

Aufstehen **für vereinfachte Volksgesetzgebung** **(in Sachsen)**

- Argumentation und Gesetzentwurf -

Stand: 28.03.2021, Leipzig

Autor: Ruthger Fritze

Kontakt: ruthger.fritze@posteo.net

Inhaltsverzeichnis

1 Generelle Argumente für direkte Demokratie als Ergänzung zum parlamentarischen Verfahren	3
1.1 Wichtigste Formen demokratischer Willensbildung	3
1.2 Pro-Argumente für die Vereinfachung direkter Demokratie	3
1.3 Kontra-Argumente und Erwidern	6
1.3.1 Viele Themen sind zu kompliziert für die Bevölkerung	6
1.3.2 Bei Volksgesetzgebung sind keine ausführlichen Diskussionen und Kompromisse möglich.	7
1.3.3 Durch direkte Demokratie verliert das Parlament an Legitimation	8
1.3.4 Direkte Demokratie stellt die Arbeit von Regierung und Opposition in Frage	8
1.3.5 Volksentscheide führen zu Stimmungsdemokratie und leisten extremistischen Einstellungen Vorschub.	9
1.3.6 Volksgesetzgebung begünstigt Minderheitsentscheidungen	10
1.3.7 Finanzstarke Lobbygruppen setzen ihre Partikularinteressen durch	10
1.3.8 Volksentscheide verschärfen die sozialen Ungleichheiten!	11
1.3.9 Konzernmedien verhindern zukunftsorientierte Volksentscheide	12
1.4 Beispiele für erfolgreiche Initiativen in den Bundesländern	13
2 Änderungsvorschläge für Sachsen	15
2.1 Allgemeine Gestaltungselemente der Volksgesetzgebung zur Förderung demokratischer Willensbildung	15
2.2 Übersicht der angestrebten Änderungen	16
2.3 Dreistufiges Verfahren – niedrige Hürden	17
2.3.1 Erste Stufe: Gesetzentwurf, 2000 Unterschriften	17
2.3.2 Zweite Stufe: 100.000 Unterschriften, 12 Monate Sammelfrist	18
2.3.3 Dritte Stufe: Volksentscheid mit einfacher Mehrheit	19
2.4 Vollständige Mitbestimmung	21
2.4.1 VG auch über Abgaben-, Besoldungsgesetze	21
2.4.2 Einführung von Referenden	22
2.5 Breite Beteiligung ermöglichen	22
2.5.1 Abstimmungsberechtigung ab 16 Jahren	22
2.5.2 Unterschriftensammlung per Brief und online	23
2.5.3 Beratungsanspruch	23
2.6 Transparenz herstellen	23
2.6.1 Transparenzregelung / Offenlegung von Spenden	23
2.6.2 Informationen für Stimmberechtigte	23
2.6.3 Abstimmungskommission	23
3 Vorgeschlagene Änderungen im Verfassungstext	24
4 Literatur	26

1 Generelle Argumente für direkte Demokratie als Ergänzung zum parlamentarischen Verfahren

1.1 Wichtigste Formen demokratischer Willensbildung¹

repräsentativ		aleatorisch ² (per Los)	direkt
elektoral (per Wahl)			
ungebundenes Mandat (Abgeordnete sind in ihren Entscheidungen nur an ihr „Gewissen“ gebunden)	imperatives Mandat (Abgeordnete sind in ihren Entscheidungen an bestimmte Weisungen gebunden)	Abgeordnete werden zufällig-repräsentativ ausgelost	<ul style="list-style-type: none"> • Referenden – obligatorisch/fakultativ (Vorlagen aus der Legislative oder Exekutive werden vom Volk abgestimmt) • Initiativ-Verfahren (Volk bringt Anliegen oder Vorlage zur zwingenden <i>Beratung</i> in Legislative ein) • Volksabstimmungen (Vorlage wird von Volk erarbeitet und schließlich auch darüber vom Volk in direkter Abstimmung entschieden)

1.2 Pro-Argumente für die Vereinfachung direkter Demokratie

1. Wahlen sind wenig demokratisch!

Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus. Aber entscheiden dürfen wir nur einmal alle vier oder fünf Jahre. Dann geben wir unsere Stimmen und damit unsere Entscheidungsgewalt bei einer Wahl ab. Mit direkter Demokratie können wir Wähler*innen unsere Meinung viel öfter und differenzierter ausdrücken: Eine Bürgerin kann zum Beispiel die CDU wählen, aber beim Volksentscheid – anders als „ihre“ Partei – für besseren Klimaschutz oder gegen Privatisierungen stimmen.

2. Volksgesetzgebung macht Druck für notwendige Verbesserungen!

Gute Ideen gehen oft in Parteien und Parlamenten unter. Die Folge: Stillstand und hohe Kosten. Durch direkte Demokratie kann die Kompetenz vieler Bürger*innen zum Wohle der Gesellschaft genutzt und die Politik voran gebracht werden. Allein in der Bundesrepublik gibt es Tausende von Bürgerinitiativen, die ihr Wissen und neue Ideen zum Wohle aller einbringen können.

3. Für eine verantwortungsvolle und zukunftsweisende Politik!

Die Weichen für die kommenden Generationen werden heute gestellt. Klimaschutz, sozialer Ausgleich, Friedenspolitik, Energieversorgung und europäische Zusammenarbeit werden auch unsere Kinder und Enkelkinder beschäftigen. Weitreichende und häufig nicht mehr rückgängig zu machende Entscheidungen brauchen eine breite Basis. Keine Regierung und kein Parlament kann hierfür allein die Verantwortung übernehmen – und wird es gerade in Wahlkampfzeiten auch nicht tun. Es bedarf zukunftsweisender Entscheidungen der gesamten verfassten Bürger:innenschaft.

¹ Auf die Darstellung weiterer Modelle wie *Rätedemokratie* (Selbstverwaltung von Basiseinheiten, die für übergeordnete Angelegenheiten Delegierte auf nächsthöhere Ebene/Rat entsenden) sowie der eher theoretischen bzw. sich teilweise überschneidenden Demokratieprinzipien *deliberative Demokratie* (Betonung öffentlicher Beratung und Konsensfindung in möglichst herrschaftsfreiem Diskurs) und *partizipatorische Demokratie* (Forderung der politischen Mitwirkung möglichst vieler in möglichst vielen Bereichen) wird hier verzichtet.

² Eine prägnante Darstellung dieser Idee findet sich bei Van Reybrouck, David. 2013. „Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist.“ Göttingen: Wallstein.

4. Keine Politik gegen den Willen der Bürger*innen! Keine Scheindebatten!

Volksabstimmungen decken Widersprüche zwischen Politiker*innen und Wähler*innen auf. Und niemand kann mit Scheindebatten ablenken. So entscheiden die Bürger*innen in der Schweiz immer wieder mal anders als zuvor das Parlament, oder machen mit Volksanträgen auf eigentliche Probleme aufmerksam. Die Folge: Schweizer Politiker*innen achten genau darauf, was das Volk will. Und sie geben sich viel Mühe, die Menschen von ihrer Politik zu überzeugen. Denn sie wissen: Wenn sie die Interessen der Bevölkerung missachten, kommt der Volksentscheid.

5. Mehr Transparenz, weniger Selbstbedienung!

Durch Volksabstimmungen können wir Bürger*innen die politischen Spielregeln neu gestalten. Wie in einigen Bundesländern, wo es durch Volksbegehren zu einem reformierten Wahlrecht kam. Oder wie in Hamburg: Durch eine Volksinitiative angestoßen, beschloss das Parlament einstimmig ein modernes Transparenzgesetz. Lobbyismus wird damit aus den Hinterzimmern geholt – ein Vorbild für andere Bundesländer.

6. Resignation und politischer Gewalt wird der Boden entzogen! Demokratie wird gestärkt!

Viele sagen: „Die da oben machen doch, was sie wollen.“ Denn die Menschen können kaum Einfluss auf die Politik nehmen. Die Folge: sinkende Wahlbeteiligung, Resignation, am Ende vielleicht politische Gewalt. Um Probleme wirklich zu lösen, müssen Ideen mit allen Betroffenen diskutiert und entschieden werden. Und die Mehrheit der Deutschen will direkt mitbestimmen – auch auf Bundesebene. Die Unterstützung direkter Demokratie geht quer durch die Anhängerschaft aller Parteien. Denn sie ist ein Instrument, das Menschen ermutigt, sich zu engagieren. Die Bürger*innen identifizieren sich wieder stärker mit der Politik, wenn sie etwas bewegen können. Sie übernehmen mehr Verantwortung, wenn sie selbst bestimmen.

7. Die Akzeptanz politischer Entscheidungen wird erhöht!

Bei wichtigen politischen Entscheidungen wollen die Menschen mitbestimmen. Mit Volksgesetzgebungsverfahren fällt es den Menschen leichter, Veränderungen zu akzeptieren, da sie direkten Einfluss nehmen konnten. Dies erzeugt auch mehr Zustimmung für die Entscheidungen einer Regierung oder des Parlaments. Denn sie werden durch Volksentscheide in Frage gestellt – oder anerkennend angenommen.

8. Volksgesetzgebung stärkt das Parlament!

Heute treffen die Regierungen die eigentlichen Entscheidungen. Der Bundestag und die Landtage nicken oft nur noch ab. Durch Volksgesetzgebung spielt das Parlament wieder eine wichtigere Rolle: Es kann den Bürger*innen – in Konkurrenz zu einer Initiative aus dem Volk – einen eigenen Vorschlag vorlegen. Abgeordnete und Parlamente gewinnen an Bedeutung, da sie sich vor Ort der politischen Diskussion stellen müssen. Ihre begründete Meinung gibt den Menschen eine Orientierung bei ihrer Entscheidung.

9. Die Menschen werden an Problemlösungen beteiligt!

Es muss selbstverständlich sein, dass wir Bürger*innen – die Betroffenen von politischen Entscheidungen – eine Chance bekommen, sich an Diskussion und Lösung der Probleme zu beteiligen. Direkte Demokratie nimmt die Menschen ernst. Dadurch werden die Problemlösungsfähigkeit der Menschen und ihr Verständnis für die Politik gefördert und sie beteiligen sich stärker am gesellschaftlichen Leben.

10. Volksgesetzgebung macht alle schlauer!

Die direkte Demokratie ist eine riesige Bildungsveranstaltung. Denn vor Volksentscheiden wird viel mehr über Sachpolitik als über Personalfragen informiert und debattiert als bei Wahlkämpfen. Und auch wenn die Diskussionen vor Volksabstimmungen oft zugespitzt sind, die Auseinandersetzung mit einem Thema wirkt aufklärend für alle Bürger*innen.

11. Ideenwettbewerb führt zu besseren Ergebnissen!

Durch direkte Demokratie bekommen mehr Menschen die Möglichkeit, ihre Ideen vorzustellen. Diese Ideen treten zueinander in Wettbewerb, denn alles kann hinterfragt werden, sei es Klima-, Gesundheits- oder Bildungspolitik. Und die Ideen können sich gegenseitig befruchten. Aus diesem Ideenwettbewerb – auch mit dem Parlament – werden bessere Problemlösungen entstehen, da sich niemand auf seiner Machtposition ausruhen kann und sich die Menschen jeweils für die aus ihrer Sicht besten Ideen entscheiden.

12. Demokratie muss sich weiterentwickeln!

Aller vier oder fünf Jahre ein paar Abgeordnete zu wählen, reicht für eine moderne Demokratie nicht aus. Wir leben heute anders als im 19. oder 20. Jahrhundert. Wir als Bürger*innen wollen uns in die Entscheidungen einbringen, die uns betreffen. Und wir haben die Technik und das Wissen dazu.

Volksgesetzgebungsverfahren sind kein Allheilmittel, aber eine wirksame Arznei gegen viele Probleme unserer Demokratie. Die Vereinfachung der direktdemokratischen Instrumente in den Bundesländern (und deren Einführung auf Bundesebene) erscheint aktuell allerdings als die einfachste Variante, das derzeitige politische System zu verbessern.

1.3 Kontra-Argumente und Erwiderungen

1.3.1 Viele Themen sind zu kompliziert für die Bevölkerung

Die Bevölkerung kann nicht über komplizierte Themen entscheiden. Vielen Menschen fehlt die Kompetenz für wichtige Entscheidungen.

- Die Annahme, die Bürger*innen besäßen nicht das nötige Wissen oder die Intelligenz für politische Entscheidungen, ist ein altes Argument gegen jede Form der Demokratie. Es wurde z. B. auch schon gegen die Einführung des Frauenwahlrechtes angeführt.
- Es muss betont werden, dass für die Kompetenz der Bürger*innen natürlich nicht die Expertise von Sachverständigen in Betracht kommt, sondern die staatsbürgerliche Kompetenz. Wer diese in Abrede stellt, muss konsequenterweise auch Wahlen, die viel schwerer als Abstimmungen sind, in Frage stellen. Die Expertise für wichtige Entscheidungen fehlt nämlich auch den meisten Abgeordneten. Selbst studierte und diplomierte Abgeordnete sind stets Fachleute in nur wenigen bestimmten Gebieten. Außerhalb ihres Gebiets weisen sie oft ähnliche Wissenslücken wie ihre Wähler*innen auf. Sie informieren sich daher bei Lobbyorganisationen, Expert*innen und Kolleg*innen. Anders würde es ihr voller Terminkalender gar nicht zulassen. Zudem ist ihnen die Entscheidung in der Regel längst abgenommen, denn in Deutschland existiert faktisch der Fraktionszwang. Daher wird meistens nach der Vorgabe der Partei abgestimmt. Im Grunde gilt aber für die direkte Demokratie das gleiche wie für das parlamentarische Verfahren: Wer sich überfordert fühlt, muss ein Volksbegehren nicht unterzeichnen und kann einer Abstimmung fern bleiben. Es gibt keine Abstimmungspflicht.
- Erst wenn eine Bevölkerung auf zu fällende Entscheidungen Einfluss nehmen kann, wird es sinnvoll, sich mit Themen tiefgehend auseinanderzusetzen. Die Motivation steigt, sich zu informieren und mit anderen darüber zu diskutieren. Direkte Demokratie wird damit zu einer Voraussetzung und Einladung für die Beschäftigung mit komplexen Sachverhalten. Eine Bevölkerung lernt im Laufe der Jahre auch dazu. Untersuchungen zeigen, dass die politischen Kenntnisse der Menschen wachsen, wenn sie Entscheidungen treffen sollen. (Tiefenbach 2009, S. 8-9) Im Gegensatz dazu erscheint es schwieriger, sich für Abgeordnete zu entscheiden, die solche Entscheidungen in Vertretung treffen sollen.
- Die Frage ist also nicht, ob die Abstimmenden informiert oder uninformiert sind, sondern ob sie weniger informiert sind als die Abgeordneten. Denn nur dann würde die direkte Demokratie (wenn sie allein eingesetzt würde), einen Qualitätsverlust der Entscheidungen gegenüber der repräsentativen Demokratie bedeuten. Aber so, wie die Abgeordneten nicht jede einzelne Gesetzesvorlage bis zum Kleingedruckten lesen, müssen auch bei Volksentscheiden nicht alle Details von den Abstimmenden studiert worden sein. (Wähler*innen lesen sich ja auch nicht die Parteiprogramme bis zum letzten Buchstaben durch und sollen dennoch zur Urne gehen.) Die Kunst ist, die richtige Entscheidung bei vernünftigem Informationsaufwand zu treffen. Die Wähler*innen können sich zwar meist weniger intensiv informieren als die Abgeordneten, aber sie haben viel mehr Zeit dafür. Und bei Volksentscheiden besteht viel eher die Chance, sich eine Meinung zu bilden, da es um ein einzelnes Sachthema geht. Bei Wahlen werden mehrere Themen häufig auf oberflächliche Weise behandelt und mit Personalfragen vermischt. Und für die Abgeordneten, die Parteien und die Medien wird es dann zur Aufgabe entsprechende Themen verständlich aufzuarbeiten und für ihre Position zu argumentieren. Wer diese Aufgabe verweigert und Entscheidungen allein den Abgeordneten eines Parlaments vorbehalten will, offenbart dagegen ein sehr elitäres und exklusives Verständnis von Demokratie.
- Die Rede von „zu komplexen Entscheidungen“ verdeckt häufig zwei Sachverhalte: Erstens, dass die Entscheidungen selbst zu komplexen Fragen am Ende von Werthaltungen abhängen. So sind z. B. ‚Erleichterung von Abtreibung‘, ‚Tempolimit auf Autobahnen‘, ‚Einführung einer CO2-Steuer‘ komplexe Themen, deren Entscheidung aber im Wesentlichen von persönlichen Werten bzw. moralischen Vorstellungen geleitet wird. Und so wie

Das Argument ist alt und wurde schon immer gegen mehr Mitbestimmung vorgebracht.

Wer Abstimmungen in Frage stellt, müsste auch Wahlen in Frage stellen.

Auch Abgeordneten fehlt oft Expertise

Direkte Demokratie ist Voraussetzung und Motivation sich mit komplexen Sachverhalten zu beschäftigen.

Bürger*innen haben mehr Zeit als Abgeordnete, sich eine Meinung zu bilden.

Parteien und Medien bekommen umso mehr die Aufgabe, Sachverhalte verständlich zu erklären.

die Abgeordneten in Parlamenten werden auch die Bürger*innen bei Abstimmungen ihrem ‚moralischen Kompass‘ folgen. Zum zweiten gehen viele politische Fragen mit Interessenskonflikten einher, die nicht aufzulösen sind. Wäre es z. B. richtig, eine Vermögenssteuer einzuführen, um den Klimaschutz sozial gerecht zu gestalten? Oder: Sollten alle Bürger*innen in die gesetzliche Rentenkasse einzahlen? Wie diese Fragen beantwortet werden, hängt stark davon ab, wie viel Geld der oder die Befragte hat. Viele politische Fragen sind daher nicht komplex, sondern eher von den jeweiligen Interessen abhängig. Bestimmend für die Entscheidung ist dann, wie viel Macht jede Interessensgruppe ausspielen kann. Und meist spielen für die Abstimmungen im Parlament andere Einflüsse als sachliche Entscheidungen eine Rolle: Lobbyarbeit, Rücksicht auf Koalitionen, Wahlkampf. Im Gegensatz dazu bekommen die Bürger*innen mit einem vereinfachten Volksgesetzgebungsverfahren mehr Chancen ihre Interessen im politischen Prozess sachlich zu diskutieren und darüber zu entscheiden.

Das Argument der „komplexen Themen“ verdeckt, dass es bei Entscheidungen letztlich von Werthaltungen und Interessen abhängen. Diese haben sowohl Abgeordnete als auch normale Bürger*innen.

1.3.2 Bei Volksgesetzgebung sind keine ausführlichen Diskussionen und Kompromisse möglich.

Komplizierte Sachfragen bedürfen einer ausgiebigen Diskussion und nicht einer „ja/nein-Entscheidung“. Der Gesetzgebung im Parlament geht ein ausdifferenziertes Diskussionsverfahren voran. Es gibt mehrere Lesungen im Plenum, mit Anhörungen von Experten, es gibt Ausschussberatungen und Gespräche der Zuständigen der jeweiligen Fraktionen. Das führt dazu, dass viele verschiedene Interessen Einklang finden in einem Gesetzentwurf. Das kann eine Volksgesetzgebung nicht gewährleisten.

- Auch bei der Abstimmung im Parlament geht es letztendlich um die Entscheidung „dafür oder dagegen“. Die Diskussionen, welche dazu im Vorfeld stattfinden, gibt es auch bei der Volksgesetzgebung. Bereits bei der Erarbeitung eines Gesetzentwurfes für einen Volksantrag müssen unterschiedliche Sichtweisen berücksichtigt werden, wenn das Anliegen erfolgreich sein soll. Die Ausarbeitungen müssen rechtlich und fachlich sicher sein, wofür Expert*innen herangezogen werden können. Für eine breite Unterstützung ist dies zudem sinnvoll, unterschiedliche gesellschaftliche Organisationen – auch Parteien – mit ins Boot zu holen. Wird dann eine Volksgesetzgebungsinitiative gestartet, sorgt das mehrstufige Verfahren dafür, dass es genügend Zeit für weitere Diskussionen sowie eine enge Rückkopplung zum Parlament gibt. Impulse aus den Beratungen mit den Abgeordneten können in das Gesetzgebungsverfahren einfließen. Zudem besteht für das Parlament die Möglichkeit, einen alternativen Gesetzesvorschlag auszuarbeiten, was die Diskussion weiter fördert. Somit ist nicht nur die Berücksichtigung verschiedener Interessen möglich, sondern sie erfolgt auch noch sehr transparent, da sie öffentlich verhandelt werden.
- Es darf nicht verkannt werden, dass im parlamentarischen Betrieb oft Sachargumente durch Machtfragen verdrängt werden. Dennoch sind die strukturellen Vorteile der Parlamentsgesetzgebung bei ausführlichen Debatten anzuerkennen. Das darf aber nicht dazu führen, dass die Volksgesetzgebung deswegen grundsätzlich abgelehnt wird. Es geht um eine sinnvolle gegenseitige Ergänzung.
- Bei den geplanten obligatorischen und fakultativen Referenden ist der Einwand sogar sachlich nicht zutreffend. Denn der Gesamtprozess der politischen Entscheidung besteht in diesen Fällen aus einem kompletten parlamentarischen Verfahren und zusätzlich einem Volksentscheid, der die Entscheidung des Parlaments bestätigt oder ablehnt. Man könnte von einer „Vierten Lesung“ des Gesetzentwurfs sprechen. Damit entfaltet das Vorhandensein von Referenden positive Vorwirkungen: Wenn ein obligatorisches Referendum stattfinden muss oder ein fakultatives Referendum droht, werden die parlamentarischen Beratungen besonders gründlich durchgeführt und mehr Interessengruppe einbezogen. Der parlamentarische Prozess wird dadurch sorgfältiger, responsiver und weniger blockadeanfällig.

Die Diskussionen vor dem Start eines Volksantrages, das dreistufige Verfahren und die enge Rückkopplung an das Parlament sorgen für eine ebenso ausdifferenzierte und zudem öffentliche Diskussion.

Auch das parlamentarische System hat Schwächen. Es geht um eine sinnvolle Ergänzung.

Bei obligatorischen und fakultativen Referenden ist der Einwand sachlich falsch. Hier durchläuft eine Gesetzesvorlage des gesamten parlamentarischen Prozess.

1.3.3 Durch direkte Demokratie verliert das Parlament an Legitimation

Die Volksgesetzgebung kann in Konkurrenz zu dem parlamentarischen Mehrheitswillen stehen, was auf langfristige Sicht das Vertrauen in das parlamentarische System schwächt.

- Umgekehrt ist es richtig: Wenn die Mehrheit der Abgeordneten dauerhaft gegen die Interessen der Bevölkerungsmehrheit votiert, wird das Vertrauen in das parlamentarische System beschädigt. Direkte Demokratie bietet den Bürger*innen dagegen faire Möglichkeiten, ihre Belange mitzugestalten. Wer unzufrieden ist, kann unabhängig von „den Politiker*innen“ eine direkte Entscheidung anstreben. Missstände können nicht mehr allein der offiziellen Politik, oder „denen da oben“ angelastet werden. Damit ist die direkte Demokratie ein „Frustschutzmittel“ (Beck 2016, S. 7). Wenn die Bevölkerung mehr an der Gesetzgebung beteiligt ist, kann eine Entfremdung von ‚der Politik‘ umgekehrt werden. Vereinfachte Volksgesetzgebung kann so das Parlamentarische System stärken.
- Durch die direkte Demokratie gibt es eine engere Anbindung der Bevölkerung an das Parlament. Nicht nur die Wahlen aller vier Jahre geben dann den Auftrag für die Abgeordneten, sondern Volksanträge können während dieser Zeit immer wieder wichtige Korrekturimpulse setzen. Dazu müssen sich die Abgeordneten und die Bürger*innen aber auf Augenhöhe begegnen. Die Bevölkerung muss dazu mindestens die gleichen Rechte haben, wie seine Vertretung.
- Eine sinnvoll gestaltete direkte Demokratie stellt Kontrollinstrumente für das repräsentative Parlament zur Verfügung, damit in einzelnen Sachentscheidungen das Volk (in dessen Sinne ja das Parlament eigentlich arbeiten sollte!) direkten Einfluss geltend machen kann. Dies kann konstruktiv durch Begehren, aber auch "bremsend" durch Referenden geschehen.
- Durch die Volksgesetzgebung gewinnt das Parlament an Legitimation. Die Bürger*innen besitzen die Möglichkeit, gegen Parlamentsbeschlüsse Einspruch zu erheben. Wenn nun die Bürgerinnen und Bürger Einspruch gegen Gesetze erheben könnten, es aber bewusst unterlassen, dann weist die Entscheidung des Parlaments eine höhere Legitimität auf. Somit wirkt die direkte Demokratie auch durch ihre bloße Existenz als ein Instrument demokratischer Kontrolle und Legitimation, da Gesetzesvorhaben den Bürgerinnen und Bürgern verständlich gemacht und gerechtfertigt werden müssen, wollen die Parlamentarier Einspruch vermeiden.

Faire Mitbestimmungsmöglichkeiten sind ein „Frustschutzmittel“ und stärken die Demokratie.

Das Volk muss mindestens die gleichen Rechte haben wie seine Vertretung – das Parlament.

Direkte Demokratie bedeutet auch Kontrolle von Regierung und Opposition.

Das Parlament gewinnt durch die Kontrolle durch das Volk zusätzliche Legitimation.

1.3.4 Direkte Demokratie stellt die Arbeit von Regierung und Opposition in

Frage

Die Volksgesetzgebung widerspricht der Logik des parlamentarischen Regierungssystems, das auf einem Wechselspiel von Regierung und Opposition basiert. Durch eine Volksgesetzgebung würde dieses System unterlaufen, das Gestaltungsmonopol der Regierungsmehrheit aufgeweicht. Außerdem besteht die Gefahr, dass mit der Volksgesetzgebung die Abgeordneten dazu neigen, sich in schwierigen Fragen ihrer Verantwortung zu entziehen und die Entscheidung direkt an den Souverän Volk delegieren.

- Bei Wahlen geht es um grundlegende Richtungsentscheidungen für die Legislaturperiode. Beim Volksgesetzgebungsverfahren stehen dagegen nur konkrete Sachthemen zur Debatte. Das System von Regierung und Opposition wird dadurch nicht in Frage gestellt. Vielmehr bekommt die Regierung und die Opposition dadurch eine schnellere Rückmeldung der Bevölkerung zu ihrem Handeln (oder Nichthandeln) in bestimmten Feldern.
- Es geht bei der Vereinfachung der Volksgesetzgebung also keinesfalls um ein "Entweder/Oder". Die direkte Demokratie soll das repräsentativ-parlamentarische System nicht ersetzen, sondern um ein wichtiges demokratisches Element ergänzen und somit vom demokratischen Anspruch her vervollständigen. Die weitaus meisten Entscheidungen

Regierung und Opposition bekommen schneller Rückmeldung zu ihrem Handeln.

Direkte Demokratie ersetzt nicht das Parlament, sondern ergänzt es sinnvoll.

(sicher weit über 90 Prozent) würden nach wie vor vom Parlament getroffen werden. Nur in Kernfragen der Politik wird es – unter der Voraussetzung, dass ausreichend viele Bürgerinnen und Bürger dies wünschen – zu einem Volksentscheid kommen.

- Dass sich die Abgeordneten aus der politischen Verantwortung ziehen und schwierige Entscheidungen an die Bürger*innen abwälzen ist nicht möglich, da Volksentscheide nur dann stattfinden, wenn das Volk es will (Ausnahme ist hierbei das obligatorische Referendum, das aber in den seltensten Fällen zur Anwendung kommen wird).

Volksentscheide finden nur dann statt, wenn das Volk es will – nicht Regierung oder Opposition.

1.3.5 Volksentscheide führen zu Stimmungsdemokratie und leisten extremistischen Einstellungen Vorschub.

Die direkte Demokratie macht die Politik anfällig für momentane Stimmungen innerhalb der Bevölkerung. Das führt dazu, dass überwiegend „Modethemen“ quasi unberechenbar auf die politische Agenda gesetzt werden. Aufgrund von momentanen Stimmungslagen in der Bevölkerung werden politische Entscheidungen entrationalisiert, emotionalisiert oder gar instrumentalisiert. Hierbei eröffnet sich die Gefahr, dass sich minderheiten- oder menschenfeindliche Mehrheiten bilden.

- Zwischen einem Volksantrag und einem Volksentscheid liegt eine ausreichend große Zeitspanne von bis zu zwei Jahren, in der eine sachliche Auseinandersetzung mit dem Thema stattfinden kann. Tagespolitische Aufregung und aktuelle Stimmungen sind über einen solchen langen Zeitraum nicht aufrechtzuerhalten. Im Gegensatz dazu sind Bundestagswahlkämpfe alles andere als frei von aktuellen Stimmungen.
- Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass extremistische Positionen nur einen geringen Prozentsatz bei Volksgesetzgebungsverfahren ausmachen. In Deutschland haben sich auf Kommunal- und Landesebene die Befürchtungen, radikale Gruppierungen könnten die Instrumente verstärkt nutzen, als haltlos erwiesen. Die Initiator*innen von Volksgesetzgebungsverfahren sind nämlich darauf angewiesen, breite Bündnisse einzugehen, die sie in ihrem Vorhaben unterstützen. Somit ist gewährleistet, dass Vorschläge von einer breiten gesellschaftlichen Basis getragen werden, um letzten Endes überhaupt erfolgreich zu sein. Das bedeutet, dass extremistische Positionen, aber auch „Modethemen“ an den Verfahrensregeln scheitern werden.
- Natürlich wird es umstrittene und unbequeme Themen geben, aber daraus allein lässt sich nicht der Vorwurf der Stimmungsmache begründen. Wenn sich menschenfeindliche Initiativen herausbilden, dann ist es die Aufgabe der Gegner, diesen Kräften entgegenzutreten und in einer offenen Diskussion zu versuchen, die Mehrheit gegen solche Initiativen zu gewinnen. Denn grundsätzlich 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 hilft nicht. Der Volksentscheid verursacht die Konflikte nicht, sondern er deckt sie auf.
- Nicht zuletzt wird eine eindeutig diskriminierende Gesetzesvorlage auch deshalb keine Aussicht auf Erfolg haben, da der direkten Demokratie derselbe Schutzmechanismus wie der parlamentarischen Gesetzgebung eingebaut ist: Volksanträge und Volksbegehren, die gegen die Grundrechte verstoßen, werden schon im Vorfeld gestoppt. Jede Initiative wird im Zweifel vom Verfassungsgericht überprüft.

Die große Dauer eines Volksgesetzgebungsverfahrens bedingt eine sachliche Auseinandersetzung.

Radikale Positionen haben direkt-demokratisch keine Chancen.

Demokratie lebt von Diskussionen. Direkte Demokratie deckt Diskussionsbedarf auf.

Präventive Normenkontrolle verhindert diskriminierende oder menschenfeindliche Gesetze.

1.3.6 Volksgesetzgebung begünstigt Minderheitsentscheidungen

Bei Volksentscheiden gibt es nur eine geringe Beteiligung, die weit unter der Beteiligung bei Wahlen liegt. Wenn nur wenige Menschen ihr Recht auf Abstimmung wahrnehmen, erhält man als Abstimmungsergebnis ein verzerrtes Abbild der realen Mehrheitsverhältnisse in der Bevölkerung. Es treten also Gesetze in Kraft, bei denen man nicht sicher sein kann, ob sie dem Willen der Mehrheit entsprechen. Es besteht die Gefahr, dass eine Minderheit über die Mehrheit bestimmt.

- Die Erfahrungen aus der Schweiz und den USA zeigen, dass mit einer durchschnittlichen Beteiligung von 40 bis 45 Prozent gerechnet werden kann. Bei wichtigen Entscheidungen (dies waren zum Beispiel Fragen, die die Armee oder die Europäische Union betrafen) beteiligen sich zwischen 70 und 80 Prozent aller Stimmberechtigten. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Abstimmungsbeteiligung niedriger als bei Wahlen liegen wird, ist darauf zurückzuführen, dass es bei Volksentscheiden um eine einzelne Sachfrage geht, für die sich nicht immer die gesamte Bevölkerung interessiert oder für wichtig erachtet. Bei Bundestagswahlen geht es hingegen um den grundlegenden politischen Kurs der nächsten Legislaturperiode. Die Bürger*innen haben damit aber kein Problem: Auch Volksentscheide mit eher geringer Beteiligung werden akzeptiert. Für die Menschen zählt die Möglichkeit, mitzumachen.
- Es ist insofern richtig, dass angesichts der relativ niedrigen Abstimmungsbeteiligung die Abstimmenden nicht ganz repräsentativ für die gesamte Bevölkerung sind. Dies gilt aber umso mehr für Parlamente. Die wenigen hundert Abgeordneten sind eine noch kleinere Minderheit und entsprechen in ihrer Bildung und vor allem in ihrem Einkommen nicht dem Durchschnitt der Bevölkerung.
- Empirische Ergebnisse von Meinungsumfragen zeigen aber, dass die Ergebnisse der Abstimmungen fast immer dem erfragtem Willen der Mehrheit der Gesamtbevölkerung entsprechen, auch wenn nur der überwiegend besser gebildete und damit oft auch besser verdienende Teil der Bevölkerung entscheidet. (vgl. Tiefenbach 2009, S. 5)

Eine geringere Beteiligung als bei Wahlen wird von den Bürger*innen als verständlich gesehen und die gefällten Entscheidungen akzeptiert, wenn es die Möglichkeit für alle gab, abzustimmen.

Parlamente sind weitaus weniger repräsentativ als Volksentscheide.

Auch bei geringer Abstimmungsbeteiligung sind Ergebnisse repräsentativ.

1.3.7 Finanzstarke Lobbygruppen setzen ihre Partikularinteressen durch

Aufgrund des hohen Organisations- und Kostenaufwands, den die Durchführung einer Volksinitiative oder eines Volksbegehrens mit sich bringt, wird es in der Praxis nur gut organisierten und finanzstarken gesellschaftlichen Gruppen möglich sein, die Volksgesetzgebung erfolgreich in Gang zu setzen. Solche Lobbygruppen vertreten aber Interessen von Minderheiten, die bei einem möglichen Volksentscheid vor allem auch gegen diejenigen Bürger, die ihr Recht auf politische Abstinenz wahrnehmen, durchgesetzt werden. Die Volksgesetzgebung droht so zu einem Instrument einflussreicher Lobbygruppen zu werden.

- Wirtschaftsverbände nehmen auf Parteien und Wahlen Einfluss. So ist es auch bei Volksentscheiden. Doch haben es finanzstarke Gruppen in einem rein parlamentarischen System leichter, Einfluss zu nehmen, als bei direktdemokratischen Verfahren. Ihre Lobbyarbeit finden meist unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt und äußert sich in fragwürdigen politischen Entscheidungen. Dagegen bergen direktdemokratische Verfahren eher ein Risiko für finanzstarke Gruppen: Anders als bei der Beeinflussung in den Parlamenten haben sie es mit einer kaum eingrenzbarer Zielgruppe zu tun, deren Entscheidungen schwerer vorzusagen und kaum direkt zu beeinflussen sind.
- Die Möglichkeiten von gut organisierten und finanzstarken Gruppen, auf politische Entscheidungen gegen die Interessen der Mehrheit Einfluss auszuüben, werden durch die direkte Demokratie transparenter. Die gängige Lobbyarbeit mit Abgeordneten und Ministerialbeamten, die meistens ‚hinter den Kulissen‘ und unter Ausschluss der

Die Beeinflussung direktdemokratischer Willensbildung ist für Lobbygruppen schwieriger als im parlamentarischen Verfahren.

Volksgesetzgebung ist transparenter als das parlamentarische Verfahren.

Öffentlichkeit stattfindet, wird bei Themen, die zum Volksentscheid kommen, durch eine öffentliche Diskussion ersetzt. Es wird für die Bürger*innen in größerem Umfang als bisher ersichtlich sein, welche Interessengruppe den Gesetzgebungsprozess in Gang gesetzt hat.

- Empirische Untersuchungen aus den USA und der Schweiz kommen zum Ergebnis, dass sich der Einfluss finanzstarker Lobbyverbände im wesentlichen auf die Abwehr ihnen nicht genehmer Volksabstimmungen bezieht, während es kaum Evidenz dafür gibt, dass diese Verbände erfolgreich ihre Lobbymacht zur Durchsetzung eigener Vorstellungen nutzen können. Die Ängste von Kritikern, die annehmen, dass wirtschaftsnahe Gruppen die direkte Demokratie dominieren, werden durch diese Ergebnisse nicht gestützt. Vielmehr zeigt sich, dass Gesetze, die durch direkte Demokratie verabschiedet wurden, weitgehend den Interessen von Bürgergruppen entsprechen. (vgl. Tiefenbach 2009, S. 8)

Eine Durchsetzung der Interessen finanzstarker Lobbygruppen ist nicht nachweisbar.

1.3.8 Volksentscheide verschärfen die sozialen Ungleichheiten!

Schichten ohne hohes Einkommen und Bildungsstand beteiligen sich weniger häufig. Finden zusätzlich zu Wahlen noch Volksbegehren und Volksentscheide statt, dann wird die ohnehin schon bestehende soziale Exklusion / Ungleichheit verschärft. Die Interessen dieser Schichten sind bei Volksentscheiden weniger gut repräsentiert als im Parlament.

- Dies ist falsch. In Parlamenten sind einkommens- und bildungsarme Schichten sehr viel weniger vertreten als bei Volksabstimmungen.
- Erfahrungen aus der Schweiz zeigen: Insgesamt beteiligen sich 90 Prozent der Bürger*innen mindestens ein Mal innerhalb von fünf Jahren an einer Volksabstimmung. Bildungsferne und einkommensschwache Gruppen sind also zumindest bei bestimmten Themen interessiert und wenden sich nicht komplett von der Politik ab. Wenn man nicht nur einen Einzelfall (eine Volksabstimmung) betrachtet, dann zeigt sich, dass direkte Demokratie keineswegs die unteren Sozialschichten stärker ausgrenzt als ein rein repräsentatives System. Im Gegenteil: Volksbegehren und Volksentscheide als Ergänzung des repräsentativen Systems ermöglichen insgesamt und langfristig gesehen mehr Teilhabe. (vgl. Rehmet, Huber 20017, S. 5) Dennoch lohnt es sich darüber nachzudenken, wie Menschen die Beteiligung an Volksabstimmungen erleichtert werden kann.
- Soziale Ungleichheit und Bildung kann selbst zum Thema eines Volksgesetzgebungsverfahrens werden – und damit die politische Agenda beeinflussen und auch für mehr soziale Gerechtigkeit sorgen. Exemplarisch sind hier einige Beispiele aus den deutschen Bundesländern aufgelistet. In Freiburg verhinderte 2006 ein kommunaler Bürgerentscheid die Privatisierung von städtischen Wohnungen. In Brandenburg war 2008 eine Initiative erfolgreich, die sich für verbilligte Fahrten im ÖPNV für sozial benachteiligte Gruppen einsetzte (,Volksinitiative Sozialticket‘). In Bayern übernahm 2013 die Landesregierung die Forderungen eines Volksbegehrens, das sich gegen Studiengebühren aussprach.

Direkte Demokratie schließt einkommens- und bildungsarme Schichten weniger aus als parlamentarische Willensbildung.

Soziale Ungerechtigkeiten können selbst zum Thema gemacht und damit reduziert werden.

1.3.9 Konzernmedien verhindern zukunftsorientierte Volksentscheide

Selbst wenn Volksentscheide sinnvoll sind und die Chance bieten, etwas zum Positiven zu Verändern, wird dies kaum passieren, da die Konzernmedien massiv gegen diese Entscheidungen agieren werden.

- Der manipulative Zugriff auf die öffentliche Meinungsbildung ist nicht beliebig groß, vor allem da der sachbezogenen Fokus und die verhältnismäßig lange Dauer eines Volksgesetzgebungsverfahrens irreführenden Beeinflussungsversuchen, wie Personalisierung und Emotionalisierung, gewisse Grenzen setzen. Direktdemokratische Willensbildung unterscheidet sich beispielsweise von Wahlkämpfen, die in den Medien mitunter sehr stark auf Persönliches reduziert werden. Zudem orientiert sich die direktdemokratische öffentliche Diskussion – im Gegensatz zu Wahlkämpfen – an einer einzelnen Sachfrage. Sie hat eine Pro- und Contra-Struktur.
- Die Bürger*innen haben durch direktdemokratische Verfahren einen stärkeren und direkteren Einfluss auf die Themenwahl (Agenda-Setting-Effekte). Es werden mehr Themen, Beiträge, Meinungen und Interessen berücksichtigt als in einer rein repräsentativ-demokratischen Öffentlichkeit, die aufgrund der Dominanz der etablierten Akteure bei Willensbildungsprozesse und marktorientierter Selektionsmechanismen der Medien erhebliche Defizite aufweist. Damit eignen sich Volksgesetzgebungsverfahren zur Überwindung der Medienbarriere und zum Aufzeigen von Handlungsalternativen. Einhellig zeigt das empirische Material, dass die direkte Demokratie überwiegend wichtige Themen und Konfliktlinien widerspiegelt und jene Interessen reflektiert, die vom politischen System vernachlässigt werden (vgl. Kampwirth 1999, S. 32-34).

Durch die Sachstruktur und die lange Dauer sind Manipulationen schwerer möglich.

Direkte Demokratie eignet sich zur Überwindung der Medienbarriere.

(es fehlen hier noch neuere Studien zum Einfluss von Internetmedien)

1.4 Beispiele für erfolgreiche Initiativen in den Bundesländern³

"Mehr Demokratie in Bayern" Für Einführung des kommunalen Bürgerentscheids mit bürgerfreundlichen Regelungen.	Erfolgreich im Volksentscheid.	Bayern	1995
"Schlanker Staat ohne Senat" Für Abschaffung des bayerischen Senats, der zweiten, nur beratenden Kammer des bayerischen Parlaments.	Erfolgreich im Volksentscheid.	Bayern	1997
"Mehr Demokratie in Hamburg: Einführung Bürgerentscheid in den Bezirken" Für Einführung bezirklicher Bürgerentscheide.	Erfolgreich im Volksentscheid.	Hamburg	1998
"Pro Kommunale Sparkasse" Für den Erhalt der 22 kommunalen Sparkassenverbände im Land und damit für die Auflösung des Sachsen-Finanzverbandes.	Erfolgreich im Volksentscheid	Sachsen	2000
"Mehr Demokratie in Thüringen" - Reformen Volksgesetzgebung Für die Erleichterung landesweiter Volksbegehren und Volksentscheide durch Reformen.	Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss).	Thüringen	2000
"Zukunft braucht Schule" Für die Verhinderung der von der Landesregierung geplanten Schulschließungen und für kleinere Klassen.	Teilerfolg ohne Volksentscheid (zwar zu wenig Unterschriften im Volksbegehren, jedoch neuer Parlamentsbeschluss).	Sachsen	2003
"Mehr Bürgerrechte – Ein neues Wahlrecht für Hamburg" Für umfassende Reform des Wahlrechts.	Erfolgreich im Volksentscheid.	Hamburg	2003
"Mehr Zeit für Kinder – für eine kinder- und familiengerechte Kita-Reform" Berufstätige Eltern sollen einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für ihre Kinder bekommen.	Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss).	Hamburg	2003
"Unser Wasser Hamburg" Gegen geplante Privatisierung der Hamburger Wasserwerke.	Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss).	Hamburg	2004
"Mehr Demokratie beim Wählen" Für ein demokratischeres Wahlrecht durch Einführung von Kumulieren und Panaschieren.	Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss).	Bremen	2006
"Gegen die Zusammenlegung von Kreisen ohne deren Zustimmung" Für Änderungen bei der Kreisgebietsreform. Gebietsänderungen sollen nur noch zulässig sein, wenn die betroffenen Kreise	Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)	Schleswig-Holstein	2008
"Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen" Für eine Reform der Bürgerentscheidsregelung und des Bürgerantrags.	Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss).	Thüringen	2008
"Sozialticket" Für die Einführung des Sozialtickets in Brandenburg ab 2008. Das Ticket soll sozial Schwache und Arbeitslose zu verbilligten Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln berechtigen.	Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)	Brandenburg	2008
"Für eine bessere Familienpolitik" Für eine Rücknahme der Mittelkürzungen für Kindertageseinrichtungen.	Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss).	Thüringen	2010
"Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück" Für eine allgemeine Veröffentlichungspflicht aller Verträge im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft.	Erfolgreich im Volksentscheid.	Berlin	2010
"Unser Hamburg - Unser Netz" Für die Rekommunalisierung der Hamburger Energie-Netze.	Erfolgreich im Volksentscheid.	Hamburg	2011

³ Eine detailliertere Übersicht findet sich unter: <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/bisherige-volksbegehren/>

"Nein zu Studienbeiträgen in Bayern" Gegen Studiengebühren.	Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss).	Bayern	2013
"Stoppt Massentierhaltung" Gegen Massentierhaltung.	Teilerfolg/Kompromiss nach erfolgreichem Volksbegehren, somit entfiel der Volksentscheid.	Brandenburg	2016
"Bürgernähe erhalten - Kreisreform stoppen" Gegen die geplante Neuordnung von Landkreisen.	Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)	Brandenburg	2017
"Volksbegehren Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern - Rettet die Bienen!" Für den Erhalt und den Ausbau des Lebensraums von Bienen, Insekten, Schmetterlingen und Vögeln.	Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss).	Bayern	2019
Volksbegehren Artenschutz - „Rettet die Bienen“ Ziele sind mehr Ökolandbau und die Erweiterung der Lebensräume und Blühangebote sowie eine Reduzierung von Pestiziden.	Teilerfolg ohne Volksentscheid (Kompromiss während des Volksbegehrens, daraufhin Abbruch der Sammlung).	Baden-Württemberg	2020

Ableitungen:

- Volksgesetzgebungsverfahren sind vor allem in Bundesländern mit einfacher Ausgestaltung der Hürden ein verhältnismäßig häufig gewähltes und erfolgreiches Beteiligungsinstrument.
- Es braucht nicht immer den Volksentscheid. Bereits in den vorhergehenden Stufen können Kompromisse oder Einigungen gefunden werden. Dies zeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen Bürger*innen und Parlament gut funktionieren kann.
- Volksgesetzgebungsverfahren finden meist zu den Themen Umwelt, Demokratie und Sozialpolitik statt. Sie machen damit offenbar auf wahrgenommene Missstände aufmerksam, welche die Bürger*innen am meisten betreffen.

2 Änderungsvorschläge für Sachsen

2.1 Allgemeine Gestaltungselemente der Volksgesetzgebung zur Förderung demokratischer Willensbildung

Direktdemokratische Verfahrenselemente, die Sachlichkeit fördern

- lange Fristen
- präventive Normenkontrolle durch das jeweilige Verfassungsgericht
- Intergration des Parlaments in den Prozess
- Abstimmungsbroschüre, die vor dem Volksentscheid an alle Stimmberechtigten versandt wird
- eine Abstimmungskommission, die Informationen verständlich aufbereitet und gezielt und ausgewogen informiert,
- Keine Referenden oder unverbindliche Volksbefragungen „von oben“, in der die Regierung oder das Parlament den Zeitpunkt und die Abstimmungsfrage festlegt. (Meist ist dies mit politischem und persönlichem Machtkalkül verbunden. Das prominenteste Beispiel für diese Variante von Volksabstimmungen, die hier ausdrücklich ablehnt wird, war die Brexit-Abstimmung in Großbritannien.)

Direktdemokratische Verfahrenselemente, die die Beteiligung erhöhen und so potenziell die soziale Exklusion reduzieren

- Eine Abstimmungsbroschüre,
- Eine unabhängige Abstimmungskommission
- freie Unterschriftensammlung (statt Amtseintragung) für Volksbegehren, damit viele Menschen miteinander ins Gespräch kommen,
- eine Zusammenlegung von Volksabstimmungen mit Wahlen.
- nicht zu hohe Unterschriftenquoten sowie eine Kostenerstattung für Initiativen (damit Volksbegehren und Volksentscheide nicht nur von ressourcenstarken Organisationen genutzt werden)

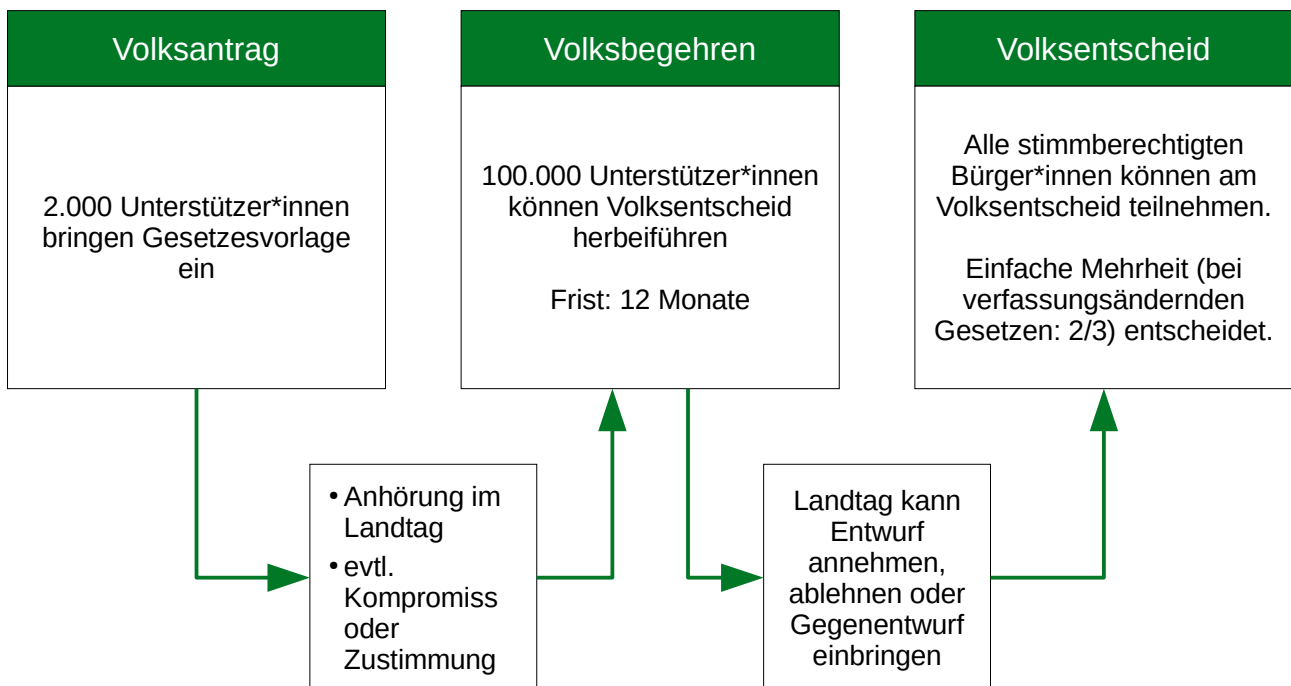
Direktdemokratische Verfahrenselemente, die finanzielle Ungleichgewichte reduzieren und / oder die Transparenz erhöhen

- Nicht zu hohes Unterschriftenquorum: Hohe Hürden sind nur von großen, finanzkräftigen Organisationen zu überwinden. Eine große Hilfe und Kosteneinsparung wäre, die Abgabe qualifizierter Unterschriften über das Internet zu ermöglichen.
- Abstimmungsbroschüre
- Abstimmungskommission
- Spendentransparenzregelungen: Initiator*innen eines Volksgesetzgebungsverfahrens müssen ihre Finanzierungsquellen vor und nach dem Volksentscheid offenlegen. Den Bürger*innen werden somit Informationen über eventuelle Verflechtungen mit Wirtschaftsunternehmen oder anderen Organisationen zur Verfügung gestellt.
- Fairnessregel für den Einsatz von Geldern: Staatlicherseits aufgewendete Mittel für Werbung müssen den Initiatoren im gleichem Umfang zur Verfügung gestellt werden
- Um auch finanzschwachen Gruppen die Einleitung eines Volksentscheids zu ermöglichen, sollte es einen staatlichen Finanzausschuss geben – ähnlich der Wahlkampfkostenerstattung.

2.2 Übersicht der angestrebten Änderungen⁴

1. Dreistufiges Verfahren mit deutlich geringeren Hürden

- Volksantrag (Gesetzesentwurf) mit 2.000 Unterschriften: Anhörungsrecht/Diskussion in Landtag und ggf. Zustimmung/ Kompromiss mit Landtag
- Volksbegehren: 100.000 Stimmen (aber nicht mehr als 2,5%); 12 Monate Eintragsfrist; ggf. Annahme im Landtag
- Volksentscheid: einfache Mehrheit (bei verfassungsändernden Gesetzen: 2/3)



2. Vollständige Souveränität: Ausweitung der Befugnisse der VG

- auch über Abgaben-, Besoldungs-, und Haushaltsgesetze
- Einführung von Referenden: fakultatives Referendum (vom Landtag beschlossene Gesetzesentwürfe treten erst nach 100 Tagen in Kraft. In dieser Zeit können Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Unterschrift eine Abstimmung darüber verlangen, ob das Gesetz in Kraft treten soll oder nicht.) + obligatorisches Verfassungsreferendum

3. Breite Beteiligung ermöglichen

- Ausweitung des Stimmrechts (ab 16 Jahren)
- Unterschriftensammlung frei und online
- Beratungsanspruch

4. Transparenz herstellen

- Abstimmungskommission einführen
- Offenlegung von Spenden
- Informationen für Stimmberechtigte

⁴ Für einen Vergleich mit allen aktuellen direktdemokratischen Verfahrensregelungen in den Bundesländern siehe: <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/>

2.3 Dreistufiges Verfahren – niedrige Hürden

Jede Stufe eines Volksgesetzgebungsverfahrens – Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid – hat besondere Funktionen im Prozess der politischen Willensbildung. Wie gut diese Funktionen erfüllt werden, hängt entscheidend von der Ausgestaltung der einzelnen Stufen ab.

2.3.1 Erste Stufe: Gesetzentwurf, 2000 Unterschriften

Die erste Stufe der Volksgesetzgebung – der Volksantrag – soll ein Partizipationskanal sein, durch den die Stimmbevölkerung unmittelbar auf den Prozess der politischen Willensbildung einwirken kann. Damit kommt dem Volksantrag die Funktion eines ‚gesellschaftspolitischen Seismographen‘ (wo liegen die Probleme und wie stark sind sie?) sowie einer ‚Ideenmaschine‘ (welche Lösungsvorschläge gibt es?) für die politische Willensbildung zu.

Gesetzentwurf muss zugrunde liegen

Wenn die Volksgesetzgebung gleichberechtigt neben dem parlamentarischen Verfahren stehen soll, muss bei ersterem auch ein Gesetzentwurf vorgelegt werden, über den es anschließend zu befinden gilt. Anderenfalls würde sich ein Problem hinsichtlich der rechtlichen Verbindlichkeit des Verfahrens ergeben.

Diese Regelung gilt in Sachsen aktuell und soll nicht geändert werden.

Zeitpunkt der Zulassungsprüfung

Für die Zulassung eines Volksantrags ist die Feststellung der Verfassungskonformität (präventive Normenkontrolle) sowie der vorschriftsmäßigen Formulierung des Antrags zu prüfen, sowie ob die eingereichten gültigen Unterschriften das gesetzlich vorgegebene Unterschriftenquorum erreicht haben. Die Entscheidung über die Zulässigkeit ist bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung möglich, weil der genaue Wortlaut des Antrags während der Unterschriftensammlung nicht mehr verändert werden darf, er insofern noch vor Beginn der Unterschriftensammlung endgültig festzustehen hat. In der Tat sprechen gravierende Gründe dafür, die Zulässigkeitsprüfung vor Beginn der Unterschriftensammlung vorzunehmen, statt – wie derzeit noch im Gesetzentwurf vorgesehen – erst nach Abschluss der Unterschriftensammlung zusammen mit der Feststellung der Anzahl der Unterschriften.

- Aus der Perspektive der Initiator*innen bzw. Vertrauenspersonen eines Volksantrags ist eine Feststellung zu vor Beginn der Unterschriftensammlung wünschenswert, weil ansonsten mit hohem Aufwand tausende Unterschriften für einen möglicherweise unzulässigen Antrag und somit sinnlos gesammelt werden, wobei der die Unzulässigkeit verursachende Fehler möglicherweise sehr leicht zu korrigieren gewesen wäre.
- Aus der Perspektive der inhaltlichen Gegner eines Volksantrags ist es nicht wünschenswert, dass auf diese Weise zehntausende Bürgerinnen und Bürger ggf. in irreführender Weise für ein Anliegen mobilisiert werden, das z. B. von vornherein verfassungswidrig ist.
- Aus staatspolitischer Perspektive – und dies ist vor allem zu bedenken – muss in Rechnung gestellt werden, dass eine nachträgliche Unzulässigkeitsklärung von tausenden Unterschriften aus formalrechtlichen Gründen die Unterstützer des Anliegens in erheblicher Weise frustriert, verärgert und zur emotionalen Zuspitzung und Verschärfung von Konflikten beiträgt.

Die *Zulässigkeitsprüfung sollte also vor der Unterschriftensammlung für einen Volksantrag erfolgen*. Dies entspricht auch der Abfolge der Verfahrensschritte, die bei der zweiten Stufe – dem Volksbegehren – vorgesehen ist.

Anzahl der Unterschriften

Um seine Funktionen als Partizipationskanal zu erfüllen, ist ein niederschwelliger Volksantrag mit einem Anhörungsrecht der Initiator*innen von vitaler Bedeutung. So kann bereits eine öffentliche und parlamentarische Diskussion über eine Sachfrage erfolgen und im besten Fall schon eine gesetzgeberische

Lösung gefunden werden. So zeigt sich in der niedrigen Hürde beim Volksantrag auch die Gleichberechtigung der beiden Gesetzgeber.

Ein Blick auf diejenigen Bundesländer, die über eine vitale direktdemokratische Praxis verfügen, weil sie eine mitwirkungsfreundliche erste Stufe gewählt haben, macht dies deutlich: So wurden in Brandenburg, Schleswig-Holstein wie auch in Hamburg zahlreiche Anliegen bereits nach der ersten Stufe ganz oder – durch einen Aushandlungsprozess– teilweise übernommen. Kennzeichnend hierfür ist auch das in den Länderverfassungen verankerte *Anhörungsrecht* der Initiator*innen in Ausschüssen oder dem Parlament, das als dialogische Komponente ein Zusammenspiel der repräsentativen mit der direktdemokratischen Sphäre gewährleistet. (vgl. Hoffmann 2018)

Insgesamt variieren die Hürden für die erste Verfahrensstufe zwischen den Bundesländern stark. Während man in Nordrhein-Westfalen mit 3.000 Unterschriften ($\approx 0,02\%$ der Wahlberechtigten) ein Volksbegehren einleiten kann, sind es beispielsweise in Hessen 131.000 Unterschriften ($\approx 3\%$ der Wahlberechtigten). Der Durchschnitt liegt bei 0,8 bis 1%. (vgl. ebd.)

Hier wird dafür plädiert, den Einstieg in das direktdemokratische Verfahren mit 2.000 *Unterschriften* (statt bisher 40.000) möglichst niedrigschwellig zu halten. Im Vergleich mit den anderen Bundesländern würde dies eine der fortschrittlichsten Regelungen bedeuten.

Frist für Landtag über Antrag zu befinden

Direktdemokratische Mittel sollen den Sinn haben, dass sich das Volk und das Parlament als Gesetzgeber gleichberechtigt gegenüber stehen und eine qualifizierte Debatte (Deliberation) auf gleicher Ebene stattfinden kann. Dies verlangt mitunter Anhörungen mit Sachverständigen und zahlreiche Gespräche mit den Initiator*innen. Dies braucht Zeit, die der Landtag auch haben muss. Die aktuelle Regelung von *sechs Monaten* soll daher beibehalten werden.

2.3.2 Zweite Stufe: 100.000 Unterschriften, 12 Monate Sammelfrist

Die zweite Stufe zielt darauf ab, eine qualifizierte Diskussion in der Bevölkerung anzuregen und zu ermitteln, ob der Gesetzentwurf genügend Unterstützung erhalten kann. Damit spielt die Ausgestaltung der Quoren und Fristen in dieser Stufe eine tragende Rolle. Erstens muss also genügend Zeit für Diskussion und Unterschriftensammlung zur Verfügung stehen. Und zweitens gilt, dass das Unterschriftenquorum einerseits hoch genug ist, um die gesellschaftliche Relevanz des Themas zu zeigen, andererseits muss die Hürde aber auch niedrig genug sein, damit sie überhaupt praktikabel ist. Ansonsten stehen Bürger*innen unüberwindbaren und frustrierenden Hindernissen gegenüber. Wenn die Verfassung direktdemokratische Beteiligungsverfahren vorsieht, muss es sich auch um eine ernsthafte und anwendbare Form handeln. Die Verfassung muss den Souverän durch die Verfahrensausgestaltung ernst nehmen.

Anzahl der Unterschriften

Im bundesweiten Vergleich lässt sich nahezu eine Zweiteilung von Bundesländern in diesem Aspekt erkennen. Die eine Gruppe weist Quoren von mindestens 10% auf, die andere hat Quoren von ungefähr 3 bis 5%. Brandenburg weist mit einem Unterschriftenquorum von 80.000, was bei der aktuellen Bevölkerungszahl ca 3,5% entspricht, eine sehr fortschrittliche Regelung auf. (Was dennoch nicht dazu führt, dass alle Volksbegehren erfolgreich verlaufen.) Interessant ist dabei, die Reformen auf Landesebene in den letzten 10 Jahren genauer zu betrachten. Diese sahen allesamt eine (wenn auch zögerliche) Senkung der Quoren vor. (vgl. Efler & Lehmann 2011, S. 9) Im internationalen Vergleich liegen die Hürden in Staaten mit nennenswerter Praxis bei max. 5% der Stimmberechtigten: In Italien circa 1% innerhalb von drei Monaten, in der Schweiz bei 2,2% innerhalb von 18 Monaten, für korrigierende Volksbegehren (fakultative Referenden) 1,1% innerhalb von drei Monaten. (vgl. ebd.)

An dieser Stelle wird für Sachsen ein Unterschriftenquorum von 100.000 *Stimmen* vorgeschlagen. Dies entspricht aktuell ca. 2,5% der stimmberechtigten Wähler*innen. Erweitert man die Anzahl der Stimmberechtigten auf alle Einwohner*innen Sachsens ab 16 Jahren, so wie es hier vorgesehen ist (siehe Kap. 2.5.1), ergibt sich ein Prozentsatz, der den Quorenregelungen in der Schweiz entspricht.

Eine solche Senkung des Quorums würde die Anwendbarkeit der Volksgesetzgebung in Sachsen deutlich erleichtern. Blieben die Hürden hingegen erhalten, würde das gesamte Verfahren weiterhin eher schwierig zu durchlaufen sein und damit der Anspruch aus dem Grundgesetz und Verfassung des Landes Sachsen nicht gerecht werden. Ein weiterer Vorteil wäre, dass auch kleineren Initiativen die Nutzung des Instruments ermöglicht werden würde und ressourcenstarke Initiativen mit höherer Organisationskraft nicht so sehr im Vorteil wie bisher wären. Dies würde auch zur Stärkung der Zivilgesellschaft beitragen.

Nicht zu befürchten ist dagegen, dass damit Volksbegehren zum Regelfall werden und die Stellung des Landtages bedrohen würden. Die Parlamente in der Schweiz und in 28 Bundesstaaten der USA sind trotz weitreichender direktdemokratischer Volksrechte und Unterschriftenquoten von 1 bis 3% handlungs- und funktionsfähig.

Frist

Eine Entschleunigung des Verfahrens durch einen großzügigeren zeitlichen Rahmen schafft die Grundlage eines breiten politischen Diskurses und qualifizierter politischer Beteiligung. Damit wird zudem einer Emotionalisierung der Debatte entgegengewirkt, die bei kurzen Fristen eher wahrscheinlich ist.

Daher wird an dieser Stelle für eine Frist von *zwölf Monaten* (statt bisher acht) plädiert.

2.3.3 Dritte Stufe: Volksentscheid mit einfacher Mehrheit

Die dritte Stufe eines Volksgesetzgebungsverfahrens – der eigentliche Volksentscheid – dient wie die Abstimmung im Parlament dazu, nach allen vorausgehenden Diskussionen über den Gesetzentwurf zu entscheiden. Ein Gesetz kann danach in Kraft treten oder nicht. Wie demokratisch diese Abstimmung verläuft, hängt im wesentlichen von der Gestaltung der Stimmabgabe sowie möglichen Quorenregelungen ab.

In Sachsen gilt aktuell für einfache Gesetze eine sehr fortschrittliche Regelung. Es entscheidet die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Im Gegensatz dazu gilt bei verfassungsändernden Gesetzen ein Zustimmungsquorum von 50%. Es müssen also mehr als die Hälfte aller Wahlberechtigten aus ganz Sachsen dem Gesetz zustimmen. Doch schon ein 25-Prozent-Zustimmungsquorum ist nur zu schaffen, wenn der Volksentscheid zeitgleich mit einer Bundestagswahl stattfindet. Wenn 50 Prozent aller Stimmberechtigten zustimmen müssen, macht das Verfassungsänderungen auf Grund einer Volksinitiative praktisch unmöglich. Eine solche Hürde verhindert also die demokratische Mitsprache der Bürger*innen bei jenem Gesetz, welches sie sich dem Grundgedanken nach selbst gegeben haben und welches ihre politische Ordnung regelt. Die Frage ist also, wie eine demokratische und praktikable Regelung aussehen kann, nach der bei Volksentscheiden ein verfassungsänderndes Gesetz als angenommen gelten kann.

Falsche Mehrheiten?

Die Notwendigkeit von Abstimmungsquoten wird häufig damit begründet, dass anderenfalls die Gefahr bestehe, dass eine Minderheit Entscheidungen treffe, die die Mehrheit so gar nicht gewollt habe. Wenn beispielsweise eine kleine, sehr engagierte Initiative ihre Anhänger*innen komplett zur Abstimmung mobilisiert, während der Großteil der Stimmberechtigten zu Hause bleibt, kann bei der Abstimmung ein Ergebnis herauskommen, das die Mehrheit der Bevölkerung keineswegs so wollte – also eine „falsche Mehrheit“.

Ob solche falschen Mehrheiten tatsächlich vorkommen, lässt sich klären, wenn man Abstimmungsergebnisse und Umfrageergebnisse vergleicht. Umfangreiche Studien aus der Schweiz zeigen, dass es eben keine empirischen Befunde für die Begünstigung einer Minderheitsherrschaft bei Volksgesetzgebungsprozessen gibt, die auf ein Abstimmungsquorum verzichten. (Kobach 2001)

Dagegen sind falsche Mehrheiten bei Parlamentswahlen ein echtes Problem: Die Wahlbeteiligung liegt bei Kommunal-, Europaparlaments- oder sogar Landtagswahlen häufig unter oder wenig über 50 Prozent. Ob die Nichtwähler*innen mit dem Wahlausgang unzufrieden sind, wird hier selten gefragt. Auch die Legitimität etwa des US-amerikanischen Präsidenten wird nicht in Frage gestellt, obwohl er bei einer Normalwahlbeteiligung von wenig mehr als 50 Prozent in der Regel nur von etwas mehr als einem Viertel der US-Amerikaner*innen gewählt wird.

Nebenwirkungen von Quoren

Während also falsche Mehrheiten also kein Problem bei Volksentscheiden darstellen, bringen Quoren echte Nachteile mit sich, die sich empirisch nachweisen lassen.

a) Minderheitsentscheidungen

Ein Quorum führt mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu, dass sich eine Minderheit der Bevölkerung durchsetzt. 1998 stimmten zum Beispiel in Hamburg 74 Prozent für eine Reform der direkten Demokratie. Zwei Drittel aller Stimmberechtigten hatten sich beteiligt. Trotzdem war der Volksentscheid ungültig, weil das Zustimmungsquorum von 50 Prozent verfehlt wurde. Nur eine Minderheit der Abstimmenden hatte „Nein“ gestimmt – aber sie setzte sich durch. (für eine ausführliche Analyse und weitere Beispiele vgl. Weber 2012)

b) Boykott und Diskussionsverweigerung führen zu weniger demokratischen Diskussionen

Gegner*innen des Volksentscheids erhalten durch ein Quorum einen Anreiz, aus taktischen Gründen der Auseinandersetzung aus dem Weg zu gehen und das Thema aus der öffentlichen Debatte fern zu halten. So können sie eine hohe Stimmbeteiligung verhindern, womit das Scheitern des Volksentscheids wahrscheinlicher wird. Dadurch wird ein großer Vorteil der direkten Demokratie, die öffentliche politische Diskussion über Sachfragen, deutlich geschwächt. Statt Nicht-Beteiligung zu prämiieren, müssen aber beide Seiten – Befürworter*innen und Gegner*innen – angehalten werden, die Bevölkerung zu überzeugen und zu mobilisieren. Dies gelingt am besten, wenn die Mehrheit entscheidet.

Zudem entsteht eine schwierige und unklare Situation, wenn ein Volksentscheid „unecht scheitert“. Damit ist gemeint, dass die Mehrheit zwar mit Ja gestimmt hat, aber das Quorum verfehlt wurde. Rechtlich ist die Regierung dann nicht an den Volksentscheid gebunden. Andererseits erwartet die Bevölkerung, dass das Votum der Mehrheit respektiert wird.

c) Mehr Frustration, weniger Beteiligung, weniger Demokratie

Scheitert ein Volksentscheid formal an einem Abstimmungsquorum, so führt dies zu Frustration, Verdrossenheit und Demotivation künftiger Initiativen, da ein enormer personeller und finanzieller Aufwand für ein Volksgesetzgebungsverfahren erbracht werden muss. Dies wirkt sich langfristig auf das Aktivitätsprofil der Volksgesetzgebung aus. Es werden kaum Organisationen bereit sein, diesen Aufwand auf sich zuzunehmen, wenn sie das Risikotragen müssen, am Quorum zu scheitern.

d) Selbsterfüllende Prophezeiung

Ein Volksentscheid stellt Anforderungen an die Menschen: Sie müssen sich über das Thema informieren und sich eine Meinung bilden, sie müssen die Mühe des Gangs zum Wahllokal auf sich nehmen. Die Bereitschaft, sich diesen Anforderungen zu unterziehen, sinkt rapide, wenn die Bürger*innen davon ausgehen müssen, dass die Mühe umsonst ist, da der Volksentscheid ohnehin scheitern wird. Das Quorum wird damit zu einer selbsterfüllenden Prophezeiung: Geschaffen aus Angst vor zu niedriger Abstimmungsbeteiligung, sorgt es selbst dafür, dass die Abstimmungsbeteiligung niedrig bleibt.

Über die skizzierten Wirkungen liegt eine Vielzahl empirischer Studien vor, die übereinstimmend zu folgendem Ergebnis gelangen: Vorbeugende Quoren sind überflüssig. Sie bieten Pseudolösungen für Scheinprobleme. Pseudolösungen, weil sie die Beteiligung nicht erhöhen. Scheinprobleme, weil eine niedrigere Beteiligung als bei Wahlen bei einzelnen Abstimmungen nicht demokratieschädlich ist. Die Bürger*innen wissen, dass die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung an Volksentscheiden üblicherweise unter der üblichen Wahlbeteiligung liegt, da ersteren in der Regel eine geringere politische Bedeutung zukommt, das es sich hierbei um die Entscheidung zu einer einzelnen Sachfrage handelt und nicht um die Mandatsvergabe für vier oder fünf Jahre. Zudem sind die Bürger*innen oftmals gar nicht in ihrer Gesamtheit von dieser Sachfrage betroffen, sodass sich ein nicht unbedeutender Teil allein deshalb erst gar nicht beteiligt. Mit diesem Wissen werden die so zustande gekommenen Mehrheitsentscheidungen dennoch als pragmatisches und grundlegendes Prinzip akzeptiert. Wichtig ist es, dass alle Wahl- bzw. Abstimmungsberechtigten Zugang zur Entscheidung hatten. (vgl. Hoffmann 2018, S. 7-9)

Bedenkt man aber gleichzeitig die Bedeutung von Verfassungsänderungen, lässt sich argumentieren, dass sie einer höheren Legitimation bedürfen. Ebenso wie bei verfassungsändernden Gesetzen im Parlament sollte auch im direktdemokratischen Verfahren eine qualifizierte *2/3-Mehrheit der Abstimmenden* vorgesehen werden. Diese Regelung ist einem Zustimmungsquorum vorzuziehen.

Darüber hinaus kann überlegt werden, mit welchen anderen gesetzlich geregelten Mitteln die Abstimmungsbeteiligung ohne die beschriebenen negativen Effekte von Zustimmungsquoren erhöht werden kann. Denkbar wären hierfür:

- Zusammenlegung mit Wahlterminen.
- längerer Abstimmungszeitraum und Erhöhung der Anzahl der Abstimmungsorte (z.B. Postämter, Bankfilialen, öffentliche Einrichtungen, etc.).
- Reduzierung von Informationsaufwand: Auch bei Volksabstimmungen müssen die Bürger*innen eine Abstimmungsbenachrichtigung per Post erhalten. Damit verbunden sollte eine Informationsbroschüre mit Informationen zum Abstimmungsthema verschickt werden. Wie bei Wahlen sollten öffentliche Plakatflächen zur Verfügung stehen.
- Erleichterung von Briefwahl und Erlaubnis der Stimmabgabe online.

Regelung bei konkurrierenden Vorlagen: Stichfrage

Um den Prozess der politischen Willensbildung weiter zu beflügeln wird an dieser Stelle auch dafür plädiert, dass das Parlament zu einer Volksentscheidung einen *alternativen Gesetzesvorschlag vorlegen* kann. Zudem soll auch eine Kompromissvorlage möglich sein, die im Einvernehmen mit den Vertrauensleuten der Volksgesetzgebungsinitiative erstellt wird.

Damit ist es notwendig auch eine *Stichfrage* einzuführen, wie sie in Bayern vorgesehen ist, um entscheiden zu können, welche Entwürfe dem geltenden Recht vorgezogen werden sollen und welchem Entwurf ggf. der Vorrang zu geben ist.

2.4 Vollständige Mitbestimmung

2.4.1 VG auch über Abgaben-, Besoldungsgesetze

Die aktuelle Regelung in Sachsen, Abgaben- und Besoldungsgesetze von Volksgesetzgebungsverfahren auszuschließen, spricht den Bürger*innen zumindest partiell die Demokratiefähigkeit ab und stellt sie im Prozess der politischen Willensbildung deutlich unter das Parlament. Zum einen sollten Stimmberechtigte, die bestimmte Abgaben leisten, auch bestimmen können, wozu diese genutzt werden oder wie hoch sie sind. Zum anderen ist fraglich, warum Bürger*innen in Haushalts- und Finanzfragen weniger Sachverstand und Gemeinwohlorientierung zugetraut wird als bei der (oft auch komplexen) übrigen Gesetzgebung.

Wenn durch eine verbesserte Beteiligung der Bürger an der Gesetzgebung die vorhandene Distanz zwischen dem Volk und seinen demokratischen Repräsentanten abgebaut werden soll, so kann es dabei keinen Unterschied zwischen finanzwirksamen und Gesetzen ohne Kostenfolgen geben, zumal es kaum Gesetze gibt, die keine Kosten verursachen. Gerade bei Gesetzen, die viele Steuergelder kosten, muss der Bürger, so wie beispielsweise in Bayern, mitbestimmen können. Konsequenterweise sollten die speziellen Finanztabus (Dienst- und Versorgungsbezüge und Abgaben) entfallen.

Dass das Misstrauen gegenüber den Bürger*innen unbegründet ist, zeigt eine Untersuchung der Staatsfinanzen aller 25 Schweizer Kantone in den vergangenen 110 Jahren ergeben, dass gerade dort sparsam mit öffentlichen Mitteln umgegangen wird, wo die Menschen unmittelbar auch über finanzielle Belange mitentscheiden können. (Funk & Gathmann 2009)

Gewählte Abgeordnete sind in der Regel nicht sparsamer als die Bürger*innen – im Gegenteil. Eine Rolle spielen dabei verschiedene Faktoren wie fehlende Verantwortlichkeit, Verkürzung der Perspektive auf die Dauer der Legislaturperiode, persönliche Beziehungen, Ressort-Egoismus und mangelnde parlamentarische Kontrolle.

Dagegen stellen sich durch direktdemokratische Mitbestimmung langfristig vier Effekte ein: Die Ausgaben der öffentlichen Hand, die Schuldenaufnahme sowie die Steuerhinterziehung sind rückläufig und die Wirtschaftsleistung wird erhöht. (vgl. Tiefenbach 2011, S. 8-11, dort auch für eine ausführliche Darstellung)

2.4.2 Einführung von Referenden

Um die Gleichberechtigung von Parlament und Bürger*innen zu unterstreichen, wird für die *Einführung von fakultativen und obligatorischen Referenden* als weitere direktdemokratische Instrumente plädiert.

Sehr zu begrüßen ist eine Regelung wie in Bayern und Hessen, nach der jede Verfassungsänderung den Bürger*innen zur Abstimmung vorgelegt werden muss (obligatorisches Referendum). Dies trägt zu einer höchstmöglichen Legitimation der Änderungen bei.

Zudem muss es den Bürger*innen möglich sein, über vom Landtag beschlossene, aber noch nicht in Kraft getretene Gesetze abzustimmen, sofern in einer kurzen Frist eine bestimmte Anzahl von Unterschriften eingereicht wird (fakultatives Referendum). Hier wird für *25.000 Unterschriften innerhalb von 3 Monaten* plädiert. Perspektivisch sorgt dieses Instrument für eine Steigerung der Kompromissfähigkeit bei der politischen Willensbildung zwischen Parlament und Bevölkerung, wie die Geschichte der Schweiz zeigt. (Beck 2019, S. 3)

2.5 Breite Beteiligung ermöglichen

2.5.1 Abstimmungsberechtigung ab 16 Jahren

Jugendliche sind genauso von politischen Entscheidungen betroffen wie Volljährige. Das politische Gewicht jüngerer Generationen nimmt aufgrund einer alternden Gesellschaft jedoch ab. Bei gravierenden Weichenstellungen, z.B. im Blick auf die Folgen der Klimakrise, sollten die Anliegen jüngerer Menschen, die mit den Auswirkungen dieser Entscheidungen noch länger zu leben haben, stärker in den Blick genommen werden.

Daher wird für eine *Herabsetzung des Mindestalters für Abstimmungen auf 16 Jahre* plädiert.

Dafür spricht, dass die politische Reife junger Menschen heute noch früher vorhanden ist als vor 50 Jahren, als das Wahlalter in der Bundesrepublik von 21 auf 18 Jahre gesenkt wurde. Dies rührt nicht zuletzt daher, dass die politische Bildung mit dem Ziel, zu befähigen, eine politische Situation analysieren zu können, sich eine Meinung zu bilden und hieraus Konsequenzen zu ziehen, seither deutlich entwickelt worden ist. Seit 2004 gibt es Standards für politische Bildung im Unterricht. Politische Bildung ist als gesellschaftliche Aufgabe anerkannt.

Die Absenkung des Mindestalters würde vielen Jugendlichen die Chance bieten, eine Abstimmung noch während ihrer Schulzeit zu erleben. Damit hätte schulische Demokratie-Bildung einen konkreten, in der Lebenswelt der Jugendlichen verankerten Anlass, das Demokratiesystem zu vermitteln und die Auswirkungen einer Abstimmungsentscheidung zu reflektieren und zu diskutieren, ebenso die Folgen eines nicht genutzten Abstimmungsrechts. Demokratie kann am ehesten „gelernt“ werden, wenn sie selbst erfahren, eingeübt und gelebt wird. Je eher Menschen eine Selbstwirksamkeitserfahrung mit dem Gewicht ihrer eigenen Stimme machen, umso nachhaltiger wirkt diese. Eine frühere Beteiligung könnte also eine offene Einstellung zum demokratischen System und dem Gewicht der eigenen Stimme befördern helfen.

Dies würde zudem der Entwicklung entsprechen, das Wahlalter von Jugendlichen bei Kommunal- und Landtagswahlen abzusenken. 1995 hat Niedersachsen als erstes der Bundesländer das Wahlalter für Kommunalwahlen abgesenkt. 2009 hat Bremen als erstes Land das Wahlalter auch für Landtagswahlen auf 16 Jahre festgesetzt. Heute sind Kommunalwahlen für 16-jährige in mehr als der Hälfte der Bundesländer, Landtagswahlen in vier der Bundesländer zugänglich. Mit dieser Entwicklung wird auch der 1992 für Deutschland in Kraft getretenen UNO-Konvention über die Rechte der Kinder entsprochen, nach der die Meinungen von Kindern ihres Alters entsprechend zu berücksichtigen sind.

2.5.2 Unterschriftensammlung per Brief und online

Bei der freien Unterschriftensammlung auf der Straße können nicht alle Menschen erreicht werden, z.B. Ältere und Kranke. Diese Menschen müssen jedoch auch eine realistische Möglichkeit haben, ihre Unterschrift für ein Volksbegehren leisten zu können. Daher sollte die zusätzliche Variante der Unterschrift per Brief eingeführt werden. Voraussetzung für die Briefeintragung wäre, dass sich die Stimmberechtigten per Brief, Fax oder E-Mail einen Eintragungsschein bei der zuständigen Behörde anfordern müssen.

Darüber hinaus sollte die Möglichkeit des elektronischen Ersatzes der Unterschrift eingeführt werden. Dies erscheint schon durch die zunehmende Bedeutung des neuen Personalausweises als sinnvoll – insbesondere da diese Forderung bereits seit 2011 besteht. (vgl. Efler& Lehmann 2011, S. 11) Es entspräche auch den in der Verordnung des Europäischen Parlaments zur Bürgerinitiative niedergeschriebenen Zielen, „die moderne Technologie als Instrument der partizipatorischen Demokratie sinnvoll einzusetzen“. (Europäisches Parlament 2010, S. 5) Eine solche Form der Unterschriftabgabe würde auch die Auseinandersetzung mit dem Thema und die demokratische Beteiligung fördern, da es die Einholung von Informationen zu dem jeweiligen Anliegen und Stimmabgabe erleichtert. Sachsen wäre zudem das erste Bundesland, das die elektronische Eintragung zulassen würde und könnte damit Technik- und Demokratiegeschichte schreiben.

Die vorgeschlagenen Modi der Unterschriftensammlung werden im Verfassungstext festgehalten und im Ausführungsgesetz (VVVG) geregelt.

2.5.3 Beratungsanspruch

Auch wenn die Initiator*innen eines Volksantrags oft tief in der Materie stehen, gibt es doch immer wieder gesetzliche Regelungen, nicht nur auf den vorgeschlagenen Gebieten, die sich nicht jedem sofort erschließen. Diesem Umstand kann durch eine qualifizierte Beratung abgeholfen werden. Dies ermöglicht es auch kleineren Initiativen, ihre Ideen in den politischen Willensbildungsprozess einzubringen.

Der Beratungsanspruch wird im Verfassungstext festgehalten und im VVVG geregelt.

2.6 Transparenz herstellen

2.6.1 Transparenzregelung / Offenlegung von Spenden

Da Volksanträge, Volksbegehren und Volksentscheide auf die Staatswillensbildung gerichtet sind, ist es nur konsequent, dass die finanziellen Quellen der Initiatoren ab einer relevanten Spendenhöhe veröffentlicht werden müssen, so wie auch politische Parteien regelmäßig ihre Spender offen legen müssen.

Die Offenlegung von Spenden wird im Verfassungstext festgehalten und im VVVG geregelt.

2.6.2 Informationen für Stimmberechtigte

Um die Informiertheit der Abstimmenden, die öffentliche Diskussion, die Sachlichkeit der Debatte und die Abstimmungsbeteiligung bei Volksentscheiden zu fördern, wird hier der *Versand eines amtlichen Informationsheftes*⁵ vorgeschlagen.

Die genauen Regelungen zu diesem Informationsheft werden im VVVG geregelt.

2.6.3 Abstimmungskommission

Eine unabhängige Abstimmungskommission, soll zum einen die Informationen für die Bürger*innen in der Abstimmungsbroschüre) verständlich und ausgewogen aufbereiten und zum anderen die Einhaltung der Spendentransparenzregeln kontrollieren.

Die Abstimmungskommission wird in der Verfassung festgeschrieben. Aufgaben, Zusammensetzung und Findung (Wahl oder Los) werden im VVVG geregelt.

⁵ Ausführliche Informationen zu der Abstimmungsbroschüre sind einzusehen unter:
https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen21_Abstimmungsbroschuere.pdf

3 Vorgeschlagene Änderungen im Verfassungstext⁶

Rechtliche Prüfung/Diskussion steht noch aus!

Gesetzentwurf zur Erleichterung des Volksgesetzgebungsverfahrens sowie zur Einführung von fakultativen und obligatorischen Referenden

Artikel 70 [Gesetzesinitiative, Beschluss der Gesetze]

(1) Gesetzesvorlagen werden von der Staatsregierung, aus der Mitte des Landtages oder vom Volk durch Volksantrag eingebracht.

(2) Die Gesetze werden vom Landtag oder unmittelbar vom Volk durch Volksentscheid beschlossen.

Artikel 71 [Volksantrag, Volksbegehren, Volksentscheid]

(1) Das Volk hat das Recht, seinen Willen im Rahmen von Volksanträgen, Volksbegehren und Volksentscheiden zum Ausdruck zu bringen..

(2) Alle im Land Stimmberechtigten haben das Recht, einen Volksantrag in Gang zu setzen. Ihm muss ein mit Begründung versehener Gesetzentwurf im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Landtages zugrunde liegen. Der Gesetzentwurf ist beim Landtagspräsidium einzureichen. Es entscheidet nach Einholen der Stellungnahme der Staatsregierung unverzüglich über die Zulässigkeit. Hält es den Gesetzentwurf für verfassungswidrig, entscheidet auf seinen Antrag der Verfassungsgerichtshof. Ein Volksantrag ist zustande gekommen, wenn er von mindestens zweitausend Stimmberechtigten durch ihre Unterschrift unterstützt wird. Die Vertrauensleute des Volksantrags haben dann das Recht auf Anhörung im Landtag. Der Landtag beschließt innerhalb einer Frist von sechs Monaten über den Volksantrag.

(3) Frühestens sechs Monate, längstens zwölf Monate nach Einreichung eines Volksantrags sind die Vertrauensleute des Volksantrags berechtigt, beim Landtagspräsidium die Durchführung eines Volksbegehrens zu beantragen. Dem Volksbegehren kann von den Antragstellern ein gegenüber dem Volksantrag veränderter Gesetzentwurf zugrunde gelegt werden. Über eine mögliche Unzulässigkeit eines Volksbegehrens entscheidet der Verfassungsgerichtshof auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtages innerhalb von längstens sechs Monaten. Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es innerhalb von zwölf Monaten mindestens einhunderttausend Stimmberechtigte unterzeichnet haben.

(4) Hat ein Volksbegehren die Annahme oder Ablehnung eines nach den Vorschriften dieser Verfassung parlamentarisch zustande gekommenen, aber noch nicht in Kraft getretenen Gesetzes zum Gegenstand (fakultatives Referendum), so ist es erfolgreich, wenn es innerhalb von drei Monaten nach Zustandekommen des Gesetzes mindestens fünfundzwanzigtausend Stimmberechtigte, bei einem Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert werden soll, mindestens fünfzehntausend Stimmberechtigte, unterzeichnet haben. Ein solches Gesetz kann nur vorbehaltlich einer Annahme in dem Volksentscheid in Kraft treten. Ein Volksantrag nach Absatz 2 ist in diesem Fall nicht erforderlich.

(5) Der Volksentscheid findet spätestens zwölf Monate nach einem zustande gekommenen Volksbegehren statt. Der Volksentscheid kann nur mit Zustimmung der Vertrauensleute des Volksbegehrens entfallen, wenn die Vorlage des Volksbegehrens zuvor unverändert vom Landtag angenommen wurde. Der Landtag kann eine eigene Vorlage mit zum Volksentscheid stellen. Eine Vorlage, die der Landtag beschlossen hat und die die Zustimmung der Vertrauensleute des Volksbegehrens erhalten hat (Kompromissvorlage), kann ebenfalls mit zum Volksentscheid gestellt werden. Bei dem Volksentscheid entscheidet die Mehrheit (bei verfassungsändernden Gesetzen eine qualifizierte Mehrheit von 2/3) der abgegebenen gültigen Stimmen.

(6) Stehen mehrere Gesetzentwürfe, die den gleichen Gegenstand betreffen, inhaltlich aber nicht miteinander vereinbar sind, zur Abstimmung, so kann die abstimmende Person zu jedem einzelnen Gesetzentwurf kenntlich machen, ob sie ihn dem geltenden Recht vorzieht (Ja-Stimme) oder nicht (Nein-Stimme). Zusätzlich kann sie kenntlich machen, welchen der Gesetzentwürfe sie vorzieht für den Fall, dass zwei oder mehr Gesetzentwürfe jeweils die erforderliche Zustimmung erreichen (Stichfrage). Haben bei einer solchen Abstimmung mehrere Gesetzesvorlagen die nach Artikel 71 Abs. 5 der Landesverfassung erforderliche Mehrheit erlangt, so ist das Gesetz beschlossen, das bei der Stichfrage mehr Stimmen erhalten hat. Für den Fall, dass solche Gesetzentwürfe bei der Stichfrage die gleiche Stimmenzahl erhalten haben, ist das Gesetz beschlossen, das bei der Frage nach dem Vorziehen gegenüber dem geltenden Recht die meisten Ja-Stimmen erhalten hat.

Artikel 73 [Stimmberechtigung, Wiederholung, Information der Öffentlichkeit, weitere gesetzliche Bestimmungen]

(1) Stimmberechtigt im Sinne des Artikels 71 sind alle [ab Vollendung 16. Lebensjahr und dauerhaft wohnhaft in Sachsen seit einem Jahr]

(2) Ein durch Volksentscheid abgelehntes Volksbegehren kann frühestens nach Ablauf der Wahlperiode des Landtages erneut in Gang gesetzt werden.

(3) Eine ausgewogene Information der Öffentlichkeit über die Inhalte von Volksbegehren und Volksentscheiden ist zu gewährleisten.

⁶ Der Änderungsvorschlag ist im Wesentlichen an den Gesetzentwurf für bundesweite Volksentscheide von Mehr Demokratie e.V. angelehnt: <https://www.mehr-demokratie.de/gesetzentwurf/>

(4) Das Nähere über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid bestimmt ein Gesetz, in dem der Beratungsanspruch für die Vertrauensleute, die freie Unterschriftensammlung, die elektronische Eintragung bei Volksanträgen, Volksbegehren und Volksentscheiden, eine Abstimmungskommission, die Offenlegung von Spenden, der Anspruch auf Erstattung der notwendigen Kosten für die Organisation des Volksbegehrens und eines angemessenen Abstimmungskampfes sowie die Information aller Stimmberechtigten vor einem Volksentscheid geregelt wird

Artikel 74 [Verfassungsänderung]

(1) Die Verfassung kann nur durch Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt. Die Änderung darf den Grundsätzen der Artikel 1, 3, 14 und 36 dieser Verfassung nicht widersprechen. Die Entscheidung, ob ein Änderungsantrag zulässig ist, trifft auf Antrag der Staatsregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Landtages der Verfassungsgerichtshof.

(2) Ein verfassungsänderndes Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages und der Annahme in einem Volksentscheid.

(3) Die Verfassung kann durch Volksentscheid geändert werden, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtages dies beantragt. Sie kann ferner durch einen Volksentscheid gemäß Artikel 72 geändert werden. ~~Das verfassungsändernde Gesetz ist beschlossen, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmt.~~

4 Literatur

Beck, Ralf-Uwe. 2016. „Die neue Angst vor der direkten Demokratie – ein Kommentar anlässlich der Referenden 2016“. https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen25_Die_neue_Angst_vor_der_direkten_Demokratie.pdf, Zugriff am 24.01.2021.

Efler, Michael & Juliane Lehmann. 2011. „Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 09.03.2011 des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses des Sächsischen Landtages zu der Landtagsdrucksache 5/3705“. <https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2011-03-09-volksgesetzgebung-sachsen.pdf>, Zugriff am 23.01.2021.

Europäisches Parlament. 2010. *Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 15. Dezember 2010 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EU) .../2011des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TC1-COD-2010-0074_DE.pdf, Zugriff am 24.01.2021.

Funk, Patricia & Christina Gathmann. 2009. „Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890-2000“. SSRN Scholarly Paper ID 1091981. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=1091981>, Zugriff am 24.01.2021.

Hoffmann, Felix. 2018. „Stellungnahme zur öffentlichen mündlichen Anhörung des Hauptausschusses betreffend den Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Artikels 124 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Volksgesetzgebung), Drucksache 19/5722“. https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2018-02-13_Stellungnahme_Volksgesetzgebung_Hessen.pdf, Zugriff am 21.01.2021.

Kampwirth, Ralph. 1999. „Volksentscheid und Öffentlichkeit. Anstöße zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie“. In: *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*. Frankfurt a.M.: Campus: 17–68.

Kobach, Kris W. 2001. „Wie tief ist zu tief?“ *zeitschrift für direkte demokratie* 4 (4).

o.A. 2019. „Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz der Fraktion DIE LINKE | BT-Drucksache 19/16“. https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2019-03-14_Stellungnahme_Bundesweiter_Volksentscheid.pdf, Zugriff am 24.01.2021.

Rehmet, Frank. 2012. „THEMEN 06, Wer gebraucht direktdemokratische Instrumente? Initiatoren und Unterstützer von Volksbegehren“. https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen06_Akteure.pdf, Zugriff am 12.01.2021.

Tiefenbach, Paul. 2009. „Themenpapier 17, Sind die Bürger bei Volksentscheiden überfordert?“ https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen17_Ueberlegungen_Buerger_ueberfordert.pdf, Zugriff am 11.01.2021.

Tiefenbach, Paul. 2011. „Positionspapier Nr. 10, Chaos oder Sanierung? Wie sich Volksentscheide auf die öffentlichen Haushalte auswirken“. https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen10_Volksentscheide_und_Finanztabu.pdf, Zugriff am 10.01.2021.

Weber, Tim. 2012. „Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache 6/732)“. https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012-09-11_Stellungnahme_Aenderung_MV-Verfassung.pdf, Zugriff am 21.01.2021.