

Mehr Bürgerbeteiligung bei Haushalts- und Finanzfragen auf der Ebene der Kommunen und des Landes im Freistaat Thüringen

Forderungen von Mehr Demokratie e.V. Landesverband Thüringen

I. Grundanliegen:

Mehr unmittelbare Bürgerbeteiligung in Haushalts- und Finanzangelegenheiten – das Finanztabu aufheben!

In den vergangenen Jahren konnten in Thüringen unter maßgeblicher Mitwirkung des „Bündnisses für Mehr Demokratie“ die unmittelbaren Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger an staatlichen und kommunalen Entscheidungen erheblich verbessert werden. Dennoch stößt die direkte Demokratie insbesondere auf Landesebene nach wie vor auf eine große Hürde: das sogenannte Finanztabu. So heißt es in Art. 82 Abs. 2 der Thüringer Verfassung, dass Volksbegehren – und damit auch Volksentscheide – „zum Landeshaushalt ... unzulässig“ sind. Auch die Thüringer Kommunalordnung enthält einige – wenn auch deutlich geringere – Restriktionen zu Haushalts- und Finanzfragen (§ 17 Abs. 2 ThürKo).

Es ist das Ziel von Mehr Demokratie, das Haushaltstabu zu brechen und die Bürgerinnen und Bürger stärker an Haushalts- und Finanzangelegenheiten zu beteiligen. Alle Argumente, die für eine stärkere Bürgerbeteiligung sprechen, gelten auch für Entscheidungen zu Haushalts- und Finanzfragen:

- ◆ Wenn durch eine verbesserte Beteiligung der Bürger an der Gesetzgebung die vorhandene Distanz zwischen dem Volk und seinen demokratischen Repräsentanten abgebaut werden soll, so kann es dabei keinen Unterschied zwischen finanzwirksamen und Gesetzen ohne Kostenfolgen geben, zumal es kaum Gesetze gibt, die keine Kosten verursachen. Ein striktes Finanztabu würde die verfassungsrechtlich verankerte direkte Bürgerbeteiligung an der Gesetzgebung ansonsten weitgehend leer laufen lassen, sie wäre eine verfassungsrechtliche Farce. Gerade bei Gesetzen, die viele Steuergelder kosten, muss der Bürger mitbestimmen können, denn schließlich trägt er die Steuerlast.
- ◆ Der Bürger ist entweder gar keinem oder einem viel geringeren Druck seitens einer starken, einflussreichen Lobby ausgesetzt als Abgeordnete oder Regierungen.
- ◆ Direktdemokratische Beteiligungsverfahren erzwingen eine viel intensivere öffentliche Diskussion – gerade bei großen finanzwirksamen Vorhaben – als dies im parlamentarischen Verfahren der Fall ist und bewirken damit sowohl eine stärkere Kontrolle als auch eine höhere demokratische Legitimation solcher Vorhaben.
- ◆ Warum dem Bürger in Haushalts- und Finanzfragen weniger Sachverstand und Gemeinwohlorientierung zugetraut wird als bei der (oft auch komplexen) Gesetzgebung (wo ihm beides zugebilligt wird), ist gänzlich unerfindlich. Diese Argumentation spricht dem Bürger zumindest partiell die Demokratiefähigkeit ab und entmündigt den Bürger im System unserer auf Gleichheit beruhenden Demokratie.
- ◆ Regierungssysteme mit einer stärkeren Bürgerbeteiligung, wie z.Bsp. in der Schweiz, aber auch kommunale Bürgerhaushalte in Deutschland sprechen dafür, dass der Bürger der bessere Haushälter ist. Langfristig angelegte Untersuchungen machen in Schweizer Kommunen, in denen die Bürgerinnen und Bürger auch finanzwirksame Entscheidungen fällen können, drei haushaltsentlastende Effekte aus: Rückläufig sind die Ausgaben der öffentlichen Hand, die Schuldenaufnahme und die Steuerhinterziehung.

Schließlich muss in diesem Zusammenhang erwähnt werden, dass es die Repräsentanten des Volkes und nicht etwa die Bürgerinnen und Bürger waren, welche die Bundesrepublik Deutschland ebenso wie den Freistaat Thüringen in die katastrophale Haushaltsmisere geführt haben. Wird die verfassungsrechtlich verpflichtende Schuldenbremse nicht gerade deswegen diskutiert, weil Abgeordnete der parlamentarischen Demokratie politisch vernünftige Entscheidungen und eine verantwortungsvolle Durchsetzungsfähigkeit nicht mehr zutrauen und deshalb das Parlament an diese verfassungsrechtliche Kandare legen wollen?

II. Konkrete Forderungen zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung in Haushalts- und Finanzangelegenheiten

1. Volksbegehren und Volksentscheide sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu Haushalts- und Finanzangelegenheiten

1.1. Kommunale Ebene

1.1.1. Zum geltenden Recht

Das Finanztabu ist auf kommunaler Ebene für Bürgerbegehren/Bürgerentscheide gemäß § 17 Abs.2 ThürKo weniger strikt als auf Landesebene; insoweit gibt es nur einen begrenzten Katalog unzulässiger Initiativen.

1.1.2. Reformbedarf - Forderungen

Auch wenn der Tabukatalog seit 2009 deutlich reduziert ist, bedarf er insoweit einer Reform, als künftig Bürgerbegehren zu „Entscheidungen über die Gründung, Übernahme, Erweiterung oder Aufhebung von Unternehmen der Gemeinde und über die Beteiligung an Unternehmen“ zulässig sein sollten. Die Bürger sollten insbesondere mitentscheiden können, ob Einrichtungen der Daseinsvorsorge (z.Bsp. Wasser, Strom, Gas, kommunale Wohnungen, Verkehrsbetriebe) privatisiert werden sollten oder nicht. In der Vergangenheit sind bei Privatisierungen öffentlicher Einrichtungen durch die Kommunen soziale Grundbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und Erfordernisse des Gemeinwohls häufig nicht oder nur unzulänglich beachtet worden.

1.2. Landesebene

1.2.1. Zum geltenden Recht

Eingangs ist in Abschnitt I bereits dargelegt worden, dass mit dem Finanztabu in Art. 82 Abs. 2 Thür. Verfassung die Bürgerrechte unterhöhlt werden. Zudem muss bei einem strikten Finanztabu wie in Thüringen damit gerechnet werden, dass bei einem finanzwirksamen Volksbegehren zunächst das Verfassungsgericht befasst wird, um zu klären, ob und wie weit das Volksbegehren in den Haushalt eingreift bzw. wie groß der Spielraum ist, in den Haushalt eingreifen zu dürfen.

1.2.2. Reformbedarf - Forderungen

Auf Landesebene sollte das Finanztabu fallen. Volksentscheide gegen einen Haushalt im Ganzen sollten weiterhin unzulässig sein, zumal sie unrealistisch sind.

Ein abgeschwächtes, summenmäßig begrenztes Finanztabu dergestalt, dass Volksbegehren und Volksentscheide, die im Verhältnis zum Gesamthaushalt keine „wesentlichen“ Mehrausgaben zur Folge haben (z.Bsp. 0,18 % oder 0,5-0,7 %), wie dies von der Rechtsprechung und in der Literatur erörtert wird, empfiehlt sich nicht, da sich die „Wesentlichkeit“ eines politischen Vorhabens – und nur dieses Kriterium kann relevant sein – nicht allein an dessen Kosten messen lässt (vgl. zu diesem Problem: Dreier/Wittreck, Jahrbuch für Direkte Demokratie, 2009, S. 26).

Gute Gründe sprechen allerdings dafür, dass Volksbegehren und Volksentscheide zu finanzrelevanten Vorhaben in allen Fällen, in denen sie zu Mehrausgaben führen, zugleich Vorschläge für die Deckung der Kosten enthalten müssen. Damit soll unverantwortlichen Initiativen entgegengewirkt werden. Ergänzend könnte geregelt werden, dass die Initiatoren dafür Hilfe der Verwaltung beanspruchen können.

Die Abschaffung des Finanztabus für Volksbegehren ist auch eine zentrale Forderung des 20. Organisations starken Bündnisses für Mehr Demokratie in Thüringen.

2. Fakultative Referenden (Veto-Initiativen)

Mit fakultativen Referenden, auch „Veto-Initiativen“ genannt, können Bürgerinnen und Bürger erzwingen, dass ein Beschluss des Gemeinderates oder des Parlamentes bzw. ein vom Parlament erlassenes Gesetz nicht umgesetzt, sondern den Bürgern im Land bzw. in den Kommunen zur Abstimmung vorgelegt wird. Hierfür muss in einer bestimmten (in der Regel kurzen) Frist ein festgelegtes Unterschriften-Quorum erreicht werden. In Ländern, z.Bsp. Schweiz und Italien, in denen die Verfassungen fakultative Referenden ermöglichen, treten Gesetze erst nach Ablauf der Frist für ein fakultatives Referendum in Kraft.

2.1. Kommunale Ebene

2.1.1. Zum geltenden Recht

In der Sache sieht die Kommunalordnung bereits die Möglichkeit eines fakultativen Referendums vor, ohne sie ausdrücklich so zu bezeichnen. Nach § 17 Abs. 3, Satz 3 ThürKo kann sich ein Bürgerbegehren auch „gegen einen Beschluss des Gemeinderats oder eines Ausschusses“ richten.

2.1.2. Reformbedarf - Forderungen

Der Negativkatalog sollte im Interesse einer stärkeren Bürgerbeteiligung verändert werden, insbesondere sollten die Bürger – wie bereits oben unter 1.1.2. dargestellt – bei Privatisierungen von öffentlichen Einrichtungen mitentscheiden können.

2.2. Landesebene

2.2.1. Zum geltenden Recht

Fakultative Referenden sind auf Bundesebene gar nicht und in den Verfassungen der Länder kaum vorgesehen; in Thüringen gibt es sie nicht. Lediglich in Hamburg ist den Bürgerinnen und Bürgern ein fakultatives Referendum ermöglicht, wenn das Parlament das Ergebnis eines Volksentscheids nicht umsetzt oder gegenläufige Beschlüsse fasst. Auch in Rheinland-Pfalz ist das Instrument in der Verfassung verankert, steht allerdings nur zur Verfügung, wenn dies im konkreten Fall eines verabschiedeten Gesetzes von einem Drittels des Landtages verlangt wird.

2.2.2. Reformbedarf - Forderungen

Die Bürgerinnen und Bürger sollten generell – also nicht nur in Haushalts- und Finanzfragen – die verbindliche Möglichkeit haben, Beschlüsse der Legislative wie der Exekutive aufhalten und revidieren zu können. Im vorliegenden Zusammenhang hieße das insbesondere, dass durch ein fakultatives Referendum bestimmte Projekte in einem vom Parlament beschlossenen Haushalt zu Fall gebracht werden könnten. Dazu müsste auf Landesebene das Finanztabu beseitigt werden. Fakultative Referenden sollten sich allerdings nicht nur auf Gesetze, sondern auch auf sonstige rechtsverbindliche Entscheidungen auf Seiten der Exekutive beziehen können, so z.Bsp. auf Rechtsverordnungen oder auf Planungsentscheidungen und auch finanzrelevante Vorhaben betreffen können (zum Finanztabu vgl. 1.2.2.).

Die gesetzliche Regelung von fakultativen Referenden bedarf einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Die gesetzliche Ausführungsregelung sollte sich am geltenden Recht zum Volksbegehren und Volksentscheid orientieren.

3. Volks- und Bürgerbefragungen, insbesondere „Bürgerhaushalte“

3.1. Kommunale Ebene

3.1.1. Zum geltenden Recht

Volks- bzw. Bürgerbefragungen lösen keine rechtliche Bindungswirkung aus. Sie dienen dazu, die Auffassungen der Bürgerinnen und Bürger in einer Gemeinde zu Angelegenheiten ihres eigenen Wirkungskreises zu ermitteln und Ratsbeschlüsse vorzubereiten. Sie bedürfen weder einer verfassungsrechtlichen noch einer gesetzlichen Ermächtigung.

Sie legitimieren sich aus dem verfassungsrechtlich verankerten kommunalen Selbstverwaltungsrecht und bedürfen nur eines Ratsbeschlusses (Martin Müller, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen, 2009, S. 182ff.; Thüringer Landtag, Plenumsprotokoll v. 24.1.2008, S. 7762).

Ein konkretes und auch praktiziertes Anwendungsgebiet von kommunalen Bürgerbefragungen sind die Bürgerhaushalte: Befragungen von Bürgerinnen und Bürgern einer Gemeinde vor Haushaltsberatungen zu bestimmten haushaltsrelevanten Projekten oder zu bestimmten haushaltsrelevanten Grundsatzfragen.

Wollen Bürgerinnen und Bürger, dass der Bürgerhaushalt in ihrer Kommune als regelmäßiges Beteiligungsinstrument eingeführt wird, können sie dies mit einem Bürgerbegehren und – sofern dieses erfolgreich ist – mit dem anschließenden Bürgerentscheid erzwingen. Auf diese Weise können auch Entscheidungen über zukünftige Projekte der Gemeinde herbeigeführt oder Entscheidungen des Gemeinderates für oder gegen Projekte revidiert werden.

3.1.2. Reformbedarf - Forderungen

Für kommunale Bürgerbefragungen gibt es nach derzeit geltendem Recht keine gesetzlichen Vorgaben. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen mit Bürgerbefragungen in Thüringen empfiehlt es sich, einen gesetzlichen Rahmen vorzuschreiben, so z.Bsp. über die Beteiligungsberechtigten, vorherige vorbereitende Bürgerinformationen, das Befragungsverfahren, die Auswertung sowie die Information der Bürgerinnen und Bürger über das Umfrageergebnis sowie dessen faktische Auswirkungen auf die Ratsbeschlüsse.

3.2. Landesebene

3.2.1. Zum geltenden Recht

Volksbefragungen sind weder auf der Ebene des Bundes noch auf derjenigen der Länder verfassungsrechtlich geregelt, so auch nicht in Thüringen. Es ist umstritten, ob der einfache Gesetzgeber ohne entsprechende verfassungsrechtliche Ermächtigung Regelungen zu Volksbefragungen zu Angelegenheiten, die in der Kompetenz des Landes liegen, treffen darf (vgl. zu den unterschiedlichen Auffassungen m.w. Nachw. Peter Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, S. 180, Rn. 250).

3.2.2. Reformbedarf - Forderungen

Es kann sich im Einzelfall empfehlen, neben dem „scharfen Schwert“ des Volksbegehrens/Volksentscheids auch das Instrument einer Volksbefragung nutzen zu können. Zwar haben Volksbefragungen anders als Volksentscheide keine rechtsverbindliche Wirkung; man sollte aber deren politisch-faktische Wirkung auf die Repräsentationsorgane nicht unterschätzen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sie für die Initiatoren erheblich weniger Aufwand erfordern.

Eine Volksbefragung auf Landesebene sollte ebenso wie auf der oben erörterten kommunalen Ebene nicht nur von staatlicher Seite (Landesregierung, Landtag) initiiert, sondern auch von den Bürgerinnen und Bürgern erzwungen werden können. Dabei sollte das Quorum so angelegt sein, dass es wesentlich unter der für ein erfolgreiches Volksbegehren jedoch über der für einen erfolgreichen Bürgerantrag notwendigen Unterschriftenhürde liegt, also nach derzeitigen Regeln zwischen 50.000 und 200.000 Unterschriften, z.Bsp. 75.000. (Nach Ansicht von Mehr Demokratie ist das Quorum für Bürgeranträge jedoch mit 50.000 notwendigen Unterschriften viel zu hoch; das Instrument wird damit nicht genutzt. Das Quorum sollte auf z.Bsp. 10.000 Unterschriften abgesenkt werden; dann könnte das Quorum für Befragungen bei 25.000 Unterschriften liegen.) Eine Themenbegrenzung innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Landes sollte nicht vorgesehen werden, damit sollten auch auf Landesebene „Bürgerhaushalte“ ermöglicht werden.

Im Hinblick auf die unklare Rechtslage, ob der Gesetzgeber für derartige Regelungen eine verfassungsrechtliche Ermächtigung benötigt, empfiehlt es sich, jedenfalls in einem ersten Schritt in Pilotverfahren Bürgerbefragungen zu haushaltsrelevanten Projekten auf Landesebene zu testen. Aktuell käme dafür z.Bsp. eine Bürgerbefragung zu den in der Diskussion befindlichen neuen Fußballstadien in Erfurt und Jena in Betracht.