

Themenpapier 21

Die Abstimmungsbroschüre.

Praxis und Empfehlungen für die Information von Stimmberechtigten vor einer Volksabstimmung

24.04.2012

Frank Rehmet
frank.rehmet@mehr-demokratie.de

1. Vorbemerkung

Anlass dieses Papers war die Volksabstimmung 2011 in Baden-Württemberg zum Großprojekt „Stuttgart 21“. Dieser Volksentscheid fand besondere Beachtung weit über die Landesgrenzen hinaus.

Diese Kurzstudie befasst sich mit einem wichtigen Verfahrenselement direkter Demokratie, der Abstimmungsbroschüre. Diese erhalten alle Stimmberechtigten einige Wochen vor der Volksabstimmung per Post zugesandt und sie spielt daher eine sehr wichtige Rolle im Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess eines Volksentscheids.

2. Begrifflichkeiten

Während sich auf Englisch die Bezeichnungen „ballot pamphlet“ und „voter information guide“ etabliert haben, werden die Informationen vor einer Volksabstimmung im deutschen Sprachraum unterschiedlich bezeichnet.

So findet man in der Schweiz die Begriffe „Abstimmungsbroschüre“ und „Abstimmungsbüchlein“ auf allen Ebenen, mitunter spricht man auch von einer „Abstimmungszeitung“ (etwa im Kanton Zürich, Schweiz).

In Deutschland ist – mit Ausnahme Thüringens – der Begriff „Informationsheft“ verbreitet, der jedoch zu unspezifisch ist und nicht die Dimension der Volksabstimmung beinhaltet. So lauten die Bezeichnungen in den fünf bundesdeutschen Ländern, welche eine Abstimmungsbroschüre vorsehen:

- Bayern: „Bekanntmachung der Staatsregierung mit amtlicher Erläuterung“
- Berlin: „Information in Form einer amtlichen Mitteilung“
- Bremen: „Informationsheft“
- Hamburg: „Informationsheft“
- Thüringen: „Abstimmungsbroschüre“

Im Folgenden wird der Begriff „Abstimmungsbroschüre“ verwendet.

3. Formelles

Folgende formelle Dimensionen der Abstimmungsbroschüre sind zu unterscheiden:

- a) Umfang: Die Abstimmungsbroschüre sollte möglichst eine Balance zwischen ausführlichen Informationen und nicht zu viel Text finden.
- b) Form: Die postalische Information in gedruckter Form an alle Stimmberechtigten ist – wie auch die Bereitstellung als PDF im Internet – Standard. Überlegenswert ist ferner die Bereitstellung als Audio-Datei (wie z.B. in Kalifornien oder im Kanton St. Gallen).
- c) Sprachen: Es bietet sich an, dass die Abstimmungsbroschüre als Dokument im Internet in mehreren Sprachen verfügbar ist: Für Deutschland sind neben Deutsch insbesondere Englisch, Spanisch, Italienisch, Französisch, Russisch und Türkisch denkbar. Dabei

- sind regionale Unterschiede zu beachten.
- d) Verfasser: Der Herausgeber ist in der Regel die Regierung, jedoch zeigt das Beispiel Irland, dass dies auch ein unabhängiges Gremium sein kann: Die „Referendum Commission“ dient in Irland zur möglichst neutralen Aufbereitung von Informationen sowie der Vermittlung von Pro- und Kontra-Argumenten (<http://www.refcom.ie/en/> mit weiteren Details).
 - e) Mehrere Autoren: Wenn die Regierung die Broschüre herausgibt, dann ist hinsichtlich der Autoren natürlich zu differenzieren: Hier kommen mehrere Autoren bzw. Institutionen zu Wort (etwa Parlament, Regierung, Befürworter und Gegner – ausführlicher siehe unten).

4. Verfahrensrechtliches

Die Details für Abstimmungsbroschüren sind in der Regel im jeweiligen Ausführungsgesetz geregelt.

4.1 Schweiz

In der Schweiz sind die Kantone und Gemeinden für die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen zuständig (auch für die eidgenössischen Urnengänge). Die gemeinsamen Regeln sind im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BG PoRe) festgelegt,¹ daneben gibt es auch kantonale Vorschriften, die über die Internetseiten der einzelnen Kantone verfügbar sind.

4.2 Deutschland

In den deutschen Bundesländern ist dies ebenfalls in den Ausführungsgesetzen geregelt. Einige Beispiele finden sich im Kapitel 6.

5. Inhalt der Abstimmungsbroschüre

Im Folgenden werden die inhaltlichen Elemente einer Abstimmungsbroschüre, welche unserer Meinung nach enthalten sein sollen, vorgestellt. Dieser Vorschlag von Mehr Demokratie basiert einerseits auf den Kriterien der Transparenz, der Gleichheit und der Fairness sowie andererseits auf der Praxis in Deutschland, der Schweiz und der USA.

5.1 Kriterien

Maßstab dieser Studie ist eine umfassende, faire/ausgewogene, sachliche und bürgerfreundliche Ausgestaltung der direkten Demokratie. Dabei leiten uns hinsichtlich der Abstimmungsbroschüre folgende Grundgedanken:

¹ Vgl. www.admin.ch/ch/d/sr/161_1/index.html.

Ermöglichung des gesellschaftlichen Diskurses

Das öffentliche Gespräch und die Diskussionen rund um einen Volksentscheid sind die „Seele“ der direkten Demokratie. Hier erfahren sich die Menschen als politisch handelnde Bürger und bilden sich ihre Meinung.

Dieses muss jedoch auch so gestaltet sein, dass es die Diskussion fördert. Dazu trägt eine sachliche, umfassende und ausgewogene Abstimmungsbroschüre bei.

Fairness und Chancengleichheit

Jedes demokratische Verfahren wird auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn es in den Augen der Bürger fair abläuft. Neben angemessenen Quoren tragen viele Verfahrenselemente zur Fairness bei, zum Beispiel eine Kostenerstattung für Initiatoren, der Verzicht auf eine bürokratische Überregulierung des Verfahrens und in hohem Maße auch die Abstimmungsbroschüre, die ausgewogen Pro- und Kontra-Argumente enthalten soll.

5.2 Inhaltliche Elemente der Abstimmungsbroschüre

Ablauf: Informationen zur Abstimmung (Datum, Öffnungszeiten der Abstimmungslokale, weitere Informationen etc.)

Diese Kerninformationen sollten in jeder seriösen Abstimmungsbroschüre enthalten sein.

Um was geht es? Kurzbeschreibung des Themas

- Ziele der Initiative
- wichtigste PRO-Argumente
- wichtigste KONTRA-Argumente

Diese Kerninformationen sollten ebenfalls in jeder seriösen Abstimmungsbroschüre enthalten sein. Damit wird in kurzer Form ein Überblick über Pro- und Kontra-Argumente gegeben, die später noch vertieft werden. Eilige Leser finden so auf den ersten Seiten zentrale Informationen und Argumente.

Auf Bundesebene in der Schweiz lautet dieses Kapitel im Abstimmungsbüchlein: „Das Wichtigste in Kürze“.

Pro- und Kontra-Argumente in gleichem Umfang

Anschließend sollten Pro- und Kontra-Argumente detaillierter ausgeführt werden. So können sich die Stimmberechtigten ein genaueres Bild von der zur Abstimmung stehenden Frage machen.

Typischerweise verfassen – im Falle der „von unten“ per Volksbegehren initiierten – Volksgesetzgebung die Initiatoren eines Volksbegehrens die Pro-Stellungnahme und die Regierung eine Kontra-Position. Auch das Parlament ist meist mit einer Stellungnahme vertreten.

Eine Besonderheit stellt eine Volksabstimmung ohne vorausgegangenes Volksbegehren dar, etwa ein obligatorisches Referendum wie in Bayern oder eine andere von Regierung oder Parlament initiierte Form eines Volksentscheids. Hier ist klar, dass die Regierung die Pro-Seite vertritt und die entsprechenden Textpassagen verfasst. Wer verfasst jedoch die Kontra-Position? Und wer entscheidet, wer die Kontra-Position verfasst (die Regierung oder eine Abstimmungs-

kommission). Dies können problematische Verfahrensfragen sein.

Was jedoch eindeutig ist, ist die Forderung, dass die detaillierte Ausführung von Pro- und Kontra-Argumenten in gleichem Umfang gewährleistet sein sollte (Prinzip der Chancengleichheit) und die Autorenschaft klar erkennbar sein sollte (Prinzip der Transparenz). So findet man in jenen deutschen Bundesländern (mit Ausnahme Bayerns), in denen Abstimmungsbroschüren vor einem Volksentscheid versandt werden, stets die so genannte „Fairnessklausel“, die verlangt, dass die Pro-Argumente (Initiatoren) und die Kontra-Argumente (Gegner) in gleichem Umfang vorhanden sein müssen, um die Fairness zu gewährleisten.

Beispiel Berlin, Volksabstimmungsgesetz:

Jede stimmberechtigte Person erhält eine Information in Form einer amtlichen Mitteilung, in der neben dem Wortlaut des Volksentscheids und des Gesetzentwurfs oder des sonstigen Beschlusses die Argumente jeweils im gleichen Umfang der Trägerin einerseits sowie des Senats und des Abgeordnetenhauses andererseits darzulegen sind und in der auf weitere Informationsmöglichkeiten hingewiesen wird.

Beispiel Hamburg:

Informationsheft, in dem die Bürgerschaft und die Initiatoren der Volksinitiative in gleichem Umfang Stellung nehmen (...)

Kosten und finanzielle Auswirkungen

Die zumindest überschlägige Berechnung der Kosten und finanziellen Auswirkungen sollte stets in der Abstimmungsbroschüre enthalten sein. Geeignete Autoren dieses Parts sind z. B. der Rechnungshof oder das Finanzministerium.

In den Staaten der USA sowie in den Kantonen der Schweiz ist dies jahrzehntelange Praxis.

Beispiel: Siehe Kapitel 6.1.3 Zürich, Abstimmungszeitung:

http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/wahlen_abstimmungen/abstimmungen_2011/abstimmungen_15052011.html

In den deutschen Bundesländern ist dies in den Ausführungsgesetzen bislang leider nicht ausdrücklich vorgeschrieben, in Berlin wird dies jedoch in der Broschüre aufgeführt.

Der Gesetzentwurf / Die Fragestellung (ausführlicher)

Selbstverständlich sollte der Gesetzentwurf und die genaue Fragestellung genauer erläutert werden. Im Anhang oder als Link sollte der Wortlaut auffindbar sein.

Stellungnahmen und Informationen

Durch Stellungnahmen der Regierung, der Parlamentsfraktionen sowie der Initiatoren eines Volksbegehrens werden weitere hilfreiche Informationen aufgeführt, die eine Orientierung für die Stimmberechtigten darstellen. Dadurch wird auch ein Teil des parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses transparent.

Hierzu zählen insbesondere:

- Eine Stellungnahmen der Regierung,
- eine Stellungnahmen der Parlamentsmehrheit (mit Transparenz, welche Fraktionen wie abgestimmt haben),
- eine Grafik mit einer aktuellen Sitzverteilung der Fraktionen im Parlament in Kombination mit den jeweiligen Stimmempfehlungen der Fraktionen,
- eine kurze Begründung der Fraktionen im Parlament, die zugestimmt haben (mit Angaben der Fraktionsstärke),
- eine kurze Begründung der Fraktionen im Parlament, die abgelehnt haben und
- eine Stellungnahme der Initiatoren eines Volksbegehrens

Ergänzende Informationen (Links, Portale, etc.)

Selbstverständlich sollten ergänzende Informationen, insbesondere Links im Internet aufgeführt werden, die das Informationsangebot der Broschüre ergänzen und vertiefen. Auch hierbei ist auf eine Ausgewogenheit zu achten.

6. Ausgewählte Beispiele von Abstimmungsbroschüren

6.1 Schweiz

6.1.1 Schweiz, Bundesebene

Unter <http://www.bk.admin.ch/aktuell/abstimmung/index.html?lang=de> sind alle Abstimmungen auf Nationalstaatsebene der Schweiz aufgelistet und das jeweilige „Abstimmungsbüchlein“ für die letzten Jahre als PDF-Datei verfügbar.

6.1.2 Schweiz, Kanton St. Gallen

Die Abstimmungs-Homepage des Kantons enthält zahlreiche Informationen:

www.abstimmungen.sg.ch/home/sachabstimmungen/abstimmungsbroschueren.html (darunter auch die Abstimmungsbroschüre zur Freien Schulwahl 2011)

Die Abstimmungsbroschüre zur Freien Schulwahl 2011 wurde hier als Beispiel gewählt – diese war wie folgt gegliedert:

Abstimmung Kanton St. Gallen 2011: Freie Schulwahl in der Oberstufe

Umfang: 13 Seiten

Inhaltsübersicht	Seite
Worum geht es	4
Empfehlung des Kantonsrates	5
1. Der Kanton St. Gallen bietet eine starke Volksschule an	6
2. Der Kanton St. Gallen garantiert die Privatschulfreiheit	7
3. Die Initiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe» dient Wenigen	7
4. Primarschulgemeinden ohne eigene Oberstufe sind ein Sonderfall	10
5. Beschluss des Kantonsrates	11
6. Warum eine Volksabstimmung?	11
7. Ergänzende Informationen	11
Argumente des Initiativkomitees	12
Abstimmungsvorlage	13

Anmerkung: Diese Abstimmungsbroschüre stellt in größerem Umfang die Positionen des Kantonsrates dar und ist daher m.E. nach nicht ausgewogen genug.

6.1.3 Schweiz, Kanton Zürich

Im Kanton Zürich gibt es eine moderne Form der Informationsaufbereitung, die sich durch modernes Layout, Fotos, Grafiken etc. auszeichnet – die so genannte Abstimmungszeitung.

Beispiel der Abstimmungszeitung vom 15. Mai 2011 mit sieben Abstimmungsgegenständen (zum Teil mit Gegenvorlagen)

Der Umfang betrug 36 Seiten.

Die Abstimmungszeitung ist verfügbar unter:

http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/wahlen_abstimmungen/abstimmungen_2011/abstimmungen_15052011/allgemeine_informationen.html

6.2 USA

Eine generelle Übersichtsseite über die Bundesstaaten findet sich unter:

http://ballotpedia.org/wiki/index.php/Main_Page

Eine Übersicht aus dem Jahre 2010 findet sich unter

http://ballotpedia.org/wiki/index.php/Official_voter_guides_to_2010_statewide_ballot_measures

Allgemein zur direkten Demokratie in den USA enthält die Homepage des Initiative and Refe-

rendum Institutes (IRI) an der University of Southern California: www.iandrinstitute.org/

Beispiele aus Kalifornien

In Kalifornien gibt es den „Voter Information Guide“, der alle Wahlen und Abstimmungen eines Wahl- und Abstimmungstages enthält.

Exemplarisch sei hier der Guide vom 2. November 2010 erwähnt:

Nur Übersichtsseite: <http://www.voterguide.sos.ca.gov/pdf/english/>

Kompletter Guide:

<http://cdn.sos.ca.gov/vig2010/general/pdf/english/complete-vig.pdf>

6.3 Deutschland

6.3.1 Bayern, amtliche Bekanntmachung der Staatsregierung, Volksentscheid zum Nichtraucherschutz am 20. April 2010

Bayern hat eine eher knappe amtliche Bekanntmachung mit Erläuterungen, die beim letzten Volksentscheid in Bayern zum Nichtraucherschutzgesetz (2010) nur vier Seiten Kleingedrucktes umfasste.

Umfang: 4 Seiten

Information/Dokument:

http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/bek-staatsreg_20.04.2010.pdf

Beispiel Bayern: Amtliche Bekanntmachung mit Erläuterungen vor dem Volksentscheid zum Nichtraucherschutz (2010)

Gliederung der Bekanntmachung

- A. Tag der Abstimmung
- B. Gegenstand des Volksentscheids
- C. Gesetzentwurf des Volksbegehrens
- D. Erläuterung
 - 1. Allgemeines (Ziel, Abweichungen von geltender Rechtslage)
 - 2. Begründung der Antragsteller des Volksbegehrens
 - 3. Auffassung der Staatsregierung
 - 4. Auffassung des Landtags

Anhang: Geltende Regelungen zum Nichtraucherschutz

6.3.2 Berlin, Wasser-Privatisierung, Volksentscheid vom 13. Februar 2011

Umfang: 20 Seiten

Information/Dokument ist erhältlich unter:

www.wahlen-berlin.de/abstimmungen/VE2011_Wasser/AmtlicheInformation_Broschuere.pdf

(Zugriff vom 9. September 2011)

Beispiel Berlin: Amtliche Informationen und Erläuterungen vor dem Volksentscheid zur Wasser-Privatisierung (Offenlegung von Verträgen) (2011)

Gliederung der Bekanntmachung

1. Hinweise der Landesabstimmungsleiterin zu Abstimmungsfrage, Stimmzettel, Wortlaut, Kostenschätzung
2. Argumente der Initiatoren des Volksbegehrens (Seite 6-11)
3. Argumente des Senats (Regierung) (Seite 12-15)
4. Argumente des Abgeordnetenhauses (Parlament) (Seite 16-19)
5. Hinweis der Landesabstimmungsleiterin

ANHANG

Gesetzliche Grundlagen in den deutschen Bundesländern

Bayern

Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz - LWG),
(Art. 75, Bekanntmachung von Tag und Gegenstand des Volksentscheids)

<http://www.wahlen.bayern.de/vb-ve/>

(1) Die Staatsregierung setzt den Tag der Abstimmung fest. Sie macht ihn mit dem Gegenstand des Volksentscheids bekannt.

(2) Die Bekanntmachung hat zu enthalten:

- 1. den Tag der Abstimmung,*
- 2. den Text des Gesetzentwurfs,*
- 3. eine Erläuterung der Staatsregierung (Art. 74 Abs. 7 der Verfassung), die bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller wie die Auffassung der Staatsregierung und des Landtags einschließlich des Abstimmungsergebnisses im Landtag über den Gegenstand darlegen soll.*

Berlin

Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG),
(§ 32,4) www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md-bb/pdf/volksabstimmungsgesetz.pdf

Jede stimmberechtigte Person erhält eine Information in Form einer amtlichen Mitteilung, in der neben dem Wortlaut des Volksentscheids und des Gesetzentwurfs oder des sonstigen Beschlusses die Argumente jeweils im gleichen Umfang der Trägerin einerseits sowie des Senats und des Abgeordnetenhauses andererseits darzulegen sind und in der auf weitere Informationsmöglichkeiten hingewiesen wird.

Bremen

Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid,

§ 2 Abstimmungstag, Bekanntmachung

<http://bremen-nds.mehr-demokratie.de/bremen-ve-gesetz.html>

(3) Die Stimmberechtigten erhalten von der Gemeindebehörde vor der Abstimmung ein von der Bürgerschaft erstelltes Informationsheft, in dem die Bürgerschaft und die Initiatoren des Volksbegehrens in gleichem Umfang Stellung nehmen. Die Bürgerschaft nimmt als Ganze oder nach Fraktionen getrennt Stellung. Der Anteil der Stellungnahmen der Fraktionen an der gesamten Stellungnahme der Bürgerschaft entspricht der Sitzverteilung der Fraktionen in der Bürgerschaft.

Hamburg

Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid
(Volksabstimmungsgesetz – VAbstG)

§ 19 Bekanntmachung des Volksentscheids, Abs. 2

www.hamburg.de/contentblob/1916862/data/rechtsgrundlagen-zu-volksabstimmungen.pdf

(2) Jede wahlberechtigte Person erhält mit der Abstimmungsbenachrichtigungskarte ein Informationsheft, in dem die Bürgerschaft und die Initiatoren der Volksinitiative in gleichem Umfang Stellung nehmen. Die Bürgerschaft nimmt als Ganze oder nach Fraktionen getrennt Stellung. Der Anteil der Stellungnahmen der Fraktionen an der gesamten Stellungnahme der Bürgerschaft entspricht der Sitzverteilung der Fraktionen in der Bürgerschaft.

Thüringen

Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (ThürBVVG), § 20 – Bekanntmachung des Volksentscheids

<http://thueringen.mehr-demokratie.de/2022.html>

(2) Die Landesregierung macht den Tag der Abstimmung und den Gegenstand des Volksentscheids im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen bekannt. Die Bekanntmachung hat zu enthalten:

- 1. den Tag der Abstimmung,*
- 2. den Text des Gesetzentwurfs und der Begründung,*
- 3. für den Fall, dass der Landtag von der Möglichkeit Gebrauch macht, dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung vorzulegen, den Text dieses Gesetzentwurfs und der Begründung sowie*
- 4. den Inhalt des Stimmzettels.*

(3) Der Präsident des Landtags hat allen Haushalten spätestens zwei Wochen vor dem Volksentscheid eine Abstimmungsbroschüre zu übermitteln, die alle begründeten Gesetzentwürfe enthält.

**Exkurs: Beispiel einer kommunalen Satzung in Deutschland,
Nordrhein-Westfalen: Stadt Dortmund**

Satzung der Stadt Dortmund über die Durchführung von Bürgerentscheiden, § 10

Abstimmungsbuch

(1) Die Titelseite enthält die Überschrift Abstimmungsbuch der Stadt Dortmund (ergänzt durch die Angabe des Stadtbezirkes der Stadt Dortmund, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für welche die Bezirksvertretung zuständig ist) zum Bürgerentscheid und den Text der zu entscheidenden Frage sowie den Termin der Abstimmung.

(2) Das Abstimmungsbuch enthält:

1. Unterrichtung des Oberbürgermeisters über den Ablauf der Abstimmung

2. Eine kurze, sachliche Begründung der Vertretungsberechtigten. Legen die Vertretungsberechtigten keine eigene Begründung vor, so ist die Begründung dem Begründungstext des Bürgerbegehrens zu entnehmen.

3. Eine kurze, sachliche Einwendung der im zuständigen Gemeindeorgan vertretenen Fraktion(en), die das Bürgerbegehren abgelehnt hat/haben.

4. Eine kurze, sachliche Begründung der Fraktion(en), die dem Bürgerbegehren zugestimmt hat/haben.

5. Eine Übersicht über die Stimmenempfehlungen der im zuständigen Gemeindeorgan vertretenen Fraktionen samt Angabe ihrer Fraktionsstärke.

6. Der/Die Vertretungsberechtigte/n des Bürgerbegehrens sowie jeweils ein Mitglied der im zuständigen Gemeindeorgan vertretenen Fraktionen verständigen sich unter Beteiligung des Oberbürgermeisters über eine Obergrenze für die Länge der Texte (Zf. 2 bis 4).

7. Über die angemessene, sachliche Darstellung der Inhalte müssen sich die unter Zf.6 genannten Beteiligten einvernehmlich verständigen. Wird keine einvernehmliche Einigung erzielt, ist die Darstellung im Abstimmungsbuch auf die Unterrichtung über den Ablauf der Abstimmung, den Begründungstext des Bürgerbegehrens sowie die Übersicht über die Stimmenempfehlung der im zuständigen Gemeindeorgan vertretenen Fraktionen zu reduzieren.

(3) Das Abstimmungsbuch wird zusammen mit den Wahlbenachrichtigungen den Wahlberechtigten zugesandt. Das Abstimmungsbuch wird auch auf der Homepage der Stadt Dortmund bereit gehalten.

Quelle: www.dortmund.de/media/downloads/pdf/rat_und_ausschuesse/Satzung_Buergerentscheide.pdf