

Stellungnahme

zur Sachverständigenanhörung am 15.06.2011 des Haupt- und Innenausschusses des
Brandenburger Landtags zum Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Landes
Brandenburg der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DS5/2764 in Verbindung mit dem
Gesetzesentwurf zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes der Fraktion BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN, DS 5/2765

Verfasser: Dr. Michael Efler (Bundesvorstandssprecher), Judith Benda, Sophia Cramer

Berlin, den 14.06.2011

Einleitung

Brandenburg hat hinsichtlich der Volksgesetzgebung einen erheblichen Modernisierungsbedarf. So erhält Brandenburg im jüngst veröffentlichten „Dritten Volksentscheid-Ranking“ für die direkte Demokratie auf Landesebene lediglich ein „mangelhaft“ (4,5)¹. Zwar kam es bis zum 1. Juli 2010 zu 34 Volksinitiativen, die in insgesamt acht Volksbegehren mündeten. Keines dieser Verfahren konnte jedoch bislang die benötigte Anzahl an Unterschriften für die zweite Verfahrensstufe (Volksbegehren) sammeln und so kam es auch bislang zu keinem Volksentscheid. Dies liegt unseres Erachtens vor allem daran, dass beim Volksbegehren die Unterschrift nur auf dem Amt möglich und die freie Unterschriftensammlung verboten ist. Darüber hinaus schränkt der vom Landesverfassungsgericht extensiv ausgelegte Haushaltsvorbehalt die Reichweite der Volksgesetzgebung erheblich ein.

Daher befürwortet Mehr Demokratie e.V. eine grundlegende Verbesserung der Volksgesetzgebung in Brandenburg.

Wir begrüßen die vorgelegten Gesetzentwürfe deshalb ausdrücklich. Brandenburg würde damit im Vergleich der Bundesländer einen sehr großen Sprung nach vorne machen. Insbesondere begrüßen wir die weitgehende Aufhebung des Themenausschlusskataloges, die Ermöglichung der freien Unterschriftensammlung, die Streichung des Zustimmungsquorums bei einfachgesetzlichen Volksentscheiden, die Erleichterung der Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen sowie den vorgesehenen Versand einer Informationsbroschüre an die Bürgerinnen und Bürger vor dem Volksentscheid.

Lediglich hinsichtlich verfassungsändernder Volksentscheide schlagen wir abweichend zum Gesetzentwurf vor, dass eine Zweidrittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreichend für die Annahme sein soll. Ergänzend zum Gesetzentwurf sollten noch Regelungen zu einem Beratungsanspruch für Volksinitiativen sowie zu einer teilweisen Kostenerstattung aufgenommen werden (siehe auch Fragen 10 und 13).

Im Folgenden wird intensiv auf den Fragenkatalog eingegangen.

¹ Mehr Demokratie e.V., „Drittes Volksentscheid-Ranking“, September 2010: <http://wissen.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/bund/berichte/2010-ranking-mehr-demokratie.pdf>

Fragenkatalog

1. In welchem Verhältnis stehen Parlamentarische Demokratie und sog. direktdemokratische Entscheidungen?

Mehr Demokratie e.V. erachtet direkte und parlamentarische Demokratie als gleichrangig. 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 Bürgerinnen und Bürger dies für nötig hält. Die gleichrangige Rolle der direkten Demokratie ist sowohl durch das Grundgesetz (Art. 20 (2): Das Volk übt die Staatsgewalt in „Wahlen und Abstimmungen“ aus) als auch durch die in allen Landesverfassungen vorgesehene Verankerung der direkten Demokratie an verschiedenen, teils zentralen, Stellen (Art. 2 (4), 22 (2), 75-79, 115-116) gedeckt. Die repräsentative Demokratie ist und bleibt das Standbein im demokratischen System, die direkte Demokratie das Spielbein, also vielmehr eine Ergänzung und kein Ersatz der repräsentativen Demokratie. Die direkte Demokratie kann die repräsentative Demokratie repräsentativer machen und sie verfeinern. Mehr Demokratie e.V. sieht in der unmittelbaren Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung den Kern einer funktionierenden und lebendigen Demokratie.

Aus der Gleichrangigkeit zwischen direkter und repräsentativer Demokratie folgt, dass parlamentarische Entscheidungen durch Volksentscheide korrigiert werden können, gleichermaßen aber auch Ergebnisse von Volksentscheiden parlamentarisch veränderbar sind.

2. Das Parlamentarische Verfahren zeichnet sich durch Integration von verschiedenen Interessen und Kompromissfindung aus. Sind in direktdemokratischen Entscheidungen ebensolche differenzierten Lösungen und Kompromisse möglich?

Selbstverständlich sind auch in direktdemokratischen Entscheidungsverfahren Mechanismen für flexible Lösungen und Kompromisse möglich. Zum Einen kann das Parlament einen Gegenvorschlag zur Abstimmung vorlegen (Art. 78 (1) S. 2 BbgVerf). Zum Anderen ist es wichtig zu betonen, dass direkte Demokratie nicht nur Volksentscheid bedeutet. Bis es dahin kommt, gibt es viele Möglichkeiten zur Kompromissfindung, z.B. nach der Volksinitiative, die vom Parlament übernommen oder aus der heraus ein Kompromiss entwickelt werden kann. Dies hat es in Brandenburg schon mehrfach gegeben, z.B. bei der Volksinitiative „Musische Bildung für alle“. Ein dritter Aspekt, der im Zusammenhang der Frage zu nennen ist: Eine Volksinitiative könnte, bevor sie in die Stufe des Volksbegehrens geht, abgeändert

werden. Dann könnten z.B. Erfahrungen aus der Unterschriftensammlung bzw. aus der Behandlung im Landtag noch berücksichtigt werden. So eine Regelung gibt es beispielsweise in Hamburg. Dies auch in Brandenburg einzuführen würde eine Verfassungsänderung notwendig machen. Eine weitere – ebenfalls nur durch Verfassungsänderung zu gewährleistende – Option wäre, auch nach einem zustande gekommenen Volksbegehren noch einen Kompromiss zwischen dem Volksbegehren und dem Landtag zu ermöglichen. Dies ist bisher nicht möglich in Brandenburg.

3. Welche politischen Erwartungen verbinden die Bürgerinnen und Bürger mit einer Ausweitung der direktdemokratischen Entscheidungsmöglichkeiten? Können diese Erwartungen erfüllt werden?

Besonders in den letzten Monaten wurde eine Debatte über Schwächen der repräsentativen Demokratie in Deutschland geführt. Die Begriffe direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung sind in aller Munde. Zehntausende Menschen gehen gegen das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ auf die Straße und auch die Anti-AKW-Bewegung erfährt eine eindrucksvolle Renaissance. „Wutbürger“ – Wort des Jahres 2010 – protestieren gegen eine bestimmte Art von Politik – jene, die ihnen das Gefühl gibt, dass politische Entscheidungen über ihren Kopf hinweg getroffen werden. Die Mehrheit der Bevölkerung ist für mehr direkte Demokratie: Laut Umfrage von Infratest dimap² - wie auch im Gesetzesentwurf der Grünen erwähnt (5/2765) - wünschen sich deutliche 76 Prozent der Bürgerinnen und Bürger mehr direkte Beteiligung und nur rund jede/r fünfte Deutsche will politische Entscheidungen auf Bundesebene den Bundestagsabgeordneten überlassen. Auch eine aktuelle Forsa-Umfrage kommt zu einem sehr ähnlichen Ergebnis³: Die große Mehrheit der Deutschen (79 Prozent) wünscht sich die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden auf nationaler Ebene.

Mit einer Ausweitung der direktdemokratischen Entscheidungsmöglichkeiten verbinden die Bürgerinnen und Bürger mehr Einfluss im politischen Alltagsgeschehen. Sie wollen nicht nur informiert werden über aktuelle Projekte und Regierungsvorhaben, sondern aktiv partizipieren. Wahlen sind grobe Mitentscheidungsprozesse und es sollte zusätzlich möglich sein, zwischen den Wahlen Entscheidungen zu treffen und ggf. Korrekturmöglichkeiten auszuüben.

² <http://www.tagesschau.de/inland/dtrend482.html>

³ http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/609462/Umfrage_Deutsche-wollen-mehr-direkte-Demokratie

4. Wird mit einer erheblichen Ausweitung der sog. Volksgesetzgebung die Funktion von Parteien in unserer Parlamentarischen Demokratie beeinflusst?

Die direkte Demokratie wird den Landtag nicht ersetzen, sondern ergänzen. Nur wenn eine ausreichende Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern dies in einem Volksbegehren verlangt, kommt es zur Volksabstimmung. Volksentscheide finden in der Regel nur zu wichtigen Themen statt. Der Großteil der Entscheidungen wird weiterhin von Parlament und Regierung getroffen.

Notwendig wäre allerdings in der Tat eine gewisse Veränderung der Parteien: Sie müssten sich stärker als bisher zu verschiedenen Sachfragen positionieren und über die gesamte Wahlperiode den Austausch mit der Bevölkerung suchen, aktiv betreiben und voran bringen. Somit eröffnet direkte Demokratie den Parteien ein zusätzliches Aktionsfeld, nimmt sie aber auch stärker in die Pflicht.

5. Wie werden Minderheitenrechte in direktdemokratischen Entscheidungsprozessen berücksichtigt? Werden die Minderheitsrechte in demselben Maß wie in parlamentarischen Entscheidungen berücksichtigt?

Es gibt Beispiele aus der Schweiz und den USA, in denen Minderheiten, z.B. Ausländer, durch Volksentscheide diskriminiert wurden. Aber: Auch Politikerinnen und Politiker verletzen gelegentlich die Rechte von Minderheiten (so wurde z.B. in Kärnten ein Minarettverbot durch den Landtag eingeführt). In den deutschen Bundesländern hat es bisher keine Volksentscheide gegeben, die sich gegen die Rechte von Minderheiten gerichtet hätten. In das Brandenburger Verfahren der direkten Demokratie ist ein Schutzmechanismus eingebaut: Volksbegehren, die gegen höherrangiges Recht verstoßen, können schon im Vorfeld vom Landesverfassungsgericht gestoppt werden (präventive Normenkontrolle; § 11 Volksabstimmungsgesetz). Es ist selbstverständlich, dass sich die Volksgesetzgebung an die gleichen gesetzlichen Rahmenbedingungen halten muss wie die parlamentarische Gesetzgebung. Die Unantastbarkeit der Menschenwürde ist unveränderlicher Kern des Grundgesetzes. Sie ist in Artikel 1 definiert und durch die sogenannte Ewigkeitsklausel (Artikel 79) geschützt. Eine Initiative zur Wiedereinführung der Todesstrafe wäre beispielsweise – schon aufgrund der fehlenden Gesetzgebungskompetenz – ebenso wenig zulässig wie Volksinitiativen, die gegen das EU-Recht oder gegen das Völkerrecht verstoßen. Grundsätzlich aber gilt: Das Herzstück der Demokratie ist die Diskussion. Problemen, denen wir heute in der Gesellschaft begegnen, kann nicht ohne Gespräche entgegengetreten werden. Verschweigen, leugnen oder beschönigen wird solche Probleme nicht lösen. Wenn sich

diskriminierende Initiativen herausbilden, dann ist es die Aufgabe der Gegner, diesen Kräften offensiv entgegenzutreten und dafür zu sorgen, dass die Mehrheit auf ihrer Seite steht. Der Volksentscheid verursacht die Konflikte nicht, sondern er deckt sie auf. Des Weiteren ist der beste Schutz für Minderheiten eine Zivilgesellschaft, die gewohnt ist, sachlich und nicht vorurteilsgeleitet zu entscheiden. Eine solche Zivilgesellschaft wird durch Volksentscheide gefördert, sofern das Verfahren auch Minderheiten gerecht wird.

6. Welche Risiken und Gefahren sind mit einer Absenkung der Quoren verbunden?

Oft wird die direkte Demokratie durch Abstimmungsquoren eingeschränkt. Es handelt sich entweder um ein Beteiligungsquorum, welches eine gewisse Mindestbeteiligung vorschreibt oder um ein Zustimmungsquorum, das einen Mindestanteil an Ja-Stimmen bezogen auf die Wahlberechtigten vorschreibt. In den meisten Bundesländern muss nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden gewonnen werden, sondern diese Mehrheit muss mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten ausmachen, damit ein gültiger Volksentscheid zustande kommt. Auch in Brandenburg ist ein Zustimmungsquorum von 25% der Wahlberechtigten bei Gesetzesänderungen Pflicht, bei Verfassungsänderungen sogar ein Quorum von 50%. Mehr Demokratie e.V. fordert, auf Abstimmungsquoren zu verzichten und wie bei Wahlen die Mehrheit der Abstimmenden über die Annahme eines Volksentscheides entscheiden zu lassen.

Noch nie hat in Deutschland ein Volksentscheid das 50-Prozent-Quorum überwunden und lediglich in einem Fall konnte ein auf eine Gesetzesänderung gerichteter Volksentscheid, der nicht gleichzeitig mit einer Wahl stattfand, das 25-Prozent-Quorum erreichen (Volksabstimmung über die Offenlegung der Wasserverträge in Berlin 2011).

Quoren beim Volksentscheid sind im Gegensatz zu Einleitungsquoren (Quoren bei Volksinitiative und Volksbegehren) undemokratisch, da sie den Gegnern einer Vorlage eine Stimmenthaltung bzw. Diskussionsverweigerung nahelegen. Dies verzerrt das Verhältnis der Ja-Nein-Stimmen und damit das Ergebnis des Volksentscheids. Es kann dazu führen, dass zwar die Mehrheit der Abstimmenden mit Ja stimmt, letztendlich die Gegner aber doch gewinnen, da das Quorum nicht erreicht wird. Diese einseitige Bevorzugung der Gegner verletzt den demokratischen Grundsatz der Gleichheit bei der Abstimmung. Das Ziel von Abstimmungsquoren ist eine Mindestlegitimation 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.⁴

7. Welche Risiken und Gefahren sind mit der sog. freien Unterschriftensammlung verbunden?

Gegner der freien Unterschriftensammlung auf der Stufe des Volksbegehrens äußern erstens datenschutzrechtliche Bedenken, kritisieren zweitens eine mangelnde Überprüfbarkeit und damit Manipulierbarkeit der Unterschriften und verweisen drittens auf Belästigungen der Bürgerinnen und Bürger durch Unterschriftensammler, durch die ein erheblicher Sozialdruck ausgeübt würde.

Diese Einwände können entkräftet werden. Zum ersten Punkt ist zu sagen, dass die freie Unterschriftensammlung ergänzend zu der Amtseintragung zugelassen werden sollte. Die unterschreibenden Personen haben demnach die Wahl, ihre Unterschrift im Amt oder im Rahmen der freien Unterschriftensammlung entweder am Stand einer Bürgerinitiative oder zu Hause auf einer mitgenommenen Liste zu leisten. Zudem stellt die Unterzeichnung eines Volksbegehrens noch keine Entscheidung in der Sache selbst dar, sondern zunächst einmal nur die Unterstützung der Durchführung eines Volksentscheides über den Gegenstand des Volksbegehrens. Auf der Stufe des Volksentscheids gilt dann selbstverständlich das Prinzip der geheimen Abstimmung. Auch die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht des Landes Brandenburg sieht keine datenschutzrechtlichen Bedenken gegen die Einführung der freien Unterschriftensammlung.⁵

Zur mangelnden Überprüfbarkeit ist festzustellen, dass in den Ländern, in denen die freie Unterschriftensammlung zulässig ist,⁶ die Unterschriftenlisten nach Einreichung bei den Behörden überprüft werden. Ein Wirksamwerden manipulierter Unterschriftenlisten kann so ausgeschlossen werden. Eine Umfrage von Mehr Demokratie e.V. bei den Landeswahlleitern der Bundesländer, in denen die freie Sammlung möglich ist, hat bestätigt, dass es bisher nicht zu Unregelmäßigkeiten bei der freien Unterschriftensammlung gekommen ist.

Belästigungen durch Unterschriftensammler, die zu einer unüberlegten Unterzeichnung eines Volksbegehrens führen, sind Mehr Demokratie e.V. aus anderen Bundesländern mit zulässiger freier Unterschriftensammlung nicht bekannt. Im Gegenteil musste z.B. zuletzt

⁴ Vgl. ausführlicher: Mehr Demokratie Positionspapier Nr. 8: Sinn und Unsinn von Abstimmungsquoren, <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/positionen/pos08.pdf>

⁵ http://bb.mehr-demokratie.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/pdfarchiv/LV_Berlin-Bran/stellungnahme_datenschutzbeauftragte_bbg.pdf&t=1308065144&hash=5c7e437628cc2e93348f7582aea7cd3f

⁶ Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Berlin, Hamburg und Thüringen

beim Berliner Volksbegehren zur Offenlegung der Wasserverträge kaum jemand angesprochen werden, da die Bürger selbst informiert waren und unterschreiben wollten. Die Verpflichtung zur Angabe personenbezogener Daten lässt dem Bürger zudem genügend Zeit, zu prüfen, ob er tatsächlich unterschreiben möchte.

Den vermeintlichen Risiken und Gefahren stehen die Chancen der freien Unterschriftensammlung gegenüber. Freie Unterschriftensammlungen auf der Straße und auf öffentlichen Veranstaltungen verhelfen einem Volksbegehren zu einer ganz anderen öffentlichen Sichtbarkeit, als dies allein durch Amtseintragung möglich wäre. Damit können vielfältige Gesprächsanlässe beispielsweise an den Informationsständen einer Volksinitiative geschaffen werden, die politische Debatten und damit die Diskussion über das Für und Wider eines Volksbegehrens unter den Bürgern anregen. Außerdem wird der oft enorme Aufwand, den die Bürger im Flächenland Brandenburg für eine Eintragung auf dem Amt auf sich nehmen müssen, deutlich reduziert.

Folgerichtig befürwortet Mehr Demokratie e.V. den Vorstoß von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Amtseintragung durch die freie Unterschriftensammlung zu ergänzen.

8. Wie bewerten Sie ausgehend von Ihren Erfahrungen die Brandenburger Gesetzgebung unter dem Gesichtspunkt der Bürgerfreundlichkeit der Verfahrensregeln, insbesondere bei Volksbegehren, und welche Änderungen schlagen Sie ggf. in diesem Bereich vor?

Brandenburg hat auf der Stufe des Volksbegehrens mit 80.000 einzureichenden gültigen Unterschriften ein bürgerfreundliches Unterschriftenquorum, das nach Auffassung von Mehr Demokratie e.V. nicht gesenkt werden muss. Bisher ist aber in Brandenburg für Volksbegehren in den §§ 15 Abs. 1, 17 und 18 Abs. 1 des Volksabstimmungsgesetzes (VAGBbg) eine Amtseintragungspflicht festgelegt. Damit sind die Voraussetzungen für das Zustandekommen eines Volksbegehrens trotz des niedrigen Unterschriftenquorums erheblich erschwert. So sind alle acht bisher in Brandenburg durchgeführten Volksbegehren nicht zustande gekommen. In drei Fällen wurden auf dieser Stufe sogar deutlich weniger Unterschriften als auf Stufe (Volksinitiative) gesammelt.

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. In Nordrhein-Westfalen ist ein Gesetzentwurf der Regierungsfractionen (15/1312) in den Landtag eingebracht worden, der u.A. die Einführung der freien Unterschriftensammlung vorsieht. Besonders hervorzuheben ist, dass für Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene die freie Unterschriftensammlung in allen Bundesländern möglich ist und kein einziges Bundesland hierfür eine Amtseintragung vorsieht.

Die gesetzlich vorgeschriebene Amtseintragung verkompliziert insbesondere für Berufstätige sowie alte und kranke Menschen die Eintragung in die in den Eintragungsstellen ausliegenden Unterschriftenlisten durch weite Anfahrtswege und limitierte Öffnungszeiten erheblich. Dies gilt besonders in einem dünn besiedelten Flächenland wie Brandenburg. Hier wird die „Mobilität (...) zu einer Voraussetzung für die Stimmabgabe“.⁷ Auch im bundesweiten Vergleich zeigt sich, dass die Erfolgsquote von Volksbegehren in Bundesländern mit Amtseintragung signifikant niedriger ist (36,1 Prozent) als in Bundesländern mit freier Sammlung (54,5 Prozent).⁸

Neben der freien Unterschriftensammlung würde auch eine Verlängerung der Eintragsfrist auf sechs Monate, wie im Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen vorgesehen, die Bürgerfreundlichkeit des Verfahrens erhöhen.

9. Wie bewerten Sie ausgehend von Ihren Erfahrungen die Brandenburger Gesetzgebung bezogen auf die Gegenstände, zu denen Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide zulässig sind? Sind aus Ihrer Sicht Schlussfolgerungen aus der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte in Brandenburg und anderen Ländern zu ziehen, insbesondere wenn es um Initiativen zum Landeshaushalt geht?

Die Anwendbarkeit der Volksgesetzgebung ist durch Art. 76 Abs. 2 BbgVerf, nach dem „Initiativen zum Landeshaushalt ... unzulässig“ sind, und durch das präzisierende Urteil vom

⁷ Efler, Michael; Elsler, Elias; RoBa, Jakob 2009: Eintragungsbedingungen für Volksbegehren in Brandenburg. Ein bundesweiter Vergleich am Beispiel des Volksbegehrens „Keine neuen Tagebaue“, S. 21, abrufbar unter: http://bb.mehr-demokratie.de/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/pdfarchiv/LV_Berlin-Bran/studie_eintragungsbedingungen_brandenburg.pdf&t=1303513999&hash=324f96da67f96fc5ae1782b0817363cd

⁸ vgl. ebd.

20.09.2001⁹ des Landesverfassungsgerichts Brandenburg zur Zulässigkeit der Volksinitiative „Für unsere Kinder – Volksinitiative zur Sicherung des Rechtsanspruchs aller Kinder auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in Kindertagesstätten“ erheblich eingeschränkt. In diesem Urteil wird festgestellt, dass auch Initiativen, die nicht unmittelbaren Einfluss auf Haushaltsgesetz und Haushaltsplan, „aber auf den Gesamtbestand des Haushalts“ nehmen, eine „wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments darstellen“. Die dauerhaften Folgekosten im Falle einer Zulassung des Volksbegehrens hätten im Jahr 2001 eine Mehrbelastung des Haushalts von 34 Mio. DM und in den Folgejahren von mind. 48 Mio. DM bedeutet. Dies entspricht einem Anteil von 0,18 bzw. 0,25 Prozent des Haushaltsvolumens. Angesichts der knappen Haushaltslage wird in dem Urteil zudem die Befürchtung geäußert, dass eine Stattgabe des Einspruchs der haushaltswirksamen Initiative zur Sicherung des Rechtsanspruchs auf einen Kitaplatz „anderweitige Volksinitiativen zur Durchsetzung von Sonderinteressen zur Folge haben werde“.

Ausgehend von diesem Urteil ist anzunehmen, dass alle Volksinitiativen, die mehr als 0,18 bzw. 0,25 Prozent des Haushaltes tangieren, nicht zugelassen werden. Für alle anderen Volksinitiativen bleibt eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Formulierungen wie „wesentliche Beeinträchtigung“ und „gewichtige“ Ausgaben beinhalten erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten und erlauben einen weiten Interpretationsspielraum. Dies entfaltet bereits jetzt eine abschreckende Wirkung auf Volksinitiativen. Mehr Demokratie e.V. sind Fälle bekannt, wo Initiatoren aus Angst vor einer Nichtzulassung ihrer Volksinitiative den Initiativtext erheblich „weicher“ formuliert haben als es ihrem eigentlichen Anliegen entsprach.

Neben dem Haushaltsvorbehalt ist auch der Ausschluss von „Abgaben“ ein Ärgernis. Darunter fallen nämlich sämtliche Gebühren, Steuern, Entgelte und Beiträge des Landes. Dadurch wird im Übrigen auch die Gegenfinanzierung von haushaltswirksamen Volksbegehren deutlich erschwert.

Mehr Demokratie e.V. spricht sich dafür aus, dass bis auf das Haushaltsgesetz alle Themen, die das Parlament beschließen kann, auch Gegenstand der Volksgesetzgebung sein können. Entsprechend wird der im Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen enthaltene Vorschlag zur Änderung des Art. 76 Abs. 2 BbgVerf befürwortet.

⁹ VerfGBbg, Urteil vom 20.09.2001 - VfGBbg 57/00.

Diese Formulierung würde die Brandenburgische Verfassung an die entsprechende Verfassungsrechtslage in Sachsen, Baden-Württemberg und Berlin angleichen, wo „Haushaltsgesetze“, das „Staatshaushaltsgesetz“ bzw. das „Landeshaushaltsgesetz“ ausgeschlossen ist/sind. Klar ist durch eine solche Formulierung, dass der Landtag der Haushaltssouverän bleibt und ihm das Königsrecht, nämlich die Verantwortung über das Zustandekommen und den Beschluss des Haushaltes, weiterhin obliegt. Gleichzeitig wäre mit einer solchen Formulierung aber eine die haushaltswirksame Volksgesetzgebung stark einschränkende Auslegung in Zukunft ausgeschlossen.

Auch mit dieser Formulierung würde der Haushaltsvorbehalt nicht lediglich formal wirken, sondern auch materiell. Dies ergibt sich aus der entsprechenden Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte in Sachsen und Berlin, an der sich das Brandenburger Verfassungsgericht mit großer Wahrscheinlichkeit orientieren würde.¹⁰ In Sachsen ist die haushaltswirksame Volksgesetzgebung weiterhin durch das parlamentarische Budgetrecht sowie durch die Anforderung eines verfassungsgemäßen Haushalts begrenzt: *„Ein Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze ist erst gegeben, wenn der Haushalt in Folge des Volksgesetzes mit Art. 93 bis Art. 95 SächsVerf unvereinbar würde, ohne dass der parlamentarische Gesetzgeber eine rechtliche Möglichkeit hätte, dies zu verhindern“*¹¹.

In Berlin wiederum sind Volksbegehren darüber hinaus auch dann unzulässig, wenn sie eine Änderung des Haushaltsgesetzes zwingend nach sich ziehen. Daher sind entsprechende Volksbegehren in Berlin nur zulässig, wenn sie für künftige Haushaltsjahre Wirkung entfalten und nicht für das laufende Haushaltsjahr.

Davon einmal abgesehen sind natürlich auch bundesrechtliche Vorgaben für die Haushaltswirtschaft der Bundesländer, z.B. die Schuldenbremse, auch im Rahmen der Volksgesetzgebung zu beachten.

10. Halten Sie ausgehend von Ihren Erfahrungen die Einführung eines Beratungsanspruchs der Volksinitiative vor der Einreichung von Volksinitiativen für sinnvoll bzw. notwendig? Wie sollte er aussehen?

Mehr Demokratie e.V. befürwortet einen Beratungsanspruch von Volksinitiativen vor der Unterschriftensammlung. Eine Beratung im Vorfeld kann insbesondere klären, ob eine geplante Volksinitiative voraussichtlich zulässig sein wird. Dies betrifft formale Fragen wie z.B. die Korrektheit der Unterschriftenliste. In materieller Hinsicht kann durch eine amtliche Beratung juristisch geprüft werden, ob das Anliegen einer Volksinitiative mit der

¹⁰ SächsVerfGH Vf. 91-VI-01 v. 11.7.2002 bzw. Berl. VerfGH 143/08 v. 6.10.2009.

¹¹ SächsVerfGH Vf. 91-VI-01, S. 30.

Landesverfassung Brandenburg sowie mit weiteren übergeordneten Rechtsnormen vereinbar ist. Durch eine solche Beratung können unzulässige Volksinitiativen sowie überflüssiger Verwaltungsaufwand und Gerichtsverfahren vermieden werden.

Ein Beratungsanspruch für Volksinitiativen könnte in Brandenburg wie in Schleswig-Holstein ausgestaltet werden. Entsprechend § 5 des VAbstG Schleswig-Holsteins haben hier Volksinitiativen einen kostenlosen Beratungsanspruch durch das Innenministerium:

§ 5¹²

Beratung

(1) Die Vertrauenspersonen einer beabsichtigten Volksinitiative können sich durch das Innenministerium beraten lassen. Die Beratung soll die verfassungs- und verfahrensrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen umfassen; Bedenken sind den Vertrauenspersonen unverzüglich mitzuteilen.

(2) Zur Beratung gehört auch die Bereitstellung von Unterlagen, insbesondere

- 1. Informationen über bisherige Volksinitiativen,*
- 2. Adressen der amtsfreien Gemeinden und Ämter,*
- 3. Textsammlung erforderlicher Rechtsvorschriften.*

(3) Das Innenministerium unterrichtet die Landtagspräsidentin oder den Landtagspräsidenten und das in der Sache betroffene Ministerium unverzüglich über die beabsichtigte Volksinitiative sowie nach Abschluss der Beratung über das Ergebnis.

(4) Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.

Mehr Demokratie e.V. empfiehlt die Aufnahme eines Beratungsanspruches in das Brandenburger Volksabstimmungsgesetz.

¹² Gesetz über Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid, in der Fassung vom 5. April 2004, Schleswig-Holstein

11. Sehen Sie ausgehend von Ihren Erfahrungen eine Notwendigkeit für die Präzisierung der Brandenburger Gesetzgebung zur obligatorischen Information der Abstimmungsberechtigten im Vorfeld des Volksentscheids?

Abstimmungen per Volksentscheid werden gelegentlich kritisiert, weil die Gefahr bestehe, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Entscheidung ohne das nötige Hintergrundwissen und teilweise auf Basis populistischer Kampagnen treffen würden. Die amtliche Information der Bürgerinnen und Bürger vor einem Volksentscheid kann eine ausgewogene Darstellung der Positionen der Initiative und des Parlaments ermöglichen und dient damit der Versachlichung der Debatte. Abstimmungsbroschüren, wie sie im Gesetzentwurf der Grünen gefordert und auch in mehreren Bundesländern sowie in der Schweiz vor jedem Volksentscheid erstellt und verteilt werden, sind hierfür eine geeignete Form und ermöglichen eine ausgewogene Information aller Abstimmungsberechtigten.

Solche Broschüren sollten in zusammenfassender Form über das Verfahren und den Abstimmungsgegenstand informieren. Sie sollte den Abstimmungstext enthalten und sowohl der den Entscheid herbeiführenden Initiative als auch dem Parlament in gleichen Teilen Raum für die Darlegung ihrer Argumente geben. Schließlich könnte eine solche Abstimmungsbroschüre über die finanziellen Auswirkungen durch die Annahme des Volksbegehrens aufklären.

Mehr Demokratie e.V. unterstützt den entsprechenden Vorschlag in § 36 des Gesetzentwurfs von Bündnis 90/Die Grünen.

12. Wie bewerten Sie ausgehend von Ihren Erfahrungen eine Notwendigkeit für die Präzisierung der Brandenburger Gesetzgebung in Bezug auf die (Zustimmungs- und Beteiligungs-)Quoren, die für den Erfolg von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden notwendig sind?

Die Brandenburger Verfassung sieht auf Stufe der Volksinitiative ein Unterschriftenquorum von 20.000 gültigen Stimmen von wahlberechtigten Brandenburgern vor. Im Bundesvergleich ist diese Eingangshürde – auch dank des Sammelzeitraumes von einem Jahr – moderat und ermöglichte bisher beachtliche 20 zustande gekommenen Volksinitiativen seit Einführung der Volksgesetzgebung im Jahr 1992. Ebenso ist ein Quorum von 80.000 gültigen Unterschriften für ein Volksbegehren bürgerfreundlich. Auf Stufe des Volksentscheids hätten die Zustimmungsquoren, wenn sich denn mal eine Volksentscheidspraxis in Brandenburg einstellen würde, mit großer Wahrscheinlichkeit eine prohibitive Wirkung. Ansonsten verweisen wir auf die Antwort zu Frage 6.

13. Welche Position haben Sie ausgehend von Ihren Erfahrungen zur Frage der Einführung einer Kostenerstattung an Volksinitiativen in Anlehnung an die Wahlkampfkostenerstattung?

Die Initiierung und Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheiden bringt erhebliche Kosten mit sich. Eine Kostenerstattung in Anlehnung an die Wahlkampfkostenerstattung würde mehr Chancengleichheit und fairere Ausgangsbedingungen für alle Gruppierungen und Bürgerinitiativen unabhängig von ihrem finanziellen Hintergrund schaffen. Direkter Demokratie wird häufig vorgeworfen, dass sie als politisches Instrument vor allem für die Belange ressourcenstarker Akteure (z.B. Verbände, Parteien, Bürgerinitiativen, die sich aus der Mittel- und Oberschicht zusammensetzen) eingesetzt würde und die Interessen von weniger betuchten Minderheiten damit unbeachtet blieben. Eine Kostenerstattung würde dieser Gefahr entgegenwirken und auch weniger ressourcenstarken Akteuren ermöglichen, ein Volksbegehren zu initiieren.

Aus diesen Gründen unterstützt Mehr Demokratie e.V. die Einführung einer Kostenerstattung.

Über die genaue Ausgestaltung lässt sich streiten. Derzeit gibt es in sechs Bundesländern eine Kostenerstattung bei Volksbegehren und/oder Volksentscheiden (Vergleich Tabelle 1). Bei Volksentscheiden variieren die Zahlen zwischen einem und 28 Cent pro Ja-Stimme, bei Volksbegehren zwischen fünf und 26 Cent pro gültiger Unterschrift.

Wir schlagen eine ähnliche Regelung wie in Thüringen vor. Es müsste für Volksbegehren und Volksentscheide eine Kostenerstattung gewährt werden, wobei die Höhe des Betrages beim Volksentscheid geringer sein soll als beim vorhergehenden Volksbegehren. Eine Kostenerstattung sollte auf Antrag und Nachweis der entstandenen Kosten ab der Hälfte der benötigten Stimmen auf Stufe eines Volksbegehrens erfolgen. Für die anrechenbaren Unterschriften bzw. Ja- und Nein-Stimmen sollte eine Obergrenze entsprechend des zu erreichenden Quorums festgelegt werden.