



..... Kreis Nordfriesland · Postfach 11 40 · 25801 Husum .....

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag  
Reventlouallee 6  
24105 Kiel

Per Mail an: [gabriele.schroeder@sh-landkreistag.de](mailto:gabriele.schroeder@sh-landkreistag.de)

Ihre Zeichen:	033.161; 010.01	Auskunft gibt:	Yulia Nissen	Husum
Meine Zeichen:	01.4	Durchwahl:	04841/67-387	16.01.2023
		E-Mail:	<a href="mailto:yulia.nissen@nordfriesland.de">yulia.nissen@nordfriesland.de</a>	

## Stellungnahme des Kreises Nordfriesland zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Hauptausschuss des Kreises Nordfriesland hat in seiner Sitzung am 16.01.2023 folgende Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften beschlossen:

### 1. Leitung der konstituierenden Sitzung

Der § 28 (1) Satz 2 der KrO ist in der folgenden Weise zu ändern:

„... leitet das Mitglied, das dem Kreistag die längste Zeit angehört hat und das bereit ist, dieses Amt zu übernehmen.“

### 2. Fraktionsstärke

Die Regelung, dass die jeweiligen kommunalen Volksvertretungen über die Fraktionsstärke entscheiden sollen, wird abgelehnt. Eine solche Regelung ist einheitlich durch die Kreisordnung zu regeln. Der Kreis Nordfriesland spricht sich in diesem Zusammenhang für 2 Mitglieder als Mindestfraktionsstärke aus.

### **3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid**

Die bisherigen Voraussetzungen zur Zulassung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sollen beibehalten werden. Künftig ist aber den Anträgen zu Bürgerbegehren und -entscheiden neben der Vorlage einer Kostenübersicht auch ein Finanzierungsvorschlag beizufügen. Dies ist sowohl in § 16 g Absatz 3 Satz 2 der Gemeindeordnung und in § 16 f Absatz 3 Satz 2 der Kreisordnung jeweils zu ergänzen.

#### **Begründung:**

##### Zu 1 – Leitung der konstituierenden Sitzung

Zusätzlich zu den angedachten Änderungen des Kommunalrechts bitten wir Sie, diesen Änderungswunsch in die Anhörung aufzunehmen. Das älteste Mitglied hat per se keine herausragende Position. Das Alter allein ist kein Verdienst. Eine herausragende Position hat aber sehr wohl das Mitglied, das dem Kreistag die längste Zeit angehört (Dienstälteste/Dienstältester). Dies hat auch der Schleswig-Holsteinische Landtag erkannt und die Geschäftsordnung in entsprechender Weise geändert. Eine Anpassung der kommunalrechtlichen Vorschriften an die Vorgehensweise des Landtages erscheint sinnvoll. Es ist nur konsequent, auch die Kreisordnung in entsprechender Weise zu ändern. Es scheint so, dass dieser wichtige Punkt in den Gremien, die sich mit dem Entwurf einer Gesetzesänderung befasst haben, übersehen wurde.

##### Zu 2 – Fraktionsstärke

Seit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2008 (Aktenzeichen 2 BvK 1/07) ist die von Bundes- und Landtagswahlen bekannte Fünf-Prozent-Sperrklausel abgeschafft. Antragstellerin war damals die Partei Bündnis 90/Die Grünen, die Partei Die Linke trat dem Antrag bei. Leitsatz des Urteils ist: „Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane kann die Fünf-Prozent-Sperrklausel rechtfertigen.“ (Ziffer 125).

In besagtem Urteil spricht das Bundesverfassungsgericht regelmäßig von „Fraktionen und Einzelvertretern“ bzw. „Fraktionen oder Einzelbewerbern“. Damit bringt das Bundesverfassungsgericht zum Ausdruck, dass für Parteien oder Wählergemeinschaften gewählte Kommunalvertreter regelmäßig Fraktionen bilden können. Dies entspricht auch Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes, welcher den politischen Parteien die Mitwirkung an der politischen Willensbildung garantiert.

Dass Kommunalvertreter verschiedener Parteien oder Wählergemeinschaften sich zusammenschließen könnten, um gemeinsam den Fraktionsstatus zu erlangen, ist hier nicht ausreichend: Es würde den Willen der Wählerinnen und Wähler, die einer bestimmten Partei oder Wählergemeinschaft den Vorzug gegeben haben, ins Gegenteil verkehren, wenn mehrere Parteien oder Wählergemeinschaften mit möglicherweise gegenteiligen Ansichten sich zusammenschließen müssten, nur um eine politische Vertretung auf Augenhöhe mit größeren Parteien zu erreichen.

In Kommunalvertretungen wird ein wesentlicher Teil der Arbeit in Ausschüssen geleistet und die Plenarsitzungen der Kommunalvertretungen dort vorbereitet. Das Stimmrecht in Ausschüssen ist an die Mitgliedschaft in einer Fraktion geknüpft; fraktionslose Kommunalvertreter können lediglich beratende Ausschussmitglieder werden. Daher würde die Einführung einer Fraktionsmindeststärke von drei Kommunalvertretern kleinere Parteien oder Wählergemeinschaften benachteiligen.

Eine Fraktionsmindeststärke von drei Kommunalvertretern ab der Größe einer Kommunalvertretung von 31 Mitgliedern entspräche einer faktischen Sperrklausel zur Gründung einer Fraktion von bis zu 9,68 %. Erst bei einer Größe von 60 Mitgliedern entspräche die Fraktionsmindeststärke von drei Kommunalvertretern wieder fünf Prozent.

Das Bundesverfassungsgericht schreibt in oben genanntem Urteil: „Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der einzelnen Ausschüsse ist ferner nicht daraus herleitbar, dass nach Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel die Gemeindevertretungen aus mehr Fraktionen und Einzelbewerbern bestehen könnten“ (Ziffer 141) sowie „vielmehr entspricht die Beteiligung von Minderheiten der gängigen Übung von Volksvertretungen und dem Sinn der Ausschussarbeit. Die Beschlussvorbereitung durch die Ausschüsse dient gerade auch der Berücksichtigung der politischen Auffassung von Minderheitsfraktionen“ (Ziffer 142).

Wenn der Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel die Funktionsfähigkeit einzelner Ausschüsse nicht beeinträchtigt, ist die Argumentation der beeinträchtigten Funktionsfähigkeit für die Einführung einer faktischen Sperrklausel von nahezu 10 % hinfällig.

Weiterhin schreibt das Bundesverfassungsgericht: „Bei dieser Prognoseentscheidung [zur Einführung einer Sperrklausel] darf sich der Gesetzgeber nicht auf die Feststellung der rein theoretischen Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane zur Rechtfertigung des Eingriffs beschränken. Gerade bei der Wahlgesetzgebung besteht die Gefahr, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt.“ (Ziffer 124)

Die Begründung des Gesetzentwurfes führt „eine zunehmende Belastung des kommunalen Ehrenamts, insbesondere durch sehr lange Sitzungen der Vertretungen“ als Begründung für die Neuregelung an. Allein die Länge einer Sitzung kann jedoch nicht als „Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit“ angesehen werden – zumal die Länge einer Sitzung weniger von der Anzahl der Fraktionen als vielmehr von der Anzahl der zu behandelnden Tagesordnungspunkte abhängt.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wird die mögliche Anhebung der Fraktionsmindeststärke auf einen Wert unterhalb 10 % der Mitgliederzahl der Kommunalvertretung als „unkritisch“ beschrieben. Wie oben beschrieben, ist selbst eine Fünf-Prozent-Sperrklausel bei einer theoretischen Möglichkeit der Beeinträchtigung nicht haltbar – umso mehr muss dies für eine fast doppelt so hohe faktische Sperrklausel gelten.

Eine landesweite Regelung der Fraktionsmindeststärke wird in der Begründung des Gesetzentwurfes als „nicht zielführend“ beschrieben; stattdessen soll jede betroffene Kommune durch Änderung ihrer Hauptsatzung die Fraktionsmindeststärke auf drei Kommunalvertreter festlegen können.

Hierdurch würde jedoch ein Flickenteppich entstehen, in dem sowohl die Übersichtlichkeit verloren geht als auch das Prinzip der Gleichheit der Wahl mindestens gefährdet wird, wenn in zwei gleich großen Kommunalvertretungen verschiedene Fraktionsmindeststärken (mit den sich aus dem Fraktionsstatus ergebenden Rechten) gelten.

Die Festlegung der Fraktionsmindeststärke in der Hauptsatzung soll vermutlich eine demokratische Legitimierung suggerieren. Jedoch bedeutet Demokratie nicht nur, dass die politische Mehrheit Entscheidungen trifft, sondern ebenso und umso mehr, dass die Rechte der politischen Minderheit gewahrt und geschützt werden müssen. Im Extremfall könnten in einer Kommunalvertretung mit 31 Mitgliedern fünf Parteien mit jeweils zwei Kommunalvertretern durch eine Mehrheit von 21 Kommunalvertretern größerer Parteien daran gehindert werden, eigenständige Fraktionen zu bilden.

Zum Anlass des Gesetzentwurfes führt die Landesregierung aus: „[...] Zum anderen wird eine mit Beginn der nächsten Kommunalwahlperiode wirkende Veränderung der Mindestfraktionsstärken in kommunalen Vertretungen ermöglicht, die deren Funktionsfähigkeit stärken soll.“ (Lt-Ds 20/377, S. 5, vgl. auch LandkreisInfo 814/2022 und 869/2022).

Bei teilweise identischer Argumentation der Streitparteien hat das Bundesverfassungsgericht mit dem eingangs erwähnten Urteil den Leitsatz „nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane kann die Fünf-Prozent-Sperrklausel rechtfertigen“ aufgestellt.

Es bleibt unbestimmt, inwieweit der Gesetzesentwurf die „Funktionsfähigkeit [der kommunalen Vertretungsorgane] stärken soll“. Dies rechtfertigt nicht die im Gesetzesentwurf angestrebte Regelung.

### Zu 3 – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Die angestrebten Neuregelungen für Bürgerbegehren schränken das Beteiligungsrecht der Bürgerinnen und Bürger ein. Im Durchschnitt wurden in der Vergangenheit in ganz Schleswig-Holstein jährlich 22 Bürgerbegehren eingeleitet. Bei 1106 Gemeinden sowie 11 Kreisen und 4 kreisfreien Städten ist das Argument, es gäbe zu viele Bürgerbegehren, nicht nachzuvollziehen.

Die angestrebten Änderungen werden dazu führen, dass Bürgerbegehren gegen die Mehrheit einer Kommunalvertretung kaum noch möglich sein werden. Zum einen würde die Frist für die Einreichung der Unterschriften von 6 Monaten auf nur 3 Monate halbiert, zum anderen müssten außerdem in diesem kürzeren Zeitraum bis zu 33 Prozent mehr Unterschriften gesammelt werden.

Die heutigen Quoren für die Anzahl der zu sammelnden Unterschriften und die Zahl der Stimmen bei Bürgerbegehren basieren auf der Erfahrung, dass das Sammeln von Unterschriften und die Beteiligung an Bürgerbegehren in großen Städten und in Kreisen schwieriger ist als in Dörfern und kleinen Städten. An den bisherigen Regelungen gab es bislang keine Kritik; sie haben sich durchweg bewährt.

Die angestrebte Erhöhung der in einem Bürgerbegehren zu sammelnden Unterschriften sowie des Zustimmungsquorums in einem Bürgerentscheid insbesondere in großen Städten sowie Kreisen um bis zu 33 Prozent wird nicht begründet, obwohl sie im Zusammenspiel mit der Halbierung der Frist eine deutliche Einschränkung der direkten Demokratie darstellt.

Die Regelung, dass Bürgerbegehren gegen eine mit Zwei-Drittel-Mehrheit getroffene Entscheidung einer Kommunalvertretung ausgeschlossen werden sollen, ist eine weitere erhebliche Verschlechterung. In vielen Fällen der Bauleitplanung wären Begehren gegen die Aufstellung von Bebauungsplänen nicht mehr möglich, da diese oft mit einer großen Mehrheit beschlossen werden.

Die Änderungen sollen Planungsprozesse beschleunigen und so zu Planungssicherheit führen. Jedoch beschleunigen Bürgerbegehren in der Regel die Entscheidungsfindung und können langwierige Planungsprozesse beschleunigen.

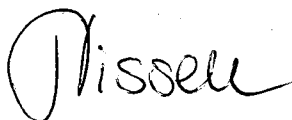
Bürgerbegehren behindern auch nicht den Klimaschutz. Im Gegenteil hatten viele Bürgerbegehren in ganz Deutschland zum Ziel, den Klimaschutz zu fördern, etwa durch Klimaschutzpläne oder den Ausbau des ÖPNV. In Schleswig-Holstein wurden relativ wenige Begehren zum Thema Klimaschutz eingereicht, daher ist maßgebliche Einschränkung der Klimaschutzpolitik nicht erkennbar.

Die konsensorientierten und konfliktlösenden Ansätze von Bürgerbegehren werden in den Neuregelungen nicht berücksichtigt, sie führen zu deutlichen Verschlechterungen der demokratischen Beteiligung vor Ort und eine massive Einschränkung in den Prozessen eines Bürgerbegehrens.

Wir bitten Sie, die vorgebrachten Punkte im Rahmen der Anhörung durch den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages einzubringen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Yulia Nissen