

Forderungen für mehr Bürgerbeteiligung in Bayern

Grundgedanken zur Direkten Demokratie:

a) Gleichstellung von Volk und Parlament

Die Bürgerinnen und Bürger sind der Souverän in einer Demokratie. Deshalb müssen sie die Möglichkeit haben, in allen wesentlichen politischen Fragen ein direktdemokratisches Verfahren einzuleiten, wenn eine relevante Menge von ihnen dies für nötig hält.

Tabuthemen, wie zum Beispiel Finanzen, darf es nicht geben. Außerdem müssen die Unterschriftenquoten und Fristen so gestaltet sein, dass die Menschen 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 Verankerung der direkten Demokratie in allen Landesverfassungen gedeckt. Die direkte Demokratie ergänzt die parlamentarische Demokratie, sie kann sie nicht ersetzen.

b) Ermöglichung des gesellschaftlichen Diskurses

Das öffentliche Gespräch 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 ein direktdemokratisches Verfahren.

Dieses muss jedoch auch so gestaltet sein, dass es die Diskussion fördert. Dazu tragen viele Elemente bei:

- Niedrige Einstiegshürden für Bürger- und Volksbegehren, so dass ein Thema mit angemessenem Aufwand in die öffentliche Debatte eingebracht und zur Entscheidung gestellt werden kann.
- Freie Unterschriftensammlung (statt Eintragung in Amtsräumen) zur Förderung öffentlicher Gespräche und Diskussionen. Ausreichende Zeit für die öffentliche Diskussion (keine kurzen Fristen).
- Ausreichende Information der Bürger vor einer Abstimmung durch eine ausgewogene Informationsbroschüre.
- Verzicht auf (hohe) Abstimmungsquoten bei Bürger- und Volksentscheiden, weil sie Boykottstrategien und Kommunikationsverweigerung der Gegner einer Initiative „belohnen“.

c) Förderung des Dialogs zwischen Parlament und Bürger

Die direkte Demokratie sollte den Dialog zwischen Bürgern und Parlamenten fördern und nicht erschweren. Dies gewährleistet die optimale Lösung politischer Probleme. Folgende Verfahrenselemente tragen dazu bei:

- Frühzeitige Befassung des Parlaments mit einer Volksinitiative und die Möglichkeit, Kompromisse zwischen Initiatoren und Politikern auszuhandeln. Dazu gehört auch ein Anhörungsrecht der Initiative im Parlament und eine parlamentarische Behandlung.
- Die Möglichkeit des Parlaments, zur Abstimmung einen eigenen Vorschlag (Konkurrenzvorlage) einzureichen.

d) Fairness und Chancengleichheit

Jedes demokratische Verfahren wird auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn es in den Augen der Bürger fair abläuft. Neben angemessenen Quoten tragen viele Verfahrenselemente zur Fairness bei, zum Beispiel eine Kostenerstattung für Initiatoren, eine Abstimmungsbroschüre oder der Verzicht auf eine bürokratische Überregulierung des Verfahrens oder hohe Detailanforderungen.

Entscheidend ist aber auch die Frage der politischen Kultur: Wie geht die etablierte Politik mit Bürger- und Volksbegehren um?

Häufig wurden sie als lästige Störfaktoren gesehen, denen Politik und Verwaltung mit Tricks und immer neuen Hindernissen begegnen.

Faire Volksentscheide auf Landesebene

Die Häufigkeit und Wirksamkeit der direkten Demokratie in den Bundesländern hängt in erster Linie von folgenden Fragen ab:

- Welche Themen sind für Volksbegehren zulässig?
- Wie hoch ist das Unterschriftenquorum und wie sind die Bedingungen für die Unterschriftensammlung?
- Entscheidet beim Volksentscheid die Mehrheit oder sind zusätzliche Hürden (Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren) zu überwinden?
- Müssen zentrale politische Fragen – zum Beispiel Verfassungsänderungen – automatisch dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden (obligatorisches Referendum)?
- 20 Prozent).

Das optimale Design einer Volksgesetzgebung auf Landesebene:

Themen

Die Bürger sind dem Parlament gleichgestellt. Es gibt keinen oder nur einen geringen Themenausschluss. Volksentscheide zur Verfassung und zu Finanzen sind zulässig.

Antrag auf Volksbegehren/Volksinitiative

Die Unterschriftenhürde beträgt maximal 0,25 Prozent. Es gibt keine Sammelfrist. Die Unterschriftensammlung kann frei erfolgen. Das Anliegen wird nach der ersten Verfahrensstufe im Parlament behandelt (mit Anhörungsrecht der Initiatoren).

Volksbegehren

Das Unterschriftenquorum liegt bei zwei bis drei Prozent. Die Sammelfrist beträgt mindestens sechs Monate. Die Unterschriften können von den Initiatoren frei auf der Straße gesammelt werden.

Volksentscheid

Wie bei Wahlen entscheidet die Mehrheit. Es gibt keine Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren.

Referendum

Wichtige Fragen – vor allem Verfassungsänderungen und wichtige Finanzangelegenheiten – werden in einem obligatorischen Referendum automatisch per Volksentscheid abgestimmt.

Kostenerstattung

Die Initiatoren eines Volksbegehrens bekommen eine angemessene Kostenerstattung.

Konkurrenzvorlage

Es gibt die Möglichkeit einer Konkurrenzvorlage des Parlaments, die beim Volksentscheid mit zur Abstimmung gestellt wird.

Abstimmungsbroschüre

Ein ausgewogenes Informationsheft mit den Positionen der Initiatoren sowie des Landtags wird vor dem Volksentscheid an alle Haushalte versendet.

Volkspetition

Neben der Volksgesetzgebung gibt es die Möglichkeit, das Parlament per Volkspetition mit einem Gegenstand zu befassen – bei einem Unterschriftenquorum von maximal 0,25 Prozent ohne oder mit sehr langer Frist und bei freier Sammlung.

Der bayerische IST-Zustand

Mit der Volksabstimmung „Mehr Demokratie in Bayern“ führten die Bürgerinnen und Bürger des Landes 1995 selbst den lokalen Bürgerentscheid ein. Die faire Regelung ist gut und führte zu einer regen Praxis, hat aber leichte Defizite.

Die Regelungen auf Landesebene galten bis in die 90er Jahre hinein als vorbildlich. Unter anderem verzichtete der Freistaat auf Zustimmungsquoren beim landesweiten Volksentscheid. So hat sich auch auf Landesebene eine vergleichsweise rege Praxis entwickelt. Immerhin sechs Volksbegehren schafften es bis zum Volksentscheid, zuletzt das Nichtraucherschutz-Volksbegehren 2010.

An der 10-Prozent-Hürde im Zusammenhang mit der zweiwöchigen Sammelfrist und dem ausschließlichen Unterschreiben in Amtsstuben scheiterten jedoch zahlreiche Initiativen, insbesondere in den letzten Jahren. Dies zeigt, wie hoch die Volksbegehrenshürde für ein Flächenland wie Bayern ist. Leider hat die Regierung bislang keinen Reformwillen erkennen lassen.

Eine unrühmliche Rolle spielt auf der Landesebene auch das bayerische Verfassungsgericht. Es hat ein Finanztabu verhängt und ohne Not im Jahr 1999 ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent für verfassungsändernde Volksentscheide verlangt. Daraufhin wurde vom Parlament nicht die Verfassung geändert, sondern das Quorum einfachgesetzlich geregelt – ein Skandal. Ebenfalls auf ein Urteil des Gerichts geht die nachträgliche Verankerung des Zustimmungsquorums für Bürgerentscheide zurück. Zudem haben die Richter die Möglichkeiten für Verbesserungen des Verfahrens insbesondere auf Landesebene eingeschränkt. Positiv auf die Bewertung wirkt sich hingegen das obligatorische Verfassungsreferendum aus. Über jede Änderung der Landesverfassung entscheiden in Bayern zwingend die Wählerinnen und Wähler.

Themenausschluss

- Haushalt und Änderungen, die den Grundsätzen der Verfassung widersprechen (Urteil des BayVerfGH)

Antrag auf Volksbegehren

- Unterschriften: 25.000 (0,3 %) Frist: 2 Jahre keine parlamentarische Behandlung

Volksbegehren

- Unterschriften: 10 % Frist: 2 Wochen Amtseintragung

Volksentscheid

- einfache Gesetze: kein Quorum
- Verfassung: 25 %-Zustimmungsquorum

Obligatorisches Referendum?

- Ja, Verfassungsfragen

Weitere Elemente

- Konkurrenzvorlage
- Abstimmungsbroschüre

Forderungen vom bayerischen Landesverband von Mehr Demokratie e.V.

a) Mindestforderung

- Verlängerung der Eintragungsfristen von 2 auf 4 Wochen

b) Weitergehende Forderungen

- Absenkung des Einleitungsquorums
- Einführung der freien Unterschriftensammlung
- Grundsätzliche Zulässigkeit von finanzwirksamen Themen