

Städtetag NRW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln
An den Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn Ulrich Schmidt MdL
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

vorab per Fax: (02 11) 8 84-30 02



Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

27.02.2001/nj

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-1 14
Telefax (02 21) 37 71-1 78

eMail
christian.geiger@
staedtetag.de

Bearbeitet von
Christian Geiger

Aktenzeichen
30.51.00 N

Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen zur Anhörung im Hauptausschuss zur Stärkung plebiszitärer Elemente in der Landesgesetzgebung am 08.03.2001 in Düsseldorf (Gesetzentwürfe Drs. 13/462, 13/457, 13/187)

Bezug: Ihr Schreiben vom 14. Dezember 2000

Sehr geehrter Herr Präsident,

nachfolgend übermitteln wir Ihnen unsere schriftliche Stellungnahme für die o. g. Anhörung. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Äußerung.

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Die mit den zur Diskussion stehenden Gesetzentwürfen angestrebte Stärkung plebiszitärer Elemente bei der Landesgesetzgebung ist der Sache nach vergleichbar mit den auf kommunaler Ebene bestehenden - in der Gemeindeordnung geregelten - unmittelbaren Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hält diese Übertragung für konsequent und nachvollziehbar.

Die inhaltliche Frage, inwieweit die Landesgesetzgebung in stärkerem Maße als bisher der direkten Bürgermitwirkung zugänglich sein soll, ist zuvörderst eine politische Entscheidung, die der Landtag zu treffen hat. Allerdings fehlt bisher eine wirkliche Diskussion und klare Positionierung darüber, inwieweit die bewährte repräsentative Demokratie zugunsten plebiszitärer Elemente aufgegeben bzw. durchbrochen werden soll. Denn dies hat u. a. auch Folgen für die Rekrutierung neuer Abgeordneter im Land bzw. neuer Ratsmitglieder in den Städten. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat zu diesen Fragen bereits im Jahre 1995 einen grundlegenden Beschluss gefasst, den wir unserer Stellungnahme in der Anlage beifügen.

Im Hinblick auf die Durchführung der Volksinitiativen, -begehren und -entscheide sind erhöhter Verwaltungsaufwand und erhöhte Kosten für die Kommunen zu erwarten, da die Gesetzesänderungen die Einleitung dieser Verfahren ermöglichen bzw. erleichtern werden. Im Gesetzentwurf der Regierungsfractionen zur Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid (Drucksache 13/457) heißt es einleitend auf Seite 2, die "höheren Verwaltungskosten bei den Gemeinden [seien] vom Land zu tragen". Dieser Wertung schließt sich der Städtetag ausdrücklich an, denn bei den Kosten handelt es sich um solche der Landesgesetzgebung, die den Kommunen nicht angelastet werden dürfen. Im erwähnten Gesetzentwurf fehlt jedoch ebenso wie in dem der CDU-Fraktion (Drucksache 13/187) die erforderliche gesetzliche Erstattungsregelung.

Vor diesem Hintergrund fordert der Städtetag mit großem Nachdruck eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur Übernahme der entstehenden Zusatzkosten durch das Land.

Der Städtetag fordert außerdem eine ausdrücklichen Regelung zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände am Gesetzgebungsverfahren, dass sich an ein erfolgreiches Volksbegehren anschließt. Die Geschäftsordnung des Landtages enthält in § 32 Abs. 1 den Satz: "Sollen durch Gesetz allgemeine Fragen geregelt werden, die Gemeinden oder Gemeindeverbände unmittelbar berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände anzuhören." Die Verfahrensregelungen hierzu in Anlage 9 zur Geschäftsordnung müssen folglich entsprechend ergänzt werden für den Fall der Volksgesetzgebung. Darüber hinaus erlauben wir uns, an unser Petitum zu erinnern, dass der sachgerechte Ort für die Verankerung kommunaler Beteiligungsrechte im Gesetzgebungsverfahren die Landesverfassung ist. Da nun ohnehin eine Verfassungsänderung ansteht, wäre Gelegenheit, in dieser Hinsicht eine Gleichbehandlung der nordrhein-westfälischen kommunalen Spitzenverbände mit denen anderer Bundesländer herzustellen.

II. Der Fragenkatalog

1. Allgemeine Fragen

Insoweit wird auf die gerade ausgeführten grundsätzlichen Anmerkungen Bezug genommen.

2. Volksinitiative

Die vorgelegten Gesetzentwürfe sehen übereinstimmend die Einführung des neuen Instrumentes der Volksinitiative durch Aufnahme eines neuen Artikels 67 a in die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen vor. Sofern 0,5% der Stimmberechtigten, also ca. 65 000 nordrhein-westfälische Bürger, wünschen, dass der Landtag sich mit bestimmten Themen befasst, muss er dies tun. Wir halten die Volksinitiative für ein sinnvolles Instrument, um die zwischen den Instrumenten der Petition und des Volksbegehrens/Volksentscheides bestehende Lücke zu schließen. Auch, wenn einer Volksinitiative nach den Gesetzentwürfen beider politischer Lager auch ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen kann, erschöpft sich die Wirkung der Volksinitiative letztlich in ihrer Appellfunktion an den Landtag. Aus unserer Sicht sind daher Einschränkungen

des Initiativgegenstandes nicht erforderlich. Kosten und Aufwand der Volksinitiative werden voraussichtlich vergleichsweise gering ausfallen, da die Volksinitiative ja bereits mit 65 000 gültigen Unterschriften Erfolg hat. Die Prüfung dieser Unterschriften auf ihre Gültigkeit verteilt sich aber auf alle Kommunalverwaltungen des Landes.

3. Volksbegehren

Beide Gesetzentwürfe sehen vor, dass die Hürde für das Zustandekommen eines Volksbegehrens von 20 auf 10% der Stimmberechtigten abgesenkt wird. Somit könnte in Zukunft schon bei einer Unterstützung durch ca. 1,3 Mio Stimmberechtigte ein Volksbegehren erfolgreich sein, d. h. zu einem Volksentscheid führen, sofern der Landtag dem Begehren nicht entspricht.

Da somit das Volksbegehren erleichtert wird, halten wir die Einführung substantieller Quoren für den Volksentscheid für unverzichtbar, damit gesetzgeberische Entscheidungen von einem repräsentativen Teil der Bürgerinnen und Bürger getragen werden. Die in dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen eingeführte Mindestzustimmung von 20% der Stimmberechtigten für das Zustandekommen eines einfachen Gesetzes aufgrund eines Volksentscheides wird von uns als substantielles Quorum angesehen.

4. Volksentscheid

Die Ergänzung des Artikels 69 Abs. 1 Landesverfassung (Drucksache 13/462), dass Verfassungsänderungen unzulässig seien, wenn sie bestimmten verfassungsrechtlichen Grundsätzen widersprechen, halten wir für überflüssig. Aufgrund von Artikel 79 Grundgesetz sowie aufgrund des Homogenitätsgebots für die Länderverfassungen (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) muss eine solche Regelung nicht ausdrücklich aufgenommen werden.

Ob auch die sog. verfassungsändernde Volksgesetzgebung möglich sein soll, betrachten wir als eine primär vom Landtag selbst zu beantwortende Frage. Sollte die verfassungsändernde Volksgesetzgebung jedoch eingeführt werden, halten wir die im Gesetzentwurf der Koalitionsfractionen vorgeschlenen Zustimmungserfordernisse für zweckmäßig. Eine Verfassungsänderung durch Volksentscheid sollte aufgrund ihrer besonderen Tragweite nur Ergebnis eines Volksentscheides sein, der sowohl eine besonders hohe Wahlbeteiligung als auch eine hinreichend eindeutige politische Meinungsäußerung des Volkes ergeben hat.

5. Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid

Die Kommunen werden sehr unterschiedlich beiaetet, je nachdem, ob eine Volksinitiative, ein Volksbegehren oder ein Volksentscheid von ihnen durchgeführt werden soll. Während die Volksinitiative lediglich die Prüfung von einigen 10 000 unterstützenden Unterschriften in ganz Nordrhein-Westfalen erfordert, erreicht diese Zahl bei einem Volksbegehren die Größenordnung von 1,3 Mio Stimmen. Beim Volksentscheid steigt der Aufwand weiter an, da nun alle stimmberechtigten Einwohner aufgefordert werden müssen, ihre Stimme abzugeben. Der Aufwand der Durchführung eines Volksentscheides ist somit dem der Durchführung einer Landtagswahl zu vergleichen.

Die noch zu schaffende gesetzliche Grundlage für die Erstattung des Verwaltungsaufwandes der Kommunen im Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid sollte diese unterschiedlich große Belastung berücksichtigen und ein praktikabel zu handhabendes Erstattungsverfahren vorsehen.

Für das Volksbegehren schlagen wir ein pauschales Erstattungsverfahren vor, nach dem jede Kommune Anrecht auf eine Erstattung der tatsächlich anfallenden Kosten pro geprüfte Unterschrift hat. Die genaue Höhe der pauschalen Erstattung pro Stimme sollte anhand der bisherigen Erfahrungen bei der Durchführung insbesondere von Bürgerbegehren ermittelt werden.

Die Erstattungsregelung für die Durchführung von Volksentscheiden sollte sich aufgrund des vergleichbaren Aufwandes an dem Erstattungsverfahren orientieren, das für die Durchführung von Landtagswahlen gilt.

Wie groß der Aufwand für die Durchführung von Volksinitiativen, -begehren und -entscheiden wird, hängt wesentlich auch von den Verfahrensregelungen ab, die gelten sollen. Sie sollten mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt werden und einerseits eine Überregulierung im Sinne einer vollständigen Wahlordnung vermeiden, andererseits aber die gleichmäßige rechtsstaatliche Ausgestaltung der Verfahren sicherstellen. Wir bieten insoweit Gespräche über die zu treffende Regelung an

Die Ausgestaltung des Listenauslegungs- und Eintragungsverfahrens sollte nicht überreguliert werden, um den Verwaltungsaufwand auf das erforderliche Maß zu beschränken. Zur Eingrenzung des nötigen Personalaufwandes sollten daher Eintragungsstellen nur vorhandene "Bürgerämter" oder andere dezentrale Einrichtungen sein. Öffnungszeiten außerhalb der üblichen Dienstzeiten sollen auf Ausnahmen beschränkt bleiben.

Die Festlegung der Auslegungsfristen für die Unterschriftenlisten sollte lang genug sein, um allen Interessenten die Möglichkeit zu geben, sich am Verfahren zu beteiligen. Ein längerer Urlaub beispielsweise sollte daher innerhalb der Auslegungsfrist absolviert werden können. Zwei Wochen sind jedenfalls zu kurz. Als zu lang und daher unnötig aufwendig erscheinen demgegenüber die zum Teil vorgeschlagenen zwölf Wochen. Im Ergebnis befürworten wir somit die Festlegung einer Auslegungsfrist von etwa sechs bis acht Wochen.

Der Städtetag regt an, nur für die Volksinitiative das Verfahren der "freien" Unterschriftensammlung anzuordnen, das dem Verfahren Einwohnerantrag/Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene entspricht. Aufgrund der Erfahrungen mit diesem Verfahren erscheint eine nachträgliche Prüfung der "frei" gesammelten Unterschriften weniger aufwendig. Auch aus Sicht von Initiativen erscheint eine "freie" Sammlung positiv, da eine direkte Ansprache der Unterschriftenberechtigten möglich ist und keine Wege zur Eintragungsstelle und auch keine Öffnungszeiten eine Unterzeichnung behindern würden.

Dagegen sollte für das Volksbegehren die Listenauslegung in den Gemeinden vorgeschrieben werden. Hierdurch wird für ein Verfahren, das ja im Falle ausreichender Unterstützung durch das Volk zu einer verbindlichen Entscheidung über einen Gesetzesentwurf zwingt, eine möglichst präzise und zuverlässige Prüfung der Unterschriften

gewährleistet. Zugleich bietet das Listenauslegungsverfahren solchen Volksinitiativen, die regional unterschiedlich stark durch ehrenamtliche Helfer unterstützt werden, eine im ganzen Lande einheitliche Möglichkeit, Unterschriften durch Befürworter der Initiative zu erlangen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

gez. Dr. Gertrud Witte

Anlage

Beschluss zu TOP 3: Direkte Mitwirkung der Bürger in den Städten

1. In nahezu allen Bundesländern ist die Tendenz festzustellen, plebiszitäre Elemente in den Gemeindeordnungen zu verankern bzw. zu stärken. Sofern die Urwahl der hauptamtlichen Bürgermeister, Möglichkeiten zum Panaschieren und Kumulieren bei den Kommunalwahlen, Einwohner-/Bürgeranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide das bürgerschaftliche Engagement fördern, den Rat und die Verwaltung unter erhöhten Begründungszwang setzen und der Politikverdrossenheit entgegenwirken, sind sie zu begrüßen.
2. Dem Gemeinwohl muß auch bei der Einführung erweiterter Formen unmittelbarer Demokratie Vorrang vor der erleichterten Durchsetzbarkeit von Einzel- bzw. Partikularinteressen eingeräumt werden. Die Ausgestaltung unmittelbarer Bürgerbeteiligungsformen wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist dann bedenklich, wenn sie kleinen Minderheiten eine beherrschende Einflußnahme ermöglichen, finanzielle Risiken mit sich bringen und die konkrete Gefahr einer Blockade und Lähmung der Kommunalpolitik bewirken.
3. Mindestbeteiligungs- bzw. -zustimmungsquoten bei Abstimmungen der Bürger sind unerläßlich, um ein hinreichend repräsentatives Bild von der Auffassung der Bürgerschaft zu erhalten. Nur sie rechtfertigen, daß der von den Bürgern gewählte Stadtrat in begrenzten Einzelfällen seine Entscheidungsbefugnis an die Bürger abtritt und das in der Bundesrepublik Deutschland herrschende und bewährte System der repräsentativen Demokratie damit durchbrochen wird.