

Enquetekommission „Stärkung der Demokratie in Österreich“

-- Anhörung 18. Februar 2015 --

Direkte Demokratie in Deutschland

Prof. Dr. Theo Schiller, Philipps-Universität Universität Marburg (schiller@staff.uni-marburg.de).

Themenübersicht

1. Allgemeines

a) Bundesebene:

Nur obligatorischer Volksentscheid bei Länderneugliederung (Art. 29 GG).
Entwürfe für Volksbegehren/Volksentscheid durch Änderung des GG von SPD und Grünen 2002 und 2013, keine Zweit-Drittel-Mehrheit vorhanden.

b) Länderebene:

Vor 1990 direkte Demokratie nur in süddeutschen Ländern sowie Bremen und NRW.
Unterschriftenquorum 20 %, keine Praxis – Ausnahme Bayern (10 %) mit Praxis.
Ab 1990 - 1996: Einführung Volksbegehren/Volksentscheid in allen Ländern.
Verfahrenshürden deutlich niedriger, Praxis vor allem Bayern, Hamburg, Berlin.

2. Verfahrensmodelle / Terminologie:

„Volksbegehren“ führt bei Ablehnung durch Parlament zu Volksentscheid;
„Volksinitiative“ (VI) = ‚Volksbegehren‘ in Österreich (Agenda-Initiative);
Volksinitiative: nicht in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Saarland.
Volksinitiative: obligatorisch in Brandenburg, Hamburg, Sachsen, Schleswig-Holstein.
„Volksbefragungen“ (von oben, unverbindlich) nicht vorhanden (Jetzt evtl.: Bayern).
Obligatorische Verfassungsreferenden: Nur Bayern, Hessen.

3. Verfahrensregeln in Ländern:

- a) Volksinitiative / Unterschriftenquorum: meist um 1 % d. Wahlberechtigten.
- b) Volksbegehren/Unterschriften: 4 / 5 % Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein.
7-13 % mehrere Länder; noch sehr hoch: Baden-Württemberg (16,7); Hessen (20 %).
- c) Sammlung: Amtseintragung 8 Länder; Frei: 7 Länder; Thüringen: alternativ.
- d) Fristen: 14 Tage Bayern, BaWü, Hessen; sonst 2 – 8 Monate, ohne Frist MeckPomm.
- e) Auswirkungen: Nutzung praktisch nur möglich bei niedrigem Quorum (um 5 %),
freie Sammlung, längere Fristen (Ausnahme: Bayern).
- f) Hohes Zustimmungsquorum in Mehrheit der Länder (25 % oder mehr) macht Erfolg
im Volksentscheid kaum erreichbar.

4. Ausschluss von Themen bei Volksentscheiden

- a) „Volksgesetzgebung“ – meist wird ein Gesetzentwurf verlangt;
Einige Länder erlauben auch „sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung“.

- b) Ausschluss meist: Abgabengesetze, Besoldungsgesetze, Tarife öff. Unternehmen (Stadtstaaten), Personalentscheidungen.
- c) Staatshaushalt(-sgesetz), Haushaltsplan, Haushaltsgesetz: Einige Länder schließen damit auch einzelne ausgabenwirksame Entscheidungen weitgehend aus; andere Länder lassen Entscheidungen mit Ausgabenwirkung zu. Mehrfach strittig. Bei Volksinitiativen (ohne Entscheidungscharakter) sind Beschränkungen z.T. geringer.

5. Inhaltliche Überprüfung von Volksinitiativen / Volksbegehren.

Alle Initiativen / Volksbegehren werden auf Zulässigkeit geprüft, dabei auch auf Verfassungsmäßigkeit (Regierung, z.T. Verfassungsgericht).

6. Dialogcharakter der Instrumente

- a) Dialog zwischen Initiatoren und Parlament gelingt am besten bei Volksinitiativen als Forderung aus der Bürgerschaft für die Tagesordnung des Parlaments. Sie können in der Regel das Anliegen beim Landtagsausschuss erläutern. Volksinitiativen als obligatorische Stufe vor dem Volksbegehren unterstützen Dialog besonders; ermöglichen auch Kompromisse ohne Volksentscheid.
- b) Volksbegehren (auch ohne VI) müssen immer zunächst vom Parlament behandelt werden, ebenfalls nützlich für Dialog. Anhörung wird oft praktiziert, sollte jedoch zwingend vorgeschrieben werden.
- c) Alternativvorlage der Parlamente kann meist mit zur Abstimmung gestellt werden, fördert definitiv den Dialog. Auch Kompromissbildung kann so transportiert werden (vgl. mehrere Volksentscheide in Bayern).

7. Förderung sachlicher Debatte und Entscheidung

- a) Die meisten Länder bestimmen in der Verfassung und/oder im Volksabstimmungsgesetz, dass zu einer Volksentscheid von Amts wegen über Text und Inhalt des Antrags informiert werden muss, auch über die Begründungen der Antragsteller und ggf. der Auffassung oder Alternative der Regierung/des Landtags. Verlangt wird in der Regel „in gleichem Umfang“. Angaben zu Art und Umfang schwanken zwischen „bündig und sachlich“ und „jeweils bis zu acht Seiten“ (Hamburg). Parlamentsfraktionen können sich nach ihrem Stärkeverhältnis äußern. In Thüringen muss der Landtagspräsident allen Haushalten eine Abstimmungsbroschüre mit den wesentlichen Informationen übermitteln.
- b) Wichtig wäre stets auch die Verständlichkeit der Texte und Argumente. Vorbild hierzu können das „Abstimmungsbüchlein“ der Schweiz und das „ballot pamphlet“ in Kalifornien sein. Diese Qualität wird wohl in Deutschland noch nicht immer erreicht.
- c) Für eine intensive sachliche Debatte in der breiten Öffentlichkeit ist die Informationsqualität und Fairness in den Medien entscheidend. Neben der Qualitätspresse ist zumindest vom öffentlich-rechtlichen Fernsehen eine informative und relativ neutrale Rolle ähnlich wie in Wahlkämpfen zu erwarten. Förmliche Verpflichtungen in den

Rundfunk- und Fernsehgesetzen bestehen meist noch nicht explizit, doch praktisch gibt es die Tendenz zur Ausgewogenheit.

Bezahlte Fernsehwerbung sollte ausgeschlossen bleiben.

8. Finanzielle Rahmenbedingungen für Initiativen

- a) Maßstab hierfür müssten Grundrechte und das Demokratieprinzip der politischen Chancengleichheit sein – analog zu der deutschen Regelung der Parteienfinanzierung (Transparenzgebot, öffentliche Finanzierungsbeiträge).
- b) Ein allgemeines Transparenzgebot zur Finanzierung von Volksbegehren / Volksentscheiden besteht in der Mehrheit der deutschen Länder nicht, auch keine allgemeinen Regeln für Finanzausschüsse.
- c) Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen verpflichten Initiatoren bzw. Vertrauensleute, Spenden ab € 5.000 auf einem Sonderkonto zu verwalten und dem Innenminister anzumelden; z.T. wird Veröffentlichung im Internet verlangt.
- d) Sechs Länder gewähren eine geringe Kostenerstattung für Aufwendungen, teils für eingetragene Unterschriften bei Volksbegehren (meist Obergrenze bis erforderliches Quorum), teils nur oder zusätzlich für erreichte Ja-Stimmen im Volksentscheid (bis zum Zustimmungsquorum für die Gültigkeit des Entscheids).
- e) Aus Kostenerstattungen leiten sich dann Rechenschaftspflichten ab. Daraus resultiert jedoch noch kein allgemeines Transparenzgebot für sonstige eingeworbene und verwendete Finanzmittel.
- f) Spenden für eine Initiative seitens öffentlicher (Träger) wie Fraktionen oder Unternehmen mit öffentlichen Beteiligungen von über 25 % sind in Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen explizit unzulässig (analog zu Parteien).

9. Bei Bedarf: Häufigkeit und Ergebnisse von Volksbegehren und Volksentscheiden.