

# Stellungnahme

**zur Sachverständigenanhörung am 09.6.2011 des Innenausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen zum Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Volksbegehren (15/1312)**

**Verfasser: Dr. Michael Efler (Bundesvorstandssprecher)**

**Berlin, den 2.6.2011**

## Einleitung/Zusammenfassung

Nordrhein-Westfalen hat hinsichtlich der Volksgesetzgebung einen erheblichen Modernisierungsbedarf. So erhält NRW im jüngst veröffentlichten „Dritten Volksentscheid-Ranking“ für die Landesebene lediglich ein „ausreichend“ (3,7). Bemängelt wird insbesondere die seit Jahrzehnten fast inexistente Praxis.<sup>1</sup> In lediglich einem Fall („Kooperative Schule“ 1978) kam es zu einem erfolgreichen Volksbegehren (das schließlich vom Landtag übernommen wurde), einen Volksentscheid hat es mit Ausnahme des Referendums über die Landesverfassung im Jahre 1950 noch nie gegeben.

Daher befürwortet Mehr Demokratie e.V. eine grundlegende Verbesserung der Volksgesetzgebung in NRW. Aus unserer Sicht wird dabei früher oder später kein Weg an einer Verfassungsänderung vorbeiführen. Denn zentrale Verfahrensregelungen wie die Höhe des Quorums beim Volksbegehren, der Katalog der von der Volksgesetzgebung ausgeschlossenen Themen sowie die Höhe des Quorums beim Volksentscheid sind dort geregelt.

Auf der Ebene des Ausführungsgesetzes sind dennoch wichtige Weichenstellungen möglich, die durch den Gesetzentwurf der Regierungsfractionen auch zu einem großen Teil geleistet werden. Daher begrüßen wir diesen Gesetzentwurf ausdrücklich. Die zentrale Verbesserung liegt in der überfälligen Zulassung der freien Unterschriftensammlung. Weiterhin unterstützen wir vorgesehene Verlängerung der Frist für das Volksbegehren sowie die Einführung einer Spendentransparenzregelung. Gleichwohl werden Detailänderungen bei diesen drei Punkten vorgeschlagen. Darüber hinaus schlägt Mehr Demokratie auch einige Verbesserungen (Kostenerstattung, Informationsheft vor dem Volksentscheid) vor, die über den vorgelegten Gesetzentwurf hinausgehen. Dabei orientieren wir uns an den Bundesländern mit den bürgerfreundlichsten Regelungen sowie an internationalen Qualitätsstandards.

Es folgen zunächst einige kurze Vorbemerkungen über das grundsätzliche Verständnis der Volksgesetzgebung von Mehr Demokratie und das Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie, bevor konkret auf den Gesetzentwurf eingegangen wird.

---

<sup>1</sup> Mehr Demokratie e.V., „Drittes Volksentscheid-Ranking“, September 2010:  
<http://wissen.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html>

## Vorbemerkungen

Zum Gesetzentwurf sowie den darüber hinausgehenden Vorschlägen soll im Folgenden Stellung genommen werden. Vorweg sollen jedoch einige **Grundlagen** zu den Positionen von Mehr Demokratie e. V. hinsichtlich der Volksgesetzgebung dargestellt werden: <sup>2</sup>

### ***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. Wohlgedemerk **ergänzt** aus Sicht von Mehr Demokratie e. V. die direkte Demokratie die parlamentarische Demokratie, sie kann sie nicht ersetzen. Aus der Gleichrangigkeit zwischen direkter und repräsentativer Demokratie folgt außerdem, dass parlamentarische Entscheidungen durch Volksentscheid korrigiert werden können, umgekehrt aber auch Volksentscheide parlamentarisch änderbar sind.

### ***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 sowie ein Verzicht auf 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 dazu bei, wie etwa ein Informationsheft vor der Abstimmung oder der Verzicht auf eine bürokratische Überregulierung des Verfahrens.

---

<sup>2</sup> Siehe auch das „Dritte Volksentscheids-Ranking“ vom September 2010:  
<http://wissen.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html>

## I. Anmerkungen zum Gesetzwurf (15/1312)

Von besonderer Bedeutung für das Funktionieren der Volksgesetzgebung sind die Quoren und Fristen in der Verfahrensstufe Volksbegehren. Die nachfolgende Übersicht listet die Quoren und Fristen in den deutschen Bundesländern sowie den vorliegenden Gesetzentwurf in NRW auf.

*Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern: Regelungen (Stand: 1.6.2011) und Gesetzentwurf SPD/Grüne (15/1312)*

Bundesland	Volksbegehren	
	Unterschriftenquorum	Eintragsfrist Amt (A) oder freie Sammlung (Frei) <sup>1</sup>
Baden-Württemberg	16,6 %	14 Tage (A)
Bayern	10 %	14 Tage (A)
Berlin	7 % / 20 % <sup>2</sup>	4 Monate (Frei + A)
Brandenburg	ca. 4 %	4 Monate (A)
Bremen	5 % / 20 % <sup>2</sup>	3 Monate (Frei)
Hamburg	5 %	21 Tage (Frei + A)
Hessen	20 %	14 Tage (A)
Mecklenburg-Vorpommern	ca. 8,5 %	Keine Frist (Frei) <sup>3</sup>
Niedersachsen	10 %	6 - 12 Monate (Frei) <sup>4</sup>
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	<b>8 %</b>	<b>8 Wochen (A)</b>
<b>Nordrhein-Westfalen GE</b>	<b>8 %</b>	<b>18 Wochen (A)/ 1 Jahr (Frei)</b>
Rheinland-Pfalz	ca. 10 %	2 Monate (A)
Saarland	20 %	14 Tage (A)
Sachsen	ca. 12 %	8 Monate (Frei)
Sachsen-Anhalt	11 %	6 Monate (Frei)
Schleswig-Holstein	5 %	6 Monate (A <sup>6</sup> )
Thüringen	10 % (Frei)	4 Monate (Frei)
	8 % (A)	2 Monate (A)

*Anmerkungen:* Zum Teil Absolutzahlen, hier in Prozentzahlen umgerechnet

- 1) Die Unterschriften müssen frei gesammelt (Frei) 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 in NRW bewegt sich im Mittelfeld der Bundesländer, wenn lediglich die Fristen und Quoren betrachtet werden. Zu beachten ist aber, dass einige Bundesländer mit höheren Quoren die freie Unterschriftensammlung zulassen (Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Diese Regelung trug sicher wesentlich dazu bei, dass es in NRW bislang erst zu zwei Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) kam, von denen eines zudem an der zu geringen Zahl an Unterschriften scheiterte. Der Gesetzentwurf setzt daher die Verlängerung der Frist sowie die Einführung der freien Unterschriftensammlung grundsätzlich an der richtigen Stelle an. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass das Unterschriftenquorum von 8% bzw. über einer Million auch nach der Reform eine sehr große und für viele Volksbegehren unüberwindbare Hürde darstellen wird.

## a.) Freie Unterschriftensammlung beim Volksbegehren

Die bisherige Regelung sieht nur das Verfahren der Amtseintragung vor.

Der Gesetzentwurf sieht in § 6 (2) (neu) die Einführung der freien Unterschriftensammlung vor, lässt den Initiatoren aber die Wahl, ob sie die amtliche Eintragung oder die freie Sammlung beantragen.

### Vergleich zu anderen Bundesländern

- **Fünf Bundesländer** kennen die ausschließliche freie Unterschriftensammlung: Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt
- **Drei Länder** kennen die freie Unterschriftensammlung **und** das Verfahren der Amtseintragung: Berlin, Hamburg und Thüringen.
- **Acht Bundesländer** sehen die ausschließliche Amtseintragung vor: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

Damit ist insgesamt in acht Bundesländern 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. Auch in NRW wurden hier in zahlreichen Gemeinden und Städten keine negativen Erfahrungen gemacht.

In Brandenburg, dem Bundesland mit der niedrigsten Unterschriftenzahl für Volksbegehren (4 Prozent), sind bislang alle sieben durchgeführten Volksbegehren gescheitert. Ursache war 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 sehr geschätzt.

### Weitere Argumente für die freie Unterschriftensammlung

Mehr Demokratie hat 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.<sup>3</sup>

*Mehr Demokratie spricht sich daher für die Einführung der freien Unterschriftensammlung in NRW aus. Allerdings ist nicht einsehbar, warum dies nur alternativ und nicht auch zusätzlich zur amtlichen Eintragung möglich sein soll. Die Möglichkeit für die Initiatoren eines Volksbegehren, die alleinige Amtseintragung zu wählen, dürfte zudem in der Praxis nicht in Anspruch genommen werden, da dann eine erheblich kürzere Eintragsfrist zur Verfügung stehen würde als bei der freien Sammlung. Daher sollte eine einheitliche Frist von einem Jahr gewählt werden. Daneben sollte wie in Berlin und Hamburg die Möglichkeit der brieflichen Eintragung geschaffen werden.*

---

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

## b.) Frist beim Volksbegehren

Die bisherige Regelung sieht einen Eintragungszeitraum von drei Monaten vor; sechs Bundesländer (außer NRW) kennen eine kürzere Frist. Der Gesetzentwurf schlägt eine Fristverlängerung auf 18 Wochen bei der Amtseintragung bzw. auf 12 Monate bei der freien Sammlung vor.

### Vergleich zu anderen Bundesländern

Wie in Tabelle 1 (s. oben) ersichtlich, sehen die meisten Bundesländer eine Frist von mehreren Monaten vor. Sieben Bundesländer in Deutschland haben eine Eintragungsfrist von acht Wochen oder weniger: Neben NRW sind dies noch Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Auffällig ist, dass es in fünf dieser sieben Bundesländer (Baden-Württemberg, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und Saarland) nahezu keine direktdemokratische Praxis gibt und dort noch kein erfolgreiches Volksbegehren durchgeführt wurde. In Bayern scheiterten fast alle Volksbegehren der letzten Jahre an der Kombination aus 10-Prozent-Quorum, kurzer Frist und Amtseintragung. Für kleinere Initiativen stellt diese Kombination eine sehr hohe Hürde dar. Nur in Hamburg hat sich von den genannten Bundesländern eine lebendige Praxis entwickelt, allerdings gibt es dort die Möglichkeit der freien Unterschriftensammlung bei einem moderaten Quorum von 5% der Wahlberechtigten.

Niedersachsen hat eine Sammelfrist von bis zu 12 Monaten, während Mecklenburg-Vorpommern auf eine Frist komplett verzichtet.

Der Trend der letzten Jahre geht eindeutig weg von kurzen Eintragungsfristen. Dies betrifft einerseits die neuen Bundesländer in den 90er Jahren, aber auch die Reformen der westlichen Bundesländer innerhalb der letzten zehn 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 Monate<sup>4</sup>), Italien (drei Monate) oder Liechtenstein und andere europäische Staaten kennen ausschließlich längere Sammelfristen in Kombination mit der freien Unterschriftensammlung.

### 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 mit dem Begehren gewährleisten und einer Entscheidungsfindung im „Schnellschussverfahren“ vorbeugen“<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. Initiative and Referendum Institute: [www.iandrinstitute.org](http://www.iandrinstitute.org)

<sup>5</sup> 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.

- 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, wodurch mehr Chancengleichheit geschaffen wird.

*Mehr Demokratie e.V. unterstützt daher die vorgeschlagene Verlängerung der Frist auf 12 Monate, sofern diese auch für die Amtseintragung gilt (siehe auch a.).*

### **c.) Spendentransparenzregelung**

Mehr Demokratie unterstützt die Einführung der Spendentransparenzregel in § 31a des Gesetzentwurfes. Transparenz ist ein wesentlicher Bestandteil einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung und muss selbstverständlich auch für direktdemokratische Verfahren gelten. Erfahrungen mit Volksentscheiden in Berlin oder Hamburg zeigen zudem, dass die Initiatoren eines Volksbegehrens nicht unbedingt ein Eigeninteresse an der Veröffentlichung ihrer Einnahmequellen haben.

Allerdings hat der Gesetzentwurf allzu unkritisch die ganz offensichtlich als Vorbildnorm fungierende Regelung des § 40b des Berliner Abstimmungsgesetzes übernommen. Schon bei den Beratungen im Berliner Abgeordnetenhaus gab es insbesondere Kritik an der Regelung, dass die Initiatoren eines Volksbegehrens gleich mehrfach eidesstattliche Versicherungen abgeben müssen. § 31a (5) des Gesetzentwurfes übernimmt auch diese Regelung, was zur Folge hätte, dass eine Initiative vier Mal eine eidesstattliche Versicherung abgeben müsste, wenn es zu einem Volksentscheid kommt. Wir halten dieses strafrechtlich relevante Mittel für unverhältnismäßig. Es geht auch über die vergleichbaren Bestimmungen des Parteiengesetzes hinaus. Denn Rechenschaftsberichte der Parteien müssen nicht mit eidesstattlichen Versicherungen versehen werden, sondern lediglich „*wahrheitsgemäß und nach bestem Wissen und Gewissen*“ öffentlich Rechenschaft geben.<sup>6</sup>

Mehr Demokratie schlägt vor, die Pflicht zur Abgabe von eidesstattlichen Versicherungen durch die Erklärung einer wahrheitsgemäßen Anzeige und Veröffentlichung zu ersetzen.

## **II. Über den Gesetzentwurf hinausgehende Anregungen**

### **a.) Informationsheft vor dem Volksentscheid**

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 kann auch die Abstimmungsbeteiligung erhöht werden.

Regelungsvorschlag:

---

<sup>6</sup> Allerdings müssen sie von einem Wirtschafts- oder Buchprüfer geprüft worden sein.

„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 Stimmberechtigte ein Informationsheft, das die Abstimmungsvorlagen und jeweils in gleichem Umfang die Auffassungen der Vertrauensleute des Volksbegehrens und des Landtages enthält.“

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: Entsprechende Regelungen gelten in Bayern, Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen.<sup>7</sup>

### **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 für die Einführung eines Informationsheftes aus, das vor einem Volksentscheid versandt wird.*

### **b.) Einführung einer Kostenerstattungsregelung**

Für die politische Meinungsbildung im Rahmen eines Volksbegehrens/Volksentscheids entstehen Kosten und finanzielle Risiken, für die die Initiatoren eines Volksbegehrens, oft kleinere Gruppierungen/ Bürgerinitiativen, ohne Kostenerstattung voll aufkommen müssen. Eine Kostenerstattung trägt also zu einem faireren Wettbewerb bei. Mit ihr steigt die Chancengleichheit, seine Argumente den Abstimmenden nahe bringen zu können. Die prinzipielle Idee ist, einen Teil der entstandenen Kosten den Initiatoren zu erstatten - analog zur Wahlkampfkostenerstattung für politische Parteien. Ohne eine Kostenerstattung wären ressourcenstarke Akteure (z.B. Verbände, Parteien) eher als kleinere, weniger ressourcenstarke Akteure in der Lage, ein Volksbegehren zu lancieren.

Eine Kostenerstattung sollte nur für nachgewiesene Ausgaben gelten und gedeckelt werden. Eine weitere Voraussetzung ist, dass ein Volksbegehren für zulässig erklärt worden ist.

Derzeit gibt es in sechs Bundesländern (Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) eine Kostenerstattung bei Volksbegehren und/oder Volksentscheiden. Bei Volksentscheiden variieren die Zahlungen zwischen 1-28 Cent pro Ja-Stimme, bei Volksbegehren zwischen 5-26 Cent pro gültiger Unterschrift.

*Mehr Demokratie spricht sich dafür aus, dass bei Volksbegehren und Volksentscheiden eine (teilweise) Kostenerstattung gewährt wird.*

---

<sup>7</sup> Auch auf kommunaler Ebene wurden positive Erfahrungen gemacht (z. B. einige Städte in Nordrhein-Westfalen, vorbildlich etwa die Stadt Dortmund).