

# **Die Positionen des Sächsischen Landesverbandes von Mehr Demokratie e.V. zu den geplanten Reformen der direkten Demokratie**

## ***Vorwort***

Als weltweit größte Nichtregierungsorganisation für direkte Demokratie setzt sich *Mehr Demokratie e.V.* seit über 30 Jahren als überparteilicher und gemeinnütziger Verein für mehr direkte Demokratie ein. Wir informieren, starten Kampagnen und bringen mit Hilfe der direkten Demokratie Gesetzes- oder Verfassungsänderungen auf den Weg. Wir veröffentlichen regelmäßig Berichte, Rankings, Reformvorschläge und beraten bei Bürger- und Volksbegehren. Für uns ist klar: Bürgerbeteiligung, Parlamentarismus und direkte Demokratie gehören zusammen und dafür setzen wir uns erfolgreich ein und das bereits seit vielen Jahren!

Sachsen ist dabei ins Hintertreffen geraten. Hier sind Reformen der direkte Demokratie überfällig. So ist die Unterschriftenhürde für Volksbegehren die derzeit höchste Hürde in ganz Deutschland. Gleichzeitig könnte Sachsen mit dem im Koalitionsvertrag vorgesehenen Volkseinwand Verfassungsgeschichte schreiben und maßgebend für andere Länder werden.

# 1. Die Postionen von *Mehr Demokratie* zur Volksgesetzgebung auf Landesebene

**Tabelle 1: tabellarische Darstellung der Volksgesetzgebung in Sachsen auf Landesebene**

	Status Quo	Koalitionsvertrag	MD Sachsen	Anmerkungen
<b>Volksantrag</b>	40.000 (1,2%)	0,6%	0,6%	/
<b>Unterschriften- hürde bei Volksbegehren</b>	450.000 (13,6%)	6%	6%	6%, wenn keine Klausel bei Volksentscheid, sonst 4%
<b>Klausel Volksentscheid</b>	keine	20%	keine	/
<b>Klausel Volksentscheid Verfassungs- änderung</b>	50%	offen	25% oder 2/3 Mehrheit	in Bayern 25%
<b>Unterschriften- hürde Volkseinwand</b>	/	offen	3%	In Schweiz Hürde im Verhältnis 1:2 zu Volksbegehren
<b>Beratungsrecht</b>	nein	ja	ja	/
<b>Rede- und Anhörungsrecht</b>	nein	ja	ja	/
<b>Information vor Volksentscheid</b>	nein	ja	ja	/

Quelle: Mehr Demokratie e.V. Landesverband Sachsen (Stand: 25.01.2021)

## 1.1 Volksanträge

Wie der Tabelle zu entnehmen ist, muss ein Volksantrag in Sachsen momentan von mindestens 40.000 Unterzeichner:innen (1,2% aller Stimmberechtigten) unterstützt werden. Diesen Wert betrachten wir von *Mehr Demokratie* jedoch als unnötig hohe Hürde. Sie sollte, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, auf 0,6% halbiert werden.

## **1.2 Unterschriftenhürde bei Volksbegehren und Klausel bei Volksentscheiden**

Ferner liegt die Unterschriftenhürde bei Volksbegehren derzeit bei 450.000 Unterschriften und entspricht somit 13,6%. Auch hier wurde im Koalitionsvertrag festgehalten, diesen Wert auf 6% zu senken. Bei einem Volksentscheid hingegen entscheidet in Sachsen (wie auch in Bayern) bisher allein die Mehrheit; es gibt keine Zustimmungsklausel. Sofern es dabei bleibt, unterstützt *Mehr Demokratie* den Vorschlag von 6% und drängt auf eine zeitnahe Umsetzung. Sollte jedoch eine Zustimmungsklausel von 20%, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, festgesetzt werden, fordern wir, die Unterschriftenhürde für Volksbegehren auf 4% zu senken.

Sachsen hat mit dem quorenlosen Volksentscheid, bei dem, wie bei Wahlen, allein die Mehrheit entscheidet, keine schlechten Erfahrungen gemacht. An der Zustimmungsklausel könnten Volksentscheide scheitern und das Abstimmungsergebnis somit ungültig sein. Dies ist ganz klar demokratieunverträglich. Sachsen ist mit dem quorenlosen Volksentscheid Bayern gefolgt, wo das alleinige Mehrheitsprinzip seit 1946 gilt; mit einer lebendigen und demokratiestärkeren Praxis.

Die geplante Verfassungsreform soll dem Volk den Zugang zu direktdemokratischen Elementen für eine bessere Mitgestaltung erleichtern. Jedoch würde die Sperrklausel u.E. eine Erschwernis dieses Zuganges darstellen und das erklärte Ziel der Landesregierung konterkarieren.

Zudem fordern wir bei der derzeit in Sachsen bestehenden Zustimmungsklausel für verfassungsändernde Volksentscheide Änderungen ein, da die 50% Zustimmungsklausel, auch im Vergleich mit anderen Ländern, die hier auf Zustimmungsklauseln setzen, zu hoch ist. Sie sollte deutlich gesenkt werden. Wir betrachten selbstverständlich die Verfassung als ein hohes und schützenswertes Gut. Doch nach unserem Ermessen kann diesem Schutzgebot auch mit einer 25%-Hürde, wie sie bereits in Bayern praktiziert wird, oder einer 2/3-Mehrheit ausreichend Rechnung getragen werden.

## **1.3 Volkseinwand**

*Mehr Demokratie Sachsen* begrüßt ausdrücklich, die geplante Einführung des Volkseinwandes. Als "Mutterland der Friedlichen Revolution von 1989" würde es Sachsen gut zu Gesicht stehen, bezüglich der direkten Demokratie die Position des Initiators unter den Bundesländern einzunehmen.

### Mehr Demokratie favorisiert folgende Eckpunkte für den Volkseinwand:

- Unterschriftenhürde: Diese sollte 3% betragen, also die Hälfte der Hürde für initiative Volksbegehren. Hier orientieren wir uns an der Schweiz, die ihr inhaltlich vergleichbares Instrument (fakultatives Referendum) zur Hürde für Volksbegehren in ein 1:2-Verhältnis setzt. Der Vorschlag resultiert auch aus der Überlegung, dass es für die Unterschriftensammlung zu einem Volkseinwand, anders als für „normale Volksbegehren“, kaum Vorbereitungszeit für die Initiative gibt und die Sammlungsfrist nur drei und nicht acht Monate beträgt. Auch Hamburg, das einzige Land mit einem Volkseinwand für spezielle Fälle, hat die Unterschriftenhürde in diesem Verhältnis geregelt. Als Frist für die Unterschriftensammlung sollten – wie in der Schweiz – 100 Tage vorgesehen werden.
- Anmeldestufe: Diese könnte die sonst übliche 100 Tages-Frist (so in der Schweiz, aber auch Vorschläge in Thüringen), binnen der die Unterschriften zu sammeln sind, entschärfen. Werden z.B. innerhalb von vier Wochen 1.000 Unterschriften eingereicht, tritt das Gesetz nicht in Kraft; können keine 1.000 Unterschriften akkumuliert werden, kann es bereits nach vier Wochen in Kraft treten. Diese Anmeldestufe ist jedoch keine Antragsstufe. Ein Volkseinwand muss nicht zugelassen werden.
- Themenausschluss: Zwingend umzusetzendes Recht und völkerrechtliche Verträge sollten für einen Volkseinwand nicht zugänglich sein, ebenso das Haushaltsgesetz.
- Normenkontrolle: Auf die präventive Normenkontrolle, die sonst nach dem Volksantrag möglich ist, kann beim Volkseinwand verzichtet werden, da das Gesetz nur durch einen Landtagsbeschluss zustande kommen kann.
- Volksentscheid: Für den Volksentscheid sollte das Mehrheitsprinzip ohne Zustimmungsklausel gelten.

Der Landtag sollte die Möglichkeit haben, einen eigenen Alternativentwurf mit zur Abstimmung zu stellen. So können Bedenken aus der Bevölkerung, die während der Unterschriftensammlung offenbar werden, vom Gesetzgeber unmittelbar konstruktiv aufgenommen werden. Für die Erarbeitung eines Alternativentwurfs sollte ausreichend Zeit sein, so dass der Landtag das Gespräch mit der Initiative suchen kann. Eine Rücknahme oder Änderung des Gesetzes durch den Landtag, um den Volksentscheid zu vermeiden, sollte nicht möglich sein; damit würde das Instrument unterhöhlt werden können.

### **1.4 Beratungsrecht, Rederecht, Anhörungsrecht und Information vor Volksentscheid**

Zudem fordern wir eine zügige Umsetzung des Beratungs-, Rede- und Anhörungsrechts, sowie der Information vor einem Volksentscheid, wie bereits im Koalitionsvertrag festgelegt.

## 2. Die Positionen von *Mehr Demokratie* zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene

*Tabelle 2: tabellarische Darstellung Volksgesetzgebung in Sachsen auf kommunaler Ebene*

	Status quo	Koalitionsvertrag	MD Sachsen	Anmerkungen zu MD-Positionen
<b>Unterschriftenhürde Einwohnerantrag</b>	5-10%	5%	1% max. 300 Unterschriften	so in Thüringen; 1% in Bayern
<b>Beteiligungsalter Einwohneranträge</b>	16 Jahre; 18 Jahre in Landkreis	offen	14 Jahre	in 6 Ländern 14 Jahre
<b>Antrag Zulassung Bürgerbegehren</b>	nur Anzeigepflicht	offen	Antrag einführen (ohne U-Hürde)	gibt Sicherheit in formalen Fragen
<b>Unterschriftenhürde Bürgerbegehren</b>	5-10%	5%	5%	/
<b>Klausel Bürgerentscheid</b>	25%	15% freiw. nur Kreise	10-20%	/
<b>Kostendeckungsvorschlag</b>	Pflicht	offen	entschärfen	/
<b>Beratungsrecht</b>	nein	offen	ja	/
<b>Rede- und Anhörungsrecht</b>	nein	offen	ja	/
<b>Information vor Bürgerentscheid</b>	nein	offen	ja	/
<b>Kostenerstattung für Initiativen</b>	nein	nein	ja	Anerkennung ehrenamtl. Engag.

Quelle: Mehr Demokratie e.V. Landesverband Sachsen (Stand: 25.01.2021)

### 2.1 Unterschriftenhürde Einwohnerantrag

Auch auf kommunaler Ebene sieht Mehr Demokratie dringend Handlungsbedarf, um direktdemokratische Elemente zu entwickeln oder ggf. zu verbessern. Der Status quo bei einem Einwohnerantrag sieht eine Unterschriftenhürde von 5-10% vor. Im Koalitionsvertrag wurden 5% festgelegt. Dies ist zu hoch und müsste auf 1% (max. 300 Unterschriften) verringert werden, damit das Instrument tatsächlich wirksam werden kann. Erfahrungen aus Thüringen und Bayern belegen bereits die Effektivität dieser 1%-Hürde.

## **2.2 Beteiligungsalter Einwohnerantrag**

Ebenso kann hinsichtlich des Beteiligungsalters bei Einwohneranträgen auf die Erfahrung von sechs Ländern zurückgegriffen werden, die die Altersgrenze bei 14 Jahren angesetzt haben. Dies entspricht auch der Forderung von *Mehr Demokratie*. Nutzen Bürgerinnen und Bürger den Einwohnerantrag, drücken sie damit ihren Respekt vor der gewählten Vertretung aus, da sie ja lediglich Vorschläge unterbreiten können, die Entscheidung aber beim Gemeinderat verbleibt. Es sollte auch deshalb ein niedrighschwelliges Instrument sein, mit dem Bürgerinnen und Bürger Regelungsbedarf signalisieren können. Thüringen hat 2009 den dortigen Bürgerantrag auf einen Einwohnerantrag umgestellt, der nun auch von ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern und ab dem 14. Lebensjahr unterzeichnet werden kann. Die Hürde liegt bei 1% der Einwohnerschaft; sie ist zudem gedeckelt, denn nie werden mehr als 300 Unterschriften verlangt. Seither wird das Instrument in Thüringen genutzt, was den Dialog zwischen Gemeinderäten und Bürgerschaft verstärkt hat. Konflikte können so ausgedrückt und ausgeräumt werden, Ideen gelangen in die Sitzungen der Gemeinderäte, die die Entscheidungsgewalt nie abgeben.

## **2.3 Antragsstufe für Bürgerbegehren**

Bei einem Antrag auf Zulassung eines Bürgerbegehrens besteht bislang nur eine Anzeigepflicht. Wir schlagen vor, daraus einen formalen Antrag zu machen, der ohne jede Unterschriftenhürde eingereicht werden kann. Damit wären zugelassene Bürgerbegehren formal auf der sicheren Seite und würden nicht erst nach der Unterschriftensammlung für ungültig erklärt werden können (so in Thüringen).

## **2.4 Unterschriftenhürde Bürgerbegehren**

Gelungen ist der Landesregierung die Festsetzung der Unterschriftenhürde für Bürgerbegehren, die mit unseren Forderungen harmonisiert.

## **2.5 Klausel Bürgerentscheid**

Hingegen sehen wir bei der Klausel für Bürgerentscheide Nachholbedarf. Hier existiert im Moment eine Hürde von 25%. Die im Koalitionsvertrag festgelegten 15% liegen in dem von *Mehr Demokratie* geforderten Bereich von 10-20%.

## 2.6 Kostendeckungsvorschlag

Ferner fordern wir dazu auf, den Kostendeckungsvorschlag, der momentan verpflichtend ist, deutlich zu entschärfen.

## 2.7 Rederecht, Anhörungsrecht und Beratungsrecht, Information und Kostenerstattung

Eingeführt werden sollten ein Rede- und Anhörungsrecht sowie ein Beratungsrecht für Initiativen. Gleiches gilt für die Information vor einem Bürgerbescheid. Auch diese sollte, nicht zwingend als Broschüre, aber als Information mit Pro- und Contraargumenten, gesetzlich vorgeschrieben werden, damit die Bürgerinnen und Bürger gut und sachlich informiert entscheiden können. Zudem empfehlen wir eine Kostenerstattung für Initiantinnen und Initianten. Damit würde das ehrenamtliche Engagement, das für Bürgerbegehren notwendig ist, gewürdigt.

**Tabelle 3: Ländervergleich Verfahren Volksbegehren**

Bundesland	Schulnote für zul. Themen	Unterschriftenquorum Antrag auf Volksbegehren/ Volksinitiative (1. Stufe)	Unterschriftenquorum für Volksbegehren (2. Stufe)	Sammelfrist Amt (A) oder frei (F) für Volksbegehren (2. Stufe)	Abstimmungsquorum einfache Gesetze für Volksentscheid	Abstimmungsquorum verfassungsändernde Gesetze für Volksentscheid
<b>Baden-Württemberg</b>	2-	10.000 (01,%)	10%	6 Monate (F) und innerhalb dieser Frist 3 Monate Amtseintragung	20% Zustimmungsquorum	50% Zustimmungsquorum
<b>Bayern</b>	4-	25.000 (0,3%)	10%	14 Tage (A)	Kein Quorum	25% Zustimmungsquorum
<b>Berlin</b>	2-	20.000 (0,8%) einfache Gesetze; 50.000 (0,2%) Verfassungsänderung	7% einfache Gesetze 20% Verfassungsänderung	4 Monate (F+A)	25% Zustimmungsquorum	50% Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit
<b>Brandenburg</b>	5	20.000 (0,1%)	80.000 (3,8%)	6 Monate (A, Briefeintragung)	25% Zustimmungsquorum	50% Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit
<b>Bremen</b>	3+	5.000 (0,1%)	5% einfache Gesetze 10% Verfassungsänderung	3 Monate (F)	20% Zustimmungsquorum	40% Zustimmungsquorum
<b>Hamburg</b>	2-	10.000 (0,8%)	5%	21 Tage (F+A, Briefeintragung)	Kein Quorum bei Zusammenlegung mit Wahlen, ansonsten 20% Zustimmungsquorum	kein Quorum + 2/3-Mehrheit

Bundesland	Schulnote für zul. Themen	Unterschriften-quorum Antrag auf Volksbegehren/ Volksinitiative (1. Stufe)	Unterschriften-quorum für Volksbegehren (2. Stufe)	Sammelfrist Amt (A) oder frei (F) für Volksbegehren (2. Stufe)	Abstimmungs-quorum einfache Gesetze für Volksentscheid	Abstimmungs-quorum verfassungs-ändernde Gesetze für Volksentscheid
Hessen	5	Etwa 43.700 (0,1%)	5%	2 Monate (A)	25%	50%
Mecklenburg-Vorpommern	4	15.000 (1,1%)	100.000 (7,5%)	5 Monate (F)	Zustimmungsquorum 25%	Zustimmungsquorum 50%
Nieder-Sachsen	4	25.000 (0,4%)	10%	Mindestens 6 Monate (F)	Zustimmungsquorum 25%	Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit 50%
Nordrhein-Westfalen	4	3.000 (0,02%)	8%	1 Jahr (F) und in den ersten 18 Wochen Amtseintragung	Zustimmungsquorum 15%	Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit 50%
Rheinland-Pfalz	4	30.000 (0,1%)	300.000 (9,7%)	2 Monate (F+A)	Beteiligungsquorum 25%	Zustimmungsquorum 50%
Saarland	5	5.000 (0,6%)	7%	3 Monate (A)	Zustimmungsquorum 25%	Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit 50%
Sachsen	2-	40.000 (1,2%)	450.000 (13,2%)	8 Monate (F)	kein Quorum	Zustimmungsquorum 50%
Sachsen-Anhalt	4+	6.000 (0,3%)	9%	6 Monate (F)	Zustimmungsquorum 25%	Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit 50%
Schleswig-Holstein	5	20.000 (0,9%)	80.000 (3,6%)	6 Monate (F+A)	Zustimmungsquorum 15%	Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit 50%
Thüringen	5	5.000 (0,2%)	10% (F) 8% (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	Zustimmungsquorum 25%	Zustimmungsquorum 40%
Zum Vergleich: Schweiz	1		ca. 2%	18 Monate	kein Quorum	kein Quorum
Kalifornien	1		ca. 2%	5 Monate	kein Quorum	kein Quorum

Quelle: Mehr Demokratie, online unter <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/>



**Tabelle 4: Ländervergleich Bürgerbegehren**

Bundesland	Zulässige Themen	Bürgerbegehren (BB)		Bürgerentscheid	Fairness
	Note Volkstentscheids-Ranking	BB in Gemeinden (Unterschiften-quorum)	BB in Landkreisen (Unterschriften-quorum)	Zustimmungs-quorum	Bürgerfreundlich?
<b>Baden-Württemberg</b>	2-	4,5-7%	nicht möglich	20%	teilweise
<b>Bayern</b>	1-	3-10%	5-6%	10-20%	ja
<b>Berlin (Bezirke)</b>	1	3%	entfällt	10%	ja
<b>Brandenburg</b>	5+	10%	10%	25%	nein
<b>Bremen (Stadt)</b>	2+	5%	entfällt	20%	ja
<b>Stadt Bremerhaven</b>	2-	5%	entfällt	20%	ja
<b>Hamburg</b>	1	2-3%	entfällt	keines	ja
<b>Hessen</b>	2-	3-10%	nicht möglich	15-25%	teilweise
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	5+	2,5-10%	2,0-3,4%	25%	nein
<b>Niedersachsen</b>	5+	5-10%	5-10%	20%	nein
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	3-	3-10%	3-5%	10-20%	teilweise
<b>Rheinland-Pfalz</b>	5+	5-9%	5-6%	15%	teilweise
<b>Saarland</b>	5+	5-15%	9-12%	30%	nein
<b>Sachsen</b>	2+	5-10%	10%	25%	teilweise
<b>Sachsen-Anhalt</b>	5+	4,5-10%	4-6%	20%	nein
<b>Schleswig-Holstein</b>	2-	4-10%	4-5%	8-20%	ja
<b>Thüringen</b>	1-	4,5-7%	7%	10-20%	ja

Quelle: Mehr Demokratie, online unter: [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2020-11-19\\_Tabelle\\_BB-Verfahren.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2020-11-19_Tabelle_BB-Verfahren.pdf) (Stand: 17.11.2020)