



## **Innenausschuss**

### **19. Sitzung (öffentlich)**

9. Juni 2011

Düsseldorf – Haus des Landtags

12:00 Uhr bis 13:05 Uhr

Vorsitz: Monika Düker (GRÜNE)

Protokoll: Stefan Ernst

### **Verhandlungspunkt:**

#### **Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren**

**3**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD und  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 15/1312

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Der Ausschuss hört hierzu die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen an.

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Mehr Demokratie NRW e. V.	Alexander Slonka	15/651	4, 10, 19
Mehr Demokratie e. V.	Dr. Michael Efler Bundesvorstandssprecher	15/649	5, 11, 16, 19
Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft	AkadOR Martin Florack	15/628	6, 13, 17, 20
Transparency International Deutschland	Marion Stein	15/650	8, 16, 20

Weitere Stellungnahme	
Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW	15/584

\* \* \*

## **Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD und  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 15/1312

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

**Vorsitzende Monika Düker:** Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Gäste! In Anbetracht unseres knappen Zeitkontingents eröffne ich die Sitzung, auch wenn, wie ich kritisch feststellen muss, die Kollegen von der CDU noch nicht anwesend sind. – Gerade kommt ein Kollege zur Tür herein; damit ist die CDU auch vertreten.

Wir steigen in die Anhörung ein. Ich heiße die Sachverständigen im Landtag herzlich willkommen und danke Ihnen, dass Sie uns bei dieser Anhörung zur Verfügung stehen. Ich begrüße natürlich auch die Vertreter der Medien und andere Gäste.

Die anwesenden Sachverständigen haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die Sie sich auf dem Tisch neben dem Eingang wie immer mitnehmen können. Wie immer wird unsere heutige Anhörung protokolliert, nämlich von Herrn Stefan Ernst, unserem Stenografen; das Protokoll wird zeitnah ins Internet gestellt.

Ich schlage vor – so haben wir es im Obleutegespräch vereinbart –, dass wir direkt in die Fragerunde der Abgeordneten an unsere Sachverständigen einsteigen, da die schriftlichen Stellungnahmen vorliegen. Ich bitte Sie wie immer, die Sachverständigen, die Sie befragen möchte, direkt zu benennen und die Frage zu konkretisieren. Wer möchte starten? – Frau Conrads machte heute das Warm-up.

**Anna Conrads (LINKE):** Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Sachverständige! Vielen Dank für die Stellungnahmen, die die verschiedenen Aspekte – jede anwesende Organisation hat den Schwerpunkt auf etwas anderes gelegt – dargestellt haben.

Ich habe einige Fragen. Zunächst geht es um die Senkung der Unterschriftenquoten und um die haushalts- bzw. finanzwirksamen Volksbegehren und Volksentscheide. Dafür ist eine Verfassungsänderung notwendig. Das hatten wir auch in der ersten Lesung im Plenum so diskutiert. Ich möchte Herrn Floack fragen: Für wie notwendig erachten Sie eine Verfassungsänderung im Sinne von mehr direkter Demokratie mit Blick auf die Senkung der Unterschriftenquoten und auf den anderen Aspekt?

Zur Kostenerstattung: Könnten Sie bitte darlegen, wie diese Kostenerstattung in anderen Bundesländern funktioniert? Es gibt sie beispielsweise in Thüringen. Wären diese Regelungen auch für NRW geeignet? Wie hoch wären die zu erwartenden Kosten für NRW?

**Matthi Bolte (GRÜNE):** Meine Damen und Herren Sachverständige! Ich möchte mich auch im Namen der grünen Fraktionen herzlich für Ihre ausführlichen Stellungnahmen bedanken.

Ich habe in der ersten Runde zwei Fragen. Die erste Frage richtet sich an alle Sachverständigen. Ich möchte die Frage von Frau Conrads ein bisschen ergänzen. Wir haben schon angekündigt, dass wir als Koalitionsfraktionen auf die anderen Fraktionen dieses Hauses in der Frage der notwendigen Verfassungsänderung zugehen wollen, was die Höhe des Quorums angeht. Ich hätte gern eine Stellungnahme dazu, wie weit man aus Ihrer Sicht sinnvollerweise heruntergehen muss.

Die Frage zum zweiten Aspekt richtet sich insbesondere an Transparency. Sie hatten in Ihrer Stellungnahme vorgeschlagen, dass wir die Höhe der Spenden, die veröffentlicht werden muss, von 5.000 € auf 2.000 € absenken. Ich konnte durchaus nachvollziehen, was Ihre Motivation ist. Allerdings gibt es auch Gründe dafür, eine Höhe von 5.000 € anzunehmen, denn ein Argument ist, dass es bei einer solchen Höhe einen besonderen Bedarf für eine Veröffentlichung gibt. Mich interessiert, ob Sie uns eine ungefähre Einschätzung dazu geben können, wie viel häufiger eine Spendenhöhe von 2.000 € im Vergleich zu einer Spendenhöhe von 5.000 € erreicht wird.

**Vorsitzende Monika Düker:** Weitere Nachfragen sehe ich nicht. Die Reihenfolge für die Antwortrunde richtet sich nach dem Tableau.

**Alexander Slonka (Mehr Demokratie NRW e. V.):** Zunächst einmal herzlichen Dank, dass wir zur heutigen Anhörung eingeladen wurden. Ich gehe die gestellten Fragen im Folgenden von vorn nach hinten durch.

Wir haben die Senkung der Quoren auch in unserer Stellungnahme aufgegriffen. Wenn ich von der Presse gefragt wurde, was ich für notwendig halte, habe ich immer von harten und weichen Faktoren gesprochen. Im vorliegenden Gesetzentwurf sehen wir die weichen Faktoren, also das, was einfachgesetzlich machbar ist: die freie Unterschriftensammlung, die Fristverlängerung. Das sind ganz wichtige Schritte, damit der Prozess der direkten Demokratie besser funktionieren kann und damit es eine verstärkte Diskussion und Debatten auf der Straße, auf den Plätzen, bei Veranstaltungen etc. geben kann, damit Volksbegehren überhaupt eine realistische Chance haben.

Daneben ist es unserer Ansicht nach absolut notwendig, noch einmal dringend über eine Absenkung des Unterschriftenquorums beim Volksbegehren nachzudenken und das in diesem Hause zum Thema zu machen. Die Koalition von SPD und Grünen hat 2 % bis 3 % in ihrem Koalitionsvertrag vorgesehen; ich hoffe, ich erinnere mich richtig.

(Widerspruch von Thomas Stotko [SPD])

– Dann habe ich es wohl der Presse entnommen.

(Thomas Stotko [SPD]: Oder gewünscht!)

– Meinetwegen. Wir fänden es toll, wenn Sie das so machen. – Dieses Quorum halten wir für progressiv, aber nicht für sehr gut. Selbstverständlich sind solche Quoren immer das Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses. Das Quorum von 2 % bis 3 % wird bestimmt von einigen in der SPD und bei den Grünen begrüßt.

Dazu gehört natürlich auch, dass dieser rigide Finanzausschluss bei Volksbegehren, der in der Verfassung enthalten ist, deutlich zusammengestrichen wird. Politik und politisches Handeln kosten Geld. Deswegen kann man nicht das Wesentliche bei der Politik ausgerechnet bei den Volksbegehren herausnehmen.

Zur Kostenerstattung: Momentan stehen die Initiatoren fast völlig ohne die Chance einer Kostenerstattung da. Nur im Erfolgsfall des Volksbegehrens, also nur wenn das Volksbegehren vom Landtag umgesetzt wird oder im Volksentscheid obsiegt, erhalten die Initiatoren eine Kostenerstattung, die lediglich den Druck der Unterschriftenlisten und die Kosten umfasst, die entstehen, wenn die Listen an die Gemeinden geschickt werden, damit man sich dort auf dem Amt eintragen kann.

In Thüringen erhalten die Initiatoren im Erfolgsfall eines Volksbegehrens, wenn sie also das notwendige Quorum erreichen, bis zur Grenze des Quorums – bis zu 200.000 Unterschriften, die in Thüringen notwendig sind – 15 Cent pro Unterschrift, also etwa 30.000 €. Das reicht bei Weitem nicht aus, um die Kosten für ein Volksbegehren abzudecken. Jedem, der politisch arbeitet, sollte klar sein, dass man mit 30.000 € keine so große Kampagne finanzieren kann, bei der 200.000 und mehr Unterschriften gesammelt werden. In NRW wären das etwa 150.000 €. Auch dieser Betrag wird schwierig, wenn man mehr als eine Million Unterschriften sammeln muss. Aber eine Kostenerstattung in dieser Höhe wäre zumindest ein Grundstock und eine Anerkennung für diesen Beitrag zur politischen Willensbildung.

Die Parteien erhalten schließlich auch für den Wahlkampf, selbst wenn sie nicht ins Parlament einziehen, eine Wahlkampfkostenerstattung. Daher kann man das äquivalent sehen und sollte das auch äquivalent behandeln.

**Dr. Michael Efler (Mehr Demokratie e. V., Bundesvorstandssprecher):** Schönen guten Morgen und vielen Dank für die Einladung! Mehr Demokratie ist heute im Doppelpack vertreten. Ich würde Sie langweilen, würde ich alles wiederholen, was Herr Slonka gesagt hat. Vielmehr möchte ich die vergleichende Perspektive einnehmen und Ihnen nahebringen, welche progressiven und nichtprogressiven Verfahrensregelungen in den anderen Bundesländern vorhanden sind.

Zunächst einmal möchte ich den vorgelegten Gesetzentwurf kurz bewerten. Er ist aus unserer Sicht insgesamt ganz eindeutig zu begrüßen. Er holt das, was man auf der Ebene einer einfachgesetzlichen Verbesserung der Direktdemokratie machen kann, zu 70 % bis 80 % heraus. Es gibt einige Punkte, bei denen wir noch weitergehen würden. Das würde ich in der nächsten Runde ansprechen.

Aber natürlich ist die Frage der Verfassung entscheidend. Die wesentlichen Verfahrenshürden stehen in der Landesverfassung wie die Quoren bei Volksbegehren und Volksentscheiden sowie der Katalog der ausgeschlossenen Themen. Dazu ist schon einiges gesagt worden.

Zu den Quoren will ich zunächst einmal darauf hinweisen, dass sich Nordrhein-Westfalen – das habe ich auch in einer kleinen Tabelle auf Seite 4 unserer Stellungnahme ausgeführt – jetzt ungefähr im Mittelfeld befindet. Das hört sich erst einmal gar nicht so schlecht an, aber wir wissen alle, dass die empirische Praxis in Nordrhein-Westfalen relativ gering, um nicht zu sagen fast gleich null ist. Es gab – das wissen Sie auch – 1978 das Volksbegehren zur kooperativen Schule. Das ist jetzt fast 35 Jahre her. Seitdem und vorher hat es nie ein weiteres erfolgreiches Volksbegehren gegeben.

Wenn man das Ziel verfolgt, eine wirkliche Belebung der repräsentativen Demokratie durch unmittelbare Elemente zu erhalten, müsste man einen großen Sprung machen und die jetzige Hürde von 8 % deutlich senken. Andere Bundesländer haben das schon getan. In Brandenburg beträgt das Quorum 4 %. Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein liegen bei 5 %.

In all diesen Ländern haben diese Reformen nicht zu einer inflationären Anwendung von Volksbegehren und Volksentscheiden, sondern zu mehr Praxis geführt. Ganz gewiss hat das nicht dazu geführt, dass die Gleichrangigkeit von Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung gefährdet wäre. Das kann man machen, ohne Gefahr zu laufen, sich als Landtag selbst zu entmachten. Das wird mit Sicherheit nicht der Fall sein.

Zur Kostenerstattung: Herr Slonka hat schon darauf hingewiesen, wie das in Thüringen gehandhabt wird. Es gibt aber noch weitere Bundesländer, die so etwas haben: Schleswig-Holstein, Hamburg und Sachsen. Ich möchte Ihnen erklären, wie wichtig diese Kostenerstattung ist. Denn häufig wird der Vorwurf erhoben, dass Volksbegehren und Volksentscheide vor allem ein Instrument für finanzstarke Organisationen und starke Lobbygruppen seien. Diesen Vorwurf teile ich so nicht.

Aber das hängt natürlich ein Stück weit mit Folgendem zusammen: Wer mehr Kleingeld in seiner Tasche hat, hat es sehr viel leichter, eine entsprechende Kampagne anzustoßen und auch Personal bereitzustellen. Daher ist es notwendig, einen gewissen Ausgleich herzustellen. Gerade das kann diesem Argument entgegenwirken. Ich habe das selbst als Vertrauensmensch einer Volksinitiative in Hamburg erlebt. Dabei mussten wir uns jeden Cent erarbeiten. Das wäre ohne eine staatliche Kostenerstattung, die man erst zu einem relativ späten Zeitpunkt bekommt, in der Form nicht möglich gewesen. Deswegen kann ich das nur empfehlen.

Sie sollte laut unserem Vorschlag gedeckelt sein und natürlich nur die notwendigen und nachgewiesenen Kosten betreffen. Sie sollte nicht am Anfang ansetzen, sondern erst im Laufe des Volksbegehrens. Aber das sollte man unbedingt tun, damit NRW einen weiteren Schritt nach vorn macht.

(Thomas Stotko [SPD]: Auf welchen Platz?)

– Auf Platz eins.

**AkadOR Martin Florack (Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft):** Ich möchte drei Punkte ansprechen. Bei der ursprünglich von Frau Conrads erwähnten Verfassungsänderung und der Unterscheidung zwischen weichen und

harten Faktoren scheint mir interessant zu sein, dass es aus meiner Sicht keinen direkten Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Instrumente und der wirklichen Nutzung gibt. Die Erleichterung über die Stärkung bestimmter Elemente, die man bei diesen weichen Aspekten einbaut, hat keinen unmittelbaren Einfluss darauf, ob diese Instrumente, die dann möglich sind, auch tatsächlich in der Realität häufiger genutzt werden.

Aus meiner Sicht ist auch der Ländervergleich wenig aussagekräftig dafür, in welche Entwicklungsrichtung man geht, wenn man das Ziel teilt, die Ausweitung herbeizuführen. Beispielsweise sind in einigen Ländern, in denen die Hürden wie in Bremen deutlich niedriger als in NRW sind, auch strukturelle Aspekte anders; trotzdem sind die Beteiligungsquoten bei Volksbegehren nicht deutlich höher. Dieser Zusammenhang ist aus meiner Sicht ein bisschen nebulös. Ich kann nicht ganz erkennen, dass das etwas mit den weichen, aber auch mit den harten Faktoren zu tun hat.

Ich greife das Beispiel Bayern als Bundesland mit vergleichsweise restriktiven Regelungen heraus. Wenn man die reine Zahl betrachtet, stellt man fest, dass die Zahl der Volksbegehren dort im Vergleich zu NRW deutlich höher ist. Auch dabei haben wir es mit einem Flächenland mit relativ hoher Einwohnerzahl zu tun. Dieser direkte Zusammenhang scheint mir, nicht ganz plausibel zu sein.

Zum zweiten Punkt der Regelungsbreite und der Finanzwirksamkeit von Volksbegehren: Ein Hauptproblem ist die sowieso begrenzte Regelungsbreite, die Entscheidungen des Landtages oder des Landes insgesamt haben können. Das ist nicht nur die Einschränkung, die mit der Finanzwirksamkeit von Gesetzen einhergeht, sondern auch eine Beschränkung auf Regelungsbereiche, die sowieso nicht allein vom Land gesteuert werden können. Auch dadurch ergibt sich wiederum eine Art Trichtereffekt. Die Möglichkeiten, durch Volksbegehren Volksgesetzgebung zu betreiben, werden auch dadurch enger. Es gibt nicht nur den Trichter der Finanzwirksamkeit, sondern es gibt viele andere Trichter, die dazu beigetragen haben, dass auf Landesebene Kultusangelegenheiten, Schulpolitik, Wissenschaft und ähnliche Felder fast schon die einzigen sind, auf denen man in der Volksgesetzgebung überhaupt etwas durch Volksbegehren erreichen kann.

Drittens. Aus meiner Sicht muss zwischen den Beteiligungschancen, die man schafft, und der empirisch beobachteten Beteiligungsnutzung unterschieden werden. Instrumente zur Verfügung zu stellen und damit Chancen zu eröffnen, ist das eine, aber die Nutzung ist ein ganz anderer Aspekt. Da scheint es mir zumindest mit Blick auf die empirischen Zahlen gravierende Unterschiede zu geben, welche Bevölkerungsgruppen von solchen Instrumenten überhaupt Gebrauch machen.

Grundsätzlich steht es allen offen. Sie haben alle die Möglichkeit, sich dieser Instrumente zu bedienen – egal, wohin sie gehören, und welche Interessen sie formulieren. Aber es ist für bestimmte Gruppen deutlich leichter und für andere Gruppen deutlicher schwerer, sich zu beteiligen. Plakativ zugespitzt könnte man sagen: Wir sehen eine ähnliche Nutzung wie bei der Wahlbeteiligung auch bei solchen direktdemokratischen Elementen. Der Nichtwähler ist nicht der Normalbürger, sondern wir haben es im Zweifelsfall mit Leuten zu tun, die einen niedrigen Bildungsgrad haben und im Zweifelsfall zu den Einkommensschwächeren in der Gesellschaft gehören.

Die zeigen Wahlenthaltung. Wenn man unkonventionelle Beteiligungsformen betrachtet, sieht man, dass sich dieser Effekt deutlich verstärkt, nämlich dass solche direktdemokratischen Aspekte wie Volksbegehren, Volksentscheide, aber auch andere unkonventionellen Beteiligungsformen sehr selektiv von bestimmten Bevölkerungsgruppen genutzt werden. Insofern ist die Eröffnung dieser Chance nicht unbedingt die Gewähr dafür, dass Gruppen, die auf diesem Wege ihre Anliegen vorbringen möchten, dies tatsächlich tun. Aus meiner Sicht schafft man mit diesen weichen, aber auch möglicherweise harten Faktoren einer Quorumsänderung in der Landesverfassung nicht unbedingt Abhilfe.

**Marion Stein (Transparency International Deutschland):** Ich möchte mich zunächst einmal im Namen von Transparency bedanken, dass wir eingeladen worden sind. Wir begrüßen den Transparenzansatz des Gesetzentwurfs völlig. Wir haben die Einführung einer Veröffentlichungspflicht bei den Geld- und Sachspenden für sinnvoll erachtet. Die Höhe ist für uns schon entscheidend, weil man das Ganze im Kontext sehen muss. Was ist das? Das ist ein Volksbegehren. Hier wurde schon mehrfach gesagt, dass sich wahrscheinlich gewisse Akteure besonders daran beteiligen – andere nicht. Insofern besteht durchaus die Gefahr, dass bestimmte Einzelinteressen ein besonders großes Gewicht bekommen: auch mit dem Mittel der Spenden im Rahmen eines Begehrens plebiszitärer Art. Insofern haben wir den Betrag mit 2.000 € angesetzt, weil wir damit ein Mehr an Spenden erfassen wollen und das für sinnvoll halten. Empirische Untersuchungen, welchen Unterschied das bei einem Betrag von 5.000 € im Vergleich zu 2.000 € macht, gibt es nicht. Allerdings sind aus unserer Sicht eine möglichst weitgehende Öffnung und Transparenz sinnvoll, soweit das administrativ vertretbar ist. Da sehen wir bei 2.000 € keine besonderen Schwierigkeiten.

**Vorsitzende Monika Düker:** Damit ist die erste Fragerunde abgeschlossen. Gibt es weitere Fragen der Ausschussmitglieder?

**Thomas Stotko (SPD):** Ich möchte bei der Stellungnahme von Herrn Florack nachhaken. Wenn ich die Ausführungen auf Seite 2 Ihrer Stellungnahme richtig verstehe, gibt es keinen Automatismus zwischen freier Unterschriftensammlung und längerer Eintragsfrist sowie viel mehr Volksbegehren. Sie vergleichen an der Stelle Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Bremen. Geben Sie die anderen Länder nicht an, weil es dort anders aussieht, oder waren das drei Länder stellvertretend für alle?

Ich komme aus dem Ruhrgebiet und lese vor, was Sie in Ihrer Stellungnahme geschrieben haben – Sie haben gerade versucht, es plastischer zu machen; darum möchte ich werben –:

„Menschen mit hoher sozioökonomischer Ressourcenausstattung partizipieren mehr als andere gesellschaftliche Gruppen. Sie ersetzen das Wählen nicht durch unkonventionelle Partizipation, sondern haben eine zusätzliche Möglichkeit gewonnen, ihre Anliegen zu artikulieren.“



Das klingt sehr akademisch. Sie haben gerade gesagt, die niedrigere Bildungsschicht beteilige sich weniger an Wahlen, sie werde sich wohl auch daran weniger beteiligen. Könnten Sie mir aus dem Ruhrgebiet das etwas plastischer erklären?

Auch der nächste Satz knüpft daran an und interessiert mich als Demokrat, der im Parlament sitzt. Sie sagen auf Seite 3 Ihrer Stellungnahme am Schluss des ersten Absatzes:

„Angesichts der sozialen Verzerrung“

– darüber haben wir gerade gesprochen –

„bei der Nutzung unkonventioneller Beteiligungsformen bedroht der Aufstieg unkonventioneller Beteiligungsformen das Ideal der demokratischen Gleichheit.“

Wie würden Sie diese Gleichheit formulieren? Wann ist sie in der Balance? Ist sie jetzt noch in Balance? Gerät sie – die drei Vertreter von Mehr Demokratie grinsen schon und sagen: um Gottes Willen – durch das, was wir jetzt verändern wollen, außer Balance, oder ist die Balance noch gewahrt? Ab wann besteht sie? Was ist eigentlich die Gefahr? Wollen Sie mit dem Satz an die Wand malen, demnächst interessierten die Wahlen viel weniger; es interessiere mehr der Volksentscheid?

Mich interessiert – diese Frage richtet sich an alle Sachverständigen, insbesondere an die Vertreter von Mehr Demokratie –, ob Sie der Auffassung sind, dass die Gefahr besteht, dass Menschen mit viel Geld – deshalb wurde von Transparency die sehr geringe Spendenhöhe, ab der angemeldet werden muss, gefordert – die Möglichkeit nutzen könnten, des Volkes Meinung in Nordrhein-Westfalen zu beeinflussen. Kann das durch die Vorgabe einer bestimmten Summe gelöst werden, oder kann man das auch durch viele kleine Einzelspenden anders lösen?

**Anna Conrads (LINKE):** Ich schließe ein Stück weit an die Ausführungen von Herrn Stotko, insbesondere an die folgenden Fragen an: Warum wird es in anderen Ländern mehr genutzt? Warum gibt es die empirische Erfahrung, dass nicht formale Regeln automatisch zu mehr Beteiligung führen? Ich frage alle Anwesenden, ob es beispielsweise in Bayern andere Formen der Informationen gibt bzw. ob es Erfahrungen aus anderen Bundesländern oder anderen Ländern gibt, in denen zum Beispiel Informationsbroschüren ausgelegt werden; das wurde in einigen schriftlichen Stellungnahmen ausgeführt. Welche anderen Instrumente können Sie sich zur besseren Information der Bevölkerung vorstellen?

Herr Florack sagte, es gebe keinen Zusammenhang zwischen der freien Unterschriftensammlung, der Diskussion auf der Straße und der Beteiligung im Gegensatz zur Amtseintragung. Ich habe den Überblick nicht und bitte Sie daher, dazu kurz Stellung zu nehmen.

**Matthi Bolte (GRÜNE):** Ich habe zwei Nachfragen. Zunächst frage ich Frau Stein: Sie haben bei den Ausführungen zur Spendenhöhe, ab der offenzulegen ist, die administrative Vertretbarkeit als Argument genannt. Auf diesen Punkt zielte auch meine

erste Frage ab. Sie haben gesagt, es würde sich wahrscheinlich um einen höheren Aufwand handeln. Aber für mich ergab sich nicht das Ergebnis: Sagen Sie, dass das ein höherer Aufwand ist, der jedoch nur so viel höher ist, dass das ohne Weiteres vertretbar oder machbar ist? Könnten Sie das unter diesem Gesichtspunkt noch etwas ausführen?

Herrn Efler von Mehr Demokratie frage ich zur amtlichen Eintragung und freien Unterschriftensammlung. Sie haben zum Schluss Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass es beim jetzt gewählten Modell – die beiden Möglichkeiten stehen alternativ zueinander – voraussichtlich de facto nicht mehr zu einer amtlichen Eintragung kommen würde. Ich verstehe das so, dass die amtliche Eintragung – deswegen wollen wir das ändern – immer mit einer gewissen Hemmschwelle verbunden ist. Man muss sich in ein Terrain begeben, in dem sich der Durchschnittsbürger bzw. die Durchschnittsbürgerin nicht so gut auskennt. Man muss möglicherweise vor Türen auf Ämtern warten; das machen viele nicht so gern. Wenn man das, wie Sie es sich wünschen, nicht alternativ anlegt, sondern beide Möglichkeiten anbietet, frage ich Sie: Wie groß wäre der Mehrwert einer solchen Maßnahme, wenn eigentlich die amtliche Eintragung ohnehin unattraktiv ist?

**Vorsitzende Monika Düker:** Das war die zweite Fragerunde. Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen. Dann eröffne ich die Antwortrunde.

**Alexander Slonka (Mehr Demokratie NRW e. V.):** Herr Efler und ich haben uns die Ausführungen folgendermaßen aufgeteilt: Ich berichte aus der Praxis aus NRW, während Herr Efler den Landesvergleich zieht. Insofern möchte ich bei der Beantwortung der Frage nach der Gefahr von Einzelinteresse aus der Praxis berichten.

Nach meiner persönlichen Erfahrung – wir haben 2007 bis 2008 eine Volksinitiative in Nordrhein-Westfalen durchgeführt – gibt es kaum einen beschwerlicheren Weg zur Durchsetzung eines Einzelinteresses als die direkte Demokratie. Denn man muss sehr viele Gespräche führen und sehr viele Menschen von der Sache überzeugen, damit sie sie mit ihrer Unterschrift unterstützen. Ab diesem Punkt, an dem jemand etwas unterschreibt und sich hinter dieses Volksbegehren stellt, geht es schon von einem Einzelinteresse weg.

Außerdem gilt: Bevor ein Volksbegehren umgesetzt wird, muss entweder der Landtag dem Volksbegehren zustimmen, oder es muss im Volksentscheid dem Volk vorgelegt werden, eine Mehrheit finden und ein bestimmtes Quorum erreichen. Insofern besteht kaum die Gefahr eines geheimen Volksentscheids, zu dem nur ganz wenige Leute gehen, sondern alle werden informiert und an die Urne geladen. Alle können sich dann für oder gegen das Volksbegehren aussprechen.

Daran anschließend: Die bessere Information der Bevölkerung ist ein wichtiger Punkt. Es ist wichtig, die Hürden für ein Volksbegehren nicht zu hoch zu setzen, damit sich diejenigen, die gegen den Inhalt dieses Volksbegehrens sind, nicht auf dieser Hürde ausruhen können. Nur wenn es eine respektable, aber durchaus erreichbare Hürde ist – die haben wir in NRW momentan nicht –, müssen die Gegner des Volksbegehrens schon zu einem frühen Zeitpunkt in die Debatte einsteigen und ge-

gen dieses Volksbegehren argumentieren. Spätestens dann entsteht die öffentliche Diskussion. Dann wird auch informiert, sodass die Vertreter von der Presse merken werden, dass da etwas im Gange ist, über das es sich zu berichten lohnt, weil ein Interesse gegeben ist.

Beim Volksentscheid gilt dasselbe. Auch hierbei sollte man – darüber haben wir noch nicht geredet –, wenn überhaupt, ein möglichst niedriges Quorum ansetzen. Hinzu kommt – das kann man sich auf der kommunalen Ebene anschauen; dort ist es Usus –: Man sollte nicht nur eine Abstimmungsbenachrichtigung verschicken, sondern auch ein sogenanntes Abstimmungsheft. In diesem Heft kann die Initiative und auf kommunaler Ebene der Bürgermeister – in unserem Fall wäre es vielleicht die Ministerpräsidentin – sowie die Fraktionen des Landtags eine Stellungnahme abgeben, um über ihre Position zu informieren. Dann funktioniert das.

Zur demokratischen Gleichheit: Mehr Demokratie hat schon für eine ganze Reihe von Volksbegehren in anderen Bundesländern Unterschriften gesammelt. Man kann Unterschriften nicht nur vor Universitäten und Gymnasien sammeln, sondern man muss auch in die Stadtteile gehen, wo es „wehtut“, denn man braucht jede einzelne Stimme. Insofern ist es die Aufgabe der Initiative, ihr Anliegen so aufzuarbeiten, dass sie beispielsweise auch Menschen mit einem niedrigeren Bildungsniveau verstehen und unterstützen wollen.

Ich komme zum Schluss. Unterschätzen Sie auch bei freier Sammlung die Hürde nicht, ein Dokument zu unterschreiben. Das tut niemand leichthin. Niemand gibt leichthin seine vollständigen Adressdaten einfach so an einen Unbekannten. Das tut man in aller Regel – es gibt immer die berühmten Ausnahmen – aus einer tiefen Überzeugung, wenn man sagt: Das ist eine gute Sache. Das möchte ich unterstützen.

**Dr. Michael Efler (Mehr Demokratie e. V., Bundesvorstandssprecher):** Zum Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Verfahren und der Nutzung der direkten Demokratie: Ich sehe das ein bisschen anders als Herr Florack. Richtig ist, dass bestimmte Verfahrensregelungen keinen Einfluss auf die Häufigkeit haben, zum Beispiel Informationsregelungen oder ein Stück weit auch Beratungsangebote. Diese verbessern eher den Diskurs und erleichtern die Rahmenbedingungen.

Aber was die Quoren, die ausgeschlossenen Themen und den Modus der Unterschriftensammlung angeht, sehe ich das völlig anders. Man kann das relativ klar zum Beispiel anhand von Hamburg oder Berlin nachweisen, wo es in den letzten zehn Jahren zu mehreren Verfassungsänderungen kam. Dort sind die Nutzungsraten deutlich gestiegen.

Das habe ich selbst erlebt. Ich bin nach Berlin gekommen. Es gab fast überhaupt keine Volksbegehren und Volksentscheide. Nach einigen Jahren erfolgreicher Arbeit ist es gelungen, die Verfassung und das Volksabstimmungsgesetz zu ändern. Wir hatten schon drei Volksabstimmungen. In Hamburg zeigt sich etwa das gleiche Bild. Da gibt es schon einen relativ klaren Zusammenhang.

Dieses Potenzial ist in NRW nicht allein durch eine Änderung des Abstimmungs-gesetzes auszuschöpfen. Das haben wir schon ausgeführt. Das wird man nur schaffen, wenn man auch die Verfassung ändert.

Zweitens. Zu den Einzelinteressen und zur Beeinflussung durch Geld: Natürlich wird es solche Versuche geben. Wie es sie auch in der parlamentarischen Demokratie gibt, gibt es auch in der direkten Demokratie selbstverständlich Versuche, mit vielen Ressourcen und mit viel Geld bestimmte Entscheidungen herbeizuführen. Auch das habe ich in der Praxis erlebt. In Berlin könnte man zum Beispiel Initiativen zum Flughafen Tempelhof oder zum Religionsunterricht nennen. Diese haben sich in aller Regel nicht durchgesetzt, während sich eine Initiative zur Offenlegung der Verträge im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft, die mit ganz wenig Geld an den Start gegangen und rein ehrenamtlich geführt wurde, als erstes Volksbegehren überhaupt in Berlin durchgesetzt hat. Das war eine richtige Sensation.

Es gibt keinen klaren Zusammenhang nach dem Motto: Wer das meiste Geld hat, setzt sich automatisch durch. In der Schweiz beispielsweise gibt es eher den Zusammenhang: Man kann leichter eine Kampagne oder ein Nein zu einem Volksentscheid erzielen. Man kann eine Veränderung des Status quo verhindern. Das ist durch mehr Geldeinsatz möglich. Aber dass man umgekehrt seine eigenen Interessen durch möglichst viel Geldeinsatz durchsetzt, dafür gibt es keinen empirischen Beweis: weder in der Schweiz noch in den anderen Bundesländern.

Dennoch ist es wichtig, die Spendentransparenz einzuführen. Wir sind explizit für die Einführung dieser Regelung, die im Gesetzentwurf vorgesehen ist. Wir halten 5.000 € für angemessen. Das ist eine Regelung, die offensichtlich aus Berlin übernommen worden ist – in diesem Fall positiv. Das ist dem Zweck förderlich, mehr Transparenz zu erzielen. Es handelt sich darüber hinaus um den Gesamtwert. Würde man zum Beispiel im Laufe einer Kampagne mehrfach 1.000 € spenden wollen und käme damit über den Betrag von 5.000 €, müsste man veröffentlichen. Damit wird man dem Ansatz gerecht, mehr Transparenz zu schaffen.

(Thomas Stotko [SPD]: Ich meinte fünf Brüder, fünf Enkel, fünf Tanten!)

– Eine Umgehung von Gesetzen können Sie wahrscheinlich nie wirklich hundertprozentig verhindern. Natürlich ist so etwas denkbar. Aber zumindest die Stückelung in Einzelspenden können Sie durch diese Gesamtwertregelung ausschließen.

Die dritte Frage beschäftigte sich mit der Information. Wir schlagen vor, dass es vor einem Volksentscheid eine sogenannte Informationsbroschüre gibt. In der Schweiz heißt so etwas „Abstimmungsbüchlein“. Ich kann Ihnen nur empfehlen, sich das anzusehen. Übrigens ist der brandenburgische Innenausschuss vor Kurzem in der Schweiz gewesen. Die Abgeordneten kamen ganz begeistert wieder. Eine Idee war sofort, in Brandenburg dieses Abstimmungsheft einzuführen. Ich hoffe, dass es auch dazu kommt. Sie fahren wahrscheinlich in nächster Zeit nicht in die Schweiz, aber vielleicht können Sie das bei Ihren Kollegen in Brandenburg in Erfahrung bringen. Ich kann das nur empfehlen. Das ist in der Schweiz tatsächlich das Informationsmedium Nummer zwei für die Bürger. Nummer eins sind übrigens Tageszeitungen, die in der Schweiz noch gelesen werden.

Man kann natürlich nicht mit Gewissheit sagen, dass alle Wahlberechtigten das hundertprozentig lesen werden. Das wird nie so sein; das verhält sich mit den Wahlprogrammen der Parteien genauso. Aber das wird mit Sicherheit dazu führen, dass mehr authentische Informationen an die Bürgerinnen und Bürger gelangen.

Darüber hinaus kann man sich überlegen, ob der Landtag oder das Innenministerium zum Beispiel eine öffentliche Homepage aufbaut, auf der alle laufenden Volksinitiativen und Volksbegehren aufgelistet werden. Dort kann man auch Informationen dazu bereitstellen. Natürlich werden das auch die Initiativen selbst tun, aber wenn das der Landtag oder ein Ministerium macht, hat das einen etwas offizielleren Touch und ist für alle Bürger – nicht nur für diejenigen, die das unterstützen wollen, sondern auch für die noch zweifelnden – interessanter, als eine Kampagnenhomepage einer Initiative zu besuchen.

Die letzte Frage an mich beschäftigte sich mit der Gleichzeitigkeit der Amtseintragung und der freien Eintragung. Ich halte die jetzige Regelung im Gesetzentwurf, eine Entweder-oder-Regelung zu schaffen, für einen Konstruktionsfehler. Danach macht man entweder die Amtseintragung – dann hat man 18 Wochen – oder führt die freie Sammlung durch – dann hat man ein Jahr zur Verfügung. Relativ klar ist, was passieren wird: Die Leute werden natürlich die freie Sammlung wählen, denn sie haben davon nur Vorteile. Sie können selbst agieren und haben länger Zeit. Warum soll dann noch irgendjemand die amtliche Eintragung nutzen? Das wird nicht passieren. Insofern ist diese Regelung sinnlos. Wir schlagen vor, das zu kombinieren.

Die Frage war, warum dann überhaupt noch die Amtseintragung vorgesehen und ob das überhaupt noch sinnvoll sei. Ergänzend ist das sinnvoll. Das zeigen Erfahrungen beispielsweise aus Hamburg, wo beides möglich ist und wo sich tatsächlich – zwar ein kleinerer Teil, aber immerhin – einige Bürgerinnen und Bürger auf den Ämtern eintragen. Das tun zum Beispiel diejenigen, die ungern auf der Straße ihre Daten angeben. Es kommt immer wieder vor, dass Menschen – das ist schon ausgeführt worden – auf der Straße ungern Adresse, Geburtsdatum usw. in eine Unterschriftenliste schreiben. Diese tun sich leichter damit, aufs Amt zu gehen. Das ist sicherlich nur eine Minderheit. Gleichwohl glaube ich, dass beide Verfahren nebeneinander mit gleichen Regelungen sinnvoll sind.

**AkadOR Martin Florack (Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft):** Als ich nur diese drei Länder in meiner Stellungnahme genannte habe, habe ich das in der Voraussicht getan, dass in der Stellungnahme von Mehr Demokratie die gesamte Liste abgedruckt werden würde; das ist auch passiert.

Auch in der Stellungnahme wäre interessant gewesen, die Zahlen der Nutzung von Volksbegehren zu sehen. Mein Punkt war, dass ich keinen wirklich eindeutigen Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der jeweiligen Fristen, der Quoren usw. und der konkreten Nutzung in den jeweiligen Ländern erkenne.

(Dr. Michael Efler, Mehr Demokratie e. V.: Hamburg, Berlin auch nicht?)

– Ich schließe es nicht aus, aber in einigen Ländern sind die Regelungen trotzdem beispielsweise sehr restriktiv. Dort sind die Zahlen bei einer restriktiven Regelung

sehr hoch. Das kann man darüber nicht erklären. Es gibt weiterhin Länder, in denen die Regelungen sehr flexibel und variabel gehalten sind, während die Zahlen sehr gering sind. Nur auf diesen Punkt wollte ich hinweisen.

Mir scheint kein reiner Zusammenhang zwischen diesen technischen Aspekten und der Nutzung zu bestehen. Es gibt eine Reihe von anderen Dingen, bei denen das Problem ist – das tangiert ein bisschen die zweite Frage –, dass sie weniger leicht zu quantifizieren und zu fassen sind. Aber ich nenne zwei Stichworte, die eine wichtige Rolle spielen: Eine politische Kultur in einem Bundesland über Beteiligungsunterstützung und Beteiligungswahrnehmung spielt aus meiner Sicht eine wichtige Rolle. Ich finde, dass das Beispiel Hamburg in Teilen über eine gewisse bürgerschaftliche Beteiligungskultur zu erklären ist.

Auch ein zweiter Aspekt spielt in gewisser Weise eine Rolle, nämlich die Responsivität, also die Adressierbarkeit von Parlamenten für bestimmte Sachfragen. Man könnte ein bisschen ketzerische formulieren: Vielleicht hat es in Bayern deswegen so viele Volksbegehren gegeben, weil wir dort jahrzehntelang CSU-Herrschaft erlebt haben und das eine Möglichkeit war, dieses wenig responsive Parteiensystem aufzubrechen.

Das waren zwei Ansätze und zwei Ideen. Ich kann Ihnen das jetzt nicht haarklein empirisch durchdeklinieren. Aber das scheint mir ein wichtiger Punkt zu sein, den man nicht vergessen sollte – wie auch diese tabellarische Übersicht möglicherweise nicht die Lösung des Problems ist.

Ich möchte einen zweiten Unterschied deutlich machen, weil das gerade in der Diskussion und in den Stellungnahmen ein bisschen durcheinandergeht; dabei ist es sinnvoll, das zu trennen. Häufig wird das Beispiel der Schweiz angeführt. Es scheint mir ein gravierender Unterschied zu sein, ob wir über direkte Demokratie oder über Volksgesetzgebung und über Instrumente der direkten Demokratie reden. Darüber reden wir auch in der Schweiz. Ich versuche, es folgendermaßen zu formulieren: Das Volksbegehren zur Koop-Schule in NRW setzte voraus, dass ein Gesetzentwurf vorgelegt wurde, der von den damaligen Plänen der Landesregierung abwich. So waren die Hürden. Das ist eigentlich ein klassisches Beispiel der Volksgesetzgebung. Das haben wir in der Schweiz nicht. Bei der Frage des Atomausstiegs in der Schweiz werden wir wahrscheinlich erleben, dass auch dabei wieder eine Volksabstimmung über den Atomausstieg stattfindet, wenn das Parlament bereits entschieden hat. Die Hürde ist also nicht die Vorlage eines eigenen Gesetzentwurfs, sondern die Möglichkeit, über parlamentarisch getroffene Entscheidungen im Anschluss abzustimmen.

Diese Unterscheidung verzerrt bei der reinen Wahrnehmung von Zahlen und der Nutzung dieser Elemente bei Volksgesetzgebung und solchen Formen direkter Demokratie, nämlich Volksentscheidungen über parlamentarische Entscheidungen. Das ist aus meiner Sicht ein entscheidender und wichtiger Punkt, der hier auf Landesebene überhaupt keine Rolle spielt, weil das verfassungsrechtlich verstellt ist.

Letzter Punkt: Der demokratische Gleichheitsgrundsatz bedeutet zunächst einmal Beteiligungschancen. Jeder hat die gleiche Möglichkeit, sich am politischen Betrieb zu beteiligen. Darauf fußt im Kern das allgemeine Wahlrecht, das wir alle nutzen

können. Wenn beispielsweise die Wahlbeteiligungen sinken, sehen wir, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht zur Wahl gehen, während andere weiterhin wählen. Diejenigen mit einer internalisierten Wahlnorm gehen wählen genauso wie bestimmte Altersgruppen und Kohorten. Aber es gibt einen sehr deutlichen Zusammenhang beim Wahlverhalten zwischen der Ressourcenausstattung – im Kern: der ökonomischen Situiertheit der Leute – und ihrem Bildungsgrad. Das habe ich versucht, in der Stellungnahme auszudrücken. Wählen gehen diejenigen, die über ein gewisses Einkommen verfügen, und diejenigen mit einem bestimmten Bildungsgrad. Bestimmte Gruppen, die in gewisser Weise gesellschaftlich abgehängt sind, bleiben bei Wahlen tendenziell eher zu Hause.

Das sehen wir schon bei Wahlen und bei demokratischen Wahlverfahren, bei denen die Hürden im Kern gleich null sind. Jeder bekommt eine Wahlbenachrichtigung. Der Termin ist lange bekannt. Es wird nichts vorausgesetzt, als ins Wahllokal zu gehen. Ich weise darauf hin, dass diese Beteiligungsquote bei allen anderen unkonventionellen Beteiligungsformen, also bei allen Beteiligungsformen jenseits von Wahlen, immer weiter zurückgeht und die Beteiligung ungleicher wird. Bestimmte Gruppen beteiligen sich, während sich andere Gruppen nicht beteiligen.

Ich nenne hierzu das Hamburger Beispiel zum Volksentscheid über die Schulreform. Aus meiner Sicht trifft dieses Beispiel genau diese Situation. Dabei gab es bestimmte Bevölkerungsgruppen, die man beim Volksentscheid stadtteilspezifisch festmachen kann. Wir haben eine bestimmte Klientel, die davon direkt betroffen gewesen wäre, daran aber nicht teilgenommen hat. Ich weise darauf hin, dass dieser demokratische Gleichheitsgrundsatz als Angebot zwar weiterhin angelegt ist, es aber bei der Nutzung gravierende Unterschiede gibt.

Wenn Sie es plakativer wollen, sage ich: In Hamburg sind die Besserverdienenden in den guten Vierteln, die ihre Kinder in die Gymnasien schicken, zum Volksentscheid gegangen und haben abgestimmt. Das abgehängte Prekariat – auch wenn das Wort einigermaßen schwierig ist – ist zu Hause geblieben. Diesen Effekt haben wir bei solchen Formen der direktdemokratischen Beteiligung in extremer Weise. Darauf wollte ich lediglich hinweisen.

Das wird vor allen Dingen zum Problem, wenn solche direktdemokratischen Elemente nicht repräsentative Aspekte anreichern, sondern wenn sie sie möglicherweise sogar ersetzen, denn dieser Punkt wird häufig gemacht. Es geht entweder um die Anreicherung parlamentarischer Demokratie oder um direktdemokratische Elemente. Auch dann sehen wir diesen Verzerrungseffekt, weil sich das Repertoire von Beteiligungsmöglichkeit für bestimmte Bevölkerungsgruppen damit erhöht. Es ist kein Ausgleichsaspekt, dass sich Gruppen, die sich parlamentarisch nicht wahrgenommen fühlen, über den Weg der direkten Demokratie aktiv werden, sondern diejenigen, die wählen gehen, nutzen auch solche Elemente. Diejenigen, die nicht wählen gehen, haben eine wesentlich geringe Chance, an solchen Beteiligungsformaten zu partizipieren.

Insofern ist der Aspekt der Ersetzung parlamentarischer Entscheidungen durch direktdemokratische Elemente sehr problembehaftet, weil dann diese soziale Verzerrung noch einmal sozusagen fest einbetoniert.

**Marion Stein (Transparency International Deutschland):** Ich wurde nach dem administrativen Mehraufwand gefragt, den eine Veröffentlichung von Spenden ab 2.000 € statt wie vorgesehen von 5.000 € verursachen würde. Er ist meines Erachtens nicht nennenswert. Denn man muss allein um jegliche Form der direkten Demokratie vor Vorwürfen besonderer Interessenkonfliktmethoden der Durchsetzung von Sonderinteressen, die durchgesetzt werden sollen, zu befreien, sowieso dafür sorgen, dass jede Initiative in sich eine Transparenz hat. Das setzt mit Blick auf die Regelungen voraus, dass man eine Art Buchführung über die Spenden macht. Ob man das, was man so festgehalten hat, ab 2.000 € oder ab 5.000 € veröffentlicht, stellt meines Erachtens keinen Aufwand dar, der für die Betroffenen untragbar wäre. Damit würde direkt Vorwürfen entgegengesteuert.

Um auch Missverständnisse unsererseits auszuschließen, sage ich: Für uns ist eine Spende als solche, auch in beträchtlicher Höhe, nicht schlimm. Das ist ein Recht jeder Person, das sie ausüben kann, wenn sie das Geld so einsetzen möchte. Man kann auch stolz darauf sein; das muss nichts Negatives sein.

Aber schlecht ist, wenn die Spende im Verborgenen erfolgt und nicht offen sichtbar ist. Das zu ändern, ist unser Ziel. Wir wollen ein Bewusstsein bei denen schaffen, die solche Elemente durchführen, eine solche Transparenz zu schaffen. Insofern ist das für uns stringent.

**Dr. Michael Efler (Mehr Demokratie e. V., Bundesvorstandssprecher):** Auch ich möchte noch einmal auf den Aspekt der sozialen Verzerrung eingehen. Ich möchte – das ist sicherlich ungewöhnlich – den Sachverständigen fragen, ob es wirklich empirische Belege dafür gibt, dass es bei direktdemokratischen Verfahren tatsächlich zu einer stärkeren sozialen Verzerrung der Teilnahme im Vergleich zu Wahlen oder – ich treibe das auf die Spitze – auch zur Zusammensetzung der Parlamente kommt. Ich kenne sie nicht. Wenn wir uns die Zusammensetzung der Parlamente – ich möchte niemandem zu nahe treten – ansehen, kann man durchaus die Frage stellen, ob das wirklich repräsentativ ist und ob es nicht durch direktdemokratische Verfahren zu einem Ausgleich kommt, durch die gewisse Verzerrungen, die sich in der repräsentativen Demokratie sowieso Bahn brechen, ausgeglichen werden können.

Ich will auf einige Beispiele hinweisen. Es ist immer sehr beliebt – das kenne ich schon –, auf das Hamburger Beispiel der Schulreform hinzuweisen. Aber man kann auch zum Beispiel auf ein Volksbegehren in Niedersachsen oder in Thüringen zur Wiedereinführung des Blindengeldes hinweisen, wo der jeweilige Landesblindenvorband Initiativen gestartet hat. Dabei handelt es sich sicherlich nicht um hochbegüterte Initiativen mit Millionen Euro auf dem Konto. Dort hat man es geschafft, eine Streichung des Blindengeldes durch die jeweiligen Landesregierungen zu verhindern. Auch so etwas gibt es. Diese Beispiele sind nicht so offensichtlich, weil es keinen Volksentscheid gab.

Diese Hamburger Schulreform haben wir uns genauer angesehen. Wir positionieren uns nicht inhaltlich dazu. Ich komme aus Hamburg und habe dort lange Zeit gelebt. In allen Stadtteilen war eine Mehrheit dagegen: nicht nur in Blankenese oder in Oth-



marschen, sondern auch in Billstedt, also im Hamburger Ruhrgebiet, wenn man das vergleichen kann.

(Thomas Stotko [SPD]: Sehr gut!)

– Das ist keine Beleidigung, im Gegenteil.

(Zuruf von der SPD: Der Vergleich ist aber gemein! – Thomas Stotko [SPD]: Sie laden uns in die Schweiz ein! Wir laden Sie ins Ruhrgebiet ein!)

– Ich kenne das Ruhrgebiet. Ich meinte das positiv. Ein guter Freund von mir kommt aus Bochum. Das ist doch Ruhrgebiet, oder?

(Zustimmung von der SPD)

– Sehen Sie.

(Heiterkeit)

In all diesen Bezirken gab es Mehrheiten gegen die Schulreform. Sicherlich war die Beteiligung unterschiedlich. Aber dass eine höhere Beteiligung zu einem anderen Ergebnis geführt hätte, wage ich, erheblich zu bezweifeln. Es kann sein, dass es diese Verzerrungen gibt, aber trotzdem sind die Entscheidungen repräsentativ.

**Vorsitzende Monika Düker:** Das kann Herr Florack so nicht stehen lassen. Ich finde es spannend, dass wir jetzt eine Diskussion zwischen den Sachverständigen herstellen, aber das ist für uns auch bereichernd.

**AkadOR Martin Florack (Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft):** Das eine kann ich nicht erhärten. Aber meine These ist, dass bei einer unterschiedlichen Beteiligungsquote auch das Ergebnis anders ausgehen hätte. Aber das ist Lesen im Kaffeesatz.

Ich möchte auf zwei Punkte hinweisen. Den einen Unterschied haben Sie aus meiner Sicht zu Recht angesprochen: Wir haben nicht unbedingt eine Repräsentativität nach Bevölkerungsgruppen im Parlament. Aber Repräsentativität und Responsivität sind zwei unterschiedliche Paar Schuhe. Responsivität kann ich auch mit mangelnder Repräsentativität herstellen. Ich will nicht in Abrede stellen, dass das bei Volksbegehren gelingen kann, aber die Hürden sind ungleich höher. Darauf wollte ich hinweisen. Denn die Responsivität von Parlamenten ist deutlich höher als die Möglichkeit, für bestimmte Interessen Volksbegehren und solche doch vergleichsweise hohen Hürden zu überschreiten, die aus Kompetenzen, Kenntnissen und Ressourceneinsatz resultieren.

Insofern ist die eben schon angesprochene Frage, ob amtliche Eintragung parallel zu freier Sammlung möglich sein sollte, aus meiner Sicht nicht ganz einfach zu beantworten. Denn für manche mag es möglicherweise besonders interessant sein, sich nicht um die freie Sammlung der Unterschriften kümmern zu müssen, weil der Organisationsgrad der jeweiligen Interessen gar nicht so breit ist, dass sie auf der Straße so viel Präsenz zeigen können. Für sie mag eine amtliche Eintragung der Mittelweg

sein, der für sie die Hürden senkt. Das ist ein wichtiger Unterschied. Die Frage der Responsivität und Repräsentativität ist aus meiner Sicht aber wichtig.

Zweitens. Zum Belegen der Daten: Meine Ausführungen zur größeren sozialen Verzerrung unkonventioneller Beteiligungsformen beruhen auf Studien des Max-Planck-Instituts in Köln, das das untersucht hat. Jedoch hat man nicht im engeren Sinne Volksbegehren, Volksentscheide und Ähnliches untersucht, weil die Fallzahlen vergleichsweise gering sind. Aber man hat zwischen dem Wahlakt als klassischer konventioneller Beteiligungsform und vielen anderen unkonventionellen Beteiligungsformen unterschieden. Die riesige Spannbreite dabei reicht von der Mitarbeit in Organisationen und Bürgerinitiativen – da sind die Schwellen ähnlich hoch oder ähnlich niedrig wie bei Volksbegehren – bis hin zu direkter Ansprache von Politikern, zur Nutzung von Sprechstunden, zur Beteiligung an Demonstrationen.

Dabei kann man bei diesen unkonventionellen Beteiligungsformen erkennen: Je höher das Niveau der jeweiligen Kenntnisse und Kompetenzen wird, die man einbringen muss, um dort mitzumachen, desto größer ist die soziale Verzerrung. Bei Wahlen ist es vergleichsweise wenig verzerrt. Wir haben dabei eine relativ breite Beteiligung unterschiedlicher und vieler Bevölkerungsschichten. Wenn die Wahlbeteiligung sinkt, geht das vor allen Dingen zulasten bestimmter Gruppen. Bei Demonstrationen haben wir ein ähnlich ausgeglichenes Verhältnis. Aber bei den Zahlen zur direkten Ansprache politischer Akteure in den Parlamenten, zur Nutzung von Sprechstunden, zur Mitarbeit in Organisationen, zur Mitgliedschaft in Vereinen, die sich zivilgesellschaftlich organisieren, sind die Quoten dramatisch unterschiedlich. Auf diesen Punkt wollte ich hinaus.

Aus meiner Sicht sind die Volksbegehren und Volksentscheide so voraussetzungs-voll, dass sie vielen dieser Formen unkonventioneller Beteiligungsformen entsprechen, die untersucht worden sind. Dabei wird aus meiner Sicht der soziale Verzerrungseffekt in ähnlicher Weise so sein.

**Vorsitzende Monika Düker:** Schönen Dank für diesen interessanten Disput. – Gibt es noch Nachfragen an die Sachverständigen?

**Anna Conrads (LINKE):** Ich habe eine kurze Frage zu den Quoren, die sich vor allen Dingen an Mehr Demokratie, aber auch an Herrn Florack und Frau Stein richtet. Wie bewerten Sie das Quorum von 8 % für Volksbegehren bzw. 15 % für Volksentscheide in NRW? Ich habe gehört, es könnte niedriger sein. Aber ich möchte gern noch einmal Ihre Einschätzung dazu hören.

**Thomas Stotko (SPD):** Ich möchte die Frage ergänzen, ob alle Sachverständigen in einer Schlussrunde die These unterstützen: Wir brauchen auf jeden Fall mehr politische Bildung. Hilft das nicht auch bei den Fragen der direkten, aber auch der repräsentativen Demokratie? Müsste Nordrhein-Westfalen dabei eigentlich mehr tun?

**Vorsitzende Monika Düker:** Dazu gibt es in der Schlussrunde sicherlich klare Aussagen von den Sachverständigen.

**Dr. Michael Efler (Mehr Demokratie e. V., Bundesvorstandssprecher):** Politische Bildung tut immer gut, keine Frage. Ob NRW dafür mehr tun muss, weiß ich nicht. Ich überlasse es Herrn Slonka, darauf zu antworten. Ich bin gespannt, was er sagt.

Zu den Quoren haben wir uns schon geäußert und schlagen 3 % als Maximalvarian- te beim Volksbegehren vor. Beim Volksentscheid vertreten wir die Auffassung, dass diejenigen, die sich an entsprechenden demokratischen Verfahren beteiligen, die Entscheidung treffen sollten: also kein Quorum.

**Alexander Slonka (Mehr Demokratie NRW e. V.):** Ich finde es erstaunlich, etwas, das seit 60 Jahren in unserer Landesverfassung steht, als „unkonventionelle Beteili- gungsform“ zu bezeichnen. Aber wenn man diese „unkonventionelle Beteiligungs- form“ stärken will, muss man auch politische Bildung stärken.

Schön ist bei der direkten Demokratie, dass die Bildungsveranstaltung direkt einge- baut ist. Politische Bildung funktioniert besonders gut, wenn es einen ganz konkreten Anlass gibt. Im Politikunterricht wird momentan viel über Atomausstieg diskutiert, weil es gerade ein Thema ist, das in der Gesellschaft heiß diskutiert wird. Genauso ver- hält es sich mit einem Volksbegehren, das in einem Land läuft und an dem man sich als Bürger beteiligen kann.

Auch dabei besteht Bedarf an der Debatte über dieses Thema, aber auch darüber, wie dieses Verfahren funktioniert. Jede Initiative ist gut beraten, neben den inhaltli- chen Forderungen auch darzustellen, wo Volksinitiative, Volksbegehren und Volks- entscheid in der Landesverfassung zu verorten sind, wie das Ganze funktioniert. Diese Frage bekommt man immer wieder auf der Straße gestellt. Insofern ist das schon wieder politische Bildung, denn man redet dabei auch darüber, wer gerade Ministerpräsident ist, welche Kompetenzen das Parlament in diesem Zusammen- hang hat usw.

Da man über diesen Weg mehr politische Bildung erreichen kann, ist das ein weiterer Grund, die Quoren für Volksbegehren abzusenken, um das stärker zu ermöglichen und um Initiativen nicht abzuschrecken. Das haben wir in der Vergangenheit im Rahmen der Beratung mehrfach erlebt. Sie haben in aller Regel nicht gesagt: Wir schaffen es nicht, einen Gesetzentwurf zu schreiben. – Sie haben vielmehr in aller Regel gesagt: Wir schaffen es nicht, diese immens hohe Unterschriftenhürde zu kna- cken. Deshalb wäre ein Quorum von 3 % progressiv. Ich fände es fantastisch, wenn sich der Landtag noch einmal mit dieser Frage auseinandersetzen würde.

Wenn man schon einmal dabei ist, kann man auch das Quorum für den Volksent- scheid kritisch unter die Lupe nehmen und prüfen, ob ein solches Quorum überhaupt notwendig ist. Denn dabei verhält es sich – das hatte ich vorhin schon ausgeführt – wie beim Volksbegehren: Diejenigen, die dagegen sind, können sich zurücklehnen. Sie ziehen sich aus dieser Debatte heraus. Denn man kann in vielen Fällen davon ausgehen, dass dieses Quorum gar nicht erreicht werden wird.

**AkadOR Martin Florack (Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft):** Zur Frage der unkonventionellen Beteiligungsformen: Demonstrationen zählen auch dazu. Das Demonstrationsrecht steht auch im Grundgesetz. Das ist nur die Klassifizierung der Beteiligungsformate in der parlamentarischen Demokratie.

Beim Quorum kann und will ich mich nicht auf eine Zahl festlegen. Ich glaube, dass 8 % in Nordrhein-Westfalen etwas anderes sind als in Städten wie Hamburg, Bremen oder Berlin. Das teile ich absolut. Denn in einem Flächenland mit großer Bevölkerungszahl macht das einen fundamentalen Unterschied. Die Hürden dieser 8 % sind deutlich höher, als sie in Bremen, Hamburg oder Berlin wären.

Bei der politischen Bildung kann man vielleicht etwas Wasser in den Wein schütten. Vielleicht ist der Zustand der politischen Bildner nicht der allerbeste. Die Politikdidaktik und das, was damit einhergeht, liegen eigentlich am Boden und haben keine richtige Idee, wie man so etwas richtig anlegt. Aber in gewisser Weise ist es nicht nur politische Bildung, sondern der Bildungsgrad insgesamt übt einen Einfluss auf die politische Beteiligung und insbesondere auf die Demokratiezufriedenheit aus. Es ist ein sehr starker und eindeutiger Zusammenhang, den man ganz klar bei empirischen Untersuchungen erkennen kann: Je höher der Bildungsgrad, desto stärker steigt die Demokratiezufriedenheit.

Insofern erreicht man mit Bildung und Bildungsgerechtigkeit im Sinne von Bildung für weite Teile der Bevölkerung automatisch auch solche Nebenaspekte wie eine höhere Demokratiezufriedenheit. Man bekommt sie quasi frei Haus dazu geliefert. Insofern ist das aus meiner Sicht ein Essential.

Man Plädoyer richtete sich nicht grundsätzlich gegen direktdemokratische Beteiligungsformen; vielmehr ging es darum, die Ausgestaltung zu verändern. Das macht es deutlich leichter, wenn die Chancen und Möglichkeiten auch für Gruppen, die bisher abgekoppelt sind, damit größer werden. Ich wollte sagen, ich dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen eher skeptisch bin.

**Marion Stein (Transparency International Deutschland):** Transparency International hat den Ansatz, Korruption sichtbar zu machen und durch systemische Ansätze dazu beizutragen, sie präventiv zu verhindern. Insofern sehen wir keinen Zusammenhang zwischen Korruption und der Höhe eines Quorums. Daher äußern wir uns dazu nicht.

Bildung kann natürlich dazu beitragen, dass Korruption verhindert wird. Insofern ist das für uns natürlich ein wesentlicher Punkt in der Gesamtstrategie.

**Vorsitzende Monika Düker:** Schönen Dank für die Wortbeiträge. – Mitberatend sind der Haupt- und Medienausschuss, der Ausschuss für Kommunalpolitik sowie der Rechtsausschuss. Vielleicht hätten wir den Ausschuss für Schule und Weiterbildung mitberatend einbeziehen sollen. Denn genau dort sind wir am Schluss der Beratung angekommen.

Wir können uns aus meiner Sicht alle einvernehmlich darauf verständigen, dass die soziale Verzerrung, die Herr Florack angesprochen hat, natürlich auch damit zu tun

hat, dass wir auch etwas bei der politischen Bildung tun müssen. Deswegen reicht dieses Thema auch über den Innenausschuss hinaus. Wir werden es den Kolleginnen und Kollegen in den Fraktionen mitgeben.

Ich bedanke mich herzlich für die Stellungnahmen. Sie sind durch Herrn Ernst protokolliert worden, werden zeitnah ins Internet gestellt und fließen in die Beratung der Fraktionen ein, wenn wir zur zweiten Lesung des Gesetzentwurfs und zur Endabstimmung kommen. Die Diskussion war für uns alle sehr bereichernd.

Die nächste Sitzung des Innenausschusses findet um 15 Uhr statt. Den Sachverständigen wünsche ich einen guten Heimweg.

gez. Monika Düker  
Vorsitzende

be/22.06.2011/28.06.2011

310

