

Oldenburg, den 01.04.2021

Stellungnahme Mehr Demokratie e.V. zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer Gesetze

Der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer Gesetze vom 11.3.2021 sieht vier wesentliche Änderungen bei der Regelung für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide vor:

- Themenausschluss für Krankenhausplanung und Rettungsdienste
- Einführung der Kostenschätzung
- Einführung des Ratsbürgerentscheids
- Einführung einer Regelung für parallele Bürgerentscheide zum gleichen Thema

Außerdem erfolgen an einigen Stellen Klarstellungen.

Hierzu möchten wir wie folgt Stellung nehmen.

1. Vorbemerkung

Um mit dem Positiven zu beginnen: 2020 war ein Rekordjahr für die direkte Demokratie in Niedersachsen: Die Zahl der gestarteten Bürgerbegehren hat sich seit 2017 mehr als verdreifacht. Das lehrt uns dreierlei: 1) Die Reformen von 2016 sind erfolgreich; 2) Reformen haben tatsächlich einen Einfluss auf die direktdemokratische Praxis und – last not least: – die Bürgerinnen und Bürger wollen tatsächlich mitbestimmen. Sie nehmen die neuen Möglichkeiten freudig an. Das lässt sich ja nicht von jeder politischen Maßnahme behaupten.

Gleichwohl hinken wir weiterhin hinter vielen anderen Bundesländern her. Im letzten Bürgerbegehrensbericht von Mehr Demokratie, erhält Niedersachsen für die Bewertung der zulässigen Themen die Schulnote 5+, teilt sich den letzten Platz mit fünf anderen Bundesländern. Durch die Vergrößerung des Negativkatalogs wird sich diese Position noch weiter verschlechtern. Der Vergleich mit Bayern ist immer noch bezeichnend: Das CSU-regierte Land weist viel bürgerfreundlichere Regelungen auf als wir und kann deswegen weitaus mehr Bürgerbegehren verzeichnen. Wollen wir nicht endlich mal ehrgeizig sein?

Der Pfeil zeigt also nach oben, nach oben hin ist allerdings auch noch viel Luft. Wir bleiben schlicht unter unseren Möglichkeiten. In dieser Situation wäre es klug, den Trend zu mehr Bürgerfreundlichkeit schrittweise, aber konsequent fortzusetzen. Stattdessen sind Verschlechterungen geplant. Wir befürchten, dass der positive Trend in sein Gegenteil verkehrt würde.

Grundsätzlich sieht Mehr Demokratie e.V. Reformbedarf an vielen Stellen der §§ 32 und 33 NKomVG. Dazu haben wir in der Vergangenheit mehrfach Stellung genommen (zuletzt Stellungnahme zu Drs.17/5423 vom 8.6.2016).¹ Dass von der Landesregierung keine weitergehenden Reformvorschläge unternommen werden, bedauern wir.

Wir halten eine Reduzierung des Themenausschlusses, die Senkung der Unterschriftenhürde vor allem für mittlere Kommunen, die Streichung des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden und die Streichung der Drei-Monats-Frist für Bürgerbegehren gegen bekanntgemachte Ratsbeschlüsse für geboten.

2. Themenausschluss für Krankenhausplanung und Rettungsdienste (GE, Artikel 1, Nr. 5a)

Die Erweiterung des Themenausschlusses um die Themen Krankenhausplanung und Rettungsdienste lehnen wir entschieden ab. Denn die Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, in wichtigen kommunalen Angelegenheiten selbst zu entscheiden, werden beschnitten. Die bisherige Praxis zeigt, dass gerade diese Fragen von großer Bedeutung für die Menschen in den betroffenen Kommunen und Landkreisen sind. Alternative Möglichkeiten, Menschen bei der Krankenhaus- oder Rettungsdienstplanung einzubinden, werden nicht einmal in Erwägung gezogen. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass es diesen Themenausschluss bundesweit in keiner anderen Kommunalverfassung gibt.

Dass Bürgerbegehren Pläne von Land und Kreisen zu Krankenhausstandorten zu Fall bringen können, liegt in der Natur der Sache. Das ist aber aus unserer Sicht kein Argument, diese Themen

¹ https://bremen-nds.mehr-demokratie.de/fileadmin/user_upload/HB/2016-0608_Stellungnahme_Reform_Buergerbegehren_Niedersachsen.pdf [Abgerufen: 31.3.21]

dem Bürgerentscheid zu entziehen. Es wäre vielmehr angebracht, landesweite Regelungen zu Krankenhausplanungen so anzupassen, dass vor Ort per Bürgerbegehren und Bürgerentscheid getroffene Grundsatzentscheidungen über Zentralkliniken oder Klinikstandorte wie auch zu Rettungsdiensten von weiteren Beteiligten wie dem Land besser berücksichtigt werden können. So könnten für den Fall, dass ein geplanter Klinikstandort im Bürgerentscheid durchfällt, dem entsprechenden Landkreis Fristverlängerungen für eine Anpassung der Planungen gewährt werden. Weitere Beteiligungsverfahren wie geloste Bürgerräte sollten ebenfalls in Erwägung gezogen werden. Es wäre denkbar, dass ein Bürgerrat frühzeitig und im Vorfeld einer solchen Planung Vorschläge erarbeitet, über die am Ende per Bürgerentscheid abgestimmt wird. Dieser könnte durch Beschluss der Vertretung eingeleitet werden. Diese Möglichkeit würde mit der Erweiterung des Negativkataloges allerdings entfallen.

3. Einführung der Kostenschätzung (GE, Artikel 1, Nr. 5b, cc)

Die Einführung der Kostenschätzung lehnen wir ab. Zwar haben eine Reihe von Bundesländern diese als Ersatz für den völlig untauglichen Kostendeckungsvorschlag eingeführt, was für Initiativen eine gewisse Erleichterung bedeutet. Erfahrungen z.B. aus Nordrhein-Westfalen zeigen aber, dass auch Kommunen vielfach nicht in der Lage waren verlässliche Zahlen zu ermitteln.² Auch wird das Verfahren, so die dortigen Erfahrungen, unnötig verlängert. In Köln hat die Stadt in einem Fall sechs Monate benötigt, eine Kostenschätzung zu erstellen. Erst wenn diese erstellt ist, kann es in die Vorabprüfung der Zulässigkeit gehen und die dauert im Regelfall auch noch eine Weile. Gegenüber der jetzigen niedersächsischen Regelung ist der Vorschlag der Landesregierung ein Rückschritt.

Die vorgeschlagene Regel für die Erstellung der Kostenschätzung erscheint untauglich. So droht die fehlende Frist für die Vorlage der Kostenschätzung durch die Kommune den Beginn der Unterschriftensammlung unkalkulierbar zu verzögern. Es besteht auch die Gefahr, dass die Kommune in dieser Zeit vollendete Tatsachen schafft, die dem Bürgerbegehren entgegenstehen. Zwar übernimmt der Gesetzentwurf die Formulierung „unverzüglich“ aus der Regelung für die Zulässigkeitsentscheidung. In der Praxis dauert diese dann in Einzelfällen oft sechs Wochen, in manchen Fällen gar zwei Monate. Die in der Gesetzesbegründung erwartete Wirkung des Wortes „unverzüglich“ wird daher nicht eintreten. Bereits bei der Zulässigkeitsprüfung besteht seit langer Zeit Reformbedarf. Die Kombination von Vorabprüfung und Erstellung der Kostenschätzung verlängert die Wartezeit bis zum Beginn der Unterschriftensammlung z.T. deutlich. Die Erstellung eines Zeitplanes für ein Bürgerbegehren ist kaum noch möglich, die Unsicherheit für Initiativen

² <https://nrw.mehr-demokratie.de/themen/buergerentscheid/was-wir-wollen/kostenschaetzung/> [Abgerufen: 31.3.21]

groß. Denkbar wäre hier, wenigstens eine gemeinsame Höchstdauer für Erstellung der Kostenschätzung und Vorabprüfung festzulegen.

Gut ist der Grundgedanke, dass Initiativen auf die Kostenschätzung eine Erwiderung schreiben können. Warum dann das Bürgerbegehren erneut angezeigt werden muss, ist unklar. Kompliziert wird es auch dann, wenn sich während der Vorabprüfung Änderungen als nötig erweisen. Dann müsste evtl. die Kostenschätzung neu erstellt werden, was zu erneuten Verzögerungen führen könnte.

Positiv bewerten wir, auch wenn die entsprechende Frist aus Sicht von Mehr Demokratie e.V. eigentlich gestrichen werden sollte, die gefundene Regelung für Bürgerbegehren gegen bekanntgemachte Bürgerbegehren. Hier legt der Gesetzentwurf fest, dass der Ablauf der dreimonatigen Sammelfrist während der Erstellung der Kostenschätzung gehemmt ist. Konsequenterweise sollte dies ebenfalls gelten für den Zeitraum, in dem die Vorabprüfung des Bürgerbegehrens läuft.

Die richtige Stelle, Bürgerinnen und Bürger über die Kosten zu informieren, wäre ein Abstimmungsheft, das vor dem Bürgerentscheid an alle Haushalte verschickt wird. Dort können noch alle Erkenntnisse, die während des Bürgerbegehrens entstanden sind, mit aufgenommen werden. Erst im Bürgerentscheid geht es um die Entscheidung in der Sache, beim Bürgerbegehren geht es nur um die Frage, ob überhaupt abgestimmt wird. Eine ähnliche Regelung gibt es in Rheinland-Pfalz.

Überflüssig erscheint uns die vorgeschlagene Einführung der Kostenschätzung bei Einwohneranträgen. Wir bewerten es zwar positiv, den 2016 „vergessenen“ Kostendeckungsvorschlag zu streichen. Da ein Einwohnerantrag nur zu einer Behandlung im Rat führt, ist die Kostenschätzung verzichtbar.

4. Einführung des Ratsbürgerentscheids (GE, Artikel 1, Nr. 6a)

Die Vertretung soll in die Lage versetzt werden, selbst einen Bürgerentscheid zu beschließen. Diese Änderung begrüßen wir ausdrücklich. Damit wird es in Zukunft möglich sein, aus formalen Gründen unzulässige Bürgerbegehren aufzugreifen, langjährige Streitthemen zur Entscheidung zu bringen oder im Laufe eines Bürgerbegehrens entstandene Alternativvorschläge zur Abstimmung zu bringen. Letzteres fördert die Kompromissfindung und stärkt das Verfahren Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

5. Einführung einer Regelung für parallele Bürgerentscheide zum gleichen Thema (GE, Artikel 1, Nr. 6c)

Durch die Einführung des Ratsentscheides und der damit verbundenen Möglichkeit, dass zwei alternative Vorschläge zum gleichen Thema am gleichen Tag zur Abstimmung kommen, ist eine Regelung nötig. In der Vergangenheit haben konkurrierende Bürgerbegehren zum gleichen Thema Fragen aufgeworfen, die aufgrund von Lücken im Gesetzestext nicht beantwortet werden konnten. Insofern begrüßen wir, dass eine Regelung für solche Fälle gefunden werden soll.

Allerdings halten wir die gefundene Lösung für ungeeignet. Besser geeignet wäre eine Lösung, die für solche Fälle eine Stichfrage vorsieht. Diese Lösung ist in vielen Bundesländern etabliert und hat sich bewährt. Warum Niedersachsen hier einen Sonderweg geht, ist unklar. Nachteil bei der hier gefundenen Lösung ist die Möglichkeit von zufälligen Mehrheiten. Auch könnte die Regelung im Extremfall dazu führen, dass beide Bürgerentscheide sich aufheben.

Bei der Stichfrage entscheiden sich die Abstimmenden für den Fall, dass beide Vorlagen angenommen werden, bewusst für eine der beiden Vorlagen. Die Gefahr, dass die Formulierung der Stichfrage strittig ist, wie in der Gesetzesbegründung angeführt wird, sehen wir nicht. Es wäre denkbar, die Stichfrage immer neutral zu formulieren: „Stimmen Sie für den Fall, dass beide Vorlagen im Bürgerentscheid angenommen werden, für Vorlage A oder für Vorlage B?“ Beide Abstimmungsfragen müssten dann entsprechend gekennzeichnet werden. Eine in dieser sachlichen Form gestellte Stichfrage könnte auch im Gesetz festgelegt werden.

6. Klarstellungen

Im Gesetzestext erfolgen an einigen Stellen weitere redaktionelle Änderungen und Anpassungen zum Fristbeginn und zur Gültigkeit von Unterschriften, die aus Sicht von Mehr Demokratie e.V. unproblematisch sind.

7. Ausblick/Reformvorschläge

Abseits der oben genannten, aus Sicht von Mehr Demokratie e.V. nötigen größeren Reformschritte, wären weitere Schritte sinnvoll.

Eingeführt werden sollte ein **verpflichtendes Abstimmungsheft** vor Bürgerentscheiden. Das Abstimmungsheft bietet sich aus mehreren Gründen an:

- Es bietet Bürgerinnen und Bürgern eine sachlich gehaltene Information über das Thema des Bürgerentscheides mit den Pro- und Contra-Argumenten beider Seiten. Es trägt zur Versachlichung der Debatte bei.

- Informationen über die Kosten, die bei der Umsetzung entstehen, lassen sich an dieser Stelle besser vermitteln als in einer Kostenschätzung beim Bürgerbegehrens.
- Die Möglichkeit des Ratsbürgerentscheids ermöglicht es, Alternativvorschläge zu Bürgerbegehren zur Abstimmung zu stellen. Es ist dann noch wichtiger Informationen über die Abstimmungsfragen zur Verfügung zu stellen.
- Die Corona-Pandemie zeigt, dass es Umstände geben kann, in denen öffentliche Veranstaltungen nur schwer möglich sind. Ein Abstimmungsheft kann hier Abhilfe schaffen.
- Das Abstimmungsheft hat eine größere Reichweite als örtliche Tageszeitungen, da es an alle Haushalte verschickt wird.

Ebenfalls zur Versachlichung der Debatten im Rahmen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden kann eine **Fairness- und Neutralitätsklausel** beitragen. Sie stellt klar, dass in Veröffentlichungen und bei Veranstaltungen der Kommune die Positionen der Vertretungsberechtigten immer in gleichem Umfang dargestellt werden müssen. Dies dient als vertrauensbildende Maßnahme und trägt zu einer positiven Diskussionskultur bei.

Bei Bürgerentscheiden hat sich insbesondere 2019 und 2020 gezeigt, dass klare und transparente Regelungen fehlen, die greifen, wenn z.B. Abstimmungen fehlerhaft stattfinden, Abstimmungsbenachrichtigungen fehlerhaft sind oder zu spät verschickt werden. NKWG und NKWG kennen den Begriff „Bürgerentscheid“ überhaupt nicht. Für Vertretungsberechtigte eines Bürgerbegehrens besteht hier Rechtsunsicherheit. Denkbar wären eine Überarbeitung von NKWG und NKWO oder eine entsprechende Durchführungsverordnung für Bürgerentscheide.