

Weltethos-Institut · Hintere Grabenstraße 26 · 72070 Tübingen

Herrn

Vorsitzender des Ausschusses für Heimat und Kommunales
Guido Déus, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de
AHeiKo@landtag.nrw.de

Prof. Dr. Dr. Ulrich Hemel
Direktor

Dr. Bernd Villhauer
Geschäftsführer

Institutsassistentin:
Esther Nezere
Telefon: +49 7071 54940-30
Telefax: +49 7071 54940-40
sekretariat@weltethos-institut.org
www.weltethos-institut.org

Tübingen, den 16.02.2024

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss für Heimat und Kommunales zum Gesetz zur Stärkung der direkten Demokratie bei der Errichtung neuer Flüchtlingsunterkünfte und des kommunalen Mitspracherechts bei der Zuweisung des Landes an die Kommunen gemäß Flüchtlingsaufnahmegesetz (Drucksache 18/6379) am 23.02.2024

Sehr geehrte Damen und Herren,

danke Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der AfD zur Stärkung der direkten Demokratie bei der Errichtung neuer Flüchtlingsunterkünfte und des kommunalen Mitspracherechts bei der Zuweisung des Landes an die Kommunen.

Demokratische Regierung ist Bürgerinnen und Bürgern verpflichtet und soll Probleme effektiv lösen. Legitimation entsteht durch Leistungen auf der Input-Seite (Beteiligung) sowie durch Leistungen auf der Output-Seite (Problemlösung). Die Flüchtlingspolitik stellt Verwaltung, Parlamente, Parteien und zivilgesellschaftliche Organisationen vor die Aufgabe, sich über vernünftige Lösungen zu verständigen. An diesem Such- und Lernprozess wirke ich als mit Fragen der direkten Demokratie und der Demokratiep politik befasster Wissenschaftler gerne mit. Ich hoffe, mit einem Beitrag zur systematischen Einordnung der Vorschläge des Gesetzesentwurfs öffentliche Lernprozesse zu versachlichen und zur allseitigen Dialogfähigkeit beizutragen.

Demokratie kann man sich vorstellen in drei Formen, die einander schützen und stützen: als Herrschaftsform, als Regierungsform und als Lebensform.

- Als Herrschaftsform findet Demokratie Ausdruck in der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes und der Landesverfassungen, in denen Grundrechte und die weiteren Bestimmungen des Staatsorganisationsrechts verankert sind. Hier geht es um die gewaltenteilige Organisation (über Institutionen und Verfahren) von Anrechten auf den Gebrauch von staatlicher Macht ebenso wie zum grundrechtlichen Schutz vor derselben.

- Als Regierungsform ist Demokratie die Kunst öffentlich und oppositionell kontrollierter, auf eine bestimmte Zeit befristeter Selbstregierung, also einer „Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk“ (Abraham Lincoln). In den Vermittlungsprozessen öffentlicher und parlamentarischer, administrativer und judikativer Rechtfertigung entsteht eine besondere Form demokratischen Handlungswissens, die Regierungshandeln als kompetitive und kooperative Machtausübung und Problembearbeitung prägt.
- Als Lebensform der Gegenseitigkeit ist Demokratie eine Form des friedlichen Zusammenlebens, die sich in selbstorganisiertem Engagement in Gemeinschaften und Assoziationen ebenso ausdrückt wie durch Selbst- und Mitbestimmung in vielfältigen Öffentlichkeiten. Zur Demokratie als Lebensform gehören in den Worten von Theodor Heuss die „vielen Freiwilligkeiten“ von Bürgerinnen und Bürgern, deren demokratische Gesinnung „im Mitmenschen den Bruder erkennt“ und „auch im Gegner den Partner sieht, den Mitspieler“.

Der in Rede stehende Gesetzentwurf der Fraktion der AfD betrifft ein Instrument der direkten Demokratie zu einer konkreten kommunalen Aufgabe sowie das Mitspracherecht von Kommunen in einem bestimmten Politikfeld. Der Gegenstand des Gesetzentwurfs gehört zum Instrumentarium der Demokratie als Herrschaftsform. Zugleich hat der Antrag direkte Auswirkungen auf Demokratie als Regierungsform und Lebensform. Unter anderem mit den Auswirkungen auf die Lebensform – auf „das vertraute, friedliche Lebensgefühl in der Kommune“ – wird der Antrag auch begründet. Eine Bewertung sollte deshalb aus allen drei Perspektiven erfolgen.

Der Ratsentscheid gehört zu Formen der direkten Demokratie, die in der Landesverfassung und der Gemeindeordnung festgelegt sind. Diese wiederum gehören zu den Formen, Bürgerinnen und Bürger an der Selbstregierung zu beteiligen. Der Bericht der Enquete-Kommission des Landtags „Subsidiarität und Partizipation. Zur Stärkung der (parlamentarischen) Demokratie im föderalen System aus nordrhein-westfälischer Perspektive“ versteht direktdemokratische Verfahren als „wichtige Ergänzungen der parlamentarischen Demokratie und eine Möglichkeit, den einzelnen Menschen eine weitere Möglichkeit zu geben, das Lebensumfeld mitzugestalten und Interessen und Perspektiven in die politischen Entscheidungen einzubringen.“ Zudem heißt es dort: „Die Enquetekommission empfiehlt die Prüfung, inwieweit der Katalog für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide erweitert werden kann“ (Enquete-Kommission des Landtags 2021, S. 75).

Der Gesetzesentwurf der AfD kann in Bezug auf den „verpflichtenden Ratsbürgerentscheid“ als ein Prüfauftrag verstanden werden, den Themen-Katalog der in §26, Abs. 1 der Gemeindeordnung NRW beschriebenen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu erweitern. Diese Prüfung muss allgemein beachten, dass Institutionen und Verfahren der Selbstregierung nicht radikal offen für Mehrheitsentscheidungen sind. Vielmehr sind sie einerseits den in der freiheitlich-demokratischen Grundordnung festgelegten Rechten und Prinzipien verpflichtet; dazu gehören das Recht auf Asyl, die Zuständigkeiten der Kommunen und die Rechte des Rats selbst. Institutionen und Verfahren der Selbstregierung sollen andererseits dem friedlichen Zusammenleben der Demokratie als Lebensform dienen.

Die konkrete Prüfung des Vorschlags des „verpflichtenden Ratsbürgerentscheids“ ebenso wie die Ausweitung des kommunalen Mitspracherechts sollte aus systematischer Sicht also die Bewertung der Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf Grundrechte und Staatsorganisation sowie auf das Zusammenleben in friedlicher Vielfalt umfassen. Diese konkrete Prüfung, sinnvollerweise in Konsultation mit

Betroffenen, und vor allem die Bewertung muss letztlich durch den Landtag selbst erfolgen und kann durch eine wissenschaftliche Prüfung keinesfalls ersetzt werden.

Aus systematischer Sicht empfehle ich den Mitgliedern des Landtags deshalb, folgende Fragen zu bedenken:

- Kommunen haben im Bereich der Staatsorganisation den gesetzlichen Auftrag, Geflüchtete aufzunehmen. Dafür stellen sie Unterkünfte bereit.
 - o Was hilft den Kommunen, ihrem gesetzlichen Auftrag nachzukommen?
 - o Welche Instrumente und Ressourcen haben oder bräuchten Kommunen, um die Kontinuität friedlichen Zusammenlebens vor Ort zu gewährleisten?
- Die AfD schlägt Veränderungen im Mitspracherecht der Kommunen bei der Zuweisung des Landes gemäß FlüAG vor.
 - o Sind die vorgeschlagenen Veränderungen aus Sicht der Kommunen geeignet, die Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags und die Kontinuität friedlichen Zusammenlebens vor Ort zu erleichtern?
 - o Sind die vorgeschlagenen Veränderungen aus Sicht der Bezirksregierung Arnsberg geeignet, die Erfüllung geltenden Landesrechts zu erleichtern?
- Die AfD setzt auf einen „zwangsweisen Ratsbürgerentscheid bei der beabsichtigten Inbetriebnahme einer kommunalen Unterbringungseinrichtung für Flüchtlinge, wenn dort mehr als 50 Personen untergebracht werden sollen“.
 - o Sind die vorgeschlagenen Veränderungen aus Sicht der Kommunen geeignet, die Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags und die Kontinuität friedlichen Zusammenlebens vor Ort zu erleichtern?
 - o Sind die vorgeschlagenen Veränderungen aus Sicht der Bezirksregierung Arnsberg geeignet, die Erfüllung geltenden Landesrechts zu erleichtern?
- Die AfD begründet die Veränderung des Instruments des Ratsbürgerentscheids (als einem Instrument der kommunalen Selbstregierung durch den Rat) zu einem zwangsweisen Ratsbürgerentscheid (als einem Instrument der Flüchtlingspolitik des Landes) unter anderem mit der Kontinuität des „vertraute(n), friedliche(n) Lebensgefühl(s) in der Kommune“.
 - o Ist es wünschenswert, dass der Rat als Institution der repräsentativen Selbstregierung und Forum der öffentlichen Verständigung in seinen demokratischen Rechten – namentlich der Bedeutung des eigenen Votums – eingeschränkt wird?
 - o Ist das Instrument eines Mehrheits-Entscheids geeignet, das „vertraute, friedliche Lebensgefühl in der Kommune“ aufrecht zu erhalten?
 - o Ist die Kontinuität eines „vertrauten Lebensgefühls“ in Zeiten der Veränderung überhaupt ein realistisches Versprechen der Politik?
- Weitere Formen politischer Beteiligung jenseits von Wahlen oder Ratsentscheid sind die Möglichkeiten parteidemokratischer Willensbildung, Verfahren der Bürgerbeteiligung („deliberative Demokratie“), sowie Volks- und Bürgerbegehren und Volks- und Bürgerentscheiden. Deliberative Verfahren unterscheiden sich von Verfahren direkter Demokratie dadurch, dass sie die sachliche Komplexität eines öffentlichen Problems besser erfassen können als in der reduzierten Form einer Ja/Nein-Entscheidung.
 - o Sind deliberative Verfahren – Runde Tische, aufsuchende Verfahren, Konsultationen, Planungszellen, Bürgerräte – nicht möglicherweise besser geeignet, das friedliche Zusammenleben zu gewährleisten?
- Beteiligte am friedlichen Zusammenleben vor Ort sind auch Geflüchtete selbst, die Schutz und Chancen eines sinnvoll selbstbestimmten Lebens in einem neuen Land suchen. Die Forschung zeigt, dass der Erwerb der deutschen Sprache, Kontakte zu Einheimischen und eine Integration in den Arbeitsmarkt auch aus Sicht vieler Geflüchteter selbst wünschenswert sind (vgl. etwa Schirovsky,

Schmidtke & Volkert 2020: Nicht nur über, auch *mit* Geflüchteten reden. (Tübingen Library Publishing).

- In welchen Formen können Einheimische und Geflüchtete ins Gespräch über Erwartungen an und Voraussetzungen für friedliches Zusammenleben kommen?
- Wie können Geflüchtete selbst Verantwortung für ihre Lebenschancen und ein gutes Zusammenleben übernehmen?

Wie gesagt: Diese Fragen in Konsultation mit Betroffenen diskutieren und Lösungen bewerten kann letztlich nur der Landtag selbst. Aus wissenschaftlicher Sicht wage ich jedoch die kritisch zu diskutierende These, dass die vom Antrag der AfD vorgeschlagene Veränderung eines (zwangswesen) Ratsbürgerentscheids nicht das geeignete Instrument sein dürfte, den komplexen Bedürfnissen friedlichen Zusammenlebens vor Ort gerecht zu werden. Ich empfehle dementsprechend, pragmatische, ortsangepasste Lösungen vielmehr in deliberativen Foren und Verfahren der Verständigung mit Betroffenen – darunter Anwohnerinnen und Anwohner wie auch die Geflüchteten selbst – zu suchen und die gewonnenen Erkenntnisse in regelmäßigen Konsultationen auf Landesebene zu generalisieren und entsprechend zu handeln.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Christopher Gohl