

THUR. LANDTAG POST  
06.05.2016 12:30  
0497/16

Philipps



Universität  
Marburg

Philipps-Universität – D-35032 Marburg

**Thüringer Landtag**  
**Innen- und Kommunalausschuss**  
Jürgen-Fuchs-Straße 1

**99096 Erfurt**

Per E-Mail: [poststelle@landtag.thueringen.de](mailto:poststelle@landtag.thueringen.de)

**Prof. em. Dr. Theo Schiller**

Privatanschrift/Home address  
Weidenhäuser Str. 96,  
35037 Marburg  
Tel. 06421-26423, Fax: -210894  
Mail: [schiller@staff.uni-marburg.de](mailto:schiller@staff.uni-marburg.de)  
**Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie**  
**Institut für Politikwissenschaft**  
Skr.: Frau Rockel  
Tel.: 06421-28-24389, Fax -28991  
Wilhelm-Röpke-Str.6, 35032 Marburg

Den Mitgliedern des

Marburg, 06. 05. 2016

*Janka*

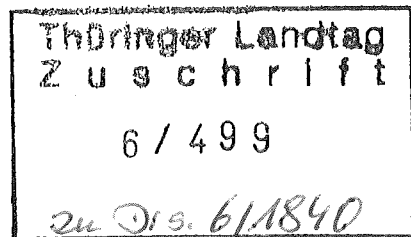
**Thüringer Gesetz zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene.**

Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN

– Drucksache 6/1840 -

Anhörung am 12. Mai 2016

STELLUNGNAHME



#### A. Gesamtrahmen

Der Gesetzentwurf homogenisiert verschiedene Regelungen des Kommunalrechts mit dem Inhalt des am 3. April 2009 vom Landtag übernommen Volksbegehrens zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene. Dieser Schritt war überfällig und wird konsequent durchgeführt. Zugleich erfolgt eine Anpassung des Verfahrens an das Thüringer Gesetz bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (ThürBVVG). Hieraus resultieren eine Reihe von Klarstellungen und Verbesserungen des Verfahrens, u.a. Recht auf Beratung in formalen Fragen, die Möglichkeit, Bürgerentscheide und Kommunalwahlen zu koppeln, verpflichtende Information vor Bürgerentscheiden sowie Kostenerstattung für Initiativen. Die Übernahme dieser Regelungen für die kommunale Ebene bedürfen keiner besonderen Kommentierung.

In einigen Punkten erfolgt ein Ausbau der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene, zu denen unter B. kurze Erörterungen mit Blick auf Bürgerfreundlichkeit und Demokratiekriterien folgen.



TLT/5760/16/0

## **B. Zu einzelnen Regelungen**

- 1) Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auch in Ortsteilen und Ortschaften (§§ 9, 16).

Die Regelung ist sinnvoll und unproblematisch, da diese Verfahren auch eine formelle Beteiligung im örtlichen Kontext ermöglichen und nur im Rahmen der in der Regel beratenden Zuständigkeit von Ortsteilräten und Ortschaftsräten wirksam werden können.

- 2) Frist bei Bürgerbegehren, die gegen einen Beschluss des Gemeinderats gerichtet sind (§ 12 Abs. 2); zu Landkreisen vgl. § 26.

Für die Antragstellung auf Zulassung eines Bürgerbegehrens gegen einen Beschluss des Gemeinderates ist eine Frist von 4 Wochen vorgesehen. Diese Frist ist sehr knapp bemessen, da in dieser Zeit der Antrag inhaltlich und mit Begründung erarbeitet werden muss und die Unterschriftenlisten vorzubereiten sind. Im bundesweiten Vergleich überwiegen Fristen von 6 – 8 Wochen.

Die 4-Wochen-Frist gilt offenbar auch für Bürgerbegehren in Landkreisen, denn in § 26 ist für diese keine abweichende Regelung vorgesehen. Angesichts des hier erforderlichen größeren Kommunikations- und Organisationsaufwands wirkt sich die kurze Frist hier noch gravierender aus.

Es wird daher empfohlen, die Antragsfrist auf eine Größenordnung von 6 – 8 Wochen zu verlängern.

- 3) Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren (§ 14 Abs. 2).

Vorgesehen ist ein Unterschriftenquorum von 7 Prozent der stimmberechtigten Bürger (mit Kappungsgrenze von 7.000 in Gemeinden, 10.000 in Landkreisen). Auch wenn die Regelung der Gesetzeslage des übernommenen Volksbegehrens von 2009 folgt, erscheint ein solches Quorum immer noch relativ hoch, zumal in größeren Gemeinden unterhalb der Kappungsgrenze. Eine Absenkung auf z. B. 5 Prozent wäre daher zum jetzigen Zeitpunkt erneut zu erwägen (vgl. meine Stellungnahme zur Anhörung des Landtages von 2009). Dabei ist auch zu bedenken, dass das Quorum ja auf die Gesamtzahl der stimmberechtigten Bürger bezogen ist.

Nachdem in den letzten Jahren die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen im Trend gesunken ist, folgt aus der starren Bezugsgröße aller Stimmberechtigten, dass das Erreichen der Unterschriftenhürde bei Bürgerbegehren relativ erschwert wird.

#### 4) Einführung des Ratsreferendums (§ 18 Abs. 5)

Neu in den Regelungskatalog werden Ratsbegehren und Ratsreferendum aufgenommen. Ein solches Verfahren kennen auch die meisten anderen Bundesländer (zuletzt 2015 auch Hessen). Auf der Ebene der Bundesländer, wo solche Verfahren überwiegend nicht existieren (2015: Hamburg), können gegen Plebiszite erhebliche Einwände erhoben werden, insbesondere wegen möglicher machtpolitischer Missbrauchsgefahren. Besorgnisse dieser Art sind auf kommunaler Ebene zwar nicht völlig von der Hand zu weisen, jedoch wegen der stärkeren Betonung der jeweiligen Sachfrage deutlich geringer zu veranschlagen, wie auch die bisherige Praxis in den Bundesländern zeigt. Das im Gesetzentwurf vorgesehene Erfordernis einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Gemeinderats oder Kreistages für die Auslösung eines Ratsreferendums kann zudem den möglichen politischen Missbrauch durch eine einfache Mehrheit des Gremiums verhindern. Zur Klärung grundsätzlicher Entscheidungen oder zur Lösung/Vermeidung intensiver Konflikte wird der Vorschlag daher letztlich positiv bewertet.

Das Verfahren erscheint jedoch für die Möglichkeit einer Alternativvorlage ergänzungsbedürftig. Bei einem Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens ist in § 18 Abs. 3 vorgesehen, dass der Gemeinderat zum gleichen thematischen Gegenstand einen Alternativvorschlag mit zur Abstimmung stellen kann. Ein solches Verfahren verbessert die Diskussions- und Entscheidungskultur (und wird begrüßt). Der jetzige Vorschlag zum Ratsreferendum erlaubt Bürgern, die Einwände haben, nur eine pauschale Ablehnung der Referendumsfrage, jedoch kein Votum für konstruktive Alternativen. Jedoch sollte auch im Rahmen dieses Verfahrens die Möglichkeit eines Alternativvorschlags ohne den kaum gangbaren Umweg über ein vollumfänglich alternatives Bürgerbegehren bestehen. Hierfür müsste ein vereinfachtes Antragsverfahren mit stark reduzierter Unterschriftenanforderung entwickelt werden.

#### 5) Alternativvorschlag bei einem Bürgerentscheid (§ 18 Abs. 3).

Diese Möglichkeit wird positiv bewertet (vgl. oben Ziff. 4). Konsequenter Weise ergibt sich die Regelung zu einer Stichfrage gemäß § 18 Abs. 7, die auch im Fall eines Ratsreferendums anzuwenden wäre. Die Regelungen in Bayern haben sich bewährt

6) Bürgerbegehren zur Abwahl eines Bürgermeisters (§§ 11 Abs. 2, 14 Abs. 3). Die Abwahl direkt gewählter Bürgermeister erfordert ebenfalls ein direktes Votum der Bürger, das bisher durch den Gemeinderat mit Zweidrittelmehrheit in Gang gesetzt wird. Die Möglichkeit, dieses Verfahren auch durch Bürgerbegehren auszulösen, ist konsequent. Da die Wahl ein Amtsverhältnis für eine bestimmte Amtszeit begründet, besteht ein Bedürfnis für einen besonderen Schutz der Amtsperson durch das Erfordernis eines höheren Unterschriftenquorums für ein solches Bürgerbegehren. Ein Quorum von 21 Prozent, höchstens 21.000 der stimmberechtigten Bürger (sowie 30 Prozent im Bürgerentscheid für die Abwahl, § 28 Abs. 6 ThürKO) erscheint insoweit durchaus plausibel.

Allerdings bleibt bei solchen Festlegungen starrer Prozentsätze mit Bezug auf alle Stimmberechtigten außer Betracht, welche tatsächliche Wahllegitimation der betroffene Bürgermeister zunächst erreicht hatte. Der Schutz durch das Quorum sollte jedenfalls nicht höher sein als das ursprüngliche Wahlergebnis. Denkbar wäre die Festlegung, dass das verlangte Quorum höchstens der erreichten Stimmenzahl bei der ursprünglichen Wahl entsprechen darf. Als Variante wäre auch denkbar, dass als Quorum höchstens eine Unterschriftenzahl von zwei Dritteln der ursprünglichen Stimmenzahl verlangt werden darf. Eine solche Bezugnahme auf die tatsächliche Legitimationsbasis eines Amtsinhabers ist der Festlegung starrer Prozentsätze jedenfalls vorzuziehen.

7) Verstärkte und flexiblere Bindungswirkung (§ 23 Abs. 3).

Die bisher geltende starre Bindungsfrist für eine bestimmte Zahl von Jahren hat den Nachteil, dass die Frist relativ kurz angesetzt werden muss. Die vorgeschlagene Regelung ermöglicht danach mehr Handlungsfreiheit für den Gemeinderat, jedoch verbunden mit der Möglichkeit von Bürgern, eine umstandslose Beseitigung des Ergebnisses des Bürgerentscheids durch ein vereinfachtes Verfahren eines Bür-

gerbegehrens zu schützen. Das kann zur Bereitschaft des Gemeinderates zu Verhandlungen über Kompromisslösungen beitragen. Dies entspricht dem bereits in der Landesverfassung Hamburgs entwickelten Modell, das bei der Entschärfung schwieriger Situationen hilfreich war. Die Übernahme einer solchen Regelung kann daher empfohlen werden.

**Insgesamt bietet der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene umfassende und differenzierte Regelungen, die den Kriterien der Bürgerfreundlichkeit und der demokratischen Beteiligung weitgehend gerecht wird und auch im bundesweiten Regelungsvergleich einen hohen Qualitätsstandard markiert. Die hier vorgeschlagenen Modifikationen können dazu dienen, diesen Gesamtansatz qualitativ noch zu ergänzen.**

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Prof. Dr. Theo Schiller

Per E-Mail übermittelt