

**Freiwilliger Ratsbürgerentscheid in Sachen Seilbahnprojekt**  
**Antrag der FDP-Fraktion vom 17.01.2017**  
**Vorlage: VO/0054/17**

**Stellungnahme**

Anlässlich des o.a. Antrags der FDP-Fraktion im Rat der Stadt, vertagt auf die Ratssitzung am 15. Mai 2017, durch Beschluss des Rates vom 15. Mai 2017 vertagt auf die Ratssitzung am 10. Juli 2017.

Nach dem Grundgesetz und der Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 78 Abs. 1 LV NRW) gilt auch für die Gemeinden der Grundsatz der repräsentativen Demokratie. Die Bürgerschaft wird also durch den Rat und die/den (Ober)Bürgermeister/in vertreten, die sie in den Kommunalwahlen wählt. Die Verfassung schließt aber die ergänzende Einführung unmittelbar demokratischer Elemente nicht aus.

Mit der Einführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids hat der Gesetzgeber ein wichtiges Element "unmittelbarer oder direkter Demokratie" geschaffen. Dieses unmittelbar demokratische Element durchbricht das repräsentative System. Es dient der Verbesserung der bürgerschaftlichen Beteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Kommunalverfassung gibt den Bürgerinnen und Bürgern das Recht, in einer Vielzahl kommunaler Angelegenheiten selbst zu entscheiden. Der Beschluss der Bürgerschaft tritt an die Stelle der Entscheidung des Rates, denn der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 9.10.2007 (GV.NRW. S.380) am 17.10.2007 sind in § 26 Abs. 1 der Gemeindeordnung NRW folgende Sätze zwei und drei eingefügt worden: "Der Rat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet (Ratsbürgerentscheid). Absatz 2 Satz 1 sowie die Absätze 5, 7, 8 und 10 gelten entsprechend."

In der Frage, ob das System der repräsentativen Demokratie durch das direkt demokratische Element des Bürgerentscheides ergänzt werden sollte, hatte 1994 in den Beratungen des Landtages große Übereinstimmung bestanden. Seinerzeit war ebenfalls diskutiert worden, ob auch der Rat die Möglichkeit haben sollte, die Bürger zu einem Bürgerentscheid aufzurufen ("Ratsbürgerentscheid"). Diesem Vorhaben hatte seinerzeit die Mehrheit im Landtag mit dem Hinweis widersprochen, dies sei mit dem System der repräsentativen Demokratie nicht vereinbar. Es bestand die Sorge, der Rat könne das ihm übertragene Mandat leichtfertig an die Bürger zurück geben. Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 9.10.2007 (GV.NRW. S.380) sollte beiden Argumenten Rechnung getragen werden. Dazu bestimmt die Gemeindeordnung NRW: Die Verwaltung der Gemeinde wird ausschließlich nach dem Willen der Bürgerschaft bestimmt. Die

Bürgerschaft wird durch den Rat und den Bürgermeister vertreten (§ 40 GO NRW). Der Rat soll das ihm übertragene Mandat nur dann an die Bürgerschaft zurück geben können (Referendum), wenn mindestens zwei Drittel der Mitglieder (der Oberbürgermeister zählt mit und stimmt mit ab) für einen **Ratsbürgerentscheid** stimmen.

Eine solche Entscheidung des Rates kommt vor allem dann in Betracht, wenn eine Frage sowohl in der Gemeinde wie im Rat hoch umstritten ist, und wenn von der Abstimmung durch die Bürger erwartet werden kann, dass diese - ganz gleich wie sie ausgeht - zu einer Befriedung in der Gemeinde führen wird.

**Nach einem solchen Ratsbeschluss gelten für den Ratsbürgerentscheid die gleichen Regeln, wie für einen von den Bürgern beantragten Bürgerentscheid.** Deshalb sind auch die Vorgaben der Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheides vom 10.07.2004 (GV.NRW.S.245) darauf anzuwenden. So darf in einem Ratsbürgerentscheid nur über solche Themen abgestimmt werden, die auch einem Bürgerbegehren zugänglich wären. Der Ausschlusskatalog des § 26 Abs. 5 gilt also auch für den Ratsbürgerentscheid. Werden die Bürger zur Abstimmung aufgerufen, so muss die Abstimmungsvorlage auch eine Aussage zu den voraussichtlichen Kosten (Kostenschätzung) enthalten.

Darüber hinaus enthält § 26 Abs. 5 der Gemeindeordnung NRW (GO) einen "Negativkatalog", der bestimmte kommunalpolitische Entscheidungen dem Rat oder dem Oberbürgermeister vorbehält. Nicht zulässig ist beispielsweise ein Bürgerbegehren, das die Auflösung der Ämter einer Gemeindeverwaltung und die Einführung von Fachbereichen zum Ziel hat. Auch die kommunalen Steuern und Abgaben können nicht über ein Bürgerbegehren abgeschafft oder gesenkt werden.

Dies wiederum heißt nicht, dass alle diejenigen Fragestellungen unzulässig sind, die auch nur entfernt etwas mit Gebühren zu tun haben. In diesem Sinne sind beispielsweise auch Bürgerbegehren zulässig, die sich mit der Frage befassen, wo Parkplätze zur Verfügung gestellt werden sollen, ob besondere Parkplätze für Frauen auszuweisen sind und wie Anwohner bevorzugt werden können. Erst wenn die Parkgebühren zum eigentlichen Kern eines Bürgerbegehrens werden oder gar der einzige Inhalt des Begehrens sind, ist das Begehren als unzulässig anzusehen.

Die grundsätzliche Entscheidung über die Frage, ob in einer Gemeinde ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden soll, ist einem Bürgerbegehren ebenfalls zugänglich. Die dem Aufstellungsbeschluss nachfolgenden Abwägungsentscheidungen bleiben allerdings dem Rat vorbehalten. **Die Frage, ob ein Bauleitplanverfahren eingeleitet werden soll, kann im Wege einer mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden Frage entschieden werden** (vgl. § 26 Absatz 7 Satz 1 der Gemeindeordnung).

Anders ist es bei Entscheidungen, die materielle Abwägungsentscheidungen voraussetzen oder enthalten. Der im Baugesetzbuch (BauGB) geregelte formalisierte Verfahrensablauf mit ausdrücklicher Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung verlangt eine umfassende rechtliche Prüfung und komplexe Abwägung aller durch die Planung betroffenen Belange. Die Entscheidung der Gemeinde, mit der ein Bauleitplanverfahren eingeleitet wird und auf

die ein Bürgerbegehren zielen kann, ist in der Regel der förmliche Aufstellungsbeschluss (§ 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Ein förmlicher Aufstellungsbeschluss ist allerdings nicht zwingende Voraussetzung eines Bauleitplanverfahrens, es sei denn, die Kommune beabsichtigt Maßnahmen zur Sicherung von Vorhaben (u.a. Erlass einer Veränderungssperre, Zurückstellung von Baugesuchen). Deshalb kann der Beschluss zur Auslegung des Bauleitplans dann Gegenstand des Bürgerbegehrens sein, wenn die Gemeinde auf einen Aufstellungsbeschluss verzichtet und diesen im Rahmen des Beschlusses zur ersten Auslegung des Plans mit getroffen hat. In der Regel wird jedoch der ein Bauleitplanverfahren einleitende Aufstellungsbeschluss Gegenstand des Bürgerbegehrens sein.

Die Gemeindeordnung macht nur wenige Vorgaben für das Verfahren zum Bürgerentscheid. Trotz dieser Zurückhaltung ist der Wille des Gesetzes offenkundig: Die Gemeinde soll den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich auf sachlich fundierter Grundlage und ohne größeren persönlichen Aufwand am Bürgerentscheid beteiligen zu können. Dabei soll die Gemeinde den Weg wählen, auf dem sie dieses Ziel am besten erreichen kann. Allerdings ist sie dabei an die Vorgaben der Verordnung zur Durchführung eines Bürgerentscheids (Bürgerentscheid DVO vom 10.7.2004 GV. NRW. S. 383) gebunden. Aufgrund dieser Rechtsverordnung wurde die Satzung zur Durchführung von Einwohneranträgen, Bürgerbegehren, Bürgerentscheiden und Ratsbürgerentscheiden in der Stadt Wuppertal erlassen.

Wie bei Wahlen kommt es auch beim Bürgerentscheid auf die Mehrheit an. Dies allein reicht aber noch nicht aus denn die Mehrheit muss aus einem bestimmten prozentualen Anteil aller zur Stimmabgabe bei der Kommunalwahl berechtigten Bürgerinnen und Bürgern bestehen. Das Quorum ist nach der Einwohnerzahl gestaffelt. Für die Stadt Wuppertal werden mindestens 10 v. H. der Stimmberechtigten für ein durchsetzen des Bürgerentscheides benötigt. Zurzeit müssten demnach ca. 26.601 Wahlberechtigte einem (Rats)Bürgerentscheid zustimmen.

Die Regularien sowie der (Finanzelle)Aufwand eines Bürgerentscheides sind nahezu identisch mit einer Kommunalwahl.

Sofern innerhalb der anzuwendenden Dreimonatsfrist eine Wahl stattfindet, stellt sich die Frage, ob eine Zusammenlegung des (Rats)Bürgerentscheides mit einer Wahl zulässig ist. Eine solche Zusammenlegung von Bürgerentscheiden und Wahlen ist in Nordrhein-Westfalen gesetzlich nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Damit unterscheidet sich die hiesige Rechtslage mit den gesetzlichen Regelungen anderer Bundesländer (beispielsweise in Bayern und Niedersachsen), wonach an einem Wahltag grundsätzlich keine Abstimmungen stattfinden dürfen. Ausnahmen bedürfen dort der Zustimmung des Innenministeriums und können nur zugelassen werden, wenn durch die Zusammenlegung keine Beeinflussung der Wahl oder Abstimmung zu befürchten ist.

Auch wenn in NRW kein gesetzliches Verbot für eine Zusammenlegung besteht, können sich aus dem zur Abstimmung gestellten (Rats)Bürgerentscheid Beeinflussungen auf eine parallel stattfindende Wahl ergeben, die rechtlich zu würdigen sind. Wenn es sich bei der zur Abstimmung gestellten Thematik um eine hochpolitische Auseinandersetzung handelt, bei

der sich die Wahlbewerber mit dem Abstimmungsthema des (Rats)Bürgerentscheides gegenläufig positionieren, ist eine nicht unwesentliche Beeinflussung der gleichzeitig stattfindenden Wahl dadurch nicht ausgeschlossen. Der Wahlrechtsgrundsatz der Freiheit der Wahl schützt auch vor amtlich initiiertes „Wahlbeeinflussung“. Die Wahlberechtigten sollen ihre Stimme absolut unbeeinflusst abgeben können. Der (Rats)Bürgerentscheid darf sich auch zur Wahrung der städtischen Neutralitätspflicht und der Chancengleichheit der politischen Parteien und der Wahlbewerber nicht wesentlich zugunsten oder zulasten von Wahlvorschlagsträgern auswirken.

Die amtliche Festlegung des Abstimmungstermins auf den Tag einer Wahl kann bei Verstößen gegen Wahlrechtsgrundsätzen einen relevanten Wahlfehler darstellen und wäre schon bei begründetem Verdacht von Amtswegen abzulehnen. Ob eine relevante bzw. wesentliche Beeinflussung durch die Zusammenlegung besteht, wäre eine Frage des Einzelfalls und müsste unter Beteiligung der jeweiligen Bundes- oder Landeswahlleitungen und unter Würdigung aller Umstände geprüft werden.

Wird eine Zusammenlegung für zulässig erachtet, müssen in jedem Fall die Wahlrechtsgrundsätze eingehalten werden. Das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen gibt zur Reduzierung wahlrechtlicher Risiken bei entsprechenden Anfragen von kommunaler Seite folgende Empfehlungen:

- Grundsätzlich sollte ein zeitgleicher (Rats)Bürgerentscheid möglichst räumlich getrennt stattfinden.
- Der Abstimmungsvorstand zum (Rats)Bürgerentscheid darf personell nicht mit dem Wahlvorstand zur Wahl übereinstimmen.
- Eine mögliche personelle Unterstützung des Abstimmungsvorstandes durch die Mitglieder des Wahlvorstandes ist von vornherein auszuschließen.
- Es ist ein gesonderter Abstimmungsbereich einzurichten, der nicht mit dem Tisch des Wahlvorstandes verbunden ist.
- Es ist sicher zu stellen, dass die Wahlberechtigten erst an der Wahl teilnehmen, ehe sie an der Abstimmung teilnehmen.
- Es sind getrennte Wahlurnen zu verwenden.
- Die Stimmenauszählung des (Rats)Bürgerentscheides darf erst erfolgen, wenn die gesamte Wahlhandlung der Wahl abgeschlossen ist.
- Die Wahlbenachrichtigungskarten sowie die Stimmzettel für die Abstimmung haben sich durch ihre Gestaltung und Farbe eindeutig von den Stimmzetteln der Wahl zu unterscheiden.
- Von Werbung für den (Rats)Bürgerentscheid ist im Bereich des Wahlraumes abzusehen. Von einer direkten Einwirkung auf die Wahlberechtigten durch Personen, die im oder vor dem Wahlraum für den (Rats)Bürgerentscheid werben, ist abzusehen.
- Für die Wahlberechtigten muss zu jedem Zeitpunkt erkennbar sein, dass die Wahl und der (Rats)Bürgerentscheid voneinander getrennt sind.

Der in diesem Zusammenhang pflichtgemäße Abwägungsprozess zwischen den gesetzlich relevanten Rechts- und Formvorschriften, beispielsweise im Sinne einer freien Wahl, kann im Zweifel nur unter Wahrung und zugunsten einer verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Wahl geführt werden. **Werden die verfassungsrechtlichen Schranken nicht**

**beachtet, kann eine darauf gestützte Wahlanfechtung im Wahlprüfungsverfahren nicht ohne Konsequenzen bleiben und die Gültigkeit der (Parlaments)Wahl insgesamt gefährden.**

Es erscheint in diesem Zusammenhang zumindest zweifelhaft, ob mit einer Zusammenlegung einer Abstimmung mit einer Wahl, der zu erwartende Mehraufwand reduziert werden könnte. Der personelle Aufwand, der zeitgleich zu besetzenden Abstimmungs- und Wahlvorstände, würde sich bei einer Zusammenlegung nahezu verdoppeln.

Andreas Walter