

Diskussionspapier zur Kombination von losbasierten Verfahren und direkter Demokratie auf Bundesebene

Bürgerräte und Volksentscheide können an mehreren Stellen miteinander verknüpft werden. Bei einem dreistufigen Verfahren Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid kann dies vor der Volksinitiative, vor dem Volksbegehren, nach dem Volksbegehren oder sogar nach dem Volksentscheid sein – mit jeweils unterschiedlichen Wirkungen. Die zwei Werkzeuge können sich ergänzen und jeweilige Nachteile ausgleichen. Volksentscheide können durch vorherige Beratungen an Qualität und Zustimmungsfähigkeit gewinnen, zudem kann dadurch Vereinfachung und Polarisierung entgegengewirkt werden. Bürgerräte können durch Volksabstimmungen an Wirkungsmacht gewinnen, so kann Frustration und Bedeutungsverlust verhindert werden.

Die vorgestellten Kombinationsvarianten beziehen sich auf die Bundesebene und auf den von Mehr Demokratie ausgearbeiteten Gesetzentwurf zur Einführung bundesweiter Volksabstimmungen¹ und sollen neue, kreative Verknüpfungen ins Gespräch bringen.

1. Geeignete Formen von direkter Demokratie

Auf Bundesebene sind vor allem folgende drei Formen von direkter Demokratie sinnvoll:

- a) Bei der dreistufigen Volksgesetzgebung wird ein Volksentscheid von den Bürgerinnen und Bürgern selbst per Unterschriftensammlung auf den Weg gebracht. Die drei Stufen sind: Volksinitiative (100.000 Unterschriften) – Volksbegehren (1 Mio. Unterschriften) – Volksentscheid.
- b) Ein Korrektur-Volksbegehren (Fakultatives Referendum/Volkseinwand) richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Mit 500.000 Unterschriften kann ein Volksentscheid darüber beantragt werden, ob das Gesetz in Kraft treten soll.
- c) Obligatorische Referenden sind verpflichtend stattfindende Volksentscheide, wenn Kompetenzen auf die EU übertragen werden und wenn das Grundgesetz geändert werden soll. Änderungen des Grundgesetzes, die der Bundestag beschlossen hat, müssen zwingend per Volksentscheid bestätigt werden. Gibt der Bundestag Kompetenzen auf EU-Ebene ab, muss auch hier das Volk zustimmen.

2. Geeignete losbasierte Verfahren

2.1. Bürgerräte

Losbasierte Bürgerräte zielen darauf ab, Bürgerinnen und Bürger in Gestaltungs- und Planungsprozesse mit einzubeziehen. Bürgerräte dienen der Entscheidungsvorbereitung. Die Entscheidung verbleibt jedoch beim Bundestag.

- Im Bürgerrat werden die Teilnehmenden zufällig aus dem Melderegister ausgewählt. Sie bilden so einen Querschnitt der Bevölkerung ab – zum Beispiel nach Alter, Geschlecht, Wohnort, Bildungsstand und Migrationshintergrund.
- Die etwa 160 Ausgelosten treffen sich mehrfach und beraten über das politische Thema und die damit zusammenhängenden Fragen. Die Treffen können online, offline oder gemischt stattfinden.
- Die Ausgelosten werden von Expertinnen und Experten informiert. Dann beraten sie – gut moderiert – in Kleingruppen über Lösungen. Im Laufe des Bürgerrats entwickeln die Teilnehmenden gemeinsam Empfehlungen für die Politik und stimmen über diese ab.
- Das Format, die Anzahl der ausgelosten Bürgerinnen und Bürger, die Häufigkeit und Dauer der Beratungen hängen von Umfang und Komplexität der Fragestellung ab.
- Eine unabhängige Koordinations-Instanz für Bürgerbeteiligung, die beim Bundestag angesiedelt ist, verantwortet, gestaltet und überwacht den Bürgerrats-Prozess.
- Die Umsetzung orientiert sich an den aktuellen, anerkannten Qualitätskriterien guter Beteiligungspraxis.
- Die Finanzierung eines Bürgerrates erfolgt aus dem Bundeshaushalt.

¹ <https://www.mehr-demokratie.de/gesetzentwurf/>

2.2. Citizens Initiative Review

Das erprobte Verfahren aus dem US-Bundesstaat Oregon (USA) könnte grundsätzlich vor Abstimmungen integriert werden. Per Los ausgewählte Bürgerinnen und Bürger arbeiten eine Stellungnahme zum anstehenden Volksentscheid aus. In Oregon kamen jährlich zahlreiche Volksinitiativen zur Abstimmung. Umfragen zeigten, dass viele Wählerinnen und Wähler nicht genau verstanden hatten, worüber sie abstimmten. Seit 2011 ist diese Bürgerbeteiligung gesetzlich vorgeschrieben, die eine Stellungnahme vor dem Volksentscheid erarbeitet:

- 20-24 per Los ausgewählte Bürgerinnen und Bürger – die nach bestimmten Kriterien für das Land repräsentativ sind – beschäftigen sich vier Tage lang mit den Inhalten des Volksbegehrens.
- Dann formulieren sie auf einer DIN A4-Seite ihre Position dazu: das Citizen Review Statement.²
- Inhalt des Statements: Die wichtigsten Pro- und Kontra-Argumente werden aufgelistet. Wie wirkt sich die vorgeschlagene Maßnahme aus? Wie viele Teilnehmende sind dafür bzw. dagegen jeweils mit Begründung?
- Die Stellungnahme wird in die Abstimmungsbroschüre eingefügt, die vor der Abstimmung an jeden Haushalt verteilt wird.

Das bewährte Verfahren müsste auf deutsche Verhältnisse übertragen und angepasst werden.

3. Kombinationsmöglichkeiten bei Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid

3.1. Vor Volksinitiative und Volksbegehren

Bürgerräte von unten als eigenständiges Instrument:

- Um einen Bürgerrat zu einem abgrenzbaren Thema zu beantragen, werden 200.000 Unterschriften gesammelt und beim Bundestagspräsidium eingereicht.
- Der Inhalt für den Bürgerrat liegt im Rahmen der Zuständigkeit des deutschen Bundestages.
- Die genaue Fragestellung der Bürgerrats-Initiative kann im Einvernehmen mit den Initiatoren und Initiatorinnen angepasst werden. Leitgedanke: Die praktische Umsetzbarkeit eines Bürgerrates und der daraus resultierenden Empfehlungen soll gewährleistet werden.
- Der Bundestag setzt den Bürgerrats-Prozess innerhalb von zwölf Monaten über die unabhängige Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung um.
- Die Empfehlungen des Bürgerrates überweist das Bundestagspräsidium an die betreffenden Fachausschüsse und legt einen federführenden Ausschuss fest.
- Die zuständigen Bundesministerien können sich ebenfalls mit den Empfehlungen befassen und speisen ihre Rückmeldungen in den parlamentarischen Prozess ein.
- Der federführende Ausschuss erstellt eine Beschlussvorlage für den Bundestag.
- Gewählte Vertretungspersonen des Bürgerrates haben (ggf. gemeinsam mit den Vertrauensleuten der Bürgerrats-Initiative) das Recht auf Anhörung in den Fachausschüssen.
- Der Bundestag teilt innerhalb von zwölf Monaten nach Übergabe der Empfehlungen des Bürgerrates das Ergebnis der parlamentarischen Behandlung mit und versieht dies mit Gründen.

Wird über diese Ergebnisse ein direktdemokratischer Prozess gewünscht, beginnt der Prozess klassisch mit der Volksinitiative und der Sammlung von weiteren 100.000 Unterschriften. Somit werden losbasierte Beteiligungsverfahren und direkte Demokratie mit ihrer jeweils unterschiedlichen Verfahrenslogik getrennt.

3.2. Zwischen Volksinitiative und Volksbegehren

Nach dem Gesetzesentwurf von Mehr Demokratie ist die erste Stufe, die Volksinitiative, bisher so geregelt: Bürgerinnen und Bürger erarbeiten einen Gesetzesentwurf oder einen politischen Vorschlag. Dabei können sie nur zum Thema machen, was im Zuständigkeitsbereich des Bundestages liegt. Für eine Volksinitiative sind 100.000 Unterschriften zu sammeln. Eine Sammlungsfrist gibt es nicht. Nach Einreichung der Volksinitiative entscheidet das Bundestagspräsidium innerhalb eines Monats über das Zustandekommen. Daraufhin wird der Vorschlag im Bundestag binnen sechs Monaten behandelt. Die Initiative hat Rederecht. Bundestag und Bundesregierung können den Vorschlag der Initiative an das Verfassungsgericht überweisen, wenn Zweifel bestehen, dass dieser grundgesetzkonform ist (Normenkontrolle). Lehnt der Bundestag den Vorschlag der Volksinitiative ab, kann innerhalb von 18 Monaten ein Volksbegehren beantragt werden.

² Beispiel Steueränderung in Oregon, Volksabstimmung im Jahr 2016 (Measure 97):
<https://healthydemocracy.org/wp-content/uploads/2016OR-M97-Statement-1.pdf>

Bürgerräte nach der Volksinitiative:

- Nach dem Zustandekommen der Volksinitiative kann der Bundestag entscheiden, dass ein losbasierter Bürgerrat zum Thema der Volksinitiative stattfindet. Die dann notwendige Fristverlängerung von maximal neun Monaten, innerhalb derer der Bürgerrat stattfinden muss, kann nur im Einvernehmen mit der Initiative erfolgen.
- Wird die Volksinitiative jedoch von 300.000 Menschen unterzeichnet, kann von den Initiatoren ein Bürgerrat eingefordert werden, der innerhalb von 12 Monaten durchzuführen ist. Da die Rechtswirkung – also die Durchführung und Finanzierung eines Bürgerrates – höher ist, ist dieses höhere Unterschriftenquorum gerechtfertigt.
- Die Initiatoren können die Ergebnisse des Bürgerrates ganz oder nur teilweise übernehmen oder aber ihren ursprünglichen Vorschlag beibehalten.
- Daraufhin findet innerhalb von sechs Monaten eine Parlamentsbefassung statt. Der Bundestag kann den aktualisierten oder unveränderten Vorschlag der Initiatoren übernehmen. Hierbei können auch einvernehmliche Kompromisse gefunden werden.
- Die Regelungen zur Normenkontrolle bleiben unverändert.
- Findet keine Übernahme oder Kompromiss statt, haben die Initiatoren das Recht, mit ihrer überarbeiteten oder ursprünglichen Forderung ein Volksbegehren zu beantragen.

3.3. Zwischen Volksbegehren und Volksentscheid

Losbasierte Verfahren könnten auch erst nach einem Volksbegehren angesiedelt werden. Nach einem erfolgreichen Volksbegehren kann der Bundestag entscheiden, den Vorschlag des Volksbegehrens zu übernehmen. Findet keine Übernahme statt, kommt es zum Volksentscheid. Zur Vorbereitung können losbasierte Verfahren helfen:

- a) Nach einem erfolgreichen Volksbegehren haben Bundestag und Bundesrat die Möglichkeit, einen Alternativvorschlag parallel zum Vorschlag des Volksbegehrens zur Abstimmung zu stellen. Dies erhöht die Wahlmöglichkeiten für die Abstimmenden. Der Bundestag kann einen losbasierten Bürgerrat einberufen, der Empfehlungen für einen Alternativvorschlag erarbeitet.
- b) Ein losbasiertes Gremium erarbeitet nach dem Vorbild Oregons, wie in Punkt 2.2. beschrieben, eine Stellungnahme zum anstehenden Volksentscheid für die Abstimmungsbroschüre aus.

4. Kombinationsmöglichkeiten bei fakultativen Referenden (Volkseinwand)

Mit dem fakultativen Referendum können Bürgerinnen und Bürger innerhalb 100 Tagen einen Volksentscheid über vom Bundestag beschlossene Gesetze verlangen. Kommen die nötigen 500.000 Unterschriften zusammen, kommt es zum Volksentscheid.

- a) Das Parlament kann, obwohl das zur Abstimmung stehende Gesetz von ihm beschlossen wurde, dennoch einen zweiten Entwurf mit zur Abstimmung stellen (der zum Beispiel die Kritik aus der Zivilgesellschaft aufnimmt). Dieser Alternativentwurf kann von einem Bürgerrat vorbereitet werden.
- b) Im Abstimmungsheft könnte wieder eine Stellungnahme, wie in Punkt 2.2. beschrieben, aufgenommen werden.
- c) Zudem kann es sinnvoll sein, dass nach einem per fakultativen Referendum gestoppten Gesetzentwurf per losbasiertem Bürgerrat beraten wird, wie es mit dem Thema weitergehen kann.

5. Kombinationsmöglichkeiten bei obligatorischen Referenden

In Irland gibt es gute Erfahrungen damit, dass das Parlament losbasierte Bürgerräte zu bestimmten Fragestellungen einsetzt (www.citizensassembly.ie). Die erarbeiteten Empfehlungen werden vom Parlament entgegengenommen, im üblichen parlamentarischen Verfahren beraten und ggf. beschlossen. Im Fall von Änderungen der irischen Verfassung findet zusätzlich obligatorisch ein Referendum statt (z.B. Ehe für Alle 2015 – Abtreibungsrecht 2018). Diese Regelung ist seit 1937 in der irischen Verfassung verankert.

Dies könnte auf die Bundesebene übertragen werden: Der Bundestag beauftragt ein losbasiertes Gremium einen vom Bundestag erarbeiteten Vorschlag für eine Grundgesetzänderung per Bürgerrat zu überprüfen und ggf. Änderungen vorzuschlagen. Der Bundestag kann dies übernehmen. Dann findet über die Änderung des GG automatisch ein Volksentscheid statt.