

Absender:

**SPD-Fraktion im Rat der Stadt /  
Fraktion Bündnis 90 - DIE GRÜNEN im  
Rat der Stadt**

**23-22034-01**  
Antrag (öffentlich)

Betreff:

**Änderung der Satzung für Einwohnerbefragungen -  
Änderungsantrag**

Empfänger:

Stadt Braunschweig  
Der Oberbürgermeister

Datum:

17.09.2023

Beratungsfolge:

Rat der Stadt Braunschweig (Entscheidung)

19.09.2023

Status

Ö

### **Beschlussvorschlag:**

Die Verwaltung wird beauftragt, den AK Bürgerbeteiligung, der sich aus Ratspolitik, Verwaltung und Einwohnerschaft zusammensetzt, auch mit dem Aspekt der Einwohnerbefragungen zu befassen. Dabei sollen insbesondere die geänderte Rechtslage durch die NKomVG-Novelle von 2021, die Erfahrungen aus anderen Kommunen mit Einwohnerbefragungen sowie der besondere Aspekt der Einwohnerbefragung auf Stadtbezirksebene berücksichtigt werden und Eingang in die Einwohnerbefragungssatzung finden.

### **Sachverhalt:**

Die Beteiligung von Einwohnerinnen und Einwohnern ist eine der Maßnahmen im Integrierten Stadtentwicklungskonzept (ISEK): „Beteiligung bedeutet, sich zu engagieren, Verantwortung zu übernehmen. Bürgerbeteiligung ist mehr als die gesetzlich verankerte Mitwirkungsmöglichkeit an verschiedenen Planungsverfahren. Frühzeitige Bürgerbeteiligung bietet die Chance, Anregungen und Ideen zur Gestaltung des Lebensumfelds einzubringen“, heißt es dazu im ISEK-Rahmenprojekt 10 „Teilhabe, Vielfalt und Engagement“.

Der Rat hat in diesem Zusammenhang am 15. Februar 2022 beschlossen, dass Leitlinien und ein Grundsatzkonzept für Bürgerbeteiligung in einem definierten Arbeitskreis (AK) erarbeitet werden. Der AK ist zu gleichen Teilen aus Ratspolitik, Verwaltung und Einwohnerschaft besetzt. Als Ergebnis der ersten Phase der Arbeit des Arbeitskreises hat der Rat in seiner Sitzung am 16. Mai 2023 Leitlinien für Bürgerbeteiligung beschlossen und die AK-Geschäftsordnung angepasst. Im nächsten Schritt werden von dem Arbeitskreis aus den Leitlinien Standards sowie eine Auswahl von Formaten und Methoden für die Beteiligung in Braunschweig entwickelt. Das weitere Vorgehen ist in der Vorlage 23-21224 ausführlich beschrieben.

Zum 1. November 2016 wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (Nds. GVBl. 2016, S. 226) das Instrument der Bürgerbefragung zu einer Einwohnerbefragung umgestaltet. Neben dem Rat (§ 35 NKomVG) darf auch jeder Stadtbezirksrat eine Einwohnerbefragung beschließen (§ 93 Abs. 3 NKomVG) – bei Bezirksräten mit der Einschränkung auf Angelegenheiten, deren Bedeutung über den Stadtbezirk nicht hinausgeht. Durch die Erweiterung der Teilnahmberechtigten auf alle Einwohner\*innen, die mindestens 14 Jahre alt sind, sollen die stärkere Beteiligung von Jugendlichen an kommunalen Vorgängen und die Integration von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit gefördert werden (LT-Drs. 17/5423, S. 36 zu § 35 und S. 41 zu § 93).

Wohl weil der Gesetzgeber der Einwohnerbefragung eine geringere rechtliche Qualität beimisst als der Bürgerbefragung, ist das frühere Erfordernis, die Einzelheiten der Befragung

durch Satzung zu regeln, entfallen (vgl. LT-Drs. 17/5423, S. 36). „Dieser Begründungsansatz ist kaum nachvollziehbar“, schreibt Wefelmeier, „weil die Einwohnerbefragung gleichen Zielen dient.“ Deshalb kann und sollte auf freiwilliger Grundlage eine Einwohnerbefragungssatzung erlassen werden (Wefelmeier in KVR-NKomVG § 35 Rn. 14), die dann auch für durch Stadtbezirksräte veranlasste Einwohnerbefragungen gilt; der Rat der Stadt Braunschweig ist 2017 so verfahren (Ratsbeschluss vom 19. Dezember 2017, Drs. 17-05917).

Im Vorfeld der Einwohnerbefragung muss die Stadt die zu Befragenden über den Gegenstand der Befragung informieren, damit diese ihren Zweck erfüllen kann (Wefelmeier in KVR-NKomVG § 35 Rn. 15). Der Informationspflicht ist durch den Oberbürgermeister, also die Stadtverwaltung, nachzukommen (§ 85 Abs. 5 NKomVG). Der Oberbürgermeister hat dabei grundsätzlich auf eine ausgewogene Veröffentlichung der zu der Entscheidungsfrage regelmäßig konträren Auffassungen zu achten, ohne dass er jedoch einer strikten Neutralitätspflicht unterliegt (Wefelmeier in KVR-NKomVG § 33 Rn. 2 f.).

In der Praxis wird das Instrument der Einwohnerbefragung weiterhin eher selten angewandt. Neben den dennoch vorliegenden Erfahrungen mit Befragungen (siehe z. B. die Einwohnerbefragung „Godorfer Hafen“ in Köln mit umfangreicher Analyse) geben die einschlägige Literatur und Kommentierung Hinweise, die ebenfalls im AK Bürgerbeteiligung diskutiert werden sollten. So weist Seybold darauf hin, dass die Einwohnerbefragung nicht missbraucht werden sollte, um die Verantwortung der Politik (oder der Verwaltung) auf die Einwohner\*innen zu transferieren (4. Niedersächsischer Kommunalrechtskongress, Tagungsband, 2015, S. 48, 59 u. 70).

Die Einwohnerbefragung dient in erster Linie der Informationsgewinnung. Gleichzeitig kann sie aber dazu beitragen, die Legitimität der abschließenden Ratsentscheidung zu ergänzen und die Akzeptanz bei den Einwohner\*innen zu erhöhen (Steinmetz in 6. Niedersächsischer Kommunalrechtskongress, Tagungsband, 2017, S. 72, 83).

Das Ergebnis einer Einwohnerbefragung ist zwar für den Rat rechtlich nicht verbindlich. Gleichwohl dürfte vom Votum der Einwohnerschaft ein so großer politischer Druck ausgehen, dass eine davon abweichende Entscheidung nur schwer vorstellbar ist (vgl. LT-Drs. 12/6260, S. 56; Martini in DÖV 2015, S. 981, 985). Koch schreibt sogar, das Instrument der Befragung sei rechtspolitisch verfehlt und deshalb zu Recht bedeutungslos geblieben, denn aus der (Zufalls-)Mehrheit der sich an einer solchen Befragung beteiligenden Personen resultiere kein Grund für oder gegen eine bestimmte kommunale Entscheidung (in Ipsen NKomVG § 35 Rn. 2).

Über die Durchführung der Einwohnerbefragung beschließt der Rat oder der Stadtbezirksrat mit einfacher Mehrheit (§§ 66 Abs. 1, 91 Abs. 5 Satz 1 NKomVG). Das in der Enquete-Kommission diskutierte Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit (vgl. LT-Drs. 12/6260, S. 57) ist bewusst nicht eingeführt worden und kann deshalb auch nicht durch Satzung eingeführt werden (Wefelmeier in KVR-NKomVG § 35 Rn. 7; Dittloff, Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 200 ff.). Wefelmeier führt dazu weiter aus: Wenn das Instrument der Einwohnerbefragung nicht völlig bedeutungslos sein soll, ist dies konsequent. Auch wenn damit theoretisch häufig von der Möglichkeit einer Befragung Gebrauch gemacht werden könnte, dürfte dies angesichts des damit verbundenen Aufwands in der Praxis kaum der Fall sein. „Im Ergebnis ist die Einwohnerbefragung ein Instrument, das im Wesentlichen der ‚regierenden‘ Mehrheit zur Verfügung steht und, sieht man von der Forderung nach Durchführung einer Befragung ab, nicht als Mittel zur Druckausübung der Opposition verwendet werden kann.“ Da die Mehrheit im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch ohne Befragung entscheiden kann, wird sie den Weg über die Befragung nur dann wählen, wenn sie sich der Zustimmung der Einwohner sicher ist, interne Uneinigkeit besteht oder die Verantwortung für ein umstrittenes oder teures Projekt zumindest zum Teil auf die Einwohner\*innen verlagert werden soll (Wefelmeier a. a. O., Rn. 7; Martini a. a. O., S. 987). Wefelmeier abschließend: „Der Opposition bleibt regelmäßig nur der rechtlich schwierige Weg der Initiierung eines Bürgerbegehrens/Bürgerentscheids, da sie allenfalls in

Ausnahmefällen in der Lage sein wird, durch politischen Druck einen Mehrheitsbeschluss herbeizuführen.“

Ulrich Maly, ehemals Vorsitzender des Bayerischen Städtetags und Nürnberger Oberbürgermeister, weist in einem Vortrag darauf hin, dass die genannten Instrumente zur Bürgerbeteiligung eine gewisse gesamtstädtische Betroffenheit erfordern: „Konstellationen, in denen ein Ratsbegehren nur zwei Stadtquartiere gegeneinanderhetzt, während der Rest der Stadt, weil unbeteiligt, gelangweilt zusieht, haben weder demokratische Qualität noch Funktion in der Befriedung der Stadtgesellschaft in einer heiklen Frage.“ Als Beispiel geht er in seinem Vortrag weiter auf die Einwohnerbefragung „Godorfer Hafen“ in Köln ein (siehe [https://www.bay-staedtetag.de/fileadmin/Downloads/Jahrestagungen/2012/120718\\_buergerbeteiligung.pdf](https://www.bay-staedtetag.de/fileadmin/Downloads/Jahrestagungen/2012/120718_buergerbeteiligung.pdf)).

Mit der NKomVG-Novelle 2021 wurde vom Gesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, dass Kommunen im Rahmen einer Einwohnerbefragung nicht stets die gesamte Einwohnerschaft befragen müssen, sondern sich dabei auf bestimmte Einwohner\*innen (z. B. eines bestimmten Stadtteils oder bestimmter Altersgruppen wie Jugendliche oder Senior\*innen) beschränken dürfen (Rathaus & Recht 5/2021, S. 10, 13). Während offenbar mehrheitlich davon ausgegangen wird, dass der Rat nach § 35 Satz 2 NKomVG eine Einwohnerbefragung auf bestimmte Stadtteile einschränken darf (Rathaus & Recht a. a. O.; LT-Drs. 18/09075, S. 24; Blum/Meyer NKomVG § 35 Rn. 4) schreibt Wefelmeier (in KVR-NKomVG § 35 Rn. 13), dass eine Beschränkung der Befragung auf die Einwohner\*innen eines bestimmten Teilgebiets der Kommune nicht vorgesehen und daher auch nicht zulässig sei. Dies folge auch daraus, dass der Gesetzgeber für Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht über einen Stadtbezirk hinausgehen, in § 93 Abs. 3 Satz 1 NKomVG für den Stadtbezirksrat die ergänzende Möglichkeit vorsieht, für dieses Gebiet eine Einwohnerbefragung zu beschließen (so auch Dittloff a. a. O., S. 271).

Eine politische Diskussion über die von der CDU-Fraktion angestoßene Debatte zur Änderung der Braunschweiger Einwohnerbefragungssatzung von 2017, die sowohl die aufgeführten Aspekte als auch die Gesetzesänderung von 2021 berücksichtigt, ist so komplex, dass sie kaum abschließend in den Sitzungen der Ratsgremien geführt werden kann, zumal es auch keinen zuständigen Ausschuss für Fragen der Bürgerbeteiligung gibt. Der vom Rat eingesetzte AK Bürgerbeteiligung scheint hingegen das richtige Forum zu sein, um die aufgeworfenen Aspekte zu behandeln und sich mit der Einwohnerbefragungssatzung eingehend zu befassen. Der AK Bürgerbeteiligung sollte dabei auch die unterschiedlichen Konstellationen einer durch den Rat oder durch einen Stadtbezirksrat veranlassten Einwohnerbefragung berücksichtigen sowie die anderen, zum Teil flexibleren Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung angemessen mit abwägen.

#### **Anlagen:**

keine