

Stellungnahme zum Antrag der CDU-Fraktion

“Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene verantwortlich ausgestalten – Kostendeckungsgebot und freiwillige Vorprüfung der Zulässigkeit von Bürgerbegehren normieren“

Drs. 16/7157

Alexander Trennheuser

Florian Ochsenschläger

Thorsten Sterk

Mehr Demokratie e. V.
Landesverband Nordrhein-Westfalen
Friedrich-Ebert-Ufer 52 - 51143 Köln
Tel. 0 22 03 – 59 28-59/Fax –62
E-Mail: nrw@mehr-demokratie.de

I. Einleitung

Mit dem „Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung“ von 2011 hat der Landtag NRW wesentliche Einfallstore für die Unzulässigkeit von Bürgerbegehren in NRW geschlossen. Die damalige Landesregierung aus SPD und Grünen erkannte u.a. die Problematik „dass zahlreiche Bürgerbegehren formal an der Notwendigkeit scheitern, einen nach den gesetzlichen Vorschriften durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme unterbreiten zu müssen“¹ und schlug mehrere Änderungen des §26 Gemeindeordnung NRW vor, sodass Bürger eine „realistische Chance haben, ihr Anliegen durchzusetzen und auf die Kommunalverwaltung gestaltend einzuwirken“².

Die Neuregelung des Kostendeckungsvorschlags als durch die Verwaltung zu erstellende Kostenschätzung, die den Initiatoren eines Bürgerbegehrens vor Beginn der Unterschriftensammlung zur Verfügung gestellt wird, ist ein wesentlicher Verdienst dieses Gesetzes. In der Folge sank die Zahl der für unzulässig erklärten Bürgerbegehren in NRW deutlich ab.

Vorher standen die Initiatoren eines Bürgerbegehrens vor zwei Schwierigkeiten. Zum einen mussten sie die durch ihr Begehren entstehenden Kosten schätzen. Zum anderen mussten sie einen plausiblen Vorschlag zur Deckung dieser Kosten machen. Über die Höhe von in der Zukunft entstehenden Kosten kann man berechtigterweise unterschiedlicher Auffassung sein. In nahezu jeder Ratsdebatte ist die Frage der Kosten für ein Projekt Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Nicht aber beim vor 2011 in der Gemeindeordnung NRW normierten Kostendeckungsvorschlag: gleich so, als könne es über zukünftige Kosten eine objektive Schätzung geben wurden Bürgerbegehren mit angeblich unvollständigen Kostendeckungsvorschlägen reihenweise für unzulässig erklärt. Die restriktive Auslegung der Landgerichte und des Oberlandesgerichts Münster taten ihr Übriges, so dass bis zur Reform 2011 jedes dritte Bürgerbegehren für formal unzulässig erklärt wurde³. Man kann dies den Verwaltungsgerichten nicht einmal vorwerfen: sie waren, sind und bleiben schlicht der falsche Austragungsort für den politischen Diskurs um die Kosten eines städtischen Vorhabens.

¹ Drucksache 15/2151

² siehe FN 1

³ Siehe BB-Bericht 2012 S. 28

Der vorliegende Antrag der CDU sieht einerseits vor, wesentliche Teile des Kostendeckungsvorschlags in NRW wieder einzuführen. Weiterhin beantragt die CDU-Fraktion, eine Vorprüfung von Bürgerbegehren einzuführen.

Mehr Demokratie lehnt den Vorschlag zur Wiedereinführung eines Kostendeckungsvorschlags entschieden ab. Der Vorschlag zur Vorprüfung ist bedenkenswert, wenngleich nach Auffassung von Mehr Demokratie nicht zwingend gesetzlich zu normieren. Die im Antrag getroffene Regelung ist allerdings unbefriedigend.

II. Grundlagen

Ein Bürgerbegehren ist der Antrag der Bürgerinnen und Bürger einer Stadt bzw. Gemeinde an den Stadtrat, an seiner Stelle über eine Sachfrage zu entscheiden. Ein Bürgerentscheid ist die Abstimmung der Bürger einer Stadt, eines Stadtbezirks, einer Gemeinde oder eines Kreises über eine kommunalpolitische Sachfrage.

Nach aktueller Fassung des §26 der Gemeindeordnung NRW müssen die Initiatoren eines Bürgerbegehrens vor Beginn der Unterschriftensammlung eine Kostenschätzung bei der Gemeindeverwaltung einholen. Die Zulässigkeitsprüfung eines Bürgerbegehrens erfolgt nach aktueller Rechtslage nach der Einreichung der erforderlichen Unterschriften.

III. Zur Wiedereinführung eines Kostendeckungsvorschlags

Der Antrag der CDU-Fraktion sieht vor, dass die Initiatoren eines Bürgerbegehrens einen Vorschlag zur Kostendeckung ihres Anliegens erarbeiten müssen, basierend auf einer Kostenschätzung des Stadtrats. Die Durchführbarkeit des Kostendeckungsvorschlags soll Teil der Zulässigkeitsprüfung des Bürgerbegehrens durch den Rat sein.

Empirisch lässt sich der Vorstoß der CDU nicht begründen. Denn der Antrag lässt zwar ein deutliches Misstrauen gegenüber der Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger zur sorgfältigen Abwägung der Kostenfolgen eines Bürgerbegehrens erkennen (exemplarisch aus dem Antrag: „Die Bürgerschaft soll nicht nur Leistungen von der Gemeinde fordern können, sondern muss auch die Möglichkeit einer Finanzierung genau prüfen“), belegt diese Zweifel an der Kostenkompetenz aber nicht. Schon allein auf Grund der Tatsache,

dass sich die deutliche Mehrzahl der Bürgerbegehren in NRW gegen Beschlüsse des Stadtrates wenden, i.d.R. also eher Projekte des Stadtrats mit Kostenfolge verhindern, dürfte dieser Nachweis auch schwer zu führen sein.

(Rats-)Bürgerentscheide jüngerer Zeit, etwa die Entscheide über die Stadtbahn in Aachen oder den Neubau der Messe in Essen sprechen jedenfalls gegen die These, dass Bürgerinnen und Bürger die Kostenfolgen eines Vorhabens nicht im Blick haben – im Gegenteil. Die Frage der Kosten eines Projektes ist nach den Erfahrungen von Mehr Demokratie entscheidender Teil jedes Abstimmungskampfes vor einem Bürgerentscheid. Ohne Kostendeckungsvorschlag wird die Kosten- und Finanzierungsfrage eines Bürgerbegehrens nicht tabuisiert, sondern sie ist ein zentraler Bestandteil des Diskurses um das Bürgerbegehren und wesentliches Kriterium bei der Entscheidungsfindung der Bürgerinnen und Bürger.

Dass ehrenamtlichen Rats- und Kreistagsmitgliedern hier mehr zugemutet wird als den Initiatoren eines Bürgerbegehrens ist, das sei an dieser Stelle bemerkt, ebenfalls nicht zutreffend. Die CDU-Fraktion hält ihre Forderung eines Kostendeckungsvorschlags von den Initiatoren eines Bürgerbegehrens für angemessen, da auch „den ehrenamtlichen Rats- und Kreistagsmitgliedern zugemutet wird, sich der Finanzierung von bestimmten Maßnahmen zu stellen⁴“. Der Vergleich eines Kostendeckungsvorschlags mit der Pflicht zur Kostenbefassung des Rats mit bestimmten Maßnahmen hinkt aber erheblich. Niemals muss in einem Antrag an den Rat ein Kostendeckungsvorschlag für eine Maßnahme aufgestellt werden, der vom Stadtrat auf Zulässigkeit geprüft wird und bei Unzulässigkeit zur Ablehnung der Maßnahme führt. Wird von der Fraktion der CDU ernsthaft eine Gleichbehandlung des Rats und der Bürgerschaft angestrebt, darf demnach auch von den Initiatoren eines Bürgerbegehrens kein Kostendeckungsvorschlag verlangt werden.

Ein Antrag durch ein Mitglied des Rates bzw. eine Fraktion ist mit weit weniger juristischen Anforderungen belegt als ein Bürgerbegehrensantrag. Wenn es im Stadtrat zur Abstimmung kommt dann ist lediglich für den Fall, dass ein Beschluss in den bereits beschlossenen Haushalt eingreift, die Frage der Kostendeckung zwingend zu klären.

Zwar bemerken die Antragssteller zurecht, dass die Gemeindeordnung NRW den Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit normiert. Angesichts der desaströsen Lage der

⁴ Siehe FN 3

deutlichen Mehrzahl der kommunalen Haushalte in NRW muss aber die Frage erlaubt sein, ob diese Situation allein durch externe Faktoren, etwa eine mangelhafte Finanzausstattung der Kommunen bei einer zunehmenden Zahl kostenintensiver Aufgaben verursacht wurde, oder ob diese Lage nicht auch in Teilen durch die wenig sparsame Ausgabenpolitik der Vergangenheit verursacht wurde. Eine Verschärfung dieser Situation durch kommunale Bürgerbegehren ist in NRW ohnehin nicht zu erkennen.

Einen wesentlichen Unterschied zwischen einer vom Stadtrat beschlossenen Kostendeckung und dem vor 2011 nötigen Kostendeckungsvorschlag erfasst der Antrag im Übrigen nicht: der Kostendeckungsvorschlag wie auch die aktuell notwendige Kostenschätzung entfalten keine Bindungswirkung. Diese Punkt war wesentlicher Bestandteil der Kritik von Mehr Demokratie vor 2011. Denn Bürgerinnen und Bürgern hohe Anforderungen der Kostendeckung aufzubürden, die dann aber bei der Umsetzung eines Begehrens allenfalls politische Wirkung entfalten kann, war schlicht unangemessen. Zudem wurde der Kostendeckungsvorschlag und wird auch die aktuelle Regelung der Kostenschätzung falsch platziert. Die Entscheidung über die Umsetzung eines Bürgerbegehrens fällt nicht bei der Unterschriftensammlung, sondern durch den Stadtrat oder im Bürgerentscheid. Im vor dem Bürgerentscheid verschickten Abstimmungsheft war aber weder der Kostendeckungsvorschlag noch ist aktuell für ein Begehren nötige Kostenschätzung enthalten. Der Debatte um die Kostenfolgen eines Begehrens im Vorfeld eines Bürgerentscheids tut dies zwar, wie oben bereits dargelegt, keinen Abbruch. Der Antrag der CDU geht aber, so er das Ziel verfolgt, Bürgerinnen und Bürgern „die Selbstverantwortung für die geplante Maßnahme klar vor Augen“ zu halten, auch in dieser Hinsicht fehl.

Auch die Erfahrung mit Bundesländern, die völlig auf eine Kostenschätzung oder einen Kostendeckungsvorschlag verzichten, liefert keine Argumente für den Antrag der CDU. So muss in Bayern als Bedingung für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens weder ein Kostendeckungsvorschlag noch eine andere Form der Kostenerwähnung erbracht werden. Bayern ist das Bundesland mit der mit großem Abstand meisten Erfahrung (2075 Bürgerbegehren/1517 Bürgerentscheide⁵) mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. In Bayern ist – auch ohne Kostendeckungsvorschlag – keine einzige Gemeinde nach einem

⁵ Stand: Ende 2013 (Bürgerbegehrensbericht 2014)

Bürgerentscheid in eine finanzielle Schieflage geraten. Kein einziges Bürgerbegehren konnte nicht umgesetzt werden, weil es zu kostspielig war. Entsprechend erklärte 2011 der damalige Münchner Oberbürgermeister Christian Ude in einer Rede zur Verleihung des Bayerischen Verdienstordens, dass durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern „weder finanzielle Katastrophen noch sonstige Probleme entstanden“ sind. Er muss es wissen: eines der ersten bayerischen Bürgerbegehren forderte den Bau von Innentunneln in der Landeshauptstadt München und war erfolgreich- die Tunnel wurden gebaut.

Mehr Demokratie ist auch auf Grund des bayerischen Vorbilds der Auffassung, dass man sogar auf die Kostenschätzung der Gemeindeverwaltung, die im Zuge des Gesetz[es] zur Stärkung der Bürgerbeteiligung anstelle des Kostendeckungsvorschlags Einzug in §26 Gemeindeordnung NRW fand, zum Zeitpunkt des Bürgerbegehrens verzichtet werden kann. Die Einführung der Kostenschätzung wurde mit ähnlichen Argumenten begründet, mit denen die CDU in ihrem Antrag für die Wiedereinführung des Kostendeckungsvorschlags plädiert: Die Kostenschätzung wurde in §26 Gemeindeordnung NRW verankert, um „die Information der Bürger über die Kosten der Maßnahme als wesentliches Entscheidungskriterium“⁶ sicherstellen. Obwohl auch dieses Argument nicht haltbar ist, fällt die Kritik von Mehr Demokratie an der Kostenschätzung milder aus, da diese in viel geringerem Maße formale Unzulässigkeiten zur Folge hat als der Kostendeckungsvorschlag. Nichtsdestotrotz sei an dieser Stelle angemerkt: auch die Kostenschätzung verursacht Probleme, die es beizeiten gründlich auszuwerten gilt.

IV. Probleme mit der Kostenschätzung seit 2011

In Aachen wartete eine Bürgerinitiative 2012 zwei Monaten lang auf eine Auskunft der Stadtverwaltung über die durch ein Bürgerbegehren entstehenden Folgekosten. Das Begehren sollte die von der Stadt geplante Campusbahn verhindern. Die Verwaltung hatte zu berechnen, was der Verzicht auf das Bahnprojekt die Stadt kosten würde. Eine brauchbare Auskunft hatte die Initiative „Campusbahn = Größenwahn“ aber zunächst

⁶ Siehe FN 1

nicht bekommen. Stattdessen gab es eine Information zu den Kosten für den Bau der Bahnstrecke. Erst nach Kritik von Mehr Demokratie lieferte die Stadt eine korrekte Kostenschätzung.

Die Stadt Essen hatte 2013 einem Bürgerbegehren gegen Personalkürzungen im Kulturbereich eine falsche Kostenschätzung zukommen lassen. Statt der zuerst genannten 2,2 Millionen Euro kostet der geforderte ungeminderte Erhalt von Bildungsangeboten wie dem der Volkshochschule oder des Kulturzentrums Schloss Borbeck plötzlich nur noch 946.800 Euro. Die Verwaltung hatte daraufhin die Einreichungsfrist für das Bürgerbegehren um drei Monate verlängert. Die bis dahin mit der falschen Kostenschätzung gesammelten Unterschriften wurden aber weiter als gültig gewertet.

Fast gleichzeitig hatte in Langenfeld die Verwaltung einem Bürgerbegehren erklärt, dass die Umsetzung des Begehrensziels nicht möglich sei und eine Kostenschätzung für etwas ganz anderes erstellt. Eine Bürgerinitiative forderte den Erhalt des Gebäudes der ehemaligen Felix-Metzmacher-Schule und dessen Nutzung als Teil einer geplanten Gesamtschule. Die Stadt hielt dies nicht für machbar. Um das vom Rat beschlossene Raumkonzept umsetzen und das Gebäude der Felix-Metzmacher-Schule zu erhalten, sei ein kompletter Neubau auf einem noch zu erwerbenden Grundstück erforderlich. Dies bedeute Mehrkosten von 15 - 20 Millionen Euro. Hierfür wurde dann eine Kostenschätzung erstellt.

In Warendorf hatte der Stadtrat 2014 ein Bürgerbegehren für eine alternative Marktplatz-Neugestaltung für unzulässig erklärt. Begründung: Auf der Unterschriftenliste des Bürgerbegehrens sei die Kostenschätzung der Verwaltung nicht in ihrem vollem Wortlaut übernommen worden. Diese sei vielmehr so verkürzt wiedergegeben worden, dass die Unterzeichnern falsche Vorstellungen von den tatsächlichen Auswirkungen des Bürgerbegehrens auf den Haushalt der Stadt bekommen könnten. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens erweckten den Eindruck, dass sich der Kostenaufwand für die Marktplatz-Neugestaltung durch ihren Vorschlag von 980.000 Euro für die Variante der Stadt um fast 50 Prozent auf 495.000 Euro reduziere. Dabei werde aber verschwiegen, dass für den Gestaltungsvorschlag der Verwaltung eine

staatliche Förderung von 60 Prozent der Kosten in Anspruch genommen werden könne.

Dem widersprachen die Initiatoren des Bürgerbegehrens. Der Text auf der Unterschriftenliste sei im Rahmen einer Besprechung mit dem Rechtsamt der Stadt Warendorf abgestimmt und danach von dort schriftlich bestätigt worden. Erst dann sei mit der Unterschriftensammlung begonnen worden.

V. Zwischenfazit

Die Wiedereinführung eines Kostendeckungsvorschlags käme einer deutlichen Schwächung des Beteiligungsinstruments Bürgerbegehren gleich. Die oftmals durch gegenläufige politische Überzeugungen befangenen Räte bekämen erneut Möglichkeiten aktiv einen Unzulässigkeitsgrund im Kostendeckungsvorschlag zu suchen und auch zu finden. Bürgerbegehren würden – wie vor der Reform des §26 Gemeindeordnung NRW 2011 – vermehrt aus durchsichtigen Gründen für formal unzulässig erklärt werden. Initiatoren eines Bürgerbegehrens würde die erst durch die Reform des §26 erhaltene verbesserte Chance mit ihrem Anliegen Erfolg zu haben wieder genommen. Dass der Antrag der CDU ein Beitrag zur Steigerung der „Akzeptanz von Bürgerbegehren bei den Bürgerinnen und Bürgern“ sein soll und damit ein aktiver Beitrag zur Vorbeugung von „Politikverdrossenheit“ darf bezweifelt werden.

VI. Zur Vorprüfung von Bürgerbegehren

Weitaus positiver fällt die Bewertung des Vorschlags aus, eine Vorprüfung von Bürgerbegehren zu ermöglichen. Mehr Demokratie hat diese Möglichkeit bereits im Rahmen der Anhörung zum „Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung“ 2011 ins Spiel gebracht (Stellungnahme Drs. 15/1072, S. 8f.). Aufgegriffen wurde der Vorschlag 2013 dann in einem Antrag der FDP (Drs. 16/2116). Auf die im Zuge der Anhörung zu diesem Antrag von Mehr Demokratie erarbeitete Stellungnahme (Stellungnahme 16/786, S. 4ff.) sei an dieser Stelle verwiesen. Bei Nachfragen hierzu stehen wir gerne zur Verfügung.

Festgestellt sei hier lediglich, dass eine Vorprüfung in Verein mit einer weiteren Absenkung der Zulässigkeitschürden, etwa bei den Anforderungen an die Begründung, ein

Weg sein kann, Frustrationserlebnisse nach bereits erfolgter Unterschriftensammlung zu verhindern. Thüringen und Berlin kennen die Vorprüfung bereits; in Niedersachsen besteht zumindest die Möglichkeit der Zusicherung. Dass im Gegensatz zum Vorschlag des CDU-Antrags allerdings nicht der Hauptausschuss das Organ sein kann, das eine verbindliche Zusicherung der Zulässigkeit abgibt, sei an dieser Stelle ebenfalls angemerkt. Denn die Gemeindeordnung sieht den Stadtrat als dafür zuständiges Organ. Hier müsste eine einheitliche Zuständigkeits-Regelung getroffen werden, um tatsächlich Rechtsicherheit zu schaffen. Der Antrag der CDU greift an dieser Stelle also zu kurz.