



**Textdokumentation**

**zur Veröffentlichung im Internet**

**über das öffentliche Fachgespräch**

**in der 4. Sitzung**

**der Enquete-Kommission „Stärkung der Demokratie“**

**am 18. August 2017**

**in Magdeburg, Landtagsgebäude**

**Tagesordnung:**

**Seite:**

**1. Einsetzung einer Enquete-Kommission „Stärkung der Demokratie“ zur Stärkung der direkten Demokratie auf Landes- und Kommunalebene in Sachsen-Anhalt**

Beschluss Landtag - **Drs. 7/768**

Fachgespräch

3

**2. Verschiedenes**

53

**Anwesende:**

**Mitglieder der Enquete-Kommission:**

|                                     |           |
|-------------------------------------|-----------|
| Abg. Andreas Schumann, Vorsitzender | CDU       |
| Abg. Dietmar Krause                 | CDU       |
| Abg. Tobias Krull                   | CDU       |
| Abg. Daniel Szarata                 | CDU       |
| Abg. Robert Farle                   | AfD       |
| Abg. Oliver Kirchner                | AfD       |
| Abg. Daniel Roi                     | AfD       |
| Abg. Eva von Angern                 | DIE LINKE |
| Abg. Christina Buchheim             | DIE LINKE |
| Abg. Dr. Katja Pähle                | SPD       |
| Abg. Silke Schindler                | SPD       |
| Abg. Sebastian Striegel             | GRÜNE     |

**Sachverständige Mitglieder:**

|                         |                    |
|-------------------------|--------------------|
| Günther Weiße           | (Fraktion der AfD) |
| Prof. Dr. Marion Reiser | (Fraktion der SPD) |
| Elisa Walter            | (Fraktion GRÜNE)   |

**Textdokumentation:**

Stenografischer Dienst

**Vorsitzender Andreas Schumann** eröffnet die Sitzung um 10 Uhr.

### **Zu Punkt 1 der Tagesordnung:**

#### **Einsetzung einer Enquete-Kommission „Stärkung der Demokratie“ zur Stärkung der direkten Demokratie auf Landes- und Kommunalebene in Sachsen-Anhalt**

Beschluss Landtag - **Drs. 7/768**

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Ich bitte zuerst die Praktiker um ihre Stellungnahme. Herr André Krillwitz ist Bürgermeister. Ich bitte ihn als Ersten um seine Ausführungen.

**André Krillwitz (Ortsbürgermeister Wolfen):** Es geht darum, ob das KVG gerade im Hinblick auf die Durchführung von Bürgerbegehren reformiert werden soll. Ich denke, dass ich mich damit relativ gut auskenne, weil wir das in Wolfen schon einmal praktiziert haben. Wir haben versucht, ein solches Bürgerbegehren durchzusetzen. Die Vorgeschichte ist folgende: Im Jahr 2002 gab es in Wolfen einen Bürgerentscheid, ob man eine gemeinsame Stadt mit Bitterfeld bildet. 51,6 % in Wolfen haben gesagt, sie möchten das nicht. Damals hat sich der Stadtrat noch daran gehalten. Zwei Jahre später gab es den nächsten Bürgerentscheid, ob Wolfen mit Bitterfeld eine gemeinsame Stadt bildet. 60,4 % in Wolfen haben gesagt, sie möchten das nicht. Der Stadtrat hat letztendlich entschieden, dass er es trotzdem macht.

Dieser Bürgerentscheid war zum einen nicht bindend, weil nur ein Ja verbindlich ist, und dieses Ja müssen 25 % der Wahlberechtigten sein. Die 60,4 % in Wolfen waren etwas mehr als 24 %. Aber es wäre sowieso nicht verbindlich gewesen, weil die Fragestellung mehrheitlich nicht mit Ja, sondern mit Nein beantwortet wurde. Von daher sehe ich hier den ersten Ansatzpunkt, zu fragen: Wieso ist nur ein Ja für den Stadtrat verbindlich und nicht auch ein Nein? Die zweite Sache ist das Quorum. Darüber muss man ebenfalls dringend sprechen. Bei jeder Bürgermeisterwahl gibt es kein Quorum. Hier ist die Latte sehr hoch gelegt. 25 % der Wahlberechtigten müssen hier in Summe repräsentativ entsprechen.

Wir haben damals ein Bürgerbegehren gemacht und uns vorher mit der Kommunalaufsicht und dem Rechtsamt der Stadt Bitterfeld-Wolfen beraten. Wir wollten ein initiiertes Bürgerbegehren starten. Das hieß: „Soll die Gebietsänderungsvereinbarung“, die damals geschlossen wurde, „wieder aufgelöst werden?“ Wir haben in kurzer Frist knapp 4 000 Unterschriften gesammelt. 3 000 wären nötig gewesen. Das Gesetz sagt aus, dass man acht Wochen Zeit hat, diese Unterschriften zu sammeln. Ich denke, diese Frist ist ausreichend. Aber es wurde uns anschließend versagt, weil man sagte, dieses Bürgerbegehren richtet sich gegen einen Stadtratsbeschluss. Dann muss das innerhalb von sechs Wochen erfolgreich durchgeführt werden. Diese Frist ist zu kurz. Das lässt sich in der Realität nicht umsetzen. Ich denke nach wie vor, wir haben es

damals richtig gemacht, dass wir uns mit dem Rechtsamt zur Fragestellung abgestimmt haben, die das auch als initiiertes Bürgerbegehren bewertet hatten.

Letztendlich sind wir bis vor das Verwaltungsgericht nach Dessau gezogen. Dort wurde dieses Bürgerbegehren unter anderem wegen des Kostendeckungsvorschlages für unzulässig erklärt. Wie soll eine Bürgerinitiative oder wer auch immer die Kosten beziffern, was zum Beispiel die Abwicklung einer Gebietsveränderungsvereinbarung kostet? Wenn der Bürger das so entscheidet, müssten sich die kommunalen Mandatsträger Gedanken machen, wie sie das haushalterisch einordnen. Das kann letztendlich nicht dem Bürger zugemutet werden. Es gibt sehr viele Fallstricke, die es zu beachten gilt. Von daher muss es dringend reformiert werden, um die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide einfacher zu gestalten. Es ist nicht Sinn der Sache, dass man wegen jeder Kleinigkeit ein Bürgerbegehren starten kann. Gewisse Hürden sollte es geben. Aber es besteht Handlungsbedarf.

**Prof. Dr. Andreas Kost (Universität Duisburg-Essen):** Gestatten Sie mir als Politikwissenschaftler einen kleinen globalen Blick auf die Dinge, um dann konkret auf die Verhältnisse in Sachsen-Anhalt zu kommen. Dazu würde ich gern Folgendes ausführen:

Man kann sicherlich sagen: Prinzipiell belebt die Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die kommunale und auch landespolitische Szenerie. Die Möglichkeit, sich zu Einzelthemen äußern zu können und darüber hinaus direkte Entscheidungen zu treffen, stellt durchaus eine wirksame Form unmittelbarer Demokratie auf lokaler und regionaler Ebene dar. Auf der Haben-Seite stehen Grundvoraussetzungen einer beteiligungsfreundlichen Verfassungsstruktur, Schaffung von Transparenz, Förderung von Minderheiten, Erleichterung von Initiativen.

Die institutionalisierte Bürgerbeteiligung entpuppt sich tatsächlich aber als relativ sparsam und gezielt genutzter Seismograf für Stimmungslagen zu bestimmten Sachfragen mit insgesamt geringen Auswirkungen auch auf die kommunale Machtbalance. Von 1956 bis Ende 2015 gab es in Deutschland rund 3 500 lokale Abstimmungen, also Bürgerentscheide. Wir haben in Deutschland circa 12 000 Kommunen. Wenn Sie den Zeitraum von 1956 bis Ende 2015 bedenken, ist eine ganze Reihe von Kommunen in Deutschland nie damit in Berührung gekommen. Das bestätigt den Ausnahmecharakter, wobei die institutionell strukturellen Zulässigkeitsvoraussetzungen sowie die Beschränkung auf bestimmte Themengebiete dieser letztlich relativ geringen Anzahl Vorschub geleistet haben. Davon waren nahezu 40 % aller erfassten Verfahren nach 1995 allein schon in Bayern.

Der prozentuale Anteil von über 250 Begehren in Sachsen-Anhalt - ich bin aktuell auf 256 gekommen - hat ungefähr einen bundesweiten Anteil von 3,4 %. Thematische

Schwerpunkte bilden Wirtschaftsprojekte, öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen sowie Verkehrsprojekte. Dabei ist die Themenvarianz zwischen den einzelnen Bundesländern erheblich. Der Anteil unzulässiger Bürgerbegehren liegt bundesweit bei knapp 30 %. Den niedrigsten Anteil hat Bayern mit 16 %. Fünf Bundesländer, darunter Sachsen-Anhalt, weisen Unzulässigkeitswerte von mehr als 40 % auf, also mit die höchsten in Deutschland. Dies steht häufig im Zusammenhang mit den gesetzlichen Regelungen. Die meisten Begehren wurden wegen Fristüberschreitung, zu wenigen Unterschriften oder wegen des Ausschlusses von Themen, zum Beispiel zu Fragen über Bauleitplanung, für unzulässig erklärt.

Betrachtet man dagegen die Verfahren mit Bürgerentscheid in Sachsen-Anhalt, so waren 52,7 % von ihnen im Sinne des vorausgegangenen Bürgerbegehrens erfolgreich, also eine relativ hohe Zahl. Sie entspricht aber ziemlich exakt dem Bundesdurchschnitt von 52 %. Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei Bürgerentscheiden bewegt sich annähernd um 50 %. Je kleiner die Gemeinde, desto höher die Beteiligung, kann als Faustformel dienen und ist auch in Sachsen-Anhalt bei seiner Gemeindestruktur erkennbar. 12,8 % aller Bürgerentscheide in Deutschland, in denen die Vorlage der Initiatoren die Mehrheit der Stimmen erhielt, erreichten das Zustimmungsquorum nicht. Das ist das sogenannte unechte Scheitern. Das Scheitern in Sachsen-Anhalt am 25 %-Zustimmungsquorum liegt im Vergleich bei rund 7 % - so meine Auswertungen.

Das Zustimmungsquorum ist als institutionelle Hürde bei der Realisierung eines Bürgerentscheids durchaus relevant. Doch spielen neben der Quorumsfrage auch andere Faktoren wie der Themenkatalog und der notwendige Kostendeckungsvorschlag bei Bürgerbegehren eine wichtige Rolle - so auch in Sachsen-Anhalt. So sind materielle Aspekte, zum Beispiel inhaltliche und interessenbezogene Fragestellungen in kausale Beziehung zu den wiederum strukturellen Politikergebnissen, also den messbaren Erfolg von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, zu setzen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind als verfahrensbezogene Einheit zu betrachten. Wenn die Unzulässigkeitsquote von Bürgerbegehren in Sachsen-Anhalt bei 40 % liegt, während nur 7 % am Zustimmungsquorum des Bürgerentscheids scheitern, liegt meiner Ansicht nach ein erkennbares Missverhältnis zum Nachteil der Bürgerinnen und Bürger in der Antragsphase vor.

Bevor der schmale Flaschenhals Bürgerbegehren passiert ist, wäre beispielsweise zu überlegen - so würde ich anregen -, erst einmal den Kostendeckungsvorschlag beispielsweise gegen die anwendungsfreundlichere Kostenschätzung einzutauschen oder den Themenkatalog zu erweitern. Ich bin mir sicher, nach einer entsprechenden Reform würde die Unzulässigkeitsquote in Ihrem Land zukünftig geringer ausfallen. Dies wären im Übrigen Maßnahmen, die in einer ganzen Reihe von Bundesländern in ihren Gemeindeordnungen bereits existieren.

Hinsichtlich des Zustimmungsquorums möchte ich Ihnen eine Absenkung auf 20 % empfehlen. Eher würde ich noch eine prozentuale Staffelung präferieren, wie sie bereits in fünf Bundesländern üblich ist. Meine Empfehlung wäre, je nach Größenordnung zwischen zehn bis 20 %. Wenn ich mir die Bemerkung erlauben darf, weisen bereits elf Bundesländer beteiligungsfreundlichere Regelungen als Sachsen-Anhalt auf. Einige Schritte einer weitergehenden Bürgerbeteiligung darf sich Sachsen-Anhalt durchaus noch erlauben.

Wenn dieses Thema auch hinsichtlich der Landesebene interessant ist, würde ich dazu noch kurze Ausführungen machen. Für Sachsen-Anhalt lässt sich anführen, dass bei einem Volksentscheid das 25 %-Zustimmungsquorum schon eine beachtliche Hürde darstellt. Das ist trotz Wegfall der Konkurrenzvorlage des Landtags ein Spezifikum, das in Sachsen-Anhalt existiert. Die Zustimmungsquoren für einen Entscheid bei einfachen Gesetzen liegen in Deutschland im Idealfall bei null - das wären zum Beispiel Bayern, Hessen, Sachsen und modifiziert Hamburg - oder betragen noch 25 % wie in Sachsen-Anhalt sowie einigen anderen Ländern. Auch das 50 %-Zustimmungsquorum plus Zweidrittelmehrheit bei verfassungsändernden Volksentscheiden darf als hohe Hürde deklariert werden.

Spitzenreiter in absoluten Zahlen bei Volksbegehren ist Bayern mit 50 eingeleiteten Initiativen seit 1946. Schlusslicht in Deutschland ist Sachsen-Anhalt mit drei Initiativen seit 1992. Lediglich 23 Volksentscheide wurden bisher in Deutschland von unten durchgeführt und konzentrierten sich auf sieben der 16 Bundesländer. Bekanntlich gab es mit „Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt“ ein einziges Volksbegehren, das in einen Volksentscheid mündete und am Zustimmungsquorum scheiterte.

Meine Empfehlung lautet, auf ein Zustimmungsquorum zu verzichten, sofern der Entscheid mit Wahlen zusammengelegt wird. Ansonsten halte ich ein Zustimmungsquorum in Höhe von 15 % für durchführbar. Bedenken Sie: Statistisch gesehen findet bisher lediglich alle 30 Jahre ein Volksentscheid pro Bundesland statt - keine Größenordnung, vor der sich überzeugte Demokraten fürchten müssten.

**Dr. Andreas Paust (Bertelsmann-Stiftung):** Ich möchte zunächst etwas zu den Effekten eines Zustimmungsquorums sagen. Die Tatsache, dass ein Zustimmungsquorum existiert - egal in welcher Höhe -, führt häufig zu Boykottstrategien, zu Totschweigen, zur Diskussionsverweigerung bei den Akteuren. Ich habe selbst erlebt, dass Leute gesagt haben, wenn ihr dagegen seid, müsst ihr gar nicht erst hingehen. Dann scheitert das schon am Quorum. Ein solches Vorgehen ist für eine Demokratie bedenklich. Das ist so, als ob wir sagen würden, geht nicht zur Wahl, dann können die, die da sind, weiterregieren. Das führt zu Politikverdrossenheit und politischer Apathie. Das ist ein Effekt des Zustimmungsquorums, den man bedenken muss, unabhängig davon, wie hoch diese ausfallen.

In Bayern gab es eine Zeit lang gar kein Quorum. Das wurde mittlerweile vom Bayerischen Landtag wieder eingeführt. Nur die Hamburger Bezirke haben kein Quorum. Wenn man ein Quorum bei Bürgerentscheiden senken möchte - das hier in Sachsen-Anhalt ist sehr hoch -, könnten wir uns an Baden-Württemberg und Niedersachsen orientieren, die 20 % vorschreiben, oder - und das finde ich eine sehr interessante Konstruktion - zu überlegen, wie das in Brandenburg ist. Dort ist die Wahl der Oberbürgermeister und Landräte an ein Quorum gebunden. Das liegt bei 15 %. Genau dieses 15 %-Quorum ist in Rheinland-Pfalz vorgesehen. Das halte ich für eine interessante Überlegung. Bei Wahlen gibt es ein solches Quorum nicht.

Herr Kost sagte, sein Vorschlag wäre eine Staffelung. Das scheint mir sinnvoll zu sein. In Schleswig-Holstein gibt es ein gutes Beispiel. Das beginnt bei 20 % und endet bei 8 % bei den großen Städten. Das ist eine gute Lösung.

Was Volksentscheide angeht, könnte man auf Schleswig-Holstein schauen. Dort hat man bei einfachen Gesetzen ein Quorum von 15 %. Bei verfassungsändernden Gesetzen haben die Bayern 25 % und die Bremer 40 %. Hamburg wurde schon genannt. Sie haben eine interessante Regelung. Sie haben es an die Wahlbeteiligung gekoppelt, wenn die Abstimmung zusammen mit einer Wahl stattfindet. Auch darüber wäre nachzudenken.

Zum Stichwort Wahl und Abstimmung sage ich noch etwas. Ein Quorum, egal, wie hoch es ist, ist dann nicht von Bedeutung, wenn die Teilnahmequoten sehr hoch sind, wenn viele Menschen mitmachen. Das ist das, was wir eigentlich wollen, dass sich Menschen an demokratischen Prozessen beteiligen, bei politischen Prozessen mitmachen. Das geht dann, wenn sie das Thema für wichtig halten, wenn sie den Sachverhalt verstehen und wenn ihnen die Abstimmung leicht gemacht wird. Ein Leichtmachen von Abstimmung ist das Zusammenlegen mit Wahlen. Bei der Bundestagswahl haben wir demnächst mehrere Volksentscheide: in Bremen zur Änderung der Wahlperiode der dortigen Bürgerschaft, in Berlin über den Flughafen Tegel. Aber auch in vielen anderen Bundesländern gibt es auf kommunaler Ebene Bürgerentscheide, die zusammen mit der Bundestagswahl stattfinden: Duisburg, Aschaffenburg, Landshut, um einige Beispiele zu nennen.

Das wird damit begründet, dass man das deshalb zusammenlegt, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen. Ich habe ein schönes Zitat des Sprechers der Stadt Bad Oeynhausen gefunden. Dort gibt es einen Ratsbürgerentscheid. Hauptgrund für die Auswahl des Termins für den Bürgerentscheid sei die hohe Mobilisierung durch die Bundestagswahl. Es würde mich sehr wundern, wenn das geforderte Quorum nicht erreicht wird, sagt der Sprecher. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Zusammenlegung mit Wahlen gibt es in Hamburg, von der nur abgewichen werden kann, wenn die Initiatoren des Volksbegehrens dem zustimmen.

Eine weitere Möglichkeit, die Abstimmung für die Menschen, die daran teilnehmen sollen, einfacher zu machen, ist der automatische Versand der Abstimmungsunterlagen zusammen mit der Abstimmungsaufforderung, mit der Wahlbenachrichtigung die Abstimmungsunterlagen gleich mitzuschicken. Das ist in Bayern seit einiger Zeit möglich. Dort können die Kommunen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts in der Ortssatzung vorsehen. Auch das führt - sagen erste Beobachtungen - dazu, dass die Wahlbeteiligung steigt. Es gibt eine Zahl aus der Stadt Aschheim. Dort haben 59 % per Brief abgestimmt. Insgesamt haben sich 71 % an dem Bürgerentscheid beteiligt. Das ist eine außergewöhnlich hohe Quote, die sicherlich auch damit zusammenhängt, dass die Kommune sehr klein ist. Da ist es einfacher, die Menschen zu aktivieren.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist das Thema, die Abstimmung leicht zu machen, Information und Abstimmung in leichter Sprache, den Menschen in einfacher, leichter Sprache zu sagen, worum es geht, was die Hintergründe sind. Damit hat die Stadt Mannheim gute Erfahrungen gemacht. Sie haben 2013 bei ihrem Bürgerentscheid zur Bundesgartenschau eine solche Information in leichter Sprache veröffentlicht.

Weiterhin wären aus meiner Sicht Maßnahmen zur Qualifizierung der Abstimmenden wichtig, nicht einfach zu sagen, wir haben jetzt einen Termin für eine Abstimmung für einen Bürgerentscheid oder einen Volksentscheid, dann machen wir eine Werbekampagne und Wahlkampf, wie wir das alle kennen, sondern wir qualifizieren die Wählerinnen und Wähler. Dafür gibt es zwei schöne Beispiele. Zu den greatest Hits der Bürgerbeteiligung gehört einmal die Citizens Initiative Review in Oregon. Dort werden für eine Woche 20 bis 24 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger eingeladen, die sich zusammen die Argumente pro und kontra zu dem jeweiligen Thema anhören. Sie geben dann eine Abstimmungsformulierung vor, formulieren gemeinsam die Fragestellung, die in Deutschland manchmal ausgesprochen schwierig ist. Gerade aus juristischen Gründen stehen häufig vollkommen unverständliche Fragestellungen auf Abstimmungszetteln. Diese 24 Leute formulieren den Bericht, das „Citizens Statement“. Das wird Bestandteil einer Abstimmungsbroschüre, die alle Wählerinnen und Wähler zur Verfügung gestellt bekommen. Daraus können sie ersehen, was die Argumente sind. Das ist eine sachliche Darstellung und keine polemische oder parteiische, wie das normalerweise stattfindet. Das kann man mit dem Beispiel vermeiden.

Ein weiteres Beispiel ist die Convention on the Constitution in Irland. Das war ein großes Beteiligungsverfahren, an dem 100 Menschen teilnahmen, davon 66 zufällig ausgewählte Bürger und 33 Parlamentarier, die sich über zehn Wochen lang über die irische Verfassung Gedanken gemacht haben, darüber diskutierten, was man verändern kann. Am Ende haben sie zwei Themen zur Abstimmung gestellt, die gründlich vorbereitet waren. Das eine war die Einführung der gleichgeschlechtlichen Ehe, das andere die Absenkung des Wählbarkeitsalters für den Präsidenten der Republik. Das Erste



wurde vom Volk angenommen, das Zweite nicht. Aber das war ein gutes Beispiel für die Vorbereitung einer Abstimmung.

Ein letzter Punkt, den ich für sehr wichtig halte: Wir sollten versuchen, es zu schaffen, Abstimmungen überhaupt zu vermeiden, also eine Kompromissfindung zu ermöglichen. Wenn ein Bürgerentscheid, ein Volksentscheid im Raum steht, sollte man überlegen, ob es Möglichkeiten gibt, noch einmal zusammen an den runden Tisch zu kommen, ein Beteiligungsverfahren zu machen, einen Kompromiss zu finden. Dafür gibt es ebenfalls gute Beispiele, zum Beispiel in Hamburg und Bayern, wo man die starren Fristen, die die Gemeindeordnung vorgibt, verlängern kann, wo man Mediatoren, Moderatoren einberufen kann, um eine Lösung zu finden. Wenn man das hat, findet man vielleicht einen Kompromiss. Dann ist die Abstimmung sogar entbehrlich.

Das sind meine Vorschläge, meine Kommentare zum Thema Zustimmungsquorum. Wenn Sie denen folgen wollen, müssten Sie im Einzelfall das eine oder andere Gesetzeswerk verändern. Sie können es auch in Mustersatzungen schreiben. Dafür gibt es viele gute Beispiele aus Deutschland.

**Ralf-Uwe Beck („Mehr Demokratie e. V.“):** Sie haben die Frage gestellt: Sollten die Zustimmungsquoren auf der kommunalen und Landesebene bei direkter Demokratie geändert werden? Das können wir von „Mehr Demokratie“ ganz klar mit einem Ja beantworten. Dafür treten wir schon lange ein. Von Herrn Paust wurden eben die Effekte der Zustimmungsquoren geschildert. Das sehen wir genauso. Das wirkt demobilisierend. Es gibt zahlreiche Fälle, in denen zum Boykott aufgerufen wird und sich diejenigen, die mit ihren Konzepten beim Bürgerentscheid antreten, davonstehlen und sich der Diskussion verweigern, es sich also leicht machen. Das ist demokratieunverträglich. Das ist genau das, was wir nicht brauchen.

Es ist klar, wofür es die Zustimmungsquoren gibt. Es soll eine hohe Legitimität eingefahren werden. Aber das wird im Demokratiesystem nicht durchgehalten. Das haben wir eben gehört. Deshalb leuchten die Zustimmungsquoren bei den Bürgerinnen und Bürgern so wenig ein. Die wenigsten kennen das überhaupt, weil wir viel zu wenig erleben, einmal an einer Abstimmung teilnehmen zu können, auf Landesebene sowieso, auf kommunaler Ebene schon häufiger. Dennoch: Die Unterschriftenhürde, die Eingangshürde leuchtet allen Bürgerinnen und Bürgern ein. Das braucht es. Nicht jeder kann einfach sagen, ich will eine Abstimmung. Dass nachzuweisen ist, dass es in der Bevölkerung wirklich ein Begehren gibt, soll die Unterschriftenhürde leisten. Das ist absolut eingängig und akzeptiert.

Aber wenn es dann um die Zustimmungshürde geht, wenn man zunächst erläutert, was das ist und dass die Mehrheitsentscheidung anders als bei Wahlen nicht allein gültig ist, dann hat man merkwürdige Falten auf der Stirn und Zweifel. Was soll das

eigentlich? Das ist anders als bei Wahlen? Hallo, was nehmen die sich eigentlich heraus?

Wir beklagen einen enormen Verlust an Vertrauen in die demokratischen Institutionen, in die Parteien, die Parlamente. Der Berufsstand der Politikerinnen und Politiker ist einer, der am wenigsten gelitten ist. Worauf wir setzen, ist - und das ist das Schlüsselwort -, dass die Menschen eine Selbstwirksamkeitserfahrung machen, wieder irgendwie ein Gespür dafür bekommen, was sie mit ihrer Stimme bewegen können. Da besetzt die direkte Demokratie eine exzellente Position, weil sie das einzige Instrument ist, das die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt, sich vom Regierungshandeln unabhängig zu machen und notfalls eine Entscheidung durchzusetzen. Ich sehe das auch so. Das ist ein Notfallinstrument, wenn die, die wir gewählt haben, nicht die Themen besetzen, die uns auf den Nägeln brennen oder politische Entscheidungen fällen, die wir nicht akzeptieren. Insofern ist es das exzellente Mittel, um eine Selbstwirksamkeitserfahrung zu machen.

Wenn die Menschen diese gemacht haben, sich auf den Weg machen und in das Verfahren eintreten - das sind mühsame Verfahren, die nur funktionieren, weil die Menschen bereit sind, sich ehrenamtlich zu engagieren - und die Unterschriftenhürde knacken, was in Sachsen-Anhalt gar nicht so einfach ist, und es kommt zum Bürgerentscheid und dann laufen sie bei dem Zustimmungsquorum vor die Wand und eine Entscheidung wird ungültig, obwohl sich die Mehrheit für oder gegen etwas ausgesprochen hat - das ist kaum noch vermittelbar. Von daher liegt ein großes Potenzial in der direkten Demokratie, wieder Vertrauen in die demokratischen Institutionen, in die Demokratie überhaupt zu schöpfen. Aber es liegt auch eine große Gefahr darin - das sehen wir ganz maßgeblich bei dem Zustimmungsquorum-, dass die Menschen dann, wenn sie sich aufmachen, wieder eine Frusterfahrung machen. Deshalb ist es so dringlich, und deshalb finden wir es klasse, dass Sie das Thema behandeln und sich vorgenommen haben - das lese ich einmal aus der Fragestellung -, die Zustimmungsquoren zu senken, zumindest sie ernsthaft zu überprüfen.

Ich gehe zuerst auf die Landesebene ein. Das erscheint mir fast am einfachsten, weil die Modelle klar ablesbar sind. Wir haben die drei Länder Hessen, Bayern und Sachsen, die kein Zustimmungsquorum bei Volksentscheiden über einfache Gesetze haben. Sie haben alle keine schlechten Erfahrungen damit gemacht. Von daher wäre es die allererste Option, zu überprüfen, ob man nicht auch in Sachsen-Anhalt das Zustimmungsquorum abschafft. Das klingt leichter als es ist, weil das auch von den Verfassungsgerichten immer im Zusammenhang mit der Eingangshürde gesehen wird. Es wird immer eine Gesamtschau vorgenommen.

Länder, die kein Zustimmungsquorum beim Volksentscheid haben, haben recht hohe Eingangshürden - wie beispielsweise Bayern 10 % -, dann noch die Amtseintragung

und nur eine Zwei-Wochen-Frist für die Unterschriftensammlung. Danach sehnt sich niemand. Auch wenn Bayern das Vorzeigeland ist und die lebendigste Praxis in direkter Demokratie hat, gibt es an dieser Stelle einen erheblichen Reformbedarf. Auch in Bayern werden die Stimmen laut, beispielsweise die freie Unterschriftensammlung einzuführen. Es gibt einen deutlichen Reformzug. In irgendeinem Land werden gerade Reformen in direkter Demokratie diskutiert. Jetzt sind Sie in Sachsen-Anhalt an der Reihe. Die jüngsten Reformen hatten wir in Brandenburg, in Schleswig-Holstein, in Rheinland-Pfalz. Es läuft ganz grundsätzlich darauf hinaus, die Hürden zu senken.

Sie haben für die Volksentscheide über einfache Gesetze die Regel, dass Sie auf das Zustimmungsquorum verzichten, wenn eine Konkurrenzvorlage aus dem Landtag mit zur Abstimmung kommt. Das halten wir für einen durchaus gangbaren Weg, ähnlich wie die Regelung in Hamburg, dass bei Kopplung an Wahlen auf das Zustimmungsquorum verzichtet wird.

Die erste Option ist also, das Zustimmungsquorum abzuschaffen. Das sollte ernsthaft beraten werden. Es gibt diese Modelle in Deutschland, und sie sind von den Verfassungsgerichten nicht widersprochen. Das Zweite wäre, zu schauen, ob Sie das, was Sie jetzt schon haben, erweitern, beispielsweise um die Kopplung an Wahlen. Wenn Sie sich dazu nicht entschließen können und das Zustimmungsquorum nicht abschaffen wollen, könnten Sie auf die 15 % wie in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gehen. Ich nenne Ihnen ein Beispiel: Bayern hat kein Quorum. Wir haben uns den Volksentscheid zum Nichtraucherschutz einmal angeschaut, dessen Ergebnis auch die CSU akzeptiert hat. Dieser Volksentscheid wäre in sieben anderen Bundesländern für ungültig erklärt worden - nur, damit man einmal die Folgen sieht. Das soll dann den Menschen vermittelbar sein. Das ist schwierig.

Noch ein Blick auf die Quoren für Volksentscheide zu Verfassungsänderungen: Hier sind die Quoren naturgemäß sehr viel höher. Sie haben 50 % Zustimmungsquorum und noch eine Zweidrittelmehrheit. 50 % Zustimmungsquoren halten wir für uneinnehmbar. Das ist eine Hürde, die kaum nehmbar ist, wenn der Volksentscheid nicht an Wahlen gekoppelt ist. Es gibt aber Länder, die hier auf das Zustimmungsquorum verzichten - zum Beispiel Hamburg - und allein auf die Zweidrittelmehrheit setzen. Das scheint ein gangbarer Weg zu sein.

Ein anderes Modell: Thüringen hatte einst auch ein 50 %-Zustimmungsquorum bei verfassungsändernden Volksentscheiden. Es hat jetzt ein Quorum von 40 %. Das ist auch noch ausgesprochen hoch, aber nicht mehr das ganz harte 50 %-Zustimmungsquorum.

Damit komme ich zur kommunalen Ebene. Hier haben Sie in Sachsen-Anhalt bei der Einstiegshürde, bei der Unterschriftenhürde eine Staffelung vorgenommen. Das ist der

Erkenntnis geschuldet - die Erkenntnis hat sich auch durchgesetzt -, dass es in größeren Gemeinden schwieriger ist, die Hürden zu erfüllen als in kleineren Gemeinden, in denen man vieles von Haus zu Haus und über den Gartenzaun machen kann. Von daher hat sich der Gesetzgeber hier für die Staffelung entschieden. Beim Zustimmungsquorum verzichten Sie darauf. Das ist nicht konsequent.

Ich komme gleich auf Thüringen zu sprechen, wo ich herkomme, wo wir uns mit dieser Materie elf Jahre lang beschäftigt haben und im vergangenen Herbst zu einem sehr guten Ergebnis gekommen sind. In Thüringen haben wir uns schon 2009 dazu entschieden, eine Unterschriftenhürde von 7 % einzuführen, und zwar für alle Gemeinden. Die ist für Großstädte - das greift derzeit nur in Erfurt - so gedeckelt, wie Sie das nach den Staffelungen gemacht haben. Bei uns heißt das 7 %, maximal 7 000. Das ist absolut klar, ganz leicht verständlich. Da muss man nicht schauen, wie viele Leute dort wohnen, sondern man hat das als Bürgerin, als Bürger ganz schnell auf dem Schirm.

Wir haben das einfach ermittelt. Es würde sich hier vielleicht auch lohnen, das auszurechnen. Wie viele Gemeinden haben Sie in den jeweiligen Gemeindegrößen, und auf welche Hürden kommen Sie bei der Deckelung? Wen trifft das alles? Ich bin mir ziemlich sicher, dann würde man auch eine Hürde finden. Vielleicht sind es nicht 7 %, vielleicht sind es 6 % oder 5 %, die für den überwiegenden Teil der Gemeinden gelten könnten. Nur für die großen Städte Magdeburg und Halle bräuchte man noch eine solche Deckelung.

In Thüringen gibt es, wie gesagt, diese 7 %, maximal 7 000, aber dann eine Staffelung bei den Zustimmungsquoren und die Empfehlung - dem würde ich mich anschließen - zwischen zehn und 20 % maximal, in den großen Städten 10 % und in den kleineren durchaus die 20 %. Wenn man sich die neuesten Reformen anschaut, beispielsweise in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, dann haben die auch die Quoren für die kommunale Ebene auf 15 bis maximal 20 % gesenkt.

Was kann man alles tun, um dieses Instrument so zu regeln, dass es einlöst, was es den Menschen verspricht, aber möglichst risikoarm ist? Die Qualität der Entscheidung hängt maßgeblich am Design, das wir den direkt demokratischen Instrumenten geben. Deshalb lohnt es, sich das Gesamtwerk anzuschauen und daraus ein Gesamtkunstwerk zu machen. Ich mache mir es jetzt einfach und verweise auf Thüringen. Wie gesagt, wir haben sehr lange daran gearbeitet, und im vergangenen Herbst hat der Thüringer Landtag ein eigenes Gesetz für die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene beschlossen. Es ist das erste Mal in Deutschland, dass wir die Kommunalordnung ausgedünnt haben. Darin steht nur noch, dass man dieses Instrument anbietet, aber das ist jetzt in einem eigenen Gesetz durchgeregelt. Das hat die Möglichkeit gegeben - die hat man in der Kommunalverfassung in der Regel nicht, weil sie sonst völlig aufgebläht wäre -, in sämtliche Facetten zu gehen und das ganz sauber nach einem Ranking

durchzuregeln, das „Mehr Demokratie“ regelmäßig unternimmt, nämlich der Vergleich der Regelwerke. In den Ländern ist Thüringen jetzt deutschlandweit auf Platz 1 und hat damit sogar das Musterland Bayern überholt.

Ich nenne einige Beispiele: In Thüringen haben wir wie in Hamburg - - Vorher war es umgekehrt. Da durften Bürgerentscheide an Wahlen, sechs Wochen vor einer Wahl und danach nicht stattfinden. Jetzt gibt es das Gebot, dass die Bürgerentscheide an die Wahlen zu koppeln sind, damit die Menschen informiert entscheiden. Das wird in Sachsen-Anhalt nicht anders sein als in Thüringen. Aber die Abonnentenzahlen für die Zeitungen gehen zurück. Die Menschen informieren sich weniger, die finanzschwächeren und bildungsferneren eher über die Privatmedien. Deshalb ist es unabdingbar, dass es vor einem Bürgerentscheid eine ausgewogene Information gibt.

Auf Landesebene hat sich das in der Hälfte der Bundesländer bereits durchgesetzt. Auf kommunaler Ebene stehen wir am Anfang. Thüringen hat das jetzt zum Gesetz erhoben. Das muss keine Broschüre sein. Wir haben Erfahrungen damit gemacht, dass man die Abstimmungsbenachrichtigung - das ist eine Postkarte im DIN-Longformat - auf eine A4-Seite erweitert. Auch das ist schon Information: Vorderseite Pro-Argumente, Rückseite Kontra-Argumente, ausgewogen dargestellt. Dann können die Leute informiert entscheiden und fühlen sich noch stärker eingeladen, sich auseinanderzusetzen. Auch das Thüringer Regelwerk setzt ganz stark auf Dialog, immer darauf, dass man Kompromisse findet, dass Alternativen zugelassen sind. Bei uns ist es beispielsweise so - das ist auch einmalig in Deutschland -, dass es, wenn der Gemeinderat einen Bürgerentscheid, also ein Ratsreferendum ansetzt, die Möglichkeit gibt, dass die Bürgerinnen und Bürger dazu eine Alternativvorlage mit zur Abstimmung stellen können. In Thüringen ist es so geregelt, dass dafür sogar nur die Hälfte der Hürde ausreicht. Dafür reichen dann 3,5 % der Unterschriften, um eine solche Alternative mit zur Abstimmung zu bringen.

Das alles ist darauf angelegt, dass es die Abstimmung spannender macht, aber auch, dass Fronten vermieden werden, wie wir das oft im kommunalen Raum haben, dass eine Initiative gegen einen Gemeinderatsbeschluss antritt. Um das durchlässiger zu machen, damit das nicht immer in dieser Front oder vielleicht sogar in einer Verhärtung endet, sondern dass sich das aufweicht, dass es eine Einladung ist, dass die Gewählten und die Wählerinnen und Wähler ins Gespräch gehen, Alternativen verhandeln, vielleicht sogar gemeinsam Kompromisse finden, gegebenenfalls mit Mediation dahin zu kommen.

So stellen wir uns direkte Demokratie vor. Wenn man das insgesamt betrachtet, kann man mutiger sein, die Eingangshürde zu senken, aber auch das Zustimmungsquorum. Das Zustimmungsquorum werten die Menschen als Misstrauensvotum ihnen gegen-

über, die sie ansonsten eingeladen sind, zu wählen und dieses Demokratiesystem zu tragen.

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Ich bitte jetzt die kommunalen Spitzenverbände um eine Stellungnahme.

**Jürgen Leindecker (Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt):** Ich will nicht sagen, dass wir von einer anderen Sichtweise auf die Dinge blicken, weil wir die Bürgermeister und die Stadt- und Gemeinderäte im Blick haben, wenn es um die Demokratie vor Ort geht. Es gibt sicher Punkte im Bereich der Abstimmungen und der Prozedere, die für sich gesehen begründungsbedürftig und gewöhnungsbedürftig sind. In Magdeburg gab es bekanntlich einmal einen Volksentscheid „Ja zu Nein“.

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Das war negativ formuliert.

**Jürgen Leindecker (Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt):** Genau. - Ob man das in einer doch ausgewogenen Sprache, die wir haben, machen sollte, ist interessant. Ich fand auf jeden Fall wichtig, was der Ortsbürgermeister von Wolfen berichtete. Tatsächlich sind die Dinge der kommunalen Gebietsreform praktisch der Punkt, an dem das Unverständnis der betroffenen Bürger am ehesten mit den gesetzgeberischen Vorgaben kumuliert, die ein Land macht. Die Entscheidung, zum Beispiel solche großen Städte in Sachsen-Anhalt zu gründen, ist eine landesgesetzgeberische Entscheidung. Das bedeutet, dass wir in Sachsen-Anhalt round about 16 000 Einwohner für die Basisdemokratie durchgerechnet in der Gemeinde haben, während Bayern mit 5 200 Einwohnern ein viel kleingliedrigeres Land hat. Das ist ein Durchschnittswert, der einmal so grob in den Raum gestellt wird.

Wir sehen aber folgendes Problem: Der Stadtrat, Gemeinderat, der für fünf Jahre gewählt wird, der sich verpflichtet, die Arbeit in einem Stadt- und Gemeinderat für fünf Jahre zu erbringen - das sind ehrenamtliche Kolleginnen und Kollegen, die ihre Freizeit für das Gemeinwohl einsetzen. Die Tatsache, dass man heute mit relativ kleinem Aufwand in der Lage ist, über Internet oder Ähnliches viele Stimmen zu sammeln, führt eher dazu, dass auch Partikularinteressen in die Entscheidung eingebracht werden können, zu der sich möglicherweise die Mehrheit der Bürger gar nicht äußert. Deshalb ist es ein Stück weit Schutz der Mehrheit der Bürger, ein gewisses Quorumsystem beizubehalten und sicherzustellen, dass das Gemeinwohlinteresse, dem der Stadt- und Gemeinderat verpflichtet sind, nicht völlig aus dem Blickfeld verschwindet.

Interessant war die Aussage von Dr. Paust. Die Kompromissfindung ist einer der zentralen Punkte, dem sich auch ein Stadtrat und Gemeinderat stellen muss. Das heißt, wenn ich das auf die Frage herunterbreche: Ist der Beweis, dass viele Bürgerentscheide stattgefunden haben, ein Beweis dafür, dass man besonders lebendige Demokratie

hat, oder ist es den Bürgermeistern und Stadträten in den einzelnen Gemeinden vielleicht durch Kompromissfindung am ehesten gelungen, die Bürger mitzunehmen? Das ist eine Frage, die man hinterfragen muss und die durchaus auch hinsichtlich der Tatsache, dass man Kompromissfindungen zum Maßstab der Entscheidung des Gemeinderats macht, vernünftig ist.

Von daher ist es ein kleiner Unterschied, wenn man über Vertrauen in der Politik spricht. Wir haben durchaus repräsentative Umfragen, die bestätigen, dass insbesondere in der Kommunalpolitik im Gegensatz zur Landes- und Bundespolitik gegenüber den hauptamtlichen Bürgermeistern und Oberbürgermeistern ein hohes Maß an Vertrauen besteht. Die Landes- und Bundespolitiker würden sich das für ihre eigene Tätigkeit wünschen. Aber auf der gemeindlichen Ebene ist es so, dass gerade die Beteiligungsverhältnisse, die Gesprächsbasis für den Bürger eine Größenordnung erreicht haben, die nach wie vor ein hohes Maß an Vertrauen wiedergeben.

Von daher sehen wir das System, wie es derzeit besteht, als bewährt an. Wir halten es nicht unbedingt für erforderlich, die Quoren zu senken. Wir werben selbst dafür. Es gibt nicht nur jede Menge Beteiligungsrechte in der Kommunalverfassung, sondern auch in Fachgesetzen. Insbesondere im BauGB gibt es ein Verfahren der Beteiligung von Bürgern, das sehr tief geht. Sie müssen bis zum Abschluss eines Bebauungsplanes die Bürger bis zu drei-, vier-, fünfmal anhören, wenn Sie wesentliche Dinge dabei ändern. Das alles können Sie nicht losgelöst von irgendwelchen momentanen Empfindungen sehen, sondern Sie müssen es in einen Gesamtzusammenhang einordnen.

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass es in der Kommunalpolitik durchaus Widersprüche gibt, auch hinsichtlich des Verhaltens der Bürger, wenn sie unmittelbar betroffen sind oder wenn sie nur mittelbar betroffen sind. Der Bürger, der von einer Entscheidung profitiert, findet ein Prä für die Entscheidung und der, der nicht davon profitiert, hält sich aus der Sache heraus. Auch deshalb ist es manchmal nicht repräsentativ, was als Bürgerantrag oder Bürgerentscheid aufgegleist wird. Wir glauben eher, dass es wichtig ist, die Stadt- und Gemeinderäte in ihrem Arbeitsbereich zu unterstützen und mit sparsamen Mitteln in den Bereich der Bürgerentscheide hineinzugehen; denn das, was Herr Dr. Paust sagte, Kompromissfindung, was sich nach außen als homogene Entscheidung darstellt, ist, glaube ich, in einer örtlichen Gemeinschaft befriedender, als wenn man unterschiedliche Gruppen in einer Gemeinschaft mit Quoren möglicherweise gegeneinander stehen hat.

**Sabine Fiebig (Landkreistag Sachsen-Anhalt):** Ich kann mich Herrn Leindecker nur anschließen, möchte aber ergänzend darauf hinweisen, dass die ehrenamtliche Tätigkeit in den Stadträten, Gemeinderäten, Kreistagen einen bunten Strauß an Tätigkeiten umfasst. Die Themen sind breit gefächert. Es geht über die Schulentwicklungsplanung, über den Straßenbau. Die Kreistagsmitglieder, aber auch Stadt- und Gemeinderäte

setzen sich damit sehr umfangreich auseinander, erarbeiten abgestimmte Konzepte und schauen, wie die örtliche Entscheidung weiterentwickelt werden, wie man vorwärts kommen kann.

Diesem Personenkreis sollte man das entsprechende Vertrauen entgegenbringen. Sie wissen, es wird zunehmend schwerer, Leute zu motivieren, langfristig ein Ehrenamt zu übernehmen und sich nicht nur in Teilen zu engagieren. Wir werben noch einmal ausdrücklich dafür, dieses Ehrenamt zu stärken und ihm die Entscheidungskompetenzen zu geben.

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Bevor ich Herrn Striegel das Wort erteile, frage ich das Innenministerium, ob jemand ergänzen möchte. - Das ist nicht der Fall.

**Abg. Sebastian Striegel (GRÜNE):** Ich möchte dem Missverständnis entgegenwirken, das Ziel - jedenfalls der Koalitionsfraktionen - sei, das Engagement von Ehrenamtlichen dadurch in Misskredit zu bringen, dass man direkt demokratische Elemente stärken will. Ich glaube, es geht um die Ergänzung. Es geht um das Austarieren. Es ist kein Misstrauensbeweis gegenüber ehrenamtlich tätigen kommunalen Ratsmitgliedern oder hauptamtlich tätigen Abgeordneten auf Landesebene, wenn es direkt demokratische Elemente in der Landesverfassung oder in darunter liegenden Gesetzen gibt und wenn diese besser genutzt werden können. Dass sie in Sachsen-Anhalt noch nicht optimal genutzt werden, darüber kann man sich nach dem, was heute hier vorgetragen wurde, relativ schnell einig werden, dass wir eine hohe Quote des Scheiterns haben, die wir uns anschauen sollten, dass wir Punkte haben, wo wir die demokratische Auseinandersetzung vielleicht lebendiger machen können.

Ich bin nicht davon zu überzeugen, dass man wem auch immer einfach so vertrauen sollte. Demokratie, Rechtsstaat sind das institutionelle Misstrauen. Ohne das geht es nicht. Checks and Balances brauchen wir. Deshalb finde ich, dass gerade eine repräsentative Demokratie gut daran tut, wenn sie direkt demokratische Elemente hat. Ich neige eher dazu, diese zu stärken, und sehe den Koalitionsvertrag als unsere Handlungsanleitung. Dort haben wir gesagt, wir wollen uns in Sachsen-Anhalt verbessern.

Ich möchte zu einigen Fragen kommen, nämlich zu den durchaus innovativen Ansätzen, die heute vorgestellt wurden, angefangen bei Reviews zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger. Gibt es in Deutschland schon kodifizierte, also rechtlich niedergelegte Regelungen, auf die wir zurückgreifen könnten, wenn wir solche Dinge in den Blick nehmen würden? Sie haben deutlich gemacht, dass es neben der Absenkung von Quoren durchaus noch eine Reihe anderer Möglichkeiten gibt. Vielleicht könnten Sie etwas stärker fokussieren, was es nicht nur im internationalen Bereich, sondern möglicherweise auch in der Bundesrepublik Deutschland gibt.



An einer Stelle ist Sachsen-Anhalt Vorreiter. Wir haben mit der letzten Parlamentsreform in Sachsen-Anhalt ein Faktenheft eingeführt, um dem Argument entgegenzuwirken, die Leute könnten nicht wissen, worüber sie abstimmen. Sie haben in Sachsen-Anhalt bei entsprechenden Abstimmungen auf Landesebene nicht nur die Chance, sondern ausdrücklich die Möglichkeit, dort nachzulesen. Ich fand es einen hilfreichen Hinweis, das in leichter Sprache anzubieten, damit die Hürden dadurch noch ein Stück weit abgesenkt werden.

**Dr. Andreas Paust (Bertelsmann-Stiftung):** Es gab einen Fall, der mir bekannt ist, weil den die Bertelsmann-Stiftung, für die ich heute hier bin, evaluiert hat, wo Bürger gemeinsam ein Abstimmungsheft entwickelt und über eine Abstimmungsfrage beraten haben. Es ging um einen Quasi-Bürgerentscheid. Es war kein wirklicher, aber er war orientiert an den Regeln eines Bürgerentscheids in Waren an der Müritz in Mecklenburg-Vorpommern. Es ging um eine Umgehungsstraße, und das Verkehrsministerium hat gesagt, Kommune, wenn ihr diese Umgehungsstraße für den Bundesverkehrswegeplan anmelden wollt, macht bitte vorher dazu eine Abstimmung. Diese wurde - das hat die Bertelsmann-Stiftung evaluiert - in einem dialogischen Verfahren vorbereitet. Es gab alle möglichen Verfahrensstufen von Bürgerversammlungen, bei denen zum Beispiel die Moderatoren dieses Beteiligungsprozesses von den Bürgern selbst ausgewählt wurden. Es hatten sich drei Dienstleister beworben, und die Bürger sagten, wir nehmen den aus Darmstadt. Das war der erste Schritt.

Dann hat man viele andere Veranstaltungsformate gemacht, zum Beispiel Ortsbegehungen, Visualisierungen und dergleichen mehr, und gemeinschaftlich überlegt, wie man die Abstimmungszeitung formuliert, die es dann gab. Es war in diesem Fall kein Heftchen, sondern eine Zeitung, die in alle Haushalte ging. Das ist ein sehr schönes Beispiel, bei dem man das allerdings auf freiwilliger Basis gemacht hat.

Eine Kodifizierung ist mir in Deutschland außer dem Beispiel, das ich vorhin nannte, nicht bekannt. Das ist diese Möglichkeit im Hamburg, einen Moderator, Mediator hinzuzuziehen. Dazu gibt es nicht sehr viel. Sie wären in der Tat innovativ, wenn Sie so etwas in der Form einführen würden. Bei dem Beispiel aus Oregon ist es gesetzlich kodifiziert. Es ist aber ein Ausnahmefall. In Massachusetts gibt es auch so etwas, allerdings auf freiwilliger Basis.

**Abg. Silke Schindler (SPD):** Wir haben durch die Vorträge eine sehr breite Übersicht bekommen, welche verschiedenen Varianten mit Zahlen und Fakten wir in der Bundesrepublik Deutschland haben. Für mich ist es sehr wichtig, welche Wirkung die veränderten Beteiligungsrechte haben, weniger, welche Zahlen und Instrumente dahinterstehen, sondern die Wirkung dessen, dass wirklich mehr Demokratie erreicht wird. Wir können viele Abstimmungen haben, aber die Zufriedenheit der Bürger ist zum Schluss

auch nicht höher, weil vielleicht die Unterlegenheit in den Abstimmungen ebenso als Frust verstanden wird.

Das würde ich aus wissenschaftlicher Sicht noch einmal nachfragen. Herr Paust, Sie haben die Bertelsmann-Stiftung mit diesem Papier angeschrieben. Mir ist wichtig: In dem Papier gibt es drei Elemente: Mitreden, Mitgestalten, Mitentscheiden. Derzeit sprechen wir nur über den letzten Punkt, nämlich das Mitentscheiden. Ich erlebe in meiner kommunalen Praxis immer wieder, dass vor allen Dingen die beiden ersten Punkte Mitreden und Mitgestalten das widerspiegeln, was die Bürger vordergründig wollen. Die Entscheidung zum Schluss ist das I-Pünktchen. Aber letzten Endes geht es um die beiden vorherigen Argumente.

Wir haben in der letzten Legislaturperiode eine Veränderung in unsere Kommunalverfassung hineingenommen - Herr Leinecker ist an einigen Stellen bereits darauf eingegangen -, dass viele Mitwirkungsmöglichkeiten vor allem auf kommunaler Ebene sehr groß sind und immer wieder gefragt werden. Ich wünschte mir an der Stelle viel mehr Bürgerbeteiligung, nicht initiierte Bürgerbeteiligung, sondern aktive Bürgerbeteiligung, dass sie nicht nur dann aktiv werden, wenn sie explizit gefragt werden, sondern sich intensiver beteiligen. Wir haben in § 28 (3) das Instrument der Bürgerbefragung aufgenommen, das von den Kommunalvertretungen sehr intensiv genutzt werden sollte, um dieses Mitwirken, Mitgestalten zu erreichen. Wir haben nach der Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes zu wenige Erfahrungen, wie das Instrument jetzt wirkt. Darauf setze ich sehr intensiv. Bürgerentscheide sind für mich die letztendliche Entscheidung. Welche Instrumente könnten wir für das Mitgestalten, Mitreden noch aufnehmen?

**Ralf-Uwe Beck („Mehr Demokratie e. V.“):** Ich wollte noch einmal das Stichwort des Abstimmungsheftes aufnehmen und dafür werben, dass man mit dem Abstimmungsheft mindestens auf Landesebene zu Regeln kommt, dass man Modelle dafür findet. Das ist ausbaufähig, wie wir es eben von Oregon gehört haben. Am Ende, wenn das Volk darüber entscheidet, werden die Ergebnisse in diesem Abstimmungsheft publiziert. So könnte man viel mehr machen, als nur Pro und Kontra darzustellen. Man könnte die, die Pro und Kontra formuliert haben, noch einmal einladen und sagen, jetzt macht ihr noch einmal einen Text, in dem sich die Kontra-Seite auf den Pro-Text bezieht und umgekehrt. Dann wird es für die Menschen noch interessanter, wahrzunehmen, wie sie sich zueinander verhalten.

Eine Riesendebatte bei der direkten Demokratie ist, dass man zumindest auf Landesebene Regeln braucht, was die Finanzflüsse der Initiativen und Vereine betrifft, die die direkt demokratischen Instrumente nutzen und die sich oft dem Verdacht ausgesetzt sehen, dass irgendwelche Gelder eine große Rolle spielen. Auch das in einem solchen

Abstimmungsheft zu veröffentlichen, könnte die Menschen in die Lage versetzen, dass sie diese Fakten zur Kenntnis nehmen, sodass dies Einfluss auf ihre Entscheidung hat.

Für die Landesebene sollte man sich Regeln geben. Für die kommunale Ebene geht das aus meiner Sicht schlecht. Hier sollte man Modelle haben, an denen sich die Kommunen orientieren. Noch einmal: Man sollte es für die kommunale Ebene unbedingt gesetzlich festschreiben.

Ich will auf Sie reagieren, weil Sie sagen, die Menschen unterliegen dann auch. Das ist klar. Es gibt immer Gewinner und Verlierer. Es macht nur einen Riesenunterschied, ob ich die Gelegenheit hatte, eine Stimme abzugeben, mich zu äußern und wirklich mitzuentscheiden und dann unterliege, oder ob ich die Möglichkeit nicht hatte. Es gibt seriöse Forschungen über das Glück und den Glücksindex. In der Schweiz beispielsweise sind die Kantone, die unterschiedliche Regelungen haben, dahin gehend wissenschaftlich untersucht worden. Es ist tatsächlich ein Glücksfaktor, ob die Menschen die Möglichkeit haben, aufzubegehren und am Ende verbindlich eine Entscheidung herbeizuführen. Es spielt keine Rolle, ob sie obsiegen oder ob sie bei einer solchen Entscheidung unterliegen. Das halte ich für einen sehr wichtigen Faktor.

Daher gehen wir davon aus - das zeigen auch die bayerischen Erfahrungen, immerhin 40 % aller Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Deutschland fanden in den vergangenen 20 Jahren in Bayern statt -, dass Bürgerentscheide, Bürgerbegehren auch bei Konflikten gestartet werden, die seit Jahren vor sich hindümpeln, bei denen es keine Lösungen, sondern nur noch Fronten gibt und dann der Bürgerentscheid das erlösende Moment ist und von daher auch zur Befriedung beiträgt.

Mitreden, Mitgestalten, Mitentscheiden: Wir werben dafür, mit diesem Instrumentenkasten in Sachen Bürgerbeteiligung - die Bertelsmann-Stiftung tut sehr viel, um diesen Instrumentenkasten zu erweitern -, Erfahrungen zu machen, in den Kommunen viel mehr zu experimentieren. Wir wünschen uns, dass man das beispielsweise auch auf das Kommunalwahlrecht ausdehnt. Da fehlt es, dort stagniert es oft. Auch da sollten wir viel mehr probieren, was alles denkbar wäre, um die Menschen einzuladen und zu motivieren, sich stärker zu beteiligen, auch dahin gehend, dass die Stimme mehr Gewicht hat.

Wir dürfen aber nicht vergessen, dass die direkte Demokratie - ich beschreibe das gern mit dem Bild eines aus Natursteinen gemauerten Gewölbes - dabei tatsächlich eine Schlüsselrolle hat. Das Gewölbe sollte so groß wie möglich sein. Auf kommunaler Ebene kann man das mit Kreativität erweitern. Jeder Stein steht für ein Instrument. Dann ist die direkte Demokratie, sind die Bürgerbegehren, Bürgerentscheide so etwas wie der Schlussstein in diesem Gewölbe, dieser konisch zugehauene Stein, der dann erst die Spannung auf alle anderen und das Gewölbe insgesamt legt.

Was ich damit sagen will, ist: Mit allen Beteiligungsinstrumenten, die wir haben, können Sie Ideen voranbringen. Sie können Kritik üben. Sie können Konzepte auf den Tisch legen, aber am Ende ist es immer ins Belieben der Entscheider gesetzt, ob sie damit umgehen, ob sie das nicht nur zur Kenntnis, sondern auch ernst nehmen. Jeder engagierte Bürger, jede engagierte Bürgerin kann ein Lied davon singen, wie frustbesetzt es ist, sich irgendwo zu beteiligen, aber dann bei Abwägungen im Planungsverfahren festzustellen, dass das, was auf den Tisch gelegt wurde, nicht ernst genommen worden ist.

Insgesamt brauchen wir eine neue Beteiligungskultur. Seit Stuttgart 21 ist sehr viel im Fluss, aber die direkte Demokratie sorgt als Notfallinstrument dafür, dass die Menschen, wenn sie nicht ernst genommen werden, die Möglichkeit haben, die Sache selbst in die Hand zu nehmen, ein Bürgerbegehren zu starten. Wenn sie diese Möglichkeit fair und bürgerfreundlich geregelt haben, strahlt das insgesamt auf die gesamte Bürgerbeteiligung aus. Dann werden die Bürgerentscheide eigentlich überflüssig, weil sich das im Vorfeld abspielt.

**Dr. Andreas Paust (Bertelsmann-Stiftung):** Sie haben eine Veröffentlichung angesprochen, die wir von der Bertelsmann-Stiftung gemacht haben. Wir haben eine Allianz mit 120 Akteuren aus Deutschland gegründet, die bundesweit auf kommunaler, Landes- und Bundesebene tätig waren, aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft, die sich unter anderem mit diesen Fragen beschäftigen, die wir heute diskutieren. Wir haben eine Publikation „Mitreden, Mitgestalten, Mitentscheiden“ gemacht, auf die Sie gerade eingegangen sind.

Ich will den Schwerpunkt auf Mitreden und Mitgestalten legen. Ich will Herrn Beck widersprechen. Es ist nach wie vor in Deutschland so - deshalb betone ich in Deutschland, anders als in der Schweiz -, dass es nach einem Volksentscheid oder einem Bürgerentscheid immer Sieger und Verlierer gibt. Das ist leider in unserer politischen Kultur verankert. Daran sind wir alle nicht unbeteiligt, die wir schauen, einer gewinnt, einer verliert. Die Medien sind daran nicht unbeteiligt. Wenn sofort nach einem verlorenen Bürgerentscheid der Bürgermeister gefragt wird: Treten Sie jetzt zurück?, ist das eine vollkommen sinnlose Frage, weil er die Abstimmung in der einen Frage verloren hat. Deshalb muss er nicht sein Amt zur Verfügung stellen. Trotzdem wird gleich diese Frage gestellt.

Diese Kultur ist in der Schweiz anders. Ich habe es persönlich in der Schweiz bei der Besichtigung der Landsgemeinde erlebt. Ich weiß nicht, ob Sie die Landsgemeinde kennen. Dort werden einmal im Jahr in Glarus unter anderem die Bürger eingeladen und stimmen in einer großen öffentlichen Versammlung ab. Wenn jemand eine Abstimmung gewonnen oder verloren hat, gibt es dort überhaupt keine Meinungsäußerungen oder Beifallsbekundungen dazu. Das wird hingenommen. Das hat man akzep-

tiert. Das hat man aber auch schon 400 Jahre lang oder noch länger geübt. Das ist schön. Ich würde mir wünschen, wir würden dazu kommen. Aber im Moment sehe ich das leider nicht.

Deshalb sind wir der Meinung, wenn es sich vermeiden lässt, muss man keinen Bürgerentscheid machen. Alles, was man im Vorfeld tun kann, um einen Bürgerentscheid oder einen Volksentscheid zu vermeiden, sollte getan werden. Es gibt zahlreiche Verfahren und Beteiligungsmethoden, die man aufgreifen kann, bei denen hinterher die Ergebnisse vom Gemeinderat oder vom Landtag akzeptiert werden. Das Stichwort „Planungszelle“ ist gerade gefallen. Da gab es in Thüringen einiges zur Gebietsreform. Es gibt viele andere Beispiele. Es würde zu weit führen, das alles auszuführen.

Wir müssen gute Bürgerbeteiligung machen, damit das, was am Ende erarbeitet wird, auch wirklich umgesetzt und akzeptiert werden kann. Dann sind solche Abstimmungen nicht mehr nötig. Trotzdem müssen sie als Drohung im Raum stehen. Dafür brauchen wir sie noch. Sie sind ein fester Bestandteil unserer demokratischen Entscheidungsstruktur. Dennoch sind aus meiner Sicht Mitreden und Mitgestalten wichtigste Aspekte.

**Prof. Dr. Andreas Kost (Universität Duisburg-Essen):** Meine Meldung bezog sich auf die Fragestellung von Frau Schindler. Es gibt aus politikwissenschaftlicher Sicht und anerkannterweise Qualitätsstandards für die Weiterentwicklung von repräsentativer Demokratie, die auch für direkte Demokratie angelegt gehören. Dazu zählen beispielsweise effektive Partizipation, Gleichheit der Stimmen, Inklusion aller Mitglieder im politischen Prozess, politische Urteilsfähigkeit und auch Kontrolle der Agenda. Das sind Qualitätsstandards, die allgemeingültig sind und die sich gegenseitig bedingen können. Dazu kann die direkte Demokratie ihren Beitrag leisten.

Es gab in Deutschland noch nicht viele wissenschaftliche Untersuchungen großer Abstimmungen, um die Frage Wirkung und Zufriedenheit zu messen. Auf lokaler Ebene schaut es etwas besser aus. Es gibt ein Beispiel, das vielleicht von der politikwissenschaftlichen Aufarbeitung nicht so bekannt ist, wobei das Beispiel doch zu sehr großer Bekanntheit gelangt ist, nämlich Stuttgart 21. Unter diesem Stichwort dürfte bei Ihnen sofort ein Kopfnicken erfolgen. Das ist der berühmte Kopfbahnhof in Stuttgart, bei dem die Kosten explodiert sind, die Bürgerbeteiligung unzureichend stattfand, Beteiligungsprozesse nicht anerkannt wurden, Leute auf die Straße gingen und demonstrierten. Es gab Verletzte, also sehr große Aufwallungen.

Bei dem Prozess um Stuttgart 21 ist sicherlich nicht alles zufriedenstellend gelöst. Aber es gab diesen Volksentscheid, der ein Ergebnis hervorgebracht hat. Die Wertung des Ergebnisses sei dahingestellt. Es gab bei der Abstimmung eine Befürwortung von Stuttgart 21 bezogen auf das gesamte Land Baden-Württemberg. Es war der einzige Volksentscheid, der in Baden-Württemberg stattfand, übrigens erst nach Reformmaß-

nahmen zur Absenkung von Quoren. Das ist nicht zu vergessen. Wenn die alten Maßnahmen und Regeln von Baden-Württemberg gegolten hätten, hätte das nicht stattfinden können.

Ein Kollege hat Stuttgart 21 untersucht. Dabei ist Bemerkenswertes herausgekommen. Das war eine der ersten größeren Untersuchungen über die Wirkungsweise und die Anerkennung in der Bevölkerung. Interessant war auch, dass es zum Beispiel nur eine geringe soziale Selektivität bei den Abstimmenden gab, ein Vorwurf, der gerade bei den großen Volksentscheiden sagt, es nimmt nur eine besser gebildete Klientel teil. Es sei so, dass diese soziale Selektivität noch viel stärker sei als bei Wahlen. Das war bei Stuttgart 21 definitiv nicht der Fall. Das heißt, über die Befragung der Bildungsabschlüsse konnte dargestellt werden, dass das sehr austariert war. Es zeigte sich, dass durch den Prozess, der zum Volksentscheid führte, das kognitive Beteiligungselement in der Bevölkerung sehr hoch war.

Natürlich gab es den Vorlauf. Es gab die medialen Berichterstattungen. Es gab die Demonstrationen. Aber es war eine sehr große Einbindung, die in den Prozess des Volksentscheides mündete. Die Leute waren bereit, sich über das, was dort stattfindet, zu informieren, sich zu beteiligen. Klar, es gibt Gewinner und Verlierer. Aber was vorher nicht gelang, es hat zur grundsätzlichen Befriedung eines lange währenden Konflikts beigetragen. Natürlich gibt es immer welche, die nicht damit einverstanden sind. Es gab vorher keine Akzeptanz über das, was geleistet wurde, wie die Beteiligung bewertet wurde. Als das Ergebnis feststand, haben sich die Verhältnisse in Baden-Württemberg beruhigt.

Insofern hatte der Volksentscheid einmal diese Wirkung, die man anerkennen muss, dass er zur Befriedung eines lange währenden Konflikts beigetragen hat und daher eine Anerkennung in der Bevölkerung fand. Dass es an den Rändern immer wieder kritische Stimmen gibt, werden wir bei allen politischen Themen, die kontrovers behandelt werden, vorfinden. Aber es war ganz klar erkennbar, dass sich die Situation in Baden-Württemberg nach diesem Volksentscheid beruhigt hatte. Insofern lassen sich Wirkung und Zufriedenheit auch messen.

**Abg. Daniel Roi (AfD):** Ich denke, dass über die Frage Quoren und Erleichterung genug ausgetauscht wurde. Das wird am Ende eine politische Entscheidung sein. Mich interessiert viel mehr etwas aus der Praxis. Von Herrn Beck, glaube ich, wurde gesagt, dass 40 % der Entscheide in Sachsen-Anhalt unzulässig waren.

**Prof. Dr. Andreas Kost (Universität Duisburg-Essen):** Das waren die Bürgerbegehren, nicht die Entscheide. Das waren deutlich weniger.

**Abg. Daniel Roi (AfD):** Genau, die Begehren. Um einen Entscheid zu erreichen, muss ich erst einmal ein Begehren auf den Weg bringen. Hier möchte ich fragen, wie Sie das sehen. Das betrifft sowohl das Begehren als auch den sogenannten Einwohnerantrag. Dazu wurde heute noch nichts gesagt. Im Kommunalverfassungsgesetz gibt es eine aus meiner Sicht schwammige Regelung, dass die Verwaltungen im Rahmen ihrer Verwaltungskraft den Bürgern behilflich sein müssen, dabei unterstützend mitzuwirken. Wir erleben es immer wieder, zum Beispiel aktuell in Anhalt-Bitterfeld, dass Einwohneranträge oder auch Begehren scheitern, weil sie die formalen Voraussetzungen nicht erfüllen, obwohl die Bürger vorher im Rathaus vorstellig geworden waren und man teilweise nicht wusste, was man überhaupt zu tun hat, gerade was den Einwohnerantrag angeht. Am Ende schaut der Bürger in die Röhre, wenn es im Stadtrat heißt, die formaljuristischen Voraussetzungen sind nicht erfüllt.

Das betrifft beim Bürgerbegehren auch die Frage des Kostendeckungsvorschlages. Mich würde interessieren: Wie soll ich als Bürger eine Kostendeckung ermitteln, wenn ich nicht die Möglichkeiten habe, das alles zu überblicken? Es gab den Vorschlag, das zu ändern und eine Kostenschätzung ins Gesetz zu schreiben, dass man als Bürger keine umfassende Expertise vorlegen muss, wie die Kostendeckung aussieht.

Vielleicht kann jemand noch etwas zu dem Instrument Einwohnerantrag sagen. Für mich ist das - das sage ich ganz klar - ein zahnloser Tiger. Er bewirkt nur, dass sich der Stadtrat mit diesem Thema beschäftigen muss.

Wir haben ein weiteres Problem, das durch die Kommunalgebietsreform entstanden ist, dass wir insbesondere in großen Gemeinden - - Bitterfeld-Wolfen ist ein solches Beispiel. Da läuft aktuell ein Einwohnerantrag. Dabei geht es um ein Thema, das nur die Leute in Bitterfeld mit 15 000 Einwohnern interessiert. Das Problem ist, sie brauchen das Quorum der gesamten Stadt. Sie müssen also für 40 000 Einwohner, die die Gesamtstadt Bitterfeld-Wolfen hat, das Quorum erfüllen, um überhaupt den Einwohnerantrag vorzulegen. Hier wäre es aus meiner Sicht wichtig, zumindest großen Ortsteilen die Möglichkeit zu geben, dass Themen, die nur einen Ortsteil betreffen, auch die Möglichkeit erhalten, ins Parlament zu kommen. Es ist letztlich so, dass es in Thalheim oder in Bobbau oder in Wolfen niemanden interessiert, wenn die Bitterfelder ein Pläsierchen haben, das sie seit Jahren beschäftigt. Das ist einfach so. Aus diesem Grund wäre hier zu überlegen, dass man zumindest beim Einwohnerantrag auch die Ortsteile berücksichtigt und die Möglichkeiten der Abstimmung auf Ortsebene einräumt. Wie sehen Sie das? Man müsste hier quasi die Hürden anpassen.

**Prof. Dr. Andreas Kost (Universität Duisburg-Essen):** Es ist so, dass die Erkenntnisse - jetzt auf die gesamte Bundesrepublik bezogen, das lässt sich auch auf Sachsen-Anhalt übertragen -, was die Unzulässigkeitsgründe von Bürgerbegehren angeht - die sind in Sachsen-Anhalt relativ hoch -, der Kostendeckungsvorschlag eine Rolle

spielt, die Themenangebote, die Überschreitung von Fristen, manchmal auch zu wenige Unterschriften. Aber der Kostendeckungsvorschlag hat sich als beachtliche institutionelle Hürde herausgestellt. Das hat in einigen Bundesländern dazu geführt, die Situation zu überdenken. Ein schlüssiges Finanzkonzept vorzulegen, ist für die Bürgerinnen und Bürger eine sehr große Hürde. Man ist zu der Erkenntnis gekommen, wir müssen diese Situation erleichtern. So wurde zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen die sogenannte Kostenschätzung eingeführt.

Die Kostenschätzung bedeutet - natürlich sind die meisten Begehren kostenrelevant -, dass eine ungefähre Kostenkalkulation angegeben wird, um dann im Verbund mit der Verwaltung die Finanzierung auszugestalten. Das heißt, es wird seitens der Verwaltung eine Expertise eingeholt. Das ist dann notwendig, und die Verwaltung erstellt die Kosten. Das hat in der Tat dazu geführt, dass die Gründe zum Ausschluss von Bürgerbegehren durch diese Kostenschätzung abgesenkt wurden. Das wäre eine Empfehlung, die ich auch für Sachsen-Anhalt aussprechen würde, im Sinne der Bürger zu überlegen, eine Kostenschätzung zu machen. Schauen Sie auf die Länder, die dieses Instrument eingeführt haben. Dadurch ist kein finanzieller Wildwuchs entstanden oder irgendwelche Kommunen in finanzielle Nöte geraten, sondern das ist im Zusammenspiel von Bürgern und Verwaltung ein besserer Weg.

Beim Thema Einwohnerantrag bin ich skeptisch. Was ich in Nordrhein-Westfalen verfolgen konnte, ist: Die hohen Erwartungen, die Einwohneranträgen oder Bürgeranträgen, wie sie zum Teil auch heißen, entgegengebracht wurden, konnten nicht eingehalten werden. Einwohneranträge, gerne auch als Bürgerbegehren light bezeichnet, sind im Grunde genommen ein relativer Rohrkrepierer. Sie sind es insofern: Wenn der Einwohnerantrag isoliert für sich steht, ist es so, dass das, was wahrgenommen wird, sehr schnell versanden kann und die große Mehrheit der Einwohneranträge, die gestellt werden, nicht im Sinne der Antragstellenden erfolgt. Das ist ein wenig mit der Volksinitiative auf Landesebene vergleichbar. Das ist aber wissenschaftlich nicht dezidiert. Mir sind keine entsprechenden Untersuchungen bekannt. Es gibt zwei Verfahren bzw. zwei Wege. Es gibt die isolierte Volksinitiative, die für sich isoliert steht. Auch diese versandet. Das bedeutet analog zum Einwohnerantrag, Sie stellen einen Antrag, und der Landtag muss darüber beraten, wie es hier der Gemeinderat tut. Es ist ins Belieben des Gremiums gestellt. Auch hier hat es eine überragende Ablehnungsquote der Volksinitiativen gegeben.

Dort, wo eine Volksinitiative - das wäre vielleicht für den Einwohnerantrag zu überlegen - gekoppelt ist und in ein Verfahren mündet, in ein Volksbegehren als Antragsstufe oder bei einem Einwohnerantrag in ein Bürgerbegehren, könnte das Sinn machen. Ansonsten halte ich persönlich von dem Instrument relativ wenig.



**Ralf-Uwe Beck („Mehr Demokratie e. V.“):** Der Kostendeckungsvorschlag ist ein deutsches Phänomen bei der direkten Demokratie. Immer, wenn es um Geld geht, wird der Gesetzgeber übervorsichtig. Ich will grundsätzlich sagen, dass es dazu überhaupt keinen Anlass gibt. Die Bürgerinnen und Bürger sind gemeinhin ein guter Haushalter. In der Schweiz kann man sich das anschauen. Dort ist das untersucht. Es gibt über 100 Jahre Praxis. Man konnte es untersuchen, weil die Kantone unterschiedliche Regelungen haben, dort, wo die Menschen über Finanzen mitentscheiden, sogar zum Teil mitentscheiden müssen, weil es ab einer bestimmten Investitionshöhe obligatorische Finanzreferenten gibt.

Der Effekt stellt sich in dreifacher Hinsicht ein: Die Menschen geben weniger Geld aus als die Repräsentanten. Sie nehmen weniger Schulden auf, und sogar die Steuerhinterziehung geht zurück, weil allmählich das Bewusstsein wächst, worüber wir entscheiden, ist unser aller Geld. Sie haben ein anderes Finanzsystem. Sie geben mehr als die Hälfte der öffentlichen Mittel über die Kommunen aus. Bei uns sind das nur 15 bis 17 %. Wir haben meistens Mischfinanzierungen. Das ist viel komplizierter.

In Thüringen hatten wir vor den Reformen zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene auch eine Ungültigkeitsquote von 40 %. Wir haben bei der Reform, die 2009 beschlossen wurde, diese Kostendeckungsvorschlagspflicht entschärft. Sie ist jetzt nur noch gegeben, wenn es Bürgerbegehren zu Abgaben und Entgelten sind. Da gibt es noch die Pflicht zum Kostendeckungsvorschlag, ansonsten nicht mehr. Wir haben heute eine Ungültigkeitsquote – das ist das bundesdeutsche Mittel – von ungefähr 20 %. Man kann auch festlegen, dass die kommunale Verwaltung bei Kostenschätzungen hilft oder dass man das mindestens in den Abstimmungsinformationen aufblättert. Das sollte schon vorhanden sein, also eine Transparenz, was es heißt, wenn die Bürgerinnen und Bürger entscheiden.

Zum Einwohnerantrag: Das sehe ich wie Prof. Kost, aber nur für die Landesebene. Den Bürgerantrag - das kann ich für Thüringen sagen - haben wir, seit es die Thüringer Verfassung gibt. Es hat noch nicht einen einzigen Bürgerantrag gegeben. Das Instrument ist absolut tot. Die Hürde ist unverschämt. Das geht nicht. Aber wir haben für die kommunale Ebene bei der Reform 2009 auf einen Einwohnerantrag umgestellt, Sie offensichtlich auch. Hier komme ich zu einer anderen Einschätzung. Das Instrument wird genutzt. Wir haben die niedrigste Hürde, 1 %, maximal 300 Unterschriften. Es ist ein Instrument, das in Thüringen für Menschen ab dem 14. Lebensjahr zugänglich ist. Ich weiß nicht, welche Altershürde Sie haben. Damit ist es das einzige Instrument, das für eine solche Altersgruppe zur Verfügung steht.

Wir haben Jugendgruppen, die mit dem Einwohnerantrag durch die wenigen Unterschriften für ihren Bolzplatz, für den Jugendclub kämpfen. Da blüht das plötzlich auf, weil diese jungen Menschen zum ersten Mal in ihrem Leben eine Erfahrung im Um-

gang mit der Vertretung machen. Der Antrag liegt dann beim Gemeinderat auf dem Tisch, wird behandelt, und sie spüren, wie damit umgegangen wird. Jetzt liegt es beim Gemeinderat, ob das etwas ist, das zu einer positiven Erfahrung in Sachen Demokratie oder zu einer Frusterfahrung wird. Mehrheitlich machen die Menschen damit positive Erfahrungen. Gera beispielsweise ist die Hauptstadt der Einwohneranträge in Thüringen. Dort gab es den ersten Einwohnerantrag überhaupt von Schülerinnen und Schülern, die um ihren Gymnasialstandort gekämpft und sich durchgesetzt haben. Es macht Schule. Es ist ein einfaches Instrument, und es ist ein Instrument, das bei der Integration hilft.

Es heißt Einwohnerantrag, weil er für ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger zugänglich ist, denen sonst der Zugang zu Wahlen verweigert ist. Insofern sollte man ihn nicht unterschätzen. Das ist wie bei den Jugendlichen die erste Möglichkeit, mit unserem geregelten demokratischen System, mit den Institutionen in Kontakt zu kommen. Aber man muss absolut aufklären, um die Erwartungshaltung klarzumachen und deutlich zu machen: Wenn ihr den Antrag einreicht, entscheidet der Gemeinderat und ihr sitzt von da ab auf der Besuchertribüne und könnt euch das anschauen. Aber ihr könnt nicht mehr mitentscheiden. Das ist der große Unterschied zur direkten Demokratie. Wir zählen es eher zu den Instrumenten der Bürgerbeteiligung und nicht zu den verbindlichen.

In Sachen Beratung kann ich Ihnen nur kurz sagen, wie wir das in Thüringen gemacht haben. Auf Landesebene haben die Initiativen ein Recht auf Beratung in formalen Fragen beim Landtag. Das wird auch bei jedem Volksbegehren, das an den Start geht, genutzt. Auf kommunaler Ebene haben wir das jetzt auch, aber nicht ein Beratungsrecht, das sich die Menschen bei der Kommune abholen können, sondern beim Landesverwaltungsamt, und zwar ganz bewusst. Wenn sich ein Bürgerbegehren gegen einen Gemeinderatsbeschluss wendet, sind sie quasi befangen. Das wurde erst im November 2016 eingeführt. Wir haben noch keine Erfahrungen, wohin das führt. Wir haben das eingeführt, weil wir uns davon erhoffen, wenn das Landesverwaltungsamt zu einem Bürgerbegehren in formalen Fragen beraten hat, dass das auf die Kommune ausstrahlt und die Verwaltung keine Spiele mehr spielt und irgendetwas erfindet, nur um ein Bürgerbegehren nicht zulassen zu können.

Ortsteile unbedingt. Auch das haben wir nachgebessert. Es gibt jetzt, auch vor dem Hintergrund der Gebietsreform, die in Thüringen noch ansteht, in Ortsteilen ebenfalls Einwohneranträge und Bürgerbegehren. Das ist ganz neu seit dem Herbst 2016, deshalb haben wir noch keine Erfahrungen.

**Abg. Sebastian Striegel (GRÜNE):** Ich will es kurz machen. Das Beispiel Stuttgart 21 wurde erwähnt, weil es dazu eine Untersuchung gibt. Ich weiß nicht, ob es zu dem Bildungsentscheid in Hamburg auch eine Untersuchung gibt. Dort gab es den jedenfalls

in der Presse erhobenen Vorwurf, dort sei eine asymmetrische Mobilisation passiert, sprich: die gut ausgebildeten, eher wohlhabenden Menschen hätten sich mit ihrem Abstimmungsverhalten auch zahlenmäßig, obwohl in der Bevölkerung nicht so stark vertreten, durchgesetzt und damit dem Ergebnis den Stempel aufgedrückt. Welche Möglichkeiten sehen Sie, mit Blick auf die Erfahrungen, vielleicht auch die beiden unterschiedlichen Fälle, einer solchen sehr unterschiedlichen Mobilisierung entgegenzuwirken und damit zu Ergebnissen bei Entscheiden zu kommen, die die Bevölkerung insgesamt und nicht bestimmte soziale Gruppen exklusiver abbilden?

**Prof. Dr. Andreas Kost (Universität Duisburg-Essen):** Hamburg ist nicht in dem Sinne wissenschaftlich untersucht worden. Dass es dort eine asymmetrische Mobilisierung gab, dem ist zuzustimmen. Es wird sich auch nicht ganz vermeiden lassen; denn es ist themenabhängig. Damit kann die direkte Demokratie die Inklusion aller Mitglieder am politischen Prozess nicht automatisch ermöglichen. Aber das, was geleistet werden kann, ist: Man kann im Vorfeld solcher Verfahren durch die Politik über gezielte Einbeziehung der dann Abstimmenden eine höhere Mobilisierung erreichen. Es geht auch darum, zu zeigen, inwieweit man die Bürger diesbezüglich mitnehmen möchte - die mediale Berichterstattung spielt hier auch eine Rolle -, um dadurch die Möglichkeit zu haben, dass eine hohe Beteiligung zustande kommt, die den Aspekt der Inklusion erfüllt - mit Abstimmungsheften zu agieren, die Zusammenlegung mit Wahlterminen hilft dabei, auch kleine Tricks, die es allenthalben noch gibt, wenn es zum Beispiel um die Öffnung von Wahllokalen geht.

In Deutschland kann man beobachten, wenn es zur Abstimmung kommt, muss man nicht die Zahl der Abstimmungsorte ermöglichen, wie es bei Wahlen der Fall ist. Damit kann man allein schon die Wahlbeteiligung steuern. Dabei spielt die Mobilität der Wählenden eine Rolle. Die Politik muss immer wieder angeschoben werden. In Nordrhein-Westfalen hat es Bedingungen gegeben, wo es den Kommunen überlassen war, Briefwahlen durchzuführen oder nicht. Sie können sich vorstellen, heutzutage bei der Nutzung von Briefwahlen, dass das Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung hat. Sie müssen den Strauß erheblich erweitern. Sie müssen so viel Transparenz wie möglich ermöglichen. Das ist eine Aufgabe der Politik.

Man sieht in der Schweiz, wo es geübt ist, dass solche Verfahren - - Direkte Demokratie ist auch ein Bildungsprozess. Dort gehört es dazu, über schrittweise Heranführung bis zur eigentlichen Abstimmung möglichst viel an Informationen zur Verfügung zu stellen, die die Abstimmenden in die Lage versetzen, sich entsprechend effektiver Partizipation beteiligen zu können. Dort ist eine Aufforderung an die Politik gegeben, das so breit und transparent wie möglich aufzustellen.

**Abg. Robert Farle (AfD):** Ich finde sehr interessant, was Sie ausgeführt haben. Ich möchte für die AfD eine Bewertung abgeben. In mir gibt es immer noch linke Elemente.

Das muss ich ganz klar sagen. Es gibt auch viele Ähnlichkeiten. Wenn DIE LINKE jetzt ankündigt, dass sie ebenfalls für eine Senkung des Quorums eintreten will - das stand heute in der Presse -, muss ich sagen, haben sie das gut von unserem Papier genommen. Die AfD wirkt. - Scherz beiseite.

Sie haben sehr viele wichtige Dinge angesprochen, die für uns in Sachsen-Anhalt notwendig aufzuarbeiten sind, auch, dass wir in dieser Frage Schlusslicht sind, weil das bislang nicht im Fokus stand, dass man eine größere Bürgerbeteiligung bei wichtigen Fragen einholen will. Die letzte große Frage, die hier anstand, war nicht Stuttgart 21, sondern die Gebietsreform. Das war ein sehr wichtiges Thema. Bei der Gebietsreform hat sich gezeigt - das Beispiel Bitterfeld-Wolfen wurde schon genannt, aber es gibt viele andere Kommunen, die geklagt haben -, dass sich die örtlichen Größen und auch die Vertreter der Landesregierung nicht daran orientiert haben, was die Mehrheit der Bürger vor Ort will, sondern sie haben gegen den Willen der Bürger durchentschieden.

Das ist ein Zustand, der uns alarmieren muss; denn im Laufe der Zeit gehen die Wählerzahlen immer mehr zurück. Es gibt eine Politikverdrossenheit in einem sehr hohen Ausmaß, was sich bei vielen Dingen zeigt, zum Beispiel beim Kommunalabgabenrecht, dass man über 100 Millionen € für Herstellungsbeiträge aus Zeiten beigetrieben hat, wo die Herstellung schon vor ewigen Zeiten stattfand. Letzte Woche ist mir ein Beispiel über den Weg gelaufen. Da wurde der Kanal in den 1930er Jahren hergestellt, und jetzt wurden dafür Rechnungen verschickt. Das sind Dinge, die gehen einfach nicht. Die Bürger müssen eine Möglichkeit haben, sich auf Landesebene und auf Kommunal Ebene zu wehren. Dieses Wehren muss in Formen kanalisiert werden, die zu einer demokratischen Entscheidungsfindung beitragen.

Es kann nicht demokratisch sein, dass das extrem gegen den Willen von 60, 70, 80 % der Menschen, die unmittelbar betroffen sind, geschieht, auch wenn es die gewählten Vertreter des Volkes sind, die Abgeordneten, die solche Entscheidungen treffen. Es müssen Formen gefunden werden. Ich sehe in Elementen der direkten Demokratie den Weg, mit den Menschen ins Gespräch zu kommen, zu Entscheidungen zu kommen, die am Ende akzeptiert werden, die aber auch die Möglichkeit geben müssen, dass eine Meinung korrigiert wird.

Man kann nicht dauerhaft gegen die Mehrheit regieren, es sei denn, man belügt die Leute. Das ist, je niedriger die Ebene der Politik ist, desto weniger möglich. Es ist vielleicht in der Bundesregierung sehr gut möglich, solche Entscheidungen zu treffen, die gegen die Mehrheit der Bevölkerung sind, weil die Medien das trotzdem in höflicher Berichterstattung unterstützen. Aber je weiter Sie unten in die Kommunen hineingehen, je unmittelbarer ist das überschaubar. Dort werden die Menschen das nicht mittragen. Deshalb sprechen wir uns ganz klar für die Senkung der Quoren aus. In der Wirtschaftspolitik spricht man von „nicht tarifären Handelshemmnissen“. Im Gesetz steht

dann: Wir machen Freihandel, wir sind die super Freihändler, und dann werden 50 Handelshürden aufgebaut. Am Ende wird nicht einmal eine Tonne von irgendetwas irgendwohin geliefert, weil die formalen Bestimmungen nicht einhaltbar sind.

So ähnlich haben wir das mit der Bürgerbeteiligung in Sachsen-Anhalt. Es gibt keine Beispiele, wo es wirklich gelingt, das alles zu erfüllen. Zuerst bekommen sie vielleicht die Unterschriften zusammen, aber wenn es hinterher um die eigentliche Entscheidung geht, wird ein formales Hemmnis nicht mehr eingeführt. Das haben Sie alles deutlich gesagt. Ich brauche das nicht zu wiederholen. Das muss man grundsätzlich ändern. Die AfD ist dafür angetreten, das in diesem Land zu verändern, nämlich mehr Demokratie in dieses Land hineinzubringen und die vorhandene parlamentarische Demokratie um Elemente der direkten Demokratie zu ergänzen.

Wir werden Sie vielleicht einmal einladen oder einen Kontakt herstellen; denn das, was wir hier machen ist nur eine Aufnahme der Probleme und der Möglichkeiten, die sehr interessant ist. Wir werden uns weiter mit diesem Thema beschäftigen und die Erfahrungen aus Thüringen und anderen Bundesländern gründlich erläutern. Das werden wir zu einem Hauptthema der nächsten Kommunalwahl machen. Das kann ich heute schon sagen. Man kann der jetzigen Landesregierung und den jetzt etablierten Kräften in diesem Parlament nicht gestatten, dass es ewig so weitergeht. Das ist das Gleiche wie in der Wirtschaftspolitik. Darin ist Sachsen-Anhalt auch absolutes Schlusslicht. Hier tut sich im Grunde nichts Vernünftiges. Genauso muss sich in der direkten Demokratie ändern, dass der Wille der Bürger ernster genommen wird. Unsere Vorschläge haben wir auf den Tisch gelegt. Einiges, was Sie gesagt haben, führt dazu, dass wir unsere Ideen auch noch modifizieren werden.

Sie haben darauf hingewiesen, dass es Bundesländer gibt, die die Quoren ganz abgeschafft haben. Das ist für uns eine sehr interessante Sache, die wir noch einmal überprüfen müssen. Wir haben jetzt ein Quorum hineingeschrieben, weil ich der Meinung war, so ganz radikal wollten wir nicht sein. Wir wollten einen Weg öffnen. Aber wenn die Quoren mit Wahlen gekoppelt werden, bin ich der Meinung, müssen wir auch da weiterdiskutieren. Wie gesagt, das Papier, das wir verteilt haben, ist ein erster Ansatzpunkt. Wir werden aber weitergehen.

Zum Schluss möchte ich noch einen wichtigen Gedanken äußern. Ich finde es sehr gut, dass bei uns die Bürgermeister direkt gewählt werden. Das ist ein ganz wichtiger Punkt, denn der Bürgermeister, der direkt gewählt werden will, muss hinter sich die Zustimmung vieler Leute organisieren. Daraus ziehe ich die Schlussfolgerung, dass es dringend notwendig ist, dass das Land Sachsen-Anhalt den Ministerpräsidenten auch direkt wählt. Das wäre eine Verfassungsänderung. Dann würden wir vielleicht einmal einen Ministerpräsidenten bekommen, der gezwungen wäre, durch das ganze Land zu ziehen und persönlich für die Zustimmung der Bürger zu werben und wo die Bürger

entscheiden könnten, ob er überhaupt dafür geeignet und qualifiziert ist, ein Land zu führen, und zwar nach vorn und nicht als Schlusslicht mit der roten Laterne. Das sind Dinge, die wir in Zukunft überprüfen müssen. Das wäre eine Überlegung, die die AfD in diese Beratung einbringt.

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Ich möchte einige Gedanken äußern, weil ich vorhin von verschiedener Seite gehört habe, dass in manchen Ländern dem Bürgerentscheid ein Mediationsverfahren vorgeschaltet wird. Ich halte das für einen sehr guten Aspekt. Ich denke, es gibt immer Verlierer. Wir wollten die Zahl der Verlierer bei solchen Bürgerentscheiden möglichst klein halten. Wenn ein Mediationsverfahren vorgeschaltet wird, wird die Zahl der Verlierer auf jeden Fall reduziert, oder man hat zumindest das Gefühl, dass man die Abstimmung verlieren würde. Ich glaube, in der Schweiz geht man ganz anders damit um. In der Schweiz ist es nicht immer nur das Gefühl, man verliert eine Abstimmung, sondern man unterliegt zwar, aber es ist eine Meinungsbildung, die auf großer Breite in der Bevölkerung geführt wird. Wie weit ist es vorstellbar, dass man bei großen Entscheiden ein Mediationsverfahren zwingend vorschalten muss? Ist das denkbar?

**Dr. Andreas Paust (Bertelsmann-Stiftung):** Ich habe vorhin berichtet, wie es in dem Gesetz in Hamburg und Bayern vorgesehen ist. Man muss es formulieren. Sie müssten sich eine gute Formulierung ausdenken, auch wie viel Zeit Sie brauchen. Ein Mediations- oder Moderationsverfahren dauert länger als normalerweise die Fristen sind. Bisher ist es so: Der Gemeinderat beschließt die Zulässigkeit des Bürgerentscheids. Dann muss innerhalb von drei Monaten - ich weiß nicht, wie die Regeln hier sind, wahrscheinlich ähnlich - der Bürgerentscheid stattfinden. Man braucht die Zeit für die Vorbereitung des Bürgerentscheids und hat keine Zeit mehr, sich zusammzusetzen. Es müsste auf jeden Fall die Möglichkeit eingeräumt werden, die von mir genannte Denkpause einzulegen und diese vielleicht auch verlängern zu können.

Es gab ein wirklich spannendes Mediationsverfahren, nicht als Folge eines Bürgerbegehrens, sondern unabhängig davon. Das dauerte, glaube ich, neun Monate. Dabei ging es um den Bau einer Umspannanlage in Hagen in Nordrhein-Westfalen. Es gab eine Bürgerinitiative, die massiv dagegen protestierte. Sie haben dann gemeinsam mit dem Vorhabenträger, mit der Firma, die dieses Umspannwerk bauen wollte, einen Mediator gesucht, haben mit ihm neun Monate zusammengesessen, mehrere Gesprächsrunden durchgeführt und am Ende einen Vertrag zwischen der Firma und den Bürgern auf Vermittlung des Mediators geschlossen. Man hat einen Kompromiss gefunden und gesagt, wir machen das Umspannwerk kleiner oder woanders hin mit etwas Grün drumherum. Die Details kann man nachlesen. Dann gab es eine Beratung dazu in den Kreisen der Bürgerinitiative, und abends um halb zwölf haben sie abgestimmt. Es waren fast alle noch da und haben einstimmig gesagt, wir stimmen diesem Ergebnis zu. Man hat dann sämtliche Aktivitäten gegen dieses Projekt eingestellt.

Das ist auch deshalb ein tolles Beispiel, weil der Mediator zu Recht darauf hinwies, hätte es ein Gerichtsverfahren gegeben, hätte das jahrelang gedauert. Das heißt, es hat durch Bürgerbeteiligung eine Prozessverkürzung stattgefunden - in dem Falle, wie gesagt, ein Mediationsverfahren. Andere sind auch denkbar. Wie gesagt, Sie müssten dann auf jeden Fall in Ihrer Gemeindeordnung entsprechende Fristen oder Möglichkeiten schaffen, dazu eine Denkpause einzulegen.

Allerdings - das muss man auch berücksichtigen: Nicht jede Bürgerinitiative ist zu einer solchen Denkpause bereit. Das muss man wissen. Es kann sein, dass sie sagen, wir haben gerade die Dynamik, die Stimmung ist da, wir können jetzt gewissermaßen durchmarschieren und gewinnen unsere Abstimmung. Es kann auch passieren, dass Leute darauf setzen und sagen, wir werden uns dieser Denkpause verweigern. Es kommt darauf an, welche Stimmung in der Kommune ist. Man muss es mit ihnen diskutieren. Es gibt nach meiner Erfahrung in Bürgerinitiativen immer auch Leute, die konstruktiv und nicht nur strikt gegen etwas sind, sondern gemeinsam überlegen können, wie man einen Kompromiss finden kann, mit dem beide Seiten leben können.

**Prof. Dr. Andreas Kost (Universität Duisburg-Essen):** Ich stimme dem zu; denn das ist auch ein Aspekt der Bürgerentscheide, den man nicht vergessen darf. Die Untersuchungen, die ich in Nordrhein-Westfalen, gemacht habe, zeigen, dass da sogenannte Bargaining-Prozesse entstehen, Aushandlungsprozesse zwischen den Befürwortern und Gegnern eines Sachverhaltes. Es ist richtig, dass es in Bürgerinitiativen unterschiedliche Sichtweisen gibt. Aber das ist das Gute. Im Rahmen einer Selbstorganisation war es durchaus möglich, sich an runden Tischen wiederzufinden. Das heißt, die Politik, die Ratsvertreter, die Initiatoren von Bürgerbegehren haben sich zusammengefunden. Es gibt eine ganze Reihe von Beispielen, die sogar unabhängig von dem Bürgerentscheid zu weiteren Kompromissen geführt haben. Das Potenzial gibt es. Es ist nicht nur ein konfrontatives Verfahren oder ein scharfes Schwert, das über den Köpfen der Räte hängt, sondern es bietet die Möglichkeit, zu entsprechenden Aushandlungen zu kommen.

Die Überlegung, in Mediationsverfahren einzutreten, das anzubieten, ist ein weiterer Schritt, um die entsprechenden Potenziale zu nutzen. Aber ohne, dass es das schon gegeben hat, gab es ungefähr einen Anteil von 10 %, wo die Akteure bereit waren, sich noch einmal an einen Tisch zu setzen und nach Kompromissen zu suchen. Das hängt auch mit der Wirkungsweise von Entscheiden zusammen, was die Politik erwartet, was sie befürchtet. Aber es bietet die Möglichkeit, in den Dialog zu treten. Das sollte man dabei berücksichtigen.

**Ralf-Uwe Beck („Mehr Demokratie e. V.“):** Wir würden das befürworten, weil wir grundsätzlich sagen, die Regeln müssen so sein, dass es so durchlässig wie möglich ist und so viel Dialog wie möglich entsteht, ohne dass es am Ende das Recht auf Ent-

scheidung nimmt. Es muss klar sein, dass es erst ansetzt, wenn das Bürgerbegehren erfolgreich ist. Erst wenn man das Recht auf Abstimmung erworben hat, tritt die Veränderungssperre ein. Sonst hieße das, dass in der Zeit Tatsachen geschaffen werden könnten. Wenn es die Veränderungssperre gibt und das Bürgerbegehren erfolgreich ist, in Mediation zu gehen, ist, glaube ich, die eine Voraussetzung. Dann macht es aus meiner Sicht nur Sinn, wenn es die Möglichkeit gibt, dass eine Alternativvorlage mit zur Abstimmung gestellt werden kann. Die Palette sollte so breit wie möglich sein, nicht nur zwei Varianten. Man kann sagen, die Initiative hat einen Vorschlag gemacht, der zur Abstimmung steht. Dann gibt es ein Mediationsverfahren. Das ist die Kompromissvariante, die zur Abstimmung steht. Vorher gab es eine harte Variante durch den Gemeinderat. Es kann sein, dass das in dem Verfahren herauskommt. Aber die Möglichkeit sollte dann bestehen. Ein Mediationsverfahren zu machen, ohne dass eine Alternative mit zur Abstimmung gestellt wird, wäre aus meiner Sicht irrig.

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Ist es nicht zielführend, ein Mediationsverfahren vor einer Abstimmung zu machen, dass man verhindert, dass es zum Beispiel zur Spaltung der Bevölkerung kommt?

**Ralf-Uwe Beck („Mehr Demokratie e. V.“):** Klar. Aber das Ergebnis eines Mediationsverfahrens wäre doch aus meiner Sicht - ich lasse mich gern korrigieren, wenn es andere Erfahrungen gibt - wahrscheinlich nicht der Rückzug der Initiative.

(Zurufe: Doch!)

- Dann müsste man es vor dem Bürgerbegehren machen.

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Deshalb sagte ich vorhin „vorschalten“.

**Ralf-Uwe Beck („Mehr Demokratie e. V.“):** Wenn ich mir das Recht auf Abstimmung erworben habe, wird es ausgesprochen schwierig, auch rechtlich schwierig für die Initiatoren, das zurückzuziehen. Es müsste gesetzlich geregelt sein, dass diese Möglichkeit überhaupt besteht. Nehmen wir einmal an, es haben 10 000 Leute unterschrieben, dass sie abstimmen wollen.

**Dr. Andreas Paust (Bertelsmann-Stiftung):** Das Recht besteht jetzt schon. Ich spreche für Nordrhein-Westfalen. Ich weiß nicht, wie die Regeln hier sind.

**Ralf-Uwe Beck („Mehr Demokratie e. V.“):** Das ist aber nicht in allen Ländern so.

**Dr. Andreas Paust (Bertelsmann-Stiftung):** In Nordrhein-Westfalen haben die Initiatoren das Recht, gemeinschaftlich - es sind immer drei, die Vertretungsberechtigte sind -, das Bürgerbegehren zurückzuziehen und damit auf den Bürgerentscheid zu



verzichten. Das ist jetzt schon möglich. Es ist auch möglich, dass man einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen den Initiatoren und der Kommune über dieses Mediationsergebnis schließt. Das macht dann den Entscheid entbehrlich.

**Ralf-Uwe Beck („Mehr Demokratie e. V.“):** Aber dann muss man sehr differenziert schauen. Habe ich das Mediationsverfahren sogar vor dem Bürgerbegehren - das wäre auch eine Möglichkeit -, dann brauche ich gegebenenfalls wieder eine Antragsstufe. Das müsste man sich einmal in allen Facetten genau anschauen. Nordrhein-Westfalen wäre ein solches Modell, das man sich anschauen könnte. Es muss nicht in die Absage an den Bürgerentscheid münden. Die andere Variante wäre, dass man sagt, wir haben eine Alternative ausgehandelt. So ist das in der Schweiz. Man findet gemeinsam eine Variante, die man bei der Abstimmung vorlegt.

**Dr. Andreas Paust (Bertelsmann-Stiftung):** Es gibt viele Verfahrensstufen, an denen man mit Bürgerbeteiligung einsetzen kann. Wenn ich ein Gemeinderat bin, wie er gerade geschildert wurde, der das Ohr gewissermaßen am Volk hat, dann merke ich, dass etwas im Busch ist, dass es Widerstände gegen ein bestimmtes Projekt gibt. Bevor die überhaupt anfangen, Unterschriften zu sammeln, überlege ich mir schon einmal ein Beteiligungsverfahren. Spätestens dann, wenn es eine signifikante Anzahl von Unterschriften gibt - die Initiativen machen immer Wasserstandsmeldungen, wie weit sie sind -, sollte ich als Gemeinderat wachwerden und überlegen, wie die Leute einbezogen werden können, damit sie vielleicht nicht weiter Unterschriften sammeln, damit sie gar nicht erst in die Stufe kommen. Mein Petitum wäre, dass man versucht, etwas Druck herauszunehmen und gemeinsam eine Lösung zu finden. Dann kann der Gemeinderat gesichtswahrend seine Position überdenken und man hat nicht diese Konfrontation, hier Gemeinderatsbeschluss, da Bürgerinitiative, und jetzt muss auf jeden Fall entschieden werden. Da sind wir offensichtlich unterschiedlicher Ansicht. Aber ich denke, das ist nicht schlimm.

**Ralf-Uwe Beck („Mehr Demokratie e. V.“):** In meiner Erfahrungswelt ist das noch nicht vorgekommen. Die Versuche der Gewählten auf Landes- oder kommunaler Ebene, wenn jemand in ein Volksbegehren oder Bürgerbegehren geht, das hinzubekommen, dass die Initiative die Sammlung sein lässt, diese Versuche sind vielfältig. Aber ich habe noch keine Initiative gesehen, die sich das Recht auf Bürgerentscheid abgenommen hat oder die sagt, das möchte ich erst einmal sehen, dass die mir folgen. Das wenigstens in der Pipeline zu lassen, dass ich notfalls das Recht auf Abstimmung habe, weil ich nicht weiß, ob die mich jetzt veralbern oder nicht - diese Kultur muss erst wachsen. Dafür braucht es die Drohkulisse. An dem Punkt waren wir uns vorhin einig. Deshalb ist es aus meiner Sicht unabdingbar, dass das Recht auf Bürgerentscheid nicht genommen wird. Der Versuch in allen Ehren.

**Abg. Dr. Katja Pähle (SPD):** Ich bin sehr dankbar, dass wir uns jetzt einem Punkt nähern, an dem wir merken, ob der Einsatz von direkter Demokratie nur der Wunsch danach ist, eine Drohkulisse aufzubauen und zu sagen, aber letztendlich muss doch, oder ob es der Wunsch ist, Bürgerinnen und Bürger innerhalb eines Prozesses so frühzeitig wie möglich einzubinden, damit bestimmte Situationen nicht entstehen. Ich persönlich halte relativ viel davon, beispielsweise zu überlegen, wie wir andere Instrumente - - Das heißt nicht, dass wir nicht über die Quoren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden usw. reden, weil es innerhalb des Koalitionsvertrages eine Regelung gibt, davon will ich auch nicht abweichen.

Ich habe großes Interesse daran, den Druck durch andere Elemente zu mildern, bevor wir so viel Druck auf der Pipeline haben, dass Bürger sagen, jetzt müssen wir etwas dagegen tun. Vor dem Hintergrund, Herr Beck, ist es mir zweitrangig wichtig, ob - - Ein Mediationsverfahren bedeutet in dem Moment den Ausgleich unterschiedlicher Interessen, in dem die Initiatoren eines Bürgerbegehrens ihre Interessen wahrgenommen sehen, in einen Ausgleichsprozess kommen und das Begehren zurückziehen. Diese Schwierigkeiten, die die Initiatoren dann haben - das gebe ich an dieser Stelle offen zu - sind für mich gerade von zweitrangigem Interesse.

Ich möchte lieber auf andere Aspekte zurückkommen und Fragen stellen, die sich für mich in der Diskussion eben ergeben haben. Ich möchte mit dem Thema Kostenabschätzung beginnen. Ich kann das Argument absolut verstehen, zu sagen, den Bürgern, die sich gegen etwas wenden, darf nicht auferlegt werden, eine Kostenschätzung vorzunehmen, zumindest wenn die Verwaltung dann sagen kann, das sind alles aus der Luft gegriffene Zahlen.

Das Argument sehe ich, und dem Argument kann ich folgen. Ich kann auch dem Argument folgen, zu sagen, die Verwaltung soll dagegensetzen, was diese Idee kosten würde. Für mich kommt aber eine andere Frage ins Spiel. Wenn ich eine Kostendarstellung der Verwaltung habe und die Bürger diese sehen, wird ihnen gleichzeitig gesagt, dass diese Kosten, wenn das Projekt umgesetzt wird, irgendwo anders eingespart werden müssen. Ist es dann zur Information nicht ebenso notwendig, zu sagen, beispielsweise im kommunalen Haushalt würden diese veränderten Kosten - Vorschlag der Verwaltung, Vorschlag des Stadtrates - aus folgenden Posten gedeckt werden?

Es macht einen Unterschied - das glaube ich zumindest -, wenn sich Bürger tatsächlich mit dieser Konsequenz ein Stück weit auseinandersetzen müssen; denn letztendlich sind es die Gemeinderatsmitglieder, die Stadtratsmitglieder, die an anderer Stelle eine unpopuläre Entscheidung treffen müssen. Es macht einen Unterschied, ob ich mich an verschiedenen Stellen für Straßenbau und damit möglicherweise gegen eine Schulsanierung oder andersherum entscheide. Irgendeinen Teil der Bevölkerung werde ich als

Gemeinderat, als Stadtrat immer gegen mich haben. Ist es in diesem Moment nicht sinnvoll, neben der Kostendarstellung auch Alternativen zur Deckung aufzuführen?

Wir haben über die bereits vorhandenen Elemente Bürgerbefragung und Einwohnerantrag gesprochen, die in Sachsen-Anhalt entweder zu wenig oder von denjenigen, die das initiiert haben, mit zu wenig Erfolg und zu wenig Transparenz vorgenommen werden. Zeigen nicht gerade diese Elemente, dass wir an dieser Stelle deutlich darüber sprechen müssen, wie wir Qualifizierung der Gemeinderäte, Stadträte, Landkreismitglieder etc. pp. betreiben, damit diese in der Lage sind, mit bestimmten Elementen anders umzugehen?

Ich denke, es ist eine große Herausforderung gerade für im ehrenamtlichen Bereich tätige Stadträte und Gemeinderäte, mit diesen Instrumenten sinnvoll für die kommunale Entwicklung umzugehen, wenn es nicht an dieser Stelle eine Art von Qualifizierung gibt. Das betrifft übrigens auch Bürgerinnen und Bürger, die diese Elemente sowie die Grenzen und Möglichkeiten der Elemente kennen müssen. Wie kann Politik die Qualifizierung von Bürgerinnen und Bürgern bewerkstelligen, wenngleich wir bei verschiedenen politischen Diskussionen - und alle Parteien bemühen sich darum -, bei bestimmten Problemlagen, die wir für so relevant halten, dass wir den Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern suchen, oft an der Bürgerbeteiligung scheitern? Es ist die Frage, wie wir es hinbekommen, für die Themen zu interessieren, wenn es nicht nur auf die Zuspitzung eines Konfliktes hinausläuft.

Eine dritte Frage betrifft ein Stück weit die Wahrung von Minderheitenrechten, auch Einbeziehung etc. pp. Wenn wir beim Einwohnerantrag - und das finde ich richtig - tatsächlich davon ausgehen, dass die Einwohner einer Gemeinde diesen Antrag stellen, nicht die Bürger, sondern die Einwohner, wäre es dann nicht sinnvoll, beispielsweise auch auf der kommunalen Ebene die Möglichkeit zur Wahl des Gemeinderates und Stadtrates auf Einwohner auszudehnen, damit auf dieser Ebene diese Elemente gleichberechtigt gewertet werden können? Warum sollte ansonsten ein Einwohnerantrag von anderen Personen zu stellen sein als von denen, die den Gemeinderat wählen können? Oder um es auch in der Erfüllung des Einwohnerantrages anders zu formulieren: Warum sollte der Einwohnerantrag ein besserer Antrag sein als der, der von den gewählten Gemeinderatsmitgliedern gestellt wird? Auch dieser muss sich der Auseinandersetzung im Gemeinderat erwehren und positive bzw. negative Argumente aushalten und abwägen, um letztendlich zu einer Entscheidung zu kommen.

Das sind Fragen, die mir innerhalb dieser Diskussion eingefallen sind. Ich fände es sehr schön, wenn wir vielleicht die eine oder andere Stelle für mich persönlich ein wenig erhellen könnten.

**Ralf-Uwe Beck („Mehr Demokratie e. V.“):** Ich will noch einmal klarstellen: Bei der direkten Demokratie geht es nicht darum, auf Abstimmung auf „Teufel komm raus“ zu setzen. Überhaupt nicht. Das ist das letzte Mittel, sozusagen ein Notfallinstrument. Es ist ein Angebot an die Bürgerinnen und Bürger, dass sie, wenn sie das beanspruchen, jederzeit das erste und das letzte Wort haben können. Das heißt, sie können, wenn Themen von den Gewählten nicht aufgenommen werden, das auf die politische Tagesordnung bringen. Wenn das abgebugelt wird, müssen sie die Möglichkeit haben, das bis zum Volksentscheid durchzutragen; oder auch das letzte Wort, indem sie politische Entscheidungen korrigieren können müssen.

Wenn alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, ist es unabdingbar, dass man die Repräsentative durch die direkte Demokratie ergänzt. Aber wie gesagt, nicht „auf Teufel komm raus“, sondern das ist eher wie ein Gummiband. Das Damoklesschwert haben wir gehört. Das ist ein anderes Bild. Es ist wie ein Gummiband, das die Gewählten an die Interessen der Bürgerinnen und Bürger zurückholt. Das hat die meiste Wirkung, wenn es fair geregelt ist, und muss dafür nicht einmal genutzt werden. Dann sorgt es perspektivisch dafür - ich mache es jetzt ganz knapp -, dass mehr mit den Menschen geredet wird. Es ist also ein Impuls, sehr viel mehr in den Dialog zu gehen, sehr viel mehr Aspekte zu hören, weniger in Hinterzimmern irgendetwas auszuhandeln und dann einfach über die Köpfe der Menschen hinweg zu entscheiden. Deshalb sagen wir, die direkte Demokratie sorgt im Ergebnis dafür, dass die repräsentative Demokratie repräsentativer wird. Aber es geht nicht darum, dass wir beanspruchen, irgendwie über alles mitzuentcheiden.

Insofern sind wir völlig d'accord, wenn es darum geht, die Beteiligung im Vorfeld von Entscheidungen auszubauen. Da stehen wir an der Schwelle - die Bertelsmann-Stiftung macht hier sehr viel - zu einer neu zu denkenden Beteiligungskultur. Immer noch ziehen sich viele Kommunen darauf zurück, dass sie die formale Beteiligung absolvieren. Das wird in Zukunft nicht mehr reichen. Dann muss man mehr machen. Das erleben die Kommunen auch. Wir haben die Planung ausgelegt. Die Leute hatten keine Ahnung, einige Wochen Frist, dann hat sich keiner gemeldet. Jetzt kommt der Bagger, und dann geht es los. Dann geht es nicht nur mit dem Bau los, sondern auch mit dem Protest.

Deshalb reicht das nicht mehr. Die Kommunen lernen gerade, dass sie möglichst offen sind, dass sie einladen, dass sie darum werben, dass die Menschen kommen und sich auf keinen Fall damit zufriedengeben, dass sich die Menschen nicht beteiligen, sondern Wert darauf legen. Aufsuchende Verwaltung. Wir haben sehr gute Beispiele: Olympiastandort London. Dort hat man das zum ersten Mal in ganz großem Stil probiert, hat viel Geld in die Hand genommen, in einem multiethnischen Gebiet etwas zu bauen, das nicht nur für die Olympischen Spiele, sondern dann auch eine soziale Dimension hat. Weil die Menschen nicht gekommen sind, ist man zu ihnen gegangen,

dort, wo sie sich treffen, und hat darum gekämpft, dass sie mitmachen und mit überlegen, wie das später aussehen soll. Das hat funktioniert.

Wir haben das bei Bürgerhaushalten. Das ist genaugenommen auch nicht mehr als eine Befragung. Eine Kommune startet einen Bürgerhaushalt, meint es gut, es kommt aber niemand. Das hatten wir in Berlin. Dann ist die Lichtenberger Verwaltung zum Bahnhof gegangen, weil dort alle Berliner am Tag zehn Minuten oder eine Viertelstunde stehen, und hat dort befragt und eingeladen. So etwas muss man sich ausdenken und kreativ sein und dann das gesamte „Klavier aufmachen“, die Planungszellen, die Bürgerhaushalte. Bei der Schulnetzplanung haben wir einen Bürgerentscheid erlebt, der dagegen war, dass ein Schulstandort geschlossen wurde. Der Bürgerentscheid war erfolgreich, und der Landkreis und die Kommune haben dann gesagt, in Zukunft machen wir das anders. Wir machen bei Schulnetzplanung Online-Beteiligung. Plötzlich kommen bei der nächsten Schulnetzplanung 1 000 Stellungnahmen von den Bürgerinnen und Bürgern. Das ist das Ergebnis. Man braucht die direkte Demokratie im Hintergrund, damit das tatsächlich gemacht wird.

Zur Qualifizierung: Es gibt ein schönes Modell - das will ich jetzt nur andeuten. In der schwedischen Stadt Falun hat man die öffentlichen Stellen wie beispielsweise Bibliotheken zu Beratungsstellen in Sachen Demokratie gemacht. Man hat die Bediensteten, die Mitarbeitenden der Kommune, die dort tätig sind, in Sachen Beratung geschult. Dort kann man hingehen, wenn man ein Problem hat, dort sind Menschen, die man ansprechen kann. Das finde ich ein tolles Modell.

Ansonsten gebe ich Ihnen völlig recht, man muss qualifizieren. Wir müssen die Kommunalpolitiker qualifizieren, aber wir müssen auch Lehrerinnen und Lehrer qualifizieren. Das ist eine Riesenaufgabe für die Lehrerbildungsinstitute. Wir haben manches im Lehrplan. Wenn man sich dann anschaut, was im Unterricht passiert, ist das nicht das, wohin wir wollen. Da muss viel mehr passieren.

Zum Ausländerwahlrecht: Klar, wir treten auf allen politischen Ebenen dafür ein. Aber nach meinem Kenntnisstand braucht es, um das einzuführen, noch eine Grundgesetzänderung.

**André Krillwitz (Ortsbürgermeister Wolfen):** Ich möchte etwas zu dem Kostendeckungsvorschlag sagen. Es ist so, dass ich, wenn ich ein Bürgerbegehren durchführe, einen Kostendeckungsvorschlag bringen muss. Das heißt nicht nur, dass ich die Kosten beziffern muss, sondern ich muss in der Theorie eine Maßnahme nennen, wo ich sie im städtischen Haushalt einspare. Wenn Sie sich im Zuge der Doppik einmal einen städtischen Haushalt anschauen - den versteht kein Bürger mehr. Darin sind Produkte. Darin sind Budgets. Er weiß gar nicht, welche Maßnahme überhaupt dahintersteht. Wie soll dem zugemutet werden - -

(Zuruf)

Hier kommen wir zu dem Punkt, den der Kollege vorhin nannte. Wenn ich ein Bürgerbegehren mache, das sich gegen die Verwaltung richtet, werden sie mir nicht unbedingt freudig dabei behilflich sein und mich unterstützen und die Maßnahmen nennen, die eventuell einzusparen sind. Es gibt eine Fülle von Maßnahmen, die man nehmen kann, die aber in der Bevölkerung sicher nicht alle populär sind. Deshalb würde ich mich dem anschließen, zu sagen, die Hürden so gering wie möglich zu halten. Wenn die Bürger ihr Grundrecht wahrnehmen und entscheiden, ich will das eine oder das andere, dann ist die kommunale Vertretung aufgefordert, die Maßnahmen zu ergreifen, die anstehen und das in dem Sinne haushalterisch einzuordnen.

**Dr. Andreas Paust (Bertelsmann-Stiftung):** Ganz kurz zum Stichwort „Kostendeckungsvorschlag“: Sie haben mich gerade daran erinnert, wie das tatsächlich ist. Ich selbst war jahrelang in der Kommunalpolitik tätig. Spätestens bei der Umstellung vom kameralen zum doppischen Haushalt haben die Ratsmitglieder nicht mehr verstanden, wie der Haushalt funktioniert. Das muss man leider so sagen. Zu verlangen, dass das die Bürger können müssen, ist schon sehr anspruchsvoll. Das, finde ich, kann man eigentlich nicht tun. Ich habe in dem Rat, in dem ich war, erlebt, dass man sagt: Wir wollen das und das haben, Verwaltung mache einmal. Die finden dann ihre Haushaltsstellen oder ihre Gelder. Wie gesagt, hier kann man von den Bürgern nicht mehr verlangen als von den Ratsmitgliedern. Deshalb finde ich den Vorschlag mit der Kostenschätzung richtig.

Zur Qualifizierung der Bürger hat Herr Beck alles ausreichend gesagt. Ich möchte zusammenfassend sagen, Bürgerbeteiligung ist Qualifizierung. Wenn ich die Menschen zusammenhole, zufällig Ausgewählte am Tisch sitzen, die miteinander reden, die sich sonst vielleicht nie treffen würden, dann lernen sie etwas. Wenn ich sie eine Woche im Rahmen einer Planungszelle - um einmal dieses Beteiligungsverfahren als Beispiel zu nehmen - über ein bestimmtes Thema beraten lasse, dann lernen sie etwas. Das bleibt nicht bei denen, sondern das sagen sie ihren Nachbarn weiter. Je mehr Bürgerbeteiligung stattfindet, desto mehr Möglichkeiten gibt es für die Bürger, sich in der Sache und auch formal zu qualifizieren.

**Prof. Dr. Andreas Kost (Universität Duisburg-Essen):** Zum Kostendeckungsvorschlag: Ich bitte darum, noch einen Aspekt zu bedenken. Wir sehen da ein Spiegelbild der Gesellschaft, und zwar in der Weise - das sind die Erfahrungen aus NRW: Etwas über die Hälfte der Anträge, die kostenrelevant sind, gehen darum, Kosten einzusparen. Man hat die Kostenschätzung in NRW nicht eingeführt, um zu sagen, die Bürger kommen und haben die Projekte, und das kostet alles so viel Geld, sondern es sind nicht unerhebliche Anteile zu Einsparungen der Kosten. Die Verwaltung bzw. der Rat plant etwas, wo die Bürger sagen, das ist uns zu teuer. Saniert doch lieber die Oper,

bevor ihr eine neue baut. Das sind Kosten, die in dem Sinne gedeckelt werden. Natürlich gibt es auch kostenrelevante Faktoren, zum Beispiel die Idee, ein neues Radwegenetz auszubauen, weil die Stadt XY das einmal brauchen könnte, und das wird eingebracht. Dann muss man im Haushalt prüfen. Aber wie schon gesagt wurde, ist das wirklich ein sehr komplexes Zahlenwerk.

Ich bitte, die Erfahrungen aus der Schweiz, aber auch aus der Bundesrepublik zu berücksichtigen, dass es dort, wo über entsprechende kostenrelevante Projekte abgestimmt werden darf, vielfach darum geht, dass die Bürger Kosten einsparen wollen. Insofern darf man das sehr gelassen betrachten, auch im Hinblick auf das Zusammenspiel von Bürgern und Verwaltung in der Ausarbeitung entsprechender kostenrelevanter Verfahren.

**Abg. Daniel Szarata (CDU):** Wir als CDU - das kann ich sagen - sehen das Ganze etwas kritisch, sind aber an den Koalitionsvertrag gebunden und werden uns daher bemühen, dem nachzukommen. Ich habe aus der Diskussion heraus einige Fragen.

Vorhin wurde von „leichter Sprache“ gesprochen. Das ist sicher ein interessanter Aspekt, aber mein Gegenargument zu „leichter Sprache“ wäre, dass viele Dinge in Bürgerentscheiden schlicht und ergreifend nicht leicht sind und auch nicht leicht zu erklären. Wir haben in Halberstadt einen für die Initiatoren erfolgreichen Bürgerentscheid zum Erhalt einer Schule durchgeführt. Ich muss ehrlich sagen, ich steckte dort sehr tief in allen möglichen Argumenten, und es war nicht leicht. Ich meine, leicht ist: Will ich die Schule erhalten oder nicht? Aber so einfach sind die Frage und die Antwort darauf nicht. Dann geht es auch um solche Dinge wie Kostenschätzungen, Kostendeckung. Wir hatten, da das FAG zu diesem Zeitpunkt noch nicht beschlossen war, eine Situation, wo wir als Stadt Halberstadt die weiße Fahne hätten heraushängen müssen, wenn wir die Schule saniert hätten, weil wir schlicht und ergreifend nach der Schulsanierung pleite gewesen wären.

(Zuruf: Dann machen wir die Schule zu!)

Gut, wir hätten die Schule von den Schülerzahlen her nicht gebraucht. Aber das ist eine andere Frage. Dann ging es um solche Dinge: Ihr habt doch die Investitionspauschale, die ihr jährlich vom Land bekommt. Natürlich haben wir die Investitionspauschale. Sie stand in den Büchern, war aber tatsächlich schon ausgegeben. Das heißt, hätten wir sie aus den Büchern in barer Münze übergeben, hätten wir unseren Kassenkredit überzogen und wären pleite gewesen. So ganz einfach ist die Realität eben nicht. - So viel zur leichten Sprache.

Zu einer anderen Frage, die mich beschäftigt: Bei all der Schönheit, die ein Bürgerentscheid und direkte Demokratie mit sich bringen: Wie bekommen wir die Emotionen

heraus, damit am Ende sachlich entschieden wird? Wir sehen das in allen möglichen Wahlkämpfen. Es wird mit Fake News gearbeitet. Wenn einem irgendetwas nicht passt, wird gesagt, das ist pauschal erst einmal falsch. Wir als CDU in Halberstadt sahen uns Leserbriefen ausgesetzt, in denen stand, wir würden die Leute belügen. Das ist Unsinn, weil die Zahlen, mit denen wir gearbeitet haben, von der Verwaltung vorgelegt wurden. Aber die Schulbefürworter wollten das einfach nicht wahrhaben. Sie hatten sozusagen ihre eigene kleine Realität, die sie am Ende auch durchgesetzt haben. Die Frage ist: Wie bekommt man die Emotionalität aus der ganzen Sache heraus? Wer prüft die Argumente auf Richtigkeit?

Damit komme ich zu dem Punkt, was vorhin gesagt wurde. Die Überlegung, wir nehmen 24 Bürger zufällig aus der Stadt, die informiert werden und ein Pro- und Kontrablatt erstellen, finde ich sehr interessant. Die Frage ist nur: Wer prüft Pro und Kontra auf Richtigkeit? Wir hatten zum Beispiel die Situation, dass sich bei uns der Rat gegen die Schule entschieden hat, allerdings auch gegen den Bürgermeister. Der Bürgermeister samt Verwaltung war für die Schule, und der Rat war dagegen. Dann wird es schwierig, wenn man der Verwaltung aufbürdet, sie muss nun die tatsächlich realen Zahlen aufbringen. Ich sehe hier sehr viele Probleme auf uns zukommen.

Zur Kostenschätzung bin ich Frau Pähle sehr dankbar, die eben sagte, es muss in jedem Falle eine Kostendeckung mit benannt werden. Die kann meinetwegen auch gern aus der Verwaltung kommen. Aber man stelle sich vor, es gab im Vorfeld keinen Stadtratsbeschluss, sondern alle in der Gemeinde sind sich einig, die Gemeinde soll ein Stück vom Mond für 20 Millionen € kaufen, und alle finden das spitzenmäßig. Ich weiß, dass das übertrieben ist. Aber dann sollte man den Leuten klarmachen, dass die 20 Millionen € irgendwo erarbeitet und an einer anderen Stelle weggenommen werden müssen. Dann reicht eine pure Kostenschätzung, was könnte es kosten, nicht aus.

Vorhin wurde gesagt, wir wollen im Vorfeld eines Bürgerentscheids am besten mit Mediation usw. einen Kompromiss finden. Das ist ein hehrer Ansatz. Ich glaube nur, in 90 % aller Fälle ist das nicht zu machen. Bei der Schule wäre es definitiv nicht gegangen, weil die Leute unbedingt den Standort erhalten wollten. Er musste saniert werden. Das wird uns wahrscheinlich 6 Millionen € kosten. Wir haben gesagt, die 6 Millionen € haben wir nicht. Es gab nur die Alternative, die Schule zu schließen oder nicht. Da hätte ich auch keinen Ausgleich gefunden.

Hier in Magdeburg ging es um eine Kirche. Da gab es auch nur: Kirche ja oder nein. Man hätte nicht sagen können, dafür sanieren wir eine andere Kirche. Für diese in meinen Augen einigermaßen illusorische Vorstellung hätte ich gern einmal ein Beispiel.

**André Krillwitz (Ortsbürgermeister Wolfen):** Ich bin jetzt von Ihren Aussagen ein wenig enttäuscht. Das muss ich ganz ehrlich sagen. Um noch einmal auf die „leichte



Sprache“ zu kommen: Sicherlich ist vieles nicht einfach, aber man kann es auch zu kompliziert machen. Ich sage immer: zwei Juristen, drei Meinungen. Ich möchte noch einmal auf das Bürgerbegehren von Bitterfeld-Wolfen zurückkommen. Das ist an der Stadtverwaltung gescheitert. Sie sagte, das Bürgerbegehren ist unzulässig, weil das kein initiiertes Bürgerbegehren ist, sondern ein kassatorisches und weil der Kostendeckungsvorschlag fehlt.

Wir sind dann in Widerspruch gegangen zum Landkreis. Der Landkreis hat uns wiederum bestätigt, dass es ein initiiertes Bürgerbegehren ist und kein kassatorisches. Das Verwaltungsgericht hat uns zum Schluss bestätigt, dass ein kassierendes Bürgerbegehren ist. Diese Emotionen herauszunehmen, wer prüft das usw. - das macht zum Schluss der Bürger. Ganz einfach. Es wird immer latent unterstellt, dass die Bürger nicht in der Lage sind, gewisse Dinge abzuwägen und zu entscheiden. Der Bürger ist schlauer, als Sie manchmal vielleicht vermuten. Deshalb ist es - nicht von allen, aber von dem einen oder anderen - nicht gewollt, dass die Bürgerbeteiligung stattfindet.

(Daniel Szarata, CDU: Sie haben gerade gesagt, der Bürger kann nicht einmal den Haushalt lesen!)

Wenn Sie sich einen solchen Haushalt einmal anschauen - - Ich weiß nicht, ob Sie wissen - -

(Daniel Szarata, CDU: Der Bürger kann nicht den Haushalt lesen, aber entscheiden, was richtig und falsch im Haushalt ist! Das ist doch kein Argument!)

- Sie vermischen hier die Tatsachen. Vielleicht haben Sie schon einmal in einen doppelten Haushalt hineingeschaut. Wenn Sie noch nie hineingeschaut haben und das zum ersten Mal sehen, dann sagen Sie mir, wie Sie einen Kostendeckungsvorschlag bringen. Dann haben wir das ganz schnell geklärt. Um Ihr Beispiel zu nehmen: Die Bürger sind, denke ich, schlau genug, um zu entscheiden, dass sie nicht für 20 Millionen € ein Stück auf dem Mond kaufen. Da wägen die schon ab. Deshalb sollte man das ermöglichen und die Bürger teilhaben lassen.

**Dr. Andreas Paust (Bertelsmann-Stiftung):** Zum Stichwort „leichte Sprache“: Das heißt nicht Vereinfachung von komplexen Sachverhalten, sondern das heißt zum Beispiel Verzicht auf Fremdworte, Formulierungen wählen, die gut verständlich sind. Ich könnte Ihnen einen Abstimmungstext aus der Stadt Münster vorlesen. Ich lasse es bleiben. Ich kann ihn nicht lesen, weil er mit Schachtelsätzen so kompliziert, so komplex ist. So etwas ist einfach unmöglich. Das findet sich auch in diesen Unterlagen, die man zu einer bestimmten Abstimmung bekommt, wieder. Man ist verblüfft, wenn man Fachleuten, Redakteuren für leichte Sprache komplexe Texte gibt, wie die das übersetzen, rückkoppeln und mit der Zielgruppe, nämlich Leuten, die Leseprobleme haben,

die sonstige Probleme haben, testen können, und die dann sagen, jetzt haben wir das verstanden. Das geht.

Ich habe das Beispiel Mannheim erwähnt. Dort ging es um die Bundesgartenschau. Eine Bundesgartenschau hat sehr vielfältige Aspekte, verkehrliche, finanzielle und naturschutzgeschichtliche Themen. Sie haben das alles sehr schön formulieren können. Das geht. Wie gesagt, Vereinfachung ist keine Vereinfachung in der Sache, sondern in der Sprache.

Die Emotionen wird man wahrscheinlich nicht wirklich herausbekommen. Wir sind alle emotional. Eben war die Stimmung hier auch schon wieder am Steigen. Das ist wahrscheinlich normal. Trotzdem sind wir in der Lage, gesittet miteinander zu reden. Das findet sich auch bei allen Beteiligungsprozessen wieder, die ich beobachten konnte, teilweise selbst als Moderator oder auch als Evaluator. Es treffen ganz unterschiedliche Positionen aufeinander, auch unterschiedliche Meinungen. Man hört dann das Pro und Kontra und sagt, das scheint mir überzeugend zu sein oder auch nicht. Im Zweifelsfall wird - wie bei einer Planungszelle, das ist ein klassisches Modell, wo über eine Woche lang Leute zusammensitzen und Pro- und Kontra-Argumente hören - dann auch abgestimmt.

In Wuppertal gab es eine Planungszelle zum Bau einer Seilbahn. Hinterher gab es eine Abstimmung. Zwei Drittel der Menschen, die daran teilgenommen hatten, haben gesagt, wir wollen dieses Prinzip weiterentwickeln. Das heißt, man hat sich auf eine Position verständigt.

Die von Ihnen genannten Beispiele kenne ich im Einzelnen nicht. Ich habe vielfach beobachten können, dass manchmal etwas ganz anderes dahintersteckt. Bei einer Schule zum Beispiel geht es bei der Abstimmung tatsächlich vordergründig darum, die Schule zu erhalten oder nicht. Aber hintergründig geht es vielleicht um etwas ganz anderes, und das kommt erst bei dem Beteiligungsverfahren heraus, nämlich dass man vielleicht einen Ort sucht, wo man sich treffen kann, dass man ein Zentrum in dem Quartier sucht, wo man Sorge hat, dass es verlorenght, wo man vielleicht sagt, wenn wir einen vernünftigen Fahrdienst einrichten, haben wir auch nicht die Sorge, dass unsere Kinder auf dem Weg zur Schule überfahren werden oder so etwas. Manchmal steckt mehr dahinter, als man im normalen Abstimmungskampf für eine bestimmte Geschichte erkennen kann. Deshalb sind solche Beteiligungsverfahren - damit greife ich das auf, was ich vorhin schon einmal gesagt habe - Lernprozesse, bei denen auch die Politik lernt, Moment einmal, wir haben das auf eine bestimmte Frage reduziert, aber es geht eigentlich um mehr. Dann findet man oft einen Kompromiss und sagt, wir schließen die Schule doch. Auch die Initiative stimmt dem dann zu, weil man für sie eine Kompensation gefunden an, an die man noch nicht gedacht hat.

**Günther Weiße (Sachverständiges Mitglied):** Zuerst einmal ein großes Kompliment an die Kommissionsleitung für die Einladung der Gäste.

(Zurufe: Das waren die Fraktionen!)

Ja, die Kommission insgesamt und die Leitung, die die Einladung verschickt hat. Die heftige Diskussion hier zeigt, dass die Kommission heute in der 4. Sitzung erst richtig Fahrt aufgenommen hat. Das spricht für die Gäste, den sachlich fundierten und größtenteils sogar übereinstimmenden Vortrag, obwohl die Gäste aus ganz verschiedenen Bereichen kommen. Wir haben heute nur einen Buchstaben von sechs abzuarbeiten. Die Diskussion zeigt aber, dass wir möglicherweise erst am Anfang sind. „f“ hieß nur: Zustimmungsquorum zu Bürgerentscheiden. Ich habe mir mitgeschrieben: Einleitungsquorum, ja, wegen einer gewissen Repräsentanz. Beteiligungsquorum - eher bedenklich. Zustimmungsquorum - 10 % in Abhängigkeit von Verbindung mit Wahlen. Das Thema hatten wir vor über einer Stunde fast abgearbeitet.

Jetzt sind wir in den Tiefen der direkten Demokratie bis hin zum Einwohnerantrag. Die SPD hat diese Sache thematisiert. Ich glaube, Frau Dr. Pähle hat das genannt. Das ist sehr interessant, obwohl das nicht zu f) gehört. Hätte die Anfrage vielleicht die AfD gestellt, hätte man gesagt: Bleiben Sie bitte beim Thema. Wir haben unter f) nur Zustimmungsquoren. Wir haben über Mediation gesprochen. Wir haben über das Auswechseln der Worte „Kostendeckungsvorschlag“ mit „Kostenschätzung“ gesprochen. Wir haben in eineinhalb Stunden so viele Anregungen bekommen, dass ich erschrocken bin, dass wir heute schon die letzte Sachsitzung haben sollen und in der nächsten Sitzung alles zusammengefasst werden soll. Nach dem Landtagsbeschluss soll der Bericht Anfang Dezember vorgelegt werden. Ich habe mich gefragt, woher dieser kurze Zeitrahmen kommt.

(Zuruf des Abg. Sebastian Striegel, GRÜNE)

- Ich kann Ihnen gern helfen, Herr Striegel. Sie waren Berichterstatter im Verfassungs- und Rechtsausschuss. Es ist interessant, dass in diesem Beschluss, der angenommen wurde, noch kein Zeitfenster enthalten war. Darin stand: Die Kommission beginnt ihre Arbeit am 1. Januar. Vom Ende steht darin nichts.

Herr Striegel, vielleicht noch einmal zu der Öffentlichkeitsdiskussion: Es stand noch darin, dass alle Sitzungen öffentlich an verschiedenen Standorten mit Bürgerbeteiligung stattfinden. Aber das ist Schnee von gestern. Dieser Beschlussvorschlag wurde durch den Beschluss des Landtages ersetzt, nach dem wir arbeiten. Ich denke, nicht nur mir ist aufgrund der heutigen Diskussion bewusst geworden, dass wir unter Umständen erst am Anfang stehen. Auch die Zeitfenster, die uns von den Gästen, insbesondere von Herrn Beck, genannt wurden - - Er sagte, man hat in Thüringen elf Jahre

gearbeitet, um diese Dinge in Gesetzesform zu bringen. Wir sollen hier Vorschläge in acht Monaten erarbeiten.

Ich habe mir einmal die Mühe gemacht, auch weil heute die Vergleiche zu den anderen Bundesländern gefallen sind - - In Rheinland-Pfalz gibt es eine ähnliche Kommission mit einem ähnlichen Thema. Die tagt schon über drei Jahre. Aus der Kommission heraus kamen Gesetzesvorschläge, die teilweise auch realisiert wurden. Wir haben heute gehört, dass wir bei vielen Quoren leider da sind, wo wir in vielen wichtigen Kriterien, was die Wirtschaft betrifft, auch sind - im hinteren Bereich. Das zeigt, dass diese Kommission dringend notwendig ist und nicht nur, weil wir überlegen müssen, ob wir das Wort „Kostendeckungsvorschlag“ mit „Kostenschätzung“ auswechseln oder ob wir ein Mediationsverfahren zwischen Bürgerbegehren und Bürgerbeschaid oder davor einführen, sondern weil hier eine Vielzahl an grundlegenden Regeln der direkten Demokratie einfließen muss. Es geht nicht um die Frage, wie hier gesagt wurde, dass es die direkte Demokratie als Drohkulisse für die gewählten Politiker geben muss - das ist ein guter Ansatz -, oder ob es sie wegen der Transparenz geben muss, wie es hier von allen gefordert wurde.

Deshalb bitte ich alle stimmberechtigten Mitglieder der Kommission, darüber nachzudenken - der Bericht ist bis Anfang Dezember zu fertigen -, dass in dem Bericht steht, dass die Diskussionen, die Sachverständigen und die Gäste so viel Diskussionsstoff aufgebracht werden, dass die Arbeit dieser Kommission mit der Aufgabe „Ausgestaltung der direkten Demokratie“ in der repräsentativen Demokratie in acht Monaten mit Verlaub beim besten Willen nicht im Sinne der Aufgabenstellung zu schaffen ist.

**Abg. Sebastian Striegel (GRÜNE):** Da ich direkt angesprochen wurde, möchte ich intervenieren. Manchmal ist es hilfreich, ein wenig Wissen zusammenzutragen und nicht wild zu konfabulieren. Zur Herkunftsgeschichte dieser Enquete-Kommission ist zu sagen, dass die AfD mehrfach - und zwar zunächst erfolglos - den Versuch unternommen hat, eine Enquete-Kommission einzurichten, weil sie sich mit den Gegebenheiten der Geschäftsordnung nicht richtig auseinandergesetzt hat. Nun gut. Das Verfahren ist irgendwann im Rechtsausschuss gelandet. Im Rechtsausschuss haben die Koalitionsfraktionen einen Antrag vorgelegt, der den AfD-Antrag umfassend qualifiziert, einen deutlich breiteren, auch zeitlichen Rahmen eröffnet und versucht hat, das Thema umfassender zu begreifen. Dieser Antrag wurde durch die AfD-Fraktion vehement mit dem Hinweis darauf abgelehnt, dass man versucht, ihr Anliegen zu unterlaufen. Daraufhin hat die AfD-Fraktion ihren Antrag zurückgezogen. Damit war die Beschlussempfehlung im Rechtsausschuss hinfällig.

Die AfD hat dann im Landtag ihren verkürzten Antrag, den Sie gerade vehement beklagt und kritisiert haben - -

(Zuruf von der AfD-Fraktion)

- Sie müssen richtig lesen! Dort steht irgendwann „Beschlussempfehlung“. Schauen Sie im Abgeordneteninformationssystem nach oder lassen Sie sich von den Kollegen neben Ihnen helfen.

Am Ende wurde im Landtag im Plenum ein verkürzter Antrag der AfD-Fraktion beschlossen, den Sie jetzt vehement kritisiert haben. Das steht Ihnen frei, aber das sollten Sie mit denjenigen klären, die Sie für diese Enquete-Kommission als Sachverständiger benannt haben. Das sind die Kollegen neben Ihnen. Aber der Mehrheit in der Kommission vorzuwerfen, wir hätten das Datum gesetzt, wir hätten diesen beschränkten Untersuchungsauftrag festgelegt, geht schlicht fehl. Man muss sagen, es sind klassische Fake News oder sogar eine Lüge, was Sie hier vorgetragen haben.

**Abg. Robert Farle (AfD):** Für Fake News und Lügen, Herr Striegel, sind Sie zuständig. Ich zeige das an einem Beispiel: Die Zeitplanung in diesem Ausschuss wurde in der ersten Ausschusssitzung hier vorgelegt. Schon dort habe ich darauf hingewiesen, dass der Untersuchungsauftrag nicht auf die Punkte 2 a) bis f) reduziert werden darf. Ich habe wörtlich gesagt - und ich tue das jetzt erneut -, dass der Untersuchungsauftrag unter dem ersten Punkt klar formuliert ist. „Die Enquete-Kommission ‚Stärkung der Demokratie‘ erhält den Auftrag, unter Einbeziehung von Sachverständigen Handlungsempfehlungen für den Landtag zu erarbeiten, die Grundlage für eine Stärkung der direkten Demokratie in Sachsen-Anhalt auf Landes- und Kommunalebene bieten sollen. Jede Fraktion benennt einen Sachverständigen.“

Das heißt, wir können in dieser Enquete-Kommission über alle Fragen, die mit der Stärkung der Demokratie zusammenhängen - - Im zweiten Satz wird nur eine Präzisierung gemacht mit „Insbesondere soll unter Einbeziehung ..., insbesondere zu folgenden Fragekomplexen Stellung nehmen ...“ Insbesondere heißt, nicht ausschließlich. Jeder, der lesen kann, weiß das. Der Zeitplan wurde von Ihnen in der Sitzung hineingebracht.

(Zurufe)

Wir haben keinen Zeitplan für sechs Sitzungen hineingebracht. Das müssen Sie mir einmal zeigen und wir haben kein Ende - -

(Dr. Katja Pähle, SPD: Der 1. Dezember war Teil Ihres Antrags!)

- Das kenne ich nicht. Das weiß ich nicht.

(Lachen und Zurufe)

Dann möchte ich das einmal sehen.

(Abg. Silke Schindler, SPD: Dann lesen Sie doch Ihren Antrag!

Wir haben nie gesagt, das muss Punkt 1. Dezember zu Ende sein.

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Meine Damen und Herren! Kommen wir wieder zurück zur Wortmeldung. Wir verschenken jetzt viel Zeit. Wir haben die Sachverständigen hier, die uns eigentlich in dem Thema weiterbringen sollen. Wir haben in der nächsten Sitzung noch Gelegenheit, uns über alles zu verständigen, wenn wir unter uns sind und versuchen, eine gemeinsame Beschlussempfehlung herbeizuführen.

Ich habe die Drucksache vom 15. Dezember 2016. Darin steht der Plan. „Die Enquete-Kommission nimmt ihre Arbeit am 1. März 2017 auf. Sie übergibt ihren Bericht spätestens am 1. Dezember 2017 an die Landtagspräsidentin.“ So steht es im Beschluss. Wenn Sie das verlängern wollen, müssen Sie den Antrag stellen, dass die Enquete-Kommission länger tagt. Dann muss der Landtag darüber befinden. Wir werden versuchen, stringent zu arbeiten. Deshalb bin ich sehr daran interessiert, Herrn Prof. Kost und Herrn Beck noch einmal zu hören.

(Robert Farle, AfD: Gut, dann stellen wir noch einen Antrag.)

Sie hatten sich gemeldet. Ich möchte gern in die inhaltliche Arbeit fortsetzen. - Danke.

**Prof. Dr. Andreas Kost (Universität Duisburg-Essen):** Ich wollte mir erlauben, noch eine Anregung zur Bürgerbeteiligung in leichter Sprache zu geben. Zu meiner Person darf ich kurz darauf hinweisen, dass ich in meiner Dozententätigkeit in der politischen Bildungsarbeit als stellvertretender Leiter der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen tätig bin. Im Juni 2016 hat das Land Nordrhein-Westfalen ein sogenanntes Inklusionsgesetz auch im Hinblick auf die Verwendung von leichter Sprache verabschiedet. Das hat dazu geführt, dass gemeinsam mit dem Landeswahlleiter, der Landeszentrale für politische Bildung und dem Landtag NRW eine Broschüre zu Wahlen in leichter Sprache erstellt wurde. Das war eine Herausforderung. Das war zur Landtagswahl 2017, die im Mai in NRW stattfand, Neuland.

Das Bemerkenswerte daran war, dass ein unglaublich großer Bedarf daran bestand. Diese Broschüre wurde professionell mit Redakteuren, die in leichter Sprache bewandert sind, erstellt, damit sie den entsprechenden Kriterien genügt. Die kommunalen Wahlkreisstellen haben diese Broschüre dem Land aus der Hand gerissen. Sie wurde immer wieder nachgedruckt. Es wurden 80 000 oder 100 000 - ich weiß es nicht genau - bestellt.

Ich will nur darauf hinweisen, dass für solche Bürgerbeteiligungsprozesse in leichter Sprache oder einfacher Sprache in der Bevölkerung ein großer Bedarf besteht. Interessant ist auch, dass das nicht nur auf bestimmte Zielgruppen bezogen ist, auf die es ausgerichtet ist, sondern es geht beachtlich in die Breite. Sie glauben gar nicht, wer alles einen Bedarf dafür hat, in leichter Sprache Wahlprozesse zu durchschauen. Ich kann nur anregen, entsprechende Broschüren, Handreichungen zu ermöglichen, die diese Kriterien erfüllen. Das ist ein Bedarf, der in der Bevölkerung existiert, den man nicht unterschätzen darf. Das war eine Erfahrung aus NRW.

Noch kurz etwas zur Wirkungsweise von Bürgerentscheiden und Volksentscheiden: Man muss beim Thema Emotionen, beim Thema Mediation sagen: Es geht am Ende auch darum, durch die Bürgerinnen und Bürger einen Sachverhalt herbeizuführen, bei dem ein Ja oder ein Nein steht. Damit ist eine entsprechende Wertigkeit verbunden. Das ist das Besondere, dass es dann eine Bürgerentscheidung geben muss und geben soll. Das nutze ich noch einmal zu einem kleinen Hinweis konkret auf Ihren - wenn ich so sagen darf - § 26 Abs. 4 zum Bürgerentscheid in der Gemeindeordnung. Da könnte das Land Sachsen-Anhalt sich noch ein klein wenig bewegen, und zwar, was die Abänderungssperre von Bürgerentscheiden angeht. Sie liegt bei Ihnen bei einem Jahr. Schauen Sie auf die anderen Länder in der Republik. Um diese Wertigkeit, diesen Schutz von Bürgerentscheiden zu erzielen, könnte man vielleicht überlegen, diese Abänderungssperre mit einfachem Gesetz auf zwei oder drei Jahre auszudehnen.

**Ralf-Uwe Beck („Mehr Demokratie e. V.“):** Daran knüpfe ich gleich an. Wir haben uns in Thüringen mit dieser Frage beschäftigt. Bei uns gibt es zwei Jahre Veränderungssperre, und wir haben „noch einen draufgesetzt“ - das haben wir von Hamburg gelernt. Wenn ein Gemeinderat nach den zwei Jahren daran geht, das Ergebnis eines Bürgerentscheids zu verändern, gibt es die Möglichkeit für die Bürger, mit halbiertem Quorum wieder einen Bürgerentscheid zu dieser Frage zu verlangen. Das stärkt diesen Fall noch einmal. Bei uns war die Realität so, dass sich Bürgermeister im Kalender ein Kreuz gemacht und gesagt haben, zwei Jahre gilt das jetzt, dann lege ich wieder vor und will meinen Sessellift auf dem kleinen Hügel von 300 m bauen, wo sowieso kein Schnee mehr fällt.

Zur einfachen Sprache: Die Schweizer haben hier übrigens auch die längste Tradition. Sie haben das auf den Slogan zusammengefasst: Denken wie ein Philosoph, reden wie ein Bauer“. Bei denen ist es so, dass sie immer mit drei Sprachen umgehen müssen. Mit dem Hintergrund der direkten Demokratie ist das das Volk mit der einfachsten Gesetzgebung. Darin sind sie Europameister. Dort tut sich unglaublich viel.

Sie haben vorhin angesprochen, die Emotionen herauszunehmen. Ich will das gar nicht. Eine emotionslose Politik kann ich mir nicht vorstellen. Es gibt Menschen, die für ihre Themen brennen. Ein Bürger, der zum Beispiel für die Natur eintritt und gegen die

Zerstörung vorgehen will, hat Emotionen. Ich denke, was Sie meinen, ist, wie wir dem Populismus entkommen. Dabei geht es darum, zu versachlichen. Sämtliche Verfahren von Bürgerbeteiligung - wenn sie nicht im Frust enden -, insbesondere die Verfahren der direkten Demokratie verstehen wir als Instrumente zur Versachlichung von Auseinandersetzungen. Die direkte Demokratie sind hochformalisierte Verfahren. Dabei ist wirklich alles geregelt. Wichtig ist es, dass man lange Fristen hat, damit die Dinge tatsächlich diskutiert werden können, dass es zu dem Argumenteaustausch kommt, der das Mittel gegen den Populismus ist. Hölderlin hat gesagt, wo Gefahr ist, wächst auch das Rettende. Aber das Wachsen muss Zeit haben. Deshalb muss man bei der direkten Demokratie sehr genau darauf achten, dass die Fristen lang genug sind. Dann kommt es auch nicht zu den Schnellschüssen, die wir sonst im parlamentarischen Raum durchaus kennen, aber bei der direkten Demokratie eher nicht. Das sind sehr lange Verfahren, auf Landesebene zwei Jahre, auf Bundesebene zukünftig - wenn wir das eingeführt bekommen - vier Jahre.

Sie haben sich damit beschäftigt, wie man eine ausgewogene Information hinbekommt. Wir kennen keine negativen Beispiele. Man hat das offensichtlich immer gelöst. Das geht. Die Organisation einer Abstimmung obliegt dem, der diese Abstimmung zu organisieren hat, also einer Wahlleitung. Diese muss dafür sorgen, dass es fair zugeht. Man kann das noch unterstützen. Das gibt es in Bayern und jetzt auch in dem Thüringer Regelwerk. Wir haben das übernommen. Es gibt eine Fairness-Regelung, dass es immer zu gleichen Teilen zugeht, nicht nur bei der Information vor dem Entscheid - da unbedingt -, aber auch bei der Auseinandersetzung im Abstimmungskampf. Dort ist geregelt, dass eine Kommune, wenn sie das Amtsblatt nimmt, um zu argumentieren, der Initiative denselben Raum zur Verfügung stellen muss. Diese asymmetrischen Auseinandersetzungen sorgen sonst immer für Unmut. Um dem entgegenzukommen, kann man eine solche Fairness-Regelung einführen. Das kann man in der Bayerischen Kommunalordnung oder aber in dem neuen Thüringer Regelwerk nachlesen.

Die elf Jahre, die das in Thüringen gedauert hat, kann ich nicht empfehlen. Danach haben wir uns auch nicht geseht. Wir von „Mehr Demokratie“ haben unglaubliche Anstrengungen unternehmen müssen, um auf diese Reformschiene zu kommen. Wir haben das mit einem Volksbegehren durchgesetzt. Der Landtag hat dann die Hardware der Reform beschlossen. Die Software war jetzt noch zu regeln. Es lohnt sich, sich dafür Zeit zu nehmen, um ein schlüssiges Regelwerk hinzubekommen.

Ich bin begeistert von dieser Diskussion. Ich war ebenso bei dem einen Punkt „Zustimmungsquoren“. Wir diskutieren jetzt plötzlich über alles. Ich hätte fast noch Lust, Ihnen den Vorschlag der CDU in Thüringen zur Einführung des fakultativen Referendums zu referieren. Das ist ein unglaublicher Durchbruch. Das gilt für die Landesebene. Es wäre einmalig in Deutschland, wenn sich die CDU damit durchsetzt. Wir werben dafür. Wir unterstützen das. Aber diese Breite zeigt, dass es auch bei Ihnen einen sehr



großen Bedarf gibt. Wir sind sehr gespannt darauf, wie das ausgeht. Die gesamte Demokratie-Bewegung schaut gerade auf Sachsen-Anhalt.

**André Krillwitz (Ortsbürgermeister Wolfen):** Ich habe eine Frage, auch an die anderen Sachverständigen. Was die Gesetzeslage in Sachsen-Anhalt betrifft, habe ich eingangs erwähnt. Wenn ein Bürgerbegehren durchgeführt wird - nehmen wir an, es ist erfolgreich -, kommt der Bürgerentscheid. Aber noch einmal: Der Bürgerentscheid ist nur bindend, wenn er mit Ja beantwortet wird. Es bleibt immer die Hintertür offen, wenn die Mehrheit das nicht möchte. Das ist im Moment Gesetzeslage. Ich persönlich bin der Meinung, das muss dringend behoben werden, sowohl das Ja als auch das Nein müsste in dem Sinne für verbindlich erklärt werden. Ich würde gern von den Sachverständigen wissen, wie die Meinung dazu ist.

**Dr. Andreas Paust (Bertelsmann-Stiftung):** Ich bin gerade etwas ratlos. Es ist so, dass die Frage mit Ja beantwortet sein muss. Die genaue Formulierung der Gemeindeordnung habe ich nicht. Vielleicht können Sie das kurz erläutern. Dann weiß ich, worauf Sie hinaus wollen.

(Günther Weiße, Sachverständiges Mitglied: Es muss mit Ja oder Nein abgestimmt werden.)

**Abg. Silke Schindler (SPD):** § 27 Abs. 3: „Bei dem Bürgerentscheid kann über die entsprechende Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen mit Ja beantwortet wurde und diese Mehrheit mindestens 25 % der Stimmberechtigten Bürger beträgt.“

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Wir hatten das in Magdeburg. Da wurde die Frage negativ formuliert, damit die Bürger mit Ja antworten können, wenn sie es ablehnen.

**Dr. Andreas Paust (Bertelsmann-Stiftung):** Eine ähnliche Regelung habe ich woanders schon einmal gelesen. Das ist in der Tat etwas komisch, weil man gezwungen wird, anders zu argumentieren.

(Dr. Katja Pähle, SPD: Sie sind dagegen, dass das so gemacht wird?)

- Ja, genau. Das ist hanebüchen. Das widerspricht dem, was ich vorhin sagte: einfache Sprache. Ich möchte eine klare Frage, ja oder nein. Sind Sie dafür, dass Sie dagegen sind, ist nicht besonders klug. Das anzupacken, wäre, glaube ich, ein wichtiger Punkt.

**Abg. Robert Farle (AfD):** Über dieses Thema sollten wir nachher noch einmal sprechen. Unter „Verschiedenes“ werden wir noch über die Termine sprechen. Das Thema

„Mehr direkte Demokratie auf Landesebene“ haben wir hier nicht behandelt. Es ist in den Unterpunkten von a) bis f) auch nicht enthalten. Aber im Auftrag der Enquete-Kommission ist es in dem Absatz, den ich vorhin anführte, auf jeden Fall enthalten.

Bei dieser Frage wollte ich an Frau Dr. Pähle anknüpfen. Das ist genau richtig. Eigentlich ist das das Notinstrument. Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Volksabstimmung - das alles sind Notinstrumente, wenn sich in der Bevölkerung ein Spalt auftut und Fronten verfestigen oder man nicht rechtzeitig mit den Leuten spricht oder die Meinung nicht einholt. Dann muss es ein Verfahren geben, das dazu führt, dass man sich einigen kann. Das ist in unterschiedlichen Phasen unterschiedlich, bevor eine Entscheidung gefasst wird. Es bilden sich Bürgerinitiativen, die gegen eine Sache sind. Dann ist es klar, dann muss von den Behörden oder denen, die daran arbeiten - in den Planfeststellungsverfahren ist das institutionalisiert -, das Gespräch mit den Bürgern gesucht, die Argumente aufgenommen werden.

Wenn man feststellt, dass es grundsätzlich gegensätzliche Auffassungen gibt, die in den Diskussionen nicht bereinigt werden können, dann läuft es am Ende auf eine Entscheidung hinaus, die eine Seite unzufrieden sein lässt, egal, wie dann zum Beispiel der Stadtrat entscheidet. Das institutionalisierte Verfahren für einen Volksentscheid, bei dem es solche Hürden gibt, ist aber letztlich das, wo der Souverän zur Geltung kommt. Das wird dann akzeptiert, wenn die Leute selber abstimmen und sich in der Abstimmung zeigen, die stimmberechtigten Bürger, sind in der Mehrheit der Auffassung, die wir zum Ausdruck gebracht haben. Die Frage ist einfach formuliert. Sie ist durchschaubar. Wenn die Leute, mehrheitlich dieser Auffassung sind, ist die Akzeptanz für eine solche Entscheidung eine völlig andere, als wenn es nur der Stadtrat oder der Landtag entscheiden würde.

Hier sehe ich die Notwendigkeit, nachzutariieren. Dazu braucht man das Instrument. Aber es darf nicht an Hürden scheitern, die man eingebaut hat, wenn ich zum Beispiel die Frage der Kostenabschätzung nehme. Das fängt bei uns im Landtag an. Wir wollen irgendetwas Gutes machen. Das kostet so und so viele Millionen €. Im Grunde kann man das finanzieren, wenn man Schulden oder das oder jenes macht. Es gibt viele Möglichkeiten, die man ins Auge fasst. Aber da beginnt schon die Schwierigkeit. Es kommt das Argument, jeder, der etwas fordert, wird unter Druck gesetzt und muss sagen, wo er etwas spart.

(Zuruf: Das ist ja auch vernünftig!)

- Ja, nach Ihrer Meinung ist das vernünftig. Nur wenn man sich einmal die letzten fünf Jahre anschaut, da waren die vielen Milliarden nicht eingepreist, die für Integrationsaufgaben geflossen sind. Ich will das Thema jetzt nicht aufmachen. Ich will nur sagen, auf einmal war auch in den Kommunen in Milliardenhöhe für Integrationsaufgaben

Geld da, wo es früher angeblich kein Geld gab und man Schulen schließen musste. Das ist doch keine Argumentation.

Das setzt sich im Stadtrat fort. Im Stadtrat wissen die Parlamentarier oft selbst nicht, wo es langgeht. Jetzt kann ich doch vom Bürger nicht verlangen, dass seine Sachkompetenz eine höhere ist als die in den Gremien. Von daher muss man bei grundsätzlichen Entscheidungen akzeptieren, wenn die Mehrheit sagt, ich bin für oder gegen eine Sache und darf es nicht an solchen Hürden scheitern lassen. Das führt zu diesem Frust in der Bevölkerung, dass sich die Leute, die sich nicht ernstgenommen fühlen, dagegen wehren. Das haben wir in der Frage der abnehmenden Wahlbeteiligung. Wir müssen der Bevölkerung nicht nur das Gefühl geben, sondern den Gutwilligen, denen, die mitmachen wollen, Möglichkeiten einräumen, dass sie mitentscheiden können.

Es sind viele Details. Ich will dazu nichts weiter sagen. Ich halte es für absolut notwendig, dass wir Änderungen im Land machen. Ich will das aufgreifen, was Frau Dr. Pähle sagte. Diese Hürden müssen drastisch herabgesetzt werden; denn es kann nicht unser Interesse sein, dass wir laufend die Leute verprellen.

Im Übrigen noch ein Argument: Es sind doch gar nicht so viele Dinge, die da anstehen. Es ist Unsinn, zu glauben, wir hätten jetzt ständig Bürgerbegehren in jeder Kommune. Selbst in Bayern, wo das eine gepflegte Tradition ist, ist das bei der Vielzahl der Gemeinden, die es dort gibt, auch eine überschaubare Zahl.

Solche Dinge wie den Flughafen 21 gibt es sehr selten. Das ist doch nicht der Tagesfall, der stattfindet. Ich hätte überhaupt keine Angst davor, wenn bei Verfahren wie der kommunalen Gebietsreform solche Dinge in dieser oder jener Kommune zur Abstimmung kommen, wenn man damit nicht einverstanden ist. Der Nutzen für uns alle ist bei den wenigen Entscheidungen, bei denen es wirklich um etwas geht, viel größer, wenn die Bürger den Eindruck haben, es wurde nicht über unseren Kopf hinweg entschieden. Der Nutzen ist doch viel größer, wenn wir diese Möglichkeit einräumen. Es wäre falsch, wenn wir das nicht tun würden. Das wollte ich nur sagen.

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Herr Farle, ich will Sie kurz korrigieren. Stuttgart 21 ist ein Bahnhof, kein Flughafen. Beim BER wäre es sicherlich ratsam gewesen, die Bevölkerung einmal zu fragen, ob man so viel Geld für einen Flughafen ausgeben möchte.

(Robert Farle, AfD: Habe ich Flughafen gesagt? Dann entschuldige ich mich!)

- Das ist kein Problem. Ich wollte es nur klarstellen.

Ich habe jetzt keine Wortmeldungen mehr. Wir haben auch über vieles gesprochen. Ich bin der Meinung, dass die Fraktionen und die Koalition erst einmal in sich gehen und das inhaltlich aufarbeiten, was wir in der nächsten Sitzung zu einem gemeinsamen oder gegensätzlichen Bericht zusammentragen werden. Das wird sich dann erweisen. Wir haben zum Beispiel vor, eine Klausur zu machen und uns dessen anzunehmen. Das wird Ihnen sicher genauso gehen. In der nächsten Sitzung möchten wir gern den Einstieg schaffen, den Vorschlag zu erarbeiten. - Herr Farle, bitte.

**Abg. Robert Farle (AfD):** Ich beantrage hiermit zumindest eine weitere Sitzung, in der wir das Thema direkte Demokratie auf Landesebene diskutieren müssten. Ich bin für die zügige Abarbeitung. Das ist kein Problem. Ich zitiere jetzt aus dem Beschluss - den habe ich jetzt vorliegen - diesen Satz. Sie haben übrigens recht, in dem folgenden Absatz stand die Regel spätestens bis 1. Dezember. An den 1. Dezember sind wir nicht gebunden. Wir können einen Antrag stellen, dass wir in den Januar des nächsten Jahres hineingehen. Ich beantrage eine zusätzliche Sitzung. Sonst sehe ich den Beschluss nicht erfüllt. Hier steht nämlich: Handlungsempfehlungen für den Landtag zu erarbeiten, die Grundlage für die Stärkung einer direkten Demokratie in Sachsen-Anhalt auf Landes- und Kommunalebene bieten sollen. Zur Kommunalebene haben wir vieles diskutiert. Aber auf Landesebene haben wir nichts diskutiert. Das kam nur nebenbei zur Sprache. Wir müssten diesbezüglich mindestens eine zusätzliche Sitzung machen. - Danke.

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Geben Sie mir bitte erst einmal die Chance, dass ich unsere Gäste verabschiede. Wir sind mit der fachlichen Diskussion am Ende. Wir werden uns jetzt damit noch ein wenig auseinandersetzen.

(Kurze Unterbrechung)

## **Zu Punkt 2 der Tagesordnung:**

### **Verschiedenes**

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Ich habe jetzt die Wortmeldungen von Herrn Striegel und Frau Schindler.

**Abg. Sebastian Striegel (GRÜNE):** Das Ansinnen wurde vorgetragen. Der Endtermin 1. Dezember ist vom Landtag gesetzt. Dazu gibt es einen Beschluss. Es steht nicht in unserer Macht, diesen Termin zu schieben. Ich sehe geschäftsordnungsrechtlich keine Frage. Wenn überhaupt, könnte der Termin nur vom Landtag geändert werden. Wenn wir diesen Termin ernst nehmen, müssen wir dafür sorgen, dass bis dahin auch ein Bericht vorliegen kann. Der schreibt sich bekanntlich nicht von selbst, auch nicht über Nacht. Wir haben uns in der ersten Sitzung miteinander darauf verständigt - ich meine, sogar einmütig, ich müsste das Protokoll zu dem Thema noch einmal befragen -, dass wir eine bestimmte Anzahl von Sitzungen machen, dass wir im Übrigen die Landespolitik in all den Sitzungen mit beraten. Ich halte auch inhaltlich das vorgebrachte Argument nicht für stichhaltig.

Wenn wir am 1. Dezember den Bericht vorlegen wollen, ist am 16. Oktober die Gelegenheit, die Vorstellungen der Fraktionen zu dem Abschlussbericht vorzutragen, sie in der Sitzung zusammenzuführen. Dann wird die redaktionelle Nacharbeit notwendig sein. Dann kann es sein, dass wir uns noch einmal zu einer abschließenden Sitzung versammeln müssten, um den Bericht miteinander zu beschließen. Das schließe ich nicht aus. Aber ansonsten ist der Zeitplan völlig ausreichend, um den Beschluss des Landtags, wie er getroffen wurde, zu erfüllen. Deshalb sehe ich keine Notwendigkeit, noch in weitere Sitzungen zu gehen. Es ist sowieso schon ein ambitioniertes Programm, den Bericht fertigzubekommen.

Letzter Punkt zum Thema Landesebene: Das wurde in allen Sitzungen - auch heute wieder - angesprochen. Es gab regelmäßig die Möglichkeit, das zu tun. Ich sehe keine Notwendigkeit, dafür eine Extrasitzung durchzuführen.

**Günther Weiße (Sachverständiges Mitglied):** In dem Beschluss steht nicht das Wort „Abschlussbericht“, sondern nur „Bericht“.

(Zurufe)

- Dass das nicht Ihre Zustimmung findet, ist mir klar. Aber ich habe auch ein ganz praktisches Beispiel. Ich habe vorhin bereits gesagt, in Rheinland-Pfalz hat eine Kommission mit einem ähnlichen Thema drei Jahre getagt. Jeder kann sich darüber im Internet

informieren. Sie haben zum Beispiel zwei Zwischenberichte und einen Abschlussbericht gemacht.

(Zuruf des Abg. Sebastian Striegel, GRÜNE)

- Herr Striegel, Sie wissen doch sowieso alles besser, ist doch okay. - Ich gehe davon aus, dass das in dem Beschluss des Landtages über die Einsetzung dieser Kommission nicht enthalten war. Ich möchte noch einmal darauf hinweisen: Die Beschlussempfehlung des Verfassungsausschusses - das ist richtig - ist ein wenig anders formuliert, Herr Striegel. Oben steht: Antrag der Fraktion AfD. Dann verwundert es schon - ich denke, hier spreche ich für die gesamte AfD-Fraktion -, dass bei einem Antrag, der von anderen Parteien kam, wie Sie es gesagt haben - ich kenne jetzt nicht die Zusammenstellung - eine zeitliche Deckelung nicht enthalten ist, obwohl die Thematik die gleiche ist und die Problemstellung erst recht.

(Zuruf des Abg. Sebastian Striegel, GRÜNE)

- Lassen Sie mich, ich bin doch gleich fertig. - Aber jetzt, wo es um den Antrag der AfD mit den gleichen Zielen geht, soll richtig der Deckel darauf gemacht werden, obwohl sich - und jetzt komme ich noch einmal dazu - in der heutigen Sitzung - es kann sein, dass die anderen Anwesenden einen anderen Eindruck haben - erst die Vielfalt und Komplexität dieses Themas unter f) gezeigt hat. Wenn sich in einer Kommission während der Sitzungen herausstellt, dass der ursprünglich gegebene Zeitrahmen des Landtages - es ist logisch, dass der da ist - nicht ausreichend ist, besteht durchaus nach Geschäftsordnung die Möglichkeit, hier über einen Zwischenbericht eine Verlängerung zu erwirken, wenn die Mitglieder der Kommission das wollen. Das ist die Voraussetzung - wie für den Bürger, der mitwirken will, ob er nun kann oder nicht. - Danke.

**Abg. Dr. Katja Pähle (SPD):** Verzeihen Sie mir, ich versuche es noch einmal. Wir haben einen Beschluss des Landtages. Ich möchte mich jetzt, ehrlich gesagt, nicht darüber streiten, wie er zustande kam, wer das Ei erfunden oder wer das Huhn irgendwann einmal auf die Wiese gestellt hat. Nehmen wir das einmal komplett weg. Wir haben einen Beschluss des Landtags. Dieser Beschluss des Landtags setzt eine zeitliche Frist, nämlich dass es zum 1. Dezember einen Bericht gibt.

Jetzt können wir uns trefflich darüber streiten, ob es eine textliche Unsicherheit ist, dass dort nicht „Endbericht“ steht. Bis jetzt haben alle Enquete-Kommissionen immer einen Bericht abgegeben und damit innerhalb eines Zeitraumes ihre Meinung kundgetan. Ansonsten stand dort immer „Zwischenbericht“. Jetzt ist hier nur von Bericht die Rede, also ist es der Bericht der Enquete-Kommission. Es gibt auch einen Zusammenhang zu den Dingen, die wir besprochen haben. Auch diese sind im Beschluss dezi-

diert aufgeführt. Das sind die Punkte a) bis f) unter 2. Das heißt, der Landtag hat dieser Enquete-Kommission Themen und eine zeitliche Frist vorgegeben. Über diese beiden Punkte des Landtages kann sich der Ausschuss als kleinster Teil des Landtages nicht einfach hinwegsetzen. Wir können doch auch nicht in anderen Ausschüssen beschließen, dass ein Beschluss des Landtages für uns nicht gilt, sondern wir etwas anderes tun. Das würden sich manche an verschiedenen Stellen wünschen, gelegentlich die Opposition, manchmal sogar die Koalition. Das funktioniert aber nicht. Der Beschluss des Landtages gilt. An den sind wir gebunden.

Darüber hinaus führe ich noch einmal an und bestärke das Argument von Herrn Striegel: In den verschiedenen Sitzungen haben wir Elemente gestreift, die nicht nur auf kommunaler Ebene relevant sind, sondern auch auf Landesebene. Das heißt nicht, dass diese Dinge nicht auch in den Bericht aufgenommen werden können. Wir werden uns noch trefflich darüber streiten, wie wir das aufnehmen, ob es eine gemeinsame Stellungnahme gibt oder nicht oder wie wir das alles organisieren. Weil wir wissen, dass das so kompliziert ist, haben wir bis zum 1. Dezember noch eine Menge Arbeit vor uns. Das heißt, wir werden keine zusätzliche Sitzung dieser Enquete-Kommission einschieben können, weil die nächste Sitzung dafür vorgesehen ist, einen gemeinsamen Bericht zu verabreden. Wie gesagt, so leid es mir tut, über Landtagsbeschlüsse können wir uns hier in diesem Ausschuss nicht hinwegsetzen.

**Abg. Daniel Szarata (CDU):** Das war so schön ausführlich. Dazu kann ich eigentlich nichts mehr sagen, außer noch einmal zu unterstreichen, dass wir uns tatsächlich - und heute war das besonders deutlich - nicht nur über die kommunale Ebene, sondern auch über die Landesebene unterhalten haben. Ich finde, das ist vollkommen ausreichend. Es gab eben keine weiteren Nachfragen mehr. Es ist nicht so, als hätte jemand gesagt, es ist 13 Uhr, wir müssen alle in die Mittagspause gehen. Wir hätten die Möglichkeit gehabt, wenn wir noch Fragen zur Landesebene hätten, diese heute zu stellen. Sie wurden nicht gestellt. Von daher gehe ich davon aus, dass mit den Experten, die wir hier hatten, und der Diskussion, die lang und breit war, das Thema ausreichend behandelt wurde. Somit sehe ich überhaupt keinen Bedarf für eine zusätzliche Sitzung.

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Ich möchte noch eine kleine Bemerkung machen. Das Innenministerium ist gerade dabei, das Kommunalverfassungsgesetz zu novellieren. Unsere Arbeit soll dazu beitragen, helfen und Einfluss auf das neue KVG nehmen. Ich denke, wir sollten den 1. Dezember einhalten, damit wir dem Innenministerium etwas vorlegen können, das einfließen soll.

**Abg. Robert Farle (AfD):** Die Positionen sind klar. Deshalb sollten wir es zur Abstimmung bringen. Ich zitiere noch einmal aus dem Protokoll. Ganz am Anfang ging es genau um diese Frage mit der Landesebene. Ich beginne einmal auf Landesebene, dass man die Geschäftsordnung ändern muss, generelle Öffentlichkeit ausschließt usw.,

und dann: „Ich weise ganz klar darauf hin, dass wir uns dann mit aller Entschiedenheit dagegen zur Wehr setzen wollen, wenn eine solche Verkürzung des Untersuchungsgegenstandes stattfindet.“ Das waren die Punkte a) bis f). Das habe ich noch einmal wörtlich gesagt.

Sie müssten sich von den Fraktionen klar positionieren, ob der Auftrag für Landes- und Kommunalebene so bestehen bleibt. Dann ist das kein Thema. Dann bestehe ich auch nicht auf einer Abstimmung. Wenn ich aber feststellen muss, dass hier versucht wird, auf die Punkte a) bis f) zu verengen, die fast alle nur kommunale Dinge betreffen und die Landesebene bei den Überlegungen zur Demokratisierung aussparen, dann sehe ich darin eine unzulässige Verengung des Beratungsgegenstandes. Deshalb beantrage ich, ohne das jetzt monatelang zu verzögern, eine weitere Sitzung; denn die Sachverständigen, die wir hierher geholt haben, haben wir nicht aus Aspekten der Landesverfassung und des Landes eingeladen. Sie haben zwar gute Anmerkungen dazu gemacht, aber wir haben speziell zu dem Thema „Was ist Ansatzpunkt der Demokratisierung auf Landesebene“ keine Sitzung durchgeführt. Mein Antrag ist, dass wir noch eine solche Sitzung durchführen und Sachverständige einladen, um das zu tun. Daraus ergibt sich keine wesentliche Zeitverschiebung.

Ich will mich nicht in die Diskussion hineinbegeben, ob das zum 1. Dezember oder im Januar - - Das könnte auch zum 1. Dezember vorliegen, vielleicht nicht einheitlich. Wir werden aber mit diesem Abschlussbericht wissen, ob sich die Kenia-Koalition durchringen kann, einige vernünftige Dinge zu machen oder auch nicht. Das werden wir dann sehen. Uns steht es ebenso frei, unsere Vorstellungen hineinzubringen, nach Möglichkeit im Bericht oder in Form von Anträgen, die wir im Landtag stellen. Das ist auch in Ordnung. Aber ich denke, eine Sitzung mit Sachverständigen zur Landesebene bräuchten wir auf jeden Fall noch. Den Antrag stelle ich hiermit. Den können sie dann ablehnen, dann ist das auch gut.

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Den stelle ich nachher sofort zur Abstimmung. Herr Striegel darf sich noch dazu äußern.

**Abg. Sebastian Striegel (GRÜNE):** Herr Vorsitzender, ich will Ihnen nur sagen, dass ich nicht sicher bin, ob der abgestimmt werden muss. Wir sollten uns dazu noch einmal die Geschäftsordnung anschauen. Die Einberufung von Ausschusssitzungen ist im Regelfall kein Gegenstand von Abstimmungen, sondern es gibt Leute, die dafür antragsberechtigt sind. Das würde ich geschäftsordnungsrechtlich noch einmal prüfen wollen, bevor wir hierzu eine Abstimmung machen, die möglicherweise an der Stelle nicht zielführend ist.



Ich will noch einmal darauf verweisen, Herr Farle: Sie haben für alle die Sitzungen, die wir durchgeführt haben, jeweils nur einen Sachverständigen benannt - nach meiner Erinnerung Herrn Krillwitz.

(Robert Farle, AfD: Nein, auch Herrn Finke!)

Das ist Ihr Mitglied in der Enquete-Kommission, Herr Kollege! Sie müssen die Dinge schon einmal geschäftsordnungsrechtlich auseinanderhalten. Wenn niemand die Gesetze liest, die in diesem Landtag gelten, haben wir ein Problem, weil wir uns nicht verstehen. Wir können auf dieser Seite leider nicht jede Ausführung in einfacher Sprache machen. Das funktioniert leider nicht. Wir müssen uns schon auch einmal den Blick ins Gesetz gönnen. Das erleichtert bisweilen die Rechtsfindung. Das muss ich Ihnen eigentlich nicht sagen.

(Robert Farle, AfD: Merken Sie eigentlich, wie albern das ist, was Sie von sich geben?)

Der Punkt ist jetzt folgender: Sie hätten Sachverständige benennen können, die genau wie unsere auch die Landesebene in den Blick nehmen. Deshalb haben wir zum Beispiel heute Herrn Prof. Dr. Kost benannt, der das Thema direkte Demokratie aus einer bundespolitischen Perspektive noch einmal insgesamt angegangen ist. Das stand Ihnen frei. Eine andere Fraktion hat den Herrn von der Bertelsmann-Stiftung aus, glaube ich, ähnlichen Motiven benannt. Mein Punkt ist folgender:

Wenn wir am 1. Dezember den Landtagsbeschluss erfüllen wollen - dazu sind wir nach meiner Einschätzung verpflichtet -, haben wir einen Abschlussbericht zu schreiben. Wir haben die Aufgabe, diesem Abschlussbericht in der nächsten Sitzung näherzukommen, indem die Fraktionen ihre Vorschläge unterbreiten. Das werden sie tun. Die Koalitionsfraktionen haben schon einen Zeitplan vereinbart, wann wir miteinander unsere Berichtsbestandteile abstimmen. Ihnen steht es ebenso frei, Ihre Berichtsbestandteile vorzulegen. Das sollten wir in der nächsten Sitzung diskutieren.

Ich will Ihnen noch in einem weiteren Punkt widersprechen. Die Koalition wird mit dem Abschlussbericht eine Empfehlung an den Landtag abgeben - das ganz sicher -, aber was wir miteinander umsetzen, wird sich dann in der Novelle des KVG entscheiden; denn der Landtag ist für Gesetze zuständig. Wir wollen nicht nur unverbindliche Empfehlungen machen, sondern gesetzliche Regelungen ändern. Darauf haben wir uns im Koalitionsvertrag verständigt. Das werden wir auch miteinander umsetzen.

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Die Ausschussassistentin sagt mir, wir können durchaus darüber abstimmen. Ich bin der Meinung, wir sollten vielleicht abwarten, was bei der nächsten Sitzung herauskommt. Wenn wir dann merken, dass wir überhaupt nicht zueinander kommen, sollten wir uns noch einmal darüber unterhalten.

(Daniel Szarata, CDU: Das können wir auch, wenn wir jetzt abstimmen!)

Gut. Dann stimmen wir jetzt darüber ab, ob wir eine zusätzliche Sitzung brauchen. Wer der Meinung ist, dass wir die Sitzung brauchen, melde sich jetzt bitte mit der Ja-Stimme. - Wer ist dagegen? - Gibt es Stimmenthaltungen? - Abstimmungsergebnis: 3 : 7 : 1. Damit ist der Antrag abgelehnt.

Dann müssten wir uns jetzt für die nächste Sitzung am 16. Oktober vereinbaren, in der die Koalition und die Einzelfraktionen ihre Vorstellungen für den Bericht einbringen dürfen.

**Abg. Daniel Szarata (CDU):** Weil wir dann unseren Bericht einbringen und als Koalitionsfraktionen eine Einigkeit erzielen werden, die wir gern im Bericht vertreten möchten, beantrage ich im Auftrag der Koalitionsfraktionen die Öffentlichkeit dieser Sitzung.

**Vorsitzender Andreas Schumann:** Darüber stimmen wir jetzt ab. Wer der Meinung ist, dass die nächste Sitzung öffentlich sein soll, hebe den Arm. - Das ist einstimmig. Die 5. Sitzung wird öffentlich stattfinden.

Schluss der Sitzung: 13:14 Uhr.