

## Gesetzentwurf

der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

### Landesgesetz zur Verbesserung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene

#### A. Problem und Regelungsbedürfnis

1. Die Reform der Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Gemeindeordnung und in der Landkreisordnung durch das Erste Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (GVBl. S. 272) hat bereits eine Verbesserung der Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger außerhalb von Wahlen gebracht. Den Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Einwohnerinnen und Einwohnern stehen jedoch immer noch rechtliche Hürden im Weg, die zum Teil nicht durch sachliche Gründe gerechtfertigt, in dieser Form nicht erforderlich oder wegen des gesellschaftlichen Wandels nicht mehr zeitgemäß sind.

Bei dem in der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vorgesehenen Instrument des Einwohnerantrags ist der gesetzlich ermöglichte zeitliche Abstand zwischen zwei dieselbe Angelegenheit betreffenden Einwohneranträgen zu ausgedehnt. Auch sind die Mitwirkungsmöglichkeiten von Jugendlichen unter 16 Jahren optimierungsfähig. Insbesondere für Jugendliche und für Personen aus Nicht-EU-Staaten kann es außerdem schwierig werden, eine ausreichend große Unterstützergruppe zu aktivieren.

Bei den Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid weisen die Quoren zur Einreichung eines Bürgerbegehrens inkonsistente Sprünge auf und sind für größere Kommunen immer noch zu hoch angesetzt. Der bei Einreichung eines Bürgerbegehrens von den Vertretungsberechtigten geforderte Kostendeckungsvorschlag überspannt die Anforderungen an die Bürgerinnen und Bürger. Auch das zu erreichende Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid in Höhe von 20 v. H. stellt eine relativ hohe Hürde dar. Nach derzeitiger Rechtslage müssen der Bevölkerung vor Durchführung eines Bürgerentscheids auch lediglich die von den Gemeindeorganen vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden. Eine amtliche Dokumentation der in Rheinland-Pfalz durchgeführten Bürgerentscheide erfolgt bislang nicht.

2. Die Möglichkeiten des Ausschlusses der Öffentlichkeit von Rats-, Kreistags- und Bezirkstagsitzungen und deren Ausschusssitzungen sind zu weitgehend. Hinsichtlich der Zulässigkeit von Ton- und Filmaufnahmen solcher Sitzungen sollen Rechtsicherheit und -klarheit erhöht werden.
3. Die Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ hat in ihrem Abschlussbericht (Landtagsdrucksache 16/5250) unter dem Gliederungspunkt D.I. „Bürgerhaushalt und offener Haushalt“ zur Umsetzung eines transparenten und offenen Haushalts und zur Schaffung der Grundvoraussetzungen für mögliche Bürgerhaushalte empfohlen, § 97 der Gemeindeordnung zu ändern. Auch die Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ hatte in ihrem Abschlussbericht (Landtagsdrucksache 16/4444) eine vergleichbare Empfehlung ausgesprochen.

## B. Lösung

1. Die Regelungen zum Einwohnerantrag sowie zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Gemeindeordnung und in der Landkreisordnung werden bürgerfreundlicher ausgestaltet.

So werden beim Einwohnerantrag

- der gesetzlich eröffnete Mindestabstand zwischen zwei dieselbe Angelegenheit betreffenden Einwohneranträgen auf zwei Jahre verkürzt,
- das Mindestalter für die Teilnahme an einem Einwohnerantrag auf 14 Jahre herabgesetzt und
- das Unterschriftenquorum für alle Gemeindegrößen auf 2 v. H. der Einwohnerinnen und Einwohner abgesenkt.

Beim Bürgerbegehren und Bürgerentscheid werden

- das Antragsquorum einer prozentualen Staffelung unterzogen und mit zunehmender Gemeindegröße gleichmäßig abgesenkt,
  - das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags für die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme durch eine mit der Aufsichtsbehörde abgestimmte Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt,
  - das Abstimmungsquorum ebenfalls moderat herabgesetzt,
  - eine Dokumentation der durchgeführten Bürgerentscheide beim Statistischen Landesamt eingeführt und
  - neben den von den Gemeindeorganen vertretenen Auffassungen nunmehr auch die der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in einer öffentlichen Bekanntmachung dargestellt.
2. Die Möglichkeiten des Ausschlusses der Öffentlichkeit von Rats-, Kreistags- und Bezirkstagssitzungen sowie von deren Ausschusssitzungen werden beschränkt. Es werden digitale Aufzeichnungen und Übertragungen von kommunalen Rats- und Ausschusssitzungen ermöglicht.
  3. Den Empfehlungen der Enquete-Kommissionen 16/1 und 16/2 zur Umsetzung eines transparenten und offenen Haushalts wird durch Änderung des § 97 der Gemeindeordnung Rechnung getragen.

## C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands.

## D. Kosten

Durch den Abbau von Hürden für die direktdemokratischen Beteiligungsinstrumente Einwohnerantrag sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist eine Zunahme dieser Verfahren möglich. In der Folge kann es daher zu Mehrbelastungen der Kommunen durch ansteigende Verfahrenskosten kommen. Andererseits dienen diese Instrumente auch der Konfliktvermeidung und Rechtsbefriedigung, womit auf lange Sicht Verfahrenskosten für rechtliche Auseinandersetzungen mit einzelnen Bürgerinnen und Bürgern oder mit Interessengruppen vermieden werden können. In der Gesamtbetrachtung ist daher eine Mehrbelastung der Kommunen nicht zu erwarten.

**Landesgesetz  
zur Verbesserung direktdemokratischer  
Beteiligungsmöglichkeiten auf  
kommunaler Ebene**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1  
Änderung der Gemeindeordnung**

Die Gemeindeordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Oktober 2015 (GVBl. S. 365, BS 2020-1, wird wie folgt geändert:

1. § 17 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird die Ordnungszahl „16.“ durch die Ordnungszahl „14.“ ersetzt.

bb) In Satz 2 werden die Worte „der laufenden Wahlzeit des Gemeinderats“ durch die Worte „von zwei Jahren vor seiner Einreichung“ ersetzt.

b) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Die Zahl der für einen Einwohnerantrag erforderlichen Unterschriften beträgt 2 v. H. der Einwohner, mindestens jedoch zehn. In Gemeinden mit weniger als 20 Einwohnern ist der Einwohnerantrag von mindestens der Hälfte der Unterschriftsberechtigten zu unterzeichnen. In Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern sind höchstens 2 000 Unterschriften erforderlich.“

2. § 17 a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 Satz 2 und 3 erhält folgende Fassung:

„Es muss die zu entscheidende Gemeindeangelegenheit in Form einer mit ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ zu beantwortenden Frage und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, das Bürgerbegehren zu vertreten. Das Bürgerbegehren muss in Gemeinden mit

1. bis zu 10 000 Einwohnern von mindestens 9 v. H.,
  2. 10 001 bis 30 000 Einwohnern von mindestens 8 v. H.,
  3. 30 001 bis 50 000 Einwohnern von mindestens 7 v. H.,
  4. 50 001 bis 100 000 Einwohnern von mindestens 6 v. H.,
  5. mehr als 100 000 Einwohnern von mindestens 5 v. H.
- der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein.“

b) Absatz 6 erhält folgende Fassung:

„(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, müssen den Bürgern zuvor die von den Gemeindeorganen und von den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens jeweils vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden. Sofern die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme mit Kosten für die Gemeinde verbunden ist, hat die öffentliche Bekanntmachung auch eine von der Gemeindeverwaltung, in Ortsgemeinden von der Verbandsgemeindeverwaltung,

in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde vorgenommene Einschätzung der voraussichtlichen Kosten zu enthalten; den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“

- c) In Absatz 7 Satz 1 wird die Angabe „20 v. H.“ durch die Angabe „15 v. H.“ ersetzt.

3. § 35 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Über Anträge, einen Beratungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, wird in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden. Die in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit unverzüglich bekanntzugeben, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen. Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Hauptsatzung geregelt werden. Gleiches gilt für vom Gemeinderat selbst veranlasste Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen. Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Gemeinderates zustimmen.“

4. § 46 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Für Ausschusssitzungen findet § 35 Abs. 1 entsprechende Anwendung. Ratsmitglieder, die einem Ausschuss nicht angehören, können auch an den nicht öffentlichen Sitzungen als Zuhörer teilnehmen; § 22 gilt sinngemäß.“

5. § 97 wird wie folgt geändert:

- a) Es wird folgender neue Absatz 1 eingefügt:

„(1) Der Entwurf der Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen ist nach Zuleitung an den Gemeinderat bis zur Beschlussfassung zur Einsichtnahme durch die Einwohner verfügbar zu halten. Art und Ort der Möglichkeit zur Einsichtnahme sind öffentlich bekanntzumachen. In der öffentlichen Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, dass Vorschläge zum Entwurf der Haushaltssatzung, des Haushaltsplans oder seinen Anlagen innerhalb einer Frist von 14 Tagen ab Bekanntmachung durch die Einwohner einzureichen sind und bei welcher Stelle dies zu geschehen hat. Eine Beschlussfassung über den Entwurf der Haushaltssatzung darf erst nach Ablauf der in Satz 3 genannten Frist erfolgen.“

- b) Die bisherigen Absätze 1 und 2 werden Absätze 2 und 3.

## **Artikel 2** **Änderung der Landkreisordnung**

Die Landkreisordnung in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 188), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21. Oktober 2015 (GVBl. S. 365), BS 2020-2, wird wie folgt geändert:

1. § 11 d Abs. 1 wird wie folgt geändert:
  - a) In Satz 1 wird die Ordnungszahl „16.“ durch die Ordnungszahl „14.“ ersetzt.
  - b) In Satz 2 werden die Worte „der laufenden Wahlzeit des Kreistags“ durch die Worte „von zwei Jahren vor seiner Einreichung“ ersetzt.
2. § 11 e wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 3 Satz 2 und 3 erhält folgende Fassung:

„Es muss die zu entscheidende Angelegenheit des Landkreises in Form einer mit ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ zu beantwortenden Frage und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, das Bürgerbegehren zu vertreten. Das Bürgerbegehren muss in Landkreisen mit

    1. bis zu 100 000 Einwohnern von mindestens 6 v. H.,
    2. mehr als 100 000 Einwohnern von mindestens 5 v. H. der bei der letzten Wahl zum Kreistag festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohner unterzeichnet sein.“
  - b) Absatz 6 erhält folgende Fassung:

„(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, müssen den Bürgern zuvor die von den Kreisorganen und von den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens jeweils vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden. Sofern die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme mit Kosten für den Landkreis verbunden ist, hat die öffentliche Bekanntmachung auch eine von der Kreisverwaltung in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde vorgenommene Einschätzung der voraussichtlichen Kosten zu enthalten; den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens ist zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“
  - c) In Absatz 7 Satz 1 wird die Angabe „20 v. H.“ durch die Angabe „15 v. H.“ ersetzt.
3. § 28 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Sitzungen des Kreistags sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Über Anträge, einen Beratungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, wird in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden. Die in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse sind der Öffentlichkeit bekanntzugeben, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen. Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Hauptsatzung geregelt werden. Gleiches gilt für vom Kreistag selbst veranlasste Ton- und Bildübertragung sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen. Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Kreistages zustimmen.“

4. § 40 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Für Ausschusssitzungen findet § 28 Abs. 1 entsprechende Anwendung. Mitglieder des Kreistages, die einem Ausschuss nicht angehören, können auch an den nicht öffentlichen Sitzungen als Zuhörer teilnehmen; § 16 gilt sinngemäß.“

### **Artikel 3 Änderung der Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz**

Die Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz in der Fassung vom 13. Oktober 1994 (GVBl. S. 416), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Juni 2015 (GVBl. S. 90), BS 2020-3, wird wie folgt geändert:

1. § 7 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Die Sitzungen des Bezirkstags sind öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Die Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien kann in der Hauptsatzung geregelt werden. Gleiches gilt für vom Bezirkstag selbst veranlasste Ton und Bildübertragung sowie Ton- und Bildaufzeichnungen in öffentlichen Sitzungen. Im Übrigen sind Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen unbeschadet Rechte Dritter nur zulässig, wenn alle anwesenden Mitglieder des Bezirkstags zustimmen.“

2. § 9 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

a) Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Für die Sitzungen des Bezirksausschusses findet § 7 Abs. 3 entsprechende Anwendung.“

b) Satz 3 wird gestrichen.

### **Artikel 4 Änderung der Kommunalwahlordnung**

Die Kommunalwahlordnung vom 11. Oktober 1983 (GVBl. S. 247), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 21. Oktober 2015 (GVBl. S. 365), BS 2021-1-1, wird wie folgt geändert:

Dem § 87 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Die Ergebnisse von Bürgerentscheiden sind vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz statistisch auszuwerten; das Ergebnis der Auswertung ist zu veröffentlichen. Die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise übermitteln dem Statistischen Landesamt die nach Absatz 2 festgestellten Angaben.“

### **Artikel 5 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2016 in Kraft.

## Begründung

## A. Allgemeines

## 1. Direktdemokratische Beteiligungsinstrumente

Eine wesentliche Voraussetzung für eine lebendige Demokratie ist die bürgerschaftliche Beteiligung und Mitwirkung an Prozessen und Entscheidungen vor Ort. Wenn die Einwohnerschaft auch zwischen den Wahlen in kommunale Fragestellungen einbezogen wird, kann ein nachhaltiges bürgerschaftliches Engagement gefördert und die Identifikation mit der Kommune gestärkt werden. Zu diesem Zweck soll die unmittelbare Beteiligung der Bevölkerung an kommunalen Entscheidungsprozessen insgesamt erweitert werden.

Bereits durch Artikel 2 und 3 des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (GVBl. S. 272) wurde die bürgerschaftliche Mitwirkung an Entscheidungen der örtlichen Gemeinschaft erleichtert. So wurde etwa die Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nicht mehr nur bei wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde eröffnet und der Positivkatalog wichtiger Angelegenheiten damit einhergehend gestrichen. Darüber hinaus wurde das Antragsquorum für Bürgerbegehren und das Abstimmungsquorum für Bürgerentscheide abgesenkt.

Bei einem Vergleich der Anzahl und Häufigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den 16 Bundesländern bis Ende 2013 ist der Anteil der Verfahren in Rheinland-Pfalz mit 2,7 v. H. relativ gering (Quelle: Bürgerbegehrensbericht 2014 des Mehr Demokratie e. V., S. 16). Andererseits waren 56 und damit rund ein Drittel der insgesamt 166 von den Bürgerinnen und Bürgern beantragten Bürgerbegehren in Rheinland-Pfalz unzulässig (Quelle: Bürgerbegehrensbericht 2014, S. 26).

Der Landtag Rheinland-Pfalz hatte in seiner Sitzung am 15. September 2011 eine Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ zur Untersuchung der verschiedenen Möglichkeiten der aktiven Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz eingesetzt (vgl. Landtagsdrucksache 16/543). Ziel dieser Enquete-Kommission war es, bereits frühzeitig eine hohe Identifikation mit konkreten Projekten und politischen Prozessen zu schaffen sowie Hürden und Schranken für eine Beteiligung abzubauen. Die Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen, sollte nach dem Willen der Enquete-Kommission erweitert werden. In ihrer Sitzung am 30. August 2013 hat sie eine Expertenanhörung zum Thema „Direkte Beteiligung“ in Kommunen durchgeführt und in der Sitzung am 25. Oktober 2013 die Ergebnisse dieser Anhörung ausgewertet. Im Dritten Zwischenbericht und Schlussbericht der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ vom 1. Dezember 2014 (Landtagsdrucksache 16/4444) hat sie schließlich Empfehlungen zur Optimierung der Bürgerbeteiligung in Kommunen ausgesprochen. Dieser Schlussbericht wurde in der Sitzung des Landtags am 29. Januar 2015 behandelt.

Als einen ersten Schritt zur Umsetzung der von der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ in ihrem

Schlussbericht ausgesprochenen Empfehlungen sieht der Gesetzentwurf vor, die rechtlichen Hürden in der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung bei der Durchführung eines Einwohnerantrags und bei der Durchführung eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids abzusenken und damit die Hemmnisse zur Inanspruchnahme dieser direktdemokratischen Beteiligungsinstrumente abzubauen.

So werden beim Einwohnerantrag der gesetzlich eröffnete Mindestabstand zwischen zwei dieselbe Angelegenheit betreffenden Einwohneranträgen auf generell zwei Jahre verkürzt sowie das Mindestalter für die Teilnahme an einem Einwohnerantrag auf 14 Jahre abgesenkt. Außerdem wird das Unterschriftenquorum für alle Gemeindegrößen auf 2 v. H. der Einwohnerinnen und Einwohner reduziert.

Beim Bürgerbegehren wird das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags als Zulässigkeitsvoraussetzung des Bürgerbegehrens durch eine mit der Aufsichtsbehörde abgestimmte Kostenschätzung der Verwaltung vor Durchführung des Bürgerentscheids ersetzt. Das Antragsquorum für Bürgerbegehren wird einer prozentualen Staffelung unterzogen und mit zunehmender Gemeindegröße gleichmäßig abgesenkt. Auch bei dem Abstimmungsquorum für Bürgerentscheide wird eine Absenkung vorgenommen. Zur besseren Information der Bürgerschaft über die mit dem Bürgerbegehren verfolgte Maßnahme werden neben den Auffassungen der Gemeindeorgane auch die der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens in Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargestellt. Darüber hinaus ist eine statistische Auswertung der Ergebnisse von Bürgerentscheiden beim Statistischen Landesamt vorgesehen.

## 2. Öffentlichkeit von Rats- und Ausschusssitzungen

Ein wichtiger Baustein für mehr Bürgerbeteiligung und direktdemokratische Teilhabe ist eine entsprechende Information der Bürgerinnen und Bürger über Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Nur wenn sie über Kenntnis der entsprechenden Tatsachengrundlagen verfügen, ist eine eigene fundierte Meinungsbildung möglich und kann die Akzeptanz für Sachentscheidungen der demokratisch legitimierten Gremien erhöht werden. Damit wird auch eine Stärkung des Vertrauens in die repräsentative Demokratie erreicht. Ziel einer bürgerfreundlichen Politik muss daher u. a. ein größtmöglicher Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen und Herstellung einer weitestgehenden Transparenz von Verwaltungshandeln sein. Daher wird der Grundsatz der Öffentlichkeit bei Rats- und Ausschusssitzungen als Organe der Exekutive der Kommunen als einer der wesentlichsten Grundsätze der repräsentativen Demokratie durch folgende Regelungen noch weiter gestärkt:

- Ausschluss der Öffentlichkeit zu Rats- und Ausschusssitzungen nur noch aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner,
- Bekanntgabe der in nicht öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse,
- Ermöglichung von digitalen Aufzeichnungen und Übertragungen kommunaler Rats- und Ausschusssitzungen.

Damit wird ein Punkt des Koalitionsvertrags 2011 bis 2016 von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN umgesetzt und einer Empfehlung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ entsprochen. Die Neuerungen dienen insgesamt der Willensbildung für künftige Wahlen und der Kontrolle der kommunalen Vertretungskörperschaft und ihrer Mitglieder durch die Öffentlichkeit. Der Grundsatz der Öffentlichkeit ist wesentliche Voraussetzung für das im Grundgesetz und in der Verfassung von Rheinland-Pfalz verankerte Demokratieprinzip.

### 3. Veröffentlichung von Haushaltssatzungen vor Beschluss

Die Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ hat in ihrem Abschlussbericht (Landtagsdrucksache 16/5250) unter dem Gliederungspunkt D.I. „Bürgerhaushalt und offener Haushalt“ zur Umsetzung eines transparenten und offenen Haushalts und zur Schaffung der Grundvoraussetzungen für mögliche Bürgerhaushalte empfohlen, § 97 der Gemeindeordnung zu ändern. Für jede Gemeinde soll der Haushaltsentwurf in einer angemessenen Frist in verständlicher Form vor Beschluss des Haushalts veröffentlicht werden. Auch die Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ hatte in ihrem Abschlussbericht (Landtagsdrucksache 16/4444) unter dem Gliederungspunkt C.2 „Bürgerhaushalte und Offener Haushalt“ eine vergleichbare Empfehlung ausgesprochen. Diesen Empfehlungen wird mit der Einfügung eines neuen Absatzes 1 Rechnung getragen.

## B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 (Änderung der Gemeindeordnung)

Zu Nummer 1 (§ 17)

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe aa

Diese Änderung dient der weiteren Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten und der Teilhabe von Jugendlichen an Entscheidungsprozessen auf kommunaler Ebene. Bereits im Jahr 1993 wurde die Berechtigung, einen Einwohnerantrag zu stellen, für alle Einwohnerinnen und Einwohner geöffnet, die das 16. Lebensjahr vollendet haben. Ziel einer jugendfreundlichen Politik muss es sein, die Belange der jungen Menschen angemessen zu berücksichtigen, gerade weil diese noch nicht wahlberechtigt sind. Um dieses Ziel zu erreichen und um die Jugendlichen frühzeitig an die demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten heranzuführen, wird die Antrags- und Unterschriftsberechtigung für einen Einwohnerantrag auf das 14. Lebensjahr abgesenkt. Dies ermöglicht den Jugendlichen bereits ab diesem Alter die Initiative zu ergreifen, sich Gehör zu verschaffen und insbesondere auf die jugendrelevanten und jugendspezifischen Rahmenbedingungen in der Gemeinde Einfluss zu nehmen. Davon umfasst sind etwa die Verbesserung von Freizeitmöglichkeiten oder die Schaffung und Gestaltung der von Jugendlichen genutzten gemeindlichen Einrichtungen wie Jugendzentren, Schwimmbäder, Bibliotheken etc.

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe bb

Bisher muss ein Einwohnerantrag vom Gemeinderat nicht behandelt werden, wenn dieselbe Angelegenheit innerhalb der laufenden Wahlzeit des Gemeinderats bereits Gegenstand

eines zulässigen Einwohnerantrags war. Da die Ratsmitglieder von den Bürgerinnen und Bürgern nach § 29 Abs. 1 Satz 2 auf die Dauer von fünf Jahren gewählt sind, steht es für diesen Zeitraum grundsätzlich im freien Ermessen des Gemeinderats, ob er einen Antrag erneut berät und darüber entscheidet. Eine solch lange Zeitspanne wird als zu weitgehend betrachtet. Ein Missbrauch des Antragsrechts und eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Vertretungskörperschaft kann auch bei der vorgesehenen Verkürzung der Zeitspanne auf generell zwei Jahre wirksam verhindert werden. Dabei bleibt es dem Gemeinderat unbenommen, auch innerhalb dieses verkürzten Zeitraums erneut über einen Einwohnerantrag mit gleicher Zielrichtung zu beraten und zu entscheiden.

Zu Buchstabe b

Die Zahl der für einen Einwohnerantrag erforderlichen Unterschriften wird für alle Gemeindegrößenklassen auf 2 v. H. herabgesetzt. Durch die Absenkung des Unterschriftenquorums sollen die Hemmnisse zur Durchführung eines Einwohnerantrags in der Einwohnerschaft abgebaut und damit dieses Rechtsinstitut insgesamt gestärkt werden. Da es sich bei einem Einwohnerantrag nicht um ein Instrument der Mitbestimmung, sondern lediglich um eine Mitwirkungsmöglichkeit handelt, ist der Abbau formeller Hürden gerechtfertigt. Insbesondere für Jugendliche und für Personen aus Nicht-EU-Staaten kann es bei einem höheren Quorum schwierig werden, eine ausreichend große Unterstützergruppe zu aktivieren. Durch das in Absatz 1 Satz 2 weiterhin vorgesehene Recht des Gemeinderats, eine Befassung mit derselben Angelegenheit innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren abzulehnen, wird ein Missbrauch dieses Instruments wirksam verhindert. Die Vorgabe, dass der Einwohnerantrag von mindestens zehn antragsberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern unterzeichnet sein muss, stellt sicher, dass auch in kleinen Kommunen – das heißt in allen Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 500 – eine Mindestanzahl an Unterstützerinnen und Unterstützern für das mit dem Einwohnerantrag verfolgte Anliegen vorhanden ist und nicht etwa eine einzelne Person einen Einwohnerantrag einreichen kann. In Gemeinden mit weniger als 20 Einwohnerinnen und Einwohnern muss der Einwohnerantrag von mindestens der Hälfte der Unterschriftsberechtigten unterzeichnet werden. Die bisher vorgesehenen Kappungsgrenzen, nach denen eine Höchstzahl an erforderlichen Unterschriften je nach Einwohnergrößenklasse vorgegeben ist sind nur noch bei einer Einwohnerzahl von über 100 000 erforderlich, um eine Verschlechterung gegenüber der bisherigen Rechtslage zu vermeiden.

Zu Nummer 2 (§ 17 a)

Zu Buchstabe a

Absatz 3 Satz 2 sieht in seiner bisherigen Fassung vor, dass das schriftlich bei der Gemeindeverwaltung einzureichende Bürgerbegehren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme enthalten muss. Insbesondere diese Zulässigkeitsvoraussetzung stellt Bürgerinnen und Bürger, die sich in der speziellen Materie des kommunalen Haushaltsrechts nicht auskennen, in der Praxis vor erhebliche Schwierigkeiten und

kann zur Überforderung führen. Eine von dem eingetragenen Verein „Mehr Demokratie“ erstellte Übersicht verdeutlicht, dass ein fehlender oder unzureichender Kostendeckungsvorschlag mit 15,1 v. H. der am dritthäufigsten vorkommende Unzulässigkeitsgrund eines Bürgerbegehrens darstellt (Bürgerbegehrensbericht 2014, Tabelle 9). Darüber hinaus besteht das Risiko, dass sich Bürgerinnen und Bürger auf Grund der hohen Anforderungen von vornherein von einer unmittelbaren Beteiligung an gemeindlichen Angelegenheiten abhalten lassen oder dass ein wegen eines mangelhaften Kostendeckungsvorschlags unzulässiges Bürgerbegehren zu einer entsprechenden Frustration führt. Die Anforderungen an die Initiatoren von Bürgerbegehren dürfen nicht überspannt werden.

Daher sieht die neue Fassung des Absatzes 3 Satz 2 das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags nicht mehr vor. Auf diese Weise sollen Hemmungen der Bürgerinnen und Bürger zur Initiierung eines Bürgerbegehrens vermindert und die Gefahr eines unzulässigen Bürgerbegehrens reduziert werden. Die Möglichkeit zur gestaltenden Mitwirkung an Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wird so erleichtert und die unmittelbare Bürgerbeteiligung gestärkt.

Mit der vorgesehenen Streichung des Kostendeckungsvorschlags als Zulässigkeitsvoraussetzung eines Bürgerbegehrens wird eine Empfehlung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ umgesetzt (Landtagsdrucksache 16/4444, S. 51). Dem Ziel eines Abbaus von Beteiligungshemmnissen zur Erweiterung demokratischer Mitbestimmung wird so Rechnung getragen (Landtagsdrucksache 16/1300, Zwischenbericht der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“, S. 7).

Die bisherige Funktion des Kostendeckungsvorschlags, den Bürgerinnen und Bürgern die Tragweite und Konsequenzen der vorgeschlagenen Entscheidung in finanzieller Hinsicht deutlich zu machen und die Selbstverantwortung für die geplante Maßnahme vor Augen zu führen, wird zukünftig durch eine von der Verwaltung in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde erstellte Kostenschätzung übernommen (siehe hierzu auch die Begründung zu Artikel 1 Nr. 2 Buchst. b).

Auch die Änderung der Unterschriftenquoten für die Einreichung eines Bürgerbegehrens setzt eine Forderung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ um.

Bisher ist gemäß Absatz 3 Satz 3 für die Einreichung eines Bürgerbegehrens das Erreichen eines Unterschriftenquorums von mindestens 10 v. H. der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner erforderlich. Dieses Unterstützungsquorum von 10 v. H. wird noch dahingehend modifiziert, dass nach Einwohnerzahlen gestaffelte absolut zu erreichende Schwellenwerte festgelegt werden, die – abhängig von der Einwohnerzahl – unterhalb des prozentualen Quorums liegen können (Kappungsgrenze). So sind in Gemeinden mit bis zu 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern höchstens 3 000 Unterschriften, in Gemeinden mit 50 001 bis 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern höchstens 6 000 Unterschriften, in Gemeinden mit 100 001 bis 200 000 Einwohnerinnen und Einwohnern höchstens 12 000 Unterschriften und in Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnerinnen und Einwohnern höchstens 24 000 Unterschriften erforderlich.

Diese bisherige gesetzliche Ausgestaltung führt jedoch einerseits dazu, dass es beim Übergang von einer Größenklasse zur nächsten zu erheblichen Sprüngen bei den zu erreichenden Unterschriften kommen kann. So sind in einer Kommune mit einer Einwohnerzahl von knapp unter 100 000 aufgrund der Kappungsgrenze nur 6 000 Unterschriften erforderlich, während bei einer Kommune mit knapp über 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern nach derzeitiger Rechtslage über 10 000 Unterschriften zu erreichen sind. Hinzu kommt, dass gerade in größeren Kommunen das Erreichen der erforderlichen Unterschriftenanzahl immer schwieriger wird, da der Organisationsgrad von Initiativen eines Bürgerbegehrens mit steigender Größe der Kommune sinkt. Der Grad der Betroffenheit in solchen Kommunen kann sehr unterschiedlich sein. Aber auch in kleineren Kommunen ist das zu erreichende Unterschriftenquorum – gerade im Vergleich mit anderen Bundesländern – immer noch relativ hoch angesetzt. Schließlich greift die Modifizierung bzw. Kappung der prozentual zu erreichenden Unterschriftenzahl tatsächlich erst ab einer Einwohnerzahl von 30 000, was aufgrund der kleinteiligen Kommunalstruktur in Rheinland-Pfalz sehr spät ist. So gibt es in Rheinland-Pfalz beispielsweise nur 14 Städte und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von über 30 000 bei 2 305 Städten und Gemeinden insgesamt (Stand: 30. Juni 2014).

Daher ist in der Neufassung des Absatzes 3 Satz 3 eine mit zunehmender Gemeindegröße kontinuierlich sinkende Prozentzahl zur Ermittlung der erforderlichen Unterschriftenanzahl vorgesehen, wobei die Staffelung der Gemeindegrößenklassen kleinstufiger gestaltet wird als bisher. Auf diese Weise werden die Sprünge in der zu erreichenden Unterschriftenzahl im Übergang zwischen den einzelnen Größenklassen erheblich abgemildert. Außerdem setzt die Degression bereits bei einer Einwohnerzahl von 10 001 an und wird somit an die Größenverhältnisse in Rheinland-Pfalz angepasst.

Zukünftig sind Bürgerbegehren in Gemeinden mit bis zu 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern nur noch von mindestens 9 v. H. der bei der letzten Wahl zum Gemeinderat festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner zu unterzeichnen, in Gemeinden mit 10 001 bis 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 8 v. H., in Gemeinden mit 30 001 bis 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 7 v. H., in Gemeinden mit 50 001 bis 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 6 v. H. und in Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 v. H.

In der in Rheinland-Pfalz am häufigsten vorkommenden Größenklasse bis 50 000 Einwohnerinnen und Einwohner fällt die Absenkung von 10 v. H. auf 9 bis 7 v. H. moderat aus. Wegen des Wegfalls der Kappungsgrenzen ist jedoch in dem Einwohnerkorridor von 42 857 bis 50 000 Einwohnerinnen und Einwohner ein im Vergleich zur bisherigen Rechtslage leichterhöhte Unterschriftenzahl erforderlich, z. B. sind bei einer Einwohnerzahl von 50 000 zukünftig 3 500 statt bisher 3 000 Unterschriften zu erreichen. Dies würde zum Stichtag 30. Juni 2014 aber lediglich vier Kommunen betreffen. In der Größenklasse ab 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern ist die zum Teil signifikante Absenkung der absolut zu erreichenden Unterschriftenzahl wegen der dort gegebenen besonderen Schwierigkeiten, eine ausreichende Unterstützerzahl zu mobilisieren, gerechtfertigt.

Diese faktische Absenkung des Antragsquorums stellt keinen unzulässigen Eingriff in das im Grundgesetz und in der Landesverfassung verankerte Demokratieprinzip dar. Bei dem in Absatz 3 zu erreichenden Quorum geht es nämlich lediglich um die Einleitung eines den Beschluss des Gemeinderats ersetzenden Bürgerentscheids. Die vorgesehene prozentuale Staffelung gewährleistet auch weiterhin eine ausreichende Repräsentativität und Legitimation eines Bürgerbegehrens in der Bürgerschaft.

Zu Buchstabe b

Nach der bisherigen Fassung des Absatzes 6 müssen den Bürgerinnen und Bürgern vor Durchführung des Bürgerentscheids die von den Gemeindeorganen vertretenen Auffassungen in der Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden. Zukünftig sollen die von den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen in gleicher Form dargestellt werden. Mit dieser Regelung wird gewährleistet, dass den Bürgerinnen und Bürgern eine umfassende Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt wird, die eine ausgewogene Meinungsbildung vor der Stimmabgabe ermöglicht.

Nach Streichung des Kostendeckungsvorschlags als Zulässigkeitsvoraussetzung für ein Bürgerbegehren in Absatz 3 Satz 2 bedarf es eines anderen Mittels, den Bürgerinnen und Bürgern die wirtschaftlichen Auswirkungen der mit dem Bürgerbegehren verfolgten Maßnahme auf das Gemeindevermögen vor Augen zu führen. Sofern daher eine solche Maßnahme mit Kosten für die Gemeinde verbunden ist, muss die öffentliche Bekanntmachung nach dem neuen Satz 2 eine Einschätzung der voraussichtlichen Kosten enthalten. Diese Kostenschätzung wird aufgrund der größeren Sachnähe und der vorhandenen Kenntnisse von der Gemeindeverwaltung vorgenommen, bei einem in einer Ortsgemeinde durchzuführenden Bürgerentscheid von der Verbandsgemeindeverwaltung. Um eine objektive Bewertung zu gewährleisten, muss die Kostenschätzung jedoch mit der zuständigen Aufsichtsbehörde abgestimmt sein. Die Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens können in der öffentlichen Bekanntmachung eine eigene Bewertung der voraussichtlich anfallenden Kosten abgeben. Unabhängig davon ist ihnen nach dem neuen Satz 2 Halbsatz 2 vor der öffentlichen Bekanntmachung der Kostenschätzung der Verwaltung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Zu Buchstabe c

Ebenso wie das Antragsquorum des Bürgerbegehrens soll auch das Abstimmungsquorum des Bürgerentscheids einer moderaten Anpassung unterzogen werden. Bereits durch Artikel 2 des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. September 2010 (GVBl. S. 272) wurde das Abstimmungsquorum von 30 v. H. auf 20 v. H. abgesenkt. Danach war für den Erfolg eines Bürgerentscheids die Mehrheit der gültigen Stimmen erforderlich, sofern diese Mehrheit mindestens 20 v. H. der Stimmberechtigten beträgt.

Zukünftig ist in Satz 1 des Absatzes 7 ein Abstimmungsquorum in Höhe von 15 v. H. vorgesehen. Dieses Quorum gilt somit für alle Einwohnergrößenklassen.

Diese Änderung trägt u. a. dem Umstand Rechnung, dass in größeren Kommunen das Erreichen des Abstimmungs-

quorums schwieriger ist als in kleineren Kommunen. Die Beteiligung in größeren Gemeinden liegt nämlich in der Regel deutlich unter der in kleinen Gemeinden. Gleichzeitig ist aber auch weiterhin eine ausreichende Repräsentativität und Legitimation eines Bürgerentscheids in der Bürgerschaft gewährleistet. Ein Abstimmungsquorum in Höhe von 15 v. H. stellt nach wie vor sicher, dass auch bei geringer Abstimmungs-beteiligung eine Entscheidung durch aktive Minderheiten vermieden wird.

Zu Nummer 3 (§ 35)

Durch die Neufassung von Absatz 1 sollen die Möglichkeiten, einen Beratungsgegenstand in nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, eingeschränkt und der Grundsatz der Öffentlichkeit von Ratssitzungen weiter gestärkt werden.

Nach dem bisherigen Satz 1 sind Sitzungen des Gemeinderats öffentlich, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung der Natur des Beratungsgegenstands nach erforderlich ist. Der darin schon bisher niedergelegte Grundsatz der Öffentlichkeit wird im neugefassten Satz 1 insofern klarer gefasst, als der Ausschluss der Öffentlichkeit nur dann zulässig ist, wenn dies ausdrücklich bestimmt oder die Beratung in nicht öffentlicher Sitzung aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Damit wird eine Anpassung an die Regelungen in den Kommunalverfassungen fast aller Bundesländer vorgenommen. Ein Ermessensspielraum des Gemeinderats besteht in dieser Frage nicht.

Der bisherige Satz 2 wird ersatzlos gestrichen. Die darin vorgesehene Möglichkeit, dass auch andere Angelegenheiten aus besonderen Gründen in nicht öffentlicher Sitzung behandelt werden können, sofern die Geschäftsordnung dies allgemein bestimmt oder der Gemeinderat dies mit Zweidrittelmehrheit im Einzelfall beschließt, besteht dann nicht mehr. Vielmehr muss ein Ausschluss der Öffentlichkeit immer durch Gründe des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner im Sinne des neugefassten Satz 1 gerechtfertigt sein. Zukünftig ist eine Beratung in nicht öffentlicher Sitzung daher nur noch dann möglich, sofern dies aus diesen Gründen erforderlich ist. Durch die Streichung des bisherigen Satz 2 werden die Hürden und der Begründungsaufwand für einen Ausschluss der Öffentlichkeit deutlich erhöht. Dies fördert die Transparenz kommunalen Verwaltungshandels und damit letztlich die Akzeptanz der Entscheidung und des Prozesses der Entscheidungsfindung. Der möglicherweise bestehenden Tendenz, bestimmte Beratungsgegenstände zur Vermeidung öffentlicher Diskussionen in nicht öffentlichen Sitzungen zu behandeln, soll durch die Betonung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit entgegengewirkt werden. Der Gemeindevertretung soll jedoch nicht die Möglichkeit genommen werden, in die Geschäftsordnung allgemeine Bestimmungen aufzunehmen, bei welchen Gegenständen eine Behandlung in nicht öffentlicher Sitzung in der Regel infrage kommen könnte. Eine solche Regelung in der Geschäftsordnung ist jedoch als bloße Auslegungshilfe anzusehen. Sie kann die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister und die einzelnen Ratsmitglieder nicht von ihrer Pflicht entbinden, in jedem konkreten Einzelfall zu prüfen, ob der Ausschluss der Öffentlichkeit angezeigt bzw. gerechtfertigt ist.

Der bisherige Satz 3 – zukünftig Satz 2 – wird neu gefasst. Danach wird über Anträge, einen Verhandlungsgegenstand entgegen der Tagesordnung in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung zu behandeln, in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden. Dies entspricht weitgehend der bisherigen Fassung, wonach über den Ausschluss oder die Wiederherstellung der Öffentlichkeit in nicht öffentlicher Sitzung beraten und entschieden wird. Durch die sprachliche Konkretisierung dieser Regelung werden jedoch über den materiellen Gehalt hinausgehend auch Aussagen über den schon bisher in der Praxis üblichen Verfahrensablauf vor und während der Gemeinderatssitzung getroffen. Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister setzt nach § 34 Abs. 5 Satz 1 im Benehmen mit den Beigeordneten die Tagesordnung fest. Dabei muss sie oder er die Behandlung eines Gegenstands in nicht öffentlicher Sitzung vorsehen, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 gegeben sind. Diese Vorprüfungskompetenz der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters bei Aufstellung der Tagesordnung erleichtert den Sitzungsablauf erheblich, da über die Nichtöffentlichkeit bzw. Öffentlichkeit der Sitzung nur bei abweichendem Meinungsbild im Gemeinderat nach entsprechendem Antrag unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt und entschieden werden muss.

Die Bestimmung in Satz 3, dass in nicht öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse der Öffentlichkeit unverzüglich bekanntzugeben sind, sofern nicht Gründe des Gemeinwohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem entgegenstehen, ist neu. Durch diese Regelung sollen die Auswirkungen des Ausschlusses der Öffentlichkeit auf ein Minimum beschränkt und das demokratische Prinzip gestärkt werden. Wenn schon der Ablauf der Beratung, die ausgetauschten Argumente und das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner nicht zur Kenntnis der Öffentlichkeit gelangen dürfen, so soll der Bevölkerung zur besseren Nachvollziehbarkeit zumindest das Ergebnis der Beratung in Form der Beschlüsse zur Kenntnis gegeben werden. Dabei ist es zulässig und sogar geboten, die gefassten Beschlüsse lediglich in einer Weise bekanntzumachen, dass aus ihnen nicht auf den Teil des Inhalts geschlossen werden kann, dessen vertrauliche Beratung Zweck des Ausschlusses der Öffentlichkeit war (vgl. Beschluss des BVerwG vom 27. Februar 1975, VII B 66.74). Die Bekanntgabe, bei der es sich nicht um eine öffentliche Bekanntmachung im Sinne des § 27 handeln muss, sollte – soweit dies möglich ist – bereits nach Wiederherstellung der Öffentlichkeit erfolgen oder bei der nächsten öffentlichen Sitzung. Für den Fall, dass bereits zum Zeitpunkt der Beschlussfassung feststeht, dass eine Bekanntgabe nicht infrage kommt, sollte dies von der Vertretungskörperschaft ausdrücklich festgestellt werden. Durch die neue Regelung erfolgt eine Anpassung an die Rechtslage in anderen Bundesländern.

Die Neueinfügung der Sätze 4 bis 6 schafft die Grundlage für eine rechtssichere Regelung der sogenannten Medienöffentlichkeit bei den öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretungen. Diese durch die verstärkte Präsenz des Internets in allen Bereichen der Gesellschaft immer bedeutsamere Frage soll ebenso wie in Hessen (§ 52 Abs. 3 der dortigen Gemeindeordnung), Brandenburg (§ 36 Abs. 3 der dortigen Gemeindeordnung) und Schleswig-Holstein (§ 35 Abs. 4 der dortigen Gemeindeordnung) gesetzlich geregelt werden. Dabei soll es den Mandatsträgern vor Ort obliegen, die Hauptsatzung ent-

sprechend zu ändern, wenn sie Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonübertragungen wollen. Die kommunalen Vertretungen erhalten somit eine neue Möglichkeit, die Einwohner und Bürger am kommunalen Geschehen teilhaben zu lassen. Durch die für diese Entscheidung erforderliche qualifizierte Mehrheit (§§ 25 Abs. 2 GemO, 18 Abs. 2 LKO) ist ein ausreichender Minderheitenschutz gewährleistet.

Die Neuregelung normiert im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit das Erfordernis einer Hauptsatzungsregelung als grundsätzliche Voraussetzung für die Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonübertragungen in öffentlichen Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse und schafft gegenüber der sonst in jedem Einzelfall erforderlichen Zustimmung aller Betroffenen eine Erleichterung. Die Neuregelung ermöglicht dem Gemeinderat, in der Hauptsatzung Näheres zur Art und Weise von Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonaufzeichnungen durch Presse, Rundfunk und ähnliche Medien in den öffentlichen Sitzungen zu regeln und das Spannungsverhältnis zwischen dem Grundrecht der Medienfreiheit und dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit des Gemeinderats an die Verhältnisse vor Ort anzupassen. Bei der zusätzlichen Aufzählung von Bild- und Tonübertragungen hat der Gesetzgeber insbesondere an die Möglichkeit einer Übertragung mittels Webcam gedacht. Die offene Formulierung soll zudem für die Zukunft sichern, dass auch andere der Presse und dem Rundfunk entsprechende Medien zur Verbreitung von Informationen und zu sonstigen journalistischen Zwecken sowie alle üblichen und dem aktuellen Stand der Technik entsprechenden Instrumente der Berichterstattung von der Vorschrift erfasst werden. Die Neuregelung erfasst zudem die Möglichkeit, vom Gemeinderat selbst veranlasste Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonübertragungen vorzunehmen. Damit wird auch an die Übertragung von Sitzungen mittels Livestream gedacht.

Durch eine entsprechende Medienberichterstattung kann die Transparenz der Gemeindepolitik und damit auch das Interesse und die Akzeptanz der Einwohner und Bürger erhöht werden. Zugleich wird dem Selbstverwaltungsgedanken Rechnung getragen, da der Gemeinderat über die Hauptsatzung die Bedingungen für die Zulässigkeit der Aufzeichnungen und Übertragungen eigenständig regeln und an die Verhältnisse vor Ort anpassen kann. In Betracht kommen insbesondere Hauptsatzungsregelungen zu Standort, Zeit, Dauer und Art der Bild- und Tonaufnahmen sowie Bild- und Tonübertragungen und die Ausnahmen im Einzelfall.

Dadurch kann es entgegen der bisherigen Rechtslage dazu kommen, dass Aufzeichnungen gemacht werden dürfen, auch wenn ein einzelnes Mitglied des Gemeinderats widerspricht. Diese Beeinträchtigungen sind grundsätzlich vertretbar, da der Gemeinderat nicht als Privatperson, sondern als Inhaber eines öffentlichen Amtes betroffen ist. Als solcher muss er es hinnehmen, dass seine Auffassungen und Äußerungen in der Öffentlichkeit verbreitet werden. Auch entbindet das Recht zur Aufzeichnung und Übertragung nicht von den im Übrigen geltenden Rechtsvorschriften zur Sicherung des Persönlichkeitsrechts. Zudem haben Presse und Rundfunk besondere Sorgfaltspflichten (§§ 7, 17 Landesmediengesetz) zu beachten. Dementsprechend wurde die Möglichkeit zur Öffnung durch die Hauptsatzung nicht auf jede Ton- und Bildaufzeichnung und -übertragung ausgeweitet. Während für Ton-

und Bildaufzeichnungen und -übertragungen, welche vom Gemeinderat selbst veranlasst sind, das Gleiche gilt, bleibt es bei Aufzeichnungen und Übertragungen sonstiger Privater (z. B. von Interessengruppen), unbeschadet Rechte Dritter wie Mitglieder der Gemeindeverwaltung und Zuschauer, bei dem Erfordernis der Zustimmung aller anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung. Die mit „im Übrigen“ eingeleitete Regelung steht damit für die Abgrenzung der Aufzeichnungen und Übertragungen sonstiger Privater von denen von Presse, Rundfunk und ähnliche Medien sowie von denen, die auf eigene Veranlassung des Gemeinderats erfolgen.

Die Regelung greift darüber hinaus auch in dem Fall, dass keine Regelung in der Hauptsatzung zu Bild- und Tonaufnahmen und Ton- und Bildübertragungen getroffen wurde. Denn wenn der Gemeinderat von der Möglichkeit keinen Gebrauch macht, die Zulässigkeit für von ihm selbst veranlasste Bild- und Tonaufnahmen und Ton- und Bildübertragungen sowie jene der Presse, Rundfunk und ähnlicher Medien unter erleichterten Bedingungen zu regeln, bleibt es für alle nicht in der Hauptsatzung geregelten Fälle unbeschadet Rechte Dritter bei dem Erfordernis der Zustimmung aller anwesenden Mitglieder des Gemeinderats. Der Gesetzgeber hat insoweit nur die Möglichkeit für eine erleichterte Zulässigkeit von Bild- und Tonaufnahmen und -übertragungen eröffnet.

Zu Nummer 4 (§ 46)

Durch den Verweis in § 46 Abs. 4 Satz 1 auf die Regelung des § 35 Abs. 1 wirkt sich die Stärkung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit von Ratssitzungen auch auf die Ausschüsse des Gemeinderats aus. Gleiches gilt für die Ortsbeiratsitzungen durch die Verweisregelung in § 75 Abs. 8 Satz 3.

Zu Nummer 5 (§ 97)

Zu Buchstabe a

Mit der Ergänzung der Vorschrift soll eine bürgerfreundliche Gestaltung des Aufstellungsverfahrens des gemeindlichen Haushalts erreicht werden. Zu diesem Zweck wird der Entwurf der Haushaltssatzung mit Anlagen für das neue Haushaltsjahr während des Beratungsverfahrens im Gemeinderat den Einwohnerinnen und Einwohnern zur Einsichtnahme verfügbar gemacht. Art und Ort der Möglichkeit zur Einsichtnahme sind öffentlich bekanntzumachen. Dabei bleibt es der Gemeinde überlassen, ob sie den Entwurf in herkömmlicher Weise als Druckwerk auslegt, im Internet verfügbar macht oder in sonstiger Weise ihren Einwohnerinnen und Einwohnern zur Einsichtnahme zur Verfügung stellt. Durch die Einsichtnahme können sich diese mit den im Entwurf enthaltenen Vorstellungen der gemeindlichen Verwaltung über die zukünftige Entwicklung ihrer Gemeinde noch intensiver als bisher auseinandersetzen und dem Gemeinderat Vorschläge dazu unterbreiten. Damit der Gemeinderat rechtzeitig vor seinem Beschluss über die Haushaltssatzung über die Vorschläge in öffentlicher Sitzung beraten und entscheiden kann, wird in der Vorschrift bestimmt, dass diese innerhalb einer Frist von 14 Tagen ab Bekanntmachung durch die Einwohnerinnen und Einwohner einzureichen sind. Darauf ist in der öffentlichen Bekanntmachung hinzuweisen. Der Gemeinderat darf erst über den Haushaltsentwurf einen Beschluss fassen, wenn die 14-Tages-Frist abgelaufen ist. Wie mit ver-

spätet eingehenden Vorschlägen zu verfahren ist, entscheidet die Gemeinde in eigener Verantwortung. Die Rechte und Pflichten aus Absatz 1 gelten gemäß § 14 Abs. 3 und 4 auch für die den Einwohnerinnen und Einwohnern gleichgestellten Personen und Personenvereinigungen.

Zu Buchstabe b

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Artikel 2 (Änderung der Landkreisordnung)

Zu Nummer 1 (§ 11 d)

Die Begründung zu Artikel 1 Nr. 1 gilt entsprechend.

Zu Nummer 2 (§ 11 e)

Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 2 wird verwiesen.

Auch für die auf Landkreisebene stattfindenden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide werden das Antragsquorum und das Abstimmungsquorum moderat angepasst.

In Landkreisen mit bis zu 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern muss das Bürgerbegehren zukünftig von mindestens 6 v. H. der bei der letzten Wahl zum Kreistag festgestellten Zahl der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner unterzeichnet sein, bei Landkreisen mit mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 5 v. H.

Wie in der Gemeindeordnung wird auch das Abstimmungsquorum für alle Einwohnergrößenklassen auf 15 v. H. abgesenkt.

Zu Nummer 3 (§ 28)

Die Begründung zu Artikel 1 Nr. 3 gilt entsprechend.

Zu Nummer 4 (§ 40)

Durch den Verweis in § 40 Abs. 4 Satz 1 auf die Regelung des § 28 Abs. 1 wirkt sich die Stärkung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit von Kreistagsitzungen auch auf die Ausschüsse des Kreistages aus. Ferner wird auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 4 verwiesen.

Zu Artikel 3 (Änderung der Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz)

Zu Nummer 1 (§ 7)

Auch für die Sitzungen des Bezirkstags wird der Grundsatz der Öffentlichkeit gestärkt. Bisher konnten einzelne Angelegenheiten auf Beschluss in nicht öffentlicher Sitzung behandelt werden. Zukünftig ist eine Beratung in nicht öffentlicher Sitzung nur noch dann möglich, wenn dies aus Gründen des Gemeinwohls oder wegen schutzwürdiger Interessen Einzelner erforderlich ist. Insoweit wird auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 3 verwiesen.

Zu Nummer 2 (§ 9)

Durch den Verweis in § 9 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 auf § 7 Abs.

3 wirkt sich die Stärkung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit auch bei Ausschusssitzungen aus. Ferner wird auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 4 verwiesen.

Zu Artikel 4 (Änderung des Kommunalwahlordnung)

Die Ergebnisse von Bürgerentscheiden sollen zukünftig an einer zentralen Stelle im Land dokumentiert werden. Daher sieht § 87 der Kommunalwahlordnung in einem neuen Absatz 4 Satz 1 vor, dass die Ergebnisse von Bürgerentscheiden vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz statistisch auszuwerten sind. Um eine solide Datenbasis zu erhalten, werden die Kommunen in Satz 2 verpflichtet, dem Statistischen Landes-

amt die entsprechenden Informationen zu übermitteln. Die Verbesserung der Dokumentation von Bürgerentscheiden wurde auch von der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ empfohlen (Landtagsdrucksache 16/4444, S. 51).

Zu Artikel 5 (Inkrafttreten)

Diese Bestimmung regelt das Inkrafttreten, das zum 1. Juli 2016 vorgesehen ist. Damit soll den kommunalen Gebietskörperschaften zwischen der Verkündung des Gesetzes und seinem Inkrafttreten hinreichend Zeit zur Anpassung ihrer Geschäftsordnungen an die geänderten Bestimmungen über die Öffentlichkeit von Sitzungen verbleiben.

Für die Fraktion  
der SPD:  
Carsten Pörksen

Für die Fraktion  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:  
Nils Wiechmann

