

Gesetzentwurf zum Antrag auf Volksbegehren „Mehr Bürgermitsprache in Landkreisen ermöglichen“

Gesetz für eine Politik des Mitwirkens in Landkreisen

A. Zielsetzung

Dieser Gesetzentwurf führt mit Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten auf der Landkreisebene im Zuständigkeitsbereich der Kreistage ein, die auf der Gemeindeebene bereits bewährt sind. Analoge Instrumente existieren als Volksantrag, Volksbegehren und Volksabstimmung auch schon auf der Landesebene. In Angelegenheiten des Landratsamts als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde sowie bei Kreisaufgaben, deren Erledigung dem Landrat obliegen, greift dieser Gesetzentwurf nicht ein.

B. Wesentlicher Inhalt

1. Die direktdemokratischen Elemente des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids werden auch auf der Landkreisebene eingeführt. Sie werden analog zur Gemeindeordnung ausgestaltet. Angesichts der besonderen Verhältnisse auf der Landkreisebene sind lediglich zu folgenden Punkten abweichende oder ergänzende Regelungen relativ zur Gemeindeordnung vorgesehen:

- Es wird ergänzt, dass die Gemeindeverwaltungen der Kreisverwaltung Amtshilfe bei der Prüfung der Gültigkeit der Unterstützungsunterschriften für Bürgerbegehren zu leisten haben. Um die Unterschriftenprüfung zeitlich entzerrern zu können, wird die frühzeitige Einreichung des Bürgerbegehrens mit dem ersten Unterschriftenpaket ermöglicht, wobei weitere Unterschriften bis zum Ablauf der Einreichungsfrist nachgereicht werden können.
- Weil der Kreistag seltener zu regulären Sitzungen zusammentritt als ein Gemeinderat, wird die Frist, binnen derer er über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens zu entscheiden hat, auf vier Monate nach Einreichung festgesetzt (statt zwei Monate auf der Gemeindeebene).
- Nach dem Vorbild anderer Bundesländer wird die Höhe des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden nach der Einwohnerzahl des Landkreises gestaffelt.

Sowohl in der Landkreisordnung als auch in der Gemeindeordnung wird die Einreichungsfrist bei Bürgerbegehren nach dem Vorbild von Schleswig-Holstein neu geregelt sowie der Kostendeckungsvorschlag nach dem Vorbild von Rheinland-Pfalz. Dies dient dem im Koalitionsvertrag der Landesregierung angekündigten Bürokratieabbau zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Kommunalverwaltungen.

2. Einwohneranträge werden auch auf der Landkreisebene eingeführt. Nach dem Vorbild von Regelungen in anderen Bundesländern werden sie wie folgt ausgestaltet: Einwohneranträge sind jederzeit möglich zu allen Themen, die in die Entscheidungskompetenz des Kreistags oder seiner Ausschüsse fallen. Sie müssen von mindestens einem Prozent, höchstens jedoch 1000 Einwohnern, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, unterzeichnet sein und sollen eine Begründung enthalten. Der Landkreis hilft in den Grenzen seiner Verwaltungskraft den Einwohnern bei der Abfassung des Antrags. Nach Feststellung der Zulässigkeit des Antrags und Anhörung der Vertrauenspersonen hat der Kreistag über den Antrag in der Sache zu entscheiden. Die Regelungen zu Einwohneranträgen in der Gemeindeordnung werden entsprechend an die der Landkreisordnung angepasst.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten- und Regelungsfolgen

Die vorgesehenen Ergänzungen der Landkreisordnung verbessern die Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe von Einwohnerinnen und Einwohnern in den Landkreisen. Durch Einwohneranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide kann es zu geringfügigen Verzögerungen bei Sachentscheidungen sowie zu einem geringfügigen zusätzlichen Verwaltungs- und Kostenaufwand der kommunalen Körperschaften kommen, die jedoch angesichts des Demokratiezuwachses und der in der Regel langfristig befriedenden Wirkung dieser Instrumente als vertretbar erscheinen. Der Gesetzentwurf führt zu keinen unmittelbaren Belastungen von Privaten oder Wirtschaftsunternehmen. Insgesamt sind keine negativen Rechtsfolgen zu erwarten.

Der Landtag wolle beschließen, dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

Gesetz für eine Politik des Mitwirkens in Landkreisen¹

Artikel 1: Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung in der Fassung vom 19. Juni 1987 (GBl. S. 289), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15.10.2020 (GBl. S. 910, 911), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 17 wird folgender § 17a eingefügt:

„§ 17a Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

- Der Kreistag kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, dass eine Angelegenheit des Wirkungskreises des Landkreises, für die der Kreistag oder ein beschließender Ausschuss des Kreistags zuständig ist, der Entscheidung der wahlberechtigten Kreiseinwohner nach § 10 unterstellt wird (Bürgerentscheid).
- Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über
 - Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Landrat obliegen,
 - Fragen der inneren Organisation der Verwaltung des Landkreises,
 - die Rechtsverhältnisse der Kreisräte, des Landrats und der Bediensteten des Landkreises,
 - die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie Kreisabgaben, Tarife und Entgelte,
 - die Feststellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses des Landkreises und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,
 - Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.
- Über eine Angelegenheit des Wirkungskreises des Landkreises, für die der Kreistag oder ein beschließender Ausschuss des Kreistags zuständig ist, können die wahlberechtigten Kreiseinwohner nach § 10 einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Das Bürgerbegehren muss schriftlich beim Landkreis eingereicht werden. Dabei findet § 3 a LVwVfG keine Anwendung. Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung zu bringende Frage und eine Begründung enthalten. Es muss von mindestens sieben vom Hundert der wahlberechtigten Kreiseinwohner innerhalb von drei Monaten unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 20 000 wahlberechtigten Kreiseinwohnern. Es soll bis zu drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Sind keine Vertrauenspersonen benannt, gelten die beiden ersten Unterzeichner als Vertrauenspersonen. Nur die Vertrauenspersonen sind, jede für sich, berechtigt, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben oder entgegenzunehmen.
- Die Prüfung der Gültigkeit der Eintragungen in die Unterschriftenlisten erfolgt nach Einreichung des Bürgerbegehrens unverzüglich durch die Kreisverwaltung, wobei die Verwaltungen der kreisangehörigen Gemeinden die erforderliche Amtshilfe leisten.
- Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Kreistag nach Anhörung der Vertrauenspersonen unverzüglich, spätestens innerhalb von vier Monaten nach Eingang des Antrags. Nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens dürfen die Organe des Landkreises bis zur Durchführung des Bürgerentscheids keine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder vollziehen, es sei denn, zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens haben rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Kreistag die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in diesem Gesetzentwurf durchgehend auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Bezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

- (6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss den wahlberechtigten Kreiseinwohnern die innerhalb der Organe des Landkreises vertretene Auffassung durch Veröffentlichung oder Zusendung einer schriftlichen Information bis zum 20. Tag vor dem Bürgerentscheid dargelegt werden. In dieser Veröffentlichung oder schriftlichen Information des Landkreises zum Bürgerentscheid dürfen die Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens ihre Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids in gleichem Umfang darstellen wie die Organe des Landkreises. Sofern die durch das Bürgerbegehren verlangte Maßnahme mit Kosten für den Landkreis verbunden ist, hat die schriftliche Information auch eine von der Landkreisverwaltung vorgenommene überschlägige Schätzung zu den voraussichtlichen Kosten und zu deren Deckungsmöglichkeiten zu enthalten; den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu diesen Angaben zu geben, die ebenfalls in der schriftlichen Information zu veröffentlichen ist.
 - (7) Der Bürgerentscheid ist innerhalb von vier Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit durchzuführen, es sei denn, die Vertrauenspersonen stimmen einer Verschiebung zu.
 - (8) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Landkreisen bis zu 150000 Einwohnern mindestens zwölf vom Hundert, mit mehr als 150000 Einwohnern mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Kreistag die Angelegenheit zu entscheiden.
 - (9) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Kreistages. Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.
 - (10) Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.“
2. Nach § 17a wird folgender § 17b eingefügt:

„§ 17b Einwohnerantrag

- (1) Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, können beantragen, dass der Kreistag über eine bestimmte Angelegenheit des Landkreises, für die der Kreistag oder ein beschließender Ausschuss des Kreistags zuständig ist, berät und entscheidet.
 - (2) Der Antrag von Einwohnern muss schriftlich eingereicht werden und soll eine Begründung enthalten. Er soll bis zu drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Sind keine Vertrauenspersonen benannt, gelten die beiden ersten Unterzeichner als Vertrauenspersonen. Nur die Vertrauenspersonen sind, jede für sich, berechtigt, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben oder entgegenzunehmen. Der Landkreis hilft in den Grenzen seiner Verwaltungskraft den Einwohnern bei der Abfassung des Antrags.
 - (3) Der Antrag muss von mindestens einem Prozent der Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 1000 Einwohnern. § 3a LVwVfG findet keine Anwendung. Jede Unterschriftenliste muss den vollen Wortlaut des Einwohnerantrags enthalten. Ergibt die Unterschriftenprüfung durch den Landkreis, dass die Zahl der gültigen Unterschriften nicht ausreicht, können weitere Unterschriften nachgereicht werden. Bei der Unterschriftenprüfung leisten die Gemeinden dem Landkreis Amtshilfe.
 - (4) Der Antrag braucht nicht beraten und entschieden zu werden, wenn in derselben Angelegenheit innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang bereits ein zulässiger Einwohnerantrag gestellt worden ist.
 - (5) Über die Zulässigkeit des Antrags von Einwohnern entscheidet der Kreistag unverzüglich, spätestens innerhalb von vier Monaten nach Einreichung des Einwohnerantrags. Zulässige Einwohneranträge hat der Kreistag unverzüglich zu beraten und zu entscheiden. Mit Einverständnis der Vertrauenspersonen können die Beratung und Entscheidung auch auf einen späteren Zeitpunkt festgesetzt werden. Die Vertrauenspersonen sowie von ihnen benannte Sachverständige haben Anhörungsrecht im Kreistag bzw. zuständigen Ausschuss.
 - (6) Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.“
3. Die Inhaltsübersicht der Landkreisordnung wird entsprechend angepasst.

Artikel 2: Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Das Kommunalwahlgesetz in der Fassung vom 1. September 1983 (GBl. S. 429), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 15.10.2020 (GBl. S. 910, 912), wird wie folgt geändert:

1. In § 41 Absatz 1 werden in Satz 1 nach dem Wort „Einwohnerversammlung“ die Wörter „nach §20a GemO“ eingefügt, sowie nach dem Wort „Einwohnerantrag“ die Wörter „nach § 20b GemO“. In Satz 3 werden nach dem Wort „Bürgerbegehren“ die Wörter „nach § 21 GemO“ eingefügt.
2. In § 41 Absatz 3 Satz 1 werden nach dem Wort „Bürgerentscheid“ die Wörter „nach § 21 GemO“ eingefügt.
3. In § 41 wird nach Absatz 3 folgender Absatz 4 neu eingefügt:
„(4) Für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nach §17a LKrO und Einwohneranträge nach § 17b LKrO gelten die Absätze 1 bis 3 entsprechend für den Landkreis.“

Artikel 3: Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 2.12.2020 (GBl. S. 1095, 1098), wird wie folgt geändert:

1. § 20b „Einwohnerantrag“ wird wie folgt neu gefasst:

- „(1) Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, können beantragen, dass der Gemeinderat über eine bestimmte Angelegenheit der Gemeinde, für die der Gemeinderat oder ein beschließender Ausschuss des Gemeinderates zuständig ist, berät und entscheidet.
 - (2) Der Antrag von Einwohnern muss schriftlich eingereicht werden und soll eine Begründung enthalten. Er soll bis zu drei Vertrauenspersonen mit Namen und Anschrift benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Sind keine Vertrauenspersonen benannt, gelten die beiden ersten Unterzeichner als Vertrauenspersonen. Nur die Vertrauenspersonen sind, jede für sich, berechtigt, verbindliche Erklärungen zum Antrag abzugeben oder entgegenzunehmen. Die Gemeinde hilft in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft den Einwohnern bei der Abfassung des Antrags.
 - (3) Der Antrag muss von mindestens einem Prozent der Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 300 Einwohnern. § 3a LVwVfG findet keine Anwendung. Jede Unterschriftenliste muss den vollen Wortlaut des Einwohnerantrags enthalten. Ergibt die Unterschriftenprüfung, dass die Zahl der gültigen Unterschriften nicht ausreicht, können weitere Unterschriften nachgereicht werden.
 - (4) Der Antrag braucht nicht beraten und entschieden zu werden, wenn in derselben Angelegenheit innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang bereits ein zulässiger Einwohnerantrag gestellt worden ist.
 - (5) Über die Zulässigkeit des Antrags von Einwohnern entscheidet der Gemeinderat unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Einreichung des Einwohnerantrags. Zulässige Einwohneranträge hat der Gemeinderat unverzüglich zu beraten und zu entscheiden. Mit Einverständnis der Vertrauenspersonen können die Beratung und Entscheidung auch auf einen späteren Zeitpunkt festgesetzt werden. Die Vertrauenspersonen sowie von ihnen benannte Sachverständige haben Anhörungsrecht im Gemeinderat bzw. zuständigen Ausschuss.
 - (6) Die Absätze 1 bis 5 gelten entsprechend in einer Ortschaft für eine Behandlung im Ortschaftsrat. Für die erforderliche Zahl der Unterschriften ist in diesem Fall die Zahl der in der Ortschaft wohnenden unterschrittsberechtigten Einwohner maßgebend. Über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags entscheidet der Ortschaftsrat. Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für Gemeindebezirke in Gemeinden mit Bezirksverfassung.
 - (7) Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.“
2. In § 21 Absatz 3 werden die Sätze 3 bis 6 wie folgt neu gefasst: „Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden. Dabei findet § 3a LVwVfG keine Anwendung. Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung zu bringende Frage und eine Begründung enthalten. Es muss von mindestens sieben vom Hundert der Bürger innerhalb von drei Monaten unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 20000 Bürgern.“
3. In § 21 Absatz 5 wird als Satz 3 ergänzt: „Sofern die durch das Bürgerbegehren verlangte Maßnahme mit Kosten für die Gemeinde verbunden ist, hat die schriftliche Information auch eine von der Gemeindeverwaltung vorgenommene überschlägige Schätzung zu den voraussichtlichen Kosten und zu deren Deckungsmöglichkeiten zu enthalten; den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens ist Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu diesen Angaben zu geben, die ebenfalls in der schriftlichen Information zu veröffentlichen ist.“

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des übernächsten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Ende 2015 haben alle im damaligen baden-württembergischen Landtag vertretenen Fraktionen durch ein gemeinsam erarbeitetes Reformpaket die Möglichkeiten direktdemokratischer Mitwirkung auf der Landesebene sowie auf der Gemeindeebene maßgeblich verbessert. Damit wurde ein wichtiges Anliegen der Bevölkerung aufgegriffen. In der Gesellschaft ist der Wunsch, vermehrt auch in Sachfragen Entscheidungen zu treffen und zwischen den Wahlen politisch Einfluss nehmen zu können, stark ausgeprägt. Politische Gremien profitieren von den Erfahrungen und dem Wissen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner, wenn diese die Möglichkeit haben, sich einzubringen. Dies gilt auch für die Ebene der Landkreise. Diese zwischen Landes- und Gemeindepolitik angesiedelte Kompetenzebene wurde im 2015 verabschiedeten Reformpaket allerdings bis auf weiteres noch ausgespart. Da in allen anderen Bundesländern, in denen Landkreise existieren (lediglich mit Ausnahme von Hessen), die Instrumente des Einwohnerantrags, Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids den dortigen Kreiseinwohnern bereits seit vielen Jahren zur Verfügung stehen und in bewährter Weise genutzt werden, kann nicht ernsthaft behauptet werden, diese Rechte seien für die Einwohner baden-württembergischer Landkreise überflüssig oder mit unwägbareren Risiken verbunden. Hinzu kommt, dass die Einwohner der kreisfreien Städte Baden-Württembergs durch die in der Gemeindeordnung geregelten Instrumente des Einwohnerantrags, Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids schon heute einen Einfluss auf politische Sachfragen haben, die auf der Landkreisebene in den Kreistagen verhandelt werden und somit der Einflussnahme durch Kreiseinwohner mittels der gleichen Instrumente entzogen sind. Dies stellt eine nicht hinnehmbare Ungleichbehandlung der Einwohner von kreisfreien Städten und Landkreisen dar.

Weil in fast allen anderen Bundesländern die Instrumente Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid schon seit vielen Jahren auf der Landkreisebene etabliert sind, kann auf dieser Grundlage prognostiziert werden, dass die in diesem Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen weder zu einem unverhältnismäßigen Mehr an Verwaltungs- und Kostenaufwand führen noch zu anderen bedeutsamen negativen Rechtsfolgen. Über den Gesetzentwurf hinausgehend wird angeregt, Regelungen zu Einwohneranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden entsprechend auch in das „Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart“ zu übernehmen und damit auch auf der Regionalebene zu verankern.

B. Einzelbegründungen

Zu Artikel 1 – Änderung der Landkreisordnung

Zu Nummer 1 (§ 17a)

Der neu in die Landkreisordnung einzufügende Abschnitt zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden übernimmt im Wesentlichen die geltenden Regelungen aus der Gemeindeordnung. Dabei wird durchgehend „Gemeinderat“ durch „Kreistag“, „Gemeinde“ durch „Landkreis“, sowie „Bürger“ durch „wahlberechtigter Kreiseinwohner“ ersetzt. Der Ausschlussgrund „Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses“ im Negativkatalog der Gemeindeordnung (GemO § 21 Absatz 2 Nummer 6) entfällt in der Landkreisordnung, weil Bauleitplanung nicht in den Zuständigkeitsbereich des Kreistags fällt. Zur Klarstellung wird eingefügt, dass ein Bürgerbegehren auch in den Kompetenzbereich eines beschließenden Ausschusses des Kreistags eingreifen kann.

Das Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren in einem Landkreis wird wie in der Gemeindeordnung festgesetzt (7 % der stimmberechtigten Kreiseinwohner, maximal 20.000). Die Sammelfrist von drei Monaten bleibt bestehen und wird – abweichend von der bisherigen baden-württembergischen Regelung auf Gemeindeebene – durch den Sammelbeginn ausgelöst und nicht mehr durch ein öffentliches Bekanntwerden von Gemeinderatsbeschlüssen. Hier ist die in Schleswig-Holstein geltende Regelung für kommunale Bürgerbegehren das Vorbild, sowie die Regelung zu baden-württembergischen Volksanträgen und Volksbegehren auf Landesebene, wo ebenfalls nicht Landtagsbeschlüsse, sondern der frei gewählte Sammelbeginn fristauslösend ist. Während der Corona-Pandemie war die Einreichungsfrist für Bürgerbegehren in Baden-Württemberg ein volles Kalenderjahr ganz ausgesetzt, und in Bayern hat eine Einreichungsfrist für Bürgerbegehren noch nie existiert. Diese Erfahrungen haben bewiesen, dass eine Einreichungsfrist bei Bürgerbegehren an sich nicht notwendig ist, um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Rechtsunsicherheiten und Rechtsstreitigkeiten sind in der Vergangenheit vielmehr oft dadurch entstanden, dass umstritten war, ob oder welche von mehreren Gemeinderatsbeschlüssen für die Fristauslösung zu einem eigenständig formulierten konkreten Bürgerbegehren relevant seien. Im Sinne des von der Landesregierung versprochenen Bürokratieabbaus wird deshalb die Gestaltung der Einreichungsfrist nach dem Vorbild von Schleswig-Holstein bzw. baden-württembergischen Volksanträgen/-begehren geregelt.

In Absatz 4 wird geregelt, dass für die Prüfung der Gültigkeit der Unterschriften für ein Bürgerbegehren die Kreisverwaltung zuständig ist und die Verwaltungen der kreisangehörigen Gemeinden dabei die erforderliche Amtshilfe leisten. Unterschriften können somit noch ungeprüft bei der Kreisverwaltung abgegeben werden, die für die Prüfung in Zusammenarbeit mit den Gemeinden zuständig ist.

Die in der Gemeindeordnung vorgesehene Frist von zwei Monaten, binnen derer der Gemeinderat über die Zulässigkeit eines eingereichten Bürgerbegehrens zu entscheiden hat, ist für die Landkreisebene zu knapp bemessen. Sie wird in Absatz 5 für die Landkreisebene auf vier Monate nach Antragstellung festgesetzt. Dadurch wird erreicht, dass zur Feststellung der Zulässigkeit im Regelfall keine Sondersitzung des Kreistags einberufen zu werden braucht, sondern dies beim nächsten regulären Sitzungstermin geschehen kann. Denn im Unterschied zum meist einmal monatlich tagenden Gemeinderat finden Sitzungen des Kreistags in der Regel nur vierteljährlich statt. Auch im Hinblick auf die höhere Unterschriftenzahl und den Abstimmungsbedarf mit den Gemeinden bei der Unterschriftenprüfung sollte diese Frist auf der Landkreisebene nicht zu knapp bemessen werden.

In Absatz 6 wird – abweichend von der bisherigen Regelung in der Gemeindeordnung – für die schriftliche Information zum Bürgerentscheid eine Pflicht der Verwaltung vorgesehen, darin auch über die durch die begehrte Maßnahme voraussichtlich verursachten Kosten und deren Deckungsmöglichkeiten überschlüssig zu informieren sowie den Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens die Möglichkeit zu einer Stellungnahme zu diesen Angaben an gleicher Stelle einzuräumen. Dadurch entfällt die Notwendigkeit eines Kostendeckungsvorschlags auf dem Unterschriftenformular zum Bürgerbegehren, was in der Vergangenheit regelmäßig zu Rechtsstreitigkeiten und einer Überforderung sowohl von Verwaltungen wie Bürgerinitiativen geführt hat. Die Neuregelung im Gesetzentwurf orientiert sich an der geltenden Regelung in Rheinland-Pfalz, die sich bewährt hat. Dies ist auch im Sinne des von der Landesregierung in Aussicht gestellten Bürokratieabbaus, weil dadurch unnötige Rechtsstreitigkeiten um Kostendeckungsvorschläge vermieden werden können, während gleichzeitig die Bürgerschaft im Vorfeld eines Bürgerentscheids noch zuverlässiger über Kostenfragen informiert wird als bisher.

Die Höhe des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid ist nach dem Kriterium zu definieren, dass die Erfolgsaussichten, das Quorum zu überwinden, in Landkreisen nicht geringer sein dürfen als in Gemeinden. Es ist eine vielfach erwiesene empirische Tatsache, dass die Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden in der Tendenz umso niedriger ausfällt, je höher die Einwohnerzahl des Abstimmungsgebiets ist, denn großräumige Gebiete sind inhomogener, wodurch im Regelfall nicht alle Einwohner in gleicher Weise durch die zur Abstimmung stehende Sachfrage betroffen sind. Hinzu kommt noch der bei Wahlen aller Art bekannte negative Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl einer Gemeinde und der Höhe der Wahlbeteiligung, der sozialstrukturelle Ursachen hat. Es muss deshalb von vornherein davon ausgegangen werden, dass ein Quorum gleicher Höhe in Landkreisen wesentlich schwieriger zu erreichen wäre als in einzelnen Gemeinden. Um vergleichbare Erfolgsaussichten sicherzustellen, muss deshalb die Höhe des Quorums nach der Einwohnerzahl gestaffelt werden, wie dies auch in zahlreichen Gemeinde- und Landkreisordnungen anderer Bundesländer vorgesehen ist. Im Gesetzentwurf ist deshalb für Landkreise mit bis zu 150000 Einwohnern ein Zustimmungsquorum von mindestens 12%, für Landkreise mit mehr als 150000 Einwohnern ein Zustimmungsquorum von mindestens 10% vorgesehen. Zum Vergleich: Die Landkreisordnung von Schleswig-Holstein sieht für Landkreise mit bis zu 150000 Einwohnern ein Zustimmungsquorum von mindestens 10%, für Landkreise mit mehr als 150000 Einwohnern ein Zustimmungsquorum von mindestens 8% vor, also noch niedriger als in diesem Gesetzentwurf vorgesehen.

Zu Nummer 2 (§17b)

Die in der baden-württembergischen Gemeindeordnung enthaltenen Bestimmungen zu Einwohneranträgen zeichnen sich im Vergleich zu den Gemeinde- und Landkreisordnungen anderer Bundesländer dadurch aus, dass sie einerseits einige wichtige Regelungsfragen übersehen, andererseits aber an anderen Stellen deutlich „überregeln“ und somit unnötig komplizierte und restriktive Vorgaben machen. Dieser Gesetzentwurf schlägt deshalb für Einwohneranträge in Landkreisen eine Neufassung vor, die sich inhaltlich und hinsichtlich der konkreten Formulierungen an gut bewährten Standards orientiert, die in anderen Bundesländern bereits etabliert sind.

Zu Absatz 1:

Nach dem Vorbild der geltenden Regelungen in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sollen Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, antragsberechtigt sein. Wie die Erfahrungen in diesen Bundesländern zeigen, besteht kein Anlass, ein höheres Lebensalter vorauszusetzen, zumal die Entscheidung über den Antrag in allen Fällen ohnehin dem Kreistag vorbehalten bleibt. So können bereits Jugendliche ihre Anliegen artikulieren und sich an einem demokratischen Prozess beteiligen.

Außer der Einschränkung, dass das Organ, an den der Antrag gerichtet wird, dafür auch zuständig sein muss, soll es keine weiteren thematischen Einschränkungen geben. So ist es in allen anderen Bundesländern bei Einwohneranträgen vorgesehen und bewährt. Bislang gilt lediglich in Baden-Württemberg für Einwohneranträge der gleiche thematische Ausschlusskatalog wie bei Bürgerentscheiden. Diese restriktive Einschränkung ist bei Einwohneranträgen weder angemessen noch sinnvoll, wie die Praxis in allen anderen Bundesländern zeigt. Die Sachentscheidung über den Antrag trifft ohnehin in allen Fällen der Kreistag, ein ganz wesentlicher Unterschied zu Bürgerentscheiden. Weiterhin wird klargestellt, dass der Kreistag über einen zulässigen Antrag nicht nur beraten, sondern auch entscheiden muss. Vorbild sind hier die entsprechenden Regelungen z.B. in Rheinland-Pfalz, Brandenburg oder Nordrhein-Westfalen. Eine bloße Diskussion im Kreistag genügt also nicht, die Einwohner können eine wie auch immer geartete Entscheidung erwarten. Klargestellt wird auch, dass Einwohneranträge zulässig sind, die ansonsten in den Zuständigkeitsbereich eines beschließenden Ausschusses des Kreistages fallen würden.

Zu Absatz 2:

In unseren Nachbarländern Bayern und Rheinland-Pfalz, sowie auch in fast allen anderen Bundesländern, ist für die Einreichung eines Bürger- oder Einwohnerantrags keine wie auch immer geartete Frist einzuhalten, d.h. ein Einwohner-/Bürgerantrag kann jederzeit gestellt werden. Die vielfältigen Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigen, dass bei Einwohneranträgen eine Befristung weder notwendig noch sinnvoll ist. Hier liegt eine andere Konstellation vor als bei einem Bürgerbegehren, weil ein Einwohnerantrag nicht zu einem Bürgerentscheid führt und jederzeit ohne weitere Konsequenzen vom Kreistag in der Sache abgelehnt werden kann.

Die Beifügung einer Begründung wird von einem „Muss“ zu einer „Soll“-Vorschrift. Rechtsstreitigkeiten über angebliche Mängel von Begründungen, wie sie bei Bürgerbegehren bis jetzt leider regelmäßig vorkommen, werden damit hinfällig. Lediglich an der Begründung kann die Zulässigkeit eines Einwohnerantrags damit nicht mehr scheitern, genauso wie ein von einem Kreisrat im Kreistag gestellter Antrag nicht zwingend eine formale Begründung enthalten muss. Selbstverständlich wird jede Bürgerinitiative von sich aus gerne bereit sein, ihr Anliegen näher zu erläutern und zu begründen, ohne dass es dazu einer Rechtsvorschrift bedürfte.

Nach dem Vorbild anderer Bundesländer (z.B. Nordrhein-Westfalen) wird die Pflicht der Gemeinde festgeschrieben, den Einwohnern im Rahmen ihrer Verwaltungskraft bei der Abfassung von Einwohneranträgen behilflich zu sein, was sachdienliche Auskünfte einschließt.

Zu Absatz 3:

Die in Thüringen bewährte Regelung sieht für Einwohneranträge in Gemeinden maximal 300 Unterschriften, in Landkreisen maximal 1000 Unterschriften als Obergrenze vor. In Bayern gilt ein Unterschriftenquorum von 1 %. In Anlehnung daran schlägt dieser Gesetzentwurf ein Quorum von 1 %, maximal jedoch 1000 Unterschriften für alle Landkreise vor. Höhere Anforderungen sind für einen bloßen Einwohnerantrag zu restriktiv. 1000 Unterschriften sind eine ausreichend hohe Hürde, um notorische Querulanten abzuhalten. Der Satz „§ 3a LVwVfG findet keine Anwendung“ ist erst seit wenigen Jahren an entsprechender Stelle in der baden-württembergischen Gemeindeordnung enthalten. Er bewirkt, dass die Unterstützungsunterschrift nicht elektronisch erbracht werden kann, sondern nur handschriftlich auf einem ausgedruckten Formular. Für die Streichung des Satzes spricht, dass es die Unterschriftensammlung erleichtern würde. Gegen die Streichung des Satzes spricht, dass die persönlichen Gespräche und Diskussionen zum Gegenstand des Antrags, die sich bei einer Unterschriftensammlung „face-to-face“ entwickeln, von zentralem Wert für die Meinungsbildung sind. Es ist erwünscht, dass in diesem Rahmen Argumente ausgetauscht werden und argumentative Überzeugungsarbeit geleistet werden muss. Bei einer Verlagerung auf eine anonyme elektronische Unterstützungsleistung könnte dieser für den Gesamtprozess Bürgerbeteiligung wichtige Diskursaspekt leiden. Der Satz wird deshalb übernommen.

Zu Absatz 4:

Über den Einwohnerantrag braucht nicht beraten und entschieden zu werden, wenn in derselben Angelegenheit innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang bereits ein zulässiger Einwohnerantrag gestellt worden ist.

Zu Absatz 5:

Die Frist für die Zulässigkeitsentscheidung wird wie beim Bürgerbegehren auf vier Monate nach Einreichung festgesetzt, um die Einberufung einer Sondersitzung des Kreistags entbehrlich zu machen und den nächsten regulären Sitzungstermin abwarten zu können. Die unverzügliche Behandlung und Entscheidung eines zulässigen Einwohnerantrags ist in verschiedenen Bundesländern festgeschrieben (z.B. Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein). Das sollte auch in Baden-Württemberg so sein. Nur mit Einverständnis der Antragsteller sollte die Behandlung und Entscheidung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen können. Die Verpflichtung zur unverzüglichen Behandlung bzw. Entscheidung sowie eine nur einvernehmliche Verschiebungsmöglichkeit erscheinen ratsam, damit nicht vorab durch andere Entscheidungen oder Zuwarten vollendete Tatsachen geschaffen werden können oder auch nur entsprechende Unterstellungen aufkommen können.

Zu Artikel 2 – Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Es wird klargestellt, dass die allgemeinen Regelungen des Kommunalwahlgesetzes zu Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden und Einwohneranträgen auch für die Landkreisebene gelten.

Zu Artikel 3 – Änderung der Gemeindeordnung

Um sachlich nicht gerechtfertigte Abweichungen zwischen Gemeindeordnung und Landkreisordnung zu vermeiden, werden die oben dargestellten diesbezüglichen neuen Regelungen der Landkreisordnung zu Einwohneranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden – sofern sie nicht ohnehin mit den bereits in der Gemeindeordnung bestehenden Regelungen deckungsgleich sind – auch in die Gemeindeordnung übernommen. Das Unterschriftenquorum für Einwohneranträge orientiert sich dabei an den in Bayern und Thüringen geltenden Regelungen.

Zu Artikel 4 – Inkrafttreten

Übergangsregelungen sind nicht notwendig.