



Bundesverband
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Tel.: 030 - 42082370
Fax: 030 - 42082380
info@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de
Oktober 2009

Mehr Demokratie e.V., Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

An das Ministerium des Innern und für Sport
Rheinland-Pfalz
z. H. Herrn Bernhard Schröder
Schillerplatz 3-5
55116 Mainz

Erstes Gesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz (Stand: 15. September 2009)

hier: Stellungnahme zur Regelung über **Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§ 17 a GO) sowie zu §§ 16 u. 17 GO**

Sehr geehrter Herr Schröder,

Mehr Demokratie e. V. ist der Fachverband für praktikable direktdemokratische Regelungen als belebende Ergänzung der repräsentativen Demokratie. Wir begrüßen deshalb die Absicht der Landesregierung Rheinland-Pfalz, die geltenden Vorschriften über Bürgerbegehren und –entscheide zu verbessern, danken für die Übermittlung des Gesetzentwurfs und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Das von Frank Rehmet im Auftrag von Mehr Demokratie anhand fundierter Kriterien der Anwendungsfreundlichkeit erstellte Zweite Volksentscheids-Ranking (www.mehr-demokratie.de/ranking.html) gibt der geltenden Regelung in Rheinland-Pfalz die Note „**Mangelhaft**“ (5,5). Nachdem Thüringen im April 2009 seine Vorschriften einem Volksbegehren entsprechend reformiert hat, belegt Rheinland-Pfalz unter allen 16 Bundesländern den **letzten Platz**. Seit 2005 ist Ihr Land das einzige und letzte Bundesland mit einem Bürgerentscheide drastisch einschränkenden Positivkatalog möglicher Themen. So sehr man vielleicht glauben möchte, dass die im Bundesländervergleich extrem niedrige Zahl von Bürgerbegehren und –entscheiden auf guter und beteiligungsintensiver Verwaltungspraxis in Ihren vorwiegend kleinen Gemeinden beruhen könnte, so deutlich ist doch die Korrelation zwischen anwendungsunfreundlicher Regelung und mangelnder Praxis: in Rheinland-Pfalz am seltensten, im Durchschnitt aller Gemeinden nur alle 280 Jahre ein Verfahren.

An diesem beklagenswerten Zustand ändert der Gesetzentwurf in seiner bisherigen Fassung nur relativ wenig. Wenn Rheinland-Pfalz wieder Anschluss an die fortgeschrittene Rechtsentwicklung der übrigen Bundesländer finden oder gar Vorbildliches leisten will, muss es sich den im Folgenden begründeten Vorschlägen stellen.

I. Quoren

1. Bürgerbegehren (§ 17 a Abs. 3 GO)

- a) Die Senkung des Unterschriftenquorums von 15 auf 10 % ist ein Schritt in die richtige Richtung; doch ohne gleichzeitige Senkung der **Obergrenzen** kommen diese kaum zur Anwendung.
- b) Die Obergrenzen führen zu unlogischen Sprüngen der Anforderungen beim Überschreiten der jeweiligen Einwohnergrenze, sind deswegen wenig sachgerecht und komplizieren die Regelung. Einleuchtender wäre es, gemäß dem Thüringer Vorbild mit 7 % ein **einheitliches Quorum** für alle Gemeinden und eine **einzig**e und deutlich **niedrigere Obergrenze** (7000 – 10.000) vorzusehen. Denn der Wunsch von **7000** Bürgerrinnen und Bürgern reicht auch in Großstädten, um den Aufwand eines Bürgerentscheids zu rechtfertigen, und die Verwaltung würde bei der Überprüfung der Unterschriften erheblich entlastet.
- c) Nicht einzusehen ist, dass die Regelung für **Landkreise** (§ 11 e LKO) nicht gleichzeitig entsprechend verändert wird.

2. Bürgerentscheid (§ 17 a Abs. 7 GO)

Die Senkung des Zustimmungsquorums von 30 auf 20 % ist überfällig, aber noch unzureichend.

- a) Gegen Zustimmungsquoren bei Bürgerentscheiden bestehen **grundsätzliche Bedenken**. Im Unterschied zu Wahlen betreffen und interessieren Sachfragen immer nur einen Teil der Bevölkerung; Enthaltung ist deshalb für viele ein nahe liegendes und sachgerechtes Verhalten. Solange das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird, werden die Enthaltungen praktisch den Nein-Sagern zugerechnet, was das Abstimmungsergebnis verfälscht. Wie leider viele Vorgänge belegen, spekulieren die Gegner eines Bürgerbegehrens, also regelmäßig die Ratsmehrheit und deren Anhänger, auf das Scheitern an dieser Hürde und neigen deshalb dazu, sowohl die Diskussion als auch die Abstimmung zu boykottieren. Der Sinn des Verfahrens, das öffentliche Ringen um die beste Lösung, erfüllt sich nicht. Der Verzicht auf ein Quorum, wie in Hamburger Stadtbezirken, würde hingegen auch die Gegner aktivieren, Wachheit in der Bevölkerung fördern und die Abstimmungsbeteiligung erhöhen.
- b) Sollten Landesregierung und Landtag an einem Zustimmungsquorum festhalten, wäre eine **Staffelung** nach Einwohnerzahlen dringend geboten, weil die Schwierigkeit, die Hürde zu überwinden, mit der Gemeindegröße schon allein durch räumliche Entfernungen und entsprechend geringere Betroffenheit rasch zunimmt. Als Orientierung bietet sich auch hierfür die neue Regelung in Thüringen an:

bis zu 10.000 Bürgern 20 %,
bis zu 50.000 Bürgern 15 % und
über 50.000 Bürgern 10 %.

c) Für *Landkreise* wäre das niedrigste Quorum vorzusehen.

II. Anwendungsbereich

1. Positivkatalog (§ 17 a Abs. 1 GO)

Alles spricht dagegen, den Bürgern vorzuschreiben, worüber sie abstimmen können. Die Relevanzprüfung für die Frage, ob sich der Aufwand eines Bürgerentscheids lohnt, ist Aufgabe des Unterschriftenquorums. Nachdem diese Hürde gemeistert wurde, darf keine Instanz das Recht haben, das Bürgerbegehren deshalb für unzulässig zu erklären, weil die Angelegenheit angeblich nicht wichtig genug sei. Die Wichtigkeit erweist sich unwiderlegbar durch die vorgelegten Unterschriften. Die Forderung, den einschränkenden und mittlerweile nur noch in Rheinland-Pfalz geltenden Positivkatalog in § 17 a GO bzw. § 11 e LKO zu streichen, hat deshalb höchste Priorität.

Der Inhalt des § 17 a Abs. 1 sollte demgemäß durch folgenden Satz ersetzt werden:
„Die Bürger einer Gemeinde können über Angelegenheiten der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen.“

2. Negativkatalog (§ 17 a Abs. 2)

Bei näherer Prüfung gibt es für keinen der im Absatz 2 aufgezählten Ausschlussstatbestände zwingende Gründe. Ziff. 9 (gesetzwidrige Anträge) ist eine überflüssige Klarstellung. Andere Ziffern werden kaum je praktisch: Zuständigkeiten des Bürgermeisters (Ziff. 1), Fragen der inneren Organisation (2), Jahresrechnung (5). Für Planfestellungsverfahren (Ziff. 7) fehlt es in der Regel schon an gemeindlicher Entscheidungskompetenz, während die Stellungnahme der Gemeinde zu Vorhaben anderer Träger sehr wohl bürgerentscheidsfähig sein sollte. Zwei Ziffern dagegen enthalten für Bürgerentscheide praktisch erhebliche und sachlich nicht gerechtfertigte Einschränkungen:

a) *Finanzen (Ziff. 4)*

Die Bürgerschaft von Finanzfragen auszuschließen, hat zwar deutsche Tradition, weicht aber allmählich der Einsicht, dass sich gerade dieses Steuerungsinstrument für bürgerschaftliche Mitwirkung anbietet, wie die z. T. sogar obligatorischen Bürgerentscheide in der Schweiz über Haushalt und Steuern ebenso belegen wie die tastenden Versuche mit dem Instrument „Bürgerhaushalt“. Die Erfahrungen zeigen, dass direktdemokratische Verfahren tendenziell zugunsten niedrigerer Verschuldung, vorrangiger Gebührenfinanzierung, sinkender Abgaben, Drosselung öffentlicher Haushalte, höherer Wirtschaftlichkeit, Mehrausgaben für Bildung und größerer Bürgerzufriedenheit wirken.

Es ist nicht einzusehen, warum Bürgerinnen und Bürger nicht, wenn sie es wollen, über die Höhe von Hundesteuern, über die Verteilung der Lasten auf Gebühren und Beiträge bei Erschließungs- und Entwässerungskosten oder über den Deckungsgrad von Kindergärten, Schwimmbädern und Friedhöfen entscheiden sollen. Entsprechendes sollte dann aber auch für die Hebesätze von Grund- und Gewerbesteuer wie auch für die Kreditermächtigung gelten, die die Haushaltssatzung festlegt. Zu erwägen wäre deshalb, lediglich „*die Haushaltssatzung als Ganzes*“ von Bürgerentscheiden auszuschließen. Zumindest sollten aber entsprechend dem bayerischen Vorbild „*die Abgabensätze und die Tarife der Versorgungs-, Entsorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde*“ aus dieser Ziffer gestrichen werden.

b) *Bauleitpläne (Ziff. 6)*

Die Forderung, diese Ziffer zu streichen, kann sich auf das Vorbild von immerhin sieben Bundesländern stützen (Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) und hat für uns nach dem Wegfall des Positivkatalogs zweithöchste Priorität. Denn wie die Praxis namentlich in Bayern zeigt, betrifft ein erheblicher Teil aller Bürgerbegehren die Bauleitplanung und zielt in der Regel auf Planungsstopp. Ein solches Moratorium durchsetzen zu können, ist angesichts des fortschreitenden Flächenverbrauchs ein dringliches Anliegen und heilsame Bremse insbesondere für großflächige Einkaufsmärkte und Logistikzentren, während Arbeitsplätze schaffende Investitionen in der Bürgerschaft regelmäßig Zustimmung finden.

Die Verwaltungsgerichte der Bundesländer ohne diesen Ausschlussbestand, insbesondere in Bayern, haben dafür gesorgt, dass die im Baugesetzbuch geregelten formellen und materiellen Anforderungen an die Bauleitplanung gewahrt bleiben. Das im BauGB geregelte Beteiligungsverfahren kann nicht durch einen Bürgerentscheid ersetzt werden, und die in § 1 genannten Grundsätze und Belange sind zu berücksichtigen; die abschließende Entscheidung über Einwendungen mit Abwägung aller zu berücksichtigenden Belange kann folglich nicht durch Bürgerentscheid getroffen werden.

Nach Streichung der Ziff. 6 könnten und würden sich die Gemeinden in Rheinland-Pfalz an dieser mittlerweile gesicherten Rechtsprechung orientieren, statt bürgerschaftliche Mitbestimmung auf diesem zentralen Feld kommunaler Selbstverwaltung unnötig zu beschneiden und gar alle Fragen auszuschließen, die inhaltlich irgendwie mit Bauleitplanung zusammenhängen. In positiver Richtung könnten Bürgerentscheide dann einen Aufstellungsbeschluss beinhalten, Planungsziele formulieren oder auch Vorgaben machen, sofern sie endgültiger Abwägung mit anderen Belangen noch zugänglich bleiben. Vor allem aber könnte auf diesem Wege einstweiliger Planungsverzicht bzw. Planungsstopp durchgesetzt werden, sofern nicht ausnahmsweise definitive Planungspflicht besteht (einen Überblick über die einschlägige Rechtsprechung gibt Steffen Kautz, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beim Erlass von Bebauungsplänen, in: BayVBl. 2005, S. 193-201).

III. Anforderungen an Bürgerbegehren

1. Zwei-Monats-Frist (§ 17 a Abs. 3, S. 1, 2. Hs. GO)

Wie die auch insoweit vorbildlichen Regelungen in Bayern, Berlin und Hamburg belegen, ist diese Frist für Bürgerbegehren, die sich gegen einen Ratsbeschluss richten, überflüssig und überaus ärgerlich. Denn Gegner eines Vorhabens beeilen sich auch ohne Frist, um nicht vor vollendeten Tatsachen zu stehen. Da kommunale Projekte in der Regel in mehreren Stufen beschlossen werden (z. B. Bedarf, Standort, Raumprogramm, Planungsauftrag, Bau), führt eine solche Frist, wie viele Beispiele belegen, zu kostenträchtigen Demokratieblockaden; denn jede weitere Stufe lässt die Frist erneut beginnen, wobei dann unsäglicher Streit darüber entsteht, ob dank eines „wiederholenden Grundsatzbeschlusses“ Bürgerbegehren gegen das ganze Projekt möglich sind oder nur gegen den zuletzt beschlossenen Schritt oder zumindest vorbeugend gegen die noch ausstehenden Maßnahmen. Bürgerbegehren während der Zwischenphasen auszuschließen, ist sinnlos und schädlich, weil Planungsaufwand getrieben wird, der sich evtl. als unnütz erweist. Solange Organe in der Lage sind, ein Projekt abzubrechen, sollte es auch die Bürgerschaft können.

Die Furcht vor Fristversäumnis veranlasst viele Initiativen, bei ersten Planungsüberlegungen der Verwaltung vorschnell das Instrument Bürgerbegehren zu ergreifen, obwohl noch längst nicht alle Fakten auf dem Tisch sind, baut und verhärtet Fronten, verhindert kooperatives Miteinander und treibt Verwaltung und Gemeinderat in die Nichtöffentlichkeit. Zu grotesken und undemokratischen Sperren führt diese Frist dann, wenn sie auf Dauerregelungen (z. B. Satzungen und Benutzungsordnungen), die jederzeit geändert werden könnten, und auf vor längerer Zeit gefasste ablehnende Beschlüsse angewendet wird. Auf diese Weise werden ganze Bereiche der Kommunalpolitik der Bürgermitbestimmung entzogen und das völlig grundlos.

Die Verlängerung der Frist auf drei Monate, wie in Niedersachsen und außer bei Satzungsfragen auch in NRW, würde diese Probleme in Einzelfällen geringfügig mildern, aber nicht lösen. Deswegen hat auch diese Forderung, in § 17 a Abs. 3 Satz 1 den 2. Halbsatz zu streichen, für uns hohe Priorität.

2. Kostendeckungsvorschlag (§ 17 a Abs. 3 S. 2, 2. Hs. GO)

Selbstverständlich müssen bis zum Bürgerentscheid auch die finanziellen Auswirkungen verschiedener Alternativen beziffert auf den Tisch. Dies schon als rechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung für das Bürgerbegehren zu verlangen, ist unbegründet. Denn das Bürgerbegehren ist für keinen Unterzeichner eine Stellungnahme in der Sache, sondern lediglich der Antrag, in der als genügend wichtig eingeschätzten Angelegenheit nach eingehender öffentlicher Information und Diskussion die Bürgerschaft entscheiden zu lassen. Ob, inwieweit und in welcher Form die Initiative zwecks Überzeugungsarbeit ihre Haltung in der Sache schon in dieser frühen Phase durch finanzielle Abschätzungen untermauert, kann man wie andere Fragen der Qualität getrost ihr überlassen, weil sich das – wie auch im

Gemeinderat - im politischen Prozess von selbst regelt und nicht als Rechtsfrage auf Aufsichtsbehörden und Gerichte verlagert werden sollte.

Deswegen schlagen wir vor, dem Vorbild Bayern und Hamburg folgend dieses Erfordernis im 2. Halbsatz von § 17 a Abs. 3 S. 2 GO zu streichen.

3. **Begründung** (§ 17 a Abs. 3 S. 2 GO)

Auch hierin liegt eine bürokratische Bevormundung der Bürger. Die Begründung eines Bürgerbegehrens ist ein Qualitätsmerkmal, aber kann richtiger Weise keine rechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung sein, zumal die Unterzeichner sich nur in der Wichtigkeit der Sache einig sein müssen, nicht aber unbedingt auch über das gewünschte Abstimmungsergebnis und schon gar nicht über Einzelheiten der Begründung. Wie die Initiative ihre Informations- und Überzeugungsarbeit gestaltet, ist ihre Sache und spielt sich ohnehin überwiegend in Gesprächen und weiteren Schriften ab, weil das Unterschriftenblatt nur wenig Raum bietet. Bei der derzeitigen Rechtslage werden Bürger veranlasst, einen Text zu unterschreiben, den sie nicht in allen Einzelheiten teilen, und werden Gerichte mit der Frage beschäftigt, ob dieser oder jener Begründungsaspekt zutreffend ist oder wichtige Gegenargumente fehlen.

Wir schlagen deshalb vor, insoweit Hamburg und Berlin folgend auch dieses Erfordernis in § 17 a Abs. 3 S. 2 zu streichen.

IV. **Kooperatives Verfahren**

1. **Auskunfts- und Beratungspflicht** (§ 17 a Abs. 3 GO)

Kommunalverwaltungen sind im Umgang mit Bürgerbegehrensinitiativen oft unsicher und abweisend, weil sie im Verhältnis zu den Organen einen Loyalitätskonflikt vermuten, statt ihr Wissen in der Sache und künftig hoffentlich auch in Verfahrensfragen bereitwillig den Bürgern zur Verfügung zu stellen. Da die allgemeine Beratungspflicht gemäß § 15 Abs. 2 GO nur als Soll-Vorschrift ausgestaltet ist, wäre zu empfehlen, sie für diesen Fall zu verdichten und ähnlich wie in NRW und Berlin § 17 Abs. 3 GO nach Satz 2 durch folgenden Satz zu ergänzen:

„Die Verwaltung erteilt sachdienliche Auskünfte und berät die Vertreter eines Bürgerbegehrens auf deren Wunsch bei der Ausarbeitung des Begehrens“.

2. **Aufschiebende Wirkung**

Eine kooperative Verwaltung wird Vollzugsmaßnahmen einstellen, sobald sie ernsthafte Vorbereitungen für ein dagegen gerichtetes Bürgerbegehren wahrnimmt. Leider zeigen nicht alle Kommunalverwaltungen diese Haltung, sondern versuchen, noch rasch vollendete Tatsachen zu schaffen. Auch wenn das Recht mangelnde

Sensibilität und demokratische Einstellung nicht ersetzen kann und hinter dem Wünschenswerten notgedrungen zurückbleibt, empfiehlt es sich, eine solche Sperrwirkung nicht erst ab Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vorzusehen und damit in die Hände der Organe zu legen (wie z. B. in Bayern und NRW), sondern schon früher anzusetzen, wofür die Hamburger Regelung als Vorbild dienen kann. Unter Berücksichtigung der Bedenken des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs schlagen wir demgegenüber behutsamer folgenden zusätzlichen Absatz für § 17 a GO vor (am besten zwischen Abs. 4 und 5):

„Nach Abgabe der Hälfte der nach Absatz 3 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 derartigen Entscheidung begonnen werden, es sei denn, zum Zeitpunkt der Abgabe haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden. Diese Rechtswirkung gilt auch vom Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids bzw. bis zur rechtskräftigen Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.“

3. **Kompromisslösungen** (§ 17 a Abs. 5 GO)

Die oft beklagte mangelnde Flexibilität des Bürgerentscheidsverfahrens ist ein behebbarer Mangel, wenn man die Bürgerbegehrensstufe als in der Sache noch offene Vorphase ausgestaltet und Kompromisse ermöglicht. Immer häufiger suchen kooperativ eingestellte Initiativen und Gemeindeverwaltungen bei Bürgerbegehren nach Verhandlungslösungen, die dann einen Bürgerentscheid entbehrlich machen. Hamburg, Schleswig-Holstein und Berlin haben diese Entwicklung in ihren Regelungen aufgegriffen, was auch für Rheinland-Pfalz dringend zu empfehlen ist. Dafür sollte § 17 a Abs. 5 durch folgenden Halbsatz ergänzt werden:

„oder wenn die Vertreter des Bürgerbegehrens einer vom Gemeinderat beschlossenen Teil- oder Kompromisslösung zustimmen.“

4. **Formulierung der Abstimmungsfrage**

Kooperation und Flexibilität des Verfahrens würden ermöglicht und gefördert, wenn die Abstimmungsfrage erst für die Bekanntmachung des Bürgerentscheids endgültig festgelegt wird, und zwar durch Verständigung zwischen Hauptorgan und Vertretern des Bürgerbegehrens. Nur so lässt sich die aktuelle Sach-, Erkenntnis- und Beschlusslage berücksichtigen.

Dies wäre durch zwei Veränderungen des § 17 a GO zu gewährleisten:

- a) In **Abs. 3 S. 2** müssten die Worte *„in Form einer mit ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ zu beantwortenden Frage“* gestrichen werden, um den Zwang zu beseitigen, die Abstimmungsfrage schon in diesem frühen Stadium zu formulieren, so dass die Initiative den Grad inhaltlicher Festlegung selbst bestimmt und sich zunächst darauf beschränken könnte, nur den **Gegenstand** zu benennen. Damit würden viele

Rechtsstreitigkeiten über die Zulässigkeit der beantragten Fragestellung vermieden, weil die der Sache, der Rechtslage und der inhaltlichen Zielsetzung der Initiatoren gerecht werdende Abstimmungsfrage erst das Ergebnis eines gemeinsamen und öffentlichen Such- und Lernprozesses wäre.

- b) Außerdem wäre in **Abs. 6** nach den Worten „Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt“ folgender Text einzuschieben:
*„beschließt der Gemeinderat im Rahmen des zulässigen Bürgerbegehrens und im Einvernehmen mit dessen Vertretern die endgültige **Formulierung der Abstimmungsfrage.**“*

Der Rat ist hierbei an den Inhalt des Bürgerbegehrens gebunden und kann seine Einwilligung nur aus rechtlich relevanten Gründen versagen, die andernfalls zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen würden (z. B. fehlende Berücksichtigung der Beschlusslage, unzutreffende oder missverständliche Bezeichnung, Wertungen u. ä.) Die Initiative muss die Zustimmung des Rates notfalls einklagen könne. Andererseits gäbe ihr dieses Gespräch mit dem Rat Gelegenheit, ihrerseits Umformulierungen vorzuschlagen, welche die Chancen für einen erfolgreichen und sachangemessenen Bürgerentscheid erhöhen.

5. Gleichberechtigte Information (§ 17 a Abs. 6 GO)

Die eingehende Information aller Stimmberechtigten über die Sachfrage ist das Herzstück des Bürgerentscheidsverfahrens. In seiner bisherigen Fassung fördert § 17 a Abs. 6 einseitige Information. Fair ist das Verfahren aber nur dann, wenn über Pro und Kontra gleichberechtigt und jeweils authentisch informiert wird, soweit das aus öffentlichen Mitteln finanziert geschieht. Bayern, Berlin, Hamburg, NRW und Schleswig-Holstein haben dieses Gebot der „Waffengleichheit“ auch gesetzlich (bzw. durch Verordnung) verankert. Gleiches empfiehlt sich für Rheinland-Pfalz. § 17 a Abs. 6 GO sollte folgende Fassung erhalten, bei Übernahme des unter 4. gemachten Vorschlags anschließend als Satz 2:

„Vor dem Bürgerentscheid informiert die Gemeinde die Bürgerschaft über die Standpunkte und Begründungen der Organe und gibt den Vertretern des Bürgerbegehrens dafür gleichen Raum.“

V. Ratsreferendum

Im Unterschied zur Mehrheit der Bundesländer fehlt in Rheinland-Pfalz bisher die Möglichkeit für den Gemeinderat, seinerseits einen Bürgerentscheid herbeizuführen. Dieses Instrument hat sich zur Klärung bedeutsamer und kontrovers gebliebener Fragen bewährt, erweitert die Optionen des Rats, fördert das öffentliche Interesse an der Kommunalpolitik und macht Bürgerentscheide zu einem „normalen“ Vorgang des demokratischen Lebens. Nach den bayerischen Erfahrungen ist hierfür im Rat keine qualifizierte Mehrheit notwendig. Mit derselben einfachen Mehrheit sollte der Rat bei einem durch Bürgerbegehren herbeigeführten Entscheid eine **Alternativvorlage** beschließen können. Falls diese nicht zur Rücknahme des Bürgerbegehrens führt, müssen die Bürger dann zwei Stimmen haben, um das „Taube-Spatz-

Dilemma“ zu vermeiden. Der Fall einer doppelten Mehrheit für zwei sich ausschließende Alternativen lässt sich durch eine **Stichfrage** lösen, wie sie Bayern, Berlin und Hamburg kennen.

Der oben unter II.1 vorgeschlagene § 17 a Abs. 1 wäre also um folgenden Satz 2 zu ergänzen:
„Auch der Gemeinderat kann die Durchführung eines Bürgerentscheids beschließen.“

Außerdem wäre Abs. 6 durch folgende Passagen zu ergänzen:

„Der Gemeinderat kann dem Bürgerentscheid eine Alternativvorlage unterbreiten. Bei mehreren Vorlagen in einer Sache beschließt der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall, 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.“

VI. Weitere Beteiligungsinstrumente

1. Einwohnerversammlung (§ 16 GO)

Nicht alle Kommunalverwaltungen reagieren bereitwillig auf den Wunsch von Einwohnern nach einer Versammlung. Deswegen wäre es ratsam, § 16 GO durch einen **Antrag auf Einwohnerversammlung** zu ergänzen. Zur Förderung des Gesprächs zwischen Organen und Einwohnern sollte die Schwelle relativ niedrig und deshalb das entsprechende Unterschriftenquorum 1 % aller Einwohner, max. 300, nicht übersteigen.

Auch schlagen wir vor, in § 16 Abs. 4 auch eine **Unterrichtung der Einwohnerschaft** über den Verlauf der Versammlung vorzusehen und deshalb nach dem Wort „Gemeinderat“ die Worte „und die Einwohner“ einzufügen.

2. Einwohnerantrag (§ 17 GO)

Durch das viel zu hoch angesetzte Unterschriftenquorum findet dieses Instrument in der Praxis kaum Anwendung. Da es lediglich einen Tagesordnungspunkt des Gemeinderats mit Anhörung der Antragsteller bewirkt und ihn weder inhaltlich bindet noch zu einem Beschluss in der Sache zwingt, sollte das **Unterschriftenquorum** in Abs. 2 deutlich ermäßigt werden. Vorbild kann auch hierfür die seit April 2009 in Thüringen geltende Regelung sein: 1 % der Einwohner, max. 300.

3. Fragestunde (§ 16 a GO)

Damit dieses Instrument möglichst in allen Gemeinden angeboten wird, sollte das Wort „kann“ in Satz 1 durch „soll“ ersetzt werden.

Alle diese Vorschläge (ausgenommen II 2 b und VI 1) gelten auch für die **Landkreisebene (§ 11 e bzw. d LKO)**.

Forderungen zur Erleichterung für Bürgerbegehren und –entscheide stoßen bei den kommunalen Spitzenverbänden zumeist auf wenig Gegenliebe. Zahlreiche seinerzeit auch in Bayern geäußerte Befürchtungen haben sich dort nicht bewahrheitet. Ganz im Gegenteil: Dieses dort 1995 durch Volksentscheid in anwendungsfreundlicher Form eingeführte Instrumentarium hat sich als so günstig lokale Demokratie und bürgerschaftliches Engagement fördernd erwiesen, dass alle politischen Kräfte es mittlerweile nicht mehr missen wollen und es als „Exportartikel“ anpreisen. Diesen Effekt könnte auch Rheinland-Pfalz sich zunutze machen. Denn die hier unterbreiteten Vorschläge liegen ganz auf der Linie Ihres Kommunal- und Verwaltungsreformgesetzentwurfs, würden diesen noch deutlich verbessern und seine Zielsetzung noch glaubwürdiger machen. Im Übrigen ist die Stärkung direktdemokratischer Elemente für die Sozialdemokratie seit ihren Gründungsprogrammen eine Kernforderung, die auch für die kommunale Ebene der Regierung und Landtagsmehrheit in Rheinland-Pfalz gut zu Gesicht stehen würde.

Verfasser der Stellungnahme:

Prof. Dr. Roland Geitmann, Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl, Martin-Bucer-Str. 6, 77694 Kehl, Tel. 07851894228, E-Mail: geitmann@hs-kehl.de

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Michael Efler (Sprecher des Bundesvorstandes)