterschriftenhürde von 10 % ist für größere Städte so hoch, dass Bürgerentscheide Seltenheitswert haben. Der Bürgerverein schlägt vor, dass ein Bürgerbegehren von sieben Prozent der stimmberechtigten Bürger einer Gemeinde, höchstens aber von 10.000 Bürgern (derzeit 24.000) unterzeichnet werden muss.

### **5. Aufschiebende Wirkung**

Damit Bürgerbegehren nicht vor ihrer Behandlung im Rat durch das Schaffen unwiderrufflicher Fakten unterlaufen werden, bedarf es eines besonderen Schutzes. Nach Abgabe der Hälfte der erforderlichen Unterschriften bei der Kommune soll deshalb für einen Zeitraum von einem Monat eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Organe nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung begonnen werden, es sei denn, zum Zeitpunkt der Abgabe gibt es rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde. Diese Rechtswirkung soll auch vom Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids bzw. bis zur rechtskräftigen Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens gelten.

### **6. Gleichberechtigte Information zum Bürgerentscheid**

Um eine kompetente Entscheidung treffen zu können, müssen die Bürger gut informiert sein. Mit der Abstimmungsbenachrichtigung sollen die Stimmberechtigten

eine Information erhalten, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der Vertreter des Bürgerbegehrens in gleichem Umfang dargelegt werden.

## **7. Abstimmungshürde abschaffen**

In Rheinland-Pfalz reicht bei einem Bürgerentscheid nicht die Mehrheit der Abstimmenden für dessen Gültigkeit. Die Abstimmungsmehrheit muss gleichzeitig 20 % aller Stimmberechtigten (Quorum) ausmachen. Dies ist ein Verstoß gegen das bewährte demokratische Prinzip „Mehrheit entscheidet“. Wer an einem Bürgerentscheid nicht teilnimmt, sollte auch keinen Einfluss auf dessen Ausgang haben. Wir wollen deshalb, dass Abstimmungsquoren abgeschafft werden. Auch im Stadtrat gilt die einfache Mehrheit ohne Quorum, dass diese Mehrheit von 20 % aller stimmberechtigten Bürger gewählt sein muß.

## **8. Zusammenfassung**

"Wir wollen die Bürger einladen, sich noch mehr zu engagieren", sagte Matthias Möller-Meinecke, der Rechtsanwalt des Bürgervereins. Nur 160 Bürgerbegehren gab es in Rheinland-Pfalz von 1994 (Einführung in Gemeindeordnung) bis 2011; nur ein Drittel (56) schafften es bis zum Bürgerentscheid. Ein Teil scheiterte an formalen Hürden, die daher gesenkt werden sollten. Um ein Bürgerbegehren zu starten, müssen bisher zehn Prozent der Einwohner unterschreiben. In einer Großstadt wie Mainz nur schwer zu schaffen. Daher soll das Quorum gestaffelt werden, je nach Größe: Bei Orten bis 8000 Einwohnern bleibt es bei zehn Prozent, bei 45.000 bis 150.000 sind es noch fünf, darüber hinaus vier Prozent.

Das Zustimmungsquorum soll entfallen. Bisher braucht ein Bürgerentscheid nicht nur eine Mehrheit, sondern überall mindestens 20 Prozent aller Stimmberechtigten zum Erfolg.

Zudem sollen Bürgerbegehren zur Bauleitplanung möglich werden, auch über aber nur für die erste Stufe der Aufstellung eines Bebauungsplanes hinaus. "Bauthemen machen vierzig Prozent der Bürgerbegehren aus, sie sind eines der häufigsten Anliegen der Bürgerinnen und Bürger", sagte Möller-Meinecke. Bayern oder Thüringen sind hier mit ihren Gemeindeordnungen richtungsweisend.

Mit dem Gesetzentwurf, den der Landtag beschließen soll, wird auch der obligatorische Kostendeckungsvorschlag, den bisher Initiatoren machen müssen, durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt. Neu ist auch, dass Gemeindevertretungen mit einfacher Mehrheit Bürgerentscheide auf den Weg bringen dürfen. Sie sollten sich so Rat bei den Bürgern holen dürfen, begründete der Rechtsanwalt dieses erleichterte Instrument

Auch Einwohnerversammlungen und Fragestunden werden landeseinheitlich geregelt. Einwohnerinnen und Einwohner, also auch Nicht-EU-Ausländer und Personen mit Zweitwohnsitz, werden einbezogen. Da bei Fragestunden die Altersbeschränkung fällt, dürfen sich daran auch Jugendliche beteiligen. Das Quorum soll - abhängig von der Einwohnerzahl – bei 2,5 % bis 5 % der Einwohner liegen; höchstens sollen 2.500 Unterschriften erforderlich sein.

Auch die Beratungen und Beschlüsse vom Rat und seinen Ausschüssen sollen transparenter werden. Die Tagesordnungen der öffentlichen Sitzungen werden grundsätzlich im Internet veröffentlicht; ebenso -sofern keine berechtigten Interessen entgegenstehen – die Sitzungsunterlagen sowie die Beschlüsse kommunaler Gremien. Die Sitzungsunterlagen werden mindestens sieben Kalendertage vor der Sitzung übersandt und in das Internet eingestellt. Vorberatungen von Ausschüssen sollen in der Regel öffentlich stattfinden. Beschlüsse aus nichtöffentlichen Sitzungen sind grundsätzlich im Wortlaut bekannt zu geben.

Mit der stärkeren Einbeziehung der Bürger sollen Entscheidungen getroffen werden, die von vielen Menschen getragen werden. Kein gewählter Politiker muss Angst vor Bürgerentscheiden haben, sagte Möller-Meinecke, denn das Instrument stärke die Demokratie und die Akzeptanz von Entscheidungen. Politische Entscheidungen sollen wieder ins Zentrum des Gemeindelebens rücken.

## C. Der Gesetzentwurf auf einen Blick

- Für ein Ratsreferendum soll eine einfache Mehrheit im Gemeinderat genügen (bisher: 2/3-Mehrheit)
- „Bedeutsame kommunalpolitische Weichenstellungen“ sollen einem Bürgerentscheid unterstellt werden
- Gemeinden werden ermächtigt, in ihrer Hauptsatzung Fallgruppen für obligatorische Bürgerentscheide festzulegen
- Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte werden als Gegenstand von Bürgerentscheiden zulässig
- Die Haushaltssatzung ist nur noch „als Ganzes“ nicht bürgerentscheidsfähig
- „Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften“ werden nach dem Vorbild Bayerns aus dem Ausschlusskatalog gestrichen
- Beim Begehren sollen alle Einwohner ab dem 14. Lebensjahr unterschreiben dürfen (deshalb neu: „Einwohnerbegehren“)
- Auf eine Begründung als Zulässigkeitsvoraussetzung wird verzichtet
- Die Ausformulierung der genauen Abstimmungsfrage wird zu einer „Soll“-Vorschrift, d.h. daran kann die Zulässigkeit nicht mehr scheitern
- Die Einreichungsfrist für Begehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse entfällt
- Der Kostendeckungsvorschlag als Zulässigkeitsvoraussetzung entfällt
- Die Wiederholungssperre (bisher 3 Jahre) wird gestrichen, es kann also jederzeit ein neuer Bürgerentscheid stattfinden
- Zwei oder drei“ Vertrauensleute; nicht mehr ersatzweise die ersten Personen auf der Unterschriftenliste
- Anspruch auf Auskunft und Beratung Unterschriftenquorum wird einheitlich von 10% auf 7% gesenkt
- Die Obergrenze der Unterschriftenzahl wird auf 10.000 festgesetzt (derzeit: 20.000; 2005: 15.000)
- Nachreichen von Unterschriften ermöglicht
- Schutzwirkung für 1 Monat nach Einreichung der ersten Hälfte der Unterschriften, sowie ab vollständiger Einreichung bis zum Bürgerentscheid bzw. bis zur rechtskräftigen Feststellung der Unzulässigkeit
- Gemeinderat muss binnen 6 Wochen über Zulässigkeit entscheiden
- Widerspruch bei Aufsichtsbehörde kostenfrei
- Nach Zulässigkeitsbeschluss muss Bürgerentscheid binnen 6 Monaten durchgeführt werden (derzeit: keine Frist; Gesetzentwurf 2005: 3 Monate), Verschiebung im Einvernehmen mit Vertrauensleuten möglich
- Alternativvorlage des Gemeinderats möglich
- Zusammenlegung mit Wahlen als Soll-Regelung
- Rückzugsmöglichkeit bei Teilerfolg

- Gleichberechtigte Information Pro und Contra in den Materialien und Veranstaltungen der Gemeinde
- Einwohnerversammlung als Informationsveranstaltung
- Beim Bürgerentscheid wird das Zustimmungsquorum entweder ganz gestrichen (falls auch die Bindungsfrist gestrichen wird) oder ein Zustimmungsquorum eingeführt ähnlich wie in Schleswig-Holstein und Thüringen gestaffelt nach Einwohnerzahl/Bürgeranzahl von 10-20 % eingeführt (falls eine Bindungsfrist erhalten bleibt); = zwei alternative Vorschläge an die Regierung
- bei mehreren Vorlagen mehrfaches Stimmrecht und Stichfrage
- Bürgerentscheide in Ortschaften und Bezirken
- Der Bürgerentscheid muss nicht mehr die Wirkung eines „endgültigen“ Gemeinderatsbeschlusses haben; Richtungsentscheide mit der Notwendigkeit weiterer Gemeinderatsbeschlüsse zur Präzisierung werden dadurch möglich
- Streichung der dreijährigen Bindungsfrist, weil oft als Verfallsdatum missverstanden und um andererseits bei veränderter Sachlage abweichende Gemeinderatsbeschlüsse zu ermöglichen
- Einführung des Instruments auch auf der Ebene von Landkreisen
- Einführung des Instruments auf der Ebene der Regionen

## D. Der Gesetzentwurf mit Erläuterungen

### 1. Die Regelung des § 17a der Gemeindeordnung soll folgende Fassung erhalten:

#### § 17a Einwohnerbegehren und Bürgerentscheid

(1)

Der Gemeinderat kann beschließen, dass eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid). Bei bedeutsamen kommunalpolitischen Weichenstellungen soll die Gemeinde hiervon Gebrauch machen. Die Gemeinde kann in ihrer Hauptsatzung regeln, unter welchen Voraussetzungen obligatorisch ein Bürgerentscheid stattfindet.

Erläuterung: „Bedeutsame kommunalpolitische Weichenstellungen“ sollen obligatorisch einem Bürgerentscheid unterzogen werden, wozu die Gemeinden eine Ermächtigung erhalten, in ihrer Hauptsatzung entsprechende Fallgruppen für obligatorische Bürgerentscheide festzulegen.

(2)

Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über:

1. Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen,
2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,
3. die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,
4. die Haushaltssatzung als Ganzes einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe,
5. die Feststellung der Jahresrechnung der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,
6. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.

Erläuterung: Nach dem Vorbild der Regelungen in Bayern werden aus dem Ausschlusskatalog die Themenkreise „Tarife“ sowie „Bauleitpläne“ gestrichen. Bürgerentscheide, die solche Fragen mit betreffen, werden damit im Unterschied zu bisher möglich.

(3)

Über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, ausgenommen die in Abs. 2 genannten Gegenstände, können alle Einwohner ab dem 14. Lebensjahr einen Bürgerentscheid beantragen (Einwohnerbegehren). Das Einwohnerbegehren muss schriftlich eingereicht werden. Es soll die zur Entscheidung zu bringende Frage enthalten. Die Gemeindeverwaltung erteilt sachdienliche Auskünfte und berät auf Wunsch bei der Ausarbeitung des Einwohnerbegehrens.

Erläuterung:

Unabhängig von der Staatsbürgerschaft sollen alle Einwohner der Gemeinde ab dem 14. Lebensjahr antragsberechtigt und damit unterschiftsberechtigt sein, denn alle Einwohner können von Projekten und Maßnahmen der Gemeinde betroffen sein.

Das bisherige Erfordernis einer Begründung wird gestrichen, weil es auf einem Missverständnis beruht. Mit dem Einwohnerbegehren legt sich noch kein Unterstützer in der Sachfrage fest, sondern beantragt lediglich einen Bürgerentscheid, weil er die Angelegenheit für wichtig hält. Für diese Einschätzung sollte sich niemand rechtfertigen müssen. Begehren sollen nicht mehr wegen angeblicher Mängel in der Begründung abgewiesen werden können.

Die genaue Formulierung der Frage, über die beim Bürgerentscheid abgestimmt werden soll, wird für das Einwohnerbegehren zu einer „Soll“-Bestimmung abgemildert. Einerseits werden die Antragsteller dadurch angehalten, die Fragestellung, zu der sie einen Bürgerentscheid wünschen, selbst zu formulieren. Andererseits soll 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 Unzulässigkeit des Einwohnerbegehrens führen.

Nach dem Vorbild Bayerns entfällt die bisherige Einreichungsfrist für Begehren, die im Widerspruch zu einem Gemeinderatsbeschluss stehen. 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. Auch die sog. „Wiederholungssperre“ entfällt: Ein Einwohnerbegehren soll jederzeit möglich sein.

Nach bayerischem Vorbild gestrichen wird auch die Klausel des sog. „Kostendeckungsvorschlags“. Unstrittig ist, 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 Begehrens noch gar nicht vorlagen. Die Entscheidung fällt erst beim Bürgerentscheid, nicht beim Einwohnerbegehren. Es ist deshalb nicht sinnvoll, einen „Kostendeckungsvorschlag“ bereits beim Einwohnerbegehren zu verlangen, zumal die Einwohner zu diesem Zeitpunkt in aller Regel die genauen Kostenfolgen noch gar nicht abschätzen können und für einen Deckungsvorschlag intimen Einblick in die Haushaltslage der Gemeinde bräuchten, den sie in aller Regel nicht haben.

(4)

Das Einwohnerbegehren muss von mindestens 7 vom Hundert der unterzeichnungsberechtigten Einwohner, höchstens jedoch von 10.000, unterzeichnet sein. § 3a des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung. Es sind zwei oder drei Vertrauensleute mit Namen und Anschriften zu benennen.

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.

Erläuterung: Das Unterschriftenquorum wird für alle Gemeinden auf 7 % gesenkt und auf maximal 10.000 Unterschriften gedeckelt. Die Zahl der Vertrauensleute wird festgelegt. Gemeinden werden zur unverzüglichen Unterschriftenprüfung verpflichtet. Weitere Unterschriften können nachgereicht werden.

(5)

1. Nach Abgabe der Hälfte der in Absatz 4 geforderten Unterschriften bei der Gemeinde darf für einen Zeitraum von einem Monat eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer solchen begonnen werden, es sei denn, zum Zeitpunkt der Abgabe haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden.
2. Diese Rechtswirkung gilt auch vom Zeitpunkt der Einreichung des Einwohnerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids bzw. bis zur rechtskräftigen Feststellung der Unzulässigkeit des Einwohnerbegehrens.
3. Über die Zulässigkeit eines Einwohnerbegehrens entscheidet der Gemeinderat unverzüglich, spätestens innerhalb von sechs Wochen nach Eingang des Antrags.
4. Gegen eine verweigte Zulassung eines Einwohnerbegehrens kann jeder Unterzeichner den Verwaltungsrechtsweg beschreiten.
5. Über den Widerspruch im Vorverfahren entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde kostenfrei.

Erläuterung: Um übereiltes Handeln von Gemeinden während eines laufenden Bürgerbegehrens auszuschließen, wird eine Schutzwirkung eingeführt. Es wird dadurch für Gemeinden unmöglich, während eines laufenden Verfahrens „vollendete Tatsachen“ zu schaffen. Der Gemeinderat muss über die Zulässigkeit eines Begehrens binnen sechs Wochen entscheiden. Gegen eine verweigte Zulassung kann bei der Aufsichtsbehörde kostenfrei Widerspruch eingelegt werden.

(6)

Innerhalb von sechs Monaten nach Feststellung der Zulässigkeit des Einwohnerbegehrens ist der Bürgerentscheid durchzuführen, es sei denn, die Vertrauensleute des Einwohnerbegehrens stimmen einer Verschiebung zu. Der Gemeinderat kann beschließen, dabei den Stimmberechtigten zum Gegenstand des Einwohnerbegehrens eine eigene Fragestellung mit vorzulegen (Alternativvorlage).

Bürgerentscheide sollen mit anderen Abstimmungen und Wahlen zusammengelegt werden, sofern es die Fristeinhaltung zulässt. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Einwohnerbegehren verlangten Maßnahme beschließt. Der Bürgerentscheid entfällt auch, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Einwohnerbegehren verlangten Maßnahme in wesentlichen Teilen beschließt und die Vertrauensleute des Einwohnerbegehrens dem zustimmen.

Erläuterung: Gemeinden werden verpflichtet, einen zulässigen Bürgerentscheid binnen sechs Monaten durchzuführen. Der Gemeinderat kann zum Gegenstand des Begehrens einen eigenen Alternativantrag mit zur Abstimmung vorlegen, um Kompromisse zu ermöglichen. Bürgerentscheide sollen wenn möglich mit Wahlen zusammengelegt werden um die Beteiligung zu steigern.

(7)

Zur Information über den Bürgerentscheid führt die Gemeinde mindestens eine Einwohnerversammlung durch. In Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde dürfen die Vertrauensleute eines Einwohnerbegehrens ihre Auffassung zum Gegenstand eines Bürgerentscheids mindestens in gleichem Umfang darstellen wie die Gemeindeorgane. Zur Information der Bürgerinnen und Bürger werden von der Gemeinde den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Gemeinderatswahlen eröffnet.

Erläuterung: Die Gemeinden müssen ausgewogen informieren und die Pro- und Contra-Seite in gleichem Umfang zu Wort kommen lassen. Vor einem Bürgerentscheid soll mindestens eine Einwohnerversammlung stattfinden, um einen persönlichen Austausch der Argumente zu ermöglichen.

(8)

Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, wie sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat die Angelegenheit zu entscheiden. 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 Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

Erläuterung: Das demokratisch fragwürdige „Quorum“ beim Bürgerentscheid wird abgeschafft. Dies wird möglich, indem auch die sog. „Bindungsfrist“ des Bürgerentscheids entfällt (vgl. Absatz 10). Bei mehreren konkurrierenden Abstimmungsfragen wird eine Stichfrage vorgesehen.

(9)

Ist in einer Gemeinde ein Ortsbeirat gebildet worden, so kann über Angelegenheiten, die diesem durch Hauptsatzung oder Gesetz zur Entscheidung übertragen sind, auch innerhalb des Ortsbezirks ein Bürgerentscheid stattfinden. Stimmberechtigt sind alle wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, die im Ortsbezirk wohnen. Die Vorschriften der Abs. 1 bis 8 sowie 10 und 11 finden entsprechende Anwendung mit der Maßgabe, dass anstelle des Gemeinderats der Ortsbeirat entscheidet.

Erläuterung: Auch in Ortsbezirken werden Bürgerentscheide möglich.

(10)

Der Bürgerentscheid mit der erforderlichen Mehrheit hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats.

Erläuterung: Es entfällt auch die sog. „Bindungsfrist“, wonach der Gemeinderat drei Jahre lang keinen dem Bürgerentscheid entgegen stehenden Beschluss fassen durfte. Dies wurde vielfach als „Verfallsdatum“ missverstanden, statt einem Bürgerentscheid so lange Respekt zu zollen, wie sich die Sach- oder Erkenntnislage nicht wesentlich verändert hat. Nicht anders als Gemeinderatsbeschlüsse sollen Bürgerentscheide jederzeit durch erneute Gemeinderatsbeschlüsse oder Bürgerentscheide abgeändert werden können, wenn eine neue Sachlage dies erfordert. Dadurch wird eine Streichung des Quorums beim Bürgerentscheid möglich (Absatz 8). Sollte ein Gemeinderat nicht verantwortungsvoll mit dieser Möglichkeit umgehen, kann jederzeit ein neuer Bürgerentscheid erwirkt werden.

(11)

Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.

2. Die Landkreisordnung ist in § 11e entsprechend zu ändern.