

„Die Fünfprozentklausel ist verfassungsrechtlich nicht haltbar“

Interview mit dem Staatsrechtler Professor von Arnim über die Änderungen im Kommunalrecht, die der saarländische Landtag heute beschließt / Letzter Teil

Der saarländische Landtag beschließt heute umfangreiche Änderungen im Kommunal selbstverwaltungsgesetz. Dabei werden in einem der letzten Bundesländer die Rechte des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids eingeführt. Unsere Zeitung sprach darüber mit dem Speyerer Staatsrechtler Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim.

SZ: Im Saarland wurde 1994 nach langem Streit zwischen SPD und CDU (diese hatte bereits ein Volksbegehren durchgeführt) die Urwahl der Bürgermeister und Landräte beschlossen. Die Urwahl der Ortsvorsteher wird jetzt abgelehnt. Bleibt man da auf halbem Weg zu mehr Bürgerbeteiligung stehen?

Arnim: Die Kompetenzen der Gemeindebezirke sind relativ gering und erst recht die der Ortsvorsteher. Die starke demokratische Legitimation, die aus einer Direktwahl erwächst, stände dazu leicht in einem Mißverhältnis. Zwar bleibt die saarländische Reform auf halbem Weg zu mehr Bürgerbeteiligung stehen. Doch die Wahl des Ortsvorstehers durch den Ortsrat scheint mir nicht das entscheidende Defizit zu sein!

SZ: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid werden jetzt eingeführt. Die Quoren dafür sind allerdings hoch: 15 Prozent für das Begehren, 30 Prozent für den Entscheid.

Da sind sogar die Bayern viel liberaler. Haben sich niedrigere Quoren Ihrer Ansicht nach bewährt?

Arnim: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind im Saarland überfällig. Alle anderen Bundesländer haben sie bereits eingeführt. Doch gehen die im Saarland geplanten Regelungen m. E. nicht weit genug. Ein Quorum von bis zu 15 Prozent für das Begehren ist nicht erforderlich. Die meisten anderen Länder halten mit Recht zehn Prozent für ausreichend. Es scheint mir auch übertrieben

zu verlangen, daß mindestens 30 Prozent der Abstimmungsberechtigten (nicht etwa nur der Abstimmenden) beim Bürgerentscheid mit Ja stimmen, damit er wirksam werden kann. Das würde bei einer Abstimmungsbeilegung von 40 Prozent dazu führen, daß mehr als 75 Prozent der Abstimmenden dafür sein müssen, damit der Entscheid zustande kommt. Baden-Württemberg hat mit einem Quorum von 30 Prozent schlechte Erfahrungen gemacht. Deshalb haben fast alle anderen Länder, die inzwischen den Bürgerentscheid eingeführt haben, lediglich ein Quorum von 25 Prozent festgesetzt.

Unangebracht erscheint es mir auch, daß der Gemeinderat darüber entscheiden soll, ob der Bürgerentscheid rechtlich zulässig ist. Der Gemeinderat soll durch das Bürgerbegehren ja sozusagen plebiszitär überholt werden und ist deshalb in dieser Frage nicht unbefangen. Aus dieser Lage haben Schleswig-Holstein und andere Länder die Konsequenz gezogen und die Entscheidung über die rechtliche Zulässigkeit der Rechtsaufsichtsbehörde zugewiesen, von der mehr Distanz erwartet werden kann.

Im übrigen werden dem Bürgerentscheid zu viele wichtige kommunale Bereiche entzogen. So sollten zum Beispiel auch kommunale Abgaben zum Gegenstand direkter Entscheidungen des Bürgers gemacht werden können. In alten Demokratien wie der Schweiz und den Vereinigten Staaten gehören kommunale Abgaben zu den wichtigsten Gegenständen des Bürgerentscheids.

SZ: Die SPD-Mehrheitsfraktion lehnt das Kumulieren und das Panaschieren ab. Die Saarländer werden weiterhin keine Möglichkeit haben, die Parteilisten bei den Wahlen zu verändern. Wird hier nicht ebenfalls ein Stück unmittelbar Demokratie vorenthalten?

Arnim: Ja, dieser Mangel geht sogar an die Wurzel des Systems. Die im Saarland bestehende starre Listenwahl läßt dem Bürger nur

die Möglichkeit, eine der von internen Gremien der Parteien oder Wählergemeinschaften festgelegten Listen anzukreuzen, ohne irgendwelche Änderungen vornehmen zu können. Dadurch fehlt ihm bei der Wahl des Gemeinderats jeder Einfluß auf die Personalauswahl. Gemeindevertreter, die ihre Berufung allein ihren Parteien verdanken, neigen aber eher zu parteipolitischem Machtkalkül. Das kann verhängnisvoll sein, wenn der Bürgermeister und die Mehrheit des Gemeinderats unterschiedlichen parteipolitischen Richtungen angehören, wie dies nach Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters der Fall sein kann. Dann kann es durchaus vorkommen, daß die Ratsmehrheit kein Interesse am politischen Erfolg des Bürgermeisters hat und in destruktiver Weise versucht, ihn zu blockieren und zu demontieren.

Würde den Wählern dagegen die Möglichkeit eingeräumt, ihre Stimmen auf bestimmte Kandidaten zu häufen (kumulieren) und auch Kandidaten mehrerer Listen anzukreuzen (panaschieren), so würde dadurch die Persönlichkeitswahl gefördert, und die Bedeutung der parteipolitischen Zugehörigkeit tritt zurück. Dies erleichtert eine mehr sachorientierte Zusammenarbeit von Bürgermeister und Gemeinderat auch über die Parteigrenzen hinweg. Parteipolitisch motivierte Blockadestrategien werden weniger wahrscheinlich. Deshalb können die Bürger in den Ländern, in denen die Bürgermeister schon lange direkt gewählt werden, Baden-Württemberg und Bayern, bei der Wahl des Gemeinderats seit eh und je kumulieren und panaschieren.

SZ: Haben die Saar-Politiker Angst davor, engagierte Bürger könnten ihnen ins Handwerk pfuschen?

Arnim: Ganz abwegig scheint diese Befürchtung nicht. Dies gilt auch hinsichtlich eines weiteren gravierenden Punktes. Ich meine den Fortbestand der Fünfprozentklausel bei der Wahl des Gemeinderats. Nach Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und

Landräte scheint mir dafür in saarländischen Kommunen kein Raum mehr zu sein. Dann die früher wichtigste Entscheidung der kommunalen Volksvertretung, die Wahl des Bürgermeisters beziehungsweise Landrats, erfolgt ja jetzt direkt durch das Volk. Dafür bedarf es also keiner Sperrklausel mehr, die stabile Mehrheiten sichern soll. In Baden-Württemberg, dem einen Land mit langer Tradition direkt gewählter Bürgermeister, sind Sperrklauseln denn auch unbekannt. In dem anderen Land mit direktdemokratischer Tradition, Bayern, bestand zwar bis 1952 ebenfalls eine Sperrklausel auf Gemeindeebene. Der dortige Verfassungsgerichtshof hat sie aber schon früh für verfassungswidrig erklärt. Solche Sperrklauseln, die dazu führen, daß bis zu 4,9 Prozent der bei einer Kommunalwahl abgegebenen Stimmen nicht mitgezählt werden, sind mit dem Gleichheitssatz nur vereinbar, wenn sie zwingend notwendig sind. Dies ist nach Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte aber nicht mehr der Fall. Vor dem Hintergrund dieser Überlegung scheint mir das Beibehalten der Fünfprozentklausel im Saarland verfassungsrechtlich nicht haltbar.

SZ: Was ist Ihr Fazit?

Arnim: Die Reform bleibt tatsächlich auf halbem Weg stecken. Die Direktwahl des Bürgermeisters und der Bürgerentscheid sind Teil des süddeutschen Gemeindeverfassungssystems, aus dem man nicht ungestraft nur zwei einzelne Elemente übernehmen, sonst aber alles beim alten lassen kann. Genau das ist man im Begriff, im Saarland zu tun. Die innere Inkonsistenz des geplanten Vorhabens ist nicht nur in Teilen verfassungsrechtlich bedenklich, sondern führt auch leicht zu Friktionen, die eine fruchtbare Entfaltung der Selbstverwaltung behindern.

Die Fragen stellte WERNER ROHNER