

THÜR. LANDTAG POST  
12.05.2016 10:40

10001/116



BERGISCHE  
UNIVERSITÄT  
WUPPERTAL

Dr. Volker Mittendorf

Fakultät 2 –  
Human- und Sozialwissenschaften  
Institut für Partizipations- und Demokratieforschung (IFPD)

Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal

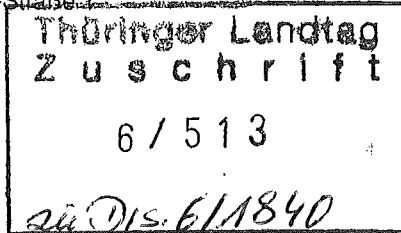
RAUM N.11.01  
TELEFON +49 (0)202 439-2390  
FAX 0202/439-3948  
MAIL mittendorf@uni-wuppertal.de  
WWW www.politikwissenschaft.uni-wuppertal.de

AKTENZEICHEN

DATUM 12. Mai 2016

Bergische Universität Wuppertal, Dr. Volker Mittendorf,  
Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal

Frau  
Elke Gaide  
Landtag Thüringen  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt



Kurzstellungnahme zum Thüringer Gesetz zur direkten Demokratie

Den Mitgliedern des

JnnKA

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit dem Thüringer Gesetz zur direkten Demokratie wird bundesweit einmalig der Versuch unternommen, Durchführungsprobleme der - in allen Kommunalordnungen etablierten - direktdemokratischen Verfahren systematisch zu regeln.

Das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal (IDPF) betreibt zusammen mit der Philipps-Universität Marburg die umfassendste Sammlung zur Empirie direktdemokratischer Verfahren bundesweit. Aus den empirischen Daten lassen sich drei Hauptprobleme feststellen, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf behoben werden können:

Erstens: Verschiebung von originär kommunalpolitischen Fragen auf juristische Auseinandersetzungen.

Zweitens: Ungleichgewichte bei der politischen Meinungsbildung.

Drittens: Soziale Ungleichgewichte bei der Durchsetzung politischer Interessen.

ad 1.) Eine Vielzahl von Unklarheiten und thematischen Beschränkungen führt dazu, dass ein erheblicher Teil der Bürgerbegehrensfälle in Deutschland für unzulässig erklärt werden bzw. dass missverständliche Regelungen zu einer juristischen Auseinandersetzung führen. In einer großen Reihe von Einzelfällen lässt sich beobachten, dass regelmäßig in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden ist, dass missverständliche Regelungen aus politischen Gründen genutzt werden, um missliebige Themen von Seiten der Verwaltung oder der Ratsmehrheit bei Seite zu schieben. Unabhängig von der empirischen Korrektheit dieses Narrativs zementiert dies mitunter kommunale Konflikte, die eine konstruktive Zusammenarbeit der kommunalpolitischen Akteure mitunter langfristig stören können. Empirisch lässt sich zeigen, dass der Anteil unzulässiger bzw. juristisch geklärter Fälle mit zwei Faktoren steigt:

Zum einen: Der Anzahl ausgeschlossener Rechtsmaterien,

Zum anderen: der Anzahl unklarer Durchführungsbestimmungen des Verfahrens.

Der Anteil sinkt hingegen, wenn Aufwand und Kosten für die rechtliche Überprüfung von Seiten der Antragsteller der Bürgerbegehrens gesenkt werden (vgl. Mittendorf, 2002).



Der vorliegende Gesetzentwurf senkt die Anzahl möglicherweise missverständlicher Regelungen - soweit ersichtlich - auf ein Minimum. Alle jetzt zugelassenen Materien sind in jeweils mindestens einem Bundesland zulässig, ohne dass es bislang aus empirischer Sicht zu Problemen bei der ordentlichen Geschäftsführung der Kommunen gekommen wäre. Der Wegfall des Vorverfahrens nach § 68 Abs. 1 VwGO lässt ebenfalls die Prognose zu, dass der Anzahl der Fälle, in denen der Rechtsweg beschritten wird, in Zukunft sinken wird. Insofern erscheinen die Regelungen des § 1 des Gesetzentwurfs Ds. 6/1840 dem Ziel des Gesetzes auf Verständlichkeit in vollem Maße gegeben.

*Probleme bei der Durchführung* könnten sich jedoch bei der Durchführungsbestimmungen bei der Abstimmung eines Gegenentwurfs (§ 20 Abs. 4) in Verbindung mit dem Zustimmungsquorum (§ 23 Abs. 1) ergeben: Das Verbot, sowohl für den Vorschlag der Initiatoren als auch für den Gegenvorschlag jeweils mit Ja zu stimmen, kann dazu führen, dass bei Vorliegen von zwei sehr ähnlichen Vorschlägen die Präferenzen aufgeteilt werden, so dass keiner der beiden Vorschläge eine gültige Mehrheit erhält, obwohl jeder der Vorschläge für sich genommen die Relevanzanfordernisse des § 23 erfüllen würde. Das Ziel der Relevanzsicherung durch Zustimmungsquoren wäre damit verfehlt. Es empfiehlt sich daher, *die Regeln des § 23 bei Vorliegen eines Gegenvorschlages zu lockern, etwa durch eine Addition der Stimmen für beide Alternativen für die Berechnung des Quorumsschwellwertes.*

ad 2.) Ungleichheiten der politischen Meinungsbildung führen nach unseren Recherchen immer wieder zu öffentlichen Diskussionen über die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen. Der vorliegende Gesetzentwurf ermöglicht es allen Stimmberechtigten, über alle Entscheidungsalternativen ein Minimum an Informationen zu sammeln und eine Abwägungsentscheidung zu treffen. Der Gesetzesvorschlag zur Durchführung der Abstimmung (§§ 19 ff.) empfiehlt sich daher aus empirischer Perspektive nachdrücklich.

ad 3.) Empirische Untersuchungen direktdemokratischer Verfahren kommen zu dem Ergebnis, dass sowohl die eingereichten Begehrensanträge als auch die Beteiligung an der Abstimmung eine stärkere Verzerrung zu Gunsten der ohnehin aktiven Mittelschichten aufweist, als etwa die Wahl etwa des Bundestages (vgl. z.B. Schäfer 2013). Dieser Effekt relativiert sich jedoch in dem Maße, in dem die Wahlbeteiligung sinkt. Dem entgegen steht die Erwartung, dass die öffentliche Debatte über wichtige kommunalpolitische Themen in zunehmenden Maße zu einer Aktivierung von interessierten Bürgerinnen und Bürgern beiträgt. In Einzelfällen lässt sich entsprechend auch eine Belebung der Kommunalpolitik durch Parteieintritte sowie Gründung neuer Wahllisten im Kontext von Bürgerbegehren nachweisen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird erstmals eine Entschädigungsregelung festgelegt, mit der es auch ressourcenschwachen Initiativen ermöglicht wird, ihre Interessen wirksam öffentlich zu thematisieren. Das Ausmaß der Wirksamkeit dieser Regelung lässt sich - da es sich um eine neue Regelung handelt und der Aufwendersatz eher moderat ausfällt - im Vorhinein nicht abschätzen, es ist jedoch plausibel, dass diese Wirkung positiv ausfällt.

In die gleiche Richtung wirkt die Beratungspflicht (§ 4). Hierdurch dürfte es auch Vertrauenspersonen ohne juristische Unterstützung leichter möglich sein, einen gültigen Vorschlag zu formulieren. Eine empirisch aussagekräftige Aussage über die Wirksamkeit zu Gunsten einer Reduzierung der Mittelschichtenverzerrung lässt sich ohne weitere Untersuchungen nicht treffen, ist jedoch plausibel.

#### *Zusammenfassung*

Der Gesetzesvorschlag scheint aus empirischer Sicht in hohem Maße geeignet, die benannten Ziele des Gesetzentwurfs zu erreichen. Es empfiehlt sich jedoch dringend, bei Vorliegen von Gegenvorschlägen die Zustimmung zu je einem der beiden Alternativen auf die gültigen Stimmen nach §

23 Abs. 1 (Zustimmungsquorum) anzurechnen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Volker Mittendorf