



SÄCHSISCHER LANDTAG  
VERWALTUNG  
*Stenografischer Dienst*

## Stenografisches Protokoll

(Wortprotokoll als Ergänzung der Niederschrift nach  
§ 36 der Geschäftsordnung des Sächsischen Landtages)

### **Innenausschuss**

Protokollgegenstand:

Anhörung

**„Gesetz zur Sicherung der Chancengleichheit bei Bürgerentscheiden“**

Drucksache 3/8272, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

am 25. September 2003, 10.01 Uhr bis 11.55 Uhr  
im Sächsischen Landtag, Plenarsaal

Inhalt:

34 Seiten insgesamt (engzeilig)

Vors. Seidel, CDU: Recht herzlichen Dank, Herr Rechtsanwalt Neumann. – Wir kommen zum nächsten Sachverständigen, Herrn Dr. Andreas Paust aus Wuppertal. Bitte schön, Herr Paust, Sie haben das Wort.

Herr Dr. Paust: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Vielleicht erlauben Sie mir eingangs noch ein paar Sätze zu meiner Person. Ich leite die Informationsstelle "Bürgerbegehren". Das ist eine private Einrichtung, die sich mit der Sammlung von Informationen jeglicher Art zum Thema "Bürgerbegehren und Bürgerentscheid" beschäftigt, diese aufbereitet und im Internet präsentiert. Es wird auch eine Reihe von Anfragen aus allen Bundesländern zu allen Fragen zum Thema "Bürgerbegehren" auch an uns gerichtet. Deswegen kann ich sagen: Wie reden hier nicht über ein virtuelles oder theoretisches Problem. Es ist in der Praxis tatsächlich doch immer wieder zu beobachten, dass die Erfolgsaussichten eines Bürgerentscheides durch eine einseitige städtische Informationspolitik während des Abstimmungskampfes geschmälert werden sollen. Dazu wird dann im "Städtischen Mitteilungsblatt" oder in Informationsschriften der Kommune bei Bürgerversammlungen ausschließlich und einseitig die offizielle Position dargelegt. Beispiele hierfür finden sich quer durch die deutschen Kommunen, unabhängig – um das hier gleich zu sagen – von den jeweiligen parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen.

In Baden-Württemberg gab es bei einem Bürgerentscheid in Freiburg zum Bau des Kongresszentrums eine Vierfarbbroschüre der Stadtverwaltung, in der auf 27 Seiten die offizielle Position der Verwaltung und auf einer Seite die gegnerische Position dargestellt wurde. In Nordrhein-Westfalen gab es bei einem Bürgerentscheid in Neuss ein Informationsblatt, in dem die Stadt einseitig die Vorzüge der Maßnahme darstellte

Da es mit der Abstimmungsbenachrichtigung verschickt wurde, bekam es dadurch einen offiziellen Charakter.

Es gibt also ein informationelles Ungleichgewicht, das die Organisatoren eines Bürgerbegehrens benachteiligt, die vielfach nicht die Möglichkeit haben, entsprechende Gegengewichte zu setzen, weil sie die finanziellen Mittel nicht haben. Das führt dann zu Frustration, zu Ärger, zu unnötigen Verhärtungen in der politischen Kultur der Kommune; und man streitet dann nur noch über echte und vermeintliche Benachteiligung und nicht mehr über die Inhalte, um die es doch eigentlich gehen sollte. Deshalb ist es sinnvoll und richtig, wenn mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eine Art Fairnessklausel beim Bürgerentscheid in die Sächsische Gemeindeordnung eingeführt werden soll.

Nach meiner Einschätzung gibt es in den deutschen Gemeindeordnungen drei Grundformen solcher Fairnessklauseln, die teilweise hier schon angesprochen wurden. Wir haben in Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz eine Regelung, wo im Falle eines Bürgerentscheids eine Information zwingend vorgeschrieben ist. Dabei müssen jedoch nur die Auffassungen der Gemeindeorgane, nicht aber die der Vertretungsberechtigten dargestellt werden. Sie finden die Formulierungen in dem Papier, das ich Ihnen ausgelegt habe, das muss ich jetzt sicher nicht im Einzelnen vorlesen.

Die Regelungen in diesen drei Bundesländern erlegen den Gemeinden also eine Informationspflicht auf, helfen aber dann den Organisatoren des Bürgerbegehrens bzw. den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens nicht, wenn es innerhalb der Gemeindeorgane nur eine Auffassung gibt – das kommt ja vor – oder wenn die abweichende Meinung – wie im Fall Freiburg – auf die letzte von 28 Seiten verbannt wird.

Die zweite Grundform findet sich in Bayern und Hamburg. Da müssen die Auffassungen des Gemeinderates und der Vertretungen des Bürgerbegehrens nur dann im gleichen Umfang dargestellt werden, wenn es eine offizielle Information überhaupt gibt. Eine solche ist aber nicht verpflichtend geregelt. Sie finden diese beiden Formulierungen in dem Gesetz auf meinem Papier.

Vielleicht noch einmal kurz zu Hamburg: Die Auffassungen der Bezirksversammlung und des Vertrauens eines Bürgerbegehrens zu dem Gegenstand des Bürgerentscheides dürfen in Veröffentlichungen des Bezirkes nur in gleichem Umfang dargestellt werden – aber nur dann, wenn es auch Veröffentlichungen gibt.

Diese Formulierungen kommen dem angestrebten Ziel schon näher, denn sie zwingen zu einer ausgewogenen Informationspolitik, lassen aber zu, dass die Gemeinde gänzlich auf Information verzichtet, und dann haben die Vertretungsberechtigten keine Möglichkeit zur Darlegung ihrer Position.

Schließlich die dritte Gruppe; da gibt es nur ein Mitglied, nämlich die schleswig-holsteinische Regelung, die übrigens erst in diesem Jahr eingeführt worden ist. Sie sagt, dass bei jedem Bürgerentscheid eine gleichberechtigte Darlegung der Auffassungen der Gemeindeorgane und der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens zu erfolgen hat. Ich zitiere: „Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss die Gemeinde den Bürgerinnen und Bürgern die Standpunkte und Begründungen

der Gemeindevertretung und der Antragstellenden des Bürgerentscheids im gleichen Umfang schriftlich darlegen.“ Diese Formulierung normiert nicht nur eine Pflicht zur Information, der sich die Gemeinde nicht entziehen kann, sondern sie betont auch das Gleichgewicht der Information. Also wenn ein Bürgerentscheid, dann auch Information, und alle gleichberechtigt dargestellt.

Das würde im Übrigen – ein Sachverhalt, über den wir noch gar nicht gesprochen haben – auch für so genannte Ratsbegehren gelten, also für Bürgerentscheide, die vom Gemeinderat beschlossen werden und die nicht von einem Bürgerbegehren initiiert worden sind.

Eine solche Klarstellung, wie es Schleswig-Holstein gemacht hat, ist allen anderen Regelungen vorzuziehen, denn wenn es keine Informationsverpflichtung gibt – das ist leider auch eine Erkenntnis aus der Praxis –, dann sind Gemeinderäte oder Gemeindeverwaltungen mitunter versucht einen Bürgerentscheid totzuschweigen. Das heißt, es findet eine Diskussionsverweigerung statt, bei der die öffentliche Debatte verhindert und damit die Abstimmungsbeteiligung so niedrig wie möglich gehalten wird – mit dem Ziel, dass der Entscheid am 25-prozentigen Zustimmungsquorum scheitert. Man mag aus Sicht der Gemeindevertretung ein solches Vorgehen für verständlich halten – schließlich steht deren Beschluss auf dem Spiel –, aber es ist für die politische Kultur einer Gemeinde, in der es um den öffentlichen Diskurs, um eine Auseinandersetzung geht, natürlich verheerend.

Um also ein Schweigen des Gemeinderates von vornherein zu verhindern, sollten Sie klar und eindeutig eine Informationspflicht in der Gemeindeordnung festschreiben, und zwar so, wie es in der schleswig-holsteinischen Gemeindeordnung gemacht wurde.

Meine Damen und Herren, Demokratie lebt von Transparenz und Information. Wenn Sie noch einen Schritt weitergehen wollen als das, was ich gerade vorgetragen habe – und damit direkt demokratisches Neuland in Deutschland betreten wollen –, dann sollten Sie über die Einführung eines so genannten Abstimmungsbuches nachdenken. Das ist eine Veröffentlichung, die nicht groß sein muss, die nicht umfangreich sein muss, die es in der Schweiz grundsätzlich gibt bei allen Volksabstimmungen auf Bundes-, auf kantonaler oder auf Gemeindeebene; sie wird von der Regierung und der Gemeindeverwaltung herausgegeben und informiert über die unterschiedlichen Positionen.

Es gibt bisher in deutschen Gemeindeordnungen eine solche Regelung nicht. Allerdings – hier bitte ich Sie einen Blick auf die Rückseite dieses Blattes zu werfen – hat die Stadt Dortmund erst vor wenigen Wochen auf freiwilliger Basis ein Abstimmungsbuch beschlossen und entsprechend ihrer Bürgerentscheidsatzung eine Regelung getroffen. Ich zitiere in Auszügen: Das Abstimmungsbuch enthält eine Unterrichtung des Oberbürgermeisters über den Ablauf der Abstimmung und eine kurze sachliche Begründung der Vertretungsberechtigten, eine kurze sachliche Einwendung der im zuständigen Gemeindeorgan vertretenen Fraktionen – die das Bürgerbegehren im Übrigen abgelehnt haben –, und eine kurze sachliche Begründung der Fraktionen, die dem Bürgerbegehren zugestimmt haben. Auf eine angemessene sachliche Darstellung der Inhalte müssen sich die genannten Beteiligten einvernehmlich verständigen. Das Abstimmungsbuch wird zusammen mit der Wahlbenachrichtigung an die Wahlberechtigten versandt und auf der Homepage der Stadt bereitgehalten. Weitere Details sind in den Unterpunkten geregelt.

Wenn Sie also eine Vorreiterrolle übernehmen wollen, so sollten Sie über ein Abstimmungsbuch nachdenken. Mein Formulierungsvorschlag dazu lautet: „Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird den Stimmberechtigten ein Abstimmungsbuch zugestellt, in dem der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen der Gemeindevertretung und der vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens im gleichen Umfang dargelegt sind.“

Herr Neumann hat es schon gesagt: Das Gesetz ist sehr schlank und man hätte in der Tat noch mehr regeln könne, wenn man einmal dabei ist. Deswegen will ich noch zwei Sachen ansprechen, und zwar die Hürden, die es hier in Sachsen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gibt, über die ich Sie bitten möchte noch einmal nachzudenken. Das Einleitungsquorum, das hier mit 15 % geregelt wird, ist meiner Ansicht nach vergleichsweise hoch. Sie haben zwar den Kommunen das Recht eingeräumt, in der Hauptsatzung das Quorum auf bis zu 5 % zu senken; dieses Recht wird aber nicht überall wahrgenommen mit der Konsequenz, dass in gleichgroßen Städten unterschiedliche Quoren gelten. Ich nenne nur Leipzig mit 5 % und Dresden mit 15 %. Wie will man das den Bürgern erklären? Besser wäre es also – das ist mein Vorschlag –, das Quorum grundsätzlich auf 5 % zu senken, so wie es in der Tat viele sächsische Kommunen in ihrer Hauptsatzung bereits getan haben.

Ein zweiter Punkt, ein weiteres Quorum: Das Zustimmungsquorum von 25 % beim Bürgerentscheid müsste ganz abgeschafft oder doch zumindest gesenkt werden. Es ist meiner Ansicht nach demokratiethoretisch überhaupt nicht nachvollziehbar, warum die Oberbürgermeisterwahlen in Dresden, Leipzig und Zwickau, bei denen weniger als 25 % der Stimmberechtigten den jeweiligen Oberbürgermeister gewählt haben, gültig sind, ein Bürgerentscheid mit dem gleichen Ergebnis aber nicht. Wie erklären Sie, dass es bei der Wahl des Oberbürgermeisters, der im Laufe seiner Amtszeit Tausende von Entscheidungen fällt, kein Quorum gibt, wohl aber eines bei einem Bürgerentscheid, der nur eine einzige Entscheidung betrifft?

Jeder Bürgerentscheid, der am Quorum und nicht an echter Ablehnung scheitert, führt leider zu weiterer Politikverdrossenheit. Deshalb mein Vorschlag, das Quorum entweder abzuschaffen oder es aber zumindest zu senken und nach Gemeindegröße zu staffeln, wie es in Bayern vorbildlich geregelt worden ist. Wir haben dort eine Staffelung in Gemeinden bis zu 50 000 Einwohnern 20 %, bis zu 100 000 Einwohnern 15 % und bei mehr als 100 000 Einwohnern 10 %.

Das sind meine Vorschläge. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. Seidel, CDU: Danke schön, Herr Dr. Paust, für Ihre Darstellungen. – Wir kommen damit zum nächsten Sachverständigen. Herr Mathias Sachs aus Plauen, Sie haben das Wort; bitte schön.

Herr Sachs: Danke schön. – Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten, sehr geehrte Damen und Herren! Ich bedanke mich, dass ich hier als Sachverständiger eingeladen wurde, denn ich denke, der Gesetzentwurf geht auf den Bürgerentscheid in der Stadt Plauen am 19.1.2003 zurück. Ich bin Mitinitiator dieses Bürgerentscheides gewesen und möchte aus der Sicht eines Vertretungsberechtigten dieses Bürgerentscheides an das, was mein Vorredner gesprochen hat, anknüpfen. Ich werde meinen Vortrag dezidiert auf einzelne Beispiele aus diesem Bürgerentscheid