

Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

A. Zielsetzung

Mit diesem Gesetzentwurf sollen die Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene für die gesamte Bevölkerung verbessert werden. Es wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, wonach künftig in kommunalen Gremien die Bildung von Fraktionen vorgesehen ist. Gleichzeitig werden die Rechte der Minderheiten in kommunalen Gremien gestärkt. Die Vorschriften sollen im Weiteren zu einer Fortentwicklung bei der Transparenz der örtlichen Verwaltung führen. Darüber hinaus sind verschiedene Einzeländerungen kommunalrechtlicher Vorschriften vorgesehen.

B. Wesentlicher Inhalt

1. Die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene wird erweitert, indem bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden die Quoren gesenkt, die Frist für Bürgerbegehren gegen Beschlüsse des Gemeinderats verlängert, der Anwendungsbereich erweitert und das Verfahren einfacher ausgestaltet wird. Zudem werden Bürgerantrag und Bürgerversammlung auf Einwohnerinnen und Einwohner erweitert und die diesbezüglichen Quoren abgesenkt.
2. Fraktionen in kommunalen Vertretungsorganen und ihre Rechte werden gesetzlich geregelt. Die Minderheitenrechte in kommunalen Gremien werden durch die Absenkung des Quorums für bestimmte Anträge ausgeweitet.
3. Die Arbeit kommunaler Gremien wird durch erweiterte Veröffentlichungen im Internet und die Möglichkeit öffentlicher Vorberatungen transparenter.
4. Die Rechte der Mitglieder von Gemeinde- und Kreisräten hinsichtlich der Übermittlung von Sitzungsunterlagen und der Erstattung von Aufwendungen

für die Betreuung pflege- oder betreuungsbedürftiger Angehöriger während der Sitzung werden erweitert.

5. Die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen werden verbindlich in der Gemeindeordnung verankert. Die Rechte der Jugendvertretungen werden erweitert.
6. Die Möglichkeit zur Einführung der Bezirksverfassung wird in allen Stadtkreisen und Großen Kreisstädten auch ohne räumlich getrennte Ortsteile eröffnet.
7. Die Rechte von geschäftsführenden Kollegialorganen (Gemeinderäten, Kreistagen und der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart) werden näher bestimmt.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Zustands.

D. Wesentliche Ergebnisse der Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung

Die vorgesehenen Änderungen im Bereich der direkten Demokratie erhöhen die Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe der Einwohnerinnen und Einwohner. Durch die Erweiterung des Antragsrechts für Einwohnerversammlung und Einwohnerantrag werden insbesondere auch Menschen mit Migrationshintergrund einbezogen. Durch den vermehrten Gebrauch dieser Instrumente kann es zu Verzögerungen bei kommunalen Sachentscheidungen kommen, die aber angesichts des Demokratiezuwachses und der in der Regel langfristig befriedenden Wirkung von Bürgerentscheiden als vertretbar erscheinen.

Durch die Stärkung der Fraktions- und Minderheitenrechte wird eine lebendige Demokratie gefördert. Die Verbesserung der Transparenz der Arbeit kommunaler Gremien führt zu einer Steigerung der Bürgerfreundlichkeit. Der neugeschaffene Erstattungsanspruch für Kosten der Betreuung von pflege- oder betreuungsbedürftigen Angehörigen während der Gremiensitzung leistet einen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Ehrenamt und damit auch zur Gleichstellung von Männern und Frauen. Die Frist für die Übersendung der Sitzungsunterlagen gibt den Gemeinderätinnen und -räten die Möglichkeit, ihre Aufgaben effektiver wahrzunehmen. Die Möglichkeit, die Bezirksverfassung in Stadtkreisen und Großen Kreisstädten einzuführen, stärkt das Recht der kommunalen Selbstverwaltung und verbessert die demokratischen Teilhabemöglichkeiten in den Stadtbezirken.

Der aus der erleichterten Anwendung wahrscheinlich resultierende Mehrgebrauch der genannten Instrumente wird zu einem geringfügigen zusätzlichen Verwaltungs- und Kostenaufwand der kommunalen Körperschaften führen. Der Gesetzesentwurf führt zu keinen unmittelbaren Belastungen von Privaten oder Wirtschaftsunternehmen. Insgesamt sind weitreichende negative Rechtsfolgen infolge der Gesetzesnovelle nicht zu erwarten.

**Staatsministerium
Baden-Württemberg
Ministerpräsident**

Stuttgart, 28. Juli 2015

An den
Präsidenten des Landtags
von Baden-Württemberg

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

als Anlage übersende ich gemäß Artikel 59 Absatz 1 der Verfassung des Landes von Baden-Württemberg den von der Landesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften mit Begründung und Vorblatt. Ich bitte, die Beschlussfassung des Landtags herbeizuführen. Federführend ist das Innenministerium zuständig.

Mit freundlichen Grüßen

Kretschmann
Ministerpräsident

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

Gesetz zur Änderung kommunalver- fassungsrrechtlicher Vorschriften

Artikel 1

Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. April 2013 (GBl. S. 55), wird wie folgt geändert:

1. § 19 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:
„(4) Aufwendungen für die entgeltliche Betreuung von pflege- oder betreuungsbedürftigen Angehörigen während der Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit werden erstattet. Das Nähere wird durch Satzung geregelt.“
- b) Die bisherigen Absätze 4 bis 6 werden die Absätze 5 bis 7.
- c) Im neuen Absatz 7 wird die Zahl „5“ durch die Zahl „6“ ersetzt.

2. § 20 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Gibt die Gemeinde ein eigenes Amtsblatt heraus, das sie zur regelmäßigen Unterrichtung der Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde nutzt, ist den Fraktionen des Gemeinderats Gelegenheit zu geben, ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Gemeinde im Amtsblatt darzulegen. Der Gemeinderat regelt in einem Redaktionsstatut für das Amtsblatt das Nähere, insbesondere den angemessenen Umfang der Beiträge der Fraktionen. Er hat die Veröffentlichung von Beiträgen der Fraktionen innerhalb eines bestimmten Zeitraums von höchstens sechs Monaten vor Wahlen auszuschließen.“

3. § 20 a wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Sätze 3 und 7 wird das Wort „Bürgerversammlungen“ jeweils durch das Wort „Einwohnerversammlungen“ ersetzt.
- b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
„(2) Der Gemeinderat hat eine Einwohnerversammlung anzuberaumen, wenn dies von der Einwohnerschaft beantragt wird. Der Antrag muss schriftlich eingereicht werden und die zu erör-

ternden Angelegenheiten angeben, dabei findet § 3 a des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) keine Anwendung; der Antrag darf nur Angelegenheiten angeben, die innerhalb der letzten sechs Monate nicht bereits Gegenstand einer Einwohnerversammlung waren. Er muss in Gemeinden mit nicht mehr als 10 000 Einwohnern von mindestens 5 vom Hundert der antragsberechtigten Einwohner der Gemeinde, höchstens jedoch von 350 Einwohnern unterzeichnet sein. In Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern muss er von mindestens 2,5 vom Hundert der antragsberechtigten Einwohner der Gemeinde, mindestens jedoch von 350 Einwohnern und höchstens von 2 500 Einwohnern unterzeichnet sein. 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 und entgegenzunehmen. Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt. Über die Zulässigkeit des Antrags entscheidet der Gemeinderat. Ist der Antrag zulässig, muss die Einwohnerversammlung innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Antrags abgehalten werden. Sätze 1 bis 10 gelten entsprechend für Ortsteile, Gemeindebezirke und Ortschaften; für die erforderliche Zahl der Unterschriften sind in diesem Fall die Zahlen der dort wohnenden Einwohner maßgebend; die zu erörternden Angelegenheiten müssen sich auf den Ortsteil, Gemeindebezirk oder die Ortschaft beziehen.“

- c) In der Überschrift sowie in Absatz 1 Sätze 2, 4, 5, Absätze 3 und 4 wird das Wort „Bürgerversammlung“ jeweils durch das Wort „Einwohnerversammlung“ ersetzt.

4. § 20 b wird wie folgt gefasst:

„§ 20 b

Einwohnerantrag

(1) Die Einwohnerschaft kann beantragen, dass der Gemeinderat eine bestimmte Angelegenheit behandelt (Einwohnerantrag). Ein Einwohnerantrag darf nur Angelegenheiten des Wirkungskreises der Gemeinde zum Gegenstand haben, für die der Gemeinderat zuständig ist und in denen innerhalb der letzten sechs Monate nicht bereits ein Einwohnerantrag gestellt worden ist. Ein Einwohnerantrag ist in den in § 21 Absatz 2 genannten Angelegenheiten ausgeschlossen; das Gleiche gilt bei Angelegenheiten, über die der Gemeinderat oder ein beschließender Aus-

schluss nach Durchführung eines gesetzlich bestimmten Beteiligungs- oder Anhörungsverfahrens beschlossen hat.

(2) Der Einwohnerantrag muss schriftlich eingereicht werden; richtet er sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats oder eines beschließenden Ausschusses, muss er innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. § 3 a LVwVfG findet keine Anwendung. Der Einwohnerantrag muss hinreichend bestimmt sein und eine Begründung enthalten. Er muss in Gemeinden mit nicht mehr als 10 000 Einwohnern von mindestens 3 vom Hundert der antragsberechtigten Einwohner der Gemeinde, höchstens jedoch von 200 Einwohnern unterzeichnet sein. In Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern muss er von mindestens 1,5 vom Hundert der antragsberechtigten Einwohner der Gemeinde, mindestens jedoch von 200 Einwohnern und höchstens von 2 500 Einwohnern unterzeichnet sein. 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 und entgegenzunehmen. Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.

(3) Über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags entscheidet der Gemeinderat. Ist der Einwohnerantrag zulässig, hat der Gemeinderat oder der zuständige beschließende Ausschuss innerhalb von drei Monaten nach seinem Eingang die Angelegenheit zu behandeln; er hat hierbei die Vertrauenspersonen des Einwohnerantrags zu hören.

(4) Die Absätze 1 bis 3 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 Einwohner maßgebend. Über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags entscheidet der Ortschaftsrat. Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend für Gemeindebezirke in Gemeinden mit Bezirksverfassung.“

5. § 21 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 Nummer 6 werden nach dem Wort „Bauvorschriften“ die Wörter „mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses“ eingefügt.

b) Die Absätze 3 bis 8 werden wie folgt gefasst:

„(3) Über eine Angelegenheit des Wirkungsbereiches der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Ge-

genstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden, dabei findet § 3 a LVwVfG keine Anwendung; richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es innerhalb von drei Monaten nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Das Bürgerbegehren muss die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Die Gemeinde erteilt zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags Auskünfte zur Sach- und Rechtslage. Das Bürgerbegehren muss von mindestens 7 vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 20 000 Bürgern. 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 und entgegenzunehmen.

(4) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat nach Anhörung der Vertrauenspersonen unverzüglich, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags. Nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens dürfen die Gemeindeorgane 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 Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

(5) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss den Bürgern die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung durch Veröffentlichung oder Zusendung einer schriftlichen Information bis zum 20. Tag vor dem Bürgerentscheid dargelegt werden. In dieser Veröffentlichung oder schriftlichen Information der Gemeinde zum Bürgerentscheid dürfen die Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens ihre Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids in gleichem Umfang darstellen wie die Gemeindeorgane.

(6) Der Bürgerentscheid ist innerhalb von vier Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit durchzuführen, es sei denn, die Vertrauenspersonen stimmen einer Verschiebung zu.

(7) 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 mindestens 20 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 Gemeinderat die Angelegenheit zu entscheiden.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.“

c) Es wird folgender Absatz angefügt:

„(9) Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.“

6. § 24 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„Eine Fraktion oder ein Sechstel der Gemeinderäte kann in allen Angelegenheiten der Gemeinde und ihrer Verwaltung verlangen, dass der Bürgermeister den Gemeinderat unterrichtet. Ein Viertel der Gemeinderäte kann in Angelegenheiten im Sinne von Satz 1 verlangen, dass dem Gemeinderat oder einem von ihm bestellten Ausschuss Akteneinsicht gewährt wird. In dem Ausschuss müssen die Antragsteller vertreten sein.“

7. § 30 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden die Wörter „Monats, in“ durch die Wörter „Tages, an“ ersetzt.

b) Nach Satz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Wesentliche Entscheidungen, die bis zum Zusammentreten des neu gebildeten Gemeinderats aufgeschoben werden können, bleiben dem neu gebildeten Gemeinderat vorbehalten.“

8. In § 32 Absatz 5 wird das Wort „wirtschaftlichen“ gestrichen.

9. Nach § 32 wird folgender § 32 a eingefügt:

„§ 32 a

Fraktionen

(1) Gemeinderäte können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Das Nähere über die Bildung der Fraktionen, die Mindestzahl ihrer Mitglieder sowie die Rechte und Pflichten der Fraktionen regelt die Geschäftsordnung.

(2) Die Fraktionen wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Gemeinderats mit. Sie dürfen insoweit ihre Auffassungen öffentlich dar-

stellen. Ihre innere Ordnung muss demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen.

(3) Die Gemeinde kann den Fraktionen Mittel aus ihrem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsarbeit gewähren. Über die Verwendung der Mittel ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.“

10. § 34 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden nach dem Wort „rechtzeitig“ die Wörter „, in der Regel mindestens sieben Tage vor dem Sitzungstag,“ eingefügt.
- b) In Satz 4 werden die Wörter „eines Viertels“ durch die Wörter „einer Fraktion oder eines Sechstels“ ersetzt.

11. In § 35 Absatz 1 Satz 4 werden vor dem Wort „bekannt“ die Wörter „im Wortlaut“ eingefügt und das Wort „sofern“ durch das Wort „soweit“ ersetzt.

12. In § 38 Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes“ durch die Angabe „LVwVfG“ ersetzt.

13. § 39 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 4 Satz 2 werden die Wörter „eines Fünftels“ durch die Wörter „einer Fraktion oder eines Sechstels“ ersetzt.
- b) Absatz 5 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Vorberatungen nach Absatz 4 können in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung erfolgen; bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 35 Absatz 1 Satz 2 muss nichtöffentlich verhandelt werden.“

14. § 41 a wird wie folgt gefasst:

„§ 41 a

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

(1) Die Gemeinde soll Kinder und muss Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen. Dafür sind von der Gemeinde geeignete Beteiligungsverfahren zu entwickeln. Insbesondere kann die Gemeinde einen Jugendgemeinderat oder eine andere Jugendvertretung einrichten. Die Mitglieder der Jugendvertretung sind ehrenamtlich tätig.

(2) Jugendliche können die Einrichtung einer Jugendvertretung beantragen. Der Antrag muss

in Gemeinden mit bis zu
20 000 Einwohnern von 20,

in Gemeinden mit bis zu
50 000 Einwohnern von 50,

in Gemeinden mit bis zu
200 000 Einwohnern von 150,

in Gemeinden mit über
200 000 Einwohnern von 250

in der Gemeinde wohnenden Jugendlichen unterzeichnet sein. Der Gemeinderat hat innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Antrags über die Einrichtung der Jugendvertretung zu entscheiden; er hat hierbei Vertreter der Jugendlichen zu hören.

(3) In der Geschäftsordnung ist die Beteiligung von Mitgliedern der Jugendvertretung an den Sitzungen des Gemeinderats in Jugendangelegenheiten zu regeln; insbesondere sind ein Rederecht, ein Anhörungsrecht und ein Antragsrecht vorzusehen.

(4) Der Jugendvertretung sind angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Über den Umfang entscheidet der Gemeinderat im Rahmen des Haushaltsplans. Über die Verwendung der Mittel ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.“

15. Nach § 41 a wird folgender § 41 b eingefügt:

„§ 41 b

Veröffentlichung von Informationen

(1) Die Gemeinde veröffentlicht auf ihrer Internetseite Zeit, Ort und Tagesordnung der öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Die der Tagesordnung beigefügten Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen sind auf der Internetseite der Gemeinde zu veröffentlichen, nachdem sie den Mitgliedern des Gemeinderats zugegangen sind. Durch geeignete Maßnahmen ist sicherzustellen, dass hierdurch keine personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unbefugt offenbart werden. Sind Maßnahmen nach Satz 2 nicht ohne erheblichen Aufwand oder erhebliche Veränderungen der Beratungsunterlage möglich, kann im Einzelfall von der Veröffentlichung abgesehen werden.

(3) In öffentlichen Sitzungen sind die Beratungsunterlagen im Sitzungsraum für die Zuhörer auszulegen. Absatz 2 Sätze 2 und 3 gelten entsprechend. Die ausgelegten Beratungsunterlagen dürfen vervielfältigt werden.

(4) Die Mitglieder des Gemeinderats dürfen den Inhalt von Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen, ausgenommen personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, zur Wahrnehmung ihres Amtes gegenüber Dritten und der Öffentlichkeit bekannt geben.

(5) Die in öffentlicher Sitzung des Gemeinderats oder des Ausschusses gefassten oder bekannt ge-

gebenen Beschlüsse sind im Wortlaut oder in Form eines zusammenfassenden Berichts innerhalb einer Woche nach der Sitzung auf der Internetseite der Gemeinde zu veröffentlichen.

(6) Die Beachtung der Absätze 1 bis 5 ist nicht Voraussetzung für die Ordnungsmäßigkeit der Einberufung und Leitung der Sitzung.“

16. In § 55 Absatz 2 Satz 2 wird nach den Wörtern „mit mehr als 30 000“ das Wort „Einwohnern“ eingefügt.
17. In § 64 Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „in Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern“ durch die Wörter „in Stadtkreisen und Großen Kreisstädten“ ersetzt.
18. § 72 wird folgender Satz angefügt:
„§ 20 Absatz 3 findet für Fraktionen des Ortschaftsrats Anwendung, soweit dies der Gemeinderat bestimmt hat.“
19. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.

Artikel 2

Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung in der Fassung vom 19. Juni 1987 (GBl. S. 289), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. April 2013 (GBl. S. 55), wird wie folgt geändert:

1. § 15 wird wie folgt geändert:
 - a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:
„(4) Aufwendungen für die entgeltliche Betreuung von pflege- oder betreuungsbedürftigen Angehörigen während der Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit werden erstattet. Das Nähere wird durch Satzung geregelt.“
 - b) Die bisherigen Absätze 4 bis 6 werden Absätze 5 bis 7.
 - c) Im neuen Absatz 7 wird die Zahl „5“ durch die Zahl „6“ ersetzt.
2. § 17 wird folgender Absatz 3 angefügt:
„(3) Gibt der Landkreis ein eigenes Amtsblatt heraus, das er zur regelmäßigen Unterrichtung der Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten des Landkreises nutzt, ist den Fraktionen des Kreistags Gelegenheit zu geben, ihre Auffassungen zu Angelegenheiten des Landkreises im Amtsblatt darzulegen. Der Kreistag regelt in einem Redaktionsstatut für das Amtsblatt das Nähere, insbesondere

den angemessenen Umfang der Beiträge der Fraktionen. Er hat die Veröffentlichung von Beiträgen der Fraktionen innerhalb eines bestimmten Zeitraums von höchstens sechs Monaten vor Wahlen auszuschließen.“

3. § 19 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„Eine Fraktion oder ein Sechstel der Kreisräte kann in allen Angelegenheiten des Landkreises und seiner Verwaltung verlangen, dass der Landrat den Kreistag unterrichtet. Ein Viertel der Kreisräte kann in Angelegenheiten im Sinne von Satz 1 verlangen, dass dem Kreistag oder einem von ihm bestellten Ausschuss Akteneinsicht gewährt wird. In dem Ausschuss müssen die Antragsteller vertreten sein.“

4. § 21 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden die Wörter „Monats, in“ durch die Wörter „Tages, an“ ersetzt.

b) Nach Satz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Wesentliche Entscheidungen, die bis zum Zusammentreten des neugewählten Kreistags aufgeschoben werden können, bleiben dem neugewählten Kreistag vorbehalten.“

5. In § 26 Absatz 5 wird das Wort „wirtschaftlichen“ gestrichen und die Angabe „§ 105“ durch die Angabe „§ 104“ ersetzt.

6. Nach § 26 wird folgender § 26 a eingefügt:

„§ 26 a
Fraktionen

(1) Kreisräte können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Das Nähere über die Bildung der Fraktionen, die Mindestzahl ihrer Mitglieder sowie die Rechte und Pflichten der Fraktionen regelt die Geschäftsordnung.

(2) Die Fraktionen wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Kreistags mit. Sie dürfen insoweit ihre Auffassungen öffentlich darstellen. Ihre innere Ordnung muss demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen.

(3) Der Landkreis kann den Fraktionen Mittel aus seinem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Fraktionsarbeit gewähren. Über die Verwendung der Mittel ist ein Nachweis in einfacher Form zu führen.“

7. § 29 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 Halbsatz 1 werden die Wörter „spätestens eine Woche vor dem Sitzungstag ein und teilt rechtzeitig“ durch die Wörter „mit angemessener Frist ein und teilt rechtzeitig, in der Regel mindestens sieben Tage vor dem Sitzungstag,“ ersetzt.
- b) In Satz 4 werden die Wörter „eines Viertels“ durch die Wörter „einer Fraktion oder eines Sechstels“ ersetzt.

8. In § 30 Absatz 1 Satz 4 werden vor dem Wort „bekanntzugeben“ die Wörter „im Wortlaut“ eingefügt.

9. § 34 Absatz 5 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Vorberatungen nach Absatz 4 können in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung erfolgen; bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 30 Absatz 1 Satz 2 muss nichtöffentlich verhandelt werden.“

10. Nach § 36 wird folgender § 36 a eingefügt:

„§ 36 a

Veröffentlichung von Informationen

(1) Der Landkreis veröffentlicht auf seiner Internetseite Zeit, Ort und Tagesordnung der öffentlichen Sitzungen des Kreistags und seiner Ausschüsse. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Die der Tagesordnung beigefügten Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen sind auf der Internetseite des Landkreises zu veröffentlichen, nachdem sie den Mitgliedern des Kreistags zugegangen sind. Durch geeignete Maßnahmen ist sicherzustellen, dass hierdurch keine personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unbefugt offenbart werden. Sind Maßnahmen nach Satz 2 nicht ohne erheblichen Aufwand oder erhebliche Veränderungen der Beratungsunterlage möglich, kann im Einzelfall von der Veröffentlichung abgesehen werden.

(3) In öffentlichen Sitzungen sind die Beratungsunterlagen im Sitzungsraum für die Zuhörer auszulegen. Absatz 2 Sätze 2 und 3 gelten entsprechend. Die ausgelegten Beratungsunterlagen dürfen vervielfältigt werden.

(4) Die Mitglieder des Kreistags dürfen den Inhalt von Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen, ausgenommen personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, zur Wahrnehmung ihres Amtes gegenüber Dritten und der Öffentlichkeit bekannt geben.

(5) Die in öffentlicher Sitzung des Kreistags oder des Ausschusses gefassten oder bekannt gegebenen Be-

schlüsse sind im Wortlaut oder in Form eines zusammenfassenden Berichts innerhalb einer Woche nach der Sitzung auf der Internetseite des Landkreises zu veröffentlichen.

(6) Die Beachtung der Absätze 1 bis 5 ist nicht Voraussetzung für die Ordnungsmäßigkeit der Einberufung und Leitung der Sitzung.“

11. § 39 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Der Kreistag bestimmt den Wahltag.“

b) Es wird folgender letzter Satz angefügt:

„Der Bewerbung ist eine Bescheinigung über die Wählbarkeit des Bewerbers beizufügen; § 10 Absatz 4 Satz 2 des Kommunalwahlgesetzes gilt entsprechend.“

12. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.

Artikel 3

Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Das Kommunalwahlgesetz in der Fassung vom 1. September 1983 (GBl. S. 429), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Mai 2015 (GBl. S. 320, 323), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 werden die Wörter „Bürgerversammlung, den Bürgerantrag“ durch die Wörter „Einwohnerversammlung, den Einwohnerantrag“ ersetzt.

2. § 41 wird wie folgt geändert:

a) In der Überschrift werden die Wörter „Bürgerversammlung, Bürgerantrag“ durch die Wörter „Einwohnerversammlung, Einwohnerantrag“ ersetzt.

b) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Antrag auf eine Einwohnerversammlung und der Einwohnerantrag können nur von Einwohnern unterzeichnet werden, die im Zeitpunkt der Unterzeichnung das 16. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen. § 12 Absatz 1 Satz 2 der Gemeindeordnung gilt entsprechend. Das Bürgerbegehren kann nur von Bürgern unterzeichnet werden, die im Zeitpunkt der Unterzeichnung wahlberechtigt sind.“

c) In Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „Bürgerversammlung, eines Bürgerantrags“ durch die Wörter „Einwohnerversammlung, eines Einwohnerantrags“ ersetzt.

3. In § 55 Absatz 1 Satz 2 Nummer 16 werden die Wörter „Bürgerversammlung, den Bürgerantrag“ durch die Wörter „Einwohnerversammlung, den Einwohnerantrag“ ersetzt.
4. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.

Artikel 4

Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart

Das Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart vom 7. Februar 1994 (GBl. S.92), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. April 2015 (GBl. S. 282, 283), wird wie folgt geändert:

1. § 12 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden die Wörter „Monats, in“ durch die Wörter „Tages, an“ ersetzt.
 - b) Nach Satz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Wesentliche Entscheidungen, die bis zum Zusammentreten der neugewählten Regionalversammlung aufgeschoben werden können, bleiben der neugewählten Regionalversammlung vorbehalten.“
2. Nach § 13 wird folgender § 13 a eingefügt:

„§ 13 a

Fraktionen

§ 32 a der Gemeindeordnung findet entsprechende Anwendung.“

3. Nach § 15 wird folgender § 15 a eingefügt:

„§ 15 a

Veröffentlichung von Informationen

§ 41 b der Gemeindeordnung findet für öffentliche Sitzungen der Regionalversammlung und ihrer Ausschüsse entsprechende Anwendung.“

Artikel 5

Änderung der Verordnung zur Durchführung
der Gemeindeordnung

Die Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung vom 11. Dezember 2000 (GBl. 2001 S. 2), geändert durch Artikel 23 des Gesetzes vom 14. Oktober 2008 (GBl. S. 313, 327), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. durch Einrücken in ein bestimmtes, regelmäßig erscheinendes Druckwerk oder,“

2. § 8 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Nummer 4 wird die Angabe „§ 11 Abs. 3 Satz 1“ durch die Wörter „§ 11 Absatz 2 Satz 1“ und die Angabe „§ 11 Abs. 3 Satz 2“ durch die Wörter „§ 11 Absatz 2 Satz 2“ ersetzt.

b) In Absatz 2 Satz 2 wird die Angabe „§ 11 Abs. 3 Satz 1“ durch die Wörter „§ 11 Absatz 2 Satz 1“ ersetzt.

Artikel 6

Änderung der Verordnung zur Durchführung
der Landkreisordnung

In § 1 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Landkreisordnung vom 11. Dezember 2000 (GBl. 2001 S. 5) werden die Wörter „eine bestimmte, regelmäßig, mindestens einmal wöchentlich erscheinende Zeitung“ durch die Wörter „ein bestimmtes, regelmäßig erscheinendes Druckwerk“ ersetzt.

Artikel 7

Änderung der Kommunalwahlordnung

Die Kommunalwahlordnung vom 2. September 1983 (GBl. S. 459), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 12. Mai 2015 (GBl. S. 320, 323), wird wie folgt geändert:

1. § 53 wird wie folgt geändert:

a) In der Überschrift werden die Wörter „Bürgerversammlung, Bürgerantrag“ durch die Wörter „Einwohnerversammlung, Einwohnerantrag“ ersetzt.

b) Absatz 1 Sätze 1 und 2 werden aufgehoben.

c) Absatz 2 wird aufgehoben.

d) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.

2. In § 56 Absätze 1 und 3 werden jeweils die Wörter „Bürgerversammlung, Bürgeranträge“ durch die Wörter „Einwohnerversammlung, Einwohneranträge“ ersetzt.
3. In § 57 Absatz 4 werden die Wörter „Bürgerversammlung, den Bürgerantrag“ durch die Wörter „Einwohnerversammlung, den Einwohnerantrag“ ersetzt.
4. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.

Artikel 8

Änderung des Landesplanungsgesetzes

Das Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 10. Juli 2003 (GBl. S. 385), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 23. Juni 2015 (GBl. S. 585, 614), wird wie folgt geändert:

1. In § 9 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 und § 19 Absatz 4 Satz 1 Nummer 5 wird jeweils das Wort „Naturschutzvereine“ durch das Wort „Naturschutzvereinigungen“ ersetzt.
2. § 35 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 Satz 3 wird die Angabe „§ 30 Abs. 2 Sätze 1 und 3“ durch die Wörter „§ 30 Absatz 2 Sätze 1, 3 und 4“ ersetzt.
 - b) In Absatz 10 wird folgender Satz angefügt:

„§ 41 b der Gemeindeordnung findet für öffentliche Sitzungen der Verbandsversammlung und ihrer Ausschüsse entsprechende Anwendung.“

Artikel 9

Übergangsbestimmungen

§ 41 b Absatz 1, 2 und 5 der Gemeindeordnung und § 36 a Absatz 1, 2 und 5 der Landkreisordnung finden keine Anwendung auf Gemeinden und Landkreise, in denen kein elektronisches System zur Bereitstellung der Sitzungsunterlagen für die Gemeinderäte beziehungsweise Kreisräte existiert.

Artikel 10

Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des übernächsten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft, soweit in Absatz 2 nicht anderes bestimmt ist.
- (2) Artikel 1 Nummer 15, Artikel 2 Nummer 10, Artikel 8 Nummer 2 Buchstabe b und Artikel 9 treten ein Jahr nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Mit diesem Gesetzentwurf sollen die Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene für die gesamte Bevölkerung verbessert werden. Es wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, wonach künftig in kommunalen Gremien die Bildung von Fraktionen vorgesehen ist. Gleichzeitig werden die Rechte von Minderheiten in kommunalen Gremien gestärkt. Die Vorschriften sollen im Weiteren zu einer Fortentwicklung bei der Transparenz der örtlichen Verwaltung führen. Darüber hinaus sind verschiedene Einzeländerungen kommunalrechtlicher Vorschriften vorgesehen.

II. Inhalt

1. Stärkung und Erweiterung der direkten Demokratie

Mit der Stärkung der direkten Demokratie wird 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. Kommunen profitieren von den Erfahrungen und dem Wissen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner, wenn diese die Möglichkeit haben, sich einzubringen. Die Stärkung der direktdemokratischen Elemente fördert die lokale Demokratieentwicklung. Die Instrumente der direkten Demokratie können die Gemeinderäte, die als Vertretungen des Volkes auf kommunaler Ebene verfassungsrechtlich garantiert sind, nicht ersetzen; sie sind jedoch als Ergänzung und Korrektiv der repräsentativen Demokratie bei Entscheidungen von weit tragender Bedeutung für die örtliche Gemeinschaft sinnvoll.

Baden-Württemberg war jahrzehntlang das einzige Bundesland, in dem Bürgerbegehren und Bürgerentscheide möglich waren. Hinsichtlich der zulässigen Themen, den erforderlichen Quoren und zur Ausgestaltung des Verfahrens erfolgt nun eine Weiterentwicklung:

- Die Anwendungsmöglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden wird auf den verfahrenseinleitenden Beschluss im Bauleitplanverfahren (in der Regel ist das der Aufstellungsbeschluss) erweitert und die Anwendung dieses Instruments mithin auf ein für die örtliche Gemeinschaft wesentliches Feld ausgedehnt. Damit wird es der Bürgerschaft ermöglicht, die grundsätzliche Entscheidung über die Planung zu treffen. Zugleich wird aber dem Bedürfnis nach Rechts- und Planungssicherheit für die Gemeinden Rechnung getragen, indem im weiteren Verlauf des Bauleitplanverfahrens ein Bürgerentscheid nicht mehr möglich ist und damit die einmal getroffene grundsätzliche Entscheidung durch einen Bürgerentscheid nicht mehr revidiert werden kann.
- Die Absenkung des Unterschriftenquorums für ein Bürgerbegehren auf sieben vom Hundert bedeutet in den meisten Gemeinden eine Erleichterung für die Durchführung und dient zugleich durch den Wegfall der gestaffelten Höchstgrenzen der Vereinfachung der gesetzlichen Regelung.
- Die Absenkung des Zustimmungsquorums auf 20 vom Hundert soll das Zustandekommen eines verbindlichen Bürgerentscheids erleichtern. Durch den Erhalt des Quorums wird eine ausreichende demokratische Legitimation gesichert.
- Die nähere Ausgestaltung des Verfahrens sieht eine Auskunftspflicht der Gemeinde bezüglich des Kostendeckungsvorschlags sowie Fristen für die Ent-

scheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens und für die Durchführung des Bürgerentscheids vor, um Verzögerungen zu vermeiden.

- Zugleich sollen die Rechte der Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens gestärkt werden, indem diese bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vom Gemeinderat angehört und bei der Information der Öffentlichkeit mit den Gemeindeorganen gleichgestellt werden. Aufgrund der Erweiterung der Rechte der Vertrauenspersonen wird deren Stellung im Gesetz verankert.
- Durch die Erweiterung der Antragsberechtigung für Einwohnerversammlung und Einwohnerantrag erhalten Einwohnerinnen und Einwohner, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates besitzen, aber auch diejenigen mit Zweitwohnsitz in der Gemeinde, die Möglichkeit, auf die Behandlung kommunaler Themen größeren Einfluss zu nehmen. Mit der Absenkung der Unterschriftsquoten wird eine vereinfachte Anwendung des Antrags auf Einwohnerversammlung und Einwohnerantrag erreicht.

2. Stellung der Fraktionen und Minderheitenrechte in kommunalen Gremien

- Fraktionen in den kommunalen Vertretungsorganen leisten schon bisher einen wichtigen Beitrag zu einer sinnvollen und effizienten Aufgabenerledigung der Vertretungsorgane in der Informations-, Vorbereitungs- und Beschlussphase. Sie sind insbesondere in größeren Kommunen üblich und zu Bestandteilen des Organisationsgefüges geworden. Im Kommunalverfassungsrecht sind die Fraktionen jedoch bisher nicht institutionalisiert.

Im Hinblick auf die teilorganschaftliche Aufgabenstellung der Fraktionen werden für die Bildung sowie die Rechte und Pflichten der Fraktionen im Gemeinderat, im Ortschaftsrat, im Kreistag und in der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart gesetzliche Grundlagen geschaffen. Ob und welche Fraktionen gebildet werden, bleibt dabei den jeweiligen Gremienmitgliedern überlassen.

- Um die Rechte von Minderheiten im Gemeinderat und im Kreistag zu stärken, werden die gesetzlichen Minderheitsquoten in den Gesamtgremien für Anträge auf Aufnahme eines Tagesordnungspunktes, Vorberatung oder Unterrichtung von einem Viertel auf ein Sechstel der Gremiumsmitglieder abgesenkt. Fraktionen erhalten diese Rechte unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder.

3. Transparenz der Arbeit kommunaler Gremien

Für die Teilhabe der Einwohnerinnen und Einwohner am kommunalen Geschehen ist es wichtig, dass die Entscheidungsprozesse in den kommunalen Gremien transparent und nachvollziehbar sind. Damit kann auch die Akzeptanz von Entscheidungen erhöht werden. Die bestehenden Regelungen sollen deshalb ergänzt und modernisiert werden.

- Veröffentlichung von Informationen im Internet

Um dem Wunsch nach Transparenz, dem Informationsbedürfnis und dem veränderten Mediennutzungsverhalten der Gesellschaft Rechnung zu tragen, wird die Bereitstellung von Informationen im Zusammenhang mit Sitzungen der kommunalen Gremien nunmehr im Gesetz verankert.

- In der Regel öffentliche Vorberatung in Ausschüssen

Der für Sitzungen des Gemeinderats und des Kreistags geltende Öffentlichkeitsgrundsatz (§ 35 Absatz 1 der Gemeindeordnung – GemO –, § 30 Absatz 1 der Landkreisordnung – LKrO –) gewährleistet die Transparenz der Tätigkeit

in den Gremien und ist von besonderer Bedeutung für die Einbeziehung der Bürgerschaft in das kommunale Geschehen. Die bisherige Bestimmung, dass Vorberatungen in beschließenden und beratenden Ausschüssen in der Regel nichtöffentlich erfolgen müssen, widerspricht dem Öffentlichkeitsgedanken und schränkt den Spielraum der Gemeinden und Landkreise unnötig ein. Bei bestimmten Verhandlungsgegenständen kann jedoch auch eine nichtöffentliche Vorberatung angebracht sein. Deshalb wird es den Gemeinden und Landkreisen künftig freigestellt, ob die Vorberatung in Ausschüssen öffentlich oder nichtöffentlich erfolgt. Sie sollen dies unter Berücksichtigung der Beratungsgegenstände und dem Interesse der Bevölkerung in eigener Verantwortung festlegen können. Wenn es das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner erfordern, muss die Vorberatung – wie die Beratung und Beschlussfassung im Gemeinderat bzw. Kreistag – nichtöffentlich erfolgen.

Die Regelung findet für die Ausschüsse der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart (§ 15 Absatz 5 des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart – GVRS –) und für Ausschüsse von Verbandsversammlungen von Zweckverbänden (§ 14 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit) entsprechende Anwendung.

- Bekanntgabe von Beschlüssen aus nichtöffentlichen Sitzungen

Es wird klargestellt, dass die in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse grundsätzlich im Wortlaut bekannt zu geben sind.

4. Erweiterung der Rechte der Mitglieder von kommunalen Gremien

- Um eine ausreichende Vorbereitung der Mitglieder des Gemeinderats und des Kreistags zu gewährleisten, wird für die Mitteilung der Verhandlungsgegenstände mit Übersendung der Sitzungsunterlagen eine Regelfrist von mindestens sieben Tagen vor dem Sitzungstag festgelegt.
- Ehrenamtlich Tätige erhalten einen Anspruch auf Erstattung der Aufwendungen, die ihnen zur Sicherstellung der Betreuung von pflegebedürftigen oder betreuungsbedürftigen Angehörigen, insbesondere Kindern, während der Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit entstehen. Damit soll diesen die Übernahme und Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit erleichtert werden. Mit dieser Regelung wird die Vereinbarkeit von Familie und Ehrenamt gefördert und auch dem Beschluss des Landtags vom 11. Oktober 2012 – Repräsentanz von Frauen in der Kommunalpolitik durch sinnvolle Maßnahmen nachhaltig verbessern (Drucksache 15/3349) – Rechnung getragen.

5. Stärkung der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen

Im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden gibt es zahlreiche Themenfelder, die unmittelbare Auswirkungen auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen und ihre Zukunftschancen haben. Kinder- und Jugendpolitik darf nicht nur Politik für junge Menschen, sie muss auch Politik mit jungen Menschen sein. Die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen werden deshalb verbindlich in der Gemeindeordnung verankert und erweitert. Damit wird auch dem Beschluss des Landtags vom 11. April 2013 – Stärkung der demokratischen Teilhabe Jugendlicher in Baden-Württemberg (Drucksache 15/3332, Abschnitt III) – Rechnung getragen.

Künftig müssen Jugendliche bei allen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligt werden. Für Kinder wird die Beteiligungspflicht als Soll-Regelung ausgestaltet. Die Formen der Beteiligung können sehr unterschiedlich ausfallen. Sie hängen maßgeblich von den örtlichen Verhältnissen und den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen ab. Die Art und Weise der Beteiligung soll deshalb weiterhin den Gemeinden überlassen bleiben.

Die bisherigen Erfahrungen mit Jugendvertretungen zeigen, dass Jugendliche an kommunalpolitischen Themen interessiert sind. Die Mitspracherechte sollen weiterentwickelt und in der Gemeindeordnung verankert werden. Jugendliche erhalten künftig die Möglichkeit, selbst die Einrichtung einer Jugendvertretung zu beantragen. Ist eine Jugendvertretung eingerichtet, muss ihren Mitgliedern auch ein Rede-, Vorschlags- und Anhörungsrecht im Gemeinderat eingeräumt werden. Außerdem sind der Jugendvertretung angemessene finanzielle Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu stellen.

6. Sonstige Änderungen

Außerdem sind folgende Änderungen kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vorgesehen:

- Die Möglichkeit zur Einführung der Bezirksverfassung wird allen Stadtkreisen und Großen Kreisstädten auch ohne räumlich getrennte Ortsteile eröffnet.
- Es wird gesetzlich klargestellt, dass nach dem Ende der Amtszeit ein geschäftsführendes Kollegialorgan (Gemeinderat, Kreistag, Regionalversammlung, Verbandsversammlung der Regionalverbände) keine wesentlichen Entscheidungen treffen darf, die bis zum Zusammentritt des neugewählten Organs aufgeschoben werden können.
- Zum Verfahren bei der Landratswahl erfolgen klarstellende Regelungen zur Bestimmung des Wahltags und zur Wählbarkeitsbescheinigung.

III. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Zustands.

IV. Wesentliche Ergebnisse der Regelungsfolgenabschätzung, Nachhaltigkeitsprüfung und finanzielle Auswirkungen

1. Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung

Die Stärkung direktdemokratischer Elemente führt zu erweiterten Teilhabemöglichkeiten der Einwohnerinnen und Einwohner an demokratischen Entscheidungsprozessen. Durch die Öffnung des Antragsrechts für Einwohnerversammlung und Einwohnerantrag für Einwohnerinnen und Einwohner, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates besitzen, wird insbesondere die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund verbessert. Die vorgesehene Stärkung der direktdemokratischen Elemente auf kommunaler Ebene hat keine Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern. Vielmehr profitieren beide Geschlechter gleichermaßen von der Stärkung der Mitwirkungsrechte bei Sachentscheidungen. Die vereinfachte Initiierung eines Bürgerbegehrens auf Gemeindeebene kann dazu führen, dass sich eine kommunale Sachentscheidung oder deren Umsetzung verzögert. Demgegenüber ist zu erwarten, dass Bürgerentscheide in der Regel eine klärende und langfristig befriedende Wirkung entfalten. Gleichzeitig ist nicht davon auszugehen, dass der Gemeinderat als demokratisch legitimes Organ wesentlich geschwächt würde und seine Gesamtverantwortung für die Gemeinde nicht mehr wahrnehmen könnte. Mehr Bürgerbegehren und Bürgerentscheide und die Ausgestaltung des Verfahrens, insbesondere die Auskunftspflicht bezüglich des Kostendeckungsvorschlags und das Recht zur gleichberechtigten Information der Öffentlichkeit, führen bei der jeweiligen Kommune zu einem zusätzlichen Verwaltungs- und damit gegebenenfalls auch zu etwas höherem Kostenaufwand, der aber vertretbar erscheint.

Die Verankerung der Fraktions- und Minderheitenrechte führt zu erweiterten Teilhabemöglichkeiten in den kommunalen Gremien und bei der Information der Öffentlichkeit. Die Absenkung des Minderheitenquorums kann bei den betroffenen Körperschaften zu einem etwas größeren Verwaltungs- und Kostenaufwand führen, wenn von den Rechten, etwa auf Unterrichtung, häufiger Gebrauch gemacht wird.

Die Steigerung der Transparenz für kommunale Gremien wird sich positiv auf die Bürgerorientierung und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns für die Öffentlichkeit auswirken. Die Öffentlichkeit von vorberatenden Sitzungen wird nicht zu einem Mehraufwand führen, während die Verpflichtung zur Veröffentlichung von Gremienunterlagen im Internet zu einem etwas höheren Verwaltungs- und Kostenaufwand bei den Kommunen führen kann, wenn die Veröffentlichung im Internet nicht ohnehin bereits praktiziert wird.

Bei der Erweiterung der Rechte der Mitglieder von Gemeinde- und Kreisräten wird sich der Erstattungsanspruch für Betreuungskosten positiv auf die Vereinbarkeit von Familie und Ehrenamt auswirken und daher auch einen Beitrag zur Chancengleichheit von Männern und Frauen leisten. Sofern diese Erstattung nicht ohnehin bereits praktiziert wird, kommt es dadurch zu einer geringfügigen Kostensteigerung bei den betreffenden Körperschaften. Die Frist für die Übersendung der Sitzungsunterlagen gibt den Mitgliedern der Gemeinde- und Kreisräte die Gelegenheit, ihre Aufgaben effektiver wahrzunehmen.

Die Möglichkeit zur Einführung einer Bezirksverfassung in Stadtkreisen und Großen Kreisstädten stärkt das Recht der kommunalen Selbstverwaltung und erweitert die Teilhabemöglichkeiten in den Stadtbezirken. Wenn die Städte von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, entsteht ein etwas höherer Verwaltungs- und Kostenaufwand.

Insbesondere die erweiterte Einbindung Jugendlicher in die demokratischen Entscheidungsprozesse kann Politikverdrossenheit entgegenwirken und somit auch langfristige positive Wirkungen für die Gesellschaft haben.

2. Kosten für die öffentlichen Haushalte und Private

Folgende Regelungen können finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden, die Landkreise und Zweckverbände beziehungsweise den Verband Region Stuttgart oder die anderen Träger der Regionalplanung haben:

- Die erleichterte Durchführung von Anträgen auf Einwohnerversammlungen, Einwohneranträgen und Bürgerbegehren durch einen möglichen Anstieg der Anzahl von Einwohnerversammlungen, Einwohneranträgen und Bürgerentscheiden.
- Die Absenkung des Quorums für bestimmte Minderheitenrechte, die diesbezüglichen Fraktionsrechte sowie die Veröffentlichung im Amtsblatt.
- Die Möglichkeit, Sitzungen der Ausschüsse künftig öffentlich durchzuführen, kann zu einer Erhöhung der Anzahl öffentlicher Sitzungen und dadurch zu einer höheren Anzahl an notwendigen Bekanntgaben und damit verbundenen Kosten führen.
- Die Verpflichtung zur Einstellung von Sitzungsunterlagen in das Internet.
- Der Anspruch von kommunalen Mandatsträgerinnen und -trägern auf Erstattung von Betreuungskosten während der Sitzungen.
- Die Einrichtung einer Jugendvertretung oder andere Verfahrensformen zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Art und Höhe der Aufwendungen sind von der Form der Beteiligung abhängig, die den Gemeinden überlassen bleibt. Auch für welche Zwecke und in welcher Höhe Haushaltsmittel für die

Jugendvertretung bereitgestellt werden, entscheidet der Gemeinderat im Rahmen seines Haushaltsrechts.

Die genannten Regelungen lösen keinen Konnexitätsanspruch gemäß Artikel 71 Absatz 3 der Landesverfassung aus. Die Regelungen zur direkten Demokratie, zu den Fraktions- und Minderheitenrechten und die erweiterten Rechte für die Mitglieder in Kreis- und Gemeinderäten fallen in den Bereich der inneren Organisation und sind daher nicht konnexitätsrelevant. Die Verpflichtung zur Veröffentlichung im Internet ist im Hinblick auf die Übergangsregelung, die eine Pflicht nur für Gemeinden mit einem elektronischen Sitzungsunterlagenystem vorsieht, nur mit geringem Mehraufwand verbunden und liegt daher unterhalb der Bagatellgrenze des Konnexitätsanspruchs.

Für das Land Baden-Württemberg fallen durch das Gesetz keine Kosten an. Auch für die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft entstehen weder Kosten noch bürokratischer Aufwand.

V. Ergebnis der Anhörung

1. Stellungnahmen zum Gesetzentwurf

Zu dem Gesetzentwurf wurden die kommunalen Landesverbände, die Verbände der Kinder- und Jugendarbeit und -bildung, der Landesverband der Freien Wähler, der Fachverband Kommunalverwaltung, die Träger der Regionalplanung sowie weitere Körperschaften und Anstalten, bei denen sich durch Verweise in den gesetzlichen Grundlagen auf Verfahrensvorschriften der Gemeindeordnung oder der Landkreisordnung Änderungen ergeben, angehört. Daneben haben noch weitere Verbände, die sich von dem Gesetzentwurf berührt sehen, Stellung genommen.

Folgende Verbände und Institutionen haben zu dem Gesetzentwurf Stellung genommen:

- Gemeindetag Baden-Württemberg,
- Städtetag Baden-Württemberg,
- Landkreistag Baden-Württemberg,
- Verband Region Stuttgart,
- Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Baden-Württemberg,
- Baden-Württembergischer Handwerkstag e. V.,
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) Landesverband Baden-Württemberg,
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) Bezirk Baden-Württemberg,
- Freie Wähler Landesverband Baden-Württemberg e. V.,
- Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg e. V.,
- Landesvereinigung Bauwirtschaft Baden-Württemberg,
- Mehr Demokratie e. V.,
- Baden-Württembergische Sportjugend im Landessportverband Baden-Württemberg e. V.,
- Dachverband der Jugendgemeinderäte Baden-Württemberg e. V.,
- Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg,
- Landesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit Baden-Württemberg,

- Landesarbeitsgemeinschaft Kinderinteressen Baden-Württemberg e. V.,
- Landesjugendring Baden-Württemberg e. V.,
- Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e. V.,
- Studiengruppe Jugendbeteiligung,
- Caritasverband der Diözese Rottenburg-Stuttgart.

Die Stellungnahmen sind als Anlagen beigefügt.

Der Gemeindetag und der Städtetag haben um eine mündliche Anhörung nach § 50 a Absatz 3 der Geschäftsordnung des Landtags gebeten.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz wurde bereits bei der Erstellung des Gesetzentwurfs beteiligt; seinen Hinweisen wurde Rechnung getragen.

2. Grundsätzliche Haltung der Verbände

Der Gemeindetag lehnt den Gesetzentwurf insgesamt ab. Er sieht die geplanten Änderungen bei der gemeindlichen Gremienarbeit insbesondere vor dem Hintergrund der verfassungsmäßig garantierten kommunalen Selbstverwaltung als kritisch an. Er befürchtet außerdem negative Auswirkungen auf die repräsentative Demokratie und einen erhöhten Aufwand für die öffentliche Hand. Der Gemeindetag erachtet deshalb die vorgesehene Änderung der Gemeindeordnung weder für angezeigt noch für sinnvoll. Er bringt außerdem Einwände zu fast allen Einzelpunkten des Gesetzentwurfs vor.

Der Städtetag stimmt dem Gesetzentwurf in Teilen zu bzw. akzeptiert vorgesehene Änderungen, wie die Erweiterung von Bürgerversammlung und -antrag zu Einwohnerversammlung und -antrag, die Absenkung der Quoren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und die gesetzliche Regelung von Fraktionen. Er spricht sich aber gegen die Bürgerentscheidsfähigkeit verfahrenseinleitender Beschlüsse im Bauleitplanverfahren aus und bittet, Fristen und einzelne Quoren bei den Instrumenten der unmittelbaren Bürgerbeteiligung weniger stark als vorgesehen abzuändern. Der Städtetag wendet sich außerdem gegen die Absenkung der Minderheitsquoren in den kommunalen Gremien und gegen detaillierte Regelungen zur Erstattung von Betreuungsaufwendungen, zu Fraktionsrechten, zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen und zur Veröffentlichung von Informationen im Internet. Er fordert zusätzlich die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Übertragung von Gemeinderatssitzungen und für öffentliche Bekanntmachungen im Internet.

Der Landkreistag fordert, rechtswirksame öffentliche Bekanntmachungen im Internet zu ermöglichen. Er spricht sich gegen die Ausweitung der Minderheitsrechte auf Fraktionen und gegen die Vorgabe öffentlicher Vorberatungen in Ausschüssen aus.

Der Verband Region Stuttgart stimmt dem Gesetzentwurf zu.

Der Kommunalverband für Jugend und Soziales, die Liga der freien Wohlfahrtspflege, der Landesjugendring, die Baden-Württembergische Sportjugend im Landessportverband, die Landesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit, die Landesarbeitsgemeinschaft Kinderinteressen und der Dachverband der Jugendgemeinderäte begrüßen die vorgesehene Stärkung der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen. Teilweise werden noch weitergehende Regelungen angeregt.

Der Landesverband der Freien Wähler lehnt die Erweiterung von Elementen der direkten Demokratie ab. Die anderen Regelungen werden zum Teil positiv bewertet, zum Teil als nicht erforderlich angesehen.

Der Landesnaturschutzverband begrüßt den Gesetzentwurf. Der Deutsche Gewerkschaftsbund, Mehr Demokratie e. V. und der Bund für Umwelt und Natur-

schutz begrüßen den Gesetzentwurf überwiegend und unterbreiten Vorschläge zu einzelnen Regelungen.

Die Landesvereinigung Bauwirtschaft und der Baden-Württembergische Handwerkstag begrüßen die Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene, sprechen sich jedoch gegen die Ausweitung plebiszitärer Elemente auf Bauleitplanverfahren aus.

3. Änderungen auf Grund des Ergebnisses der Anhörung

Auf Grund von Einwänden und Anregungen der kommunalen Landesverbände wurden folgende Änderungen im Gesetzentwurf vorgenommen:

- Für die Erstattung von Betreuungskosten während der Gremiensitzungen wird ein grundsätzlicher Anspruch geschaffen und die Ausgestaltung den Gemeinden und Landkreisen überlassen (Artikel 1 Nummer 1, Artikel 2 Nummer 1).
- Die Absenkung des Quorums für Minderheitenrechte auf ein Sechstel und die Einführung entsprechender Fraktionsrechte wird auf die Rechte zur Unterrichtung durch den Bürgermeister bzw. Landrat, zur Beantragung von Tagesordnungspunkten für die Sitzung und zur Überweisung in einen Ausschuss zur Vorberatung beschränkt. Bei den Rechten auf Einberufung einer Sitzung und auf Akteneinsicht bleibt es beim Quorum von einem Viertel der Mitglieder (Artikel 1 Nummern 6 und 10, Artikel 2 Nummern 3 und 7).
- Auf die zunächst vorgesehene Gleichstellung von einzelnen fraktionslosen Gemeinderäten mit Fraktionen in kleineren Gemeinden wird verzichtet (Artikel 1 Nummer 9).
- Den Gemeinden und Landkreisen wird freigestellt, ob Vorberatungen in den Ausschüssen in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung erfolgen (Artikel 1 Nummer 13, Artikel 2 Nummer 9).
- Bei der Veröffentlichung von Informationen werden neben personenbezogenen Daten auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausgenommen (Artikel 1 Nummer 15, Artikel 2 Nummer 10).
- Bezüglich der Teilnahme von Gemeinderäten an Ortschaftsratssitzungen bleibt es bei der bisherigen Regelung (§ 69 Absatz 4 GemO).

Auf Anregung des Landkreistags wurden klarstellende Regelungen zur Landratswahl (Zuständigkeit des Kreistags für die Bestimmung des Wahltags, Beifügung einer Wählbarkeitsbescheinigung) in die Landkreisordnung aufgenommen (Artikel 2 Nummer 11).

Auf Anregung der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände werden die neuen Regelungen über die Entscheidungskompetenz des geschäftsführenden Gemeinderats und über die Veröffentlichung von Informationen auf die Verbandsversammlung der Regionalverbände – geregelt im Landesplanungsgesetz (LplG) – erstreckt (Artikel 8).

4. Sonstige Anregungen und Einwände

Von den Verbänden und Institutionen wurden außerdem folgende wesentliche Anregungen oder Einwände vorgebracht, die nicht zu Änderungen des Gesetzentwurfs geführt haben:

a) Äußerungsrecht der Fraktionen im Amtsblatt (Artikel 1 Nummer 2)

Der Gemeindetag und der Städtetag lehnen das vorgesehene Recht zur Veröffentlichung von Beiträgen der Gemeinderatsfraktionen im Amtsblatt als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung ab.

Bewertung:

Mit der Gesetzesänderung sollen die Rechte der Fraktionen und Minderheiten im Gemeinderat gestärkt werden. Das Äußerungsrecht im Amtsblatt dient der Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben der Fraktionen (vgl. § 32 a Absatz 2 GemO). Die Regelung stellt keinen unangemessenen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar. Wenn bisher die Mehrheitsentscheidung eines Gemeinderats über das Veröffentlichungsrecht im Amtsblatt gegolten hat, so war damit keine ausreichende Berücksichtigung der Minderheitenrechte gewährleistet.

b) Einwohnerversammlung und Einwohnerantrag (Artikel 1 Nummern 3 und 4)

- Erweiterung der Antragsberechtigung auf Einwohnerinnen und Einwohner (§§ 20 a und 20 b GemO)

Der Gemeindetag lehnt die Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten bei Einwohnerversammlung und Einwohnerantrag ab, da nach der Systematik des Kommunalverfassungsrechts nur Bürgerinnen und Bürgern Antrags- und Wahlrechte zustünden. Städtetag, DGB und Mehr Demokratie e. V. begrüßen dagegen die Erweiterung beim Antragsrecht.

Bewertung:

Auch nach der Erweiterung der Antragsberechtigung für Einwohnerversammlung und Einwohnerantrag bleiben Wahlen und Sachentscheidungen den Bürgerinnen und Bürgern bzw. den von ihnen gewählten Gemeindeorganen vorbehalten. Eine grundsätzliche Änderung der Systematik der Kommunalverfassung ist daher mit der Erweiterung nicht verbunden.

- Absenkung der Unterschriftenquoten für Einwohnerversammlung und Einwohnerantrag (§§ 20 a und 20 b GemO)

Gemeindetag und Städtetag lehnen die Absenkung der Unterschriftenquoten für Einwohnerversammlung und Einwohnerantrag als zu weitgehend ab. Auch die Verkürzung der Wiederbehandlungsfrist wird abgelehnt bzw. kritisch gesehen. Mehr Demokratie e. V. verlangt für den Einwohnerantrag eine noch weitergehende Absenkung des Unterschriftenquorums auf 1,5 vom Hundert der antragsberechtigten Einwohner und eine absolute Höchstgrenze von 1.000 Unterschriften.

Bewertung:

Die Absenkung der Unterschriftenquoten ist angemessen. Mit der Absenkung der Unterschriftenquoten soll die Praxistauglichkeit der Antragsmöglichkeiten verbessert und die direkte Demokratie gestärkt werden. Die Absenkung ist jedoch nicht so weitgehend, dass mit einem Missbrauch der Instrumente zu rechnen ist. Bei einer noch weitergehenden Absenkung beim Einwohnerantrag wäre die Folge, dass insbesondere in kleinen Gemeinden eine sehr geringe Anzahl von Unterschriften für einen Einwohnerantrag ausreichen würde, was einen Missbrauch erleichtern würde. Die verkürzte Wiederbehandlungsfrist ist im Hinblick auf mögliche Änderungen in der behandelten Sache oder weiteren Diskussionsbedarf angemessen.

- Pflicht zur Durchführung einer Einwohnerversammlung (§ 20 a GemO)

DGB und Mehr Demokratie e. V. fordern die Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung, einmal jährlich eine Einwohnerversammlung abzuhalten.

Bewertung:

Die bisherige Soll-Regelung hat sich bewährt und ermöglicht es, bei mangelndem Bedarf auf eine Einwohnerversammlung zu verzichten. Durch die Neure-

gelung wird es zudem einfacher für die Einwohnerinnen und Einwohner, bei Bedarf selbst eine Einwohnerversammlung durch Unterschriftensammlung herbeizuführen.

c) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Artikel 1 Nummer 5)

– Ratsbegehren (§ 21 Absatz 1 GemO)

Mehr Demokratie e. V. fordert, die bisher erforderliche 2/3-Mehrheit für den Beschluss des Gemeinderats zur Durchführung eines Bürgerentscheids durch die einfache Mehrheit zu ersetzen.

Bewertung:

Die Absenkung auf die einfache Mehrheit wäre eine sehr weitgehende Änderung. Wenn der Gemeinderat seine Zuständigkeit und das ihm von den Wählerinnen und Wählern übertragene Mandat zur Entscheidung einer Sache an die Bürgerinnen und Bürger abgibt, sollte dies durch eine breite Gemeinderatsmehrheit mitgetragen werden. Eine nur einfache Mehrheit erscheint hierfür nicht angemessen.

– Zulassung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden über den verfahrenseinleitenden Beschluss im Bauleitplanverfahren (§ 21 Absatz 2 Nummer 6 GemO)

Der Gemeindetag, der Städtetag, die Landesvereinigung der Bauwirtschaft und der Handwerkstag lehnen die Änderung ab. Als Argumente werden die vielschichtigen Abwägungsprozesse beim verfahrenseinleitenden Beschluss im Bauleitplanverfahren genannt, für die ein Bürgerentscheid ungeeignet sei. Des Weiteren werden Verzögerungen im Verfahren oder die Verhinderung notwendiger Bauvorhaben befürchtet.

DGB, Mehr Demokratie e. V. und der BUND begrüßen die Änderung. DGB und Mehr Demokratie e. V. wollen längerfristig die vollständige Streichung der Bauleitplanung aus dem Negativkatalog. Der BUND regt an, Bürgerentscheide nicht nur über den Aufstellungsbeschluss, sondern auch über den Auslegungsbeschluss zu ermöglichen. Zur Begründung wird insbesondere angeführt, dass der Aufstellungsbeschluss häufig noch nicht konkret genug sei und daher erst in einem späteren Verfahrensstadium ein Bürgerentscheid sinnvoll sei.

Bewertung:

Die Gesetzesänderung trägt sowohl dem Anliegen, den thematischen Anwendungsbereich für Bürgerentscheide zu erweitern und so die direkte Demokratie zu stärken, als auch dem Wunsch nach Planungs- und Rechtssicherheit für die Kommunen im Bereich der Bauleitplanung Rechnung. Die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass auch Bürgerentscheide über die Bauleitplanung praktikabel sind und die erforderliche Entscheidung von den Bürgerinnen und Bürgern verantwortungsvoll getroffen wird. Zugleich wird aber durch die Beschränkung auf den verfahrenseinleitenden Beschluss verhindert, dass das gesamte Bauleitplanverfahren von der Unsicherheit über einen möglichen Bürgerentscheid überlagert wird.

– Verlängerung der Frist für Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse (§ 21 Absatz 3 Satz 3 GemO)

Gemeindetag und Städtetag lehnen die Verlängerung der Frist für Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse von sechs Wochen auf drei Monate ab. Der Städtetag schlägt stattdessen eine Verlängerung auf zwei Monate vor. DGB, BUND und Landesnaturschutzverband begrüßen die vorgesehene Änderung. Mehr Demokratie e. V. fordert, die Frist ganz zu streichen.

Bewertung:

Durch die Verlängerung der Frist werden Bürgerbegehren erleichtert, weil für die Unterschriftensammlung mehr Zeit bleibt. Das damit verbundene Hinausschieben der Planungs- und Rechtssicherheit ist zur Stärkung der direkten Demokratie vertretbar. Dagegen wird die mit dem völligen Wegfall der Frist verbundene andauernde Rechtsunsicherheit vermieden.

- Veröffentlichung von Informationen zum Gegenstand des Bürgerentscheids (§ 21 Absatz 5 GemO)

Der Gemeindetag lehnt eine Frist für die Veröffentlichung der Information zum Bürgerentscheid genauso ab wie die Pflicht, in der Veröffentlichung der Gemeinde die Auffassung der Vertrauenspersonen darzustellen.

Mehr Demokratie e. V. und der BUND begrüßen das gleiche Darstellungsrecht für die Vertrauenspersonen.

Bewertung:

Um zu gewährleisten, dass sich die Abstimmungsberechtigten eine Meinung bilden können, besteht ein sachliches Bedürfnis nach rechtzeitiger Information zu Bürgerentscheiden mittels der Darstellung der Ansichten von Gemeindeorganen und Vertrauenspersonen. Im Unterschied zu Wahlen nehmen die Gemeindeorgane beim Bürgerentscheid in der Sache selbst Stellung und geben dadurch eine Abstimmungsempfehlung. Daher ist das gleiche Darstellungsrecht geboten, um den Vertrauenspersonen in dieser Hinsicht eine gleichberechtigte Information der Öffentlichkeit zu ermöglichen.

- Einführung von Alternativvorlage und Stichfrage

DGB, Mehr Demokratie e. V. und der BUND fordern, die gesetzliche Möglichkeit für den Gemeinderat zu einem Bürgerbegehren eine eigene Fragestellung zu beschließen und den Bürgern im Wege eines Bürgerentscheids vorzulegen. Für den Fall, dass mehrere Bürgerentscheide zu einem Thema gleichzeitig stattfinden, soll der Gemeinderat eine Stichfrage beschließen.

Bewertung:

Alternativvorlage und Stichfrage sind sinnvolle Instrumente. Die Alternativvorlage ermöglicht die Kompromissfindung und erweitert die demokratischen Entscheidungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger, indem ein zusätzlicher Vorschlag zur Abstimmung steht. Die Stichfrage ist die logische Lösung für den Fall, dass zugleich mehrere Bürgerentscheide zu einem Thema stattfinden und in nicht miteinander zu vereinbarenden Weise entschieden werden. Alternativvorlage und Stichfrage haben sich in der Praxis bewährt. Gesetzliche Regelungen gibt es inzwischen in Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

Eine solche Regelung wurde von den Landtagsfraktionen in ihrer Vereinbarung über ein Paket zur Reform landesrechtlicher Regelungen betreffend der direkten Demokratie im Land Baden-Württemberg und seiner Kommunen nicht vereinbart. Ob gegebenenfalls eine Ergänzung erfolgt, soll deshalb dem Landtag vorbehalten bleiben.

- d) Minderheitenrechte im Gemeinderat (Artikel 1 Nummern 6 und 10, Artikel 2 Nummern 3 und 7)

Die Absenkung des Quorums im Gemeinderat für die Unterrichtung durch den Bürgermeister (§ 24 Absatz 3 GemO) und für die Aufnahme eines Verhandlungsgegenstands in die Tagesordnung (§ 34 Absatz 1 Satz 4 GemO) von einem Viertel auf ein Sechstel und das diesbezügliche Antragsrecht für Fraktio-

nen werden vom Gemeindetag und vom Städtetag abgelehnt. Der Gemeindetag lehnt dies auch für die Überweisung an den zuständigen beschließenden Ausschuss zur Vorberatung ab (§ 39 Absatz 4 Satz 2 GemO). Der Landkreistag hält die Absenkung auf ein Sechstel der Kreisräte noch für unproblematisch, lehnt aber diese Rechte für Fraktionen ab.

Bewertung:

Die ursprünglich vorgesehene Absenkung des Quorums auch für das Akteneinsichtsrecht und das Einberufungsrecht von Gremiensitzungen wurde aufgegeben und damit den Bedenken der kommunalen Landesverbände Rechnung getragen. Für die weniger weitgehenden Rechte der Unterrichtung, der Aufnahme eines Verhandlungsgegenstandes auf die Tagesordnung und die Überweisung an einen beschließenden Ausschuss ist die Änderung zur Stärkung der Minderheitenrechte vertretbar und angemessen. Es ist zwar mit einem gewissen Mehraufwand zu rechnen, jedoch nicht mit einem solchen Mehrgebrauch der Antragsrechte, dass es zu einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Organe kommt.

- e) Weiterführung der Geschäfte des Gemeinderats zwischen Wahl und konstituierender Sitzung (Artikel 1 Nummer 7)

Der Gemeindetag lehnt die geplanten Änderungen in § 30 Absatz 2 GemO ab, da er dadurch rechtliche Unsicherheiten befürchtet.

Bewertung:

Die bisherige Regelung bietet aufgrund der Rechtsprechung nicht mehr die vom Gemeindetag angesprochene Rechtssicherheit, dass wesentliche Entscheidungen, die Aufschub dulden, dem neugewählten Gemeinderat überlassen bleiben. Mit der neuen Regelung, die die Zuständigkeiten klarstellt, ist auch eine Vereinheitlichung des Zeitpunkts, ab dem sie greift, geboten.

- f) Regelung zu Fraktionen in der Gemeindeordnung (Artikel 1 Nummer 9)

Der Gemeindetag lehnt die Regelung von Fraktionen in der Gemeindeordnung als überflüssig ab.

Bewertung:

Fraktionen spielen schon heute in vielen Gemeinderäten eine wichtige Rolle. Insofern ist es sinnvoll, für sie auch eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Ob Fraktionen gebildet werden, bleibt weiterhin den Gemeinderatsmitgliedern überlassen. Die näheren Regelungen können nach wie vor vom Gemeinderat in der Geschäftsordnung nach den jeweiligen Bedürfnissen getroffen werden.

- g) Frist für die Übersendung von Sitzungsunterlagen (Artikel 1 Nummer 10)

Der Gemeindetag und der Städtetag lehnen die Einführung einer Regelfrist von sieben Tagen für die Mitteilung der Tagesordnung und für die Übersendung von Sitzungsunterlagen an die Gemeinderatsmitglieder ab. Sie wollen die bisherige Regelung beibehalten.

Bewertung:

Durch die Neuregelung wird sowohl den Bedürfnissen der Gemeinderäte nach ausreichender Vorbereitungszeit Rechnung getragen als auch in dringenden Angelegenheiten eine kurzfristigere Mitteilung von Verhandlungsgegenständen und Übersendung von Sitzungsunterlagen ermöglicht. Bereits bisher war eine Abgrenzung zu treffen, wann die Frist noch als rechtzeitig anzusehen ist. Nunmehr ist die Abgrenzung zu treffen, wann die Dringlichkeit einer Angelegenheit eine kürzere Frist erfordert. Dies ist für die Gemeinden leistbar.

h) Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (Artikel 1 Nummer 14)

– Verpflichtende Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Der Gemeindetag lehnt die geplante Neuregelung des § 41 a GemO als unnötigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und Organisationshoheit ab. Er sieht außerdem Probleme bezüglich der Gleichbehandlung anderer gesellschaftlicher Gruppen. Der Städtetag geht mit der Zielrichtung der Neuregelung konform, spricht sich jedoch gegen gesetzliche Detailregelungen aus.

Bewertung:

Eine grundsätzliche Verpflichtung zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist gerechtfertigt, da Jugendliche unter 16 Jahren – im Unterschied zu anderen gesellschaftlichen Gruppen – nicht über Wahlen und Abstimmungen an der kommunalen Selbstverwaltung mitwirken können. Die Art und Weise der Beteiligung verbleibt auch mit der Neuregelung in der eigenen Verantwortung der Gemeinden.

– Zwingende Beteiligung von Kindern

Der Landesjugendring, die Liga der freien Wohlfahrtspflege und die Landesarbeitsgemeinschaft Kinderinteressen fordern nicht nur für Jugendliche, sondern auch für Kinder eine verpflichtende Beteiligung ins Gesetz aufzunehmen.

Bewertung:

Durch die Änderung wird die Beteiligung von Kindern gesetzlich in der Gemeindeordnung verankert und damit ihre Bedeutung unterstrichen. Da bei der Beteiligung von Kindern auch Fallkonstellationen denkbar sind, in denen eine sachgerechte Beteiligung, insbesondere aufgrund des Alters der Kinder, nicht möglich ist, ist eine Soll-Regelung zur Beteiligung von Kindern sinnvoll.

– Gesetzliche Regelung zur Beteiligung von besonders benachteiligten Gruppen von Kindern und Jugendlichen

Die Liga der freien Wohlfahrtspflege und die Landesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit fordern die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung, mit Migrationshintergrund oder aus sozial benachteiligten Verhältnissen gesetzlich zu regeln.

Bewertung:

Selbstverständlich ist auf die besonderen Bedingungen von Kindern und Jugendlichen aus den genannten Gruppen bei der Beteiligung zu achten. Es erscheint jedoch nicht notwendig, dies ausdrücklich im Gesetz zu erwähnen. § 41 a GemO lässt den Gemeinden Spielraum, selbst die angemessene Beteiligungsform aus der Vielzahl von Möglichkeiten zu wählen. Das gilt auch für die Beteiligung der genannten Gruppen.

– Kein Zustimmungsvorbehalt des Gemeinderats bei Antrag auf eine Jugendvertretung

Der DGB fordert die Streichung von § 41 a Absatz 2 Satz 3 GemO. Die Einreichung eines Antrags mit der erforderlichen Unterschriftenzahl müsse für die Einrichtung einer Jugendvertretung ausreichen.

Bewertung:

Das Unterschriftenquorum für die Einrichtung einer Jugendvertretung wurde bewusst niedrig angesetzt. Als Korrektiv ist die Entscheidung des Gemeinderats über den Antrag vorgesehen. Durch die Entscheidung des Gemeinderats

können auch weitere Gesichtspunkte, wie z. B. alternative Beteiligungsformen, Berücksichtigung finden.

- Verbandsklagerecht für Träger der freien Jugendhilfe bezüglich der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen

Die Landesarbeitsgemeinschaft Kinderinteressen fordert die Einführung eines Verbandsklagerechts für die Träger der freien Jugendhilfe, wenn Kinder und Jugendliche in ihren Beteiligungsrechten verletzt worden sind.

Bewertung:

Es besteht keine Notwendigkeit, ein Verbandsklagerecht einzuführen. Die Kinder und Jugendlichen haben in ihren Eltern gesetzliche Vertreter, die deren Rechte wahrnehmen können. Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen sinnvoll ausgestalten und wahrnehmen. Ein Verbandsklagerecht bringt in diesem Zusammenhang keine Verbesserung.

- Fachliche Begleitung der Kinder- und Jugendbeteiligung

Der Landesjugendring hält eine landesweite Fach- und Servicestelle für Jugendbeteiligung erforderlich, die die Gemeinden unterstützt und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung qualifiziert. Die Landesarbeitsgemeinschaft Kinderinteressen fordert eine strukturelle Verankerung der Kinder- und Jugendbeteiligung, insbesondere feste Ansprechstellen in den Gemeinden.

Bewertung:

Kinder- und Jugendbeteiligung bedarf zweifellos fachlicher Begleitung und Unterstützung durch die Gemeindeverwaltung, gegebenenfalls unter Einbindung externer Stellen. Dies ist Bestandteil der Organisations- und Personalhoheit der Gemeinden und von diesen selbst zu regeln.

- i) Veröffentlichung von Informationen (Artikel 1 Nummer 15)

- Gemeindetag und Städtetag lehnen die vorgesehene Einführung von § 41 b GemO ab, da eine (detaillierte) gesetzliche Regelung überflüssig sei und die Gemeinden selbst über den Umfang ihrer Veröffentlichungen entscheiden könnten. DGB und Landesnaturschutzverband begrüßen die Regelung. Die Liga der freien Wohlfahrtspflege und die Landesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit fordern, dass Veröffentlichungen, die Kinder betreffen, auch in kindgerechter leichter Sprache bereitgestellt werden sollen.

Bewertung:

Die Neuregelung trägt dem Informationsbedürfnis der Einwohnerinnen und Einwohner Rechnung. In vielen Gemeinden gibt es bereits eine Veröffentlichungspraxis, die der Neuregelung entspricht, sodass diese durch die gesetzliche Regelung nicht belastet werden.

Die konkrete Ausgestaltung der Informationen soll der jeweiligen Gemeinde überlassen bleiben. Diese kann für die besonderen Bedürfnisse bestimmter Personengruppen, z. B. von Kindern und Jugendlichen, vor Ort die beste Lösung finden.

- j) Bezirksverfassung in Stadtkreisen und Großen Kreisstädten ohne räumlich getrennte Ortsteile (Artikel 1 Nummer 17)

Gemeindetag und Freie Wähler lehnen die Möglichkeit, die Bezirksverfassung nicht nur in Großstädten, sondern in Stadtkreisen und Großen Kreisstädten einzuführen, ab.

Bewertung:

Durch die Änderung wird den Stadtkreisen und Großen Kreisstädten eine zusätzliche Option gegeben, ihre Struktur an die örtlichen Gegebenheiten und die Bedürfnisse der Bevölkerung anzupassen. Die Städte können selbst entscheiden, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wollen.

k) Äußerungsrecht der Fraktionen des Bezirksbeirats im Amtsblatt (Artikel 1 Nummer 18)

Der Städtetag bittet, die vorgesehene Regelung des § 72 Satz 2 GemO, nach der über Mitteilungen von Ortschaftsratsfraktionen im Amtsblatt vom Gemeinderat bestimmt wird, auch auf Bezirksbeiratsfraktionen auszuweiten.

Bewertung:

Im Unterschied zum Ortschaftsrat finden für den Bezirksbeirat die Vorschriften über den Gemeinderat, und damit auch die neue Regelung über Fraktionen (§ 32 a GemO), keine entsprechende Anwendung. Die Bildung von Fraktionen im Bezirksbeirat ist gleichwohl möglich. Ebenso kann die Gemeinde auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung über ein Äußerungsrecht von Bezirksbeiratsfraktionen im Amtsblatt entscheiden.

l) Einführung einer gesetzlichen Grundlage für die Übertragung von Gemeinderatssitzungen

Der Städtetag fordert, eine gesetzliche Grundlage für die Übertragung von Gemeinderatssitzungen nach hessischem Vorbild zu schaffen.

Bewertung:

Auch unter den bisherigen gesetzlichen Rahmenbedingungen sind – unter Beachtung der Vorgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz – Übertragungen von Gemeinderatssitzungen möglich und wurden von Gemeinden erfolgreich erprobt. Daher ist die Einführung einer gesetzlichen Regelung nicht notwendig.

m) Einführung von direktdemokratischen Entscheidungen auf Landkreisebene

DGB und Mehr Demokratie e.V. fordern für die Landkreisebene die Einführung von direktdemokratischen Instrumenten, insbesondere von Bürgerbegehren, Bürgerentscheid und Einwohnerantrag.

Bewertung:

In fast allen anderen Bundesländern gibt es Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Landkreisebene. Die Einführung wäre eine Möglichkeit zur Erweiterung der direkten Demokratie. Allerdings erscheint die Umsetzung im Vergleich zur Bedeutung der direktdemokratischen Instrumente auf Gemeindeebene nicht vordringlich. Die Einführung wurde von den Landtagsfraktionen in ihrer Vereinbarung über ein Paket zur Reform landesrechtlicher Regelungen betreffend der direkten Demokratie im Land Baden-Württemberg und seiner Kommunen nicht vereinbart.

n) Bekanntmachung im Internet (Artikel 5 und 6)

Der Gemeindetag, der Städtetag und der Landkreistag fordern die Einführung der Internetbekanntmachung. Danach sollen Gemeinden und Landkreise ihre öffentlichen Bekanntmachungen künftig rechtswirksam über das Internet vornehmen können.

Bewertung:

Durch die Einführung der Internetbekanntmachung würde den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, auf die bisherigen Bekanntmachungsformen zu verzichten und so die Kosten für die Veröffentlichung in Druckwerken einzusparen. Allerdings ist dies im Hinblick auf die Umbruchsituation in der Medienlandschaft für die Zeitungsverlage problematisch, sodass die Einführung der Internetbekanntmachung zurückgestellt wird.

o) Hinweis zur Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften bei der Bekanntmachung von Satzungen (§ 4 Absatz 4 GemO)

Der Städtetag bittet, auf die Verpflichtung zur Wiedergabe des Wortlauts von § 4 Absatz 4 Sätze 1 bis 3 GemO in der öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen zu verzichten, da eine permanente Wiedergabe von Gesetzestext nicht erforderlich sei und dieser Hinweis aufgrund seines Umfangs sehr kostenträchtig sein könne.

Bewertung:

Die Vorschrift regelt die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften beim Zustandekommen von Satzungen. Damit Betroffene hiervon Gebrauch machen können, ist es geboten, hierauf in der öffentlichen Bekanntmachung der Satzung hinzuweisen. Allein der Verweis auf die entsprechende Rechtsgrundlage ist hierfür nicht ausreichend.

5. Beteiligung der Bürgerschaft am Gesetzgebungsverfahren

Der Gesetzentwurf wurde im Beteiligungsportal Baden-Württemberg veröffentlicht und konnte dort während der Anhörung kommentiert werden. Es wurden 54 Kommentare abgegeben, die ihrerseits von zahlreichen anderen Bürgerinnen und Bürgern zum Teil unterstützt und zum Teil abgelehnt wurden.

Daneben haben sich verschiedene kommunale Mandatsträger sowie sonstige Einzelpersonen direkt an das Innenministerium gewandt und sich überwiegend positiv zum Gesetzentwurf geäußert.

B. Einzelbegründung**Zu Artikel 1 – Änderung der Gemeindeordnung****Zu Nummer 1 (§ 19)**

Für Bürgerinnen und Bürger, die zu betreuende oder pflegebedürftige Angehörige haben, kann die Wahrnehmung einer ehrenamtlichen Tätigkeit mit besonderen Belastungen verbunden sein, insbesondere wenn während der Sitzungen des Gemeinderats keine andere Betreuungsperson zur Verfügung steht. Aufwendungen, die zur Sicherstellung der Betreuung von Angehörigen während der Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit entstehen (z.B. durch Beauftragung einer entgeltlichen Betreuungskraft), sind deshalb zu erstatten. Der bereits bestehende Anspruch ehrenamtlicher Tätiger auf Erstattung ihrer Auslagen (§ 19 Absatz 1 GemO) wird insoweit konkretisiert.

Mit dieser Regelung soll insbesondere die Vereinbarkeit von Familie und Ehrenamt gefördert werden und es wird dem Beschluss des Landtags vom 11. Oktober 2012 (Drucksache 15/3349) Rechnung getragen.

Das Nähere ist durch den Gemeinderat in der Satzung über die Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit zu regeln. Dies umfasst auch die sachgerechte Abgren-

zung des betreuten Personenkreises und der erstattungsfähigen Aufwendungen sowie Art und Weise der Erstattung (z. B. Einzelabrechnung, Durchschnittssätze).

Zu Nummer 2 (§ 20)

Im Zusammenhang mit der gesetzlichen Grundlage für die Bildung von Fraktionen im Gemeinderat (§ 32 a GemO, vgl. Abschnitt II.2 des Allgemeinen Teils und Begründung zu Artikel 1 Nummer 9) wird den Fraktionen das Recht gegeben, ihre Auffassungen im Amtsblatt der Gemeinde darzulegen.

Das Amtsblatt ist ein geeignetes und verbreitet genutztes Medium, um die Einwohnerinnen und Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde zu unterrichten (§ 20 Absatz 1 GemO). Ob die Gemeinde ein eigenes Amtsblatt herausgibt bzw. ob das Amtsblatt neben den öffentlichen Bekanntmachungen der Gemeinde (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 DVO GemO) noch weitere Inhalte hat, obliegt der Entscheidung der Gemeinde. Nutzt die Gemeinde das Amtsblatt, um der Unterrichtungspflicht des Gemeinderats nach § 20 Absatz 1 GemO nachzukommen, ist es folgerichtig, dass auch die Fraktionen ihre Auffassungen im Amtsblatt darlegen können, da sie bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Gemeinderats mitwirken und insoweit ihre Auffassungen öffentlich darstellen können (§ 32 a Absatz 2 Sätze 1 und 2 GemO). Dieses Recht beschränkt sich auf Angelegenheiten der Gemeinde. Ein Äußerungsrecht der Fraktionen bzw. der sie tragenden Parteien oder Wählervereinigungen im Amtsblatt zu bundes- oder landespolitischen Themen besteht nicht.

Das Nähere ist durch den Gemeinderat in einem Redaktionsstatut zu regeln. Eine Regelung in Rechtsform einer Satzung ist nicht erforderlich. Insbesondere ist im Redaktionsstatut der angemessene Umfang der Beiträge der Fraktionen unter Berücksichtigung des Informationsbedarfs der Einwohner, des Interesses der Fraktionen und der Kapazität des Amtsblatts zu regeln. Eine Staffelung nach Größe der Fraktionen ist möglich.

Im Redaktionsstatut sind auch Beschränkungen zur Sicherstellung der gebotenen Neutralität im Vorfeld von Wahlen zu treffen. Die in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Neutralitätspflicht von Staatsorganen (vgl. insbesondere Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 44, 125 und Staatsgerichtshof Baden-Württemberg in ESVGH 31, 81) sind einschlägig, da das Amtsblatt als amtliches Verkündungsorgan der Gemeinde dem Gebot der parteipolitischen Neutralität in besonderem Maße Rechnung tragen muss. Das den Fraktionen eingeräumte Äußerungsrecht ist daher entsprechend den Rechtsprechungsgrundsätzen eingeschränkt. So gilt in der Zeit unmittelbar vor Wahlen ein strenges Neutralitätsgebot. Da in dieser Phase regelmäßig streitig sein wird, ob es sich noch um sachlich neutrale Information oder um werbende Äußerungen handelt, ist es im Hinblick auf die Neutralität des Amtsblatts und die rechtmäßige Durchführung von Wahlen erforderlich, die Aufnahme von Beiträgen der Fraktionen im Amtsblatt innerhalb eines vom Gemeinderat unter Beachtung der Grundsätze der Rechtsprechung zu bestimmenden Zeitraums auszuschließen. Die Vorschrift bezieht sich sowohl auf Parlamentswahlen (Europawahl, Bundestagswahl und Landtagswahl) als auch auf Kommunalwahlen und die Wahl der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart. Die Festlegung des maßgeblichen Zeitraums bleibt der Entscheidung des Gemeinderats überlassen. Da der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung den Zeitraum, den das Bundesverfassungsgericht angenommen hat – etwa fünf bis sechs Monate vor dem Wahltag – für angemessen erachtet hat, wird ein Zeitraum von sechs Monate vor dem Wahltag als Obergrenze festgelegt.

Zu Nummer 3 (§ 20 a)

Die Berechtigung, einen Antrag auf Durchführung einer Bürgerversammlung zu stellen, war bisher wahlberechtigten Bürgern der Gemeinde vorbehalten (§ 41 Ab-

satz 1 des Kommunalwahlgesetzes – KomWG). Durch die Gesetzesänderung sind alle Einwohnerinnen und Einwohner ab 16 Jahren berechtigt, einen solchen Antrag zu unterstützen, sodass auch Einwohnerinnen und Einwohnern, die nicht die Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaats besitzen, sowie Einwohnerinnen und Einwohnern, die ihren Zweitwohnsitz in der Gemeinde haben, diese Möglichkeit eröffnet wird. Dadurch wird eine Teilhabe auch ausländischer Einwohnerinnen und Einwohner ermöglicht. Der Änderung wird durch die Umbenennung der Bürgerversammlung in Einwohnerversammlung Rechnung getragen.

Zur Erleichterung direkter Bürgerbeteiligung wird das Unterschriftenquorum abgesenkt und die Frist für die erneute Behandlung eines Themas verkürzt. Um zu vermeiden, dass in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl mit nicht mehr als 10 000 Einwohnern eine höhere Zahl an Unterschriften erforderlich ist, als in einer Gemeinde mit mehr Einwohnern, wird eine Ober- bzw. Untergrenze von 350 Unterschriften eingeführt.

Die bisher in § 53 der Kommunalwahlordnung (KomWO) enthaltene Regelung zu den Vertrauenspersonen wird nunmehr im Gesetz verankert. Die mögliche Anzahl der Vertrauenspersonen wird auf drei erhöht und die Vertretungsregelung verbindlich gefasst (siehe auch Begründung zu Nummer 5).

Zu Nummer 4 (§ 20 b)

Die Berechtigung, einen Antrag auf Behandlung einer bestimmten Angelegenheit im Gemeinderat zu stellen, war bisher wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde vorbehalten (§ 41 Absatz 1 KomWG). Durch die Gesetzesänderung sind alle Einwohnerinnen und Einwohner ab 16 Jahren berechtigt, einen solchen Antrag zu unterstützen, sodass auch Einwohnerinnen und Einwohnern, die nicht die Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaats besitzen, sowie Einwohnerinnen und Einwohnern, die ihren Zweitwohnsitz in der Gemeinde haben, diese Möglichkeit eröffnet wird. Der Änderung wird durch die Umbenennung des Bürgerantrags in Einwohnerantrag Rechnung getragen.

Die Frist bezüglich der erneuten Behandlung eines Themas wird mit den Regelungen in § 20 a GemO vereinheitlicht. Zur Erleichterung von Einwohneranträgen wird das erforderliche Unterschriftenquorum auf 1,5 vom Hundert abgesenkt. Von dieser Absenkung sind lediglich kleinere Gemeinden ausgenommen, um zu verhindern, dass eine sehr geringe Anzahl von Unterschriften für einen Einwohnerantrag ausreicht. Für diese Gemeinden verbleibt es beim bisherigen Quorum von drei vom Hundert. Um zu vermeiden, dass in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl mit nicht mehr als 10 000 Einwohnern eine höhere Zahl an Unterschriften erforderlich ist, als in einer Gemeinde mit mehr Einwohnern, wird eine Ober- bzw. Untergrenze von 200 Unterschriften eingeführt.

Die bisher in § 53 KomWO enthaltene Regelung zu den Vertrauenspersonen wird nunmehr im Gesetz verankert. Die mögliche Anzahl der Vertrauenspersonen wird auf drei erhöht und die Vertretungsregelung verbindlich gefasst (siehe auch Begründung zu Nummer 5).

Zu Nummer 5 (§ 21)

Absatz 1 bleibt unverändert. Die Absätze 8 und 9 entsprechen den bisherigen Absätzen 7 und 8.

Zu Absatz 2

Der Anwendungsbereich für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wird erweitert, indem der verfahrenseinleitende Beschluss in Verfahren über die Bauleitplanung und örtliche Bauvorschriften aus dem Negativkatalog ausgenommen wird. Damit

wird eine direktdemokratische Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger auf diesem Feld bezüglich der Verfahrenseinleitung und damit der grundsätzlichen Entscheidung ermöglicht, da hierbei die Interessen der Bürgerinnen und Bürger in besonderer Weise berührt sind. Bisher war nur der städtebauliche Grundsatzbeschluss im Vorfeld des Bauleitplanverfahrens von der Rechtsprechung als bürgerentscheidend anerkannt. Der verfahrenseinleitende Beschluss ist in der Regel der Aufstellungsbeschluss. Wenn der nach dem Planungsrecht nicht zwingende Aufstellungsbeschluss unterbleibt, ist ein Bürgerbegehren gegen den später erfolgenden ersten Beschluss des Gemeinderats im Bauleitplanverfahren, beispielsweise den Auslegungsbeschluss, den Beschluss zur Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung oder sonstige Beschlüsse der Gemeinde zur Vorbereitung einer Bauleitplanung, möglich. Im weiteren Verlauf des Verfahrens sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nicht mehr möglich, insbesondere nicht zu dem Beschluss über den Flächennutzungsplan nach § 5 des Baugesetzbuches (BauGB), gegebenenfalls zur Abwägung nach § 1 Absatz 7 BauGB und zum Beschluss über die Satzung nach § 10 Absatz 1 BauGB. Hierdurch soll für alle Beteiligten Rechts- und Planungssicherheit hergestellt werden.

Zu Absatz 3

Die Frist für Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse wird auf drei Monate verlängert, um ausreichend Zeit für die Vorbereitung und ggf. die Inanspruchnahme der neu geschaffenen Beratungsmöglichkeit der Gemeinde hinsichtlich des Kostendeckungsvorschlags und die Durchführung des Bürgerbegehrens vorzusehen.

Gemeinden sind dazu verpflichtet, auf Wunsch den Initiatoren eines Bürgerbegehrens Auskünfte bezüglich des Kostendeckungsvorschlags in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht zu erteilen. Davon werden sowohl Auskünfte zur Höhe entstehender Kosten als auch zu den rechtlichen Möglichkeiten der Deckung erfasst. Damit soll das sachlich sinnvolle Erfordernis eines durchführbaren Kostendeckungsvorschlags beibehalten werden, dessen Erfüllung für die Bürgerinnen und Bürger aber erleichtert werden.

Das Unterschriftenquorum für die Durchführung von Bürgerbegehren wird auf sieben vom Hundert gesenkt. Zugleich wird die gesetzliche Regelung durch den Wegfall der Staffelung nach Gemeindegrößen vereinfacht. Die Obergrenze von 20 000 Unterschriften bleibt erhalten.

Die Regelung zu den Vertrauenspersonen, bisher Vertrauensleute (§ 53 KomWO), wird im Hinblick auf die in den folgenden Absätzen definierten gesetzlichen Rechte nunmehr im Gesetz verankert. Die mögliche Zahl der Vertrauenspersonen wird auf drei erhöht. Es wird verbindlich geregelt, dass jede der Vertrauenspersonen berechtigt ist, für sich allein zu handeln.

Zu Absatz 4

Es wird geregelt, dass die Vertrauenspersonen zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens vom Gemeinderat anzuhören sind. Dadurch soll sichergestellt werden, dass der Gemeinderat bei der Entscheidung über die Zulässigkeit neben der Auffassung der Verwaltung auch die der Vertrauenspersonen kennt. Die Anhörung kann unter Berücksichtigung der Präferenz der Vertrauenspersonen entweder schriftlich vor der Gemeinderatssitzung oder mündlich in der Sitzung selbst erfolgen.

Eine Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens muss spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags erfolgen, um eine Verzögerung des Ablaufs zu vermeiden.

Das Gesetz sieht den Schutz des zulässigen Bürgerbegehrens gegen entgegenstehende Maßnahmen der Gemeindeorgane vor. Da die Sperrwirkung erst mit

dem Beschluss über die Zulässigkeit beginnt, wird eine langandauernde und möglicherweise unbegründete Handlungsunfähigkeit der Gemeindeorgane vermieden.

Zu Absatz 5

Durch die Neufassung des Satzes 1 wird die Verpflichtung der Gemeinde, die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung darzulegen, konkreter gefasst. Diese ist z. B. im Amtsblatt bzw. im Internet zu veröffentlichen oder als schriftliche Information zu übersenden. Die Informationsverpflichtung wird zeitlich so konkretisiert, dass die etwaige Übersendung einer schriftlichen Information zusammen mit der amtlichen Benachrichtigung über die Abstimmung erfolgen kann.

Die Vertrauenspersonen werden durch den neuen Satz 2 hinsichtlich der Information der Öffentlichkeit durch die Gemeinde nach Satz 1 den Gemeindeorganen gleichgestellt. Dadurch können die Vertrauenspersonen die vom Bürgerbegehren vertretene Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids in gleichem Umfang darstellen wie Bürgermeister und Gemeinderat zusammen.

Zu Absatz 6

Der Bürgerentscheid muss innerhalb von vier Monaten nach der Entscheidung über die Zulässigkeit durchgeführt werden. Diese Frist soll unangemessene Verzögerungen ausschließen. In Verbindung mit der Frist zur Entscheidung über die Zulässigkeit wird dadurch sichergestellt, dass spätestens innerhalb eines halben Jahres nach Einreichung eines zulässigen Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid stattfindet. Durch die Möglichkeit, mit Zustimmung der Vertrauenspersonen den Bürgerentscheid zu verschieben, wird eine Flexibilisierung der Frist ermöglicht, sodass einem sachlichen Bedürfnis zur zeitlichen Verlagerung des Abstimmungstermins, z. B. zur Kompromissuche, Rechnung getragen werden kann.

Zu Absatz 7

Das Zustimmungsquorum für das Zustandekommen eines verbindlichen Bürgerentscheids wird auf 20 vom Hundert gesenkt.

Zu Nummer 6 (§ 24)

Das Quorum für das Verlangen an den Bürgermeister auf Unterrichtung des Gemeinderats wird von einem Viertel auf ein Sechstel der Gemeinderäte abgesenkt. Fraktionen (§ 32 a GemO) erhalten dieses Recht unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder. Für das weitergehende Recht auf Akteneinsicht bleibt es bei dem Quorum von einem Viertel der Gemeinderäte.

Zu Nummer 7 (§ 30)

Zu Buchstabe a

Durch die Änderung des Zeitpunkts für den Ablauf der Amtszeit wird zur Wahrung der Rechte des neu gebildeten Gemeinderats gewährleistet, dass nach dem Wahltag der bisherige Gemeinderat nur noch geschäftsführend tätig wird (siehe Buchstabe b).

Zu Buchstabe b

Durch die Änderung wird sichergestellt, dass der geschäftsführende Gemeinderat keine Entscheidung von erheblicher Bedeutung, wie z. B. die Wahl von Beigeordneten, den Beschluss des Haushalts oder herausragende Investitionsentscheidungen trifft, wenn die Entscheidung zeitlich aufgeschoben werden kann bis der neugewählte Gemeinderat zusammentritt und darüber Beschluss fassen kann. Die Änderung ist notwendig, da das Verwaltungsgericht Freiburg durch Beschluss vom 3. Juni 2014, Aktenzeichen 3 K 1317/14, für den inhaltlich gleichlautenden § 21 Absatz 2 LKrO dem bisherigen Kreistag auch für die Zeit der Geschäftsführung die vollen Rechte zugebilligt hat. Durch die Änderung wird erreicht, dass der neugewählte Gemeinderat wesentliche Entscheidungen selbst treffen kann und diese nicht vom bereits nicht mehr amtierenden Gemeinderat getroffen werden. Die erste Sitzung des neugewählten Gemeinderats ist unverzüglich nach Abschluss der Wahlprüfung einzuberufen. Nur wenn ein rechtzeitiges Zusammentreten des neugewählten Gemeinderats nach § 30 Absatz 2 Satz 2 GemO ausgeschlossen ist, kann die Entscheidung vom bisherigen, geschäftsführenden Gemeinderat getroffen werden.

Zu Nummer 8 (§ 32)

§ 104 GemO in der Neufassung des Gesetzes zur Änderung gemeindewirtschaftsrechtlicher Vorschriften und anderer Gesetze vom 19. Juli 1999 (GBl. S. 292), auf den sich die Vorschrift des § 32 Absatz 5 GemO bezieht, regelt die Vertretung der Gemeinde in Unternehmen der Privatrechtsform, ohne danach zu unterscheiden, ob es sich um wirtschaftliche oder andere Unternehmen handelt. Eine redaktionelle Anpassung des § 32 Absatz 5 GemO unterblieb damals versehentlich. Die Änderung stellt klar, dass die Ablieferungspflicht der Gemeinderäte als Vertreter der Gemeinde für alle Unternehmen im Sinne des § 104 GemO gilt.

Zu Nummer 9 (§ 32 a)

Für die Bildung von Fraktionen im Gemeinderat wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen (vgl. Abschnitt II.2 des Allgemeinen Teils der Begründung).

Zu Absatz 1

Satz 1 ermächtigt die ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeinderats, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen. Ob und welche Fraktionen gebildet werden, bleibt den Gemeinderatsmitgliedern überlassen. Da die Gemeinderäte bei der Wahrnehmung ihres Mandats unabhängig sind (§ 32 Absatz 3 GemO), steht es jedem einzelnen Gemeinderat frei, ob er einer Fraktion beitrifft oder diese wieder verlässt. Aufgrund welchen Wahlvorschlags der Gemeinderat in das Gremium gewählt wurde, ist für die Fraktionszugehörigkeit nicht relevant.

Das Nähere zur Bildung der Fraktionen ist in der nach § 36 Absatz 2 GemO zu erlassenden Geschäftsordnung des Gemeinderats zu regeln (Satz 2). Dabei kann der Fraktionsstatus von einer bestimmten Mindestanzahl von Mitgliedern abhängig gemacht werden, um die Arbeit im Gemeinderat zu straffen. Die Mindestfraktionsstärke darf unter Berücksichtigung der Größe des Gemeinderats und der Anzahl der auf die Mehrheit der Wahlvorschläge entfallenden Sitze nicht unangemessen hoch sein. Ohne festgelegte Mindestfraktionsstärke muss eine Fraktion aus mindestens zwei Personen bestehen, da sonst kein Zusammenschluss im Sinne von Satz 1 vorliegen kann.

In der Geschäftsordnung sind auch die Rechte und Pflichten der Fraktionen zu regeln. Die mitgliedschaftlichen Rechte und Pflichten der einzelnen Gemeinderäte dürfen dadurch nicht beschränkt werden. Auch können den Fraktionen keine

Rechte eingeräumt werden, die über die Rechte des Gesamtgemeinderats hinausgehen oder in die Zuständigkeiten des Bürgermeisters eingreifen.

Zu Absatz 2

Satz 1 beschreibt die Stellung und Aufgabe der Fraktionen. Die Fraktionen sind selbst keine Organe, sondern Teil des Organs Gemeinderat. Deshalb beschränken sich ihre Aufgaben auf die Mitwirkung bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Gemeinderat.

Satz 2 stellt klar, dass die Fraktionen ihre Auffassungen, die sie bei der Behandlung im Gemeinderat vertreten, auch öffentlich darlegen können. Dies gilt nicht für Angelegenheiten, bei denen die Gemeinderäte der Verschwiegenheitspflicht unterliegen (§§ 17 Absatz 2, 35 Absatz 2 GemO). Hinsichtlich der Darlegung der Auffassungen im Amtsblatt der Gemeinde wird eine besondere Regelung in § 20 Absatz 3 GemO getroffen (vgl. Begründung zu Artikel 1 Nummer 2).

Da die Fraktionen an der nach demokratischen Grundsätzen erfolgenden Willensbildung im Gemeinderat mitwirken, muss auch ihre eigene innere Ordnung demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen (z. B. Mehrheitsprinzip, Chancengleichheit der Mitglieder, Regelungen zum Eintritt, Austritt und Ausschluss). In diesem Rahmen regeln die Fraktionen ihre innere Ordnung in eigener Verantwortung.

Zu Absatz 3

Auf Grund der Funktion der Fraktionen erscheint es gerechtfertigt, den notwendigen Aufwand, der den Fraktionen aus ihrer teilorganschaftlichen Stellung erwächst, aus dem Gemeindehaushalt zu finanzieren. Den Fraktionen können deshalb Haushaltsmittel zur Finanzierung der sächlichen und personellen Aufwendungen für die Fraktionsarbeit zur Verfügung gestellt werden. In Betracht kommen insbesondere Aufwendungen für die Fraktionsgeschäftsführung (Geschäftsstelle, laufender Geschäftsbedarf, Fachliteratur, bei größeren Gemeinden auch Personal), für Fraktionssitzungen, für externe Beratung zu einzelnen Themen, Beiträge an kommunalpolitische Vereinigungen, für die Fortbildung der Fraktionsmitglieder und für Öffentlichkeitsarbeit. Der Aufwand für den Fraktionsvorsitzenden und die Fraktionsmitglieder kann dagegen nur über die Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit nach § 19 GemO abgegolten werden. Die kommunalen Haushaltsmittel dürfen nicht zur Finanzierung von Parteien und Wählervereinigungen oder von Aktivitäten der Fraktion außerhalb ihrer gesetzlichen Aufgaben (Absatz 2 Sätze 1 und 2) verwendet werden.

Ob und in welcher Höhe die Fraktionen Haushaltsmittel erhalten, entscheidet der Gemeinderat. Die Gewährung von Mitteln kann auf einzelne der o. g. Zwecke beschränkt werden. Die Haushaltsmittel für die Fraktionen sind nach Maßgabe der gemeindehaushaltsrechtlichen Vorschriften im Haushaltsplan zu veranschlagen und zu bewirtschaften.

Bei Selbstbewirtschaftung der Mittel durch die Fraktionen muss die bestimmungsgemäße Verwendung nachgewiesen werden. Hierzu genügt ein Nachweis in einfacher Form, z. B. eine summarische Darstellung der wesentlichen Ausgabearten mit den darauf entfallenden Beträgen. Die Verwendung der Haushaltsmittel unterliegt der örtlichen und überörtlichen Prüfung nach §§ 110 und 114 GemO.

Zu Nummer 10 (§ 34)

Zu Buchstabe a

Um eine ausreichende Vorbereitung der Gemeinderatsmitglieder zu gewährleisten wird festgelegt, dass der Bürgermeister die Verhandlungsgegenstände der Gemeinderatssitzung in der Regel mindestens sieben Tage vor dem Sitzungstag mitzuteilen hat. Gleichzeitig sind die erforderlichen Sitzungsunterlagen beizufügen (§ 34 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 GemO). Bei schwierigen Verhandlungsgegenständen oder umfangreichen Sitzungsunterlagen kann auch eine längere Vorbereitungszeit geboten sein. Bei Vorliegen besonderer Umstände (z. B. Eilbedürftigkeit) ist auch eine kurzfristigere Nachreichung einzelner Verhandlungsgegenstände möglich.

Zu Buchstabe b

Das Quorum für den Antrag, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung des Gemeinderats zu setzen, wird von einem Viertel auf ein Sechstel der Gemeinderäte abgesenkt. Fraktionen (§ 32 a GemO) erhalten dieses Antragsrecht unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder.

Zu Nummer 11 (§ 35)

Es wird klargestellt, dass die in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse in öffentlicher Sitzung grundsätzlich im Wortlaut bekannt zu geben sind. Wie bisher darf eine Bekanntgabe solcher Beschlüsse nur erfolgen, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner entgegenstehen. In diesen Fällen muss die Bekanntgabe vorrangig in sinngemäßer oder umschreibender Weise erfolgen. Nur wenn auch dies nicht möglich ist, kann die Bekanntgabe des Beschlusses ganz entfallen.

Zu Nummer 12 (§ 38)

Bei dieser redaktionellen Änderung wird die vollständige Gesetzesbezeichnung durch die vorgesehene Abkürzung ersetzt.

Zu Nummer 13 (§ 39)

Zu Buchstabe a

Das Quorum für die Überweisung von Anträgen an den zuständigen beschließenden Ausschuss zur Vorberatung wird von einem Fünftel auf ein Sechstel der Gemeinderäte abgesenkt. Fraktionen (§ 32 a GemO) erhalten dieses Recht unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder. Wie bisher entscheidet der Gemeinderat durch Regelung in der Hauptsatzung, ob ein solches Überweisungsrecht besteht.

Zu Buchstabe b

Ob die Vorberatung von Angelegenheiten, deren Entscheidung dem Gemeinderat vorbehalten ist (§ 39 Absatz 4 GemO), in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung eines beschließenden Ausschusses erfolgt, wird den Gemeinden freigestellt (vgl. Abschnitt II.3 des Allgemeinen Teils der Begründung). Sie können damit generell oder im Einzelfall selbst festlegen, ob die Vorberatung öffentlich oder nicht-öffentlich erfolgt. Der Öffentlichkeitsgrundsatz des § 35 Absatz 1 Satz 1 GemO findet insoweit keine Anwendung. Erfordern jedoch das öffentliche Wohl oder be-

rechtigte Interessen Einzelner nach § 35 Absatz 1 Satz 2 GemO eine nichtöffentliche Behandlung, muss die Vorberatung im beschließenden Ausschuss nichtöffentlich erfolgen.

Für beratende Ausschüsse gilt dies nach § 41 Absatz 3 GemO entsprechend.

In welchen Fällen die Vorberatung in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung erfolgt, kann in der Geschäftsordnung des Gemeinderats (§ 36 Absatz 2 GemO) näher geregelt werden. Im Übrigen entscheidet dies der Bürgermeister bei Einberufung des Ausschusses. Für Änderungen während der Sitzung findet die Verfahrensregelung des § 35 Absatz 1 Satz 3 GemO Anwendung, wonach über Anträge, einen Verhandlungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln, immer nichtöffentlich beraten und entschieden werden muss.

Zu Nummer 14 (§ 41 a)

Die bisher nur als Kann-Regelung ausgestaltete Vorschrift über die Beteiligung von Jugendlichen wird in eine verbindliche Regelung umgewandelt und erweitert (vgl. Abschnitt II.5 des Allgemeinen Teils der Begründung).

Zu Absatz 1

Nach Satz 1 sind die Gemeinden künftig verpflichtet, Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise zu beteiligen. Bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern berühren, soll grundsätzlich eine angemessene Beteiligung der Kinder erfolgen. Da hier auch Fallkonstellationen denkbar sind, in denen eine sachgerechte Beteiligung, insbesondere aufgrund des Alters der Kinder, nicht möglich ist, wird die Beteiligungspflicht von Kindern als Soll-Regelung ausgestaltet. Nach den gesetzlichen Definitionen im Kinder- und Jugendhilferecht und im Strafrecht sind Kinder noch nicht 14 Jahre und Jugendliche mindestens 14, aber noch nicht 18 Jahre alt (§ 7 Absatz 1 Nummer 1 und 2 des Sozialgesetzbuchs – Achtes Buch, § 19 des Strafgesetzbuchs, § 1 Absatz 2 des Jugendgerichtsgesetzes).

Satz 2 verpflichtet die Gemeinden, geeignete Teilnahmeverfahren zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zu entwickeln. Die Form der Beteiligung und die Ausgestaltung der Abläufe und des Verfahrens bleiben der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden überlassen. Damit können auch die örtlichen Verhältnisse und die Bedürfnisse und Vorstellungen der Jugendlichen berücksichtigt werden.

Sätze 3 und 4 entsprechen § 41 a Absatz 1 Sätze 2 und 3 GemO der bisherigen Fassung. Damit wird hervorgehoben, dass als geeignete Teilnahmeform insbesondere die Einrichtung eines Jugendgemeinderats oder einer anderen Jugendvertretung in Betracht kommt, aber auch andere Teilnahmeformen möglich sind. Wie bisher ist die Vorschrift offen angelegt, um den vielfältigen, bereits praktizierten Formen der Partizipation Jugendlicher Rechnung zu tragen und auch die Erprobung neuer Teilnahmeformen zu ermöglichen.

Zu Absatz 2

Jugendliche erhalten ein Antragsrecht, um die Einrichtung einer Jugendvertretung auch selbst initiieren zu können. Um zu gewährleisten, dass eine gewisse Anzahl von Jugendlichen in der Gemeinde hinter dem Antragsbegehren steht und um nicht ernsthaft gemeinte Anträge zu vermeiden, wird hierfür ein Unterschriftenquorum festgelegt, das sich an der Zahl der erforderlichen Unterstützungsunterschriften für Bewerbungen zur Bürgermeisterwahl (§ 10 Absatz 3 KomWG) orientiert.

Ob die beantragte Jugendvertretung eingerichtet wird, entscheidet der Gemeinderat. Die hierfür vorgegebene Frist von drei Monaten sowie die Pflicht, Vertreter der Jugendlichen auf deren Wunsch vor der Entscheidung im Gemeinderat anzuhören, entspricht der Regelung für die Behandlung von Einwohneranträgen im Gemeinderat (§ 20 b Absatz 3 Satz 2 GemO).

Zu Absatz 3

Um einen Dialog zwischen der Jugendvertretung und dem Gemeinderat als Hauptorgan der Gemeinde zu gewährleisten, sind für beide Seiten verbindliche Verfahrensregelungen erforderlich. Ist oder wird eine Jugendvertretung eingerichtet, ist in der Geschäftsordnung des Gemeinderats (§ 36 Absatz 2 GemO) künftig obligatorisch zu regeln, dass und auf welche Weise ein oder mehrere Mitglieder der Jugendvertretung an den Sitzungen des Gemeinderats beteiligt werden, soweit dort Jugendangelegenheiten behandelt werden. Dies umfasst auch die Beteiligung an Sitzungen der Ausschüsse des Gemeinderats. Als Mindeststandard sind ein Rederecht, ein Anhörungsrecht und ein Antragsrecht für Mitglieder der Jugendvertretung vorzusehen. Mit den Beteiligungsrechten für Mitglieder der Jugendvertretung darf in die Zuständigkeiten des Gemeinderats und des Bürgermeisters nicht eingegriffen werden. In der Geschäftsordnung ist das Nähere zum Verfahren zu regeln.

Zu Absatz 4

Bereits bisher ist es üblich, dass Jugendvertretungen ein gewisses Budget zur Verfügung gestellt wird. Hierfür wird nun eine Rechtsgrundlage geschaffen. Indem angemessene finanzielle Mittel selbst verwaltet und für Aufgaben der Jugendvertretung eingesetzt werden können, wird die Eigenverantwortung der Mitglieder der Jugendvertretung gefördert. Eine Bewirtschaftung der Mittel durch die Gemeindeverwaltung ist möglich, wenn dies durch besondere Umstände gerechtfertigt ist.

In welcher Höhe die Jugendvertretung Haushaltsmittel erhält, entscheidet der Gemeinderat. Die Gewährung von Mitteln kann auf bestimmte Zwecke beschränkt werden. Die Haushaltsmittel sind nach Maßgabe der gemeindehaushaltsrechtlichen Vorschriften im Haushaltsplan zu veranschlagen.

Bei Selbstbewirtschaftung der Mittel durch die Jugendvertretung muss die bestimmungsgemäße Verwendung nachgewiesen werden. Hierzu genügt ein Nachweis in einfacher Form, z.B. eine summarische Darstellung der wesentlichen Ausgabearten mit den darauf entfallenden Beträgen. Die Verwendung der Haushaltsmittel unterliegt der örtlichen und überörtlichen Prüfung nach §§ 110 und 114 GemO.

Zu Nummer 15 (§ 41 b)

§ 41 b regelt die Veröffentlichung von Informationen bei Gemeinderats- und Ausschusssitzungen. Die Vorschrift kommt nach Artikel 9 nur zur Anwendung, wenn die Gemeinde über ein elektronisches System zur Bereitstellung der Sitzungsunterlagen verfügt.

Zu Absatz 1

Die neue Vorschrift sieht die Verpflichtung der Gemeinde zur Veröffentlichung der Termine der öffentlichen Sitzungen und der Tagesordnung des Gemeinderats und seiner Ausschüsse im Internet vor.

Zu Absatz 2

Neben den in Absatz 1 genannten Daten zu den öffentlichen Sitzungen sind auch die zugehörigen Unterlagen unter den nachfolgend genannten Bedingungen zu veröffentlichen. Die Veröffentlichungspflicht umfasst nur die Sitzungsunterlagen für öffentliche Sitzungen. Welche Sitzungsunterlagen im Sinne von § 34 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 GemO erforderlich sind, obliegt der Entscheidung des Bürgermeisters, soweit keine besondere gesetzliche Bestimmung besteht. Wird beispielsweise der wesentliche Inhalt des Prüfungsberichts nach § 114 Absatz 4 Satz 2 Halbsatz 1 GemO den Gemeinderäten als Sitzungsunterlage übermittelt, so ist auch nur diese Sitzungsunterlage zu veröffentlichen.

Durch die Regelung in Absatz 2 Satz 1 Halbsatz 2 soll gewährleistet werden, dass die Gemeinderäte noch vor der Öffentlichkeit Kenntnis von den Sitzungsunterlagen nehmen können. Satz 2 stellt sicher, dass die Belange des Datenschutzes beachtet werden, da auch bei Unterlagen für öffentliche Sitzungen personenbezogene Daten enthalten sein können. Der Schutz der personenbezogenen Daten ist in diesem Zusammenhang besonders bedeutsam, da durch die Veröffentlichung im Internet weltweite Öffentlichkeit, dauerhafte Verfügbarkeit, die auch durch Löschen der ursprünglichen Veröffentlichung kaum vermieden werden kann, und umfangreiche Recherche- und Verknüpfungsmöglichkeiten eröffnet werden. Die damit verbundenen weitreichenden Verletzungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind sorgfältig durch geeignete Maßnahmen, z. B. eine zuverlässige Anonymisierung der zu veröffentlichenden Dokumente, zu vermeiden. Ebenfalls von der Veröffentlichung ausgenommen werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, was vor allem bei Vergabeentscheidungen von Bedeutung ist. Durch die Regelung in Satz 3 wird vermieden, dass die Anonymisierung zu einer unverhältnismäßigen Belastung der Gemeinden führt, wenn diese nur durch erheblichen Aufwand erfolgen könnte oder zu einem Verlust des Sinngehalts des Dokuments führen würde und damit für die Öffentlichkeit und die Transparenz ohnehin nutzlos wäre. Sollen die Sitzungsunterlagen trotz Vorliegens der Voraussetzungen von Satz 3 veröffentlicht werden, muss Satz 2 beachtet werden.

Zu Absatz 3

Durch die Verpflichtung zur Auslage von Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen wird sichergestellt, dass die Zuhörer, die das Internet nicht nutzen bzw. deren Gemeinde aufgrund von Artikel 9 dieses Gesetzes keine Veröffentlichung im Internet vornimmt, ebenfalls Zugang zu diesen Dokumenten haben. Dabei gelten die in Absatz 2 vorgesehenen Voraussetzungen: Personenbezogene Daten sind zu schützen und die Auslage muss nicht erfolgen, wenn dies nicht ohne erheblichen Aufwand oder erhebliche Veränderung der Sitzungsunterlagen erfolgen kann. Es wird klargestellt, dass die ausgelegten Dokumente vervielfältigt werden dürfen.

Zu Absatz 4

Gemeinderatsmitglieder dürfen, unabhängig von der Veröffentlichung durch die Gemeinde im Internet, Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen gegenüber Dritten bekannt geben, sobald ihnen die Beratungsunterlagen zugegangen sind. Dies kann zur Wahrnehmung des Mandats erforderlich sein, beispielsweise um sachkundigen Rat einzuholen oder zur Darlegung der eigenen Auffassung gegenüber der Öffentlichkeit. Auch in diesem Fall sind personenbezogene Daten zu schützen.

Zu Absatz 5

Die in öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse und die Beschlüsse, die in öffentlicher Sitzung bekannt gegeben wurden, nachdem sie in nichtöffentlicher Sitzung

gefasst wurden (§ 35 Absatz 1 Satz 4 GemO, siehe auch Artikel 2 Nummer 10), sind entweder im Wortlaut oder in der in einigen Gemeinden bewährten Form eines zusammenfassenden Berichts, der den Inhalt der Beschlüsse zutreffend wiedergibt, im Internet zu veröffentlichen.

Zu Absatz 6

Die Veröffentlichung im Internet ist für die Gemeinden vorbehaltlich von Artikel 9 verpflichtend. Die Verletzung dieser Verpflichtung, insbesondere bei technischen Problemen, soll jedoch nicht die Ordnungsmäßigkeit der Einberufung und die Leitung der Sitzung beeinträchtigen.

Zu Nummer 16 (§ 55)

Berichtigung eines redaktionellen Fehlers in der Bekanntmachung der Neufassung der Gemeindeordnung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 581).

Zu Nummer 17 (§ 64)

Die Bezirksverfassung kann bisher nur in Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen oder – ohne Voraussetzungen an den Zuschnitt der Bezirke – in Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern eingeführt werden. Im Hinblick auf die Verdichtung der Siedlungsstrukturen und im Interesse einer bürgernahen Verwaltung kann auch in Städten mittlerer Größe das Bedürfnis bestehen, die Stadt nicht mehr ausschließlich zentral zu verwalten. Die Möglichkeit zur Einführung der Bezirksverfassung wird deshalb allen Stadtkreisen und Großen Kreisstädten eröffnet. Für Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen ist wie bisher die Bezirksverfassung unabhängig von der Gemeindegröße möglich.

Zu Nummer 18 (§ 72)

Die Regelung des § 32 a über Fraktionen (vgl. Begründung zu Artikel 1 Nummer 9) gilt aufgrund der Verweisung des § 72 auch für Ortschaftsräte. Werden in den Ortschaftsräten Fraktionen gebildet, kann auch diesen Fraktionen das Recht eingeräumt werden, ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der jeweiligen Ortschaft im Amtsblatt der Gemeinde darzulegen (vgl. Begründung zu Artikel 1 Nummer 2). Um örtlichen Verhältnissen Rechnung tragen zu können (z. B. Umfang der Beiträge aufgrund der Zahl der Ortschaften, Gleichbehandlung von Ortschaften mit und ohne Fraktionen), bleibt es der Entscheidung des Gemeinderats überlassen, ob den Fraktionen der Ortschaftsräte ein solches Recht eingeräumt wird.

Zu Nummer 19 (Inhaltsübersicht)

Redaktionelle Folgeänderungen wegen der Einfügung neuer Paragraphen und der Änderung von Überschriften.

Zu Artikel 2 – Änderung der Landkreisordnung

Zu Nummer 1 (§ 15)

Um Personen, die pflegebedürftige Angehörige oder sonst betreuungsbedürftige Angehörige, insbesondere Kinder, zu betreuen haben, die Übernahme und Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit zu erleichtern, werden Aufwendungen, die ihnen zur Sicherstellung der Betreuung während der Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit entstehen, erstattet. Die Vorschrift entspricht der Regelung im

neuen § 19 Absatz 4 GemO. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nummer 1 wird verwiesen.

Zu Nummer 2 (§ 17)

Im Zusammenhang mit der gesetzlichen Grundlage für die Bildung von Fraktionen im Kreistag (§ 26 a LKrO, vgl. Abschnitt II.2 des Allgemeinen Teils und Begründung zu Artikel 2 Nummer 6) wird das Recht der Fraktionen, ihre Auffassungen im Amtsblatt des Landkreises darzulegen, geregelt. Die Vorschrift entspricht § 20 Absatz 3 GemO; auf die Begründung zu Artikel 1 Nummer 2 wird verwiesen.

Zu Nummer 3 (§ 19)

Das Quorum für das Verlangen an den Landrat auf Unterrichtung des Kreistags wird von einem Viertel auf ein Sechstel der Kreisräte abgesenkt. Fraktionen (§ 26 a LKrO) erhalten dieses Recht unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder. Für das weitergehende Recht auf Akteneinsicht bleibt es bei dem Quorum von einem Viertel der Kreisräte.

Zu Nummer 4 (§ 21)

Zu Buchstabe a

Durch die Änderung des Zeitpunkts für den Ablauf der Amtszeit wird zur Wahrung der Rechte des neugewählten Kreistags gewährleistet, dass nach dem Wahltag der bisherige Kreistag nur noch geschäftsführend tätig wird (siehe Buchstabe b).

Zu Buchstabe b

Durch die Änderung wird sichergestellt, dass der geschäftsführende Kreistag keine Entscheidung von erheblicher Bedeutung, wie z. B. die Wahl des Landrats, Beschluss des Haushalts oder herausragende Investitionsentscheidungen trifft, wenn die Entscheidung zeitlich aufgeschoben werden kann bis der neugewählte Kreistag zusammentritt und darüber Beschluss fassen kann. Die Änderung ist notwendig, da das Verwaltungsgericht Freiburg durch Beschluss vom 3. Juni 2014, Aktenzeichen 3 K 1317/14, dem bisherigen Kreistag auch für die Zeit der Geschäftsführung die vollen Rechte zugebilligt hat. Durch die Änderung wird erreicht, dass der neugewählte Kreistag wesentliche Entscheidungen selbst treffen kann und diese nicht vom bereits nicht mehr amtierenden Kreistag getroffen werden. Die erste Sitzung des neugewählten Kreistags ist unverzüglich nach Abschluss der Wahlprüfung einzuberufen. Nur wenn ein rechtzeitiges Zusammentreten des neugewählten Kreistags nach § 21 Absatz 2 Satz 2 LKrO ausgeschlossen ist, kann die Entscheidung vom bisherigen, geschäftsführenden Kreistag getroffen werden.

Zu Nummer 5 (§ 26)

Die Klarstellung entspricht derjenigen des § 32 Absatz 5 GemO. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nummer 8 wird verwiesen. Außerdem wird ein Verweisungsfehler, der durch eine Umnummerierung von Paragraphen bei einer früheren Änderung entstanden ist, berichtigt.

Zu Nummer 6 (§ 26 a)

Für die Bildung von Fraktionen im Kreistag wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Die Vorschrift entspricht § 32 a GemO. Auf Abschnitt II.2 des Allgemeinen Teils und die Begründung zu Artikel 1 Nummer 9 wird verwiesen.

Zu Nummer 7 (§ 29)

Zu Buchstabe a

Die Vorschrift wird an den Wortlaut der entsprechenden Regelung des § 34 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1 GemO angepasst (vgl. Begründung zu Artikel 1 Nummer 10 Buchstabe a). Der Kreistag war schon bisher spätestens eine Woche vor dem Sitzungstag einzuberufen. Mit der neuen Formulierung wird klargestellt, dass auch die Verhandlungsgegenstände und die Beratungsunterlagen den Kreistagsmitgliedern mindestens sieben Tage vor der Sitzung zu übermitteln sind.

Zu Buchstabe b

Das Quorum für den Antrag, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung des Kreistags zu setzen, wird von einem Viertel auf ein Sechstel der Kreisräte abgesenkt. Fraktionen (§ 26 a LKrO) erhalten dieses Antragsrecht unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder.

Zu Nummer 8 (§ 30)

Es wird klargestellt, dass die in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse in öffentlicher Sitzung grundsätzlich im Wortlaut bekannt zu geben sind. Auf die Begründung zur entsprechenden Vorschrift des § 35 Absatz 1 Satz 4 GemO (Artikel 1 Nummer 11) wird verwiesen.

Zu Nummer 9 (§ 34)

Ob die Vorberatung von Angelegenheiten, deren Entscheidung dem Kreistag vorbehalten ist (§ 34 Absatz 4 Satz 1 LKrO), in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung eines beschließenden Ausschusses erfolgt, wird den Landkreisen freigestellt. Für beratende Ausschüsse gilt dies entsprechend (§ 36 Absatz 3 LKrO). Auf Abschnitt II.3 des Allgemeinen Teils der Begründung sowie die Begründung zur entsprechenden Neuregelung des § 39 Absatz 5 Satz 2 GemO (Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe b) wird verwiesen.

Zu Nummer 10 (§ 36 a)

Auf die Begründung zur entsprechenden Vorschrift des § 41 b GemO (Artikel 1 Nummer 15) wird verwiesen.

Zu Nummer 11 (§ 39)

Es handelt sich um gesetzliche Klarstellungen zum Verfahren bei der Wahl des Landrats, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. Sie entsprechen der bisherigen Praxis sowie den für die Bürgermeisterwahl im Kommunalwahlgesetz normierten Regelungen (§ 2 Absatz 2, § 10 Absatz 4 KomWG).

Zu Nummer 12 (Inhaltsübersicht)

Redaktionelle Folgeänderungen wegen der Einfügung neuer Paragraphen.

Zu Artikel 3 – Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Zu Nummer 1 (§ 1)

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Änderung von Bürgerversammlung und Bürgerantrag in Einwohnerversammlung und Einwohnerantrag.

Zu Nummer 2 (§ 41)

Zu Absatz 1

Durch den neuen Absatz 1 Satz 1 erhalten auch Einwohnerinnen und Einwohner, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates besitzen, die Möglichkeit, Anträge auf Anberaumung einer Einwohnerversammlung und Einwohneranträge zu unterstützen. Damit wird die Erweiterung auf diese Bevölkerungsgruppe in den neu gefassten §§ 20 a und 20 b GemO (Artikel 1 Nummern 3 und 4) umgesetzt. Entsprechend der Wahlberechtigung und damit der bisherigen Regelung ist § 12 Absatz 1 Satz 2 GemO, der den Wegfall der Mindestwohndauer von drei Monaten bei Rückkehr in die Gemeinde regelt, entsprechend anwendbar. Die Unterschriftsberechtigung für Bürgerbegehren knüpft wie bisher an das Wahlrecht an.

Zu Absatz 2

Redaktionelle Anpassung aufgrund der Einführung von Einwohnerversammlung und Einwohnerantrag.

Zu Nummer 3 (§ 55)

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Änderung von Bürgerversammlung und Bürgerantrag in Einwohnerversammlung und Einwohnerantrag.

Zu Nummer 4 (Inhaltsübersicht)

Redaktionelle Folgeänderungen wegen der Änderung von Paragraphenüberschriften.

Zu Artikel 4 – Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Verbands
Region Stuttgart

Zu Nummer 1 (§ 12)

Zu Buchstabe a

Durch die Änderung des Zeitpunkts für den Ablauf der Amtszeit wird zur Wahrung der Rechte der neugewählten Regionalversammlung gewährleistet, dass nach dem Wahltag die bisherige Regionalversammlung nur noch geschäftsführend tätig wird (siehe Buchstabe b).

Zu Buchstabe b

Durch die Änderung wird sichergestellt, dass die geschäftsführende Regionalversammlung keine Entscheidung von erheblicher Bedeutung, wie z. B. die Wahl des Regionaldirektors, Beschluss des Haushalts oder herausragende Investitionsentscheidungen trifft, wenn die Entscheidung zeitlich aufgeschoben werden kann bis die neugewählte Regionalversammlung zusammentritt und darüber Beschluss fassen kann. Die Änderung ist notwendig, da das Verwaltungsgericht Freiburg durch Beschluss vom 3. Juni 2014, Aktenzeichen 3 K 1317/14, für den inhaltlich gleichlautenden § 21 Absatz 2 LKrO dem bisherigen Kreistag auch für die Zeit der Geschäftsführung die vollen Rechte zugebilligt hat. Durch die Änderung wird erreicht, dass die neugewählte Regionalversammlung wesentliche Entscheidungen selbst treffen kann und diese nicht von der bereits nicht mehr amtierenden Regionalversammlung getroffen werden. Die erste Sitzung der neugewählten Regionalversammlung ist unverzüglich nach Abschluss der Wahlprüfung einzuberufen. Nur wenn ein rechtzeitiges Zusammentreten der neugewählten Regionalversammlung nach § 12 Absatz 2 Satz 2 GVRS ausgeschlossen ist, kann die Entscheidung von der bisherigen, geschäftsführenden Regionalversammlung getroffen werden.

Zu Nummer 2 (§ 13 a)

Für die Bildung von Fraktionen in der Regionalversammlung wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die auf die neu geschaffene Regelung für Fraktionen im Gemeinderat (§ 32 a GemO) verweist. Auf Abschnitt II.2 des Allgemeinen Teils und die Begründung zu Artikel 1 Nummer 9 wird verwiesen.

Zu Nummer 3 (§ 15 a)

Mit der Einfügung wird die entsprechende Anwendung des neuen § 41 b GemO für den Verband Region Stuttgart festgelegt.

Zu Artikel 5 – Änderung der Verordnung zur Durchführung der Gemeindeordnung

Zu Nummer 1 (§ 1)

In § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 wird an Stelle des Begriffs „Zeitung“ künftig der Begriff „regelmäßig erscheinende Druckwerke“ verwendet. Außerdem wird auf die Vorgabe der wöchentlichen Erscheinungsweise verzichtet. Damit wird das Spektrum möglicher Bekanntmachungsorgane, die in der Bekanntmachungssatzung konkret benannt werden müssen, zeitgemäß erweitert (z. B. Stadtzeitung, Anzeigenblätter, lokale Mitteilungsblätter).

Zu Nummer 2 (§ 8)

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen an den durch das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 28. Juli 2005 (GBl. S. 578) geänderten § 11 GemO (Anschluss- und Benutzungszwang).

Zu Artikel 6 – Änderung der Verordnung zur Durchführung der Landkreisordnung

Ebenso wie in der Durchführungsverordnung zur Gemeindeordnung wird an Stelle des Begriffs „Zeitung“ künftig der Begriff „regelmäßig erscheinende Druckwerke“ verwendet und auf die Vorgabe der wöchentlichen Erscheinungsweise verzichtet. Auf die Begründung zu Artikel 5 Nummer 1 wird verwiesen.

Zu Artikel 7 – Änderung der Kommunalwahlordnung

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen auf Grund der Änderung der „Bürgerversammlung“ in „Einwohnerversammlung“ und des „Bürgerantrags“ in „Einwohnerantrag“.

Zu Artikel 8 – Änderung des Landesplanungsgesetzes

Zu Nummer 1

Durch die redaktionellen Änderungen werden die Vorschriften sprachlich an die im Bundesnaturschutzgesetz und im Landesnaturschutzgesetz verwendete Bezeichnung „Naturschutzvereinigungen“ angeglichen.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Durch die Änderung wird sichergestellt, dass der neugewählten Verbandsversammlung des Regionalverbands Entscheidungen von erheblicher Bedeutung vorbehalten bleiben, sofern diese zeitlich aufgeschoben werden können. Durch die Änderung wird erreicht, dass die neugewählte Verbandsversammlung aufschiebbare wesentliche Entscheidungen selbst treffen kann.

Zu Buchstabe b

Der Verweis auf § 41 b GemO führt dazu, dass die Regelungen für die Veröffentlichung von Informationen bei Gemeinderats- und Ausschusssitzungen auch entsprechend für die Verbandsversammlung gelten. Die Träger der Regionalplanung werden damit den Gemeinden, Landkreisen und dem Verband Region Stuttgart gleichgestellt.

Zu Artikel 9 – Übergangsbestimmungen

Zur Erleichterung des Übergangs im Hinblick auf die Veröffentlichungspflichten im Internet wird vorgesehen, dass Gemeinden und Landkreise, in denen kein elektronisches Ratsinformationssystem existiert, von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen werden. Dadurch soll auch der finanzielle Aufwand für die Kommunen begrenzt werden. Das in § 41 b Absatz 4 GemO und § 36 a Absatz 4 LKrO normierte Recht, Unterlagen für öffentliche Sitzungen gegenüber Dritten und der Öffentlichkeit bekannt geben zu dürfen, besteht unabhängig davon, ob die Voraussetzung der Übergangsbestimmung von der betreffenden Kommune erfüllt wird.

Zu Artikel 10 – Inkrafttreten

Um den Normadressaten ausreichend Vorbereitungszeit zu lassen, werden das Gesetz am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden übernächsten Monats und die Vorschriften zur Veröffentlichungspflicht im Internet ein Jahr nach Verkündung in Kraft treten.



Gemeindetag
Baden-Württemberg

Gemeindetag Baden-Württemberg
Kommunaler Landesverband
kreisangehöriger Städte und Gemeinden

Gemeindetag Baden-Württemberg | Panoramastraße 31 | 70174 Stuttgart

Innenministerium Baden-Württemberg
Willy-Brandt-Straße 41
70173 Stuttgart

Stuttgart, 25. März 2015
Az. 020.0

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften
Ihr Schreiben vom 12.02.2015, Az.: 2-2200.1/24

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Gemeindetag bedankt sich für die Möglichkeit, zum o. g. Gesetzentwurf der Landesregierung, Stellung nehmen zu können. Der Gemeindetag hat mit Schreiben vom 5. Februar 2015 an Herrn Innenminister Gall MdL, bereits einzelne Regelungsabsichten des Gesetzentwurfs wegen der grundsätzlichen Bedeutung für die kommunale Ebene aufgegriffen und die Auswirkungen beleuchtet.

Angesichts der zentralen Bedeutung dieses Gesetzentwurfs für die kommunale Ebene will der Gemeindetag nun aber die Gelegenheit nutzen, sich noch ein Mal in aller Deutlichkeit zu diesem Regelungsentwurf zu positionieren.

Die Gemeindeordnung ist das Regelwerk, mit dem Städten und Gemeinden der Rahmen für das Verwaltungshandeln vor Ort vorgegeben wird. Änderungen an diesem Rahmen bedeuten damit stets einen Eingriff in die innere Organisationshoheit der Städte und Gemeinden.

Gestatten Sie mir deshalb, den Gesetzentwurf zunächst einmal aus ganz grundsätzlichen Erwägungen heraus zu kommentieren.

Zunächst möchte ich einen etwas allgemeineren Blick auf die Bedeutung der kommunalen Ebene für den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erfolg unseres Bundeslandes lenken.

So lässt sich feststellen: Die für Baden-Württemberg charakteristische Struktur gliedert sich in 1.101 eigenständige Städte und Gemeinden. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass es gerade bei den Wirtschaftskennzahlen kein nennenswertes Stadt-Land-Gefälle gibt. Grund dafür ist sicher auch die Tatsache, dass viele mittelständische Unternehmen noch heute an ihrem Gründungsstandort ansässig sind und ihre unternehmerische Heimat in kleinen und mittelgroßen Städten und Gemeinden gefunden haben und sie auch künftig dort sehen.

So erklärt es sich auch, warum in einem maßgeblich ländlich geprägten Bundesland wie Baden-Württemberg über die Fläche betrachtet nahezu keine wirtschaftliche Strukturschwäche festzustellen ist. Ein zentraler Grund für diese volkswirtschaftlich gesunde Verteilung der Wirtschaftskraft über das Flächenland dürfte eben in der für Baden-

Gemeindetag Baden-Württemberg
Panoramastraße 31 | 70174 Stuttgart | Telefon +49 711/22572-0 | Telefax +49 711/22572-47 | zentrale@gemeindetag-bw.de
www.gemeindetag-bw.de



Württemberg sehr charakteristischen, eher kleinteiligen kommunalen Verwaltungsgliederung liegen. Schon die Tatsache, dass 856 der 1.101 Städte und Gemeinden im Südwesten weniger als 10.000 Einwohner haben, spricht für sich. Gerade diese Verteilung auf kleinere und zugleich sehr leistungsfähige Verwaltungsstrukturen mit eigener Entscheidungskompetenz bedeutet durch die damit einhergehenden klaren Zuständigkeiten und kurzen Entscheidungswege für die zahlreichen mittelständischen Betriebe in Baden-Württemberg ein hohes Maß an Verlässlichkeit; sie ist damit ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Volkswirtschaft im Innovationsland Baden-Württemberg.

Damit wird deutlich: Die pflichtgemäße Aufgabenerledigung der kommunalen Ebene ist auf Grundlage der gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen gewährleistet. Gerade deshalb darf nicht verkannt werden, dass kommunale Entscheidungs- und Verwaltungsprozesse nicht einem Selbstzweck dienen, sondern die erfolgreiche und ausgewogene Bewältigung der vielfältigen kommunalen Aufgaben zum Ziel haben.

Es bedarf für einen Eingriff in diese Regelungskompetenz also schon eines grundlegenden Anlasses.

Neben diesen tatsächlich, pragmatischen Argumenten, für die Beibehaltungen der örtlichen Organisationshoheit in der seitherigen Form, sprechen auch einige rechtstheoretische Aspekte gegen einen Eingriff in diese:

Kommunale Selbstverwaltung

Insbesondere vor dem Hintergrund der verfassungsmäßig garantierten kommunalen Selbstverwaltung müssen die geplanten Eingriffe in die gemeindliche Gremienarbeit als äußerst kritisch angesehen werden. Diese Einschätzung stützen wir insbesondere auch auf höchstrichterliche Rechtsprechung nach der Art. 28 Absatz 2 Satz 1 GG den Gesetzgeber verpflichtet, "bei der Ausgestaltung des Kommunalrechts den Gemeinden eine Mitverantwortung für die organisatorische Bewältigung ihrer Aufgaben einzuräumen. Er hat den Gemeinden einen hinreichenden organisatorischen Spielraum bei der Wahrnehmung der je einzelnen Aufgabenbereiche offenzuhalten." (BVerfGE 91, 228).

Wir wollen ausdrücklich auf die Möglichkeit des Gesetzgebers hinweisen, diesen organisatorischen Spielraum der örtlichen Geschäftsordnung zu überlassen.

Dies auch vor dem Hintergrund, dass Art. 28 Absatz 2 Satz 1 den Gemeinden insbesondere "die Organisationshoheit als das Recht, über die innere Verwaltungsorganisation einschließlich der bei der Aufgabenwahrnehmung notwendigen Abläufe und Zuständigkeiten eigenverantwortlich zu entscheiden" garantiert. (BVerfG 2BvL 2-13).

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht garantiert den Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg, ihre Angelegenheiten weitestgehend eigenverantwortlich im Rahmen der Gesetze zu regeln.



Subsidiaritätsgrundsatz

Nach dem Subsidiaritätsprinzip darf der Staat nicht Aufgaben an sich ziehen, die von Selbstverwaltungskörperschaften (z.B. Gemeinden) oder von den Einzelnen selbst genauso gut oder besser erledigt werden können. In Baden-Württemberg gibt es keinerlei Anhaltspunkte, die erkennen lassen, dass die bisher von kommunaler Seite wahrgenommene Organisationshoheit zu Verwerfungen oder gar politischen Verfehlungen geführt hätte. Im Gegenteil, die kommunale Ebene ist maßgeblicher Garant des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erfolges in unserem Bundesland.

Wirkungen auf repräsentative Demokratie

Der Gesetzentwurf macht uns auch angesichts seiner drohenden Auswirkung auf die repräsentative Demokratie große Sorgen. Schon heute ist festzustellen, dass ein Ehrenamt als Gemeinderat in unserer Gesellschaft an Attraktivität verloren hat. Anerkennung und Wertschätzung für das seitens der Gemeinderäte eingebrachte hohe Maß an persönlichem und zeitlichem Einsatz zum Wohle der Allgemeinheit weicht zusehends einer kritischen Haltung gegenüber den Entscheidungsträgern in kommunalen Gremien. So werden von vielen Einzelnen ihre Partikularinteressen über das Wohl der Allgemeinheit gestellt. Gerade eine solche Sichtweise ist in kommunalen Gremien, die das Wohl der gesamten Gemeinde im Blick haben müssen, nicht mehrheitsfähig. Es ist zu befürchten, dass in der Folge der angestrebten Änderung der Kommunalverfassung die Bereitschaft zur Übernahme eines ehrenamtlichen Gemeinderatsmandats sinkt.

Konnexität

Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass mit der Änderung der Kommunalverfassung keine konnexitätsrelevante Änderung im Sinne des Art. 71 Abs. 3 LV vorliegt. Es lässt sich allerdings feststellen, dass es durch einzelne Regelungen unzweifelhaft zu einem erhöhten Aufwand für die kommunale Hand kommen wird.

Aus den genannten Gründen erachten wir die vorgesehene Änderung der Gemeindeordnung weder für angezeigt noch für sinnvoll. Wir bitten, dass der Gemeindetag die Gelegenheit erhält, seine Ansichten und rechtlichen Bedenken im Rahmen einer Anhörung nach § 50a Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtags darzulegen.

Zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfs zur Änderung der Gemeindeordnung nimmt der Gemeindetag nunmehr wie folgt Stellung:

Art. 1 Änderung der Gemeindeordnung

Zu Nummer 1 – Ehrenamtliche Entschädigung für Betreuungskosten

Der Gemeindetag hält eine ausdrückliche Regelung über den Aufwendersatz für die Betreuung von Kindern und ähnlichen Aufwendungen nicht für notwendig. Die Städte und Gemeinden sind in der Lage, solche besonderen Sachverhalte selbst zu regeln und Lösungen für die Entschädigung von Betreuungsaufwendungen zu treffen.



Auch mit Blick auf den offensichtlich erheblichen „Bürokratieaufwand“, der entstehen würde, sind Lösungen vor Ort angezeigt. Schon die Formulierung sorgt dafür, dass bei der Auslegung der vorgesehenen Vorschrift erhebliche Rechtsfragen vor Ort zu klären wären. Der Gesetzentwurf spricht vom „minderjährigen“ Kind. Wen versteht man darunter? Nach deutschem Recht (§ 1 Jugendschutzgesetz, § 7 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII) ist Kind, wer noch nicht das 14. Lebensjahr vollendet hat. Minderjährig sind Jugendliche bis zur Vollendung ihres 18. Lebensjahres. Wir zeigen bereits heute an, dass wir einen Anspruch auf Erstattung der Betreuungskosten bei Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr auf jeden Fall ablehnen. Damit würde der Gesetzgeber weit über das Ziel hinausschießen. Wenn der Gesetzgeber die Regelung nicht mehr in der Hand der Gemeinden selbst belassen will, dann fordern wir eine klare und eindeutige Gesetzesregelung ein.

Zu Nummer 2 - § 20 Abs. 3 – Veröffentlichungsrecht von Fraktionen im Amtsblatt?

Das gemeindeeigene Amtsblatt als Bekanntmachungsorgan im Sinne des § 1 DVO GemO ist eine freiwillige Angelegenheit der Städte und Gemeinden. Kommunale Amtsblätter haben in Baden-Württemberg eine gewachsene Tradition und genießen daher hohe Akzeptanz als Informationsmedium. Sie unterliegen als regelmäßig erscheinende Druckwerke den Vorschriften des Landespressegesetzes. Gemeindliche Amtsblätter sind keine öffentlichen Einrichtungen, deren Benutzung den Einwohnern und ihnen gleichgestellte Personengruppen gemäß § 10 Abs. 2 GemO offen stünde, sondern reine Verwaltungseinrichtungen.

Daher ist es folgerichtig, dass die Fragen der Ausgestaltung und des Umfangs von Amtsblättern durch den Gemeinderat selbst entschieden werden. Unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und Notwendigkeiten sind in der Vergangenheit solche Entscheidungen über das Redaktionsstatut sorgfältig und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebots abgewogen worden.

Naturgemäß ist daher die gegebene Praxis in den Städten und Gemeinden bezüglich eines Veröffentlichungsrechts von Gemeinderatsfraktionen sehr unterschiedlich. Von Gemeinderäten wurde bei der Ausgestaltung des Redaktionsstatus häufig mehr Wert darauf gelegt, beim Amtsblatt die Funktion als Mittler zwischen der Gemeinde und der Bevölkerung zu betonen. Häufig verzichteten Gemeinderatsgremien auch deshalb auf ausgesprochene Veröffentlichungsrechte für Fraktionen, weil das gemeindliche Amtsblatt nicht als Plattform für kommunalpolitische Auseinandersetzungen missbraucht werden soll.

Der nichtamtliche Teil des Amtsblatts, der für eine gesetzlich vorgegebene Veröffentlichungsmöglichkeit der Fraktionen des Gemeinderats geöffnet werden soll, unterliegt den presserechtlichen Vorschriften des Landespressegesetzes und damit gelten auch hier die Grundsätze des Presserechts. Ein Recht auf freie Meinungsäußerung öffnet daher nicht gleichzeitig einen Anspruch auf Veröffentlichung eines Beitrags und das kann u. E. auch nicht vorgeschrieben werden.

Wir lehnen daher die vorgesehene Verpflichtungsregelung in § 20 Abs. 3 ab und bitten das Land das kommunale Selbstbestimmungsrecht in dieser Frage zu respektieren.



Zu Nummer 3 - § 20a - Einwohnerversammlung

Dass eine Bürgerversammlung, künftig Einwohnerversammlung, auch dem Informationsaustausch mit Einwohnern dient, ist bereits heute Rechts- und Sachlage. Die geltenden Regelungen beziehen die Einwohner mit ein. Neu soll hinzukommen, den Einwohnern auch ein Antragsrecht auf Durchführung einer Bürgerversammlung einzuräumen.

Wir haben grundsätzlich Bedenken, die Einwohner den Bürgern hier gleichzustellen. Dies steht im Widerspruch zur Systematik des Kommunalverfassungsrechts. Dort wird davon ausgegangen, dass Antrags- und Wahlrechte nur den Bürgerinnen und Bürgern zustehen. Daran sollte nach Meinung des Gemeindetags festgehalten werden.

Im Übrigen sieht der Gemeindetag keine Notwendigkeit dafür, die bestehenden Antragsquoren für eine Bürger-/Einwohnerversammlung abzusenken. Außerdem plädieren wir aus grundsätzlichen Erwägungen und wegen der Gefahr des Missbrauchs, die im Gesetz derzeit geltende Jahresfrist für das Wiederaufgreifen von Angelegenheiten, die bereits Gegenstand einer Bürgerversammlung waren, zu belassen.

Wir gehen davon aus, dass es sich bei den Vertrauenspersonen für einen Antrag auf Einwohnerversammlung um Einwohner handeln muss, die das 16. Lebensjahr vollendet haben und mindestens drei Monate in der Gemeinde wohnen.

Zu Nummer 4 - § 20b – Einwohnerantrag ist systemwidrig – Antragsquoren nicht absenken

Das Recht zu verlangen, dass ein bestimmter Tagesordnungspunkt auf die Sitzung des Gemeinderats gesetzt wird, soll nach dem vorliegenden Gesetzentwurf ebenfalls auf Einwohner ausgedehnt werden. Im Vergleich zur Einwohnerversammlung beeinflussen Bürgeranträge die Tätigkeit des Gemeinderats unmittelbar, sie können kommunalpolitische Entscheidungsprozesse beeinflussen, aber auch verzögern. Der Gemeindetag hält es daher für systemwidrig, diese Einflussmöglichkeit auch auf Personen auszudehnen, die nicht gleichzeitig wahlberechtigt sind. Dies hätte zur Folge, dass Rechte und Pflichten nicht mehr in Einklang stünden.

Der Gemeindetag lehnt die vorgesehene Regelung deshalb ab.

Für die **Absenkung der Antragsquoren** sehen wir auch hier keine Notwendigkeit. Im Gegenteil, wegen der Auswirkungen auf die Tätigkeit des Gemeinderats muss es u. E. bei den bisherigen, angemessenen Quoren bleiben.

Die Absenkung des Antragsquorums beim Bürgerantrag betrachten wir auch deshalb kritisch, weil damit immer kleinere Interessengruppen bei den Kommunen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand für die Organisation und Vorbereitung von Sitzungen auslösen können. Dies gefährdet die seither sehr schlanken Verwaltungsstrukturen auf kommunaler Ebene und kann nicht im allgemeinen Interesse sein.



Unsere Auffassung zur Verlängerung der Frist bezüglich der erneuten Behandlung eines Themas, haben wir bereits zu Nr. 3 - § 20a dargelegt.

Eine **Verlängerung** der **Ausschlussfrist** für Bürgeranträge gegen Gemeinderatsbeschlüsse von zwei Wochen auf drei Monate (§ 20b Abs. 2 neu) birgt das Risiko, dass die Ausführung von Beschlüssen wieder abgebrochen werden muss oder längere Zeit überhaupt nicht an die Ausführung gegangen werden kann. Im Sinne eines effizienten, wirtschaftlichen und bürgerorientierten Verwaltungshandelns sind solche Verzögerungen abzulehnen.

Zu Nummer 5 - § 21 – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid –

Keine Erweiterung der bürgerentscheidsfähigen Angelegenheiten – Abs. 2 Nr. 6

Der Gemeindetag lehnt die vorgesehene Erweiterung auf verfahrenseinleitende Beschlüsse im Bauleitverfahren bzw. bei örtlichen Bauvorschriften ab. Wir sind der Meinung, dass gerade diese Verfahren schwerpunktmäßig bei den kontinuierlich arbeitenden, von der Bevölkerung gewählten Repräsentativorganen verbleiben müssen. Zumal im Vorfeld eines Bebauungsplans über städtebauliche Entwicklungen Bürgerentscheide möglich sind. Wir dürfen zur weiteren Begründung auf die eingangs gemachten Ausführungen hinweisen.

Vorgesehene Fristverlängerung für Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse ist unverhältnismäßig – Abs. 3

Der Gemeindetag lehnt die vorgesehene Fristverlängerung für Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse von sechs Wochen auf drei Monate ab. Dies würde eine erhebliche Rechtsunsicherheit entstehen lassen und die Umsetzung notwendiger Entscheidungen unverhältnismäßig verzögern. Gemeinderatsbeschlüsse würden damit quasi ein Vierteljahr zur Disposition stehen.

Informations- und Beratungspflicht der Kommunen bei Bürgerbegehren konkreter fassen – Abs. 4

Der Gemeindetag nimmt gerne zur Kenntnis, dass das Erfordernis eines durchführbaren Kostendeckungsvorschlags für Bürgerbegehren beibehalten wird. Dies ist sachgerecht und unabdingbar, damit die Bürgerschaft ihre Selbstverantwortung klar vor Augen hat.

Die vorgesehene Verpflichtung der Gemeinden, auf Wunsch die Initiatoren zu unterstützen, wird von den Städten und Gemeinden als Selbstverständlichkeit betrachtet. Allerdings wirft eine rechtliche Verpflichtung, wie geplant, die Frage nach Erstattung der entstehenden Mehrkosten auf. Je nach Thema des Bürgerbegehrens ist nicht ausgeschlossen, dass die Gemeinde erhebliche Personalressourcen zur Verfügung stellen muss. Dies zeigen auch die Beispiele aus anderen Bundesländern. Nachdem im Gesetz eine nicht näher eingegrenzte Auskunftspflicht der Kommunen zur Sach- und Rechtslage festgeschrieben werden soll, ist zu befürchten, dass möglicherweise faktisch die Erstellung eines Deckungsvorschlags komplett den Gemeinden auferlegt wird. Dies ist auszuschließen und ggf. durch eine



konkretere Fassung der Vorschrift so auszugestalten, dass es weiterhin Aufgabe der Initiatoren ist, sachlich durchführbare Vorschläge zu unterbreiten.

Sperrwirkung des Bürgerbegehrens – Abs. 4 S. 2 neu

In der Praxis besteht seit langem die bewährte Empfehlung vom Vollzug eines Beschlusses, gegen den sich ein zulässiges Bürgerbegehren richtet, sowie eines Beschlusses, gegen den mit einem Bürgerbegehren zu rechnen ist, abzusehen. Wie im Gesetzentwurf vorgesehen, kann die Sperrwirkung erst mit dem Beschluss über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens beginnen. Andernfalls wäre eine länger andauernde oder gar unbegründete Handlungsunfähigkeit der Gemeindeorgane zu befürchten.

Verpflichtung zur Information über die Auffassung der Gemeindeorgane – Abs. 5 neu

Eine Regelung über den Mindestzeitraum, in dem den Bürgern die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung dargelegt werden muss, lehnen wir ab. Es muss den Gemeindeorganen selbst überlassen bleiben, zu welchem Zeitpunkt sie an die Öffentlichkeit treten, um nähere Informationen zu geben. Dies ist ein Grundprinzip der repräsentativen Demokratie und Teil der kommunalen Selbstverwaltung.

Kritisch zu hinterfragen ist auch die im Gesetzentwurf enthaltene Verpflichtung der Kommune, den Initiatoren des Bürgerentscheids eine Plattform auf Kosten der Gemeinde zu bieten. Es ist widersprüchlich, den wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern einerseits die Funktion eines „Souveräns“ zu geben, aber gleichzeitig eigene Initiativen für die Öffentlichkeitsarbeit nicht zu verlangen. In diesem Zusammenhang wollen wir nur darauf hinweisen, dass im Übrigen z. B. bei Kommunalwahlen eine Gemeinde nie verpflichtet sein könnte, auf ihre Kosten die Wähler über die unterschiedlichen Parteiprogramme und Ziele der Wahlvorschlagsträger zu informieren. Aber auch bei Wahlen auf anderer politischer Ebene wäre die Zulässigkeit dieses Instruments in Frage zu stellen. Angesichts einer drohenden Parteipolitisation der Kommunalpolitik sollte sie schon aus Vernunftgründen unterbleiben.

Wir **lehnen** daher die Auferlegung der Kosten für „Wahlwerbung“ der Initiatoren eines Bürgerbegehrens auf die Gemeinde **ab**.

Frist für die Durchführung eines Bürgerentscheid – Abs. 6 neu

Die vorgesehenen Fristregelungen, spätestens vier Monate nach der Entscheidung über die Zulässigkeit, den Bürgerentscheid durchzuführen, halten wir für angemessen, um der Verwaltung die organisatorischen, personellen und sonstigen Vorbereitungsarbeiten umzusetzen. In Anbetracht der Schwierigkeiten, die dadurch entstehen, dass es nur noch wenige Druckereien am Markt gibt, die Stimmzettel, Umschläge sowie Briefwahlunterlagen herstellen können, muss eher überlegt werden, die Frist noch zu verlängern. Wir denken dabei insbesondere auch an Betriebsschließungen während der Sommerzeit oder zum Jahreswechsel, die das Ganze verschärfen könnten.



Kein Handlungsbedarf für Absenkung des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheid –
Abs. 7

Ein unmittelbarer Handlungsbedarf für eine Absenkung des Quorums wie im Gesetzentwurf vorgesehen, besteht nach Auffassung des Gemeindetags nicht.

Hier noch eine redaktionelle Anmerkung:

Wir gehen davon aus, dass der bisherige Absatz 8 bestehen bleibt und zu Absatz 9 wird.

Zu Nummer 6 - § 24 Abs. 3 –

Zu Nummer 10 - § 34

Absenkung der Minderheitenquoten schränkt die Kompetenz des Gemeinderats unverhältnismäßig ein

Der Gemeindetag lehnt die vorgesehene Absenkung der Minderheitenquoten für Anträge nach § 24 Abs. 3 und § 34 Abs. 1 von einem Viertel auf ein Sechstel der ehrenamtlichen Gremiumsmitglieder ab. Dies hätte in allen Städten und Gemeinden zur Folge, dass das Minderheitenquorum um mindestens ein Gemeinderatsmitglied abgesenkt würde. Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland kein Bundesland mit einem Quorum auf solch einem niederen Niveau. Dies zeigt, dass ein Bedürfnis, an dieser Stellschraube zu drehen, bundesweit in der Praxis nicht gesehen wird. Auch in Baden-Württemberg gibt es keine Anhaltspunkte, die erkennen lassen, dass die bisherige Regelung mit einem Quorum von einem Viertel zu erheblichen Verwerfungen oder gar politischen Verfehlungen führen würden.

Die vorgesehene Absenkung des Minderheitenquorums schränkt die Funktion eines repräsentativen Organs, das verfassungsrechtlich auf Mehrheitsentscheidungen ausgerichtet ist, unseres Erachtens unverhältnismäßig ein. Unter Umständen wird wenigen Mitgliedern des Repräsentativgremiums eine Rechtsposition eingeräumt, die verfassungsrechtlich so nicht vorgesehen ist. Die Bewahrung der verfassungsmäßigen Stellung des Gemeinderats als repräsentatives Hauptorgan der Gemeinde muss letztendlich auch hier im Mittelpunkt stehen. Der Sache wäre insgesamt nicht gedient, wenn bei den Mandatsträgern der Eindruck entstehen könnte, ihre Verantwortungsbereitschaft für das Gesamtinteresse der Gemeinde und für eine ausgeglichene Balance von repräsentativer und direkter Demokratie, zähle nicht. Es kann nicht angehen, dass die Bedeutung des Gesamtorgans derart verschoben wird, dass sozusagen „Widerspruchsinstanzen“ gegen das Gesamtgremium etabliert werden. Das könnte unseres Erachtens die Handlungsfähigkeit der Gemeinden strukturell und auf Dauer schwer schädigen.

Wegen der Antragsrechte für Fraktionen vgl. Nr. 9 - § 32a.



Zu Nummer 7. § 30 – Weiterführung der Geschäfte des Gemeinderats zwischen Wahl und konstituierender Sitzung

Durch eine Änderung des Zeitpunkts für den Ablauf der Amtszeit mit Ablauf des Kommunalwahltages, würde automatisch die Amtszeit des neuen Gemeinderats am Tag nach dem Tag der Kommunalwahl beginnen. Dies hätte zur Folge, dass die Amtszeit des neuen Gemeinderats bereits zu einem Zeitpunkt beginnen würde, zu dem in der Regel weder die Wahl ausgezählt, geschweige denn das Ergebnis amtlich festgestellt ist. Dies würde u.E. erhebliche rechtliche Unsicherheiten mit sich bringen, auch in Bezug auf Entschädigungsfragen, Mitgliedschaft in Verbandsversammlungen von Zweckverbänden oder Aufsichtsräten von Unternehmungen.

Wir müssen allesamt ein großes Interesse daran haben, dass der Übergang vom bisherigen auf den neuen Gemeinderat so rechtssicher wie möglich erfolgt. Daher muss es bei der bisherigen Regelung bleiben.

Die weitere Überlegung, § 30 so zu gestalten, dass der geschäftsführende Gemeinderat keine Entscheidung von erheblicher Bedeutung mehr treffen kann, zeugt beim näheren Hinsehen doch von einem tiefen Misstrauen gegen die amtierenden ehrenamtlichen und ebenfalls volksgewählten Gemeinderäte. Schon seither ergibt sich jedoch aus der Formulierung des § 30 Abs. 2 Satz 3 eindeutig, dass das bisherige Gremium grundsätzlich nur die notwendigen Entschlüsse treffen soll. Allerdings ergibt sich aus dieser Beschränkung keine Ungültigkeit solcher Beschlüsse, die auch einen Aufschub ertragen hätten, sondern lediglich eine interne Verpflichtung, nicht dringend wichtige Angelegenheiten zurückzustellen. Dies sind klare, rechtssichere Regelungen, die in dieser Übergangsphase vom bisherigen zum neuen Gemeinderat unabdingbar sind. Die vorgesehene Neuregelung im Gesetzentwurf kann diese notwendige Rechtssicherheit nicht bieten. Vielmehr ist aus der Formulierung abzuleiten, dass Entscheidungen des alten Gemeinderats rechtswidrig wären, wenn er wesentliche Entscheidungen, die einen Aufschub geduldet hätten, doch an sich nimmt. Letztendlich müssten demnach Gerichte über die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe dieser Vorschrift entscheiden. Es ist nicht vorstellbar, die Übergangsphase mit solchen Rechtsfragen zu belasten. Der Gemeindetag spricht sich deshalb dafür aus, dass es bei der bisherigen rechtssicheren Regelung bleibt.

Zu Nummer 9 - § 32 a Regelung zu Fraktionen muss der kommunalen Selbstverwaltung überlassen bleiben

Der Gemeindetag Baden-Württemberg ist der Auffassung, dass die Gemeindeordnung weiterhin keine Regelungen über die Fraktionen treffen sollte. Es hat sich bewährt, die Einzelheiten zur Fraktionsbildung etc. von den örtlichen Gremien in der Geschäftsordnung selbst regeln zu lassen. Eine stärkere Betonung der Fraktionen, wie sie durch eine gesetzliche Regelung erfolgt, wird auch in kleineren Städten und Gemeinden zu häufigeren Frontenbildungen führen; die negativen Erfahrungen aus anderen Bundesländern sind bekannt. Außerdem scheint eine gesetzliche Regelung in Hinblick darauf, dass die angesprochenen Rechtsansprüche jederzeit in der Geschäftsordnung geregelt werden



könnten, überflüssig und schon gar nicht den Bemühungen über Verwaltungsvereinfachungen und Standardabbau gerecht zu werden.

Vor diesem Hintergrund gibt es dann auch keine Notwendigkeit, den Fraktionen auf landesgesetzlicher Ebene eigene Rechte, insbesondere Antrags- und Veröffentlichungsrechte, einzuräumen. Die in der Gemeindeordnung bis jetzt enthaltenen Minderheitenrechte sind im Interesse eines Minderheitenschutzes ausreichend, Konkretisierungen können über die örtliche Geschäftsordnung vollzogen werden.

Keine besonderen Rechte für fraktionslose Mitglieder des Gemeinderats

Erhebliche rechtliche Zweifel haben wir, ob der Gesetzgeber einzelnen Gemeinderäten, die keinen Fraktionsstatus haben, vergleichbare Rechte wie einer Fraktion zusprechen kann.

§ 32a Abs. 4 des Gesetzentwurfs will fraktionslosen Gemeinderatsmitgliedern auch das Recht auf Veröffentlichung im Amtsblatt sowie auf Haushaltsmittel zugestehen. Wir halten dies für einen bedenklichen Eingriff in die innere Selbstverwaltung eines kommunalen Gremiums. Der Umstand, dass 856 Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg (= 78 %) weniger als 10.000 Einwohner haben, und damit die Regelung unmittelbar für diese anzuwenden wäre, darüber hinaus auch eine beachtliche Zahl an Kommunen zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern ihre Gremiengröße freiwillig auf 18 Gemeinderäte abgesenkt hat, macht deutlich, dass die angesprochene Regelung eine hohe Relevanz in der Praxis haben könnte und bei weitem nicht nur einen Ausnahmecharakter entfalten würde.

In der überwiegenden Mehrzahl der Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg werden keine **Fraktionsmittel** gewährt. Mit einer gesetzlichen Regelung werden dahingehend sicher Begehrlichkeiten aufkommen. Bereits jetzt zeichnet sich in unserer Beratungspraxis ab, dass sich Fraktionen Finanzierungsmittel erhoffen. Zugleich wird deutlich, dass genau dieser Punkt ein Anreiz sein wird, überhaupt Fraktionen zu bilden. Letztendlich kommen die Städte und Gemeinden nicht umhin, finanzielle Mittel für die Fraktionsarbeit ihres Gemeinderats einzusetzen. Insofern verändert sich gerade durch die Aufnahme einer Regelung in die Gemeindeordnung die Situation gegenüber bisher, auch wenn von Seiten des Landes argumentiert wird, dass der Gemeinderat auch schon seither Fraktionsmittel habe bereitstellen können. Die ausdrückliche gesetzliche Regelung wird letztendlich zu einer stärkeren Ausbringung entsprechender Haushaltsmittel führen.

Wir plädieren deshalb dafür, auf § 32a gänzlich zu verzichten, letztendlich auch um einer Überregulierung und Bürokratie vorzubauen. Dies wäre ganz im Sinne der Geschäftsordnungsautonomie des einzelnen Gemeinderatsgremiums.

Zu Nummer 10 - § 34

Mindestfrist für Übersendung von Sitzungsunterlagen schränkt die Effektivität des Gemeinderats ein

Der Gesetzentwurf regelt erstmalig eine Mindestfrist für die Mitteilung der Tagesordnungspunkte einer Gemeinderatssitzung sowie für die Übersendung der erforderlichen Sitzungsunterlagen. Damit will der Gesetzgeber definieren, was unter einer „rechtzeitigen“ Ladung der Gemeinderatsmitglieder zu verstehen ist. Der Gemeindetag sieht



für die Festschreibung einer pauschalen Frist keine durchgängige zwingende rechtliche Notwendigkeit. Im Gegenteil, sie würde die Flexibilität und Effektivität der Gremien stark einschränken. Dies wiederum dürfte in der Praxis dazu führen, dass entweder die Zahl der Sitzungen erhöht werden muss oder es vermehrt die Notwendigkeit von Eilentscheidungen geben könnte. Wegen möglichen Auswirkungen einer verbindlichen Frist für den rechtlichen Bestand von Beschlüssen vgl. nachstehend.

Vielerorts ist zudem eine Frist von sieben Tagen zur Vorbereitung auf eine Gemeinderatssitzung auch nicht nötig, weil die Themen nicht so komplex sind oder häufig Sitzungen mit wenigen Themen stattfinden. Insbesondere ist eine pauschale Frist von sieben Kalendertagen für kleine und mittlere Städte nicht angebracht. Hier muss oft sehr direkt und unmittelbar gehandelt und entschieden werden. Dies müsste im Gesetz berücksichtigt und ggf. als sachlicher Grund für Verkürzungen der Fristen anerkannt werden.

Außerdem ergibt sich durch eine verbindliche Frist für die Zusendung von Unterlagen eine eklatante Rechtsunsicherheit für Beschlüsse. Bei Zustellung der Einladung samt Unterlagen auf dem Postweg gelten die Fristen nach dem Verwaltungszustellungsgesetz. Demnach müssten die Unterlagen 11 Tage vor der Sitzung versandt werden, um rechtssicher als zugestellt zu gelten. Sollte die Regelung so bleiben, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, ist die Einhaltung der Frist eine unabdingbare Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Sitzung und wirksame Beschlüsse. Die Folgen wären Beschlussunfähigkeit und rechtswidrige Gemeinderatsbeschlüsse. Damit könnten Beschlüsse unter Hinweis auf die Nichteinhaltung der Frist rechtlich angegangen werden. Dies würde sogar auch dann gelten, wenn im Gemeinderat einvernehmlich festgestellt wurde, dass eine rechtzeitige Einladung und ausreichende Information vorhanden waren. Dies kann nicht das Interesse des Gesetzgebers sein.

Die Intention des Gesetzgebers muss vielmehr sein, in jedem Fall eine rechtzeitige Übermittlung der Tagesordnung und der Sitzungsunterlagen zu erreichen. Was als rechtzeitig betrachtet werden kann, das zeigen die obigen Ausführungen, lässt sich nicht unbedingt mit einer bestimmten Anzahl von Kalendertagen ausdrücken. Vielmehr beurteilt sich dies im Einzelfall maßgeblich nach der Ortsgröße und dem Umfang der Tagesordnung sowie nach der Bedeutung und Schwierigkeit der einzelnen Verhandlungsgegenstände und der anstehenden Entscheidungen. Die Rechtsprechung gibt hierzu ausreichende Hinweise. Der Gemeindegtag plädiert daher für die Beibehaltung der jetzigen Regelung, die den Anforderungen der Praxis gerecht wird. Wenn eine Frist kommen sollte, dann muss im Gesetz gleichzeitig geklärt werden, dass es für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Beschlusses nicht auf die Einhaltung dieser Frist, sondern auf die Rechtzeitigkeit ankommt, die sich wiederum nach dem Einzelfall richtet.

Im Übrigen würden für Satzungen die **Heilungsvorschrift** in § 4 Abs. 4 GemO gelten. Für andere Beschlüsse wäre im Gesetz eine entsprechende Heilungsvorschrift bzw. der Verweis auf § 18 Abs. 6 GemO vorzusehen.

Wegen der Absenkung der Quoren für Anträge auf Einberufung des Gemeinderats und für Anträge, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung des Gemeinderats zu setzen, dürfen wir auf unsere Ausführungen zu Nr. 6 - § 24 - hinweisen. Da die Anträge nach § 34 Abs. 1 Satz 3 erhebliche Auswirkungen auf Gemeinderatsentscheidungen haben



können, kann u. E. auf ein angemessenes Antragsquorum nicht verzichtet werden. Wie bereits oben ausgeführt, ist ein Quorum von einem Sechstel der Gemeinderäte sehr bedenklich. Der Gemeindetag bittet daher, es bei der derzeitigen Regelung mit einem Viertel der Gemeinderäte zu belassen. Wie schon ausgeführt, wird dieses Quorum auch in vielen anderen Bundesländern angewendet.

Zu Nummer 11 - § 35 – Bekanntmachung nicht öffentlich gefasster Beschlüsse –

Gegen die Klarstellung, dass die in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse in öffentlicher Sitzung grundsätzlich im Wortlaut bekanntzugeben sind, ist nichts einzuwenden. Allerdings kann damit keine Rechtsänderung verbunden sein. Denn es gilt nach wie vor, dass die Bekanntgabe ganz oder teilweise unterbleiben muss, wenn das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner entgegenstehen.

Zu Nummer 13 - § 39 – Beschließende Ausschüsse –

Absenkung des Quorums für Überweisung von Anträgen an den Ausschuss zur Vorberatung

Wegen unseren grundsätzlichen Bedenken verweisen wir auf die Ausführungen zu Nr. 6.

Nichtöffentliche Vorberatung in beschließenden Ausschüssen hat ihre Berechnigung – Abs. 5

Der Gemeindetag vertritt nach wie vor die Auffassung, dass es bei dem Grundsatz der nichtöffentlichen Vorberatung in beschließenden Ausschüssen bleiben muss und es den Ausschüssen überlassen bleiben sollte, die Öffentlichkeit bei Vorberatungen im Einzelfall herzustellen. In der Praxis kann man beobachten, dass die Ausschüsse von der vorhandenen Möglichkeit Gebrauch machen, wenn ein besonderes Interesse der Bevölkerung an den Informationen besteht. Es zeigt sich auch, dass im Einzelfall sehr sorgfältig abgewogen wird, ob eine öffentliche oder nichtöffentliche Verhandlung angebracht ist. Das bestehende Regel-Ausnahme-Verhältnis für die Vorberatung in beschließenden Ausschüssen hat jedoch nach wie vor seine Berechnigung, weil es eine kritische Auseinandersetzung vor allem mit schwierigen Verhandlungsgegenständen ermöglicht und somit einer optimalen Vorbereitung der Entscheidung des Gemeinderats dient. Die geltende Regelung ist darin begründet, dass der Ausschuss keine Organstellung hat und der besondere Stil der Ausschussarbeit diese Vertraulichkeit erfordert. Letztendlich wird dem Öffentlichkeitsgrundsatz durch die nachfolgende öffentliche Verhandlung bei der Entscheidung im Gemeinderat ausreichend Rechnung getragen. Im Übrigen beraten auch die Ausschüsse des Landtags in der Regel nichtöffentlich.

Sollte die Änderung für beschließende Ausschüsse bzw. beratende Ausschüsse wie im Gesetzentwurf vorgesehen, vollzogen werden, dann richtet sich die Frage, nichtöffentliche oder öffentliche Verhandlung nach den Vorschriften des § 35 Abs. 1 GemO. Das heißt, die Nichtöffentlichkeit ist die Ausnahme und kann nur erfolgen, wenn Einzelinteressen betroffen oder das öffentliche Wohl betroffen sind. Die in der Begründung formulierte Zielsetzung, dass in der Geschäftsordnung näher geregelt werden können soll, in welchen Fällen



ausnahmsweise nichtöffentlich beraten werden darf, wäre aus unserer Sicht ein sinnvoller Weg. Um die Regelungsbefugnis aber tatsächlich auf die Geschäftsordnung zu übertragen, müsste auch der Gesetzeswortlaut entsprechend angepasst werden. Dessen bisherige Formulierung legt die Fallgestaltung jedoch abschließend fest.

**Zu Nummer 14 - § 41a
Beteiligung von Kindern und Jugendlichen nicht durch unverhältnismäßige
Regelungen belasten**

Der Gemeindetag ist der Meinung, dass die geltende Vorschrift in § 41a den Städten und Gemeinden den ausreichenden Spielraum gibt, den sie für die Beteiligung von Jugendlichen und Kindern brauchen. Weitergehende Vorgaben sind nicht erforderlich. Zudem widerspricht die vorgesehene Regelung dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Selbstverwaltung der Gemeinden und der Deregulierung. Nachdem Jugendliche nur einen Teil der in einer Gemeinde vorhandenen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen darstellen, würde eine besondere gesetzliche Stellung der Jugendlichen im Entscheidungsprozess dazu führen, dass andere Gruppierungen gleiche Rechte einfordern. Dies hätte zum einen eine wesentliche Einschränkung des Leitgedankens der kommunalen Selbstverwaltung zur Folge, zudem wäre eine unverhältnismäßige „Atomisierung“ der Verwaltung insgesamt und der Verfahrens- und Entscheidungsprozesse zu erwarten. Zudem versteht sich die Kommunalpolitik nicht als Summe vieler Gruppen- und Einzelinteressen, sondern als Vertretung für ein ausgewogenes Handeln zum Wohle der Gemeinde und ihrer Bürgerschaft im Gesamten.

Mit der gesetzlichen Festschreibung einer verpflichtenden Beteiligung von Jugendlichen und Kindern soll den Städten und Gemeinden eine neue Pflichtaufgabe auferlegt werden: Wir verweisen bereits vorsorglich auf die Vorschriften zur Konnexität.

Auch in diesem Zusammenhang stellen wir die Frage nach der Notwendigkeit, solche einschneidenden Regelungen zu treffen. Die Beteiligung von Jugendlichen, aktive und kreative Jugendpolitik sind feste Bestandteile der in Baden-Württemberg gelebten Kommunalpolitik. In den Städten und Gemeinden sind Jugendräte, Jugendgemeinderäte, Runde Tische u.v.m. wichtige Instrumente zur Einbindung der Jugendlichen in die Entscheidungsprozesse. Junge Menschen so früh wie möglich für politische Mitverantwortung zu gewinnen, liegt im grundsätzlichen Interesse der Städte und Gemeinden. Da junge Menschen eher für unkonventionelles Engagement aufgeschlossen sind und oftmals projektbezogenes Arbeiten bevorzugen, müssen Städte und Gemeinden jeweils auf die örtliche Situation eingehen, themenbezogene, individuelle Lösungen finden und neue Pfade erproben. Wie auch bei sonstigen Bürgerbeteiligungsverfahren gilt: Beteiligungsverfahren müssen zum Vorhaben und Ziel passen. In der Fachdiskussion setzt sich immer stärker die Erkenntnis durch, dass es einer vielfältigen Partizipationslandschaft bedarf, die alle Lebensbereiche von Jugendlichen berücksichtigt. Jugendgemeinderäte, egal in welcher Form sie realisiert werden, können dabei allenfalls ein kleiner Bestandteil eines umfassenden Prozesses sein.

Die Erfahrung zeigt, dass es aus diesem Grund wichtig ist, den Städten und Gemeinden die kreative Freiheit zu belassen, den Umfang sowie die Art und Weise der Mitwirkung von



Jugendlichen zu gestalten. Gesetzliche Regelungen sind dafür nicht notwendig, eher sogar hinderlich, weil die Stadt oder Gemeinde Gestaltungsspielraum braucht, um eine sinnvolle Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Beteiligung kann nicht verordnet werden, sondern lebt von der Überzeugung und der Verantwortungspartnerschaft zwischen Bürger und Gemeinde.

Die besondere Hervorhebung einer einzelnen Einwohnergruppe läuft dem Grundsatz der Einheit der Gemeindeverwaltung sowie der Stellung der Gemeinde als rechtlich selbständige Gebietskörperschaft zuwider. Die Organisation der Beteiligung der Jugendlichen bis in die Verfahrensabläufe hinein würde sehr stark durch die vorgesehenen gesetzlichen Regelungen geprägt. Ganz abgesehen davon, dass die Frage der Gleichbehandlung anderer Gruppierungen in der Gemeinde, weitere Probleme aufwerfen würde.

Wir sehen daher in der vorgesehenen Regelung in § 41a einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und Organisationshoheit, der sich mit dem Ziel des Landes, Jugendliche und Kinder stärker als bisher an kommunalpolitischen Entscheidungen zu beteiligen, nicht rechtfertigen lässt. Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass andere Bundesländer gerade aus den oben dargelegten Rechtsgründen auf eine verbindliche vorgeschriebene Beteiligung verzichten.

Der Gemeindetag spricht sich aus den genannten Gründen entschieden gegen die vorgesehenen Änderungen des § 41a aus.

Zu Nummer 15 - § 41b

Gesetzliche Verpflichtung zur Internetveröffentlichung widerspricht der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden

Die von den Städten und Gemeinden zur Information und Unterrichtung der Einwohner eingesetzten Mittel sind heute schon vielfältig. Sie müssen jeweils auch den Erfordernissen des Einzelfalls und der örtlichen Gegebenheiten angepasst sein. Gesetzliche Regelungen mit irgendwelchen Standards sind hier fehl am Platz. Wir sind daher der Meinung, dass eine gesetzliche Verpflichtung zur Bekanntgabe von öffentlichen Sitzungen und Beratungsunterlagen im Internet grundsätzlich abzulehnen ist. Auch hier gilt, dass es den Gemeinden überlassen bleiben muss, diese Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Grundvorschriften eigenverantwortlich zu gestalten. Die Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung gebieten es, die jeweils örtlich gefundenen Lösungen zu akzeptieren. Auch wenn die Verpflichtung zur Veröffentlichung im Internet aufgrund der Übergangsregelung nur für Gemeinden mit einem elektronischen Sitzungsunterlagen-system bestehen soll, sehen wir trotzdem keine rechtliche Begründung, den Städten und Gemeinden derartige Vorgaben zu machen.

Angesichts der Tatsache, dass trotz eines im Grundgesetz (Art. 87f GG) festgeschriebenen staatlichen Auftrags nach wie vor kein flächendeckend angemessener Zugang zum Medium Internet gewährleistet ist, wirft die formulierte Zielsetzung angesichts der landesweiten Umsetzbarkeit einige Fragezeichen auf.

Der Gemeindetag spricht sich daher gegen eine gesetzliche Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen, wie in § 41b GE vorgesehen, aus.



Der Gesetzgeber will außerdem in § 41b Abs. 3 die Verwendung von Beratungsunterlagen durch Dritte regeln. Vorgesehen ist, dass Einwohner und Einwohnerinnen, die im Sitzungssaal auszuliegenden Beratungsunterlagen selbst vervielfältigen und an Dritte weitergeben dürfen. Weiter sollen auch die Mitglieder des Gemeinderats die Möglichkeit haben, Beratungsunterlagen an Dritte oder an die Öffentlichkeit (= Presse) weiterzugeben. Damit würden die gesetzliche Einberufungskompetenz des Vorsitzenden und seine Verantwortung für die Ausgabe ordnungsgemäßer Beratungsunterlagen stark tangiert. Der Gesetzgeber will dem verantwortlichen Vorsitzenden des Gemeinderats die Verfügung über „seine“ Beratungsunterlagen gänzlich aus der Hand nehmen. Dies kann nicht hingenommen werden.

Der Gemeindetag spricht sich deshalb dafür aus, im Gesetz eine Regelung aufzunehmen, die das Einverständnis zur Vervielfältigung bzw. zur Freigabe der Beratungsunterlage des Vorsitzenden vorab oder allgemein voraussetzt. Dies gehört zu den allgemeinen Gepflogenheiten, die auch im Verhältnis Gemeinderat und Bürgermeister gelten müssen.

Öffentliche Bekanntmachung nach § 4 Abs. 3 GemO

Die Möglichkeit, öffentliche Bekanntmachungen im Sinne des § 4 Abs. 3 GemO im Internet bekannt zu machen, sollte nach unserer Auffassung jedoch zügig durch entsprechende Regelungen in § 1 DVO GemO eröffnet werden.

Zu Nummer 17 - § 64 – Bezirksverfassung –

Der Gemeindetag ist der Auffassung, dass die Bezirksverfassung ohne die räumliche Voraussetzung kein Verwaltungsmodell für die Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg sein kann. Letztendlich würde eine solche Lösung vor Ort auch erhebliche Kosten auslösen. Außerdem scheint uns die Zielrichtung dieser Rechtsänderung eher das Thema Mitbestimmung zu sein. Es ist daher schon die Frage, ob die Bürgerbeteiligung dadurch gestärkt werden kann, dass weitere Verwaltungsmodelle eingeführt werden.

Zu Nummer 18 - § 69 – Teilnahme von Gemeinderäten an Ortschaftsratssitzungen –

Der Gesetzgeber hat mit dem Ortschaftsrat ein Gremium geschaffen, das sich örtlich mit den Belangen der Ortsbürger auseinandersetzt. Eine Beteiligung sämtlicher Gemeinderäte mit beratender Stimme an den Ortschaftsratssitzungen würde zu einer Verwässerung dieses Ansatzes führen und damit Sinn und Zweck der Ortschaftsverfassung ein Stück weit aushebeln. Wir verkennen nicht, dass durch die Teilnahmemöglichkeit aller Stadt-/ Gemeinderäte eine stärkere Verzahnung der beiden Gremien und somit auch ein zügiger Verfahrensablauf erreicht werden könnte. Trotzdem sollte man aus grundsätzlichen Erwägungen dieses nicht weiterverfolgen.

**Art. 2 Änderung der Landkreisordnung**

Der Gemeindetag verzichtet auf eine Stellungnahme zu diesen Änderungen, da die Städte und Gemeinden davon nicht unmittelbar betroffen sind.

Art. 3 und Art. 7 Änderung des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung

Die Änderungen ergeben sich unmittelbar aus den Änderungen der Gemeindeordnung; zu den dazu geäußerten Auffassungen des Gemeindetags vgl. oben.

Art. 4 Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart

Diese Änderungen berühren den Verband Region Stuttgart direkt; wir sehen daher von einer Stellungnahme dazu ab.

Art. 5 Änderung der Verordnung zur Durchführung der Gemeindeordnung

Die vorgesehene Erweiterung möglicher Bekanntmachungsorgane der Gemeinden ist eine Forderung der Praxis. Es erheben sich deshalb keine Bedenken.

Mit freundlichen Grüßen

Roger Kehle
Präsident



Städtetag Baden-Württemberg • Postfach 10 43 61 • 70038 Stuttgart

**Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied**

Innenministerium Baden-Württemberg
Postfach 10 34 65
70029 Stuttgart

17.03.2015

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher
Vorschriften**

Ihr Schreiben vom 12.02.2015, Az. 2-2200.1/24

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen zum oben genannten Gesetzentwurf wie folgt Stellung.

Vor unseren Äußerungen zu einzelnen Passagen des Entwurfs liegt uns an der Feststellung, dass die – über Jahrzehnte hinweg modifizierte – Gemeindeordnung ein sehr gutes und ausgereiftes „Grundgesetz“ für die Kommunen darstellt. Sie achtet und schützt die Kommunale Selbstverwaltung insbesondere auch, in dem sie darauf beschränkt ist, den notwendigen rechtlichen Rahmen für kommunales Wirken zu schaffen.

Detailregelungen blieben in der Gemeindeordnung folglich bislang außen vor. Das entspricht der kommunalen Selbstverwaltung, die darauf zielt, lokale Gegebenheiten bei der Ausgestaltung der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung zu berücksichtigen – und ggf. in örtlichen Verordnungen, Satzungen und Geschäftsordnungen zu regeln. Im Flächenland Baden-Württemberg mit seiner großen Spannweite an 1101 Kommunen, die Einwohnerzahlen zwischen ca. 100 und 600000 aufweisen, ist dies besonders wichtig. Insbesondere auch die Regelungen zu Minderheitenrechten haben sich bewährt und zu einem ausgewogenen Verhältnis von Verwaltung, Gemeinderatsmehrheit und Minderheiten geführt.

Jede Detaillierung von Gemeindeordnungsvorschriften reduziert die Eigenständigkeit der Kommunen und wird dadurch oft einen Verlust an Bürgernähe bewirken. Daher schadet jede verzichtbare Detaillierung der kommunalen Selbstverwaltung.



I. Änderung der Gemeindeordnung (Artikel 1 des Entwurfs)

1. Aufwandserstattung für Kinder- und Angehörigenbetreuung als Kann-Vorschrift (zu § 19)

Manche Städte erstatten den für die Stadt ehrenamtlich Tätigen seit vielen Jahren Aufwendungen für die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen.

Die Eckpunkte der Landesregierung zur Kommunalverfassungsrechtsnovelle vom 13.05.2014 sehen eine Kann-Bestimmung hierzu vor. Einer solchen Vorschrift könnten wir zustimmen.

Im Entwurf ist hingegen eine Muss-Bestimmung vorgesehen. Hierfür sehen wir keine Notwendigkeit, zumal ein genereller Erstattungsanspruch für ehrenamtliches Wirken bereits durch § 19 Abs. 1 Satz 1 normiert ist. Unter Würdigung der städtischen Eigenverantwortung als Grundlinie unserer Kommunalverfassung sollte der Gesetzgeber gerade im Selbstverwaltungsbereich der Kommunen auf verbindliche Spezialregelungen verzichten.

Mit dem Begriff „minderjährige Kinder“ wird der Kreis derer, für die Kosten entgeltlicher Betreuung erstattet werden müssen im Übrigen zu pauschal und weit gefasst. Bei 17-Jährigen wird man Betreuungsbedarf in aller Regel nicht unterstellen können. Eine Erstattung soll vielmehr auf Fälle notwendiger Betreuung begrenzt bleiben. Daher ist der Erstattungsanspruch auch auf die Teilnahme an Sitzungen mit Teilnahmepflicht der Ratsmitglieder zu begrenzen. Die im Entwurf verwandte Formulierung „während der Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit“ ließe in der Praxis weitergehende Auslegungen zu.

2. Keine Regelungen zu Fraktionsmitteilungen in Amtsblättern (zu § 20)

Die Kommunen entscheiden eigenverantwortlich, ob sie Amtsblätter herausgeben oder andere Kommunikationswege für ihre öffentlichen Bekanntmachungen und die Verbreitung kommunalrelevanter Informationen nutzen. Aus wohlerwogenen Gründen sehen manche Amtsblätter Fraktionspublikationen vor, andere hingegen nicht.

Durch den neuen § 20 Abs. 3 soll in dieses Selbstverwaltungsrecht eingegriffen werden, in dem alle betroffenen Kommunen zur Aufnahme von Fraktionsmitteilungen in ihren Amtsblättern verpflichtet werden. Seitherige Mehrheitsentscheidungen in den Gemeinderäten hierzu sollen also durch eine Gemeindeordnungsbestimmung ersetzt und vereinheitlicht werden. Das schränkt die kommunale Selbstverwaltung überflüssigerweise ein. Es ist zudem unverständlich, weshalb Mehrheitsentscheidungen in den Gemeinderäten zur Grundsatzentscheidung über die Herausgabe eines Amtsblatts möglich sind, nicht aber zur konkreten Ausgestaltung des Amtsblatts hinsichtlich Fraktionsmitteilungen. Dies gilt umso mehr, als es der Kommunalverwaltung nicht zusteht, Fraktionsmitteilungen vorab auf Veröffentlichungsfähigkeit zu prüfen, also de facto zu zensieren.

Laut Entwurfsbegründung sind Fraktionsverlautbarungen in Amtsblättern den gemeindlichen Unterrichtspflichten nach § 20 Abs. 1 zuzuordnen. Dem können wir nicht bei-



pflichten. Dies widerspricht dem Wortlaut und der seitherigen Auslegung dieser Bestimmung durch das Land. Siehe hierzu u. a. die ehemalige VwV des Innenministeriums zu § 20 GemO, in der ausschließlich von der Unterrichtspflicht „des Gemeinderats“ die Rede ist, nicht aber von Unterrichtspflichten gemeinderätlicher Fraktionen. Mit Blick auf die Gleichbehandlung aller Ratsmitglieder hielten wir eine erweiterte Auslegung auf Ratsfraktionen auch für bedenklich, da es vielerorts Ratsmitglieder gibt, die ihre Ämter fraktionslos ausüben. Sie blieben demnach unberücksichtigt.

§ 21 Abs. 5, der einzigen Gemeindeordnungsvorschrift, die (indirekt) auf Fraktionen zielt, ist dies dem Wortlaut zu entnehmen: „Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss den Bürgern die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung dargelegt werden.“ Der Vergleich dieser Vorschrift mit § 20 GemO belegt ebenfalls, dass sich die letztgenannte Vorschrift nur auf das Gesamtgremium Gemeinderat bezieht.

3. Quoren und Fristen für Einwohnerversammlungen weniger stark reduzieren (zu § 20a)

Dem Wechsel in der Bezeichnung von „Bürgerversammlung“ zu „Einwohnerversammlung“ und der damit verbundenen Erweiterung des Personenkreises (16- und 17-Jährige, Nicht-EU-Ausländer, Deutsche und EU-Ausländer mit Zweitwohnsitz) stimmen wir zu.

Die vorgesehene Reduzierung der Quoren für die Beantragung von Einwohnerversammlungen ist jedoch zu stark. Bei Großstädten würde die Zahl erforderlicher Unterschriften dadurch beispielsweise um 75 Prozent sinken, nämlich von 10000 Einwohnern auf 2500 Einwohner. Wir bitten daher um eine Erhöhung der Quoren, die der Bedeutung von Einwohnerversammlungen sowie dem Aufwand für ihre Vorbereitung und Durchführung Rechnung trägt.

Die Halbierung der Frist für die Wiederbeantragung von Einwohnerversammlungen zu bestimmten Angelegenheiten gegenüber der seitherigen Jahresfrist für Bürgerversammlungen sehen wir aus demselben Grund ebenfalls kritisch. Neue Erwägungen, die eine Wiederholung von Versammlungen binnen so kurzer Zeit rechtfertigen, können nach langjähriger kommunaler Erfahrung kaum auftreten. Wenn dies ausnahmsweise der Fall ist, kann und wird der jeweilige Gemeinderat entsprechend handeln.

4. Quoren und Fristen für Einwohneranträge weniger stark reduzieren (zu § 20b)

Dem Wechsel in der Bezeichnung von „Bürgerantrag“ zu „Einwohnerantrag“ und der damit verbundenen Erweiterung des Personenkreises (16- und 17-Jährige, Nicht-EU-Ausländer, Deutsche und EU-Ausländer mit Zweitwohnsitz) stimmen wir zu.

Die vorgesehene Reduzierung der Quoren für Einwohneranträge ist jedoch zu stark. Sie würde sich mancherorts mehr als halbieren. Wir bitten daher um eine Erhöhung der Quoren, die der Bedeutung von Einwohneranträgen und ihren Auswirkungen auf die Gemeinderatsarbeit Rechnung trägt.

Die Halbierung der Frist für die Wiederbeantragung von Einwohneranträgen zu bestimmten Angelegenheiten gegenüber der seitherigen Jahresfrist für Bürgeranträge se-



hen wir aus demselben Grund ebenfalls kritisch. Neue Erwägungen, die eine Wiederholung der Gemeinderatsbefassung mit einer Angelegenheit binnen so kurzer Zeit rechtfertigen, können nach langjähriger kommunaler Erfahrung kaum auftreten. Wenn dies ausnahmsweise der Fall ist, kann und wird der jeweilige Ratsvorsitzende entsprechend handeln.

Einwohneranträge dürfen nicht dazu missbraucht werden können, um unliebsame Entscheidungsprozesse zu verzögern. Diese Gefahr birgt die Fristverkürzung jedoch.

5. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (zu § 21)

5.1 Verfahrenseinleitende Beschlüsse zu Bauleitplänen im Negativkatalog belassen

Die gesetzlich festgelegten Abwägungsprozesse der Bauleitplanverfahren eignen sich nicht für Bürgerentscheide, da sich die für und gegen Planfestlegungen sprechenden Argumente im Bürgerentscheidverfahren nicht erörtern lassen und im Zuge von Ja-/Nein-Entscheidungen bei Bürgerentscheiden ggf. keine Neuformulierungen bzw. Kompromisse hierzu vereinbart werden können.

Dies gilt auch für verfahrenseinleitende Beschlüsse, da schon diese die umfassende Auseinandersetzung mit einer Vielzahl unterschiedlicher Belange und Interessen erfordern und damit eine Abwägungsentscheidung im Rahmen des Planungsermessens darstellen. Verfahrenseinleitende Beschlüsse sind daher untrennbar mit den nachfolgenden Bauleitplanverfahren verbunden. Das gilt erst Recht, wenn – siehe Entwurfsbegründung – sogar Auslegungsbeschlüsse (Offenlagebeschlüsse) bürgerentscheidsfähig sein sollen, sofern keine Aufstellungsbeschlüsse gefasst werden.

Es gehört mittlerweile zu den kommunalen Standards, Stadtentwicklungs- bzw. Baumaßnahmen in intensivem Bürgerdialog zu entwickeln, um nachhaltige Lösungen zu generieren. Im Übrigen gibt schon das Baurecht Bürgerbeteiligung umfassend vor.

Bedarf für eine erweiterte Bürgerbeteiligung besteht daher in diesen Bereichen nicht. Wir plädieren deshalb nachdrücklich dafür, den Negativkatalog in seitheriger Gestalt zu belassen. Verfahrensverzögerungen zu Lasten der Beteiligten und dadurch bedingte Kostensteigerungen (Planungskosten) lassen sich in diesem besonders vielschichtigen und komplexen Bereich der Stadtentwicklung nur so vermeiden.

Die Bürgermitwirkung über Grundsatzentscheidungen vor dem Beginn von Planverfahren kann allerdings erweitert werden. § 20 Abs. 2 GemO bildet eine Grundlage hierfür. Der Städtetag hat in seiner 2012 erschienenen Publikation „Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik“ hierzu Vorschläge veröffentlicht.

5.2 Fristverlängerung für Bürgerbegehren gegen GR-Beschlüsse auf zwei Monate

Bei der Fristfestlegung für Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse ist das berechtigste Interesse der Kommunen, ihrer Einwohnerinnen und Einwohner sowie anderer Betroffener an der baldigen Bestandskraft der Beschlüsse (Rechtssicherheit, Handlungsfähigkeit) angemessen zu berücksichtigen. Die vorgesehene Verdoppelung dieser Frist



von sechs Wochen auf drei Monate ist vor diesem Hintergrund zu weitreichend. Deshalb schlagen wir vor, diese Frist auf zwei Monate zu verlängern.

5.3 Senkung der Unterschriftenquoten für Bürgerbegehren

Die Senkung der Unterschriftenquoten von 10 Prozent auf 7 Prozent in Verbindung mit der Beibehaltung der seitherigen Obergrenze von 20000 Unterschriften wird von uns – wiewohl weitreichend – mitgetragen.

5.4 Sperrwirkung von zulässigen Bürgerbegehren

Wir sind dankbar, dass – anders als vordem diskutiert – die Sperrwirkung von Bürgerbegehren auf den Zeitraum ab ihrer Zulassung und damit des Nachweises ihrer Ernsthaftigkeit begrenzt werden soll. Für die Wahrung der Handlungsfähigkeit der Gemeinde und ihrer Organe ist dies wichtig.

5.5 Fristverlängerung für Bürgerentscheide in Sondersituationen

Mit der Viermonatsfrist für die Durchführung von Bürgerentscheiden nach der Zulässigkeitsentscheidung sind wir grundsätzlich einverstanden. In Sondersituationen sollte es den Kommunen allerdings möglich sein, diese Frist in unabdingbar erforderlichem Umfang zu überschreiten, etwa beim Zusammenfallen von Urlaubszeiten und Wahlterminen, die sich nicht für die Zusammenlegung mit Bürgerentscheiden eignen und daher separate Urnengänge erfordern.

5.6 Senkung des Zustimmungsquorums von 25 Prozent auf 20 Prozent

Eine Absenkung des Zustimmungsquorums auf 20 Prozent kann von uns noch akzeptiert werden. Eine weitergehende Reduzierung wäre für die Legitimationskraft und die befriedigende Wirkung von Bürgerentscheiden höchst abträglich.

6. Senkung des Quorums für Unterrichtsbegehren unterlassen (zu § 24 Abs. 3)

Jedes Ratsmitglied besitzt nach § 24 Abs. 4 ein eigenständiges Informationsrecht gegenüber dem Bürgermeister. Vor diesem Hintergrund ist eine Senkung des Quorums für weitergehende Unterrichtsbegehren nach § 24 Abs. 3 bis hin zur Einberufung von Akteneinsichtsausschüssen von einem Viertel auf ein Sechstel der Gemeinderatsmitglieder nicht begründet.

Die Erweiterung dieses Rechts auf Fraktionen würde zudem bedeuten, dass in großen Städten künftig noch weitaus weniger als ein Sechstel der Ratsmitglieder solche Anträge stellen kann. Bei 60 Ratsmitgliedern und einer Fraktionsmindeststärke von vier könnte beispielsweise ein Fünfzehntel der Ratsmitglieder die Einberufung eines Akteneinsichtsausschusses erwirken. Das ist viel zu weitreichend.

Den in den **Abschnitten 7 und 8** von Artikel 1 vorgesehenen Änderungen stimmen wir zu.



9. Fraktionsrechte für einzelne Ratsmitglieder kleiner Kommunen zu weitreichend (zu § 32a)

Für eine effektive und zielführende Gemeinderatsarbeit ist die Bildung von Fraktionen sehr hilfreich und wichtig. Bislang ist die Fraktionsbildung und Fraktionsarbeit von Land und Städtetag einvernehmlich als wesentlicher Teil der kommunalen Selbstverwaltung verstanden worden. Gleichwohl wenden wir uns nicht gegen die Aufnahme von Bestimmungen hierzu in die Gemeindeordnung. Die vorgesehenen Regelungen sind sachgerecht.

- Die Gleichstellung fraktionsloser Ratsmitglieder mit Ratsfraktionen gemäß Absatz 4 in Gemeinderäten bis zu einer Größe von 18 Ratsmitgliedern halten wir – trotz der wichtigen Einschränkung im letzten Halbsatz – allerdings für zu weitreichend. Sie fördern nicht den Zusammenschluss zu Fraktionen, sondern die Vereinzelung der Ratsarbeit.

10. Sitzungseinberufungsfrist und Antragsquoren belassen (zu § 34)

- Die Einführung einer Regelfrist von sieben Tagen für die Einberufung von Gemeinderatssitzungen und Zusendung aller relevanten Unterlagen wird der schnelle kommunalen Wirklichkeit nicht gerecht. Sie kann negative Folgen für Betroffene und für die Kommunen bewirken, wenn sich nämlich wichtige Entscheidungen dadurch verzögern. Wir plädieren daher für die Beibehaltung der jetzigen bewährten Fristbestimmung.

In den kommunalen Gremien sollen die gesetzlichen Quoren für Anträge auf die Einberufung einer Sitzung, Aufnahme eines Tagesordnungspunktes, Vorberatung oder Unterrichtung beziehungsweise Akteneinsicht von einem Viertel auf ein Sechstel der Gremienmitglieder abgesenkt werden. Fraktionen sollen diese Rechte unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder erhalten.

- Dies muss vor dem Hintergrund des geänderten Auszählverfahrens bei Kommunalwahlen bewertet werden. Die Umstellung von d'Hondt auf Sainte-Laguë/Schepers hat vielerorts zu einer starken Aufgliederung kommunaler Gremien geführt. Die vorgesehene Bestimmung lässt daher ein starkes Ansteigen der Antragszahlen befürchten. Deshalb sollte am Viertelquorum für Anträge aus dem Gemeinderat zur Aufnahme von Tagesordnungspunkten bzw. Einberufung von Sitzungen festgehalten werden. Nur auf diese Weise kann ein angemessenes Verhältnis von Anträgen einerseits und Verwaltungs- bzw. Kostenaufwand andererseits gewahrt werden.

Zumindest aber sollte auf ein Antragsrecht von Fraktionen ohne Rücksicht auf die Zahl ihrer Mitglieder verzichtet werden. Selbst in großen Städten genügt bereits der Zusammenschluss von drei Ratsmitgliedern zur Erlangung des Fraktionsstatus. Bei einer Größe des Gemeinderats von beispielsweise 48 Mitgliedern wäre das Antragsrecht dadurch künftig auf ein Sechzehntel reduziert.

Zu bedenken ist zudem, dass das Minderheitenrecht für die Beantragung von Tagesordnungspunkten und Einberufung von Sitzungen das Gesamtgremium nicht daran hindert, beantragte Themen bzw. Sitzungen mehrheitlich wieder abzusetzen. Die Funktions-



fähigkeit des Gemeinderats und dessen inhaltliche Fokussierung auf wichtige Themen wären durch eine mögliche Vielzahl solcher Anträge erheblich beeinträchtigt.

Werden Antragsrechte für Fraktionen eingeführt, kann es daher dazu führen, dass die Gemeinderäte entsprechend höhere Mindestzahlen für Fraktionen beschließen. Die neue Bestimmung würde ihrem Anliegen damit einen Bärendienst erweisen.

Den in den **Abschnitten 11 und 12** von Artikel 1 vorgesehenen Änderungen stimmen wir zu.

13. Entscheidung über Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit von Ausschussvorberatungen als Kann-Bestimmung (zu § 39)

Die Gemeindeordnung sieht gegenwärtig nichtöffentliche Vorberatungen als Regelfall vor. Der Entwurf sieht eine Umkehrung vor, wonach künftig öffentliche Vorberatungen der Regelfall wären.

Wir stimmen einer Öffnung dieser Vorschrift zugunsten von öffentlichen Vorberatungen zu. Die Öffentlichkeit als Regelfall festzuschreiben wäre jedoch suboptimal. Dies würde das berechtigte Anliegen der gegenwärtigen Regelung konterkarieren, die Position des Hauptorgans Gemeinderat und damit der Entscheidergemeinschaft aller Ratsmitglieder zu schützen. Der Gemeinderat wird de facto teilweise „entmachtet“, wenn wichtige öffentliche Debatten künftig im Regelfall von einem Bruchteil aller Ratsmitglieder in Ausschusssitzungen vor den Ratssitzungen geführt werden. Regelmäßige öffentliche Vorberatungen vor Ratssitzungen können ferner Entscheidungswege unangemessen verlängern, weil (inhaltsgleiche) öffentliche Debatten zum selben Thema dadurch zweifach geführt werden.

Bei manchen Beratungsgegenständen gibt es überdies das Bedürfnis nach Austausch von Gedanken und Argumenten vor einer Festlegung der eigenen Meinung. Dieses Bedürfnis steht mit demokratischen Grundsätzen in Einklang. Wenn vertraulicher (interfraktioneller) Austausch in den Ausschüssen nicht mehr möglich ist, wird er in anderen, informellen Gremien bzw. Zusammensetzungen vor Ratssitzungen zu führen sein. Damit erreicht diese Gesetzesänderung ihren angestrebten Zweck gerade nicht.

Wir bitten daher, den Städten und Gemeinden die Entscheidungen über die Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit von Sitzungen unter Beachtung von Sinn und Zweck der Vorberatungen zu überlassen. Rechtstechnisch kann dies durch eine Kann-Bestimmung erfolgen („Vorberatungen können öffentlich oder nichtöffentlich erfolgen; § 35 Abs. 1 Satz 2 ist zu beachten.“).

14. Auf Detailregelungen zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen verzichten (zu § 41a)

Wir verkennen nicht die Notwendigkeit besonderer Anstrengungen der Kommunen, um junge Menschen für die Kommunalpolitik zu gewinnen. Daher waren beispielsweise der Selbstverwaltungskongress und die Hauptversammlung unseres Verbands im Jahre 2010 diesem Thema gewidmet.



In der Stoßrichtung gehen wir mit § 41a daher konform. Den Ansatz dieser Bestimmung, auf tradierten Pfaden Jugendbeteiligung detailliert festzulegen unterstützen wir hingegen nicht. Auch in diesem Bereich liegt die Stärke der kommunalen Selbstverwaltung darin, individuelle und damit passgenaue Lösungen vor Ort entwickeln zu können. Jede Stadt und Gemeinde ist im ureigenen Interesse bemüht, junge Menschen für die örtliche Politik zu interessieren. Gesetzliche Regelungen über den jetzigen § 41a hinaus bewirken (mentale) Begrenzungen und verhindern damit ungewollt eher jene kreativen neuen Ansätze und Initiativen vor Ort für jugendgerechte Kommunalpolitik, die sehr zu begrüßen wären.

Die in § 41a vorgesehenen neuen Regelungen könnten seitens des Landes den Kommunen stattdessen als eine mögliche Jugendbeteiligungsbestimmung in Geschäftsordnungen der Gemeinderäte oder Hauptsatzungen empfohlen werden.

15. Auf Detailregelungen zur Veröffentlichung von Informationen verzichten (zu § 41b)

Diese Vorschrift soll die nach den Vorstellungen des Landes gebotene bzw. moderne Veröffentlichung von Informationen der Städte und Gemeinden regeln, insbesondere unter Einsatz des Internets. Unsere Kritik hieran zielt weniger auf die Regelungsinhalte und Absichten, sondern hauptsächlich auf die verbindliche Festschreibung dieser „kommunalen Informationspolitik“ in der Gemeindeordnung.

Impulse sollte das Land auch hier außerhalb eines Gesetzes setzen. Gerade im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie sorgen rasante Entwicklungen zudem in schneller Taktung für neue Möglichkeiten, aktuell etwa im Bereich Sozialer Medien. Detaillierte gesetzliche Regelungen hierzu wirken daher eher hindernd als fördernd, weil sie der Realität zumeist hinterherhinken.

Auch ohne gesetzliche Impulse waren und sind die Städte Vorreiter beim Interneteinsatz. Die Stadt Mannheim ist beispielsweise mit Informations- und Dienstleistungsangeboten seit 1995 im Internet, der Städtetag seit 1996.

Bei der vorgesehenen Vorschrift zur Interneteröffnung von Beratungsunterlagen für die Gemeinderäte ist zu beachten, dass nicht nur personenbezogene Daten in diesen Unterlagen gegen ihre Veröffentlichung sprechen können, sondern auch Rechte Dritter, beispielsweise an Plänen oder Planauszügen bzw. Fotos in den Vorlagen. Die Wochenfrist zur Internetveröffentlichung von Beschlüssen des Gemeinderats und gemeinderätlicher Ausschüsse lässt außer acht, dass sich die Wortlaute von Beschlüssen im Zuge der nach § 38 GemO notwendigen Unterzeichnung von Gremienniederschriften durch Ratsmitglieder nachträglich ändern können – wenn nämlich die Niederschriftfertigung und Niederschriftsunterzeichnung nicht binnen der Wochenfrist erfolgen kann.

Durch Artikel 8, der den Anwendungsbereich der Bestimmungen zur Internetnutzung auf Kommunen mit elektronischen Ratsinformationssystemen begrenzt, wird der Situation in betroffenen Kommunen Rechnung getragen. Wichtige kommunale Belange greift zudem § 41b Abs. 6 auf, nach dem sich Verstöße gegen die Abs. 1 bis 5 nicht auf Ordnungsmä-



rigkeit der Einberufung und Leitung von Sitzungen auswirken. Artikel 9 schließlich belässt den Kommunen ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes für die Umsetzung des § 41b. Dies wissen wir zu schätzen.

Gegen die Änderungsabsichten in den **Abschnitten 16 und 17** von Artikel 1 haben wir keine Einwände.

18. Mitwirkungsmöglichkeit für alle Gemeinderatsmitglieder bei Ortschaftsrats-sitzungen zu weitreichend (zu § 69)

Durch die Änderung soll künftig nicht nur den in der jeweiligen Ortschaft wohnenden, sondern allen Gemeinderatsmitgliedern die Möglichkeit gegeben werden, an allen Ortschaftsrats-sitzungen mit beratender Stimme teilzunehmen.

Dies ist zu weitreichend. Bei den Ortschaftsräten handelt es sich zumeist um Gremien mit überschaubaren Mitgliederzahlen, die sich nicht selten im einstelligen Bereich bewegen. Wenn bei den Ortschaftsrats-sitzungen künftig neben stimmberechtigten Ortschaftsratsmitgliedern eine weitaus höhere Zahl an nicht stimmberechtigten Gemeinderatsmitgliedern mitwirken kann, entsteht dadurch ein Missverhältnis, welches der Sitzungsökonomie und dem Selbstverständnis der Ortschaftsräte abträglich sein kann.

Um ein solches Missverhältnis zwischen Stimmberechtigten und Nichtstimmberechtigten zu verhindern, bestimmt § 40 Abs. 1, dass die Zahl an stimmberechtigten Räten in beschließenden Ausschüssen stets höher sein muss als die Zahl an nichtstimmberechtigten sachkundigen Einwohnern. Eine vergleichbare Grenze ist bei Ortschaftsräten auch zu setzen.

19. Regelungen zu Mitteilungen von Ortschaftsratsfraktionen und Bezirksbeiratsfraktionen in Amtsblättern den Gemeinderäten überlassen (zu § 72)

Ungeachtet unserer Ablehnung von Gemeindeordnungsregelungen zu Fraktionsmitteilungen in Amtsblättern – siehe unsere obigen Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 2 – begrüßen wir für den Fall, dass § 20 Abs. 3 dennoch so gefasst wird die vorgesehene Ermächtigung für Gemeinderäte, über Mitteilungen von Ortschaftsratsfraktionen in Amtsblättern eigenständig zu bestimmen.

Zur Klarstellung bitten wir, gleiches auch für Bezirksbeiratsfraktionen zu regeln, zumal gemäß Artikel 1 Nr. 17 eine Aufweitung der Möglichkeit zur Einführung der Bezirksverfassung beabsichtigt ist.

Weitere Städtetagsanliegen zur Gemeindeordnungsnovellierung

20. Satzungsbekanntmachungen vereinfachen (zu § 4 Abs. 4)

Bei der Bekanntmachung von Satzungen muss nach § 4 Abs. 4 Satz 4 der sehr lange Wortlaut des § 4 Abs. 4 Satz 1 bis 3 GemO wiedergegeben werden. Diese Gesetzeswiedergabe kann insbesondere bei Bekanntmachungen in Tageszeitungen sehr kosten-trächtig sein.



Deshalb und weil die permanente reine Wiedergabe von Gesetzestext auch in anderen Rechtsbereichen nicht erforderlich ist, bitten wir, § 4 Abs. 4 Satz 4 wie folgt neu zu fassen: „Bei der Bekanntmachung von Satzungen ist auf § 4 Abs. 4 Satz 1 bis 3 GemO hinzuweisen, ohne dass der Wortlaut wiedergegeben werden muss.“ Alternativ wären wir damit einverstanden, § 4 Abs. 4 Satz 4 GemO gänzlich zu streichen.

21. Für Hauptsatzungsregelungen zur Übertragung von Gemeinderatssitzungen die Ermächtigungsgrundlage schaffen

Die Übertragung von Gemeinderatssitzungen via Fernsehen, Radio oder Internet ist in Baden-Württemberg seit jeher nur möglich, wenn dem kein Ratsmitglied widerspricht.

Technische Entwicklungen haben Live-Übertragungen von Ratssitzungen sowie Zusammenfassungen im Internet anhand von Sitzungsaufzeichnungen („Podcasts“) stark vereinfacht. Die Seh- und Informationsgewohnheiten haben sich zugleich gewandelt. Insbesondere junge Menschen nutzen das Internet vielfach vorrangig als Informationsquelle.

§ 52 Abs. 3 der Hessischen Gemeindeordnung eröffnet dortigen Kommunen seit Ende 2011, per Hauptsatzung zu bestimmen, „dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonaufnahmen durch die Medien mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind“. Die Zulässigkeit solcher Aufnahmen hängt in Hessen also nicht mehr vom Einverständnis aller Räte, sondern von einer mehrheitlich beschlossenen Hauptsatzungsregelung ab.

Wir bitten unter Verweis auf die Erfahrungen der Stadt Konstanz, die Rechtsgrundlage für solche Hauptsatzungsbestimmungen der Kommunen in Baden-Württemberg zu schaffen.

22. Option für Kommunen auf rechtswirksame öffentliche Bekanntmachungen via Internet einführen (zu § 1 DVO GemO)

Siehe hierzu unsere Ausführungen unten zu Artikel 5 des Gesetzentwurfs

II. Änderung der Landkreisordnung (Artikel 2 des Entwurfs)

Wir verzichten auf eine Stellungnahme zu Artikel 2, da die Städte und Gemeinden hiervon nur mittelbar betroffen sind.

III. Änderung des Kommunalwahlgesetzes (Artikel 3 des Entwurfs)

Die vorgesehenen redaktionellen Änderungen und Folgeänderungen sind je nach Umsetzung der Artikel 1 und 2 erforderlich. Wir haben hiergegen keine Einwände.



IV. Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart (Artikel 4 des Entwurfs)

Wir verzichten auf eine Stellungnahme zu Artikel 4, da die Städte und Gemeinden hiervon nur mittelbar betroffen sind.

V. Änderung der Verordnung zur Durchführung der Gemeindeordnung (Artikel 5 des Entwurfs)

1. Option für Kommunen auf rechtswirksame öffentliche Bekanntmachungen via Internet einführen (zu § 1 DVO GemO)

– Seit 2001 dringt der Städtetag auf eine Änderung von § 1 DVO GemO, die den Städten und Gemeinden die Option eröffnet, öffentliche Bekanntmachungen rechtswirksam via Internet vorzunehmen. Aus uns nicht bekannten Gründen sind seither alle Städtetagsinitiativen abgewiesen worden. Weshalb die Realisierung dieses Vorhabens im Zuge der Vorbereitung des Entwurfs erneut gestoppt worden ist, können wir ebenso nicht nachvollziehen. In den Eckpunkten der Landesregierung zur Novelle vom 13.05.2014 war es noch vorgesehen.

– Artikel 1 Nr. 15 böte allen Anlass für das Land, zumindest jetzt diesen Modernisierungsschritt in der DVO GemO zu gehen. Schließlich sollen die Bekanntmachungsvorschriften weitreichend liberalisiert werden. Nicht nur Zeitungen, sondern jedwede "regelmäßig erscheinenden Druckwerke" taugen demnach künftig für öffentliche Bekanntmachungen. Diese Druckwerke müssen hierfür weder täglich noch wöchentlich erscheinen; es genügen vielmehr auch längere Intervalle.

– Ungeachtet seiner heutigen Richtigkeit oder Unrichtigkeit: Das in der Vergangenheit häufig gebrauchte Argument gegen rechtswirksame Internetbekanntmachungen, Zeitungen seien in der Bevölkerung weiter verbreitet als das Internet, erledigt sich mit dieser Änderung. Und die Vorzüge des Internets werden damit zugleich noch offenkundiger. Anders als beispielsweise ein Anzeigenblatt vermag die Stadt mit ihrem Internetangebot die Verfügbarkeit von öffentlichen Bekanntmachungen praktisch zeitlich unbegrenzt zu garantieren. Und diese Verfügbarkeit ist - anders als bei alten Druckwerken - für die Einwohnerinnen und Einwohner sehr einfach und komfortabel gegeben.

Durch rechtswirksame Internetveröffentlichungen lassen sich ferner die Verwaltungsabläufe beschleunigen und effektiver gestalten. Auch davon profitieren auch die Einwohnerinnen und Einwohner. Diese Option wird in vielen Kommunen ferner zu Kosteneinsparungen führen.

Andere Bundesländer haben Regelungen zur rechtswirksamen Internetveröffentlichungen ihrer Kommunen schon vor vielen Jahren getroffen. Sie sind hier Baden-Württemberg in Sache zeitgemäße Kommunikation und Verwaltung via Internet daher leider weit voraus.

Wir fordern daher, nun endlich eine Rechtsgrundlage für rechtswirksame kommunale Internetbekanntmachungen zu schaffen.



Gegen die **Artikel 6 bis 9** haben wir keine Einwände.

Wir beantragen die mündliche Anhörung des Städtetags zu diesem Gesetzentwurf gemäß § 50 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtags.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Gudrun Heute-Bluhm
Oberbürgermeisterin a. D.

—

—

—

Innenministerium
Baden-Württemberg
Willy-Brandt-Straße 41
70173 Stuttgart

Stuttgart, den 19. März 2015

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Ihr Schreiben vom 12. Februar 2015; Az.: 2-2200.1/24

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften Stellung nehmen zu können. Aufgrund der Beratung und Beschlussfassung in unserem Rechts- und Verfassungsausschuss am 17. März 2015 teilen wir Ihnen Folgendes mit:

1. Als Hauptkritikpunkt an dem Gesetzentwurf äußern wir unser Unverständnis, wonach **öffentliche Bekanntmachungen** der Landkreise, Städte und Gemeinden rechtswirksam leider weiterhin nicht durch das **Internet** möglich sind. Diese Forderung haben wir bereits mehrfach erhoben. Eine frühere Recherche hat ergeben, dass allein im Jahr 2009 für öffentliche Bekanntmachungen und ortsübliche Bekanntgaben die Landkreise in Baden-Württemberg rund 2,5 Mio. Euro aufgewendet haben. Dies gilt insbesondere für umfangreiche Veröffentlichungen von Satzungen und Rechtsverordnungen sowie für Bekanntmachungen im Rahmen von Kreistagswahlen. Neben den reinen Kosteneinsparungen würde eine öffentlich wirksame Bekanntmachung durch das Internet die Informationsmöglichkeiten der Einwohnerinnen und Einwohner verbessern, da die Anzahl der Internetnutzer stetig zunimmt und zwischenzeitlich die Anzahl der Leserinnen und Leser von Tageszeitungen übersteigt. Bemerkenswert ist, dass sogar im Eckpunktepapier aus dem Jahr 2013 die öffentlichen Bekanntmachungen durch eine Bereitstellung im Internet noch vorgesehen war, jedoch leider im vorliegenden Gesetzentwurf nicht aufgenommen wurde.
2. Wir wenden uns gegen die vorgesehene Neuregelung der **Quoren** in § 19 Abs. 3 und § 29 Abs. 1 Landkreisordnung, wonach bisher „ein Viertel der Kreisräte“ ausreichend war und nun dieses

– 2 –

– 2 –

Quorum durch „eine Fraktion oder ein Sechstel der Kreisräte“ ersetzt werden soll. Dabei halten wir eine Absenkung von „einem Viertel“ auf „ein Sechstel der Kreisräte“ noch für unproblematisch. Jedoch möchten wir darum bitten, dass die in den genannten Vorschriften vorgesehenen Rechte einer **Fraktion nicht** zustehen. Da eine „Fraktion“ im Einzelfall von deutlich weniger als einem Sechstel der Kreisräte gebildet werden kann, sollte von dieser Neuregelung Abstand genommen werden. Wir halten eine weitere Absenkung unter „einem Sechstel“ für nicht vertretbar.

3. In § 21 Abs. 2 Satz 4 soll eingefügt werden, dass **wesentliche Entscheidungen**, die bis zum Zusammentreten des neu gewählten Kreistags aufgeschoben werden können, dem neu gewählten Kreistag vorbehalten bleiben. Wir bitten um eine Klarstellung (gegebenenfalls in der Gesetzesbegründung), dass dies erst nach Ende der Amtszeit des alten Kreistags Geltung haben kann (vgl. § 21 Abs. 2 Satz 1 LKrO).

4. Wir sprechen uns grundsätzlich dafür aus, vorbereitende Ausschusssitzungen nach Möglichkeit **öffentlich** durchzuführen. Allerdings hat sich nach unserer Auffassung die bisherige Regelung in § 34 Abs. 5 Landkreisordnung bewährt und sollte deshalb unverändert bleiben. In einigen Fällen würden die strengen Vorgaben der vorgesehenen Änderung einen offenen Meinungsaustausch unter den Kreisräten erschweren. Es gibt in der kommunalen Praxis immer wieder Fälle, bei denen eine nichtöffentlich Vorberatung zielführender ist, obwohl die strengen Ausnahmetatbestände des § 30 Abs. 1 Satz 2 Landkreisordnung nicht erfüllt sind. Die bisherigen Einschränkungen durch das „öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen einzelner“ sind nach unserer Auffassung hier zu eng gefasst.

5. Zur Klarstellung regen wir an, in § 39 Abs. 1 nach Satz 1 einen neuen Satz einzufügen, der die **Zuständigkeit für die Festlegung der Landratswahl** regelt. Dieser könnte lauten: „Den Tag der Wahl legt der Kreistag fest.“

6. Außerdem regen wir an, den unbestimmten Rechtsbegriff in § 39 Abs. 3 Satz 1 der „**dazugehörigen Unterlagen**“ näher zu bestimmen. Hier könnten in § 39 Abs. 3 nach Satz 1 folgende Sätze ergänzt werden:

„Der Bewerbung ist mindestens eine Bescheinigung über die Wählbarkeit des Bewerbers anzuschließen (Wählbarkeitsbescheinigung). Die Bewerber haben zusätzlich gegenüber dem Vorsitzenden des Besonderen Ausschusses an Eides statt zu versichern, dass sie nicht entsprechend § 23 Abs. 2 von der Wählbarkeit ausgeschlossen sind.“

Aufgrund von immer wieder auftretenden Rückfragen aus der Praxis würde eine solche Neuregelung der Klarstellung dienen.

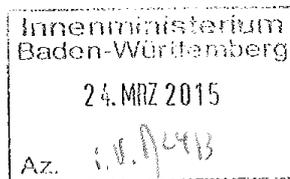
– 3 –

- 3 -

Für Rückfragen und weitere Erläuterungen in einem Gespräch stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Trumpp
Hauptgeschäftsführer



Verband Region Stuttgart • Kronenstraße 25 • 70174 Stuttgart

Innenministerium
Baden-Württemberg
Postfach 10 34 65
70029 Stuttgart

Stuttgart, den

19. März 2015

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften
Ihr Schreiben vom 12. Februar 2015, Aktenzeichen 2-2200.1/24

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Verband Region Stuttgart dankt Ihnen für die Beteiligung an dem Verfahren zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften, u. a. zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart.

Der Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung hat in der öffentlichen Sitzung am 18. März 2015 folgende Stellungnahme beschlossen:

„Der Verband Region Stuttgart stimmt dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften zu, soweit der Verband berührt ist.“

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Nicola Schelling
- Regionaldirektorin -

Kronenstraße 25
70174 Stuttgart

Hauptbahnhof (8 Min.)
Telefon +49 (0)711 22759-0
Telefax +49 (0)711 22759-70

E-Mail/Internet:
info@region-stuttgart.org
www.region-stuttgart.org

Verbandsvorsitzender:
Thomas S. Bopp
Regionaldirektorin:
Dr. Nicola Schelling



Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Baden-Württemberg

c/o Regionalverband Mittlerer Oberrhein
Baumeisterstr. 2 • 76137 Karlsruhe

Innenministerium
Baden-Württemberg
Postfach 10 34 65
70029 Stuttgart

11.03.2015 AZ: 8.6.306

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften Schreiben vom 12.02.2015, AZ: 2-2200.1/24

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften.

Zu den Einzelregelungen geben wir folgende Anregungen:

§ 30 Abs. 2 Satz 4 E-GemO

Durch § 30 Abs. 2 Satz 4 E-GemO sollen wesentliche Entscheidungen, die bis zum Zusammentreten des neu gebildeten Gemeinderats aufgeschoben werden können, diesem Gremium vorbehalten bleiben. Gemäß § 35 Abs. 2 Satz 3 LplG sind bisher für die Versammlungen der Regionalverbände nur § 30 Abs. 2 Sätze 1 und 3 der Gemeindeordnung einschlägig. Das Landesplanungsgesetz verweist in § 35 Abs. 2 Satz 3 nicht auf die geplante Neuregelung. Wir schlagen eine entsprechende Ergänzung des Verweises in § 35 Abs. 2 Satz 3 LplG vor.

§ 41b E-GemO

Der Grundsatz, die Arbeit kommunal verfasster Gremien durch erweiterte Veröffentlichungen transparenter zu gestalten, wird begrüßt. Um diesem Anliegen Rechnung zu tragen, soll § 41b GemO (neu) eingeführt werden, der unter anderem eine umfassende Veröffentlichungspflicht von Sitzungsterminen, Sitzungsvorlagen und Beschlussfassungen im Internet vorsieht. Bei einigen Regionalverbänden entspricht dies bereits der gängigen Praxis.

Vorsitzender:
Thomas S. Bopp
Verband Region Stuttgart
Kronenstr. 25
70174 Stuttgart

Geschäftsführer:
Prof. Dr. Gerd Hager, Verbandsdirektor
Regionalverband Mittlerer Oberrhein
Baumeisterstr. 2
76137 Karlsruhe

Geschäftsstelle:
Verband Region Stuttgart
Kronenstraße 25
70174 Stuttgart

Tel. 0721 35502 20 • Fax 0721 35502 22 • E-Mail: rvmo@region-karlsruhe.de

Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Baden-Württemberg

Im Landesplanungsgesetz gibt es bislang keinen entsprechenden Verweis auf diese Regelung. Der Entwurf zur Änderungen des Gesetzes kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften bezieht zwar den Verband Region Stuttgart (§ 15a GVRS neu) ein, nicht jedoch die übrigen Regionalverbände (fehlende Verweisung in § 35 Abs. 10 LplG). Die Regionalverbände sollten den anderen Körperschaften beim Transparenzgebot gleichgestellt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Gerd Hager
Geschäftsführer



**Baden-Württembergischer
Handwerkstag e.V.**

Zusammenschluss
sämtlicher Organisationen
des Handwerks von Baden-Württemberg

Heilbronner Straße 43
70191 Stuttgart
Telefon: 0711 263709-0
Telefax: 0711 263709-100
E-Mail: info@handwerk-bw.de
<http://www.handwerk-bw.de>



BWHT Postfach 10 06 36 70005 Stuttgart

Innenministerium Baden-Württemberg
Referat 22
Willy-Brandt-Str. 41
70173 Stuttgart

Ihre Nachricht

Unsere Zeichen

Bearbeiter/Durchwahl/Faxdurchwahl

Datum
26.03.2015

Referat 22; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum o.g. Gesetzentwurf läuft derzeit auf dem Beteiligungsportal Baden-Württemberg eine Anhörung. Wir schließen uns der Stellungnahme der Bauwirtschaft Baden-Württemberg e.V. vom 25.03.2015 an.

Mit freundlichen Grüßen


Oskar Vogel
Hauptgeschäftsführer


Thanh-Mai Winkler
Abteilungsleiterin Recht

Vereinsregisternummer:
VR 1338, Amtsgericht Stuttgart

Steuernummer:
99015/06101



Bund für Umwelt und
Naturschutz Deutschland (BUND)

Landesverband
Baden-Württemberg e.V.

Landesgeschäftsstelle

Marienstr. 28
70178 Stuttgart

Fon 0711 620306-0
Fax 0711 620306-77

bund.bawue@bund.net
www.bund-bawue.de

26. März 2015

BUND • Marienstr. 28 • 70178 Stuttgart

Innenministerium Baden-Württemberg
Herrn Minister Reinhold Gall
Postfach 103465
70029 Stuttgart

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrter Herr Minister Gall,

der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Landesverband Baden-Württemberg e.V., bedauert, an der offiziellen Anhörung des vorliegenden Gesetzentwurfs nicht beteiligt worden zu sein. Dies erstaunt umso mehr, als das wir in den letzten Jahren politisch sehr intensiv an den politischen Reformvorstellungen zur Stärkung direktdemokratischer Instrumente in den Kommunen und auf Landesebene mitgearbeitet haben. Nichtsdestotrotz nehmen wir gerne auch auf freiwilliger Basis – und unaufgefordert – zum Gesetzentwurf zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften wie folgt Stellung:

Unsere Stellungnahme gliedert sich dabei in zwei Teile. Im ersten Teil kommentieren wir einige grundsätzliche Aspekte der vorliegenden Reform der kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften; im zweiten Teil beschäftigen wir uns mit den vorgesehenen Änderungen in der Gemeindeordnung zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.

I Grundsätzliche Aspekte der Reform

Der BUND begrüßt den vorliegenden Gesetzentwurf als wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene und zur Stärkung der direkten Demokratie. Damit wird ein zunehmend größer werdendes Anliegen der Bevölkerung aufgegriffen, vermehrt auch in Sachfragen Entscheidungen zu treffen und zwischen den Wahlen politisch Einfluss nehmen zu können.

Spendi-
Sparka
BLZ 65
Konto
IBAN 1
BIC: 51



2-2200.1/24/159

Vereinsregister:
AG Radolfzell 101
Steuernummer:
18163/08461
FA Singen

Anreise ÖPNV:
S1, S2, S3, S4, S5, S6
Station Stadtmittel
U2, U4, U14
Station: Rotebühlplatz

Der BUND ist ein anerkannter
Naturschutzverband nach § 63
Bundesnaturschutzgesetz. Spenden
sind steuerabzugsfähig. Erbschaften
und Vermächtnisse an den BUND sind
von der Erbschaftsteuer befreit.

Wie

Dabei stehen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nicht in Konkurrenz zum repräsentativen System, sondern sie bereichern das politische Leben. Sie fördern politisches Interesse, regen intensive Dialoge über Sachfragen an und erlauben der Bürgerschaft, eigene politische Initiativen zu starten.

Der BUND bedauert allerdings, dass es an einigen Stellen nicht zu Verbesserungen kam:

- Im vorliegenden Gesetzentwurf fehlt die Möglichkeit für den Gemeinderat, eine Alternativvorlage zu einem Bürgerbegehren zu beschließen. Das ist aus unserer Sicht nicht akzeptabel und muss dringend nachgebessert werden. Der Beschluss einer Alternativvorlage steht dem Landtag auf der Landesebene zu und würde auch in den Kommunen deutlich zur Flexibilisierung und Kompromissfindung führen.
- Wir bedauern, dass die interfraktionelle Arbeitsgruppe die Erweiterung der Bürgerbeteiligung auf die Landkreisebene nicht in Angriff genommen hat. So bleibt Baden-Württemberg mit Hessen ohne direktdemokratische Regelungen in den Landkreisen.

Wir bitten, unsere Vorschläge zur skizzierten Ausweitung der Regelungen im laufenden Gesetzgebungsverfahren zu prüfen.

Die vorgesehenen Verbesserungen bei der Einwohnerversammlung, dem Einwohnerantrag, mehr Öffentlichkeit in den kommunalen Gremien und die verpflichtende Jugendbeteiligung begrüßt der BUND als wichtige Schritte, die Kommunalpolitik transparenter zu gestalten.

Politisch vereinbart wurde eine „Paketlösung“ zur Reform von Bürgerbegehren / Bürgerentscheiden und Volksinitiativen / Volksentscheiden. Zur vollständigen Umsetzung der Ergebnisse der interfraktionellen Arbeitsgruppe erwartet der BUND nun auch zeitnah die Vorlage des Gesetzentwurfs zur Reform der Landesverfassung.

II Geplante Änderungen der Gemeindeordnung zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden

Zu § 21 Abs. 2: Öffnung der Bauleitplanung für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

Der BUND begrüßt die Öffnung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zur Bauleitplanung. Denn an dem Themenausschluss der Bauleitplanung scheiterten in den letzten Jahren viele Verfahren bzw. konnten gar nicht erst initiiert werden. Daher ist diese thematische Ausweitung - gerade für die Naturschutzverbände - von besonderer Bedeutung. Bauleitplanung ist eines der wichtigsten kommunalen Tätigkeitsfelder, das sich in vielerlei Hinsicht sehr konkret auf das

Lebensumfeld der Bürgerschaft auswirkt. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf den zunehmenden Flächenverbrauch durch Gewerbe- und Wohngebiete. Ein größerer Einfluss der Bürgerinnen und Bürger kann hier durchaus zu einer Trendwende beitragen.

Bedauerlich finden wir allerdings, dass sich die vorgesehene Öffnung der Bauleitplanung nur auf den verfahrenseinleitenden Beschluss des Bauleitplanverfahrens (Aufstellungsbeschluss) bezieht. Zu diesem frühen Zeitpunkt ist eine Planung häufig noch sehr wenig konkret und für die Bürgerinnen und Bürger noch nicht vollumfänglich überschaubar. Erst mit dem Auslegungsbeschluss ist die Planung meist so konkret geworden, dass sie von den Bürgerinnen und Bürgern beurteilt werden kann. Sinnvoll und vertretbar wäre es daher, bis zu diesem Zeitpunkt Bürgerbegehren zuzulassen.

Der BUND schlägt daher vor, den Aufstellungsbeschluss durch den Auslegungsbeschluss zu ersetzen und bittet darum zu prüfen, ob dies die Zustimmung aller Landtagsparteien finden kann.

Zu § 21 Abs. 3: Verlängerung der Frist von Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse

Der BUND begrüßt die Verlängerung der Frist von Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse von sechs Wochen auf drei Monate als deutliche Erleichterung und Verbesserung des Verfahrens. Damit bleibt den Initiatoren ausreichend Zeit für die gründliche Vorbereitung eines Bürgerbegehrens und – falls erforderlich – für die Inanspruchnahme der neu geschaffenen Beratungsmöglichkeit der Gemeinde hinsichtlich des Kostendeckungsvorschlags und die Durchführung des Bürgerbegehrens.

Zu § 21 Abs. 3: Vereinheitlichung des Unterschriftenquorums für Bürgerbegehren

Das einheitliche Unterschriftenquorum von 7 Prozent macht das Begehren einfacher und ist angemessen. Das Begehren wird damit von einer ausreichend großen Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern unterstützt, was die Bedeutung einer Abstimmung über die zugrunde liegende Sachfrage belegt.

Zu § 21 Abs. 3: Beratung durch die Gemeinden

Die Beratung der Initiatoren eines Bürgerbegehrens durch die Gemeinde in Fragen des Kostendeckungsvorschlags sieht der BUND positiv. Wir vermissen allerdings eine allgemeine (Rechts-)Beratung der Initiatoren durch die Gemeinde. Diese würde die Kommunen nicht überlasten, sondern den Dialog zwischen Initiatoren und Gemeinde fördern. Wir können diese

Beschränkung der Beratung nicht nachvollziehen und bitten darum, die Beratung auf alle Aspekte des Bürgerbegehrens zu erweitern.

Zu § 21 Abs. 3: Kostendeckungsvorschlag

Der BUND sieht den Kostendeckungsvorschlag als Zulassungsvoraussetzung eines Bürgerbegehrens als sehr kritisch, da viele Initiatoren mit den komplexen haushaltsrechtlichen Fragestellungen überfordert sind. Besser wäre es, in Anlehnung an die Regelungen anderer Bundesländer (z.B. Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein) einen vorübergehenden Kostendeckungsvorschlag der Gemeinde vorzusehen.

Zu § 21 Abs. 3: Vertrauenspersonen

Die Stärkung der Rechte der Initiatoren von Bürgerbegehren als Vertrauenspersonen wird vom BUND begrüßt. Eine Kommunikation „auf Augenhöhe“ mit der Verwaltung wird möglich, wenn die Vertrauenspersonen Erklärungen abgeben können und zum Bürgerbegehren im Gemeinderat angehört werden. Für eine mögliche Kompromissfindung wäre es gut, wenn in der Begründung zum Gesetz ergänzt würde, dass die Vertrauenspersonen auch ein Bürgerbegehren zurückziehen können.

Zu § 21 Abs. 5: Information der Bürgerschaft zum Bürgerentscheid

Der BUND begrüßt die vorgesehenen Neuregelungen zu den Informationspflichten als wichtigen Beitrag zur Chancengleichheit der Akteure im Rahmen eines Bürgerentscheids. Dadurch, dass in einer Veröffentlichung oder schriftlichen Information der Gemeinde zum Bürgerentscheid die Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens ihre Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids in gleichem Umfang darstellen dürfen wie die Gemeindeorgane, wird die Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger deutlich verbessert und ermöglicht einen Diskurs „auf Augenhöhe“.

Zu § 21 Abs. 6: Frist von vier Monaten für den Bürgerentscheid

Es ist positiv, im Gesetz eine Frist von 4 Monaten zur Durchführung des Bürgerentscheids zu verankern; diese Frist aber mit Zustimmung der Vertrauenspersonen verlängert werden kann. Auf diese Weise können einerseits unliebsame Verzögerungen verhindert werden; andererseits wird eine notwendige Flexibilität geschaffen, um beispielsweise politische Kompromisse zum Gegenstand des Bürgerentscheids anzustreben.

Zu § 21 Abs. 7: Absenkung des Quorums beim Bürgerentscheid

Der BUND begrüßt die Absenkung des Zustimmungsquorums von 25% auf 20% der Bürgerinnen und Bürger für einen verbindlichen Bürgerentscheid als wichtigen Beitrag zur Stärkung der lokalen direkten Demokratie. Dadurch wird das Zustandekommen eines verbindlichen Bürgerentscheids erleichtert und damit auch die Motivation der Bürgerschaft, direktdemokratische Regelungen zu nutzen, wesentlich erhöht. Im Bundesländervergleich stellt sich die vorgesehene Absenkung des Quorums als guter Kompromiss dar und sichert eine ausreichende demokratische Legitimation eines Bürgerentscheids.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anregungen und Bedenken im laufenden Gesetzgebungsverfahren und stehen gerne für persönliche Gespräche zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Sylvia Pilarsky-Grosch
BUND-Landesgeschäftsführerin

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

**Bezirk
Baden-Württemberg**

Stellungnahme des DGB-Bezirk Baden-Württemberg

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher
Vorschriften

Az.:

Stuttgart im März 2015



**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bezirk
Baden-Württemberg**

Der DGB-Bezirk Baden-Württemberg nimmt dazu wie folgt Stellung:

Zum Verfahren:

Der DGB Baden-Württemberg bedankt sich für die Gelegenheit zum Gespräch mit den zuständigen Abgeordneten der beiden Regierungsfractionen.

Der DGB Baden-Württemberg begrüßt die Veröffentlichung des Gesetzentwurfs im Beteiligungsportal, über das jede Bürgerin und jeder Bürger das Gesetz kommentieren kann. Dass der Entwurf zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vor dessen Verabschiedung in einem selektiven Anhörungsverfahren mit Fokus auf die Kommunalverbände und wenige weitere eingeleitet wurde, stößt dagegen auf Unverständnis. Viele Bürgerinnen und Bürger warten auf dieses Gesetz, und nicht zuletzt haben Fachverbände in Debatten im Vorfeld der Gesetzesformulierung immer wieder wertvolle Impulse gesetzt. Daher hätte der Anhörungskreis auf weitere Akteure ausgedehnt werden sollen. Für Fachverbände, die sich schon seit langem mit der Thematik befassen, ist die Nicht-Beteiligung entmutigend. Es entspricht auch keineswegs der Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag oder der Gesetzesintention, eine neue politische Kultur des Dialogs und der Offenheit für Vorschläge zu leben, sondern steht dem diametral entgegen. Zusätzlich erweckt es den Eindruck, dass noch eingehende Anregungen kaum Chancen auf Aufnahme ins Gesetz finden werden. Die angekündigte Rückmeldung an alle Organisationen, sowie die Bürgerinnen und Bürger, die sich im Beteiligungsportal an der Diskussion um die Änderung der Gemeindeordnung beteiligt haben, ist deshalb unabdinglich und wird zeitnah eingefordert.

Der DGB begrüßt die Initiative der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg, Giesela Erler, zu einer Vortragsreihe über die Reform der Gemeindeordnung und den damit einhergehenden Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung. Das am 31. März 2015 stattfindende Pressegespräch könnte ein weiterer hilfreicher Beitrag zur Information der breiten Öffentlichkeit sein. Generell sollten Möglichkeiten gefunden werden, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger aus allen Teilen der Gesellschaft politisch zu bilden und einzubeziehen - durch Schulungen, proaktive Informationen und mit abschließender Evaluationen der Beteiligung.

Grundsätzliches:

Mit dem „Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften“ wird eine Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt. Auf die Grundsätze hat sich eine interfraktionelle Arbeitsgruppe aller Landtagsparteien verständigt, um einen breiten Konsens über diese Änderungen und weitere in der Landesverfassung zu erzielen. Vor diesem Hintergrund ist kritisch zu prüfen, ob die vorgesehen Gesetzesänderungen den Erwartungen entsprechen. Obgleich die Kommunen dabei eine maßgebliche Rolle spielen, weil sie ihrem Hoheitsrecht entsprechend selbst entscheiden, in welchem Maß sie die Chancen für eine neue

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bezirk
Baden-Württemberg**

Beteiligungskultur von Bürgerinnen und Bürgern, sowie Minderheiten im Gemeinderat nutzen, weist bereits der Gesetzentwurf einige Schwachstellen auf, auf die der DGB später hinweist.

Grundsätzlich wird der Entwurf vom DGB ausdrücklich als ein Beitrag zur Stärkung einer Kultur der Mitbestimmung in Baden-Württemberg begrüßt. Hiermit kann Baden-Württemberg Anschluss an die bürgerfreundliche Gesetzgebung anderer Bundesländer gewinnen, nachdem es seine einstige Vorreiterrolle bei der Ermöglichung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden längst abgegeben hatte.

Die vorgesehenen Änderungen im Bereich der direkten Demokratie erhöhen die Chance auf Umsetzung der Verfahren. Die Stärkung der Rolle von Vertrauenspersonen als Vertretung der Bürgerinnen und Bürger trägt zur besseren Vertretung der Anliegen vor dem Gemeinderat bei. Die erweiterte Anwendungsmöglichkeit von Bürgerbegehren und die Auskunftspflicht der Gemeinde beim Kostendeckungsvorschlag sind positiv. Vor dem Hintergrund der multikulturellen werdenden Gesellschaft ist die Erweiterung des Antragsrechts für Wohnerversammlung und -antrag ein notwendiger Schritt zur Willkommenskultur. Darüber hinaus wird das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik durch die verbesserte Transparenz über die Arbeit kommunaler Gremien einschließlich der Ausschüsse gestärkt. Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen motiviert, Politik schon früh mitzugestalten. Auch der vorgesehene Erstattungsanspruch von Betreuungs- und Pflegekosten ist ein richtiger Schritt in Richtung Vereinbarkeit von Familie und Ehrenamt.

Der intendierte Impuls zur Geschlechtergleichstellung läuft allerdings ins Leere, solange es nicht geschafft wird, mehr Frauen in die Gemeinderäte zu bringen. Hierzu wäre eine Änderung des Kommunalwahlrecht nötig.

Auch in anderen Aspekten bleibt bereits der Gesetzentwurf hinter den Ankündigungen der Landesregierung zurück. So hieß es, dass die Verfahren der Direktdemokratie auch auf Landkreisebene eingeführt werden sollten, was nun aber nicht vorgesehen wird. Ein weiterer Schwachpunkt ist, dass die Einrichtung von Jugendgemeinderäten unter Zustimmungsvorbehalt durch die Gemeinderäte steht. Zudem fehlt eine Frist für die Auskunft der Gemeinde zur Kostendeckung. Damit also die im Gesetzentwurf enthaltenen Verbesserungen nicht ins Leere laufen, sollte an diesen Stellen vor dessen Verabschiedung konkretisiert werden. Auch die Oppositionsparteien im Landtag sollten sich für eine neue Beteiligungskultur vorbehaltlos öffnen und Veränderungen mittragen.

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bezirk
Baden-Württemberg**

Zu den inhaltlichen Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1 Änderung der Gemeindeordnung

zu Nr. 1 § 19 Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit

hier zu Nr. 1 a § 19 (3)

Der DGB begrüßt die Einführung des verbindlichen Anspruchs auf Kostenerstattung für die entgeltliche Betreuung von minderjährigen Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen während der Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit. Bei den Anträgen sollten die Kommunen darauf achten, den Aufwand gering zu halten.

Um die in der Gesetzesbegründung genannte Repräsentanz der Frauen in der Kommunalpolitik zu verbessern, fordert der DGB die Änderung von § 9 (6) KomWG ein. „Männer und Frauen müssen gleichermaßen bei der Aufstellung eines Wahlvorschlags berücksichtigt werden“.

zu Nr. 2 § 20 Unterrichtung der Einwohner

Der Gesetzentwurf sieht an anderer Stelle vor, Fraktionen in der Gemeindeordnung zu verankern (Nr. 9 zu § 32 a GemO BW „Fraktionen“).

Die Fraktionen sollen das Recht bekommen, ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Gemeinde im Amtsblatt darzulegen. Diese Regelung führt zur vielseitigen Betrachtung der facettenreichen Angelegenheiten der jeweiligen Gemeinde vor der Öffentlichkeit und wird begrüßt. Damit in die politische Debatte neue Impulse Eingang finden können, muss die Vorgabe eines „angemessenen Beitragsumfangs“ jedoch streng berücksichtigt werden. Das Recht auf gleichen Umfang wäre wünschenswert, da die Gemeinderatsmehrheit in öffentlichen Debatten ohnehin mehr gefragt ist, als kleine Gruppen.

zu Nr. 3 § 20 (a) Einwohnerversammlung

hier zu § 20 a (1)

Die Umbenennung von Bürger-zu Einwohnerversammlung und die damit einhergehende Einbindung aller Einwohner der Gemeinde, insbesondere von denen mit Migrationshintergrund, wird begrüßt.

Der DGB Baden-Württemberg fordert, die im Satz 1 enthaltene Soll-Vorschrift in eine Pflichtregelung abzuwandeln, der nach einmal im Jahr eine Einwohner Versammlung abzuhalten ist.

hier zu § 20 a (2)

Die Absenkung des Zeitraums, in dem ein Tagesordnungspunkt wieder zum Thema in der Bürgerversammlung wird, von einem Jahr auf sechs Monate wird begrüßt. So kann auf vor Ort auftretende Änderungen zu einem bereits diskutierten Angelegenheiten reagiert werden.

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bezirk
Baden-Württemberg**

Auch die Absenkung des Unterschriftenquorums ist ein Schritt in die richtige Richtung. Weil die Bürgerinnen und Bürger aber bisher kaum von der Möglichkeit zur Beantragung einer Bürger- bzw. künftig Einwohnerversammlung gemacht haben, sollte eine weitere Absenkung des Quorums und die Einbeziehung aller Jugendlichen ab 14 Jahren erfolgen.

Positiv hervorzuheben ist die gesetzliche Verankerung von Vertrauenspersonen, die die Unterzeichnenden vertreten. Ihre Rolle wird hierdurch gestärkt und somit Ungleichgewichte der beteiligten Seiten gemindert.

zu Nr. 4 § 20 b Einwohnerantrag

hier zu § 20 b (1)

Der DGB regt an in Satz drei, erster Halbsatz, weitere Gegenstände aus dem Negativkatalog zuzulassen. Über den Einwohnerantrag entscheidet der Gemeinderat. Ein enger Ausschlusskatalog über den Gegenstand des Antrags, sofern er im Regelungsbereich des Gemeinderats liegt, er kein dienstliches Hoheitsrecht berührt und über ihn noch nicht im gesetzlich geregelten Beteiligungsverfahren beschlossen wurde, erübrigt sich demnach.

hier zu § 20 b (2)

Die Absenkung des Quorums und die Erweiterung der Frist zur Einreichung eines Antrags, der sich auf einen gefassten Beschluss bezieht, wird begrüßt. Hierdurch ist ein guter Weg gefunden, den Bürgerinnen und Bürgern einerseits (auch nachträglich) die Chance zur Mitgestaltung der Angelegenheit und dem Gemeinderat andererseits Planungssicherheit zu geben.

zu Nr. 5 § 21 Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

hier zu § 21 (2)

Der Einbezug des verfahrenseinleitenden Beschlusses in Verfahren über die Bauleitplanung ist positiv hervorzuheben. Die bayrische Regelung ist langfristig anzustreben.

hier zu § 21 (3) und (7)

Mit den vorgesehenen Verbesserungen wird Baden-Württemberg bürgerfreundlichere Regelungen für ein Bürgerbegehren schaffen. Gleichzeitig hat der Gesetzgeber bei den vorgesehenen Fristen zur Einreichung der Begehren, die sich auf einen Beschluss beziehen, darauf geachtet, dem Gemeinderat Planungssicherheit zu geben. Die erforderlichen Unterschriften gewährleisten außerdem das Interesse einer ausreichenden Zahl von der Bürgerinnen und Bürger, über ein Anliegen zu entscheiden. Die in Absatz 7 vorgesehenen Zustimmungsquoren bleiben immer noch, aber in abgesenkter Form, erhalten. Die so gesicherte Mindestbeteiligung der Bürgerinnen und Bürger entkräftet das Gegenargument, eine Minderheit entscheide über eine Mehrheit.

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bezirk
Baden-Württemberg**

Der DGB wird sich jedoch auch in Zukunft für weitere Verfahrenserleichterungen zu Gunsten der Bürgerinnen und Bürger einsetzen.

Um den in Absatz 3 geforderten Kostendeckungsvorschlag einzureichen, werden Stadtverwaltungen künftig zur Auskunft verpflichtet. Das ist grundsätzlich zu begrüßen. Es ist aber dringend nötig, hier eine Frist festzulegen. Andernfalls könnte die Auskunft gebende Stelle die Bearbeitungszeit über den Zeitraum hinaus ausdehnen, der den Bürgerinnen und Bürgern gegeben wird, um das Bürgerbegehren mit vollständigen Unterlagen einzureichen.

hier zu § 21 (4)

Vorgesehen ist, dass der Gemeinderat spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags über dessen Zulässigkeit entscheidet. Nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens dürfen die Gemeindeorgane bis zur Durchführung des Bürgerentscheids keine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder vollziehen.

Hieraus lässt sich schließen, dass der Gemeinderat in den bis zur Entscheidung zur Verfügung stehenden zwei Monaten eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung oder Maßnahme treffen könnte. Dies ist dringend auszuschließen.

hier zu § 21 (4)

Die Rechte der Vertrauensleute werden gestärkt; durch das Recht auf Anhörung kommen sie und der Gemeinderat in den Austausch über die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger, sodass eine Zustimmung zur Durchführung eines Bürgerentscheids oder eine Konsensfindung erleichtert wird.

Um Kompromisse zu ermöglichen, sollte auch die parallele Abstimmung über einen Alternativvorschlag des Gemeinderats möglich sein.

hier zu § 20 (5)

Vorstellbar ist, dass die einfache Veröffentlichung von Informationen über den Bürgerentscheid nicht ausreicht, weil nicht alle Bürgerinnen und Bürger erreicht werden. Der DGB regt eine verbindliche Regelung an, der nach die Gemeinde zumindest jedem Haushalt schriftliche Informationen aktiv zusendet.

Positiv ist, dass den Vertrauensleuten eingeräumt wird, in den Informationsunterlagen im gleichem Umfang ihre Auffassungen darzustellen, wie der Gemeinderat.

zu Nr. 6 § 24 Rechtsstellung und Aufgaben

sowie zu Nr. 10 § 34 Einberufungen von Sitzungen, Teilnahmepflicht

Die Stärkung der Minderheitenrechte im Gemeinderat wird begrüßt. Es ist nicht anzunehmen, dass ein Sechstel des Gemeinderats oder eine Fraktion die Einberufung von Sitzungen, die Unterrichtung durch den Bürgermeister oder die

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bezirk
Baden-Württemberg**

Bildung von Akteneinsichtsausschüssen ohne Anlass provoziert und Mehrarbeit verursacht. Eine frequentierte Information des Bürgermeister oder der Bürgermeisterin an den Gemeinderat könnte die Verfahrenstransparenz stärken und so dem Miteinander förderlich sein.

zu Nr. 9 § 32 a Fraktionen

Mit einem neuen § 32 a werden Fraktionen in der Gemeindeordnung verankert. Dieser Schritt ist überfällig, denn die Bildung von Fraktionen entspricht der längst gelebten Praxis. Nun liegt es an den Gemeinderäten, weitere Vorgaben zu deren Bildung zu erlassen. Aus diesem Grunde läuft die Sorge ins Leere, dass die in § 32a vorgesehenen Neuerungen zur Atomisierung der Arbeit im Gemeinderat führen könnten. Es bleibt allerdings offen, ob die Vorgabe beherzigt wird, die Mindestfraktionsstärke nicht unangemessen hinauf zu setzen.

Zu Nr. 13 § 39 Beschließende Ausschüsse

Die Öffentlichkeit der Sitzungen von beratenden Ausschüssen ist ein guter Beitrag zur Transparenz der Gemeinderatsarbeit, ohne Mehrarbeit zu verursachen.

Zu Nr. 14 § 41 a

Die verbindlichen Vorgaben zur Beteiligung von Jugendlichen bei Vorhaben oder Planungen, die ihre Interessen berühren, werden begrüßt. Dies kann der politischen Bildung einen Schub bringen, weil die im Schulunterricht oder in Seminaren gelernten Inhalte direkt angewendet werden können. Allerdings erschließt sich nicht, wieso die in Absatz 2 ermöglichte Einrichtung von Jugendgremien unter Zustimmungsvorbehalt des Gemeinderates steht. Nach Meinung des DGB ist die jeweils geforderte Unterschriftenanzahl für den Antrag auf die Einrichtung einer Jugendvertretung ausreichend. Erst Recht in Verbindung mit der Pflichtvorgabe, dass im Falle der Einrichtung eines Jugendgemeinderats dieser auch finanzielle Mittel bekommen muss, kann dieser Zustimmungsvorbehalt dazu führen, dass kein Gremium genehmigt wird. Der DGB fordert die Streichung § 41 a (2) Satz 3.

Zu Nr. 15 § 41 b Veröffentlichung von Informationen

Die Regelungen werden begrüßt. Sie bieten die Chance zur Stärkung des Verwaltungshandelns durch mehr Transparenz. Gleichzeitig wird durch eine proaktive Veröffentlichung ein Schritt in Richtung Informationsfreiheit gemacht.

Artikel 2 Änderung der Landkreisordnung

Der DGB fordert, die Landkreisordnung in allen Aspekten, die im Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher vorgesehen sind, entsprechend anzupassen. Das bedeutet insbesondere, dass auch auf Landkreisebene die neuen Vorgaben zur Einwohnerversammlungen, Einwohneranträge gelten sollen und es

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bezirk
Baden-Württemberg**

sollen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchgeführt werden können. Nicht zuletzt gehört die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auch in den Landkreisen verbindlich gesichert, sodass sie in Baden-Württemberg systematisch die Politik in ihren Angelegenheiten mitgestalten können.



Landesverband Baden-Württemberg
70180 Stuttgart, Alte Weinsteige 48

Der Landesgeschäftsführer

✉: friedhelm.werner@freiewaehler.de

☎: 0711 – 640 48 35

☎fax: 0711 – 640 52 80

🌐: www.landesverband.freiewaehler.de

An das Innenministerium Baden-Württemberg
Herrn Christian Saur
Willy-Brandt-Straße 41
70173 Stuttgart

23.03.2015

Ihr Schreiben vom 12.02.2015; Az.: 2-2200.1/24
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, dass wir vom Landesverband der Freien Wähler Baden-Württemberg e. V. zum o. g. Gesetzentwurf der Landesregierung Stellung nehmen können. Es gehört zu unseren Grundpositionen, dass wir uns für starke und funktionsfähige Gemeinden, Städte, Kreise und Regionen in unserem Land einsetzen. Und wir sehen die kommunale Selbstverwaltung als Basis und Garant für funktionierende, zukunftsfähige Kommunen und Landkreise. Das bedeutet auch, dass der Staat seine Eingriffe in die **kommunale Selbstverwaltung** auf das absolut Notwenige zu beschränken und den **Grundsatz der Subsidiarität** zu beachten hat.

Wir Freien Wähler stellen auch nach der Kommunalwahl 2014 die stärkste Gruppierung in den Gemeinderäten und die zweitstärkste Kraft in den Kreistagen dar. Insofern ist es uns Verpflichtung und Auftrag, den vom Volk gewählten und mit Entscheidungsbefugnis und Verantwortung ausgestatteten **Mandatsträgern den Rücken zu stärken**. Vor diesem Hintergrund können wir allen Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, die Formen der direkten Demokratie zu stärken und ihr Zustandekommen zu erleichtern nicht zustimmen. Wir haben in vielen Gesprächen festgestellt, dass die Förderung der direkten Demokratie durch die Landesregierung bei vielen gewählten Gemeinderätinnen und Gemeinderäten zu Frust und mangelnder Motivation im Ehrenamt führt. Kleine Gruppen mit Partikularinteressen haben es in Zukunft viel leichter in der Hand, ohne Finanzierungskonzept und ohne Blick für das **Wohl der Allgemeinheit** gegen Beschlüsse der gewählten Mandatsträger vorzugehen. Vor diesem Hintergrund lehnen wir im Interesse unserer Mitglieder den Ausbau und die Förderung von Elementen der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene grundsätzlich ab.

Zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften möchten wir uns wie folgt äußern:

1. **Zu § 19: Ehrenamtliche Entschädigung zur Betreuung von Kindern oder Pflegebedürftigen**
Wir halten diese Regelung nicht für notwendig, da sie bislang schon in einigen Städten und Gemeinden ohne gesetzliche Regelung z. B. mit einer Änderung der Geschäftsordnung und der Entschädigungssatzung umgesetzt wurde. Der Stadtkreis Ulm, in dem die Freien Wähler die stärkste kommunalpolitische Fraktion darstellen, kann hier als Beispiel angeführt werden. Inhaltlich unterstützen wir aber die Regelung als Beitrag für mehr Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
2. **Zu § 20 Unterrichtung der Einwohner**
Freie Wähler unterstützen alle Maßnahmen, die dazu dienen, Kommunalpolitik transparenter, interessanter und attraktiver zu machen. Das Ringen um die beste Lösung im Gemeinderat sollte deshalb viel mehr als Normalität und viel weniger als „Parteienstreit“ in der Öffentlichkeit dargestellt werden. Dass Fraktionen ihre Sicht der Dinge in einem Amtsblatt auf eine sachliche Art und Weise darstellen sollen, dient unserem Anliegen. Nur informierte Bürgerinnen und Bürger können sich eine eigene Meinung bilden und mit ihren gewählten Vertretern im Rat konstruktiv ins Gespräch kommen.
3. **Zu den §§ 20a Einwohnerversammlung, § 20b Einwohnerantrag und § 21 Bürgerentscheid, Bürgerbegehren**
Bei den geplanten Änderungen dieser Paragraphen verweisen wir auf unsere Eingangsausschreibung zur weiteren Erleichterung von Elementen der direkten Demokratie. Wir sehen aufgrund der aktuellen Entwicklungen in den Städten und Gemeinden keinen akuten Anlass, die Quoren so deutlich abzusenken, um Minderheiten mit ihren Ansichten mehr Einwirkungsmöglichkeiten in der Kommune zu geben. Wir befürchten zudem, dass z. B. die Verlängerung der Frist von sechs Wochen auf drei Monate gegen Beschlüsse des Gemeinderates vorzugehen, zu einer Verzögerung der Arbeit und mehr Rechtsunsicherheit in den Gemeinderäten führen wird.
4. **Zu § 32 a; Fraktionen**
Bisher haben nach unserer Kenntnis alle Kommunen und Landkreise das Notwendige zur Bildung und den Rechten von Fraktionen in ihren Geschäftsordnungen geregelt. Dies hat in der Vergangenheit gut funktioniert. Insofern sehen wir keinen Regelungsbedarf im Gesetz. Aufgrund der weiteren Bestimmungen in den §§ 32a und 24 GemO befürchten wir vielmehr, dass eine stärkere Politisierung in den Gremien Einzug halten wird. Die in § 32a Abs. 3 GemO vorgeschlagene Regelung wird unserer Auffassung auch dazu führen, dass das Ehrenamt weiter ausgehöhlt wird und die Städte und Gemeinden mehr Mittel für eine professionelle und bezahlte Fraktionsarbeit bereitzustellen haben.
5. **Zu § 34 Einberufung der Sitzungen, § 35 Öffentlichkeit der Sitzungen, § 39 Abs. 5 Öffentlichkeit der Vorberatung und § 41 b Veröffentlichung von Informationen im Internet**
Wir vom Freie Wähler Landesverband unterstützen alle Maßnahmen, die dazu dienen, eine konstruktive, zielgerichtete Kommunalpolitik zu betreiben. Dazu gehört nach unserer Auffassung, dass sich Gemeinderäte gut auf die anstehenden Sitzungen vorbereiten können. Eine rechtzeitige Information mit Nennung der Tagesordnung ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Uns sind in der Vergangenheit bislang wenige Fälle bekannt, in denen es mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „rechtzeitig“ Probleme gegeben hätte. Wir hören aber von unseren Mitgliedern, dass eine solche „Klarstellung“ von in der Regel mindestens sieben Tage vor dem Sitzungstag im Gesetz durchaus positiv gesehen wird.

Dass Beschlüsse im Wortlaut bekannt zu geben sind, sehen wir ebenfalls positiv. Die geplante Änderung des § 39 Abs. 5 bedeutet auch, dass dem Grundsatz der Öffentlichkeit von Sitzungen

auch in den Ausschüssen Vorrang eingeräumt wird. Wir hören von unseren Mitgliedern, dass dies allgemein positiv gesehen wird. Die Beratungen in den Ausschüssen sind oft viel intensiver und ausführlicher als im Plenum. Vor diesem Hintergrund können wir die Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses gut nachvollziehen.

Ebenfalls positiv sehen wir die Regelungen in dem geplanten § 41 b neu. Um sich als Gemeinderat oder als interessierte/-r – und natürlich auch als betroffene/-r Bürgerin/Bürger ausführlich zu informieren, sollten alle Möglichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Wir stellen auch fest, dass die Regelungen der Abs. 1 und 2 in vielen Gemeinden schon lange bewährte Verwaltungspraxis darstellen. Wir glauben, dass die Regelungen in § 41 b dazu dienen, den Informationsfluss zwischen Verwaltung, Rat und Bürgerschaft und die anschließende Meinungsbildung sowie die öffentliche Diskussion interessanter machen und deutlich verbessern werden. Der Verfasser/die Verfasserin der Beratungsunterlagen sollte aber in jedem Fall noch in der Lage sein, sein Einverständnis zur Weitergabe oder Vervielfältigung angemessen auszuüben.

6. **§ 41 a Beteiligung von Kindern und Jugendlichen**

Der Freien Wähler Landesverband und seine Mitglieder unterstützen alle Maßnahmen, die dazu dienen, dass mehr junge Menschen ein größeres Interesse an der Kommunalpolitik entwickeln und es auch zeigen. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass insbesondere Jugendgemeinderäte, die an den Schulen gewählt und deren Engagement auch von den Schulen unterstützt werden, sich oft später bei Kommunalwahlen als Kandidatinnen und Kandidaten auch für den Gemeinderat gewinnen lassen. Bei vielen unserer Mitglieder haben wir festgestellt, dass die geplante Regelung des § 41 a Abs. 3 bereits in die Realität umgesetzt wurde und erfolgreich praktiziert wird. Vor diesem Hintergrund sehen wir den Eingriff in die Selbstverwaltung kritisch bzw. als nicht notwendig an.

7. **§ 64 Einführung der Bezirksverfassung ohne räumliche Voraussetzung**

In unseren Gesprächen mit unseren Mitgliedern konnten wir keine grundsätzliche Notwendigkeit für diese Rechtsänderung erkennen. Wir meinen, dass sich die bisherige Regelung bewährt hat und lehnen deshalb eine Änderung ab.

8. **§ 69 Teilnahme von Gemeinderäten an Ortschaftsratssitzungen – auch wenn sie nicht dort wohnen**

Wir hören von unseren Mitgliedern, dass ein Teilnahme- und Rederecht von allen Gemeinderäten in den Ortschaftsräten zu einem besseren Verständnis für die Gesamtsituation der Gemeinde und zu einem besseren „Zusammenwachsen“ der Teilorte zu einer Gesamtgemeinde beitragen könnte. Insofern können wir dieser Regelung einen positiven Beitrag abgewinnen.

Mit freundlichen Grüßen



Heinz Kälberer
Landesvorsitzender



Landesnaturschutzverband
Baden-Württemberg e.V.

Dachverband der Natur-
und Umweltschutzverbände
in Baden-Württemberg
(§ 66 Abs. 3 Naturschutzgesetz)

Anerkannter Natur- und
Umweltschutzverband
(§ 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz)

Bearbeitung:
Regina Schmidt-Kühner
LNV-Vorstandsmitglied

Stuttgart, 24.03.2015

Landesnaturschutzverband BW · Olgastraße 19 · 70182 Stuttgart

Innenministerium Baden-Württemberg
Postfach 10 34 65
70029 Stuttgart

vorab per Email: poststelle@im.bwl.de

Ihr Zeichen/Ihre Nachricht vom
Beteiligungsportal BW

Unsere Zeichen/Unsere Nachricht vom
im-aend-komm-verf-rechtl-vorsch

Telefon/E-Mail

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg (LNV) dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu diesem Gesetz über das Beteiligungsportal des Landes.

Der LNV begrüßt den Gesetzentwurf zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften. Dies betrifft vor allem:

- mehr Transparenz von Beratungsunterlagen und Beschlüssen des Gemeinderats, des Kreistags, der Ausschüsse usw. durch Veröffentlichung im Internet bzw. Auslage bei den öffentlichen Sitzungen. (*Art. 1 Nr. 14; Art.2 Nr. 10; Art.4 Nr. 3*) Das Recht der Mitglieder des Gemeinderats bzw. des Kreistags, Beratungsunterlagen für öffentliche Sitzungen bekannt zu geben, ermöglicht es auch bei uns Naturschutzverbänden, sachkundigen Rat ein zu holen.
- die Quorensenkung für Bürgerentscheide und Bürgerbegehren.
- die Verlängerung der Fristen für Bürgerbegehren gegen Beschlüsse des Gemeinderats.
- die Stärkung der Rechte der Fraktionen und die Minderheitenrechte in Gemeinde- und Kreistagen.

Mit freundlichen Grüßen

Reiner Ehret
Vorsitzender

Landesnaturschutzverband
Baden-Württemberg e.V.
Olgastraße 19
70182 Stuttgart

Telefon 0711.24 89 55-20
Telefax 0711.24 89 55-30
info@lnv-bw.de
www.lnv-bw.de

Nahverkehrsanschluss
Stadtbahnhaltestelle Olgaack
3 Stationen ab Hauptbahnhof
mit U5, U6, U7, U12 oder U15

Bankverbindung
GLS Bank
IBAN: DE82 4306 0967 7021 3263 00
BIC: GENODEM1GLS



Landesvereinigung Bauwirtschaft - Hohenzollernstr. 25 - 70178 Stuttgart

Innenministerium
Baden-Württemberg
Herrn Minister Reinhold Gall MdL
Willy-Brandt-Str. 41
70173 Stuttgart

Datum: 25.03.15

Durchwahl: 0711 64853-23

Unser Zeichen: Di/K6

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrter Herr Minister,

der o.g. Gesetzesentwurf ist derzeit zur Kommentierung auf dem Beteiligungsportal Baden-Württemberg eingestellt. Leider ist uns nicht die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung eingeräumt worden. Die Interessen der Bauwirtschaft sind durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden um den verfahrenseinleitenden Beschluss im Bauleitplanverfahren (idR Aufstellungsbeschluss) unmittelbar betroffen. Deshalb gestatten Sie uns einige Hinweise zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf.

Die Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene für die gesamte Bevölkerung begrüßen wir ausdrücklich. Eine Absenkung der Quoten sowie die Verlängerung der Frist für Bürgerbegehren gegen Beschlüsse des Gemeinderats sind ein richtiger Schritt zur Stärkung der direkten Demokratie.

Aus unserer Sicht sind jedoch Zweifel angebracht, ob eine Ausweitung plebiszitärer Elemente auf den verfahrenseinleitenden Beschluss im Rahmen der Bauleitplanung interessengerecht ist. Die planende Tätigkeit erfordert die Berücksichtigung der vielfältigen in § 1 Baugesetzbuch genannten öffentlichen Belange und ihre Abwägung mit den ebenfalls einzubeziehenden privaten Belangen. Diese vielschichtigen Abwägungsprozesse im Rahmen einer „Ja-Nein-Fragestellung“ zum Gegenstand eines Bürgerentscheids zu machen, sehen wir kritisch.

Direkte Demokratie darf keinesfalls zur Verzögerung oder gar Verhinderung von notwendigen Bauvorhaben und damit zu einer Schwächung des Industriestandorts Baden-Württemberg führen.



2-2200 1/24/150

Hohenzollernstraße 25 · 70178 Stuttgart · Telefon 0711 64853-0
lg-bauwirtschaft.de · www.landesvereinigung-bauwirtschaft.de
T 00 · IBAN: DE 16 6009 0100 0215 4690 03 · BIC: VOBAD333

Landesverband der Architekten für Baden-Württemberg · Heidebau Baden e.V. · HOZBAU Baden-Württemberg
Heidebau Landesverband und Spitzplatzbau Baden-Württemberg e.V.

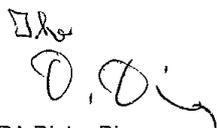
- 2 -

Deshalb erachten wir eine kritische Begleitung und Evaluierung des vorliegenden Gesetzesentwurfes spätestens nach einem Zeitraum von vier Jahren als unumgänglich.

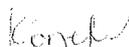
Für Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

LANDESVEREINIGUNG BAUWIRTSCHAFT
BADEN-WÜRTTEMBERG



RA Dieter Diener
Geschäftsführer



RAin Christine Köneke

Stuttgart, 27.03.2014

Gutachten zum geplanten Gesetzentwurf der baden-württembergischen Landesregierung zum Kommunalverfassungsrecht

*Edgar Wunder und Sarah Händel für den
Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie e.V.*

Eingangs-Statement:

Mehr Demokratie e. V. begrüßt, dass in der geplanten Gemeindeordnungsreform die Hürden der direkten Demokratie gesenkt werden, die Transparenz der Gemeindepolitik für Bürger/innen erhöht aber auch die Beteiligungsrechte von Minderheiten im Gemeinderat gestärkt werden. Die Themen Bürgerbeteiligung, Transparenz und größere Responsivität von Politik durch einen größeren Wirkungsgrad von Minderheiten, sind wichtige Schritte auf dem Weg in eine moderne Bürgergesellschaft und geeignete Instrumente Bürgerinnen und Bürgern Brücken zu bauen, welche verstärktes Interesse, Teilnahme und politisches Engagement fördern. Die geplanten Reformschritte, vor allem im Bereich, direkter Demokratie sind maßvolle Weiterentwicklungen, die in keinem Punkt über Regelungen hinaus gehen, welche in anderen, mit Baden-Württemberg vergleichbaren Bundesländern nicht schon erprobt sind und sich dort bewährt haben.

Sie stellen insgesamt eine positive Entwicklung dar, die jedoch mit der Reform nicht zu einem Ende gelangt sondern viel mehr dauerhaft überarbeitet und weiter ausgebaut werden muss. Im vorliegenden Gutachten empfehlen wir daher noch diverse kleinere Verbesserungen in den jetzigen Gesetzentwurf zu integrieren, legen aber auch die Perspektive für die weitere Entwicklung darüber hinaus dar.

Zentrale Punkte, die im jetzigen Gesetzentwurf noch verbessert werden sollten, sind:

- 1. Die Einführung von Bürgerentscheiden auch auf Landkreisebene (siehe Punkt 1.2.4.):** Hier ist Baden-Württemberg neben Hessen das letzte Bundesland, welches eine ganze Verwaltungsebene von politisch verbindlicher Beteiligung ausschließt.
- 2. Die Einführung der Möglichkeit einer Alternativvorlage des Gemeinderates bei einem Bürgerentscheid (siehe Punkt 1.2.2.):** Kann der Gemeinderat auch einen eigenen (Kompromiss)Vorschlag mit zur Abstimmung stellen, erhöht sich die Flexibilität und die Bürger/innen haben die Chance aus zwei „Lösungen“ zur Sachfrage auszuwählen.
- 3. Die Senkung der Hürde für ein Ratsbegehren von der Zweidrittel-Mehrheit auf eine einfache Mehrheit (siehe Punkt 1.2.1.):** Wenn es in einer Gemeinde Bedarf gibt für einen Bürgerentscheid (bei besonders grundsätzlichen oder umstrittenen Fragen), sollte es dem Gemeinderat nicht durch die Hohe Hürde von Zweidritteln unnötig schwer gemacht werden, die Entscheidung an die Bürger/innen abzugeben. Bürgerentscheide sind nicht ausschließlich als Betriebsunfall oder Korrekturinstrument zu sehen, sie dienen ebenso als Instrument der verstärkten Legitimation einer kommunalen Entscheidung durch den Souverän.

Zu jedem Einzelpunkt ist die Stellungnahme zu den Bereichen Bürgerbegehren/Bürgerentscheid und Einwohnerversammlung & Einwohnerantrag wie folgt gegliedert:

Erstens wird eine fachliche Einordnung und Bewertung vorgenommen, insbesondere im Vergleich zu bereits existierenden Regelungen in anderen Bundesländern.

Zweitens folgt eine Wirkungsprognose, wie sich die angekündigte Maßnahme voraussichtlich in der Praxis auswirken wird.

Drittens werden Anregungen zur Optimierung der jetzigen Reform unterbreitet. Dabei wird stets eine konstruktive Perspektive eingenommen, d.h. es werden an dieser Stelle nur noch solche Vorschläge vorgetragen, die im vorausgehenden politischen Aus-handlungsprozess zum aktuellen Reformprojekt nicht bereits abgelehnt oder auf Widerstände gestoßen sind. Die Ausführungen an dieser Stelle beschränken sich also auf zum jetzigen Zeitpunkt noch politisch Durch-setzbares, auch wenn das fachlich Wünschenswerte wesentlich weitreichender wäre. Insofern sollten jene Vorschläge bei gutem Willen noch ohne Weiteres im aktuellen Gesetzgebungsverfahren mit berücksichtigt werden können. Diese Anregungen sind im Text grau unterlegt.

Viertens wird eine längerfristig anzustrebende Lösung skizziert, um Mängel und Defizite, die voraussichtlich auch nach dem aktuellen Reformvorhaben noch bestehen werden, zumindest in zukünftigen Legislaturperioden zu überwinden.

Inhaltsverzeichnis	
1. Themenkreis Bürgerbegehren / Bürgerentscheid	3
1.1. Im Eckpunktekatalog der Landesregierung genannte Punkte	3
1.1.1. Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren	3
1.1.2. Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid	4
1.1.3. Einreichungsfrist für Bürgerbegehren	6
1.1.4. Bauleitplanung als Themenausschluss	7
1.1.5. Kostendeckungsvorschlag und Kostenschätzung	9
1.1.6. Zahl der Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens	12
1.1.7. Anhörung der Vertrauenspersonen im Gemeinderat	12
1.1.8. Vertrauensschutz eines Bürgerbegehrens	13
1.1.9. Ausgewogene Informationsvermittlung beim Bürgerentscheid	14
1.2. Weitere Anregungen zur Optimierung der jetzigen Reform	14
1.2.1. Erleichterung von Ratsreferenden	14
1.2.2. Alternativvorlagen des Gemeinderats und Stichfrage.....	15
1.2.3. Zweifelsfreie Identifizierbarkeit der Person bei der Unterschriftsleistung	15
1.2.4. Übertragung auf die Landkreisebene	16
1.3. Weiterer Reformbedarf in längerfristiger Perspektive	17
1.3.1. Übertragung auf die Regionalebene	17
1.3.2. Kompromissfindung erleichtern	18
1.3.3. Zusammenlegung von Bürgerentscheiden mit Wahlen	18
1.3.4. Formulierung der Abstimmungsfrage und Begründung	18
1.3.5. Prüfung von Teilmengen der Unterschriften und Nachreichung	19
1.3.6. Kostenfreier Widerspruch	19
2. Themenkreis Bürgerversammlung / Bürgerantrag	19
2.1. Bürger- bzw. Einwohnerversammlung	19
2.2. Bürger- bzw. Einwohnerantrag	20
3. Zusammenfassende Bewertung	20

1. Themenkreis Bürgerbegehren / Bürgerentscheid

1.1. Im Eckpunktekatalog der Landesregierung genannte Punkte

1.1.1. Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor:

Die Quoren werden abgesenkt: beim Bürgerbegehren von 10% auf 7% der Bürgerinnen und Bürger; höchstens sind – wie bisher – 20.000 Unterschriften erforderlich.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Die Neuregelung wird die notwendige Unterschriftenzahl für ein Bürgerbegehren in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Gemeinde wie in Abbildung 1 dargestellt verändern:

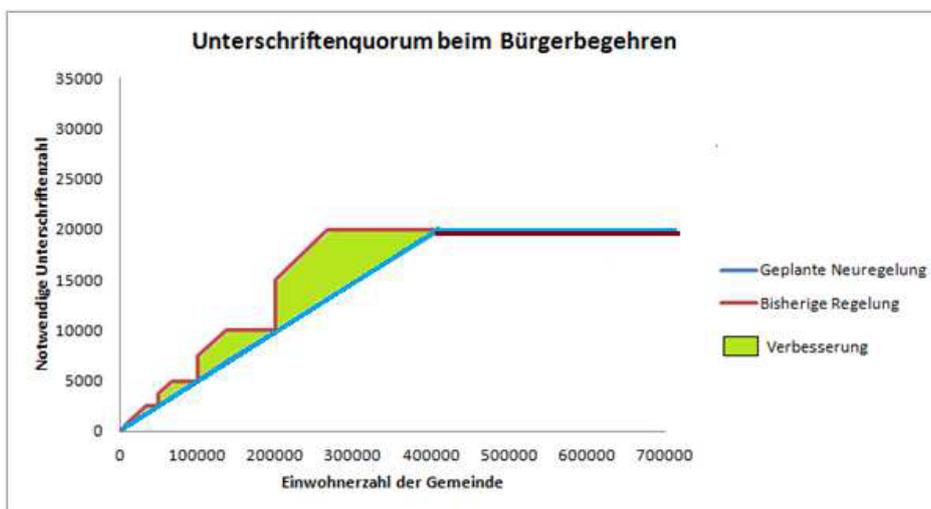


Abbildung 1: Notwendige Unterschriftenzahlen für ein Bürgerbegehren in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Gemeinde nach neuer und alter Regelung.

Die Ersetzung der bisherigen komplizierten Regelung, die zu rational nicht begründbaren plötzlichen Sprüngen der Unterschriftenzahlen führte, durch ein linear fortschreitendes 7%-Quorum ist sinnvoll. Ebenso ist die verbleibende Deckelung bei 20.000 Unterschriften sinnvoll, weil andernfalls eine schwerwiegende Verschlechterung für Stuttgart im Vergleich zur alten Regelung die Folge wäre. Stuttgart bleibt damit beim bisherigen effektiven Quorum von etwa 5%.

Insgesamt ergibt sich, dass in der Mehrzahl der Gemeinden die notwendige Unterschriftenzahl durch die Reform mehr oder minder deutlich sinkt. In einigen Gemeinden (Stuttgart, sowie in Gemeinden knapp unter 50.000, 100.000 bzw. 200.000 Einwohnern) bleibt sie faktisch unverändert.

Mit dem linear fortschreitenden 7%-Quorum hat Baden-Württemberg in Bezug auf die Größenordnung der Unterschriftenzahlen das Mittelfeld im Vergleich zu anderen deutschen Bundesländern erreicht. Deutlich niedriger ist das Quorum zum Beispiel in den Bezirken von Hamburg und Berlin (2-3%) sowie verschiedenen anderen deutschen Großstädten.

Wirkungsprognose

Empirisch gesehen war in der Vergangenheit die Zahl der Bürgerbegehren, die das frühere Quorum nicht geschafft haben, ein linear fortschreitendes 7%-Quorum aber geschafft hätten, relativ gering. Die Höhe des Unterschriftenquorums war in der Regel nicht der entscheidende Faktor für das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens, sondern vielmehr die diversen anderen Hürden zur Zulässigkeit. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Neuregelung die Zahl der eingereichten Bürgerbegehren nur geringfügig erhöhen wird.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Keine. – Über diesen Punkt wurde bereits intensiv zwischen den Fraktionen verhandelt und das Ergebnis scheint festzustehen. Ein weiterer Gestaltungsspielraum ist realpolitisch nicht mehr zu erkennen.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Das 7%-Quorum noch weiter abzusenken erscheint aus fachlicher Sicht nicht vordringlich. Vordringlich sind vielmehr Änderungen an den anderen Zulässigkeitshürden, weil andernfalls die Zahl der eingereichten Begehren zwar steigen, ein Großteil davon aber nach wie vor aus formalen Gründen für unzulässig erklärt werden müsste. Für die Bürgerinnen und Bürger stellen Unterschriftensammlungen, die dann anschließend für unzulässig erklärt werden, jedoch nur Frustrationserfahrungen dar und steigern die Verbitterung über bürgerunfreundliche Regelung.

Lediglich die Höhe der Deckelung von 20.000 Unterschriften sollte überdacht werden. In Thüringen beträgt diese Obergrenze z.B. nur 7000 Unterschriften, in Mecklenburg-Vorpommern nur 4000 Unterschriften. Es wäre angemessen, auch in Baden-Württemberg diese Deckelung zu reduzieren, z.B. auf 10.000 Unterschriften.

1.1.2. Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor:

Die Quoren werden abgesenkt: beim Bürgerentscheid von 25% auf 20% der Bürgerinnen und Bürger.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Mit der Senkung des Abstimmungsquorums beim Bürgerentscheid von 25% auf 20% bewegt sich Baden-Württemberg ins Mittelfeld der deutschen Bundesländer.

Bedauerlich ist jedoch, dass keine Staffelung des Quorums nach der Gemeindegröße vorgenommen wird. Es ist empirisch erwiesen, dass in größeren Städten die Überwindung des Quorums wesentlich schwieriger ist als in kleineren Gemeinden, weil oft der Abstimmungsgegenstand ein Projekt in einem bestimmten Stadtteil betrifft, wodurch die Abstimmungsbeteiligung in anderen Stadtteilen deutlich niedriger ausfällt. Hinzu kommt der allgemein – auch bei Kommunalwahlen – zu beobachtende Effekt eines negativen Zusammenhangs zwischen Gemeindegröße und Wahlbeteiligung.

Es erscheint deshalb angemessen und sinnvoll, den Beispielen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern, Thüringen und Schleswig-Holstein zu folgen, die eine solche Staffelung wie folgt vorgenommen haben:

Nordrhein-Westfalen und Bayern:

Gemeinden bis 50.000 Einwohner: 20%-Quorum
Gemeinden bis 100.000 Einwohner: 15%-Quorum
Gemeinden über 100.000 Einwohner: 10%-Quorum

Schleswig-Holstein:

Gemeinden bis 10.000 Einwohner: 20%-Quorum
Gemeinden bis 20.000 Einwohner: 18%-Quorum
Gemeinden bis 30.000 Einwohner: 16%-Quorum
Gemeinden bis 50.000 Einwohner: 14%-Quorum
Gemeinden bis 100.000 Einwohner: 12%-Quorum
Gemeinden bis 150.000 Einwohner: 10%-Quorum
Gemeinden über 150.000 Einwohner: 8%-Quorum

Thüringen:

Gemeinden bis 10.000 Bürger: 20%-Quorum
Gemeinden bis 50.000 Bürger: 15%-Quorum
Gemeinden über 50.000 Bürger: 10%-Quorum

Wirkungsprognose

Angenommen, die Absenkung des Quorums von 25% auf 20% wäre bereits seit dem Regierungswechsel im März 2011 in Kraft. Dann wäre seitdem durch diese Reform zwei zusätzliche Bürgerentscheide gültig gewesen (derjenige in Bad Saulgau von 2012 und Salem 2014). Bei allen anderen am Quorum gescheiterten Bürgerentscheiden hätte sich durch diese Reform nichts verändert. Hätten hingegen seit 2011 in Baden-Württemberg die nord-rhein-westfälischen, bayerischen, schleswig-holsteinischen oder thüringischen Regelungen gegolten, dann wären seitdem alle (!) baden-württembergischen Bürgerentscheide gültig gewesen.

Aus dieser Überlegung folgt, dass die Auswirkungen der Absenkung des Quorums auf pauschal 20% nur begrenzt sein werden. Eine durchgreifende Verbesserung der Gültigkeitschancen von Bürgerentscheiden ergäbe sich erst dann, wenn das Quorum nach dem Vorbild der oben genannten Bundesländer nach der Gemeindegröße gestaffelt wird.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Keine. – Über diesen Punkt wurde bereits intensiv zwischen den Fraktionen verhandelt und das Ergebnis scheint festzustehen. Ein weiterer Gestaltungsspielraum ist realpolitisch nicht mehr zu erkennen.

Längerfristig anzustrebende Lösung

In den letzten Jahren hat sich der fachwissenschaftliche Diskussionsstand zur Frage der Sinnhaftigkeit von Abstimmungsquoren deutlich verändert. In der wissenschaftlichen Diskussion dominieren nun Stimmen, die derartige Abstimmungsquoren generell für dysfunktional und schädlich für den demokratischen Prozess halten (siehe z.B. die 2011 im Verlag für Sozialwissenschaften erschienene Dissertation von Frank Meerkamp „Die Quorenfrage im

Volksgesetzgebungsverfahren“ oder den Überblicksartikel von Otmar Jung „Zur Problematik des Beteiligungsquorums“, erschienen 2009 im „Jahrbuch für direkte Demokratie“). Folglich wird die generelle Abschaffung von Abstimmungsquoren gefordert (wie in der Schweiz oder z.B. bei Wahlen schon lange üblich). Bei Volksentscheiden auf Landesebene kennen vier deutsche Bundesländer kein Quorum (Bayern, Hessen, Sachsen, Hamburg). In Baden-Württemberg haben sich seit 2005 SPD und Grüne in ihren Wahlprogrammen sowie auch im Koalitionsvertrag darauf verständigt, dass das Abstimmungsquorum bei Volksabstimmungen auf Landesebene nicht sinnvoll ist und abgeschafft werden soll. Die Argumente gegen das Abstimmungsquorum stellen sich auf der kommunalen Ebene nicht anders als auf der Landesebene dar. Mit dem Beispiel der Hamburger Bezirke gibt es auch bereits ein anderes Bundesland, das auf kommunaler Ebene das Abstimmungsquorum abgeschafft hat.

Aus fachlicher Sicht wäre auch in Baden-Württemberg die generelle Abschaffung von Abstimmungsquoren bei Bürgerentscheiden wünschenswert. Sicher werden fachwissenschaftliche Erkenntnisse immer erst mit einer gewissen Verzögerung im politischen Betrieb rezipiert, und es ist vorerst offen, wann dieser Rezeptionsprozess auch unter baden-württembergischen Landespolitikern weit genug fortgeschritten sein wird. Wenn Baden-Württemberg aber zumindest nicht hinter Standards zurückbleiben will, die in anderen Bundesländern schon erreicht sind, dann müsste zumindest eine Staffelung des Quorums nach der Gemeindegröße, z.B. nach den Vorbildern von Schleswig-Holstein oder Thüringen, eingeführt werden. Erst dann wäre bei der Frage des Abstimmungsquorums eine durchgreifende Verbesserung erreicht.

1.1.3. Einreichungsfrist für Bürgerbegehren

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor:

Die Frist für Bürgerbegehren gegen Beschlüsse des Gemeinderats wird von sechs Wochen auf drei Monate verlängert.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Schon seit Jahren eingetretene „Verfristungen“ nach frühen Planungsstufen bei mehrstufigen Projektplanungen sind eine der häufigsten Ursachen für juristische Auseinandersetzungen um die Unzulässigkeit von Bürgerbegehren. Solange der Gemeinderat frühere Entscheidungen ggf. noch revidieren kann, sollte dies auch durch einen Bürgerentscheid möglich sein, denn Gemeinderatsbeschlüsse und Beschlüsse durch Bürgerentscheid sind prinzipiell gleichrangig. Besonderer Fristen bedarf es dazu nicht. Selbstverständlich ist ein „Zurück“ nicht mehr möglich – weder für den Gemeinderat noch durch Bürgerentscheid –, wenn die Gemeinde bereits einen rechtsgültigen Vertrag abgeschlossen hat. Dies steht aber bei einem Wegfall der Einreichungsfrist gar nicht zur Diskussion. Die Beispiele der Bundesländer Bayern, Hamburg und Berlin zeigen, dass es problemlos auch ohne Einreichungsfrist geht und alle gegen eine Streichung der Einreichungsfrist üblicherweise vorgebrachten Befürchtungen und Unterstellungen empirisch haltlos sind.

Wirkungsprognose

Die Verlängerung der Frist von sechs Wochen auf drei Monate hat nur eingeschränkte Auswirkungen. Zwar stellt die Verlängerung auf drei Monate für jene Bürgerinitiativen eine Erleichterung dar, die unmittelbar auf einen Gemeinderatsbeschluss reagieren und somit etwas mehr Zeit haben, sich zu organisieren und die notwendigen Unterschriften zu sammeln. Doch die Empirie zeigt, dass der weit häufigere Grund für Probleme mit der Frist

ein ganz anderer ist: Fast ausnahmslos scheitern Begehren deshalb an der Frist, weil ein Gemeinderatsbeschluss auf einer frühen Planungsstufe typischerweise bereits 1-3 Jahre zurück liegt. Dieser meist abstrakte Beschluss wird in der Bevölkerung allerdings erst wesentlich später wahrgenommen, wenn sich auf weiteren Planungsstufen das Vorhaben erstmals konkretisiert. Die Gemeinden vertreten dann die Position, ein Bürgerbegehren sei bereits seit 1-3 Jahren verfristet und daher unzulässig. Eine Verlängerung der Frist auf drei Monate wird daran nichts ändern.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Keine. – Über diesen Punkt wurde bereits intensiv zwischen den Fraktionen verhandelt und das Ergebnis scheint festzustehen. Ein weiterer Gestaltungsspielraum ist realpolitisch nicht mehr zu erkennen.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Baden-Württemberg sollte die in der bayerischen Gemeindeordnung schon seit 1995 bestehende Regelung übernehmen. In Bayern existiert keine Befristung für Bürgerbegehren, und diese Tatsache hat dort nicht zu Problemen geführt.

Als Kompromiss wäre auch denkbar, dass die 3-Monats-Frist zwar bleibt, sie aber als Sammelfrist unabhängig von Gemeinderatsbeschlüssen konzipiert wird. Das heißt, ab dem Zeitpunkt des Beginns der Unterschriftensammlung hat die Bürgerinitiative genau drei Monate Zeit, die notwendige Unterschriftenzahl zu erreichen. Sie kann so lange ein Bürgerbegehren gültig einreichen, wie auch der Gemeinderat noch die Möglichkeit hat, eine früher getroffene Entscheidung wieder zu revidieren.

1.1.4. Bauleitplanung als Themenausschluss

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor:

Der einleitende Beschluss im Bauleitplanverfahren – das ist in der Regel der Aufstellungsbeschluss, sonst der Auslegungsbeschluss – wird vom Negativkatalog ausgenommen, d.h. hierüber kann ein Bürgerbegehren bzw. ein Bürgerentscheid durchgeführt werden.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Neben den Finanzen ist die Bauleitplanung das wichtigste kommunalpolitische Steuerungsinstrument. Sie entscheidet insbesondere über bauliche oder landwirtschaftliche Nutzung und ist dementsprechend oft umstritten. Deshalb würde man erwarten, dass vorrangig gerade auch hierüber Bürgerentscheide ermöglicht werden. Im Unterschied zu sieben anderen Bundesländern (Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Berlin, Hamburg, Bremen) schließt Baden-Württemberg dies jedoch bislang ausdrücklich aus. Begründet wird dies mit der Komplexität notwendiger Abwägungen vielfältiger Belange, für die unverbindliche Beteiligungsformen geeigneter seien. Dies ist für die abschließende Entscheidung über die Gestaltung und damit über alle im Verfahren erhobenen Bedenken und Anregungen noch nachvollziehbar, nicht aber für punktuelle inhaltliche Vorgaben und erst recht nicht für die Grundsatzfrage des „Ob überhaupt“, also ob nun z.B. eine bestimmte Streuobstwiese bebaut werden soll oder nicht. Auch Unsicherheit für Investoren ist kein überzeugendes Argument, weil vor Beendigung des Bauleitplanverfahrens ein Investor auch ohne die Möglichkeit von Bürgerentscheiden keinen Anspruch auf Sicherheit darüber hat, ob seine Pläne durchgeführt werden oder nicht.

Die Lösungsversuche in Hessen und Nordrhein-Westfalen, Bürgerbegehren nur gegen Aufstellungsbeschlüsse zuzulassen, bleiben unbefriedigend, weil zu diesem Zeitpunkt die Auswirkungen künftiger Planung noch unbekannt sind. Leider scheint sich das nun für Baden-Württemberg angestrebte Modell an die Regelungen in Hessen und Nordrhein-Westfalen anlehnen zu wollen, weshalb daran die entsprechende Kritik zu üben ist.

Erfahrungen in anderen Bundesländern belegen leider eindrücklich, dass zu diesem Aspekt der genaue Wille des Gesetzgebers post hoc immer wieder durch Umdeutung von Formulierungen in Frage gestellt wurde und so neue Rechtsunsicherheiten entstanden.

Die geringsten Rechtsunsicherheiten (jedenfalls gemessen an der Zahl der diesbezüglichen Gerichtsprozesse um die vermeintliche Unzulässigkeit von Bürgerbegehren) entstehen nachweislich in jenen Bundesländern, die die Bauleitplanung im Ausschlusskatalog zu Bürgerbegehren gar nicht erwähnen, wie z.B. Bayern. Die materiellen und formellen Vorschriften des Baugesetzbuchs sind überall einzuhalten. Welche Einschränkungen für Bürgerentscheide sich aus dem Erfordernis ergeben, alle relevanten Belange abzuwägen, hat die Rechtsprechung insbesondere in Bayern hinreichend geklärt, auf die sich die Praxis dann auch in Baden-Württemberg stützen könnte. Darüber hinaus gehender Regelungen und Einschränkungen in der Gemeindeordnung bedarf es nicht.

Wirkungsprognose

Die Neuregelung wird voraussichtlich zu einer merklichen Verbesserung führen. Denn die Mehrzahl der gerichtlichen Verfahren zur Zulässigkeit von Bürgerbegehren, die Fragen der Bauleitplanung betrafen, haben sich bisher auf den Aufstellungsbeschluss bezogen.

Dabei kommt es jedoch wesentlich auf die exakte Formulierung des neuen Gesetzestextes an. Die Erfahrungen in jenen Bundesländern, die an dieser Stelle ebenfalls einen „Mittelweg“ durch eine nur teilweise Öffnung gegangen sind, sind leider überwiegend negativ insofern, als die Zahl der Gerichtsprozesse um die richtige Auslegung der Regelungen sehr hoch war und ist.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Das Modell von Bayern (und anderen sechs Bundesländern), die Bauleitplanung im Ausschlusskatalog überhaupt nicht zu erwähnen, ist nach wie vor im Hinblick auf Bürgerfreundlichkeit und Rechtssicherheit für alle Beteiligten das günstigste. Die üblicherweise dagegen vorgebrachten Befürchtungen und Unterstellungen haben sich in Bayern als empirisch haltlos erwiesen.

1.1.5. Kostendeckungsvorschlag und Kostenschätzung

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor:

Die Initiatoren eines Bürgerbegehrens erhalten zur Frage des Kostendeckungsvorschlags Auskunft von der Gemeindeverwaltung zur Sach- und Rechtslage.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Der häufigste Grund für juristische Anfechtungen und Unzulässigkeitserklärungen von Bürgerbegehren ist die formale Hürde des – ohnehin nicht bindenden und beim Bürgerentscheid gar nicht zur Abstimmung stehenden – „Kostendeckungsvorschlags“, weil es für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens oft unmöglich ist, eine zuverlässige Kosten-

schätzung zugrunde zu legen, ohne über relevante Informationen zu verfügen, die meist nur die Gemeindeverwaltung hat.

Immer mehr Bundesländer haben deshalb in den letzten Jahren die formale Zulassungshürde „Kostendeckungsvorschlag“ entweder ganz abgeschafft (z.B. Bayern, Hamburg) oder durch eine durch die Gemeindeverwaltung zu erbringende „Kostenschätzung“ ersetzt (z.B. Nordrhein-Westfalen, Berlin, Schleswig-Holstein). Im letzteren Fall hat die Gemeindeverwaltung nach der Anzeige des beabsichtigten Bürgerbegehrens den Initiatoren eine Kostenschätzung zu übermitteln, die dann auf dem Unterschriftenblatt für das Bürgerbegehren mit enthalten sein muss. (Dies schließt nicht aus, dass die Initiatoren auf dem Unterschriftenblatt auch nochmals aus eigener Perspektive zu Kostenfragen Stellung nehmen können.) Auf diese Weise wird die Bevölkerung bei der Unterschriftensammlung zuverlässig darüber informiert, wie sich das Begehrte aus Sicht der Gemeinde im Falle seiner Umsetzung kostenmäßig darstellen würde. Ein „Deckungsvorschlag“ ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht notwendig, weil eine Entscheidung über das Begehrte ja nicht beim Bürgerbegehren, sondern erst wesentlich später beim Bürgerentscheid oder durch Gemeinderatsbeschluss fällt.

Bundesländer, in denen so verfahren wird, haben eine wesentlich niedrigere Unzulässigkeitsquote von Bürgerbegehren. Die Vermeidung von mit diesem Komplex verbundenen Rechtsauseinandersetzungen ist im Interesse aller, und die Bürgerinnen und Bürger werden durch die Einbeziehung der Gemeindeverwaltung über die Kostenaspekte zuverlässiger informiert.

Die Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen haben gezeigt, dass es sinnvoll ist, der Gemeindeverwaltung eine Frist zu setzen, binnen derer sie die Kostenschätzung zu erbringen hat. Andernfalls droht die Gefahr der Verschleppung des Bürgerbegehrens, ggf. sogar bis zur Hinfälligkeit. Eine Fristsetzung von drei Wochen nach Anmeldung des beabsichtigten Bürgerbegehrens erscheint angemessen, wenn man bedenkt, dass bisher den Bürgerbegehrensinitiatoren binnen nur sechs Wochen sowohl die Kostenschätzung als auch die daran anschließende umfassende Unterschriftensammlung zugemutet wurde.

Nun kündigt die baden-württembergische Landesregierung an, den Kostendeckungsvorschlag weder als Zulässigkeitsvoraussetzung abschaffen zu wollen, noch ihn durch eine durch die Gemeindeverwaltung zu erbringende Kostenschätzung zu ersetzen. Vielmehr soll lediglich eine „Auskunftspflicht zur Sach- und Rechtslage“ für die Gemeindeverwaltung eingeführt werden. Es ist unplausibel, dass dies die Gesamtproblematik des Kostendeckungsvorschlags entschärfen kann. Zwar ist es wünschenswert, dass die Bürgerinitiative zu einem möglichst frühen Zeitpunkt in einen informellen Austausch mit der Gemeindeverwaltung tritt, und dies kann durch eine solche „Auskunftspflicht“ angeregt werden. Jedoch ist nicht zu übersehen, dass bei Bürgerbegehren, die gegen einen Gemeinderatsbeschluss gerichtet sind, die Verwaltung oft ein manifestes Interesse daran hat, dass kein gültiges Bürgerbegehren zustande kommt. Die Gemeinde ist insofern der Antragsgegner. Sie wird sich bei ihren „Auskünften zur Sach- und Rechtslage“ deshalb möglichst bedeckt halten und jede Rechtsverbindlichkeit ihrer Auskünfte oder gar eine Mitverantwortung für den zu erbringenden Kostendeckungsvorschlag von vornherein von sich weisen, um das Bürgerbegehren nach Einreichung auf dieser Basis ggf. doch noch anfechten zu können – wozu dann ein externes Rechtsgutachten in Auftrag gegeben wird. Hinzu kommt, dass die Gemeinde nicht durch eine Frist gebunden wird, bis wann sie „Auskünfte zur Sach- und Rechtslage“ zu erteilen hat. Sie kann sich dafür Zeit lassen und so den Beginn der Unterschriftensammlung erheblich verzögern, was wiederum die Bürgerbegehrensinitiative in eine schwierige Lage bringen kann, weil diese nach wie vor an eine Einreichungsfrist gebunden ist.

Wirkungsprognose

Die mit dem „Kostendeckungsvorschlag“ verbundenen Probleme werden durch eine solche „Lösung“ nicht behoben. Es ist schon jetzt absehbar, welche Konflikte und auch gerichtlichen Auseinandersetzungen daraus erwachsen können (Gemeindeverwaltung zögert Antwort hinaus oder erklärt ihre Auskünfte für nicht rechtsverbindlich, um das Bürgerbegehren später doch noch anfechten zu können). Bei gutem Willen der Akteure bedarf es einer solchen Regelung nicht, fehlt dieser gute Wille, dann hilft diese Regelung jedoch kaum weiter.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Wenn der einer Abschaffung des Kostendeckungsvorschlags nächstliegende Kompromiss, stattdessen eine Kostenschätzung durch die Gemeinde einzuführen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt realpolitisch nicht mehr erreichbar ist, dann verbleibt derzeit nur der Wunsch, die „Auskunftspflicht zu Sach- und Rechtsfragen“ durch die Gemeindeverwaltung auch auf andere Aspekte eines Bürgerbegehrens auszudehnen und sie nicht lediglich auf den Kostendeckungsvorschlag zu beschränken.

Außerdem sollte der Gemeinde eine gesetzliche Frist von drei Wochen gesetzt werden, innerhalb derer sie die angefragten Auskünfte zu erteilen hat, um ein Verzögern des Beginns der Unterschriftensammlung zu verhindern. Weiterhin sollte im Gesetzentwurf klargestellt sein, dass die „Auskünfte“ der Gemeinde rechtsverbindlichen Charakter haben müssen.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Es ist unstrittig, dass sich bei Bürgerentscheiden alle Beteiligten auch zu den Kostenfolgen und deren möglicher Deckung äußern sollen. Dies geschieht bislang auch ohne Ausnahme und ganz automatisch im Rahmen der öffentlichen Kontroverse und in den Informationsmaterialien der verschiedenen Beteiligten vor jedem Bürgerentscheid, denn finanzielle Gesichtspunkte sind immer ein wichtiges Argument. Oftmals ergeben sich erst im Rahmen dieser öffentlichen Kontroverse neue Informationen, die zu einer fundierten Beurteilungsmöglichkeit der Kostenfrage führen und die zu Beginn des vorausgehenden Bürgerbegehrens noch gar nicht vorlagen. Die Entscheidung fällt erst beim Bürgerentscheid, nicht beim Bürgerbegehren. Es ist deshalb wenig sinnvoll, einen „Kostendeckungsvorschlag“ bereits beim Bürgerbegehren zu verlangen. Vom Ablauf her gehört die Kostendiskussion in die Informationsphase vor dem Bürgerentscheid. Denkbar wäre es also, in § 21 Abs. 5 GemO z.B. folgenden Zusatz aufzunehmen: *„Dabei sollen auch eventuelle finanzielle Auswirkungen behandelt und Kostendeckungsvorschläge zur Diskussion gestellt werden.“* Jedoch einen – für den weiteren Verfahrensverlauf ohnehin irrelevanten – Kostendeckungsvorschlag bereits für ein Bürgerbegehren zu verlangen, dessen Unterschriftensammlung noch gar nicht begonnen hat, ist schlicht entbehrlich, wie auch die bestehende Praxis in zahlreichen Bundesländern zeigt. Wer die Zahl gerichtlicher Auseinandersetzungen um Bürgerbegehren reduzieren möchte, der muss den Kostendeckungsvorschlag als Zulässigkeitsvoraussetzung für ein Bürgerbegehren abschaffen. Diskutabel – aber auch nicht zwingend notwendig – ist seine Ersetzung durch eine Kostenschätzung der Gemeindeverwaltung, für die die Gemeinde selbst dann aber auch die juristische Verantwortung zu tragen hat.

1.1.6. Zahl der Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor:

Es können bis zu drei Vertrauenspersonen für ein Bürgerbegehren benannt werden.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Die Zahl der Vertrauenspersonen in dieser Weise zu präzisieren ist sinnvoll.

Wirkungsprognose

Es verändert die reale Praxis de facto nicht.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Keine.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Kein weiterer Änderungsbedarf.

1.1.7. Anhörung der Vertrauenspersonen im Gemeinderat

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor:

Über die Frage der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens werden die Vertrauenspersonen vom Gemeinderat gehört.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Diese Ergänzung ist sinnvoll und zu begrüßen. In vielen anderen Bundesländern besteht bereits ein derartiges Anhörungsrecht.

Wirkungsprognose

In vielen Gemeinden sieht die derzeitige Praxis leider so aus:

Nach Einreichung des Bürgerbegehrens gibt der Bürgermeister ohne Beteiligung der Vertrauenspersonen bei einem externen Rechtsanwalt ein Gutachten in Auftrag, verbunden mit dem klaren Hinweis, dass die Gemeinde das Anliegen des Bürgerbegehrens ablehnt und deshalb alle denkbaren Möglichkeiten ausgeschöpft werden sollten, um das Bürgerbegehren als „unzulässig“ ablehnen zu können. Der Anwalt kommt in dieser Phase in keinen Kontakt mit der Bürgerbegehrensinitiative, so dass in sein Gutachten keine direkt von dort kommenden Informationen mit einfließen können. Er erhält alle Informationen nur von der Gemeindeverwaltung. Liegt das – wie erhofft negative – Gutachten dann vor, erklärt der Bürgermeister dem Gemeinderat, dass er für den Fall einer eventuell anders lautenden Zulässigkeitsentscheidung des Gemeinderats rechtlich verpflichtet sei, auf der Basis dieses Gutachtens Widerspruch gegen einen solchen Gemeinderatsbeschluss einzulegen.

Angesichts solcher immer wieder anzutreffender Szenarien ist es offensichtlich, dass ein Anhörungsrecht der Bürgerbegehrensinitiative in der Gemeinderatsdebatte zur Zulässigkeitsentscheidung zwar sehr sinnvoll, aber im Regelfall noch nicht ausreichend ist.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Die Gemeinden sollten verpflichtet werden, bei der Beauftragung und Erstellung von eventuellen Rechtsgutachten zur Zulässigkeitsfrage die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens von vornherein und uneingeschränkt mit einzubeziehen.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Die Praxis der Gemeinden, durch externe Rechtsgutachten wie auch immer geartete „Gründe“ zu finden, um ein Bürgerbegehren für „unzulässig“ erklären zu können, ist generell zu hinterfragen. Für die rechtliche Bewertung sollte das Know-how der Gemeindeverwaltung bzw. der Aufsichtsbehörde ausreichen. Solange sich dies in der realen Praxis anders darstellt und ein Großteil der Bürgerbegehren zu Rechtsgutachten und gerichtlichen Auseinandersetzungen führt, müssen die zu Grunde liegenden Regelungen der Gemeindeordnung ebenfalls hinterfragt und als mangelhaft eingestuft werden.

1.1.8. Vertrauensschutz eines Bürgerbegehrens

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor:

Ist ein Bürgerbegehren zulässig, genießt es Vertrauensschutz.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Im Unterschied zu anderen Bundesländern gibt es in Baden-Württemberg bislang keine Schutzwirkung eines Bürgerbegehrens, die verhindert, dass Organe der Gemeinde vor Abschluss des Bürgerentscheidungs-Verfahrens „vollendete Tatsachen“ schaffen können. Es treten immer wieder einzelne Fälle auf, die eine solche Schutzwirkung als notwendig erscheinen lassen. Die in den Eckpunkten angekündigte Ergänzung orientiert sich offenbar an der bayerischen Regelung, die die Schutzwirkung erst mit der Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat eintreten lässt. Die Gerichte in Bayern haben den Rechtsschutz in der Praxis allerdings inzwischen schon so weit ausgedehnt, dass er zumindest bereits ab dem Zeitpunkt der vollständigen Einreichung aller Unterschriften für Bürgerbegehren eintritt.

Noch weiter gehender wäre es, sich die in Hamburg geltende Regelung zum Vorbild zu nehmen. Dort tritt die Schutzwirkung vorübergehend auch schon in der Phase eines laufenden Bürgerbegehrens ein, sobald ein bestimmter Anteil der notwendigen Unterschriften gesammelt und bei der Gemeinde abgegeben wurde. Dies soll verhindern, dass während eines laufenden Bürgerbegehrens noch schnell vollendete Tatsachen geschaffen werden.

Wirkungsprognose

Die beabsichtigte Änderung ist wirksam, wenn auch noch nicht so weitgehend wie z.B. in Hamburg.

Anregung zu Optimierung der jetzigen Reform

Der Rechtsschutz für ein Bürgerbegehren sollte zumindest bereits ab dem Zeitpunkt der Einreichung der Unterschriften eintreten.

Längerfristig anzustrebende Lösung

Wünschenswert ist die oben skizzierte Hamburger Variante.

1.1.9. Ausgewogene Informationsvermittlung beim Bürgerentscheid

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor:

Die Vertrauenspersonen erhalten das Recht, wenn die Gemeinde über die Auffassung von Bürgermeister und Gemeinderat informiert, die vom Bürgerbegehren vertretene Auffassung in gleichem Umfang darzustellen.

Fachliche Einordnung und Bewertung

Im Unterschied zu anderen Bundesländern sieht die gegenwärtig noch geltende baden-württembergische Regelung eine einseitige Information über die Auffassung der Gemeindeorgane als statthaft an. Es ist zu begrüßen, wenn nun stattdessen der Grundsatz der gleichberechtigten Information Pro und Contra eingeführt wird.

Wirkungsprognose

Die beabsichtigte Änderung wird den Charakter der „Abstimmungskämpfe“ im Vorfeld von Bürgerentscheiden auf eine positive Weise im Sinne der Chancengleichheit verändern.

Anregung zur Optimierung der jetzigen Reform

Wünschenswert wäre eine Präzisierung in folgender Form:

„In Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde dürfen die Vertrauensleute eines Bürgerbegehrens ihre Auffassung zum Gegenstand eines Bürgerentscheids in gleichem Umfang darstellen wie die Organe der Gemeinde. Zur Information der Einwohner werden den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Kommunalwahlen eröffnet.“

Längerfristig anzustrebende Lösung

Wünschenswert wäre die weitere Ergänzung, dass die Gemeinde zur Information über den Bürgerentscheid mindestens eine Einwohnerversammlung nach § 20a GemO durchführen soll. Persönliche Versammlungen eignen sich hervorragend, um die Einwohner aus erster Hand über die jeweiligen Pro- und Contra-Argumente zur Frage des Bürgerentscheids zu informieren und um in einen Dialog eintreten zu können. Deshalb sollte die Gemeinde verpflichtet werden, im Rahmen Ihrer Informationen zum Bürgerentscheid eine Einwohnerversammlung anzubieten.

1.2. Weitere Anregungen zur Optimierung der jetzigen Reform

Die Eckpunkte sparen zum Thema Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eine ganze Reihe von weiteren Aspekten aus, zu denen ebenfalls Reformbedarf besteht.

Sie werden nachfolgend unter dem Gesichtspunkt gegliedert, ob sie im Lichte der bereits erfolgten Aushandlungsprozesse zwischen den Fraktionen oder angesichts schon bekannter massiver Widerstände bei maßgeblichen politischen Akteuren realpolitisch in dieser

Legislaturperiode noch ergänzungsfähig sind oder nicht. Zunächst werden Ergänzungsvorschläge dargestellt, die in das jetzige Reformprojekt noch mit einbezogen werden können und sollten.

1.2.1. Erleichterung von Ratsreferenden

Die Anberaumung eines Bürgerscheids durch den Gemeinderat selbst (Ratsreferendum) ist in Baden-Württemberg unnötig erschwert, weil dafür eine Zwei-Drittel-Mehrheit aller existierenden Gemeinderäte verlangt wird. In Bayern reicht zur Durchführung eines Ratsreferendums eine einfache Gemeinderatsmehrheit. Auch z.B. Schleswig-Holstein hat kürzlich auf einfache Mehrheit umgestellt.

Die hohe Zwei-Drittel-Hürde in Baden-Württemberg führt dazu, dass Gemeinderäte das Instrument des Bürgerentscheids seltener nutzen können. Auch formale Mängel bei einem Bürgerbegehren können so schwieriger geheilt werden, indem der Gemeinderat ggf. von sich aus einen Bürgerentscheid zum gleichen Themenkreis ansetzt. Bei einem zulässigen Bürgerbegehren wird es zudem dem Gemeinderat durch die hohe Hürde erschwert, einen eigenen Kompromissvorschlag mit zur Abstimmung zu stellen, weil auch dafür eine Zwei-Drittel-Mehrheit notwendig wäre.

Würde nach dem Vorbild Bayerns eine einfache Gemeinderatsmehrheit ausreichen, stiegen die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden zur Nutzung direktdemokratischer Instrumente. Sie könnten leichter Bürgerentscheide selbst ansetzen, zulässige Bürgerbegehren leichter durch eigene alternative Kompromissvorschläge ergänzen oder Bürgerbegehren mit formalen Mängeln leichter durch eigene Beschlüsse heilen.

Dazu sollte GemO § 21 Abs. 1 wie folgt modifiziert werden:

„Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, dass eine Angelegenheit des Wirkungsbereiches der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid).“

1.2.2. Alternativvorlagen des Gemeinderats und Stichfrage

Um Kompromisse zu ermöglichen, sollte auch die parallele Abstimmung über einen – in der Regel weniger weitreichenden – Alternativvorschlag des Gemeinderats möglich sein. Bereits im Gesetzentwurf von SPD und Grünen aus dem Jahr 2005 war enthalten, dass der Gemeinderat beschließen kann, den Stimmberechtigten zum Gegenstand des Bürgerbegehrens eine eigene Fragestellung mit vorzulegen („Alternativvorlage“). Rein redaktionell wird vorgeschlagen hier noch das Wort „mit“ zu ergänzen. Dadurch werden bei einzelnen Diskussionspartnern aufgetretene Missverständnisse vermieden, es handle sich um eine Fragestellung *anstatt* der Fragestellung des Bürgerbegehrens, obwohl *zusätzlich* zur Fragestellung des Bürgerbegehrens gemeint ist. Die Möglichkeit einer zusätzlichen Alternativvorlage (wie sie z.B. in Bayern und der Schweiz besteht) ist auf jeden Fall sinnvoll, um der Bürgerschaft auch einen Kompromissvorschlag unterbreiten zu können.

Bei mehreren Abstimmungsfragen, die in einer nicht miteinander zu vereinbarenden Weise beantwortet werden könnten (z.B.: in beiden Fällen „Ja“), sind Regelungen für eine Stichfrage notwendig. Diese sind in mittlerweile fünf Bundesländern eingeführt und auch in der Schweiz vielfach bewährt. Ohne mehrfaches Stimmrecht und Extra-Stichfrage könnten Anhänger z.B. des Vorschlags A nicht deutlich machen, dass ihnen die Alternative B immer

noch lieber ist als der Status quo, und es würde sich deshalb eventuell zu Unrecht die Minderheit durchsetzen, die beide Gestaltungsalternativen ablehnt.

Um das Ziel zu erreichen, könnte GemO § 21 Abs. 5 wie folgt ergänzt werden:

„Der Gemeinderat kann beschließen, den Stimmberechtigten zum Gegenstand des Bürgerbegehrens eine eigene Fragestellung mit vorzulegen (Alternativvorlage).“

GemO § 21 Abs. 6 könnte wie folgt ergänzt werden:

„Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.“

1.2.3. Zweifelsfreie Identifizierbarkeit der Person bei der Unterschriftsleistung

In Nordrhein-Westfalen kam es zu gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Frage, ob eine Unterstützungsunterschrift für ein Bürgerbegehren gültig ist, wenn die Person anhand des Einwohnermelderegisters zweifelsfrei identifizierbar ist, auch wenn einzelne Angaben unvollständig eingetragen wurden (z.B. unvollständige Vornamen, Geburtsdatum, Hausnummer).

Die zweifelsfreie Identifizierbarkeit des Unterstützers zur Prüfung seiner Unterschriftsberechtigung sollte für die Gültigkeit der Unterschrift ausreichen (so hat in Nordrhein-Westfalen auch das Gericht entschieden, dies ist also geltende Rechtslage). Um dies klarzustellen, könnte am Ende von GemO § 21 Abs. 3 ergänzt werden:

„Eine Unterschrift ist gültig, sofern die Angaben ausreichen, um den Unterzeichner eindeutig zu identifizieren.“

1.2.4. Übertragung auf die Landkreisebene

Mit den zahlreichen Änderungen in der Gemeindeordnung muss auch die Landkreisordnung entsprechend angepasst werden.

Bis jetzt sind in Baden-Württemberg auf der Landkreisebene noch überhaupt keine Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide möglich. Fast alle anderen Bundesländer haben inzwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auch auf der Landkreisebene eingeführt. Dazu werden die Regelungen der jeweiligen Gemeindeordnung i.d.R. identisch auch in die jeweilige Landkreisordnung eingefügt.

Die Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, so wie sie in der jetzigen Novellierung für die Gemeindeordnung vorgesehen sind, sollten in identischer Form auch in die Landkreisordnung aufgenommen werden.

Eine Ausnahme davon könnte die Höhe der Quoren sein. Ein Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren von 7% ist in einem großen flächenhaften Landkreis nur sehr schwer erreichbar. Zum Vergleich: Bayern sieht für Landkreise mit über 100.000 Einwohnern (was in

Baden-Württemberg auf sämtliche Landkreise zutrifft) ein Unterschriftenquorum von 5% vor. Das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid beträgt in Bayern in solchen Landkreisen 10%, denn ein Quorum von 20% (wie im Baden-Württemberg jetzt für die Gemeindeebene vorgesehen) ist in Landkreisen in der Regel unerreichbar, weil sich die meisten Abstimmungen auf Projekte beziehen, die nur einen Teil der Kreisgemeinden unmittelbar betreffen.

1.3. Weiterer Reformbedarf in längerfristiger Perspektive

1.3.1. Übertragung auf die Regionalebene

Bürgerbegehren und -entscheide sollten zusätzlich zur Landkreisebene auch auf der Regionalebene ermöglicht werden, komplementär zu den Regionalversammlungen. Dazu sollten die Regelungen der GemO zu Bürgerbegehren und -entscheiden weitgehend identisch auch im LplG und im GVRS verankert werden, um Bürgerbegehren und -entscheide auch in der Region Stuttgart und anderen Regionen für den Zuständigkeitsbereich der Regionalversammlungen zu ermöglichen.

1.3.2. Kompromissfindung erleichtern

Demokratie lebt von der Kompromissfindung. Eine solche wird bei Bürgerbegehren bislang ausgeschlossen, weil keine Möglichkeit der Rücknahme eines eingereichten Bürgerbegehrens besteht – auch wenn ein tragfähiger Kompromiss gefunden wurde.

In GemO § 21 Abs. 4 könnte deshalb nach dem Satz *„Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt“* z.B. ergänzt werden: *„Der Bürgerentscheid entfällt auch, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme in wesentlichen Teilen beschließt und die Vertrauensleute des Bürgerbegehrens dem zustimmen.“*

1.3.3. Zusammenlegung von Bürgerentscheiden mit Wahlen

Die baden-württembergische Gemeindeordnung enthält bislang keine Soll-Vorgabe, dass die Zusammenlegung von Bürgerentscheiden mit Wahlen anzustreben ist.

Die Zusammenlegung eines Bürgerentscheids mit einer Wahl ist sinnvoll, weil es die Abstimmungsbeteiligung erhöht und Kosten spart.

GemO § 21 Abs. 5 sollte deshalb wie folgt ergänzt werden:

„Bürgerentscheide sollen mit anderen Abstimmungen und Wahlen zusammengelegt werden, sofern es die Fristeinhaltung zulässt.“

1.3.4. Formulierung der Abstimmungsfrage und Begründung

In den letzten Jahren wurden bei Bürgerbegehren immer öfter kleinere Mängel bei der Formulierung der beantragten Abstimmungsfrage oder gar der Begründung zum Anlass genommen, die Zulässigkeit des Begehrens zu bestreiten und entsprechende Rechtsauseinandersetzungen zu führen. Derartige Mängel sollten heilbar sein.

Die derzeitige Fassung der Gemeindeordnung erzeugt große Unsicherheiten über die Anforderungen zur genauen Frageformulierung und zur Begründung. Um dies zu vermeiden, erscheint es sinnvoll, die präzise Formulierung der Frage, über die beim späteren Bürgerentscheid abgestimmt werden soll, für das Bürgerbegehren in der Gemeindeordnung zu einer „Soll“-Bestimmung abzumildern. Einerseits werden so die Antragsteller angehalten, die Fragestellung, zu der sie einen Bürgerentscheid wünschen, selbst zu formulieren. Andererseits sollte eine die Sach- und Beschlusslage nicht präzise treffende oder gar fehlende Fragestellung (z.B. wenn nur der Gegenstand des erwünschten Bürgerentscheids benannt wird, aber noch ohne ausformulierte Frage) nicht zur generellen Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen. Der Gemeinderat wäre in einem solchen Fall frei, die Abstimmungsfrage so weit zu korrigieren oder zu präzisieren, dass sie bürgerentscheidsfähig wird.

Eventuelle Mängel in einer Begründung sollten generell nicht zur pauschalen Ablehnung eines Antrags führen können, zumal bei einem späteren Bürgerentscheid die frühere Begründung für den Antrag ohnehin nicht zur Abstimmung steht. Auch das Erfordernis einer Begründung sollte deshalb in eine „Soll“-Regelung umgewandelt werden.

GemO § 21 Abs. 3 Satz 4 sollte lauten: *„Das Bürgerbegehren soll die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und ... enthalten.“*

1.3.5. Prüfung von Teilmengen der Unterschriften und Nachreichung

Weigern sich Gemeinden, bereits eingereichte Teilmengen der Unterschriften für ein Bürgerbegehren zu prüfen, entstehen dadurch erhebliche Nachteile für die Bürgerinitiative, weil diese den Prozentsatz ungültiger Unterschriften nur schwer abschätzen kann. Die Vertrauensleute eines Bürgerbegehrens können zum Zeitpunkt der Einreichung den Prozentsatz der gültigen Unterschriften nicht voraussehen. Dies ist für sie mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Sie sind deshalb gezwungen, schon als reine Vorsichtsmaßnahme deutlich mehr Unterschriften zu sammeln, als eigentlich erforderlich wären, um (mutmaßlich) auf der „sicheren Seite“ zu sein. Verweigern Gemeinden eine Vorprüfung von schon vorhandenen Teilmengen der Unterschriften, potenziert sich das Problem. Die Antragsteller sollten deshalb die Möglichkeit erhalten, weitere Unterschriften nachzureichen, falls sich bei der Prüfung durch die Gemeinde herausstellen sollte, dass die Zahl der gültigen Unterschriften noch nicht ausreicht. Kürzlich hat auch das Bundesland Hamburg das Nachreichen von Unterstützungsunterschriften gesetzlich ermöglicht.

In GemO § 21 Abs. 3 sollte ergänzt werden:

„Teilmengen von Unterschriften können jederzeit eingereicht werden und sind unverzüglich durch die Gemeinde zu prüfen. Ergibt die Unterschriftenprüfung, dass die Zahl der gültigen Unterschriften noch nicht ausreicht, können weitere Unterschriften nachgereicht werden.“

1.3.6. Kostenfreier Widerspruch

Wünschenswert wäre ein kostenfreies Widerspruchsrecht bei der Rechtsaufsichtsbehörde gegen die Verweigerung der Zulassung eines Bürgerbegehrens.

In GemO § 21 Abs. 4 ist folgende Ergänzung zu empfehlen:

„Gegen eine verweigerte Zulassung eines Einwohnerbegehrens kann jeder Unterzeichner den Verwaltungsrechtsweg beschreiten. Über den Widerspruch im Vorverfahren entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde kostenfrei.“

2. Themenkreis Bürgerversammlung / Bürgerantrag

2.1. Bürger- bzw. Einwohnerversammlung

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor:

*Bürgerversammlung wird Einwohnerversammlung:
Einwohnerinnen und Einwohner, also auch Nicht-EU-Ausländer und Personen
mit Zweitwohnsitz, werden einbezogen.
Das Quorum liegt – abhängig von der Einwohnerzahl – bei 2,5% bis 5% der
Einwohner, höchstens sind 2.500 Unterschriften erforderlich.*

Die Umwandlung der „Bürgerversammlung“ in eine „Einwohnerversammlung“ ist zwar sinnvoll, sie hat aber keine praktischen Konsequenzen und ist eher terminologischer Natur, weil auch bislang schon Einwohner jederzeit an „Bürgerversammlungen“ teilnehmen konnten. Sie hatten dort die gleichen Rechte wie Bürger – nämlich de facto so gut wie keine, weil die Teilnehmenden (egal ob Bürger oder Einwohner) in Baden-Württemberg kein Stimmrecht haben, etwa im Unterschied zu Bayern.

Das Unterschriftenquorum zur Beantragung einer Bürger/Einwohnerversammlung wird durch die Neuregelung auf das bayerische Niveau abgesenkt. Dies ist sinnvoll.

Würde die Reform zu Bürger- bzw. Einwohnerversammlungen nicht über diese beiden Punkte hinaus gehen, wäre eine wie auch immer geartete Wirkung nicht zu erwarten. Die real bestehenden Probleme mit den derzeitigen Regelungen zu Bürgerversammlungen liegen bei folgenden Punkten:

Die Mehrzahl der Gemeinden in Baden-Württemberg missachtet GemO § 20a Abs. 1 Satz 2, wonach jede Gemeinde in der Regel einmal im Jahr eine Bürgerversammlung durchführen „soll“. In der bayerischen Gemeindeordnung ist dies keine Soll-Regelung, sondern eine verbindliche Vorgabe. In Bayern führen deshalb alle Gemeinden tatsächlich einmal jährlich eine Bürgerversammlung durch. Davon sind wir in Baden-Württemberg weit entfernt.

Um die Rechte der Einwohner bei solchen Versammlungen zu stärken schlagen wir folgende Neuregelung nach dem Vorbild der bayerischen Gemeindeordnung vor:

§20a Einwohnerversammlung

(1) In jeder Gemeinde hat der Bürgermeister mindestens einmal jährlich, auf Verlangen des Gemeinderats auch öfter, eine Einwohnerversammlung zur Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten einzuberufen. In größeren Gemeinden sollen Einwohnerversammlungen auf Teile des Gemeindegebiets beschränkt werden.

(2) Eine Einwohnerversammlung muss innerhalb von drei Monaten stattfinden, wenn das von mindestens 5 v.H., in den Gemeinden mit mehr als 10000 Einwohnern von mindestens 2,5 v.H., der Einwohner ab dem 16. Lebensjahr unter Angabe der Tagesordnung schriftlich beantragt wird, höchstens jedoch von 2500 Einwohnern. Die

Einwohnerversammlung kann eine Ergänzung der Tagesordnung beschließen, wenn es spätestens eine Woche vor der Einwohnerversammlung bei der Gemeinde schriftlich beantragt wird. Die Tagesordnung darf nur gemeindliche Angelegenheiten zum Gegenstand haben.

(3) Das Wort können grundsätzlich nur Einwohner erhalten. Ausnahmen kann die Einwohnerversammlung beschließen. Der Vorsitzende soll einem Vertreter der Aufsichtsbehörde auf Verlangen das Wort erteilen. Den Vorsitz in der Versammlung führt der Bürgermeister oder ein von ihm bestellter Vertreter.

(4) Empfehlungen der Einwohnerversammlungen müssen innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Gemeinderat behandelt werden.

2.2. Bürger- bzw. Einwohnerantrag

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor:

Bürgerantrag wird Einwohnerantrag:

Auch hier werden die Einwohnerinnen und Einwohner einbezogen.

Die Frist für einen Bürgerantrag gegen einen Gemeinderatsbeschluss wird von zwei Wochen auf drei Monate verlängert. Das Quorum liegt zwischen 1,5- 3 Prozent . Höchsten jedoch 2500 Unterschriften.

Die Umwandlung des „Bürgerantrags“ in einen „Einwohnerantrag“ ist vom Grundsatz her zu begrüßen – und in fast allen anderen Bundesländern bereits längst erfolgt.

Im Unterschied zu anderen Bundesländern war das Instrument des Bürger/Einwohnerantrags bislang in Baden-Württemberg allerdings ein Papiertiger, der so gut wie nie zur Anwendung kam. Ob nun Bürger oder Einwohner unterschreiben dürfen, spielte nicht die entscheidende Rolle. Der Grund für die kaum existierende Nutzung des Instruments war vielmehr die Tatsache, dass in Baden-Württemberg bei Bürgeranträgen zwei äußerst restriktive Einschränkungen gelten, die es so in keinem anderen Bundesland gibt, sowie eine deutlich überhöhte Anforderung an die notwendige Unterschriftenzahl.

Folgende Restriktionen müssen beseitigt werden:

- (1) Außer der Einschränkung, dass das Organ, an den der Antrag gerichtet wird, dafür auch zuständig sein muss, sollte es **keine weiteren thematischen Einschränkungen** geben. So ist es in allen anderen Bundesländern vorgesehen und bewährt. Bislang gilt lediglich in Baden-Württemberg für Bürgeranträge der gleiche massive Ausschlusskatalog wie für Bürgerentscheide. Eine derart restriktive Einschränkung ist bei Einwohneranträgen weder angemessen noch sinnvoll, wie die Praxis in allen anderen Bundesländern zeigt. Die Sachentscheidung über den Antrag trifft ja ohnehin in allen Fällen der Gemeinderat.
- (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 bislang in der baden-württembergischen Gemeindeordnung enthaltene Regelung, wonach ein Bürgerantrag „innerhalb von zwei Wochen“ nach der Bekanntgabe eines Beschlusses des Gemeinderats zu stellen sei, ist einzig-

artig im Vergleich der Bundesländer und extrem restriktiv. Die vielfältigen Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigen, dass bei Bürger/Einwohneranträgen **keine Befristung** notwendig oder sinnvoll ist, auch keine 3-Monats-Frist. Ein Einwohnerantrag sollte jederzeit gestellt werden können. Wie dann in der Sache mit dem Anliegen umgegangen wird, entscheidet ohnehin in allen Fällen der Gemeinderat, so dass auf einschränkende Fristen verzichtet werden kann.

- (3) Die notwendige Unterschriftenzahl für einen Bürgerantrag beträgt in Baden-Württemberg bislang im Regelfall 3 % der wahlberechtigten Bürger (sic!), teilweise aber auch deutlich weniger aufgrund von Deckelungen der absoluten Unterschriftenzahlen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße (wie beim Bürgerbegehren). Berechnungen ergeben, dass die notwendige **Unterschriftenzahl derzeit faktisch zwischen 1,1 % und 2,7 %** der erwachsenen Einwohner (sic!) einer Gemeinde schwankt, in Abhängigkeit von der Gemeindegröße.

Nach dem errechneten Günstigkeitsprinzip (keine Gemeinde soll schlechter als bisher gestellt werden) ist **eine Senkung des Unterschriftenquorums einheitlich auf 1,7 % erforderlich**, wobei lediglich die Beibehaltung der Deckelung von 2500 Unterschriften sinnvoll wäre, um die Stadt Stuttgart nicht schlechter zu stellen. Zum Vergleich: In Bayern und Thüringen, wo die Instrumente funktionieren, beträgt das Unterschriftenquorum 1 %. In Thüringen ist es zudem gedeckelt auf maximal 300 Unterschriften.

Die Stadt Heidelberg hat in ihrer Satzung „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung“ ein Unterschriftenquorum von 1000 Unterschriften für einen vom Gemeinderat zu entscheidenden Antrag auf Einleitung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens festgesetzt, weil sie jede höhere Unterschriftenzahl zu Recht für nicht praktikabel hielt. Ursprünglich war in Heidelberg geplant, dafür das Instrument des Bürgerantrags nach GemO § 20b zu nutzen. Doch davon wurde abgesehen, weil das Instrument in der derzeitigen Ausgestaltung faktisch kaum nutzbar ist.

Es ist eine Aufgabe des Landesgesetzgebers, das Instrument so zu gestalten, dass es zur Wirkung kommen kann.

Eine angemessene Neuformulierung von GemO § 20b nach dem Vorbild anderer Bundesländer könnte so aussehen:

§20b Einwohnerantrag

(1) Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, können beantragen, dass der Gemeinderat über eine bestimmte Angelegenheit der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, berät und entscheidet.

(2) Der Antrag von Einwohnern muss schriftlich eingereicht werden und soll eine Begründung enthalten. Er muss Namen und Anschriften von zwei oder drei Vertrauensleuten nennen. Die Gemeinde hilft in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft den Einwohnern bei der Abfassung des Antrags.

(3) Der Antrag muss mindestens von 1,5 % der Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, unterzeichnet werden, höchstens jedoch von 1000 Einwohnern. § 3a des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung. Jede Unterschriftenliste muss den vollen Wortlaut des Einwohnerantrags enthalten. Ergibt die Unterschriftenprüfung durch die Gemeinde, 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 sechs Wochen nach Einreichung des Einwohnerantrags. Zulässige Einwohneranträge hat der Gemeinderat unverzüglich zu beraten und zu entscheiden. Mit Einverständnis der Vertrauensleute können die Beratung und Entscheidung auch auf einen späteren Zeitpunkt festgesetzt werden. Die Vertrauensleute oder ein von ihnen benannter Sachverständiger haben Anhörungsrecht im Gemeinderat bzw. zuständigen Ausschuss.

(6) Gegen eine verweigerte Zulassung eines Einwohnerantrags kann jeder Unterzeichner den Verwaltungsrechtsweg beschreiten. Über den Widerspruch im Vorverfahren entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde kostenfrei.

(7) Absätze 1 bis 6 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 Einwohner maßgebend, die das 16. Lebensjahr vollendet haben. Über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags entscheidet der Ortschaftsrat. Entsprechendes gilt für Gemeindebezirke in Gemeinden mit Bezirksverfassung.

Weiterhin wäre es wünschenswert, Bürger- bzw. Einwohneranträge auch auf der Landkreis-ebene zu ermöglichen, wie dies bereits in fast allen anderen Bundesländern mit Landkreisen der Fall ist. Dazu sollte der vorgeschlagene Text identisch auch in die Landkreisordnung integriert werden.

3. Zusammenfassende Bewertung

Im Bereich „Bürgerbegehren/Bürgerentscheid“ wird die Reform Baden-Württemberg auf einen Durchschnittsplatz im Vergleich zu anderen Bundesländern befördern. Derzeit nimmt Baden-Württemberg in einem solchen Vergleich der Bürgerfreundlichkeit der Regelungen einen der letzten Plätze unter den Bundesländern ein, so dass durchaus von einer merklichen Verbesserung gesprochen werden kann. Insgesamt können die Reformen in diesem Bereich jedoch keinen Vorbildcharakter für andere Bundesländer beanspruchen. Vielmehr ist es stets so, dass in verschiedenen anderen Bundesländern bereits Regelungen existieren, die wesentlich bürgerfreundlicher gestaltet sind.

Die durchschlagendste Verbesserung dürfte die teilweise Öffnung der Bauleitplanung für Bürger-begehren sein, weil wegen diesem Ausschlussgrund in den letzten Jahren zahlreiche

Bürgerbegehren gescheitert oder gar nicht erst begonnen wurden. Die Verlängerung der Einreichungsfrist auf drei Monate ist zwar ein Schritt in die richtige Richtung, aber voraussichtlich weniger wirksam als gewünscht, weil das in der Praxis zentrale Problem der mehrjährigen Verfristungen ungelöst bleibt. Der immer noch vor dem Start eines Bürgerbegehrens erforderliche Kostendeckungsvorschlag wird voraussichtlich weiterhin gerichtliche Auseinandersetzungen produzieren. Die neue eingeführte „Auskunftspflicht“ der Gemeinden entschärft die dortigen Probleme nicht wirklich und kann sogar zu neuen Problemen führen, wenn sie keinen rechtsverbindlichen Charakter hat und sich die Gemeinden bei der Erteilung der Auskunft beliebig Zeit lassen können.

Bisher nicht berücksichtigt wurde die Chance durch die Reform auch dem Gemeinderat einen offeneren und konstruktiveren Umgang mit Bürgerentscheiden zu ermöglichen. Dazu könnte die Einführung einer Alternativvorlage als Kompromissangebot des Gemeinderats an die Bürgerinnen und Bürger zählen, ebenso wie die Senkung des Stimmenquorums im Gemeinderat, wenn der Gemeinderat von sich aus einen Bürgerentscheid durchführen möchte (Ratsreferendum).

Insgesamt ist zu erwarten, dass durch die Reform die Zahl der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zwar steigen wird, die Zahl der gerichtlichen Auseinandersetzungen um die Zulässigkeit von Bürgerbegehren aber auf nach wie vor hohem Niveau im Vergleich zu anderen Bundesländern bleibt.

Zu einem ähnlichen Bewertungs-Ergebnis kommt im Übrigen auch das „Demokratie-Ranking“ des Bundesverbands von Mehr Demokratie e.V., bei dem in regelmäßigen Abständen die Regelungen aller Bundesländer nach einem differenzierten Kategoriensystem in ein vergleichendes Ranking im Schulnoten-System von 1 bis 6 eingeordnet werden. Bislang ergab sich dabei für die Regelungen zu Bürgerbegehren/entscheiden in Baden-Württemberg die Note „4 minus“. Berücksichtigt man die geplanten Neuerungen, würde sich im Ranking voraussichtlich die Note „3 plus“ ergeben und damit würde Baden-Württemberg im bundesweiten Vergleich Platz 7- 8 belegen. Zum Vergleich: Die Regelungen in Bayern ordnen sich in diesem Ranking schon seit 1995 mit der erhält Note „2 plus“ ein.



BW-Sportjugend im LSV e.V./ Fritz-Walter-Weg 19 / 70372 Stuttgart

Innenministerium Baden-Württemberg
Herren Volker Jochimsen und Christian Saur
Postfach 10 34 65
70029 Stuttgart

per Mail

Bernd Röber
Leiter Sportjugend
Tel. 0711/280 77 861
Fax 0711/280 77 878
b.roeber@lsvbw.de
27.03.2015

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften; Aktenzeichen 2-2200.1/24**

Sehr geehrte Herren Jochimsen und Saur,

vielen Dank, dass Sie uns die Möglichkeit einräumen, zu dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften Stellung zu nehmen.

Die Baden-Württembergischen Sportjugend (BWSJ) ist Unterzeichner des Zukunftsplan Jugend und mit ca. 1,6 Mio. Kindern und Jugendlichen der größte Jugendverband im Land.

Wir begrüßen die vorgeschlagen Erweiterungen der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen im §41 a der Gemeindeordnung außerordentlich. Auch die weiteren aufgeführten Änderungen finden unsere Zustimmung.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Bernd Röber

Baden-Württembergische
Sportjugend im
Landessportverband
Baden-Württemberg e. V.
Fritz-Walter-Weg 19
70372 Stuttgart
www.bwsj.de

VR 3310 Amtsgericht Stuttgart
Steuer-Nr. 99059/04169

Gesetzliche Verankerung der Jugendbeteiligung Positionspapier des Dachverbandes der Jugendgemeinderäte Baden-Württemberg e.V.

Baden-Württemberg hat bei der kommunalpolitischen Jugendbeteiligung traditionell eine Vorreiterrolle eingenommen. Seit 1985 wurden im Land erfolgreich mehr als 100 Jugendgemeinderäte gegründet, von denen mehrere Jugendräte nach ihrer Amtsperiode eine politische Laufbahn einschlugen. Der Dachverband der Jugendgemeinderäte Baden-Württemberg e.V. begrüßt das Vorhaben der grün-roten Landesregierung, die Mitbestimmungsrechte junger Menschen in der Gemeindeordnung zu stärken, da diese essentiell für eine Demokratie sind. Für die gesetzliche Neuregelung geben wir folgende Empfehlungen:

1. *Die kommunalpolitische Beteiligung von Jugendlichen ist Aufgabe der Gemeindeverwaltung. Sie ist weiterhin in der Gemeindeordnung zu verankern. Grundlage für eine Novellierung ist die Fassung des §41a von 2005.*
2. *Jugendliche sollen bei allen sie betreffenden Fragen in den Entscheidungsprozess eingebunden werden.*
3. *Die Einrichtung eines Jugendgemeinderates oder einer anderen kontinuierlichen Jugendbeteiligungsform ist verbindlich in der Gemeindeordnung festzuschreiben (Soll-Regelung). Die Einrichtung eines Jugendgemeinderates soll favorisiert werden.*
4. *Der Jugendvertretung ist in der Geschäftsordnung des Gemeinderats verbindlich ein Rede- und Antragsrecht einzuräumen (Soll-Regelung).*
5. *Die Jugendvertretung ist mit einem Etat sowie mit einer eigenen Geschäftsordnung auszustatten.*

Stuttgart, den 7. Februar 2015

Von: Kaiser, Roland [<mailto:Roland.Kaiser@kvjs.de>]

Gesendet: Freitag, 27. März 2015 14:38

An: Innenministerium (Poststelle)

Betreff: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Hier: Stellungnahme im Hinblick auf die Änderung von § 41a der Gemeindeordnung
Az. 2-2200.1/24

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Änderung von § 41a der Gemeindeordnung stimmen wir zu. Wir begrüßen die
Regelung zur verbindlichen Beteiligung von Jugendlichen.

Mit freundlichen Grüßen
Roland Kaiser

Kommunalverband für Jugend und Soziales
Baden-Württemberg
Dezernent Jugend – Landesjugendamt
Lindenspürstraße 39
70176 Stuttgart

Telefon: 0711/6375-400
Telefax: 0711/6375-449
E-Mail: Roland.Kaiser@kvjs.de
www.kvjs.de

**Landesarbeitsgemeinschaft
Jugendsozialarbeit
Baden-Württemberg**

c/o
Diakonisches Werk Württemberg e.V., Heilbronner Str. 180, 70191 Stuttgart

Innenministerium Baden-Württemberg
Postfach 10 34 65
70029 Stuttgart



LAG JUGENDSOZIALARBEIT
Baden-Württemberg
Tel. 0711 1656 -231
-228
-339
Fax 0711 1656 329
E-Mail: lagjsa@diakonie-
wuerttemberg.de

Stuttgart, den 17.03.2015

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Die LAG Jugendsozialarbeit begrüßt die Gesetzesänderung ausdrücklich, insbesondere die Stärkung der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen.

Wir möchten uns zu den Punkten 3 und 5 Vorblatt (B. Wesentlicher Inhalt) konkreter äußern.

Zu 3. Die Arbeit kommunaler Gremien wird durch erweiterte Veröffentlichungen im Internet und öffentliche Vorberatung transparenter. (§ 41 b)

Die Veröffentlichungspflicht ist zu begrüßen. Bei Veröffentlichungen, die Belange von Kindern und Jugendlichen betreffen, weisen wir darauf hin, dass diese auch in einfacher Sprache erfolgen sollen, damit auch junge Menschen mit Benachteiligungen angesprochen werden.

Zu 5: Die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen werden verbindlich in der Gemeindeordnung verankert. Die Rechte der Jugendvertretungen werden erweitert.

Die LAG Jugendsozialarbeit begrüßt diese Veränderungen ausdrücklich.

Diese Veränderungen nehmen die Vorgaben des Kinder- und Jugendhilfe-Gesetz § 1 Absatz 3 SGB VIII und der UN Kinderrechtskonvention auf.

Wir unterstützen ausdrücklich

- die verbindliche Verankerung, alle Jugendlichen bei allen Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise zu beteiligen,
- die Möglichkeit für Jugendliche, eine Jugendvertretung selbst beantragen zu können,
- ein Rede-, Vorschlags- und Anhörungsrecht im Gemeinderat und
- die Notwendigkeit einer angemessenen finanziellen Ausstattung der Jugendvertretungen.

Im Zukunftsplan Jugend der Landesregierung wird ausdrücklich auf die Umsetzung der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen hingewiesen. *„Um eine gleichberechtigte gesellschaftliche, politische, kulturelle und soziale Teilhabe und Beteiligung aller Kinder und Jugendlichen zu erreichen, sollen in Baden-Württemberg flächendeckend verlässliche, vielfältige und zielgruppenspezifische Beteiligungsformen und -möglichkeiten für alle Kinder und Jugendlichen entwickelt und ausgebaut werden, unter besonderer Berücksichtigung sozial und bildungsmäßig benachteiligter junger Menschen sowie des ländlichen Raums“* (Zukunftsplan Jugend, S. 25).

Als **eine zentrale Herausforderung** bei der Förderung von Partizipation und Verantwortungsübernahme wird im Zukunftsplan Jugend die Erhöhung von Teilhabe- und Beteiligungschancen von jungen Menschen benannt, die aufgrund sozialer Benachteiligung in den bestehenden Formen unterrepräsentiert sind: *„Die immer noch bestehende Ungleichheit und Herkunftsabhängigkeit der Teilhabe- und Beteiligungschancen“*

cen junger Menschen sind eine Herausforderung für die Demokratie. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass benachteiligte und von Ausgrenzung bedrohte junge Menschen Zugang zu Partizipationsmöglichkeiten erhalten“ (Zukunftsplan Jugend, S. 24).

Uns ist es ein großes Anliegen, dass diese Ungleichheiten überwunden werden. Wir empfehlen, dies formal im Gesetz zu verankern und den Kommunen zu überlassen, wie sie die Umsetzung unter Beteiligung der Betroffenen regeln. Denkbar sind evtl. Quoten für entsprechende Schularten bei den Jugendgemeinderäten oder festgelegte Sitze etc. Die besten Lösungen werden hier sicher gemeinsam mit jungen Menschen vor Ort entwickelt werden. Dabei können Erwachsene, die mit den benachteiligten Kindern und Jugendlichen in Kontakt sind, als Brückenbauer wirken.

Mit freundlichen Grüßen



Ingrid Scholz
1. Vorsitzende

Landesarbeitsgemeinschaft
Kinderinteressen
Baden Württemberg



LAG KieV, c/o Stadt Mannheim, Postfach 103051, 68030 Mannheim

Herrn Christian Saur
Innenministerium Baden-Württemberg
Postfach 10 34 65
70029 Stuttgart

LAG KieV
c/o Stadt Mannheim
Birgit Schreiber
Postfach 103051
68030 Mannheim
Tel.: 0621/ 293-3657
E-Mail: birgit.schreiber@mannheim.de

Mannheim, 26.03.2015

**Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher
Vorschriften
Aktenzeichen 2-2200.1/24**

Sehr geehrter Herr Saur,

die Landesarbeitsgemeinschaft Kinderinteressen Baden-Württemberg e.V. begrüßt den Entwurf des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften. Die Stärkung der Bürgerbeteiligung insbesondere der Kinder und Jugendlichen ist uns ein großes Anliegen und auch ein Schwerpunkt unserer Arbeit als Kinderbüros, Kinderbeauftragte und Akteur*innen der Kinder- und Jugendarbeit.

Kinder- und Jugendbeteiligung wird zur Pflicht

Wir sind der festen Überzeugung, dass die bisher auf freiwilliger Basis durchgeführten Partizipationsangebote nicht ausreichen. Baden-Württembergweit findet zwar sehr viel und sehr unterschiedliches in den Kommunen statt. Beteiligung erfährt ein breites Interesse und hat eine hohe Akzeptanz. Dennoch hat zum Beispiel erst die Einführung des Wahlrechts ab 16 in Baden-Württemberg zu einem wirklichen Entwicklungsschub geführt. Wir begrüßen deshalb die Bestrebungen, in der Gemeindeordnung geeignete Veränderungen an Artikel 41 a vorzunehmen, um die Kinder- und Jugendbeteiligung von einer rein freiwilligen Leistung zu einer Pflicht zu machen.

1. Vorsitzende

Birgit Schreiber
Mannheim

Stellvertreter

Ulrike Tamme
Sindelfingen

**Landesarbeitsgemeinschaft Kinderinteressen
Baden Württemberg e.V., LAG KieV**

Sitz: 72622 Nürtingen, Ploching Str. 14

Konto: 0372924000, Volksbank Kirchheim-Nürtingen e.G. BLZ 61290120

Amtsgericht Nürtingen: VR 1356

Gemeinnützigkeit anerkannt, Steuernummer: AZ 74091/04220, SG: 3/02

Kinder und Jugendliche haben das gleiche Beteiligungsrecht

Zur Sicherung und Stärkung der Demokratie sind wir darauf angewiesen, dass Kinder und Jugendliche schon früh positive Beteiligungserfahrungen machen und dabei erfahren, dass ihre Anliegen wichtig sind und sie gehört werden. Es geht darum, dass Kinder- und Jugendinteressen in Form von Anliegen artikuliert und wahrgenommen werden. Dabei sollen Kinder und Jugendliche demokratische Willensbildungsprozesse regelmäßig erleben und für sich als wichtig und wertvoll betrachten.

Angesprochen und erreicht werden sollen alle Mädchen und Jungen, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, ihrem Bildungsstand, ihren Migrationserfahrungen und Behinderungen. Dies bedingt eine Vielfalt von Beteiligungsformen, die auf den jeweiligen Entwicklungs- und Erfahrungsstand der Kinder und Jugendlichen angemessen eingehen kann.

Die Erfahrungen, die wir in unseren Kommunen machen, zeigen, dass sich die Lebenswelten von Kindern und Jugendliche unterscheiden, je nach Alter andere Bedarfe und Anliegen naturgemäß im Vordergrund stehen. Von daher ist es wichtig, in Beteiligungsprozessen alle Anliegen auf dem Tisch zu haben.

Eine Trennung zwischen Jugendlichen auf der einen Seite und Kindern auf der anderen Seite, also bei den einen eine Verpflichtung vorzuschreiben und es bei den anderen bei freiwilligen Angeboten zu belassen, halten wir daher nicht für alltagstauglich. Kinder und Jugendliche sollten das gleiche Beteiligungsrecht zugesprochen bekommen.

Kinderbeteiligung konkretisieren

Die Angebote für Kinder und Jugendlichen können naturgemäß nicht identisch sein. Von daher ist es wichtig, im Gesetzestext die Kinderbeteiligung mit einem eigenen Unterpunkt zu erläutern. Kinder können sich im Vergleich zu Jugendlichen noch nicht selbst organisieren und sich selbst verwalten. Sie brauchen daher Angebote wie Kinderstadtteilversammlungen, die von Kinderinteressenvertretungen organisiert und durchgeführt werden und eine Verlässlichkeit gewährleisten.

Niederschwellige Beteiligungsangebote für Jugendliche

Eine Jugendvertretung suggeriert die Fähigkeit zur Selbstorganisation und Selbstverwaltung, politisches Verständnis und die Fähigkeit, sich in demokratischen Strukturen zu bewegen. Auch für Jugendliche ist das Angebot, die Einrichtung einer Jugendvertretung zu beantragen in vielen Fällen eine Überforderung. Vielen jungen Menschen fehlen genau die dafür notwendigen Fähigkeiten. Sie sind davon abhängig, dass ihnen niederschwellige Beteiligungsangebote wie Jugendstadtteilversammlungen gemacht werden, die ihnen erste positive Zugänge zu politischen Aushandlungsprozessen ermöglichen. Hier sollte im Gesetzestext zur Jugendbeteiligung das Schwergewicht liegen.

Integration von Kinder- und Jugendbeteiligung in die Erwachsenenbeteiligung

Grundsätzlich halten wir nichts von dem Aufbau von Parallelstrukturen wie sie oft bei Jugendgemeinderäten zu finden sind. Ziel der Kinder- und Jugendbeteiligung ist unserer Ansicht nach die Einbindung bzw. Integration von Kindern und Jugendlichen in kommunale politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse. Kinder und Jugendliche sollen selbstverständlich mitreden, mitbestimmen und mitgestalten. Sie bringen ihre Anliegen selbst vor, diskutieren mit und bereiten Entscheidungen mit vor. Dazu braucht es eine integrative Kommunikationskultur mit einer grundsätzlich positiven Haltung zur Kinder- und Jugendbeteiligung in allen Bereichen der kommunalen Gesellschaft. Die Integration von Kinder- und Jugendbeteiligung in die Erwachsenenbeteiligung sollte als Ziel im Gesetzestext verankert werden.

Strukturelle Verankerung der Kinder- und Jugendbeteiligung

In den Kommunen braucht es nach unseren Erfahrungen eine strukturelle Verankerung der Kinder- und Jugendbeteiligung, die in Form von Verwaltungsverfahren, ressortübergreifenden Kooperationsvereinbarungen und entsprechenden Dienstanweisungen auf die Handlungsebene vor Ort konkretisiert wird. Besonders wichtig ist hier, sowohl Kontinuität als auch Fachlichkeit sicher zu stellen. Wir brauchen vor Ort feste Ansprechstellen für Kinder- und Jugendbeteiligung. Bewährt haben sich hier Modelle der kommunalen Verankerung von Kinder- und Jugendbüros und der kommunalen Kinder- und Jugendbeauftragten, so wie wir sie in unseren Mitgliedskommunen bereits seit Jahren erfolgreich praktizieren. Diese Partizipationsfachkräfte sind kontinuierlich ansprechbar, methodisch versiert und kennen die kommunalen Verwaltungs- und Politikstrukturen. Auch dies sollte sich im Gesetzestext wiederfinden.

Kinder- und Jugendbeteiligung muss einklagbar sein

Ein Recht auf Beteiligung sollte auch einklagbar sein. Hierzu sollten anerkannte Träger der freien Jugendhilfe Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einlegen können, wenn Kinder und Jugendliche in ihren Beteiligungsrechten verletzt worden sind.

Mit freundlichen Grüßen



Birgit Schreiber
Erste Vorsitzende



Stellungnahme zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften (Gemeindeordnung), insbesondere zu Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (§ 41 a)

Der Landesjugendring Baden-Württemberg e.V. begrüßt ausdrücklich die in dem Gesetzestext formulierte Änderung zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (§ 41 a)!

Die Änderung hat zum Ziel, die politische Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf kommunaler Ebene zu verbessern. Die **Verpflichtung** der Gemeinde, Kinder und Jugendliche in angemessener Weise zu beteiligen, bewerten wir als klares und positives Signal an die junge Generation. Ihre Beteiligung wird damit verbindlich als fester Bestandteil der Beteiligung aller Bürger*innen verankert.

Insbesondere begrüßen wir, dass zum ersten Mal im Rahmen einer Gemeindeordnung Kinder als Zielgruppe mit aufgenommen worden sind.

Wir sind davon überzeugt, dass die Einrichtung **unterschiedlicher Beteiligungsformate** der Vielfalt und Unterschiedlichkeit unserer Gemeinden und Städte entspricht. Dadurch werden die politisch verantwortlichen Mandatsträger*innen motiviert, die Beteiligung von Kinder und Jugendlichen jeweils angemessen an die örtlichen Gegebenheiten zu entwickeln und zu stärken.

Mit der Möglichkeit zur Beantragung der **Einrichtung einer Jugendvertretung** werden Jugendliche dazu aufgefordert und motiviert, das Thema Jugendbeteiligung auf die Tagesordnung eines Gemeinderates zu bringen. Dies kann zu einer positiven Beschäftigung mit Jugendbeteiligung und intergenerationellem Dialog führen. Wir hoffen, dass es nicht nur zu einer formaldemokratischen Einrichtung einer Jugendvertretung sondern zu einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit Jugendbeteiligung kommt. Die inhaltliche und gemeinsame Auseinandersetzung von Jugendlichen, Gemeinderät*innen, Bürger*innen und Mitarbeiter*innen der Verwaltungen kann zu einer gewinnbringenden Beteiligung führen. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir auch ausdrücklich das Antragsrecht der Jugendvertretung im Gemeinderat.

Bezüglich der **Rahmenbedingungen** (z.B. finanzielle Mittel) und **Ausstattung** Jugendlicher mit Rederecht, Anhörungsrecht und Antragsrecht stimmen wir dem Gesetzesvorschlag zur Verbesserung der Beteiligung Kinder und Jugendlicher in der Kommunalpolitik ausdrücklich zu. Wir halten es darüber hinaus für notwendig, dass Jugendliche insbesondere als Jugendgemeinderäte für Jugendbeteiligung in der Ausbildung freigestellt werden und dafür entsprechende Regelungen getroffen werden.

In § 41 a (3) schlagen wir vor, dass die darin benannte Geschäftsordnung um den Zusatz „des Gemeinderats“ präzisiert wird. Andernfalls könnte hier auch eine etwaige Geschäftsordnung der Jugendvertretung angenommen werden.

Beteiligung möglichst früh beginnen!

„Es braucht ein ganzes Dorf, um ein Kind stark zu machen“ - so eine der zentralen Botschaften aus der ersten „World Vision“-Kinderstudie von 2008. Auch der „Nationale Aktionsplan kindgerechtes Deutschland“ (2005-2010) stellte fest, dass Kinder „junge, sensible und wache Gesellschaftsmitglieder“ und von Anfang an Teil der Gemeinde/der „öffentlichen“ Gemeinschaft sind. Folgerichtig wird jetzt in der Gemeindeordnung das Beteiligungsrecht der Kinder mit aufgenommen. Somit wird das Mitwirkungsrecht der Kinder - Teil der Kinderrechtskonvention - im Gesetzesentwurf aufgenommen und umgesetzt.

Dies unterstützt unserer Meinung nach den parallel geführten Diskussionsprozess, wie die Kinderrechte in der Landesverfassung verankert werden können.

Beteiligung braucht Qualifizierung und pädagogische Begleitung!

Bei der Umsetzung einer „Politik des Gehört Werdens“ und nach Verabschiedung der Gemeindeordnung braucht es insbesondere für die Umsetzung und Anwendung der Kinder- und Jugendbeteiligung in Baden-Württemberg Fachleute, die Prozesse politischer Partizipation begleiten, gestalten und moderieren. Hier fehlt es bislang an einer **landesweiten Fach- und Servicestelle für Jugendbeteiligung**, die die Umsetzung konzeptionell ausgestaltet und z.B. Mitarbeiter*innen von Kommunalverwaltungen dafür qualifiziert.

Mit der verbindlichen Verankerung in der Gemeindeordnung durch den Auftrag, dass „Jugendliche beteiligt werden müssen“ braucht es nun zwingend flankierende Maßnahmen, damit der § 41a mit Leben gefüllt werden kann.

Beteiligen heißt Mitentscheiden!

Zusammenfassend stehen wir für ein „**Muss**“ zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg mit verbindlicher rechtlicher Ausstattung. Die Vielfalt der Beteiligungsformen (Jugendgemeinderäte, Jugendforen/Jugendhearings, projektbezogene Jugendbeteiligung) muss in der Gemeindeordnung ermöglicht werden und die Kommunen sollen ihre „passgenaue“ Beteiligungsform entwickeln können. Das Beantragungsrecht durch Jugendliche ergänzt dies und ermöglicht eine inhaltliche, zukunftsweisende und zielorientierte Auseinandersetzung mit der Kinder- und Jugendbeteiligung.

Stuttgart, 25. März 2015



Kerstin Sommer
Vorsitzende



Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V.

Liga der freien Wohlfahrtspflege Stauffenbergstr. 3 70173 Stuttgart
Innenministerium Baden-Württemberg
Ministerialdirigent Volker Jochimsen
Willy-Brandt-Straße 41
70173 Stuttgart

Liga der freien Wohlfahrtspflege
in Baden-Württemberg e.V.
Stauffenbergstr. 3
70173 Stuttgart

Telefon: 0711 / 61967 - 0
Fax: 0711 / 61967 - 67
E-Mail: info@liga-bw.de
Internet: www.liga-bw.de

Bank für Sozialwirtschaft
BLZ 601 205 00
Konto-Nr. 9 700 500

Stuttgart, 19.03.2015

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrter Herr Jochimsen,

die Liga der freien Wohlfahrtspflege begrüßt diese Gesetzesänderung ausdrücklich, da die Beteiligungsmöglichkeit der Bürger eine wichtige zivilgesellschaftliche Funktion erfüllt. Auch der Schutz von Minderheiten - hier in kommunalen Gremien - hat für eine Demokratie eine wichtige Funktion.

Wir möchten uns zu den Punkten 3-5 Vorblatt (B. Wesentlicher Inhalt) konkreter äußern.

3. Die Arbeit kommunaler Gremien wird durch erweiterte Veröffentlichungen im Internet und öffentliche Vorberatung transparenter. (§ 41 b)

Die Veröffentlichungspflicht ist zu begrüßen. Dabei sollte im Gesetz noch sichergestellt werden, dass die Veröffentlichungen im Internet barrierefrei erfolgen müssen. Bei Veröffentlichungen, die bei Belange von Kindern betreffen diese auch in kindgerechter leichter Sprache erfolgen.

4. Die Rechte der Mitglieder von Gemeinde- und Kreisräten hinsichtlich der Übermittlung von Sitzungsunterlagen der Erstattung von Aufwendungen für Kinderbetreuung und die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger während der Sitzung und der Teilnahme an Ortschaftsratsitzungen werden erweitert.

Die Wertschätzung des Engagements in Gremien der Kommunalpolitik die durch diese Regelung zum Ausdruck kommt wird ausdrücklich gewürdigt. Insbesondere ermöglicht dies auch Personen, die „Mitten im Leben“, sei es in der Familienphase oder später bei der Pflege der Elterngeneration stehen, sich ehrenamtlich in ihrem Lebensumfeld zu betätigen.

5: Die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen werden verbindlich in der Gemeindeordnung verankert. Die Rechte der Jugendvertretungen werden erweitert.

Die Liga der freien Wohlfahrtspflege begrüßt diese Veränderungen ausdrücklich, sind sie doch Ausdruck davon, dass das Jahr der Kinderrechte in Baden-Württemberg 2014 auch erste Spuren in der Gesetzgebung hinterlässt. Diese Veränderungen stehen im direkten Bezug zu Artikeln der UN

...

Kinderrechtskonvention und nehmen somit die Vorgabe der Konvention aus Art. 4 Verwirklichung der Kinderrechte¹ auf.

Wir bedauern allerdings, dass die Beteiligungspflicht bei Kindern nur als Soll Vorschrift in das Gesetz aufgenommen ist. Auch jüngere Kinder können, wenn die Form altersgemäß ist, durchaus ihre Meinung adäquat zum Ausdruck bringen. Wichtig ist dabei, dass die Informationen altersgemäß in leichter Sprache oder auch durch Aktionen (z.B. bei Kita Kindern) vermittelt werden.

Es ist sicher gut, dass die Form der Beteiligung nicht vorgeben ist, wesentlich ist jedoch darauf zu achten, dass die Beteiligungsverfahren partizipativ mit Kindern und Jugendlichen entwickelt werden, damit diese auf Wirkung entfalten können.

Darüber hinaus sollte auch der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen Rechnung getragen werden. Jüngere Kinder sollten in die sozialräumliche Gestaltung in ihrer nächsten Nähe eingebunden werden, wenn dort Änderungen, die ihre Belange berühren anstehen. So sind Kinder und Jugendliche, z. B. beim Thema Straßen (Fahrradwege, Übergänge etc.) durchaus als Experten in eigener Sache zu befragen. Auch beim Anlegen von Freiflächen, Spielplätzen etc. gibt es gute Erfahrungen Kinder rechtzeitig in die Planung einzubinden. Es würde sich anbieten im Gesetz wesentliche Bereiche zu definieren bei denen die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zwangsläufig erfolgen muss(z.B. Stadtplanung, Verkehr, Schulentwicklung etc.).

Ein weiterer Aspekt bei der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist, dass **alle** Kinder und Jugendlichen im Blick sind. Das bedeutet, dass die Kinder mit Behinderung, Kinder mit Migrationshintergrund ebenso wie Kinder aus benachteiligten Lebenslagen berücksichtigt werden müssen.

Deshalb empfehlen wir die Beteiligung dieser Gruppen formal mit ins Gesetz aufzunehmen und den Kommunen zu überlassen, wie sie die Umsetzung unter Beteiligung der Betroffenen regeln. Denkbar sind Quoten für entsprechende Schularten bei den Jugendgemeinderäten, oder festgelegte Sitze etc. Die besten Lösungen werden hier sicher von den Jugendlichen bezogen auf die Situation vor Ort entwickelt werden.

Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme der LAG KJS die wir vollumfänglich unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen



Michael Spielmann
Vorsitzender des Ausschusses
Kinder, Jugend, Familie

¹ Art.12 Berücksichtigung des Kindeswillens, Art.13 Meinungs- und Informationsfreiheit und Art.17 Zugang zu den Medien

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit ihrer Gesetzesvorlage beabsichtigen sie die: „Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen werden verbindlich in der Gemeindeordnung verankert. Die Rechte der Jugendvertretungen werden erweitert. Jugendliche können künftig die Einrichtung einer Jugendvertretung beantragen.“

Dieses Anliegen teilen wir und deshalb haben wir uns auch mit der Petition 15/2855 an den Landtag gewandt. www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/4000/15_4465_D.pdf

Damit können die Anliegen von Kindern und Jugendlichen unabhängig von den Launen der Gemeindeverwaltung zu Gehör gebracht werden. Jugendgemeinderäte sollen nun leichter eingerichtet werden können, wenn sich eine gemessen an der Bevölkerungszahl geringe Menge von Jugendlichen dafür findet, das finden wir gut.

Auch die Vorgabe das in Zukunft Kinder beteiligt werden sollen ist eine gute Position, etwa mehr Mut hätte man aber schon aufbringen können und diese Beteiligung genauso wie bei Jugendlichen mit einem „muß“ versehen.

„Dafür sind von der Gemeinde geeignete Beteiligungsverfahren zu entwickeln. Insbesondere kann die Gemeinde einen Jugendgemeinderat oder eine andere Jugendvertretung einrichten.“

Wir finden es auch gut, das sie keine Beteiligungsform gegenüber der anderen bevorzugen. Durch die Regelung, das auch Jugendvertretungen über die Hauptsatzung dazu berechtigt werden Anträge in den Gemeinderat zu stellen, wird deren Rolle gestärkt.

„Der Jugendvertretung sind angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.“

Auch diese Regelung ist zu begrüßen. Wir gehen davon aus, das in etwa 1 Euro pro Jahr und Jugendlicher eine angemessene Größe wäre.

Selbstverständlich wäre mehr möglich: etwa ein Verbandsklagerecht für Anerkannte Träger der Jugendhilfe oder eine nicht abgeschlossene verbindliche Aufzählung der Angelegenheiten, die Kinder und Jugendliche betreffen.

(Weitere Informationen:

<https://studiengruppejugendbeteiligung.wordpress.com/2013/06/12/petition-an-den-landtag-abgeschickt/>)

Darüber hinaus begrüßen wir diesen gesamten Vorgang und hoffen das er zügig umgesetzt wird.

Im weiteren verweisen wir auf unsere Petition.

Mit freundlichen Grüßen

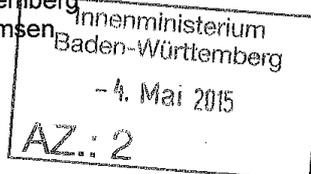
Ihr Sebastian Müller und Urs Unkauf
für die Studiengruppe Jugendbeteiligung

E: 04.05.15
p

caritas

Caritasverband
der Diözese
Rottenburg-Stuttgart e.V.

Caritasverband der Diözese Rottenburg-Stuttgart e.V. – PF 13 09 33 – 70067 Stuttgart

Kompetenzzentrum Sozialpolitik
LeitungInnenministerium Baden-Württemberg
Ministerialdirigent Volker Jochimsen
Willy-Brandt-Straße 41
70173 StuttgartIhr Ansprechpartner:
Herbert Jansen
Telefon: 0711 2633-1170
Telefax: 0711 2633-1423
E-Mail: jansen@caritas-dicvrs.deStrombergstraße 11
70188 Stuttgart
www.caritas-rottenburg-stuttgart.de

Datum: 28.04.2015

Änderung der kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften durch die Landesregierung Baden-Württemberg

Sehr geehrter Herr Ministerialdirigent Jochimsen,

das Land Baden-Württemberg ist im Begriff die kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften anzupassen. Wir möchten das zum Anlass nehmen, darauf aufmerksam zu machen, dass angesichts dieses Vorhabens die besondere Verantwortung der Kommunen und ihrer Akteure aus Wirtschaft, Gesellschaft und Kirche gefordert sind, Orte und Gelegenheiten zu schaffen, um ein erfolgreiches Übergangsmanagement für junge Menschen von der Schule in den Beruf bzw. Beschäftigung zu gewährleisten. Dies ist ein wichtiger, präventiver Beitrag für die Sicherstellung des künftigen Fachkräftebedarfs Klein- und Mittelständischer Unternehmen.

Mit der beiliegenden Stellungnahme machen die Landesarbeitsgemeinschaft katholische Jugendsozialarbeit und ihre Spitzenverbände der Caritas auf den Handlungsbedarf auf kommunaler Ebene aufmerksam. Bei allen landesweiten Bemühungen liegt die erfolgreiche Gestaltung des Übergangs in eine Beschäftigung oder eine Ausbildung von jungen Menschen, insbesondere jungen Menschen mit Flucht- oder Migrationshintergrund, wesentlich in der Verantwortung der kommunalen Akteure. Daher ist es uns ein Anliegen, diese besonderen Erfordernisse bei der Änderung der Kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften eigens zu empfehlen.

Die Landesarbeitsgemeinschaft katholische Jugendsozialarbeit ist der Zusammenschluss von 65 katholischen Trägern in der Jugendsozialarbeit in Baden-Württemberg unter dem Dach der Caritas. Mit mehr als 900 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Arbeitsfeldern der Jugendmigrationsdienste, der Jugendberufshilfe, der Schulsozialarbeit und der Mobilen Jugendsozialarbeit/Streetwork erreichen sie in Baden-Württemberg weit über 30.000 junge Menschen.

Wir bitten Sie, sich dieser gesellschaftlichen Herausforderung anzunehmen und unser Bemühen zu unterstützen, die kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften so zu gestalten, dass junge Menschen wie die Wirtschaft mit ihren Akteuren davon gewinnen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Herbert Jansen


2-2200.1/24/165

1



Landesarbeitsgemeinschaft
Katholische Jugendsozialarbeit
Baden-Württemberg

Landesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit Baden-Württemberg
Weinbischof-Gnädinger-Haus - Alois Eckert-Straße 6 - 79111 Freiburg i.Br.

Anhörung zur Überarbeitung der Kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften

Die Landesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit in Baden-Württemberg begrüßt die Initiative der Landesregierung, dass in der Überarbeitung der kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften verstärkt die Beteiligung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen verbindlich vorgesehen wird.

In diesem Zusammenhang macht die Katholische Landesarbeitsgemeinschaft für Jugendsozialarbeit darauf aufmerksam, dass in die Kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften auch die Verantwortung der Kommunen und ihrer Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft für eine erfolgreiche Gestaltung des Übergangs von jungen Menschen von der Schule in den Beruf als kommunale Aufgabe aufgenommen wird. Die Ergebnisse des letzten Berufsbildungsberichts vergegenwärtigen, dass die Situation für Jugendliche beim Start in eine berufliche Ausbildung trotz demographischen Wandels, steigender Zahlen junger, hoch motivierter Flüchtlinge und eines ungelösten Fachkräftemangels nicht oder kaum geklärt ist. Es gibt immer weniger Betriebe, die ausbilden, die Abbruchquote schnell in ungeahnte Höhen, in vielen Regionen gibt es große Passungsprobleme zwischen Stellenangebot und Bewerber/innen und eine unverändert hohe Zahl von 100 000 Jugendlichen bundesweit verlässt die Vermittlungsprozesse der Agentur für Arbeit mit unbekanntem Verbleib.

Angesichts dieser Zustandsbeschreibung fordert die Landesarbeitsgemeinschaft eine gemeinsame Verantwortungsgemeinschaft auf lokaler Ebene von Kommunen, Wirtschaft und Schule, die die Aufgabe hat, den Übergang von jungen Menschen aus der Schule in den Beruf so zu gestalten, dass „keiner verloren geht“.

Wir sind der Auffassung, dass die Kommunen zusammen mit den Akteuren des regionalen Ausbildungs- und Arbeitsmarkts im Bereich Übergang Schule Beruf auf kommunaler Ebene aktiv werden müssen. Sie sollten Konzepte entwickeln und umsetzen, die dazu beitragen, dass jedem jungen Menschen der Zugang zum Berufsbildungssystem nach der Schule ermöglicht wird. Dabei können alle Kommunen auf die langjährigen Erfahrungen und Kompetenzen freier Träger in der Arbeit mit benachteiligten jungen Menschen zurückgreifen und auf die Zusammenarbeit der Träger zählen. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und im Blick auf Vielfalt der Angebote für die betroffenen Jugendlichen müssen die Träger und mit ihnen die jungen Menschen angemessen an Planung, Durchführung und Bewertung der Angebote beteiligt werden.

Die Notwendigkeit der Verantwortungsübernahme der Kommunen für die Thematik ist offensichtlich: wenn Jugendlichen, und dazu zählen auch junge, hoch motivierte Flüchtlinge, nach der Schulzeit der Start in die beruflichen Bildungs- und Ausbildungssysteme nicht gelingt, bleiben sie trotzdem in der Kommune und die Städte und Gemeinden mit ihren Fachdiensten und Einrichtungen müssen sich in unterschiedlicher Weise mit ihnen befassen.

Wir sind der Auffassung, dass jeder junge Mensch, der die Schule verlässt und von der Gesellschaft signalisiert bekommt, dass er gesellschaftlich nicht gebraucht wird, ein Verlust an Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft ist.

Als Einrichtungen in katholischer Trägerschaft setzen wir uns für die Zukunftschancen der von uns begleiteten benachteiligten Jugendlichen ein und sehen die letztendliche Zuständigkeit für die Gestaltung erfolgreicher Übergänge bei den Kommunen.

Barbara Stanger
Vorsitzende

30.03.2015