MEHR DEMOKRATIE

Stellungnahme zum Antrag der FDP-Fraktion „Direkte Demokratie muss bürgerfreundlich und rechtssicher sein!“ Drucksache 16/2116 vom 19.02.2013

Alexander Trennheuser

Thorsten Sterk

Mehr Demokratie e. V.
Landesverband Nordrhein-Westfalen
Friedrich-Ebert-Ufer 52 - 51143 Köln
Tel. 0 22 03 – 59 28-59/Fax –62
E-Mail: nrw@mehr-demokratie.de

I. Anlass der Stellungnahme

Die FDP-Fraktion im Landtag fordert eine Verbesserung der Regeln für kommunale Bürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen. Im Februar 2013 hatte die Fraktion einen Antrag eingebracht, der die Prüfung von Unterschriften neu regeln soll. Außerdem fordern die Liberalen, dass Bürgerbegehren künftig vor Beginn der Unterschriftensammlung auf ihre Zulässigkeit geprüft werden. Bisher geschieht dies erst nach Einreichung der Unterschriften.

II. Prüfung der für Bürgerbegehren geleisteten Unterschriften

Für eine inhaltliche Behandlung ihres Anliegens im Rat oder Kreistag und zur Herbeiführung eines Bürgerentscheids müssen die Initiatoren von Bürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen Unterschriften von je nach Gemeindegröße drei bis zehn Prozent aller Stimmberechtigten sammeln. Eintragungsberechtigt sind EU-Bürger ab 16 Jahren mit Erstwohnsitz in der jeweiligen Kommune. § 25, Abs. 4 GO NRW besagt, „dass Eintragungen, welche die Person des Unterzeichners nach Namen, Vornamen, Geburtsdaten und Anschrift nicht zweifelsfrei erkennen lassen, ungültig“, sind.

Die Prüfung der für Bürgerbegehren geleisteten Unterschriften wird aber von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich gehandhabt. Erfahrungsgemäß sind etwa zehn bis 15 Prozent aller eingereichten Unterschriften ungültig, weil die Eintragungen unleserlich sind, Unterzeichner sich mehrfach eingetragen haben, nicht stimmberechtigt sind oder nicht mit ihrem Erstwohnsitz im jeweiligen Ort gemeldet sind. In einigen nordrhein-westfälischen Städten wurden aber in jüngerer Zeit bis zu einem Drittel der eingereichten Unterschriften für ungültig erklärt. In Rheda-Wiedenbrück war ein Begehren deshalb im Februar 2013 gescheitert, in Grevenbroich und Schwerte mussten die Initiatoren Unterschriften nachreichen.

1. Negativbeispiele

In Rheda-Wiedenbrück erklärte die Verwaltung von 3.545 Unterschriften 1.257 für ungültig. Das sind fast 36 Prozent. In Schwerte hatte eine Bürgerinitiative 3.558 Unterschriften für ihr

Bürgerbegehren gesammelt. Anerkannt wurden jedoch nur 2.379 Unterschriften. 33,1 Prozent aller Unterschriften waren hier ungültig. In Grevenbroich hatte eine Initiative zunächst 3.588 Unterschriften für ein Bürgerbegehren eingereicht, davon wurden aber 671 von den Listen gestrichen. Das sind knapp 19 Prozent.

2. Notwendige Anforderungen

Das Problem lag dabei nicht selten nur an fehlenden Hausnummern oder Geburtsdaten. Auch ohne diese Angaben lassen sich Unterschriften mit ihren Adressdaten durch einen Abgleich mit den Einwohnermeldedaten aber meist den tatsächlich Eintragungsberechtigten zuordnen. Die Abfrage des Geburtsdatums ist also keine zwingende Notwendigkeit, sondern dient der Zuordnung von Unterzeichner-Unterschriften bei Zweifelsfällen, etwa bei zwei Unterzeichnern gleichen Namens an derselben Adresse. Die Bundesländer Bayern, Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein verzichten auf die Angabe des Geburtsdatums, ohne dass es deswegen dort zu Problemen bei der Erkennbarkeit der Unterzeichner gegeben hätte. Die Gültigkeit einer Unterschrift von der Angabe des Geburtsdatums abhängig zu machen ist auch mit Blick auf diese immerhin sieben Bundesländer falsch. Gleiches gilt für das Fehlen einer Hausnummer, wenn jedoch die Straße angegeben und der Unterzeichner hierdurch erkennbar ist. Hier ist keine Perfektion bei der Eintragung anzustreben, sondern eine für eine Erkennbarkeit der Unterzeichner ausreichende Adresseintragung. Über diesen Zweck hinaus gehende Anforderungen an Eintragungen auf Unterschriftenlisten von Bürgerbegehren sind unverhältnismäßig und daher abzulehnen.

Die Gemeindeordnung NRW selbst fordert Hausnummer und Geburtsdatum dabei auch nicht zwingend als Bestandteil einer Eintragung. Gefordert wird lediglich die „zweifelsfreie Erkennbarkeit“ der Unterzeichner, die meist auch bei fehlenden Angaben gegeben ist.

Das Land NRW selbst verfährt bei der Prüfung von Volksinitiativen und Volksbegehren auf Landesebene anders als die Kommunen bei kommunalen Bürgerbegehren. Unterzeichner von Volksinitiativen und Volksbegehren müssen auf den Unterschriftenlisten nicht ihr Geburtsdatum,

sondern nur das Eintragungsdatum angeben. Dies soll dazu dienen, festzustellen, ob die Unterzeichner am Tag der Eintragung auch eintragungsberechtigt waren, oder z.B. das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten. Auch hier haben sich durch diese Regelung in der Vergangenheit bei sieben eingereichten Volksinitiativen und zwei durchgeführten Volksbegehren keine Probleme ergeben.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass die Unterzeichner eines Bürgerbegehrens durch ihre Unterschrift für ein Bürgerbegehren anders als beim Bürgerentscheid keine Entscheidung treffen. Ein Bürgerbegehren ist lediglich ein Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids. Erst mit dem Bürgerentscheid wird eine Entscheidung getroffen, bei der durch die Übertragung der für Wahlen geltenden grundgesetzlich geschützten Wahlrechtsgrundsätze der „allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl“ (Art. 38, Abs. 1, Satz 1 GG) auf die direktdemokratische Sachentscheidung höhere Anforderungen zu stellen sind.

III. Prüfung der Zulässigkeit von Bürgerbegehren

Vor Einleitung der Unterschriftensammlung haben die Initiatoren von Bürgerbegehren in NRW ein Recht auf eine Beratung durch die jeweilige Gemeinde. Laut Gemeindeordnung ist „die Verwaltung (…) in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich“ (§ 26, Abs. 2, Satz 4, GO NRW).

Nicht selten geben sich Verwaltungen - teilweise unter persönlichem Einsatz des Bürgermeisters – redlich Mühe, den Bürgerbegehrensinitiatoren zu einer zulassungsfähigen Formulierung ihres Begehrens zu verhelfen. Gleichzeitig gibt es aber auch Kommunen, in denen die Unterstützung durch die Verwaltung nur in einem sehr engen Rahmen geschieht. So kommt es vor, dass Bürgerbegehren mit unzulässigen Formulierungen ihre Unterschriftensammlung beginnen. Grund dafür ist nicht unbedingt der Wille, dem Bürgerbegehren ein Bein zu stellen, sondern meist die mangelnde Kenntnis der inzwischen sehr umfangreichen Rechtsprechung zu Bürgerbegehren.

Dank der vom Landtag im Dezember 2011 beschlossenen Vereinfachung von Bürgerbegehren ist

der Anteil unzulässiger Bürgerbegehren 2012 erstmals merklich zurückgegangen. Er lag bei 26,9 Prozent, während 2011 noch 48 Prozent aller eingereichten Bürgerbegehren unzulässig waren. Ein Unzulässigkeitsanteil von mehr als einem Viertel ist aber immer noch zu viel. Dass es auch anders geht, beweist das Bundesland Bayern mit einem Unzulässigkeitsanteil von nur 16 Prozent. Dort verzichtet man bei Bürgerbegehren u.a. auf eine Begründung, deren inhaltliche Unrichtigkeit ein nicht seltener Grund für die Unzulässigkeit von Bürgerbegehren in NRW ist.

1. Negativbeispiele

Ein gravierendes Beispiel für die Nützlichkeit einer inhaltlichen Prüfung von Bürgerbegehren vor dem Beginn der Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren ist eine direktdemokratische Initiative gegen den Verkauf der Stadtbibliothek in Witten. Eine Bürgerinitiative hatte dort 2010 mehr als 10.000 Unterschriften gegen den seinerzeit geplanten Verkauf der Bibliothek gesammelt. Die Stadt einigte sich mit den Initiatoren des Bürgerbegehrens daraufhin auf einen Kompromiss, nachdem eine Bürgerwerkstatt Ideen für die Zukunft des Bibliothekswesens in Witten entwickeln sollte. Die Konsenssuche in der Bürgerwerkstatt scheiterte jedoch im November 2012. Daraufhin wollten Bürgermeisterin und Rat die Bibliotheksfrage in einem Ratsbürgerentscheid durch die Wähler klären lassen. Die Kommunalaufsicht bemängelte diese Entscheidung aber. Der Rat habe seine Zuständigkeit überzogen. Über die Liegenschaften könne der Verwaltungsrat des Kulturforums als Anstalt des öffentlichen Rechts nur selbst entscheiden. Daraus folgt, dass auch das Bürgerbegehren von vornherein unzulässig war und die umsonst durchgeführte Bürgerwerkstatt sowie der Versuch der Durchführung eines Ratsbürgerentscheids sinnlos. Dies wissend hätte die Stadt viel Geld etwa für die Durchführung der Bürgerwerkstatt sparen können.

Ein anderes aktuelles Beispiel ist ein Bürgerbegehren für den Verkauf der Anteile der Stadt Bad Oeynhausen an der EON Westfalen Weser AG. Nachdem die Stadt den Initiatoren des Begehrens vor Beginn der Unterschriftensammlung signalisiert hatte, dass das Bürgerbegehren zulässig sei, hatte sie dem Rat nach Einreichung der Unterschriften empfohlen, das Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären.

Die Stadt hatte nach der Anmeldung des Bürgerbegehrens die Auskunft erteilt, dass die Fragestellung des Begehrens „allem Anschein nach zulässig“ sei. Dabei hatte die Verwaltung aber auch darauf hingewiesen, dass diese Auskunft nicht rechtsverbindlich ist.

Genau darin liegt die Schwäche der Beratung, zu der die Kommunen durch die Gemeindeordnung verpflichtet sind. Eine rechtsverbindliche Prüfung von Bürgerbegehren vor Start der Unterschriftensammlung würde helfen, solche Probleme zu vermeiden.

2. Vorprüfung in den Bundesländern

Eine Vorprüfung von Bürgerbegehren gibt es bereits in Berlin und Thüringen. In Berlin zeigen die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens dem Bezirksamt das beabsichtigte Bürgerbegehren schriftlich unter Einreichung eines vorläufigen Musterbogens an. Das Bezirksamt leitet diese Anzeige nachrichtlich an die Bezirksverordnetenversammlung und die für Inneres zuständige Senatsverwaltung weiter. Das Bezirksamt entscheidet innerhalb eines Monats über die Zulässigkeit. Über seine Entscheidung unterrichtet das Bezirksamt die für Inneres zuständige Senatsverwaltung. Macht der Senat nicht innerhalb eines Monats von seinen Bezirksaufsichtsrechten Gebrauch, so unterrichtet das Bezirksamt unverzüglich die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens und die zuständige Bezirksverordnetenversammlung. Gegen die Entscheidung über die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens können die Vertrauenspersonen Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben. (BzVwG, § 45, Abs. 2 - 5).

In Thüringen wird die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens binnen vier Wochen nach Beantragung des Bürgerbegehrens von der zuständigen Gemeindeverwaltung getroffen. Die Entscheidung wird den Bürgerbegehrensinitiatoren zugestellt. Gegen die Entscheidung der Gemeindeverwaltung können die Antragsteller und die weiteren vertretungsberechtigten Personen gemeinsam Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht erheben (ThürKO, § 17, Abs. 3).

Ähnlich wird bereits schon immer bei landesweiten Volksbegehren in NRW verfahren. Hier prüft

das Innenministerium vor dem Beginn der Unterschriftensammlung den Begehrenstext auf seine Vereinbarkeit mit der Landesverfassung.

Die Situation in NRW ließe sich durch einen klarstellenden Rückgriff auf das Verwaltungsverfahrensrecht deutlich verbessern. Nach der ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte handelt es sich bei Bürgerbegehren um ein Verwaltungsverfahren, auf das auch das VwVfG NRW Anwendung findet. Gem. § 38 VwVfG NRW besteht die Möglichkeit, dass eine Behörde schriftlich zusagt, „einen bestimmten Verwaltungsakt später zu erlassen oder zu unterlassen (Zusicherung)“. Im Verfahren über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist der Rat zuständige Behörde. Er hätte die Möglichkeit, auf Antrag der Vertretungsberechtigten bereits vorab alle Zulässigkeitskriterien zu prüfen, eingeschlossen auch die neue Kostenschätzung, ausgenommen lediglich die Prüfung der später zu sammelnden Unterschriften.

Die Beratungserfahrung von Mehr Demokratie NRW zeigt, dass Räte sich über diese Option in der Regel nicht bewusst sind. Zu selten findet sich der Rat in der Rolle der zuständigen Behörde wieder. Er ist auch mit den Regelungen des Verwaltungsverfahrensrechts nicht im Einzelnen vertraut.

Der niedersächsische Gesetzgeber hat dies für seinen Zuständigkeitsbereich erkannt und klarstellend in seine Kommunalverfassung die Regelungen aufgenommen:

> *„(3) Das Bürgerbegehren muss die begehrte Sachentscheidung genau bezeichnen und so formuliert sein, dass für das Begehren mit Ja und gegen das Begehren mit Nein abgestimmt werden kann. Das Bürgerbegehren muss eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag enthalten, wie Kosten oder Einnahmeausfälle der Kommune zu decken sind, die mit der Ausführung der Sachentscheidung entstehen würden. Im Bürgerbegehren sind bis zu drei Personen zu benennen, die berechtigt sind, die antragstellenden Personen zu vertreten. Das Bürgerbegehren ist der Kommune in schriftlicher Form anzuzeigen.* ***Wenn in der Anzeige beantragt wird, zu entscheiden, ob die Voraussetzungen nach den Sätzen 1 bis 3 und Absatz 2 vorliegen, hat der Hauptausschuss diese Entscheidung unverzüglich zu treffen.***

(4) – (6) […]

(7) 1 Der Hauptausschuss entscheidet unverzüglich über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. ***Liegt bereits eine Entscheidung nach Absatz 3 Satz 5 vor, so entscheidet er lediglich darüber, ob die Voraussetzungen der Absätze 4 und 5 vorliegen.****“*

vgl. § 32 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz

Die dort gewählte Möglichkeit, ausdrücklich eine Zusicherung in der Gemeindeordnung zu verankern, würde auch den neuen nordrhein-westfälischen Weg sinnvoll ergänzen. Spätere Rechtsstreitigkeiten um die Richtigkeit einer Kostenschätzung und ihre Bindungswirkung dürften so am Ende eines Bürgerbegehrens entfallen und würden stattdessen bereits - wo nötig - zu einem früheren Zeitpunkt abschließend geklärt.

IV. Fazit

Die Prüfung von Unterschriften wird in den Kommunen Nordrhein-Westfalens unterschiedlich gehandhabt. Dies führt zur Verunsicherung der Initiatoren von Bürgerbegehren und im Extremfall zu unnötigerweise wegen einer zu geringen Zahl an gültigen Unterschriften für unzulässig erklärten Begehren. Aufgrund der aufgetauchten Probleme bei der Unterschriftenprüfung wäre eine gesetzliche Klarstellung der unbedingten Voraussetzungen für die Gültigkeit von Unterschriften in der Gemeindeordnung wünschenswert.

Bei der Vorprüfung von Bürger- und Volksbegehren sind weder auf der Landesebene, noch auf der kommunalen Ebene in Berlin und Thüringen Probleme bekannt geworden. Vielmehr verhindert die Prüfung von Bürgerbegehren vor Beginn der Unterschriftensammlung eine unnötige Unzulässigkeit von Begehren. Werden die vorgeprüften Bürgerbegehren eingereicht, beherrscht nicht mehr die Frage der Zulässigkeit die Debatte, sondern der Inhalt der direktdemokratischen Initiative. Die Vorprüfung lässt keinen Raum mehr für manipulative Interpretationen der Gemeindeordnung und

der geltenden Rechtsprechung zuungunsten von Bürgerbegehren. Dies dient auch dem Klima zwischen Bürgermeister, Verwaltung, Rat und Bürgerbegehrensinitiatoren in positiver Weise. Brunnenvergiftender Streit über die Zulässigkeit von Bürgerbegehren wird vermieden, die demokratische Kultur wird gefördert. Deshalb wäre die gesetzliche Verankerung der Vorprüfung von Bürgerbegehren in der Gemeindeordnung aus Sicht von Mehr Demokratie zu begrüßen.

Alexander Trennheuser	Thorsten Sterk
Geschäftsführer	Bürgerbegehrensberater