

Beschlussvorlage

Tagesordnungspunkt:

Erlass einer Satzung zur Durchführung von Bürgerentscheiden in der Gemeinde Marienheide

Beratungsfolge:	Abstimmungsergebnis			Sitzungs- termin
	einst.	Enth.	Gegen.	
Haupt- und Finanzausschuss				15.02.2005
Rat der Gemeinde				01.03.2005

Finanzielle Auswirkungen: Ja

Ausgaben	Vermögenshaushalt	HhSt.:	Betrag:
----------	-------------------	--------	---------

Nähere Erläuterungen: Ergibt sich aus dem Sachverhalt.

Sachverhalt:

I. Allgemeines

In allen Bundesländern haben sich nunmehr Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als direktdemokratische Ergänzungen einer zuvor überwiegend repräsentativ geprägten Kommunalverfassung entwickelt. Sie räumen den Bürgern die Möglichkeit ein, aktiv an den Entscheidungen ihrer Gemeinde mitzuwirken.

Nach § 26 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen –GO NRW können die Bürger beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid). Damit wird die in § 41 Abs. 1 GO NRW normierte Allzuständigkeit des Rates durchbrochen und dessen Letztentscheidungsbefugnis auf die Bürgerschaft verlagert. Dieser Verlagerung kann der Rat im Falle der Zulässigkeit des Begehrens nur entgegenwirken, wenn er dem Bürgerbegehren entspricht, also in der Sache im Sinne der Bürger entscheidet.

Seit Einführung der neuen Kommunalverfassung am 17.10.1994 wurden insgesamt 269 Bürgerbegehren auf den Weg gebracht. In 50 Fällen machte sich der Rat das Bürgerbegehren zu eigen. In 90 Fällen ist es zu einem Bürgerentscheid gekommen.

Die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide befassten sich mit fast allen Themen der örtlichen

Gemeinschaft. Die meisten Fälle bezogen sich auf Entscheidungen über

- Erholungs-, Freizeit-, Sportangelegenheiten (62)
- Verkehrsangelegenheiten (53)
- Wohnungs-, Bau- und Grundstücksangelegenheiten (50)
- Schulangelegenheiten (30) und
- Umwelt-, insbesondere Abfallentsorgungsangelegenheiten (25).

Damit schweben Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gleichwohl als Damoklesschwert über den Entscheidungen des Rates. Die kommunale Praxis in Nordrhein-Westfalen hat gezeigt, dass schon die bloße Existenz dieser direktdemokratischen Instrumente, und insbesondere die Drohung mit ihrem Einsatz, die Willensbildung in den Gemeinden und die politische Arbeit der Fraktionen erheblich beeinflussen können.

Die Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen machen im Ländervergleich nach Bayern am häufigsten von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Gebrauch.

In der Praxis der Bürgerentscheide hat es im Zusammenhang mit dem Abstimmungsverfahren immer wieder Streit vor Ort darüber gegeben, welche Standards bei der Durchführung gesetzt werden müssen. Hauptsächlich ging es um die Frage, ob Briefwahl zugelassen werden sollte, um die Zahl der Abstimmungs-Lokale oder wie die Benachrichtigung der Bürger erfolgen sollte. Bis lang konnte in der Regel vor Ort entschieden werden, welche Standards Anwendung finden sollten. Dabei war der Erlass einer Satzung zur Regelung der Durchführung von Bürgerentscheiden nicht verbindlich vorgegeben, Rat oder Kreistag konnten im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens und orientiert an den Notwendigkeiten vor Ort entscheiden.

Dennoch hat das Innenministerium gegen den Widerstand der kommunalen Spitzenverbände von der in § 26 Absatz 10 eingeräumten Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht.

II. Situation in Marienheide

In seiner Sitzung am 27.03.2001 hat der Rat der Gemeinde eine Satzung zur Durchführung von Bürgerentscheiden beschlossen. Dies war angeraten, um für die Verfahrensbeteiligten einen klaren Handlungsrahmen festzulegen. Das Innenministerium NRW hatte zu diesem Zeitpunkt von seiner Ermächtigung nach § 26 Abs. 10 GO (Erlass einer Rechtsverordnung, um das Nähere zu regeln) noch keinen Gebrauch gemacht. Eine gesetzliche Verpflichtung zum Erlass einer Satzung bestand nicht.

Dies hat sich nunmehr geändert. Zum 01.10.2004 ist die Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheides (BürgerentscheidDVO) in Kraft getreten. Danach haben die Gemeinden die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung eines Bürgerentscheids durch eine Satzung zu regeln. Dabei ist zu beachten, dass

- zwingend auch durch Brief abgestimmt werden kann,
- eine Benachrichtigung über eine Abstimmung zu erfolgen hat,
- Menschen mit Behinderungen sich leichter beteiligen können müssen und
- die Bürger über die Auffassung der Vertreter des Bürgerbegehrens, der politischen Kräfte in der Kommunalvertretung sowie des Hauptverwaltungsbeamten informiert werden müssen.

Diese Punkte sind neues Recht und waren daher in der bisherigen Satzung teilweise nicht enthalten. Wegen der umfangreicheren Änderungen ist es notwendig, eine neue Satzung zu erlassen. Hierbei wurde wie bisher auch auf die Bürgerfreundlichkeit des Verfahrens geachtet. Ferner darauf, den Organisationsaufwand zur Durchführung von Bürgerentscheiden in einem vertretbaren Rahmen zu halten. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die nach wie vor sehr

angespannte Haushaltslage der Gemeinde. Nach der neuen Verordnung ist es möglich, den Bürgerentscheid nur im Wege der Abstimmung per Brief durchzuführen. Der Städte- und Gemeindebund favorisiert diese Lösung. Für die Bürgerinnen und Bürger stellt die Möglichkeit, ausschließlich per Briefwahl abzustimmen, aus Sicht der Verwaltung die einfachste und bequemste Art der Ausübung direkter demokratischer Einflussnahme dar.

Die gilt auch wegen der folgenden Erwägungen:

Die Gemeindeordnung selbst enthielt keine Vorgabe, dass die Gemeinde den Abstimmungsberechtigten die Möglichkeit der Briefwahl einräumen muss (vgl. VG Düsseldorf, Beschluss vom 25.04.1996 – 1 L 1477/96 in: EstT NW 1996, S. 596). Ob Briefwahl zugelassen wird oder nicht, hing in der Vergangenheit oft entscheidend von taktisch-politischen Erwägungen und der Akzeptanz des Bürgerbegehrens vor Ort ab. Denn die Möglichkeit der Briefwahl erhöht für die Initiatoren des Bürgerentscheides die Chance einer hohen Abstimmungsbeteiligung. Umgekehrt kommt es entscheidend auf die Mobilität der Unterstützer des Bürgerbegehrens an, wenn nur die Abstimmung an der Urne zugelassen wird.

§ 5 BürgerentscheidDVO spricht deshalb davon, dass die oder der Stimmberechtigte die Stimme an der Abstimmungsurne oder durch Brief abgeben kann. Es ist ferner der örtlichen Regelung durch Satzung überlassen, dass die Abstimmung ausschließlich durch Brief erfolgen kann. Durch diese Art der Abstimmung lässt sich der erforderliche Verwaltungsaufwand für die Bereitstellung und Besetzung der Wahllokale gering halten.

Der Weg der Abstimmung per Brief hat für die Kommunen Vorteile, wenn der Bürgerentscheid sich nur auf eine Angelegenheit einer Gemeinde bezieht. Der organisatorische Aufwand und die formalen Vorgaben sind geringer und die Anforderungen der neuen Verordnung werden voll abgedeckt – dies gilt insbesondere auch für den Bereich der behinderten Menschen. Die neue Satzung wurde daher auf die Abstimmung per Brief ausgerichtet.

III. Alternative mit „Wahllokal im Rathaus sowie Briefwahl“

Die Arbeitstagung der Hauptverwaltungsbeamten des Oberbergischen Kreises hat sich in ihrer Sitzung am 01.12.2004 mit dem Thema „Satzung zur Durchführung von Bürgerentscheiden“ befasst und empfohlen, einheitlich neben der Briefabstimmung noch ein Abstimmungslokal im Rathaus vorzusehen.

Diese Alternative wurde in einem zweiten Satzungsentwurf mit der Zusatzbezeichnung „mit Wahllokal im Rathaus“ aufgenommen.

IV. Vergleich der Alternativen „ausschließlich Briefwahl“ und „Wahllokal im Rathaus sowie Briefwahl“

Es ist nicht möglich, eine genauere, zwischen den beiden Satzungen vergleichende Kostenübersicht zu erstellen, da verschiedene Faktoren bezüglich ihrer finanziellen Auswirkungen nicht genau greifbar sind. Festzustellen ist folgendes:

a) Verfahren mit Urnenabstimmung und Briefwahl

Zusätzlich zum Briefabstimmungsvorstand muss ein Abstimmungsvorstand für die Urnenabstimmung gebildet werden. Dieser wäre mit acht Personen zu besetzen. Unmittelbar greifbare Kosten: 8 x 16 € Verzehrgeld = 128 €. Der Personenkreis müsste gewonnen, förmlich angeschrieben und verpflichtet werden.

Die Urnenabstimmung würde üblicher Weise an einen Sonntag stattfinden. Es wäre also notwendig, Räume des Rathauses den ganzen Tag über vorzuhalten verbunden mit zusätzlichen Energiekosten, Hausmeisterleistungen usw. Das mit dem Geschäft der

Abstimmung beschäftigte Verwaltungspersonal müsste mit den Sonntagszuschlägen in Überstunden entschädigt werden. Organisatorisch wäre dieses Verfahren eindeutig aufwendiger.

Im Rahmen der Beratungen über die bisherige Satzung wurde deutlich, dass wohl mit einer erheblich höheren Nutzung der Abstimmung per Brief gerechnet werden muss als bei Wahlen. Bei Abstimmung per Brief gibt es keine tagesbezogene Terminbindung. Es besteht wesentlich mehr Zeit, das Votum abzugeben. Der Bürger kann flexibler handeln. Außerdem gibt es auch kein Entfernungsproblem zum Abstimmungslokal. Wie hoch der Anteil der Briefwähler wäre, kann nicht eingeschätzt werden. Es gibt keine Erfahrungswerte. Demzufolge fehlt auch der genaue Rückschluss auf die Portokosten und die übrigen mit der Abstimmung per Brief verbundenen Kosten. Die Teilnahme an einer zentralen Urnenabstimmung dürfte allerdings deutlich geringer ausfallen als an einer dezentralen mit 16 Abstimmungslokalen wie bei den Wahlen.

b) Verfahren mit ausschließlicher Abstimmung per Brief

Bei der ausschließlichen Abstimmung per Brief kann ein Abstimmungsvorstand eingespart werden. Der Bürgerentscheid müsste nicht an einem Sonntag durchgeführt werden. Anbieten würde sich der Freitag. Der Briefabstimmungsvorstand – er könnte mit Mitarbeitern der Verwaltung besetzt werden – würde ab 12 Uhr zusammentreten und könnte ab 16.00 Uhr mit der Auszählung beginnen. Spätestens um 18.00 Uhr wären wohl alle Arbeiten abgeschlossen – also noch während der normalen Arbeitszeit. Die Formalien und der Aufwand einer Urnenabstimmung entfallen.

Kostenmäßig relevant wären die Portokosten für das Zusenden des Stimmscheins. Diese könnten mit 0,55 € pro Brief angesetzt werden. Es wird z.Z. davon ausgegangen, dass die Portokosten für die Rücksendung des Stimmbriefs vom Bürger zu tragen sind. Eine rechtliche Verpflichtung diese wie bei Wahlen zu übernehmen besteht nicht. Wer die Kosten vermeiden möchte, kann den Stimmbrief im Rathaus abgeben.

Entscheidend ist die Frage, wie viel weniger Bürger die Briefabstimmung bei einem gemischten Verfahren im Vergleich zu einem ausschließlichen Briefabstimmungsverfahren nutzen würden. Bei einem niedrigen Briefabstimmungsanteil eines gemischten Verfahrens würde das reine Briefabstimmungsverfahren wegen der Portokosten vermutlich etwas teurer sein. Ist der Anteil höher, – dafür spricht einiges – dürfte der Gesichtspunkt des einfacheren organisatorischen Ablaufs und der damit verbundenen Einsparungen überwiegen.

Beschlussvorschlag:

Die Satzung zur Durchführung von Bürgerentscheiden in der Gemeinde Marienheide wird erlassen.

In Vertretung

Marienheide, 24.Jan.2005

Marcus Lübken