

Das bayerische Demokratiepaket:

Forderungen

zur direkten Demokratie in Bayern



Foto: pedelec

Inhaltsverzeichnis

1	Volksbegehren und Volksentscheid.....	3
1.1	Themenkatalog: Zulassung von finanzwirksamen Volksbegehren.....	3
1.2	Erste Verfahrensstufe: Einführung Volksinitiative statt Antrag auf Volksbegehren 3	
1.3	Zweite Verfahrensstufe: Volksbegehren: Absenkung der Hürden.....	4
1.4	Sonstige Elemente (Kostenerstattung, Beratung, Abstimmungsbroschüre)....	6
2	Absenkung des Wahl- und Abstimmungsalters.....	7
3	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.....	8
3.1	Abschaffung der Bindungswirkung.....	8
3.2	Absenkung des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid.....	8
3.3	Klagerecht bei Nichtumsetzung – Vertreterfrage.....	9
3.4	Auskunfts- und Beratungspflicht der Gemeinde.....	9
3.5	Aufschiebende Wirkung frühzeitig.....	9
3.6	Bei mehreren Vorlagen / Alternativen mehrfaches Stimmrecht.....	9
3.7	Ratsbegehren und amtliche Information.....	9
3.8	Einführung von Stadtteilentscheiden.....	10
3.9	Chancengleichheit – Transparenz der Kosten – Kostenerstattung.....	10
3.10	Abwahlmöglichkeit von Bürgermeistern oder Landräten.....	10
4	Transparenz- oder Informationsfreiheitsgesetz.....	11

1 Volksbegehren und Volksentscheid

1.1 Themenkatalog: Zulassung von finanzwirksamen Volksbegehren

Reform:

Finanzwirksame Volksbegehren sollen zukünftig zugelassen und Artikel 73 geändert werden.

Das Bayerische Verfassungsgericht hat in mehreren Urteilen den Art. 73 der Verfassung sehr restriktiv ausgelegt (so genanntes „Finanztabu“). So wurden zahlreiche Anträge auf Volksbegehren, da sie finanzielle Auswirkungen hatten, für unzulässig erklärt und zudem viele potenzielle Initiativen abgeschreckt.

Reform-Vorbild könnte dabei die Schweiz sein (keinerlei Finanztabu), für die Ebene der Bundesländer finden sich in Hamburg, Bremen und Berlin Formulierungen und Rechtsauslegungen, welche den Weg zur Verbesserung der derzeit unbefriedigenden Situation weisen können.

Die Erfahrungen aus der Schweiz, wo finanzwirksame Volksbegehren explizit zulässig, ja sogar Gegenstand von obligatorischen Referenden sind (Kantons- und Kommunalebene), belegen, dass gerade diese Möglichkeit ein hohes Maß an Verantwortungsbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger bei Abstimmungen hervorruft.

1.2 Erste Verfahrensstufe: Einführung Volksinitiative statt Antrag auf Volksbegehren

Reform:

Der bisherige Antrag auf Volksbegehren sollte durch eine voll ausgebaute „Volksinitiative“ mit Anhörungs- und Rederecht der Initiative im Landtag ersetzt werden.

Die Volksinitiative als erste Verfahrensstufe kennen immer mehr Bundesländer. Die Regelung hat sich vollauf bewährt und bietet folgende Vorteile:

- Initiatoren haben frühzeitig Anhörungsrechte im Parlament und können mit der Volksinitiative (erste Stufe) bereits ausreichende Denkanstöße liefern.
- Eine Volksinitiative wird inhaltlich ernster genommen als ein Zulassungsantrag. Durch eine Übernahme oder teilweise Übernahme der Inhalte einer Volksinitiative durch das Parlament kann sich ein Volksbegehren und Volksentscheid erübrigen.
- Kompromisse können frühzeitig gesucht und gefunden werden, mehr Dialoge finden zwischen den Initiatoren und den Parlamentariern statt.

1.3 Zweite Verfahrensstufe: Volksbegehren: Absenkung der Hürden

Reform:

Die Ausgestaltung der zweiten Verfahrensstufe, dem Volksbegehren, sollte modernisiert und den Erfahrungen aus der langjährigen Praxis Rechnung getragen werden. Die Hürden dieser Verfahrensstufe (Unterschriftenquorum, Verbot der freien Unterschriftensammlung, 2-Wochen-Frist) sollten abgesenkt werden.

12 der bisherigen 20 Volksbegehren in Bayern erreichten die 10 %-Hürde nicht. Nur äußerst mobilisierungsstarken Bündnissen gelang es, diese Hürde zu überwinden, zumal sie mit einer sehr kurzen zweiwöchigen Sammelfrist und dem Verbot der freien Unterschriftensammlung kombiniert ist. Viele Bundesländer haben ihre Regelungen modernisiert und das Quorum auf deutlich unter 10 % gesenkt, die Fristen verlängert und/oder die freie Unterschriftensammlung eingeführt.

a) Senkung des Unterschriftenquorums beim Volksbegehren (bislang 10 %)

Reform:

Das Unterschriftenquorum sollte auf etwa 2 - 3 % gesenkt werden (alternativ: 5 %).

Es gibt viele Argumente für ein niedriges Unterschriftenquorum: Eines davon lautet, dass mehr Fairness und mehr Chancengleichheit realisiert würde: Bei einem niedrigeren Unterschriftenquorum würde auch kleineren Initiativen die Nutzung des Instruments ermöglicht, ressourcenstarke Akteure mit höherer Organisationskraft wären nicht so stark im Vorteil. Und: Auch bei niedrigen Unterschriftenquoren deutlich unter 5 % würden Volksbegehren nicht zum Regelfall werden, sondern Ausnahmen bleiben. Dies belegen unter anderem die Erfahrungen aus den deutschen Bundesländern.

b) Einführung der freien Unterschriftensammlung zusätzlich zur Amtseintragung

Reform:

Zusätzlich zur Amtseintragung soll die freie Unterschriftensammlung ermöglicht werden, ergänzend oder alternativ wäre die Briefeintragung beim Amtseintragungsverfahren (wie in Brandenburg).

Es gibt zahlreiche Gründe für die Einführung der freien Unterschriftensammlung zusätzlich zur Amtseintragung, die wichtigsten lauten:

- Weniger Benachteiligungen (keine weiten Wege zur Amtseintragung, keine Benachteiligungen für Menschen, die weniger mobil sind)
- Mehr Diskussionen und persönliche Gespräche: Einer der positiven Wirkungen der Volksgesetzgebung, die politische Sachdiskussion zu fördern, würde gefördert
- Weniger Bürokratie: Diskussionen um Öffnungszeiten der Ämter, Wochenendregelungen und andere Regelungsdetails sind mit einer freien Unterschriftensammlung hinfällig.
- In der Praxis bewährt: Die Regelung der freien Unterschriftensammlung hat sich in acht deutschen Bundesländern auf Landesebene, in allen Bundesländern auf Kommunalebene und in allen anderen Staaten der Welt (Schweiz, USA, Italien usw.) bewährt.

Aus ähnlichen Gründen (weniger Benachteiligung) sollte auch die Amtseintragung reformiert und nach dem Vorbild Brandenburgs die Briefeintragung für das Volksbegehren ermöglicht werden.

c) Deutliche Verlängerung der Frist beim Volksbegehren

Reform:

Die Frist beim Volksbegehren sollte deutlich verlängert werden.

Auch die sehr kurze Frist von 14 Tagen spielte eine Rolle beim bisherigen Scheitern der bayerischen Volksbegehren. Diese Sammelfrist beträgt in den meisten Bundesländern inzwischen mehrere Monate und dies aus gutem Grund: Mit einer längeren Frist wird eine wichtige positive Wirkung der direkten Demokratie – mehr Informationen, mehr Diskussion über Sachthemen – gefördert. Die Frist in Bayern betrug ursprünglich vier Wochen und wurde erst 1967 auf zwei Woche verkürzt.

1.4 Sonstige Elemente (Kostenerstattung, Beratung, Abstimmungsbroschüre)

Neben den sehr wichtigen Verfahrenselementen (siehe 1.-3.) sind auch Reformen zu anderen Details des Verfahrens überlegenswert, da diese ebenfalls faire Verfahren und deren Qualität fördern:

a) Beratung der Initiatoren im Vorfeld

Reform:

Im Vorfeld des Verfahrens soll eine Initiative einen kostenlosen Beratungsanspruch haben.

So werden schon frühzeitig Formfehler vermieden. Vorbildliche Regelungen gelten bereits in Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen sowie in einigen Bundesländern auf Kommunalebene (s. unten, Bürgerbegehren). Auch in der Schweiz ist dies seit Jahrzehnten gebräuchliche Praxis.

b) Abstimmungsbroschüre

Reform:

Eine ausgewogene Abstimmungsbroschüre sollte vor dem Volksentscheid an alle Haushalte bzw. Stimmberechtigte versandt werden. Sie würde die bayerische sehr knappe amtliche Information verbessern.

Diese fördert die Informiertheit der Abstimmenden und ist daher wichtig, da die öffentliche Diskussion vor einem Volksentscheid ein Kern der direkten Demokratie ist. Der Staat trägt mit einer Abstimmungsbroschüre zur Sachlichkeit der Debatten – und dies medienunabhängig – bei. Damit wird zugleich die Abstimmungsbeteiligung erhöht. Vorbildliche Regelungen gelten in Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen.

c) Kostenerstattung

Reform:

Die Initiatoren sollen zukünftig Anspruch auf eine gewisse Kostenerstattung bei Volksbegehren und/oder Volksentscheid haben

Aus Gründen der Chancengleichheit sollte es analog zur Wahlkampfkostenerstattung für politische Parteien auch eine Kostenerstattung für Initiatoren eines Volksbegehrens geben. Dies unterstützt die politische Meinungsbildung und sorgt für mehr Fairness und Gleichheit. Sechs Bundesländer (Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) kennen eine Kostenerstattung in unterschiedlicher Ausgestaltung. Überall gelten bestimmte Maximalbeträge.

2 Absenkung des Wahl- und Abstimmungsalters

Bayern ist eines der wenigen Bundesländer, in denen die Bürger an Wahlen und Abstimmungen auf kommunaler und Landesebene erst nach Erreichen der Volljährigkeit teilnehmen dürfen. Dabei sind Jugendliche sehr wohl in der Lage, sich die nötigen Informationen für Wahlen und Abstimmungen zu beschaffen und diese auch zu verstehen. Nicht selten betreffen die Themen zudem ebenso oder in erster Linie die Lebenswirklichkeit der Jugendlichen, etwa wenn es um den Personennahverkehr oder Schulpolitik geht. Eine Absenkung des Wahl- und Abstimmungsalters ist dringend geboten um auch das Interesse der Jugendlichen an der Politik wieder zu erhöhen.

3 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Wichtigste Punkte:

3.1 Abschaffung der Bindungswirkung

Ursprünglich sah der Art. 18a der bayerischen GO eine Bindungsfrist des Bürgerentscheids von 3 Jahren vor. Diese wurde nachträglich auf ein Jahr verkürzt. In der Praxis wird dieser Zeitraum oftmals als „Verfallsfrist“ eines Bürgerentscheids gesehen. Dies ist nicht der Fall und respektiert man die Entscheidung des Souveräns, dann ist keine Bindungsfrist nötig. In Hamburg und Berlin (jeweils Bezirksebene) gelten bereits jetzt keine Bindungsfristen.

Alternativ sollte die Bindewirkung wieder auf drei Jahre verlängert werden.

3.2 Absenkung des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid

Reform:

Das Zustimmungsquorum sollte abgesenkt werden – insbesondere für Gemeinden mit 10.000-50.000 Einwohnern

Bei einer Betrachtung über 20 Jahre scheitern etwa 8 % aller Bürgerentscheide in Bayern am Zustimmungsquorum. Als besonders problematisch beim Zuschnitt der Quoren erweist sich die Gemeindegrößeklasse von 10.000 – 50.000 Einwohner mit einem nötigen Quorum von 20 %. Hier erreichen über 20 % aller Abstimmungen das Zustimmungsquorum nicht.

Zu überlegen wäre etwa folgende moderate Absenkung:

- Gemeinden bis 10.000 Einwohnern:	15,00%	(bislang 20 %)
- Gemeinden von 10.001 bis 50.000 Einwohnern:	12,50%	(bislang 20 %)
- Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern:	10,00%	(bislang 15 % bzw. 10 %)

Dieser Vorschlag wurde vor einigen Jahren bereits von der bayerischen Staatsregierung in den Landtag eingebracht, scheiterte aber am Widerstand von Gemeinde- und Städtetag.

Weitere Punkte:

3.3 Klagerecht bei Nichtumsetzung – Vertreterfrage

Bislang ist es völlig ungeklärt, wer im Fall von problematischen oder unfairen Bürgerentscheiden (z. B. Verstoß gegen das Fairnessgebot o.ä.) im Nachhinein das Recht hat zu klagen. Ebenso ist unklar, wie mit erfolgreichen Bürgerentscheiden umzugehen ist, die nicht umgesetzt werden. Hierzu gibt es bislang keinerlei Regelung.

3.4 Auskunfts- und Beratungspflicht der Gemeinde

Die Kommunalverwaltung muss bislang den Bürgern keinerlei Amtshilfe bei der Vorbereitung und Durchführung von Bürgerbegehren leisten. Hier sollte eine Beratungspflicht bzw. eine verbindliche Vorprüfung der Unterschriftenliste eingeführt werden, um etwa Formfehler frühzeitig zu verhindern.

Einige Bundesländer kennen solche Regelungen und haben positive Erfahrungen gesammelt: Berlin (Bezirke), Bremen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein sowie mehrere Länder auf Landesebene (s. oben, Volksbegehren).

3.5 Aufschiebende Wirkung frühzeitig

Diese sollte schon mit dem Einreichen der Unterschriften einsetzen um vorzubeugen, dass vollendete Tatsachen geschaffen werden. Noch weitergehend ist diesbezüglich die Hamburger Regelung: Die aufschiebende Wirkung tritt zu Beginn der Unterschriftensammlung ein.

3.6 Bei mehreren Vorlagen / Alternativen mehrfaches Stimmrecht

Stehen drei oder mehr Fragen zum gleichen Thema beim Bürgerentscheid zur Abstimmung, so braucht es ein besonderes Abstimmungsverfahren. Hierzu gibt es bislang keinerlei Regelungen. Denkbar wäre z.B. eine Rangfolgenstimmgebung o.ä.

3.7 Ratsbegehren und amtliche Information

In Art. 18a (15) bayerische GO wird das sog. Fairnessgebot geregelt. Das heißt: Gibt die Gemeinde eine offizielle Stellungnahme zum Bürgerbegehren ab, dann muss der Initiative der gleiche Umfang an Informationsmöglichkeit zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt allerdings nicht wenn parallel ein Ratsbegehren läuft.

3.8 Einführung von Stadtteilentscheiden

Diese sind theoretisch nur in München und Ingolstadt möglich, da hier Bezirkssauschüsse gebildet wurden, welche Aufgaben vom Stadtrat übertragen bekommen. Häufig kommt es zu

Bürgerbegehren, die nur einen Teil einer Gemeinde betreffen, vor allem in Verwaltungsgemeinschaften.

3.9 Chancengleichheit – Transparenz der Kosten – Kostenerstattung

Nicht selten steht eine Bürgerinitiative den Interessen eines finanzstarken Akteurs gegenüber. Umfassende Werbemittel und Veranstaltungen werden durch das Unternehmen finanziert, während die Initiative die Kosten aus eigener Tasche zu tragen hat. Wichtig wäre eine Offenlegung der Werbekosten und deren Finanzierung, wünschenswert eine Kostenerstattung durch die Gemeinde.

3.10 Abwahlmöglichkeit von Bürgermeistern oder Landräten

Bürgermeister und Landräte werden direkt auf sechs Jahre gewählt. Während dieser Zeit können sie nur disziplinarrechtlich beziehungsweise gerichtlich für Fehlverhalten zur Verantwortung gezogen werden. Handelt ein Bürgermeister oder ein Landrat nicht im Sinne seiner Gemeinde oder seines Landkreises, sollte diese Möglichkeit ebenso dem Souverän - mittels Bürgerbegehren - gewährt werden.

4 **Transparenz- oder Informationsfreiheitsgesetz**

Transparenz staatlichen Handelns und das grundsätzliche Recht der Bürger auf Information und Akteneinsicht sind Grundpfeiler moderner Demokratien. Dieses Recht soll in Bayern eingeführt werden.

Seit 1. Januar 2006 gibt es ein Bundes-Informationsfreiheitsgesetz, das Bürgern Einsicht in die Akten der öffentlichen Verwaltung ermöglicht.

Bayern ist eines von vier Bundesländern, das weder ein Informationsfreiheits- noch ein Transparenzgesetz hat.

Das Bündnis für Informationsfreiheit, das aus 16 Organisationen besteht, hat bereits in über fünfzig Gemeinden, Städten und Landkreisen die Einführung von Informationsfreiheitssatzungen initiiert.

Mehr Informationen zu Informationsfreiheit in Bayern:

<https://bayern.mehr-demokratie.de/informationsfreiheit/>

Oktober 2017