

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ

16. Wahlperiode

Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“

21. Sitzung am 06.12.2013
– Öffentliche Sitzung –

– Elektronische Fassung –

Protokoll

Beginn der Sitzung: 10:02 Uhr

Ende der Sitzung: 12:58 Uhr

Tagesordnung:

1. „Beteiligungsverfahren auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“
– Anhörverfahren –

dazu: Vorlagen EK 16/2-238/241/246/248/249/250/251/253/
254/255

2. „Beteiligungsverfahren auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“
Bericht der Landesregierung

dazu: Vorlage EK 16/2-252

3. Beschlussfassung über die Anhörung, den Kreis der Anzuhörenden und die Leitfragen zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“ sowie über den Bericht der Landesregierung am 21. März 2014

4. Verschiedenes

Ergebnis:

Anhörverfahren durchgeführt;
vertagt
(S. 3 – 40)

Bericht entgegengenommen;
vertagt
(S. 41 – 42)

Anhörung und Bericht der
Landesregierung beschlossen
(S. 43)

(S. 44)

21. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 06.12.2013
– Öffentliche Sitzung –

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Einen wunderschönen guten Morgen! Ich begrüße Sie recht herzlich zur 21. Sitzung der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“. Aufgrund verschiedener Umstände, zum Beispiel krankheitsbedingter Absagen, findet die heutige Sitzung der Enquete-Kommission leider mit einer etwas minimierten Teilnehmerzahl statt. Aber wir freuen uns über die Tatsache, dass auch die heutige Sitzung live übertragen wird und dass nachher sowohl der Mitschnitt als auch das Wortprotokoll zur Verfügung stehen werden. Daher können alle, die heute aus verschiedenen Gründen nicht anwesend sein können, die Sitzung später nachvollziehen und die Inhalte in der Auswertungssitzung am 21.02.2014 präsent haben.

Krankheitsbedingt lässt sich Herr Professor Ziekow entschuldigen. Außerdem haben Frau Kerst und Herr Lammert abgesagt.

In der heutigen Sitzung werden uns vom Wissenschaftlichen Dienst Frau Eschenauer und Frau Thiel unterstützen. Vielen Dank dafür! Außerdem wird uns Frau Samulowitz unterstützen, die das Wortprotokoll erstellen wird.

Nachher wird auch noch eine Besuchergruppe zu uns kommen: Schülerinnen und Schüler der Angestelltenlehrgänge I und II des Kommunalen Studieninstituts für öffentliche Verwaltung (KSI) Pirmasens. Es werden also zwischendurch 35 Personen hereinkommen. Seien Sie nicht überrascht; wir haben immer Besuchergruppen in der Enquete-Kommission. Im Anschluss an die Sitzung können die Abgeordneten mit der Gruppe ins Gespräch kommen.

Ich möchte noch einen Hinweis zur Tagesordnung geben. Es ist vorgesehen, dass unter dem Punkt „Verschiedenes“ Frau Dr. Storm vom Archiv des Landtags einen kurzen Vortrag zu dem Thema „Parlamentsdokumentation“ – Stichwort: elektronischer Datenversand – hält. Wir haben in der letzten Sitzung darüber diskutiert, inwieweit unsere Vorlagen elektronisch versandt werden können. Frau Dr. Storm wird uns über den Stand der Entwicklungen informieren. Ich frage jetzt in die Runde – es wird ungefähr eine Viertelstunde dauern –, ob der Vortrag heute gehalten werden soll. Die nächste Sitzung der Enquete-Kommission findet erst im Februar statt. Wir könnten allerdings schon im Januar in die Testphase starten. Deshalb stellt sich die Frage, ob wir das heute machen sollen.

(Herr Abg. Oster: Eine schnelle Viertelstunde!)

– Eine schnelle Viertelstunde. – Ich werde mich heute auch um eine stringente Sitzungsleitung bemühen. Dann wird der Vortrag unter Punkt „Verschiedenes“ stattfinden.

Die Tagesordnung ist Ihnen allen zugegangen. – Ich sehe, dass keine Änderungswünsche vorliegen.

Punkt 1 der Tagesordnung:

**„Beteiligungsverfahren auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“
– Anhörverfahren –**

dazu: Vorlagen EK 16/2-238/241/246/248/249/250/251/253/254/255

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Es geht um die Punkte, die in unserer Landesverfassung zu dem Thema „Direkte Beteiligung“ aufgeführt sind.

Ich begrüße recht herzlich die Anzuhörenden. Wir hatten zehn Personen plus den Bürgerbeauftragten, Dieter Burgard, benannt. Leider mussten auch einige Anzuhörende krankheitsbedingt absagen. Nichtsdestotrotz freuen wir uns sehr, dass Sie alle den Weg hierher gefunden haben. Ich begrüße herzlich Dr. Serdült, Dr. Hahnzog, Dr. Efler, Professor Dr. Hornig, Professor Dr. Gabriel, Professor Dr. Faas und den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz, Dieter Burgard.

In der Reihenfolge, wie ich Sie begrüßt habe, werden Sie gleich Ihre Stellungnahmen abgeben. Wir haben eine Redezeit von zehn Minuten vorgesehen. Sie haben auch schriftliche Stellungnahmen eingereicht. Die mündlichen Stellungnahmen sollen Ihre schriftlichen Stellungnahmen ergänzen. Dann besteht die Möglichkeit, in eine Fragerunde einzutreten. Ich weiß, dass einige von Ihnen an einen bestimmten Zug gebunden sind und einen straffen Zeitplan haben. Ich werde darauf achten, dass diejenigen, die früher aufbrechen müssen, die Fragen früher gestellt bekommen.

Wir haben dieser Anhörung einen Katalog von Leitfragen zugrunde gelegt, auf den sich die Fraktionen im Voraus verständigt haben. Ich werde sie kurz vorlesen. Wir haben Sie gefragt:

1. Wie bewerten Sie die derzeitigen direktdemokratischen Möglichkeiten auf Landesebene in Rheinland-Pfalz? Wie handhaben im Vergleich dazu andere Bundesländer die direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten?
2. Halten Sie die bestehenden Quoren und Fristen für Volksinitiativen, Volksbegehren bzw. Volksentscheide für angemessen? Wo sollen ggfs. neue gesetzliche Regelungen geschaffen werden?
3. Welche politischen Felder sind für die Weiterentwicklung der direkten Bürgerbeteiligung vorrangig? Gibt es Bereiche, die für eine direkte Bürgerbeteiligung ungeeignet erscheinen?
4. Wie bewerten Sie das bestehende Petitionswesen in Rheinland-Pfalz? Würden Sie die Einführung von Popularklagen empfehlen?
5. Welche weiteren Faktoren – neben gesetzlichen Regelungen – sind Ihrer Meinung nach von Bedeutung für direktdemokratische Verfahren auf Landesebene?

Jetzt sind wir auf Ihre Antworten gespannt. Beginnen wird Dr. Serdült – Vorlage EK/16/2-253.

Herr Dr. Uwe Serdült
Vice Director Centre for Research on Direct Democracy

Herr Dr. Serdült: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr verehrte Damen und Herren Abgeordnete, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Damen und Herren! Ich möchte mich, mich an die Leitfragen anlehnd, in diesen zehn Minuten über ein paar Punkte äußern. Ich danke Ihnen sehr herzlich für die Einladung. Ich arbeite in einem Forschungszentrum in der Schweiz, das sich schon seit mehreren Jahren mit direkter Demokratie beschäftigt. Ich werde das Thema auch ein bisschen aus schweizerischer Perspektive beleuchten, was allerdings nicht heißt, ich will, dass Sie jetzt das, was in der Schweiz gemacht wird, kopieren. Aber es ist immer interessant, Vergleiche zu ziehen. über den Zaun zu blicken und zu schauen, wie es die Schweizer machen.

Ich würde sagen, direkte Demokratie ist – natürlich auch in Deutschland – ein internationaler Trend. Wir sehen, dass das Interesse an direkter Demokratie stark im Steigen begriffen ist. Für mich hängt das auch damit zusammen, dass wir es im Vergleich zum 19. Jahrhundert oder zur Vorkriegszeit heute mit einer sehr gut ausgebildeten, mündigen Bürgerschaft zu tun haben. Das ist ein Grund, der in der Diskussion zum Teil nicht so recht erwähnt wird. Die repräsentativen Systeme, die sich im 19. Jahrhundert herausgebildet haben, sind unter anderem deshalb entstanden, weil es eine politische Elite gab: die Abgeordneten, die mehr wussten und besser ausgebildet waren als die allgemeine Bevölkerung. Dieser Unterschied nimmt ab, und immer mehr Menschen wünschen sich, ebenfalls an diesen politischen Prozessen teilzuhaben. Das ist für mich auch ein Grund dafür, warum die direkte Demokratie im Trend liegt.

Wichtig ist, ein gesundes Verhältnis zwischen direkter und repräsentativer Demokratie zu finden. Sie wissen vielleicht, dass auch in der Schweiz bei Weitem die meisten Entscheide parlamentarische Entscheide sind; nur ganz wenige Entscheidungen – die wichtigsten – werden von der Bevölkerung an der Wahlurne getroffen. Das ist wirklich nur eine Minderheit.

Zur konkreten Ausgestaltung in Rheinland-Pfalz: Sie haben hier eine Kombination von relativ hohen Unterschriftenzahlen, die benötigt werden, kurzen Fristen und dem Sammeln auf dem Amt. Wenn ich das insgesamt betrachte, muss ich sagen, dass Sie sehr hohe Hürden und ein ziemlich geschlossenes politisches System haben, das für die direkte Beteiligung nicht sehr offen ist. Das ist im Bundesvergleich so, und ganz extrem fällt das auf, wenn man das System mit dem in der Schweiz vergleicht. Es ist ungefähr um den Faktor 10 geschlossener als das System, das wir in der Schweiz finden. Ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme etwas ausführlicher dargestellt.

Ich würde empfehlen, dass man, wenn man in Richtung mehr Partizipation gehen möchte, in diesen drei Punkten zu einer gewissen Öffnung kommt. Ob diese Öffnung sowohl bei den Unterschriftenzahlen als auch bei den Fristen erfolgt, bleibt Ihnen überlassen. Aber die Fristen finde ich im Vergleich sehr kurz. Auch die Bedingung, dass man seine Unterschrift nur auf dem Amt leisten kann, ist eine starke Einschränkung. In anderen Bundesländern zeigt sich, dass es auch mit freien Unterschriftensammlungen geht. Zum Teil gibt es auch gemischte Systeme. In ländlichen, abgelegenen Gegenden ist die Eintragung auf dem Amt vielleicht durchaus ein Vorteil. Im städtischen Gebiet sehe ich dagegen keine Hinderungsgründe für eine freie Unterschriftensammlung. Das Ziel wäre es wahrscheinlich, eine Erleichterung bei diesen drei Punkten zu schaffen.

Sie haben in Deutschland diese Quoren. In der Schweiz hatten wir sie ebenfalls; Quoren sind also auch uns in der Schweiz nichts Fremdes. Das ist schon eine lange Zeit her. Sie wurden nach und nach abgeschafft. Sie halten in vielen Bundesländern immer noch sehr stark an diesen Quoren fest. Das ist auch Ausdruck einer gewissen Vorsicht, die man hier walten lassen will. Man möchte nicht, dass eine kleine Minderheit über alle entscheidet. Das ist durchaus verständlich. Es verändert aber meines Erachtens die Qualität der Debatte. Die Gefahr besteht dann in dem Anreiz, den man in der Auseinandersetzung vor der Abstimmung hat. in der Abstimmungskampagne muss man als Gegner versuchen, die Leute dazu zu bewegen, nicht an die Urne zu gehen. Das heißt, man diskutiert vielleicht nicht so sehr inhaltlich und tauscht gar nicht so stark Argumente pro und kontra aus. Vielmehr muss man, wenn man eine Sache zu Fall bringen will, einfach schauen, dass nicht genügend Leute an die Urne gehen. Dann erledigt sich das automatisch. Das heißt, das Vorhandensein eines Quorums verändert die inhaltliche Debatte, und das ist letztendlich nicht zielführend.

Das Thema „Quoren“ führt zu dem Thema „Partizipation“. Ich habe schon erwähnt, es ist ungewohnt, dass man so etwas ohne Quoren zulässt. Wir in der Schweiz haben uns daran gewöhnt und gelernt, dass man damit umgehen kann. Wir sind es gewohnt, dass es eine selektive Partizipation gibt. Wir können das Elektorat in drei Gruppen aufteilen: Es gibt die Leute – das sind ungefähr 20 % –, die zu jeder Abstimmung gehen. Dann gibt es eine große Gruppe – 60 % –, die sich die Abstimmungen danach auswählt, ob das Thema sie interessiert und mobilisiert. Wir bezeichnen diese Personen als „selektive Urnengängerinnen und Urnengänger“. 20 % gehen nie zur Abstimmung; die bekommt man einfach nicht an die Urne.

Das führt dazu, dass die Beteiligungsquoten bei einzelnen Abstimmungen durchaus ziemlich niedrig liegen können. Die Beteiligungsquoten schwanken zwischen 35% und 75 %. Wir können es aber auch andersherum betrachten – das ist eine Auswertung, die ich einmal auf der Grundlage von Wahlregistern vorgenommen habe –: Wir können auch fragen, wie viele Leute sich in einem direkt-demokratischen System insgesamt über einen längeren Zeitraum an der Politik beteiligen. Wenn wir das so sehen, stellen wir fest, dass sich mindestens 80 % in einem längeren Zeitraum mindestens einmal beteiligt haben. Das heißt, 80% haben sich, wie wir feststellen, wenn wir zehn oder elf Abstimmungen in Serie zugrunde legen, mindestens einmal formal an Politik beteiligt. Das ist eine recht schöne Zahl, die zeigt, dass die Leute durch die direkte Demokratie in die Politik einbezogen werden, dass Lerneffekte stattfinden und die Partizipation insgesamt – nicht durchschnittlich betrachtet – höher ist als in vielen anderen repräsentativen Systemen.

Ich komme zum Schluss. Eine Frage betraf den Themenausschluss. Ich glaube, in Deutschland ist aufgrund von nationalen Vorgaben nicht sehr viel zu machen. Die Finanzen, der Haushalt und die Gehälter sind als Themen ausgeschlossen. Das sind Sachen – der Finanzvorbehalt –, die in der Schweiz radikal anders sind. In der Schweiz wird über den Steuerfuß abgestimmt. In der Gemeinde, aus der ich komme, haben wir im November den Steuerfuß für das nächste Jahr an der Urne bestätigen müssen. Das war obligatorisch. Es gibt auch Finanzreferenden, bei denen über einzelne Projekte abgestimmt wird, wenn eine bestimmte Schwelle überschritten worden ist.

All das ist in Ihrer Rechtsordnung fast nicht möglich. Fast alles, was man in der Politik macht und entscheidet, ist finanziell relevant. Das heißt, ganz viele Themen sind ausgeschlossen; sie können nicht an der Urne entschieden werden. Zum Teil ist es so, dass Sie es zwar schaffen, dass etwas an der Urne entschieden wird, im Nachhinein aber – vielleicht sogar aufgrund des Finanzvorbehalts – per Gerichtsbeschluss entschieden wird, dass es doch nicht so durchgeführt werden kann. Es stellt eine gewisse Gefahr dar, wenn man über Sachen abstimmt und dies, vielleicht weil die Entscheidungen vom Gericht zurückgenommen werden, keine Konsequenzen hat.

Ein nicht so hart zu fassender empirischer Punkt: In der Schweiz haben sich über eine lange Zeit hinweg gewisse positive Geschichten herausgebildet: gewisse Mythen und Symbole, die für direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung stehen. Das ist ganz nützlich; darauf kann man aufbauen. Direkte Partizipation wird auf diese Weise als etwas Positives gesehen und wird ein Teil der politischen Kultur. So etwas wächst aber mit der Zeit; das lässt sich nicht vorschreiben oder irgendwie konstruieren. Aber diese Geschichten, Symbole und Institutionen, die mit direkter Demokratie verbunden sind, sind hilfreich, wenn es darum geht, das Ganze in einem positiven Licht erscheinen zu lassen.

Abschließend: Wenn man die direkte Demokratie erleichtert oder überhaupt erst einführt, handelt es sich immer um Prozesse, die länger dauern. Das sind Lernprozesse. So etwas geschieht nicht über Nacht. Das sieht man auch am Beispiel der Schweiz: Es hat Jahrzehnte, sogar Jahrhunderte gebraucht, bis wir den heutigen Stand erreicht haben.

Damit schließe ich meine Ausführungen vorerst.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Danke. – Als Nächster hat Dr. Hahnzog – Vorlage EK 16/2-246 – das Wort. Bitte schön.

Herr Dr. Klaus Hahnzog

Herr Dr. Hahnzog: Frau Vorsitzende, liebe Kolleginnen und Kollegen des Landtags! Ich war selbst 13 Jahre lang Landtagsabgeordneter und Vorsitzender des Ausschusses für Verfassungs- und Parlamentsfragen. Dort haben wir uns auch mit direkter Demokratie befasst. Wir haben versucht, das in Bayern etwas zu verbessern; da gibt es ziemlich hohe Hürden. Aber an der CSU sind wir immer gescheitert. Deswegen war es für mich überraschend und erfreulich, dass sich Herr Seehofer jetzt als Vorreiter für die Einführung von Volksentscheiden auf der Bundesebene eingesetzt hat. Da werden wir natürlich nachfassen und versuchen, das auf der Landesebene, wo noch Verbesserungsnotwendigkeiten bestehen, zu machen.

Ich bin zurzeit noch bayerischer Verfassungsrichter. Auch da hatten wir sehr viel mit diesem Thema zu tun, zum Beispiel im Zusammenhang mit einem Volksbegehren gegen Wackersdorf. Das scheiterte dann, weil es unter die Bundeskompetenz fiel, und an Ähnlichem. Ich habe mich auch literarisch damit befasst. Auch als Münchner Bürgermeister war für mich die direkte Demokratie in der gesamten Zeit ein aktuelles Thema.

Aus meiner bayrischen Erfahrung sehe ich vieles ähnlich wie mein Vorredner. Ich muss allerdings sagen, wir haben viel von der Schweiz gelernt. Wilhelm Hoegner war der erste Ministerpräsident Bayerns und hat 1946 die Bayerische Verfassung mitbestimmt. Er ist 1933 ins Exil gegangen und hat aus der Schweiz einen kompletten Entwurf für die Bayerische Verfassung mitgebracht, über den 1945/1946 beraten wurde. Er hat dort manche Sachen, die heute noch gelten, verankert. Zum Beispiel haben wir ganz vorne in der Verfassung, nämlich in Art. 2, folgende Bestimmung – die kürzeste Vorschrift der ganzen Verfassung. „Mehrheit entscheidet.“ Das gilt für Volksentscheide immer noch. Auch da genügt die einfache Mehrheit. Es heißt immer: Ach Gott, das ist doch fürchterlich, wenn nur einer hingehet und Ja sagt, ist das Ding entschieden. – Aber das ist weltfremd. Schon in den Vorstufen, die erforderlich sind, gehen mehr Leute hin.

Wir hatten diese Regelung auch für Verfassungsänderungen, die bei uns ebenfalls durch einen Volksentscheid herbeigeführt werden können. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof, der 1952 selbst entschieden hatte, dass auch dafür einfache Mehrheitsentscheide gelten, hat das jetzt dahin gehend umgewandelt, wonach ein Zustimmungsquorum von 25 % erforderlich ist. Es ist ganz seltsam: Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in einem Urteil, in dem er nachträglich darüber entschieden hat, ob die Abschaffung des Bayerischen Senats durch einen Volksentscheid verfassungsgemäß war, erklärt: Wenn Verfassungsänderungen anstehen, ist beim Volksentscheid ein Zustimmungsquorum von 25 % erforderlich. – Bei der Abschaffung des Bayerischen Senats waren es immerhin 27 %; es kam also nicht darauf an. Ein obiter dictum hat manchmal solche Wirkungen.

Rheinland-Pfalz hat, was Volksbegehren und Volksentscheide betrifft, im Ranking leider einen sehr schlechten Platz: 11 bis 13. Dahinter liegen nur noch das Saarland und Baden-Württemberg. In beiden Ländern ist man aber dabei, das zu verbessern. Rheinland-Pfalz gerät also in die Gefahr, auf den letzten Platz zu rutschen. Ich fordere Sie auf, das nicht geschehen zu lassen, zumal ich mütterlicherseits Pfälzer bin – aus Kirchheimbolanden – und daher früher viel mit der Pfalz zu tun hatte. Es täte mir weh, wenn Rheinland-Pfalz plötzlich den letzten Platz einnehmen würde.

(Herr Sachverständiger Kissel: Dafür sind wir auf Platz 1 in der Vernunft!)

Ich möchte noch auf einige Punkte eingehen, die angesprochen worden sind. Dass der Haushalt komplett davon ausgenommen ist, ist für mich angesichts der Größenordnungen beim Bund und bei einem Land akzeptabel. Aber es ist nicht akzeptabel, dass jedes finanzwirksame Gesetz scheitert. Fast jedes Gesetz ist finanzwirksam. Das sieht der Bayerische Verfassungsgerichtshof sehr eng. Er erklärt: Wenn es mehr als 0,06 % des Haushalts ausmacht, ist es finanzwirksam. – Ein Volksbegehren zur Schule hat mehr Lehrer zur Folge, und dann kommen noch die Pensionsgeschichten hinzu. Das sind mehr als 0,06 % des Haushalts. Also ist es finanzwirksam, und ein Volksentscheid ist nicht zulässig.

Ich nenne als Gegenbeispiel immer den Bürgerentscheid auf der kommunalen Ebene, den wir in Bayern leider erst 1995 durch einen Volksentscheid einführen konnten. Da wurde von Mehr Demokratie e.V. viel gemacht. Ich bin übrigens Gründungsmitglied von Mehr Demokratie e.V. Da gibt es keinen

Finanzvorbehalt. In München waren die Kollegen von der CSU die diejenigen, die uns, was den Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene betrifft, schwer bekämpft haben. Dann gebe es keine Kandidaten mehr, und alles versinke im Chaos, haben sie gesagt. In München erwirkte übrigens die CSU den ersten Bürgerentscheid: die Untertunnelung des Mittleren Rings in drei Portionen – ein Vorhaben von fast 1 Milliarde Euro. München blüht und gedeiht weiterhin, und man hat es dort, wenn auch in mehreren Jahren, geschafft, den Mittleren Ring zu untertunneln. Das zeigt – das ist ein typisches Beispiel –, dass dieser Finanzvorbehalt gestrichen gehört; denn seine Beibehaltung verringert die Bandbreite der möglichen Entscheidungen ungeheuer.

In Bayern ist es obligatorisch – das habe ich schon einmal angedeutet –, dass eine Verfassungsänderung durch einen Volksentscheid erfolgt, auch wenn sich das Parlament vorher mit einer Zweidrittelmehrheit dafür entschieden hat. Auch dann muss ein Volksentscheid kommen. Bei der letzten Landtagswahl wurde zugleich über fünf Verfassungsänderungen mit abgestimmt. Die Bürger sind doch recht schlau. Es heißt manchmal, sie seien überfordert. Das ist nicht der Fall.

Für mich ist bei Volksbegehren und Volksentscheiden die politische Diskussion ganz wichtig. Der schönste Fall war folgender: Ich bin auch begeisterter Bergsteiger. Damals war ich auf der Meilerhütte bei Garmisch. Da geht es von 700 m Höhe auf 2.300 m Höhe. Oben hing ein Plakat, auf dem stand, man solle zum Volksentscheid für die Einführung des Bürgerentscheids gehen. Außerdem lag Informationsmaterial da. Da geht keine Seilbahn hinauf, sondern man muss fünf oder sechs Stunden laufen. Abends sitzt man dort immer zusammen. Da wurde nicht Karten gespielt, sondern über den Bürgerentscheid diskutiert. Gerade die Garmischer haben das jetzt praktiziert, indem sie die Ausrichtung der Olympischen Spiele abgelehnt haben. Das zeigt, dass Lernprozesse eine große Rolle in der Bevölkerung spielen.

Die Amtseintragung – das haben Sie schon erwähnt – ist ein ebenso schwieriger Punkt. In Bayern hat man für die Amtseintragung nur 14 Tage Zeit. Von 19 Volksbegehren scheiterten zehn an der Hürde von 10 %. Beim Volksbegehren zur Abschaffung der Studiengebühren ist das zuletzt gelungen. Anfangs sah es nicht danach aus. Am letzten Tag haben sich aber riesige Schlangen gebildet – davon gibt es tolle Bilder –, und dann wurde die Hürde von 10 % doch noch überschritten. Man sollte also eine freie Unterschriftensammlung zulassen, die auch viel mehr Diskussionen mit den Leuten mit sich bringt, und nicht solch kurze Fristen setzen. In den neuen Bundesländern ist das zum Teil sehr viel besser geregelt.

Wichtig ist: Ein Gegenargument lautet, die Angehörigen der sozial schwachen Schichten machten nicht so recht mit. Deswegen sei die direkte Demokratie eine elitäre Geschichte. Dem muss man durch Beratungen und vor allen Dingen auch durch eine gewisse Kostenerstattung entgegenwirken. Die gibt es in den neuen Bundesländern, aber auch in Hamburg. Die Kostenerstattung orientiert sich an der Stimmenzahl, ist aber mit einer Höchstgrenze versehen. Das darf nicht unendlich viel Geld kosten.

Wir haben – das ist vielleicht bekannt – in vier Bereichen über die Ausrichtung der Winterolympiade 2022 abgestimmt. Es gab ein Ratsbegehren. Das war nicht von denjenigen initiiert, die die Ausrichtung der Winterolympiade verhindern wollten, sondern von den Mehrheiten in den Parlamenten, die sich dafür aussprachen. Den Mitteilungen zur Abstimmung war ein Flyer beigelegt, auf dem stand, was die Olympiade bringen werde und was dafür spreche. Die Gegner kamen gar nicht zu Wort; trotzdem haben sie gewonnen. Für die direkte Demokratie und aus meiner Sicht auch für die Sache – das sage ich, obwohl ich begeisterter Skifahrer bin – war das nur gut. Eine Kostenerstattung gibt es also.

Ich warne auch davor, Ratsbegehren, wie es sie auf der kommunalen Ebene gibt, auf die Länderebene oder auf die Bundesebene zu übertragen. Wenn das Parlament oder die Regierung etwas vom Volk entscheiden lassen will, kann ein Volksentscheid gemacht werden. In Einzelfragen ist das qua Gesetz möglich. Das hat das Bundesverfassungsgericht entschieden. Es gab zum Beispiel die Bahnumfahrung von Stendal und die Mercedes-Versuchsstrecke im Nürnberger Land. Alle Verfassungsgerichte haben erklärt: Wenn es um eine Einzelfrage geht, kann das Parlament dies in Gesetzesform machen; deswegen braucht es nicht von sich aus in Richtung Volksentscheid zu gehen. – Schließlich ist dort auch die Dominanz desjenigen, der es einbringt, sehr viel größer.

21. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 06.12.2013
– Öffentliche Sitzung –

Ich habe das am Beispiel der Ausrichtung der Olympischen Spiele erwähnt. Es war so, dass die Befürworter ungefähr 1 Million Euro in Plakatierungen und Vorträge gesteckt haben. Sogar in der S-Bahn wurden Durchsagen gemacht: Leute, tragt euch für die Olympiade ein. – Aber die, die dagegen gekämpft haben, haben gewonnen. Das war für mich ganz wichtig.

Letzter Punkt: Auch die Popularklage ist etwas, was Wilhelm Hoegner in unsere Verfassung hat schreiben lassen und was nicht abgeschafft werden kann. Bei uns kann jeder gegen ein Gesetz oder eine Norm, von der Verfassung über einfache Gesetze und Verordnungen bis zu Satzungen auf kommunaler Ebene, klagen, zum Verfassungsgerichtshof gehen und erklären: Da wird ein Grundrecht verletzt. – Das ist die Popularklage: der Bürger als Vertreter des ganzen Volkes. Es braucht noch nicht einmal ein eigenes Grundrecht zu sein, sondern es kann eines aus dem Katalog der Grundrechte sein, der in der Bayerischen Verfassung ziemlich weit gefasst ist. Ich würde Ihnen empfehlen, so etwas auch in Rheinland-Pfalz zu machen, damit Sie, wie gesagt, nicht zum Schlusslicht werden.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Vielen Dank. – Ich begrüße nun die Schülerinnen und Schüler des Kommunalen Studieninstituts für öffentliche Verwaltung. Herzlich willkommen! Natürlich freuen sich die Abgeordneten auf die Diskussion im Anschluss.

Nun kommt Herr Dr. Efler – Vorlage EK 16/2-254 – an die Reihe. Bitte schön.

Herr Dr. Michael Efler
Bundvorsitzender Mehr Demokratie e.V.

Herr Dr. Efler: Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Erst einmal bedanke ich mich ganz herzlich für die Einladung. Vorab möchte ich der Enquete-Kommission insgesamt meinen Respekt für ihren breiten Ansatz aussprechen. Sich über einen solch langen Zeitraum mit Fragen der Demokratie insgesamt zu beschäftigen ist, glaube ich, ein sehr zukunftsweisender Ansatz, den wir übrigens auch dem Deutschen Bundestag in dieser Wahlperiode empfehlen und hoffentlich durchsetzen werden.

Am Anfang stelle ich noch einmal ganz kurz die Frage: Worum geht es eigentlich, wenn wir über unmittelbare, direkte Demokratie reden? – Es geht jedenfalls nicht um ein Allheilmittel zur Beseitigung der Politikverdrossenheit. Ich kenne zumindest niemanden, der so etwas behauptet. In unserem Verein macht das jedenfalls keiner. Es geht auch nicht um ein neues Demokratiemodell. Vielmehr geht es um die durchaus kraftvolle Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch Elemente direkter Demokratie.

Es geht darum, ein effektives Instrument zu schaffen, mit dem die Politik auch zwischen den Wahlen mitbestimmt und entschieden werden kann. Daran mangelt es in der Politik. Wahlen finden nur alle vier bzw. – wie die Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz – alle fünf Jahre statt. In Wahlen wird nicht über einzelne Sachfragen entschieden, auch wenn manche Politiker gern für sich reklamieren, sie seien gewählt, um in einer bestimmten Sachfrage zu entscheiden. Nein, durch Wahlen werden zunächst einmal Vertreterinnen und Vertreter ins Amt gesetzt. Für den Fall jedoch, dass sich diese Vertreterinnen und Vertreter von der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung entfernen, bedarf es eines Korrektivs, eines Kontrollinstruments. Das ist aus unserer Sicht das zentrale Argument für direkte Demokratie: Die Politik muss zwischen den Wahlen verbindlich eingehalten werden können.

Sie haben eine Menge Vorteile durch solche Elemente direkter Demokratie: Es wird eine stärkere Versachlichung der Politik geben. Letztendlich nützt es auch der repräsentativen Demokratie, weil die Kluft zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, die, zumindest im Empfinden vieler Wähler, immer größer wird, verringert werden kann. Volksentscheide sind auch die größte Bildungsveranstaltung, die man sich vorstellen kann. Das kann man mit noch so viel politischer Bildung nicht erreichen. Das, was wir eben aus Garmisch gehört haben, kann ich aus Berlin und Hamburg und auch aus anderen Städten und sogar Ländern bestätigen: dass nach einer Abstimmungsauseinandersetzung die meisten Bürgerinnen und Bürger deutlich klüger sind als vorher.

Dieses Potenzial auszuschöpfen hängt aber entscheidend davon ab, wie die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen ausgestaltet sind. Das ist nicht die einzige Schraubstelle, aber aus unserer Sicht wesentlich dafür, ob man das Potenzial tatsächlich ausschöpfen kann. Es ist schon erwähnt worden – dem kann ich mich anschließen –, dass es in Rheinland-Pfalz eher schlecht aussieht. Wir haben seit vielen Jahren ein Volksentscheidsranking. Rheinland-Pfalz liegt mittlerweile tatsächlich auf den hinteren Plätzen, obwohl es im Jahr 2000 eine Reform gegeben hat. Man kann das auch an Folgendem sehen: In der Verfassung dieses Landes gibt es zwar seit 1947 Instrumente direkter Demokratie – fast genauso lange wie in Bayern –, aber bisher hat es lediglich ein einziges Volksbegehren in die zweite Stufe geschafft. Dabei ging es um die Wiedereinführung des Buß- und Bettag. Dieses Volksbegehren ist auch noch gescheitert.

Das heißt, das Instrument Volksbegehren steht im Wesentlichen leider nur auf dem Papier. Es hat bisher, auch was die Volksinitiative angeht, zu so gut wie keiner praktischen Anwendung gefunden. Das liegt, zumindest aus unserer Sicht, zentral an den hohen Hürden: an den knappen Fristen, an dem Zwang zur Amtseintragung, an der Hürde von 300.000 Stimmen, aber auch an den sehr umfangreichen Themenverboten, die fast nirgendwo so weit reichen wie in Rheinland-Pfalz. In fast allen anderen Bundesländern ist der Themenkatalog nicht so stark eingegrenzt, wie es hier der Fall ist.

Ich will in der Analyse auf einen Aspekt eingehen, der hier bisher noch nicht ausgeführt worden ist: das in Art. 115 der Landesverfassung verankerte fakultative Referendum. Das ist eine Besonderheit in Deutschland. Nur in Rheinland-Pfalz gibt es die Möglichkeit, bei Parlamentsgesetzen, die beschlossen sind, darüber abzustimmen, ob sie in Kraft treten können. In der Schweiz gibt es das; es wird dort sehr intensiv angewandt. Das verändert das politische System relativ stark.

Aus unserer Sicht ist das aber fehlerhaft; denn es müssen sehr hohe Hürden überwunden werden, um überhaupt zu diesem Referendum zu kommen. Nur wenn ein Drittel der Landtagsabgeordneten der Verkündung eines beschlossenen Gesetzes widerspricht, können 150.000 Wahlberechtigte ein Referendum durchsetzen. Das führt dazu, dass das im Wesentlichen ein Instrument der Opposition ist. Bisher ist es aber – das ist vielleicht sogar ein bisschen erstaunlich – noch nicht von der Opposition eingesetzt worden. Wir empfehlen Ihnen auf alle Fälle, dieses Instrument anwendbar zu machen. Darauf komme ich gleich noch zu sprechen.

Wir kommen jetzt zu den Reformen bei der direkten Demokratie. Ich will kurz die einzelnen Stufen durchgehen. Dazu Folgendes: Ich würde schon bei der Volksinitiative eine Senkung der Unterschriftenzahl von 30.000 auf ungefähr 20.000 empfehlen. Das ist allerdings nicht die allergrößte Baustelle; das muss man ganz klar sagen. Der Einstieg ist nicht exorbitant hoch. Aber ich denke, auf eine Unterschriftenzahl von 20.000 könnte man heruntergehen. Damit läge man im bundesweiten Vergleich relativ im Mittelfeld.

Das entscheidende Problem bei der direkten Demokratie in Rheinland-Pfalz ist das Volksbegehren. Hier schlagen wir eine Senkung des Unterschriftenquorums auf 100.000 Wahlberechtigte vor. Das wären ungefähr 3 % der Wahlberechtigten. Damit bewegt man sich in etwa auf dem Niveau von Brandenburg, wo im Übrigen bisher erst ein einziges Volksbegehren Erfolg hatte. Ganz wichtig ist – das wurde auch schon ausgeführt –, dass die sehr knappe Frist von zwei Monaten verlängert wird. Wir sagen, eine Frist von sechs Monaten wäre durchaus angemessen. Auch das ist in Deutschland überhaupt nicht ungewöhnlich. In Sachsen beträgt die Frist acht Monate, in NRW ein Jahr. In Mecklenburg-Vorpommern und in Niedersachsen gibt es ebenfalls sehr lange Fristen. Auch da bewegt man sich durchaus im Rahmen der anderen Bundesländer.

Ganz wichtig ist aber auch der Modus der Unterschriftensammlung. Da lege ich Ihnen ans Herz, mutig zu sein und neben der Amtseintragung auch die freie Sammlung von Unterschriften zuzulassen. Das ist auf der einen Seite eine Erleichterung für die Bürgerinnen und Bürger, und auf der anderen Seite ist es besser für den Diskurs; denn wir wollen, dass, auch unter den Bürgern, über Politik gesprochen wird. Wir wollen nicht, dass Politik nur zwischen Verwaltungsbeamten und Bürgern stattfindet. Das ist nämlich der Fall, wenn man auf ein Amt gehen muss, um sich einzutragen. Wenn man aber auf der Straße, auf Marktplätzen, bei politischen Versammlungen oder auch im Bekanntenkreis über Politik diskutieren kann und gleichzeitig die Möglichkeit hat, mit einem Volksbegehren Erfolg zu haben, hat das auf alle Fälle einen Eigenwert. Man kann mit der freien Unterschriftensammlung sehr viele schöne Erfahrungen sammeln.

Das Risiko ist für die Initiativen durchaus etwas höher, weil die sogenannte Fehlerquote, also der Anteil der ungültigen Unterschriften, bei freien Sammlungen steigt. Bei Amtseintragungen hat man etwas weitere Möglichkeiten der Kontrolle von gesammelten Unterschriften; bei freien Sammlungen kommt es etwas häufiger zu Mehrfachunterschriften. Wir haben einmal bei allen Landeswahlleitern in Deutschland nachgefragt, ob es zu einem größeren Missbrauch gekommen ist. Die Gegner freier Sammlungen argumentieren häufig damit, dass es auch Missbrauch gebe. Die Antworten aller Landeswahlleiter – die uns schriftlich vorliegen – lauteten: Nein, solche Fälle hat es bei freien Sammlungen und Volksbegehren in Deutschland bisher nicht gegeben. – Das kann man also hinbekommen.

Beim Volksentscheid haben wir es in Rheinland-Pfalz sowohl bei Verfassungsänderungen als auch bei einfachen Gesetzen mit Quoren zu tun. Bei Verfassungsänderungen gibt es ein exorbitant hohes, niemals erreichbares Quorum von 50 % der Wahlberechtigten, die einem Volksentscheid zustimmen müssen. Hinzu kommt eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Das Problem dabei ist, dass Sie mit einer Verfassungsänderung niemals ein Thema haben werden – selbst wenn Sie es mit einer Wahl koppeln –, mit dem Sie eine solche Anzahl von Wahlberechtigten auch nur annähernd erreichen.

Wenn Sie sich einmal die Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen, auch in Rheinland-Pfalz, ansehen, werden Sie feststellen, dass es fast unmöglich ist, eine solche Hürde zu nehmen. Ich glaube, es geht da nicht um die Beteiligung, sondern um die Zustimmung. 50 % zu erreichen ist unmöglich. Am nächsten herangekommen sind wir 1998 in Hamburg bei einem Volksentscheid, der zusammen mit der

Bundestagswahl stattfand. Es gab zwar eine riesengroße Mehrheit von 75 %, aber das waren „nur“ 45 % der Wahlberechtigten. Ein solches Quorum ist aus unserer Sicht einfach nicht zu schaffen.

Aber auch das Beteiligungsquorum von 25 % bei einfachen Gesetzen ist ein Problem. Es ist schon dargestellt worden: Jedes Quorum zerstört den Prozess. Es verändert den Diskurs, weil die Gegner einer Sachvorlage dann nicht wie die Befürworter alles tun, um ihre Anhängerinnen und Anhänger an die Urne zu bekommen, sondern unterschiedliche Strategieoptionen haben: Entweder sie machen gar nichts, um so möglicherweise dafür zu sorgen, dass das Thema gar nicht erst groß in den Medien behandelt wird und es zu keinen großen Diskussionen kommt, oder sie rufen sogar – das gibt es in Italien leider häufig – aktiv zum Boykott auf. Das war mehrere Jahrzehnte lang die Strategie bei einem Beteiligungsquorum, das allerdings bei 50 % lag.

Ich halte das Beteiligungsquorum übrigens auch für verfassungswidrig; weil es dadurch zu nichts anderem als zu dem Effekt des negativen Stimmgewichts kommt: Wenn ich als Gegner einer Sachvorlage an die Urne gehe und mit Nein stimme, aber diejenigen gewinnen, die somit das Beteiligungsquorum von 25 % erfüllen, heißt das, ich sorge mit meiner Stimme dafür, dass genau das Gegenteil erreicht wird von dem, was ich will, nämlich dass ein Gesetz in Kraft tritt, das ich abgelehnt habe. Das ist aus meiner Sicht vergleichbar mit dem als verfassungswidrig abgeurteilten negativen Stimmgewicht beim Wahlrecht. Auch deshalb sollte man sich überlegen, ob man an einem solchen Beteiligungsquorum festhalten will.

Wir haben eine ganz klare Position: Wir lehnen solche Quoren bei Volksentscheiden grundsätzlich ab. Wenn Sie nicht so weit gehen wollen, empfehle ich Ihnen, das Beteiligungsquorum in ein entsprechend niedrigeres Zustimmungsquorum von zum Beispiel 15 % wie in Nordrhein-Westfalen umzuwandeln.

Wichtig wäre auch eine Kopplung von Wahlen und Abstimmungen. Da sind wir gebrannte Kinder. In Deutschland kommt es immer wieder zu Verstößen von Landesregierungen, die, gerade weil es bei Volksentscheiden solche Quoren gibt, sie von den Wahlen abkoppeln. Sie setzen sie entweder wenige Wochen vor oder wenige Wochen nach einer Wahl an, wie beim Energie-Volksentscheid in Berlin, der wenige Wochen nach der Bundestagswahl stattfand. Dadurch werden Steuergelder verschwendet, aber vor allem werden die Bürgerinnen und Bürger nicht ernst genommen. Es wird ein ganz klares Signal ausgesendet: Wir wollen nicht, dass hier effektiv mitbestimmt werden kann. – Damit erreicht man das absolute Gegenteil von dem, was beabsichtigt war, zum Beispiel die Politikverdrossenheit einzudämmen. Hier sollte eine Regelung gefunden werden, um Wahlen und Abstimmungen in einem bestimmten Zeitkorridor koppeln zu können.

Ich möchte noch etwas zum fakultativen Referendum sagen, das ich bereits angesprochen habe: Das ist ein sinnvolles Instrument, das übrigens die SPD derzeit sehr stark auf der Bundesebene unterstützt. Sie hat es auch in die Koalitionsverhandlungen eingebracht – allerdings erfolglos. Sie hat auch im Bundestag einen Gesetzentwurf dazu eingebracht. Hier besteht wirklich die Chance, ein neues direktdemokratisches Instrument zum Leben zu erwecken. Das gibt es nur in Rheinland-Pfalz.

Wir würden empfehlen, die Bedingung, dass ein Drittel der Landtagsabgeordneten der Verkündung eines Gesetzes widersprechen muss, fallen zu lassen. Dann ist es nämlich nicht länger ein Instrument der Oppositionsparteien, die sowieso schon über weitgehende demokratische Kontrollmöglichkeiten verfügen, sondern es wird wirklich zu einem Instrument für die Bürger. Die Hürde von 150.000 Unterschriften sollte auf 75.000 gesenkt werden, bei einer Frist von drei Monaten. Ich denke, dann wird es zu einer gewissen Anwendung kommen können.

Außerdem würde ich die Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums wie in Bayern empfehlen.

Zum Schluss eine Anmerkung zur Popularklage – danach ist gefragt worden –: Das ist, vorsichtig ausgedrückt, nicht der Schwerpunkt von Mehr Demokratie e.V. Es ist ein sehr unbekanntes Instrument, das es nur in Bayern gibt und dort auch ganz gut funktioniert. Wir würden empfehlen, eine solche Popularklage einzuführen. Das ist ein durchaus weit gehendes juristisches Kontrollinstrument. Es wird aber, soweit ich es verstanden habe, in Bayern nicht inflationär eingesetzt, sondern eher maßvoll und selten. Es ist ein Instrument der Grundrechtskontrolle.

Man kann sich aber auch überlegen, einen mittleren Weg zu gehen. Im Nachbarland Hessen gibt es die sogenannte Volksklage. Das bedeutet, dass eine bestimmte Anzahl von Wahlberechtigten – 1 % – eine Klage gegen ein Gesetz einreichen kann, ohne dass eine unmittelbare Betroffenheit gegeben ist. Das ist ähnlich wie bei der Popularklage. Man hat die Klageberechtigung sozusagen durch eine Unterschriftensammlung erworben. Das ist, wenn man so will, ein direktdemokratisches Klageinstrument – ungewöhnlich, aber sicherlich interessant. Es ist von Studierenden in Hessen einmal genutzt worden, um gegen die Studiengebühren vorzugehen. Auch das könnte man sich überlegen, falls eine Popularklage – die wir schon empfehlen – als zu weit gehend erscheint. Dann sollte man sich mit dem Instrument der Volksklage auseinandersetzen.

Vielen Dank.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Vielen Dank. – Als Nächster hat Herr Professor Hornig – Vorlage EK 16/2-250 – das Wort. Bitte.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

Herr Professor Dr. Eike-Christian Hornig
Justus-Liebig-Universität Gießen

Herr Prof. Dr. Hornig: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, meine Damen und Herren, sehr geehrte Schülergruppe! Vielen Dank für die Einladung. Ich freue mich, an der spannenden Diskussion, die Sie hier sicher führen, mitwirken zu dürfen. Ich freue mich auch deswegen darüber, dass die Schülergruppe jetzt anwesend ist, weil ich mit meinen Ausführungen ein bisschen auf Schüler abziele. So habe ich das auch aus der Einladung verstanden.

Angesichts der knapp bemessenen Zeit möchte ich an dieser Stelle lediglich etwas zur fünften Frage sagen. Bezüglich der anderen Fragen darf ich auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen. Ich beschränke mich auch deshalb auf die fünfte Frage, weil sie weniger eng gefasst ist. Ich nutze die Gelegenheit, um ein paar grundlegende Bemerkungen zu der Debatte über direkte Demokratie in Deutschland zu machen. Meine Ausführungen haben etwas mit meinen Sorgen über diese Debatte zu tun sowie über die in der Debatte zum Ausdruck kommende Erwartungshaltung an direkte Demokratie, die ich teilweise als etwas überzogen betrachte.

Verfahren der direkten Demokratie können nur einen funktionierenden Beitrag zur Legitimation demokratischer Politik leisten, wenn die mit ihnen verbundenen Erwartungen realistisch sind. Ich sage Ihnen ganz bewusst – Michael Efler hat das schon erwähnt – es geht „nur“ um die Ergänzung repräsentativer Politik durch direktdemokratische Entscheidungen. Hierdurch wird also kein neues demokratisches Zeitalter eingeläutet. Vielmehr ist es unbedingt erforderlich, die Existenz und die Funktionsweise direkter Demokratie im Kontext der sie umgebenden Prozesse der repräsentativen Politik zu betrachten. Das liegt natürlich auch daran, dass Volksabstimmungen ebenfalls durch eine Vielzahl von Einflüssen der bestehenden Politik geprägt werden. Alles andere wäre unrealistisch. Das sollte in der Diskussion von vornherein immer mit bedacht werden. Eine isolierte Betrachtung direkter Demokratie wird dagegen mit Sicherheit falsche Hoffnungen und auch falsche Erwartungen wecken.

Das möchte ich an dem zentralen Begriff „Volk“ deutlich machen. Hier bedarf es meiner Ansicht nach eines viel nüchterneren Blickes, als er in der Diskussion oft vorherrscht. Auf Veranstaltungen – ich denke, einigen der Kollegen wird das auch so gehen – bekommt man öfter zu hören, dass das Volk das Sagen haben sollte und nicht die Politiker; denn die repräsentative Politik sei beispielsweise zu stark von Einzelinteressen gekennzeichnet. Es wird in der Diskussion oftmals ein Gegensatz zwischen einer – vermeintlichen – Überparteilichkeit der direkten Demokratie einerseits und einer – negativ gesehenen – Parteilichkeit der repräsentativen Politik andererseits aufgemacht. Demnach wären Volksbegehren und Volksentscheid allen anderen direktdemokratischen Verfahren überlegen; denn hier würde das Volk allein bestimmen.

Diese Referenz an das Volk ist natürlich richtig. Sie sollte aber nicht überhöht werden; denn gerade bei der Volksgesetzgebung kommt die demokratische Legitimation auch noch von woanders. Die Bezeichnung „Volksgesetzgebung“ ist an der Oberfläche zwar einleuchtend, bei näherer Betrachtung stellt man aber fest, dass sie eigentlich irreführend ist. Das wird aber relativ selten hervorgehoben. Das zentrale Problem dabei ist eine monolithische Konzeption des Volkes als Akteur. Das heißt, die Motive und Strukturen von direkter Demokratie auf die Artikulation des Volkes zu reduzieren wäre naiv. Die Volkssouveränität steht dabei außer Frage. Aber sie äußert sich bei der direkten Demokratie eben weniger dadurch, dass ein Volk die Themen zur Abstimmung stellt, sondern eher dadurch, dass es als Ganzes zum Schluss darüber abstimmt. Die Volkssouveränität kommt – wenn Sie so wollen – im Moment am Ende der Abstimmung zum Tragen, weniger am Anfang.

Am Anfang, also bei der Einleitung von Volksbegehren und Volksentscheid, sieht die Realität oft ganz anders aus. Hier wäre es töricht, von einem „handelnden Volk“ zu sprechen. Vielmehr entspricht die direkte Demokratie den Gegebenheiten der pluralistischen Gesellschaft. Sie enthält, genauso wie die repräsentative Politik, verschiedene gesellschaftliche Grundkonflikte. In der direkten Demokratie gibt es viele Widersprüchlichkeiten. Es geht konfrontativer zu, als die vereinheitlichende Nutzung des Begriffs „Volk“ immer wieder suggeriert. Diese Konflikte werden in der direkten Demokratie von Interessengruppen artikuliert und transportiert, genauso wie in der repräsentativen Politik. So können Interessengruppen aus Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft im weitesten Sinne also unmittelbar an der direkten Demokratie beteiligt sein. Das kann zum Beispiel durch die Vorlage einer Initiative bei einem Volksbegehren erfolgen.

Man kann das einmal international vergleichen. Herr Serdült wird mir sicher recht geben: Auch in der Schweiz finden wir eine große Bandbreite an Akteuren. Das reicht von Parteien und Gewerkschaften über den Arbeitgeberverband bis zu Bürgerinitiativen. Wenn man zwischen sogenannten Ingroups und Outgroups unterscheidet – zu den Ingroups gehören diejenigen, die am politischen Prozess sowieso schon gut beteiligt sind, zu den Outgroups diejenigen, die versuchen, über die direkte Demokratie Einfluss auszuüben, weil ihnen andere Mittel fehlen –, stellt man fest, es gibt eine große Bandbreite von beiden Gruppen.

Außerdem kann durch die direkte Demokratie der Einfluss von Interessengruppen auf die Entstehung von Gesetzen sogar noch steigen. Das könnte zum Beispiel in Rheinland-Pfalz nach einer Öffnung des Verfahrens nach Art. 115 der Landesverfassung geschehen. Michael Efler hat eben schon auf das fakultative Referendum hingewiesen. Das habe ich in meiner Stellungnahme auch gemacht. Auch ich finde den vorgeschalteten Parlamentsbeschluss von einem Drittel der Landtagsabgeordneten im internationalen Vergleich gesehen etwas irritierend – um es einmal so zu sagen. Man muss aber bedenken, was die Konsequenz wäre, wenn dieser vorgeschaltete Parlamentsbeschluss von einem Drittel der Abgeordneten wegfiel. Dieses Verfahren würde dann allen Interessengruppen, die es irgendwie schaffen, die notwendigen 150.000 Unterschriften zusammenzubekommen, ein mächtiges Vetoinstrument gegen Gesetze aus dem Landtag an die Hand geben.

Die Konsequenz wäre wahrscheinlich, dass die Landespolitiker ihrerseits versuchen würden, die Gefahr von durch große Interessengruppen initiierten Referenden durch gezielte Verhandlungen mit ihnen von vornherein zu vermeiden. Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz ist die extremste Manifestation dieses Vorgangs. Die direkte Demokratie ist also kein Handlungsraum, der frei von Partikularinteressen ist, ganz im Gegenteil. Das wird auch an den politischen Parteien als Akteuren deutlich. Die direkte Demokratie ist genauso zum Handlungsraum für Parteien geworden, wie es bei der Arena der repräsentativen Politik schon der Fall ist.

Im Kern geht es dabei um die Rivalität zwischen Regierung und Opposition. Das ist zu erwarten. Aber es gibt auch eine Vielzahl von anderen Motiven, die Parteien dazu bewegen, im Rahmen der direkten Demokratie aktiv zu werden. Der Punkt ist, dass gerade Parteien als Institutionen und Organisationen oft in der Lage sind, die Anforderungen, die die Verfahren der direkten Demokratie stellen, zu erfüllen.

Mein Punkt an dieser Stelle ist also folgender: In der direkten Demokratie geht es um die Durchsetzung von politischen Standpunkten, die von einzelnen Akteuren vertreten werden können und in den direktdemokratischen Prozess stellvertretend eingebracht werden. Somit spiegeln sich in der direkten Demokratie erwartungsgemäß die plurale Struktur der modernen Gesellschaft und ihre Konflikte wider, ebenso wie in der repräsentativen Politik. Nur werden im direktdemokratischen Kontext Entscheidungen über die Konflikte in einem anderen Verfahren getroffen als üblicherweise, nämlich durch die Wählerinnen und Wähler. Es bleiben trotzdem Konflikte innerhalb der Gesellschaft bestehen.

Dass auch direktdemokratische Prozesse strittig sind, wird schon beim Blick auf die Abstimmungsergebnisse deutlich. Ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme anhand von zwei Grafiken dargestellt. Wenn es eine richtige Entscheidung im Sinne des Volkes gäbe, müssten die Abstimmungsergebnisse einheitlich ausfallen. Das tun sie aber nicht. Ein Vergleich von 48 Abstimmungsergebnissen in den deutschen Bundesländern zeigt das. Das Gleiche gilt für Abstimmungen auf europäischer Ebene.

Fazit: Entscheidend für den Erfolg der Erweiterung direktdemokratischer Verfahren ist eine realistische Erwartungshaltung. Der Überfrachtung, wie sie in der deutschen Debatte zum Teil wahrzunehmen ist, können diese Verfahren nicht gerecht werden. Vielmehr gilt es aufzuzeigen, dass und inwiefern auch direktdemokratische Prozesse in die Gegebenheiten des dominierenden repräsentativen Prinzips und seiner Mechanismen eingebettet sind.

Hierzu gehört vor allen Dingen die Tatsache, dass die direkte Demokratie eine Arena der politischen Konflikte ist, in der gesellschaftliche Interessen aufeinandertreffen, die wiederum von Interessenorganisationen artikuliert werden. Das ist ein großer Beitrag direktdemokratischer Verfahren, der aber nichts mit einem einheitlichen Volk zu tun hat. Eine Überhöhung des Volksbegriffs verschleiert die tatsächlichen Abläufe. Die Volkssouveränität äußert sich zwar zum Schluss in der Entscheidung, aber

auch die Artikulation von gesellschaftlichen Interessen im Vorfeld ist als demokratischer Mehrwert zu unterstreichen.

Vielen Dank.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Danke schön. – Dann darf ich Herrn Professor Gabriel – EK 16/2-248 – um seine Stellungnahme bitten.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

Herr Professor Dr. Oscar Gabriel

Herr Prof. Dr. Gabriel: Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich freue mich sehr über die Einladung, insbesondere weil sie mir die Gelegenheit gibt, mich 20 Jahre nach der Arbeitsmigration nach Baden-Württemberg wieder in meinem Heimatland politisch artikulieren zu können.

Ich möchte meinen Ausführungen zu dem Thema „direkte Demokratie“ zwei Bemerkungen voranstellen, die mein Verständnis davon untermauern. Erster Punkt: Ich glaube nicht, dass die in Deutschland lange Zeit geführte Diskussion, wonach direktdemokratische Verfahren aufgrund der negativen Erfahrungen mit der Weimarer Republik nicht empfehlenswert seien, heute noch zeitgemäß ist. Die politisch-kulturellen Bedingungen, unter denen das politische System der Bundesrepublik – meiner Einschätzung nach gut – funktioniert, sind ganz andere als die der Weimarer Republik. Die Weimarer Republik ist an allem Möglichen gescheitert, nur nicht an zu viel direkter Demokratie.

Zweiter Punkt: Ich betrachte direktdemokratische Verfahren nicht als Selbstzweck, sondern als ein Mittel zur Verbesserung der Qualität der Demokratie. Das heißt, man muss zunächst eine normative Debatte darüber führen, was man eigentlich will, wenn man die direktdemokratischen Instrumente in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik ändert oder auf der Bundesebene welche neu einführt. In der normativen Demokratietheorie kennt man einige einschlägige Verfahren. Wenn direkte Demokratie dazu dient, diese Ziele zu erreichen, sollte man sie ausbauen. Wenn das nicht der Fall ist, sollte man es bleiben lassen oder sich zurückhalten.

Die typischen Ziele, wie sie etwa von Robert Dahl in diesem Kontext angeführt worden sind, sind: Das politische System sollte inklusiver werden. Das heißt, es sollten sich mehr Leute am politischen Prozess beteiligen. Die Beteiligung sollte in der Gesellschaft gleicher verteilt sein, als es derzeit der Fall ist. Die Urteilsfähigkeit der Menschen sollte gesteigert werden. Die Menschen sollten eine Kontrolle über die politische Agenda erhalten. Sie sollten die Möglichkeit haben, Themen auf die politische Agenda zu setzen. Was Dahl nicht anführt, was ich aber für wichtig halte, ist: Direktdemokratische Verfahren sollten das politische System nicht delegitimieren, sondern seine Legitimität steigern.

Ich habe es bei diesen Erwartungen zunächst einmal mit ziemlich kontroversen Positionen zu tun: Auf der einen Seite gibt es Leute, die die Erwartung äußern, man könnte durch mehr direkte Demokratie diese Ziele erreichen, und auf der anderen Seite gibt es Leute, die dies in Abrede stellen. Wenn es so ist, dass die normative Diskussion nicht zu einer Lösung des Problems führt, sondern dass wir uns auf irgendetwas normativ festlegen müssen, ist es ganz hilfreich, sich einmal die empirische Realität anzuschauen und die Frage zu stellen: Wie sind die Wirkungen direkter Demokratie?

Dieses Kriterium zur Beurteilung des Ausbaus direktdemokratischer Verfahren ist also ein doppeltes: Erstens. Will die Bevölkerung das? Zweitens. Welche Wirkungen ergeben sich, wenn wir direktdemokratische Verfahren stärker institutionalisieren oder die gegenwärtigen Regelungen lockern? – Was die Forderungen der Bevölkerung anbetrifft, kann man sagen, es gibt einen weit verbreiteten Wunsch nach mehr direkter Demokratie in Deutschland. Die Zahlen variieren etwas, je nach Problemanfall und auch je nachdem, welches Institut die Umfrage durchführt. Ich vertraue vor allen Dingen den Untersuchungen, die ich selbst in Auftrag gegeben habe. In der Studie, die wir vor zwei Jahren gemacht haben, haben sich 64 % der Befragten für einen Ausbau direkter Demokratie in Deutschland ausgesprochen. So weit, so gut.

Wir wissen aber überhaupt nicht, wie die Einstellung der Bevölkerung zu den Dingen ist, um die es hier jetzt geht. Wir diskutieren schließlich nicht über die Frage, ob wir in Rheinland-Pfalz direkte Demokratie machen oder nicht, sondern über die Frage, ob wir die Quoren senken, den Themenkatalog erweitern usw. Das ist von den Vorrednern angesprochen worden. Dazu wissen wir nichts. Es gibt meiner Einschätzung nach keinerlei empirische Evidenz – es sei denn, der Kollege Faas hat welche; ich habe sie nicht –, die darauf hindeutet, es gibt einen Wunsch nach Quoren in dieser oder jener Höhe, einen Wunsch nach einem Themenkatalog, der so oder so aussieht, und nach Antragsfristen, die so oder so gestaltet sind. Wir sind, was die Wirkungen betrifft, im Grunde auf Vermutungen angewiesen.

Damit komme ich zum nächsten Punkt: Erkenntnisse über die Wirkung direktdemokratischer Verfahren auf den politischen Prozess liegen in Deutschland so gut wie nicht vor. Wir haben einige Einzelfallstudien. Ich selbst habe – der Kollege Faas hat das ebenfalls getan – intensiv Stuttgart 21 untersucht. Da haben wir einige Effekte auf der Individualebene feststellen können. Wir wissen aber nichts darüber, wie sich eine Absenkung von Quoren auf Beteiligungsquoten auswirkt. Wir wissen nichts darüber, wie sich eine Erweiterung von Themenkatalogen auswirkt. Wir wissen auch nichts darüber, wie sich eine Verlängerung von Auslegungsfristen auswirkt. Es ist plausibel, zu vermuten, dass dies positive Effekte hat. Allerdings muss man sagen: Politische Institutionen können immer nur Verhaltensanreize setzen, und diese Verhaltensanreize müssen von den politischen Akteuren, von der Bevölkerung und den politischen Führungsgruppen genutzt werden, damit sie sich tatsächlich in politisches Verhalten umsetzen.

Die Ergebnisse ausländischer Studien deuten darauf hin, dass direktdemokratische Verfahren – das sind vor allen Dingen Erkenntnisse aus der Schweiz und den Bundesstaaten der Vereinigten Staaten – Mobilisierungseffekte haben können, aber nicht müssen, dass sie Lerneffekte haben können, aber nicht müssen, und dass sie legitimatorische Effekte haben können, aber nicht müssen. Es scheint so zu sein, dass die jeweiligen Effekte direktdemokratischer Verfahren sehr stark vom Einzelfall abhängen und dass es ausgesprochen schwierig ist, generalisierende Aussagen darüber zu machen, wie sich bestimmte Formen der institutionellen Ausgestaltung tatsächlich auf den politischen Prozess auswirken.

Es kommt ein weiteres Problem hinzu: Erkenntnisse, die man in einem spezifischen kulturellen Kontext, wie in der Schweiz oder in den Vereinigten Staaten, gemacht hat, lassen sich nicht ohne Weiteres auf die Verhältnisse in Deutschland übertragen. Man muss da sehr vorsichtig sein. Mein wahrscheinlich etwas desillusionierendes Fazit für Sie lautet: Nichts Genaues weiß man nicht. Es kann mal so sein, mal so. Das heißt im Klartext: Die Änderung institutioneller Regelungen ist beim derzeitigen Stand der Erkenntnisse letztlich nur normativ begründbar.

Damit komme ich zu der nächsten Frage, die Sie gestellt haben. Sie bezieht sich auf die Quoren. Ich hatte eine Rangliste von Mehr Demokratie e.V., bei der Rheinland-Pfalz auf Platz 11 stand. Aber wahrscheinlich war das eine ältere Rangliste.

(Herr Dr. Efler: 11 bis 13!)

– Okay. – Das bereitet mir keine wahnsinnig großen Sorgen; denn eine andere Frage ist für mich interessanter: Was passiert eigentlich, wenn man die Quoren absenkt? – Ich denke, dass in Deutschland zunächst einmal – da bin ich anderer Auffassung als Herr Efler – die Bedeutung von Quoren für die tatsächliche Wahrnehmung von Beteiligungsrechten überschätzt wird. Das ist eine Sache. Ich kann das aber nur vermuten; ich kann es nicht begründen.

Ich glaube, dass es für die Beantwortung der Frage, ob direktdemokratische Rechte genutzt werden oder nicht, viel wichtiger ist, ob das Thema für einen großen Teil der Bevölkerung relevant ist, ob es sich um einen großen oder einen kleinen Teil Betroffener handelt, der mobilisiert werden soll, ob sich die politischen Parteien, die Interessengruppen und die zivilgesellschaftlichen Organisationen aktiv in den Prozess einbringen und mobilisieren und ob die Themen, um die es geht, in den Massenmedien behandelt und kontrovers diskutiert werden. In diesen Fällen haben wir den Effekt – Stuttgart 21 zum Beispiel zeigt das –, dass es zu einer sehr starken Mobilisierung kommt. In den Fällen, in denen das nicht so ist, bleibt die Mobilisierung schwach, und die Quoren werden nicht erreicht.

Ich möchte kurz die normative Seite beleuchten, nicht im Sinne von Empfehlungen – Empfehlungen scheinen mir immer ein gewisses Moment von Willkürlichkeit zu haben –, sondern im Hinblick auf die Funktionen, die direktdemokratische Verfahren haben. Hier möchte ich sehr deutlich zwischen Initiativen und Entscheiden unterscheiden. Initiativen haben die Funktion, Themen auf die politische Agenda zu setzen. Es besteht meiner Ansicht nach ein relativ großer Bedarf, das politische System offenzuhalten; denn kein politisches System kann irgendwelche Garantien dafür abgeben, dass die Anliegen aller gesellschaftlichen Gruppen erkannt und in den politischen Prozess eingebracht werden.

Insofern plädiere ich dafür, dass man bei Initiativen möglichst niedrige Quoren hat, um den politischen Prozess offenzuhalten und die Chance einzuräumen, dass alle gesellschaftlichen Probleme, die auf-

treten und die ein gewisses Maß an Resonanz in der Öffentlichkeit finden, in den politischen Prozess eingebracht und dort bearbeitet werden. Es wird das Argument gebracht, dass dadurch die Entscheidungs- und Problemlösungskapazitäten des politischen Systems überfordert werden könnten. Wir haben mittlerweile – auch in Deutschland – mehrjährige Erfahrung mit direkter Demokratie auf der kommunalen Ebene. Diese Befürchtung hat sich bislang nie als einigermaßen real erwiesen. Auch eine Absenkung von Initiativquoten wird nicht dazu führen, dass die Gemeinderäte oder die Landtage nichts anderes mehr zu tun haben, als sich mit Initiativen zu beschäftigen.

Etwas anders stellt sich die Sachlage bei Volksentscheiden dar. Volksentscheide haben nicht die Funktion, irgendwelche Themen in den politischen Prozess einzubringen, sondern ihre Funktion besteht darin, Gesetzgebungsbeschlüsse eines demokratisch legitimierten Parlaments durch einen anderen Prozess, nämlich den Prozess der Volksgesetzgebung, zu ersetzen. Hier sehe ich folgendes Problem: Wenn man die Quoren zu niedrig ansetzt, geht man tatsächlich das Risiko ein, dass die Entscheidungen demokratisch legitimer Gremien durch Minoritäten unterlaufen werden. Bei den Verfahrensvorschlägen, die hier im Raum stehen, kann es in der Tat eine Situation geben, dass 12,5 % der Wahlberechtigten nach den derzeit geltenden Regelungen einen parlamentarisch gefassten Beschluss umgehen oder eine Gesetzgebung ersetzen.

Ich denke, dass man an Gesetzgebungsverfahren hohe legitimatorische Anforderungen stellen muss – deutlich höhere als an Initiativen. Ich möchte das einmal ganz plakativ formulieren: Wer Gesetzesbeschlüsse eines demokratisch legitimierten Parlaments durch ein anderes Verfahren ersetzen will, muss dafür sorgen, dass er dafür die erforderlichen Mehrheiten bekommt. Die sollten nicht zu gering sein.

Der nächste Punkt, auf den ich kurz eingehen möchte, ist die Frage nach den Feldern für eine mögliche Weiterentwicklung der direkten Demokratie. Der Themenkatalog, der in Rheinland-Pfalz relativ restriktiv gefasst wird, ist hier schon mehrfach angesprochen worden. Ich sehe eigentlich keine sachliche Begründung dafür, Negativkataloge zu haben. Es ist eine willkürliche Festlegung, dass man bestimmte Dinge einem Volksentscheid nicht zugänglich macht. Ich plädiere dafür, dass man, wenn man direktdemokratische Verfahren ausbauen will, Initiativen und Entscheidungen sachlich möglichst breit zulässt.

Vor dem Hintergrund meiner Erkenntnisse über die Kompetenz der Bevölkerung, über bestimmte Fragen zu entscheiden, scheint mir weniger das Politikfeld der strittige Punkt zu sein. Das geht eigentlich überall. Vielmehr geht es um die Frage: Kann man alle möglichen Arten von Entscheidungen direktdemokratisch regeln, oder kann man das nicht? – Ich sehe im Wesentlichen drei Anwendungsbereiche, die sich besonders dazu eignen, direktdemokratische Verfahren zu praktizieren:

Das Erste sind Grundsatzentscheidungen über hoch kontroverse politische Ziele und Maßnahmen, bei denen man relativ einfach Ja oder Nein sagen kann.

Das Zweite – darauf ist schon von mehreren Vorrednern hingewiesen worden – sind Voten über die Rücknahme von vom Parlament beschlossenen Gesetzen. Auch das ist eine verhältnismäßig einfache Entscheidungsmaterie.

Das Dritte sind Entscheidungen über die Umsetzung sachlich und räumlich klar eingrenzbarer Maßnahmen.

Für verhältnismäßig schwierig halte ich es, Volksentscheide über Probleme durchzuführen, bei denen es eine große Zahl konkurrierender Alternativen gibt, die man möglicherweise priorisieren muss. Wir wissen aus der entscheidungstheoretischen Forschung, dass dann leicht das Arrow-Paradox auftritt. Für schwierig halte ich es auch bei Themen, die eine hohe Aushandlungskapazität haben.

Den letzten Punkt, zu dem ich etwas sagen wollte, schenke ich mir; denn dazu hat Herr Hornig schon sehr viel gesagt, und dem stimme ich im Wesentlichen zu.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Vielen Dank. – Wir haben einen engen Zeitplan. Es folgen jetzt noch zwei Stellungnahmen. Ich bitte Sie, zuerst die Fragen an Prof. Hornig zu stellen, der dann aufbrechen muss.

Nun hat Herr Professor Faas – Vorlage EK 16/251 – das Wort.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

Herr Universitäts-Professor Dr. Thorsten Faas
Institut für Politikwissenschaft
Johannes Gutenberg-Universität

Herr Univ.-Prof. Dr. Faas: Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich freue mich sehr, dass ich heute bei Ihnen sein darf.

(Der Vortrag wird mithilfe einer PowerPoint-Präsentation gehalten.)

Ich habe mir die Freiheit genommen, die Perspektive aus meiner Sicht ein wenig anzupassen, in der Hoffnung, dass meine geschätzten Vorredner all die institutionellen Fragen beantwortet haben, die schon deutlich geworden sind, inklusive der normativen Wertung selbiger. Ich glaube, dass wir es hier mit einem Thema zu tun haben – das hat Herr Gabriel dankenswerterweise schon angesprochen –, bei dem wir, vorsichtig formuliert, die Sicht der Bevölkerung nicht außen vor lassen sollten. Der Bürgerbeauftragte spricht erst nach mir. Gleichwohl werde ich versuchen, Ihnen aufgrund von Studien, die wir gemacht haben, Ihnen den einen oder anderen Einblick in Befunde zu verschaffen, die wir im Rahmen von empirischen Forschungen erhoben haben. Damit möchte ich dem Ganzen sozusagen eine gewisse Unterfütterung empirischer Art aus Sicht der Bevölkerung geben.

Ganz klassisch würde man sagen: Wir haben bisher ganz viel über Struktur gesprochen. Aber passt eigentlich die politische Kultur – verstanden als das, was die Bürgerinnen und Bürger über das Thema denken und was sie erwarten – dazu, oder stehen uns da möglicherweise Spannungsverhältnisse bevor? – Idealerweise würden die Struktur, also die Regelungen und das institutionelle Gefüge, und die Kultur, also das, was die Bürgerinnen und Bürger über die Themen denken, passgenau übereinstimmen. Ansonsten würde es vielleicht Stress geben.

(Folie: „Eckdaten der Studien“)

Ich nehme Bezug auf Studien, die wir im Kontext von Stuttgart 21 – auch das hat Herr Gabriel schon angesprochen – durchgeführt haben. Aber wir haben sie nicht nur im unmittelbaren Kontext von Stuttgart 21 durchgeführt – vor und nach dem Volksentscheid im November 2011 –, sondern wir waren in der glücklichen Lage, 2012 und 2013 in Baden-Württemberg Folgestudien durchführen zu können, in deren Rahmen wir über den Volksentscheid zu Stuttgart 21 hinaus Fragen zu direkter Demokratie und ihrer Akzeptanz gestellt haben.

Da ich ursprünglich aus Rheinland-Pfalz komme, dann lange in Baden-Württemberg gelebt und gearbeitet habe und jetzt wieder in Rheinland-Pfalz arbeite, weiß ich zwar um die landsmannschaftlichen Unterschiede, glaube aber, dass man den einen oder anderen Befund aus Baden-Württemberg auch hier durchaus gewinnbringend nutzen kann. Insofern werde ich gleich in das Thema einsteigen.

Einstellungen zu direkter Demokratie: Was wollen die Leute eigentlich an dieser Stelle? – Wir haben in den Studien, die wir durchgeführt haben, drei Fragen dazu gestellt:

1. Volksabstimmungen sind ein gutes Mittel, um wichtige politische Fragen zu entscheiden.
2. Über Wahlen hinaus sollten die Bürger an möglichst vielen politischen Entscheidungen direkt beteiligt werden.
3. Über die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, die es in Baden-Württemberg gibt, fühle ich mich sehr gut informiert.

Diese Aussagen wurden den Befragten vorgelegt, und es wurde um Zustimmung bzw. Ablehnung gebeten.

(Folie: „Meinungen zu Direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung“, Frage 1)

Das ist das, was Sie auf dieser Folie sehen: Grün ist die Zustimmung zu diesen Aussagen dargestellt, rot dargestellt ist die Ablehnung der Aussagen. Es geht an dieser Stelle um die Frage, ob Volksabstimmungen ein gutes Mittel sind, um wichtige politische Fragen zu entscheiden. Das Beruhigende

aus Sicht der empirischen Sozialforschung ist erst einmal, dass meine Zahlen denen entsprechen, die Herr Gabriel gerade aus seiner Studie zitiert hat: Wir finden in der Bevölkerung – Sie sehen, wir haben vier Zeitpunkte: November und Dezember 2011, August 2012 und August 2013 – grundsätzlich eine sehr hohe Zustimmung zu der Idee von Volksabstimmungen.

Zu dem, was für den hiesigen Kontext wichtig ist: Sie alle kennen die Diskussion in Baden-Württemberg – Stichwort: Politik des Gehörtwerdens. Ich möchte das gar nicht werten, sondern einfach einmal unterstellen, dass dort ein politischer Wunsch besteht, das aufzubauen. Sie sehen, dass in diesem relativ überschaubaren Zeitraum von nur zwei Jahren die Zustimmungsraten noch einmal sehr deutlich angestiegen sind. Ich glaube, das ist insgesamt ein Hinweis darauf – so würde ich das interpretieren –, dass es zwar schon eine grundsätzliche Zustimmung zu dieser Idee gibt, aber durchaus noch ein politischer Gestaltungsspielraum besteht: dass man Bürgerinnen und Bürger an der Stelle mitnehmen und die Zustimmung noch erhöhen kann.

(Folie 1: „Meinungen zu Direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung“, Frage 2)

Hier geht es um die Frage, ob die Bürger über Wahlen hinaus an möglichst vielen politischen Entscheidungen direkt beteiligt werden sollen. Der Trend ist nicht ganz so eindeutig, aber auch hier sehen Sie eine mehrheitliche Zustimmung. Verweisen möchte ich an der Stelle auf ein paar Unterschiede, die sich hier zeigen. Das ist ein Punkt, den ich unter der fünften Leitfrage, die Sie uns gestellt haben, subsumieren würde: Welche weiteren Faktoren gibt es? – Die soziale Selektivität ist schon einmal erwähnt worden. Es gibt in der Bevölkerung durchaus Unterschiede.

(Folie 2: „Meinungen zu Direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung“, Frage 2)

Das unterscheidet sich nach dem Alter. Direkte Demokratie findet bei jungen Menschen mehr Zustimmung als bei älteren. Wir sehen das hier aber auch nach den Unterschieden in der formalen Bildung dargestellt. Interessanterweise mag man intuitiv sagen, dass die formal niedriger Gebildeten hier in höherem Maße einem Mehr an direkter Demokratie und einem Mehr an Bürgerbeteiligung zustimmen. Man könnte auch politisches Interesse an die Stelle setzen; dann wäre das Bild sehr ähnlich.

Das wirft ein bisschen die Frage auf – auch das hat Herr Gabriel schon angesprochen –, ob wir an ein paar Stellen den Blick nicht nur auf Zustimmung oder Ablehnung richten sollten, sondern auch auf die Hintergründe und die Motive: Warum wollen Bürgerinnen und Bürger eigentlich mehr Bürgerbeteiligung? – Einen Blick darauf zu werfen ist durchaus lohnenswert.

(Folie: „Meinungen zu Direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung“, Frage 3)

Hier geht es um die Frage, ob man sich über die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, die es in Baden-Württemberg gibt, sehr gut informiert fühlt. Ich will gar nicht so sehr auf die Zahlen eingehen. Ich denke, das ist etwas, was unter der fünften Leitfrage – weitere Faktoren – zu subsumieren ist. Aus meiner Sicht ist es ein zentraler Punkt, sich von Anfang an zu überlegen, wie Informationsinfrastruktur aussehen muss, damit die Bürgerinnen und Bürger wirklich in der Lage sind, letztinstanzlich – so könnte man es sagen – politische Entscheidungen zu treffen. Sie sehen, in Baden-Württemberg ist das Gefühl nicht sehr weit verbreitet – obwohl die Landesregierung bereits viele Initiativen in dem Bereich unternommen hat –, dass man sehr gut informiert ist. Das sollte an der Stelle aber so sein.

Nun komme ich zu zwei Detailfragen. Herr Gabriel hat mich daran erinnert, dass wir das unbedingt publizieren müssen. Wir haben zwei Fragen gestellt, nämlich wie die Bevölkerung zur Idee eines Quorums steht und wie es um die Reichweite von direktdemokratischen Verfahren bestellt ist. Ich stelle Ihnen ganz kurz dar, was wir gefragt haben. Im Rahmen der Studie 2012, also vor gut einem Jahr, haben wir in der Interviewsituation gesagt:

Ich lese Ihnen nun zwei gegensätzliche Positionen vor, die im Zusammenhang mit Volksabstimmungen vertreten werden.

Die erste Aussage lautet:

21. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 06.12.2013
– Öffentliche Sitzung –

„Es muss ein Mindestmaß an Beteiligung geben, damit das Ergebnis einer Volksabstimmung gültig ist.“

Die zweite Aussage lautet:

„Das Ergebnis einer Volksabstimmung sollte immer gültig sein, egal wie hoch die Beteiligung ist.“

Diese Aussagen sind sehr pointiert formuliert; das schicke ich vorweg.

(Folie: „Quorum (Studie 2012)“)

Wir finden in der Bevölkerung durchaus Zustimmung zur Idee eines Quorums. Ich denke, die Verteilung ist eindeutig: Drei Viertel der von uns befragten Baden-Württembergern und Baden-Württembergern meinen, es muss ein Mindestmaß an Beteiligung geben.

(Folie 1: „Quorum – Höhe? (Studie 2012)“)

Im nächsten Schritt kann man fragen, wie hoch eine Beteiligung sein sollte. Unten sehen Sie die Zahlen, die diejenigen, die ein Quorum von der Idee her unterstützen, genannt haben. Wir können jetzt viel über Details reden. Ich interpretiere diese Folie so, dass zwischen 15 % und 85 % „everything goes“. Das würde ich wiederum so deuten, dass das doch für viele ein neues Thema ist. Man kann eben nicht davon ausgehen, dass die Bürgerinnen und Bürger ein fest auskristallisiertes Meinungsbild zu allen Details im Kopf haben. Gleichwohl müssen wir es ernst nehmen; denn in solchen Diskussionen operieren wir völlig selbstverständlich mit diesen Begriffen und sprechen mal eben darüber, ob wir das Quorum erhöhen oder absenken sollen. Ich glaube, damit erreichen wir viele Menschen nicht wirklich. Bei dem Wert von 50 % befindet sich der höchste Balken. Das ist vielleicht auch etwas Intuitives. Man glaubt, die Hälfte sei nicht schlecht. Aber das scheint mir alles nicht in Stein gemeißelt zu sein. So würde ich das an der Stelle formulieren.

(Folie 2: „Quorum – Höhe? (Studie 2012)“)

Ein Punkt noch – auch darüber ist schon gesprochen worden –: Wir finden im Kontext des Volksentscheids zu Stuttgart 21 leichte Hinweise darauf, dass das damals ebenfalls sehr hohe Quorum – das bei dem Volksentscheid zu Stuttgart 21 eigentlich unerreichbar gewesen ist – bei einigen wenigen Bürgerinnen und Bürgern dazu geführt hat, dass sie sich gar nicht erst beteiligt haben. Das würde ich – wenn ich jetzt einmal nicht nur empirisch, sondern auch normativ argumentieren darf – durchaus als problematisch empfinden.

Nächster Punkt: Gibt es Grenzen der direkten Demokratie? – Das haben wir einer ähnlichen Logik folgend formuliert. Wir haben zwei gegensätzliche Aussagen vorgelesen.

Die erste Aussage lautet:

„Bestimmte Themen eignen sich nicht für Volksabstimmungen“.

Die zweite Aussage lautet:

„Jedes Thema kann Gegenstand einer Volksabstimmung sein.“

(Folie: „Reichweite (Studie 2012)“)

Hier findet sich eine ähnliche Verteilung. Es gibt – das muss man einfach von der Reaktion der Bevölkerung her ernst nehmen – durchaus eine breite Unterstützung für die Idee, dass manche Ideen für eine Volksabstimmung ungeeignet sind. Die Werte sind – das ist kein Fehler in der Grafik – praktisch identisch mit denen, die ich Ihnen vorher gezeigt habe.

Auch an der Stelle haben wir gefragt, wo die Probleme gesehen werden. Ab und an sind die Finanzen ein Thema, aber noch häufiger wird auf die Grundrechtsproblematik verwiesen. Der Minderheitenschutz ist doch etwas, was bei den Menschen als ein mögliches Problem von direkter Demokratie

ankommt. Wir haben auch positiv gefragt – Sie kennen das vielleicht –: Was sind die wichtigsten Probleme im Land? – Da nennen die Bürgerinnen und Bürger alles Mögliche. Im Anschluss daran haben wir gefragt: Glauben Sie, dass dieses Thema Gegenstand direkter Demokratie sein könnte? – Sehr hohe Zustimmungsraten findet man – das deckt sich sehr schön mit dem, was Herr Gabriel gesagt hat – bei Fragen der Infrastrukturpolitik. Hier findet man keine Skepsis, sondern eher sogar eine Unterstützung für direkte Demokratie in diesem Bereich. Auch die Energie- und Umweltpolitik wird an den Stellen sehr häufig genannt.

Ich komme langsam zum Schluss. Ich glaube, wir waren alle sehr erfreut, dass Sie in der fünften Leitfrage nach weiteren Faktoren gefragt haben; denn da können wir uns ein bisschen austoben. Ganz kurz nur zu den weiteren Faktoren: Stuttgart 21 ist tatsächlich ein sehr spannendes Beispiel. Faszinierend finde ich immer noch, dass es in dieser wirklich verfahrenen Situation dann doch gelungen ist, mit dem Volksentscheid dieses Thema zu befrieden. Ich unterstreiche aber gleichzeitig das, was Herr Gabriel gesagt hat: Das ist kein Automatismus. Im Fall von Stuttgart 21 hing es zum Beispiel sehr stark davon ab, dass die Stuttgarterinnen und Stuttgarterinnen analog zu der übrigen Bevölkerung im Land abgestimmt haben. Es hat, ausgehend von diesem Volksentscheid, ein sehr klares Signal gegeben, dass es im Land und in der Stadt eine Mehrheit für diese Entscheidung gibt.

(Folie: „Bewertung der Durchführung der Volksabstimmung“)

Die Frage lautet: „Und wie bewerten Sie alles in allem die Tatsache, dass es diese Volksabstimmung zu ‚Stuttgart 21‘ gegeben hat?“ Es geht nicht um den Ausgang, sondern nur um die Tatsache, dass es den Entscheid gegeben hat. Sie sehen die drei Zeitpunkte: 2011, 2012 und 2013. Kaum jemand im Land – das sind wirklich nur Minderheiten – findet dieses Verfahren mit all seinen Schwierigkeiten, die es ohne Zweifel gegeben hat, problematisch.

(Folie: „VA: Bewertung Durchführung“)

Auf dieser Folie ist eine weitere Differenzierung dargestellt. Ich möchte Ihr Augenmerk auf die beiden linken Balken lenken: Die Gegner sind diejenigen, die verloren haben. Trotzdem sind die Gegner von Stuttgart 21, die in diesem direktdemokratischen Verfahren unterlegen sind, zufrieden damit – sogar zufriedener als die, die gewonnen haben –, dass es diese Volksabstimmung gegeben hat. Das zeigt, dass ein solches Verfahren einen Wert an sich hat, den man nicht unterschätzen sollte.

(Folie: „Wahrnehmung Informationsmaterialien“)

Erlauben Sie mir, einen allerletzten Punkt zu erwähnen: Das ist eine dynamische Perspektive aus der Zeit vor dem Volksentscheid: die letzten vier Wochen vor dem Volksentscheid, der am 27. November 2011 stattgefunden hat. Sie sehen hier die Antworten der Befragten darauf, was sie im Vorfeld des Volksentscheids zu Stuttgart 21 an Informationsmaterial bekommen haben. Die obere Linie steht für die offiziellen Wahlunterlagen. Es ist schön, zu sehen, dass die fast überall angekommen sind. Das ist beruhigend, könnte man sagen.

(Heiterkeit im Saal)

Spannender ist die zweite Linie. Da geht es nämlich um die von der Landesregierung herausgegebene Informationsbroschüre, in der die Positionen pro und kontra Stuttgart 21 dargestellt worden sind und die – ich bin immer noch fasziniert, wenn ich das sehe – eine unglaubliche Reichweite erlangt hat. Das unterstreicht meinen Punkt, dass man für eine Infrastruktur sorgen muss, die sicherstellt, dass die Informationen zu den Leuten kommen. Die dritte Linie, die unten ein bisschen herumdümpelt, stellt die Website zum Volksentscheid dar. Die hatte keine allzu große Reichweite, während die Broschüre plötzlich in allen Briefkästen lag. Das war – etwas zugespitzt formuliert – eine zwangsweise Informationsversorgung. Aber das ist an der einen oder anderen Stelle vielleicht gar nicht verkehrt.

Abschließend möchte ich sagen: Verstehen Sie das nicht als eine in Stein gemeißelte Sicht der Bevölkerung, sondern einfach als eine Erinnerung daran, dass es, wenn wir über direkte Demokratie reden, auch eine wichtige Perspektive ist, die Sicht der Bevölkerung zu berücksichtigen.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Vielen Dank. – Mit Blick auf die Uhr schlage ich vor, dass wir die Fragen an Prof. Hornig vorziehen. Herr Burgard, ist das in Ordnung? – Gut.

Frau Sachverständige Univ.-Prof. Dr. Thimm: Zunächst einmal ganz herzlichen Dank. Das war wirklich eine ganz spannende Anhörung.

Ich habe eine Frage zum Volksbegriff. Dieser Volksbegriff ist – wir wollen jetzt nicht philosophisch werden – in dem Fall wirklich zentral. Ich gebe Ihnen völlig recht, wenn Sie sagen, dass man ihn sich genau anschauen muss. Wir müssen uns überlegen – das haben Sie aus meiner Sicht auch richtig angesprochen –, was wir damit wollen. Wollen wir Wutbürger verhindern – es gibt alle möglichen Ziele, die man damit verfolgen kann –, oder geht es darum, das Volk als eine lernfähige Entität anzusehen, also als etwas, was wir nicht erziehen müssen und was nicht statisch ist, sondern sich im Moment in einem unglaublichen Prozess der Veränderung befindet? Oder ist das aus Ihrer Sicht zu eng gefasst?

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Auch ich habe noch eine Frage. Dankenswerterweise sind diesmal Stellungnahmen auf unserem Blog eingegangen. Darin sind auch teilweise Fragen enthalten. Unter anderem – da danken wir sehr dem Landesverband von Mehr Demokratie e.V. – hat Herr Botens eine Frage an Herrn Hornig gestellt, die das fakultative Referendum betrifft. Es wurde darauf eingegangen, inwieweit man bei dem fakultativen Referendum sehr starke Verbände hat. Daran kann man die Frage anschließen: Wie kann man diese Vormachtstellung eingrenzen – vielleicht durch eine neutrale Institution? Was würden Sie auf das Argument bezüglich der starken Verbände entgegnen?

Herr Prof. Dr. Hornig: Vielen Dank für die Fragen. Dass es eine Lernfähigkeit gibt – wenn ich Sie da richtig verstanden habe –, hoffe ich und setze es auch voraus. Ich wäre wahrscheinlich als Lehrer an der Universität am falschen Platz, wenn ich keine grundsätzliche Lernfähigkeit voraussetzen würde.

Was den Volksbegriff betrifft: Als Erstes kam mir das in den Sinn, was Herr Serdült gesagt hat, nämlich dass es hilft, zu schauen, wen man mit der direkten Demokratie tatsächlich erreicht: dass es bestimmte Gruppen gibt, die gar nicht aktiv sind, dass andere immer aktiv sind und dass es einen Bereich dazwischen gibt. Dahinter steht die Frage der Repräsentativität. Das findet sich bei der Frage der Quoren wieder und auch bei der Frage: Wer reicht eigentlich was ein? – Im Prinzip verbindet sich das auch mit der Frage nach den Verbänden. Unterschiedliche Verfahren bringen also unterschiedliche Schwierigkeiten mit sich, wenn es darum geht, wie man diese Repräsentativität herstellen kann. Dass man sie überhaupt herstellen kann, wage ich zu bezweifeln. Aber das Ziel sollte im Prinzip sein, einen qualitativ möglichst hochwertigen Beitrag zu bekommen: einen – das sage ich, ohne ironisch zu werden – demokratiethoretisch wertvollen Beitrag.

Wir können jetzt normativ und empirisch argumentieren. Aber ich würde sagen, die Qualität entsteht vielleicht dadurch, dass man im Abstimmungsprozess – im Moment der Abstimmung, das ist das Entscheidende – eine möglichst große Bandbreite an Gesellschaft herstellen kann. Es geht nicht um den Moment der Einbringung. Ich habe in meiner Stellungnahme unterstrichen – Herr Gabriel hat es auch noch einmal gesagt –, dass das politische System für viele verschiedene Interessen und für viele Einflüsse von außen offen ist und versuchen kann, die zu verarbeiten.

Was die Verbände betrifft: Wenn es offen ist, dann ist es offen für alle. Das ist so ein Punkt. Ich habe das einmal für die direkte Demokratie in Italien gemacht: für das abrogative Referendum. Ich habe eben schon die Begriffe genannt: Zum Teil wird zwischen Ingroup und Outgroup unterschieden. Zu den Ingroups gehören diejenigen, die schon über Verbindungen zu Parteien und zu Parlamentariern verfügen, die große Ressourcen finanzieller Art haben, gute Werbekampagnen entwerfen und viel Manpower auf die Beine bringen. Zu den Outgroups gehören diejenigen, bei denen das genaue Gegenteil der Fall ist: die diese Verbindungen nicht haben und das Ganze auf viel kleinerer Flamme machen müssen. In der Akteursstruktur des abrogativen Referendums zeigt sich, dass wir tatsächlich eine Dominanz der Ingroups haben.

Auch das ist eine Sache, die man sich eventuell damit einkauft: dass die großen Organisationen oder Verbände das geschickt für sich nutzen. Das können genauso gut Parteien sein. Aber es ist offen für alle. Man könnte beispielsweise auch eine Bürgerinitiative an diese Stelle setzen. Das lässt sich also praktisch nicht lösen.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Es gibt keine weiteren Fragen seitens der Enquete-Kommission an Sie, Prof. Hornig. Ich bedanke mich daher bei Ihnen, dass Sie zur Verfügung gestanden haben. Wir hoffen, dass Sie gut nach Hause kommen.

Wir fahren mit der Stellungnahme des Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz, Herrn Burgard, fort – Vorlage EK 16/249. Bitte schön.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

Herr Dieter Burgard
Bürgerbeauftragter des Landes Rheinland-Pfalz

Herr Burgard: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, liebe Abgeordnete, sehr geehrte Frau Staatssekretärin, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich bin sehr gern gekommen, weil ich in der Vergangenheit selbst Mitglied in zwei Enquete-Kommissionen war und davon über den normalen politischen Alltag hinaus einen starken Erkenntnisgewinn hatte. In meiner schriftlichen Stellungnahme bin ich auch auf die besondere Rolle des Bürgerbeauftragten und auf die öffentliche Petition eingegangen. Übrigens war ich vor einigen Monaten in Baden-Württemberg und habe dort in einer Anhörung über den Bürgerbeauftragten berichtet. Die sind dabei, sich Rheinland-Pfalz als Vorbild zu nehmen und dort einen Bürgerbeauftragten zu implementieren, der hier schon 1974 eingerichtet wurde.

Ich will in meinem mündlichen Vortrag vor allem auf die Erfahrungen aus der Praxis eingehen. Die haben gezeigt, dass sich Bürgerinnen und Bürger immer wieder mit Eingaben an mich wandten, beispielsweise weil eine Bürgerbeteiligung nicht ermöglicht wurde. Es gibt Gemeinderäte, in deren Sitzungen noch nie eine – eigentlich vorgeschriebene – Einwohnerfragestunde auf der Tagesordnung stand. Über große Bauvorhaben wurde erst ein Tag vor Baubeginn informiert. Man fragte, ob es Änderungswünsche gibt, und am nächsten Tag waren schon die Bagger angerückt. Ernst gemeinte Transparenz und Beteiligung sind also nicht überall im Land verinnerlicht.

Auch auf das Informationsfreiheitsgesetz, das noch relativ jung ist, muss ich immer wieder hinweisen, da den Bürgern dies nicht so bekannt ist. Oft wenden sich Bürgerinnen und Bürger an uns, wenn die Barrierefreiheit beispielsweise bei Bauten in öffentlicher Hand zu wenig beachtet wird oder die Planung öffentlicher Gebäude Mängel aufweist. Auch bei Belangen des Naturschutzes und des Denkmalschutzes wenden sie sich öfter an uns. Das geht weit über die persönlichen Anliegen hinaus. Bürger tragen oft etwas vorbeugend vor, um Probleme gar nicht erst entstehen zu lassen.

Bei der Bürgerbeteiligung auf Landesebene – das sind meistens Eingaben, die jetzt schon über das Petitionswesen eingereicht werden – geht es um Gesetze oder landesrechtliche Normen. Von diesen sogenannten Legislativeingaben gibt es pro Jahr ca. 60. Sieben davon wurden im Jahr 2012 im Petitionsausschuss als öffentliche Petition behandelt. Die Schwerpunkte lagen bei den Rundfunkgebühren. Bürgerinnen und Bürger setzen sich auch für die Veränderung von Gesetzen ein, zum Beispiel beim Schulgesetz, beim Feiertagsgesetz oder bei der Landesbauordnung.

Weitere Legislativeingaben und Petitionen, mit denen sich interessierte Bürgerinnen und Bürger für allgemeine Anliegen einsetzten, gab es beispielsweise, wenn es um Folgendes ging: die Aufsicht über Stiftungen, die Vergabe von Studienplätzen, die Erweiterung der Gemeindeordnung, die Veröffentlichungspflicht von Haushaltsplänen im Internet, die Änderung von Schulordnungen durch die Hinzunahme bestimmter neuer Fächer, die Verschärfung des Bestattungsgesetzes oder die Absenkung des Wahlalters bei kommunalen und Landtagswahlen auf 16 Jahre. Anfang 2011 ging eine Petition ein, in der mehr Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten und anderen Planungsprojekten eingefordert wurde. Die letztgenannte Eingabe ist noch nicht zurückgestellt, auch mit dem Verweis auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Bürgerbeteiligung bei raumbedeutsamen und politisch relevanten Großvorhaben“ und mit Blick auf diese Enquete-Kommission.

Diese Legislativeingaben werden im Dialog mit der Landesregierung bearbeitet. Neben schriftlichen Stellungnahmen kommt es gelegentlich auch zu mündlichen Befragungen von Ministern oder Staatssekretären im Petitionsausschuss. Des Weiteren können auch andere Stellen und Ausschüsse beteiligt werden. So werden Dinge als Material überwiesen oder auch im zuständigen Fachausschuss nochmals beraten. Die Beratungen im Petitionsausschuss sind nichtöffentlich.

Für die heutige Anhörung habe ich mir einige Gedanken gemacht, wie eine Weiterentwicklung des Petitionswesens konkret aussehen könnte. Beratungen zu einer öffentlichen Petition – Rheinland-Pfalz war das erste Flächenbundesland, das sie eingeführt hat – könnten bei Verfahrenskonsensen öffentlich stattfinden, wenn diesem mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder zugestimmt wird. Diese Möglichkeit wurde bisher nicht ergriffen, könnte aber stets geprüft werden und vielleicht sogar als Regel gelten: dass also eine öffentliche Beratung einer öffentlichen Petition stattfindet und die nichtöffentliche Beratung als Ausnahme deklariert wird. Die öffentliche Petition würde sich auch für eine öffentliche Beratung – sogar Anhörung – im Bundestag eignen.

Beispiele für öffentliche Petitionen finden Sie in meiner schriftlichen Stellungnahme. Ich werde ein Beispiel herausgreifen. Das war auch in der letzten Landtagsdebatte ein Thema. Es ging um das Gesetz zu der Verbandsgemeinde Treis-Karden. Über 1.000 Bürger hatten sich über eine Petition dafür eingesetzt, dass drei Hunsrückgemeinden den Kreis wechseln können. Das ist durch eine Petition ausgelöst worden und hatte letztendlich eine Änderung des Gesetzes zur Folge.

Als Bürgerbeauftragter stelle ich fest – das habe ich auch schon schriftlich dargelegt –: Eine ständige, ernst gemeinte Kommunikationsbereitschaft und das Angebot einer transparenten Information und Kommunikation tragen wesentlich dazu bei, dass politische Vorhaben und Politik insgesamt mehr akzeptiert werden, dass Bürger motiviert werden, sich zu beteiligen – auch in Parteien –, und dass sich vielleicht auch für die Politik auf der Landesebene neue Aspekte durch die Bürgerbeteiligung erschließen lassen.

Vielen Dank.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Vielen Dank. – Somit haben wir die Anhörung der Stellungnahmen abgeschlossen und kommen jetzt zur Fragerunde.

Als Erster hat Prof. Karpen das Wort, dann Frau Demuth.

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Frau Vorsitzende, als Erstes möchte ich anregen, dass Sie Prof. Faas bitten, die schönen Grafiken zu den Akten zu reichen. Diese Statistiken sind ein wesentlicher Bestandteil Ihres Vortrags.

Dann habe ich drei kurze Fragen. Meine erste Frage geht an Herrn Serdült – an die Schweizer Freunde –: Herr Serdült, ist es nicht so, dass die Bürgerbefragungen bei Ihnen oft den Charakter einer Drohgebärde haben? Sind das nicht oft artikuliert Meinungsäußerungen, die unserer Drohung mit dem Gang nach Karlsruhe vergleichbar sind – vor der Gesetzgebung, während der Gesetzgebung und nach der Gesetzgebung? – Das Bundesgericht hat keine verfassungsrichterlichen Aufgaben. Folglich muss sich das anders artikulieren. Aber dass nur eine geringe Zahl von Bürgerinitiativen und Bürgerbegehren tatsächlich in Entscheidungen mündet, scheint mir darauf hinzudeuten, dass das ein Warnschuss vor den Bug der Mehrheit ist: dass man sich entscheiden möge, den Gesetzentwurf zu ändern.

Meine zweite Frage geht an Herrn Efler. Herr Efler, wie Sie wissen, bin ich aus Hamburg – aus einem wirklich volksentscheidungsgeplagten Land. Ich habe vieles verfolgt. Vieles hat mir gut gefallen, vieles nicht. Eine der Grundfragen ist die Sammlung der Unterschriften. Wenn ich das kurze Geplänkel zwischen Herrn Hornig und der Kollegin Thimm richtig verstanden habe, geht es bei der Initiative – vor allem beim Begehren – darum, das Volk sich konstituieren zu lassen. Das ist ein hochrangiger staatsrechtlicher Akt.

Herr Efler, dem entspricht es nicht, dass ich bei meinem Apotheker, bei Lidl, bei Aldi und bei meinem Zahnarzt Listen ausliegen sehe und dass mich die Sprechstundenhilfe mit einem freundlichen Nicken auffordert, mich einzutragen. Das passt einfach nicht. Vielleicht bin ich konservativ. Aber auch die in immer höherem Maße zu Hause beim Frühstück vorgenommene Briefwahl – „voting in your underwear“ – entspricht nicht meiner Vorstellung von der Staatswillensbildung.

Es ist natürlich so, dass Herr Brandt seine Truppen in Hamburg – Herr Brandt ist ein Kollege von Herrn Efler – sehr versiert und in hohen Zahlen aufbietet. Wir wissen von den Schulbefragungen, dass die interessierten Kreise Studenten und Schüler haufenweise dafür besoldet haben, Unterschriften zu sammeln. Das ist meines Erachtens – wer hat das Wort vorhin gebraucht? – eine Art Missbrauch dieses Rechtsinstruments. Ob die Fehlermöglichkeiten gering sind: Die Beobachter neigen natürlich immer dazu, zu sagen, es komme nicht zu Fehlern; das sei nicht der Fall.

Es war auch bei der Rückübernahme der Stromnetze in die öffentliche Hand klar: Wenn Sie gefragt haben und dabei die Details kannten, nämlich dass eine Genehmigung notwendig ist und dass sich die Stadt bewerben muss, konnten Sie feststellen, dass der entsprechende Kenntnisstand bei – sagen wir einmal – 15 % vorhanden war. Auch das ist ein Punkt – eine Meinung zu bewerten ist immer

schwer; das weiß ich sehr wohl –, der uns zu denken geben muss. Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid dürfen nicht auf Stammtischniveau absinken.

Meine dritte und letzte Frage geht an Herrn Faas: Das war ein sehr guter Vortrag. Auch die anderen Vorträge will ich sehr loben, so, wie Frau Thimm es schon getan hat. Sie haben nach ungeeigneten und geeigneten Themen gefragt. Ich stimme mit Ihnen darin überein, dass Infrastrukturvorhaben geeignet sind. Bei uns könnte zum Beispiel die Fehmarnbeltquerung, bei der sich große Umweltfragen stellen, ein solches Thema sein. Auch das Thema, ob wir eine neunjährige oder eine achtjährige Schule haben wollen, halte ich für abstimmungsfähig.

Ungeeignet seien Minderheitenfragen, haben Sie gesagt. Das ist völlig klar. Dann haben Sie aber von Grundproblemen gesprochen. Das ist ein vager Begriff. Was meinen Sie damit? Zum Beispiel die Schuldenbremse: Wäre das solch eine übergreifende Grundlagenfrage? Was ist mit Europafragen? Was meinen Sie damit?

(Herr Univ.-Prof. Dr. Faas: Ich habe von „Grundrechten“ gesprochen!)

– Grundrechte. Grundlagenfragen meinten Sie also nicht, sondern Grundrechtfragen.

Frau Abg. Demuth: Zunächst einmal bedanke ich mich für die Vorträge. Ich habe zwei Fragen. Eine richtet sich an Prof. Faas, die andere an Herrn Dr. Efler. Ich beginne mit der Frage an Prof. Faas.

Herr Prof. Faas, Sie haben auf einer Ihrer sehr interessanten Folien deutlich dargestellt, dass viele Bürger, die ein niedriges Bildungsniveau haben, grundsätzlich für eine Beteiligung sind. Das erfreut uns auf den ersten Blick sehr, da uns allen daran gelegen ist, möglichst alle Bevölkerungsgruppen mit allen Bildungsniveaus und sozialen Niveaus einzubeziehen. Jetzt wissen wir aber aus anderen Studien, dass sich, wenn es dann zur Bürgerbeteiligung kommt – damit meine ich noch nicht einmal die Unterschriftenlisten, sondern eher die aktive Beteiligung in Bürgerinitiativen oder über andere Möglichkeiten –, gerade die Bürger mit einem niedrigen Bildungsniveau dort nicht wiederfinden.

Ich möchte Ihnen die Gelegenheit geben, auszuführen, welche Gründe das Ihrer Meinung nach hat und welche flankierenden gesellschaftlichen Maßnahmen, die das Instrument der Bürgerbeteiligung unterstützen können, wir zum Beispiel in öffentlichen Bildungseinrichtungen ergreifen sollten, sodass wir den grundsätzlichen Willen zur Teilnahme oder die Befürwortung der Bürgerbeteiligung stärken und am Ende alle diese Gruppen erreichen. Daraus folgt die Frage: Haben Sie auch erfragen können, welche Bürger zur Abstimmung über Stuttgart 21 gegangen sind? Haben die Bürger mit vermeintlich niedrigem Bildungsniveau teilgenommen?

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Efler. Herr Efler, Sie sagten am Anfang, dass Sie die Bürgerbeteiligung als wichtiges Instrument zwischen den Wahlen empfinden. Da stimme ich Ihnen zu. Am Ende sagten Sie allerdings, um eine höhere Beteiligung zu erreichen, sei es wichtig, dass man die Abstimmungen über solche Beteiligungsverfahren möglichst eng an Wahltermine koppeln könne. Würden Sie sagen, dass das nur, wenn es auf unterschiedlichen Ebenen stattfindet, zu koppeln ist, oder würden Sie sagen, ein Volksentscheid, der die Landesebene betrifft, sei auch an Landtagswahlen zu koppeln? Wie müsste das verbunden werden, damit das funktioniert? – Ich stimme Ihren ersten Ausführungen zu, wonach das ein Instrument zwischen den Wahlen sein sollte. Aber es muss auch zum Tragen kommen. Es darf nicht am Ende doch mit einer Wahl verknüpft sein und auf eine Abstimmung über ein gewisses Programm hinauslaufen, das das zur Wahl Stehende betrifft.

Frau Sachverständige Univ.-Prof. Dr. Thimm: Ich würde gern noch etwas zu dem Thema Organisation wissen. Das geht in eine ähnliche Richtung wie die Frage von Frau Demuth. Mich hat es nicht überrascht, dass bei Stuttgart 21 die Website so wenig frequentiert war. Wir haben sie nämlich analysiert. Das Problem besteht darin, dass man ein Pull- und ein Push-Medium hat. Wenn einem Prospekten in den Briefkasten flattern, hat das eine völlig andere Kraft. Aber dann müsste man für die Zukunft die Frage stellen: Wie macht das Land Rheinland-Pfalz es besser? – Es gibt natürlich in der Online-PR ganz andere Tools als diese langweilige Website. Das möchte ich nur vorausschicken.

Einige von Ihnen haben zu der Frage, wie sich die Bürgerschaft im Diskurs konstituiert, interessante Ausführungen gemacht. Ich möchte gern bei dem Stichwort „freie Sammlung“ nachhaken. Der Kollege

hat das scharf kritisiert. Ich sehe das völlig anders. Da schließt sich nämlich der Kreis: Was wollen wir denn mit der Volksbefragung? Was wollen wir denn mit der Bürgerbeteiligung? Geht es wirklich um die Sache selbst, oder geht es nicht auch um neue Diskurspraxen? – Ich votiere sehr für das Zweite. Manchmal geht es nämlich wirklich nach hinten los. Manche Entscheidungen, die wir gar nicht wollen, treffen uns im politischen Kern.

Aber der Benefit – vielen Dank für die schönen Folien – liegt genau in dem Gefühl der Bürger, beteiligt zu sein. Das allein ist schon ein unglaublich großer Gewinn. Wie sich die anderen zu dem Thema „freie Sammlung“ stellen, hat mich absolut überzeugt. Was Lidl und Aldi betrifft: Ich finde den Gedanken grandios, dass man da an der Kasse steht und über Politik diskutiert.

Allerdings hat sich keiner von Ihnen zu Onlineverfahren geäußert. Das würde mich sehr interessieren. Onlinepetitionen haben die Debatte über höhere Anforderungen an Bürgerbeteiligungen mit befördert. Das wissen Sie. Ich glaube, das ist in der Öffentlichkeit einer der Breaking Points, wenn gesagt wird: Wir brauchen mehr Bürgerbeteiligung. – Das gilt nicht nur für die onlineaffinen Leute. Dazu hätte ich gern einen Kommentar.

Herr Abg. Oster: Zunächst einmal auch von uns ein herzliches Dankeschön für die wirklich guten Stellungnahmen. Es wäre schön, wenn wir die Folien nachgereicht bekämen, denn sie waren doch sehr informativ.

Ich habe einige kleine Rückfragen. Eine Frage richtet sich an Herrn Serdült aus der Schweiz: Das fand ich auch sehr interessant. Sie haben davon gesprochen, dass 20 % der Bürger grundsätzlich an die Urne gehen. Meine Frage ist: Haben Sie auch Kenntnisse über die Altersstrukturen? Oder ist das schwer zu ermitteln? – Mich würde das interessieren, weil man dann einen Vergleich ziehen könnte.

Dann haben Sie davon gesprochen, dass in der Schweiz das politische Interesse dadurch grundsätzlich gesteigert wird. Kann man auch beim politischen Ehrenamt oder auf der kommunalen Ebene einen Anstieg erkennen?

Dann habe ich eine grundsätzliche Frage – die habe ich in der Stellungnahme zur Informationsstelle gelesen; dazu hat keiner der Anzuhörenden etwas gesagt –: Haben Sie in der Schweiz eine Informationsstelle, in der man sich als Bürger grundsätzlich darüber informieren kann?

Auch an den Bürgerbeauftragten habe ich eine Frage: Wir haben die Onlinepetition. Das geht in dieselbe Richtung. Vielleicht könnten Sie etwas dazu sagen, wie die Onlinepetition angenommen wird: Steigen die Zahlen? Sinkt dadurch die Altersgrenze bei denen, die eine Petition einreichen? – Das würde mich interessieren.

Wir haben aus den Stellungnahmen zu der heutigen Anhörung herausgehört, dass wir uns bei den Quoren ein Stück weit bewegen sollten. In welche Richtung wir gehen, ist klar. Aber ich denke, wir sollten uns über das Wie unterhalten.

Herr Karpen, meine letzte Bemerkung kann ich mir nicht verkneifen: Ihre rheinland-pfälzische Landesvorsitzende fordert sogar eine grundsätzliche Briefwahl. Sie sollten sich mit Ihr einmal darüber unterhalten, wie Sie das sehen. Vielleicht können wir das dann aus der Welt schaffen.

Herr Abg. Heinisch: Auch ich möchte mich für die gute Anhörung bedanken. Ich denke, wir sollten uns für die Auswertung viel Zeit nehmen. Ich möchte ihr hier auch gar nicht vorgreifen. Es gibt sicherlich viele Aspekte, über die wir zu diskutieren haben: vom niedrigschwelligsten Beteiligungsinstrument, der Petition, bis zum Quorum. Das sind auch verfassungsrelevante Fragen. Da werden wir sicherlich noch sehr viele spannende Diskussionen zu führen haben.

Zwei kleine Rückfragen habe ich. Herr Hahnzog, Sie haben die Möglichkeit einer Kostenerstattung angesprochen. Verstehe ich das richtig? – Parteien erhalten – das ist vielleicht auch eine Frage für Herrn Efler – eine Wahlkampfkostenerstattung. Das heißt, ihr Beitrag zur Ermöglichung von Wahlen wird dadurch gewürdigt, dass es, abhängig von der Stimmenzahl, eine gewisse Kostenerstattung gibt. Können Sie sagen, was es in den angeführten Bundesländern gibt, das es vielleicht ermöglicht, dass

auch solche Initiativen für ihren Beitrag eine Kostenerstattung erhalten? Oder gehen meine Überlegungen in eine ganz falsche Richtung?

Meine zweite Frage geht an Herrn Burgard. Sie bezieht sich auf die Onlinepetition. Es gibt auf der Seite des Bürgerbeauftragten die Möglichkeit, eine öffentliche Petition zu stellen, mitzuzeichnen und auch Diskussionsbeiträge zu verfassen. Ich möchte Sie bitten, auch etwas zu diesen Onlineplattformen zu sagen, etwa zu openPetition. Es gibt Konkurrenzplattformen oder andere Möglichkeiten, Petitionen zu initiieren, die aber vielleicht gar nicht dort ankommen, wo an das Parlament gerichtete Petitionen eigentlich hingehören.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Dann habe ich noch eine Reihe von Fragen – auch solche, die dem Kommentar im Blog der Enquete-Kommission entnommen sind. Eine Frage richtet sich an Prof. Gabriel: Vielleicht können Sie noch einmal darauf eingehen, was aus Ihrer Sicht die Unterschiede zwischen Beteiligungsquoren und Zustimmungsquoren sind: Was spricht für oder gegen die jeweilige Lösung? – Das stand im Kommentar auf unserem Blog.

Dann habe ich noch drei Fragen an Michael Efler. Die erste Frage: Das Thema „Onlinepetition“ wurde schon erwähnt. Ich möchte ganz konkret wissen, wie Mehr Demokratie e.V. zu der Online-Unterschriftensammlung steht. Wir haben über die freie Sammlung gesprochen und darüber, wie das bewertet wird.

Zweitens wurde das Thema „Minderheitenschutz“ angesprochen. Herr Efler, was spricht aus Ihrer Sicht dafür, dass es schon jetzt einen automatischen Minderheitenschutz gibt? Wie haben wir uns das bei der Prüfung der Fragen vorzustellen?

Die dritte Frage bezieht sich auf die Mobilisierungseffekte. Seitens der Wissenschaft wurde etwas infrage gestellt, ob solche Mobilisierungseffekte wirklich existieren. Vielleicht können Sie auf Grundlage der Erfahrungen, die der Verband gemacht hat, etwas dazu sagen.

Dann habe ich noch eine Frage an Prof. Faas: Wir hatten auf der einen Seite die Antworten auf die Frage, ob sich die Bürgerinnen und Bürger genug informiert fühlen über Beteiligungsmöglichkeiten, und auf der anderen Seite die Aussage zu den Quoren. Kann man das in Verbindung bringen? – Wenn ich nicht darüber informiert bin, wie das Quorum derzeit aussieht, wie kann ich dann zu einer Bewertung der Quoren kommen? – Ich würde Sie bitten, das ins Verhältnis zueinander zu setzen, auch um die Aussage zu den Quoren bewerten zu können.

Ich bitte Sie, in der Reihenfolge zu antworten, in der Sie Ihre Stellungnahmen abgegeben haben.

Herr Dr. Serdült: Ich beginne mit der Frage von Herrn Karpen nach der Referendumsandrohung. Das ist tatsächlich so. Wir sprechen insofern ein bisschen vom Damoklesschwert des Referendums, das über dem ganzen Prozess hängt. Wir müssen vielleicht zwischen Referendum und Initiative unterscheiden. Es ist schon so, wie Sie sagen, nämlich dass die politischen Akteure diese Instrumente in der Realpolitik nutzen und damit ihre taktischen Spiele spielen. Das sind einfach institutionelle Anreize, die sie nutzen. In der Schweiz ist es tatsächlich so, dass das dann gewisse Vorwirkungen hat. Eine Gruppe, die stark genug ist, droht unter Umständen: Wir stoppen das, wir werden Unterschriften sammeln, wir drohen mit einem Referendum. – Es liegt dann an der Mehrheit, ihr das abzunehmen oder nicht. Es sind taktische Spielereien, die da stattfinden.

Bei der Initiative sieht das taktische Spiel so aus, dass man vielleicht mit einer Maximalvariante startet, weil man genau weiß, dass die es schwer hat und unter Umständen nicht durchkommt. Man wettet dann quasi darauf, dass ein Gegenvorschlag gemacht wird oder dass das Parlament von sich aus ein bisschen entgegenkommt.

Man muss das je nach Instrument betrachten. Aber zu diesen taktischen Spielen kommt es sehr stark; das ist schon so. Das verändert ein Stück weit den politischen Prozess. Es kommt eben in der Schweiz zu diesem Effekt, dass man versucht, sie, auch weil sie jetzt stark genug sind, in die Regierungskoalitionen hineinzunehmen. Darum haben wir diese großen Koalitionen. Aber große Koalitionen gibt es nicht nur wegen direkter Demokratie, die gibt es anscheinend auch sonst. Das sind die direkten und indirekten Wirkungen dieser Instrumente.

Zu der Frage nach der Partizipation: Wir haben das aufgrund von Stimmregistern einmal für eine Stadt ausgewertet. Das sind keine Umfragedaten, sondern tatsächlich Stimmregister. Ich konnte dort auch die Variablen Geschlecht und Alter auswerten. Das heißt, wir konnten uns anschauen, wer über längere Zeit nie hingeht. Das sind jüngere Leute: die Altersgruppe der 18- bis 35-Jährigen. Sie beteiligen sich weniger stark. Außerdem sind es ältere Frauen. Das hängt aber in der Schweiz auch damit zusammen, dass ältere Frauen das Stimm- und Wahlrecht relativ spät bekommen haben. Das ist etwas Schweizspezifisches. Aber das Wichtige daran ist, Sie sehen, dass das Sozialisationseffekte sind, man also auch die politische Partizipation erlernen muss. Es genügt nicht, dass man Partizipationsrechte bekommt. Dann funktioniert man nicht automatisch. Deswegen sind auch die von den anderen Referenten angesprochenen Punkte so wichtig: Bildung, die positive Diskussion in der Öffentlichkeit. Die politische Partizipation muss man also lernen.

Das Problem sind eher die jungen Männer. Sie beteiligen sich weniger stark. Es hat sich quasi gedreht. Die älteren Frauen sind immer noch ein Problem, was die Partizipation angeht, und jetzt kommen noch die jüngeren Männer hinzu. Ich kann mir das noch nicht ganz erklären, aber es stimmt mit Auswertungen überein, die Frau Geißel für Deutschland vorgenommen hat. Das ist ein interessantes Phänomen.

Auswirkungen auf das politische Ehrenamt: Das wird in der Schweiz sehr hochgehalten. Auch in der Politik sind viele Posten ehrenamtlich. Das, was man braucht, um eine Initiative zu starten, wird immer ehrenamtlich organisiert. Aber es gibt auch bei uns das Problem, dass immer weniger Leute in Parteien sind und sich immer weniger Leute in Vereinen engagieren. Vielleicht hält sich das auf einem relativ hohen Niveau, aber das Problem gibt es in der Schweiz.

Informationsstellen gibt es nicht. Es gibt keine offizielle Beratung. Das läuft eher informell. Normalerweise nehmen die Kanzleien informell eine Art Beratungsfunktion wahr, einfach damit die Eingaben gewissen formalen Gesichtspunkten entsprechen. Aber es gibt keine eigentliche Beratungsstelle.

Herr Dr. Hahnzog: Was die empirischen Ausführungen der verschiedenen Professoren betrifft: Ich bedauere sehr, dass Prof. Oberreuter aus Bayern nicht anwesend ist. Der würde ganz andere Ergebnisse vorweisen können, die dadurch bedingt sind, dass dies in Bayern etwas Normales ist. Eine Volksgesetzgebung auf Landesebene gibt es seit 1946; seit 1995 gibt es sie sehr intensiv auf der kommunalen Ebene. In der Bundesrepublik finden fast 50 % aller Bürgerentscheide auf der kommunalen Ebene in Bayern statt; denn zusammen mit Mehr Demokratie e.V. haben wir die Hürden so weit abgesenkt, dass das für die Leute interessant wird. Das entwertet keineswegs die Parlamente. Ich denke zum Beispiel an München: Den Mittleren Ring habe ich schon erwähnt. Wir haben einen Hochhausstopp erwirkt: kein Hochhaus über 100 m. Das war ehemals gegen die Oberbürgermeister gerichtet. Das zeigt, dass das etwas bewirkt. Wie gesagt, das sollte man sich immer überlegen.

Minderheitenschutz: Der Minderheitenschutz ist vor allem dann relevant, wenn es um Grundrechte geht. Anders als in der Schweiz haben wir notfalls die Präventivkontrolle durch die Verfassungsgerichte. Das ist ein ganz wichtiger Moment, auf den es hinzuweisen gilt, wenn in den Diskussionen gesagt wird: Bei einem Taximord wird sofort die Todesstrafe wieder eingeführt. – Das geht bei uns eben nicht, weil die Abschaffung der Todesstrafe zu den nicht änderbaren Voraussetzungen des Grundgesetzes nach Art. 79 Abs. 3 gehört.

Wähler und Nichtwähler: Die Situation ist bei den Elementen der repräsentativen Demokratie genauso. Wir klagen darüber, dass die Wahlbeteiligung meistens abgenommen hat. Ich glaube, wenn die Bürgerbeteiligung direkter Art effektiv wäre, würden sich die Leute auch mehr für die Wahlen interessieren. Auch diesen Zusammenhang muss man sehen.

Zur Frage nach der Kostenerstattung: Es gibt das schöne Buch von Mehr Demokratie e.V., in dem ausgeführt ist, in welchen Ländern es Kostenerstattungen gibt. Es gibt sie zum Teil beim Volksbegehren, zum Teil beim Volksentscheid. In Niedersachsen gibt es bei einem zustande gekommenen Volksbegehren 0,10 Euro pro Jastimme: ca. 60.000 Euro. In Sachsen gibt es 23.000 Euro, in Sachsen-Anhalt ca. 60.000 Euro. Das sind verschiedene Beträge pro Jastimme, die aber jeweils unter 1 Euro liegen. Beim Volksentscheid gibt es ähnliche Voraussetzungen für eine Unterstützung. In Bayern gibt es das leider nicht, aber in vielen anderen Ländern ist das der Fall – vor allem in jenen, die sich

aktuell damit befasst haben. In Thüringen gibt es 0,075 Euro pro Jastimme. Das klingt nach ganz wenig, aber maximal sind das 37.000 bis 60.000 Euro als Unterstützung.

Ich kann nur noch einmal sagen: Es gab vier kommunale Bürgerentscheide zur Ausrichtung der Olympischen Winterspiele. Da das von den Kommunalparlamenten ausging und von allen Möglichen, die sich finanziell etwas davon erhofften, unterstützt wurde, konnten 1 Million Euro zugunsten der Olympiade investiert werden. Die Gegner hatten 35.000 Euro. Das zeigt, dass da eine Unterstützung notwendig ist.

Letzter Punkt: Beratung. Die gibt es auf der kommunalen Ebene zum Teil, auch beim Innenministerium. Aber vor allen Dingen gibt es sie bei Mehr Demokratie e.V. Die haben eine Beratungsstelle, in der alle Sachen, die auf der kommunalen Ebene laufen, behandelt werden. Da gibt es viele Fallstricke, zum Beispiel bei der Formulierung. Die machen da ungeheuer viel. Das ist eine ganz wichtige Aufgabe bürgerschaftlicher Art.

Herr Dr. Efler: An mich wurde eine ganze Menge Fragen gerichtet. Die Kostenerstattung wurde schon erwähnt. Es ist wichtig, noch einmal zu betonen, dass die Kostenerstattung nur die nachgewiesenen Kosten betrifft und auch nicht von Anfang an zum Tragen kommt. Handeln soll man sowohl beim Volksentscheid als auch beim Volksbegehren erst am Ende des Verfahrens, sodass es zum Beispiel nicht zu einer großen Belastung für den Haushalt wird.

In dem Zusammenhang möchte ich auf einen Punkt hinweisen, der noch nicht angesprochen wurde: Wir würden auch empfehlen, Spendentransparenzregelungen aufzunehmen. In Hamburg gibt es das, in Berlin auch: Spenden, die eine bestimmte Höhe überschreiten – 5.000 Euro oder 10.000 Euro; das kann bei jedem anders sein –, müssen umgehend veröffentlicht werden. Das sollte man machen, damit man sehen kann, wer sich da finanziell engagiert. Manchmal ist das schon sehr aufschlussreich. Man sollte sich keine Wunder davon erwarten, aber als ergänzendes Instrument ist das durchaus hilfreich.

Zu Onlineverfahren bei Volksinitiative und Volksbegehren: Wir haben uns mit der Frage auf Bundesebene beschäftigt und gesagt, dass wir es begrüßen, dass Volksinitiativen und Volksbegehren auch im Internet unterschrieben werden dürfen. Elektronische Wahlen oder elektronische Volksabstimmungen lehnen wir aber aus Sicherheitsgründen und auch aus dem Grundsatz der Nachvollziehbarkeit von Wahlen und Abstimmungen ab. Wir sind noch nicht so weit, dass wir sagen könnten, das sollen wir machen. Dabei müssen wir auch zur Kenntnis nehmen, dass in der Schweiz damit schon Erfahrungen gesammelt werden. „Vote électronique“ ist ein durchaus interessanter Modellversuch, den man sich zumindest einmal ansehen sollte. Aber ich würde nicht empfehlen, dass man das bei Volksentscheiden übernimmt.

Ich denke, wenn man das bei Volksinitiativen und Volksbegehren macht, besteht ein Vorteil darin, dass man damit den Partizipationsgewohnheiten jüngerer Menschen entgegenkommt. Es ist schon gesagt worden, dass wir oft ein Problem damit haben, diese Menschen in den politischen Prozess zu integrieren. Das könnte durchaus ein Ansatz sein. Ich denke, viele Menschen sind es mittlerweile gewohnt, bei openPetition Petitionen zu unterschreiben. Warum nicht auch bei Volksinitiativen und Volksbegehren?

Aber wenn man es macht, muss man es grundsätzlich anders handhaben als bei Onlinepetitionen, zum Beispiel beim Deutschen Bundestag und wahrscheinlich auch beim Landtag Rheinland-Pfalz. Dann müssen wirklich hohe Sicherheitsanforderungen gestellt werden. Es muss zwingend sichergestellt werden, dass jemand, der im Internet unterschreibt, auch tatsächlich diese Person ist, deren Namen er genannt hat. Das ist bei Petitionen im Deutschen Bundestag – ich könnte das ausführen, mache das aber nicht – nicht gegeben. Man kann sich zum Beispiel einfach E-Mail-Adressen besorgen und dann mehrfach unterschreiben. Das geht bei Volksbegehren auf gar keinen Fall. Man muss da hohe Sicherheitsanforderungen haben. Von da kommt man wahrscheinlich zu dem Thema „elektronischer Personalausweis/elektronische Signatur“. Wenn man das so macht, ist es sinnvoll. Aber man muss auch sehen – offene Gesellschaft –, dass das den Kreis derer die davon profitieren, begrenzt. Aber grundsätzlich sollte man es machen.

Wahlen und Abstimmungen: Frau Demuth, der Vorschlag ist nicht generell, Volksentscheide mit Wahlen zu koppeln, sondern es geht um eine Terminkopplung.

(Frau Abg. Demuth: Wenn es passt!)

– Genau, wenn es passt, ob das jetzt ein paar Monate vor einer Wahl oder ein paar Monate nach einer Wahl ist. – Das widerspricht auch nicht der These, dass man zwischen den Wahlen mitbestimmen kann. Das ist nicht streng zeitlich zu verstehen, sondern quasi als Zusatz zum Wahlrecht. Ich sehe auch kein Problem darin, Volksentscheide mit Landtagswahlen zu koppeln, wobei ich zugeben muss, dass dann parteipolitische und koalitionspolitische Erwägungen ein bisschen stärker in eine Sachfrage mit hineinspielen können. Bei Kommunalwahlen, Europawahlen oder Bundestagswahlen ist das sehr stark entkoppelt. Auch in Hamburg gab es schon am Tag der Bürgerschaftswahl Volksabstimmungen. Ich glaube nicht, dass dies das Ergebnis entscheidend beeinflusst hat. Ich würde das mit allen Wahlen koppeln, zumal Landtagswahlen auch eine recht hohe Beteiligung haben. Das ist sinnvoll.

Der Minderheitenschutz ist auch angesprochen worden. Klaus Hahnzog hat schon etwas dazu gesagt. Ich glaube, das ist für die Landesebene, über die wir hier reden, kein großes Thema. Da geht es um den Schutz der Grundrechte. Die Frage von Minderheitenrechten stellt sich in voller Härte – das sage ich durchaus – auf der Bundesebene. Darüber muss man gut nachdenken. Wir sind nicht der Auffassung, dass wir einfach das Schweizer System übernehmen sollten. Da ist eine sehr viel stärkere Rolle der Verfassungsgerichte notwendig. Man muss auch über erhöhte Hürden für Grundgesetzänderungen nachdenken.

Auf der Landesebene ist das alles sehr viel entspannter, weil das Grundgesetz als höherrangiges Recht voll durchschlägt und weil Sie in Ihrem Landeswahlgesetz ohnehin eine präventive Normenkontrolle vorgesehen haben. Jedes Volksbegehren wird hier geprüft, bevor es zur Abstimmung kommt. Schon bevor es in die zweite Stufe kommt, wird es geprüft. Von daher dürfte da eigentlich nichts schiefgehen. Ich kenne in Deutschland keine Beispiele für Volksbegehren auf der Landesebene, von denen man sagen könnte, das seien minderheitenbeeinträchtigende und extremistische Initiativen gewesen. Auf der kommunalen Ebene gab es einige Initiativen in dieser Richtung. Sie haben sich zum Beispiel gegen den Bau von Moscheen oder Flüchtlingsheimen gerichtet. Meistens sind sie gescheitert. Aber auf der Landesebene kenne ich keine Beispiele dafür.

Zu dem Thema „freie Unterschriftensammlung“: Herr Karpen, die Briefwahl haben Sie auch gleich in Verruf gebracht. Das geht sehr weit, aber es war vielleicht etwas überspitzt formuliert.

Bleiben wir bei dem Thema „freie Unterschriftensammlung“. Ich sehe sie durchaus als eine Ergänzung zu der Amtseintragung. Die muss man nicht komplett über Bord werfen. Gerade in Flächenländern ist es durchaus sinnvoll, diese Möglichkeit beizubehalten. Aber zusätzlich sollte die freie Sammlung angeboten werden. So ist es in Berlin und in anderen Bundesländern geregelt. Man hat dort mehrere Formen. Es geht also nicht darum, das eine oder das andere komplett zu ersetzen.

Zur Rolle eines Volksbegehrens: Sie haben gesagt, da konstituiere sich das Volk, das sei ein Akt der Staatswillensbildung. Das geht mir beim Volksbegehren entschieden zu weit. Beim Volksbegehren konstituiert sich nicht das Volk, sondern da ist eine Qualifikation gefragt: Ist eine Frage, die ein Teil der Bevölkerung im Rahmen einer Initiative ausgearbeitet und es dann vorgelegt hat, so wichtig, dass alle darüber abstimmen sollen? – Das ist die Rolle des Volksbegehrens: Es wird gefiltert, ob eine Frage so wichtig ist, dass alle Wahlberechtigten darüber entscheiden sollen. Aber eine Entscheidung in der Sache fällt noch nicht; die fällt erst beim Volksentscheid.

Ob das schon eine Staatswillensbildung ist: Die Einleitung dazu ist es sicher, aber es ist noch keine Willensbildung an sich. Es ist damit vergleichbar, den Parteien einen Wahlantritt zu ermöglichen. Das gibt es zumindest in Berlin. Sie können auf die Straße und auf den Marktplatz gehen und sagen: Ich habe eine neue Partei gegründet; ich möchte an der Wahl teilnehmen; bitte unterschreiben Sie dafür. – Das ist denkbar. Ich würde sagen, das ist ungefähr mit einem Volksbegehren vergleichbar. Deshalb glaube ich, es ist ein etwas überhöhter Ansatz, da von einer Konstituierung zu sprechen.

(Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Herr Efler, eine Zwischenfrage, bitte!)

– Gern.

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Herr Efler, ist das denn – obwohl das mit den Interessengruppen von Frau Thimm richtig beobachtet wurde – eine gesellschaftliche Aktivität? – Wenn es das nicht ist, ist es doch eine Teilkonstituierung eines Teils des Volkes. Das ist doch im Wesen der Volksinitiative schon enthalten.

Herr Dr. Efler: Ja, sicherlich. Dennoch ist es ein entscheidungsvorbereitender Schritt, der selbst noch keine Wirkungen entfaltet.

(Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Aber der Akteur ist das Volk!)

– Der Akteur ist das Volk. Aber es ist trotzdem ein Teil des Volkes. Wir haben vorhin über den Volksbegriff gesprochen. Es sind Interessen aus dem Volk – ganz spezifische möglicherweise –, die da artikuliert werden. Eine Frage soll an alle herangetragen werden. Mehr passiert da noch nicht. Ich weiß, dass das für manche möglicherweise schon viel ist. Aber aus meiner Sicht handelt es sich nur um einen Prozess, bei dem es darum geht, eine Frage an alle heranzutragen.

Wenn Sie die freie Sammlung nicht ermöglichen, schließen Sie Folgendes aus – um das noch einmal klarzustellen –: Es geht nicht nur um den Apotheker, der einem mit einem Kopfnicken dazu bewegt, etwas zu unterschreiben, was in der Praxis übrigens so nicht funktioniert. Sie schließen auch aus, dass man sich aus dem Internet eine Unterschriftenliste herunterlädt. Warum das im 21. Jahrhundert nicht möglich sein soll, ist mir völlig schleierhaft. Sie verhindern, dass Versendungen an Parteimitglieder Unterschriftenlisten beigelegt werden. Ich übertrage das einmal auf den SPD-Mitgliederentscheid – ich weiß, das kann man nicht so vergleichen, aber ich mache es trotzdem –: Das würde bedeuten, dass alle SPD-Mitglieder in SPD-Büros erscheinen müssten, um sich da einzutragen. All das finde ich nicht besonders partizipationsfreundlich.

Außerdem ist es bei freien Sammlungen auf der Straße häufig so: Ich habe 5.000 Unterschriften für ein Volksbegehren in Berlin gesammelt. Es ist häufig so, dass die Leute nicht schnell unterschreiben. Häufig wird gesagt: Geben Sie mir eine Liste mit; ich schaue mir das zu Hause an. – Die meisten Unterschriften, die wir bekommen haben, haben wir nicht direkt eingesammelt, sondern durch Postrücklauf erhalten. Die Menschen sitzen zu Hause und können vielleicht ins Internet gehen, um sich über Initiativen zu informieren, sich mit Argumenten beschäftigen und noch einmal Zeitung lesen. Dann können sie das Ganze zurückschicken oder auch nicht. In Rheinland-Pfalz gibt es bei den Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene die freie Sammlung. Das ist völlig unbestritten. Das nicht zu machen, kann ich überhaupt nicht nachvollziehen.

Herr Karpen, was den Missbrauch angeht, haben Sie vorhin etwas falsch verstanden. Sie haben gesagt, die Beobachter erklären immer, es gebe keinen Missbrauch. Ich habe von den Landeswahlleitern in Deutschland gesprochen. Wir haben in den Ländern, in denen eine freie Sammlung zulässig ist, alle Landeswahlleiter gefragt, ob es einen Missbrauch gegeben hat. Unter Missbrauch fallen die Fälschung von Unterschriften, Mehrfachunterschriften usw. Alle haben gesagt: Nein, das ist uns nicht bekannt; wir prüfen die Unterschriften sowieso darauf, ob sie gültig sind oder nicht. – Das wird bei freien Sammlungen genauso erfolgen wie bei Amtseintragungen, wenn auch etwas später. Aber es ist im Grunde das Gleiche.

Sie haben auch das Thema „bezahlte Unterschriftensammlung“ angesprochen. Das ist tatsächlich ein Problem, das wir aus dem Ausland kennen, gerade aus den USA, wo Initiativen häufig – das Land Kalifornien – mit viel Geld Unterschriftensammler bezahlen. Man kann sagen, dass damit Volksbegehren gekauft werden. Das hat sich in Deutschland Gott sei Dank bisher nicht durchgesetzt. Es mag Einzelfälle geben. Vielleicht kennen Sie in Hamburg einige.

(Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Ich kenne viele!)

Ich war in diesem Jahr Koordinator eines Volksbegehrens in Berlin. Diese 270.000 Unterschriften sind ausschließlich von Ehrenamtlichen gesammelt worden. Ich kenne zumindest in Berlin kein einziges Volksbegehren, bei dem das anders gelaufen wäre. Das hat sich bisher hier nicht durchgesetzt. Ich glaube, die politische Kultur in Deutschland ist eine andere als in den USA. In den USA wird Politik

sehr viel stärker als Finanzinstrument gesehen: dass man mit viel Geld Wahlen beeinflussen kann. In Deutschland und übrigens auch in der Schweiz ist das tendenziell anders. Es sind noch sehr viel stärker ehrenamtliches Engagement und zivilgesellschaftliche Bündnisse vorhanden. Da braucht man wirklich keine Angst zu haben. Auch als Konservativer brauchen Sie sich nicht zu sorgen, dass die Grundlagen der Demokratie durch die freien Sammlungen in Gefahr geraten.

Frau Schellhammer, die Frage zu den Mobilisierungseffekten habe ich nicht genau verstanden. Können Sie sie präzisieren?

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Herr Prof. Gabriel hat gesagt, dass Mobilisierungseffekte zwar mit Entscheiden verbunden sein können, es aber nicht müssen. Vielleicht können Sie ihre Erfahrungen schildern, was die Mobilisierung der Öffentlichkeit durch solche Sachfragen anbelangt.

Herr Dr. Efler: Zu einer Mobilisierung kommt es – abhängig vom Thema – in jedem Fall. Ich glaube, die Frage nach den Gewinnen für das politische System insgesamt ist schwerer zu beantworten. Empirisch gibt es da nicht viel. Ich weiß, in Bayern ist es häufig so, dass die Initiatoren von Bürgerbegehren hinterher als Wählergemeinschaften bei den Kommunalwahlen kandidieren. Das ist relativ häufig. Ich denke, das ist ein wichtiger Beitrag für die kommunale Demokratie. Systematisch ist das bisher sehr wenig erforscht. Aber insgesamt kann man sagen, dass eine gut geregelte direkte Demokratie auf alle Fälle die Chance bietet, Menschen für den politischen Prozess zu gewinnen.

Herr Prof. Dr. Gabriel: Zunächst zu der unmittelbar an mich gerichteten Frage nach den Beteiligungsquoten und den Zustimmungsqouren. Sie sind für unterschiedliche Instrumente direkter Demokratie unterschiedlich relevant. Wenn wir über Initiativen sprechen, sind es vor allem die Beteiligungsquoten, die relevant sind, und wenn wir über Entscheide sprechen, sind es vor allem die Zustimmungsqouren, die relevant sind. Natürlich treten auch Probleme bei den Beteiligungsquoten auf. Nur, ein Beteiligungsquorum kann nicht niedriger sein als ein Zustimmungsquorum.

Die Beteiligungsquoten haben die Funktion, einen Prozess überhaupt in Gang zu bringen. Hier würde ich in der Tat, wie ich das auch in meiner Stellungnahme getan habe, dafür plädieren, sie möglichst niedrig anzusetzen, um ein Maximum an Durchlässigkeit des politischen Prozesses zu gewährleisten.

Was die Zustimmungsqouren betrifft: Diese Problematik stellt sich bei Initiativen nicht. Wenn eine Initiative erfolgreich war, hat sich das Parlament damit zu befassen, oder es gibt einen Volksentscheid. Insofern ist das Zustimmungsquorum nur bei Volksentscheiden relevant. Das, was ich zuvor ausgeführt habe, gibt meine Meinung wieder: Da würde ich hohe legitimatorische Anforderungen im Hinblick auf die Funktion stellen. Die Volksentscheide ersetzen ein Gesetzgebungsverfahren. Damit schlage ich gleich eine Brücke zu dem Dissens zwischen Herrn Karpen und Herrn Efler: Ich glaube schon, dass sich bei der Sammlung von Unterschriften so etwas wie das Initiieren eines Gesetzgebungsprozesses abspielt. Da konstituiert sich das Volk. Das widerspricht nicht meiner Position, dass man möglichst niedrige Quoren haben sollte, aber es ist ein hoheitlicher Akt.

Wenn ich mir anschau, was im Hinblick auf die Sammlung von Unterschriften möglich ist, stelle ich fest: Ich muss nicht unbedingt die Extreme haben, dass ich das entweder im Schwimmbad, in der Disco und bei Lidl mache oder nur in der Amtsstube. Vielmehr gibt es da eine ganze Bandbreite an Möglichkeiten, die man ausschöpfen kann, um das effektiv zu gestalten. Ich habe mir das im Zusammenhang mit der Liberalisierung der Unterschriftensammlung bei Vorwahlen in den Vereinigten Staaten genauer angeschaut. Das ist dort ursprünglich auch sehr restriktiv gehandhabt worden. Man hat das zunehmend liberalisiert und beispielsweise die Möglichkeit eröffnet, in quasi hoheitlichen Einrichtungen, zum Beispiel in Zulassungsstellen für Kraftfahrzeuge, wo man Publikumskontakt hat, oder in Finanzämtern – das ist eben nicht der Lidl –, Listen auszulegen, mit denen die Sammlung von Unterschriften möglich ist.

Ich denke, man braucht ein gewisses Maß an institutioneller Fantasie, um von dem Gedanken wegkommen, das dürften nur die Gemeindeverwaltung oder das Wahlamt sein. Das sollten Einrichtungen sein, die staatliche Aufgaben erfüllen. Ein wichtiger Punkt scheint mir zu sein, wie die Öffnungszeiten aussehen. Wenn das nur zwischen 09:00 Uhr und 12:00 Uhr geht, ist das ein Problem. Wenn es zwischen 07:00 Uhr und 19:00 Uhr geht, stellt sich die Sachlage etwas anders dar.

Der nächste Punkt, den ich ansprechen möchte, betrifft die Differenz zwischen dem Wunsch nach mehr direkter Demokratie und der faktischen Ausübung von Beteiligungsrechten. Da haben wir in der Tat ein interessantes Dilemma. Bei Stuttgart 21 – jetzt hoffe ich, dass unsere Daten wieder übereinstimmen – hat es sich nicht als ein besonderes Problem dargestellt, dass man bei der Abstimmung eine hohe soziale Selektivität gehabt hätte. Die Abstimmung war nicht selektiver als eine Wahl. Das hatte aber damit zu tun, dass wir bei Stuttgart 21 eine extrem hohe Mobilisierungsquote hatten, die für Volksentscheide nicht typisch ist. Die Beteiligungsquote lag bei 48 % – ein Wert, der häufig bei Landtagswahlen erreicht wird.

Bei anderen Verfahren sieht das anders aus. Da haben wir eine sehr viel deutlichere soziale Selektionswirkung. Zu Volksbegehren und Volksentscheiden gehen die üblichen Verdächtigen: Männer und Frauen mittleren Alters, hohe formale Bildung, Tätigkeit in qualifizierten Berufen, hohes politisches Interesse, hohes Bildungsniveau. Da das bei Wahlen ähnlich ist, würde ich sagen, das ist kein Argument gegen die Ausweitung direktdemokratischer Verfahren. Man muss sich nur klarmachen: Das, was man in erster Linie macht, wenn man Volksentscheide erleichtert, ist, man gibt denjenigen, die bereits Einfluss haben, zusätzliche Einflussmöglichkeiten, stößt aber keine neuen politischen Prozesse an.

Herr Univ.-Prof. Faas: Ich freue mich über das Interesse an den Folien. Ich habe sie schon nach vorne geschickt. Bei den Folien gibt es das Problem, dass konkrete Zahlen darauf stehen, und dann streitet man sich darüber. Es gilt das, was ich am Ende gesagt habe: Nichts von dem ist in Stein gemeißelt, sondern das ist ein relativ dynamischer Prozess, bei dem, was man gerade im Kontext von Stuttgart 21 sehr gut sehen konnte, durchaus noch eine Menge Bewegung möglich ist. Ich habe die Folien deshalb gezeigt, weil ich glaube, die Zahlen stellen eine Momentaufnahme der Art und Weise dar, wie die Bürgerinnen und Bürger über bestimmte Themen nachdenken. Das muss man ernst nehmen, aber ich wollte es keineswegs so verstanden wissen, als ob das für alle Ewigkeiten so bleiben würde. Im Gegenteil, an einigen Stellen konnte ich sogar zeigen, dass man Menschen mitnehmen und überzeugen kann. Das ist die Ausgangslage, wie sie sich im Kontext von Stuttgart 21 darstellt.

Zu der Frage von Frau Demuth hat Herr Gabriel schon das eine oder andere gesagt. Ich kann das im Prinzip nur unterstützen. Wir haben das gewisse Paradox, dass die Unterstützung der direkten Demokratie dort tendenziell hoch ist, wo – fast schon im Sinne eines ehernen Gesetzes, wie wir wissen – die Beteiligung wahrscheinlich unterdurchschnittlich hoch sein wird, sprich: bei formal niedrig gebildeten Personen und bei weniger interessierten Personen. Das wirft die Frage auf, was die Motivation für die ursprüngliche Unterstützung von mehr Demokratie war. Ist es vielleicht eine Art von Unzufriedenheit mit dem politischen System? – Darauf gibt es ein paar Hinweise. Das ist jedoch nicht der ausschlaggebende Faktor. Aber das heißt in letzter Konsequenz, dass man sich die Hintergründe sehr genau anschauen und sie ernst nehmen muss, um dann, wie Sie es in Ihrer Frage angedeutet haben, über Maßnahmen nachzudenken. Sie haben die politische Bildung genannt.

Was die konkrete Frage betrifft, kann ich erneut Herrn Gabriel nur zustimmen. Die Abstimmung zu Stuttgart 21 war sozial selektiv, aber nicht in einem höheren Maße als die Landtagswahl wenige Monate zuvor. Es gibt eine ganz krasse Selektivität im Kontext dieses Volksentscheids, aber die ist regionaler Natur. Sie können die Beteiligung an diesem Volksentscheid geradezu mit der Zahl der Meter erklären, die die Betroffenen vom Stuttgarter Bahnhof entfernt sind. Das will ich jetzt nicht vertiefen.

Es wirft aber eine interessante Frage auf: Wer darf eigentlich mit abstimmen? – Das sah man bei der Olympia-Bewerbung, und das war auch bei Stuttgart 21 ein spannendes Problem: Sollen die Bahnfahrer abstimmen? Sollen die Stuttgarter abstimmen? Soll man im ganzen Land abstimmen? – Ich habe keine abschließende Antwort darauf. Aber auch das ist etwas, worauf Bürgerinnen und Bürger reagieren: Wer darf eigentlich mit abstimmen? Warum dürfen wir nicht mit abstimmen? – Oder umgekehrt: Warum dürfen die darüber entscheiden, ob bei uns ein Nationalpark geschaffen wird? – Das sind Sensibilitäten, die man ernst nehmen sollte. Das ist der Punkt, der mir wichtig ist.

Zu Frau Thimm, die Push- und Pull-Medien erwähnt hat: Ich denke, das ist der entscheidende Faktor. Die Broschüre liegt plötzlich im Briefkasten, und dann schaut man sie sich vielleicht einmal an.

(Folie: „Wahrnehmung der Informationsbroschüre“)

Auch aus der Schweiz weiß man, dass dieses Büchlein – „Darstellungsbüchlein“ heißt es dort – eine wichtige Funktion im Sinne der Gleichheit hat. Man sagt: Wir räumen von staatlicher Seite den Initiatoren des Begehrens bzw. des Entscheids breiten Raum ein, um ihre Position darzustellen. – Dort gibt es auch Broschüren in einfacher Sprache. Auch das finde ich einen spannenden Punkt. Man kann also eine Menge machen. Ich denke, das Push-Element ist entscheidend: dass man die Informationen zu den Leuten trägt. Man kann eben an vielen Stellen etwas machen. Deshalb habe ich das gezeigt. Die Website allein ist – obwohl sie noch besser hätte sein können – nicht der entscheidende Punkt. Entscheidend sind die Push- und Pull-Faktoren.

Frau Schellhammer hat nach dem Quorum und den Informationen darüber gefragt. Auch an der Stelle ist nichts in Stein gemeißelt. Ich habe versucht, das zu kontextualisieren: Die Vorstellungen, die dort in Bezug auf das Quorum geäußert werden, sind nicht immer realistisch. So würde ich es formulieren. Es handelt sich eher um eine vorherrschende Befindlichkeit. Mit guten Argumenten kann man die Leute aber sicherlich überzeugen.

Herr Burgard: Ich möchte auf die zwei Fragen der Abgeordneten Oster und Heinisch eingehen. Zum Begriff: Onlinepetitionen sind alle Petitionen, die über ein Onlineformular hereingegeben werden. Das andere sind öffentliche Petitionen. Ungefähr 20 % der Eingaben erfolgen online über dieses Formular. Öffentliche Petitionen werden diskutiert und ins Netz gestellt. Wir haben gerade im ersten Jahr – das war das Jahr der Landtagswahl – die Erfahrung gemacht, dass die Verbände oder Gruppen teilweise darauf gewartet haben. Es waren spannende Themen dabei – Hochmoselübergang, Mittelrheinbrücke, Ausbau der B 10 –, bei denen sich relativ viele Leute beteiligt haben. Die Höchstgrenze lag bei 1.800 Mitzeichnungen.

Insgesamt haben sich im ersten Jahr etwa 5.000 Bürger daran beteiligt. In diesem Jahr beispielsweise hatten wir eine Petition mit über 2.500 Mitzeichnungen. Das heißt, das Ganze gewinnt langsam an Fahrt. Das Interesse ist da, wobei auch die Grenzen für die Einzelnen sichtbar werden. Man hat damit, wie der Kollege Heinisch sagt, ein wirklich niederschwelliges Instrument, um Dinge einzubringen.

Über die Alterszusammensetzung wissen wir nichts. Bei uns müssen sich die Bürger registrieren. Wir haben da auch kein Quorum. Jedenfalls gibt es keine Untersuchung dazu. Das haben wir noch nicht gemacht.

Herr Heinisch hat die Plattformen, die runden Tische und andere Dinge angesprochen. Man gaukelt damit den Bürgern vor, dass sie ihre Vorstellungen unmittelbar in die Politik einbringen können, wenn sie sich bei diesen Plattformen beteiligen. Neuerdings gibt es auch Linkhinweise auf die Möglichkeit, eine öffentliche Petition beim Landtag einzureichen, wenn es um Dinge geht, die die Landesebene betreffen. Die Bürger merken jetzt, dass eine öffentliche Petition, die sie beim Landtag einreichen, nahe an der Gesetzgebung ist. Beispielsweise wurden dadurch schon Gesetze geändert und neue Gesetze geschaffen. Es wurde auch einmal eine Bundesratsinitiative aufgrund einer öffentlichen Petition – über die im Petitionsausschuss intensiv von den Abgeordneten beraten wird – gestartet.

Den Menschen wird also zum Teil etwas vorgespiegelt. Es wird auch oft der Wunsch geäußert, wir sollten diese Plattform einfach mitzeichnen, uns an ihr beteiligen oder sie übernehmen. Das können wir nicht. Es gibt ein klares Verfahren: Die Bürger müssen bei uns registriert sein. Sie müssen nicht in Rheinland-Pfalz wohnen, aber sie müssen registriert sein. Verbände – das war schon einmal ein Thema heute Morgen – haben bei uns schon öffentliche Petitionen mitgepusht. Das heißt, einzelne Bürger oder Vertreter von Institutionen sind an uns herangetreten, was eine breite Diskussion in den verschiedenen Verbänden, Gewerkschaften oder Parteien zur Folge hatte.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Ich sammle jetzt noch einmal Fragen, und dann machen wir eine Abschlussrunde.

Frau Demuth.

Frau Abg. Demuth: Herr Efler, ich habe eine Nachfrage zu der Frage, die ich eben gestellt habe. Wenn wir, wie vorgeschlagen, das Unterschriftenquorum von 150.000 auf 75.000 Stimmberechtigte absenken würden und sogar so weit gingen, Art. 115 der Landesverfassung dergestalt zu ändern, dass nicht mehr ein Drittel der Abgeordneten, sondern das Volk direkt einen Volksentscheid herbei-

führen könnte, hätte ich ein bisschen Bammel. Ich habe Bammel, dass, wenn es um ein Landesthema geht, der Termin für eine solche Abstimmung an den einer Landtagswahl gekoppelt wird. Wir brauchen nur an Themen wie „Brücken in Rheinland-Pfalz“ oder „G 8 oder G 9 an den Gymnasien?“ zu denken.

Ich bin Oppositionspolitikerin. Aber wenn man das allgemein aus Sicht der Parteien betrachtet, stellt man fest, dass so ein Thema zum Wahlkampfinstrument hochstilisiert werden kann, indem man es vor der Wahl geschickt so platziert, dass es dann in ganz Rheinland-Pfalz gespielt wird, verbunden mit einer entsprechenden Mobilisierung und dem Aufgreifen durch die Presse. Ich fände es schade, wenn die Entscheidung über ein inhaltliches Thema, das eine Partei gerade nach vorne spielt, weil es im Hinblick auf Wählermobilisierungen nützlich ist, auf der Grundlage von 75.000 Unterschriften – das wäre dann erreichbar – zusammen mit der Gesamtentscheidung über das Personal für die nächsten fünf Jahre fiel. Darüber können wir in der Aussprache noch einmal diskutieren. Dazu würde ich gern eine Einschätzung haben – gern auch im Vergleich mit Hamburg, wenn so etwas dort schon stattgefunden hat. Wie hat sich das auf die Abstimmungen und die Mobilisierung der jeweiligen Wählerschaften ausgewirkt?

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Wir hatten diverse Schulabstimmungen. Die liefen relativ quer zu den Parteien. Sie waren konservativ gestimmt. Aber auch das in Blankenese sitzende, wohlhabende, grün angehauchte Bürgertum war für die als elitär gescholtene Maßnahme durchaus zu haben. Ein interessantes Beispiel ist jetzt die Elektrizitätsentscheidung. Der Senat hat sich massiv gegen die Rücknahme ausgesprochen. Wäre das mit einer Wahl gekoppelt worden – die SPD hat die absolute Mehrheit –, wäre es für die SPD ausgesprochen schwer gewesen, zu trennen und zu sagen: Wir sind dagegen; ein großes Volksbegehren ist dafür; wir wollen an die Regierung. – Ich schätze, dass die SPD das klein gespielt und die Menge der Wähler, die die absolut regierende SPD unterstützen würden, mitgenommen hätte.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Ich habe noch zwei Fragen. Die eine richtet sich an Herrn Dr. Hahnzog und bezieht sich auf die Popularklage. Welche Themen wurden in Bayern über die Popularklage in die Diskussion gebracht?

Die andere Frage richtet sich an Herrn Efler: Ich würde von Ihnen gern wissen, was Sie uns bei der Erstellung einer solchen Informationsbroschüre raten würden. Was muss man beachten, um solche Entscheide zu flankieren?

Herr Dr. Hahnzog: Die Popularklage ist in der Bayerischen Verfassung geregelt. Die Abschaffung des Senats durch einen Volksentscheid wurde später durch eine Popularklage angegriffen, weil das Wahlrecht des Einzelnen dadurch undemokratisch behindert worden sei. Ich habe das schon erwähnt. Das hat aber keine Rolle gespielt; letztendlich war das nur ein obiter dictum. Das reicht bis zu Satzungen auf kommunaler Ebene: Bebauungspläne.

Aktuell haben wir es mit dieser Sache zu tun: Der Naturschutz ist sehr stark in unserer Bayerischen Verfassung verankert, auch wiederum dank Wilhelm Hoegner. Was machen wir jetzt mit den Windrädern? – Da gibt es verschiedene Möglichkeiten. Wir haben gesagt: Unser Landkreis Starnberg steht fast ganz unter Naturschutz. Wir haben aber Punkte, wo wir Ausnahmen machen können. – In der Popularklage hat das Verfassungsgericht erklärt: Das ist eine Abwägungsfrage. Die Gebiete, die für Windräder geeignet sind, sind relativ klein. Ausnahmen im Landschaftsschutzgebiet zu machen ist verfassungsgemäß. – So läuft das.

Noch einmal: Eine Popularklage kann nicht nur ein Bayer erheben, sondern auch Personen, die in Berlin oder Hamburg wohnen, können Popularklage erheben und sagen: Da ist ein Grundrecht verletzt. – Ich finde es sehr positiv, dass das möglich ist. Das erspart einem auch die anderen Wege, zum Beispiel über Petitionen. Dabei muss ich sagen: Bei uns sind alle Petitionen öffentlich. Der Petitionsausschuss agiert öffentlich. Wenn es um persönliche Interessen geht, zum Beispiel um Beurteilungen, kann man sagen, dass das nichtöffentlich behandelt wird. Es gibt auch keine Qualifizierungen der Art: Wenn viele Leute eine Petition unterschreiben, ist sie etwas Besonderes. Bei der Entscheidungsfindung wird das natürlich eine Rolle spielen.

Wichtig bei einer Petition ist für mich, dass der Petitionsausschuss, wenn es um einen einzelnen Petenten geht, sagt: Den wollen wir jetzt selbst hören. – Das ist bei vielen Fragen der Fall, wo es um eine Ortsbesichtigung geht. Außerdem gibt es bei uns eine Härtefallkommission, in der Kirchen und Wohlfahrtsverbände vertreten sind. Sie ist bei Ausweisungen zuständig. Der Petitionsausschuss kann einen Fall auch an die Härtefallkommission überweisen. Das ist ganz wichtig.

Aber ich möchte noch einmal für die Regelung „Mehrheit entscheidet“ – und zwar ohne Quoren – plädieren. Das ist in Bayern seit 1946 so geregelt. Das gilt weiterhin für die einfachen Gesetze. Was ist denn in Bayern passiert? – Wir hätten weiterhin die Bekenntnisschule, wenn es keine Volksentscheide gegeben hätte. Jetzt haben wir die Gemeinschaftsschule. Wir hätten bei allem, was man daran ändern kann, nur noch einen Privatrundfunk und keinen öffentlichen Rundfunk mehr. Das ist auch durch Volksentscheid passiert.

Aktueller: Wir haben den Nichtraucherschutz. Es wird oft gesagt, der richtet sich gegen bestimmte Gruppen. Entscheidend war aber der Gesundheitsschutz. Wir haben auch die Studiengebühren abgeschafft. Bayern war eines der wenigen Länder, die noch Studiengebühren hatten. Es heißt immer, das, was über die direkte Demokratie geregelt wird, richtet sich gegen etwas. Dabei ging es um die Mehrung der Bildungschancen auf breiter Ebene.

Oder nehmen wir den Transrapid: Stoiber hatte vor, auf den 37 km von der Stadt bis zum Flughafen eine Transrapidstrecke zu bauen – ein Milliardenprojekt. Es kam zu einer Unterschriftensammlung, die einen Verfassungsrechtsstreit ermöglichte. Der ist allerdings negativ ausgegangen.

Noch einmal zur Finanzwirksamkeit: Das Irre war, dass der Verfassungsrichter gesagt hat: Das ist finanzwirksam, aber nicht weil es mehr Geld erfordert, sondern weil Geld eingespart wird. – Dies darf aber nur der Landtag machen. Das zeigt, welche Schwierigkeiten man hat, wenn man solche Sachen fortschreibt.

Herr Dr. Efler: Ich fange mit der Informationsbroschüre an. Die sollte nach unserer Vorstellung so aufgebaut sein, dass die Pro- und Kontra-Argumente zu dem jeweiligen Abstimmungsgegenstand in gleichem Umfang dargelegt werden. Die Pro-Argumente sollte die jeweilige Initiative selbst schreiben; die Kontra-Argumente sollte der Landtag – vielleicht auch noch die Landesregierung – formulieren. Es ist wichtig, dass das in gleichem Umfang erfolgt.

(Herr Dr. Hahnzog: Das gibt es in Bayern!)

– Das gibt es in Bayern und auch in Hamburg und in Berlin. Wir haben das schon in einigen Bundesländern. – Wir haben am Beispiel von Stuttgart 21 auch gehört, was für eine Wirkung das hat. Ich glaube, das würde die Angelegenheit sehr versachlichen. Wichtig ist dabei – ich bin da ein gebranntes Kind aufgrund der Berliner Erfahrung –, dass es nicht ausreicht, die jeweiligen Seiten ihre Argumente aufschreiben zu lassen. Es bedarf auch noch einer wirklich neutralen, allgemeinverständlichen und einfach lesbaren Zusammenfassung dessen, worum es eigentlich geht. Das liefern die jeweiligen Seiten nämlich nicht. Die werden immer darauf drängen, ihre Positionen so aufzuschreiben – auch zuge-spitzt –, dass sie dafür Zustimmung bekommen.

Aber viele Bürgerinnen und Bürger wollen erst einmal wissen, worüber eigentlich abgestimmt wird. Das wird zum Beispiel in der Schweiz geliefert, auch in den USA teilweise. Dort werden auch die Auswirkungen von Volksentscheiden beschrieben. Zum Beispiel werden die finanziellen Auswirkungen berechnet. Man könnte darlegen, was das für den Landeshaushalt bedeutet, damit klarer wird, worüber man eigentlich abstimmt.

Das führt zu einem weiteren Problem: Wer kann so etwas eigentlich leisten? – Das ist schließlich eine Aufgabe, bei der eine strikte Neutralität gefordert ist. Man kann sich überlegen, das diejenigen machen zu lassen, die auch für die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen zuständig sind, also die Landesabstimmungsleiter. Man kann sich aber auch überlegen, dafür eine neue Stelle zu schaffen: eine Informations- und Servicestelle. Vielleicht kann man auch den Bürgerbeauftragten mit den entsprechenden Mitteln versehen. So etwas kann man sich vorstellen. Wichtig ist, dass man an der Stelle ehrlich ist. Wenn man will, muss man auch investieren. Das kostet etwas Geld. Aber wenn es darum geht, eine versachlichte Abstimmung zu ermöglichen, ist das gut investiertes Geld.

Zu dem Thema „Wahlen und Abstimmungen“: Wir haben in Deutschland noch nicht so viele Erfahrungen mit der Kopplung von Wahlen und Abstimmungen gemacht. Die meisten Volksentscheide fanden außerhalb von Wahlen statt. Es gab viele sogenannte Referenden: Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen. Die wurden ganz gern mal gekoppelt. Ich kenne kein einziges Beispiel dafür, dass ein Referendum aus dem Wunsch heraus, eine Wahl zu gewinnen, auf einen Wahltermin gelegt wurde.

In Hamburg gab es zwischen 1998 und 2003 vier Volksabstimmungen, die zusammen mit Wahlen stattgefunden haben. Da gab es hochinteressante Ergebnisse. An einer Volksabstimmung war ich selbst beteiligt, wie Herr Karpen weiß. 1998 ging es um eine Verfassungsänderung: um die Einführung von Bürgerentscheiden. Wir hatten eine sehr breite Mehrheit für beide Forderungen. Die SPD war damals gegen dieses Volksbegehren. Wir haben gerade in den Stadtteilen die höchste Zustimmung bekommen, in denen die SPD am selben Tag ihre besten Wahlergebnisse erzielt hat. Das heißt, die Bürger differenzieren sehr stark. Es ist nicht anzunehmen, dass jemand, der SPD, CDU oder die GRÜNEN wählt, in jeder Sachfrage die Position seiner Partei einnimmt. Man kann wirklich beruhigt sein; die Bürger differenzieren da sehr stark.

Deshalb sind auch Versuche, die Wahl zu gewinnen, indem man sie zeitlich mit einem Volksentscheid zusammenlegt, zu einem krachenden Scheitern verurteilt. Ich glaube, das wird total in die Hose gehen. Davor brauchen Sie, zumal die Landtagswahlen alle fünf Jahre stattfinden, keine Angst zu haben. Beim fakultativen Referendum kommt hinzu, dass Sie es gar nicht in der Hand haben. Es muss erst einmal ein Gesetz geben, das die Landtagsmehrheit beschließt. Dann muss jemand, aus der Opposition oder außerparlamentarisch, 75.000 Unterschriften – jetzt sind es noch 150.000 – sammeln. Das heißt, die Landtagsmehrheit und die Opposition müssten quasi zusammenwirken – eine riesige Verschwörung –, um kurz vor einer Wahl zu vereinbaren, dass über ein Thema abgestimmt wird, das auch noch jedem helfen soll. Das funktioniert nicht. Allenfalls kann das bei einer Initiative oder einem Volksbegehren passieren. Bisher gab es keine Beispiele dafür. Ich glaube, wenn so etwas vorkommt, geht es eher nach hinten los.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Alle Fragen, die ich notiert habe, sind erörtert. Ich beende daher die Anhörung und danke Ihnen allen, dass Sie den Weg hierher gefunden haben. Ein schönes Wochenende und herzlichen Dank für die vielen guten Stellungnahmen!

(Beifall im Saal)

Einer Bitte des Sachverständigen Herrn Professor Dr. Karpen entsprechend sagt Herr Professor Dr. Faas zu, der Enquete-Kommission seinen Power-Point-Vortrag schriftlich zur Verfügung zu stellen.

Die Enquete-Kommission kommt überein, den Tagesordnungspunkt bis zur Auswertung in der Sitzung am 21. Februar 2014 zu vertagen.

Punkt 2 der Tagesordnung:

**„Beteiligungsverfahren auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“
Bericht der Landesregierung**

dazu: Vorlage EK 16/2-252

Frau Staatssekretärin Kraege: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Auch ich will mich erst einmal bei den Professoren bedanken, die uns heute mit sehr viel spannendem Stoff versorgt haben. Wir werden das in der Auswertungssitzung noch einmal intensiver erörtern.

Ich denke, es ist noch einmal deutlich geworden – das ist auch unsere Position –, dass Beteiligungsverfahren keine Alternative zur repräsentativen Demokratie sind. Mehr direkte Demokratie ist keine Alternative, sondern eine sinnvolle Ergänzung und auch eine Möglichkeit, die repräsentative Demokratie ein Stück weit zu beleben und zu anderen Formen der Partizipation zu kommen. Die Punkte, über die heute diskutiert worden ist, sind im Grunde auch diejenigen, mit denen wir uns in der Landesregierung sehr intensiv auseinandersetzen.

Ein Punkt ist schon vorweggenommen worden – auch von Ministerpräsidentin Dreyer, die sich in ihrer Regierungserklärung beim Volksbegehren für eine Absenkung des Quorums von 300.000 Stimmberechtigten auf 150.000 Stimmberechtigte ausgesprochen hat. Das ist nicht ganz so ambitioniert wie das, was Sie sagen, Herr Dr. Efler, aber es geht in diese Richtung.

Heute ist noch einmal deutlich geworden – das ist uns auch ganz wichtig –, dass wir diese Verfahren nicht so sehr vom Ende her betrachten dürfen, also von dem, was nachher dabei herauskommt: Wird über eine Frage so oder so entschieden? – Vielmehr ist bei dieser Frage der klassische Satz „Der Weg ist das Ziel“ entscheidend. Der Weg, der zu einer Volksinitiative, einem Volksbegehren oder einer Volksentscheidung führt, kann einen großen Gewinn für unsere Demokratiekultur, für unsere Partizipationskultur und auch für unsere Diskussionskultur darstellen: dass wir es schaffen, dass bestimmte Themen in die Breite der Gesellschaft getragen und dort diskutiert werden.

Die Instrumente, über die heute noch einmal kritisch diskutiert worden ist, halte ich für die entscheidenden Stellschrauben. Sie haben die offenen Unterschriftensammlungen heute kritisch hinterfragt. Ich denke, wir sollten mutig sein und uns überlegen, wie wir das so öffnen können, dass es auch im Lebensumfeld der Menschen eine stärkere Diskussion gibt. Es ist die Frage, ob man die Menschen dazu bewegt, die Orte aufzusuchen, wo sie sehr selten und vielleicht auch nicht immer mit einem guten Gefühl hingehen – Sie haben das Finanzamt erwähnt –, oder ob man die Unterschriftenlisten dort auslegt, wo sich die Menschen tagtäglich bewegen und wo ihr gesellschaftliches Leben stattfindet. Das ist ein Punkt, dem wir sehr offen gegenüberstehen und über den wir gern noch einmal intensiv diskutieren würden.

Die Quoren muss man sich, wie gesagt, kritisch anschauen. Zum Volksbegehren habe ich etwas gesagt. Ich glaube, dass die Prozentzahl letztlich nicht entscheidend sein wird. Entscheidend wird das Signal sein, die davon ausgehen wird, dass die Vertreter der repräsentativen Demokratie in den Parlamenten sagen: Wir wollen mehr Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. – Das kann schon eine positive Wirkung haben, unabhängig davon, auf welche Zahl man sich letztlich verständigt.

Auch die Verlängerung der Eintragungsfristen ist ein Punkt, bei dem man schauen muss, wie man es Menschen ermöglicht, die sich nur am Feierabend und am Wochenende solchen Themen widmen können – viele sind ehrenamtlich unterwegs; das haben Herr Dr. Efler und viele andere betont –, eine solche Maschinerie in Gang zu setzen und das zum Erfolg zu führen. Ich denke, eine Verlängerung der Eintragungsfristen wäre sinnvoll. Es ist über eine Frist von sechs Monaten diskutiert worden. Das wäre vielleicht sachgerecht. Aber das ist ein offener Punkt. Ich glaube, dass zwei Monate – so, wie wir es jetzt haben – zu wenig sind. Wenn Ferien dazwischenliegen, können sich diese zwei Monate als viel zu kurz erweisen.

Zu dem Katalog der zulässigen Themen: Ich denke, wir müssten uns noch einmal anschauen, ob dieses Ausschlusskriterium „Finanzwirksamkeit“ nicht dazu führt, dass wir im Grunde alle Themen ausschließen. Wir kennen zwar alle die Gesetzesvorblätter, auf denen immer steht, es gebe keine finan-

ziellen Auswirkungen, aber wir wissen auch, dass das oft nicht der Realität entspricht. Wenn man sich das kritisch anschaut, erkennt man, dass fast jedes Gesetz irgendwo – zumindest mittelbar – eine deutliche finanzielle Auswirkung hat. Wir müssten uns noch einmal anschauen, wie man das so fassen kann, dass es nicht zu einem K.-o.-Kriterium wird.

Ein spannender Punkt ist auch, dass man die Initiativen in die Lage versetzt, ihre Informationen so aufzubereiten, dass sie die Menschen erreichen, und ihnen mit einem kleinen Budget die Möglichkeit an die Hand gibt, eine unterstützende Infrastruktur für diese Initiative aufzubauen. Es sind überschaubare Beträge genannt worden: zwischen 30.000 Euro und 60.000 Euro. Wenn wir es ernst damit meinen, müssen wir auch noch einmal darüber diskutieren, ob wir nicht eine Kostenerstattung in Betracht ziehen.

Wir müssen uns der Diskussion auch einmal von dieser Seite nähern: Wir werden wahrscheinlich keinen Erfolg haben, wenn wir nur die singuläre Frage, die das Thema einer Abstimmung ist, sehen. Wir müssen das in eine Kultur einbetten – das wurde schon mehrfach in der Enquete-Kommission angesprochen –, aber auch in einen Informationsprozess, indem wir sagen: Wir wollen über ein Thema intensiver diskutieren, wir wollen es begleiten und alle Möglichkeiten, die wir haben, nutzen. – Der Seiteneffekt einer solchen Abstimmung wird sein, dass alle Parteien die Kanäle, die sie haben, nutzen, um rund um dieses Thema zu informieren, dass die Medien auf dieses Thema aufmerksam werden und dass es insgesamt in die Bevölkerung getragen wird. Ich glaube, das kann für die politische Bildung und für unser Umgehen mit politischen Themen ein Gewinn sein. Insofern liegt es uns am Herzen, dass wir uns dieser Frage ganz unvoreingenommen widmen und schauen, wie wir weiterkommen.

Letzter Punkt: Ich fand spannend, was Prof. Faas im Zusammenhang mit Stuttgart 21 dargelegt hat. Ich fände es toll, wenn die Enquete-Kommission einmal darüber diskutieren würde, ob man so etwas nicht auch für Rheinland-Pfalz auf den Weg bringen könnte, damit wir noch genauer wissen, wie die Rheinland-Pfälerinnen und Rheinland-Pfäler bei dem Thema unterwegs sind. Es gab in der Vergangenheit relativ wenige Initiativen. Woran liegt das? – Es liegt bestimmt nicht daran, dass die Quoren so sind, wie sie sind. Dessen bin ich völlig sicher. Es kann sein, dass sie sagen: Wir sind eigentlich ganz zufrieden. – Aber es kann auch sein, dass das in der Vergangenheit nicht so sehr ein Thema war und dass man sich erst jetzt zunehmend damit auseinandersetzt. Es wäre schön, wenn wir die Einstellungen der Rheinland-Pfälerinnen und Rheinland-Pfäler kennen würden.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Danke schön. – Es gibt keine Wortmeldungen.

Die Enquete-Kommission kommt überein, den Tagesordnungspunkt bis zur Auswertung am 21. Februar 2014 zu vertagen.

Punkt 3 der Tagesordnung:

Beschlussfassung über die Anhörung, den Kreis der Anzuhörenden und die Leitfragen zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“ sowie über den Bericht der Landesregierung am 21. März 2014

Die Enquete-Kommission beschließt einstimmig, am

Freitag, dem 21. März 2014, 10:00 Uhr

eine Anhörung zum Thema „Beteiligung Planungsverfahren“ durchzuführen.

Die zwischen den Fraktionen abgestimmten Anzuhörenden und die Leitfragen sollen der Landtagsverwaltung bis zum 24. Januar 2014 benannt werden.

Des Weiteren kommt die Enquete-Kommission überein, die Landesregierung um einen Bericht zu dem Thema der Anhörung zu bitten.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

Punkt 4 der Tagesordnung:

Verschiedenes

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Ich möchte zwei kleine Hinweise eben: Erstens. Wir haben beschlossen, dass eine umfangreiche Vorlage zur Auswertung des Themas „Bürgerbeteiligung und Kommunale Verwaltungsreform“ erstellt werden soll. Vonseiten der Landesregierung möchte man den Kommunen für die Rückmeldung eine entsprechende Zeit einräumen. Daher wird das möglicherweise nicht zur Sitzung am 21. Februar 2014 vorliegen.

Zweitens. Der Ältestenrat wird sich am 14 Januar 2014 mit unserer Informationsfahrt auseinandersetzen. Ich darf vielleicht noch darauf hinweisen, dass alle drei Fraktionen bei dem Termin mit der Landtagspräsidentin des Bundeslands Salzburg vertreten waren. Dort hat man auch eine Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“. Ulla Brede-Hoffmann, Marcus Klein und ich haben daran teilgenommen. Wir alle haben das als einen sehr sinnvollen Austausch empfunden. Deshalb müssen wir darüber sprechen, ob wir vielleicht bestimmte Punkte, die dort erörtert worden sind, im Rahmen unserer Informationsfahrt mit aufnehmen können.

In Abänderung des Beschlusses in der 19. Sitzung am 13. September 2013 wird die Landesregierung gebeten, der Enquete-Kommission bis zur Sitzung am 21. März 2014 eine Auswertung der im Rahmen der Kommunalen Verwaltungsreform stattgefundenen Bürgerbeteiligung vorzulegen.

Die Information der Leiterin des Bereichs Archiv, Parlamentsdokumentation und Bibliothek, Frau Dr. Storm, über die Möglichkeiten des elektronischen Datenversands wird bis zur Sitzung am 21. Februar 2014 vertagt.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Ich schließe die Sitzung und wünsche Ihnen allen eine schöne Zeit.

gez.: Samulowitz