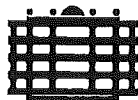


THÜR. LANDTAG POST
11.05.2016 13:57
9912/2016



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
CHEMNITZ

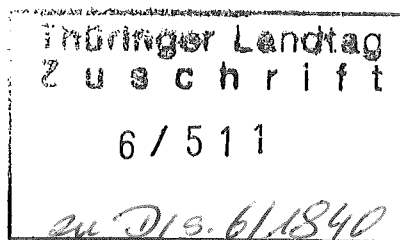
**Philosophische Fakultät
Institut für Politikwissenschaft**

Professur Europäische Regierungssysteme im Vergleich
Univ.-Prof. Dr. Gerd Strohmeier

Postanschrift: Technische Universität Chemnitz, 09107 Chemnitz
Besucheradresse: Thüringer Weg 9, Zimmer 209, 09126 Chemnitz
Tel.: 0371/531-37612; Fax: 0371/531-27779
E-Mail-Adresse: gerd.strohmeier@phil.tu-chemnitz.de

Den Mitgliedern des

..... *InnKA*



**Stellungnahme
für die öffentliche Anhörung
im Innenausschuss des Thüringer Landtags
zur Drucksache 6/1840 –
Gesetzentwurf der Fraktionen
Die Linke, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen
Thüringer Gesetz zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene¹**

1. Vorbemerkung

Die mit dem Gesetzentwurf intendierte Schaffung eines Stammgesetzes, das die Durchführung von Einwohneranträgen, Bürgerbegehren sowie Bürgerentscheiden regelt (vgl. Drs. 6/1840: 1), erscheint aufgrund des Umfangs der verschiedenen Regelungen sowie aus Gründen der Kohärenz und Transparenz grundsätzlich sinnvoll.

Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich auf einige Punkte des Gesetzentwurfs, denen eine besondere Bedeutung zugeschrieben wird bzw. die mitunter kritisch gesehen werden. Andere Punkte, wie z.B. das Koppelungsverbot für Bürgerentscheide und Kommunalwahlen aufzuheben, sind begründet und bedürfen keiner intensiven Diskussion.

¹ Unter Mitarbeit von Michael Partmann, M.A.



2. Unterschriftenhürden / Zustimmungsquoren

Im Gesetzentwurf wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die existierenden Hürden – Unterschriftenquoren bei Einwohneranträgen und Bürgerbegehren sowie Zustimmungsquoren bei Bürgerentscheiden – nicht verändert werden sollen (vgl. Drs. 6/1840: 2).

Dies ist grundsätzlich sinnvoll. Insbesondere eine Reduzierung der existierenden Hürden mit dem Argument, „mehr Demokratie“ realisieren zu wollen, kann nicht befürwortet werden. Zum einen sind die existierenden Hürden – nicht zuletzt im Vergleich zu anderen Ländern – ohnehin schon relativ niedrig angesetzt. Zum anderen begünstigen allzu niedrige Hürden bei Bürgerentscheiden, dass sich der Wille einer partizipationswilligen Minderheit gegen den Willen einer partizipationsunwilligen Mehrheit durchsetzt.

Die Festlegung einer Kappungsgrenze, die dafür sorgt, dass die Quoren bei Einwohneranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in größeren Gemeinden kleiner ausfallen bzw. ab einer bestimmten Größenordnung nicht mehr weiter wachsen, ist gerechtfertigt, aber in den einschlägigen Paragraphen (§ 7 Abs. 2 S. 2, § 10 Abs. 2 S. 2, § 14 Abs. 2, § 14 Abs. 3 S. 1, § 17 Abs. 3 ThürEBBG) missverständlich formuliert. Da es sich hier um für Bürgerinitiativen relevante Regelungen zur Nutzung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten handelt, sollte an diesen Stellen eine klarere Ausdrucksweise benutzt werden. So könnte z.B. § 7 Abs. 2 S. 2 ThürEBBG („Die Zulässigkeit des Einwohnerantrags setzt voraus, dass er von mindestens einem von Hundert der Einwohner, höchstens jedoch von 300 Einwohnern der Gemeinde, unterzeichnet sein muss“) zur besseren Verständlichkeit wie folgt formuliert werden: „Die Zulässigkeit des Einwohnerantrags setzt voraus, dass er von mindestens einem von Hundert der Einwohner unterzeichnet sein muss. In Gemeinden, in denen dieser Wert 300 Einwohner übersteigt, sind 300 Einwohner ausreichend.“

3. Wahlmöglichkeit zwischen Amtseintragung und freier Unterschriftensammlung

Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, die Wahlmöglichkeit zwischen der Amtseintragung und der freien Unterschriftensammlungen aufzuheben und Letztere als alleinige Variante für die Erbringung der Unterschriften vorzusehen (vgl. Drs. 6/1840: 2). Begründet wird dieser Schritt zum einen damit, dass seit der Reform von 2009 die Möglichkeit der Amtseintragung nicht genutzt wurde, und zum anderen damit, dass – im Falle einer Nutzung – die Kommunen nicht notwendige Aufgaben zu erbringen hätten und das Land entstehende Kosten erstatten müsste (ebd.).

Gegen dieses Regelungsvorhaben sind durchaus ernsthafte Bedenken vorzubringen. Zum einen erscheint es nicht angemessen, Verfahrenstechniken im Rahmen direktdemokratischer Verfahren aus Aufwands- bzw. Kostengründen in Frage zu stellen bzw. abzuschaffen. Zum anderen ist der Hinweis, dass seit 2009 nicht von der Amtseintragung Gebrauch gemacht wurde, ein schwaches Argument, das zudem vernachlässigt, dass es in Zukunft durchaus Initiativen geben könnte, die z.B. aus organisatorischen oder finanziellen Gründen Unterschriftensammlungen nicht durchführen können oder aus politischen Erwägungen diese nicht durchführen wollen. In diesem Fall würden die demokratischen Partizipationsmöglichkeiten nicht erweitert, sondern eingeschränkt werden.

4. Bürgerbegehren zur Abwahl von Bürgermeistern

Der Gesetzentwurf sieht in § 11 Abs. 1 ThürEBBG vor, Bürgerbegehren zur Abwahl von Bürgermeistern gemäß § 28 Abs. 6 ThürKO zu ermöglichen, also die Einleitung des Abwahlverfahrens nicht nur durch zwei Drittel der Mitglieder des Gemeinderats (§ 28 Abs. 6 S. 4 ThürKO), sondern auch durch Bürgerbegehren zu ermöglichen. Dies sollte allerdings nur „mit gesonderten, sehr hohen Quoren“ (Drs. 6/1840: 2) möglich sein: konkret „mindestens 21 vom Hundert der stimmberechtigten Bürger der Gemeinde, höchstens aber 21.000 der stimmberechtigten Bürger“ (§ 14 Abs. 3 S. 1 ThürEBBG).

Begründet wird die Einführung des Bürgerbegehrens zur Abwahl von Bürgermeistern mit „der demokratischen ‚Spiegelbildlichkeit‘“ (vgl. Drs. 6/1840: 26). Dabei wird jedoch ignoriert, dass die Abwahl von Bürgermeistern gemäß § 28 Abs. 6 ThürKO bereits direktdemokratisch erfolgt und sich die „Spiegelbildlichkeit“ auf die Abwahl und nicht die Einleitung der Abwahl beziehen müsste. Im Übrigen muss in Demokratien, wie etwa das präsidentielle Regierungssystem der USA zeigt, der direkten Wahl keineswegs eine direkte Abwahl gegenüberstehen.

Gegen ein Bürgerbegehren zur Abwahl von Bürgermeistern ist jedoch nichts einzuwenden, solange das Quorum hoch genug ist, um – wie im Gesetzentwurf (vgl. Drs. 6/1840: 26) ausgeführt – die betroffene Person sowie das Demokratieprinzip zu schützen. Das Argument, dass das Quorum von 21 Prozent – wie im Gesetzentwurf (vgl. Drs. 6/1840: 26) ausgeführt – wesentlich mehr Menschen umfasst als zwei Drittel der Mitglieder des Gemeinderats, die nach aktueller Rechtslage das Abwahlverfahren einleiten können, ist allerdings völlig ungeeignet, um die Höhe des Quorums zu rechtfertigen. Überzeugender ist hingegen das Argument, dass das Quorum von 21 Prozent dreimal so hoch ist wie das „normale“ Quorum für Bürgerbegehren (vgl. Drs. 6/1840: 26). Zudem steht das gewählte Quorum in einem angemessenen Verhältnis zur für die Abwahl des Bürgermeisters gemäß § 28 Abs. 6 S. 2 ThürKO notwendigen Mehrheit von mindestens 30 Prozent der Wahlberechtigten (vgl. § 14 Abs. 3 S. 3 ThürEBBG).

5. Alternativvorlage des Gemeinderats im Rahmen eines Bürgerentscheids

Der Gesetzentwurf sieht in § 18 Abs. 3 ThürEBBG vor, dem Gemeinderat im Rahmen eines Bürgerentscheids die Möglichkeit zu geben, einen Alternativvorschlag zur selben Thematik zur Abstimmung zu stellen.

Dies ist mit Blick auf die bestmögliche Verwirklichung des Grundgedankens der pluralistischen Demokratie äußerst positiv zu bewerten – und keineswegs nur damit zu rechtfertigen, dass auch der Landtag gemäß § 19 Abs. 1 ThürBVVG im Rahmen eines Volksentscheids einem Volksbegehren einen Alternativvorschlag gegenüberstellen kann (vgl. Drs. 6/1840: 28). Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass dem Gemeinderat die Möglichkeit gegeben wird, sich aktiv und konstruktiv an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen. Ansonsten hätte der Gemeinderat nur die Möglichkeit, gemäß § 18 Abs. 4 ThürEBBG die im Rahmen des Bürgerbegehrens verlangten Maßnahmen zu beschließen bzw. das Anliegen des Begehrens in veränderter, aber im Kern identischer Form anzunehmen oder sich gegen die im Rahmen des Bürgerbegehrens verlangten Maßnahmen zu stellen. Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass den Bürgern in Fällen, in denen der Gemeinderat von seinem in § 18 Abs. 3 ThürEBBG eingeräumten Recht Gebrauch macht, ein breiterer politischer Entscheidungsspielraum bzw. eine größere politische Wahlmöglichkeit eingeräumt wird.

6. Ratsbegehren und Ratsreferendum

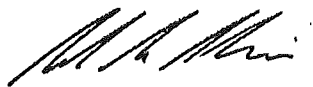
Der Gesetzentwurf sieht in § 18 Abs. 5 S. 1 ThürEBBG die Einführung eines Ratsbegehrens vor. Danach kann der Gemeinderat mit mindestens zwei Dritteln seiner Mitglieder eine Angelegenheit (für die der Gemeinderat zuständig und ein Bürgerentscheid zulässig ist) den Bürgern zur Entscheidung vorlegen, also ein Ratsreferendum durchführen. Damit soll ein Bürgerentscheid nicht nur „von unten“, also durch die Bürger, sondern auch „von oben“, also durch die gewählten Gemeinderäte angestoßen werden können.

Begründet wird die Einführung des Ratsbegehrens im Gesetzentwurf mit einem höheren Legitimationsniveau bzw. einer stärkeren Akzeptanz von Ratsreferenden vor allem bei Themen, die öffentlich stark umstritten sind (vgl. Drs. 6/1840: 28). Durch die geforderte Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des Gemeinderats soll verhindert werden, dass das Ratsbegehren fortwährend als „Hebel“ von einer Minderheit benutzt wird (vgl. Drs. 6/1840: 28).

Die Einführung eines Ratsbegehrens ist grundsätzlich ambivalent zu bewerten. Einerseits könnten dadurch Bürgerentscheide in Zukunft nicht nur „bottom up“, sondern auch „top down“ eingeleitet werden – z.B. dann, wenn der Gemeinderat eine Angelegenheit für so wichtig oder heikel erachtet, dass er sie nicht über die Köpfe der Bürger hinweg entscheiden möchte. Da für ein erfolgreiches Ratsbegehren mindestens die Stimmen von zwei Dritteln der Gemeinderatsmitglieder notwendig sind, wäre sichergestellt, dass nicht unentwegt Entscheidungen an die Bürger „delegiert“ würden bzw. diese Delegation einer breiten, übergreifenden Mehrheit in den Gemeinderäten bedürfte. Andererseits ist ein Gemeinderat gewählt, um als Repräsentationsorgan der Bürger Entscheidungen zu treffen – und nicht, um die Verantwortung (für unliebsame oder umstrittene Entscheidungen) auf die Bürger abzuwälzen. Schließlich besteht die Gefahr, dass Gemeinderäte immer dann, wenn sie unliebsame oder umstrittene Entscheidungen zu treffen hätten, sich ihrer Verantwortung entziehen und die Verantwortung dafür auf die Bürger abschieben.

Zudem stellt sich die Frage nach dem Stellenwert eines Bürgerentscheids, der nicht von den Bürgern selbst, sondern nur von ihrem gewählten Gemeinderat gewünscht wird – bei dem also gewissermaßen die Bürger entscheiden müssen, obwohl sie es gar nicht wollen (im Rahmen eines Bürgerbegehrens fordern). Gerade dann dürfte die Gefahr bestehen, dass eine partizipationswillige Minderheit gegen den Willen einer partizipationsunwilligen Mehrheit entscheidet – letztlich auf Wunsch eines entscheidungsunwilligen Gemeinderats.

Chemnitz, 10. Mai 2016

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Strohmeier', written in a cursive style.

Prof. Dr. Gerd Strohmeier