

GAR NRW - Jahnstraße 52 - 40215 Düsseldorf

Herr
Christian Dahm
Vorsitzender des Ausschuss
für Kommunalpolitik
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2469

A11

Düsseldorf, 21. Januar 2013

**„Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene verantwortungsvoll
ausgestalten – Kostendeckungsgebot und freiwillige Vorprüfung der
Zulässigkeit von Bürgerbegehren normieren“
Antrag der CDU - Fraktion Drucksache 16/7157**

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Dahm,

gerne kommen wir dem Wunsch des Kommunalausschusses nach und nehmen
Stellung zu dem o.g. Antrag.

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung vom 13.12.2011 (GV.NRW 2011
Nr. 31 S. 685-686) wurde der Vorschlag für die Deckung der Kosten als
Zulässigkeitskriterium eines Bürgerbegehrens ersetzt. Dabei wurde berücksichtigt,
dass von den Antragstellern eines Bürgerbegehrens nicht mehr verlangt werden
kann als von einem entsprechenden Beschluss des Rates. Es bestanden politisch
weitgehende Bedenken, ein Bürgerbegehren wegen des Fehlens des
Kostendeckungsvorschlages als unzulässig abzulehnen.
Der Gesetzgeber hat insoweit den Bürgermeister mit der Verwaltung der Gemeinde
in die Pflicht genommen, den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens eine
Einschätzung der Kosten vorab mitzuteilen.

Dies hat sich im § 26 GO NRW Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wie folgt
niedergeschlagen:

(...)

(2) Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu
bringende Frage eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen
durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten.
Es muss bis zu drei Bürger benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten

(Vertretungsberechtigte). Bürger, die beabsichtigen, ein Bürgerbegehren durchzuführen, teilen dies der Verwaltung schriftlich mit. Die Verwaltung ist in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich. Sie teilt den Vertretungsberechtigten schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mit. Die Kostenschätzung der Verwaltung ist bei der Sammlung der Unterschriften nach Absatz 4 anzugeben.
(...) kursiv: neu/2011/Unterstrichen: alt

Faktisch erwies sich der alte formale „Kostendeckungsvorschlag“ als ein Einfallstor für fast beliebige juristische Anfechtungen der Zulässigkeit von Bürgerbegehren. Der Zwang zum Kostendeckungsvorschlag war ein gewichtiges Hindernis bei der Initiierung eines Bürgerbegehrens. Wenn die kommunale Haushaltspolitik schon die Stadtverordneten dazu zwingt, ehrenamtliche Finanzexperten zu werden, musste ein Vorschlag zur Kostendeckung für die meisten Bürgerinnen und Bürger eine Überforderung darstellen, zumal sie nicht über das Fachwissen einer Behörde verfügen. Dies hatte zur Folge, dass in der Vergangenheit viele Bürgerbegehren gerade am Kostendeckungsvorschlag gescheitert waren. Die Formulierung eines zulässigen Kostendeckungsvorschlags durch Angabe der zu erwartenden Kosten der Maßnahme und eines Vorschlags, wie diese Maßnahme finanziert werden soll, ist für die Initiatoren, die nicht über das nötige Fachwissen verfügen, eine nur schwer zu überwindende Hürde und verlangt in aller Regel Beratung durch die Verwaltung oder von dritter Seite.

Dass vor diesem Hintergrund dem Kostendeckungsvorschlag die Qualität eines Zulässigkeitskriteriums genommen und durch eine reine Kostenschätzung ersetzt wurde, ist nachzuvollziehen und zu begrüßen.

Es spricht einiges dafür, die Initiierung eines Bürgerbegehrens zu entbürokratisieren und damit zu erleichtern. Der demokratietheoretische Vorteil eines Bürgerbegehrens besteht u.a. darin, dass sich Verwaltungen und Stadtverordnete noch stärker in der Verpflichtung sehen, sich den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger anzunehmen, ihnen ihre Haltung zu erklären und zu begründen - zumal viele Bürgerinnen und Bürger ihre Interessen auf den ersten Blick nur begrenzt vertreten und ihre Partizipationswünsche nicht erfüllt sehen. Einem häufig subjektiv wahrgenommenem Mangel an Begründung und Erklärung des politischen Handelns wird somit begegnet und die demokratischen Partizipationsrechte der Bürgerinnen und Bürger gestärkt.


Damit die Bürgerinnen und Bürger die finanziellen Folgen eines kommunalpolitischen Anliegens abschätzen können, ist eine Einschätzung durch die Verwaltung sinnvoll. Vielfältige Erfahrungen aus Bayern oder auch aus der Schweiz zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger Fragen der Finanzierung sehr ernst nehmen und sich bei hohen Folgekosten eher restriktiv verhalten. Eine finanzielle Überforderung der Gemeinden ist also nicht zwingend zu erwarten. Das heißt aber auch, dass die Verwaltung mit der Kostenschätzung ein politisches Instrument erhalten hat, mit dessen Hilfe die Meinungsbildung beeinflusst werden kann. Mit der Kostenschätzung sollen die Bürger/innen über eine der möglichen Konsequenzen der vorgeschlagenen (Bürger-) Entscheidung unterrichtet werden.

Mit dem vorliegenden Antrag, einen Vorschlag zur Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme zu machen, würde sich ein Bürgerentscheid von einer entsprechenden Entscheidung des Rates deutlich abgrenzen. Ein Rat hat den

Freiraum und kann grundsätzlich eine kostenverursachende Maßnahme rechtmäßig beschließen, ohne dass ein entsprechender Kostendeckungsvorschlag gemacht werden müsste. Bei einer Ratsentscheidung kommt es allein darauf an, dass die entsprechenden Beschlüsse auch haushaltsrechtlich zulässig sind. Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Rats- bzw. Kreistagsbeschlusses (§§ 26 Absatz 8 Satz 1 GO NRW, 23 Absatz 8 Satz 1 KreisO NRW). Beide Formen der Entscheidung einer Gemeinde - der Bürgerentscheid und der Ratsbeschluss - unterliegen denselben aufsichts- und haushaltsrechtlichen Schranken, wie sie sich etwa aus einem Haushaltssicherungskonzept, den Grundsätzen der vorläufigen Haushaltsführung oder dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 75 der Gemeindeordnung ergeben. Ist etwas haushaltsrechtlich nicht mehr zulässig, z.B. weil es die Finanzkraft der Gemeinde im Rahmen einer seriösen Haushaltsführung überfordert, ist ohnehin der (Bürger-) Entscheid rechtlich hinfällig.

Einen allgemeinen „Kostendeckungsvorschlags“ als Zulässigkeitsvoraussetzung für Bürgerbegehren bedarf es folglich nicht. Diese würde lediglich eine unverhältnismäßig hohe und aufgrund der o.g. Erläuterungen gleichermaßen unsinnige Hürde bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern darstellen.

Mit freundlichen Grüßen



Volker Wilke