

Stellungnahme zur Anhörung zum Thema „Beteiligungsverfahren auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“ der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“ des Landtages Rheinland-Pfalz am 6.12.2013 in Mainz

Verfasser: Dr. Michael Efler (Bundesvorstandssprecher), 4.12.2013

Mehr Demokratie e.V.

Bundesverband

Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
Tel. 030 – 420 823 70
michael.efler@mehr-demokratie.de

I. Einleitung

Die institutionelle Ausgestaltung direktdemokratischer Mitbestimmungsmöglichkeiten variiert zwischen den Bundesländern erheblich. Eine Tendenz zu Reformen, die eine vereinfachte und bürgerfreundlichere Ausgestaltung der jeweiligen Verfahren ermöglichen sollen, ist dabei in den letzten 10 Jahren deutlich erkennbar.

Die Praxiserfahrung hat gezeigt, dass direktdemokratische Elemente eine Bereicherung für die repräsentative Demokratie darstellen. Sachentscheidungen werden in der öffentlichen Auseinandersetzung weniger personalisiert geführt. Im Parlament kommt es zu einer verstärkten Notwendigkeit der thematischen Rechtfertigung und Antizipation, was zu einer Förderung des kommunikativen Politikstils führt. Die oftmals als überfordert beschriebenen Bürgerinnen und Bürger schulen ihre staatsbürgerliche Kompetenz – der Grad ihrer Informiertheit steigt vor Abstimmungen. Diese Bildungseffekte fördern die Diskussionskultur.

Ministerpräsidentin Malu Dreyer hat in Ihrer Regierungserklärung im Januar 2013 darauf hingewiesen, dass ungeachtet der vitalen Tradition der Parteien die Bürgerinnen und Bürger ein selbstbewusstes und aktives Verständnis von Demokratie entwickelt hätten und wir uns den Möglichkeiten der direkten Demokratie somit nicht verschließen dürften. Erfolgreiches Regieren müsse neben repräsentativen Elementen auch Elemente der direkten Demokratie enthalten und diese Elemente benötigten eine bürgerfreundliche Ausgestaltung. Zielführend sei es daher, „die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung zu verbessern und die Instrumente der direktdemokratischen Teilhabe auszubauen.“ Ministerpräsidentin Dreyer spricht mit der Senkung des Unterschriftenquorums für Volksbegehren eine konkrete Notwendigkeit an, um in diesem Sinne zu handeln.

Mit der Beantwortung der vorliegenden Fragenkomplexe komme ich der Bitte der Enquete-Kommission nach und stelle den Teilnehmerinnen und Teilnehmern die aus der Sicht von Mehr Demokratie e.V. notwendigen Verbesserungen der Prozesse der direktdemokratischen Beteiligung und Mitbestimmung vor.

1. Wie bewerten Sie die derzeitigen direktdemokratischen Möglichkeiten auf Landesebene in Rheinland-Pfalz? Wie handhaben dazu im Vergleich andere Bundesländer die direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten?

Im Jahr 2000 kam es in Rheinland-Pfalz zur letzten Reform der Volksgesetzgebung. Als erster Schritt eines dreistufigen Verfahrens wurde die Volksinitiative eingeführt und dafür ein Unterschriftenquorum von einem Prozent (30.000 Stimmen) festgesetzt. Für das Sammeln der Unterschriften gibt es keine Frist und mit dem Erreichen des Quorums kommt es zu einer Behandlung im Parlament. Das Unterschriftenquorum für Volksbegehren wurde auf ca. 10 Prozent (300.000 Stimmen) halbiert, allerdings gleichzeitig ein Beteiligungsquorum von 25% bei Volksentscheiden eingeführt. Die Frist für das Sammeln der Stimmen beträgt zwei Monate und findet nur über Amtseintragung statt. Beim Volksentscheid blieb das 50-prozentige Zustimmungsquorum

für Verfassungsänderungen unverändert. Ausgeschlossen von der direktdemokratischen Entscheidungsfindung sind Themen, die sich mit Finanzfragen, Abgaben, Besoldung und Verfassungsgrundsätzen beschäftigen.

Die bisherige Bilanz für Volksbegehren ist sehr ernüchternd. Bei 5 Anträgen kam es nur 1997 zum bisher einzigen Volksbegehren. Die Beibehaltung des Buß- u. Bettages scheiterte allerdings an der Unterschriftenhürde. Somit gab es bisher auch keinen Volksentscheid und es kann von einer praktischen Wirkungslosigkeit des Instruments gesprochen werden. Andere Bundesländer wie Hamburg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen weisen mit niedrigeren Quoren und längeren Fristen sowie (Ausnahme Brandenburg) freier Sammlung der Unterschriften einen wesentlich häufigeren Gebrauch der zweiten Verfahrensstufe auf.

Neben der Volksgesetzgebung gibt es in Rheinland-Pfalz auch das fakultative Referendum.¹ Dieses ist aber an hohe Hürden gekoppelt: Es gilt nach Art. 115 der Landesverfassung nur für auf Verlangen von 1/3 der Abgeordneten ausgesetzte Gesetze und verlangt 150.000 Unterschriften in einer Frist von einem Monat. Dazu kommen noch die Bereichsausnahmen, die auch für die Volksgesetzgebung gelten. Außerdem muss dem Referendumsbegehren nach dem Landeswahlgesetz noch ein von 10.000 Stimmberechtigten unterzeichneter Zulassungsantrag vorausgehen. Bisher hat dieses Instrument keine praktische Wirkung entfaltet. Obligatorische Referenden wie z.B. in Hessen oder Bayern sind in Rheinland-Pfalz überhaupt nicht vorgesehen.

Im Volksentscheidsrating von Mehr Demokratie e.V., in dem sowohl die Verfahrensregelungen als auch die praktischen Erfahrungen der Bundesländer miteinander verglichen werden, liegt Rheinland-Pfalz mit der Note 4,3 auf dem Platz 11-13. Das Verfahren wird insgesamt als nicht bürgerfreundlich bewertet.

2. Halten Sie die bestehenden Quoren und Fristen für Volksinitiativen, Volksbegehren bzw. Volksentscheide für angemessen? Wo sollen ggfs. neue gesetzliche Regelungen geschaffen werden?

Nein. Hohe Quoren und knappe Fristen unterminieren generell den Beteiligungswillen der Stimmberechtigten bei allen drei Verfahrensstufen, wie die empirischen Erfahrungen auch bestätigen. Dadurch lassen sich auch keine „Erfolgsbeispiele“ finden, die wiederum andere Initiativen auf das Instrument aufmerksam machen würden.

Mehr Demokratie schlägt daher Veränderungen bei allen drei Verfahrensstufen vor. Das Unterschriftenquorum für Volksbegehren sollte auf 3% bzw. 100.000 Stimmberechtigte gesenkt werden. Für das fakultative Referendum sollte ein Quorum von 50.000 Stimmberechtigten festgelegt werden. Bei Volksentscheiden sind wir generell dafür, Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren abzuschaffen. Es sollte die Mehrheit der Stimmen zählen, ansonsten wären wiederum die Gegner ermutigt, der Abstimmung fernzubleiben und das Abstimmungsergebnis verzerrt. Beteiligungsquoren bei Volksabstimmungen begegnen darüber hinaus verfassungsrechtlichen Bedenken, da bei ihnen ein ähnlicher Effekt wie beim negativen Stimmgewicht auftreten kann: Durch die Teilnahme an einer

¹ Außerdem gibt es noch die Möglichkeit der Parlamentsauflösung durch Volksbegehren und Volksentscheid, auf die aber nicht weiter eingegangen werden soll.

Volksabstimmung kann ein Gegner einer Abstimmungsvorlage dieser zum Erfolg verhelfen, auch wenn er mit NEIN anstimmt. Bei Änderungen der Landesverfassung sollte entweder ein höheres Quorum bei Volksbegehren oder eine 2/3-Mehrheit bei Volksentscheiden verlangt werden.

Unabhängig von der gesetzlichen Neuregelung der Quoren sollten die Fristen für das Sammeln von Unterschriften einer Überprüfung ihrer Verhältnismäßigkeit unterzogen werden. Für angemessen erachten wir vor dem Hintergrund der Höhe des Quorums bei Volksbegehren und bei fakultativen Referenden jeweils eine Verlängerung auf sechs bzw. drei Monate. Bei der Art der Sammlung von Unterschriften gibt es keinen schlüssigen Grund, warum der Amtseintrag nicht um die freie Sammlung von Unterschriften ergänzt werden sollte, denn auch diese Restriktion unterminiert den Diskurs in der Öffentlichkeit. Weiterhin sehen wir die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung für die Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen innerhalb eines bestimmten Zeitkorridores.

Neu eingeführt werden sollte das obligatorische Verfassungsreferendum.

3. Welche politischen Felder sind für die Weiterentwicklung der direkten Bürgerbeteiligung vorrangig? Gibt es Bereiche, die für eine direkte Bürgerbeteiligung ungeeignet erscheinen?

Für die Weiterentwicklung der direkten Bürgerbeteiligung ist die bürgerfreundliche Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren von entscheidender Bedeutung. Alle Themen, die vom Parlament entschieden werden, sollten auch der direkten Bürgerbeteiligung offen stehen. Welche politischen Themen vorrangig sind, liegt also im Ermessen der Bürgerinnen und Bürger. Die Auswahl der Themen ist natürlich durch die Entscheidungskompetenz des Bundeslandes begrenzt. Ausgenommen sind zudem Themen, die höherrangigem Recht widersprechen, z.B. dem Grundgesetz, EU- oder Völkerrecht. Dies ist im Landeswahlgesetz auch noch einmal klargestellt worden.

Besondere Bedeutung hat die Formulierung „Finanzfragen“ in den Art. 108a, 109 und 114 der Verfassung. Dies würde bei einem verfassungsgerichtlichen Verfahren, das es bisher zu dieser Frage noch nicht gab, sehr wahrscheinlich äußerst restriktiv ausgelegt werden. So hat zumindest der Saarländische Verfassungsgerichtshof den (mittlerweile novellierten) ähnlichen Ausschlusskatalog „finanzwirksame Gesetze“ so ausgelegt, dass alle Gesetze, die in ihrer Folgewirkung ungeachtet der Höhe finanzielle Auswirkungen haben, unzulässig sind. Damit würden die direktdemokratischen Verfahren weitgehend wirkungslos bleiben. Den Ausschluss von „Finanzfragen“ gibt es außer in Rheinland-Pfalz nur noch in Nordrhein-Westfalen, wo eine Verfassungskommission bereits an einer entsprechenden Reform arbeitet. Finanzwirksame Volksbegehren sollten generell zulässig sein, auszuschließen wären lediglich Volksbegehren über das „Haushaltsgesetz“, was auch der Rechtslage in Berlin und in Sachsen entspricht.

Mehr Demokratie empfiehlt somit, den Themenausschlusskatalog bei Volksinitiativen, Volksbegehren und fakultativen Referenden auf das „Haushaltsgesetz“ zu beschränken.

4. Wie bewerten Sie das bestehende Petitionswesen in Rheinland-Pfalz? Würden Sie die Einführung von Popularklagen empfehlen?

Das Petitionswesen in Rheinland-Pfalz ist positiv zu bewerten. Petitionen können per Post, Fax oder elektronisch eingereicht werden. Im Onlineportal des Bürgerbeauftragten des Landes befindet sich das Petitionsformular, das übersichtlich und gut verständlich gestaltet ist. Zudem gibt es auf dem Onlineportal ein Onlinediskussionsforum zu den jeweiligen laufenden Petitionen. Voraussetzung für eine öffentliche Petition ist, dass das Anliegen von allgemeinem Interesse und Eignung für eine sachliche öffentliche Diskussion ist. Es besteht kein Rechtsanspruch und die Unterzeichnungsfrist beträgt 6 Wochen. Nachdem der Petitionsausschuss sich mit dieser abschließend beschäftigt hat, kommt die abgeschlossene Petition in die parlamentarische Beratung. Handelt es sich bei Petitionen eher um ein schwaches Instrument demokratischer Beteiligung, so zeichnet sich im Rahmen elektronischer Petitionen ein Trend zu einer neuen Form der gesellschaftlichen Mobilisierung ab.

Die Popularklage ist ein außerordentlicher Rechtsbehelf. Von entscheidender Bedeutung ist, dass die Beschwerde von „jedermann“ erhoben werden kann, auch wenn die Verletzung eigener subjektiver Rechte nicht gegeben ist. Die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen kann damit ohne individuelle Betroffenheit geltend gemacht werden. Es handelt sich somit um ein objektives Verfahren, schließt allerdings nicht aus, dass es dennoch dem subjektiven Interesse des Antragstellers dient. Es ist zudem ein abstraktes Verfahren, da es ohne den unmittelbaren Bezug auf einen Rechtsanwendungsfall zur Entscheidung geführt werden kann.

Als Orientierungsgrundlage bietet sich Bayern an. Die Einführung des Popularklageverfahrens ist in Art. 98 Satz 4 BV geregelt. Positiv ist für Bayern zu vermerken, dass im Rahmen der Begründetheit nicht nur die Vereinbarkeit mit dem als verletzt gerügten Grundrecht geprüft wird, sondern alle Bestimmungen der BV, insbesondere alle anderen Grundrechte, aber auch objektive Verfassungsnormen und institutionelle Garantien. Der weite Kreis der Antragsberechtigten sowie der weitgehende Verzicht auf einschränkende Sachurteilsvoraussetzungen bildet das Wesen einer Popularklage. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof sieht in dem durch die Popularklage eingeräumten Mitwirkungsrecht des Bürgers eine Möglichkeit der Nachprüfung von Normen auf ihre Verfassungsmäßigkeit. Der Bürger wird damit zum Wächter über die objektive Verfassungsordnung. Wir begrüßen, dass die Kompetenzen den Bürger als politisch handelndes und für die gesellschaftliche Ordnung verantwortliches Subjekt anerkennen.

Kritik wird nicht an der Unzulässigkeit einer einzelnen prozessualen Handlung geäußert, sondern am Missbrauch des Klagerechts und damit an der Zulässigkeit einer Popularklage an sich. Die Popularklage wird aus dieser Sichtweise in ungebührlicher Weise zur Anlaufstelle von diffusen Bürgerprotesten. Bei Rechtsmissbrauch wird der Streit damit zum Selbstzweck, wobei prozessuale Möglichkeiten ausgenutzt würden, die nur zur Bewährung des Rechts und der Herstellung des Rechtsfriedens gegeben seien. Empirisch lässt sich diese Befürchtung für Bayern nicht bestätigen.

Im Juli 2012 gab es eine Petition, die die Einführung des Popularklageverfahrens zum Thema hatte. Dr. Lars Brocker, Präsident des Verfassungsgerichtshofs in Rheinland-Pfalz, fordert die Politik auf dieses Verfahren einzuführen. Für Brocker ist sie ein Baustein der bürgerschaftlichen Teilhabe. In der LKRZ² schreibt er, dass der Bestand der Verfassung durch so viel Bürgerbeteiligung nicht erkennbar gefährdet wurde. Zudem sollte der Rechtsstaat den Zugang des Bürgers zu den Gerichten nicht zu restriktiv gestalten. Für Brocker kann der Bürger so zum „Anwalt des Gemeinwohls“ werden. Es fördere staatsbürgerliches Bewusstsein und möglicherweise auch Stolz. Dieser Sichtweise stimmen wir zu.

² 11/2012: 440

Eine weniger weitgehende mögliche Alternative wäre die Volksklage nach dem Vorbild Hessens. Danach können 1% der Wahlberechtigten die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen überprüfen lassen.

5. Welche weiteren Faktoren – neben gesetzlichen Regelungen – sind Ihrer Meinung nach von Bedeutung für direktdemokratische Verfahren auf Landesebene?

Faktoren, die außerhalb gesetzlicher Regelungen für direktdemokratische Verfahren von Bedeutung sind, zielen im Besonderen auf die Qualität der öffentlichen Meinungsbildung ab. Hier sehen wir v.a. die Medien, insbesondere den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in der Pflicht, eine faire und angemessene Berichterstattung über die jeweiligen direktdemokratischen Verfahren zu gewährleisten. Das sachbezogene Informationsangebot soll die öffentliche Meinungsbildung nicht prägen, sondern die Stimmberechtigten bei der Ausbildung einer Meinung unterstützen. Dies beinhaltet eine Selektion und Interpretation von Informationen und Meinungen und somit eine Trennung zwischen öffentlicher und veröffentlichter Meinung.

In diesem Zusammenhang halten wir außerdem die Einrichtung einer Beratungsstelle für notwendig. Diese könnte beispielsweise beim Bürgerbeauftragten oder dem Innenministerium angesiedelt sein und würde den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit geben, sich über ein direktdemokratisches Verfahren beraten zu lassen. Hier wäre es wichtig, den Bürgerinnen und Bürgern sowohl Hilfestellung über die formellen als auch die materiellrechtlichen Anforderungen zukommen zu lassen.

Ein weiterer Punkt, der die Qualität der direktdemokratischen Meinungsbildung beeinflusst, ist die postalische Sendung einer Abstimmungsbroschüre an alle Stimmberechtigten. Die Broschüre soll dabei die Pro- und Contraargumente zum jeweiligen Abstimmungsgegenstand enthalten sowie eine neutrale Sachinformation über den Inhalt. Gestaltung und Inhalt der Broschüre sollte einer laiengerechten Informationshilfe entsprechen. Vielleicht könnten der Bürgerbeauftragte mit der Erstellung der Broschüre beauftragt werden. Die Argumente sollten in jeweils gleicher Länge von den Initiatoren eines Volksentscheides wobei vom Landtag und/oder der Landesregierung geschrieben werden.

Die aufgeführten Punkte gelten als weiche Faktoren, aber sollten dennoch gesetzlich abgesichert werden.

Das kommunikative Umfeld direktdemokratischer Verfahren muss neben der medialen Berichterstattung und einer sichtbaren Orientierungshilfe auch durch einen wissenschaftlichen Diskurs begleitet werden. Hier ist v.a. im Nachtrag die Analyse und Auswertung von Volksentscheiden von Bedeutung. Hier könnte das Land z.B. mit Universitäten und anderen wissenschaftlichen Institutionen zusammenarbeiten.