

## **Vorschlag an Landesregierung und Landtag des Landes Baden-Württemberg zur Änderung der Gemeindeordnung**

### **Der Gemeinderat möge beschließen:**

Die Stadt Heidelberg schlägt der Landesregierung vor, alsbald ein Gesetz zur Novellierung der Baden-Württembergischen Gemeindeordnung im Landtag einzubringen,

Die Stadt Heidelberg schlägt dem Landtag vor, die Gemeindeordnung zu novellieren,

mit folgenden Zielen:

### **Bürgerbegehren, Bürgerentscheid**

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide werden zu einem wirksamen Instrument der Bürgerbeteiligung gemacht:

- Das Unterschriftenquorum für ein Bürgerbegehren wird auf weniger als 5 von Hundert Bürgern gesenkt. Dabei wird ein mit der Einwohnerzahl der Gemeinden deutlich fallender Anteil festgesetzt.
- Die Fristen zur Vorlage der Unterschriften für ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss richtet, beträgt drei Monate. Die Antragsteller müssen spätestens vier Wochen nach dem Gemeinderatsbeschluss dem Bürgermeister bekannt machen, dass sie einen Antrag auf ein Bürgerbegehren einbringen wollen.
- Das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid entfällt.
- Die Gemeinden erhalten die Möglichkeit, in der Hauptsatzung festzusetzen, dass Investitionsprojekte und dauerhafte neue Ausgaben ab einer bestimmten Größenordnung obligatorisch einem Bürgerentscheid unterworfen werden.
- Die Bauleitplanung wird wieder Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zugänglich gemacht.

### **Informationszugang für die Bürgerinnen und Bürger**

- Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Bürgerinformationssatzung auf kommunaler Ebene werden geschaffen, sofern sich dies als erforderlich erweist.
- Die Sitzungen von vorberatenden Ausschüssen des Gemeinderates tagen öffentlich, sofern letztlich in öffentlicher Sitzung entschieden wird.
- Das Protokoll von Gemeinderatssitzungen kann außer in Schriftform auch als Audiodatei erstellt werden. Werden Audiodateien öffentlicher Sitzungen zur Erstellung eines schriftlichen Protokolls gefertigt, erhalten die Bürgerinnen und Bürger auf Antrag und gegen Erstattung der Kosten Auszüge aus diesen Dateien.
- Die Gemeinde kann zur Information ihrer Bürger öffentliche Gemeinderatssitzungen direkt übertragen oder Videodateien der

öffentlichen Gemeinderatssitzungen erstellen, und sie über das Internet zugänglich machen.

- Der Gemeinderat kann mit einem Viertel seiner Mitglieder sachkundige Bürgerinnen und Bürger und Experten zur Beratung zuziehen. Entsprechendes gilt für die Bezirksbeiräte.
- Die Bezirksbeiräte tagen grundsätzlich öffentlich. Sie können zu Beginn ihrer Sitzung eine Bürgerfragestunde durchführen.

## **Begründung:**

### **Bürgerbegehren, Bürgerentscheid**

Volksentscheide sind im Grundgesetz der Bundesrepublik gleichrangig mit Wahlen vorgesehen: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ...ausgeübt.“ (Grundgesetz Art. 20, Abs. 2). Auf Bundesebene ist ein Volksentscheid obligatorisch vorgesehen bei einer Neugliederung des Bundesgebietes (Art. 29 GG) und bei der Ablösung des Grundgesetzes durch eine Verfassung (Art. 146 GG). Für fakultative und initiative Volksbegehren fehlt das Ausführungsgesetz. Die Landesverfassungen kennen alle die Volksinitiative für einen Volksentscheid, sowie auf Gemeindeebene Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, so auch das Land Baden-Württemberg. Die formalen Anforderungen auf Landesebene sind hierbei aber so hoch, dass noch nie eine Volksinitiative erfolgreich war. Auch in den Kommunen sind von den Bürgern eingeleitete Bürgerentscheide schwierig zu erreichen. Diese Entscheidungen spielen in der kommunalen Politik – zumindest quantitativ - kaum eine Rolle.

Andererseits ist in der Zivilgesellschaft in den letzten Jahrzehnten eine zunehmende Bereitschaft zu erkennen, auf einzelne Projekte und Entscheidungen auch direkt und nicht nur über die parlamentarischen Vertreter Einfluss auf die Entscheidungen in der Gemeinde zu nehmen. Dies steht in deutlichem Gegensatz zu der kontinuierlich rückläufigen Beteiligung an kommunalen Wahlen, die inzwischen bei etwas über 50% liegt.

Es darf vermutet werden, dass sich viele Bürgerinnen und Bürger in einer Reihe von Fragen nicht richtig vertreten fühlen. In beiden Bürgerentscheide etwa, die in Heidelberg stattgefunden haben, stimmten die Bürgerinnen und Bürger mit großer Mehrheit anders ab, als der Gemeinderat. Selbst in der Schweiz, in der ein Bürgerentscheid auf allen politischen Ebenen einfach einzuleiten ist, in der also ein direktdemokratisches Korrektiv von den parlamentarischen Gremien schon berücksichtigt werden muss, klaffen die Stimmen der Bürgerinnen und Bürger und der Parlamentarier erheblich auseinander. In einer Untersuchung von 24 konsekutiven Referenden votierten 859 Parlamentarier nur in 2/3 der Fälle wie die Wähler (1).

Eine Stärkung der direkten Demokratie würde demzufolge Legitimität der politischen Entscheidungen erhöhen und - in vielen Fällen - wohl auch ihre Akzeptanz. Dass eine direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger mit einer höheren Zufriedenheit mit dem politischen System verbunden sein kann, zeigt Tab.1.

	Schweiz	BRD	Frankreich	USA
Zufriedenheit mit Politik („sehr zufrieden“ %, verschiedene Jahre)	42,2	19,0	36,4	34,4
Haushaltsdefizit, national, in % (Schätzung 2012)	0,3	1,3	4,7	7,6
Bruttoinlandprodukt pro Kopf (kaufkraftbereinigt in US-\$)	48 147	37 936	35 049	43 509

Tab. 1

Datenquellen: Economist Intelligence Unit, International Monetary Fund, OECD, World Value Survey (modifiziert nach David Stadelmann, Université de Fribourg, Faculté des Sciences Economiques et Sociales)

In der Schweiz und Lichtenstein gibt es Bürger- bzw. Volksentscheide auf allen politischen Ebenen. National gibt es sie in Europa in Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland und Italien. Auf nationaler Ebene haben von 1990-2000 rund 250 Volksentscheide in Europa stattgefunden, davon 125 in der Schweiz. In USA gibt es in 24 von 50 Bundesstaaten Referenden. In den letzten 100 Jahren haben hier rund 2500 Volksentscheide stattgefunden.

Versteht man Demokratie - normativ und idealtypisch – als ein politisches System, in das Entscheidungen möglichst unverfälscht aus gleicher Partizipation aller hervorgehen, so führen Elemente direkter Demokratie zu einem effektiveren politischen Prozess:

Sie

- schaffen Information der Bürgerinnen und Bürger durch öffentlichen Diskurs.
- stärken die Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger.
- sind geeignet Politikerkartelle zu sprengen.
- mindern den intransparenten Einfluss von Interessengruppen.

Aber auch wenn man die Struktur des politischen Systems nach der Qualität der gewünschten politischen Leistung beurteilt, ergeben sich Vorteile für die Einführung von Elementen direkter Demokratie. Die

folgende Zusammenstellung beinhaltet überwiegend Vergleiche innerhalb der Schweiz bzw. innerhalb der USA:

- Die **Information der Bürgerinnen und Bürger über Politik** steigt bei direkter demokratischer Beteiligung (Stutzer und Benz 2004).
- Die **Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger** mit ihren Lebensumständen steigt mit dem Umfang direkter demokratische Beteiligung (Frey und Stutzer 2000, Frey und Stutzer 2002, Olken 2010).
- Die **Einnahmen der öffentlichen Hand** pro Kopf (in % des BIP) sind niedriger (Matsusaka 1995, Lupia und Matsusaka 2004, Feld und Kirchgässner 2004, Freitag und Vatter (2006).
- Die **Ausgaben** pro Kopf sind niedriger (Matsusaka 1995, Feld und Matsusaka 2003, Lupia A and Matsusaka JG 2004, Freitag und Vatter 2008, Blume et al. 2009, Funk und Gathmann 2011). Sie entsprechen stärker den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger (Pommerehne 1978, Matsusaka 2010, Stadelmann et al. 2012).
- **Staatseinnahmen und -ausgaben** sind **stärker dezentralisiert**. (Matsusaka 1995, Feld et al. 2008, Schaltegger und Feld 2009, Funk und Gathmann 2011).
- Die **kommunale bzw. Staatsschuld** pro Kopf ist niedriger (Kiewiet und Szakaly 1996, Feld et al. 2008, Schaltegger und Feld 2009, Feld et al. 2011).
- Die **Verwaltungs- und Sozialausgaben** sind niedriger (Vatter und Freitag 2002, Blume et al. 2009, Feld et al. 2010). Die Einkommensumverteilung erfolgt aber auch zielgerichteter (Feld et al. 2010).
- Das **Bruttoinlandsprodukt** pro Kopf ist 5 – 15 Prozent höher (Feld und Savioz 1997, Blomberg et al. 2004).
- Die **Steuerehrlichkeit** ist größer (Pommerehne und Weck-Hannemann 1996, Torgler 2003).
- **Korruption** ist seltener (Alt und Lassen 2003).

Die Entscheidungen in unseren parlamentarischen Gremien sollten deshalb durch Regelungen für Bürgerentscheide ergänzt werden, die diese zu einem wirklichen Instrument direkter Demokratie machen. Dies gilt nicht zuletzt auf kommunaler Ebene und auf Landesebene. Zusammen mit anderen Formen der Bürgerbeteiligung (Heidelberger Leitlinien für

mitgestaltende Bürgerbeteiligung, Bürgerinformationssatzung u.a.) wird dies auch zur Verbesserung der Kommunikation der Bürgerschaft und den politischen Organen der Stadt führen.

Zu den wesentlichen Hürden für von Bürgerinnen und Bürgern initiierten Bürgerentscheiden (Bürgerbegehren) gehören

- ein Ausschluss vieler Themen, die einem Bürgerbegehren zugänglich sind. Eine erhebliche Zahl von Bürgerbegehren werden letztlich für unzulässig erklärt. Dies führt zur Frustration bei den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern. Gerade die Bauleitplanung gehört zu den Themen, die besonders häufig Gegenstand bürgerschaftlicher Kritik sind.
- hohe Einleitungsquoten: Sie erschweren Bürgerbegehren vor allem dort, wo ein hoher Bedarf vorhanden ist. Dies betrifft vor allem die größeren Städte, wo – im Gegensatz zu kleinen Gemeinden - die unmittelbare Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ihren politischen Vertretern schwieriger ist.
- hohe Zustimmungsquoten: Sie sind vor allem in größeren Städten schwierig zu erreichen, da hier die Beteiligung an kommunalen Wahlen und Abstimmungen niedriger ist. Baden-Württemberg gehört zu den Bundesländern, in denen Bürgerentscheide überdurchschnittlich häufig am Zustimmungsquorum scheitern. (Mittendorf 2009)

Diese Hürden müssen verringert werden, wenn mehr direkte Demokratie angestrebt wird.

## **Informationszugang für die Bürgerinnen und Bürger**

Zur **Bürgerinformationssatzung** liegt unter diesem Tagesordnungspunkt ein eigener Antrag vor.

**Öffentliche Vorberatung in den Ausschüssen:** Die Regelung in Baden-Württemberg erlaubt den Bürgerinnen und Bürgern nicht, die gemeinderätliche Diskussion zur Kenntnis zu nehmen, die bei vielen Themen ganz überwiegend oder gar ausschließlich in den Ausschüssen erfolgt. Nach dem Wortlaut der Gemeindeordnung könnten die Bürgerinnen und Bürger über einen Gegenstand der Beratung und die entsprechenden Vorlagen erst mit dem Aufruf des Tagesordnung in öffentlicher Sitzung informiert werden. Selbst die Heidelberger Praxis „Vertraulich bis zur Feststellung des schriftlichen Ergebnisses der letzten nicht öffentlichen Ausschusssitzung durch die/den Vorsitzende/n“ erlaubt den Bürgerinnen und Bürgern nicht, sich ausreichend mit dem Thema auseinanderzusetzen, geschweige denn, sich wirksam in die politische Diskussion einzubringen.

**Protokoll von Gemeinderatssitzungen:** Die Gemeindeordnung definiert das Protokoll als „Niederschrift“, die den wesentlichen Inhalt der Beratung

wiedergeben muss. Die Einsicht in die Protokolle der öffentlichen Sitzungen ist den Einwohnern (der Gemeinde) gestattet. Dies erscheint im Zeitalter elektronischer Datenverarbeitung anachronistisch. Die Sitzungen des Gemeinderates werden ohnehin als Audiodatei erfasst. Für einen raschen Zugang zu den Beschlüssen reichen zusätzliche schriftliche Beschlussprotokolle. (Anmerkung: In früheren Jahren wurden Wortprotokolle der Gemeinderatssitzungen geführt die - soweit sie den öffentlichen Teil der Sitzungen betrafen - auch von den Bürgerinnen und Bürgern eingesehen werden konnten.)

**Gemeinderatssitzungen direkt übertragen:** Diese Diskussion hat der Gemeinderat wiederholt geführt. Mit einer gesetzlichen Regelung auf Landesebene wären die Vorbehalte aus datenschutzrechtlichen Gründen ausgeräumt.

**Sachkundige Bürgerinnen und Bürger und Experten:** Eine solche Regelung würde es erheblich erleichtern, die Argumente von Bürgerinnen und Bürgern und Experten in die gemeinderätliche Diskussion einzubringen. Die inhaltliche Diskussion in den Gremien kann davon nur profitieren. Wenn ein Viertel der Gemeinderäte einen Tagesordnungspunkt in den Gemeinderat einbringen kann, erscheint ein solches Minderheitenrecht ebenfalls angemessen.

**Bezirksbeiräte:** Beide Forderungen entsprechen der Praxis der Bezirksbeiräte in Heidelberg. Die Bestimmungen der Gemeindeordnung als vorberatendes Gremium in der Regel nicht öffentlich zu tagen wird vom Oberbürgermeister großzügig im Sinne einer Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern ausgelegt. Eine Bürgerfragestunde für die Bezirksbeiräte ist in der Gemeindeordnung nicht vorgesehen, wird aber von den Bezirksbeiräten häufig umgangen, indem sie eine solche Bürgerfragestunde *vor der eigentlichen Sitzung* in eigener Regie durchführen.

#### Literaturverzeichnis

Alt JE, Lassen DD: Political and judicial checks on corruption: Evidence from American State Governments. *Economics and Politics* 20(1): 33-61, 2008

Benz M, Stutzer A: Are voters better informed when they have a larger say in politics? : Evidence for the European Union and Switzerland. *Public choice* 119(1/2): 31-59, 2004

Blomberg, SB, Hess GD, Weerapana A: The impact of voter initiatives on economic activity. *European Journal of Political Economy* 20(1): 207-226, 2004

Blomberg SB: Democracy, governance, and growth. *Journal of Economic Literature* 42(3): 858-860, 2004

Blume L, Müller J and Voigt S: The economic effects of direct democracy—a first global assessment. *Public Choice* 140 (3-4): 431-461, 2009

- Bowler S, Donovan T: Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government. *British Journal of Political Science* 32(2): 371-390, 2002
- Feld LP, Savioz MR: Direct democracy matters for economic performance : An empirical investigation. *Kyklos - International Review for Social Sciences* 4: 507-538, 1997
- Feld LP, Matsusaka JG: Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics* 87(12): 2703-2724, 2003
- Feld LP, Kirchgässner G: The Role of Direct Democracy in the European Union. In: Blankart ChB and Mueller DC (Hrsg.): *A Constitution for the European Union*, MIT Press, London 2004
- Freitag M, Vatter A: Föderalismus und staatliche Verschuldung ein makro-quantitativer Vergleich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33(2): 175-189, 2004
- Freitag M, Vatter A: Initiatives, referendums, and the tax state. *Journal of European Public Policy* 13: 89–112, 2006
- Freitag M, Vatter A: Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-national Governments: Evidence from the Swiss Federal System. *Publius* 38(2): 272-294, 2008
- Feld LP, Schaltegger ChA, Schnellenbach J: On government centralization and fiscal referendums. *European economic review* 52(4): 611-645, 2008
- Feld LP, Fischer JAV, Kirchgässner G: The effect of direct democracy on income redistribution : Evidence for Switzerland. *Economic inquiry - Journal of the Western Economic Association International* 48(4): 817-840, 2010
- Feld LP, Kirchgässner G, Schaltegger ChA: Municipal debt in Switzerland: new empirical results. *Public Choice* 149 (1-2): 49-64, 2011
- Frey BS, Stutzer A: Happiness, economy and institutions. *The Economic Journal - The Journal of the Royal Economic Society* 110: 918-938, 2000
- Frey BS, Stutzer A: The economics of happiness. *World Economics* 3(1): 1-17, 2002
- Funk P, Gathmann Ch: Does direct democracy reduce the size of government? : New evidence from historical data, 1890 - 2000. *The Economic Journal - The Journal of the Royal Economic Society* 12: 1252-1280, 2011
- Kiewiet DR, Szakaly-Moore K: Constitutional limitations on borrowing : An analysis of state bonded indebtedness. *The Journal of Law, Economics, & Organization* 12(1): 62-97, 1996
- Lupia A, Matsusaka JG: Direct Democracy: New Approaches to Old Questions. *Annual Review of Political Science* 7: 463-482, 2004
- Matsusaka, John G: Fiscal effects of the voter initiative: Evidence from the last 30 years. *Journal of Political Economy* 103(3): 587-623, 1995
- Matsusaka JG: Popular Control of Public Policy: A Quantitative Approach. *Quarterly Journal of Political Science* 5: 133–167, 2010
- Mittendorf V: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Deutschland. Regelungen-Nutzen-Analysen. In: Hermann K. Heußner, Otmar Jung (Hrsg.): *Mehr direkte Demokratie wagen*. Olzog, München 2009, pp.327-3442

Olken BA: Direct democracy and local public goods. Evidence from a field experiment in Indonesia. *American Political Science Review* 104(2): 243-267, 2010

Pommerehne WW: Institutional Approaches to Public Expenditure: Empirical Evidence from Swiss Municipalities, *Journal of Public Economics* 9: 255 – 280, 1978,

Pommerehne WW, Kirchgässner G: Efficacité, redistribution, extension du secteur public : Une approche de choix public. *Revue Française de Finances Publiques* 29: 185-225, 1990

Pommerehne WW, Weck-Hannemann H: Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland. *Public choice* 88(1): 161-170, 1996

Schaltegger ChA, Feld LP: Are fiscal adjustments less successful in decentralized governments? *European Journal of Political Economy* 25(1): 115-123, 2009

Stadelmann D, Eichenberger R and Portmann M: Evaluating the median voter model's explanatory power. *Economics Letters* 114(3): 312-314, 2012

Stutzer A, Frey BS: Stärkere Volksrechte - Zufriedenere Bürger eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3 (6): 1-30, 2000

Torgler B: Direct democracy matters: tax morale and political participation. *Proceedings of the National Tax Association (Washington, DC)*: 50-59, 2003

Vatter A, Freitag M: Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien. Zur Wirkung von Konkordanz, direkter Demokratie und dezentralen Entscheidungsstrukturen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 8 (3): 53-80, 2002

### **Monographien**

Hermann K. Heußner, Otmar Jung (Hrsg.): *Mehr direkte Demokratie wagen*. Olzog, München 2009

John G. Matsusaka: *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*. University of Chicago Press, Chicago 2008

Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel Savioz: *Die direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Helbing & Lichtenhahn, Basel/Genf/München 1999

**Heidelberg, den 3.10.2012**

**Arnulf Weiler-Lorentz**

**Hilde Stolz**