



Stellungnahme

**zur Sachverständigenanhörung am 13.9.2007 des
Ausschusses für Justiz, Verfassungs- und Rechtsfragen
sowie Wahlprüfung des Saarländischen Landtages zu den
Landtagsdrucksachen 13/1212, 13/1227, 13/1230 und 13/1409**

Verfasser: Frank Rehmet / Dr. Michael Efler / Gerald Häfner

Hamburg / Berlin, den 6.9.2007

Zusammenfassung

Mehr Demokratie e.V. begrüßt die in den Gesetzentwürfen von CDU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagenen Reformen der Volksgesetzgebung grundsätzlich.

Insbesondere die Senkung des Unterschriftenquorums für ein Volksbegehren und die Einführung von verfassungsändernden Volksbegehren befürworten wir. Insgesamt betrachtet sehen wir die verschiedenen vorgeschlagenen Reformvorschläge jedoch als nicht weit gehend genug an.

Mehr Demokratie schlägt darüber hinausgehende Reformen vor, die sich an den Bundesländern mit den bürgerfreundlichsten Regelungen sowie an internationalen Qualitätsstandards orientieren. Diese Reformen würden der Intention der Gesetzesentwürfe aller Fraktionen des Landtags (mehr Bürgerbeteiligung) besser entsprechen. Besonders wichtige und reformbedürftige Verfahrenselemente eines modernen und bürgerfreundlichen Verfahrens sind:

- Eine **Reform der thematischen Ausschlüsse** (bislang „finanzwirksame Gesetze, insbesondere Abgaben, Besoldungen, Staatsleistungen und den Staatshaushalt“), um auch Volksbegehren über finanzwirksame Gesetze zu ermöglichen: Alle Themen, die das Parlament beschließen kann, sollen auch Gegenstand der Volksgesetzgebung werden können.
- Eine **weiterreichende Reform des Unterschriftenquorums** für Volksbegehren (bislang 20 %) auf ca. 3-4 % bei einfachen Gesetzen sowie auf 6-8 % bei Verfassungsänderungen.
- Die Änderung des Modus der Unterschriftensammlung: Zusätzlich zu einer Sammlung in Amtsräumen sollte die **freie Unterschriftensammlung** möglich sein.
- Eine deutliche **Verlängerung der Frist** für die Unterschriftensammlung beim Volksbegehren von 14 Tagen auf sechs Monate (die bisherige Frist ist mit 14 Tagen bundesweit am kürzesten).
- Beim Volksentscheid zu einfachen Gesetzen (bislang 50 %-Zustimmungsquorum): Abschaffung des Quorums.
- Beim Volksentscheid zu Verfassungsänderungen: Abschaffung des Quorums.
- Ein Unterschriftenquorum für die Volksinitiative von 5.000 Unterschriften (= 0,6 %) statt der vorgeschlagenen 1,2 % oder sogar 2,4 %.

Weitere Reformvorschläge von Mehr Demokratie:

- Einführung eines obligatorischen Referendums bei Änderungen der Landesverfassung (nach Vorbild der Landesverfassung Bayerns und Hessens).

- Einführung einer aufschiebenden Wirkung, die ein zustande gekommenes Volksbegehren entfaltet.
- Einführung eines amtlichen Informationsheftes, das an alle Stimmberechtigte vor dem Volksentscheid verteilt wird und welche die Inhalte der Abstimmungsvorlage sowie die Pro- und Contra-Argumente enthält.

Inhalt

Die in den verschiedenen Gesetzentwürfen vorgesehenen Regelungen zur Reform der Volksgesetzgebung im Saarland beinhalten verschiedene Verfahrenselemente, die zugleich der Gliederung dieser Stellungnahme entsprechen:

Themenausschluss

1. Reform der thematischen Ausschlüsse

Verfahrenselement Volksinitiative

2. Einführung einer unverbindlichen Volksinitiative

Verfahrensstufe Volksbegehren

3. Antrag auf Volksbegehren
4. Senkung des Unterschriftenquorums für Volksbegehren
5. Modus der Unterschriftensammlung beim Volksbegehren
6. Frist für die Unterschriftensammlung beim Volksbegehren

Verfahrensstufe Volksentscheid

7. Reform des Abstimmungsquorums für Volksentscheide zu einfachen Gesetzen
8. Reform, Mehrheitserfordernisse und Quorum für Volksentscheide zu verfassungsändernden Gesetzen

Darüber hinaus schlägt Mehr Demokratie weitere Reformen zur Modernisierung der Regelungen vor, die sich in anderen Bundesländern bewährt haben, die jedoch in den Reformvorschlägen der Landtagsfraktionen nur vereinzelt erwähnt werden:

Weitere Reformvorschläge

9. Einführung eines obligatorischen Referendums bei Änderungen der Landesverfassung (nach Vorbild der Landesverfassung Bayerns und Hessens).
10. Einführung einer aufschiebenden Wirkung, die ein zustande gekommenes Volksbegehren entfaltet.
11. Einführung eines amtlichen Informationsheftes, das an alle Stimmberechtigte vor dem Volksentscheid verteilt wird und welche die Inhalte der Abstimmungsvorlagen sowie Pro- und Contra-Argumente enthält.

In der Übersicht im Anhang werden die Inhalte der unterschiedlichen Gesetzentwürfe dargestellt.

Vorbemerkungen

Zu den einzelnen Verfahrenselementen 1) bis 11) soll im Folgenden Stellung genommen werden. Vorweg sollen jedoch einige **Grundlagen** zu den Positionen von Mehr Demokratie e. V. hinsichtlich der Volksgesetzgebung dargestellt werden:

Gleichstellung von Volk und Parlament

Die Bürgerinnen und Bürger sind der Souverän in der Demokratie. Deshalb müssen sie aus unserer Sicht die Möglichkeit haben, in allen wesentlichen politischen Fragen ein direktdemokratisches Verfahren einzuleiten, wenn eine relevante Zahl der Bürger dies für nötig hält. Tabuthemen, wie etwa Finanzen, sollte es nicht geben. Auch müssen die Quoren und Fristen so gestaltet sein, dass die Bürger eine realistische Chance haben, erfolgreiche Bürger- und Volksbegehren durchzuführen. Diese gleichrangige Rolle der direkten Demokratie ist sowohl durch das Grundgesetz (Art. 20,2 Das Volk übt seine Souveränität in „Wahlen und Abstimmungen“ aus) als auch durch die in allen Landesverfassungen vorgesehene Verankerung der direkten Demokratie an zentraler Stelle gedeckt. Wohlgermerkt **ergänzt** aus Sicht von Mehr Demokratie e. V. die direkte Demokratie die parlamentarische Demokratie, sie kann sie nicht ersetzen.

Ermöglichung des gesellschaftlichen Diskurses

Das öffentliche Gespräch und das Lernen vieler Menschen ist die „Seele“ der direkten Demokratie. Hier erfahren sich die Menschen als politisch handelnde Bürger und bilden sich ihre Meinung. Es gibt keine größere Bildungsveranstaltung als einen Volksentscheid. Das Verfahren muss die Diskussion fördern. Dazu tragen viele Elemente bei, etwa niedrige Einstiegshürden bei Volksbegehren, ausreichend Zeit für öffentliche Diskussionen, eine freie Unterschriftensammlung oder ein Verzicht auf (hohe) Abstimmungsquoren beim Volksentscheid.

Fairness und Chancengleichheit

Jedes demokratische Verfahren wird auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn es nach Meinung der Bürger fair abläuft. Neben angemessenen Quoren tragen viele Verfahrenselemente zur Fairness bei, wie etwa ein Informationsheft vor der Abstimmung oder der Verzicht auf eine bürokratische Überregulierung des Verfahrens.

Die Verfahrenselemente im Einzelnen

1) Themenausschluss

Die Frage, über welche Themen die Bürger abstimmen dürfen, ist eine zentrale Frage. Als sehr großes Hindernis erwies sich in der Praxis der deutschen Bundesländer, insbesondere im Saarland, das so genannte „Finanztabu“: Volksentscheide mit Auswirkungen auf die Landeshaushalte sind bislang im Saarland unzulässig. Dieser Ausschluss „entkernt“ unseres Erachtens nach die Volksgesetzgebung, da es kaum politische Entscheidungen ohne Folgekosten gibt.

Status Quo

Die bisherige Regelung im Saarland lautet:

Über finanzwirksame Gesetze, insbesondere Gesetze über Abgaben, Besoldung, Staatsleistungen und den Staatshaushalt, finden Volksbegehren nicht statt.

Diese Regelung ist in Verbindung mit der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes die bundesweit restriktivste, da sie den Großteil aller Themen der Landespolitik von einem Volksbegehren ausschließt.

Praxis Saarland

Drei der fünf Anträge auf Volksbegehren, die bislang im Saarland eingereicht wurden, wurden wegen des Finanztabus / Themenausschlusses für unzulässig erklärt. Dieses Schicksal teilten sie mit vielen Anträgen auf Volksbegehren in anderen Bundesländern.

Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes hat in seiner Entscheidung LV 3/05 vom 23.1.2006 zur Zulässigkeit des Volksbegehrens „Rettet die Grundschulen im Saarland einen extrem restriktiven Maßstab bei der Bewertung der Finanzwirksamkeit von Gesetzen angelegt: *„Denn Artikel 99 Abs. 1 Satz 3 SVerf entzieht mit dem Begriff des ‘finanzwirksamen’ Gesetzes alle Regelungen dem Plebiszit, deren materielle Umsetzung finanzielle Folgen hat. Ob solche Folgen vorliegen, hängt nicht von ihrer absoluten oder relativen Höhe ab und ist unabhängig von ihrer Relevanz für den Haushaltsausgleich, insbesondere von vorgesehenen oder sonst möglichen Kompensationen.“* Eine derart weitgehende Auslegung des Finanztabus ist bundesweit einmalig und belegt den dringenden Reformbedarf an dieser Stelle.

Tabelle 1: Praxis der Volksgesetzgebung auf Landesebene im Saarland

Beginn	Ende	Gegenstand	Initiatoren und Unterstützer	Ergebnis / Erfolg
1982	1982	Für ein freiwilliges 10. Hauptschuljahr	Landesarbeitsgemeinschaft	Rückzug des Antrags, da obsolet geworden nach Verhandlungen , Erfolgreich ohne VE
1986	1987	„Rettet die Schulen“: Verringerung der Klassenstärke / gegen Schulschließungen	Aktionsgemeinschaft „Rettet die Schulen“, unterstützt von FDP und CDU	Antrag für unzulässig erklärt am 10.06.86 wegen Finanztabu , Klage auf Zulässigkeit vom VGH verworfen (Urteil 14.07.1987: Nach Einreichung des VB sei eine neue Rechtslage entstanden, daher würde das VB ins Leere gehen.) Gescheitert ohne VE
1994	1994	Für Direktwahl kommunaler	unbekannt	Rückzug des Antrags, da obsolet geworden nach Verhandlungen.

		Funktionsträger		Änderung der Gemeindeordnung wurde vom Landtag beschlossen. Erfolgreich ohne VE
2005	2006	Volksbegehren „Rettet die Grundschulen im Saarland“	Aktionsbündnis / Landesinitiative "Rettet die Grundschulen im Saarland"	unzulässig „wegen seiner Finanzwirksamkeit im Landeshaushalt.“ Initiatoren reichen Klage ein und starten einen zweiten Anlauf. Klage erfolglos (Urteil des Verfassungsgerichts 03/2006)
2005	2006	Volksbegehren „Rettet die Grundschulen im Saarland“ (2. Anlauf)	Aktionsbündnis / Landesinitiative "Rettet die Grundschulen im Saarland"	unzulässig „wegen seiner Finanzwirksamkeit im Landeshaushalt.“

Abkürzung: VE = Volksentscheid

Internationaler Vergleich

Sowohl in den Staaten der USA als auch in den Schweizer Kantonen sind nahezu alle Themen zugelassen, ausdrücklich auch haushaltswirksame Abstimmungen. Zum Teil sind Volksentscheide zu zentralen Themen – z. B. Kreditaufnahme oder Verfassungsänderungen – sogar obligatorisch/zwingend erforderlich.¹

Der Ausschluss von finanzwirksamen Gesetzen liegt die Annahme zugrunde, dass Bürgerinnen und Bürger diesbezüglich unverantwortlichere Entscheidung treffen als die Abgeordneten. Diese Annahme ist unbegründet.² Kirchgässner und andere zeigen, dass gerade die Anwendung der Volksgesetzgebung auf Steuern und öffentliche Finanzen zur Stabilisierung der öffentlichen Haushalte beitragen. Sie stellen Untersuchungen über Zusammenhänge zwischen direkter Demokratie und ökonomischen Daten zusammen. Anhand vergleichender Studien über die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen, Schulden, die Qualität öffentlicher Leistungen sowie die Wirtschaftskraft von politischen Systemen mit unterschiedlich stark ausgebauten direkt demokratischen Instrumenten kommen sie für die Schweiz zu folgenden Ergebnissen³:

a) Je stärker auf Gemeindeebene direkt demokratische Instrumente vorhanden sind, desto niedriger sind die Staatsausgaben und folgen im stärkeren Maße den Präferenzen der Bürger. "Soweit sie darüber mitbestimmen können, gehen die Bürgerinnen und Bürger mit ihrem eigenen (Steuer-) Geld offensichtlich sparsamer um als ihre gewählten Vertreter."⁴

b) In Kantonen mit Abstimmungen über das Niveau öffentlicher Leistungen, Steuern und Neuverschuldung verfügen die Bürger über eine bessere Steuermoral. Das führt zu gegenseitigem Vertrauen zwischen staatlichen Stellen und Bürger, was wiederum weniger Kontrolle und mehr Effizienz nach sich zieht.

c) Gemeinden mit stärker ausgebauten direkt demokratischen Rechten verfügen über signifikant weniger öffentliche Schulden.

¹ Vgl. Mehr Demokratie Positionspapier Nr. 10 „ Chaos oder Sanierung? Wie sich Volksentscheide auf die öffentlichen Haushalte auswirken.“

<http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

² siehe Markus Freitag und Adrian Vatter, Mehr Volksmitsprache in Finanzfragen – Positive Erfahrungen aus den Kantonen und Gemeinden, Neue Züricher Zeitung, 14. März 2002

³ Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz, Die direkte Demokratie, Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, 1999, S. 71ff

⁴ Kirchgässner, a.a.O., S. 85

d) In Kantonen mit direkt demokratischen Instrumenten in finanzwirksamen Fragen liegt das Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätiger um 15 Prozent höher als in Kantonen mit repräsentativen Systemen. Eine häufige Nutzung des Finanzreferendums verstärkt diesen Effekt. "Kantone und/oder Gemeinden mit direkter Demokratie in Finanzfragen haben – jeweils *ceteris paribus* – geringere Staatsausgaben, eine geringere Staatsschuld, effizienter arbeitende öffentliche Betriebe sowie ein höheres Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Zudem hat die Bevölkerung ein größeres Vertrauen in die öffentliche Verwaltung, was zu einem geringeren Ausmaß an Steuerhinterziehung führt."⁵

In Anbetracht dieser Ergebnisse hinsichtlich wirtschaftlicher und finanzpolitischer Wirkungen direkt demokratischer Instrumente spricht zumindest nichts gegen die Zulässigkeit finanzwirksamer Gesetze im Rahmen der Volksgesetzgebung. Vielmehr verspricht sie Vorteile. Vor allem würde sie langfristig die Handlungsfähigkeit des Staates erhöhen, da die Finanzen der öffentlichen Hand einer geringeren Belastung ausgesetzt wären.

Für die USA sind die Ergebnisse nicht so eindeutig, aber auch hier belegen mehrere Studien die positiven Effekte auf den öffentlichen Haushalt und die Wirtschaft.⁶ In den Bundesstaaten, die über direkt demokratische Instrumente verfügen, wird insbesondere über die Höhe und Struktur der Staatsausgaben, der Steuern und der Staatsverschuldung abgestimmt. Ein Fünftel bis ein Viertel aller Volksbegehren, die in den USA auf den Stimmzettel gelangen, behandeln Einnahmen und Ausgaben des Staates.⁷ Studien von Elisabeth R. Gerber und Thomas Garrett zeigen, dass die Präferenzen der Bürger in politischen Systemen mit direkt demokratischen Instrumenten besser umgesetzt werden.⁸ Für die Bundesstaatenebene stellt John G. Matsusaka fest, dass Staaten mit Gesetzes- oder Verfassungsinitiative niedrigere Staatsausgaben haben. Diese Einsparungen beziehen sich in erster Linie auf laufende Ausgaben, nicht aber auf Investitionsausgaben.⁹ Das zeigt, dass Bürger wirtschaftlich vernünftig entscheiden, indem sie die zukunftsgerichteten Investitionsausgaben nicht einschränken, sehr wohl aber den Staatskonsum. Es ist also nicht nur nicht begründet, sondern kontraproduktiv, Steuern und öffentliche Abgaben von der Volksgesetzgebung auszuschließen.

Für die Bürgerinnen und Bürger wird es schwer nachvollziehbar sein, warum in bestimmten Fragen die Abgeordneten sich mehr Kompetenz zutrauen als ihnen. Auch die Tatsache, dass das Saarland sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet und zur Haushaltssanierung verpflichtet nicht, spricht nicht *per se* gegen eine Zulassung finanzwirksamer Volksbegehren. Sie beschränkt allerdings den Spielraum finanzrelevanter Volksgesetzgebung.

Bewertung der Gesetzentwürfe

Der Gesetzentwurf der CDU belässt es bei dieser restriktiven Regelung und schlägt zu diesem wichtigen Aspekt der Bürgerbeteiligung keine Reform vor.

⁵ Ebenda, S. 105.

⁶ Ebenda, S. 111ff.

⁷ Hermann K. Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, Carl Heymanns Verlag, 1999, S. 110.

⁸ Kirchgässner, a.a.O., S. 115ff.

⁹ Ebenda, S. 123.

SPD und Bündnis 90/Die Grünen gehen einen kleinen Schritt in die richtige Richtung, indem sie vorschlagen, dass Volksbegehren gültig sind, wenn deren finanzielle Auswirkungen 0,5 % des geltenden Staatshaushaltes nicht übersteigen und wenn ein Kostendeckungsvorschlag eingereicht wird.

Mehr Demokratie fordert hier eine weiter reichende Reform und eine Gleichstellung von Parlament und Bürger. Alle Themen, auch solche im größeren Umfang als 0,5 % des Staatshaushaltes, sollen Gegenstand eines Volksbegehrens sein können. Den geforderten Kostendeckungsvorschlag lehnen wir ab, da sich dessen negative Auswirkung in der kommunalen Praxis gezeigt hatn (viele Unzulässigkeitserklärungen, rechtliche Auseinandersetzungen).¹⁰

Die FDP schließlich fordert eine Regelung, wie sie auch andere Bundesländer (z.B. Niedersachsen, Baden-Württemberg) haben: „Über Abgaben, Besoldung und den Staatshaushalt finden Volksbegehren nicht statt.“

Aus den bereits genannten Gründen halten wir dies für einen Fortschritt im Vergleich zur bisherigen Regelung jedoch nicht für ausreichend

Mehr Demokratie e.V. plädiert dafür, dass alle Themen, die das Parlament beschließen kann, auch Gegenstand der Volksgesetzgebung sein können.

¹⁰ In der Schweiz, in den USA und neuerdings auch in Berlin erfolgt die Information über Kosten und mögliche Finanzierungen durch die Behörden und nicht durch die Bürger. Die finanziellen Auswirkungen bei einer Annahme des mit einem Volksbegehren vorgelegten Entwurfes werden auf den Unterschriftenlisten dargestellt bzw. vor einem Volksentscheid den Stimmberechtigten in einem Informationsheft erläutert (siehe auch unten, Informationsheft).

2) Volksinitiative / Volkspetition

Status Quo

Bislang gibt es keine Volksinitiative im Saarland. Die Einführung einer solchen, wie in vielen anderen Bundesländern üblich, wäre ein Fortschritt, da damit ein zusätzliches Beteiligungsrecht geschaffen werden würde.

Charakteristik des Verfahrens

Dieses Recht wird auch als „Volkspetition“ bezeichnet. Denn die Volksinitiative ist eine qualifizierte Massenpetition, die zur parlamentarischen Behandlung und zur Anhörung der Initiatoren führt. Im Unterschied zur Volksgesetzgebung hat die Volkspetition jedoch lediglich anregenden Charakter, denn über die vorgeschlagenen Maßnahmen entscheidet das Parlament abschließend. Die Volkspetition ist damit geeignet, ein Thema auf die politische Tagesordnung zu setzen („Agenda-Setting“). Es kommt immer wieder vor, dass Parlamente die Forderungen einer Volkspetition ganz oder teilweise übernehmen. Unter dem Begriff Volksinitiative versteht man in der politikwissenschaftlichen Diskussion eigentlich das Verfahren der Volksgesetzgebung. Es ist daher auch zu überlegen, ob der Begriff Volksinitiative z.B. in Volkspetition, Volksanregung oder Volksantrag umbenannt wird.

Vergleich zu anderen Bundesländern

Die folgende Tabelle zeigt, in welchen Bundesländern dieses Recht verankert ist.

Tabelle 2: Unverbindliches Antragsrecht mit Anhörung im Landtag (unverbindliche Volksinitiative bzw. Volkspetition) in den deutschen Bundesländern (Stand: August 2007)

	Bezeichnung	Unterschriftenanzahl	Frist und Sonstiges
Berlin	„Volksinitiative“	20.000 = 0,7 %	Frist: 6 Monate
Bremen	„Bürgerantrag“	10.000 = 2,0 %	Keine Frist Eintragung ab 16 Jahre
Hamburg	„Volkspetition“	10.000 = 0,82 %	Keine Frist
Nieder- sachsen	„Volksinitiative“ nach Art. 47 LV	70.000 = 1,2 %	Frist: 12 Monate
Nordrhein- Westfalen	„Volksinitiative“	65.000 = 0,5 %	Keine Frist vorheriger Antrag (3.000 Unterschriften) notwendig
Sachsen- Anhalt	„Volksinitiative“ nach Art. 80 LV	30.000 = 1,4 %	Keine Frist
Thüringen	„Bürgerantrag“	50.000 = 2,4 %	Frist: 6 Monate

Anmerkung: In allen Bundesländern haben die Initiatoren ein Recht auf Anhörung im Landtag.

Die Tabelle zeigt, dass die Mehrzahl der Bundesländer Unterschriftenquoten von deutlich weniger als 2,0 % für Volkspetitionen vorsieht. Der bundesweite Durchschnitt beträgt 1,3 %. In allen Bundesländern haben die Initiatoren ein Recht auf Anhörung im Landtag.

Bewertung der Gesetzentwürfe

Bis auf den SPD-Entwurf sehen alle Entwürfe die Einführung der Volksinitiative vor.

a) Zahl der Unterschriften

Die Gesetzentwürfe von CDU und Bündnis 90/Die Grünen sehen vor, dass 20.000 Stimmberechtigte (= 2,4 %) unterschreiben müssen. Dies erachten wir als viel zu hoch. Damit würde sich das Saarland an der bundesweit höchsten Hürde in Thüringen orientieren.

Die FDP orientiert sich mit den vorgeschlagenen 10.000 Unterschriften (= 1,2 %), am bundesdeutschen Durchschnitt. Diese Hürde ist jedoch aus unserer Sicht immer noch zu hoch.

b) Fristen

Alle Gesetzentwürfe sehen keine Fristen vor. Dies begrüßen wir.

c) Recht auf Anhörung im Landtag

Ein sehr wichtiger Bestandteil ist das Anhörungsrecht im Landtag. Der Gesetzentwurf der CDU beinhaltet leider keine diesbezügliche Regelung, die anderen Gesetzentwürfe beinhalten dieses Recht der Bürger, ihr Anliegen auch im Landtag vortragen zu können.

Der Vorschlag von Mehr Demokratie für eine Volksinitiative beinhaltet folgende Eckpunkte:

- **5.000 Unterschriften (ca. 0,6 %)**
- **keine Frist**
- **kann auch ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf sein**
- **Landtag beschließt innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften**
- **Recht auf Anhörung der Initiatoren im Landtag**
- **Umbenennung in Volkspetition, Volksanregung oder Volksantrag**

Verfahrenselemente 3 - 8 – Volksbegehren und Volksentscheid

Von besonderer Bedeutung für das Funktionieren der Volksgesetzgebung sind die Quoren und Fristen in den Verfahrensstufen Volksbegehren und Volksentscheid. Die nachfolgende Übersicht listet die Quoren und Fristen in den deutschen Bundesländern sowie die vorliegenden Gesetzentwürfe im Saarland auf.

Tabelle 3: *Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern: Regelungen (Stand: 30.07.2007) und Vorschläge der Landtagsfraktionen*

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Einleitungsquorum	Eintragungsfrist Amt (A) oder freie Sammlung (F) ¹	Zustimmungsquorum Einfaches Gesetz	Zustimmungsquorum Verfassungsänderung
Baden-Württ.	16,6 %	14 Tage (A)	33,3 %	50 %
Bayern	10 %	14 Tage (A)	kein Quorum	25 %
Berlin	7 % / 20 % ²	4 Monate (A) (F) derzeit diskutiert	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Brandenburg	ca. 4 %	4 Monate (A)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Bremen	10 % / 20 % ²	3 Monate (F)	25 %	50 %
Hamburg	5 %	21 Tage (A+F)	20 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Hessen	20 %	14 Tage (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklenburg-Vorpommern	ca. 8,5 %	Keine Frist (F) ³	33,3 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Niedersachsen	10 %	6 - 12 Monate (F) ⁴	25 %	50 %
Nordrhein-Westfalen	8 %	8 Wochen (A)	15 %	50 % <i>Beteiligungsquorum</i> + 2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	ca. 10 %	2 Monate (A)	25 %- <i>Beteiligungsquorum</i>	50 %
Saarland	20 %	14 Tage (A)	50 %	nicht möglich
Saarland CDU	8 %	3 Monate (A)	25 %	50 % <i>Beteiligungsquorum</i> + 2/3-Mehrheit
Saarland SPD	10 %	2 Monate (A)	25 %- <i>Beteiligungsquorum</i>	50 % <i>Beteiligungsquorum</i> + 2/3-Mehrheit
Saarland FDP	10 %	4 Monate (A+F)	kein Quorum	50 % <i>Beteiligungsquorum</i> + 2/3-Mehrheit
Saarland B90/Grüne	10 %	2 Monate (A+F)	25 %- <i>Beteiligungsquorum</i>	50 % <i>Beteiligungsquorum</i> + 2/3-Mehrheit
Sachsen	ca. 12 %	8 Monate (F)	kein Quorum	50 %
Sachsen-Anhalt	11 %	6 Monate (F)	25 % ⁵	50 % + 2/3-Mehrheit
Schleswig-Holst.	5 %	6 Monate (A) ⁶	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Thüringen	10 % (F) 8 % (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25 %	40 %

Anmerkungen: Zum Teil Absolutzahlen, hier in Prozentzahlen umgerechnet

- 1) Die Unterschriften müssen frei gesammelt (F) oder dürfen nur in Amtsstuben geleistet werden (A).
- 2) 20 %: Benötigte Unterschriftenzahl bei verfassungsändernden Volksbegehren.
- 3) Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
- 4) 6 Monate zzgl. max. 6 Monate, da die Unterschriften der Antragsammlung angerechnet werden.
- 5) Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn das Parlament eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung stellt.
- 6) Neben Ämtern und Behörden können weitere Eintragungsstellen beantragt werden.

Die bislang geltende Regelung im Saarland kann nur als extrem hoch und prohibitiv bezeichnet werden. 20 % beim Volksbegehren, eine nur zweiwöchige Frist sowie die Amtseintragung stellen bundesweit die höchsten Hürden dar. Auch beim Volksentscheid ist das Saarland das Bundesland mit dem höchsten Quorum (50 %-Zustimmungsquorum). Diese Regelung trug sicher wesentlich dazu bei, dass im Saarland noch kein einziges Volksbegehren zustande kam. Eine Senkung der Quoren würde Volksbegehren im Saarland deutlich erleichtern.

Alle vorliegenden Gesetzentwürfe tragen diesem Umstand erfreulicher Weise Rechnung und reformieren die Quoren und Fristen beim Volksbegehren sowie beim Volksentscheid. Die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Gesetzentwürfe wurden in der Tabelle 3 (s. oben) farbig markiert und werden im Folgenden nach Verfahrenselementen differenziert beurteilt.

3) Volksbegehren – Antrag auf Volksbegehren

Die bisherige Regelung in der Landesverfassung des Saarlandes zur Beantragung eines Volksbegehrens besagt:

Dem Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zu Grunde liegen. Es ist einzuleiten, wenn fünftausend Stimmberechtigte es beantragen.

Diese Regelung wird in keinem der vorliegenden Gesetzentwürfe als reformbedürftig erkannt.

Auch Mehr Demokratie ist sich mit allen Fraktionen des Landtags einig, dass die geforderte Unterschriftenzahl (5.000, entspricht 0,6 % der Stimmberechtigten) beibehalten werden soll.

Mehr Demokratie schlägt zusätzlich vor, dass auch „sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung“ und nicht nur ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zum Gegenstand eines Volksbegehrens gemacht werden können. Dies bewirkt mehr Flexibilität. Diese Regelung gilt bereits in den Bundesländern Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein und hat sich dort bewährt.

In Anlehnung an eine entsprechende Regelung in Berlin wird folgender Text vorgeschlagen:

Volksbegehren können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, soweit das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz hat. Sie können darüber hinaus darauf gerichtet werden, im Rahmen der Zuständigkeit des Landtages zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die das Saarland betreffen, sonstige Beschlüsse zu fassen.

4) Volksbegehren - Unterschriftenquorum

Alle Fraktionen schlagen eine deutliche Senkung des Unterschriftenquorums beim Volksbegehren von bislang 20 % auf 8 % (CDU) bzw. 10 % (SPD; Grüne, FDP) vor. Mehr Demokratie begrüßt diese deutliche Senkung ausdrücklich, hält sie aber für nicht weit gehend genug.

Wie in Tabelle 3 (s. oben) ersichtlich, war das Saarland bislang mit einem Quorum von 20 % gemeinsam mit Hessen das Schlusslicht. Das Quorum von 20 % hat wegen seiner abschreckenden Wirkung mit dazu geführt, dass es im Saarland zu keinem einzigen Volksbegehren seit Einführung des Instruments im Jahre 1979 kam (lediglich fünf Anträge wurden gestellt, siehe oben, Tabelle 1).¹¹

Vergleich zu anderen Bundesländern

Wie aus der Tabelle 3 (s. oben) ersichtlich ist, variiert das Unterschriftenquorum für Volksbegehren in Deutschland von ca. 4 % in Brandenburg bis hin zu 20 %.

- Drei Länder verlangen für die Qualifizierung des Volksbegehrens rund 5 %, weitere drei Länder liegen bei etwa 7-8 %. Sieben Bundesländer haben ein Quorum von ca. 10 %.
- Lediglich drei Bundesländer verlangen ein extrem hohes, prohibitives Quorum: Baden-Württemberg mit 16,7 %, Hessen mit 20 % sowie das Saarland mit 20 %.

Interessant ist es, die Reformen auf Landesebene *in den letzten Jahren* genauer zu betrachten. Diese sahen allesamt eine Senkung des Quorums vor:

- Rheinland-Pfalz: Senkung von 20 % auf 10 %
- Hamburg: Senkung auf 5 %
- NRW: Senkung von 20 % auf 8 %
- Thüringen: Senkung von 14 % auf 8 bzw. 10 %
- Mecklenburg-Vorpommern: 10 % auf 8,5 %
- Berlin: Senkung auf 7 % (für einfache Gesetze)

Zusätzlich wurde bei diesen Reformen meist die Sammelfrist deutlich verlängert.

Internationaler Vergleich

Auch im internationalen Vergleich ist ein Unterschriftenquorum von 8 % bzw. 10 % sehr hoch. So liegen die vergleichbaren Zahlen in Staaten mit nennenswerter Praxis deutlich unter 8 %: In Italien ca. 1 % innerhalb von drei Monaten, in der Schweiz 1,1 % innerhalb von 18 Monaten, für korrigierende Volksbegehren (fakultative Referenden) 2,2 % innerhalb von drei Monaten. In den US-Bundesstaaten, die diese Rechte kennen, liegen die Unterschriftenquoten in der Regel bei 5-10 %, jedoch nicht bezogen auf alle Stimmberechtigten, sondern meist auf die bei der letzten Gouverneurswahl abgegebene Stimmzahl. Dadurch ergibt sich ein „Stimmberechtigtenquorum“ von ca. 3-5 %.

¹¹ Übrigens kam es auch in Hessen zu nur einem einzigen Volksbegehren seit 1946. Dieses scheiterte jedoch sehr deutlich an der 20 %-Hürde, obwohl es von der mobilisierungsstarken CDU initiiert wurde.

Weitere Argumente gegen hohe Quoren

- Wenn die Verfassung direktdemokratische Beteiligungsverfahren anbietet, muss es sich auch um eine ernsthaft und praktikabel wahrnehmbare Form handeln. Andernfalls stehen Bürger unüberwindlichen und frustrierenden Hindernissen gegenüber. Die Verfassung muss die Bürgerinnen und Bürger durch die Verfahrensausgestaltung auch ernst nehmen.
- Bei Wahlen werden im Prinzip keine Quoren verlangt, auch nicht bei Direktwahlen von Landräten und Bürgermeistern. Als einzige wahlbezogene Regelung liegt die 5-Prozent-Klausel für Mandatsgewinn deutlich unter den Volksbegehrensquoren. Sie ist außerdem auf abgegebene gültige Stimmen bezogen und nicht auch die Zahl der Stimmberechtigten.
- Bei niedrigerem Quorum würde auch kleineren Initiativen die Nutzung des Instruments ermöglicht, ressourcenstarke Akteure mit höherer Organisationskraft wären nicht so stark im Vorteil.
- Auch bei niedrigen Quoren würden Volksbegehren nicht zum Regelfall werden. Alle Staaten mit direktdemokratischen Instrumenten sind auch parlamentarische Demokratien. Die Parlamente in der Schweiz und in 28 Bundesstaaten der USA sind trotz weit reichender direktdemokratischer Volksrechte und Unterschriftenquoren von ca. 1-3 % handlungs- und funktionsfähig.
- Die negativen Erfahrungen deutscher Bundesländer mit hohen Quoren und kurzen Fristen sprechen deutlich für ein niedrigeres Unterschriftenquorum und für die freie Unterschriftensammlung beim Volksbegehren. Die Zahl der eingeleiteten Volksbegehren in Deutschland variiert von Bundesland zu Bundesland erheblich. Dies ist letztlich was stark von der Ausgestaltung der Regelung abhängig: So zeigt sich, dass Bundesländer mit eher niedrigeren Unterschriftenquoren (Brandenburg, Schleswig-Holstein) eine deutlich höhere Anwendung der Beteiligungsinstrumente kennen als Bundesländer mit hohen bis restriktiven Unterschriftenquoren (Hessen, Baden-Württemberg).¹²

Mehr Demokratie schlägt daher ein Unterschriftenquorum beim Volksbegehren von 3-4 %, höchstens jedoch von 5 % vor. Für Verfassungsänderungen schlägt Mehr Demokratie ein doppeltes Unterschriftenquorum (6-8 %, höchstens jedoch 10 %) in Kombination mit einem Verzicht auf ein zusätzliches Quorum beim Volksentscheid vor.

¹² Details hierzu beinhalten die Volksbegehrensberichte von Mehr Demokratie, die unter <http://www.mehr-demokratie.de/volksbegehrensbericht.html> erhältlich sind.

5) Volksbegehren - Modus der Unterschriftensammlung

Die bisherige Regelung sieht nur das Verfahren der Amtseintragung vor.

Die Reform-Gesetzentwürfe der Landtagsfraktionen im Saarland sehen wie folgt aus:

- CDU und SPD: Beibehaltung der Regelung: Nur Amtseintragung
- FDP und B 90/Die Grünen: Reform: Neben Amtseintragung auch freie Unterschriftensammlung

Vergleich zu anderen Bundesländern

- **Fünf Bundesländer** kennen die ausschließliche freie Unterschriftensammlung (Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein)
- **Drei Länder** kennen die freie Unterschriftensammlung **und** das Verfahren der Amtseintragung: Berlin, Hamburg und Thüringen. (Berlin wird diese Ländergruppe bereits zugeordnet, da die Reform unmittelbar bevor steht).
- **Acht Bundesländer** sehen die ausschließliche Amtseintragung vor: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

Damit ist insgesamt in acht Bundesländern ist die freie Unterschriftensammlung möglich. Besonders hervorzuheben ist, dass für Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene die freie Unterschriftensammlung in allen Bundesländern möglich ist und kein einziges Bundesland eine Amtseintragung vorsieht.

In elf Bundesländern gilt noch die Amtseintragung. Jedoch verfügt man in sechs dieser Bundesländer mit Amtseintragung wegen der prohibitiven Regelungen über praktisch keine Erfahrungen mit dem Instrument Volksbegehren: Baden-Württemberg, Berlin, Rheinland-Pfalz, NRW, Hessen, Saarland. Damit kann man auch den Verfahrensmodus der Amtseintragung in diesen Bundesländern nicht bewerten.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund das Argument, die Mehrheit der Bundesländer kenne das Verfahren der Amtseintragung und habe sich dort bewährt, so erkennt man schnell, dass dieses Argument nicht stichhaltig ist: Wo keine Praxis existiert, kann sich auch nichts bewähren.

In Brandenburg, dem Bundesland mit der niedrigsten Unterschriftenzahl für Volksbegehren (4 %), sind bislang alle sieben Volksbegehren gescheitert. Ursache ist die Amtseintragung im Flächenland Brandenburg.

Internationaler Vergleich

In den Staaten mit langjähriger Praxis der direkten Demokratie (Schweiz, Bundesstaaten der USA, Italien) ist die Amtseintragung unbekannt. Dort ist die freie Unterschriftensammlung etabliert und wird dort auch sehr geschätzt.

Weitere Argumente für die freie Unterschriftensammlung

Mehr Demokratie hat in einer Studie die Amtseintragung genauer untersucht und gelangt zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Mit dem Amtseintragungsverfahren wird der eigentliche Sinn der Volksgesetzgebung, die politische Sachdiskussion zu fördern, verfehlt: Gerade die freie Unterschriftensammlung fördert die Diskussionen zwischen Menschen, an Informationsständen, auf Märkten usw.
- Bei Amtseintragungsverfahren werden ältere Menschen und andere mit Mobilitätseinschränkungen benachteiligt: Die Eintragung wird diesen und ähnlichen Bevölkerungsgruppen mit Mobilitätseinschränkungen deutlich erschwert.
- Freie Unterschriftensammlung bedeutet weniger Bürokratie und weniger Aufwand für Ämter. Insgesamt kann man von keinem Bundesland, das Amtseintragungen praktiziert, positive Erfahrungen berichten. Im Gegenteil: Der bürokratische Aufwand wurde wiederholt kritisiert. Zusätzliches Personal musste abgestellt werden und zusätzliche Öffnungszeiten angeboten werden. Immer wieder gab es Aufregungen und Verwirrungen um die Anzahl und Öffnungszeiten von Eintragungsstellen.
- Zu wenig Eintragungsstellen, geschlossene Abstimmungslokale, nicht hinreichende Eintragungsmöglichkeiten außerhalb der normalen Arbeitszeiten am Wochenende oder in den Abendstunden sind – oftmals nicht gewollte - Behinderungen, die vor allem dann unerträglich erscheinen, wenn nicht auch die Möglichkeit der Unterschriftensammlung außerhalb der Amtsräume gegeben ist.¹³

Mehr Demokratie spricht sich daher – ebenso wie die Entwürfe von FDP und Bündnis 90/Die Grünen – für die Einführung der freien Unterschriftensammlung im Saarland aus, die zusätzlich zur Amtseintragung möglich sein soll.

¹³ Vgl. ausführlicher das Hintergrundpapier von Mehr Demokratie Nr. 3 zur Amtseintragung: <http://www.mehr-demokratie.de/diskussionspapiere.html>

6) Volksbegehren - Frist der Unterschriftensammlung

Die bisherige Regelung sieht eine zweiwöchige Frist vor, die kürzeste in ganz Deutschland. Die Reform-Gesetzentwürfe sehen wie folgt aus:

- CDU: Verlängerung auf drei Monate
- SPD: Beibehaltung der Frist (zwei Wochen)
- FDP: Verlängerung auf vier Monate
- B 90/Die Grünen: Verlängerung auf zwei Monate

Vergleich zu anderen Bundesländern

Wie in Tabelle 3 (s. oben) ersichtlich, ist eine Frist von zwei Wochen die kürzeste in ganz Deutschland. Die meisten Bundesländer sehen eine Frist von mehreren Monaten vor. Nur wenige Bundesländer in Deutschland haben noch eine Eintragsfrist von weniger als einem Monat: Neben dem Saarland sind dies noch Bayern, Baden-Württemberg und Hessen. Auffällig ist, dass es in drei dieser vier Bundesländer (Baden-Württemberg, Saarland und Hessen) nahezu keine direktdemokratische Praxis gibt und dort noch kein erfolgreiches Volksbegehren durchgeführt wurde. Aber im vierten Bundesland, in Bayern, scheiterten alle Volksbegehren der letzten Jahre an der Kombination aus hohem Quorum, kurzer Frist und Amtseintragung. Für kleinere Initiativen stellt diese Kombination eine sehr hohe Hürde dar.

Der Trend der letzten Jahre geht eindeutig weg von kurzen Eintragsfristen. Dies betrifft einerseits die neuen Bundesländer in den 90er Jahren, aber auch die Reformen der westlichen Bundesländer innerhalb der letzten 10 Jahre.

Internationaler Vergleich

Auch im internationalen Vergleich sind längere Fristen üblich: Die Staaten mit der längsten direktdemokratischen Erfahrung wie die Schweiz (drei bzw. 18 Monate) und die US-Bundesstaaten (die Hälfte der Bundesstaaten kennt Volksbegehren, dort meist mehrere Monate¹⁴), Italien (drei Monate) oder Liechtenstein und andere europäische Staaten kennen ausschließlich die freie Unterschriftensammlung in Kombination mit längeren Sammelfristen.

Weitere Argumente für längere Sammelfristen

- Je länger die Sammelfrist ist, desto weniger Zeitdruck herrscht für die Initiatoren. Um so eher werden Formfehler vermieden und damit die Gefahr reduziert, dass ein Volksbegehren an formalen Hürden scheitert.
- Je länger die Sammelfrist ist, desto mehr Zeit ist für die notwendigen Informations- und Diskussionsprozesse vorhanden. Mit kürzeren Fristen wird der Sinn der Volksgesetzgebung, die politische Sachdiskussion zu fördern, reduziert. Anders formuliert: Eine längere Frist soll „eine umfassende sachliche Auseinandersetzung

¹⁴ Vgl. Initiative and Referendum Institute: www.iandrinstitute.org

mit dem Begehren gewährleisten und einer Entscheidungsfindung im „Schnellschussverfahren“ vorbeugen“¹⁵

- Je länger die Sammelfrist ist, desto eher können auch kleinere Initiativen die Volksbegehrenshürde überspringen. Dies liegt daran, dass nicht nur ressourcenstarke Aktionsbündnisse, die auch eine Medienkampagne durchführen können, gute Erfolgsaussichten haben. Kleinere Initiativen, die mit Infoständen und Veranstaltungen agieren und über weniger finanzielle Ressourcen verfügen, können mit einer längeren Sammelfrist ihren Ressourcennachteil ausgleichen. Eine längere Frist wie auch ein niedrigeres (Unterschriftenquorum) bedeutet damit mehr Chancengleichheit.

Mehr Demokratie spricht sich aus allen diesen Gründen – ebenso wie FDP und Bündnis 90/Die Grünen – für eine Sammelfrist von mindestens sechs Monaten aus.

Damit orientiert sich die von Mehr Demokratie e.V. vorgeschlagene Regelung an den bestehenden Sammelfristen in Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

¹⁵ Vgl. Antwort des Senats auf die kleine Anfrage der Abg. *Spethmann* (CDU), Bü-Drucksache 16/2281, zitiert nach Dressel, Andreas, Hier hat das Volk etwas ungenau votiert, in: *Bull, Hans-Peter* (Hg.), Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg, Hamburg 2001.

7) Volksentscheid – Abstimmungsquorum für Volksentscheide zu einfachen Gesetzen

Vorbemerkung zu Abstimmungsquoren

Generell kann man zwei Arten von Abstimmungsquoren unterscheiden:

- *Zustimmungsquoren* schreiben einen Mindestanteil an Ja-Stimmen gerechnet auf die Zahl der Stimmberechtigten vor.
- *Beteiligungsquoren* schreiben eine Mindestbeteiligung am Volksentscheid gerechnet auf die Stimmberechtigten vor.

Mehr Demokratie lehnt Abstimmungsquoren ab, weil sie in der Praxis zu Abstimmungsboykotten und anderen undemokratischen Behinderungen von Volksentscheiden führen. Zudem führen sie dazu, dass Stimmenthaltungen faktisch als Nein-Stimmen gewertet werden. So werden die Ergebnisse von Volksabstimmungen letztlich auf den Kopf gestellt.

Das Ziel von Abstimmungsquoren ist Mindest-Legitimation eines Volksentscheides und eine höhere Abstimmungsbeteiligung. Diese wird jedoch nicht mit Quoren erhöht, sondern sogar eher vermindert. Eine höhere Abstimmungsbeteiligung erreicht man – so die internationalen Erfahrungen - mit anderen Mitteln wie etwa einem Informationsheft oder der Ermöglichung der Briefabstimmung.¹⁶

Status Quo im Saarland und Reformvorschläge

Die bisherige saarländische Regelung für einfache Gesetze sieht ein 50 %-Zustimmungsquorum vor, das höchste in ganz Deutschland. Die Reform-Gesetzentwürfe sehen wie folgt aus:

- CDU: 25 %-Zustimmungsquorum
- SPD: 25 %-Beteiligungsquorum
- B 90/Die Grünen: 25 %-Beteiligungsquorum
- FDP: kein Abstimmungsquorum

Mehr Demokratie begrüßt die Bemühungen der Landtagsfraktionen ausdrücklich, das bisher geltende, extrem hohe 50 %-Zustimmungsquorum abzuschaffen und dieses Quorum deutlich zu senken.

Am weitesten geht hier der Entwurf der FDP, die kein Abstimmungsquorum vorsieht. Dieser Vorschlag findet unsere uneingeschränkte Unterstützung.

In die richtige Richtung gehen die Entwürfe von SPD und von Bündnis 90/Die Grünen, die sich mit ihrem Vorschlag eines 25 %-Beteiligungsquorums an der Regelung von Rheinland-Pfalz orientieren. Dies findet unsere (etwas eingeschränkte) Unterstützung, da es eine deutliche Verbesserung im Vergleich zur jetzigen Regelung darstellt.

¹⁶ Vgl. ausführlicher: Mehr Demokratie Positionspapier Nr. 8: Sinn und Unsinn von Abstimmungsquoren, <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

Die CDU ist am Zurückhaltendsten und schlägt ein 25 %-Zustimmungsquorum vor. Diese Regelung lehnen wir ab, da sie nicht weit genug geht.

Vergleich zu anderen Bundesländern

- **Drei** Bundesländer sehen kein Quorum vor: Bayern, Hessen und Sachsen. Hier entscheidet die Mehrheit der Abstimmenden
- **Rheinland-Pfalz**: 25 %-Beteiligungsquorum
- **NRW**: 15 %-Zustimmungsquorum
- **Hamburg** verfügt über ein 20 %-Zustimmungsquorum
- **Sieben** Bundesländer haben ein 25 %-Zustimmungsquorum: Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen
- **Zwei** Bundesländer sehen ein extrem hohes 33 %-Zustimmungsquorum vor: Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern
- Das **Saarland** hat mit einem 50 %-Zustimmungsquorum (noch) die restriktivste Regelung.

Im Vergleich der Verfassungen der Länder lassen sich verschiedene Modelle erkennen. Bayern, Sachsen und Hessen kennen für einfache Gesetze keine Abstimmungsquoren.

Am Häufigsten ist in den Bundesländern leider noch immer das 25 %-Zustimmungsquorum anzutreffen. Dies lehnen wir ab, da diese Hürde ohne die Koppelung der Abstimmung mit einer Wahl in der Praxis kaum zu schaffen ist.

Interessant sind zwei Trends der letzten Jahre, an die offenbar SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen mit ihren Vorschlägen anknüpfen:

(1) Verfassungsreformen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz lassen einen Trend zu niedrigen Quoren erkennen (Nordrhein-Westfalen 15 %-Zustimmungsquorum, Rheinland-Pfalz 25 %-Beteiligungsquorum, Hamburg 20 %-Zustimmungsquorum).

(2) Das Modell Sachsen weist in eine andere Richtung: Hier wurde auf ein Abstimmungsquorum zugunsten eines (gegenüber den damaligen Verfassungsentwürfen) erhöhten Einleitungsquorums verzichtet.

Wie bereits oben erwähnt, lehnt Mehr Demokratie Abstimmungsquoren ab, da sie in der Praxis zu Abstimmungsboykotten und anderen undemokratischen Behinderungen von Volksentscheiden führen. Zudem führen sie dazu, dass Stimmenthaltungen faktisch als Nein-Stimmen gewertet werden.

Praxis

Von den bislang 13 durch Volksbegehren eingeleiteten Volksentscheiden fanden sechs (fünf in Bayern, einer in Sachsen) unter den gleichen Bedingungen wie Wahlen, d. h. ohne Quorum, statt. Für vier Volksentscheide galt ein Zustimmungsquorum von 25 %, für zwei ein 20 %-Zustimmungsquorum und für einen Volksentscheid ein Zustimmungsquorum von 50 % (s. unten, Verfassungsänderungen).

Zwei Volksentscheide konnten das Zustimmungsquorum von 25 % übertreffen:

- gegen die Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein 1998
- für die Einführung des Bezirks-Bürgerentscheids in Hamburg 1998

Zwei Volksentscheide konnten das Zustimmungsquorum von 20 % übertreffen:

- gegen die Privatisierung von Krankenhäusern in Hamburg 2004
- für eine Reform des Hamburger Wahlrechts 2004.

In drei dieser vier Fälle fanden jedoch zugleich Wahlen statt, was für die Beteiligung bei Volksentscheiden meist sehr wichtig ist.

Jedoch scheiterten zwei Volksentscheide am Zustimmungsquorum von 25 %, beide fanden nicht zugleich mit Wahlen statt:

- 1997 lehnten die Schleswig-Holsteiner zwar mit einer Zweidrittel-Mehrheit die Streichung des Buß- und Bettags als Feiertag ab. Ohne den "Mitnahme-Effekt" einer Wahl verfehlte diese Abstimmung jedoch das 25-Prozent-Quorum. Die Mehrheit unterlag. Kritik ertete die Landesregierung, weil sie sich nur mäßig in den Abstimmungskampf einmischte. Offenbar vertraute sie darauf, dass die Initiative das Quorum verfehlen würde. Das Kalkül ging auf. Ohne Quorum hätte sich die Landesregierung ganz anders für die Streichung des Buß- und Bettages ins Zeug legen müssen, um einen Sieg der nordelbischen Kirche an der Urne zu verhindern.
- Ebenso scheiterte in Sachsen-Anhalt der Volksentscheid 2005 gegen die Kürzungen bei der Kinderbetreuung am Zustimmungsquorum. Dieser Volksentscheid wandte sich gegen Kürzungen bei der Kinderbetreuung und erreichte zwar mit 60 % die Mehrheit der Abstimmenden, scheiterte aber am Zustimmungsquorum, da die Abstimmungsbeteiligung ca. 26 % betrug.

Insgesamt fanden sechs Volksentscheide mit einem Erfordernis eines 25 %- oder 20 %-Zustimmungsquorums statt. **Zwei von sechs und damit 33,3 %** scheiterten an diesem Quorum.

Internationaler Vergleich

Im internationalen Vergleich sind Abstimmungsquoren in Staaten mit langjähriger funktionierender Volksgesetzgebung (USA, Schweiz) nicht vorgesehen und werden auch als schädlich für das Funktionieren angesehen.

Mehr Demokratie schlägt vor, dass bei Volksentscheiden die einfache Mehrheit der Abstimmenden – ohne Abstimmungsquoren – entscheiden soll.

8) Volksentscheid – Mehrheitserfordernisse und Quorum für Volksentscheide über Verfassungsänderungen

Die bisherige Regelung im Saarland sieht vor, dass Volksentscheide zu Verfassungsänderungen nicht zulässig sind.

Alle von den Landtagsfraktionen vorgelegten Gesetzentwürfe sehen wie folgt aus:

50 %-Beteiligungsquorum und Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden

Damit orientieren sich alle Gesetzentwürfe an der bestehenden Regelung in Nordrhein-Westfalen, was grundsätzlich etwas besser ist als andere Regelungen (wie etwa das prohibitive 50 %-Zustimmungsquorum in anderen Bundesländern). Mehr Demokratie begrüßt die Bemühungen der Landtagsfraktionen ausdrücklich, Volksentscheide zu Verfassungsänderungen zu ermöglichen. Jedoch ist die vorgeschlagene Verfahrenshürde immer noch viel zu hoch und sollte deutlich abgesenkt werden.

Vergleich zu anderen Bundesländern (vgl. oben, Tabelle 3)

In den anderen Bundesländern gelten folgende Abstimmungsquoren für verfassungsändernde Gesetze:

- **Bayern:** 25 %-Zustimmungsquorum
- **NRW:** 50 %-Beteiligungsquorum und Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden
- **Thüringen:** 40 %-Zustimmungsquorum
- **Fünf** Bundesländer sehen ein 50 %-Zustimmungsquorum vor
- **Sechs** Bundesländer sehen ein 50 %-Zustimmungsquorum zuzüglich einer Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden vor
- Im **Saarland** und in **Hessen** sind Volksentscheide zu Verfassungsänderungen derzeit nicht möglich.

Insgesamt elf Bundesländer sehen somit ein Zustimmungsquorum von 50 % vor, was als extrem hoch und prohibitiv eingeschätzt wird. In weiteren zwei Ländern sind verfassungsändernde Volksbegehren verboten. In der Praxis werden dadurch Verfassungsänderungen per Volksentscheid so gut wie unmöglich.

Es gibt lediglich drei Ausnahmen in Deutschland: Bayern sieht hier ein niedrigeres Zustimmungsquorum von 25 %, Thüringen von 40 % vor. Nordrhein-Westfalen verfügt ein Beteiligungsquorum von 50 % in Kombination mit einer erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden.

Praxis: Bislang fand nur ein Volksentscheid auf Landesebene unter der Bedingung eines 50 %-Zustimmungsquorums statt: Beim Volksentscheid „Mehr Demokratie in Hamburg“ ging es 1998 um eine Reform des Volksentscheids – unter anderem um die Reform eben jenes Zustimmungsquorums. Bei einer sehr hohen Beteiligung von 66,7 % - die Abstimmung fand zugleich mit einer Wahl statt - stimmte eine deutliche Mehrheit von 74,2 % mit Ja. Doch das Gesetz landete im Papierkorb, weil das Projekt „nur“ die Zustimmung von ca. 45 % der Wahlberechtigten fand.

Die wenigen Praxisfälle in den Bundesländern geben nur einen unzulänglichen Eindruck von den negativen Auswirkungen von Abstimmungsquoren. Mehr Demokratie hat die negativen Wirkungen mit Beispielen aus der kommunalen und internationalen Praxis nachgewiesen:¹⁷ Internationale Erfahrungen, Erfahrungen auf Kommunalebene sowie die Praxis der Weimarer Republik zeigen, dass hohe Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren des Öfteren einen Anreiz dafür bieten, zum Abstimmungsboykott aufzurufen.

Internationaler Vergleich

Der internationale Vergleich zeigt, dass Abstimmungsquoren in Staaten mit langjähriger funktionierender Volksgesetzgebung (USA, Schweiz) nicht vorgesehen sind und zudem als schädlich für das Funktionieren angesehen werden.

Hilfreich für die Beurteilung des von den Landtagsfraktionen vorgeschlagenen 50 %-Beteiligungsquorums ist ein Blick nach Italien. Dort gilt für nationale Referenden ebenfalls diese Hürde. Das Quorum führt regelmäßig dazu, dass die Gegner einer Vorlage mit Erfolg zum Boykott der Abstimmung aufrufen.

Praxis, Beispiel

1999 scheiterte eine Volksabstimmung zum Wahlrecht in Italien. Zwar hatten 91 % der Abstimmenden für die Reform gestimmt. Doch die Mindestbeteiligung von 50 % wurde mit 49,6 % knapp verfehlt. Das Quorum führte in diesem Fall zu einer absurden Situation: Wären einige tausend Neinstimmen mehr in der Urne gelandet, hätte die Ja-Seite gewonnen. Es wäre dann das 50 %-Beteiligungsquorum überschritten gewesen. 25 Millionen Stimmen landeten „im Papierkorb“, der eindeutige Mehrheitswille der italienischen Wähler konnte ignoriert werden.

Im Vorfeld wurde massiv zur Nichtteilnahme an der Volksabstimmung aufgerufen, um einen Erfolg zu verhindern, diese Boykottstrategie ging auf.

Mehr Demokratie schlägt vor, dass bei Volksentscheiden zu Verfassungsänderungen die einfache Mehrheit der Abstimmenden – ohne Abstimmungsquoren – entscheiden soll. Die Vorschläge von Mehr Demokratie sehen für Verfassungsänderungen ein höheres Unterschriftenquorum für Volksbegehren vor.

Alternativ zu einem völligen Verzicht auf eine Erschwerung beim Volksentscheid wäre auch die Einführung einer qualifizierten Mehrheit von 2/3 der abgegebenen Stimmen denkbar.

¹⁷ Vgl. ausführlicher: Mehr Demokratie Positionspapier Nr. 8: Sinn und Unsinn von Abstimmungsquoren, <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

Weitere Reformvorschläge – 9. Obligatorisches Verfassungsreferendum

Dieses Verfahrenselement ist von großer Bedeutung für die Volksgesetzgebung. Vorgeschlagen wird, dass alle Verfassungsänderungen obligatorisch zur Volksabstimmung gelangen. In den USA und der Schweiz ist dies für Verfassungsänderungen sogar das am weitesten verbreitete Volksgesetzgebungselement. Einige Kantone und Staaten der USA gehen sogar noch weiter und sehen ein obligatorisches Referendum auch für bestimmte Finanzfragen, etwa staatliche Kreditaufnahmen, vor.

Obligatorische Verfassungsreferenden sind begrüßenswert, weil die grundsätzlichen Spielregeln des Gemeinwesens stets von einer Mehrheit der Bürger getragen werden sollten.

Es ist daher bedauerlich, dass es in keinem der von den Landtagsfraktionen vorgelegten Gesetzentwürfe diese Möglichkeit vorgeschlagen oder diskutiert wird.

Vergleich zu anderen Bundesländern

In Deutschland kennen zwei Bundesländer das volle obligatorische Verfassungsreferendum: Bayern und Hessen.¹⁸

Der entsprechende Artikel 75 der bayerischen Landesverfassung lautet:

(1) Die Verfassung kann nur im Wege der Gesetzgebung geändert werden. Anträge auf Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, sind unzulässig.

(2) Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung bedürfen einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl.

Sie müssen dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden.

Praxis

Dieses Instrument gelangt auch zur Anwendung: So fanden in Bayern bislang neun, in Hessen acht Referenden zur Landesverfassung statt, in denen teilweise mehrere Verfassungsänderungen abgestimmt wurden.

Zudem verlaufen politische Prozesse im Parlament zu Verfassungsänderungen anders, wenn am Ende ein Volksentscheid stattfindet. Allein die Existenz der direkten Demokratie hat Auswirkungen.

In Bayern stimmten beispielsweise am 21. September 2003 die Wähler in zwei Referenden unter anderem über die Reform der Gemeindefinanzierung (Konnextätsprinzip) und die Aufnahme des Begriffs „Menschenwürde“ in die

¹⁸ Berlin kennt ein Referendum nur für den Fall, dass die Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert werden, was zum Volksentscheid über die Reform der direkten Demokratie 2006 geführt hat.

Landesverfassung ab. In Hessen wurde zuletzt 2002 einige Reformen, darunter die Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre, durch das Volk bestätigt.

Internationaler Vergleich

In der Schweiz und den Staaten der USA ist dieses Instrument der Volksgesetzgebung sehr verbreitet. Zahlreiche Referenden wurden bislang abgehalten und gehören seit vielen Jahrzehnten zum politischen Alltag.

Mehr Demokratie spricht sich für die Einführung des obligatorischen Verfassungsreferendums im Saarland nach bayerischem und hessischem Vorbild aus.

Weitere Reformvorschläge – 10. Aufschiebende Wirkung

Es kann durchaus vorkommen, dass ein Landtag vollendete Tatsachen während eines laufenden Verfahrens schafft (z. B. Vertragsunterzeichnung), um ein Volksbegehren ins Leere laufen zu lassen.

Um dies zu verhindern und ein faires Verfahren zu gewährleisten, sprechen sich die Gesetzentwürfe von SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die Etablierung einer aufschiebenden Wirkung aus, die ein zustande gekommenes Volksbegehren bis zum Abschluss des Verfahrens entfalten soll.

Mehr Demokratie begrüßt diese Vorschläge.

Damit werden entsprechende Regelungen auf kommunaler Ebene in Deutschland aufgegriffen und auf die Landesebene angewandt: In zahlreichen Bundesländern ist diese aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens auf kommunaler Ebene, bislang jedoch noch nicht auf Landesebene verankert:

- Bayern: nach Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens
- Berlin: nach Feststellung des Zustandekommens eines Bürgerbegehrens
- Hamburg: nach Abgabe eines Drittels der notwendigen Unterschriften
- Sachsen: nach Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens
- Sachsen-Anhalt (Soll-Bestimmung)
- Schleswig-Holstein: nach Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens
- Thüringen: nach Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens

Das Saarland wäre sehr innovativ, wenn es diese Regelung als erstes Bundesland auch auf Landesebene einführen würde.

Mehr Demokratie spricht sich - wie die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen - für die Einführung einer aufschiebenden Wirkung aus, die ein zustande gekommenes Volksbegehren bis zum Abschluss des Verfahrens entfaltet.

Weitere Reformvorschläge – 11. Amtliches Informationsheft

Der Versand eines amtlichen Informationsheftes vor Volksabstimmungen fördert die Informiertheit der Abstimmenden und ist daher von großer Bedeutung. Die öffentliche Diskussion vor einem Volksentscheid ist der Kern der direkten Demokratie – der Staat trägt mit einem Informationsheft zur Sachlichkeit der Debatten bei und fördert die Informiertheit. Damit wird auch die Abstimmungsbeteiligung erhöht.

Bündnis 90/Die Grünen sprechen sich in ihrem Gesetzentwurf für eine solche Regelung aus:

„Die Landesregierung ist verpflichtet, die Abstimmungsberechtigten mindestens 2 Wochen vor dem Volksentscheid über Termin, Ort und Gegenstand des Volksentscheides mit einer Karte zu benachrichtigen.
Zusätzlich erhält jeder Haushalt des Landes, in dem eine Stimmberechtigte oder ein Stimmberechtigter wohnt, ein Informationsheft, das die Abstimmungsvorlagen und jeweils in gleichem Umfang die Auffassungen der Vertrauensleute des Volksbegehrens und des Landtages enthält.“

Dieser Vorschlag orientiert sich an der Regelung anderer Bundesländer und findet die volle Unterstützung von Mehr Demokratie. In diesem Informationsheft sollte auch über die finanziellen Auswirkungen bei einer Annahme des Volksentscheides informiert werden.

Vergleich zu anderen Bundesländern

In einigen Bundesländern ist eine Regelung zum Informationsheft bereits auf Landesebene vorgesehen (meist wird in den Ausführungsgesetzen geregelt): Entsprechende Regelungen gelten in Bayern, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen.¹⁹ In Berlin sind Informationshefte bei allen Volksentscheiden seit 1995 gängige Praxis gewesen.

Internationaler Vergleich

Sowohl in den USA („Ballot Pamphlet“) als auch in der Schweiz („Abstimmungsbüchlein“) ist eine amtliche Informationsbroschüre vorgesehen und als Bestandteil der politischen Kultur und wichtige Informationsquelle vor einer Abstimmung seit Jahrzehnten etabliert. Dort sind Informationen zum Thema, die Positionen der Verwaltung und der Initiatoren sowie zum Teil mögliche finanzielle Auswirkungen der Abstimmung enthalten.

Mehr Demokratie spricht sich - wie Bündnis 90/Die Grünen - für die Einführung eines Informationsheftes aus, das vor einem Volksentscheid versandt wird.

¹⁹ Auch auf kommunaler Ebene wurden positive Erfahrungen gemacht (z. B. einige Städte in Nordrhein-Westfalen, vorbildlich etwa die Stadt Dortmund).