

Kombination von losbasierten Bürgerräten und direkter Demokratie auf Bundesebene

1. Geeignete Formen von direkter Demokratie

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

- a) Bei der dreistufigen Volksgesetzgebung wird ein Volksentscheid von den Bürgerinnen und Bürgern selbst per Unterschriftensammlung auf den Weg gebracht. Die drei Stufen sind: Volksinitiative (100.000 Unterschriften) – Volksbegehren (1 Mio. Unterschriften) – Volksentscheid.
- b) Ein Korrektur-Volksbegehren (Fakultatives Referendum / Volkseinwand) richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Eine bestimmte Anzahl von Abstimmungsberechtigten (500.000 Unterschriften) kann einen Volksentscheid darüber beantragen, ob das Gesetz in Kraft treten soll.
- c) Obligatorische Referenden sind Volksentscheide zu Verfassungsänderungen, Übertragungen von Hoheitsrechten o.ä., die verpflichtend und automatisch stattfinden. Dem geht ein entsprechender Parlamentsbeschluss voraus.

2. Losbasierte Bürgerräte

Losbasierte Bürgerräte nach irischem Vorbild zielen darauf ab, Bürgerinnen und Bürger in Gestaltungs- und Planungsprozesse mit einzubeziehen. Die Entscheidung verbleibt jedoch beim Bundestag.

Werden Bürgerräte von unten initiiert, gelten bestimmte Anforderungen:

- Der Inhalt liegt im Rahmen der Zuständigkeit des deutschen Bundestages.
- Die Unterschriften werden mit Fragestellung (zu einem abgrenzbaren Thema) und Begründung beim Bundestagspräsidium oder einer Stabsstelle für Bürgerbeteiligung eingereicht.
- Auf Antrag des Bundestagspräsidiums entscheidet das Bundesverfassungsgericht innerhalb von sechs Monaten über die Vereinbarkeit der Fragestellung mit dem GG (Normenkontrolle).
- Die Initiatoren haben Rederecht im federführenden Ausschuss.
- Weitere Verfahrensvorschläge siehe Fact Sheet „Institutionalisierung von losbasierten Bürgerräten“.

3. Kombinationsmöglichkeiten bei Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid

3.1. Vor dem Volksbegehren

Zwei Varianten sind denkbar:

- a) Obligatorische Bürgerräte nach der Volksinitiative: Nach jeder Volksinitiative findet automatisch ein losbasierter Bürgerrat zu dem Thema der Volksinitiative statt.
 - Der Bundestag kann dann die Ergebnisse des Bürgerrates übernehmen. Findet dies nicht statt,
 - haben die Initiatoren das Recht, mit ihrer ursprünglichen Forderung oder mit den Ergebnissen des Bürgerrates ein Volksbegehren zu beantragen (siehe 3.1. a)).
 - Zusätzliche Variante: Falls die Initiatoren ein Volksbegehren mit ihrer ursprünglichen Forderung beantragen, werden die Ergebnisse des Bürgerrates nach dem erfolgreichen Volksbegehren automatisch als Alternativvorschlag mit zur Abstimmung gestellt.
- b) Bürgerrats-Initiative fakultativ zur Volksinitiative: Parallel zu einer Volksinitiative mit 100.000 Unterschriften wird ein alternativer Zugang eingeführt: Statt einer Volksinitiative kann eine Bürgerrats-Initiative mit 100.000 Unterschriften eingereicht werden (siehe Fact Sheet Bürgerrats-Initiative). Bei Nicht-Übernahme der Ergebnisse der Bürgerrats-Initiative durch den Bundestag haben die Initiierenden das Recht, ein Volksbegehren (1 Mio. Unterschriften) zu starten, um eine Volksabstimmung über die Empfehlungen des Bürgerrates herbeizuführen.

3.2. Nach dem Volksbegehren

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

- a) Ein Alternativvorschlag wird durch einen Bürgerrat erarbeitet: Nach einem Volksbegehren haben idealerweise Bundestag und Bundesrat die Möglichkeit, einen Alternativvorschlag parallel zum Vorschlag des Volksbegehrens

zur Abstimmung zu stellen. Dies erhöht die Wahlmöglichkeiten für die Abstimmenden. Zur Ausarbeitung eines Alternativvorschlags kann der Bundestag auch einen losbasierten Bürgerrat einberufen.

- b) Eine Stellungnahme wird durch einen Bürgerrat erarbeitet: Vor einer Volksentscheidung wird optimalerweise ein Abstimmungsheft mit den Argumenten der Initiative und des Bundestages verschickt. Nun wird von einem losbasierten Gremium eine weitere Stellungnahme ausgearbeitet. Ein erprobtes und erfolgreiches Verfahren aus Oregon (USA) könnte hierfür modifiziert übernommen werden:
- Im US-Bundesstaat Oregon kommen jährlich zahlreiche Volksinitiativen zur Abstimmung. Manche waren kompliziert und Umfragen zeigten, dass zu viele Wählerinnen und Wähler nicht genau verstanden hatten, worüber sie abstimmten. Seit 2011 ist ein Bürgerpanel gesetzlich vorgeschrieben, das eine Stellungnahme vor der Volksentscheidung erarbeitet.
 - 20-24 per Los ausgewählte Bürgerinnen und Bürger – die nach bestimmten Kriterien für Oregon repräsentativ sind – beschäftigen sich vier Tage lang mit den Inhalten des Volksbegehrens und formulieren dann auf einer DIN A4-Seite Informationen sowie ihre Position dazu: das Citizen Review Statement.
 - Inhalt des Statements: Wie wirkt sich die vorgeschlagene Maßnahme aus? Wie viele Teilnehmer sind dafür und warum sind sie dafür? Wie viele sind dagegen und warum? Die wichtigsten Pro- und Kontra-Argumente werden notiert.
 - Diese Stellungnahme wird zusätzlich in der Abstimmungsbroschüre abgedruckt und verbreitet.¹

4. Kombinationsmöglichkeiten bei fakultativen Referenden

- Mit dem fakultativen Referendum können Bürgerinnen und Bürger innerhalb 100 Tagen einen Volksentscheid über vom Bundestag beschlossene Gesetze verlangen. Dafür muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt werden. Vorschlag: 500.000 Unterschriften.
- Kommen 500.000 Unterschriften zusammen, kommt es zum Volksentscheid. Ist vorgesehen, dass das Parlament, obwohl das zur Abstimmung stehende Gesetz von ihm beschlossen wurde, dennoch einen zweiten Entwurf mit zur Abstimmung stellen kann (der die Kritik aus der Zivilgesellschaft aufnimmt), könnte dieser Alternativentwurf von einem Bürgerrat erarbeitet werden.
- Denkbar ist auch das unter 3.2. beschriebene Verfahren.

5. Kombination nach irischem Vorbild

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

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