



## Gesetzentwurf

der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen

### Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### Artikel 1 Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. März 2022 (GVOBl. Schl.-H. S. 153), wird wie folgt geändert:

1. § 16g wird wie folgt geändert
  - a) In Absatz 2 Nummer 6 wird nach dem Wort „Aufhebung“ das Komma durch ein Semikolon ersetzt und folgende Angabe angefügt:  
„über den Aufstellungsbeschluss sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung findet ein Bürgerentscheid nicht statt, sofern der jeweilige Beschluss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung oder des zuständigen Ausschusses gefasst wurde,“
  - b) In Absatz 3 werden nach Satz 1 folgende neue Sätze 2 und 3 eingefügt:  
„Ein Bürgerbegehren darf nur Selbstverwaltungsaufgaben zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der

Gemeindevertretung oder eine Entscheidung, die aufgrund einer Übertragung nach § 27 Absatz 1 Satz 3 durch den zuständigen Ausschuss getroffen wurde, muss es innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Beschlusses oder der Entscheidung eingereicht sein.“

- c) Absatz 4 erhält folgende Fassung:  
„(4) Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden mit  
bis zu 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 10%,  
bis zu 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 8 %  
und  
mit mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 %  
der Stimmberechtigten innerhalb von sechs Monaten unterschrieben sein.  
Die Angaben werden von der Gemeinde geprüft.“
- d) Absatz 5 wird wie folgt geändert:  
aa) In Satz 1 werden die Worte „sechs Wochen“ durch die Worte „zwei  
Monaten“ ersetzt.  
bb) In Satz 3 werden der Punkt durch ein Semikolon ersetzt und folgende  
Worte angefügt:  
„nach erfolgter Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung gilt  
Absatz 3 Satz 2 entsprechend.“
- e) Absatz 7 Satz 1 erhält folgende Fassung:  
„Bei einer Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne  
entschieden, wenn sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen  
Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden mit  
bis zu 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 20%,  
bis zu 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 16%,  
mit mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern mindestens 10%  
der Stimmberechtigten beträgt.“
- f) Nach Absatz 8 wird folgender Absatz 9 angefügt:  
„(9) Für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die bis zum Ablauf des  
[...*bitte einsetzen Tag der Verkündung*...] bereits eingereicht oder  
festgesetzt wurden, finden die bis dahin geltenden Regelungen  
Anwendung.“
2. In § 32a Absatz 1 erhält Satz 2 folgende Fassung:  
„Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt zwei; abweichend hiervon  
kann die Gemeindevertretung in Gemeindevertretungen mit 31 oder mehr  
Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern in der Hauptsatzung regeln,  
dass die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion drei beträgt.“
3. In § 47d Absatz 1 werden hinter dem Wort „Gruppen“ die Worte „und  
Belange“ eingefügt.
4. § 47e wird wie folgt geändert:  
a) In Absatz 1 Satz 1 werden hinter dem Wort „Gruppe“ die Worte „oder die  
von ihm vertretenen gesellschaftlich bedeutsamen Belange“ eingefügt.

- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 werden hinter dem Wort „Gruppe“ die Worte „oder die von ihm vertretenen gesellschaftlich bedeutsamen Belange“ eingefügt.
  - bb) In Satz 2 werden hinter dem Wort „Gruppe“ die Worte „oder die von ihm vertretenen gesellschaftlich bedeutsamen Belange“ eingefügt.“

## **Artikel 2** **Änderung der Kreisordnung**

Die Kreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. März 2022 (GVOBl. Schl.-H. S. 153), wird wie folgt geändert:

1. § 16f wird wie folgt geändert:
  - a) In Absatz 3 werden nach Satz 1 folgende neue Sätze 2 und 3 eingefügt:

„Ein Bürgerbegehren darf nur Selbstverwaltungsaufgaben zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Kreistages oder eine Entscheidung, die aufgrund einer Übertragung nach § 22 Absatz 1 Satz 3 durch den zuständigen Ausschuss getroffen wurde, muss es innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Beschlusses oder der Entscheidung eingereicht sein.“
  - b) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Ein Bürgerbegehren muss von mindestens 5 % der Stimmberechtigten innerhalb von sechs Monaten unterschrieben sein. Die Angaben werden von dem Kreis geprüft.“
  - c) Absatz 5 wird wie folgt geändert:
    - aa) In Satz 1 werden die Worte „sechs Wochen“ durch die Worte „zwei Monaten“ ersetzt.
    - bb) In Satz 3 werden der Punkt durch ein Semikolon ersetzt und folgende Worte angefügt:

„nach erfolgter Beschlussfassung durch den Kreistag gilt Absatz 3 Satz 2 entsprechend.“
  - d) Absatz 7 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, wenn sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 10% der Stimmberechtigten beträgt.“
  - e) Nach Absatz 8 wird folgender Absatz 9 angefügt:

„(9) Für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, die bis zum Ablauf des [...*bitte einsetzen Tag der Verkündung*...] bereits eingereicht oder festgesetzt wurden, finden die bis dahin geltenden Regelungen Anwendung.“

2. In § 27a Absatz 1 erhält Satz 2 folgende Fassung:  
„Die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion beträgt zwei; abweichend hiervon kann der Kreistag in der Hauptsatzung regeln, dass die Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion drei beträgt.“.
3. In § 42a Absatz 1 werden hinter dem Wort „Gruppen“ die Worte „und Belange“ eingefügt.
4. § 42b wird wie folgt geändert:
  - a) In Absatz 1 Satz 1 werden hinter dem Wort „Gruppe“ die Worte „oder die von ihm vertretenen gesellschaftlich bedeutsamen Belange“ eingefügt.
  - b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
    - aa) In Satz 1 werden hinter dem Wort „Gruppe“ die Worte „oder die von ihm vertretenen gesellschaftlich bedeutsamen Belange“ eingefügt.
    - bb) In Satz 2 werden hinter dem Wort „Gruppe“ die Worte „oder die von ihm vertretenen gesellschaftlich bedeutsamen Belange“ eingefügt.

### **Artikel 3 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich Satz 2 am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.  
Artikel 1 Nummer 2 und Artikel 2 Nummer 2 treten am 1. Juni 2023 in Kraft.

## **Allgemeine Begründung**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird eine Neujustierung der Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vorgenommen. Die vorgeschlagenen Änderungen verfolgen das Ziel, Beteiligungsinteressen der Bürgerinnen und Bürger und das kommunale Bedürfnis nach Beständigkeit von Entscheidungen und Planungen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Zum anderen wird eine mit Beginn der nächsten Kommunalwahlperiode wirkende Veränderung der Mindestfraktionsstärken in kommunalen Vertretungen ermöglicht, die deren Funktionsfähigkeit stärken soll.

## **Einzelbegründung**

### **Artikel 1 Änderung der Gemeindeordnung**

#### **Artikel 1 Nummer 1 (§ 16g der Gemeindeordnung)**

Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a (§ 16g Absatz 2 der Gemeindeordnung)

§ 16g Absatz 2 der Gemeindeordnung, der die Fälle regelt, in denen Bürgerbegehren und –entscheide von vornherein ausgeschlossen sind, wird in Nummer 6 ergänzt. Die Vorschrift nimmt Bauleitplanverfahren grundsätzlich von der Bürgerbegehrensfähigkeit aus. Durch das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung vom 22. Februar 2013 (GVOBl. Schl.-H. S. 72) wurde hiervon insoweit eine Ausnahme gemacht, als seitdem im Rahmen der Bauleitplanung der Aufstellungsbeschluss einschließlich dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung einem Bürgerbegehren zugänglich sind. Künftig sollen derartige Beschlüsse der Gemeinde einem kassatorischen Bürgerbegehren entzogen sein, wenn sie mit der Mehrheit von zwei Drittel der anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung oder des für die Entscheidung zuständigen Ausschusses gefasst werden.

Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b (§ 16g Absatz 3 der Gemeindeordnung)

In § 16g Absatz 3 wird zunächst eine Sperrfrist für Wiederholungsbürgerbegehren eingeführt. Hiermit werden die Planungssicherheit und die zügige Umsetzung wichtiger kommunaler Projekte gestärkt. Gleiches gilt auch für die Einführung einer Frist für kassatorische Bürgerbegehren, die nunmehr drei Monate betragen wird, um Initiatorinnen und Initiatoren ausreichend Zeit einzuräumen für die Einreichung des Bürgerbegehrens mit vollständigen Unterschriftenlisten. Die Änderungen dienen zugleich der Stärkung des kommunalen Ehrenamtes.

Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c (§ 16g Absatz 4 der Gemeindeordnung)

In § 16g Absatz 4 der Gemeindeordnung werden die Quoren für Bürgerbegehren moderat angehoben und vereinheitlicht.

#### Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d (§ 16g Absatz 5 der Gemeindeordnung)

Die Frist für die Entscheidung der Kommunalaufsicht über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens wird von bisher 6 Wochen auf 2 Monate angehoben (§ 16g Absatz 5 Satz 1). Hierdurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die zu prüfenden Sachverhalte zunehmend komplexer geworden sind und vor einer abschließenden Entscheidung den Initiatorinnen und Initiatoren wie auch der betroffenen Gemeinde eine angemessene Frist zur Stellungnahme gewährt werden muss.

Durch einen neu eingefügten Halbsatz in § 16g Absatz 5 Satz 3 der Gemeindeordnung wird ein Bürgerbegehren nach erfolgter Beschlussfassung der Gemeindevertretung zur Abwendung eines Bürgerentscheids für die Dauer von 3 Jahren ausgeschlossen und hierdurch ein systematischer Gleichklang mit der Neuregelung in § 16g Absatz 3 Satz 2 (Wiederholungsbürgerbegehren) hergestellt.

#### Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe e (§ 16g Absatz 7 der Gemeindeordnung)

In § 16g Absatz 7 der Gemeindeordnung werden die Quoren für Bürgerentscheide moderat angehoben und vereinheitlicht.

#### Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe f (§ 16g Absatz 9 der Gemeindeordnung neu)

In § 16g Absatz 9 wird geregelt, dass für bis zum Inkrafttreten der Änderungen durch dieses Änderungsgesetz eingereichte Bürgerbegehren (§ 16g Absatz 3 Satz 4 neu Gemeindeordnung) das bisherige Recht Anwendung findet. Hierdurch wird den Vertrauensschutzinteressen der Initiatorinnen und Initiatoren eines Bürgerbegehrens ebenso Rechnung getragen wie dem Bedürfnis der Kommunalaufsichtsbehörden, die für ihre Zulässigkeitsentscheidung maßgebliche Rechtslage anhand eines zweifelsfrei feststellbaren Zeitpunkts rechtssicher ermitteln zu können. Für bereits terminierte Bürgerentscheide gilt ebenfalls die bisherige Rechtslage weiter. Das Erfordernis hierfür leitet sich unter anderem aus Gründen der Abstimmungsorganisation ab.

#### **Artikel 1 Nummer 2 (§ 32 a der Gemeindeordnung)**

Durch die Neufassung des § 32 a Abs. 1 Satz 2 wird Gemeindevertretungen mit einer Größe von 31 oder mehr Mitgliedern die Möglichkeit gegeben, durch Hauptsatzungsregelung die in Satz 1 bestimmte Mindestfraktionsstärke auf 3 anzuheben. Damit wird einer seit längerem erhobenen Forderung aus dem kommunalen Bereich entsprochen, die auf die Straffung der Arbeit der Vertretung in den Gemeinden und den Kreisen abzielt.

Bereits bei früheren Gemeinde- und Kreiswahlen konnte festgestellt werden, dass sich eine zunehmende Zahl von Wahlvorschlagsträgern an den Kommunalwahlen beteiligt;

diese Entwicklung hat sich bei der Kommunalwahl 2018 fortgesetzt und dürfte auch künftig anhalten. Die Zunahme von Wahlvorschlägen hat infolge des Fehlens einer – verfassungsrechtlich auch weiterhin nicht realisierbaren – kommunalen Sperrklausel in der Folge zu einer Steigerung der Zahl der Fraktionen in größeren Städten und Gemeinden geführt. Als Folge einer solchen Entwicklung wurde eine zunehmende Belastung des kommunalen Ehrenamtes, insbesondere durch sehr lange Sitzungen der Vertretungen, beklagt.

Im Rahmen einer somit angezeigten gesetzlichen Anpassung erweist sich eine starre gesetzliche Regelung im Sinne einer verbindlichen Anhebung der Fraktionsmindeststärke in Körperschaften mit größeren Vertretungen als nicht zielführend. Abgesehen davon, dass eine solche Lösung von Teilen der Rechtsprechung (VfGBbg, Urteil vom 15.04.2011 – Az. 45/09) als unzulässiger Eingriff in die innere Organisation der Gemeinden – als Ausprägung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung – verworfen wurde, also verfassungsrechtliche Risiken beinhalten würde, wird eine in die Entscheidung der Gemeinden gestellte Anpassung den möglicherweise unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten besser gerecht und stärkt somit die kommunale Selbstverwaltung. Unter Zugrundelegung von Rechtsprechung, die sich mit einer gesetzlichen Befugnis der Gemeinden zur Anhebung von Mindestfraktionsstärken befasst hat (z.B. BVerwG, Beschluss vom 31.05.1979 - Az.: 7 B 77.78), erweist sich eine mögliche Anhebung auf einen Wert unterhalb 10% der Mitgliederzahl der Gemeindevertretung, wie in der Neuregelung vorgesehen, als unkritisch. Durch eine solch geringfügige Änderungsmöglichkeit zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit kommunaler Vertretungen im Einzelfall wird auch der für die Bildung von Ausschüssen zu beachtende Spiegelbildlichkeitsgrundsatz nicht verletzt.

Die Neuregelung knüpft nicht an die Regelgröße der Vertretungen nach § 8 GKWG an, sondern an die sich infolge unter Umständen zu vergebener weiteren Sitze ergebende abweichende Größe. Nur diese tatsächliche Größe lässt eine Aussage über die Arbeitsfähigkeit der Vertretung zu.

### **Artikel 1 Nummer 3 und 4 (§§47d und e der Gemeindeordnung)**

Beiräte übernehmen eine wichtige Rolle im Rahmen der bürgerlichen Mitwirkung in Gemeinden. Dabei bestehen in vielen Kommunen neben den Beiräten für Gruppen, wie z.B. Seniorenbeiräte oder Beiräte für Menschen mit Behinderungen, Beiräte für gesellschaftlich relevante Belange, wie z.B. Wirtschaft oder Umwelt. Diese Beiräte bestehen zum Teil seit Jahrzehnten und leisten wertvolle fachliche Arbeit für die Arbeit in den Kommunen zur Unterstützung des Haupt- und Ehrenamts. Gerade in diesen Beiräten ist oft wertvolle Expertise und Sachverstand versammelt sowie hohes Engagement gefragt, außerdem bieten die Beiräte eine wertvolle Schnittstelle zwischen Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern. In vielen Kommunen bestand daher das Verständnis, dass auch diese Beiräte als Beiräte im Sinne des bisherigen § 47d Gemeindeordnung Schleswig-Holstein einzuordnen sind. Diese rechtliche Einordnung ist verbunden mit den Rechten Anträge zu stellen und in der Gemeindevertretung zu reden. Trotz jahrelanger Praxis gab es in jüngerer Zeit Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit entsprechender Beiräte unter der Gemeinde- bzw. Kreisordnung Schleswig-Holstein.

Um für diese Beiräte Rechtssicherheit zu schaffen, wird mit einer Neufassung von § 47d Absatz 1 und §47 e Absätze 1 und 2 der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein klargestellt, dass Beiräte auch für gesellschaftlich relevante Belange rechtlich zulässig sind und mit den gleichen Rechten wie Beiräte für Gruppen ausgestattet sind.

## **Artikel 2 Änderung der Kreisordnung**

### **Artikel 2 Nummer 1 (§ 16f der Kreisordnung)**

Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a (§ 16f Absatz 3 der Kreisordnung)

Siehe hierzu die Begründung zur Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b (Änderung des § 16g Absatz 3 der Gemeindeordnung).

Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe b (§ 16f Absatz 4 der Kreisordnung)

Zur Änderung der Quoren für Kreisbürgerbegehren vgl. die Begründung zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c. (Änderung des § 16g Absatz 4 der Gemeindeordnung). Im Übrigen enthält die Vorschrift eine redaktionelle Anpassung: anders als in § 16g Absatz 4 GO ist die Frist für die Abgabe von Unterstützungsunterschriften bei Kreisbürgerbegehren bislang nur in der Landesverordnung zur Durchführung der Gemeinde-, der Kreis- und der Amtsordnung geregelt. Hier wird jetzt ein gesetzlicher Gleichklang hergestellt.

Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe c (§ 16f Absatz 5 der Kreisordnung)

Siehe hierzu die Begründung zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d (Änderung des § 16g Absatz 5 der Gemeindeordnung)

Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe d (§ 16f Absatz 7 der Kreisordnung)

Siehe die Begründung zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe e (Änderung des § 16g Absatz 7 der Gemeindeordnung).

Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe e (§ 16f Absatz 9 der Kreisordnung neu)

In § 16f Absatz 9 wird geregelt, dass für bis zum Inkrafttreten der Änderungen durch dieses Änderungsgesetz eingereichte Bürgerbegehren (§ 16f Absatz 3 Satz 4 neu Kreisordnung) das bisherige Recht Anwendung findet. Hierdurch wird den Vertrauensschutzinteressen der Initiatorinnen und Initiatoren eines Bürgerbegehrens ebenso Rechnung getragen wie dem Bedürfnis der Kommunalaufsichtsbehörden, die für ihre Zulässigkeitsentscheidung maßgebliche Rechtslage anhand eines zweifelsfrei feststellbaren Zeitpunkts rechtssicher ermitteln zu können. Für bereits terminierte



Bürgerentscheide gilt ebenfalls die bisherige Rechtslage weiter. Das Erfordernis hierfür leitet sich unter anderem aus Gründen der Abstimmungsorganisation ab.

**Artikel 2 Nummer 2 (§ 27a der Kreisordnung)**

Siehe hierzu Begründung zu Artikel 1 Nummer 2 (Änderung § 32a der Gemeindeordnung). Wegen der Regelgröße der Kreistage von 45 (Einwohnerzahl bis 150.000) bzw. 49 bedarf es einer vergleichbaren Regelung bezüglich der Zahl der Mitglieder der Kreistage nicht.

**Artikel 2 Nummer 3 und 4 (§§42 a und b der Kreisordnung)**

Siehe hierzu die Begründung zu Artikel 1 Nummer 3 und 4. Entsprechende Änderungen sind für die Kreisordnung vorzunehmen.

**Artikel 3 Inkrafttreten**

Das Hinausschieben des Inkrafttretens der gesetzlichen Neuregelungen zur Mindestfraktionsstärke auf den Beginn der nächsten Kommunalwahlperiode soll die Kontinuität der Arbeit in den kommunalen Vertretungen in der laufenden Kommunalwahlperiode sicherstellen. Im Übrigen tritt das Gesetz am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Thomas Jepsen  
und Fraktion

Bina Braun  
und Fraktion