



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

ZWEITE TAGUNG

(Strassburg, 30. Mai - 1. Juni 1995)

STELLUNGNAHME 2 (1995)¹

ZU
DEM EMPFEHLUNGSENTWURF Nr....
DES MINISTERKOMITEES AN DIE MITGLIEDSTAATEN
BETREFFEND
REFERENDUM UND VOLKSINITIATIVE AUF LOKALER EBENE

-
1. Diskussion und Zustimmung durch die Kammer der Gemeinden am 30. Mai 1995, und Annahme durch den Ständigen Ausschuss des Kongresses am 1. Juni 1995 (siehe Dok. CPL (2) 3 rev., Stellungnahme vorgelegt von Herrn Scacchi, Berichterstatter)

Die Kammer der Gemeinden des KGRE

A.

1. Leistet der Aufforderung des Ministerkomitees des Europarats Folge, der den KGRE gebeten hatte, eine Stellungnahme zu dem vom CDLR vorgelegten Empfehlungsentwurf Nr. R(95)... abzugeben;
2. Berücksichtigt die Entschliessung Nr.2 über die Lokalreferenden, die am 15. und 16. September 1993 durch die für Gemeindefragen zuständigen europäischen Minister in den Haag verabschiedet wurde;
3. erinnert an die von der SKGRE verabschiedete Entschliessung 101 (1978) betreffend die Partizipation des Einzelnen am öffentlichen Leben des Orts;
4. Meint, dass die Gemeinden von diesem Thema als erste betroffen sind und dass es unerlässlich ist, Politiken der Partizipation zu entwickeln, vor allem auch auf der lokalen Ebene, wo die Hindernisse wie auch die zahlreichen Möglichkeiten am deutlichsten wahrnehmbar sind;
5. Stellt fest, dass eine umfangreiche Gruppe von Bürgern einen Gegensatz empfindet zwischen ihren Wünschen und Bestrebungen und der durch die Obrigkeit betriebenen Politik, und dass sich deshalb eine Bewegung für mehr Demokratie und vermehrte Partizipation der Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten herausgebildet hat;
6. Weist darauf hin, dass unter diesen Bedingungen eine Erhaltung und Verstärkung des demokratischen Elements in der Gemeindeverwaltung es erfordert, dass neue und anhaltende Bemühungen unternommen werden, um die Bürger stärker in die Führung der Geschäfte ihrer Ortsgemeinde einzubeziehen;
7. Bedenkt, dass Lokalreferenden und Volksinitiativen dazu beitragen können, das Interesse der Bürger für die Führung der öffentlichen Angelegenheiten und ihren Willen, sich daran zu beteiligen, anzuregen und zu beleben und so die Mechanismen der repräsentativen Demokratie auf Gemeindeebene nutzbringend zu vervollständigen;
8. Bedenkt, dass die Gesetzgebung in den meisten Mitgliedstaaten des Europarats die Durchführung von Lokalreferenden erlaubt, wenschon diese gesetzlichen Bestimmungen grosse Unterschiede aufweisen hinsichtlich der referendumsfähigen Fragen sowie hinsichtlich der Durchführungsweise und des Status eines solchen Referendums und seines Resultats;
9. Bedenkt, dass es doch wenige Länder sind, wo dieses Instrument der direkten Demokratie schon seit langem integrierender Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung ist;

10. Berücksichtigt die Tatsache, dass in mehreren Mitgliedstaaten andere Lösungen zur Förderung der Bürgerpartizipation getroffen worden sind, nämlich:

a. Dezentralisierung gewisser Verwaltungsaufgaben auf die subkommunale Ebene, etwa mithilfe der Gründung von Quarterräten, die als Bezugspunkte für die Koordinierung aller partizipativen Bereiche dienen, indem sie die Wünsche der Einwohner an die Entscheidungsorgane weitergeben;

b. Durchführung öffentlicher Anhörungen, die Gelegenheit für einen direkten Kontakt zwischen Obrigkeit und Bürgern bieten und ersterer ermöglichen, über die Grundlagen und möglichen Auswirkungen der gewählten Politik zu informieren, während sie letzteren die Möglichkeit geben, ihre Stellungnahme zu den von der Obrigkeit ergriffenen Massnahmen zu verdeutlichen;

c. im Hinblick auf die Führung einer Kampagne im Zusammenhang mit bestimmten Angelegenheiten: Bildung von Aktionsgruppen oder freiwilliger Zusammenschlüsse von Bürgern, die mithilfe von Beratungen mit der Obrigkeit diese aufmerksam machen auf die Probleme, Wünsche und Meinungen in der Bevölkerung;

11. Unterstreicht, dass man unablässig dafür zu sorgen bemüht sein müsste, die Beteiligung der Fremden und der minoritären Gruppen an den Ortsgeschäften, vor allem ihr Mitwirken in den Quarterräten, an den öffentlichen Anhörungen, an den Aktionsgruppen und an den Konsultativreferenden, zu fördern;

12. Ist sich der mit Lokalreferenden verbundenen möglichen Nachteile bewusst, vor allem des Risikos, dass der Repräsentativität der örtlichen Obrigkeit Legitimität entzogen wird;

13. Räumt ein, dass eine Institutionalisierung von Lokalreferendum und Volksinitiative im Rahmen einer Gesetzgebung ein adäquates Mittel sein kann, um einen angemessenen Gebrauch dieses Instruments der direkten Demokratie zu gewährleisten und seine möglichen Gefahren einzuengen;

14. Unterstreicht, dass die grundlegende, die allgemeinen Interessen der Bevölkerung auf lokaler Ebene repräsentierende Institution die Gemeinde bleiben muss, welche mithilfe ihrer gewählten Organe die allgemeinen Ausrichtungen, die Politiken, die Alternativen und Prioritäten festlegt und als Mittler und Vereinheitlicher der örtlichen Gemeinschaft fungiert;

15. **Nimmt** den von Herrn Scacchi (Berichterstatter) erarbeiteten, dem vorliegenden Text als Anhang beigefügten Bericht zur Kenntnis und beschliesst, ihn dem Ministerkomitee vorzulegen;

B.

1. **Empfiehl**t, dass bei der Abfassung des endgültigen Textes der Empfehlung Nr. ... des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten betreffend die Referenden und Volksinitiativen auf lokaler Ebene folgende Änderungen berücksichtigt werden:

a. Absatz 4 der Präambel wäre folgendermassen zu ändern:

In Anbetracht dessen, dass das Lokalreferendum als *eines der Instrumente* der direkten Partizipation....

b. Absatz 8 der Präambel wäre durch die beiden folgenden Absätze zu ersetzen:

In Anbetracht dessen jedoch, dass die repräsentative Demokratie, *soweit sie vermittelt demokratisch gewählter Ortsräte oder Ortsversammlungen ausgeübt wird*, die Grundlage der Lokaldemokratie bleiben muss, *und dass Referenden und Volksinitiativen mögliche Mängel des Mechanismus der Demokratie nicht beheben können*;

In Anbetracht dessen, dass diese Instrumente als Verstärkung und Ergänzung des Grundgedankens der Demokratie, die ihrerseits weiterhin auf dem Prinzip der Repräsentativität beruhen muss, gesehen werden müssen;

c. Absatz 10 der Präambel wäre folgendermassen zu ändern:

Der Ansicht, dass die Institutionalisierung der Lokalreferenden und Volksinitiativen im Rahmen einer Gesetzgebung eines der adäquaten Mittel zur Gewährleistung eines angemessenen Gebrauchs dieser Instrumente der direkten Demokratie *sein* und deren mögliche Gefahren eingrenzen *kann*;

d. Nach Absatz 10 der Präambel wäre folgender Absatz anzufügen:

Der Ansicht jedoch, dass diese Instrumente im Laufe ihrer Institutionalisierung unter Berücksichtigung der rechtlichen und sozialen Strukturen der örtlichen Gemeinschaften in dem betreffenden Land beurteilt werden müssen;

e. Nach Absatz 11 der Präambel ist der folgende Absatz einzufügen:

In Anbetracht der Stellungnahme 2 (1995) der Kammer der Gemeinden des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas;

f. Paragraph b. der Empfehlung sollte folgendermassen geändert werden:

b. gegebenenfalls *nach gebührender Konsultation der zuständigen Gemeindeverbände* einen legislativen Rahmen für die Referenden und/oder Volksinitiativen auf lokaler Ebene vorsehen unter Angabe der Gegenstände, für welche diese Instrumente zugelassen oder untersagt sind sowie der beratenden oder entscheidenden Eigenschaft der Referenden.

g. Einen neuen Paragraphen c. folgenden Wortlauts an die Empfehlung anfügen:

c. anzuerkennen, dass dieser legislative Rahmen entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität der Zuständigkeit jedes Staates unterliegt und dass eine Harmonisierung der europäischen Gesetzgebungen in dieser Sache vermieden werden soll.

h. In den Leitlinien sollte der erste Satz des ersten Paragraphen von Artikel I.2 folgendermassen geändert werden:

Örtliche Referenden und Volksinitiativen sollten von den kommunalen Gebietskörperschaften *vor allem* zu Fragen organisiert werden, die ihrer Zuständigkeit unterliegen.

i. Der erste Satz von Artikel I.3 würde folgendermassen lauten:

Normalerweise sind es die kommunalen Gebietskörperschaften, denen die Verantwortung obliegt, die örtliche Gemeinschaft korrekt über den Gegenstand und das Verfahren zu informieren.

j. Der letzte Satz von Artikel I.5 wäre folgendermassen abzufassen:

Die das positive oder negative Ergebnis ergebende Schlussauszählung sollte Gegenstand einer expliziten Feststellung sein, die *in angemessener, gesetzlich festgelegter Form* veröffentlicht werden muss.

k. Der erste Satz von Artikel II.2 müsste folgendermassen geändert werden:

Grundsätzlich sind all jene Angelegenheiten zu einem Konsultativreferendum zugelassen, die unter die Zuständigkeit der betreffenden kommunalen Gebietskörperschaft fallen.

l. Der erste Satz von Artikel III.2 müsste folgendermassen konzipiert sein:

Jeder zum Aufgabenbereich des örtlichen Beratenden Organs gehörende Vorschlag oder Beschluss kann *grundsätzlich* Gegenstand eines Entscheidungsreferendums sein.

m. An den Artikel III.2 wäre ein dritter Paragraph (nach dem Vorbild von Artikel II.2) anzufügen:

Die einem Entscheidungsreferendum unterworfenen Fragen müssten ein durchformulierter Vorschlag sein (Einheitlichkeit der Form) und sich nur auf ein einziges, spezifisches Problem beziehen (Einheitlichkeit des Inhalts). Ihr Wortlaut müsste hinreichend präzise sein, um keinerlei Zweideutigkeit Vorschub zu leisten.

n. Der Wortlaut von Artikel III.4 sollte folgendermassen geändert werden:

Normalerweise hat das positive oder negative Ergebnis eines Entscheidungsreferendums für die kommunale Gebietskörperschaft zwingende Bedeutung, *vorbehaltlich der Bestimmungen der zur Anwendung gelangenden Gesetzgebung*. Insbesondere könnte die Gesetzgebung eine Minimalbeteiligung festlegen, damit die Ergebnisse für gültig erklärt werden.

o. Der erste Satz von Artikel IV.2 würde folgendermassen geändert:

Eine Volksinitiative kann sich *grundsätzlich* auf jeden Gegenstand beziehen, der unter die Zuständigkeit der kommunalen Gebietskörperschaft fällt.

C.

Anhang

Das Thema «Lokalreferenden» ist von der Konferenz der Gemeinden und Regionen des Europarats schon sehr breit und oft behandelt worden: der durch den CDLR ausgearbeitete Empfehlungsentwurf entspricht weitgehend den in der Konferenz geführten Debatten und den von ihr wiederholt verabschiedeten Schlüsselaussagen; dementsprechend fällt die allgemeine Stellungnahme des Kongresses zu diesem Text positiv aus. Im Zusammenhang mit den Erwägungen («Bedenkt») der Empfehlung sind einige Punkte hervorzuheben:

1. Der Europarat setzt sich aus Staaten mit ganz unterschiedlicher Fläche, Bevölkerung und politischer Struktur zusammen; diese Unterschiede betreffen auch die Institutionen auf örtlicher Ebene: deshalb ist es – bei aller Anerkennung der Begründetheit des Einsatzes von Instrumenten der direkten Demokratie unter bestimmten Bedingungen - geraten, diese Instrumente im Rahmen der rechtlichen und sozialen Struktur der betreffenden örtlichen Gebietskörperschaft zu beurteilen;

2. Es muss hervorgehoben werden, wie es dieser Empfehlungsentwurf auch tut, «dass die repräsentative Demokratie die Grundlage der Lokaldemokratie bleiben muss»: daraus folgt, dass Referendum und Volksinitiative Fehler im demokratischen System jedenfalls nicht beheben können. Sie müssen als zusätzliche und ergänzende Möglichkeiten gegenüber dem Grundgedanken der Demokratie verstanden werden, der in dem Begriff der Repräsentativität begründet ist und bleibt (ausgenommen natürlich in den ganz kleinen Gemeinschaften, die im übrigen auf dem Weg über den Zusammenschluss verschwinden sollten).

3. Es muss zwischen Referendum und Initiative unterschieden werden. Das Referendum bedeutet grundsätzlich, dass den Bürgern vermittels einer gewissen Anzahl Unterschriften die Möglichkeit gegeben ist, einen durch die Legislative gefassten Beschluss allen Stimmberechtigten vorzulegen. Es handelt sich gewissermassen um ein negatives Mittel, stellt es doch einen durch die Vertreter der Gemeinschaft gefällten Beschluss in Frage. Vor allem beim Referendum lassen sich demnach auch die in dem Empfehlungsentwurf genannten Nachteile feststellen, vor allem die Gefahr, dass ein zu häufiger Gebrauch dieses Instruments der Legitimation und dem Ansehen des örtlichen Parlaments Abbruch tut.

Dagegen ermöglicht es die lokale Initiative einer gewissen Anzahl von Bürgern, der Wählerschaft neue gesetzliche Regelungen für gewisse Bereiche vorzuschlagen oder auch die Durchführung gewisser öffentlicher Aufträge vorzubereiten. In diesem Sinne ist sie ein positives Handlungsinstrument.

Die Volksinitiative enthält weniger die Gefahr der Manipulation und demagogischen Ausbeutung als das Referendum: aufgrund ihres positiven Gehalts kann sie nicht nur von unzufriedenen Bürgern und aus Gründen ergriffen werden, die oft gar nichts mit dem Abstimmungsgegenstand zu tun haben. Somit besteht viel weniger das Risiko, dass die Entscheidung der Wählerschaft vom eigentlichen Abstimmungsgegenstand abgelenkt wird.

4. Es versteht sich, dass das Referendum nur eines der Mittel sein darf, um für die Partizipation des Bürgers an der Führung des Gemeinwesens zu sorgen. Es gibt in der Tat noch andere Möglichkeiten der direkten Partizipation: die Information der Bürger, die Konsultation der Bürger durch die Einberufung von Konferenzen und Versammlungen zu bestimmten Fragen oder zu gewissen obrigkeitlichen Vorhaben, die Organisation der Ortsgemeinschaft in Versammlungen und Quartierausschüssen, das Petitionsrecht, die Partizipation an der Verwaltung gewisser Einrichtungen und Infrastrukturen usw.

Solche Partizipationsformen können für die Verwirklichung der Lokaldemokratie sehr viel wirksamer sein als das Referendum.