



# Direkte Demokratie



Dritter Runder Tisch der Stiftung „Lebendige Stadt“  
am 29. März 2017 in München







Alexander Otto, Kuratoriumsvorsitzender Stiftung „Lebendige Stadt“

## Liebe Leserinnen und Leser,

über zahlreiche Projekte in unseren Städten entscheiden inzwischen nicht mehr gewählte Volksvertreter, sondern die Bürgerinnen und Bürger selbst. Immer öfter nehmen sie die Sache selbst in die Hand, gründen Bürgerinitiativen, und es kommt zu Volksentscheiden. Vielerorts wird der Ruf nach mehr direkter Demokratie lauter. Doch woran liegt das?

Als Partner der Städte versucht die Stiftung „Lebendige Stadt“ bei aktuellen Herausforderungen zu helfen. Daher haben wir beim Forsa-Institut eine repräsentative Umfrage zum Thema „Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie“ in Auftrag gegeben. Die Auswertung der Befragung ergab erwartete, aber auch überraschende und teilweise sogar widersprüchliche Ergebnisse: So gaben 64 Prozent der Befragten an, dass Volksentscheide das Vertrauen in die Politik stärken würden, aber gleichzeitig waren nur 32 Prozent der Meinung, dass Volksentscheide dazu geeignet seien, stadtrelevante Entscheidungen zu treffen.

Für die Stiftung waren die Umfrageergebnisse Anlass, diesem die Städte bewegenden Thema unseren diesjährigen, nunmehr dritten „Runden Tisch“ zu widmen. Neben unseren vielfältigen Stiftungsmitgliedern haben wir zusätzlich die Expertise aus der Wissenschaft, von Initiativen und aus dem Musterland der „direkten Demokratie“, der Schweiz, eingeholt. Daraus hat sich ein sehr lebendiger Austausch mit interessanten Meinungen und Anregungen entwickelt. Diesen Austausch können Sie mit dieser Publikation im Detail nachvollziehen.

Ihr Alexander Otto  
Vorsitzender des Kuratoriums  
Stiftung „Lebendige Stadt“

# Direkte Demokratie – die Idee und die Realität

Von Prof. (em.) Dr. Hans Peter Bull, Hamburg

Seit sich in Amerika die britischen Kolonien aus der Herrschaft der Krone lösten und in Frankreich das alte Regime von der Revolution hinweggefegt wurde, wird sehr grundsätzlich darüber gestritten, in welchen Formen „das Volk“ die Staatsgewalt ausüben kann und soll.

Jean-Jacques Rousseau hatte die Grundidee der direkten Demokratie formuliert: Der frei geborene, aber bisher unterdrückte Mensch soll aus allen Bindungen an den Willen anderer befreit werden. Er soll sich selbst regieren, und seine Mitmenschen sollen das ebenfalls. Das Instrument, mit dem zugleich die eigene Selbstbestimmung und die aller anderen gewährleistet werden kann, ist nach Rousseau der Gesellschaftsvertrag, den er wie folgt beschrieb: „Jeder von uns stellt gemeinschaftlich seine Person und seine ganze Kraft unter die oberste Leitung des allgemeinen Willens, und wir nehmen jedes Mitglied als untrennbaren Teil des Ganzen auf.“ Aber was das in der Praxis bedeutet, blieb undeutlich, und Rousseau selbst stellte klar, dass es eine „wahre“ Demokratie noch nie gegeben hatte und nie geben werde. „Es verstößt gegen die natürliche Ordnung, dass die größere Zahl regiere und die kleinere regiert werde. Es ist nicht denkbar, dass das Volk unaufhörlich versammelt bleibe, um sich den Regierungsgeschäften zu widmen.“ Die Demokratie sei allenfalls in „sehr kleinen Staaten“ möglich, und sie setze „eine große Einfachheit der Sitten“ und „fast vollkommene Gleichheit in Bezug auf Stand und Vermögen“ voraus. Sein Fazit: „Gäbe es ein Volk von Göttern, so würde es sich demokratisch regieren. Eine so vollkommene Regierung passt für Menschen nicht.“

In Politik und Wissenschaft hat es gleichwohl – in Frankreich wie in Nordamerika und später in zahllosen anderen Staaten der westlichen Welt – intensive Debatten über die Möglichkeiten unmittelbarer Mitwirkung des Volkes an der Bildung des gemeinsamen Willens, des Staatswillens, gegeben, und eine Vielfalt von Gestaltungsformen ist erprobt worden. So hat man besonders in Frankreich zeitweise gehofft, dem Ideal der Beteiligung möglichst vieler Menschen dadurch näher zu kommen, dass man den gewählten Vertretungskörperschaften das entscheidende Gewicht einräumte. Die Regierungen sollten nur Ausschüsse der Parlamente sein. Aber es gelang nicht, „Versammlungsregierungen“ zu etablieren; immer wieder wanderte die politische Macht in großen Teilen zur Exekutive hin. In den Verfassungsdebatten vor der Gründung der USA setzte sich ein System repräsentativer Demokratie durch, das eine absolute Herrschaft der jeweiligen Mehrheit durch verfassungsrechtliche checks and balances ausschließen wollte (und dies auch bewirkte und bis heute bewirkt). Dieses Verfassungssystem wurde trotz seiner Defizite (z. B. beim Wahlsystem) zum Vorbild für viele Staaten auf der ganzen Welt.

In unserer Zeit ist die Forderung nach unmittelbarer Beteiligung möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger wieder unüberhörbar. Bürgerinitiativen wie der Verein „Mehr Demokratie“ propagieren die Ausweitung der direkten Demokratie mit der Begründung, die in den repräsentativen Staatsorganen handelnde politische Elite vernachlässige das Wohl des Volkes. Sie meinen, durch unmittelbare Volksbeteiligung an politischen Entscheidungen könnten der im Volk vorhandene Sachverstand und das Engagement der Menschen für Gerechtigkeit und Solidarität stärker zur Geltung kommen, als wenn die Berufspolitiker allein entschieden. Viele Vertreter der direkten Demokratie unterstellen den gewählten Volksvertretern und den von ihnen berufenen Amtsträgern, dass sie – entgegen ihren Pflichten – nicht das Allgemeinwohl, sondern nur ihre eigenen Interessen im Auge haben, wenn sie Gesetze beschließen oder öffentliche Mittel ausgeben.

Dass sowohl repräsentative wie direkt-demokratische Entscheidungen rückschrittlich, falsch und sogar schädlich sein können, weiß jeder, der die Politik auf staatlicher oder kommunaler Ebene beobachtet oder politisch aktiv ist. Alle machen Fehler – Parlamentarier, Minister, Oberbürgermeister, Beamte und Experten, aber auch die Autoren und Unterzeichner von Volksinitiativen und Volksbegehren und die Abstimmenden an den Wahlurnen. Es ist aber gerade nicht so, dass auf der einen Seite das „gute“, „kluge“ und unbestechliche Volk stünde und auf der anderen Seite die „böse“, „dumme“ und „korrupte“ Politik. Dieses Zerrbild taugt nicht als Basis von Regeln für die richtige demokratische Entscheidungsbildung. Es kommt vielmehr darauf an, in welchen Formen und Verfahrensweisen das Ziel sachgerechter, überzeugender, nachhaltiger Entscheidungen mit möglichst großer Sicherheit erreicht werden kann. Das ist der Fall, wenn die Probleme sorgfältig untersucht, die tatsächlichen Zusammenhänge genau festgestellt und die Argumente pro und contra einer Lösung intensiv beraten werden. Nach diesem Maßstab hat die repräsentative Demokratie große Vorteile: Sie ist darauf angelegt, die Entscheidungsgrundlagen zu klären, die konfligierenden Interessen und Meinungen in öffentlicher Debatte gegeneinander abzuwägen und bei Konflikten Kompromisse zu erarbeiten. Die Beteiligten sind für ihre jeweiligen Beiträge verantwortlich und müssen die Folgen ihrer Entscheidung tragen, z. B. als Volksvertreter nicht wiedergewählt zu werden. Initiativen aus dem Volk sind dagegen niemandem verantwortlich; sie brauchen sich an kein (Partei-)Programm zu halten und nicht auf langfristige und nachhaltige Politik zu achten.



Prof. (em.) Dr. Hans Peter Bull

Mehr direkte Demokratie entspricht aber dem Zeitgeist: Selbstbestimmung der Individuen gilt als oberstes Ziel, Opfer für die Allgemeinheit sollen die Ausnahme bleiben, Kritik wird höher geschätzt als Vertrauen. Jeglicher Anflug von Kollektivismus ist mit Recht verpönt; Nationalsozialismus, Faschismus und Sowjetherrschaft haben die Menschen gegenüber den Beschwörungen von Gemeinsamkeit und überindividuellen Zielen misstrauisch gemacht. Aber das heißt umgekehrt auch, dass unsere sozialen Beziehungen weitgehend durch den Egoismus der Beteiligten geprägt sind und dass die Bereitschaft zu Opfern für die Allgemeinheit schwindet. Das ökonomische Prinzip der individuellen Nutzenmaximierung herrscht längst nicht mehr nur in der Wirtschaft, sondern in weiten Teilen des sozialen Lebens; die Menschen folgen ihm – wenn auch natürlich mit vielen Ausnahmen, den individuellen und den organisierten Formen von Altruismus, praktiziertem Gemeinsinn und Hilfen für Schwächere. In der aktuellen Praxis machen Landes- und Kommunalpolitiker immer wieder die Erfahrung, dass Bürger, die von der Planung belastender öffentlicher Vorhaben betroffen sind, nach dem Sankt-Florians-Prinzip fordern, dass andere als gerade sie die nötigen Opfer erbringen. Sie handeln nach dem „Nimby-Prinzip“: „Not in my backyard“ (übrigens selbst in der Schweiz, die uns Deutschen oft als direkt-demokratisches Musterland vermittelt wird).

Für den Ausbau der direkten Demokratie wird vielfach angeführt, durch mehr Volksentscheide als heute könne das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik gestärkt werden. Dieser Meinung sind auch knapp zwei Drittel (64 Prozent) der Personen, die dazu von dem Politik- und Sozialforschungsinstitut Forsa im Auftrag der Stiftung „Lebendige Stadt“ befragt worden sind. Die Erfahrung spricht eindeutig gegen diese Behauptung. Volksentscheide können zwar – unter günstigen Bedingungen – zur Befriedung aktueller Konflikte beitragen, aber nicht dazu, dass die Men-

schen den Repräsentanten für die Zukunft mehr Vertrauen entgegenbringen. Volksentscheide werden gefordert, weil das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Politik zu gering ist oder weil deren Lösungen einen Teil der Wähler gerade nicht zufriedenstellen. Die Anrufung des Volkes ist Ausdruck des Misstrauens gegen die Volksvertreter – und erst recht ist die Forderung nach „mehr“ direkter Demokratie ein Zeichen für tiefsitzendes Misstrauen.

Die von Forsa Befragten scheinen selbst zu empfinden, dass die behauptete Wirkung von Volksbeteiligung nur eine schöne Theorie ist; denn selbst von denjenigen, die den Volksentscheiden eine „vertrauensbildende“ Wirkung zuschreiben, „ist nur weniger als die Hälfte uneingeschränkt der Ansicht, dass die Entscheidungen in einer Stadt oder Gemeinde sich für Volksentscheide eignen“. Wenn es um das Vertrauen in einzelne Personen geht, die man kennt (und nicht um die Einschätzung abstrakter Institutionen), ist das Befragungsergebnis noch interessanter: Die Menschen wissen sehr wohl, was sie an ihren Kommunalpolitikern haben; mehr als die Hälfte, nämlich 54 Prozent der Bundesbürger hat nach Forsa Vertrauen in den Bürgermeister oder Oberbürgermeister. Freilich belegen auch diese Umfragewerte, dass das Volk gespalten ist: Ebenso wie die Inhalte und der Stil der Politik gefallen auch die handelnden Personen nur einem Teil der Bevölkerung. Diese Spaltung lässt sich durch noch so „volksnahe“ Entscheidungen und Ankündigungen nicht überwinden; denn eben die „Volksnähe“ ist Ansichtssache: Was den einen als richtige und angemessene Politik erscheint, ist für die anderen grundfalsch, und die Bereitschaft zu Kompromissen nimmt ab.

Die Menschen, die in den Gemeinden, Städten und Landkreisen Politik machen, erfahren am schnellsten und ganz unvermittelt, was die Bürgerinnen und Bürger bedrückt und was sie sich wünschen. Wenn ein Vorhaben Unmut erregt, melden sich die Betroffenen heute in aller Regel sogleich und so lautstark, dass sie nicht überhört werden können. Während in der Vergangenheit auch weitreichende Pläne der Kommunen schon mangels frühzeitiger Berichterstattung kaum Widerspruch erzeugten, werden jetzt fast immer sofort Bedenken geäußert, wann immer die Planung für ein großes Bauprojekt, eine Infrastrukturmaßnahme oder den Ausbau einer Fernstraße beginnt. Das Planungsrecht räumt heute nicht nur betroffenen Grundstückseigentümern und -besitzern Rechtsbehelfe ein, sondern auch Umweltschutzvereinen und anderen Verbänden, die Interessen der Allgemeinheit vertreten. In allen Ländern sind inzwischen auch Verfahren der unmittelbaren Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen vorgesehen, und sie werden vielfach genutzt und haben Erfolg, oft schon dadurch, dass die Vertretungskörperschaften die Forderungen der Initiativen übernehmen. Ein nicht unerheblicher Teil wird von den Bürgern selbst abgelehnt.

Die Voraussetzungen einer verbindlichen Bürgerbeteiligung sind in den Bundesländern mehrfach geändert, die Hürden für einzelne Vorstöße gesenkt worden. Die etablierten Kräfte der Kommunalpolitik werden durch diese vermehrten direkt-demokratischen „Bremsen“ nicht selten daran gehindert, ihre Pläne durchzusetzen, und sind deshalb enttäuscht oder gar frustriert. In den Stadtstaaten sind auch zentrale Streitfragen der Landespolitik von Volksinitiativen aufgegriffen und in Volksentscheiden gegen die gewählten Vertretungen gewendet worden. Als Folge davon ist das Parlament dazu übergegangen, drohende Volksentscheide durch Verhandlungen mit den Initiatoren abzuwenden – was eine neue Form von „weicher“ Direktdemokratie bedeutet. Solche neuen Vorgehensweisen können durchaus wirksam sein. So ist es den Fraktionsvorsitzenden der Regierungsparteien in Hamburg gelungen, eine Volksabstimmung über die Flüchtlingsunterbringung zu verhindern, indem ein Vertrag mit den Initiativen geschlossen wurde, dessen Inhalte von der Bürgerschaft (dem Landesparlament) in einen an den Senat gerichteten Aufforderungskatalog eingingen. Man fühlte sich unter Druck, um eine Abstimmung über die Flüchtlingsaufnahme als solche zu vermeiden, die vermutlich populistisch-nationalistischen Bestrebungen Raum gegeben hätte. Dieser Vorgang eignet sich nicht als Beispiel für einen angemessenen Umgang mit

Volksinitiativen; denn wenn diese Umweg-Erledigung Schule machte, würden die geltenden gesetzlichen Regeln entwertet, die doch mühsam genug ausgearbeitet worden sind.

Die Praxis hat aber auch andere Formen unmittelbarer Bürgerbeteiligung entwickelt. Sie lassen die Entscheidungszuständigkeit der Vertretungen und Regierungen bzw. Bürgermeister unberührt und bringen gleichwohl die Stimme des Volkes wirkungsvoll zur Geltung. Je früher in der Bevölkerung über die Entwicklung des Raumes und über konkrete Bauvorhaben diskutiert wird, desto größer ist die Chance, dass berechtigte Einwände berücksichtigt und fehlgeleitete Initiativen abgewehrt werden, bevor sie mit all dem gebotenen Aufwand zur Abstimmung gestellt werden müssen. Dass solche Beratungen informell und unverbindlich sind, stellt gerade einen Vorteil dar; in der Phase vor dem förmlichen Beratungsprozess können die Weichen gestellt, die Argumente gründlich aufgearbeitet und gewichtet werden. Es gibt Arbeitskreise, Workshops, Beiräte und „partizipative Netzwerke“, in denen solche Vorklärunen stattfinden. Bisweilen bewährt sich auch heute noch das Modell der „Planungszelle“ aus zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, die nach einer Einführung durch Experten zu überzeugenden Lösungsvorschlägen für bestimmte Probleme gelangen. Die zuständigen Stadt- oder Gemeindevertreter mögen dann zwar „politisch“ nicht mehr ganz frei sein, aber rechtlich sind sie es, und wenn sie ernsthafte Bedenken gegen die Ergebnisse der Vorphase haben, sind sie frei darin, ihrem Gewissen zu folgen. Das Risiko, dafür später zur Rechenschaft gezogen zu werden, macht gerade die Freiheit des Mandats aus.

Förmliche Volks- und Bürgerentscheide sollen die Entscheidungen der Repräsentativorgane ersetzen; deshalb muss bei ihnen – anders als in dem soeben beschriebenen „Vorfeld“ – auf Repräsentativität geachtet werden. Denn alle amtlichen Handlungen bedürfen der Legitimation durch das Volk, die im Falle unmittelbarer Volksentscheidungen nur dann gegeben ist, wenn ein hinreichend großer Teil der Abstimmungsberechtigten sich bei der Abstimmung für den Vorschlag ausgesprochen hat. Je kleiner die Zahl der Ja-Stimmen, desto geringer ist auch der Grad der demokratischen Legitimation; schon aus diesem Grunde sollten die Zustimmungsquoren nicht zu niedrig festgelegt werden. Die Legitimationskraft eines Volksentscheids ist auch dann schwach, wenn sich bei der Abstimmung eine soziale Asymmetrie zeigt, wenn also Bewohner sozial schwacher Stadtteile in deutlich geringem Maße an der Abstimmung teilnehmen als die Einwohner der „besseren“ Viertel. Ein weiteres Problem kommt hinzu: Von den Lasten eines Bauvorhabens ist oft nur ein kleiner Teil einer Stadt oder eines Kreises betroffen; „Bemessungsgrundlage“ für die Abstimmungsberechtigung ist aber nach geltendem Recht stets nur die gesamte Verwaltungseinheit, nicht ein Stadtteil oder Quartier, nicht die „Region“ oder ein Plangebiet. Alternativmodelle sind bisher nicht erkennbar.

Eines ist sicher: Das Thema „Direkte Demokratie“ enthält Stoff für mehr als einen Runden Tisch, und es lohnt sich, die grundsätzliche Auseinandersetzung mit aller gebotener Sorgfalt zu führen. Die Zukunft unseres Gemeinwesens hängt davon ab, dass die rechtlichen Weichen richtig gestellt werden, aber auch davon, dass wir die gegebenen Möglichkeiten angemessen nutzen, also: Demokratie leben.



## Repräsentative bundesweite Bevölkerungsbefragung zu Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie

### Vorbemerkung

Im Auftrag der Stiftung „Lebendige Stadt“ hat die forsa Politik- und Sozialforschung GmbH eine repräsentative Befragung zum Thema „Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie“ durchgeführt.

Im Rahmen der Untersuchung wurden insgesamt 1.001, nach einem systematischen Zufallsverfahren ausgewählte, Personen ab 18 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland befragt.

Die Erhebung wurde vom 15. bis 22. Februar 2017 mit Hilfe computergestützter Telefoninterviews durchgeführt. Die Untersuchungsbefunde werden im nachfolgenden Ergebnisbericht vorgestellt.

Die ermittelten Ergebnisse können lediglich mit den bei allen Stichprobenerhebungen möglichen Fehlertoleranzen (im vorliegenden Fall +/- 3 Prozentpunkte) auf die Gesamtheit der erwachsenen Bevölkerung übertragen werden.

### 1. Vertrauen in die politischen Vertreter in der eigenen Gemeinde

Insgesamt hat knapp die Hälfte der Befragten (46%) großes Vertrauen zu ihrer Kommunalvertretung, also dem Rat in ihrer Stadt bzw. ihrer Gemeinde oder der Stadtverordnetenversammlung.

38 Prozent geben an, dass sie eher wenig Vertrauen haben und gut jeder Zehnte (11%) hat gar kein Vertrauen zur Gemeindevertretung.

Bedeutende Unterschiede zeigen sich in dieser Frage zwischen kleinen Gemeinden und den Großstädten: Während in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern 60 Prozent ihrer Gemeindevertretung großes Vertrauen entgegenbringen, in Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern noch über 50 Prozent, sind es in den Großstädten nur noch 40 Prozent und in den Metropolen lediglich 34 Prozent.

Das geringste Vertrauen in die Vertretung ihrer Gemeinde bzw. ihre Stadtverordnetenversammlung zeigen (wie in andere politische Institutionen auch) die Anhänger der AfD.

VERTRAUEN IN DIE GEMEINDEVERTRETUNG			
Zur Gemeindevertretung in der eigenen Stadt oder Gemeinde haben Vertrauen			
	(sehr) großes	eher wenig	gar keins *
insgesamt	46 %	38 %	11 %
Ost	42 %	40 %	10 %
West	46 %	38 %	11 %
Ortsgröße (Einwohner):			
unter 5.000	60 %	21 %	16 %
5.000 bis unter 20.000	52 %	36 %	8 %
20.000 bis unter 100.000	45 %	40 %	9 %
100.000 bis unter 500.000	40 %	42 %	12 %
500.000 und mehr	34 %	47 %	12 %
Anhänger der:			
CDU/CSU	60 %	27 %	7 %
SPD	53 %	35 %	8 %
Linke	31 %	52 %	10 %
Grünen	55 %	35 %	8 %
FDP	37 %	36 %	20 %
AfD	13 %	65 %	19 %

\* an 100 Prozent fehlende Angaben = „weiß nicht“

Größer als das Vertrauen in den Rat oder die Stadtverordnetenversammlung ist das Vertrauen in den Bürgermeister oder Oberbürgermeister: Mehr als die Hälfte (54 %) der Bundesbürger hat großes Vertrauen zu ihrem Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister.

32 Prozent haben eher wenig, 10 Prozent kein Vertrauen in ihr Stadt- oder Gemeindeoberhaupt.

Wenngleich auch das Vertrauen in den eigenen Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister in den kleineren Gemeinden größer ausfällt als in den Städten, ist die Diskrepanz zwischen Stadt und Land hier weniger ausgeprägt als bei der Frage nach dem Vertrauen in die Gemeindeparlamente.

Dort, wo der Bürgermeister direkt gewählt wurde, ist das Vertrauen etwas höher als in Gemeinden, in denen er vom Rat oder der Stadtverordnetenversammlung gewählt wurde.

Anhänger der Linken und insbesondere Anhänger der AfD geben auch in Bezug auf ihren Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister überdurchschnittlich häufig an, dass sie eher wenig oder gar kein Vertrauen zu diesem haben.

64 Prozent der Befragten geben an, dass der Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister in ihrer Stadt bzw. Gemeinde von den Bürgern direkt gewählt wurde. Laut Aussage von 19 Prozent der Befragten wurde ihr (Ober-)Bürgermeister vom Gemeindeparlament gewählt, also dem Rat oder der Stadtverordnetenversammlung.

VERTRAUEN IN DEN EIGENEN (OBER-)BÜRGERMEISTER			
Zu ihrem Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister haben Vertrauen			
	(sehr) großes	eher wenig	gar keins *
insgesamt	54 %	32 %	10 %
Ost	54 %	33 %	9 %
West	54 %	32 %	10 %
Ortsgröße (Einwohner):			
unter 5.000	61 %	21 %	13 %
5.000 bis unter 20.000	59 %	26 %	11 %
20.000 bis unter 100.000	51 %	36 %	8 %
100.000 bis unter 500.000	49 %	34 %	10 %
500.000 und mehr	53 %	37 %	8 %
Bürgermeister direkt gewählt:			
ja	60 %	28 %	9 %
nein	48 %	41 %	9 %
Anhänger der:			
CDU/CSU	65 %	28 %	5 %
SPD	59 %	29 %	10 %
Linke	46 %	40 %	11 %
Grünen	65 %	31 %	3 %
FDP	47 %	27 %	16 %
AfD	22 %	56 %	19 %

\* an 100 Prozent fehlende Angaben = „weiß nicht“

17 Prozent wissen nicht, auf welche Weise ihr Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister gewählt wurde.

Mit sinkender Ortsgröße steigt der Anteil der Befragten, die angeben, dass der Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister per Direktwahl bestimmt wurde.

Allerdings steigt mit zunehmender Ortsgröße auch der Anteil an Befragten, die nicht wissen, auf welche Art ihr (Ober-)Bürgermeister gewählt wurde.

DIREKTWAHL DES (OBER-)BÜRGERMEISTERS?			
Der Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister in ihrer Stadt bzw. Gemeinde wurde			
	von den Bürgern direkt gewählt	vom Gemeindeparlament gewählt	weiß nicht
insgesamt	64 %	19 %	17 %
Ortsgröße (Einwohner):			
unter 5.000	79 %	14 %	7 %
5.000 bis unter 20.000	73 %	11 %	16 %
20.000 bis unter 100.000	68 %	14 %	18 %
100.000 bis unter 500.000	53 %	25 %	22 %
500.000 und mehr	41 %	36 %	23 %

## 2. Meinungen zu Volksentscheiden

Knapp zwei Drittel aller Befragten (64 %) glauben, dass durch mehr Volksentscheide als heute das Vertrauen der Bürger zur Politik gestärkt werden könnte.

31 Prozent sind hingegen der Ansicht, dass dies wenig Einfluss auf das Ausmaß des Vertrauens der Bürger zur Politik hätte.

Dass mehr Volksentscheide das Vertrauen in die Politik stärken könnten, meinen Ostdeutsche etwas häufiger als Befragte in Westdeutschland. Am häufigsten sind die Anhänger der Linkspartei und der AfD dieser Ansicht.

Obwohl eine Mehrheit glaubt, dass durch Volksentscheide das Vertrauen zur Politik bei den Bürgern gestärkt werden könnte, geht nur eine Minderheit grundsätzlich davon aus, dass die Entscheidungen, die in einer Stadt oder Gemeinde getroffen werden müssen, auch dazu geeignet sind, um darüber die gesamte Bürgerschaft abstimmen zu lassen.

44 Prozent der Befragten vertreten hingegen die Ansicht, dass die zu treffenden Entscheidungen meist so kompliziert sind, dass man darüber nicht einfach mit „ja“ oder „nein“ abstimmen kann.

Ein Fünftel der Befragten hält manche Fragen für Volksentscheide für geeignet und andere nicht.

GRÖßERES VERTRAUEN IN DIE POLITIK DURCH MEHR VOLKSENTSCHEIDE?		
Es glauben, dass durch mehr Volksentscheide als heute das Vertrauen der Bürger zur Politik gestärkt werden könnte		
	ja	nein, hätte wenig Einfluss*
insgesamt	64 %	31 %
Ost		
West	71 %	25 %
West		
Ost	63 %	32 %
18- bis 29-Jährige		
30- bis 44-Jährige	66 %	27 %
30- bis 44-Jährige		
45- bis 59-Jährige	67 %	28 %
45- bis 59-Jährige		
60 Jahre und älter	68 %	29 %
60 Jahre und älter		
Hauptschule	58 %	36 %
Hauptschule		
mittlerer Abschluss	60 %	35 %
mittlerer Abschluss		
Abitur, Studium	64 %	28 %
Abitur, Studium		
Abitur, Studium	64 %	33 %
Anhänger der:		
CDU/CSU	57 %	38 %
CDU/CSU		
SPD	70 %	26 %
SPD		
Linke	80 %	16 %
Linke		
Grünen	53 %	44 %
Grünen		
FDP	54 %	43 %
FDP		
AfD	79 %	18 %

\* an 100 Prozent fehlende Angaben = „weiß nicht“

MEINUNGEN ZUR EIGNUNG POLITISCHER ENTSCHEIDUNGEN FÜR VOLKSENTSCHEIDE			
Die Entscheidungen, die in einer Stadt oder Gemeinde getroffen werden müssen, sind dazu geeignet, um darüber die gesamte Bürgerschaft abstimmen zu lassen			
	ja	nein, die Entscheidungen sind meist zu komplex	teils, teils *
insgesamt	32 %	44 %	21 %
Ost	35 %	35 %	25 %
West	31 %	46 %	21 %
18- bis 29-Jährige	30 %	46 %	23 %
30- bis 44-Jährige	37 %	41 %	19 %
45- bis 59-Jährige	33 %	41 %	24 %
60 Jahre und älter	28 %	47 %	21 %
Hauptschule	33 %	44 %	20 %
mittlerer Abschluss	34 %	38 %	24 %
Abitur, Studium	28 %	49 %	21 %
Ortsgröße (Einwohner):			
unter 5.000	27 %	37 %	34 %
5.000 bis unter 20.000	33 %	39 %	26 %
20.000 bis unter 100.000	36 %	41 %	18 %
100.000 bis unter 500.000	27 %	54 %	18 %
500.000 und mehr	30 %	52 %	16 %
Einfluss von Volksentscheiden auf das Vertrauen zur Politik:			
ja	40 %	35 %	23 %
nein	18 %	64 %	16 %
Anhänger der:			
CDU/CSU	25 %	52 %	20 %
SPD	36 %	48 %	15 %
Linke	31 %	33 %	31 %
Grünen	25 %	61 %	14 %
FDP	32 %	43 %	25 %
AfD	48 %	29 %	21 %

\* an 100 Prozent fehlende Angaben = „weiß nicht“

Befragte in Großstädten sind häufiger als diejenigen in kleineren Gemeinden der Ansicht, dass die zu treffenden Entscheidungen meist zu kompliziert sind, um darüber in Volksentscheiden abzustimmen. Auch Anhänger der Grünen vertreten überdurchschnittlich häufig diesen Standpunkt.

Auch von denjenigen, die Volksentscheiden eine „vertrauensbildende“ Wirkung zuschreiben, ist nur weniger als die Hälfte uneingeschränkt der Ansicht, dass die Entscheidungen in einer Stadt oder Gemeinde sich für Volksentscheide eignen.

Nur eine Minderheit der Bundesbürger glaubt, dass sich an Volks- oder Bürgerentscheiden alle Bevölkerungsgruppen in gleicher Weise beteiligen.

Die große Mehrheit (79%) ist hingegen der Ansicht, dass sich an Volks- oder Bürgerentscheiden nur bestimmte Gruppen mit ganz bestimmten Interessen beteiligen.

In dieser Einschätzung unterscheiden sich die einzelnen Bevölkerungs- und Wählergruppen nur geringfügig.

Eine ähnlich große Mehrheit der Bundesbürger (72%) hält es auch für möglich, dass bei Volksentscheiden Minderheiten ihre Ansichten durchbringen können, obwohl die Mehrheit der Bürger ganz anderer Meinung ist.

Knapp ein Viertel (23%) hält das nicht für möglich.

EINSCHÄTZUNGEN ZU DEN BEVÖLKERUNGSGRUPPEN, DIE SICH AN VOLKSENTSCHEIDEN BETEILIGEN		
An Volks- oder Bürgerentscheiden beteiligen sich alle Bevölkerungsgruppen in gleicher Weise		
	ja	nein, nur bestimmte Gruppen mit bestimmten Interessen*
insgesamt	13 %	79 %
Ost	16 %	77 %
West	16 %	77 %
18- bis 29-Jährige	21 %	73 %
30- bis 44-Jährige	13 %	78 %
45- bis 59-Jährige	11 %	84 %
60 Jahre und älter	13 %	80 %
Hauptschule	14 %	74 %
mittlerer Abschluss	14 %	79 %
Abitur, Studium	13 %	81 %
Einfluss von Volksentscheiden auf das Vertrauen zur Politik:		
ja	17 %	76 %
nein	8 %	87 %
Anhänger der:		
CDU/CSU	12 %	81 %
SPD	15 %	78 %
Linke	6 %	90 %
Grünen	19 %	77 %
FDP	6 %	79 %
AfD	14 %	86 %

\* an 100 Prozent fehlende Angaben = „weiß nicht“

## AUSWIRKUNGEN EINER GERINGEN BETEILIGUNG AN VOLKSENTSCHEIDEN

Durch Volksentscheide kann es dazu kommen, dass bei einer geringen Beteiligung Minderheiten ihre Ansichten durchbringen, obwohl die Mehrheit der Bürger ganz anderer Meinung ist

	ja	nein *
insgesamt	72 %	23 %

Ost	69 %	24 %
West	73 %	22 %

18- bis 29-Jährige	69 %	26 %
30- bis 44-Jährige	69 %	25 %
45- bis 59-Jährige	75 %	21 %
60 Jahre und älter	73 %	20 %

Hauptschule	64 %	29 %
mittlerer Abschluss	70 %	25 %
Abitur, Studium	76 %	21 %

## Einfluss von Volksentscheiden auf das Vertrauen zur Politik:

ja	72 %	24 %
nein	77 %	19 %

## Anhänger der:

CDU/CSU	72 %	23 %
SPD	78 %	19 %
Linke	72 %	22 %
Grünen	69 %	27 %
FDP	83 %	16 %
AfD	70 %	27 %

\* an 100 Prozent fehlende Angaben = „weiß nicht“

### 3. Möglichkeiten zur Erhöhung der Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen

Auf die offen und ohne Vorgaben gestellte Frage, was getan werden könnte oder müsste, damit sich wieder mehr Bürger an der Wahl des Rats ihrer Gemeinde oder der Wahl zu den Stadtverordnetenversammlungen beteiligen, werden in erster Linie Aspekte benannt, die sich konkret an die politischen Akteure richten.

So nennen 19 Prozent mehr Bürgernähe der Politiker vor Ort als wichtigen Aspekt, um die Beteiligung bei Kommunalwahlen wieder zu erhöhen. 15 Prozent fordern mehr Glaubwürdigkeit, neun Prozent mehr Transparenz und Offenheit ein.

Acht Prozent halten eine verständlichere Sprache der Politiker für wichtig, fünf Prozent meinen, dass Politiker sich mehr um die wichtigen Themen und Probleme kümmern müssten und zwei Prozent nennen spontan mehr geeignete Kandidaten.

Neben Veränderungen auf Seiten der politischen Akteure werden auch Aspekte benannt, die den Stellenwert von Kommunalwahlen betreffen. Hier werden vor allem bessere Informationen über den Sinn und Zweck von Kommunalwahlen und eine Erhöhung ihrer Attraktivität angeführt.

Mehr direktdemokratische Verfahren werden nur von vergleichsweise wenigen Befragten spontan als Mittel genannt, um auch die Wahlen zu den Stadt- oder Gemeinderäten wieder attraktiver zu machen.

MÖGLICHE MASSNAHMEN ZUR ERHÖHUNG DER WAHLBETEILIGUNG BEI KOMMUNALWAHLEN	
Damit sich wieder mehr Bürger an Kommunalwahlen beteiligen, wäre wichtig	insgesamt *
mehr Bürgernähe der Politiker („mehr Präsenz“, „mehr Kontakt zur Bevölkerung“)	19 %
mehr Glaubwürdigkeit der Politik, „Wahlversprechen einhalten“	15 %
mehr Transparenz, Offenheit	9 %
verständlichere Sprache der Politik	8 %
Politiker müssen sich um die wichtigen Themen und Probleme kümmern	5 %
mehr geeignete Kandidaten	2 %
bessere Information über die Kommunalwahlen	13 %
Kommunalwahlen attraktiver machen	7 %
bessere politische Bildung der Bürger	3 %
Änderungen beim Wahlrecht (Online-Wahl, mehrere Wahltage)	2 %
mehr direktdemokratische Verfahren/Bürgerentscheide	6 %
weiß nicht	23 %

\* offene Abfrage, aufgeführt sind die wichtigsten Nennungen

#### 4. Eigenes politisches Engagement

41 Prozent der Befragten können sich nach eigenen Angaben grundsätzlich vorstellen, sich einmal für längere Zeit und regelmäßig politisch zu engagieren, z.B. in einer Partei, einer Bürgerinitiative oder einer anderen Organisation.

Für mehr als die Hälfte aller Befragten (59%) käme dies hingegen nicht in Frage.

Dass sie sich vorstellen können, sich einmal für längere Zeit und regelmäßig politisch zu engagieren, geben Männer etwas häufiger als Frauen und unter 60-Jährige häufiger als ältere Befragte an.

Darüber hinaus steigt der Anteil derjenigen, die sich ein eigenes politisches Engagement vorstellen können, mit zunehmender Bildung der Befragten. Auch ist die Bereitschaft, sich politisch zu engagieren, in Großstädten höher als in kleineren Gemeinden.

Am größten ausgeprägt ist die grundsätzliche Bereitschaft zu einem persönlichen politischen Engagement unter den Anhängern der Linken, am geringsten bei den Anhängern der Unionsparteien.

BEREITSCHAFT ZU POLITISCHEM ENGAGEMENT		
Es könnten sich vorstellen, sich einmal für längere Zeit und regelmäßig politisch zu engagieren		
	ja	nein, das käme nicht in Frage
insgesamt	41 %	59 %
Ost	40 %	60 %
West	42 %	58 %
Männer	46 %	54 %
Frauen	37 %	63 %
18- bis 29-Jährige	42 %	58 %
30- bis 44-Jährige	45 %	55 %
45- bis 59-Jährige	47 %	53 %
60 Jahre und älter	34 %	66 %
Hauptschule	27 %	73 %
mittlerer Abschluss	33 %	67 %
Abitur, Studium	51 %	49 %
Ortsgröße (Einwohner):		
unter 5.000	38 %	62 %
5.000 bis unter 20.000	35 %	65 %
20.000 bis unter 100.000	40 %	60 %
100.000 bis unter 500.000	45 %	55 %
500.000 und mehr	52 %	48 %
Anhänger der:		
CDU/CSU	33 %	67 %
SPD	42 %	58 %
Linke	61 %	39 %
Grünen	49 %	51 %
FDP	54 %	46 %
AfD	45 %	55 %

Befragte, die sich nicht vorstellen können, sich einmal für längere Zeit und regelmäßig politisch zu engagieren, wurden gefragt, was sie vielleicht doch dazu bewegen könnte.

45 Prozent der Befragten geben an, dass sie sich am ehesten politisch engagieren würden, wenn sie den Eindruck hätten, durch ihr Engagement etwas konkret bewirken oder verändern zu können. Nahezu ebenso viele (43%) würden sich unter Umständen engagieren, wenn sie von einem Thema oder einem Problem unmittelbar betroffen wären.

29 Prozent würden sich möglicherweise doch politisch engagieren, wenn sie mehr Zeit zur Verfügung hätten, 25 Prozent, wenn sie sich mit den Zielen einer politischen Organisation identifizieren könnten.

Eine Anregung durch persönliche Kontakte wären für 17 Prozent, bestimmte Vorteile durch das Engagement für 11 Prozent ein Anreiz, sich unter Umständen doch politisch zu betätigen.

31 Prozent derjenigen, die sich nicht vorstellen können, sich einmal für längere Zeit und regelmäßig politisch zu engagieren, würden sich durch keines der aufgeführten Motive umstimmen lassen.

MÖGLICHE MOTIVATIONSQUELLEN FÜR EIN EIGENES POLITISCHES ENGAGEMENT I *							
Es könnte sie vielleicht dazu bewegen, sich politisch zu engagieren, wenn...	insgesamt**	Männer	Frauen	18- bis 29-Jährige	30- bis 44-Jährige	45- bis 59-Jährige	60 Jahre und älter
...sie den Eindruck hätten, durch ihr Engagement etwas konkret bewirken oder verändern zu können	45%	45%	46%	48%	47%	52%	38%
...sie von einem Thema oder einem Problem unmittelbar betroffen wären	43%	41%	44%	46%	51%	49%	32%
...sie mehr Zeit zur Verfügung hätten	29%	30%	27%	26%	44%	36%	16%
...sie sich mit den Zielen einer politischen Organisation identifizieren könnten	25%	29%	22%	32%	21%	28%	23%
...sie von jemandem in ihrem Verwandten- oder Bekanntenkreis, der selbst politisch engagiert ist, dazu angeregt würden	17%	15%	19%	15%	18%	20%	15%
...sie durch ein politisches Engagement bestimmte Vorteile hätten	11%	12%	10%	15%	15%	12%	6%
... nichts davon	31%	26%	34%	16%	26%	26%	43%

\* Basis: Befragte, die sich nicht vorstellen können, sich einmal für längere Zeit und regelmäßig politisch zu engagieren

\*\* Prozentsumme größer 100, da Mehrfachnennungen möglich

Mit zunehmender formaler Bildung der Befragten steigt der Anteil derjenigen, die vielleicht doch zu einem politischen Engagement bereit wären, wenn sie den Eindruck hätten, durch ihr Engagement etwas konkret bewirken oder verändern zu können.

Darüber hinaus wäre es für formal hoch Gebildete häufiger als für Befragte mit mittlerer oder niedriger Bildung ein Anreiz, wenn sie von einem Thema oder Problem unmittelbar betroffen wären bzw. wenn sie mehr Zeit zur Verfügung hätten.

MOTIVATIONSQUELLEN FÜR EIN EIGENES POLITISCHES ENGAGEMENT II *				
Es könnte sie vielleicht dazu bewegen, sich politisch zu engagieren, wenn...	insgesamt**	Hauptschule	mittlerer Abschluss	Abitur / Studium
...sie den Eindruck hätten, durch ihr Engagement etwas konkret bewirken oder verändern zu können	45%	37%	44%	53%
...sie von einem Thema oder einem Problem unmittelbar betroffen wären	43%	41%	40%	48%
...sie mehr Zeit zur Verfügung hätten	29%	21%	25%	38%
...sie sich mit den Zielen einer politischen Organisation identifizieren könnten	25%	25%	24%	27%
...sie von jemandem in ihrem Verwandten- oder Bekanntenkreis, der selbst politisch engagiert ist, dazu angeregt würden	17%	21%	15%	18%
...sie durch ein politisches Engagement bestimmte Vorteile hätten	11%	18%	10%	10%
... nichts davon	31%	36%	36%	22%

\* Basis: Befragte, die sich nicht vorstellen können, sich einmal für längere Zeit und regelmäßig politisch zu engagieren

\*\* Prozentsumme größer 100, da Mehrfachnennungen möglich

## 5. Zusammenfassung

Knapp die Hälfte der Bundesbürger hat großes Vertrauen zum Rat in ihrer Stadt oder Gemeinde, mehr (über die Hälfte der Befragten) vertrauen ihrem Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister. Im Hinblick auf das Vertrauen in das Stadt- oder Gemeindeparlament zeigt sich ein starkes Stadt-Land-Gefälle: Während in Kleinstgemeinden 60 Prozent der Gemeindevertretung Vertrauen entgegenbringen, tut dies in Großstädten nur ein Drittel der Bürger.

Wenngleich es auch beim Vertrauen in den Bürgermeister gewisse Unterschiede zwischen größeren und kleineren Gemeinden gibt, sind die Unterschiede nicht annähernd so ausgeprägt wie beim Vertrauen in die Stadt- oder Gemeindeparlamente. In Kommunen, in denen der Oberbürgermeister direkt gewählt wurde, ist das Vertrauen etwas höher als in Gemeinden, in denen das nicht der Fall ist.

In Repräsentativbefragungen spricht sich seit vielen Jahren eine Mehrheit der Bürger für mehr Volksentscheide bzw. für die Einführung von Volksentscheiden auch auf Bundesebene aus. Diese grundsätzliche Befürwortung von mehr direktdemokratischen Elementen findet sich auch in den

Ergebnissen der vorliegenden Befragung wieder, wenngleich die konkrete Beurteilung von Volks- und Bürgerentscheiden in der Praxis deutlich und skeptischer ausfällt.

So glaubt eine Mehrheit der Befragten zwar grundsätzlich, dass durch mehr Volksentscheide das Vertrauen der Bürger zur Politik gestärkt werden könnte. Gleichzeitig geht aber nur eine Minderheit davon aus, dass die Entscheidungen, die in einer Stadt oder Gemeinde getroffen werden müssen, sich auch für Bürgerentscheide eignen. Eine große Mehrheit sieht zudem das Problem, dass sich an Volks- oder Bürgerentscheiden nur bestimmte Gruppen mit bestimmten Interessen beteiligen. Eine ähnlich große Mehrheit meint außerdem, dass es bei einer geringen Beteiligung bei Volksentscheiden dazu kommen kann, dass Minderheiten ihre Vorstellungen durchbringen, die der Mehrheitsmeinung der Bürger widersprechen.

Auf die Frage, wie wieder mehr Bürger dazu bewegt werden könnten, sich an Kommunalwahlen zu beteiligen, werden mehr direktdemokratische Verfahren kaum genannt (obwohl die Befürworter häufig davon ausgehen, dass mehr Volksentscheide auch bei „normalen“ Wahlen wieder zu einer höheren Mobilisierung führen könnten). Stattdessen werden von den Bürgern eher Aspekte genannt, die sich konkret an die gewählten politischen Akteure richten, z. B. mehr Bürgernähe vor Ort, mehr Glaubwürdigkeit, mehr Transparenz, eine verständlichere Sprache oder die Konzentration auf die Probleme, die für die Bürger wichtig sind. Daneben sehen die Bundesbürger auch die Notwendigkeit, die Wähler besser über den Sinn und Zweck von Kommunalwahlen aufzuklären.

Eine starke Minderheit der Bundesbürger kann sich grundsätzlich durchaus vorstellen, sich einmal für längere Zeit und regelmäßig politisch zu engagieren, wobei sich hier ein deutliches Bildungs- und Stadt-Land-Gefälle zeigt.

Eine Mehrheit der Bundesbürger wäre aktuell zu einem politischen Engagement nicht bereit oder in der Lage, wobei ein recht großer Teil in dieser Gruppe sich unter Umständen zu einem Engagement bewegen ließe, wenn sie mit ihrem Einsatz etwas konkret bewirken könnten bzw. wenn sie von einem Thema oder Problem ganz unmittelbar betroffen wären.



## Teilnehmerliste „Runder Tisch“ in München

**Moderation: Dr. Hanspeter Georgi, Minister für Wirtschaft und Arbeit a. D., Saarland**

### Teilnehmer:

Prof. Dr. Willi Alda, Universität Stuttgart  
 Michael Batz, Theatermacher und Szenograf  
 Jan Bettink, Aufsichtsratsmitglied Swiss Life KVG  
 Barbara Bosch, Oberbürgermeisterin der Stadt Reutlingen  
 Dr. Manfred Brandt, Mitglied des Vorstands Mehr Demokratie e.V.  
 Rolf Buch, Vorstandsvorsitzender Vonovia SE  
 Prof. Dr. Hans Peter Bull, Innenminister Schleswig-Holstein a.D.  
 Dr. h.c. Peter Harry Carstensen, Ministerpräsident a.D. Schleswig-Holstein  
 Olaf Cunitz, Bürgermeister a.D. der Stadt Frankfurt  
 Arved Fuchs, Polarforscher  
 Gerhard Fuchs, Staatsrat a. D., Hamburg  
 Robert Heinemann, Managing Director ECE Projektmanagement GmbH & Co. KG  
 Hendrik Hering, Landtagspräsident Rheinland-Pfalz  
 Joachim Herrmann, Staatsminister Bayern  
 Dr. Eckart John von Freyend, Aufsichtsratsvorsitzender Harmborner REIT AG  
 Prof. Dr. Harald Kächele, Bundesvorsitzender Deutsche Umwelthilfe e.V.  
 Wolfgang Kopitzsch, Polizeipräsident a.D., Hamburg  
 Lutz Lienenkämper, MdL, Finanzminister Nordrhein-Westfalen  
 Dr. Eva Lohse, Präsidentin Deutscher Städtetag, Oberbürgermeisterin Ludwigshafen  
 Prof. Dr. Dittmar Machule, Em. Professor HafenCity Universität  
 Dr. Andreas Mattner, Präsident ZIA Deutschland  
 Dr. h.c. Ingrid Mössinger, Generaldirektorin Kunstsammlungen Chemnitz  
 Alexander Otto, Geschäftsführungsvorsitzender ECE Projektmanagement GmbH  
 Aygül Özkan, Geschäftsführerin PCC Services GmbH der Deutschen Bank GmbH, Ministerin a.D.  
 Burkhard Petzold, Geschäftsführer FAZ  
 Marcel Philipp, Oberbürgermeister der Stadt Aachen  
 Henriette Reker, Oberbürgermeisterin der Stadt Köln  
 Jürgen Roters, Oberbürgermeister a.D., Köln  
 Anna Schindler, Direktorin Stadtentwicklung Zürich  
 Josef Schmid, zweiter Bürgermeister der Landeshauptstadt München  
 Bärbel Schomberg, CEO Schomberg & Co Real Estate  
 Prof. h.c. Dr. h.c. Fritz Schramma, Oberbürgermeister a.D., Köln  
 Prof. Dr. Wolfgang Schuster, Vorsitzender Deutsche Telekom Stiftung  
 Edwin Schwarz, Planungsdezernent a.D., Frankfurt  
 Nurhan Soykan, stv. Vorsitzende Zentralrat der Muslime in Deutschland  
 Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, stv. Bundesvorsitzende der FDP  
 Dr. Joachim Wieland, CEO Aurelis Real Estate

## Runder Tisch in München – Mitschrift der Diskussion zu Direkter Demokratie



Dr. Hanspeter Georgi

Dr. Hanspeter Georgi: Guten Tag, meine sehr verehrten Damen und Herren. Es ist Punkt 16 Uhr und wie das bei der Stiftung „Lebendige Stadt“ üblich ist, fangen wir pünktlich an. Ich begrüße sehr herzlich die Mitglieder unserer Gremien, Kuratorium, Stiftungsrat und Vorstand. Ich begrüße den Kuratoriumsvorsitzenden Herrn Alexander Otto und den Vorsitzenden des Vorstands Herrn Dr. Andreas Mattner. Außerdem heiße ich unsere eingeladenen Experten Frau Anna Schindler, Direktorin für Stadtentwicklung der Stadt Zürich, Herrn Dr. Brandt von Mehr Demokratie e.V. aus Hamburg und Schleswig-Holsteins ehemaligen Innenminister Prof. Hans Peter Bull herzlich willkommen.

Das diesjährige Thema „Direkte Demokratie“ ist aus meiner Sicht gut gewählt. Bisher haben wir uns am „Runden Tisch“ mehr mit sachorientierten Themen befasst. Diesmal ein politisches Thema. Im Sinne einer lebendigen Stadt könnte man die Frage stellen: Gibt es einen Zusammenhang zwischen mehr direkter Demokratie und der Lebendigkeit einer Stadt oder der Region? Vielleicht erhalten wir dazu am Schluss unserer Debatte eine Antwort.

Die Frage allein impliziert schon, dass wir unsere Diskussion auf die Stadt, auf die Region bis hin zum Bundesland beschränken wollen. Die Diskussion um direkte Demokratie bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland und bezogen auf Nationen schließen wir aus. Genauso schließen wir die Brexit-Diskussion aus. Als Stiftung „Lebendige Stadt“ beschränken wir uns auf unsere Handlungsfelder. Das sind eben Städte und Regionen.

Die Stiftung hat im Vorfeld der Diskussion eine Forsa-Umfrage in Auftrag gegeben. Ich möchte zu Beginn unseren Kuratoriumsvorsitzenden, Herrn Alexander Otto, bitten, in das Thema einzuleiten und die Ergebnisse der Umfrage vorzustellen.



Alexander Otto

**Alexander Otto:** Vielen Dank, Herr Dr. Georgi. Sehr geehrter Herr Bürgermeister Schmid, meine sehr verehrten Damen und Herren.

Wir freuen uns, dass das Format des „Runden Tisches“ so einen großen Anklang bei Ihnen findet. Direkte versus repräsentative Demokratie ist ein Thema, das bei unserer letzten Stiftungsratssitzung in Frankfurt geboren wurde. Den Impuls dazu gab ein Beitrag von Herrn Dr. Michael Vesper zum Referendum über Hamburgs Olympia-Bewerbung, woraufhin eine lebhafte Diskussion entstand. Wir haben uns gedacht, das Thema „Direkte Demokratie“ grundsätzlich einmal aufzugreifen, um über die generelle Angemessenheit und Praktikabilität zu sprechen.

Herr Dr. Georgi erwähnte es gerade schon. Wir haben zur Vorbereitung des „Runden Tisches“ das Forsa-Institut beauftragt, eine repräsentative Meinungsumfrage zu unserem heutigen Thema zu erstellen. Insgesamt wurden 1.001 Menschen ab 18 Jahren befragt. Wir haben Ihnen die Umfrageergebnisse im Vorwege zugestellt, daher möchte ich zur Einleitung in unsere Diskussion nur ein paar Ergebnisse herausstellen.

Zunächst einmal meinen ganz herzlichen Glückwunsch an alle Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in dieser Runde: 54 Prozent aller Befragten haben angegeben, großes Vertrauen in ihre Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zu haben. Gerade in den heutigen Zeiten vielfachen Politikverdrossen halte ich das für ein gutes Ergebnis. Interessant ist auch, dass das Vertrauen in die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister größer ist, als in den Stadt- und Gemeinderat. Wenig verwunderlich ist, dass das Vertrauen in die Stadtoberhäupter in kleineren Städten größer ist als in größeren. Ebenso wenig wird Sie überrascht haben, dass das Vertrauen in direkt gewählte Bürgermeisterinnen und Bürgermeister höher ausfällt als in indirekt gewählte. Wobei schon interessant war, dass 17 Prozent der Befragten gar nicht wussten, auf welche Weise ihr Bürgermeister überhaupt gewählt wird. Positiv ausgedrückt: 83 Prozent wussten es.

Wenig verwundert hat mich, dass 64 Prozent der Befragten meinen, dass Volksentscheide das Vertrauen in die Politik stärken würden. Spannend ist in diesem Zusammenhang ein Widerspruch,

den die Umfrage aufgedeckt hat: Im Gegensatz zu diesen 64 Prozent glauben nämlich nur 32 Prozent der Befragten, dass Volksentscheide wirklich dazu geeignet sind, stadtrelevante Entscheidungen zu treffen. Viele Themen seien einfach zu komplex für Volksentscheide. Insbesondere Bewohner von Großstädten sind dieser Auffassung. Interessant war, dass selbst unter denjenigen, die Volksentscheiden eine wichtige, vertrauensbildende Wirkung zuschreiben, weniger als die Hälfte der Auffassung sind, dass die meisten Themen für Volksentscheide geeignet sind. Das zeigt, dass es trotz der hohen Zustimmung für Volksentscheide doch eine relativ große Skepsis in der Bevölkerung gibt.

Doch warum ist das so? Ein Erklärungsansatz, der sich aus den Umfrageergebnissen ableitet, wäre der, dass fast 80 Prozent der Meinung sind, dass sich an Volksentscheiden insbesondere Gruppen beteiligen würden, die bestimmte Interessen vertreten. Und 72 Prozent sehen sogar die Gefahr, dass Minderheiten bei Volksentscheiden ihre Ansichten auf Kosten der Mehrheit durchbringen könnten.

Weiterhin haben wir gefragt: Was kann dazu führen, das Interesse an Politik zu steigern? Das war eine ungestützte offene Frage, worauf es sehr differenzierte Antworten gab. Dennoch wünscht sich jeder Fünfte mehr Bürgernähe und 15 Prozent mehr Glaubwürdigkeit der Politiker. 13 Prozent fordern bessere Informationen ein und acht Prozent wünschen sich eine verständlichere Sprache. Aber interessanterweise wurden Volksentscheide kaum als geeignete Maßnahme genannt.

Letztendlich haben wir noch erfragt, ob die Befragten bereit wären, sich selbst politisch zu engagieren. Stolze 41 Prozent signalisierten ihre grundsätzliche Bereitschaft dazu, wobei die Bereitschaft mit der Konkretheit der Aufgabe und dem Gefühl steigt, dass man selber etwas in der Politik bewirken kann.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, es sind sehr interessante Ergebnisse herausgekommen. Aber wir sehen, es gibt dabei auch Widersprüche. Die Umfrageergebnisse bieten eine ganze Menge Stoff für unsere Diskussion am „Runden Tisch“, auf die ich mich sehr freue.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank, Herr Otto. Zur Einstimmung von meiner Seite als Moderator zitiere ich die FAZ von letzter Woche. Beim Wechsel des Bundespräsidenten hat der neue Bundespräsident Frank Walter Steinmeier gesagt: „Wir müssen für Demokratie streiten.“ Heute werden wir sicherlich auch um Demokratie streiten.

Außerdem möchte ich noch den Philosophen Karl Popper aus seinem Werk „Die Zukunft ist offen“ zitieren. Ich kürze ab: „Die Möglichkeit, die Regierung ohne Schüsse abzusetzen – in diesem Falle also den Bürgermeister oder Oberbürgermeister –, ist das Wichtigste an der Demokratie. Alles andere hängt an den Bürgern, an den Demokraten. Die Demokratie kann nicht besser sein als die Demokraten. Es sind die Demokraten, die für die Verbesserung arbeiten müssen. Das ist das Entscheidende. Es ist ein Unsinn, sich über die Demokratie zu beklagen. Die Antwort auf so eine Klage ist: Was hast du getan, um die Demokratie zu verbessern?“

Ich glaube, in der heutigen Diskussion geht es darum zu fragen, ob es Möglichkeiten gibt, den Status unserer Demokratie zu verbessern, korrigieren oder Veränderungen herbeiführen zu müssen.

Dazu wollte einleitend Staatsminister Joachim Herrmann ein Impulsreferat geben. Leider ist er kurzfristig verhindert, weshalb ich gebeten worden bin, seinen Redetext, der mir gerade ausgehändigt worden ist, vorzutragen.

„Elemente der direkten Demokratie bereichern unsere repräsentative Demokratie“ (so die Überschrift seines Manuskripts)

Ich freue mich sehr, heute mit Ihnen über dieses Thema zu sprechen, denn mir persönlich liegt es sehr am Herzen. Elemente direkter Demokratie ermöglichen dem Einzelnen eine unmittelbare Mitentscheidung über Wahlen hinaus und stärken so auch seine Verantwortung für die Gesellschaft. Nach den Ergebnissen der aktuellen bundesweiten Forsa-Umfrage vom 28. Februar 2017 im Auftrag der Stiftung „Lebendige Stadt“ glauben 64 Prozent aller Befragten, dass durch mehr Volksentscheide das Vertrauen der Bürger in die Politik gestärkt werden könnte.

Dazu ein paar Erfahrungswerte aus Bayern. Bayern hat mit direktdemokratischen Instrumenten sehr gute Erfahrungen gemacht. Kurzer Einwurf von mir: Deswegen ist die Entscheidung der Stiftung „Lebendige Stadt“ in diesem Jahr in München zu tagen, auch richtig, denn Bayern steht im Ranking – herausgegeben von Mehr Demokratie e.V. – unter allen 16 Bundesländern auf Nummer eins. Insofern ist der Ort hier in München für dieses Thema genau richtig gewählt. Kompliment an den Vorstand unserer Stiftung und an das Kuratorium.

Also Bayern hat mit direktdemokratischen Instrumenten sehr gute Erfahrungen gemacht. In keinem anderen Bundesland gibt es mehr Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sowie Volksbegehren und Volksentscheide als im Freistaat Bayern. Andere Bundesländer haben sich bayerische Regelungen sogar zum Vorbild genommen. In der bayerischen Verfassung war das Verfahren der Volksgesetzgebung von Beginn an enthalten und so wurde und wird reger Gebrauch davon gemacht. Seit 1946 gab es in Bayern insgesamt 36 Anträge auf Zulassung eines Volksbegehrens, von denen 20 erfolgreich waren. Die erforderliche Unterstützung von 10 Prozent der Stimmberechtigten als Voraussetzung für die Durchführung eines Volksentscheids erreichten bisher acht Volksbegehren. Von denen durch Volksbegehren herbeigeführten Volksentscheiden erhielten drei die erforderliche Mehrheit und zwar die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden – das war 1995 –, die Abschaffung des bayerischen Senats – das war 1998 – sowie die Initiative zum Nichtraucherschutz aus dem Jahre 2010. Zum Teil erreichten Initiativen zur Volksgesetzgebung auf anderem Weg ihr Ziel, ohne dass ein Volksentscheid durchgeführt wurde. Ich denke hier an die Fälle, in denen der bayerische Landtag das Anliegen aufgegriffen hat, zum Beispiel bei der Veranstaltung des Konnexitätsprinzips in der bayerischen Verfassung aus dem Jahre 2003 oder der Abschaffung der Studienbeiträge aus dem Jahre 2013.

Was die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden anbelangt, belegt Bayern im bundesweiten Vergleich einen Spitzenplatz hinsichtlich der Bürgerfreundlichkeit des Verfahrens. Es gibt hier nur geringe Hürden. Nach dem von dem Verein Mehr Demokratie e.V. in Kooperation mit der Philipps-Universität Marburg und der Bergischen Universität Wuppertal herausgegebenen Bericht wurden in 20 Jahren von 1995 bis 2015 bayernweit insgesamt 2.260 Bürgerbegehren, 467 Ratsbegehren und 1.651 Bürgerentscheide durchgeführt. Bundesweit fanden nahezu – und die Zahl kann man sich dann merken – 40 Prozent aller Verfahren allein in Bayern statt. Dem gegenüber sieht unser Grundgesetz Volksentscheide außer in den Fällen der Neugliederung des Bundesgebiets bisher nicht vor. Die CSU-Basis hat sich letztes Jahr in einer Mitgliederbefragung mit mehr als zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen für die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene ausgesprochen. Eine dafür erforderliche Grundgesetzänderung bedürfte einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat. Wir werden weiterhin für dieses Ziel werben.“ Ende des Statements von Herrn Staatsminister Herrmann.

Ich hatte vorhin gesagt, dass wir den Punkt Bundesebene heute ausschließen. Soweit dieses Impulsreferat. Jetzt möchten wir gern ein Beispiel von unserem Nachbarland Schweiz entgegenneh-

men. Aus der Stadt Zürich, nochmals herzlich willkommen, Frau Anna Schindler. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

**Anna Schindler:** Sehr geehrte Damen und Herren, herzlichen Dank, dass ich heute hier sein darf. Ich freue mich, in dieser Runde der Lebendigen Stadt die Position Zürichs und damit vielleicht auch ein bisschen die Position der Schweiz zu vertreten. Ich bin gebeten worden, dass ich Ihnen zu Beginn einen kurzen Einblick in das politische System in Bezug auf die direkte Bürgermitbeteiligung in Zürich gebe, und auch zu erläutern, wie die verschiedenen Ebenen dieses Systems sich ganz direkt auf meine Arbeit auswirken.

Ich bin die Direktorin Stadtentwicklung in Zürich. Ich arbeite direkt mit der Stadtpräsidentin – in Deutschland wäre dies die Bürgermeisterin – und ich erlebe eigentlich sehr viele Volksentscheide auf ganz verschiedenen Ebenen, die meine Arbeit direkt tangieren. In der Stadt Zürich ist die Exekutive der Stadtrat und besteht aus neun Mitgliedern. Das Parlament ist der Gemeinderat und besteht aus 125 Mitgliedern. Beide werden direkt gewählt. Die einen, die Exekutive, nach dem Mehrheitsprinzip von den Stimmberechtigten und das Parlament nach dem Proporzsystem. Das führt ab und zu dazu, dass Regierung und Parlament nicht dieselben politischen Kräfteverhältnisse haben, ohne dass sie eine Form der institutionalisierten Opposition kennen, was aber trotzdem verschiedene Entscheide schwieriger macht.

Es gibt verschiedene politische Instrumente auf formeller Ebene im städtischen Kontext. Das heißt, die Mitglieder des Parlaments können Begehren stellen. Diese werden dann an den Stadtrat überwiesen und je nachdem hat der Stadtrat – respektive die zuständige Verwaltung – zwei Jahre Zeit, diese Begehren zu beantworten. Es sind aber immer Begehren, die einen Erlass fordern oder zumindest die Prüfung eines Erlasses. Es gibt andere, weichere Formen der formellen Partizipation. Mit der Interpellation oder einer schriftlichen Anfrage kann jedes Mitglied des Parlaments ein Anliegen, eine Frage, ein Begehren an den Stadtrat stellen, das dann an die städtische Verwaltung weitergeleitet wird und das beantwortet werden muss.



Anna Schindler, Prof. Dr. Hans Peter Bull

Daneben gibt es zwei Instrumente der direkten Bürgerbeteiligung: die Petition und die Volksinitiative. Petitionen sind von daher interessant, dass sie auch Menschen einbeziehen, die in der Stadt Zürich nicht stimmberechtigt sind. Das ist für die Stadt Zürich von besonderer Bedeutung, da wir rund ein Drittel Ausländerinnen und Ausländer unter der Bevölkerung haben. Wir haben also ein Drittel Menschen, die von ihrem Status her eigentlich nicht mitdiskutieren dürfen. Durch eine Petition können sie das. Die Verwaltung bzw. die Behörden sind dazu verpflichtet, diese Anfragen zu prüfen und innerhalb von sechs Monaten Stellung zu nehmen.

Sie können auch eine Volksinitiative lancieren. Damit eine Volksinitiative in der Stadt zustande kommt, braucht es 3.000 gültige Unterschriften. Das ist angesichts einer Stadtbevölkerung von 416.000 Menschen eigentlich eine unglaublich geringe Zahl. Wir haben deshalb auch entsprechend viele Volksinitiativen, die dann ins Parlament kommen. Das heißt nicht, dass die dann alle angenommen werden, aber es ist doch ein wesentlich größerer Prozentsatz als die drei Volksentscheide in Bayern, die ich mir eben notiert habe.

Die formelle Bürgerbeteiligung über Abstimmung ist die Basis des schweizerischen Systems, und sie wirkt auf der Bundesebene genauso wie auf der Kantonsebene und auf der städtischen Ebene. Die Resultate von Abstimmungen haben fast immer eine direkte Auswirkung auf unsere Arbeit.

Ich gebe nur ein Beispiel: Am 27. November 2011 haben die Züricher mit 76 Prozent „Ja“ zu 24 Prozent „Nein“ dem wohnpolitischen Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung zugestimmt und der heißt: mehr bezahlbare Wohnungen für Zürich. Dies ist ein großes Thema auch in München, auch in Hamburg, auch in Berlin. Diese Abstimmung war die Antwort bzw. ein Gegenvorschlag auf insgesamt drei Volksinitiativen, die zuvor eingereicht und nachher zurückgezogen wurden. Er schreibt vor, dass der Anteil an Mietwohnungen in der Hand von gemeinnützigen Bauträgerschaften schrittweise von einem Viertel – Stand heute – bis ins Jahr 2050 auf ein Drittel erhöht werden soll. Dabei soll besonders auf die Bedürfnisse von Familien und von älteren Menschen geachtet werden. Diese Abstimmung mit dem hohen Ja-Anteil bestätigt etwas, was in Zürich sehr stark verankert ist, nämlich das Thema Wohnen. Wer heute politisch Erfolg haben will, muss sich mit dem Thema Wohnen beschäftigen. Es ist etwas, was sich die bürgerlichen Parteien in der seit Jahren links-grün regierten Stadt Zürich auch auf die Fahne schreiben sollten, und gleichzeitig ist es eine Abstimmung, deren Resultat eigentlich einen fast unlösbaren Auftrag an die Verwaltung stellt. Die Steigerung des Anteils an gemeinnützigen Wohnungen ist im Gange, aber die Zielsetzung wird bis 2050 nur schwer zu erreichen sein. Ende 2015 hatten wir einen Anteil gemeinnütziger Wohnungen zu Kostenmiete an allen Mietwohnungen in der Stadt Zürich von 26,8 Prozent. Das heißt, wir sind auf dem richtigen Weg, aber er ist lang.

Ähnliche Forderungen sind auch die Initiative zur 2.000-Watt-Gesellschaft, in der die Stadt Zürich bis ins Jahr 2050 ihren Verbrauch auf 2.000 Watt pro Person senken sollte. Davon sind wir noch ein bisschen weiter entfernt. Ein weiteres Beispiel wäre der Ausstieg aus der Atomenergie der Stadt Zürich bis 2050. Zusammenfassend gibt es aus diesen Initiativen viele Anforderungen an die Stadtverwaltung, die nur schwierig eins zu eins erreicht werden können.

So viel zur formellen Partizipation. Ich möchte noch etwas zum Thema informelle Partizipation ergänzen. Die Stadt Zürich hat seit den ersten großen Stadtentwicklungen vor ca. 30 Jahren auf diesem Feld viele Erfahrungen gesammelt.

Die informelle Partizipation geschieht in der Stadt Zürich primär im planerischen Bereich, also bei großen Entwicklungen, vor allem im Wohnungsbau, Verkehr oder auch bei sozialräumlichen Fragen, zum Beispiel zum Zusammenleben in einer neuen Siedlung oder der Integration verschiede-

ner Bevölkerungsgruppen. Eingeladen werden jeweils die betroffene Bevölkerung, die Quartiervereine, andere Organisationen, Gewerbevereine, Unternehmerverbände, Migrantenorganisationen, Politikerinnen und Politiker aller Parteien. Und auch an diesen Mitwirkungsverfahren in der informellen Partizipation können Menschen ohne Schweizer Pass teilnehmen und ihre Meinung einbringen. In der Forsa-Umfrage ging es auch um Komplexität. In diesen Kreisen werden aber auch oft Sachverhalte diskutiert, die nicht unbedingt so komplex sind. Wichtig ist bei all diesen Formen der Partizipation, dass man von Anfang an klarmacht, worüber und wie man partizipieren kann und darf oder eben nicht.

Noch ein Gedanke zum Punkt Vertrauen in die Politik und in die Verwaltung. Den Punkt habe ich mir in der Umfrage sehr genau angeschaut. In Zürich führen wir in der Stadtentwicklung seit 20 Jahren alle zwei Jahre eine repräsentative Bevölkerungsbefragung durch. Wir können bei uns also einen Langzeittrend verfolgen. Die Frage nach dem Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in die Verwaltung und in die Politik ist deckungsgleich mit Ihrer Umfrage. Bei der letzten Befragung von 2015 hat sich gezeigt, dass das Vertrauen über die Jahre eigentlich unverändert hoch geblieben ist, und es ist erstaunlicherweise bei uns auch höher in den Großstädten als in den Landgemeinden. Das ergibt genau das umgekehrte Bild Ihrer Studie. Das Resultat der letzten Befragung zeigt, dass sich 30 Prozent der Befragten stark oder sehr stark und 42 Prozent mittel oder immerhin noch ziemlich stark für Politik interessieren. Dieser Anteil ist unverändert geblieben seit 2001. Der größte Teil der Züricher und Züricherinnen ist auch zufrieden mit den gewählten Behörden – das sagen sie zumindest –, mit dem Gemeinderat und dem Stadtrat und auch mit der Verwaltung und den Behörden. Da haben wir jeweils positive Reaktionen von ca. 80 Prozent. Auch gemäß einer Zu- und Wegziehenden-Befragung, die wir regelmäßig publizieren, haben wir festgestellt, dass viele Leute angeben, sie kämen des politischen Klimas wegen in die Stadt Zürich. Natürlich auch wegen des allgemeinen Wohnumfelds und anderer Gründe, aber eben auch aufgrund des politischen Klimas. Das heißt, dass sich die Leute in der Stadt wohlfühlen und dass die meisten die politischen Entscheide unterstützen und auch die Verwaltung stützen. Ich weiß nicht, ob das tatsächlich damit zusammenhängt, aber durch die verschiedenen gebotenen Instrumente können sie bei politischen Themen zumindest mitreden. Das müsste man jetzt zur Diskussion stellen. Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank. Ihr Schlusssatz wäre ja quasi eine Antwort auf meine Eingangsfrage, ob es diesen Zusammenhang zwischen mehr Demokratie in einer Stadt und der Lebendigkeit einer Stadt gibt. Aber das war ein interessanter Hinweis. Bevor wir die Widersprüche der Umfrage, von denen Alexander Otto gesprochen hat, versuchen aufzuklären, wollte ich die Runde gerne noch nach weiteren Erfahrungen fragen. Darf ich Sie zunächst ansprechen, Frau Dr. Lohse? Als Oberbürgermeisterin Ludwigshafens werden Sie eine persönliche Meinung zu dem Thema haben. Gerne würde ich aber auch die Präsidentin des Deutschen Städtetags fragen, ob der Städtetag eine Position zu unserem heutigen Thema hat.

**Dr. Eva Lohse:** Vielen Dank, lieber Herr Otto, Herr Mattner, liebe Kolleginnen und Kollegen. Der Deutsche Städtetag hat natürlich eine Position zu unserem heutigen Thema. Ich möchte das gerne auch nochmal auf Basis dieser Forsa-Studie, die wir jetzt alle im Vorfeld lesen konnten, beleuchten. Für mich ergeben sich drei wichtige Thesen, die sich mit den Positionen des Deutschen Städtetags decken.

Erste These: Es gibt ein Vertrauen in Vertreter der repräsentativen Demokratie. Ganz besonders in Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister, aber auch in die kommunalen Räte. Das kommt in dieser Studie ganz deutlich zum Ausdruck.

Zweite These: Bei der direkten Demokratie kann man zwei Formen unterscheiden – Frau Schindler nannte sie eben formell und informell. Zu den formellen Entscheidungsformen zählen Volks-



Josef Schmid, Dr. Eva Lohse

entscheide oder Bürgerentscheide. Diese können mit Ja oder Nein von den Bürgerinnen und Bürgern beantwortet werden. In diesem Zusammenhang möchte ich jedoch darauf hinweisen, dass Forsa zu Recht anmahnt und fragt, ob diese Abfragen und damit die Reduzierung auf ein einfaches „Ja“ oder „Nein“ auch komplexen Sachverhalten gerecht werden. Ist der Bürger in diesem Zusammenhang immer genug informiert? Und spätestens hier besteht auch ein demokratietheoretisches Problem, wenn nämlich Minderheiten über Mehrheiten entscheiden können, weil nur diejenigen, die interessiert sind an dieser Frage, zur Abstimmung gehen? Deshalb ist es bei diesen formellen Entscheidungen ganz wichtig, dass ein Quorum existiert, damit derlei Fragestellungen Rechnung getragen wird. Doch auch mit Quorum – die generelle Frage bleibt, ob komplexe Sachverhalte in einem Bürgerentscheid auf der Basis einer Ja-Nein-Frage adäquat abbildbar sind.

Dritte These: Die ideale Form der sogenannten informellen Partizipationsverfahren ist, wenn die Bürger im Vorfeld diskutieren und die Ratsmitglieder dadurch ertüchtigen, eine wirklich gut fundierte Entscheidung zu finden, auch wenn diese ggf. anders ausfällt als die Entscheidung, die die Ratsmitglieder vor der breiten informellen Bürgerbeteiligung getroffen hätten. Also meine These: Je komplexer die Entscheidung wird, umso besser sind diese vortizipativen Elemente.

In diesem Sinne, positioniert sich auch der Deutsche Städtetag. Die Städte sind die Keimzellen der Demokratie. Hier wird Politik erfahren, hier entscheidet sich im Grunde das Wohl und Wehe des Staates, also auch der anderen Ebenen. Aber letztendlich entscheidet sich auch das Schicksal unserer Gesellschaft, wie vor Ort die Dinge umgesetzt werden. Deswegen denke ich, wenn die Menschen sich die Ausweitung von partizipativen Elementen wünschen, wünschen sie sich dies als Ergänzung und nicht als Ersatz von repräsentativer Demokratie.

Und dieser Befund ist für mich ganz wesentlich, da nach meinem Dafürhalten die Prinzipien der repräsentativen Demokratie unverhandelbar sind. Die repräsentative Demokratie folgt klaren Regeln oder Prinzipien, wie öffentliche Gewalt ausgeübt und begrenzt wird. Die repräsentative Demokratie beruht darauf, dass öffentliche Gewalt durch festgesetzte wiederkehrende freie und ge-

heime Wahlen legitimiert und deshalb in der Folge jeweils auch immer nur zeitlich befristet ist. Dadurch ist politisches Handeln in einem repräsentativ-demokratischen System immer den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber rechenschaftspflichtig und muss letztlich gemeinwohlorientierten Mustern folgen. All diese Dinge sind essentiell für unseren Staatsaufbau und dürfen niemals aufgegeben werden.

Aber, und das ist die Aufgabe und auch die Position des Städtetages: Vor Ort muss die repräsentative Demokratie durch andere Formen der Partizipation ergänzt werden. Ich denke, dass beide Elemente heute nebeneinander gedacht werden müssen und dass auch die legitimierte Politik heute viel diskursiver geworden ist. Die Menschen vor Ort möchten mitdiskutieren, und das ist auch wichtig und richtig.

Diese informellen Beteiligungsformen gibt es im Übrigen inzwischen in jeder Stadt. Um zu wirklich guten Ergebnissen zu kommen, ist es wichtig, dass man die Menschen zur Mitwirkung auffordert und ertüchtigt – und das kommt auch in der Forsa-Studie zum Ausdruck –, dass man mit einfacher Sprache spricht, dass man die Themen verständlich macht und damit alle Menschen in die Lage versetzt, mitdiskutieren zu können, dass man crossmedial arbeitet, analog und digital, dass die Menschen auch wirklich die Möglichkeit haben, über diese Themen in Bürgerforen zu diskutieren. Ich denke, wenn man das alles bedenkt, kann man zu guten Ergebnissen kommen.

Ein Beispiel zum Schluss aus meiner Stadt: In Ludwigshafen gibt es ein hochkomplexes Vorhaben. Eine auf Stelzen stehende Hochstraße muss ersetzt werden. Hätte ich direkt ohne vorherige Informationen die Bürgerschaft befragt, hätten wohl 80 Prozent gesagt, dass die Straße wieder genauso auf Stelzen gebaut werden muss. Was haben wir gemacht? Wir haben diesen komplexen Sachverhalt in einer Bürgerbeteiligung gerade nicht auf eine simple Fragestellung wie „Hochstraße – Abriss Ja oder Nein?“ reduziert, sondern alle Aspekte in einen jeweiligen Zusammenhang gestellt. Konkret war es so, dass die Frage des Wiederaufbaus oder des Abrisses der Hochstraße anhand der jeweiligen Auswirkungen auf Fragen des Verkehrs, der Umwelt, der Stadtentwicklung etc. dargestellt wurde und jeweils unter diesen Blickwinkeln von den Bürgerinnen und Bürgern zu diskutieren war. Dies ergab dann in der Summe, dass die abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger zu 80 Prozent dafür waren, diese Straße auf den Boden zu legen, weil so viel mehr Chancen für die Stadtentwicklung entstehen. Dadurch waren die Räte in der komfortablen Lage, diesen großen Diskurs in der Stadtgesellschaft zu bewerten und am Ende kam eine fast einstimmige Entscheidung des Stadtrates zur Niederlegung dieser Straße als große Stadtstraße zustande. Ich glaube, das ist ein schönes Beispiel für die Meinungsfindung bei einer hochkomplexen Entscheidung, die einen unglaublichen Eingriff in die Stadt haben wird. Wenn man sie aus Blickwinkeln oder Lupen beleuchtet, fördert dies ein viel differenzierteres Bild zutage. Die Komplexität des Sachverhaltes findet hierdurch in der Komplexität der Diskussionsmöglichkeiten innerhalb der Bürgerbeteiligung ihre Entsprechung. Ich glaube, das ist der richtige Weg für komplexe Fragestellungen unter wirklich großer Beteiligung der Menschen.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank für dieses grundsätzliche Statement und auch für dieses Beispiel. Was das Grundsätzliche angeht, wollte ich noch einen Satz von Norbert Lammert, einem Freund der Stiftung „Lebendige Stadt“, aus der FAZ zitieren, der es für mich auf den Punkt gebracht hat: „Souverän – Demokratie geht ja vom Volk aus – ist jemand, der sich vertreten lässt.“ Das assoziiere ich jetzt nochmal durch Ihr grundsätzliches Plädoyer.

Es gibt ja verschiedene Verfahren der direkten Demokratie. Durch das Eingangsstatement von Herrn Herrmann haben wir einige schon kennengelernt. Auch Bürgerhaushalte können eine Form der direkten Demokratie sein. Wenn man danach googelt, kommt man sofort auf die Städte Köln, Stuttgart, Potsdam und Berlin-Lichtenberg. Jetzt sind ja Repräsentanten dieser Städte – zumin-

dest von Köln und Stuttgart – hier. Frau Reker, wie sehen Sie insgesamt die direkte Demokratie in Köln und das Verfahren Bürgerhaushalt?

**Henriette Reker:** Ich glaube, man kann heute keine Stadt per Dekret regieren. Auch nicht, wenn es vom Stadtrat ausgeht. Und Köln schon gar nicht. In Köln erarbeiten wir aktuell ein Konzept für gute Bürgerbeteiligung. Dazu gehört für mich, dass über alle Projekte, die ein Ausmaß haben, das mehr als die unmittelbare Nachbarschaft betrifft, eine Vorhabenliste angelegt wird. Das nützt den Bürgerinnen und Bürgern, das nützt aber auch der Verwaltung. In großen Städten ist es eine große Herausforderung, dass alle Ämter gegenseitig wissen, was der andere gerade plant. Dabei kann diese Vorhabenliste helfen.

Weiterhin geht es darum, die Menschen frühzeitig zu Betroffenen zu machen. In Köln haben wir die Erfahrung gemacht, dass die Menschen sich erst in dem Moment einmischen, wenn Bagger rollen und sie sehen, dass etwas geschieht. Dann werden sie zu Betroffenen. Die bisher vorgelagerten Beteiligungsformen interessieren sie erstmal nicht. Wir müssen es also schaffen, die Projekte so vorzustellen, dass Menschen sehr frühzeitig zu Betroffenen und zu Interessierten werden. Dafür muss man sich Zeit nehmen und möglichst vor Ort diskutieren, damit sie ein besseres Gefühl dafür bekommen, was geschehen soll.

In der Regel geht es ja um Bauprojekte. Ganz wichtig ist für mich, dass man im Vorwege und während der Diskussion die Möglichkeiten und die Erforderlichkeit der Projekte für das Allgemeinwohl beschreibt. Wir müssen in diesen Prozessen klarmachen, dass es nicht um die Durchsetzung von Einzelinteressen geht. Die Anregungen und Bedenken der Bürgerinnen und Bürger müssen ernst genommen werden und wir müssen begründen, warum der ein oder andere Vorschlag nicht angenommen werden kann. Transparenz ist für mich das A und O – und zwar von Beginn der Planungen an.

Die Bürgerbeteiligung ist für uns alle wichtig. Nur mit einer umfassenden Bürgerbeteiligung können wir sicherstellen, dass wir Planungsprozesse in angemessenen Zeiträumen umsetzen können



Dr. Andreas Mattner, Henriette Reker

und nicht im letzten Moment eine Bürgerinitiative auf die Straße springt und für eine Verzögerung des Vorhabens sorgt.

Ich habe gelernt, dass man ungefähr ein Prozent der Investitionskosten für eine Bürgerbeteiligung einrechnen soll. Das ist nicht viel, wenn man dafür eine gewisse Sicherheit in der Abwicklung bekommt.

Nochmal: Das Wichtigste ist für mich, die Bürger ernst zu nehmen und die Vorschläge ernsthaft zu diskutieren. Ich glaube, dadurch kann man auch das Vertrauen wiedergewinnen. Ich mache im Moment, um dieses Bürgerbeteiligungsverfahren zu gestalten, einen Besuch in allen Stadtbezirken. Köln hat neun Stadtbezirke. Nur einer würde nicht zu den 100 größten Städten Deutschlands gehören, wenn es einzelne Städte wären. Wir müssen diese Bezirke mit ihrem Expertenwissen ernst nehmen und nutzen. Das kann nicht mehr nur in einem Stadtrat geschehen und schon gar nicht hinter verschlossenen Türen der Verwaltung.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Danke schön. Herr Prof. Schuster hat sich beim Stichwort Bürgerhaushalt gemeldet.

**Prof. Dr. Wolfgang Schuster:** Die Bürger ernst nehmen heißt für mich allerdings auch, die übertragene Führungsaufgabe wahrzunehmen, den Menschen zu sagen, was möglich ist und was geht – oder nicht möglich ist. Dies kann und sollte über viele Kanäle geschehen, direkt persönlich durch Social Media, durch einzelne Fachämter sowie durch Bürgerversammlungen. Wichtig ist, die Fakten häufig komplexer Sachverhalte möglichst verständlich darzustellen und zugleich aufzuzeigen, wo Grenzen sind. Damit lässt sich, selbst wenn die Antworten nicht positiv ausfallen, Vertrauen schaffen. Hinzu kommt, den Abwägungsprozess transparent zu machen, damit auch kein Verwaltungsgericht später Entscheidungen kippen kann.

In Stuttgart habe ich lange vor den heftigen Diskussionen zu Stuttgart 21 ein Konzept zur Bürgerbeteiligung entwickelt und umgesetzt. Dazu gehört auch die Mitsprache von Bürgern bei



Prof. Dr. Wolfgang Schuster, Prof. h.c. Dr. h.c. Fritz Schramma

Haushaltsberatungen, das Thema Bürgerhaushalt. Der Bürgerhaushalt geht heute vor allem online; dies ist für alle Beteiligten ein Lernprozess. Beim ersten Bürgerhaushalt musste ich folgende Erfahrung machen: In Stuttgart gibt es in einem der Stadtbezirke ein ganz kleines Schwimmbädle – ich sage bewusst Bädle. Es ist vor allem ein Treff der jungen Leute. Als es beim Bürgerhaushalt zur Abstimmung kam, haben die Jugendlichen sich im Internet organisiert und hatten für das Vorhaben mit Abstand die meisten Likes gesammelt. Das zeigt, dass solche Anliegen leicht veränderbar oder manipulierbar sind. Ich habe diese Initiativegruppe eingeladen und wir haben diskutiert, dass es in der Abwägung noch andere Dinge gibt, die für eine Großstadt wichtig sind.

Man kann bei der heutigen, sehr internetaffinen Generation vieles an Meinungen bewegen. Wir werden sicher in diesem Jahr der Bundestagswahl noch einiges an Manipulativem erleben. In Form von kleineren und größeren Shitstorms oder, wie das Time Magazin heute titelt, als: „The dead of truth“. Umso wichtiger bleibt der persönliche Einsatz von den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern und von den Stadtverwaltungen. Wir müssen das direkte Gespräch suchen und die vielfältigen Formen der Bürgerbeteiligung nutzen. Frau Schindler hat einige Möglichkeiten am Beispiel ihrer Stadt Zürich aufgezeigt. Zürich ist für mich ein sehr gutes Vorbild. Wie in Zürich haben wir auch in Stuttgart systematische Bürgerbefragungen alle zwei Jahre durchgeführt. Dies hat dem Gemeinderat wie der Stadtverwaltung immer sehr geholfen, ein Gespür dafür zu entwickeln, was die Bürgerinnen und Bürger in besonderer Weise bewegt.

Sie alle kennen das Thema Stuttgart 21. Keine Sorge, ich will jetzt keinen Vortrag dazu halten. Ich will nur sagen, dass bei großen Projekten, die man selber nicht steuern kann, auch ganz andere Interessen mit hereinspielen. Die Linken und die Grünen haben mit dem Projekt ihre Wahlkämpfe bestritten. Für sie war die Frage, wie die Bürger über das Projekt denken, sicher nicht das zentrale Anliegen, sondern wie ein Großprojekt für parteipolitische Zwecke instrumentalisiert werden kann. In einem Volksentscheid auf Landesebene haben 60 Prozent der Bürger für das Projekt gestimmt; obwohl man mit Nein stimmen musste, wenn man Befürworter des Projekts war. Das war eine große Überraschung, für diejenigen, die jahrelang mit vielen, heute würde man sagen Fake News, versucht haben, das Projekt kaputtzumachen.

Es gibt also viele Facetten. Aber eines ist sicher: Diese mühsame Arbeit vor Ort wird uns erhalten bleiben, wenn wir die Vertrauensbasis für die Bürgerinnen und Bürger und damit letztlich die Demokratie vor Ort stabilisieren wollen. Dabei gilt es, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger aktiv zu beteiligen und als Ehrenamtliche für die Aufgaben des Gemeinwesens zu gewinnen, ganz im Sinne unseres ersten Bundespräsidenten Theodor Heuss: „Die Demokratie lebt von den vielen Freiwilligkeiten der Bürger.“

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank, Herr Prof. Schuster. Das Thema soziale Netze habe ich notiert und möchte es später nochmal aufgreifen, weil das wirklich wichtig ist. Ein Fachartikel hat das vor kurzem auf den Punkt gebracht: „Wir füttern die Bestie, die unsere Demokratie zerstört.“ Insofern ist das wirklich ein wichtiges Thema, aber ich klammere es erstmal hier aus.

Ich habe jetzt noch vier Wortmeldungen gesehen. Die würde ich gerne in der Reihenfolge Bürgermeister Schmid, Herr Lienenkämper, Herr Cunitz und Herr Hering abarbeiten. Im Anschluss würde ich dann unsere beiden geladenen männlichen Experten befragen. Herr Schmid, bitte.

**Josef Schmid:** Ich möchte gerne Beispiele aus München zur Bürgerbeteiligung und zur direkten Demokratie beitragen. Die Ergebnisse sind dabei durchaus erstaunlich bzw. kurios und werfen entsprechende Fragen auf.



Barbara Bosch, Josef Schmid, Dr. Eva Lohse

Das erste Beispiel ist eine Bürgerbeteiligung, welche die Stadt zu einem sehr frühen Zeitpunkt und zudem freiwillig durchgeführt hat. Dabei ging es um die Entwicklung einer der letzten großen Konversionsflächen hin zu Wohnungsbau: die ehemalige Bayernkaserne. Weil diese Fläche eben zu 100 Prozent von der Stadt entwickelt wird, und nicht von einem Privaten, haben wir ganz am Anfang des Prozesses eine freiwillige Bürgerbeteiligung in Form von Bürger-Workshops aufgesetzt. Dort haben sich dann rund 200 Bürgerinnen und Bürger beteiligt, vornehmlich diejenigen, die in dem Stadtbezirk engagiert sind. In München ist es dabei üblicherweise so, dass die Bürger eigentlich immer weniger Dichte fordern und Widerstand gegen die Bebauung leisten, wenn ein neues Wohnquartier in dichter Bebauung entstehen soll. Zur Überraschung der Stadtplanung war das in diesem Fall genau andersrum. Die Stadtplanung hatte 3.000 Wohneinheiten vorgesehen. Ergebnis der Workshops: Die Bürger wollten 4.000 Wohnungen haben und haben dabei wie folgt argumentiert: „Bei uns im Münchener Norden passt diese Bebauung. Wir kennen die allgemeine Problematik der Wohnungsknappheit in München. Wir brauchen auf der Fläche eine höhere Dichte.“ So kann es also auch gehen.

Ein anderes Beispiel: Das Areal der Paulaner Brauerei hinterm Nockherberg sollte mit Wohnbebauung bebaut werden, nachdem die Brauerei das Gelände verlassen wollte. Im Viertel gab es jahrelang Beschwerden wegen des Geruchs, der beim Brauprozess entsteht, und wegen des Lärms, den der Lieferverkehr verursacht, beispielsweise durch das Be- und Entladen der Bierkisten oder aber auch durch den vielen Lastwagenverkehr. Zudem entsprachen die Lärmschutzmaßnahmen nicht dem neuesten Standard. Man konnte also davon ausgehen, dass eine Öffnung des Geländes hin zu Wohnungen und Grünflächen auf Zustimmung bei den Bürgerinnen und Bürgern treffen würde. Es gab dann jedoch überraschenderweise eine große Bewegung gegen die Öffnung, weil man grundsätzlich Angst vor Wohnungsbau in dem Viertel hatte. Und plötzlich war der vorherrschende Tenor, dass die stinkende und lärmende Brauerei doch zum Stadtviertel gehöre und man sie behalten wolle.

Zum Thema Direkte Demokratie: In München diskutieren wir seit Jahren den Bau einer dritten Start- und Landebahn des Flughafens, bei dem der bayerische Freistaat Hauptanteilseigner ist,

die Landeshauptstadt München 23 Prozent hält und der Bund die restlichen Anteile. Auf Initiative der Grünen gab es zur dritten Start- und Landebahn 2012 einen Bürgerentscheid. Die damalige Rathausmehrheit aus SPD und CSU war für die dritte Start- und Landebahn und setzte ein Ratsbegehren dagegen. Dieses wurde dann letztendlich verloren. Das heißt, die Startbahngegner hatten gewonnen. Das Kuriose dabei ist, dass dieser Bürgerentscheid ausschließlich in München stattfand. Er war eben in München aufgrund der Anteile der Landeshauptstadt an der Flughafen-GmbH möglich. Die direkt betroffenen Menschen im Erdinger Moos, also den an München angrenzenden Landkreisen, waren hingegen gar nicht eingebunden. Dort hätte die dritte Bahn aber direkte Auswirkungen gehabt, beispielsweise hätte der Ortsteil Attaching abgesiedelt werden müssen. Hier stellt sich so natürlich die Frage, warum ein Bürgerentscheid nur in München stattfindet, die vor Ort Betroffenen gleichzeitig aber überhaupt nicht gefragt werden. Wenn man sich dann noch das Einzugsgebiet des Flughafens anschaut – von Niederbayern bis in die Oberpfalz –, dann wird diese Frage noch schwieriger zu beantworten. Rechtlich möglich war dies aber, weil über die bayerische Gemeindeordnung Bürgerentscheide in kommunalen Angelegenheiten nur in der jeweiligen Kommune stattfinden können. Aufgrund der Anteile der Landeshauptstadt München am Flughafen ging dies also in München, in den Landkreisen hingegen nicht, weil beispielsweise die betroffene Stadt Freising keine Anteile besitzt.

Diese Fragen spielten schließlich deswegen keine Rolle mehr, weil die betroffenen Gemeinden, der Landkreis sowie die lokalen Politiker gleich welcher Couleur alle gegen das Projekt waren. Die betroffenen Freisinger waren also mehrheitlich sehr zufrieden mit dem Münchner Ergebnis. Man kann sich nun die Diskussionen ungefähr ausmalen, wenn es andersrum ausgegangen wäre. Man stelle sich vor, die Münchener hätten mehrheitlich für die dritte Start- und Landebahn gestimmt. Dann hätte die Diskussion eine ganz andere Wucht gehabt: Kann es sein, dass eine Abstimmung in einer Stadt stattfindet, die zwar nah am Flughafen liegt und auch betroffene Bürger im Münchener Norden hat, aber auf deren Gebiet der Flughafen nicht liegt? Dieses Kuriosum bestimmt die Debatte bis heute. Es gibt zahlreiche Überlegungen, hier einen Ausweg zu finden, beispielsweise durch einen Volksentscheid in ganz Bayern. Oder durch neuere Instrumente der Staatsregierung wie die Volksbefragungen. Es gibt auch Stimmen, die der Auffassung sind, überhaupt niemanden mehr zu befragen, sondern den Ausbau eigenständig zu entscheiden.

Zum besseren Verständnis muss ich vielleicht zu den Verhältnissen in der Flughafen-GmbH ergänzen, dass es ein Einstimmigkeitserfordernis in der Gesellschafterversammlung gibt. Deswegen kann man mit 23 Prozent auch eine Mehrheitsentscheidung in der Gesellschafterversammlung der Flughafen GmbH verhindern. Dieser Umstand hat nun eben dazu geführt, dass die Landeshauptstadt München aufgrund des negativen Bürgerentscheids mit den 23 Prozent Anteilen den Bau der dritten Start- und Landebahn, den die anderen beiden Gesellschafter wollen, momentan blockiert. Wir werden demnächst zu entscheiden haben, ob wir jetzt nochmal über die Form des Ratsbegehrens einen erneuten Bürgerentscheid machen und die Münchenerinnen und Münchener nochmal fragen. Mittlerweile ist die Debatte im Grunde so zugespitzt, dass dieser Weg tatsächlich als einziger Weg gesehen wird. Klar ist: Bei einer erneuten negativen Abstimmung über die dritte Start- und Landebahn ist das Projekt endgültig beerdigt. Wenn es aber der Flughafen mit vereinten Kräften aus der Wirtschaft und aus den Gewerkschaften schafft, tatsächlich ein positives Votum zu erzielen, wäre das der Durchbruch. Wobei das dann aber natürlich sofort wieder die Frage aufwerfen würde, ob das der Durchbruch sein darf, wenn die betroffenen Freisinger und Erdinger nicht befragt wurden.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank für diese spannenden Beispiele. Wir drücken Ihnen die Daumen, dass es gut ausgeht. Herr Lienenkämper bitte als nächstes.

**Lutz Lienenkämper:** Herr Dr. Georgi, meine Damen und Herren. Zunächst mal danke ich sehr für die Umfrage, die die Stiftung „Lebendige Stadt“ bei Forsa in Auftrag gegeben hat. Die Ergebnisse fand ich außergewöhnlich spannend und ich glaube, sie geben auch die eine oder andere Idee zur Anregung. Besonders interessant fand ich das Spannungsfeld zwischen der Mehrheit, die glaubt, dass Volksentscheide das Vertrauen zur Politik bei den Bürgern stärken, und der anderen Mehrheit, die gleichzeitig gesagt hat: Eigentlich sind die Entscheidungen, die in einer Stadt oder Gemeinde getroffen werden müssen, gar nicht dazu geeignet, sie in Bürgerentscheiden zu treffen. Da sind genau die Anforderungen an diejenigen, die im System der repräsentativen Demokratie als Ratsmitglieder oder Landtagsmitglieder – wir diskutieren ja nur auf kommunaler und Landesebene – zu Entscheidungen berufen sind, beschrieben. Die Anforderungen an die gewählten politischen Entscheider werden immer größer. Die zu treffenden Entscheidungen werden immer komplexer und hängen mit immer mehr anderen Dingen zusammen. Sie sind immer häufiger irgendwo im Querschnitt zu entscheiden und nicht singulär.

Häufig gibt es Auswirkungen auf benachbarte Politikfelder, die notwendigerweise in einem Bürgerentscheid gar nicht mit zur Abstimmung gestellt werden. Insofern glaube ich, und da knüpfe ich dann bei Frau Dr. Lohse wieder an, dass der Ausgangspunkt von Ihnen genau richtig benannt worden ist: Stärkung der repräsentativen Demokratie. Es muss weiter daran gearbeitet werden, die Parlamentarier und Ratsmitglieder noch besser in ihren Entscheidungen zu unterstützen. Ich glaube, wir müssen auch Wege zu einer verstärkten professionellen Zuarbeit für Fraktionen und Abgeordnete finden, damit einzelne Abgeordnete noch mehr in die Lage versetzt werden, selber und etwas unabhängiger von Verwaltungen zu Entscheidungen zu kommen. Die repräsentative Demokratie muss gestärkt und durch sinnvolle Instrumente der Bürgerbeteiligung ergänzt werden.

Wir sollen ja aus unserer eigenen Erlebniswelt beitragen. Ich komme aus einer mittelgroßen Stadt in Nordrhein-Westfalen mit 55.000 Einwohnern. In den 70er Jahren wurde die Stadt aus acht Dörfern kommunal neugegliedert. Irgendwann kam der damalige Planungsdezernent auf die Idee,



Marcel Philipp, Lutz Lienenkämper

diesem Städtchen eine neue Mitte zu verleihen. Wie man sich das nicht anders denken kann, führte das zu einer erheblichen Steigerung des Interesses an der städtischen Politik – also zu viel Streit. Der Rat war völlig überfordert, in dieser Situation allein zu entscheiden und hat dann genau das Richtige gemacht: Sie haben in Planungswerkstätten freiwillige Bürgerbeteiligungsprozesse beschlossen und auch durchgeführt. Über einen gewissen Zeitraum wurde unter Beteiligung von Experten und auch Außenstehenden ein sehr gut gesteuerter Prozess durchgeführt. Der Prozess wurde zu einem Punkt geführt, an dessen Ende der Rat eine Entscheidung treffen konnte, die in der Bevölkerung bis heute nahezu unumstritten ist. Hätte seinerzeit der Rat ohne diese Bürgerbeteiligung entschieden, wäre es zu einem wahrscheinlich bis heute anhaltenden strukturellen Streit über die Ausrichtung dieser Stadt gekommen. Hätte man zu Beginn dieser Debatte einen Bürgerentscheid gemacht, wäre es mit Sicherheit genau zum Gleichen gekommen.

Das zeigt, dass ein Bürgerentscheid auch nicht immer geeignet ist, schwierige Lagen dauerhaft zu befrieden. Manchmal ist es besser, solche kooperativen Prozesse aufzusetzen und am Ende in der repräsentativen Demokratie durch die gewählten Vertreter entscheiden zu lassen.

Das ist im Übrigen für die gewählten Vertreter gut. Wir alle müssen gerade auf dem ehrenamtlichen Sektor dafür werben, dass sich noch ausreichend qualifizierte Menschen finden, die das gut machen und ihre Zeit dafür opfern. Wenn wir denen aber immer sagen, wenn es schwierig oder wichtig wird, dann nehmen wir euch die Entscheidungen weg, dann werden sich auch immer weniger finden, die bereit sind mitzuarbeiten. Deswegen ist da eine Korrelation zwischen Qualität der Arbeit in den Vertretungen und Entscheidungsbefugnis gegeben. Also repräsentative Demokratie aus meiner Sicht stärken, sinnvolle Elemente zur Ergänzung der Bürgerbeteiligung unmittelbar anwenden.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank. Das war ein sehr nützliches Beispiel. Herr Cunitz und dann Herr Hering.

**Olaf Cunitz:** Auch ich fand die Studie sehr interessant. Als ehemaliger Grünen-Politiker habe ich mir natürlich besonders die Ergebnisse der Anhänger meiner Partei angeguckt. Da sind schon sehr überraschende Resultate dabei. So sind die Anhänger meiner Partei am wenigsten der Meinung, dass durch direkte Demokratie die Politik gestärkt wird. Auch finden wir bei den Grünen den niedrigsten Wert, ob kommunale Entscheidungen geeignet sind, durch direkte Demokratie geregelt zu werden. Das fand ich sehr aufschlussreich.

Ich wollte noch zwei Beispiele aus meiner Amtszeit als Bürgermeister in Frankfurt ergänzen und das Thema Bürgerhaushalt aufgreifen. In Frankfurt hatten wir zwei Jahre lang einen Bürgerhaushalt. Von ca. 700.000 Einwohnern fanden es gerade mal 3.000 Menschen ein wichtiges Anliegen, sich in den Haushalt der Stadt Frankfurt einzubringen. Das entspricht nicht mal einem halben Prozent der Bevölkerung. Deshalb wurde das Projekt mangels Interesse nach zwei Jahren wieder eingestellt und das Instrument wurde zu einer Online-Plattform umgebaut. Es wurde die permanente Möglichkeit geschaffen, über diese Plattform zu Anliegen mit der Verwaltung in Kontakt zu treten. Wichtig ist, dass es für die Verwaltung ein verbindliches Verfahren gab, mit diesen Anregungen umzugehen. Diese Verbindlichkeit ist ungemein wichtig. Die Menschen müssen wissen, dass in der Verwaltung etwas passiert, wenn sie Anliegen haben. Sie bekommen innerhalb bestimmter Zeiträume Rückmeldung, sie erhalten eine qualitative Antwort, was aus ihren Ideen geworden ist. Das schafft Vertrauen. Doch auch hier ist das Interesse äußerst gering, und das neue Portal wird leider kaum angenommen.

Als weiteres Beispiel würde ich gerne das Rennbahn-Areal in Frankfurt anführen. In meiner Amtszeit gab es dazu den ersten Bürgerentscheid in der Geschichte der Stadt.



Prof. Dr. Willi Alda, Olaf Cunitz

Ich versuche das in aller gebotenen Kürze für Sie zu skizzieren. Das Areal hatte einen dramatischen Niedergang erlebt. Der dazugehörige Rennverein war durch mehrere Insolvenzen gegangen und hing am Tropf der Stadt Frankfurt. Die Fläche sollte umgenutzt und die neue Akademie des Deutschen Fußballbundes angesiedelt werden. Der Rennverein war natürlich gegen diese Pläne und hat dagegen mobilisiert. Sie waren sehr umtriebig und haben es tatsächlich geschafft, einen Bürgerentscheid in die Wege zu leiten.

Bürgerentscheide werden ja in jeder Kommunalverfassung anders geregelt. Das heißt, in Bayern verlaufen sie nach anderen Regeln als in Hessen, als in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern oder Rheinland-Pfalz.

Hochinteressant fand ich, dass in Hessen die Fragestellung des Bürgerentscheids von den Initiatoren vorgegeben wird und nicht verändert werden darf. Die Initiatoren haben eine Fragestellung vorgegeben, die sich zum Teil überhaupt nicht auf einen zu regelnden Gegenstand bezog. Es ging darum, einen Bebauungsplanbeschluss aufzuheben. Die Frage wurde wie folgt formuliert: Sind Sie dafür, dass der Bebauungsplanbeschluss aufgehoben wird und dass weiterhin Pferderennen auf dem Areal stattfinden? Den zweiten Teil der Frage regelt die Kommune überhaupt nicht. Dennoch wurde uns von der Kommunalaufsicht mitgeteilt, dass wir die Fragestellung nicht verändern dürfen. Das war hochproblematisch, weil die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger, je nach Informationsstand ja trotzdem denken: Vielleicht entscheide ich jetzt darüber, ob da die schönen Pferderennen stattfinden.

Dann startete der Rennverein plötzlich eine Wahlmaterialschlacht sondergleichen. Ich habe als Parteivorsitzender der Grünen eine ganze Reihe von Wahlkämpfen organisiert und hatte von daher ein ungefähres Gespür, wie viel finanzielle Mittel dafür notwendig sind. Große Plakate waren überall in der Stadt aufgehängt. Dann fängt man an zu überlegen, wo die das ganze Geld her haben.

Daraufhin bin ich über das Zweite gestolpert, was mich sehr nachdenklich gemacht hat: Initiatoren eines Bürgerentscheids unterliegen keinerlei Transparenzpflicht über ihre Finanzierung. Während Parteien jede Einnahme dokumentieren und nachweisen müssen – auch aus gutem Grunde und völlig richtig –, unterliegen Initiatoren von Bürgerentscheiden keinerlei Transparenzpflicht. Wir haben dann versucht, über die Presse öffentlichen Druck aufzubauen. Daraufhin haben die Initiatoren eine teilgeschwärzte Kontenliste dargelegt, aus der man ersehen konnte, dass erhebliche Mittel von außerhalb Frankfurts mobilisiert worden waren.

Ich spitze es mal zu: In unserem Fall ging es um Pferderennen. Ich weiß nicht, ob da irgendwelche Wettbetriebe dahinter standen oder wer auch immer. Ist im Grunde auch egal und ich will da nicht spekulieren. Aber nehmen Sie mal ein anderes Beispiel: Plötzlich kommt eine Bürgerinitiative, die völlig gegen den Trend sagt, wir sind der Meinung, dass die noch in kommunalem Besitz befindlichen Stadtwerke privatisiert werden sollen. Sie starten eine Kampagne und haben eine Menge Geld zur Verfügung. Am Ende werden die Stadtwerke zum Beispiel von Gazprom gekauft. Das ist natürlich ein sehr konstruiertes Beispiel. Aber niemand kann nachvollziehen, von wem die finanziellen Mittel für den Wahlkampf, für die Beeinflussung politischer Entscheidungen, bereitgestellt werden. Ich finde das demokratietheoretisch hochproblematisch. Ein markanter Fehler im System.

Der dritte Punkt: Die Initiatoren verfehlten das Quorum von 120.000 Stimmen. Sie haben nur die Hälfte der für eine Erfolg notwendigen Ja-Stimmen erreicht. Aber die Nein-Stimmen waren noch weniger, ca. 40.000. Die Initiatoren sind aus der Abstimmung gegangen und haben gesagt: Wir haben trotzdem gewonnen. Ist doch egal, ob wir das Quorum verfehlt haben, es sind doch mehr Ja- als Nein-Stimmen. Wir fühlen uns in keiner Weise an die Regeln des Bürgerentscheids gebunden. Die Stadt ist aber daran gebunden. Wenn der Bürgerentscheid gegen uns ausgeht, müssen wir gesetzlich verpflichtend im Sinne des Bürgerentscheids tätig werden. Die Initiatoren können sagen: War ein Versuch wert. Ist mir völlig egal, ich mache weiter, egal wie es ausgeht. Die Rechtsstreitigkeiten dauern bis heute an. Die kämpfen weiter. Die Grundstücke sind nicht freigeräumt. Sie haben keinerlei Respekt vor der demokratischen Entscheidung. Wozu auch? Weil sie nicht daran gebunden sind.

Das sind drei Punkte, die mich in Hinsicht auf die direkte Demokratie und die Grenzen von dem, was man damit regeln kann, äußerst nachdenklich gemacht haben. Und die ein Schlaglicht auf die Webfehler in solchen Systemen werfen. Deswegen muss ich aus meiner Erfahrung heraus sagen, dass ich Frau Dr. Lohse und Frau Reker nur zustimmen kann: Es ist sehr sinnvoll, viele Instrumente der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu haben. Das weiß ich aus meiner Zeit als Planungsdezernent. Wir haben Workshops, Planungswerkstätten und andere Formen der Beteiligung gemacht – mit unterschiedlichen Erfolgen. Man darf da keine Wunder erwarten, aber in solchen Verfahren haben wir die Chance, die Gutwilligen mitzunehmen und gute Ideen zu sammeln. Und es muss nach festen Regeln ablaufen. Es dürfen nicht die parlamentarische repräsentative Demokratie und die Verantwortung, die die Wählerinnen und Wähler den politischen Entscheidungsträgern gegeben haben, in Abrede gestellt werden. Als politischer Verantwortlicher muss man sich dem stellen.

Das bedeutet in der Kommunalpolitik auch: Man darf diese Beteiligungsformen nicht als Alibi verwenden, um sich der Verantwortung zu entziehen. Am Ende muss der Rat entscheiden, der Magistrat, die Stadtverordnetenversammlung. Da muss man den Rücken gerade machen, den Kopf hinhalten. Das kann und darf man sich nicht abnehmen lassen. Man muss sich nur mal vor Augen halten, dass wir in Frankfurt 93 ehrenamtliche Stadtverordnete haben. Auch die tun sich schon teilweise sehr schwer, in ihrer Freizeit in bestimmte komplexe Themen einzusteigen und die zu durchdringen, um mitreden zu können. Das ist auch nicht zu kritisieren. Aber die Stadt Frank-

furt hat über 100 Beteiligungen an Gesellschaften und Unternehmen. Da sitzen überall ehrenamtliche Stadtverordnete in den Gremien, wie Aufsichtsräten oder Betriebskommissionen. Nicht jedem wird klar sein, was für eine persönliche Verantwortung und Haftung sie dort teilweise haben.

Ich kann zum Beispiel nicht über die Frage der Organisationsform städtischer Kliniken in einem Bürgerentscheid entscheiden. Und auch für Entscheidungen über andere komplexe Sachverhalte sind Formen direkter Demokratie nicht geeignet. Wie schon gesagt, vielfältige Beteiligungsformen finde ich richtig und wichtig, aber bei Bürgerentscheiden bin ich sehr skeptisch. Die Umfrage entlarvt es mit den widersprüchlichen Aussagen ein Stück weit. Die Leute glauben eigentlich nicht wirklich daran, dass Bürgerentscheide ein geeignetes Mittel sind, um Kommunen zu steuern. Angst und Bange wird mir, wenn ich lese, dass bis zu 66 Prozent der 18- bis 59-Jährigen sagen, dass sie nur bereit sind sich zu engagieren, wenn es sie selber betrifft oder wenn sie einen persönlichen Vorteil daraus ziehen. Das ist ein Alarmsignal!

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank, Herr Cunitz. Jetzt noch die Wortmeldung von Herrn Hering und dann würde ich unsere beiden Experten zu Wort bitten.



Nurhan Soykan, Dr. Eckart John von Freyend, Hendrik Hering

**Hendrik Hering:** Als man vor gut 70 Jahren die Landesverfassung und die Gemeinde- und Landkreisordnung konzipierte, hat man sich insbesondere mit der folgenden Frage beschäftigt: Wollen wir im Kern eine repräsentative Demokratie erschaffen oder eine verstärkte Form der direkten Demokratie etablieren? Man hat sich schließlich für die repräsentative Demokratie mit einzelnen Elementen der direkten Demokratie entschieden. Volksinitiativen, Volksbegehren und Bürgerentscheide wurden aufgenommen. Diese Regelung hat einen ganz entscheidenden Vorteil: Den Entscheidungsträgern obliegt auch in der Umsetzung von Gesetzen eine besondere Verantwortung. Am Ende der Amtszeit, müssen sie sich dem Votum des Wählers für beides stellen: für die getroffene Entscheidung und für die Form ihrer Umsetzung.

Mehrfach wurde bereits auf die interessante Forsa-Umfrage und den Widerspruch darin eingegangen. Die Menschen wünschen sich einerseits mehr Formen der direkten Demokratie, sind aber andererseits skeptisch, ob diese aufgrund der Komplexität überhaupt umsetzbar ist. Ich stimme Herrn Cunitz zu: Es besteht durchaus die Gefahr, dass Minderheiten mit ihren Instrumenten Themen setzen und am Ende über Mehrheiten entscheiden. Auch das kann zu Politikverdrossenheit führen. Ich glaube auch, dass wir Demokratie nur stärken, indem wir echte Beteiligungsformen stärken und Beteiligte zu Akteuren machen.

In Rheinland-Pfalz haben wir uns etwas von Hamburg abgeschaut. Als erstes Flächenland haben wir ein Transparenzgesetz auf den Weg gebracht, weil wir der Überzeugung sind, dass es nicht nur die Verpflichtung gibt, dem Bürger Informationen auf Anfrage zur Verfügung zu stellen. Es gibt eine Bringschuld der Verwaltung. Die Themen müssen transparent und nachvollziehbar dargestellt werden. Wir haben uns im Vorfeld der ersten Fassung des Transparenzgesetzes genau angeschaut, wo es große Proteste bis hin zu Bürgerinitiativen und Bürgerentscheiden gab. Überall dort, wo Beteiligungsprozesse dilettantisch angegangen wurden oder wo man teilweise bewusst vermieden hat, gewisse Dinge rechtzeitig der Öffentlichkeit zu präsentieren, hat es in der Regel große Widerstände gegeben. Aufgründessen ist es ein ganz entscheidender Prozess, dem Bürger den Argwohn zu nehmen und die Prozesse transparent darzustellen. Wir leben in einer Zeit, in welcher es weitreichende Möglichkeiten gibt, diese Transparenz auch über einen längeren Zeitraum digital herzustellen. Dies geht heute viel besser als nur in Bürgerversammlungen.

In Frankreich habe ich hierzu eine ganz interessante Erfahrung gemacht. Ich war als Umweltstaatssekretär an einem Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren zur Änderung der Genehmigung des Kernkraftwerks Cattenom beteiligt. Bei uns werden diese Beteiligungsveranstaltungen und -formen immer von demjenigen ins Leben gerufen, organisiert und durchgeführt, der auch ein gewisses Interesse an einer Entscheidung hat. So hat eine Kommune in der Regel Interesse daran, dass ein Bebauungsplan verabschiedet wird oder dass eine Genehmigung für ein Unternehmen erteilt wird. Die Verwaltung ist sodann für das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung verantwortlich. Dies ist in Frankreich etwas anders. Dort werden die Beteiligungsformen nicht von der Verwaltung durchgeführt. Über die Verwaltung wird ein Ausschuss gewählt. Dieser besteht zum Beispiel aus Bürgern, ehemaligen Politikern oder Richtern. Der Ausschuss führt dann die Bürgeranhörungen durch und dokumentiert diese. Es handelt sich dabei allesamt um unabhängige Personen, die keinerlei Eigeninteresse an dieser Entscheidung haben. Wie wird anschließend mit diesen Informationen und Entscheidungen umgegangen? Sie geben diese eins zu eins weiter. Zusätzlich gibt es eine Zusammenfassung und eine Empfehlung. Dieser Empfehlung wird manchmal gefolgt, manchmal auch nicht. Dem abgegebenen Votum des Ausschusses kommt jedoch eine gewisse Autorität zu. Die Hürden für eine Verwaltung sind relativ hoch, sich über ein solches Votum hinwegzusetzen.

Wenn wir uns die aktuellen Debattenkulturen rund um das Schlagwort „Fake News“ in den sozialen Medien vergegenwärtigen, so muss man aus meiner Sicht diesen den Wert eines Parlamentes gegenüberstellen. Wo gibt es heute noch den Ort, wo nach anerkannten Regeln Standpunkte diskutiert werden? Es ist klar, wer welche Interessen vertritt und das wird auch transparent gemacht. Es sind die Parlamente als zentraler Ort dieser Diskussionen und dies ist der Grundgedanke der repräsentativen Demokratie. Ich denke, dass sich die Urväter unserer Landesverfassung insbesondere auch diese Gedanken gemacht haben. Vielleicht waren sie damals vorausschauender, als wir das bisher geglaubt haben.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank, Herr Hering. Herr Dr. Brandt, Sie haben jetzt Stimmungen und Erfahrungsberichte aus verschiedenen Bundesländern gehört. Es wurden schon viele Vorteile von Bürgerbeteiligungen aufgezeigt. Auch die Nachteile solcher Verfahren wurden benannt und an Beispielen deutlich gemacht.

Im vierten Ranking von Mehr Demokratie e.V. aus dem Jahr 2016 heißt es zum Schluss in einem Fazit: „Teilweise ist es noch ein weiter Weg zu praxistauglichen und bürgerfreundlichen Verfahren.“ Welche Erkenntnis nehmen Sie aus den bisherigen Beiträgen mit? Ist der in Deutschland erreichte Status aus Ihrer Sicht schon ideal?

Aufgrund der hier von Repräsentanten der repräsentativen Demokratie geschilderten Erfahrungen, müsste man doch irgendwann mal eine Evaluation vornehmen oder vielleicht eine empirische Studie durchführen, um die Vor- und Nachteile abzuwägen und vielleicht Veränderungen bei den Verfahren der direkten Demokratie herbeizuführen.

Soweit meine Eingangsfragen an Sie. Sie haben das Wort.



Dr. Manfred Brandt, Dr. h.c. Ingrid Mössinger

**Dr. Manfred Brandt:** Wir hatten in Hamburg einen Fraktionsvorsitzenden der CDU, der hat etwas sehr Treffendes gesagt: „Demokratie macht Arbeit und mehr Demokratie macht mehr Arbeit.“ Darüber müssen wir uns alle im Klaren sein und das muss man auch akzeptieren.

Ich komme aus der Kommunalpolitik und war Gemeindevertreter in einer 10.000-Einwohner-Gemeinde. Wir hatten zehn Jahre lang darüber gestritten, ob das Rathaus neu gebaut oder ob es überholt werden soll. Ein sehr klassischer Fall. Zehn Jahre Diskussion. Dann wurde in Schleswig-Holstein das Instrument der Bürgerentscheide eingeführt. Wir haben dann einen Entscheid über das Rathaus beantragt. Das war der erste überhaupt in Schleswig-Holstein. Es kam zu einer Entscheidung, die ich mir persönlich anders gewünscht hatte, aber sie ist von allen akzeptiert worden. In dem Entscheidungsprozess habe ich gemerkt, dass sachlich Argumente ausgetauscht wurden und nach der Entscheidung Frieden in der Gemeinde herrschte. Das ist eine ganz wichtige Funktion der Abstimmung und darüber bin ich zur direkten Demokratie gekommen.

Sie hatten die Evaluation angesprochen. Ich glaube, man muss immer gucken, wo funktioniert das gut und wo funktioniert das nicht oder wo funktioniert das schlecht. Ich glaube, auch hier lohnt

sich ein Blick in die Schweiz. Die Schweiz hat sehr viele unterschiedliche Verfahren. Alle Kantone und Gemeinden unterscheiden sich ein bisschen in ihren Verfahren. Ich schaue übrigens immer, Frau Schindler, in die kantonale Verfassung von Zürich. Aus der kann man sehr viel lernen. Der Sankt-Gotthard-Tunnel z.B. ist frist- und kostengerecht gebaut worden. Wieso klappt das da und warum scheitern wir so erbärmlich mit Stuttgart 21? In der Schweiz ist das über Volksentscheide gelaufen, die Leute sind mitgenommen worden. Stuttgart 21 ist übergestülpt worden.

Unser Problem, über das wir hier reden, hat sehr viel mit dem deutschen Planungsrecht zu tun. Das deutsche Planungsrecht ist nicht beteiligungsfreundlich. Es gewährt eine formale Beteiligung. Aus meiner Erfahrung als Kommunalpolitiker und als Berater für Bürgerbegehren, Bürgerentscheide und Volksinitiativen kann ich Ihnen nur sagen: Bürgerbeteiligung funktioniert nur, wenn am Ende die Leute eine faire Chance haben, auch zu entscheiden. Dann finden Diskussionen auf Augenhöhe statt. Wenn Sie eine Bürgerbeteiligung machen und am Ende haben die Bürger keine Entscheidungsgewalt, dann wird das auf Dauer nicht funktionieren. In der Schweiz entscheiden die Bürger, wenn sie es für erforderlich halten. Wenn eine Sache grundsätzliche Bedeutung hat oder viel Geld kostet, muss das Volk entscheiden. Deshalb funktioniert es da auch. Bei uns soll das Volk nicht entscheiden, wenn etwas für die Gesellschaft wirklich wichtig ist oder viel Geld kostet.

In der Schweiz sind Parlament, Regierung und Verwaltung durch mögliche oder notwendige direkt-demokratische Abstimmungen gezwungen, frühzeitig auf die Menschen zuzugehen und sie einzubinden. Wenn faire Verfahren vorliegen, kommt es nachher gar nicht darauf an, ob es zu einer Abstimmung kommt. Dass die Möglichkeit da ist, führt zu einem offenen Planungsprozess und die Diskussionen finden auf gleicher Augenhöhe statt. Das ist eigentlich der wichtigste Beitrag.

Ich gehöre zu einer Generation, die sich sehr viele Gedanken darüber gemacht hat, warum die erste Demokratie in Deutschland gescheitert ist. Die Diskussionen sind ja in der Weimarer Zeit nicht so viel anders gewesen als in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg. Ich höre hier immer so unterschwellig mit: Das Volk ist überfordert. Dem Volk ist doch nicht so recht zu trauen. Solche Einstellungen beschädigen die Demokratie. Das dürfen wir nicht zulassen.

Ich will nicht zu sehr auf die geschichtliche Entwicklung der direkten Demokratie oder der repräsentativen Demokratie in dieser Republik eingehen. Die frühen Verfassungen, wie die in Bayern, haben alle Elemente der direkten Demokratie enthalten – und das schon 1946. Hamburg hat als letztes Bundesland eine Verfassung bekommen, 1952, und hat auch als letztes die direkte Demokratie in die Verfassung aufgenommen, 1996. Da gibt es also auch zeitliche Zusammenhänge in der Entwicklung.

Die Erfahrungen von Weimar schwingen selbst in der Entscheidung des hamburgischen Verfassungsgerichts mit. Da gibt es deutliche Fehleinschätzungen. Weimar ist nicht am Volk gescheitert. Weimar ist – um das hier auch nochmal ganz deutlich zu sagen – vor allem an Leuten gescheitert, die Demokratie für ein westliches Modell gehalten haben, das für Deutschland nicht geeignet sei. Das Argumentationsmuster gibt es heute auch in mittel- und osteuropäischen Ländern und es kommt zurzeit auch bei uns wieder auf. Wir hatten zu wenige überzeugte Demokraten in der Weimarer Republik. Darauf kommt es auch heute an – wir brauchen mehr aktive Demokraten! Da hilft die direkte Demokratie. Im Laufe einer Legislatur können mehr Menschen in demokratische Verfahren eingebunden werden als bei Wahlen. Deswegen bin ich sehr überzeugt davon, dass wir nach wie vor mehr direkte Demokratie mit besseren Verfahren benötigen.

Die Verfahren der direkten Demokratie sind in den Bundesländern sehr unterschiedlich. Wir haben viele Bundesländer, in denen es nie einen Volksentscheid gab. Das liegt an den Verfahrensre-

geln. Wir haben auch viele Bundesländer, in denen kaum Bürgerentscheide stattfinden. Auch das liegt an den Regeln. Da muss nachgearbeitet werden. Seit den 90er Jahren ist die Gestaltung der Verfahren wieder in Gang gekommen. Die Verfahrensgestaltung für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Landesebene und auf der kommunalen Ebene wird uns in Deutschland noch sehr lange begleiten.

Die meisten Volksinitiativen und auch Volksentscheide in Hamburg haben sich mit demokratischen Strukturfragen befasst. Das liegt auch daran, weil wir in Hamburg in dem Bereich die größten Defizite von allen Bundesländern hatten. Der Prozess von mehr direkter Demokratie wird auf Dauer nicht umkehrbar sein. Sicher wird es auch Rückschläge geben. Wir müssen davon runterkommen, dass es ein Gegeneinander von direkter und parlamentarischer Demokratie gibt. Wir müssen Verfahren haben, um zu einem besseren Miteinander zu kommen. Dann wird das auch funktionieren. Faire und transparente Verfahren – Sie haben das angesprochen. Es ist kein Zufall, dass wir in Hamburg als erstes Bundesland ein Transparenzgesetz bekommen haben. Das wurde auch durch eine Volksinitiative ausgelöst.

In den politischen Eliten dieses Landes gibt es noch eine weit verbreitete Überzeugung: Alles, was wichtig ist, was viel Geld kostet, darüber sollte das Volk besser nicht entscheiden. In der Schweiz ist es genau umgekehrt: Wenn es viel Geld kostet, muss das Volk entscheiden. Da müssen wir auch hinkommen. Das Wichtigste, was wir haben, ist unsere Verfassung. Darüber sollte immer das Volk entscheiden – das ist grundlegend für eine Demokratie. So war das auch im Grundgesetz für den Fall der Wiedervereinigung vorgesehen. Das haben wir versäumt. Das ist meines Erachtens der größte Fehler, den wir bei der Wiedervereinigung gemacht haben.

Es macht auch keinen Sinn, dass wir sagen, haushaltswirksame Volksentscheide sind unzulässig. Haushaltswirksam ist alles. Da muss man positiv mit umgehen. Weder parlamentarische Entscheidungen noch Volksentscheide dürfen den Haushalt sprengen. Da muss der gleiche Maßstab angelegt werden.

Wenn ich nicht entscheiden kann, informiere ich mich nicht. Die Bereitschaft in der Bevölkerung, sich zu informieren und sich einzubringen, wächst mit der Möglichkeit, selbst zu entscheiden. Das ist einer der großen Vorteile der direkten Demokratie, das macht die Menschen politischer und davon wird auch die parlamentarische Demokratie profitieren. Volksentscheide und auch Bürgerentscheide sind wesentlich besser als parlamentarische Entscheidungen geeignet, Konflikte und strittige Fragen dauerhaft zu befrieden. Das Potenzial muss genutzt werden. Wir müssen eine offenere Diskussionskultur entwickeln. Viele von Ihnen sind im parlamentarisch geprägten Raum zu Hause und wissen, wie Entscheidungen dort vorbereitet werden. Sie kennen die Probleme.

Abstimmungen des Volkes sind natürlich nicht das politische Allheilmittel. Auch bei sehr anwendungsfreundlichen Verfahren bleiben sie aus guten Gründen die Ausnahme.

Ich bin übrigens davon überzeugt, dass die zunehmende direktdemokratische Praxis in den Bundesländern irgendwann zu bundesweiten Volksentscheiden führen wird.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank, Herr Dr. Brandt, für dieses Plädoyer. Ich habe jetzt viele, viele Wortmeldungen gesehen. Ich bitte um Verständnis, dass ich jetzt erst Prof. Bull in die Diskussion einbinden möchte. Prof. Bull ist uns als Staatsrechtler, Verwaltungsrechtler, ehemaliger Innenminister in Schleswig-Holstein und erster Datenschutzbeauftragter in Deutschland bekannt. Prof. Bull, ich habe Ihren Beitrag in der Broschüre „Direkte Demokratie in Hamburg“ gelesen. Sie haben sich intensiv mit Verfahren der direkten Demokratie beschäftigt. Ihr Urteil, bitte.



Prof. Dr. Hans Peter Bull, Dr. Manfred Brandt

**Prof. Dr. Hans Peter Bull:** Ich würde die bisherige Diskussion gerne noch einmal kurz Revue passieren lassen. Wir haben am Anfang sehr viele positive, optimistische Stimmen über die befriedigende Wirkung von Bürgerbeteiligung gehört, vor allem über Möglichkeiten, Bürger schon vor der Stufe der verbindlichen Entscheidung in vielfältiger Weise zu beteiligen. Das kann ich aus meiner Hamburger Erfahrung nur unterstreichen. Es gibt diese Möglichkeiten und sie sollten genutzt werden. Ich will das nicht im Einzelnen ausführen, weil dazu schon aus Zürich und anderswo gute Erfahrungen berichtet worden sind.

Ich denke, wir müssen auch – und dazu ist es in der zweiten Phase der Diskussion auch schon gekommen – aus der Sicht von Bürgermeistern und Parlamentspräsidenten und anderen aktiven Kommunalpolitikern und Landespolitikern sehen, dass mit der Einführung von mehr Bürgerbeteiligung Gefahren für die Entwicklung des Gemeinwesens verbunden sind. Nach allem, was wir durch bilanzierende Überblicke über die bisherige Entwicklung wissen, sind die Chancen von Bürgerinitiativen zur Verhinderung von Projekten – großen wie kleinen – gewachsen. Ein Stichwort aus Hamburg wäre etwa die Olympia-Ablehnung. Das ist für München auch schon ein Thema gewesen. Deutschland kann sich wegen der negativen Stimme des Volkes voraussichtlich auf lange Sicht nicht mehr für Olympische Spiele bewerben.

In Hamburg hatten wir eine Schulreform geplant, die einhellig von den Parteien der Bürgerschaft befürwortet wurde. In einem Bürgerentscheid mit sehr starker Beteiligung der besser gestellten Bezirke und geringer Beteiligung der Bewohner sozial schwächerer Stadtteile ist die Entscheidung gekippt worden. Ein weiteres Beispiel ist eine Flüchtlingsinitiative, die den Bau neuer Flüchtlingsunterkünfte sehr streng reglementieren wollte. Alle Planungen, mit der großen Zahl der Flüchtlinge zurechtzukommen, wären über den Haufen geworfen worden. Erst durch intensive Verhandlungen mit der Initiative konnten die Probleme gelöst und ausgeräumt werden. Das sind Schwierigkeiten, die bei der starken Bürgerbeteiligung entstehen. Das gibt natürlich zu denken, ob denn die grundsätzliche Befürwortung von Beteiligung der Bürger an schwierigen, kontroversen Entscheidungen wirklich in allen Fällen angemessen ist.

Ich bin dafür – um das ganz klar zu sagen – dass Bürger ihren Willen, ihre Forderungen, ihre Wünsche, auch ihre egoistischen Wünsche in die Entscheidungsprozesse einbringen können und dass sie gehört werden. Im Vorfeld von Entscheidungen muss intensiv beraten werden. Einwände dürfen nicht pauschal abgewimmelt werden, wie das in der Vergangenheit sicher häufig der Fall war. Die Stimme des Volkes muss Gehör bekommen. Schon allein deswegen, damit nicht dieser unsinnige und irrsinnige Gegensatz zwischen dem Volk und seinen Vertretern, Volksvertretern, zwischen „Volk“ und „Politik“, weiter gepflegt wird – auf der einen Seite das gute Volk und auf der anderen Seite die böse, korrupte, faule und unfähige Politik. Das kann nur durch ein Miteinander, durch einen Austausch, durch Kommunikation, durch Beratung, durch gemeinsame Bemühungen ausgeräumt werden.

Dabei ist aber ganz wichtig – das hat Herr Brandt eben schon gesagt –, dass die Verfahrensweisen und Entscheidungsprozesse so gestaltet werden, dass nicht die Verantwortungen falsch gelagert werden oder dass die Wahrscheinlichkeit gesteigert wird, dass unangemessene Entscheidungen herauskommen. Das betrifft jetzt weniger die kommunale Ebene, weil dazu eben schon viel sehr Nützliches, Hilfreiches gesagt worden ist. Aber es betrifft auf jeden Fall die Landesebene und erst recht die Bundesebene, die wir heute ja ausklammern wollen. Es ist schlicht falsch zu behaupten, die Entscheidungen des Volkes seien besser als die der Repräsentanten. Das gilt auch umgekehrt: Die Parlamentsentscheidungen sind nicht von vornherein besser, sinnvoller, angemessener als die, die in Volksentscheiden zum Ausdruck kommen. Aber es besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass in geregelten Verfahren, wie sie im Parlament stattfinden, in Ausschüssen, in intensiven Beratungen vor und hinter den Kulissen, in einem Austausch mit der Öffentlichkeit, in stufenweiser Entscheidung doch eine Mehrzahl von Interessen und Argumenten berücksichtigt werden. Die Wahrscheinlichkeit dafür ist jedenfalls höher als bei einer weitgehend unstrukturierter Volks- oder Bürgerinitiative, die von wenigen Personen angestoßen und im freien Feld organisiert werden kann. Herr Cunitz hat dazu ein sehr einleuchtendes Beispiel gebracht. Es gibt viele andere Beispiele aus der internationalen Literatur und den von mir angeführten Hamburger Fall, in dem die wohlhabenden Elbvororte die Schulreform gekippt haben und die von dem Reformplan begünstigten sozial schwächeren Stadtteile wie Steilshoop oder Mümmelmannsberg mit der Volksinitiative ausmanövriert wurden.

Verfahrensweisen und Entscheidungen zu überprüfen, ist wichtig. Das heißt nicht, Herr Brandt, dass das Volk zu dumm sei oder nicht in der Lage, Entscheidungen richtig zu treffen. Entscheidungsprozesse müssen geordnet sein, damit etwas Sinnvolles herauskommt und damit möglichst wenig dem Zufall und dem schwankenden Interesse und der schwankenden Beteiligung der Abstimmenden überlassen wird. Dazu gehört die Notwendigkeit von Quoren, selbstverständlich auch das Mehrheitsprinzip insofern, als die Mehrheit der Abstimmenden dafür sein muss, dem Begehren der Volksinitiative oder der Bürgerinitiative zu folgen, aber auch dass ein möglichst großer Teil der Bevölkerung repräsentiert wird. Das heißt, wir brauchen Verfahren, bei denen einigermaßen sichergestellt ist, dass nicht zu viele Menschen von der Initiative überwältigt werden. Das kann bei zu niedrigen Quoren geschehen. Das hat das Hamburgische Verfassungsgericht jüngst deutlich herausgearbeitet. Ein Quorum von zum Beispiel 13 Prozent, wie es von „Mehr Demokratie“ vorgeschlagen wurde, ist zu niedrig, um repräsentativ an die Stelle einer parlamentarischen Entscheidung zu treten.

Es ist meine Grundposition, dass Vorkehrungen getroffen werden müssen, damit Politik nicht aus dem Bauch des Volkes gestaltet wird. Eine nachhaltige, kontinuierliche, langfristige Politik – etwa des Umweltschutzes – darf nicht blockiert werden. Volksentscheidungen können von einem Mal zum anderen sehr unterschiedlich ausfallen. Darauf ist für eine verantwortliche Politik kein Verlass. Das volkspädagogische Argument, das normalerweise entgegengehalten wird, es könne ja jeder bei der Abstimmung mitmachen, zählt für mich überhaupt nicht. Es wird der sozialen

Realität einfach nicht gerecht. Es gibt genug Menschen, die sich nicht in der Lage fühlen teilzunehmen, die sich nicht interessieren, die auch ein Recht darauf haben, sich nicht zu interessieren. Dafür haben sie Vertreter gewählt, oder andere haben die Vertreter im Auftrag des Volkes ausgewählt. Demokratie lebt auch davon, dass Menschen, die sich Politik zum Beruf gemacht haben, dies im Auftrage der Abstimmungsberechtigten und Wahlberechtigten tun.

Zum Abschluss noch ein Gedanke: Der Streit um die praktischen Modalitäten, der im politischen Alltag häufig ist, der die Gerichte beschäftigt hat und zu dem viel geschrieben worden ist, ist eigentlich ohne grundsätzliche Bedeutung. Ausgestaltung muss sein, ist wichtig und muss klug gemacht werden, aber an der Ausgestaltung allein liegt es nicht. Man muss Sinn und Zweck von direkter und indirekter Demokratie und ihr Verhältnis zueinander im Auge behalten, um zu sinnvollen Gesamtregelungen zu kommen.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank, Herr Prof. Bull. Mir liegt ein Beitrag von Prof. Lars Holtkamp vor, der überschrieben ist mit „Outputprobleme der direkten Demokratie, erste empirische Befunde aus Deutschland“. Der wissenschaftliche Beitrag wird demnächst in einem Sammelband veröffentlicht. Mit einer empirischen Studie hat er zum Beispiel die bayerische Landeshauptstadt München untersucht. Keines der circa 60 angestregten Bürgerbegehren wurde in den sozioökonomisch schwachen Stadtteilen unterstützt. In den wohlhabenderen Münchener Stadtteilen wurden hingegen viele Nimby-Begehren angestoßen. Das war ja ein Gedanke, der gerade von Prof. Bull. eingebracht worden ist. Unter diesen Bedingungen droht die direkte Demokratie, eher soziale Segregation zu fördern als der Integration und dem sozialen Ausgleich zu dienen.

Nach den beiden Beiträgen von Herrn Dr. Brandt und Herrn Prof. Bull. habe ich viele Wortmeldungen. Ich hoffe, dass Sie auf die Fragestellungen von den beiden eingehen werden. Vielleicht auch auf die Frage (da habe ich keine abschließende Antwort von Dr. Brandt gehört): Wo die Verantwortung derjenigen liegt, die das Bürgerbegehren denn durchsetzen? Der Politiker wird abgewählt, aber wie ist das mit den Initiatoren des Bürgerbegehrens?

Herr Schwarz bitte.

**Edwin Schwarz:** Es ist inzwischen schon so viel Richtiges gesagt worden. Deswegen kann ich mich kürzer fassen als vorgesehen. Das wird sicherlich auch vorteilhaft sein für die Länge der Sitzung. Ich möchte zu zwei, drei Punkten kurz Stellung nehmen.

**Bürgerbeteiligung:** Die Verwaltung wird gut beraten sein, wenn sie die Bürgerbeteiligung rechtzeitig, ausführlich und transparent durchführt. Ich habe die Erfahrung gemacht, dass bei Bürgerbeteiligungen immer nur die Gegner kommen. Wenn die Verwaltung aufruft und einen B-Plan oder ein einzelnes Bauprojekt vorstellt, dann ist in der Regel die Mehrheit Gegner dieses Projektes. In einer Großstadt ist es natürlich etwas schwieriger als in kleineren Gemeinden. Wenn das nicht gut vorbereitet wird und erfolgreich zum Ende kommt, dann sieht man sich eben vor Gericht wieder. Dann kommen die Juristen ins Spiel. Das sehen wir jetzt in Frankfurt an der Rennbahn. Herr Cunitz hatte schon darauf hingewiesen.

Ich bin ein großer Gegner von Bürgerentscheiden und Volksentscheiden. Die Gefahr, dass es zu Zufallsmehrheiten kommt, sehe ich als sehr groß an. Zudem sind die Entscheidungen, die zur Abstimmung stehen, manchmal sehr komplex. Vorhin wurde schon eingebracht, dass selbst die gewählten Vertreter, Stadtverordnete und andere Abgeordnete, manchmal Probleme hätten, sich in schwierige Fragestellungen einzuarbeiten. Problematisch sehe ich auch die Gefahr von Scharfmachern, die die Stimmung in der Bevölkerung anheizen.



Jürgen Roters, Bärbel Schomberg, Edwin Schwarz

Ich will nur ein einfaches Beispiel bringen, wie schwierig oder wie wichtig es ist, abzugrenzen, wer entscheiden darf und wer die Kompetenz dazu hat. Herr Bürgermeister Schmid hatte dazu vorhin schon das schöne Beispiel des Münchener Flughafens gebracht.

Vor 50 Jahren hatte die Stadt Frankfurt die Idee, eine Eigensicherung an Energie zu haben, um unabhängiger zu sein. Daraufhin musste ein Kraftwerk gebaut werden. In dem engen Frankfurt kann man schlecht ein Kraftwerk bauen, das sollte also in ein Industriegebiet gebaut werden. Zur Auswahl standen Industriegebiete im Osten Frankfurts in Fechenheim oder im Westen bei den Farbwerken Hoechst. Als sich verdichtete, dass das Kraftwerk nach Fechenheim kommen sollte, gab es einen riesen Aufstand der Betroffenen. Die wollten das natürlich bekämpfen. Anders natürlich die Stimmung in Hoechst. Die waren voller Freude, schließlich hatten sie schon die Farbwerke im Ort. Das Kraftwerk sollte ja Strom für ganz Frankfurt liefern. Wenn wir da in Frankfurt einen Volksentscheid durchgeführt hätten, hätte es bestimmt eine große Mehrheit für das Projekt in Fechenheim gegeben. Als Frankfurter war man ja schließlich nicht direkt betroffen. Ich möchte das Beispiel nicht weiter ausführen, sondern nur nochmal darauf hinweisen, dass wir sehr aufpassen müssen, was wir wo von wem entscheiden lassen.

Die wichtigsten Volksentscheide sind für mich die Wahlen – Kommunalwahlen, Landtagswahlen, Bundestagswahlen. Die Wähler können ihre Abgeordneten fordern und auch Initiativen können Inhalte für die Parlamente einfordern. Dazu bedarf es keinen gesonderten Volksentscheid. Das Grundgesetz sieht auch nur bei der Länderneuregelung einen Volksentscheid vor, ansonsten nicht, was ich für richtig ansehe.

Abschließend noch eine provokante Anmerkung, mit der ich hoffe, mich nicht grundsätzlich unbeliebt zu machen. Wenn Sie in Deutschland ein Auto fahren wollen, müssen Sie einen Führerschein machen. Wenn Sie in Deutschland zur Wahl gehen wollen, müssen Sie keinen Nachweis Ihrer politischen Kompetenz geben. Das sieht man ja leider manchmal auch bei den Ergebnissen der Volkspopulisten. Ich weiß dafür keine Lösung, aber ich wollte das noch angeführt haben.

Dr. Hanspeter Georgi: Danke schön. Herr Carstensen.

Dr. h. c. Peter Harry Carstensen: Wenn ich mich hier so umsehe, bin ich wahrscheinlich der einzige, der aus einer 100-prozentig basisdemokratischen Gemeinde kommt. Das ist allerdings auch wahrscheinlich die einzige Gemeinde in ganz Europa, wo drei Prozent der Bevölkerung Ministerpräsident waren – wir sind nämlich nur 32. Nach der Verfassung in Schleswig-Holstein muss erst ab 70 Einwohnern eine Gemeindevertretung gewählt werden. Bei uns wird alles basisdemokratisch gemacht. Jeder ist eingeladen, jeder entscheidet über die Gemeindebelange. Ich gebe zu, die Belange sind nicht ganz so groß wie in Frankfurt oder in Aachen, aber ganz gleich, das sind Entscheidungen, die uns selbst in der Gemeinde betreffen oder betroffen machen. Ich komme gleich nochmal auf die Betroffenheit.



Dr. h. c. Peter Harry Carstensen, Wolfgang Koppitzsch, Michael Batz

Ich habe so ein bisschen den Eindruck als wenn bei uns in der Diskussion etwas durcheinandergeht. Einmal die Diskussion über Volks- und Bürgerbeteiligung und die Frage von Bürgerentscheiden, Volksbegehren oder Volksinitiativen. Wobei gerade in Schleswig-Holstein die Volksinitiative nicht zu einer Entscheidung führt, sondern zu einer Verpflichtung des Parlaments, sich wieder mit einem Thema zu beschäftigen. Für mich kommen Bürgerbeteiligungen oder Volksbeteiligungen ohne die gewählten Parlamentarier und ohne die aus dem Parlament gewählten Regierungen gar nicht aus. Die müssen natürlich nicht nur entscheiden, sondern auch die Verantwortung übernehmen. Bei der nächsten Wahl hat der Bürger die Chance, die Arbeit seiner Vertreter zu bewerten. Für mich ist eine Kombination notwendig.

Frau Reker hat gesagt, wir müssen die Leute zu Betroffenen machen. Es stellt sich die Frage, wer ist eigentlich Betroffener? Herr Bürgermeister Schmid hatte dazu ein gutes Beispiel. Nun stellen Sie sich mal vor, in Hamburg würde über eine Erweiterung des Helmut-Schmidt-Flughafens abgestimmt. Die Flugzeuge haben nach dem Start das Fahrgestell noch nicht eingefahren, da sind sie schon über schleswig-holsteinischem Grund. Und dann soll nur in Hamburg darüber abgestimmt werden?

Ein weiteres gutes Beispiel ist die Abstimmung über die Hamburger Olympia-Bewerbung. Warum wurde dazu nur innerhalb der Hamburger Grenzen abgestimmt? Die Randbezirke wären auch unmittelbar betroffen gewesen, durften aber nicht abstimmen. Ich will nicht sagen, dass es nicht richtig war, in Hamburg abzustimmen, sondern nur aufzeigen, dass die Betroffenheit außerordentlich schwer festzustellen ist.

Ich wohne in einem Nationalpark. Als der zu Uwe Barschels Zeiten eingerichtet wurde, gab es eine heftige Diskussion. Die Anwohner waren nicht begeistert. Das hat sich inzwischen gegeben. Uwe Barschel hat immer gesagt: Es wird keinen Nationalpark gegen den Willen der Bevölkerung geben. Er hat aber nie definiert, welche Bevölkerung er meint. Dass man in Plön in Ostholstein nichts gegen einen Nationalpark an der Westküste haben würde, ist selbstverständlich. Genauso wie klar ist, dass die unmittelbar Betroffenen an der Westküste die gegenteilige Meinung haben.

Also, wer entscheidet über die Themen? Wer entscheidet, was für eine Abstimmung geeignet ist? Welche Themen sind zu komplex? Wer entscheidet über die Fragestellung? Herr Cunitz hatte dazu ein schönes Beispiel angeführt. Wer ist betroffen und darf abstimmen?

Herr Cunitz hat es auch dort auf den Punkt gebracht: Wenn wir über mehr Demokratie, über Volksbegehren, über Volksentscheide und viele andere Dinge sprechen, dann brauchen wir zuerst einmal vernünftige Regeln. Wenn wir die Regeln nicht haben, dann werden wir scheitern.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank. Wir haben bei den Regelungen schon zwischen den formellen Verfahren und den informellen Verfahren unterschieden. Das war schon strukturiert, Herr Carstensen. Die nächsten drei Wortmeldungen: Frau Strack-Zimmermann, Frau Soykan und Frau Bosch.

**Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann:** Herzlichen Dank. Zu allererst möchte ich zu 100 Prozent unterschreiben, was Frau Dr. Lohse gesagt hat. Es hat sich bewährt, in Planungsprozessen die Bürgerinnen und Bürger sehr früh mitzunehmen. Ich glaube übrigens nicht, Herr Brandt, dass das



Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann

mehr Arbeit macht, sondern, wenn man das richtig anstellt, zum Schluss sogar weniger Arbeit anfällt.

Herr Cunitz, ich kann auch unterschreiben, was Sie gesagt haben. Ich habe mich als Bürgermeisterin der Stadt Düsseldorf auch immer gefragt: Wer bezahlt manche Dinge eigentlich? Zum Teil war das heftiger Lobbyismus. Es klang nur besser, wenn man sagt: Wir sind für die Bürger. Es wurde von Gefahren gesprochen.

Als wir in der Stadt Düsseldorf den Kö-Bogen gebaut und die Innenstadt nach den Kriegsunschönheiten wiederhergestellt haben, gab es auch zwei Bürgerbegehren. Beide scheiterten am Quorum. Die Landesregierung war von den zwei gescheiterten Bürgerbegehren nicht angetan und hat nach der nächsten Wahl das Quorum für zukünftige Begehren gesenkt. Man kann also auch so lange das Quorum anpassen, bis man glaubt, dass es richtig ist.

Ich habe mich zu Wort gemeldet, weil mir ein wichtiger Punkt in unserer heutigen Diskussion noch fehlt. Wie gehen wir eigentlich damit um, dass es viel mehr alte als junge Menschen gibt? Ich traue mich das zu sagen, weil die vor mir liegende Strecke objektiv kürzer ist als die, die hinter mir liegt. Wir haben bei Bürgerentscheiden und beim Engagement ein ganz klares Alt-Jung-Gefälle. Es kommt sicher ein bisschen auf die Themen an, aber sehr viele Ruheständler haben deutlich mehr Zeit, sich mit solchen Dingen zu beschäftigen. Ich möchte jetzt einen ganz kurzen Schlenker zum Brexit machen, auch wenn wir hier heute eigentlich nicht international werden wollen. Der Brexit war nicht nur eine Entscheidung Land gegen London, also gegen das Establishment, sondern das war auch Alt gegen Jung. Die jüngere Generation, die heute am Beginn ihres Berufslebens steht, die dabei ist, sich etwas aufzubauen, und beginnt, Kinder großzuziehen, wird von uns Alten eindeutig dominiert. Ich denke, das sollte man auch beachten.

Es wurde gerade die Schweiz genannt. Ich finde das immer sehr spannend. In den Kantonen und in den Gemeinden wird ja sehr häufig abgestimmt. Da, wo ich immer Ski fahre, habe ich das Gefühl, es findet jeden Sonntag eine Abstimmung statt. Die Beteiligung ist häufig minimal. Manchmal sind es nur ein paar Prozent. Interessant wird es allerdings, bei hochemotionalen Themen. Zum Beispiel beim Umgang mit Ausländern. Da geht die Beteiligung richtig hoch. Gerade in Kantonen, wo wenig Ausländer sind, war man gegen den Zuzug von Ausländern, während man in Großstädten, wo viele Migrant\*innen sind, viel lockerer damit umgegangen ist. Unter dem Strich steht aber eine Mehrheit, die dafür war, den Ausländerzuzug zu reduzieren. Viele wissen dabei gar nicht, dass wenn die Schweiz das umsetzt, sie sich im Widerspruch zu EU-Verträgen befindet. Deswegen wurde das auch noch nicht durchgesetzt. Das kann an mangelnder Aufklärung im Vorwege liegen. Wir müssen uns also die Frage stellen, wie weit man komplexe Dinge auch so vermitteln kann, dass Menschen wissen, was sie tun.

Der Brexit ist auch da ein schönes Beispiel: Wie zu lesen war, haben am nächsten Morgen viele gegoogelt, was der Brexit eigentlich bedeutet und was für Konsequenzen er mit sich bringt.

Also langer Rede, kurzer Sinn: Ich wollte hier die Probleme der Generationen einbringen. Aus der Sicht heraus, dass wir vieles entspannter sehen können, wenn die vor uns liegende Strecke kürzer geworden ist, dürfen wir nicht die Generation unserer Kinder und Enkelkinder dominieren.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank für den Hinweis auf den Generationenkonflikt. Frau Soykan, bitte.

**Nurhan Soykan:** Ich bin eine Vertreterin einer Religionsgemeinschaft und keine Politikerin. Von daher wollte ich mich bei unserem heutigen Thema eigentlich ein bisschen zurückhalten. Aber ein



Nurhan Soykan, Dr. Eckart John von Freyend

Punkt ist mir bisher zu kurz gekommen: Kann eine Demokratie gut funktionieren, wenn ein Teil des Volkes ausgeschlossen wird? Man könnte schon bei dem Begriff Volk ansetzen: Wer ist eigentlich das Volk? Aus meiner Sicht inkludiert der Begriff einen nicht unbeachtlichen Teil Menschen, die in Deutschland leben, aber keine deutsche Staatsangehörigkeit und noch nicht mal kommunales Wahlrecht haben. Nämlich die Migranten. Ein EU-Ausländer darf nach drei Monaten wählen. Menschen, die in der zweiten oder dritten Generation hier sind und häufig hier geboren sind, zum Teil dagegen immer noch nicht. Ich denke, auch das ist ein Problem, was wir lösen müssen. Politische Forderungen werden auf dem Rücken von Menschen ausgetragen, die hier seit Jahrzehnten leben, aber bei den Wahlen keine Stimme haben.

Zum Thema Direkte oder Repräsentative Demokratie möchte ich das Referendum um die Verfassungsreform in der Türkei und damit die ganze Diskussion um Erdogan als Beispiel anführen. Das Referendum hat sehr viel Streit und Spaltung in die Gesellschaft, in das Volk oder sogar in Familien gebracht. Ich denke, manchmal wäre es gut, wenn Streit im Parlament ausgetragen und nicht auf die Straßen gebracht wird.

Ich denke schon, dass Volksentscheide ein geeignetes Mittel gegen den Politikverdruss sein können, aber wichtig wäre, dass jeder zunächst auch mal ein Stimmrecht bekommt. Die doppelte Staatsbürgerschaft ist meiner Meinung nach ein sehr guter Schritt in diese Richtung. Ich fände es sehr, sehr schade, wenn der jetzt wieder rückgängig gemacht wird, nur um Erdogan eins auszuwischen. Danke.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank, Frau Soykan. Das ist ja ein integrationspolitisches Thema, was wir beim letzten „Runden Tisch“ nur am Rande diskutieren konnten. Aber wir halten das fest. Frau Bosch.

**Barbara Bosch:** Ich bin den vielen differenzierenden Äußerungen und Wortmeldungen sehr dankbar. Wenn wir eine Debatte zu unserem heutigen Thema führen, stört mich häufig, dass eine ver-



Barbara Bosch

meintliche Unversöhnlichkeit von parlamentarischen oder gemeinderätlichen Entscheidungen gegenübergestellt wird. Ich weiß, dass in der politischen Kultur immer wieder beschrieben wird, dass das Volk und der Staat und das Volk und die Volksvertreter sich mit unterschiedlichen Interessen gegenüberstünden. Ich halte dies für falsch. Ich freue mich daher drüber, dass hier sehr differenziert diskutiert wird. Es lohnt sich auch gar nicht, eine Debatte über ein Entweder-oder zu führen. Wir sollten uns auf das Sowohl-als auch konzentrieren. Ich spreche mich ausdrücklich für die repräsentative Demokratie aus. Das schließt Beteiligungsformen aber in keiner Weise aus.

Vieles ist bereits zur Sprache gekommen und das möchte ich nicht wiederholen. Gerne möchte ich noch Punkte hinzufügen, die noch nicht benannt worden sind. Ich berichte aus meiner kommunalen Erfahrung aus einer Stadt, die knapp 120.000 Einwohner hat. Wir alle sind davon überzeugt, dass es richtig ist, die Bürgerschaft in der einen oder anderen Weise zu beteiligen. Wenn ich mir aber die Bürgerbeteiligungsverfahren in ihren unterschiedlichsten Formen in unserer Stadt anschau, dann stelle ich fest, dass es stets die gleichen sind, die sich beteiligen, das Bildungsbürgertum. Die kann ich mit Handschlag begrüßen. Das findet man bestimmt auch in anderen Städten wieder. Es gibt eine Bürgerbeteiligungselite in unseren Städten. Die tauchen überall auf, um sich einzubringen. Auch bei Themen, die sehr örtlich, sehr lokal in den Stadtteilen oder in den Stadtbezirken sind. Die bestimmen und prägen die Debatten mit – und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Wohnort direkt dort in diesem Quartier haben.

Ich kenne die Einwendungen hierzu, dass man zu anderen Formen und Instrumenten greifen muss, um die Auswahl hinzubekommen. In Reutlingen haben wir sehr früh mit Beteiligungsverfahren angefangen. Daher kenne ich auch die Mängel. Man versucht eine repräsentative Auswahl hinzubekommen, indem man Menschen mit heterogenen Merkmalen, Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund etc. einlädt. Und welcher Kreis findet sich zusammen? Wiederum das Bildungsbürgertum.

Ich denke an Projekte zurück, die im unmittelbaren Umfeld auch unseres Hauptbahnhofs lagen. Also Stadtentwicklung dort, wo das Bildungsbürgertum in der Regel nicht so stark vertreten ist.

Eher Gruppen der Bevölkerung mit niedrigeren oder gar keinen Bildungsabschlüssen. Die Betroffenen kommen dann aber nicht. Oder sie kommen nur einmal und sind dann mit den Methoden der Beamerpräsentation, Flipcharts und Metaplänen in den Workshops nicht vertraut. Das nächste Mal bleiben sie weg, weil sie den Eindruck haben, dass die anderen, die wesentlich eloquenter und routinierter im Umgang mit solchen Instrumenten sind, sie an die Wand spielen. Ich habe trotz aller Bemühungen bis heute noch keine Antwort darauf gefunden, wie es kurzfristig gelingt, auch diese Menschen bei solchen Verfahren mitzunehmen und dabei zu behalten. Bildung nach vorne zu stellen, um die Ungleichgewichte auszugleichen, ist ein längeres Verfahren. Aber ich habe ja vor Ort ein Problem, das ich zeitnah lösen will, und ich bekomme die unmittelbar Betroffenen aufgrund von Bildungsunterschieden gar nicht her.

Es gibt noch einen zweiten Punkt, den ich ansprechen möchte, der mir in den Debatten viel zu kurz kommt. Es gibt ja nicht nur das Recht darauf, beteiligt zu werden, abgeholt zu werden, ernst genommen zu werden. Das Recht mitgenommen zu werden, mitzuentcheiden oder zur Entscheidung beizutragen, hat ein Pendant. Dieses Pendant heißt auch die Pflicht zu haben, sich zu bilden, sich zu informieren und sich zu engagieren. Diese Pflicht wird viel zu wenig formuliert. Sie wird nicht eingefordert. Und sie wird aus ganz unterschiedlichen Gründen auch oftmals nicht vor Ort gelebt.

Erlauben Sie mir noch einen kurzen Schwenk zu den sozialen Medien. Für manche waren Facebook & Co. geradezu ein Aphrodisiakum zur direkten Demokratie. Ich glaube u.a. der Brexit hat da ein bisschen zur Ernüchterung beigetragen. Sozialwissenschaftliche Studien belegen, dass die sozialen Medien nicht dazu beitragen, mehr Informationen, mehr Hintergrund, mehr Meinungsvielfalt hineinzubringen, sondern im Grunde genommen nur vorhandene Meinungen und Überzeugungen stärken. Wenn ich mir die Facebook-Seite meiner Stadt anschau – das tue ich immer wieder –, dann merke ich, dass jene, die sich zu einem kommunalpolitischen Vorgang kritisch äußern und deren Ansicht nicht dem Mainstream auf dieser Facebook-Seite entspricht, irgendwann verschwinden und sich irgendwann auch nicht mehr melden. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch das sog. Gate blowing – also alles ist offen, jeder darf alles sagen, keiner muss sich informieren. Von daher ist es für mich von großer Relevanz, wie wir es insgesamt schaffen, die klassischen Medien zu stärken, die dieses Gate keeping noch vertreten – also auf der journalistischen Ebene gewichten, auswerten und Hintergrundfakten zu liefern.

Das ist etwas, was mir im Hinblick auf die Demokratie ganz große Sorgen macht. Ich glaube, alle, die wir hier sitzen – Einzelne natürlich ausdrücklich ausgenommen –, sind in einer Generation, in der wir uns gar nicht vorstellen können, wie sehr die nachwachsende junge Generation sich nur noch über diese Medien und im Internet informiert und nur noch über Facebook teilnimmt und teilhat. Wir leben in einem Kommunikations- und Medienkulturwandel sondergleichen, wie wir ihn so seit Generationen nicht mehr erlebt haben. Das hat eine starke Verbindung zum Thema Direkte Demokratie und wie wir damit umgehen wollen. Da gibt es auch noch keine Antworten. Der Medienwissenschaftler Bernhard Pörksen hat das beschrieben als Entwicklung von einer medial geprägten Mediendemokratie hin zur Empörungsdemokratie des digitalen Zeitalters. Auch ich weiß keine Antworten auf dieses Problem und wollte die Fragen deshalb hier hereinbringen.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank, Frau Bosch. Das war auch ein Themenkomplex, den ich vorgesehen habe. Leider ist die Zeit schon sehr fortgeschritten, sodass wir das Thema heute wahrscheinlich nicht abschließend diskutieren können. Das könnte aber ein spannendes Thema für unsere Stiftungsarbeit sein. Ich bitte die folgenden Redner ihre Beiträge auf den Punkt zu bringen, weil ich noch so viele Wortmeldungen habe und die Zeit schon sehr fortgeschritten ist. Also nach der Reihenfolge die Herren Philipp, Roters, Kächele, Buch und Arved Fuchs.



Dr. Hanspeter Georgi, Marcel Philipp

**Marcel Philipp:** Eine Vielzahl von Bürgerentscheiden ist nicht unbedingt ein Zeichen für besonders gute direkte Demokratie, sondern nur ein Symptom für eine Abkopplung von der gewählten Politik und der Bürgerschaft. Wir haben die Aufgabe, uns damit zu beschäftigen, wie wir die Notwendigkeit von Bürgerentscheiden überhaupt verhindern, indem wir die informellen Möglichkeiten vorher so gut ausschöpfen, dass wir die Einbindung von Bürgerschaft in politische Meinungsbildungsprozesse bestmöglich gestalten. Dazu müssen wir uns fragen, in welcher Phase und in welcher Form das passieren muss. Was mich ein bisschen stört, ist, dass wir eigentlich nur über klassische Instrumente reden. In einer Zeit, in der – Frau Bosch hat es angesprochen – wir eine so grundlegende Veränderung von Kommunikations- und Machtstrukturen erleben, erfordert es eigentlich auch neue Antworten bei der Frage, wie wir darauf reagieren.

Wenn ich mit Bürgern sprechen möchte, weil ich die Distanz zwischen Politik und Bürgern verringern möchte, dann muss ich mich im gleichen Raum befinden und die gleiche Sprache sprechen wie die Bürger – sonst werden wir nicht zusammenkommen. Der Raum, in dem sich der Bürger befindet, ist häufig das Internet. Das ist so. Das Misstrauen gegenüber dem Bürger ist ebenso wie das Misstrauen gegenüber dem Internet nicht geeignet, ein Problem zu lösen, sondern führt nur zu einem Misstrauen gegenüber der Politik. Deshalb glaube ich, dass diese Grundsatzfrage, „Wie müssen wir uns auf diese neuen Strukturen einrichten?“, einen viel größeren Raum einnehmen müsste.

Der britische Historiker und Schriftsteller Timothy Garton Ash hat diese Phänomene so ergründet, dass er dazu kommt, dass es nicht nur Regeln für Parlamente, sondern auch für diesen Kommunikationsraum, für die sozialen Medien, geben muss. Nicht nur für die, die es heute gibt, sondern auch die, die es in fünf oder zehn Jahren geben wird und die wir uns noch gar nicht vorstellen können.

Darauf müssen wir uns einrichten. Wir müssen uns mit der Frage beschäftigen: Wie bekommen wir die Wahrheit wieder zurück in solchen Diskussionen? Wie bekommen wir aber auch das rich-

tige Maß zwischen Mut und Toleranz in diesen Diskussionen hin? Ich glaube, das sind grundlegende Fragen, die erfordern, dass wir nicht immer die klassischen Instrumente herausgraben, sondern uns auch kreativ auf kommunaler Ebene mit neuen und sehr direkten Kommunikationsmitteln in moderner Form beschäftigen.



Jan Bettink, Jürgen Roters

Dr. Hanspeter Georgi: Vielen Dank. Herr Roters.

**Jürgen Roters:** Ich versuche mich kurz zu halten. Mein Appell geht an die Standfestigkeit derjenigen, die in den Räten Verantwortung tragen. Wir haben ja nicht zwei solitäre Bereiche, Bürgerinitiativen und Bürgerbegehren auf der einen Seite, und den Rat auf der anderen Seite, sondern es sind politische Vermengungen da. Bürgerinitiativen versuchen natürlich auch Kontakt aufzunehmen und die politische Ebene zu beeinflussen. Umgekehrt schauen bestimmte Teile der Koalitionen, wie man aus den Bürgerinitiativen Kapital schlagen kann; aus den Themen, die von den Bürgerinitiativen vorgegeben werden. Man hat ja keine einheitliche Ratsebene. Wenn 30.000, 40.000, 50.000 Unterschriften übergeben werden, dann ist manchmal schon die Neigung von bestimmten Gruppen innerhalb des Rates da, denen entsprechend nachzugeben, ohne darüber nachzudenken, welche Folgen damit verbunden sind. Wenn es schiefläuft, sind die Initiatoren weg, abgetaucht und die Politik muss die Verantwortung tragen und das entsprechend ausbaden. Letztlich ist es immer die Verwaltung, die dann sehen muss, dass man mit diesen Themen dann irgendwie fertig wird. Also von daher mein Appell: Wenn man sich einmal auf eine Linie festgelegt hat, sollte man nicht ohne Weiteres davon abweichen, nur weil es einen entsprechenden Gegenwind von Bürgerinitiativen gibt. Häufig verfolgen diese auch egoistische Interessen.

Dr. Hanspeter Georgi: Danke schön. Prof. Kächele.

**Prof. Harald Kächele:** Ich habe ja das Vergnügen, hier Umweltverbände zu vertreten, und ich denke, Sie kennen meine Kollegen und auch meine Institution sehr stark aus diesen formalen Entscheidungsprozessen. Was Sie vielleicht nicht wissen – und es ist mir ein großes Anliegen, Ihnen



Prof. Dr. Harald Kächele, Prof. Dr. Dittmar Machule

das zur Kenntnis zu bringen – dass speziell die Deutsche Umwelthilfe seit acht Jahren sehr intensiv in diesen informellen Verfahren aktiv ist. Seit neun Jahren machen wir Moderationsprozesse im Vorfeld von großen Infrastrukturmaßnahmen im Energiebereich und orientieren uns da häufig an Schweizer Standards. Aus unseren Erfahrungen kann ich berichten, dass sich die im Vorfeld der formalen Verfahren investierte Zeit am Schluss zehnfach auszahlt. Ganz herzlichen Dank, dass Sie es vorhin schon angesprochen haben, Frau Lohse.

Worauf ich Sie aber heute aufmerksam machen möchte, ist etwas ganz anderes: Wir haben vor drei Jahren – auch aufgrund der Arbeit, die wir hier zusammen mit der Stiftung „Lebendige Stadt“ gemacht haben – das Thema Umweltgerechtigkeit in Städten aufgegriffen.

Uns geht es genau um das Thema, das u. a. Frau Bosch vorhin angesprochen hat: Wie kommen wir tatsächlich an die Leute in den Kommunen, in großen Städten heran, die eben nicht das Know-how mitbringen und keine Netzwerke haben, um sich regelmäßig zu präsentieren. Wie kriegt man also die Schwächeren in unseren Kommunen dazu, sich tatsächlich zu beteiligen? Wir haben vor drei Jahren vom UBA ein Pilotprojekt finanziert bekommen, das jetzt zu Ende geht. Es ging um Umweltgerechtigkeit durch Partizipation auf Augenhöhe und um lebenswerte Stadtquartiere durch Umweltgerechtigkeit. Wir haben noch keine Patentlösung, sind aber sehr interessiert an diesem Thema und werden es in unserer Abteilung Kommunaler Umweltschutz auch weiter eng begleiten. Ich wollte hier noch an Sie appellieren: Falls Sie von uns zu diesem Thema kontaktiert werden, würden wir uns über ein positive Resonanz freuen. Wir haben ein ausgesprochen großes Interesse an dem Thema weiterzuarbeiten und es wird nur funktionieren, wenn wir dabei intensiv mit den Kommunen zusammenarbeiten.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Die Botschaft ist angekommen. Herr Buch.

**Rolf Buch:** Ich möchte das Thema aus dem unternehmerischen Blickwinkel, den ich ja kenne, betrachten. Ich bin mir bewusst, dass die Entscheidungsfindung in einem Unternehmen einfacher



Lutz Lienenkämper, Rolf Buch

ist als bei Ihnen hier am Tisch. Aber auch in einem modernen Unternehmen kann man heute nicht mehr Entscheidungen treffen, ohne dass man seine Mitarbeiter entsprechend mitnimmt und sie wenigstens mehrheitlich der Meinung sind, dass die Entscheidungen, die gefällt werden, auch gut für das Unternehmen sind. Es geht letztlich immer darum, die verschiedenen Argumente und Kompetenzen zu verstehen. Und es geht natürlich auch darum, die verschiedenen Interessen abzuwägen, die dann zu einer Entscheidungsfindung führen. Das Gesetz schreibt dabei sogar vor, dass der Vorstand die Interessen aller Stakeholder berücksichtigt. Die Kunst ist, die Gründe für die Entscheidung nachvollziehbar zu erläutern. Ein Parlament ist meiner Meinung nach noch viel besser in der Lage, den Bürgern aufzuzeigen, wie es zu einer Entscheidung gekommen ist.

Aus Sicht eines Bürgers würde ich es so beschreiben: Ich gehe selbstverständlich zur Wahl und beschäftige mich im Vorfeld mit den Wahlprogrammen und den Kandidaten. Am Ende finde ich jemanden, dem ich vertraue und der für mich sozusagen die tägliche Arbeit macht, weil ich selbst keine Zeit dafür habe. Deswegen ist meine Erwartungshaltung, dass der- oder diejenige, den oder die ich gewählt habe, für mich nach bestem Wissen und Gewissen Entscheidungen trifft. Wenn ich unzufrieden bin, kann ich ihn oder sie nach vier oder fünf Jahren wieder abwählen. Insofern ist das eine recht einfache Regel.

Wir reden hier gerade auf der kommunalen Ebene über sehr wichtige Investitionsentscheidungen. Dazu brauche ich Sicherheit. Für mich als Unternehmer wäre es sehr schwierig, wenn ich von irgendwelchen Konstellationen abhängig wäre und dadurch die Entscheidung heute so und morgen so ausfallen würde. Ich finde es gut, dass es über vier oder fünf Jahre Verantwortliche gibt, die diese Stadt oder dieses Land managen. Das hilft diesem Wirtschaftsstandort ganz sicher. Das sollten wir auf jeden Fall erhalten.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank, Herr Buch. Herr Fuchs.

**Arved Fuchs:** Ich möchte da anschließen, wo Herr Buch aufgehört hat. Ich bin auch kein Kommunalpolitiker oder Verwaltungsfachmann. Ich bin einfacher Bürger und ich bin Wähler. Um es



Hendrik Hering, Arved Fuchs

mal neudeutsch zu sagen: Die demokratischen Tools, die einem Bürger zur Verfügung stehen, haben bisher eigentlich immer ausgereicht. Dazu gehört eben auch, dass man mit Niederlagen leben muss. So ist eine Demokratie gestrickt. Man kann nicht immer seinen Wunsch oder seine Meinung durchsetzen. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass die Architekten der parlamentarischen Demokratie Hürden, Barrieren und Schwellen eingebaut haben. Wenn ich einmal die Fünf-Prozent-Klausel hier anführen darf. Die besteht ja aus gutem Grunde, aufgrund von Erfahrungen, die man in der Vergangenheit gemacht hat.

Und so sehe ich das im Grunde genommen auch im verwaltungstechnischen Bereich. Man wählt Repräsentanten, von denen man überzeugt ist, dass sie die Kompetenz haben. Die benötigen natürlich die Mehrheit der Bevölkerung, um sie zu repräsentieren. Die Repräsentanten stehen für ein bestimmtes Programm, das sie umsetzen möchten und an dem der Wähler sich orientieren kann. Wenn ich unzufrieden bin, dann wähle ich nach vier, fünf Jahren – oder wann auch immer das der Fall ist – eben jemand anderen.

Wie Herr Cunitz vorhin schon treffend angemerkt hat, sehe auch ich die Gefahr von Polarisierungen aus Interessensgründen und auch aus Lobbyismus heraus. Wenn ich mir die Wahlbeteiligung insgesamt anschau, bei Landtagswahlen, bei Kommunalwahlen oder auch bei der Bundestagswahl, dann freut man sich vielleicht, dass es ein bisschen bergauf geht, aber im Grunde genommen ist die Beteiligung beschämend gering. Das macht ja auch deutlich, dass auch bei einer direkten demokratischen Entscheidung nicht jeder hingehet. In der Schweiz mag das eine andere Wählerkultur sein, das will ich gar nicht in Frage stellen. Das macht für mich aber deutlich, dass vielen Menschen diese Themen nicht wichtig sind oder sie diese nicht registrieren und dass immer dann die Leute ein Votum abgeben, wenn unmittelbare Interessen direkt betroffen sind.

Lassen Sie mich abschließend sagen: Es ist hier viel über Betroffenheit gesagt worden, über betroffene Personen. Im Englischen gibt es den schönen Begriff *concerned citizen*. Das heißt auch der betroffene Bürger, aber auch der besorgte Bürger, der eingebundene Bürger. Ich glaube, das ist, was wir brauchen. Das, was Sie, Herr Buch, eben auch gerade im Unternehmensbereich an-

sprechen, dass man natürlich auch nur erfolgreich sein kann, wenn man seine Leute mitnimmt. Das gilt für meinen Bereich, für den Expeditionsbereich, in einem ganz großen Maße. Wenn ich immer unpopuläre Entscheidungen treffe, dann stehe ich irgendwann alleine da. Aber ich kann auch nicht everybody's darling sein und versuchen, es jedem recht zu machen. Ich muss auf das profunde Wissen meines Teams hören und dann Entscheidungen treffen, die dann hoffentlich auch die richtigen sind. Insofern finde ich das, wie wir es im Moment haben, eigentlich ganz gut.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Danke schön. Ich wollte an sich hier die Debatte schließen, aber Frau Mössinger hat mit großer Leidenschaft signalisiert, dass sie sich auch noch zu Wort gemeldet hat. Bitte schön.



**Dr. h.c. Ingrid Mössinger**

**Dr. h.c. Ingrid Mössinger:** Ich habe so ein kleines Grundsatzstatement von Aristoteles zu unserem Thema gefunden. Da steht: „Es ist offenbar, dass alle die Staatsverfassungen, die den gemeinsamen Nutzen im Auge haben, mit Rücksicht auf das schlechthin Gerechte richtig sind, dass aber alle die, die nur ihren eigenen Nutzen als den der Herrschenden im Auge haben, fehlerhaft sind und alle Abweichungen der richtigen Staatsverfassungen. Sie sind nämlich herrisch. Der Staat aber ist eine Gemeinschaft der Freien.“ Wenn wir die Griechen nicht hätten, stünden wir doch etwas schwächer da.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Danke schön. Herr Dr. Brandt und Herr Prof. Bull, eigentlich wollte ich Sie nochmal zu Wort bitten, aber leider lässt die fortgeschrittene Uhrzeit das nicht zu. Im Nachgang an die Veranstaltung haben wir sicher noch die Möglichkeit, weiter zu diskutieren.

Bevor Herr Dr. Mattner ein Fazit zieht und auf weitere Schritte eingeht, von meiner Seite noch ein letzter Input. Hinweisen möchte ich noch auf ein Verfahren, das sich neudeutsch deliberative Demokratie nennt. Statt zu wählen, werden per Zufallsverfahren Gruppen gebildet. Es muss natürlich sichergestellt sein, dass eine heterogene Gruppe entsteht. Unterschiedliche Altersgruppen, Berufsgruppen, Ethnien usw. müssen berücksichtigt werden. Ich glaube, dass solche Verfah-

ren zu ausgewogeneren Urteilen führen können und dass sie weniger anfällig für Kampagnen in den sozialen Netzen sind, weil man in Ruhe über längere Zeit diskutieren, Experten befragen kann usw. usf. Da ist eine stärkere Repräsentation gewährleistet als bei Verfahren der direkten Demokratie. Ein solches Verfahren könnte hinsichtlich Legitimität und Effizienz besser sein als Verfahren der direkten Demokratie. Aber das müssten wir noch breiter diskutieren. Ich wollte nur der Vollständigkeit halber anführen, dass es diese Alternative zu dem Verfahren der direkten Demokratie gibt. Herr Dr. Mattner, wie lautet Ihr Fazit?



Dr. Andreas Mattner, Henriette Reker

**Dr. Andreas Mattner:** Das Stiftungsteam hat mir aufgegeben, ein kurzes zusammenfassendes Fazit zu ziehen. Das stellt den Redner vor Herausforderungen, weil es wahrscheinlich angesichts der vielen Unterthemen, Diskussionsebenen und z. T. gegensätzlichen Beiträge und gemessen an unseren bisherigen „Runden Tischen“ eine schwierige Aufgabe ist. Ich darf Ihnen sagen, dass wir die heutige Diskussion wie gewohnt in einer Publikation zusammenfassen und Ihnen Ihre Beiträge vorlegen werden. Diese sind dann authentisch. Was ich jetzt zum Verlauf wiedergebe, wird nicht authentisch, sondern es kann nur eine subjektive Auswahl sein.

Dazu unterteile ich in zwei Punkte: Was passiert im Vorfeld von Initiativen und was erfolgt bei der Abstimmung selbst?

Ich finde, die Vorfelddiskussion zeigte sich differenziert und gleichwohl hatten wir im weitesten Sinne einen Konsens. Man hat sich übertroffen in zusätzlichen Vorschlägen, wie man es noch besser machen kann. Wir haben gute Beispiele aus den Kommunen gehört – das macht optimistisch. Wir haben auch vernommen, dass viele, die vorher eher auf der zweiten Phase der Durchführung organisatorisch tätig waren, inzwischen noch weiter in den ersten Bereich hineingehen, damit das weitere Verfahren davon profitiert. Das ist meine erste Empfindung aus dem Gespräch.

Beim zweiten Thema war es schon schwieriger. Da gab es doch erwartungsgemäß Dissense oder zumindest verdeckte Dissense, ja regelrecht Pole. Ich glaube, es ist kein Geheimnis hier zu sagen,



Aygül Özkan, Robert Heinemann

dass ein Pol auch von Herrn Dr. Brandt durchaus auf den Punkt gebracht worden ist. Ich bin noch nicht sicher, ob er in jedem Punkt richtig verstanden worden ist und denke, er hat hier in diesem Kreis Widerspruch erfahren.

Ich fand es schon spannend, dass es doch sehr fortschrittliche Beispiele der Handhabung gab. Gleich zu Anfang haben wir gehört, Bayern liegt mit einer liberalen Handhabung weit vorn. Immer wieder wurde deutlich, dass Zürich, dass die Schweiz, Frau Schindler, gute Erfahrungen mit einer offenen Partizipation sammelt. Eigentlich müssen Sie voller Stolz aus dieser Diskussion für Ihr Land nach Hause gehen.

Was wir auch gesehen haben ist, dass uns Schwarz/Weiß-Malerei hier nicht nach vorn bringt; und bei den Abstimmungen ist man mit einem reinen Ja/Nein nicht immer gut bedient. Das wurde auch in der Zusammenfassung von der Städtetagspräsidentin deutlich. Sie sagte: Wichtig ist ihr das Vertrauen in die Vertreter, in die repräsentative Demokratie. Das hat ja auch unsere Umfrage gezeigt. Ganz häufig war heute zu hören, dass Ja/Nein-Abstimmungen nicht bei allen Entscheidungen funktionieren. Als Beispiele haben wir dafür Schulreformen, Netzerückkauf oder Olympia angeführt. Ich selbst würde mich dabei auch unwohl fühlen. Als Lösung wurde ein passendes Quorum diskutiert. Doch wo liegt das? Kann man es pauschalisieren und für alle Abstimmungen gleich ansetzen? Schwierig!

Wir haben viel über die informelle Seite gesprochen. Wir haben vom Optimierungsbedarf gesprochen. Vom „Ertüchtigen der Bürger und der Räte“ war die Rede – das gefiel mir sehr gut.

Ich bin an vielen Stellen unserer heutigen Diskussion nachdenklich geblieben. Brexit ist ein Stichwort. Frau Strack-Zimmermann ist darauf eingegangen. Der Brexit war gerade entschieden und am nächsten Tag wurde die Entscheidung schon wieder in Zweifel gezogen. Es vergeht kein Tag, wo nicht gegen das Ergebnis demonstriert wird – ich glaube, zuletzt waren 80.000 Menschen beteiligt. Da kann doch irgendwas nicht stimmen. Ob das Verfahren falsch war, ob man zu spät auf-

gewacht ist? Jeder wird da eine andere Antwort haben. Doch was will man machen? So lange abstimmen, bis das Ergebnis passt? Das kann auch nicht der Weg sein.

Dann macht mich der vorhandene Widerspruch in der Umfrage nachdenklich. Ich glaube, Herr Lienenkämper und Herr Cunitz hatten das angeführt. Einerseits sind viele Menschen der Meinung, Bürgerentscheide und Bürgerbegehren stärken das Vertrauen in die Politik, aber gleichzeitig hat die überragende Mehrzahl von 72 Prozent Sorge, dass Mehrheiten von Minderheiten getoppt werden, wenn diese geschickt agitieren und für ihre Partikularinteressen aufwändig werben. Das kann und darf nicht sein.

Mir war bis zu unserem heutigen „Runden Tisch“ die große Sorge und die Kritik um die sozialen Netzwerke und ihre z.T. negative Wirkung in diesem Feld nicht so deutlich. Klar erlebe auch ich das täglich, aber ich habe es noch nicht so zugespitzt in diesem Zusammenhang vernommen. Ich glaube, damit muss man sich beschäftigen. Viele Diskutanten sahen sich ja wirklich als Geisel. Herr Prof. Schuster hatte da ein gutes Beispiel aus seinen Erfahrungen angeführt und auch Frau Bosch hatte dazu etwas in ihrem Beitrag gesagt. Das Thema müssen wir uns weiter anschauen, da bin ich ganz sicher.

Ich glaube, es ist sehr deutlich geworden, je früher man damit anfängt die Bürger einzubinden, desto besser wird das Ergebnis sein, und es besteht die Chance, sich viel Arbeit zu ersparen. Vielleicht vermeidet man in vielen Fällen dadurch sonst erforderliche Bürgerentscheide. Ich persönlich habe es in Projekten auch so erlebt und kann das nur unterstreichen.

Frau Reker hatte viele gute Beispiele aus Köln mitgebracht, wie man eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung betreibt. Sie haben es sich zum Thema gemacht und wollen diesen Prozess noch weiter optimieren. Das fand ich sehr bemerkenswert.



Prof. h.c. Dr. h.c. Fritz Schramma, Dr. Joachim Wieland

Wiederum mit viel Skepsis begegne ich mancher Ausführung zur Frage nach der Finanzierung solcher Begehren. Das macht mich nervös, wenn nicht aufklärbar ist, ob nicht Menschen mit viel Geld plötzlich aus einer Minderheit eine Mehrheit beeinflussen. Wir benötigen da dringend Transparenzvorschriften. Heutzutage gibt es in fast allen Bereichen Transparenzvorschriften – warum in diesem wichtigen Bereich nicht? Ich glaube, der Bürger hat schon ein Anrecht zu wissen, wer als Financier hinter einer Volksinitiative steht.

Herr Brandt, Sie haben für mich heute viele interessante Dinge in diese Diskussion, verbunden mit anschaulichen Beispielen, eingeführt. Vielleicht wünschen Sie sich etwas mehr direkte Demokratie, als der ein oder andere hier am Tisch. Ihre Aussage, wir benötigen mehr Demokraten, unterstütze ich voll. Hier sind wir alle auf einer Wellenlänge – gerade in Zeiten, die wir im Moment um uns herum in dieser Welt erleben. Ich finde, das war eine ganz wichtige und irgendwo auch versöhnliche Feststellung von Ihnen.

Herr Prof. Bull hat das Thema für uns sehr detailliert aufbereitet. Das war wichtig. Er hat uns aufgezeigt, wie man in diesen Verfahren schnell zu Gegensätzen kommen kann. Dazu unterstreicht er in der ersten Phase das Anhören als unverzichtbares Element, um diese Gegensätze abzubauen. Im Anschluss muss das Verfahren absolut klar geregelt sein. Das ist entscheidend. Wir müssen schon mit den Regeln des Verfahrens sicherstellen, dass wir nicht zu unangemessenen Ergebnissen kommen. Es ist in dem Zusammenhang u. a. von Herrn Schmid, Herrn Carstensen und anderen gesagt worden, dass die Regeln nicht immer passen. Die wichtigsten und anschaulichsten regionalen Beispiele waren die beiden Flughafen-Beispiele. Da scheint unser Regelwerk nicht zu funktionieren, nicht praxistauglich zu sein. Wenn es zu einer Entscheidung kommt, müssen die wirklich betroffenen Bürger auch stimmberechtigt sein und gefragt werden. Auch Frau Soykan hatte die Frage gestellt, wer denn eigentlich stimmberechtigt ist, nur Staatsbürger oder alle Betroffenen? Gehören nicht auch vielleicht Neubürger oder Migranten zu den Gruppen, die mit abstimmen sollten? Sicher eine rechtliche und politische Herausforderung.



Burkhard Petzold, Gerhard Fuchs

Persönlich hat mich eine bemerkenswerte Zahl aus der Umfrage sehr positiv gestimmt. Als Herr Otto in seinem Eingangsstatement 41 % Bereitwillige vorgetragen hatte, die bereit wären, sich politisch zu engagieren. Ein eher unerwartetes Ergebnis, das Hoffnung macht. Als Jahrgang 1960 hatte ich in den letzten Jahrzehnten eher das Empfinden, es werde immer alles unpolitischer und die jungen Generationen würden sich nicht mehr so in dem Maße, wie das damals bei uns noch der Fall war, engagieren. Diese Zahl stimmt mich jetzt wieder hoffnungsfroh. Vielleicht haben die Verfahren und Bürgerentscheide anteilig dazu beigetragen.

Meine Damen und Herren, letzte Anmerkungen zum weiteren Verfahren der Ergebnissammlung unserer Diskussion: Ich hatte Ihnen eingangs schon mitgeteilt, dass wir in gewohnter Weise wieder eine Publikation zu dem heutigen Termin erstellen. Sie werden sich dann alle mit Ihren Beiträgen wiederfinden. Wir dürfen uns wieder auf eine informative und ausführliche Schrift freuen und ebenso über den Umstand, dass Prof. Bull sich schon bereit erklärt hat, einen Extra-Beitrag zu verfassen. Dieses Mal werden wir natürlich auch die Forsa-Umfrage mit aufnehmen. Die Publikation geht an einen qualifizierten Verteiler, u. a. auch an die Bundeszentrale für politische Bildung, für deren Arbeit unsere Diskussion sicher eine Relevanz hat.

Unser Chefredakteur vom Stiftungsjournal, Ralf von der Heide, war heute wieder dabei und hat fleißig mitgeschrieben. Freuen Sie sich auf seinen Bericht. Das Journal geben wir in Kooperation mit der FAZ heraus und bedienen deutschlandweit einen Verteiler von ca. 21.000 Kontakten.

Der Vorstand der Stiftung „Lebendige Stadt“ geht in Kürze in Klausur. Wir werden diese Ergebnisse mitnehmen und uns überlegen, wie wir weiter damit umgehen. Welche Maßnahmen können wir als Stiftung noch ergreifen, um das Thema weiterzutragen? Wir haben kein Interesse an Eintagsfliegen. Und ich bin mir ganz sicher, dass dieses Thema von nachhaltiger Bedeutung ist. Da werden sich noch ganze Generationen nach uns mit beschäftigen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Dr. Hanspeter Georgi:** Vielen Dank, Herr Dr. Mattner. Ich bedanke mich nochmal ausdrücklich bei unseren drei geladenen Experten Frau Schindler, Herr Prof. Bull und Herr Dr. Brandt. Unsere heutige Diskussion war ja so eine Art direkte Demokratie. Das Ende sollte um 18.00 Uhr sein. Durch Ihre Beiträge haben Sie entschieden, dass wir das Zeitbudget überschritten haben.

Einleitend habe ich mit dem Zitat von unserem neuen Bundespräsidenten begonnen. Enden möchte ich mit einem Zitat des bisherigen Bundespräsidenten Joachim Gauck. In seiner Rede am 18. Februar sagte er: „Wir brauchen weiterhin Demokratieerziehung – und noch intensiver als bisher, beginnend in den Familien, dann aber auch in den Kindergärten, Schulen, Integrationskursen, Universitäten, bis hinein in die Medien, auch und gerade im Internet. Demokratie lernen und leben als Respekt vor dem anderen, Demokratie lernen und leben als Verantwortung für das Gemeinwesen, Demokratie lernen und leben als ständige Selbstermächtigung zur politischen Teilhabe. Demokratie ist nicht einfach nur, Demokratie wird. Sie lebt und sie ist lernfähig.“ Ich glaube, wir haben heute durch die Diskussion auch einiges gelernt und können zur Festigung der Demokratie beitragen. Vielen Dank!





# Impressum

3. „Runder Tisch“ der Stiftung „Lebendige Stadt“  
- DIREKTE DEMOKRATIE -

**Redaktion:**  
Timur Öztürk

**Beitrag:**  
Prof. Dr. Hans Peter Bull

**Bevölkerungsbefragung:**  
forsa Politik- und Sozialforschung GmbH, Büro Berlin

**Gestaltung:**  
Societäts-Verlag, Frankfurt am Main

**Fotos:**  
action press GmbH & Co. KG, Christian Rudnik

**Internet:**  
[www.lebendige-stadt.de](http://www.lebendige-stadt.de)

Hamburg, Juni 2017



