

Gesetzentwurf

der SPD-Fraktion und
der Fraktion DIE LINKE

**Erstes Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg -
Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten**

Gesetzentwurf

der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE

Erstes Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg - Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten

A. Problem

Die auf kommunaler Ebene zulässigen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind die wichtigsten plebiszitären Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte für Bürger in den Gemeinden und Gemeindeverbänden und ergänzen das bundes- und landesverfassungsrechtlich angelegte System der repräsentativen Demokratie. Diese Form der demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten wird insbesondere durch die Notwendigkeit eines Kostendeckungsvorschlags erschwert. Ein Kostendeckungsvorschlag kann durch die Initiatoren einer solchen Initiative oft nicht erstellt werden, da ihnen die dafür erforderlichen Informationen fehlen. Auch fehlt es bisher an einer entsprechenden Regelung zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

B. Lösung

Durch eine Änderung der Kommunalverfassung sollen die Hindernisse und Hemmnisse reduziert werden. Zudem soll die bisher nicht ausdrücklich vorgesehene Beteiligung von Kindern und Jugendlichen geregelt werden.

C. Rechtsfolgenabschätzung

a) Ist die Regelung rechtlich und/oder tatsächlich erforderlich? Gibt es Alternativen zu einer Regelung durch Gesetz oder Rechtsverordnung?

Alternative Regelungen mit gleicher Wirkung sind nicht ersichtlich.

b) Werden für den Vollzug der Regelung neue Organisationseinheiten geschaffen oder Behörden mit neuen Aufgaben betraut?

Nein.

c) Werden mit der Regelung Standards neu eingeführt, erweitert oder reduziert?

Die Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten sollen ausgebaut werden. Insbesondere für Kinder und Jugendliche sollen die Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten geregelt werden.

d) Entstehen durch die Regelung für den öffentlichen Haushalt zusätzliche Kosten?

Zusätzliche Kosten könnten im Falle von erfolgreichen Initiativen entstehen. Dabei ist zu unterscheiden, zwischen den Kosten die mit der vorgeschlagenen Regelung entstehen und den Kosten, die mit einem eventuell erfolgreichen Bürgerbegehren entstehen können.

D. Zuständigkeiten

Zuständig ist das Ministerium für Inneres und Kommunales.

Gesetzentwurf für ein

Erstes Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg - Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten

Vom ...

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg

Die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I S. 286) die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 32 S. 23) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 18 folgende Angabe eingefügt:
„§ 18a Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen“.
2. § 15 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 4 wird das Komma durch das Wort „und“ ersetzt und werden die Wörter „und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der voraussichtlichen Kosten der verlangten Maßnahme im Rahmen des Gemeindehaushalts“ gestrichen.
 - bb) Nach Satz 4 wird folgender Satz eingefügt:
„Die Verwaltung teilt den Vertretungsberechtigten schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mit.“
 - cc) In dem neuen Satz 6 wird das Wort „Es“ durch die Wörter „Das Bürgerbegehren“ ersetzt.
 - dd) In dem neuen Satz 8 werden die Wörter „einschließlich des Kostendeckungsvorschlags“ durch die Wörter „einschließlich der von der Verwaltung mitgeteilten Kostenschätzung“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „Gemeindevertretung“ durch die Wörter „nach § 110 Absatz 1 und 2 zuständige Kommunalaufsichtsbehörde“ ersetzt.
 - c) Absatz 3 Nummer 9 wird aufgehoben.
 - d) Absatz 6 Satz 2 wird aufgehoben.

3. Nach § 18 wird folgender § 18a eingefügt:

„§ 18a

Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen

(1) Die Gemeinde sichert Kindern und Jugendlichen in Gemeindeangelegenheiten Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit entsprechen.

(2) Die Hauptsatzung bestimmt, in welchen Gemeindeangelegenheiten, die ihre Interessen berühren, Kinder und Jugendliche zu beteiligen sind und welche weiteren Formen zur eigenständigen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in der Gemeinde geschaffen werden.

(3) Die Gemeindevertretung kann einen Beauftragten für Angelegenheiten von Kindern und Jugendlichen benennen. Für den Beauftragten gilt § 18 Absatz 3 entsprechend.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Potsdam, den [Datum der Ausfertigung]

Die Präsidentin des Landtages Brandenburg

Britta Stark

Begründung

Zu 1.

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu 2.

Die auf kommunaler Ebene grundgesetzlich zulässigen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ergänzen das bundes- und landesverfassungsrechtlich angelegte System der repräsentativen Demokratie (Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 28 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 4 Satz 1 LV). Sie sind die wichtigsten plebiszitären Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte für Bürger in den Gemeinden und Gemeindeverbänden.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sollen insbesondere einer möglichen Distanzbildung zwischen den gewählten Gemeinde(verbands)vertretern und dem vertretenen Gemeinde(verbands)volk, der Undurchschaubarkeit und Erstarrung gemeindepolitischer Entscheidungsstrukturen entgegenwirken. Die hierzu ebenso gewollte Durchbrechung des Prinzips der repräsentativen Demokratie findet ihre verfassungsrechtlichen Grenzen dort, wo das repräsentativ-demokratisch konzipierte System ausgehöhlt zu werden droht und damit zugleich der Wesensgehalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2, Art. 97 LV angetastet würde.

Bis 2015 wurden in Brandenburg insgesamt 259 plebiszitäre Verfahren durchgeführt, davon 148 Bürgerbegehren, 111 von den Gemeindevertretungen initiierte Abstimmungen und 166 Bürgerentscheide. Einen großen Anteil der in Brandenburg durchgeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bildeten Initiativen gegen die auf vertraglicher Grundlage beruhenden Auflösungen von Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern im zeitlichen Zusammenhang mit der landesweiten Gemeindegebietsreform 2003.

Neben den für die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bislang auch in Brandenburg erforderlichen Zustimmungsquoten zählt auch der bislang notwendige Kostendeckungsvorschlag zu den erheblichen Hürden für die Durchführung eines Plebiszits. Die Novellierung der Regelung über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid dient dem Zweck, die Rahmenbedingungen für diese direktdemokratischen Elemente zu verbessern, so dass deren positive Entwicklung hin zu einer „echten“ kommunalpolitischen Säule ermöglicht wird.

Zu 2a)

§ 15 Absatz 1 Satz 4 schreibt bislang vor, dass ein Bürgerbegehren einen Kostendeckungsvorschlag enthalten muss. Dieses aus den Elementen einer Kostenschätzung und dem an diese anknüpfenden Deckungsvorschlag bestehende Erfordernis stellt ein wesentliches Hindernis bei der Initiierung und Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid dar: Zwar reicht eine mit realistischen Erwartungen begründete Prognose für die bislang erforderliche Kostenschätzung in aller Regel aus; überzogene Anforderungen dürfen an die Kostenschätzung nicht gestellt werden. Gleichwohl erweist sich das Erfordernis schlüssiger Angaben zur geschätzten Höhe der zu erwartenden Kosten für die Initiatoren des Bürgerbegehrens, die regelmäßig keine Finanzfachleute sind, als schwieriges Problem und

nicht selten als unüberwindbare Hürde. Dies gilt insbesondere, wenn das Erfordernis der Kostenschätzung und eines Deckungsvorschlages durch die Bürger auf die Ablehnung von Privatisierungsvorhaben erstreckt wird, deren Konsequenzen in aller Regel auch von geschulten Mitgliedern der Gemeindevertretung und der gemeindlichen Verwaltung nicht abschließend beurteilt werden können. Da hinsichtlich des Deckungsvorschlages allgemeine Vorschläge wie die „Deckung der Kosten durch Entnahme aus der Rücklage“ oder den Hinweis auf den Haushaltsplan den rechtlichen Anforderungen nicht entsprechen, wird auch insoweit den Bürgern abverlangt, zu möglichen Steuer- und Abgabenerhöhungen, zur Aufnahme von Krediten für investive Maßnahmen im Rahmen des Haushaltsrechts oder zum Verkauf von Gemeindevermögen Vorschläge zu unterbreiten.

Andere Bundesländer, wie Niedersachsen, Bayern oder Hamburg haben im Zuge von Novellierungen ihrer Kommunalverfassungen wegen der stark hemmenden Wirkungen des Kostendeckungsvorschlags auf diesen als Zulässigkeitsvoraussetzung insgesamt verzichtet.

In den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein wird zwar weiterhin eine realistische Kostenschätzung über die mit dem Begehren verbundenen finanziellen Lasten gefordert. Diese haben allerdings nicht mehr die Bürger selbst, sondern die gemeindliche Verwaltung, ggf. in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde zu erarbeiten und den Initiatoren des Bürgerbegehrens zur Verfügung zu stellen.

Diesem Ansatz folgt auch diese Änderungsregelung zu Absatz 1 Satz 4, mit der das Erfordernis einer von der zuständigen – gemeindlichen – Verwaltung zu erarbeitenden Übersicht über die zu erwartenden Kosten der angestrebten Maßnahme verlangt wird. Dabei handelt es sich auch weiterhin um eine qualifizierte Kostenschätzung, die schlüssig auf Grundlage der verfügbaren Finanzdaten lege artis, unter Beachtung der einschlägigen Rechtsprechung zu den Anforderungen an derartige Kostenschätzungen zu erfolgen hat.

Mit der Änderungsregelung wird einerseits sichergestellt, dass die abstimmenden Bürgerinnen und Bürger auch künftig die finanzielle Bedeutung und Tragweite des beworbenen Vorhabens vor Augen geführt wird. Andererseits wird durch die Verlagerung der Kostenschätzungspflicht auf die gemeindliche Verwaltung die häufig scheinbar unüberwindliche Barriere des bislang erforderlichen Kostendeckungsvorschlages genommen.

Zu 2b)

Die bisherige Regelung, wonach die Gemeindevertretung ihre Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens nicht im Benehmen oder Einvernehmen mit der Kommunalaufsichtsbehörde zu treffen hatte, wurde vielfach kritisiert. Ausgangspunkt der berechtigten Kritik war stets die Feststellung, dass es sich bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens nicht um eine politische Frage handelt, die gemeindliche Ermessensspielräume eröffnet; sie ist vielmehr eine reine Rechtsfrage. Zudem birgt die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Begehrens durch die Gemeindevertretung haftungsrechtliche Risiken.

Dies gilt umso mehr, als Gemeindevertretungen zwar mit kommunalpolitisch interessierten Bürgern nicht aber, mit in Rechtsfragen geschulten Mitgliedern besetzt sind. Zudem ist die Gemeindevertretung an zentraler Stelle Akteur in kommunal-

politischen Angelegenheiten und auf die Akzeptanz seiner Entscheidung in der Bevölkerung angewiesen. Erklärt die Vertretung demnach ein Begehren im Einklang mit der Gesetzeslage für ungültig, fehlt es häufig nicht an Stimmen, die der Vertretung „undemokratisches“ Verhalten vorwerfen. Aus diesen Gründen ist die Zuständigkeitsverlagerung für die Prüfung und Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheides auf die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde geboten.

Zu 2c)

Die bisherige Regelung des § 15 Abs. 3 Nr. 9 ist überflüssig, da sie etwas Selbstverständliches regelt. Die Feststellung der Gesetzeswidrigkeit eines mit dem Antrag verfolgten Zieles und damit zugleich der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens erfolgt im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung nach § 15 Abs. 2.

Zu 2d)

Grundsätzlich gelten die Regelungen über die „Briefwahl“ auch bei Bürgerentscheiden. Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Zulassung von Briefabstimmungen über eine kommunalpolitische Einzelfrage besteht allerdings nach allgemeiner Auffassung nicht. Bislang konnte die Gemeinde aufgrund der Regelung des Absatzes 6 Satz 2 die mit Kosten verbundene Briefabstimmung durch eine entsprechende Regelung in ihrer Hauptsatzung ausschließen. Der Gesetzesbegründung zufolge sollte dies allerdings nur für Ausnahmefälle gelten (vgl. Drucksache 4/5056, S. 151). Dieser gesetzgeberische Wille findet allerdings in der bisherigen Vorschrift keinen Ausdruck. Mit Blick hierauf und die geringe praktische Bedeutung der Vorschrift soll diese aufgehoben werden.

Zu 3.)

Junge Menschen sollen frühzeitiger in demokratische Diskussions- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden, soweit es um die sie unmittelbar betreffenden Angelegenheiten geht. Die kommunale Ebene ist hierfür der beste Platz, weil die Kinder und Jugendlichen vor Ort unmittelbar die Auswirkungen ihres Engagements erfahren können. Daher soll den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet werden, unterschiedlichste – institutionalisierte und andere – Formen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an einschlägigen kommunalpolitischen Problemen, die aus kommunaler Perspektive sachgerecht und zukunftsorientiert erscheinen, zu erproben.

In etlichen Gemeinden gibt es mittlerweile funktionierende Beteiligungs- und Mitwirkungsstrukturen für Kinder und Jugendliche an der Kommunalpolitik. Die Aufnahme eines neuen § 18a soll anregen, diese Praxis auf weitere Gemeinden auszuweiten. Der Landesgesetzgeber kommt damit dem Auftrag in Artikel 27 der Landesverfassung nach, wonach Kindern und Jugendlichen „durch Gesetz eine Rechtsstellung einzuräumen ist, die ihrer wachsenden Einsichtsfähigkeit durch die Anerkennung zunehmender Selbständigkeit gerecht wird.“

Die konkreten Formen der Beteiligung bzw. Mitwirkung sollen die Gemeinden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung durch Hauptsatzung selbst bestimmen. Als Mittler zwischen Kindern und Jugendlichen und Gemeindevertretung bzw. -verwaltung ist auch ein Beauftragter denkbar, für den dann die Bestimmungen in § 18 Absatz 3 gelten sollen.