

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses

9. Juni 2011

Drucksache 15/1312

Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren

Mehr Demokratie e. V.
Landesverband Nordrhein-Westfalen
Alexander Slonka
Friedrich-Ebert-Ufer 52 - 51143 Köln
Tel. 0 22 03 – 59 28-59/Fax –62
E-Mail: nrw@mehr-demokratie.de

Stellungnahme zum Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren

Einleitung

Die direkte Demokratie steht in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung an herausragender Position. Bereits Artikel 2 stellt klar, dass das Volk seinen Willen „durch Wahl, Volksbegehren und Volksentscheid bekundet“. Relevanten Eingang in die politische Praxis haben landesweite Volksbegehren und Volksentscheide allerdings nie gefunden. Lediglich ein einziges Mal wurde ein mit ausreichend Unterschriften versehenes Volksbegehren dem Landtag übergeben; das Volksbegehren „Stop Koop“ wurde 1978 von der Mehrheit des Landtags übernommen. Nach dem Verfassungsreferendum von 1950 hat NRW also nie wieder einen landesweiten Volksentscheid erlebt, weder als Folge eines Volksbegehrens, noch auf Antrag der Landesregierung.

Der Bedarf für eine bessere Regelung landesweiter Volksbegehren und Volksentscheide ist dabei durchaus vorhanden. Mehr Demokratie hat eigene Erfahrungen durch ein für unzulässig erklärtes Volksbegehren zur Senkung der Volksbegehrens-Hürden 1999 und eine Volksinitiative für eine Reform des Kommunalwahlrechts gesammelt. Darüber hinaus bestand und besteht im Rahmen der beratenden Tätigkeit Kontakt zu sämtlichen erfolgreichen Volksinitiativen, sowie einigen nicht erfolgreichen Volksinitiativen. Zudem war Mehr Demokratie seit Gründung des Mehr Demokratie-Landesverbandes 1997 auch Ansprechpartner vieler Gruppen, die über die Einleitung einer Volksinitiative oder über die Sammlung für einen Zulassungsantrag zum Volksbegehren diskutiert haben. Einheitliches Fazit all dieser Gruppen: die Hürden für landesweite Volksbegehren sind angesichts der Kürze der Eintragszeit, der Hürde der Amtseintragung und den dadurch drohenden Kosten für die Bewerbung der Initiative selbst bei einem hohen Organisationsgrad der tragenden Initiativen nicht zu schaffen. Selbst mitgliederstarke Bündnisse haben aus diesen Gründen von der Einleitung eines Volksbegehrens abgesehen.

Einheitliches Fazit aller erfolgreichen Volksinitiativen dazu: auch die Durchführungsverordnung für Volkinitiativen ist verbesserungsfähig. Vor allen Dingen vor dem Hintergrund, dass diese Regelungen im vorliegenden Gesetzentwurf äquivalent für landesweite Volksbegehren angewendet werden sollen, wird darauf in dieser Stellungnahme noch zurückzukommen sein.

Der vorliegende Gesetzentwurf

Mehr Demokratie NRW begrüßt die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagenen Neuregelungen. Würde dieser Gesetzentwurf verabschiedet, so wäre dies eine wesentliche Stärkung der direkten Demokratie in NRW. Vor allen Dingen die Möglichkeit, Unterschriften für ein Volksbegehren in Zukunft auch frei sammeln zu können, ist dabei eine wegweisende Neuerung. Die damit einher gehende öffentliche Diskussion über das Für und Wider eines Volksbegehrens stärkt die direkte Demokratie. Überaus sinnvoll ist es auch, die bestehende Frist für die freie Unterschriftensammlung auf ein Jahr auszuweiten. Angesichts der enormen Zahl an Unterschriften, die es für ein Volksbegehren derzeit zu sammeln gilt, ist eine Sammelfrist von einem Jahr absolut angemessen.

Es ist unwahrscheinlich, dass der Weg der Amtseintragung angesichts der Alternative einer freien Sammlung überhaupt noch von Volksbegehren beschränkt wird. Dabei kann diese Amtseintragung, wenn sie vernünftig ins Gesamtverfahren integriert ist, durchaus ihren Sinn haben. Im Bundesland Hamburg ist bei laufenden Volksbegehren sowohl die Unterschrift auf einer freien Unterschriftenliste, als auch die Eintragung auf dem Amt möglich. Die überwiegende Zahl an Unterschriften wird dort in freier Sammlung gesammelt. Einige tausend Bürger wählen aber regelmäßig auch das Amt als „sicheren“ Eintragungsort bzw. als Ort, an dem eine Eintragung garantiert möglich ist, wenn sie über mehrere Tage keinem Unterschriftensammler begegnet sind. Mehr Demokratie schlägt daher vor, die Frist für die Unterschriftensammlung per Amtseintragung ebenfalls auf ein Jahr auszuweiten und mit dem Verfahren der freien Unterschriftensammlung zu kombinieren. Wie der vorliegende Gesetzentwurf richtig festhält: Mehrkosten entstehen dadurch nicht, die Eintragung ist in den üblichen Öffnungszeiten der zuständigen Ämter möglich.

Wesentlicher Bestandteil des Gesetzentwurfs ist weiterhin die Einführung einer Transparenzregelung. Auch diese begrüßt Mehr Demokratie. Da Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide auf die Staatswillensbildung gerichtet sind, ist es nur konsequent, dass die finanziellen Quellen der Initiatoren ab einer relevanten Spendenhöhe veröffentlicht werden müssen, ähnlich, wie auch politische Parteien regelmäßig ihre Spender offen legen müssen. Richtig wäre dann aber auch, den Initiatoren für ihren Beitrag zur politischen Willensbildung bereits nach jeder erfolgreich absolvierten Verfahrenshürde eine Kostenerstattung zukommen zu lassen, welche einen Teil der Kosten für die Durchführung einer Volksinitiative, eines Volksbegehrens oder Volksentscheids abdeckt. Die derzeitige Regelung im § 31 VIVBVEG sieht derzeit nur für den

Erfolgsfall eines Volksbegehrens, bei Annahme durch den Landtag oder bei ausreichender Mehrheit im Volksentscheid, eine Kostenerstattung für Druckkosten und ihre Versendung an die Eintragungsstellen vor. Immerhin erhalten Parteien aber schon ab einer weit unterhalb der für einen Parlamentseinzug notwendigen Stimmenzahl für jede Wählerstimme eine Wahlkampfkostenerstattung; es ist nicht einsichtig, warum dies für eine ebenso aufwändige Beteiligung am politischen Prozess im Rahmen der direkten Demokratie nicht gelten sollte.

Erfahrungen aus dem Verfahren der Volksinitiative

Will man, wie der Gesetzentwurf vorsieht, das Verfahren der landesweiten Volksbegehren bei freier Sammlung an das der landesweiten Volksinitiative anlehnen, stellt sich die berechtigte Frage, ob sich dieses Verfahren durchweg bewährt hat. Dies ist nicht durchweg zu bejahen. Initiatoren von Volksinitiativen werden bei der praktischen Durchführung einer Volksinitiative vor einige Probleme gestellt, die sich schon durch die größere Zahl an zu sammelnden Unterschriften bei einem Volksbegehren vervielfachen würden.

Hierbei ist vor allen Dingen die Durchführungsbestimmung des Innenministeriums in den Blick zu nehmen. Die Kosten für den Druck der Unterschriftenliste trägt die Volksinitiative bzw. das Volksbegehren. Ein entsprechendes Eintragungsformular zum Download auf die Internetseite der Volksinitiative zu stellen ist nicht gestattet, da Unterschriftensammler zur Sammlung von den Initiatoren bevollmächtigt sein müssen (§1, Abs.4 DVO IVVBVEG). Die Durchführungsverordnung sieht weiterhin vor, dass jeder Unterschriftenliste ein vollständiger Gesetzentwurf beigefügt sein muss, so die Initiative auf Befassung des Landtags über einen Gesetzentwurf zielt (möglich ist bei der Volksinitiative auch die Befassung des Landtags mit einer Sachfrage ohne konkreten Gesetzentwurf). Da ein Volksbegehren auf die Durchführung eines Volksentscheids über ein Gesetz zielt, kann logischerweise auf einen Gesetzentwurf nicht verzichtet werden. Für die Initiative bedeutet dies allerdings eine immense Vervielfachung der Druckkosten für ein Schriftstück, das mit Ausnahme der ersten Seite von den Unterzeichnenden so gut wie nie gelesen wird; diese sind in aller Regel juristische Laien, die sich auf Erklärungen des Unterschriftensammlers oder der ausgehändigten Broschüren verlassen. Völlig ausreichend wäre daher eine Vorschrift, nach der Unterschriftensammelnde einen vollständigen Gesetzentwurf zur Einsichtnahme mit sich führen muss; dies würde die ein Volksbegehren betreibenden Initiatoren finanziell deutlich entlasten.

Ein weiteres logistisches und finanzielles Problem wird durch die Überprüfung der Unterschriften auf den Meldeämtern aufgeworfen, die von der Initiative zu organisieren ist. Die Initiative trägt dabei dafür Sorge, dass aus gesammelten Unterschriften amtlich beglaubigte Unterschriften werden. Der vom Innenministerium vorgesehene Unterschriftenbogen lässt dabei 20 Eintragungen auf einer Liste zu. Nach §1 Abs.5 DVO „sollen möglichst nur Stimmberechtigte aus einer Gemeinde Eintragungen vornehmen“. In der Praxis ist es, gerade im stark besiedelten Rheinland und Ruhrgebiet aber nahezu unmöglich, eine nach Gemeinden getrennte Listenführung aufrecht zu erhalten. Diese Listen müssen dann zur Beglaubigung von der Initiative an mehrere Gemeinden verschickt werden. Die Wartezeit auf eine geprüfte Liste liegt zwischen wenigen Tagen und mehreren Wochen. Kombiniert mit der Notwendigkeit, den kompletten Gesetzentwurf an jede Liste anzuhängen, entstehen so hohe Porto- und Verwaltungskosten für die Initiatoren. Mehr Demokratie beschäftigte während der Volksinitiative „Mehr Demokratie beim Wählen“ 2007 zur Sortierung und Überprüfung der Listen über den gesamten Zeitraum der laufenden Initiative eine, gegen Ende der Initiative zwei hauptamtliche Bürokräfte. Die Portokosten lagen im vierstelligen Bereich. Die Zahl der zu prüfenden Unterschriften lag dabei nur bei ca. 92.000 Unterschriften. Es ist daher anzunehmen, dass sich der logistische und finanzielle Aufwand bei einem Volksbegehren vervielfachen würde.

Als Erleichterung schlägt Mehr Demokratie daher vor, zwei Sammelunterschriftsbögen anzubieten. Der vorliegende 20er-Sammelunterschriftsbogen bleibt für die Amtseintragung, wo sich die Problematik der Eintragung aus verschiedenen Gemeinden nicht stellt, bestehen. Darüber hinaus wird aber auch ein Bogen zur Einzelunterschrift für die freie Unterschriftensammlung angeboten. Dieser lässt sich weitaus schneller sortieren, kostengünstig im Paket verschicken und ohne größeren Verwaltungsaufwand für die Initiative beglaubigen.

Auch wenn die genannten Erleichterungen in die Durchführungsbestimmung aufgenommen werden, bleibt der finanzielle Aufwand für eine Volksinitiative enorm. Die Kosten für eine erfolgreiche Volksinitiative liegen zwischen 100.000 und 150.000 €, je nachdem, wie viele Unterschriften gesammelt und beglaubigt wurden. Rechnet man Druckkosten, Fahrtkosten, Standgebühren, Kosten für Werbematerial, Personalkosten und zu guter Letzt die Kosten für die Beglaubigung der Unterschrift zusammen, liegen die Kosten pro Unterschrift zwischen einem und drei Euro. Allein vor diesem Hintergrund wäre eine Kostenerstattung bei Erreichen des Quorums in einer Höhe von 0,15 € pro für das Quorum nötigen Unterschrift (wie im Bundesland Thüringen

üblich) eine kleine, aber wichtige Hilfe bei der Finanzierung einer Volksinitiative und erst recht bei der Durchführung eines Volksbegehrens. Die bisherige Regelung, lediglich im Erfolgsfall Kosten zu erstatten und diese Erstattung auf Druck- und Versandkosten zu beschränken, greift deutlich zu kurz, zumal unklar ist, ob diese Regelung überhaupt auf die durch die Notwendigkeit der Beglaubigung von Unterschriften bei freier Sammlung entstehenden Kosten übertragbar ist oder auf Druck und Versendung der Bögen für die Amtseintragung beschränkt bleibt.

Fazit

Über Erfolg oder Nichterfolg entscheiden bei der Anwendung der direkten Demokratie viele Verfahrensdetails. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers bzw. des zuständigen Ministeriums, den Initiatoren ein in der Praxis gut handhabbares Verfahren an die Hand zu geben, mit dem sie sich dann an die inhaltliche Überzeugungsarbeit, die äußerst anspruchsvolle Aufgabe der Unterschriftensammlung, machen können.

Mit dem *Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren* lösen die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN einen wesentlichen Teil ihres Versprechens im Koalitionsvertrag, die Erleichterung von landesweiten Volksbegehren und Volksentscheiden, ein. Mehr Demokratie empfiehlt allerdings, den vorliegenden Gesetzentwurf noch um eine weitgehendere Kostenerstattung für die Initiatoren von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden zu erweitern, sowie Amtseintragung und freie Unterschriftensammlung miteinander zu verschränken und die Frist für die Amtseintragung an die Frist der freien Unterschriftensammlung anzupassen.

Die bestehende Praxis der Volksinitiativen zeigt aber darüber hinaus, dass die Reform der Volksbegehren nur den gewünschten Effekt erzielen kann, wenn auch die entsprechende Durchführungsverordnung angepasst wird. Die Landesregierung sollte diesem Umstand unbedingt Rechnung tragen.

Ob es in der Staatspraxis durch den vorgelegten Gesetzentwurf zu einer häufigeren Anwendung von Volksbegehren in NRW kommt, bleibt trotz der geplanten Verbesserung der Verfahren durch den vorliegenden Gesetzentwurf leider fraglich. Über die vorliegenden Neuregelungen hinaus bräuchte es unbedingt eine Absenkung des zu hohen Unterschriftenquorums von 8 Prozent der landesweit Wahlberechtigten und eine Streichung des Finanzvorbehalts. Mehr Demokratie appelliert an alle Fraktionen des Landtags, über die dafür notwendige Verfassungsänderung noch einmal in

Verhandlungen zu treten. Aus Respekt vor dem Souverän und angesichts der herausragenden Position, die Volksbegehren und Volksentscheide in der Landesverfassung einnehmen, sollte eine solche Reform nicht vor dem Hintergrund macht- oder parteipolitischer Kalküle erörtert werden, sondern in der Absicht ein in der Praxis durchführbares Verfahren zu schaffen.