



DER BÜRGERBEAUFTRAGTE DES FREISTAATS THÜRINGEN

Thüringer Landtag
Innen- und Kommunalausschuss
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

Den Mitgliedern des

InnKA

THÜR. LANDTAG POST
03.05.2016 13:04

9264/16



vorab per E-Mail: poststelle@landtag.thueringen.de

Thüringer Gesetz zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene
Anhörung gem. § 79 GO des Thüringer Landtags

zu Dr. 6/1840

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
sehr geehrter Herr MinR Stöffler,

mit Schreiben vom 14. April 2016 wurde der Bürgerbeauftragte im Rahmen des Anhörungsverfahrens gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags um eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf (GE) eines Thüringer Gesetzes zur Direkten Demokratie auf kommunaler Ebene (ThürEBBG), Drucksache 6/1840, gebeten. Ich komme dieser Bitte gerne nach und möchte in folgender Weise Stellung nehmen:

1. Vorbemerkungen

- a. Im Jahr 2015 haben sich Thüringer Bürgerinnen und Bürger mit insgesamt 723 Anliegen an den Bürgerbeauftragten gewandt. Unter ihnen waren auch ca. 3 Dutzend Fälle, in denen Bürgerinitiativen (BI) unterschiedlicher Größe von mir Hilfe und Unterstützung erwarteten. In 2016 gibt es quantitativ unverändert entsprechende Anfragen. Auch wenn die konkreten Anliegen sehr unterschiedlich sind, so gehören Forderungen nach bestimmten Entscheidungen bzw. Bedenken gegen befürchtete Entscheidungen ganz selbstverständlich dazu.

Als unparteiischer und unabhängiger Bürgerbeauftragter unterstütze ich diese Anliegen dergestalt, dass ich den Betroffenen helfe, die erbetenen Sachinformationen von den Behörden zu erhalten, und mit dafür Sorge trage, dass die konkreten sachlichen Argumente aller Beteiligten auch tatsächlich allen Beteiligten (insbesondere den Entscheidungsträgern) vorgetragen werden (können).

Vor diesem Hintergrund sind mir fallbezogen die Fragestellungen, Konstellationen und Erfahrungen mit der mit dem o.g. GE zu regelnden Materie durchaus vertraut.

Der Bürgerbeauftragte des Freistaats Thüringen
Postanschrift: Postfach 90 04 55, 99107 Erfurt
Hausanschrift: Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt
Telefon 0361 3771871 • Fax 0361 3771872
Internet: www.buergerbeauftragter-thueringen.de
E-Mail: buergerbeauftragter@landtag.thueringen.de

- b. In der Einzelfallbearbeitung der Bürgeranliegen üben Bürgerinnen und Bürger mir gegenüber immer wieder auch Kritik an Verwaltungen, aber auch an kommunalen Verantwortungsträgern. Als Schlagworte dazu kann ich nennen: Überheblichkeit, das Nutzen und Vorenthalten von „Herrschaftswissen“, mangelnde Empathie, mangelnder Respekt sowie das Nicht-Ernstnehmen von geäußerten Bedürfnissen und Bedenken.

Ungeachtet der Frage, wie repräsentativ diese Erfahrungen sind, bin ich davon überzeugt, dass eine lebendige Bürgerbeteiligung die Kultur des Miteinanders von Bürgerinnen und Bürgern auf der einen Seite und staatlichen Akteuren auf der anderen Seite verbessern kann, und zwar im Sinne einer Dialogkultur „auf Augenhöhe“.

Diese Dialogkultur – dieser Gedanke ist mir besonders wichtig – ist nicht nur für den Prozess der Entscheidungs*findung* (z.B. bis zum Bürgerentscheid) bedeutsam, sondern auch für die Zeit der Entscheidungs*umsetzung* in Form des Verwaltungshandelns eminent wichtig.

Man kann davon ausgehen, dass dort, wo Bürgerbeteiligung lebendig und erfahrbar praktiziert wird, die konstruktive Dialogkultur auch in der Phase der Umsetzung von Entscheidungen positive Wirkungen zeitigt. Allerdings sind die Methoden und Regelungen der direkten Demokratie lediglich Ausschnitte eines umfassenderen Verständnisses von Bürgerbeteiligung. Verfahren und „Haltungen“ eines deliberativen Demokratieansatzes sind für eine erfahrbare Bürgerbeteiligung ebenso unerlässlich.

- c. Für die Akzeptanz der Direkten Demokratie sind m.E. drei Dimensionen unerlässlich:

- (1) Entscheidend ist, was vor der Entscheidung passiert.

Schon vor einer kontrovers ausgetragenen Entscheidungsfindung im Bürgerentscheid muss eine Dialogkultur „auf Augenhöhe“ zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den jeweiligen Räten (Gemeinde, Landkreis, Ortsteil/Ortschaft) stattfinden. Wo dies geschieht, wird der Bürgerentscheid in der Regel die „ultima ratio“ sein. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid können den Dialog nicht ersetzen. Wohl aber kann das Wissen um die Möglichkeit, am Ende abstimmen zu können, die Beteiligten zum konstruktiven Dialog „herausfordern“.

- (2) Direkte Demokratie braucht echte und klare Entscheidungsmaterie.

Die Form der Beteiligung läuft leer, wenn der Inhalt der Entscheidung wenig kontrovers oder gar banal ist. Direkte Demokratie ohne wirkliche Entscheidungsmaterie ermüdet oder sie suggeriert lediglich Mitwirkung. Geschieht dies, wird es bei den Bürgerinnen und Bürgern über kurz oder lang neue Frustrationseffekte gegenüber dem demokratischen Rechtsstaat evozieren.

- (3) Die Repräsentanten einer Initiative müssen erkennbar sein und auch nach einer direkt-demokratisch getroffenen Entscheidung zumindest über den Zeitraum der Bindungsfrist als Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

- d. Meine Stellungnahme zum GE ist nicht umfassend, sondern beschränkt sich auf die (wenigen) Aspekte, die mir im Horizont der genannten Vorbemerkungen wichtig erscheinen.

2. Allgemeine Hinweise zum Gesetzesvorhaben

- a. Der GE regelt die Verfahren und Prozesse einer direktdemokratischen Entscheidungsfindung und bietet darüber hinaus Möglichkeiten, „den Dialog zwischen Mandatsträgern und Bevölkerung zu stärken“ (GE S. 3). **Dieses Ziel ist aus meiner Sicht uneingeschränkt zu begrüßen.** Insbesondere die Einführung der Alternativvorlage (§ 18 Abs. 3 GE) bietet eine geeignete Grundlage dafür, im Rahmen des Entscheidungsfindungsprozesses den konstruktiven Dialog zu führen und dabei (evtl. sogar gemeinsam mit den Initiatoren) die „bessere Lösung“ zu finden.
- b. Die Beratung der Antragsteller über die formalen Voraussetzungen von Einwohnerantrag oder Bürgerbegehren (§ 4 GE) als gesetzliche Leistung zu definieren, wird ausdrücklich begrüßt. Sie sollte allerdings nicht (nur) als Verpflichtung der beratenden Behörde normiert werden, sondern **als eigenes Recht** der betroffenen Bürgerinnen und Bürger ausgestaltet werden. Im Blick auf die sich abzeichnende Funktionalreform in Thüringen könnte schließlich bei einer Auflösung des Landesverwaltungsamtes das **Recht der Antragsteller auf Beratung** faktisch verloren gehen. Mein Änderungsvorschlag dazu unter Punkt 3. a. benennt das Kommunalministerium als sicher verbleibenden Anspruchsgegner der Initiativen.
- c. Im Sinne des o.g. umfassenderen Dialogverständnisses **sollte der GE unbedingt eine Regelung aufnehmen, die den „Dialog nach der Entscheidung“ normiert.** Diejenigen, die beim Entscheid erfolgreich waren, müssen denen, die dagegen waren, weiterhin für das Gespräch zur Verfügung stehen. Dies ist für die Akzeptanz von Bürgerentscheiden sehr wichtig. Das wichtige Ziel des Gesetzesvorhabens (Stärkung des Dialogs zwischen Mandatsträgern und Bürgern) muss nämlich unter der Bedingung realisiert werden, dass die Bürger selbst in der Regel nicht „einstimmig“ den Mandatsträgern gegenüberstehen.

Während die Mandatsträger aber nach dem Bürgerentscheid in der Regel den (unterlegenen) Bürgerinnen und Bürgern weiter für den Dialog über die Folgen des Entscheids zur Verfügung stehen, endet die gesetzliche Verfasstheit der Antragsteller (Vertrauenspersonen gem. § 3 Abs. 1 GE) wohl faktisch mit der Ergebnisverkündung.

Mein Vorschlag unter Punkt 3.c. geht auf dieses Problem ein.

Im Sinne eines wirklich dialogisch angelegten Prozesses, müssen die Antragsteller (bzw. deren Repräsentanten) auch in der Phase der Entscheidungsumsetzung für einen angemessenen Zeitraum als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Lob, Anerkennung, aber auch Kritik in der Entscheidungsfolgenbegleitung können auf diesem Weg einen Adressanten finden. Die einem Bürgerentscheid nachgängige Präsenz der Antragsteller trägt der zeitlichen Dimension der Entscheidung Rechnung. Deshalb wird im u.g. Vorschlag ein Zeitraum gewählt, der der Bindungsfrist nach § 23 Abs. 3 Satz 1 entspricht.

- d. Die Ermöglichung von Bürgerbegehren in Ortsteilen und Ortschaften wird von ihrer Zielrichtung (Dialog auf allen Ebenen) positiv bewertet. Der Einwohnerantrag (resp. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) darf allerdings nur solche Fragen beinhalten, die auch die Kompetenz von Ortsteilrat oder Ortschaftsrat betreffen. Die § 45 Abs. 5 und Abs. 6 ThürKO normieren die Befugnisse des Ortsteilrates. Danach **entscheidet** der Ortsteilrat lediglich über die dem Ortsteil für kulturelle, sportliche und soziale Zwecke zur Verfü-

Der Bürgerbeauftragte des Freistaats Thüringen
 Postanschrift: Postfach 90 04 55, 99107 Erfurt
 Hausanschrift: Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt
 Telefon 0361 3771871 • Fax 0361 3771872
 Internet: www.buergerbeauftragter-thueringen.de
 E-Mail: buergerbeauftragter@landtag.thueringen.de

gung gestellten Haushaltmittel, über die Pflege des Brauchtums und der kulturellen Tradition, die Förderung und Entwicklung des kulturellen Lebens sowie über die Unterstützung der Ortsfeuerwehr (§ 45 Abs. 6, Satz 1 ThürKO). Im Blick auf diese sehr eingeschränkten Kompetenzen und im Blick auf die Erfahrungen von Ortsteilräten über die tatsächlichen Befugnisse stellt sich mir die Frage, ob hier nicht die notwendige Entscheidungsmaterie zu schwach ist und eine direktdemokratische Mitwirkung suggeriert wird, wo faktisch keine ist.

3. Konkrete Regelungen

- a. Vorschlag zu § 4 GE: Einfügen eines neuen 1. Satzes:

Die Antragsteller haben einen Anspruch auf eine Beratung durch das Landesverwaltungsamt oder durch das für Kommunales zuständige Ministerium.

- b. Fehlende Definition des Terminus „Abstimmungsorgane“:

Im GE wird der für die hiesige Materie sehr wichtige Terminus „Abstimmungsorgane“ an zwei Stellen verwendet:

(1) Nach § 20 Abs. 3 GE ist es Aufgabe der Abstimmungsorgane, den Bürgerentscheid vorzubereiten und durchzuführen.

(2) In § 25 Abs. 4 GE werden die Bürgerentscheide in Ortsteilen und Ortschaften von den Abstimmungsorganen der Gemeinde durchgeführt.

Da es bei der hier zu regelnden Materie nicht um „Wahlen“ im verfassungsrechtlichen Sinne geht, verwendet der GE den Terminus im Kontext mit den hiesigen Inhalten richtigerweise. Dieser Terminus wird jedoch an keiner Stelle näher definiert. Dementsprechend irritieren die Ausführungen in der Begründung zum GE zu § 25 Abs. 4 GE (S. 32), wo es heißt, Abs. 4 enthalte besondere Regelungen für die Bildung und Arbeit der Abstimmungsorgane.

Zunächst ist rechtsvergleichend darauf hinzuweisen, dass der Begriff „Abstimmungsorgane“ z.B. dem bayerischen Kommunalrecht geläufig ist. Die auf Grund der Satzungsermächtigung in § 18a Abs. 17 Bay. Gemeindeordnung erlassenen kommunalen Satzungen enthalten den Begriff und eine enumerative Aufzählung/Konkretisierung regelmäßig. Als Beispiel sei hier Passau angeführt (vgl. Anlage).

Auf eine Definition kann aber nicht verzichtet werden. Möglich wäre zwar, wie im Bereich des Wahlrechtes (Landeswahl- bzw. Kommunalwahlgesetz) vorzugehen und die Definition in eine Rechtsverordnung aufzunehmen. Im Sinne einer transparenten und für die Bürger einfach zu verstehenden und anwendbaren Normierung und im Blick auf die zentrale Aufgabenzuordnung empfehle ich jedoch dringend, die Begriffsdefinition im Gesetz selbst vorzunehmen.

- c. Vorschlag: § 3 Abs. 4 (neu eingefügt)

Die Vertrauensperson oder stellvertretende Vertrauensperson haben bei Annahme des Antrags gem. § 23 Abs. 1 im Zeitraum von 2 Jahren ab dem Zeitpunkt der Bekanntmachung gem. § 24 mindestens einmal im Kalenderquartal eine öffentliche Sprechstunde anzubieten. Die Abstimmungsorgane haben die räumlichen Voraussetzungen dafür sicherzustellen.

Der Bürgerbeauftragte des Freistaats Thüringen
 Postanschrift: Postfach 90 04 55, 99107 Erfurt
 Hausanschrift: Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt
 Telefon 0361 3771871 • Fax 0361 3771872
 Internet: www.buergerbeauftragter-thueringen.de
 E-Mail: buergerbeauftragter@landtag.thueringen.de

d. Vorschlag: § 3 Abs. 4 wird neu: § 3 Abs. 5

e. Rechtsverordnungsermächtigung

Die Erforderlichkeit und Sinnhaftigkeit einer das Gesetz konkretisierenden Rechtsverordnung wird bezüglich des „Thüringer Gesetzes zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene“ wohl gesehen, ist im GE jedoch nicht bzw. irritierend umgesetzt: Der GE geht im Inhaltsverzeichnis von einer Rechtsverordnungsermächtigung aus (§ 31), im GE selbst fehlt dann aber der entsprechende Normtext und auch in der Begründung des GE ist keine Rede mehr von der Verordnungsermächtigung. Erst recht findet sich keine den entsprechenden Ermächtigungen im Landeswahl- und Kommunalwahlgesetz vergleichbare Ausdifferenzierung der dem Ordnungsgeber zugänglichen Regelungsgegenstände, die aber im Hinblick darauf, dass die Verordnungsermächtigung aus verfassungsrechtlichen Gründen hinreichend bestimmt sein muss, unabdingbar ist. Der GE leidet hier insofern an einem schweren Mangel.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Kurt Herzberg

Satzung der Stadt Passau zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Bürgerentscheidsatzung - BBS)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.05.2007 (Amtsblatt der Stadt Passau 11/06.06.2007),
zuletzt geändert durch Satzung vom 18.03.2013

Die Stadt Passau erlässt auf Grund des Art. 23 Satz 1 und des Art. 18a Abs. 17 Satz 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 796; BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch Art. 65 Abs. 2 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte und Wahlbeamtinnen vom 24.07.2012 (GVBl S. 366), folgende Satzung:

Inhaltsübersicht

<p>Erster Teil Bürgerbegehren</p> <p>§ 1 Antragsrecht § 2 Unterschriftenlisten § 3 Eintragungen § 4 Einreichung, Änderung, Rücknahme § 5 Prüfung § 6 Datenschutz § 7 Zulässigkeitsentscheidung § 8 Ratsbegehren, Stichfrage</p> <p>Zweiter Teil Bürgerentscheid</p> <p>Abschnitt 1 Abstimmungsorgane</p> <p>§ 9 Abstimmungsorgane § 10 Abstimmungsleiter § 11 Abstimmungsausschuss § 12 Abstimmungsvorstände § 13 Ehrenamt</p> <p>Abschnitt 2 Abstimmungsort und Abstimmungszeit</p> <p>§ 14 Einteilung der Stimmbezirke § 15 Abstimmungstag § 16 Abstimmungsbekanntmachung</p> <p>Abschnitt 3 Stimmrecht</p> <p>§ 17 Stimmberechtigung § 18 Ausübung des Stimmrechts § 19 Bürgerverzeichnis, Beschwerde § 20 Erteilung von Abstimmungsscheinen, Beschwerde § 21 Benachrichtigung und Unterrichtung der Stimmberechtigten</p>	<p>Abschnitt 4 Stimmabgabe</p> <p>§ 22 Stimmzettel § 23 Stimmabgabe im Abstimmungsraum, Ausstattung § 24 Besonderheiten der Briefabstimmung</p> <p>Abschnitt 5 Ermittlung, Feststellung und Verkündung des Abstimmungsergebnisses</p> <p>§ 25 Abstimmungsbeteiligung und Ordnen der Stimmzettel § 26 Behandlung der Stimmzettel § 27 Ungültigkeit der Stimmvergabe § 28 Auswertung der Stimmzettel bei verbundenem Bürgerentscheid § 29 Feststellung, Verkündung und Bekanntmachung des Abstimmungsergebnisses</p> <p>Abschnitt 6 Schlussbestimmungen</p> <p>§ 30 Datenverarbeitung § 31 Sicherung, Verwahrung und Vernichtung der Abstimmungsunterlagen § 32 Gleichheitsgrundsatz § 33 In-Kraft-Treten</p> <p>Anlage 1a/b Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheids Anlage 1c Versicherung der Vertrauensperson bei Bürgerbegehren</p>
---	--

- 6) Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheid eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung durch Organe der Stadt nicht mehr getroffen werden und mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden. Dies gilt nicht, wenn zum Zeitpunkt der Zulässigkeitsentscheidung hierzu rechtliche Verpflichtungen der Stadt bereits bestanden.
- 7) Hält der Oberbürgermeister eine Entscheidung des Stadtrates über die Zulassung eines Bürgerbegehrens oder über die Durchführung eines Bürgerentscheid für rechtswidrig, hat er diese unverzüglich zu beanstanden, ihren Vollzug auszusetzen und, soweit erforderlich, die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde herbeizuführen.

§ 8

Ratsbegehren, Stichfrage

- 1) Der Stadtrat kann über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises unabhängig von einem Bürgerbegehren die Durchführung eines Bürgerentscheid beschließen (Ratsbegehren).
- 2) Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Stadtrat eine Stichfrage für den Fall vorzusehen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragestellungen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Die Stichfrage ist auf dem Stimmzettel aufzunehmen.

ZWEITER TEIL Bürgerentscheid

ABSCHNITT 1 Abstimmungsorgane

§ 9

Abstimmungsorgane

- 1) Die Organe für die Abwicklung von Bürgerentscheiden sind
 - a) der Abstimmungsleiter
 - b) der Abstimmungsausschuss
 - c) der Abstimmungsvorstand für jeden Abstimmungsbezirk und der Briefabstimmungsvorstand für jeden Briefabstimmungsbezirk.
- 2) Niemand darf in mehr als einem Abstimmungsorgan Mitglied sein.
- 3) Der Abstimmungsausschuss und die Abstimmungsvorstandsgremien verhandeln, beraten und entscheiden in öffentlicher Sitzung. Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefasst. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des vorsitzenden Mitglieds.

§ 10

Abstimmungsleiter

- 1) Der Leiter des für die Durchführung von Wahlen zuständigen Referats der Stadt leitet die Vorbereitung und Durchführung des Bürgerentscheids (Abstimmungsleiter). Stellvertreter ist der Wahlsachbearbeiter.
- 2) Sind der Abstimmungsleiter und der Stellvertreter nicht nur vorübergehend verhindert, bestellt der Stadtrat eine geeignete Person aus dem Kreis der Bediensteten der Stadt zum Abstimmungsleiter bzw. Stellvertreter. Eine nicht nur vorübergehende Verhinderung liegt insbesondere vor, wenn der Abstimmungsleiter oder Stellvertreter Vertreter eines Bürgerbegehrens sind.

§ 11

Abstimmungsausschuss

- 1) Der Abstimmungsausschuss stellt für die Stadt Passau verbindlich das endgültige Abstimmungsergebnis fest. Er ist unabhängig und an Weisungen nicht gebunden.
- 2) Mitglieder des Abstimmungsausschusses sind der Abstimmungsleiter (§10) als vorsitzendes Mitglied und drei von ihm berufene Beisitzer, die von den drei mit den meisten Sitzen im Stadtrat vertretenen Parteien benannt werden, sowie ein Vertretungsberechtigter des Bürgerbegehrens. Keine Gruppierung darf durch mehrere Beisitzer vertreten sein. Für jedes Ausschussmitglied ist ein Vertreter zu bestellen.
- 3) Der Vorsitzende bestimmt Ort und Zeit der Sitzungen. Er lädt die Beisitzer unter Angabe der Tagesordnung zu den Sitzungen und weist darauf hin, dass der Ausschuss ohne Rücksicht auf die Zahl der erschienenen Beisitzer beschlussfähig ist.
- 4) Ort, Zeit und Gegenstand der Sitzungen sind bekannt zu machen.
- 5) Der Vorsitzende bestellt einen Schriftführer. Dieser ist nur stimmberechtigt, wenn er zugleich Beisitzer ist.