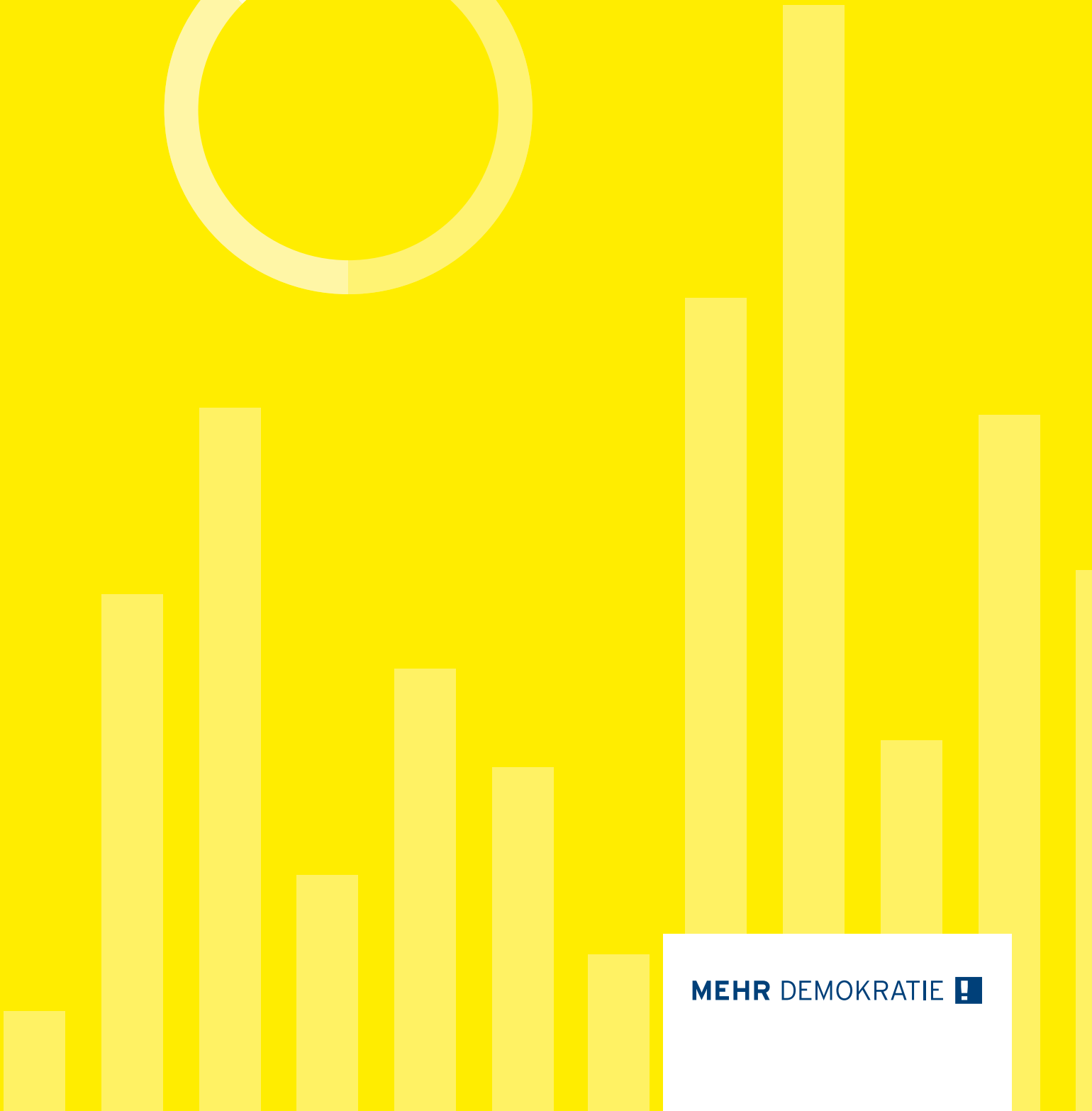
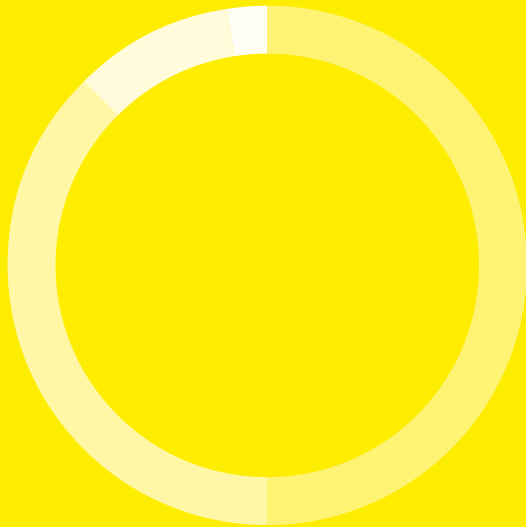


bericht

volksbegehrens-bericht 2010



VOLKSBEGEHRENS-BERICHT 2010

Autor: Frank Rehmet
Redaktion: Lynn Gogolin, Tim Weber
Beiträge: Sebastian Frankenberger, Angelika Gardiner,
Sofie Langmeier, Tim Weber

Erstellungsdatum: 20. Februar 2011
Aktualisiert bis: 31. Dezember 2010

Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin, Deutschland
info@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

5	I. Zusammenfassung der Ergebnisse
7	II. Einleitung
8	III. Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene
11	a) Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern
16	b) Themen
17	c) Akteure
18	d) Ergebnisse und Erfolge
19	e) Volksbegehren 2010
21	f) Zwei Volksentscheide 2010: Bayern und Hamburg
32	g) Reformen der gesetzlichen Grundlagen
36	IV. Die Situation auf Bundesebene
37	V. Schlussfolgerungen/Ausblick
38	Anhang 1: Die 30 laufenden direktdemokratischen Verfahren des Jahres 2010 einschließlich Volkspetitionen im Überblick
47	Anhang 2: Glossar

I. Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Volksbegehrens-Bericht beschäftigt sich mit der direkten Demokratie auf Landesebene, also mit Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden. Er beschäftigt sich – bis auf einen kleinen Exkurs in Kapitel 3 – nicht mit der direkten Demokratie in den Kommunen, also mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene gibt Mehr Demokratie den Bürgerbegehrens-Bericht heraus.

- Von 1946 bis Ende 2010 wurden in den deutschen Bundesländern insgesamt 251 direktdemokratische Verfahren (mit Anträgen auf Volksbegehren beziehungsweise Volksinitiativen) auf Landesebene eingeleitet. Von diesen gelangten 72 zum Volksbegehren und hiervon wiederum 18 zum Volksentscheid. Hinzu kamen 46 unverbindliche Volkspetitionen, die nur anregenden Charakter haben und bei denen das Landesparlament letztlich entscheidet.
- Im Jahr 2010 wurden 16 direktdemokratische Verfahren (davon drei Volkspetitionen) auf Landesebene neu gestartet und damit mehr als 2009 (elf Verfahren). Insgesamt zählten wir 30 laufende Verfahren im Jahr 2010 und damit fünf weniger als im Vorjahr (35 Verfahren).
- Vier Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) wurden 2010 durchgeführt, drei davon im Jahr 2010 auch abgeschlossen: Ein Begehren (Berlin: Für Offenlegung von Verträgen im Bereich Wasserwirtschaft) erreichte genügend Unterschriften und gelangte zum Volksentscheid (Datum: 13. Februar 2011), das zweite Begehren (Sachsen-Anhalt: Gebietsreform) scheiterte an der Zahl der Unterschriften und das dritte Volksbegehren (Thüringen: Familienpolitik) wurde vorzeitig beendet, da die Forderungen des Begehrens vom Landtag weitgehend übernommen wurden. Ein Volksbegehren (Niedersachsen: Schulreform) wird erst im Juli 2011 enden.

Ablauf eines Volksbegehrens



- 2010 fanden zwei Volksentscheide statt: In Bayern wurde ein neues, strengeres Nichtraucherschutzgesetz mit einer Mehrheit von 61 Prozent der Abstimmenden beschlossen. Die Beteiligung lag bei 37,7 Prozent der Stimmberechtigten. In Hamburg hatte die Initiative „Wir wollen lernen“ Erfolg, die sich für die Beibehaltung der Gymnasien in ihrer bisherigen Form und gegen die geplante Einführung der sechsjährigen Grundschule (Primarschule) wandte: Eine Mehrheit von 58 Prozent der Abstimmenden stimmte für das Volksbegehren. Die Beteiligung lag hier bei 39,3 Prozent der Stimmberechtigten.
- Im Jahr 2010 konnte ein deutlicher regionaler Schwerpunkt bei den auf Landesebene neu eingeleiteten Initiativen ausgemacht werden: Sieben der 16 neu eingeleiteten Verfahren sind in Hamburg zu lokalisieren, drei weitere in Berlin.
- Die beiden thematischen Schwerpunkte des Jahres 2010 waren „Bildung und Kultur“ mit 31,3 Prozent sowie „Demokratie und Innenpolitik“ mit 25 Prozent der auf Landesebene neu eingeleiteten Initiativen. Dies entspricht ungefähr dem langjährigen Durchschnitt.
- Die direkte Erfolgsquote der 2010 abgeschlossenen 14 Verfahren auf Landesebene (ohne Volkspetitionen) lag bei 36 Prozent und damit höher als der langjährige Durchschnitt von 29 Prozent.
- Im Zuge der Landes-Volksentscheide in Bayern und Hamburg sowie der Proteste gegen Stuttgart 21 hat sich eine neue Debatte über Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie auch auf Bundesebene entwickelt. Fast alle Parteien denken über dieses Thema (neu) nach, einige haben sogar Demokratiekommissionen eingerichtet.
- Auf europäischer Ebene wurde die „Europäische Bürgerinitiative“ / European Citizens Initiative (ECI) – eine unverbindliche Volkspetition – eingeführt. Die Bürger können ab Inkrafttreten Anfang 2012 die Europäische Kommission mittels Unterschriftensammlung dazu bringen, ein Thema zu behandeln.

II. Einleitung

Mehr Demokratie veröffentlicht seit 2000 jährlich einen Volksbegehrens-Bericht, der einen Überblick über Themen, Erfolge und Trends der direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern gibt. Auch für 2010 werfen wir einen Blick auf die Geschehnisse rund um Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide in Deutschland. Dabei beschränken wir uns in diesem Bericht auf die Verfahren auf Landesebene. Die direkte Demokratie in den Kommunen wird gesondert im Bürgerbegehrens-Bericht untersucht.

Im Volksbegehrens-Bericht 2010 werden, wie bereits in den Vorjahren, alle direktdemokratischen Verfahren auf Landesebene vorgestellt. Genauer betrachten wir die Anzahl sowie die regionale Verteilung der Initiativen: In welchen Bundesländern fanden viele direktdemokratische Verfahren statt, in welchen Ländern gar keine? Ferner werden die Themenstruktur sowie die Erfolgsaussichten von Volksbegehren analysiert.

Etwas mehr Raum im diesjährigen Volksbegehrens-Bericht widmen wir den Bundesländern Hamburg und Bayern. In diesen Ländern fanden 2010 viel beachtete Volksentscheide statt. Ein weiterer Schwerpunkt im Bericht ist die Darstellung von drei wichtigen Aspekten von Volksbegehren und Volksentscheiden (Grundrechte, sozial Benachteiligte, Einsatz von Geld), die im Jahr 2010 in der öffentlichen Debatte immer wieder auftauchten.

Abschließend soll ein kurzer Blick auf die Bundesebene sowie auf die europäische Ebene geworfen werden. Bei der Darstellung der direktdemokratischen Praxis wurde der jeweilige Stand bis zum 31. Dezember 2010 berücksichtigt.

III. Volksbegehren und Volksentscheide auf Landesebene

Überblick und Begrifflichkeiten

In Deutschland sehen alle 16 Bundesländer Volksbegehren vor. Die Unterschiede bei der Ausgestaltung sind jedoch zum Teil sehr groß.¹ Nicht nur die Anzahl der zu sammelnden Unterschriften oder die Anzahl der benötigten Ja-Stimmen ist unterschiedlich, sondern auch die Einschränkungen, zu welchen Themen Volksbegehren überhaupt stattfinden dürfen. Mit Ausnahme von Hessen und dem Saarland sind in allen Ländern auch Verfassungsfragen als Thema eines Volksbegehrens zulässig. Volksbegehren, die in größerem Umfang den Haushalt sowie Steuern, Abgaben und Besoldung betreffen, sind in vielen Bundesländern unzulässig (sogenanntes „Finanztabu“), wobei die Regelungen unterschiedlich restriktiv sind.

Direktdemokratische Verfahren „von unten“ / Volksbegehren

Ein direktdemokratisches Verfahren, das „von unten“, also von den Bürgern selbst initiiert wird, hat mehrere Stufen und wird oft in seiner Gesamtheit als „Volksgesetzgebung“ oder auch als „Volksbegehren“ bezeichnet:

1. Stufe: Volksinitiative / Antrag auf Volksbegehren

Bei der ersten Verfahrensstufe muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt werden. Es gibt zwei Varianten: Die Volksinitiative führt im Gegensatz zu einem Antrag auf Volksbegehren dazu, dass sich der Landtag inhaltlich mit dem Anliegen befassen muss – und damit zu einer früheren Einbindung des Parlaments sowie zu größerer öffentlicher Aufmerksamkeit. Der Antrag auf Volksbegehren wird hingegen nur formal auf Zulässigkeit geprüft. In einigen Bundesländern ist auch bei dieser Variante eine Befassung im Landtag üblich, so zum Beispiel in Berlin.

2. Stufe: Volksbegehren

In dieser Stufe werden ebenfalls Unterschriften gesammelt. Unterstützt ein gesetzlich vorgeschriebener Teil der Bevölkerung das Begehren (er variiert in den deutschen Bundesländern von vier bis hin zu prohibitiven 20 Prozent), gelangt es zur nächsten Stufe.

3. Stufe: Volksentscheid

Beim Volksentscheid entscheidet der Souverän über eine Sachfrage. Das Landesparlament kann in allen Bundesländern einen Gegenentwurf mit zur Abstimmung stellen.

Obligatorische Verfassungsreferenden

Ein weiterer Typus eines direktdemokratischen Verfahrens sind obligatorische Verfassungsreferenden. Diese werden nicht „von unten“ initiiert, sondern sind in manchen Landesverfassungen zwingend, also obligatorisch, vorgeschrieben.

¹ Siehe Tabelle 1 auf Seite 10

In Deutschland sehen drei Bundesländer obligatorische Verfassungsreferenden vor: In Bayern (bislang neun Referenden) und Hessen (bislang acht Referenden) sind Volksentscheide für alle Verfassungsänderungen Pflicht. In Berlin (bislang ein Referendum) kommt es zwingend zum Volksentscheid, wenn der Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert wird. In Bremen galt bis 1994 eine Sonderregelung, die zu einem Referendum führte.²

Variante unverbindliche Volkspetition

Neun Bundesländer (Berlin, Bremen, Hamburg³, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern⁴, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen) sehen zusätzlich zu den direktdemokratischen Verfahren eine unverbindliche Volkspetition vor. Sie ist eine Unterschriftensammlung, die zur Behandlung des Anliegens im Parlament führt. Das Parlament entscheidet jedoch abschließend. Die unverbindliche Volkspetition ist daher nicht mit dem Antrag auf Volksbegehren zu verwechseln, der zu einem Volksbegehren führt und in letzter Konsequenz zum Volksentscheid, in dem die Bürgerinnen und Bürger selbst entscheiden können. Bei der Volkspetition hat das Parlament das „letzte Wort“.

Je nach Bundesland existieren andere Bezeichnungen, die aber alle das gleiche Verfahren meinen:

- „Volkspetition“: Hamburg
- „Volksinitiative“: Berlin, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt
- Bürgerantrag“: Bremen und Thüringen

Der vorgelegte Volksbegehrens-Bericht konzentriert sich auf Verfahren, die aus der Mitte der Bevölkerung heraus zu Sachthemen initiiert wurden (Volksbegehren und unverbindliche Volkspetitionen). Daher spielen obligatorische Verfassungsreferenden bei den nachfolgenden Betrachtungen nur eine geringe Rolle. Territoriale Volksbegehren und Volksentscheide zur Neugliederung des Bundesgebiets nach Art. 29, 118 und 118a des Grundgesetzes stellen ein spezielles Verfahren dar und haben ihre rechtliche Grundlage nicht in den Landesverfassungen. Diese Verfahren wurden im Volksbegehrens-Bericht 2009 ausführlich dargestellt⁵ und werden ansonsten – etwa bei Auswertungen – nicht berücksichtigt.

² Ein Volksentscheid war dann obligatorisch, wenn das Landesparlament, die Bremische Bürgerschaft, der Verfassungsänderung nicht einstimmig zugestimmt hatte.

³ Diese Volkspetition nach Art. 29 der Verfassung steht neben dem dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 50 der Verfassung.

⁴ In Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt sind auch Volksinitiativen zu „sonstigen Gegenständen der politischen Willensbildung“ möglich, denen die weitere Verfahrensstufe des Volksbegehrens verschlossen ist; insoweit handelt es sich ebenfalls um unverbindliche Volkspetitionen.

⁵ Siehe <http://wissen.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html>

Regelungen

Die nachfolgende Tabelle listet die Quoren und Fristen bei direktdemokratischen Verfahren auf und zeigt deutlich, wie groß die Unterschiede innerhalb der deutschen Bundesländer sind.

Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern: Regelungen (Stand: 31.12.2010)

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriftenquorum	Eintragsfrist Amt (A) oder freie Sammlung (F) ¹	Zustimmungsquorum einfaches Gesetz	Zustimmungsquorum Verfassungsänderung
Baden-Württemberg	16,7 %	14 Tage (A)	33,3 %	50 %
Bayern	10 %	14 Tage (A)	kein Quorum	25 %
Berlin	7 % / 20 % ²	4 Monate (F und A)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Brandenburg	ca. 4 %	4 Monate (A)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Bremen	5 % / 20 % ²	3 Monate (F)	20 %	50 %
Hamburg	5 %	21 Tage (F und A)	kein Quorum / 20 % ³	kein Quorum / 2/3-Mehrheit ³
Hessen	20 %	14 Tage (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklenburg-Vorpommern	ca. 8,5 %	keine Frist (F) ⁴	33,3 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Niedersachsen	10 %	mindestens 6 Monate (F) ⁵	25 %	50 %
Nordrhein-Westfalen	8 %	8 Wochen (A)	15 %	50 % Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	ca. 10 %	2 Monate (A)	25 % -Beteiligungsquorum	50 %
Saarland	20 %	14 Tage (A)	50 %	nicht möglich
Sachsen	ca. 12 %	8 Monate (F)	kein Quorum	50 %
Sachsen-Anhalt	11 %	6 Monate (F)	25 % ⁶	50 % + 2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	5 %	6 Monate (A) ⁷	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Thüringen	10 % (F) 8 % (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25 %	40 %

Anmerkungen: Zum Teil gelten Absolutzahlen, die hier in Prozentzahlen umgerechnet wurden. Zu den Begriffen und Quoren: vgl. Glossar im Anhang

- 1 Die Unterschriften werden frei gesammelt (F) und/oder dürfen nur in Amtsstuben geleistet werden (A).
- 2 20 Prozent ist das Unterschriftenquorum bei verfassungsändernden Volksbegehren.
- 3 Wenn ein Volksentscheid mit einer Wahl zusammen stattfindet, dann gilt zwar kein Zustimmungsquorum, aber eine andere Hürde. Bei einfachen Gesetzen ist der Volksentscheid dann erfolgreich, wenn er zwei Kriterien erfüllt: Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen. Außerdem muss der Vorschlag im Volksentscheid mindestens so viele Ja-Stimmen erhalten, wie der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei verfassungsändernden Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er eine Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele

- Stimmen erhält, wie der Zweidrittel-Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei einfachen Gesetzen kann die Abstimmung auch außerhalb/unabhängig von der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl durchgeführt werden. In diesem Fall gilt ein 20-Prozent-Zustimmungsquorum.
- 4 Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
- 5 Mindestens sechs Monate. Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft.
- 6 Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn das Parlament eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung stellt.
- 7 Neben Ämtern und Behörden können weitere Eintragungsstellen beantragt werden.

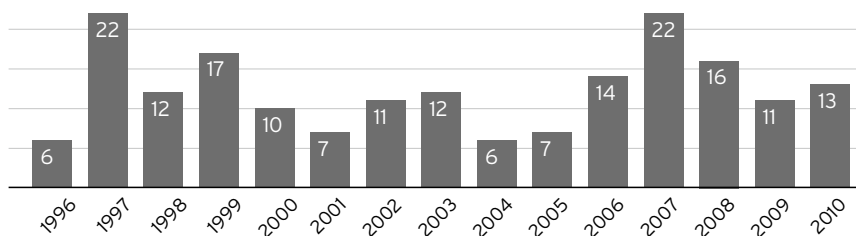
Im Folgenden sollen die Verfahren hinsichtlich ihrer Häufigkeit, regionalen Verteilung, Themenbereiche und Erfolgsquoten untersucht werden.

a) Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern

Neu eingeleitete Verfahren

2010 wurden 13 direktdemokratische Verfahren (Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren) in elf Bundesländern neu eingeleitet. Somit wurde das Instrument etwas häufiger als im Vorjahr genutzt (2009: elf) und etwa gleich häufig wie im Durchschnitt der letzten 15 Jahre (1996 - 2010: durchschnittlich zwölf pro Jahr). Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung von 1996 bis 2010 ohne Volkspetitionen.

Abbildung 1: Neu eingeleitete direktdemokratische Verfahren in den deutschen Bundesländern (ohne Volkspetitionen) 1996 - 2010



Es gab im Jahr 2010 keine obligatorischen Referenden, jedoch wurden drei unverbindliche Volkspetitionen neu eingeleitet (2009: keine Referenden und keine Volkspetitionen).

Laufende Verfahren

2010 zählten wir insgesamt 30 laufende Verfahren (einschließlich drei Volkspetitionen) in mehr als der Hälfte aller Bundesländer (elf von 16). Dies ist geringfügig weniger als im Jahr 2009 (35 Verfahren). Seit einigen Jahren etabliert sich zwar eine sichtbare Praxis in den Bundesländern, zugleich sind manche Bundesländer aber deutlich aktiver als andere (vgl. unten, regionale Verteilung): So fanden nahezu die Hälfte der 30 laufenden Verfahren des Jahres 2010 in Hamburg (acht Verfahren) und Berlin (sechs Verfahren) statt.

Gesamtbilanz

Insgesamt stieg die Anzahl der von den Bürgerinnen und Bürgern initiierten Verfahren auf 297: 251 Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren und 46 Volkspetitionen fanden von 1946 bis Ende 2010 statt.

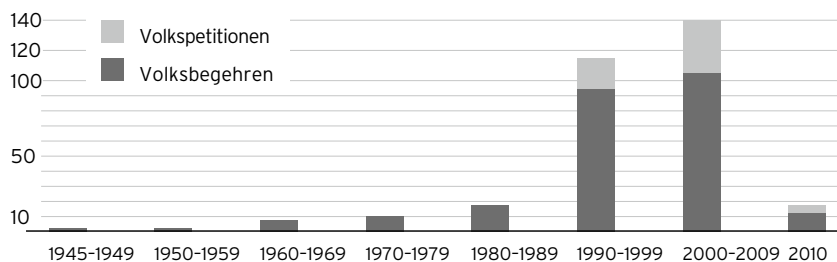
Daneben gab es seit 1946 weitere 38 direktdemokratische Verfahren in den deutschen Bundesländern: 19 Volksabstimmungen über eine neue Landesverfassung/Sonderabstimmungen sowie 19 obligatorische Volksabstimmungen bei Verfassungsänderungen – sogenannte „obligatorische Verfassungsreferenden“ (Bayern: neun, Hessen: acht, Berlin und Bremen: je eine). Tabelle 2 beinhaltet diese Gesamtbilanz und stellt zugleich dar, in welchen Jahrzehnten die Verfahren stattfanden.

Tabelle 2: Gesamtbilanz direktdemokratischer Verfahren sowie Volkspetitionen (Stand: 31. Dezember 2010)

Jahr der Einleitung	Von Bürgern initiierte Verfahren		Obligatorische und Verfassungsreferenden	Gesamt einschließlich Volkspetitionen
	Volksbegehren	Unverbindliche Volkspetitionen		
1946-1949	0	0	10	10
1950-1959	0	0	2	2
1960-1969	6	0	1	7
1970-1979	10	0	4	14
1980-1989	12	0	1	13
1990-1999	94	17	14	125
2000-2010	129	29	6	164
Gesamt	251	46	38	318
davon 2010 neu eingeleitet	13	3	0	16

Abbildung 2 illustriert die zeitliche Entwicklung und verdeutlicht, dass es erst seit den 90er Jahren eine nennenswerte Praxis der direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern gibt.

Abbildung 2: Von Bürgern neu eingeleitete Verfahren (einschließlich Volkspetitionen) 1946 - 2010 nach Jahrzehnten



Wie Tabelle 2 und Abbildung 2 zeigen, wurden zwischen 1946 und 1989 insgesamt 28 Verfahren (einschließlich Volkspetitionen) von den Bürgern initiiert. Seitdem ist die Anzahl sehr stark gestiegen: Von 1990 bis 2010 wurden insgesamt etwa zehn Mal so viele Verfahren (269) neu eingeleitet, wie in den vorangegangenen 43 Jahren und das in einem sehr viel kürzeren Zeitraum.

Mit anderen Worten: Von 1946 bis 1989 fanden durchschnittlich 0,5 Verfahren pro Jahr in allen Bundesländern statt. Von 1990 bis 2009 stieg diese Zahl auf durchschnittlich 13 Verfahren pro Jahr. Seit 1990 wird die direkte Demokratie mit steigender Tendenz angewendet. Dies liegt einerseits an Reformen der Regelungen, andererseits aber auch an einer veränderten politischen Kultur. Verbände, Initiativen und Bürgerinnen und Bürger nutzen zwischen den Wahlen verbindliche Einflussmöglichkeiten und mischen sich immer häufiger direkt ein.

Regionale Verteilung

Für die von Bürgern initiierten Verfahren zeigt die folgende Tabelle eine Übersicht über die Verteilung und die statistische Häufigkeit in den 16 Bundesländern.

Tabelle 3: Anzahl und Häufigkeit „von unten“ initiiertes direktdemokratischer Verfahren: Volksinitiativen (VI), Volksbegehren (VB), Volksentscheide (VE) sowie Volkspetitionen in den 16 Bundesländern (Stand: 31. Dezember 2010). Sortiert nach Häufigkeit der Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren

Bundesland	Einführung	Gesamtzahl Anträge/VI	davon VB	davon VE	Alle ... Jahre findet ein Antrag auf VB bzw. VI statt	zusätzlich Volkspetitionen möglich
Hamburg	1996	31	12	6	0,48	5
Brandenburg	1992	35	8	0	0,54	-
Mecklenburg-Vorpommern	1994	22	1	0	0,8	0
Schleswig-Holstein	1990	22	5	2	0,95	-
Bayern	1946	43	18	6	1,5	-
Sachsen	1992	11	4	1	1,7	-
Niedersachsen	1993	9	3	0	2,0	13
Thüringen	1994	8	5	0	2,1	0
Berlin	1949-1975, seit 1995	19	5	2	2,2	4
Baden-Württemberg	1974	9	0	0	4,1	-
Sachsen-Anhalt	1992	4	3	1	4,8	6
Nordrhein-Westfalen	1950	12	2	0	5,1	11
Saarland	1979	6	0	0	5,3	-
Bremen	1947	9	4	0	7,1	7
Hessen	1946	6	1	0	10,8	-
Rheinland-Pfalz	1947	5	1	0	12,8	0
Gesamt		251	72	18	3,9	46

Anmerkungen:

- Abkürzungen: VI = Volksinitiativen, VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheide
- Auch die erste Berliner Verfassung von 1949 sah Volksbegehren und Volksentscheide vor. Allerdings wurde niemals ein Ausführungsgesetz erlassen. Stattdessen wurden 1974 die entsprechenden Verfassungsartikel geändert und die Volksgesetzgebung auch formal abgeschafft. Erst mit der neuen Landesverfassung von 1995 hielt die direkte Demokratie in Berlin wieder Einzug.

Betrachtet man die Häufigkeit von Volksinitiativen/Anträgen auf Volksbegehren, so nutzten die norddeutschen Bundesländer Hamburg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein die direktdemokratischen Verfahren am intensivsten. Einschränkend muss hier jedoch erwähnt werden, dass in Mecklenburg-Vorpommern erst ein Volksbegehren stattfand und in Brandenburg noch nie ausreichend Unterschriften im Volksbegehren gesammelt werden konnten.

Wie Tabelle 3 auch zeigt, ist Bayern das Bundesland mit den meisten Anträgen auf Volksbegehren (43) sowie Volksbegehren (18). Was die Häufigkeit von Volksinitiativen/Anträgen auf Volksbegehren betrifft, befindet sich Bayern jedoch nur im vorderen Mittelfeld (Platz 5) und nicht an der Spitze. Spitzenreiter bei der Häufigkeit von Volksbegehren ist Hamburg.

Auf den Abstiegsrängen der Volksbegehrens-Häufigkeit finden sich Bundesländer mit meist restriktiven Regelungen: Saarland, Bremen (1947-1994 sehr restriktive Regelungen, 1994 und vor allem 2009 fanden Reformen statt), Hessen und Rheinland-Pfalz (das ebenfalls jahrelang sehr restriktive Regelungen hatte und diese im Jahr 2000 reformierte). Es ist zu erwarten, dass Bremen die hinteren Ränge bald verlässt.

Die Anzahl der eingeleiteten Verfahren (erste Verfahrensstufe) stellt jedoch nur einen Aspekt der Praxis dar. Ebenso wichtig ist, ob es auch zu den angestrebten Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) und Volksentscheiden (dritte Verfahrensstufe) kommt. Die nächste Auswertung betrachtet daher die Häufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden.

Tabelle 4: Volksbegehren (VB) und Volksentscheide (VE): Anzahl und Häufigkeit in den einzelnen Bundesländern (nur Volksentscheide, die von der Bevölkerung beantragt wurden (Stand: 31. Dezember 2010)). Sortiert nach Häufigkeit der Volksbegehren

Bundesland	Einführung	Anzahl Jahre	Anzahl VB	Anzahl VE	Volksbegehren finden alle ... Jahre statt	Volksentscheide finden alle ... Jahre statt
Hamburg	1996	15	12	6	1,3	2,5
Brandenburg	1992	19	8	0	2,4	unendlich
Thüringen	1994	17	5	0	3,4	unendlich
Bayern	1946	65	18	6	3,6	10,8
Schleswig-Holstein	1990	21	5	2	4,2	10,5
Sachsen	1992	19	4	1	4,8	19,0
Niedersachsen	1993	18	3	0	6,0	unendlich
Sachsen-Anhalt	1992	19	3	1	6,3	19,0
Berlin	1949-1975, seit 1995	42	5	2	8,4	21,0
Bremen	1947	64	4	0	16,0	unendlich
Mecklenburg-Vorpommern	1994	17	1	0	17,0	unendlich
Nordrhein-Westfalen	1950	61	2	0	30,5	unendlich
Rheinland-Pfalz	1947	64	1	0	64,0	unendlich
Hessen	1946	65	1	0	65,0	unendlich
Saarland	1979	32	0	0	unendlich	unendlich
Baden-Württemberg	1974	37	0	0	unendlich	unendlich
Gesamt			72	18	8,0	31,9

Abkürzungen: VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheide

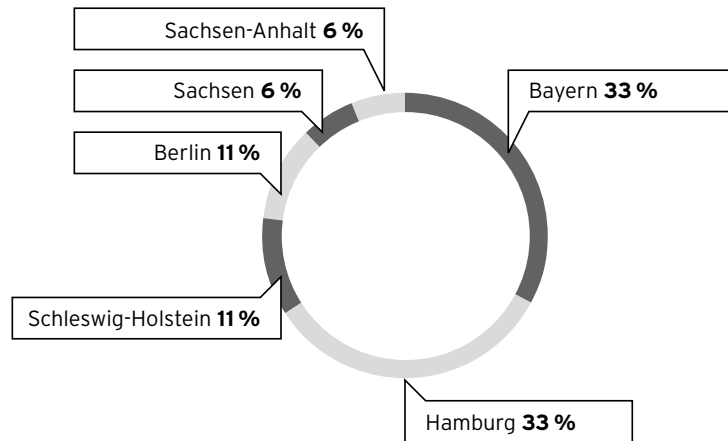
Aus der Tabelle ist Folgendes ersichtlich:

- Hamburg hat die intensivste Praxis hinsichtlich durchgeführter Volksbegehren und Volksentscheide: Durchschnittlich fand alle 1,3 Jahre ein Volksbegehren und alle 2,5 Jahre ein Volksentscheid statt. Auf Platz 2 folgt Brandenburg, auf Platz 3 Thüringen (beide Bundesländer jedoch bislang ohne einen Volksentscheid).
- Bayern verfügt mit 18 Volksbegehren und sechs Volksentscheiden über die umfangreichste Praxis insgesamt – jedoch muss man den deutlich längeren Zeitraum berücksichtigen.
- Zudem fällt auf, dass in nur sechs der 16 Bundesländer ein von der Bevölkerung beantragter Volksentscheid stattfand: Hamburg, Bayern, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Berlin.
- Die Daten zu Berlin sind etwas verzerrt durch den mitberücksichtigten Zeitraum von 1949 bis 1974, in dem die direkte Demokratie wirkungslos blieb und kein einziges Verfahren stattfand. Würde man den Zeitraum ab 1995 betrachten (Reformjahr und neue Verfassung), dann würden die Zahlen anders lauten: Alle 3,4 Jahre fand ein Volksbegehren und alle 8,5 Jahre ein Volksentscheid statt. Berlin wäre dann in der Tabelle auf dem dritten Platz.
- Die Betrachtung der Anzahl der Volksbegehren sowie der Volksentscheide belegt, dass in einigen Bundesländern die direkte Demokratie quasi nur auf dem Papier vorhanden ist und in der Praxis weitgehend bedeutungslos blieb. In Baden-Württemberg und im Saarland fand noch kein einziges Volksbegehren statt, in drei weiteren Bundesländern (Hessen, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern) gab es – trotz des langjährigen Vorhandenseins der Instrumente – jeweils nur ein einziges Volksbegehren.
- In diesen genannten Bundesländern zeigt sich, dass für die mangelnde Praxis in erster Linie die prohibitiven Hürden (zum Beispiel sehr hohe Quoren und kurze Fristen, vgl. oben, Tabelle 1) verantwortlich sind. Sie halten die Bürgerinnen und Bürger vom Gebrauch der Beteiligungsrechte ab, statt sie zur Mitbestimmung einzuladen.

Einige Bundesländer mit wenig Praxis und restriktiven Regelungen haben in den vergangenen Jahren reagiert und erfreulicherweise die Hürden gesenkt oder die landesweiten Verfahren anderweitig bürgerfreundlicher gestaltet: Berlin (zuletzt 2006), Bremen (zuletzt 2009), Hamburg (zuletzt 2008), Nordrhein-Westfalen (vorsichtig, 2002), Rheinland-Pfalz (2000), Sachsen-Anhalt (vorsichtig, 2002 und 2005), Schleswig-Holstein (2004) sowie Thüringen (2003). In manchen Ländern (zum Beispiel im Saarland, Nordrhein-Westfalen und in Brandenburg) sind echte Reformen geplant, in anderen nur kosmetische Korrekturen geplant oder bereits verabschiedet (Hessen und Baden-Württemberg).

Betrachtet man die regionale Verteilung der 18 durch Volksbegehren ausgelösten Volksentscheide in den besagten sechs Bundesländern, so ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 3: Geographische Verteilung der 18 Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren (Stand: 31. Dezember 2010)



Bayern und Hamburg mit jeweils sechs Volksentscheiden sind die Spitzenreiter, Berlin und Schleswig-Holstein (je zwei) folgen. In Sachsen und Sachsen-Anhalt fand bislang je ein Volksentscheid statt.⁶

b) Themen

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Themenverteilung im Jahr 2010 sowie von 1946 bis 2010.

Tabelle 5: Themen von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volkspetitionen im Jahr 2010 und gesamt von 1946 bis 2010

Themenbereich	Anzahl 2010	2010 in %	Anzahl gesamt (1946 - 2010)	Gesamt in %
Bildung und Kultur	5	31,3 %	79	28,1 %
Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik	4	25,0 %	68	24,2 %
Wirtschaft	3	18,8 %	43	14,5 %
Soziales	1	6,3 %	36	12,8 %
Umwelt	0	0,0 %	23	8,2 %
Verkehr	2	12,5 %	19	6,8 %
Sonstiges	1	6,3 %	29	10,3 %
Gesamt	16	100 %	291	100 %

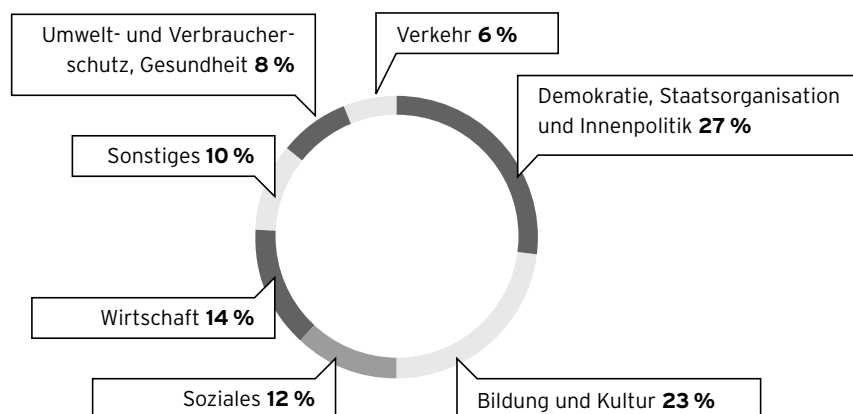
Aus Tabelle 5 ist ersichtlich, dass die Schwerpunkte der 2010 neu eingeleiteten 16 Verfahren mit 31,3 beziehungsweise 25 Prozent die Bereiche „Bildung und Kultur“ sowie „Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik“ waren.

Dies entspricht dem langjährigen Durchschnitt: Betrachtet man alle 291 Verfahren seit 1946, so zeigt sich, dass diese beiden Bereiche ebenfalls Platz 1 und 2 belegen: Die Themen rund um „Bildung und Kultur“ mit 79 Verfahren (entspricht 28,1 Prozent) sind bundesweit Spitzenreiter, gefolgt von „Demokratie, Staatsorganisation und

⁶ Eine Übersicht über die bisherigen Volksentscheide findet sich unter: <http://wissen.mehr-demokratie.de/uebersicht-volksentscheide.html>

Innenpolitik“ mit 68 Verfahren (entspricht 24,2 Prozent). Die Auswertung belegt eine wichtige Funktion direkter Demokratie, die in der Thematisierung und Diskussion demokratischer Regeln und Verfahren besteht. Ohne direktdemokratische Verfahren wären zahlreiche Reformen in den Bundesländern zum Thema Volksbegehren oder Wahlrecht nicht zustande gekommen. Die folgende Abbildung illustriert die Gesamtverteilung der Themen für alle Verfahren von 1946 bis 2010.

Abbildung 4: Themenbereiche der 291 Volksbegehren und Volkspetitionen seit 1946 (Stand: 31. Dezember 2010)



Bei dieser Betrachtung ist stets zu beachten, dass die möglichen Themen der Volksbegehren in den deutschen Bundesländern durch die Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer vorgegeben sind. Im Rahmen des bundesdeutschen Föderalismus und der derzeit begrenzten Kompetenzen der Bundesländer (verglichen etwa mit den Kompetenzen der Schweizer Kantone oder der US-Bundesstaaten) ist auch nur eine begrenzte Anzahl von Themen für Volksbegehren möglich.

c) Akteure

Bislang waren hauptsächlich Aktionsbündnisse die Initiatoren von Volksbegehren. Nur selten traten einzelne Parteien oder Verbände als Initiatoren auf. Die Analyse für 2010 bestätigt dies: Elf der 16 neu eingeleiteten Verfahren wurden durch Aktionsbündnisse initiiert.

- | | | | |
|--------------------|----|-----------------------------|---|
| ■ Aktionsbündnis: | 11 | ■ Einzelner Verband/Verein: | 3 |
| ■ Einzelne Partei: | 2 | ■ Einzelpersonen: | – |

Ein Grund dafür, dass meist Aktionsbündnisse Volksbegehren initiieren, sind die deutlich besseren Chancen bei der Unterschriftensammlung, die sehr zeit- und ressourcenaufwändig ist.

2010 spielten erneut, wie auch in den Vorjahren, Gewerkschaften als Bündnispartner in Aktionsbündnissen sowie als Initiatoren und Unterstützer in zahlreichen Fällen eine wichtige Rolle (zu den Details vgl. Anhang 1).

d) Ergebnisse und Erfolge

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der im Jahre 2010 abgeschlossenen Verfahren und vergleicht sie mit der Gesamtzahl aller abgeschlossenen Verfahren. Dabei wurde „Erfolg“ als Ergebnis „im Sinne des Volksbegehrens/der Initiatoren“ definiert.

Tabelle 6: Ergebnisse der abgeschlossenen Verfahren 2010 und insgesamt (ohne Volkspetitionen) (Stand: 31. Dezember 2010)

Ergebnis	Abgeschlossene Verfahren im Jahr 2010		Abgeschlossene Verfahren insgesamt	
	Fallzahl	in %	Fallzahl	in %
Erfolg ohne Volksentscheid	2	14 %	50	21 %
Teilerfolg ohne Volksentscheid	2	14 %	16	7 %
Gescheitert ohne Volksentscheid	8	57 %	153	65 %
Erfolg im Volksentscheid	2	14 %	9	4 %
Teilerfolg im Volksentscheid (Gegenentwurf)	-	-	3	1 %
Gescheitert im Volksentscheid	-	-	1	0,4 %
Unecht gescheitert im Volksentscheid *	-	-	5	2 %
Gesamt	14	100 %	237	100 %
Direkte Erfolgsquote (Teilerfolg = halber Erfolg)	5	36 %	68,5	29 %

* Unecht gescheitert = Trotz Mehrheit beim Volksentscheid am Abstimmungsquorum gescheitert

Wie Tabelle 6 zeigt, waren fünf von 14 abgeschlossenen Verfahren des Jahres 2010 – darunter beide Volksentscheide in Bayern (Nichtraucherschutzgesetz) und Hamburg (Schulreform) – direkt erfolgreich. Zudem konnten zwei Initiativen (Thüringen, „Für eine bessere Familienpolitik“ sowie Schleswig-Holstein, „Kinderrechte stärken“) einen Erfolg verbuchen, ohne dass es zu einem Volksentscheid kam. Der Landtag übernahm jeweils die Forderungen. Insgesamt bedeutet dies eine Erfolgsquote von 36 Prozent, was über dem langjährigen Durchschnitt von 29 Prozent liegt. Insgesamt stieg somit die Anzahl der Verfahren, die von 1946 bis 2010 erfolgreich waren oder einen Teilerfolg erzielten, auf 68,5 (Teilerfolge wurden als halber Erfolg gewertet) an, was einer Erfolgsquote von 29 Prozent entspricht.

Hinzuweisen ist darauf, dass es sich bei der in der letzten Zeile ausgewiesenen Erfolgsquote um eine formale Erfolgsquote handelt. Dies bedeutet aber, dass eine im Volksentscheid erfolgreiche Vorlage durchaus faktisch erfolglos sein kann. Das zeigen die Erfahrungen aus der Vergangenheit, als Ergebnisse von Volksentscheiden im Nachhinein nicht beachtet wurden (zum Beispiel Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein oder Krankenhausprivatisierung in Hamburg). Umgekehrt kann ein Verfahren aber auch trotz Unzulässigkeit faktisch erfolgreich sein, wie 2007 das Beispiel Transrapid in Bayern zeigte.

Tabelle 6 zeigt jedoch auch, dass in der Gesamtbetrachtung bislang sehr viele Initiativen und Volksbegehren ohne einen Volksentscheid scheiterten: Zwei Drittel aller gestarteten Verfahren (153 von 237 abgeschlossenen Fällen) scheitern in einem frühen Verfahrensstadium („ohne Volksentscheid“). Die meisten hiervon erreichten nicht genügend Unterschriften oder wurden für unzulässig erklärt.

Einer der Gründe für diese sehr hohe Zahl sind die restriktiven Regelungen (etwa der Ausschluss von finanzrelevanten Themen), die zu Unzulässigkeitserklärungen führten. Daneben erwies sich die Kombination aus hohem Unterschriftenquorum und zu kurzer Frist beim Volksbegehren (mitunter zusätzlich erschwert durch das Verbot der freien Unterschriftensammlung) als weiterer Grund für das Scheitern. Dies wird besonders deutlich in Brandenburg, wo die freie Unterschriftensammlung verboten ist und es noch keinem der bislang acht Volksbegehren gelang, die geforderte Unterschriftenzahl von knapp vier Prozent zu erreichen.

Ergebnisse der Volksentscheide

Wie oben bereits dargestellt, fanden in den Bundesländern bislang 18 Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren statt. Von diesen waren neun erfolgreich, drei teilweise erfolgreich, einer scheiterte und fünf scheiterten unecht am Zustimmungsquorum (vgl. oben, Tabelle 6). Die Erfolgsquote bei Volksentscheiden lag mit 58,3 Prozent also deutlich höher als die Erfolgsquote aller bislang abgeschlossenen 237 direktdemokratischen Verfahren, die 29 Prozent betrug. Zu beachten ist hierbei, dass in Bayern alle Volksentscheide gültig waren, das heißt, nicht am Quorum scheiterten. In Hamburg sind hingegen zwei Volksentscheide, in Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt je einer am Zustimmungsquorum gescheitert.⁷ Bayern hält also den Spitzenplatz gültiger Volksentscheide.

e) Volksbegehren 2010

Im Jahr 2010 wurden vier Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) durchgeführt und drei davon auch im selben Jahr abgeschlossen. Ein weiteres (Niedersachsen: Schulreform) endet erst im Jahre 2011.

Abgeschlossene Volksbegehren

1. Berlin: Volksbegehren „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“, 28. Juni bis 27. Oktober 2010: Für das Volksbegehren, das eine allgemeine Veröffentlichungspflicht aller Verträge im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft fordert, wurden mit 280.887 Unterschriften (11,4 Prozent) deutlich mehr als die benötigten sieben Prozent gesammelt. Im Februar 2011 kommt es zum Volksentscheid.
2. Thüringen: Volksbegehren „Für eine bessere Familienpolitik“, Beginn 10. Februar 2010: Das Volksbegehren forderte eine Rücknahme der Mittelkürzungen für Kindertageseinrichtungen und zusätzliche Kita-Stellen. Nachdem der Landtag am 29. April 2010 eine Reform verabschiedete, die den Forderungen des Volksbegehrens weitgehend entsprach, wurde das Volksbegehren nicht fortgesetzt.
3. Sachsen-Anhalt: Volksbegehren „Gegen zwangsweise Bildung von Einheitsgemeinden“, 1. Juli bis 31. Dezember 2010: Das Volksbegehren wandte sich gegen die zwangsweise Bildung von Einheitsgemeinden im Zuge der Gemeindegebietsreform. Statt der benötigten elf Prozent wurde jedoch nur rund ein Prozent gesammelt. Somit scheiterte das Volksbegehren deutlich in der zweiten Verfahrensstufe.

⁷ In Berlin erreichte ein weiterer Volksentscheid („Pro Reli“) nicht das Zustimmungsquorum. Da bei diesem Volksentscheid jedoch die Mehrheit gegen das Volksbegehren votierte, kam das zweite Erfolgskriterium „Erreichen des Zustimmungsquorums“ nicht zum Tragen.

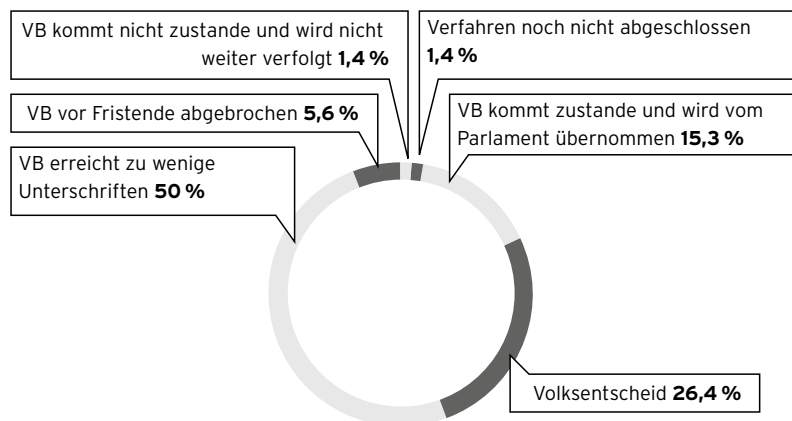
Bis Ende 2010 noch nicht abgeschlossenes Volksbegehren

4. Niedersachsen: Volksbegehren „Für gute Schulen“, 3. November 2010 bis 2. Juli 2011: Für das Volksbegehren zur Schulreform, das sich gegen die allgemeine Verkürzung der Schulzeit von 13 auf zwölf Jahre wendet (die Gymnasien und Gesamtschulen sollen selbst darüber entscheiden können) müssen insgesamt 608.731 Unterschriften (entspricht zehn Prozent) gesammelt werden.

Mit den vier Volksbegehren stieg die Zahl der insgesamt in den deutschen Bundesländern durchgeführten Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) auf 72.

Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, erreichte die Hälfte dieser Volksbegehren nicht genügend Unterschriften. Die Gründe hierfür waren oft die hohen Quoren, die kurzen Fristen (so etwa in Bayern) und das Verbot der freien Unterschriftensammlung (so etwa in Brandenburg). Vereinzelt war der Grund auch die geringe Resonanz des Themas in der Bevölkerung. Insgesamt gelangte etwa jedes vierte Volksbegehren zum Volksentscheid (26,4 Prozent). Hingegen wurde fast jedes sechste Volksbegehren vom Parlament übernommen, so dass ein Volksentscheid entfiel (elf von 72 Volksbegehren).

Abbildung 5: Ergebnisse der 72 Volksbegehren (VB) bis Ende 2010



Abkürzung: VB = Volksbegehren

f) Zwei Volksentscheide 2010: Bayern und Hamburg

2010 fanden zwei Volksentscheide – einer in Bayern zum Nichtraucherschutz, einer in Hamburg zur Schulreform – statt.

Bayern, 4. Juli 2010: Volksentscheid zum Nichtraucherschutz

Zunächst fand am 4. Juli 2010 der Volksentscheid zum Volksbegehren „Für echten Nichtraucherschutz“ statt. Seit 1998 hatte es in Bayern keinen bürgerinitiierten Volksentscheid mehr gegeben. Ein Aktionsbündnis, bestehend aus der ÖDP, dem Nichtraucherverein „Pro Rauchfrei“, Ärzten sowie den Oppositionsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen forderte ein strengeres Rauchverbot. Das dem Volksentscheid vorausgegangene Volksbegehren fand Ende 2009 statt und war mit den Unterschriften von 13,9 Prozent Bayerinnen und Bayern (benötigt wurden zehn Prozent) erfolgreich.

Die Abstimmungsbeteiligung beim Volksentscheid betrug 37,7 Prozent. Eine Mehrheit der Abstimmenden (61 Prozent) stimmte für den Reformvorschlag der Initiative. Es gab keinen Gegenvorschlag des bayerischen Landtags. Da in Bayern für einfache Gesetze kein Abstimmungsquorum erfüllt werden muss (Prinzip „Mehrheit entscheidet“), war der Volksentscheid erfolgreich.

Tabelle 7: Daten zum Volksentscheid „Für echten Nichtraucherschutz“ in Bayern vom 4. Juli 2010

	Anzahl	in %
Stimmberechtigte	9.373.843	
Abstimmende / Beteiligung	3.533.877	37,7 der Stimmberechtigten
Ungültige Stimmen	6.093	
Gültige Stimmen	3.527.784	
Pro Volksbegehren	2.150.582	61,0 der Abstimmenden
Contra Volksbegehren	1.377.202	39,0 der Abstimmenden

Hintergrundinformationen sind im Special 1 zu lesen, statistische Daten sind erhältlich unter:
<http://www.volksentscheid2010.bayern.de/>

Special 1: Volksentscheid in Bayern zum Nichtraucherschutzgesetz Ein Blick hinter die Kulissen des Volksbegehrens für einen echten Nicht- raucherschutz

von **Sofie Langmeier** und **Sebastian Frankenberger**

Dezember 2010: Rund ein halbes Jahr ist seit dem erfolgreichen Volksentscheid Nichtraucherschutz in Bayern vergangen. So leidenschaftlich vorher gestritten wurde, so friedlich gestaltet sich seither das Miteinander von Rauchern und Nichtrauchern im Freistaat – selbst auf dem Oktoberfest. Nur einige Unermüdlige kämpfen seither für eine erneute Lockerung des Gesetzes, ihre Aktionen finden aber weder in der Bevölkerung noch in den Medien oder der Politik großen Widerhall. Das Fazit: Der Volksentscheid – die Gesetzgebung durch Bürger – hat zur Befriedung des Themas beigetragen. Wer Lust auf eine Zigarette hat, geht heute ganz selbstverständlich vor die Tür.

Ein Gesetz: Viele Wendungen

Kein Gesetz im Freistaat oder auf Bundesebene hat in so kurzer Zeit so zahlreiche Wendungen erlebt wie dieses bayerische „Gesetz zum Schutz der Gesundheit“. Höhepunkt war die Lockerung des konsequenten Nichtraucherschutzes in der Gastronomie nach den Stimmverlusten der CSU im Herbst 2008: Gemeinsam mit dem neuen Koalitionspartner FDP wurden sehr unpräzise formulierte Ausnahmen zugelassen. Viele Wirte und ihre Gäste interpretierten sie mehr als großzügig, die Zahl der Raucherlokale wuchs kontinuierlich. Dies traf in breiten Bevölkerungskreisen auf völliges Unverständnis und führte zu großer Verärgerung. Sie wollten die Lebensqualität, die ihnen eine rauchfreie Gastronomie bot, nicht mehr missen und waren nicht bereit, sich erneut den gesundheitlichen Risiken durch Passivrauchen auszusetzen. Die Position des Volkes war weniger wechselhaft als die wechselnder parlamentarischer Mehrheiten. Das Volksbegehren griff diese Stimmung auf und die Bürger nutzten die Möglichkeit, durch ein Volksbegehren ihre Interessen zu artikulieren und eine Entscheidung herbeizuführen, die die Politiker aus partei- und wahltaktischem Kalkül zu meiden suchten beziehungsweise immer wieder revidierten.

Klares Ziel: „JA! zum Nichtraucherschutz“

So lautete der zentrale Slogan auf den Plakaten und Flyern. Er beschrieb sowohl den Inhalt des Gesetzestexts als auch die Haltung der Initiatoren: Es geht um einen konsequenten Nichtraucherschutz in der Gastronomie. Und das ohne Ausnahmeregelungen. Es geht um mehr Lebensqualität und Gesundheitsschutz für alle, seien es Gäste oder Angestellte. Die gesamte Kampagne richtete sich zu keinem Zeitpunkt gegen Raucher oder das Rauchen an sich und jede Diskriminierung von Rauchern wurde konsequent unterbunden. Durch diesen positiven und respektvollen Tenor und die Botschaft – wir wollen den Rauchern nicht das Rauchen verbieten, wir bitten sie nur, dafür vor die Tür zu gehen und so die Nichtraucher zu schützen – gelang es, auch die Zustimmung vieler Raucher für den Gesetzentwurf zu gewinnen.

Starke Bündnispartner: Eingespielte Kommunikationswege

Die Gesetzesinitiative ging von der bayerischen ÖDP aus, die bereits mehrere Volksbegehren initiiert hatte. Sie holte von Anfang an starke Bündnispartner an Bord, zuerst die Nichtraucher-Initiative München e. V. und Pro Rauchfrei e. V. sowie den Ärztlichen Arbeitskreis Rauchen und Gesundheit e. V. Nach der erfolgreichen Unterschriftensammlung für den Antrag auf das Volksbegehren folgten der bayerische Landesverband von Bündnis 90/Die Grünen sowie der SPD. Diese Organisationen und Parteien bildeten gemeinsam den sogenannten „Bündniskopf“ und brachten sowohl ihre Wahlkampfverfahren als auch erprobte Kommunikationskanäle ein. Weitere Unterstützer waren Naturschutzorganisationen sowie Ärzteverbände und Gesundheitsorganisationen. Sie alle waren wertvolle Multiplikatoren und versorgten beispielsweise ihre Mitglieder mit Kampagnenmaterial.

Eine Volkskampagne: Getragen von engagierten Bürgern

„Herzstück der Kampagne waren die Aktionsgruppen und der Internet-Auftritt ergänzt durch eine Facebook-Seite“. Dieser Satz entwickelte sich rasch zum geflügelten Wort. Und nichts hätte die Stärke der Kampagne besser beschreiben können, hinter der keine große Werbeagentur stand, sondern das Know-how und das Engagement unzähliger Aktiver vor Ort und im Netz. Das Bündnis verzichtete von Anfang an bewusst auf jegliche Unterstützung von Unternehmen oder Prominenten. Beides machte deutlich, dass es im wahrsten Sinne des Wortes um eine Entscheidung des Volkes geht. Der Sieg beim Volksentscheid war auch in der Nachschau ein Sieg des Volkes und nur durch das hohe, ehrenamtliche Engagement vieler Mitstreiter möglich.

Bayernweit bildeten sich rund 90 selbstorganisierte Aktionskreise. Die Mehrzahl dieser Gruppen entstand auf Initiative der ÖDP-Ortsverbände, die große Erfahrung im lokalen Wahlkampf und in der Basisarbeit hatten; auch hier konnte also auf eine eingespielte Struktur zurückgegriffen werden. Auch die Grünen nutzen ihre Parteistruktur für Überzeugungsarbeit vor Ort, ebenso die Nichtraucher-Initiativen. Für den Informationsbedarf der Aktionskreise wurde auf der Website ein passwort-geschützter Bereich eingerichtet. Er enthielt insbesondere einen Leitfaden für Gruppenaufbau und -moderation sowie Tipps für Infostände, Diskussionsveranstaltungen und weitere Aktionen. Zusätzlich wurden die Mitstreiter durch einen Newsletter mit aktuellen Informationen versorgt. Die Arbeit dieser Gruppen erntete auch die Aufmerksamkeit von Journalisten und damit starke Präsenz in den lokalen Medien.

Online Campaigning: Effektive und effiziente Kommunikation

Die Kampagnen-Website zum Volksentscheid ging als „work in progress“ an den Start. Von Anfang an waren die Unterstützer und Facebook-Fans aufgerufen, Anregungen für deren Weiterentwicklung beizusteuern. Diese Bitte stieß auf großen Widerhall und es gab auch ganz praktische Unterstützung beim Programmieren einzelner Tools. Rasch entwickelten sich diese Seite und die Facebook-Seite zum zentralen Dreh- und Angelpunkt der Kampagne. Durch die vielfältigen und konsequent genutzten Dialogformen von Web 2.0 konnte der Wahlkampf – ein Volksbegehren ähnelt in vielen Elementen einem Wahlkampf – und dessen gesamte Kommunikation effektiv organisiert und in die Breite getragen werden. Allerdings galt es häufig, sich auf unbekanntem Terrain zu bewegen, gänzlich Neues zu entwickeln oder Aktionen aus anderen Kampagnen zu adaptieren – etwa des Obama-Wahlkampfes oder aus Kampagnen von Greenpeace oder Attac.

Auf der Website gab es neben Informationen und einem Kampagnen-Shop auch immer wieder gezielte Aktionen wie „Gib der Kampagne (d)ein Gesicht“. Auf einer Google-Maps-Karte konnte jeder Unterstützer seine persönlichen Aktivitäten vor Ort eintragen. Aktuelle Informationen auf der Website konnten unmittelbar kommentiert werden und durch die Verbindung mit Facebook entstand auch hier ein viraler Effekt. Weiter konnte jeder seine Freunde und Bekannten informieren und zum Mitmachen animieren, konnte E-Cards verschicken oder fand Vorlagen für SMS- oder E-Mail-Texte.

Die aufwändigste und aufmerksamkeitsstärkste Aktion lief während des Volksbegehrens, da gerade in dieser Phase in Bayern in den letzten Jahren die meisten Initiativen gescheitert waren. Das nur wenige Jahre zurück liegende Volksbegehren zur Forstreform hatte etwa die Zehn-Prozent-Hürde mit 9,3 Prozent denkbar knapp verfehlt. Dies sollte sich keinesfalls wiederholen. Die Lösung: Tagesaktuelle Hochrechnungen, damit sich jeder informieren konnte, wie viele Stimmen noch fehlen und sich keiner in „falscher Sicherheit wiegte“.

Für diesen Service musste mit allen 2.000 bayerischen Kommunen Kontakt aufgenommen werden. Im ersten Schritt galt es, sie für das Vorhaben zu begeistern, anschließend sollten sie tagesaktuell die Anzahl der Unterschriften melden. Im Mittel konnten von 2.000 Gemeinden 1.400 zum Mitmachen animiert werden. Dies war aus Sicht der Organisatoren ein umso größerer Erfolg, als dieses Vorgehen auch für die Kommunen neu war und es hierfür keine eingespielten Strukturen gab.

Die Nachfragen nach den tagesaktuellen Rückmeldungen der Kommunen und den darauf basierten Hochrechnungen des Aktionsbüros übertrafen alle Erwartungen. Es entstand eine Eigendynamik, ohne die der Erfolg des Volksbegehrens (13,9 Prozent trugen sich in die Listen ein) nicht denkbar gewesen wäre. Von Tag zu Tag stiegen die Zugriffszahlen. Gegen Ende der Einschreibphase registrierte man um die Mittagszeit rund 60.000 Seitenaufrufe. Diese Zahlen boten vielfältige Ansatzpunkte für Journalisten und brachten so eine hohe Medienpräsenz mit sich.

Auch die Facebook-Seite wurde gezielt ausgebaut und konsequent kommuniziert. Es gab Diskussionen über Verbesserungen der Website und der Facebook-Seite, es wurden Ideen für Aktionen und Werbemittel gesammelt. All diese Maßnahmen und die Attraktivität der Seite selbst trugen Früchte: Waren es nach dem Volksbegehren noch rund 17.000 Fans, stieg die Zahl bis zum Volksentscheid auf knapp 31.000. Im Mittelpunkt standen aber der gemeinsame Austausch Gleichgesinnter und die gegenseitige Motivation.

Vernetzung: Eines braucht das Andere

Während der gesamten Kampagne ging es stets darum, On- und Offline-Elemente bestmöglich zu verzahnen und immer das jeweils strategisch beste Kommunikations- und Dialoginstrument zu finden. Denn mit Hilfe digitaler und interaktiver Medien ist es zwar deutlich einfacher geworden, die Öffentlichkeit zu informieren sowie Interesse und Spannung aufzubauen, aber sie können face-to-face-Aktionen wie Infostände oder das Verteilen von Flugblättern nicht ersetzen.

Aus Sicht der Autoren machte dieses erfolgreiche Volksbegehren deutlich, dass in einer Zeit, in der Lobbyisten immer mehr Einfluss auf die Politik gewinnen und immer mehr Menschen das Vertrauen in Politiker verlieren, Volksentscheide es schaffen, die Bürger wieder für Politik zu begeistern und die politische Diskussionskultur zu beleben. Volksentscheide entschärfen den Lobbydruck auf die Gesetzgebung, da sozusagen das Volk zum Lobbyist in eigener Sache wird. Die repräsentative Demokratie erfährt dadurch eine wesentliche Ergänzung und wird nicht geschwächt, sondern gestärkt.

Sofie Langmeier ist selbständige PR-Fachwirtin in München. Bei der Kampagne war sie Pressesprecherin und zuständig für die gesamte Öffentlichkeitsarbeit. Außerdem entwickelte sie gemeinsam mit Sebastian Frankenberger die Online-Kampagne und unterstützte ihn in strategischen Fragen.

Sebastian Frankenberger ist Bundesvorsitzender der ÖDP und Mitglied des Landesvorstands von Mehr Demokratie in Bayern. Das Volksbegehren zum Nichtraucherschutz geht auf seine Initiative zurück. Er war verantwortlich für die gesamte Kampagne und Sprecher des Aktionsbündnisses.

Hamburg, 18. Juli 2010: Volksentscheid zur Schulreform „Wir wollen lernen!“

Der zweite Volksentscheid fand am 18. Juli 2010, nur wenige Wochen nach der baye-rischen Abstimmung, statt. Ein Aktionsbündnis, bestehend aus dem Deutschen Lehrerverband, dem Verband Deutscher Realschullehrer, Eltern, Lehrkräften, Schulleitungen und FDP war für die Beibehaltung der Gymnasien in ihrer bisherigen Form und gegen die geplante Einführung der sechsjährigen Grundschule (Primarschule). Das dem Volksentscheid vorangegangene Volksbegehren fand Ende 2009 statt und war mit den Unterschriften von 14,7 Prozent der Wahlberechtigten (benötigt wurden fünf Prozent) erfolgreich.

Die Abstimmungsbeteiligung beim Volksentscheid am 18. Juli betrug 39,3 Prozent. Eine Mehrheit der Abstimmenden (58 Prozent) stimmte für den Reformvorschlag der Initiative. Der Gegenvorschlag des Landtags (der Hamburger Bürgerschaft) erhielt nur 45,5 Prozent Ja-Stimmen, so dass der Volksentscheid erfolgreich im Sinne des Volksbegehrens war.

Tabelle 7: Daten zum Volksentscheid „Wir wollen lernen!“ in Hamburg vom 18. Juli 2010

	Anzahl	in %
Stimmberechtigte	1.251.686	
Volksbegehren „Wir wollen lernen“		
Abstimmende / Beteiligung	492.094	39,3 der Stimmberechtigten
Ungültige Stimmen	15.602	
Gültige Stimmen	476.492	
Pro Vorlage des Volksbegehren	276.416	58,0 der Abstimmenden
Contra Vorlage Volksbegehren	200.076	42,0 der Abstimmenden
Nötige Anzahl an Ja-Stimmen, da 20 Prozent-Zustimmungsquorum galt	250.338	20,0 der Stimmberechtigten
Tatsächliche Anzahl an Ja-Stimmen sowie Ja-Stimmen in Prozent der Stimmberechtigten	276.416	22,1 der Stimmberechtigten
Gegenentwurf Landtag		
Abstimmende / Beteiligung	492.094	39,3 der Stimmberechtigten
Ungültige Stimmen	13.019	
Gültige Stimmen	479.075	
Pro Gegenentwurf Landtag	217.969	45,5
Contra Gegenentwurf Landtag	261.106	54,5

Hintergrundinformationen sind im Special 2 zu lesen, statistische Daten sind erhältlich unter:
<http://www.statistik-nord.de/wahlen/wahlen-in-hamburg/volksentscheide/>
<http://www.hamburg.de/volksabstimmungen/>

Special 2: Volksentscheid 2010 in Hamburg zur Schulreform

Eine Lektion in Sachen Achtung vor den Bürgern

von **Angelika Gardiner**

Es gibt Volksentscheide, die Geschichte machen. Der Hamburger Volksentscheid von 2010 über eine Schulreform könnte dazu gehören. CDU, SPD, GAL und Linke – also alle Parteien des Hamburger Landesparlaments, der Bürgerschaft, hatten sich für einen Umbau des Hamburger Schulsystems mit längerem gemeinsamen Lernen ausgesprochen. Doch die Mehrheit der abstimmenden Bürgerinnen und Bürger war deutlich dagegen. Der Schock saß tief und hatte weit reichende Folgen. Noch am Tag des Volksentscheids trat der Erste Bürgermeister Ole von Beust (CDU) von seinem Amt zurück. Das kam zwar nicht ganz überraschend und erfolgte nicht nur wegen des Volksentscheids, aber sein vorzeitiger Rückzug aus der Politik wird immer mit dieser Abstimmung verbunden bleiben. Selbst in der CDU, die offiziell für die Schulreform eintrat, wurde nach der Abstimmung offensichtlich, was zuvor nur vermutet werden konnte: eine tiefe Spaltung zwischen Befürwortern und Gegnern der Reform. Nur drei Monate nach dem Volksentscheid war die Koalition mit den Grünen, deren Schulsenatorin die treibende Kraft bei den Reformbemühungen war, am Ende. Daran trug nicht nur, aber auch der Volksentscheid die Schuld. Hinzu kamen vergleichsweise schlechte Umfragewerte für die erste schwarz-grüne Koalition auf Landesebene sowie das Scheitern weiterer gemeinsamer politischer Vorhaben.

Wie konnte es dazu kommen? Hinterher sind alle schlauer, aber auch schon vor dem Volksentscheid war abzusehen, dass die Schulreform auf der Strecke bleiben würde. Die Parteien machten in ihrem Bemühen, die Reform durchzuziehen, gravierende Fehler. In der trügerischen Selbstsicherheit eines überholten Politikverständnisses gingen sie davon aus, es würde genügen, wenn sich die Rathausfraktionen einig sind. Doch so funktionieren die Bürgerinnen und Bürger nicht mehr.

Seit dem ersten Hamburger Volksentscheid von 1998, als kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchgesetzt wurden und die Erleichterung der Volksgesetzgebung knapp am 50-Prozent-Zustimmungsquorum für Verfassungsänderungen scheiterte, haben sich die Menschen in der Hansestadt daran gewöhnt, nicht mehr alles hinnehmen zu müssen, was ihnen „von oben“ vorgesetzt wird. Ob es sich um die Sonntagsöffnung der Videotheken, den Verkauf der städtischen Krankenhäuser oder ein neues Wahlrecht handelt – die Bürgerinnen und Bürger wollen mitreden. Dies bei einem so weit reichenden Projekt wie einer Schulreform nicht mit zu bedenken, war schon der erste große Fehler, der den Parteien unterlief. Als sich die Initiative „Wir wollen lernen!“ mit dem formulierungsstarken Rechtsanwalt Walter Scheuerl an der Spitze zusammentat, passierte der zweite Fehler: Die Parteileute nahmen den Widerstand nicht ernst. Sie gingen davon aus, dass da nur ein paar privilegierte Eltern aus den besseren Wohnvierteln nostalgisch am Gymnasium als Schulform der Oberschicht festhalten wollten. Selbst grünen Politikern, die sich rühmen, das Ohr am Volk zu haben, entging die psychologische Wirkung des Begriffs „Gymnasium“. Seit Generationen enthält dieses Wort viel mehr als die bloße Beschreibung einer Schulform. Es ist der Traum vom Aufstieg durch Bildung, den Eltern auch aus ärmeren Milieus für ihre Kinder haben.

Der von den Reformern geprägte Begriff „Primarschule“ für ihr favorisiertes Modell wirkte dagegen blass und fade. Für die Primarschule wurde zudem mit dem Argument geworben, dadurch würden Migrantenkinder besser gefördert – doch deren Eltern durften zum großen Teil nicht mit abstimmen. Auch für schwächere Schüler sollte die Reform gut sein – als ob es viele Eltern gäbe, die ihr eigenes Kind für dumm und leistungsschwach halten.

Es gelang den Reformern nicht, ihr Anliegen wirklich überzeugend darzustellen. Dementsprechend leicht hatte es die Initiative „Wir wollen lernen!“, die geplanten Primarschulen zu diffamieren. Noch dazu waren sich die Bürgerschaftsparteien zwar im Prinzip einig, dass sie die Reform wollten – aber dann splitterten sie sich wieder in ihre eigenen unterschiedlichen Parteipositionen auf. Es gab keine kraftvolle gemeinsame Kampagne, kein wirklich überzeugendes Logo, keine gemeinsamen Auftritte und Aktionen. Die CDU wollte nicht mit den Linken auf einem Plakat genannt werden – und umgekehrt. Der Hamburger Landesverband von Mehr Demokratie versuchte vergeblich, eigene Kampagnenerfahrungen weiterzugeben, zunächst an die Initiative, dann auch an die Parteien. Auch das Infoheft, das allen Stimmberechtigten vor einem Volksentscheid zugeschickt wird, ließ zu wünschen übrig. Zwar war es bunt und aufwändig gemacht, aber aus Angst, der jeweiligen Gegenseite Munition zu liefern, waren die Argumente so allgemein gehalten, dass niemand sich ein klares Bild machen konnte, etwa nach dem Motto: „Sie sind doch auch für bessere Bildung?“.

Natürlich lief auch bei der Initiative „Wir wollen lernen“ nicht alles rund. Vor allem ihr Sprecher Walter Scheuerl ließ sich gelegentlich zu Aussprüchen hinreißen, die hart am Rande des Hinnehmbaren waren. Wie die Initiative das Transparenzgebot in der Hamburger Volksgesetzgebung umschiffte, war nicht ganz die feine Art. Sie gründete einfach einen Förderverein, der Gelder einsammelte und am Ende nur verkündete, wie viel gespendet wurde. Somit konnte verschleiert werden, wer die Geldgeber der sehr professionell gemachten Kampagne waren.

Für Hamburgs Politiker war der verlorene Volksentscheid eine herbe Lektion in Sachen Achtung vor den Bürgerinnen und Bürgern. Eine gewisse Angst vor Volksabstimmungen geht seither um in der Hansestadt. Das zeigte sich 2010 auch in den Gesprächen, die Mehr Demokratie im Rathaus über eine eventuelle Aktualisierung des Gesetzes über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Bezirken führte. Aus allen Parteien nahmen Mitglieder des Verfassungsausschusses an diesen Runden teil mit dem Ziel, pragmatische Lösungen zu finden. Um zwei Punkte ging es vor allem: Die abschließende Zulässigkeitsprüfung, die nach der Hamburger Rechtsprechung erst nach einem Bürgerentscheid stattfindet, soll möglichst schon nach dem Erreichen des Drittelquorums festgestellt werden. Und wenn es mehrere Bürgerentscheide zum gleichen Thema gibt, sollen sie auf einen gemeinsamen Termin gelegt werden. Doch dann versuchten Parteienvertreter wiederholt, ein Quorum einzuführen, was Mehr Demokratie veranlasste, an den Gesprächen vorübergehend nicht mehr teilzunehmen. Durch die vorgezogenen Neuwahlen kam es ohnehin nicht mehr zu einer Gesetzesänderung, und mittlerweile ist Mehr Demokratie überzeugt, dass die eigentlich nicht nötig ist. Wenn Verwaltung und Politik endlich lernen, die vorhandenen Regeln bürgerfreundlich anzuwenden, braucht man kein neues Gesetz. Vorausgesetzt, der gute Wille dazu wächst und gedeiht.

Special 3: Wie viel Abstimmung verträgt das Volk? Eine differenzierte Betrachtung von drei Thesen

von **Tim Weber**

1. Einleitung

Das Jahr 2010 hat die Frage nach mehr Beteiligung und Demokratie vor allem durch die Einführung des bundesweiten Volksentscheids aufgeworfen. Brennpunkte und Motoren dieser Diskussion waren die Volksentscheide in Bayern (Nichtraucherschutz) und in Hamburg (Schulreform), die Verlängerung der Laufzeiten für Atomkraftwerke, Volksentscheide in der Schweiz sowie Stuttgart 21. Die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid wäre eine Schlüsselreform, da in der von den Parteien geprägten Demokratie die Rechte des Souveräns erheblich erweitert werden würden. Wie häufig vor großen Reformen mehren sich die Zweifel, ob der Souverän wirklich so souverän ist, wie die Befürworter von Volksentscheiden anführen. Hat der Volksentscheid in Hamburg nicht gezeigt, dass sich gut organisierte Interessen mit viel Geld durchsetzen?

2010 gerieten drei Thesen/Argumente in den Blickpunkt. Erstens: Minderheiten werden bei Volksentscheiden durch die Verletzung von Grundrechten diskriminiert. Zweitens: Mittel- und Oberschichten nehmen in höherem Maße an Volksentscheiden teil, wodurch einkommensschwache und bildungsferne Schichten benachteiligt werden. Und drittens: Volksentscheide werden durch den Einsatz von Geld gelenkt beziehungsweise maßgeblich beeinflusst.

2. Werden bei Volksentscheiden Minderheiten durch die Verletzung von Grundrechten diskriminiert?

In der Tat gab es in der Schweiz in den letzten Jahren mit der Ausschaffung krimineller Ausländer, dem Verbot neuer Minarette und der Nichtverjährung sexueller Straftaten mehrere Abstimmungen, die europäische Menschenrechte verletzten. Dies hat in der Schweiz eine kontroverse Debatte ausgelöst, ob der Rechtsstaat gegenüber den demokratischen Rechten nicht gestärkt werden müsse. Teilweise führt das Spannungsverhältnis zwischen Rechtsstaat und Demokratie aus deutscher juristischer Sicht zu skurrilen Ergebnissen. So wurde im Falle der Nichtverjährung sexueller Straftaten eine Gesetzesformulierung gewählt, die im Einklang mit den europäischen Menschenrechten steht, aber sich nicht an die durch die Bürger beschlossene Verfassungsänderung hält.

Natürlich stimmt es traurig, wenn eine Mehrheit die Rechte von Minderheiten einschränkt und das Vorurteil gegen direkte Demokratie, dem „entfesselten Volk“ sei nicht zu trauen, scheint bestätigt. Allerdings maßen sich auch Parlamente an, die Rechte von Minderheiten einzuschränken. Man bedenke die Einschränkung des Rechts auf Asyl oder der Unversehrtheit der Wohnung durch den Bundestag. Niemand kommt aufgrund solcher menschenrechtlich problematischen Entscheidungen zu dem Schluss, Parlamente müssten abgeschafft werden. Die Annahme, dass Volksentscheide für die Einschränkung von Menschenrechten anfälliger seien als Parlamentsbeschlüsse, konnte durch empirische Untersuchungen weder bestätigt noch widerlegt werden.⁸

⁸ Gebhard Kirchgässner, Direkte Demokratie und Menschenrechte, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, hrsg. von Lars P. Feld u.a., 2010, S. 66ff.

Gleichwohl lohnt es sich, aus den Schweizer Erfahrungen zu lernen, um die Einschränkung von Menschenrechten unwahrscheinlicher werden zu lassen.⁹ In der Schweiz kann durch Volksentscheid nur die Verfassung geändert werden (Verfassungsinitiative). Eine Gesetzesinitiative ist nicht möglich.¹⁰ In Deutschland sollte es möglich sein, sowohl Gesetze als auch das Grundgesetz durch Volksbegehren und Volksentscheid zu ändern. Das Grundgesetz sollte schwerer abänderbar sein, indem zum Beispiel beim Volksbegehren zwei statt eine Million Unterschriften gefordert werden.¹¹ Darüber hinaus kann bei Änderungen der Grundrechte eine Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden verlangt werden. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht aus historischen Gründen eine starke Stellung in Deutschland und kann auch von den Bürgern beschlossene Gesetzesänderungen überprüfen. Im Gegensatz zur Schweiz sind also Verfahrenssicherungen denkbar und sinnvoll, die die Einschränkung von Menschenrechten unwahrscheinlicher machen. Ganz ausschließen kann man sie, wie auch bei Beschlüssen des Bundestages, freilich nicht.

3. Werden einkommensschwache und bildungsferne Schichten bei Volksentscheiden benachteiligt, da Mittel- und Oberschichten in höherem Maße an Volksentscheiden teilnehmen?

Bei einer Beteiligung von 39,3 Prozent lehnten 2010 58 Prozent der Hamburger den Kern der schwarz-grünen Reform ab, der in einer sechsjährigen Grundschulzeit bestanden hätte. Die von manchen – insbesondere von Befürwortern der Schulreform – aufgestellte These lautet: Wären mehr Menschen zur Abstimmung gegangen, dann hätte die Schulreform eine Mehrheit bekommen. Gestützt wird die These durch die Überlegung, dass bei Volksentscheiden vor allem die bildungsnahen Schichten teilnehmen, die dann ihre Interessen gegen die bildungsfernen Schichten durchsetzen. Aufgrund der höheren Beteiligung bei Wahlen sei dies bei Parlamentsentscheidungen nicht in diesem Maße der Fall.

Hierauf ist folgendes zu erwidern: Auch wenn ein anderer Ausgang bei einer höheren Beteiligung nicht ausgeschlossen werden kann, muss er doch als unwahrscheinlich gelten. Denn eine Beteiligung von 39 Prozent repräsentiert die Stimmberechtigten besser als 121 Hamburger Abgeordnete es können. Kris Kobach hat in der Schweiz Meinungsumfragen kurz vor der Abstimmung mit den tatsächlichen Ergebnissen von Abstimmungen verglichen. Nur in einem Fall wich das Abstimmungsergebnis von der Mehrheitsmeinung, die sich in der Umfrage zeigte, ab.¹² Das heißt, auch bei Beteiligungen unter 50 Prozent, was in der Schweiz regelmäßig der Fall ist, kann man davon ausgehen, dass die Mehrheit der Abstimmenden auch die Mehrheit aller Bürger repräsentiert.

Auch eine Einzelfallbetrachtung in Hamburg scheint dies zu bestätigen. 1998 und 2007 fanden jeweils Volksentscheide über die Reform der Volksgesetzgebung statt. Beide Vorschläge hätten zu einer Verbesserung geführt. 1998 fand zeitgleich eine Bundestagswahl statt, wodurch die Beteiligung an der Abstimmung höher war. Unabhängig von der Beteiligung stimmten jeweils deutliche Mehrheiten für die Reform der Volksgesetzgebung.¹³ Auch wenn man über den Ausgang der Abstimmung über die Schulreform enttäuscht sein kann, es ist wohl so, die Mehrheit der Hamburger wollte diese Reform nicht.¹⁴

9 Ganz ausschließen lässt sich dieses Risiko weder bei Entscheidungen der Bürger noch bei Entscheidungen der Parlamentarier.

10 Davon zu unterscheiden ist das fakultative Referendum. Wenn der Nationalrat (Schweizer Parlament) ein Gesetz beschlossen hat, können acht Kantone (Länder) oder 50.000 Bürger eine Abstimmung einleiten.

11 Das sind Vorschläge von Mehr Demokratie e.V. Andere Anforderungen sind denkbar.

12 Kris Kobach, Wie tief ist zu tief?, in: Zeitschrift für direkte Demokratie, Heft 53, 2001, S. 8ff.

13 Beide Volksentscheide scheiterten am Zustimmungsquorum von 50 Prozent aller Stimmberechtigten.

14 Sehr viel ausführlicher zum gesamten Komplex Otmar Jung, Der Hamburger Volksentscheid über die Primarschule am 18. Juli 2010, in md magazin, Zeitschrift für direkte Demokratie, Heft 3/2010, S. 10ff.

Volkentscheide zu Reformen der Volksgesetzgebung in Hamburg im Vergleich

Jahr des Volkentscheids	1998	2007
Beteiligung	66,70 %	39,10 %
Zustimmung	74,05 %	75,90 %
Ablehnung	25,95 %	24,10 %
Zustimmung aller Stimmberechtigten	45,50 %	29,63 %

4. Werden Volkentscheide durch den Einsatz von Geld gelenkt beziehungsweise maßgeblich beeinflusst?

Die Befürworter der Hamburger Schulreform führten ferner an, dass die im Volksentscheid siegreichen Gegner viel mehr Geld zur Verfügung hatten und deswegen das Ergebnis zu ihren Gunsten beeinflussen konnten.

Hierauf ist folgendes zu erwidern: Auch wenn Geld eine Einflussgröße bei Abstimmungen und Wahlen ist, hält die Behauptung, diejenige Seite, die über (wesentlich) mehr Geld verfüge, gewinne auch die Abstimmung, einer systematischen Betrachtung nicht stand. So verfügten die Gegner eines strengen Nichtraucherschutzgesetzes in Bayern 2010 über einen fast sechsfach größeren Etat¹⁵ als die Befürworter. Dennoch stimmten 61 Prozent der Abstimmenden für den strengen Nichtraucherschutz. Auch Beispiele aus den USA zeigen, dass Kampagnen mit einem deutlich geringeren Etat Abstimmungen gewinnen können. Als wichtigere Ressource als Geld ist öffentliches Vertrauen anzusehen. Es ist also ratsam über Regelungen nachzudenken, die Transparenz und Vertrauen herstellen. Offenlegungsklauseln, woher eine Kampagne ihre Spenden erhält oder eine Referendumskommission, die über einen fairen Abstimmungskampf und -verlauf wacht, wären sinnvolle Reformen direkter Demokratie.

5. Fazit

Natürlich bergen Volksabstimmungen nicht nur Chancen und Vorteile, sondern auch Risiken und Nachteile. Diese sind aber nicht größer als bei einer rein repräsentativen Demokratie, und gesetzliche Regelungen können diese Schwächen ausgleichen. Demgegenüber überwiegen die demokratischen und gesellschaftlichen Vorteile direkter Demokratie. Menschen werden in einem viel höheren Maße an Diskussionen und Entscheidungen beteiligt. Dadurch fühlen sich die Menschen ernster genommen, übernehmen mehr Verantwortung und bauen Vertrauen in Politik und Gesellschaft auf. Dieses Vertrauen in sich und andere ist notwendig für zukünftige Aufgaben und Herausforderungen.

Tim Weber ist Fundraiser und stellvertretender Geschäftsführer bei Mehr Demokratie und arbeitet in Bremen.

¹⁵ Otmar Jung, Der Hamburger Volksentscheid über die Primarschule am 18. Juli 2010, in md magazin, Zeitschrift für direkte Demokratie, Heft 3/2010, S.10 ff.

g) Reformen der gesetzlichen Grundlagen

Nach zahlreichen Reformen in den vergangenen Jahren wurden im Jahre 2010 nicht viele gesetzliche Grundlagen für Volksbegehren reformiert. Zunächst soll die Landesebene betrachtet werden, anschließend die kommunale Ebene.

Reformen auf Landesebene

Berlin: Leichte Verbesserungen beim Volksabstimmungsgesetz

In Berlin wurde im Sommer 2010 das Volksabstimmungsgesetz geändert, was zu leichten Verbesserungen führte: So werden seit März 2010 Volksbegehren wieder nach der ersten Stufe (Antrag auf Volksbegehren), also vor dem Start der Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren, auf die Zulässigkeit hin überprüft (bislang: nach dem Volksbegehren, also nach der zweiten Stufe). Ferner muss der Senat, falls er einen Antrag auf Volksbegehren für unzulässig hält, selbst die Initiative ergreifen und das Verfassungsgericht anrufen (bislang: Initiativen mussten gegen die Unzulässigkeitserklärungen des Senats Einspruch erheben). Eine weitere kleine Änderung war, dass Volksbegehren während eines Gerichtsverfahrens ruhen. Wenn beispielsweise Teile einer Initiative für unzulässig erklärt werden, kann die Initiative künftig die Gerichtsentscheidung abwarten und muss nicht mit einem „zerstückelten“ Volksbegehren an den Start gehen. Schließlich wurde die Spendentransparenz bei Volksbegehren verbessert: Statt wie bisher bei Summen über 50.000 Euro sollen Initiativen künftig bereits ab 5.000 Euro ihre Spender offen legen müssen und es sollen neben Geld- auch Sachspenden erfasst werden.

Hessen: Reförmchen geplant

In Hessen fanden im Herbst 2010 Reformdiskussionen statt, sowohl die regierende CDU-FDP-Koalition als auch die Oppositionsparteien erarbeiteten Gesetzentwürfe. Im Dezember 2010 fand eine öffentliche Anhörung im Landtag statt, ferner wurden schriftliche Stellungnahmen zu den Gesetzentwürfen abgegeben.¹⁶ Im Dezember 2010 wurden die weiter gehenden Reformvorschläge der Opposition abgelehnt. In den ersten Monaten des Jahres 2011 soll das Reförmchen der Regierungskoalition verabschiedet werden: Unter anderem soll das Quorum für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, von drei auf zwei Prozent verringert und die Frist für die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren, von zwei Wochen auf zwei Monate verlängert werden. An den restriktiven Verfahrenshindernissen, die seit Jahrzehnten eine echte Bürgermitbestimmung verhindern – 20-Prozent-Unterschriftenquorum beim Volksbegehren, bundesweit die höchste Hürde, Amtseintragung beim Volksbegehren, Nichtzulässigkeit von verfassungsändernden Volksbegehren – soll sich jedoch nichts ändern.

Baden-Württemberg: Scheinreform geplant

Der Konflikt um das Projekt Stuttgart 21 hat die Unpraktikabilität der Volksabstimmungsregeln in Baden-Württemberg vielen Menschen ins Bewusstsein gebracht, den Landtagsfraktionen von CDU und FDP allerdings nur ansatzweise. Diese beantragten Ende 2010 im Landtag lediglich, das Zustimmungsquorum bei Volksentscheiden zu einfachen Gesetzen von 33,3 auf 25 Prozent zu senken. Die eigentliche Hürde für mehr Mitbestimmung, die zweite Verfahrensstufe Volksbegehren, soll jedoch leider unangetastet bleiben, weshalb Mehr Demokratie hier von einer „Scheinreform“

¹⁶ Einige Stellungnahmen sind verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie-hessen.de/>

spricht. Für ein erfolgreiches Volksbegehren müssen sich nach wie vor 16,6 Prozent der Stimmberechtigten (1,25 Millionen) innerhalb von zwei Wochen in Amtsräumen der Rathäuser eintragen, eine unüberwindbar hohe Hürde.

Im Sommer 2010 hatten die Oppositionsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Stuttgarter Landtag die Hürden deutlich senken wollen und einen Gesetzentwurf eingebracht, der unter anderem die Quoren für Volksbegehren und Volksentscheide reduzierte (Senkung des Unterschriftenquorums für Volksbegehren auf fünf Prozent, Verlängerung der Eintragsfrist bei freier Sammlung auf sechs Monate, Abschaffung des Zustimmungsquorums beim Volksentscheid über einfache Gesetze, Senkung des Zustimmungsquorums für verfassungsändernde Gesetze von 50 auf 25 Prozent der Stimmberechtigten). Dieser Gesetzentwurf wurde am 16. Dezember 2010 von der CDU/FDP-Landtagsmehrheit abgelehnt.

Nordrhein-Westfalen: Substantielle Reform soll 2011 kommen

In Nordrhein-Westfalen wollen SPD und Grüne 2011 die Hürden für landesweite Volksbegehren senken. Unterschriften sollen in Zukunft frei gesammelt werden können. Unterstützer eines Volksbegehrens können sich also zum Beispiel an Infoständen oder auf Veranstaltungen in die Listen eintragen. Bisher ist die Eintragung nur in den Rathäusern möglich. Das für ein erfolgreiches Volksbegehren nötige Unterschriftenquorum von bisher acht Prozent der Stimmberechtigten soll gesenkt werden. Die Initiatoren eines Volksbegehrens sollen außerdem mehr Zeit zur Unterschriftensammlung erhalten. Die Sammelfrist von aktuell acht Wochen soll deutlich verlängert werden.

Saarland: Reform steht bevor

Im Saarland wird seit Ende 2010 über die Ausgestaltung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Reform der direkten Demokratie diskutiert. Im Koalitionsvertrag von CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen heißt es: „Wir wollen die Bürgerinnen und Bürger stärker an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen und damit auch das Interesse an Politik stärken. Daher werden wir die gesetzlichen Regelungen zu Volksbegehren und Volksentscheiden so verändern, dass diese Elemente direkter Demokratie zu einem stärker praktikablen Mitwirkungsrecht für Bürgerinnen und Bürger werden. Hierzu werden wir den absoluten Finanzvorbehalt abschaffen, die Quoren absenken und das Verfahren insgesamt erleichtern sowie das Instrument der Volksinitiative einführen.“

Brandenburg: Reformdiskussion kommt kaum in Gang

Auch in Brandenburg wurde 2010 auf die im Koalitionsvertrag vereinbarte Verbesserung der Regeln gewartet. Die SPD hat jedoch signalisiert, nicht in Eile zu sein und das Vorhaben eventuell im Jahr 2011 angehen zu wollen. Die Opposition sieht darin den Versuch, den Gegnern der Polizeireform, die bereits erfolgreich eine Volksinitiative bestritten haben, nicht noch weitere Möglichkeiten des Protests und der Mitbestimmung in die Hand zu geben.

EXKURS: Reform der gesetzlichen Grundlagen auf kommunaler Ebene

Als Exkurs und zur Veranschaulichung der Reformstimmung in Deutschland sollen hier zusätzlich die Reformen der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene des Jahres 2010 dargestellt werden:

- In Rheinland-Pfalz fand 2010 eine größere Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid statt. Damit hat das Bundesland mächtig aufgeholt. Die wichtigsten Änderungen:
 - mehr Themen zulässig, insbesondere durch Abschaffung des sogenannten Positivkatalogs
 - Senkung des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren von zehn auf sechs Prozent
 - Verlängerung der Frist bei Korrekturbegehren von zwei auf vier Monate
 - Senkung des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid von 30 auf 20 Prozent
 - Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind zukünftig auch auf Landkreisebene möglich.
 - Zukünftig sind Ratsreferenden möglich, ein von Stadt- oder Gemeinderat angesetzter Bürgerentscheid.

Alle Details unter: <http://rlp.mehr-demokratie.de/>

- In Bremerhaven begann 2010 der Reformprozess, die Entscheidung soll dann im Februar 2011 getroffen werden. Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss beriet am 15. Dezember 2010 über die Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Die vorgesehenen Änderungen, die von den regierenden Parteien SPD und CDU vorgesehen sind, lauten:
 - Senkung des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren von zehn auf fünf Prozent
 - Verlängerung der Frist bei Korrekturbegehren von sechs Wochen auf zwei Monate
 - Senkung des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid von 30 auf 25 Prozent
 - Mehr Themen zulässig, insbesondere durch Abschaffung des sogenannten Positivkatalogs, der zulässige Themen beschränkt
 - Einführung einer aufschiebenden Wirkung
 - Einführung eines Zuschusses für Beratungskosten (statt Beratungspflicht)

Mehr Demokratie begrüßt, dass die überfällige Reform der direkten Demokratie angegangen wurde, kritisierte jedoch, dass die große Koalition nicht weit genug gehe. Die Bremerhavener werden zum Beispiel beim Bürgerentscheid gegenüber den Bremern benachteiligt. In der Stadt Bremen gilt bei Bürgerentscheiden ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent, in Bremerhaven soll es nur von 30 auf 25 Prozent gesenkt werden.

- In Niedersachsen wurde im Dezember 2010 eine neue Kommunalverfassung beschlossen, welche alle bisherigen kommunalrechtlichen Bestimmungen in einem Gesetz zusammenfasste. Grundlegende Reformen der direktdemokratischen Regelungen enthält das neue Gesetz nicht, an einigen Stellen wurden aber diesbezüglich Veränderungen vorgenommen:
 - Bürgerentscheide werden zukünftig einheitlich unter den gleichen Bedingungen wie Wahlen abgehalten. In der Vergangenheit konnten die Kommunen die Bürgerentscheids-Bedingungen selbst festlegen. Das führte vielfach dazu, dass auf den Versand von Abstimmungsbenachrichtigungen und auf die Briefabstimmung verzichtet wurde. Auch die Zahl und die Öffnungszeiten der Abstimmungslokale wurde gegenüber der Kommunalwahl zum Teil deutlich reduziert. Im Ergebnis führte dies zu einer unterdurchschnittlichen Abstimmungsbeteiligung und einer Vielzahl von Bürgerentscheiden, die am 25-Prozent-Zustimmungsquorum scheiterten.
 - Neu eingeführt wurde die unverbindliche Bürgerbefragung auf Ortsteil- beziehungsweise Stadtteilebene (bislang nur auf Gemeindeebene möglich). Auf die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Orts- und Stadtteilen wurde allerdings verzichtet.
 - Die bekannten Mängel bei den Bestimmungen für Bürgerbegehren blieben dagegen nahezu unangetastet: Themenausschluss, Kostendeckungsvorschlag, keine aufschiebende Wirkung und zu hohes Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren sowie ein zu hohes Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid.

- In Nordrhein-Westfalen wollen SPD und Grüne 2011 die Hürden auch für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide senken. So soll der Themenausschlusskatalog für Bürgerbegehren ausgedünnt werden. Damit könnten in Zukunft Bürgerbegehren etwa zum Bau von Einkaufszentren oder zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete zulässig sein. Die Anforderungen für die Formulierung eines Vorschlags zur Deckung der Folgekosten eines Bürgerbegehrens (Kostendeckungsvorschlag) sollen so geändert werden, dass dieser für Bürgerbegehren kein Unzulässigkeitsgrund mehr ist. Bei Bürgerentscheiden soll das derzeit bei 20 Prozent der Stimmberechtigten liegende Zustimmungsquorum angelehnt an das bayerische Modell nach Gemeindegröße gestaffelt werden.

- Im Saarland sollen auf kommunaler Ebene die Hürden für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gesenkt werden. Dies sieht der Koalitionsvertrag vor. Hier sind also Reformen zu erwarten.

IV. Die Situation auf Bundesebene¹⁷

Auch im Jahre 2010 gehörte die Bundesrepublik Deutschland noch zu den wenigen europäischen Ländern, in denen es keine verfassungsrechtlichen Grundlagen für Volksabstimmungen auf nationaler Ebene gibt (mit Ausnahme der Neuordnung von Bundesländern). Auch liegen bislang keine praktischen Erfahrungen mit Volksabstimmungen auf der Bundesebene vor, während in den letzten Jahren auf Landes- und Kommunalebene sehr viel Erfahrung mit direktdemokratischen Verfahren gesammelt werden konnte.

Diskussionen, jedoch keine Reformen

Im Laufe des Jahres 2010 hat sich diesbezüglich nichts geändert. Es gab einen Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke, der aber mit deutlicher Mehrheit vom Bundestag abgelehnt wurde. Allerdings hat sich im Zuge der Volksentscheide in Bayern und Hamburg und der Proteste gegen Stuttgart 21 eine neue Debatte über Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie auch auf Bundesebene entwickelt. Fast alle Parteien denken über dieses Thema (neu) nach, einige haben sogar Demokratiekommissionen eingerichtet. Bei der CDU/CSU ist allerdings bisher kein Umdenken erkennbar.

Koalitionsvertrag

In den Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus CDU und FDP hat – nicht zuletzt aufgrund der von Mehr Demokratie gestarteten Kampagne „Volksentscheide ins Grundgesetz“ – folgende Formulierung Eingang gefunden: „Wir wollen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung an der demokratischen Willensbildung stärken. Dazu werden wir das Petitionswesen weiterentwickeln und verbessern. Bei Massenpetitionen werden wir über das im Petitionsausschuss bestehende Anhörungsrecht hinaus eine Behandlung des Anliegens im Plenum des Deutschen Bundestages unter Beteiligung der zuständigen Ausschüsse vorsehen.“ Mehr Demokratie setzt sich dafür ein, dass dieses Recht anwendungsfreundlich ausgestaltet wird. Bis Ende 2010 gab es noch keinen wirklichen Fortschritt bei der Umsetzung dieser Passage des Koalitionsvertrages.

Fazit

Insgesamt ist ein mangelnder Reformwille auf Bundesebene festzustellen, was die Einführung der bundesweiten Volksabstimmung betrifft. Dies steht im Gegensatz zu den Wünschen der Bevölkerung und zur Entwicklung auf Landesebene. In allen 16 Bundesländern sind Volksbegehren und Volksentscheide möglich, die Regelungen werden immer weiter verbessert und es etabliert sich langsam aber sicher eine direktdemokratische Praxis. Weitere Reformen in den Bundesländern werden auch den Druck auf die Bundesebene erhöhen, endlich das Grundgesetz zu ändern.

¹⁷ Dieser Abschnitt wurde von Dr. Michael Efler verfasst.

V. Schlussfolgerungen / Ausblick

1. Der Volksbegehrensbericht 2010 hat gezeigt, dass es auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger einen sehr großen Bedarf an direkter Mitbestimmung zu Sachthemen auch zwischen den Wahlen gibt. Die wachsende Zahl der Volksbegehren und Volksentscheide seit Anfang der 90er Jahre sowie die zahlreichen Verfahren in den letzten Jahren belegen dies eindeutig.
2. Die beiden Volksentscheide des Jahres 2010 in Bayern und Hamburg haben gezeigt, welche wichtige Kontrollfunktion direktdemokratische Verfahren haben können. In beiden Bundesländern wurden parlamentarische Entscheidungen in Frage gestellt, Alternativen intensiv diskutiert und im Volksentscheid verbindlich beschlossen.
3. Einige Bundesländer haben auf den Trend hin zu mehr Bürgerbeteiligung reagiert und reformierten in den letzten Jahren – zum Teil sehr vorsichtig, zum Teil weitergehend – ihre direktdemokratischen Regelungen. Damit wurden die Grundlagen für mehr Mitbestimmung und direktdemokratische Praxis geschaffen. Es bleibt zu hoffen, dass dieser Trend zu Reformen anhält und auch andere Bundesländer diesem Beispiel folgen. Die Tendenz der letzten Jahre ist, dass in Deutschland Land für Land Verbesserungen durchgeführt werden. In Kürze werden wahrscheinlich das Saarland und Nordrhein-Westfalen folgen, auch Brandenburg könnte nachbessern. Damit wächst die Zahl der Bundesländer mit bürgerfreundlicheren Regelungen, während gleichzeitig Bundesländer mit restriktiven Gesetzen (Hessen, Baden-Württemberg) zunehmend isoliert sind. Bei den Reformprozessen 2011 wird sich sehr deutlich zeigen, wer echte Bürgermitbestimmung ermöglichen will.
4. Im Jahr 2010 war erneut augenfällig: Die Stadtstaaten Hamburg und Berlin haben sich in den letzten Jahren zu Motoren der direkten Demokratie entwickelt. Hier zeigt sich, dass eine bürgerfreundliche Ausgestaltung der Regelungen Auswirkungen auf die Praxis hat und die Bürger zur sachpolitischen Diskussion, Mitsprache und Mitentscheidung einlädt. Zu verschiedenen Themen fanden in den Stadtstaaten in den letzten Jahren fast regelmäßig Volksbegehren und Volksentscheide statt. Die direkte Demokratie ist hier keine exotische Ausnahmeerscheinung mehr und kann ihre Vorteile – mehr Information, mehr öffentliche Diskussion und Kommunikation, mehr politische Kontrolle und Mitbestimmung – immer öfter zeigen.

Anhang 1: Die 30 laufenden direktdemokratischen Verfahren des Jahres 2010 einschließlich Volkspetitionen im Überblick (Vorjahr: 35 laufende Verfahren)

Bundesland	Im Jahr 2010 neu eingeleitete Verfahren	Im Jahr 2010 laufende Verfahren
Baden-Württemberg	1	1
Bayern	0	2
Berlin	3 (davon 2 Volkspetitionen)	6 (davon 2 Volkspetitionen)
Brandenburg	2	4
Bremen	0	0
Hamburg	7 (davon 1 Volkspetition)	8 (davon 1 Volkspetition)
Hessen	0	1
Mecklenburg-Vorpommern	1	1
Niedersachsen	1	2
Nordrhein-Westfalen	0	0
Rheinland-Pfalz	0	0
Saarland	0	0
Sachsen	0	0
Sachsen-Anhalt	0	1
Schleswig-Holstein	1	3
Thüringen	0	1
Gesamt	16 Verfahren (davon 3 Volkspetition)	30 Verfahren (davon 3 Volkspetitionen)
	(2009: 11 Verfahren, davon keine Volkspetition)	(2009: 35 Verfahren, davon 1 Volkspetition)

Anmerkung: aktualisiert bis 31. Dezember 2010

Baden-Württemberg: 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon 1 in 2010 eingeleitet (2009: 3 Verfahren)

Volksbegehren „Stärkung der Volksrechte in Baden-Württemberg“

- Ziel Für Reformen der Volksgesetzgebung. Angestrebt wird eine Änderung der Landesverfassung (unter anderem Senkung des Unterschriftenquorums für Volksbegehren, Wegfall des Zustimmungsquorums beim Volksentscheid).
- Träger Demokratie-Initiative21, Achberger Kreis
- Verlauf Start der Unterschriftensammlung für den Antrag auf das Volksbegehren war am 29. September 2010. Insgesamt werden 10.000 Unterschriften benötigt.
- Ergebnis Offen
- Info <http://www.demokratie-initiative21.de/>

Bayern: 2 Verfahren (2 Volksbegehren), davon keines in 2010 eingeleitet (2009: 3 Verfahren)

Volksbegehren „Für echten Nichtraucherschutz“

- Ziel Für ein strenges Rauchverbot. Das Volksbegehren nimmt den Text des bayerischen Gesundheitsschutzgesetzes auf, so wie es der Landtag am 12. Dezember 2007 beschlossen hat. Es verbot das Rauchen in praktisch allen öffentlichen Räumen. Im Sommer 2009 wurde der Nichtraucherschutz vom Landtag gelockert und seit dem 1. August 2009 durfte in abgetrennten Nebenräumen, Kneipen unter 75 Quadratmetern sowie in Festzelten wieder geraucht werden.
- Träger Aktionsbündnis: ÖDP, Nichtraucherverein Pro Rauchfrei e.V., Ärzte, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und andere
- Verlauf Am 1. Mai 2009 startete die Unterschriftensammlung für die erste Stufe des Verfahrens, den Antrag auf Volksbegehren. Am 17. Juli 2009 reichten die Initiatoren 40.300 Unterschriften ein und beantragten ein Volksbegehren (25.000 benötigt). Dieses

fand vom 19. November bis zum 2. Dezember 2009 statt. Mit rund 1,3 Millionen wurden mehr Unterschriften als die benötigten 940.000 (entspricht zehn Prozent der Wahlberechtigten) gesammelt. Beim Volksentscheid am 4. Juli 2010 sprachen sich 61 Prozent der Abstimmenden für das Volksbegehren und damit für einen strengeren Nichtraucherschutz aus. Die Abstimmungsbeteiligung lag bei 37,7 Prozent.

Ergebnis Erfolgreich im Volksentscheid

Info <http://www.oedp.de/themen/ernaehrung-gesundheit/oedp-volksbegehren-nichtraucherschutz>
<http://www.volksentscheid2010.bayern.de>

Volksbegehren „Nichtraucherschutzgesetz“

Ziel Gegen das Nichtraucherschutzgesetz. Im Sommer 2009 wurde der Nichtraucherschutz vom Landtag gelockert und seit dem 1. August 2009 darf in abgetrennten Nebenräumen, Kneipen unter 75 Quadratmetern sowie in Festzelten wieder geraucht werden.

Träger Verein Die Macher e.V.

Verlauf Start der Unterschriftensammlung war am 26. Januar 2008. Für die erste Stufe des Verfahrens, den Antrag auf Volksbegehren, sind 25.000 Unterschriften notwendig. Bis zum 31. Dezember 2009 wurden 7.450 Unterschriften gesammelt. Im Januar 2010 wurde die Unterschriftensammlung eingestellt, zumal es in Bayern im Sommer 2010 zu einem Volksentscheid zum selben Thema kam.

Ergebnis Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenige Unterschriften beim Antrag auf Volksbegehren)

Info <http://www.freieraucher.de/>

Berlin: 6 Verfahren (4 Volksbegehren und 2 Volkspetitionen), davon 3 in 2010 eingeleitet (2009: 8 Verfahren)

Volkspetition (in Berlin „Volksinitiative“ genannt)

„Frische Luft für Berlin“

Ziel Für ein strengeres Nichtraucherschutzgesetz in Berlin und für wirksameren Schutz in Gaststätten, Eckkneipen, Bars und Diskotheken. Zudem fordert die Initiative ein Rauchverbot auf Kinderspielplätzen und einen verstärkten Nichtraucherschutz in Krankenhäusern.

Träger Aktionsbündnis: Forum Rauchfrei, Initiativen, Verbände, Einzelpersonen und andere

Verlauf Start der Unterschriftensammlung war am 24. September 2010. 20.000 Unterschriften werden innerhalb von sechs Monaten benötigt.

Ergebnis Offen

Info <http://www.frische-luft-fuer-berlin.de/>

Volksbegehren „Grundschulkindern, leben und lernen in der Ganztagschule, 1+ für Berlin“: Für Ausbau der Hortbetreuung

Ziel Für Verbesserungen der Bedingungen an den Schulhorten. Die Initiative fordert, die Gruppengröße von 22 Kindern auf 16 zu reduzieren sowie die Ausdehnung der Betreuung von sechs bis 18 Uhr von der ersten bis zur sechsten Klasse. Zudem soll die Fortbildung verbessert werden und die Bedarfsprüfung wegfallen. Schließlich sollen alle Kinder einen Zuschuss zum Mittagessen erhalten (bisher nur bedürftige Kinder).

Träger Aktionsbündnis: Berliner Landeselternausschuss Kindertagesstätten (LEAK) und andere

Verlauf Der Start der Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren war am 31. Mai 2010. Die Initiatoren reichten am 30. November 2010 insgesamt 28.255 Unterschriften ein, davon 24.400 gültige (20.000 benötigt). Sollte das Landesparlament dem Anliegen nicht zustimmen, kann die zweite Verfahrensstufe, ein Volksbegehren, beantragt werden.

Ergebnis Offen

Info <http://www.volksbegehren-grundschule.de/>

**Volkspetition (in Berlin „Volksinitiative“ genannt)
„Schule in Freiheit“**

Ziel Für eine Reform des Schulwesens: Schulen sollen Inhalte und Qualitätsmaßstäbe stärker selbst bestimmen können, Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft sollen gleichberechtigt finanziert werden und alle Schulen sollen organisatorisch selbstständig arbeiten können.

Träger OMNIBUS für Direkte Demokratie Deutschland

Verlauf Start der Unterschriftensammlung war der 18. Mai 2010. Am 23. November 2010 wurden 28.717 Unterschriften eingereicht, davon 24.420 gültige (20.000 Unterschriften benötigt). Nun muss sich das Abgeordnetenhaus mit dem Anliegen befassen.

Ergebnis Offen

Info <http://www.schule-in-freiheit.de/>

Volksbegehren „Für das Weltkulturerbe Tempelhof und mehr Transparenz in der Politik“

Ziel Für Erhalt des Flughafens Tempelhof. Mit diesem Antrag auf Volksbegehren wird ein zweiter Versuch unternommen, die Schließung des Flughafens Berlin-Tempelhof zu verhindern. Das Volksbegehren umfasst verschiedenste Forderungen. Das Gebäude und das gesamte Gelände sollen als Denkmal erhalten bleiben. Das Land Berlin soll sich bei der UNESCO für eine Ernennung des Flughafens Tempelhof zum Weltkulturerbe einsetzen. Der Flughafen soll weiterhin als Regierungs-, Rettungs- und Ausweichflughafen genutzt werden. Darüber hinaus wird gefordert, kostenfreien Einblick in die Akten von Behörden und Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung nehmen zu können, Nebentätigkeiten von Senatsmitgliedern zu untersagen und die Nebeneinkünfte von Senatsmitgliedern und des Abgeordnetenhauspräsidenten offen zu legen.

Träger Aktionsbündnis be-4-tempelhof.de

Verlauf Am 30. Oktober 2008 begann das Bündnis mit der Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren. Am 29. April 2009 reichte es 24.946 Unterschriften ein, von denen 21.414 für gültig erklärt wurden (20.000 benötigt). Teile des Volksbegehrens wurden vom Senat für unzulässig erklärt. Für zulässig befunden wurden die Regelungen zum Denkmalschutz und zur Anmeldung des Flughafens als Weltkulturerbe. Für unzulässig wurde die Forderung befunden, den Flugbetrieb für besondere Fälle wieder herzustellen, da laut dem Senat Volksbegehren

gemäß Berliner Verfassung innerhalb einer Wahlperiode nur einmal zu demselben Thema erlaubt sind. Die Forderung würde sich in den Forderungen des ersten Tempelhof-Volksbegehrens wiederfinden. Teilweise für unzulässig erklärt wurden auch die Regelungen zur Erhöhung der Transparenz, weil das Land Berlin nicht für alle angestrebten Regelungen die Gesetzgebungskompetenz habe und sie zum Teil rechtsstaatswidrig seien. Die Initiative reichte beim Landesverfassungsgericht Beschwerde gegen die teilweise Unzulässigkeitsklärung ein.

Ergebnis Offen

Info <http://www.be-4-tempelhof.de>

Volksbegehren „Mehr Demokratie beim Wählen“

Ziel Änderung des Berliner Landeswahlgesetzes. Das Bündnis fordert die Einführung von fünf Parteilisten, veränderbaren Parteilisten, Mehrmandatswahlkreisen, obligatorischen Landeslisten und einer Ersatzstimme, für den Fall, dass Parteien die Fünf-Prozent-Hürde verfehlen.

Träger „Bündnis Mehr Demokratie beim Wählen“ mit über 40 Organisationen und Initiativen. Darunter sind Mehr Demokratie, attac, der Berliner Mieterverein, der Türkische Bund und die Humanistische Union.

Verlauf Am 3. April 2008 hat das Bündnis mit der Unterschriftensammlung begonnen. Am 14. August 2008 reichten die Initiatoren 24.021 Unterschriften ein, wovon 21.040 gültig waren (20.000 benötigt). Der Senat hat das Volksbegehren jedoch nur eingeschränkt zugelassen und die geplante Einführung von Mehrmandatswahlkreisen sowie das Wählen mit einer Ersatzstimme (die gilt, falls die bevorzugte Partei an der Fünf-Prozent-Hürde scheitert) für unzulässig erklärt. Dagegen reichte die Initiative am 21. November 2008 Klage vor dem Berliner Verfassungsgericht ein. Nach einem Urteil im Oktober 2009 zu einem anderen Volksbegehren (Wasserversorgung) und der dabei festgestellten Unzulässigkeit der Vorprüfung durch den Senat, hob dieser am 15. Dezember 2009 seine Unzulässigkeitsentscheidung auf und ließ das Volksbegehren formal zu. Das Aktionsbündnis entschied sich Anfang 2010, die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren, nicht zu beantragen, da durch die Unzulässigkeitsentscheidung des Senats der Zeitplan nicht mehr einzuhalten war.

Ergebnis Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)

Info <http://www.besseres-wahlrecht.de>

Volksbegehren „Schluss mit Geheimverträgen - Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“

Ziel	Für eine allgemeine Veröffentlichungspflicht aller Verträge im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft
Träger	Aktionsbündnis: attac, Berliner Wassertisch, Bündnis gegen Privatisierung, Mehr Demokratie und andere
Verlauf	Start des Verfahrens war am 18. Juni 2007. Nach Klagen und einer Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichts wurde das Volksbegehren am 6. Oktober 2009 für zulässig erklärt. Damit war der Weg frei für die zweite Stufe des Verfahrens: Das Volksbegehren fand vom 28. Juli bis 27. Oktober 2010 statt. Insgesamt konnten 280.887 gültige Unterschriften gesammelt werden (171.864 benötigt). Am 13. Februar 2011 kommt es zum Volksentscheid.
Ergebnis	Offen
Info	http://www.berliner-wassertisch.net http://www.unverkaeuftlich.org/

Brandenburg: 4 Verfahren (4 Volksbegehren), davon 2 in 2010 eingeleitet (2009: 4 Verfahren)

Volksbegehren „Für den Erhalt einer leistungs- und handlungsfähigen sowie wahrnehmbar präsenten Polizei in allen Regionen in Brandenburg“

Ziel	Gegen die geplante Polizeireform und damit gegen den beabsichtigten Stellenabbau
Träger	Verband: Polizeigewerkschaft GdP
Verlauf	Start der Unterschriftensammlung war am 4. September 2010. Am 14. Dezember 2010 wurden 97.000 Unterschriften eingereicht (benötigt: 20.000). Nun muss der Landtag entscheiden. Lehnt er die Volksinitiative ab, können die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, ein Volksbegehren, beantragen.
Ergebnis	Offen
Info	http://www.gdp.de/brandenburg

Volksbegehren für die Schaffung würdiger Erinnerungs-orte an die während der NS-Zeit in Brandenburg Verfolgten und Ermordeten

Ziel	Ziel ist es, für angemessene Gedenkstätten an die Opfer der Nazi-Diktatur zu sorgen.
Träger	Aktionsbündnis, unter anderem Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes – Bund der Antifaschistinnen und Antifaschisten e.V. Landesverband Brandenburg
Verlauf	Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative startete am 11. April 2010. Bis Ende 2010 sollen die benötigten 20.000 Unterschriften gesammelt werden.
Ergebnis	Offen
Info	http://brandenburg.vvn-bda.de/erinnerungsorte/

Volksbegehren „Rettet Brandenburgs Alleen“

Ziel	Ziel ist, das Konzept der Landesregierung zu kippen und einen wirksamen Schutz der Alleen durchzusetzen. So gehen laut Initiatoren bis 2025 mindestens ein Drittel der gut 300.000 märkischen Alleebäume an Bundes- und Landesstraßen verloren. Dies wollen die Initiatoren durch Nachpflanzungen verhindern.
Träger	Aktionsbündnis: Umweltverbände, darunter NABU, BUND
Verlauf	Start der Unterschriftensammlung für die Volksinitiative war der 17. August 2009. Innerhalb eines Jahres konnten mit 25.700 Unterschriften mehr als die benötigten 20.000 gesammelt und am 12. August 2010 an den Landtag überreicht werden. Der

Landtag lehnte das Anliegen am 11. November 2010 ab. Die Initiatoren haben am 20. Dezember 2010 beschlossen, kein Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe einzuleiten.

Ergebnis Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)
 Info <http://www.rettet-brandenburgs-alleen.de/>

Volksbegehren „Musische Bildung für alle“

Ziel Ziele sind eine Erhöhung der Landesförderung, angemessene Arbeitsverhältnisse für Musikschullehrer sowie der Erhalt der Musikschulen als öffentliche Bildungseinrichtungen. Das Musikschulgesetz soll novelliert werden und die Förderung von 2,6 auf 5,2 Millionen Euro verdoppelt werden.

Träger Landesverband der Musikschulen Brandenburg

Verlauf Die Unterschriftensammlung startete am 11. Juni 2009, die Initiative reichte am 12. November 2009 insgesamt 32.000 Unterschriften und damit mehr als die benötigten 20.000 ein. Die Initiative und der Landtag einigten sich 2010 auf einen Kompromiss, eine Erhöhung der Landesförderung um 1,3 Millionen Euro für die musisch-ästhetische Bildung in Schulen und Kitas, insbesondere für sozial benachteiligte Kinder sowie für Begabtenförderung und Ensemblespiel.

Ergebnis Teilerfolg ohne Volksentscheid
 Info <http://www.musik-bildet.de/pages/home/>

Bremen: Keine Verfahren (2009: keine Verfahren)

Hamburg: 8 Verfahren (7 Volksbegehren und 1 Volkspetition), davon 7 in 2010 eingeleitet (2009: 3 Verfahren)

Volksbegehren „Stadtbahn Ja“

Ziel Für den Bau einer Stadtbahn.
 Träger Aktionsbündnis: Förderverein, Einzelpersonen
 Verlauf Start der Unterschriftensammlung für die erste Stufe, die Volksinitiative, war am 14. Dezember 2010. Insgesamt werden 10.000 Unterschriften benötigt.

Ergebnis Offen
 Info <http://www.stadtbahnja.de/>

Volksbegehren „Gegen den Bau einer Stadtbahn in Hamburg“

Ziel Gegen die geplante Stadtbahn.
 Träger Aktionsbündnis: „Bürgerinitiative gegen die Stadtbahn“, Freie Wähler, Einzelpersonen
 Verlauf Start der Unterschriftensammlung für die erste Stufe, die Volksinitiative, war am 2. November 2010. Insgesamt werden 10.000 Unterschriften benötigt.

Ergebnis Offen
 Info <http://www.hamburg-strassenbahn.de/>

Volksbegehren „(Früh-)kindliche Bildung ist ein Grundrecht“

Ziel Für Verbesserungen in der Kinderbetreuung, unter anderem Wegfall der Bedarfsprüfungsverfahren für die Kita, Rechtsanspruch auf mehr Bildungszeit und Rücknahme der Gebührenerhöhung

Träger Aktionsbündnis: Landeselternausschuss Kindertagesbetreuung, Eltern, SPD-Fraktion, Vereine

Verlauf Nach einer gescheiterten Volkspetition war der Start der Unterschriftensammlung am 20. September 2010. 10.000 Unterschriften werden benötigt. Umstritten ist, ob die Initiative unzulässig ist.

Ergebnis Offen
 Info <http://www.volksinitiative-kita-hh.de/>

Volksbegehren „Die Stadt gehört uns - keine Privatisierung gegen den Bürgerwillen“

Ziel Für Änderung der Landesverfassung. In Artikel 50 der Hamburger Verfassung soll folgender Punkt neu eingefügt werden: Der Verkauf oder teilweise Verkauf von öffentlichen Unternehmen Hamburgs der öffentlichen Daseinsvorsorge muss zwingend durch einen Volksentscheid bestätigt werden.

- Träger Aktionsbündnis: DGB, ver.di und andere
- Verlauf Der Start der Unterschriftensammlung für die erste Stufe, der Volksinitiative, erfolgte am 15. Juli 2010. Am 19. August 2010 wurden mit 13.836 Unterschriften mehr als die benötigten 10.000 Unterschriften überreicht. Nachdem die Bürgerschaft (= Landesparlament) das Anliegen abgelehnt hatte, beantragten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren. Vom 2. bis zum 23. Mai 2011 müssen fünf Prozent der Hamburger Wahlberechtigten das Anliegen unterstützen, damit es zu einem Volksentscheid kommt.
- Ergebnis Offen
- Info <http://www.volksbegehren-hamburg.de/>

Volksbegehren „Für echten Nichtraucherchutz - ohne Ausnahme“

- Ziel Für strikteren Nichtraucherchutz und damit für eine komplett rauchfreie Gastronomie ohne Ausnahmen. Dazu soll das Hamburger Passivraucherschutzgesetz geändert werden.
- Träger ÖDP, unterstützt vom Verein „Nichtraucherschutz Hamburg e.V.“
- Verlauf Start der Unterschriftensammlung war am 5. Juli 2010. Innerhalb von sechs Monaten konnten nicht die erforderlichen 10.000 Unterschriften gesammelt werden (genaue Unterschriftenzahl nicht bekannt).
- Ergebnis Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenige Unterschriften bei der Volksinitiative)
- Info <http://www.fuer-echten-nichtraucherschutz.de/>

Volksbegehren „Unser Hamburg - Unser Netz“: Für die Rekommunalisierung der Hamburger Energie-Netze

- Ziel Ziel ist es, dass der Staat ab 2015 die Versorgungsnetze für Strom, Gas und Fernwärme von den privaten Betreibern übernimmt. Die Konzessionsverträge mit Vattenfall und e.on werden 2014 auslaufen.
- Träger Aktionsbündnis aus Umweltorganisationen, Verbraucherschützern und Teilen der evangelischen Kirche, GAL, LINKE
- Verlauf Der Start der Unterschriftensammlung für die erste Stufe, der Volksinitiative, erfolgte am 5. Juli 2010. Am 20. August 2010 wurden mit 17.726 Unterschriften mehr als die benötigten 10.000 Unterschriften überreicht. Nachdem die Bürgerschaft (= Landesparlament) das Anliegen abgelehnt hat, beantragten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, das Volksbe-

gehren. Im Juni 2011 müssen fünf Prozent der Hamburger Wahlberechtigten das Anliegen unterstützen, damit es zu einem Volksentscheid kommt.

- Ergebnis Offen
- Info <http://www.unser-netz-hamburg.de/>

Volkspetition „Bildung fängt in der Kita an - gegen Gebührenerhöhungen!“

- Ziel Gegen die Erhöhung der Gebühren für Kindertagesstätten
- Träger Aktionsbündnis: Landeselternausschuss, Eltern, SPD-Fraktion, Vereine
- Verlauf Start der Unterschriftensammlung war Anfang April 2010, etwa 42.500 Unterschriften wurden am 9. Juni 2010 eingereicht. Im Sommer 2010 begannen Verhandlungen zwischen der Regierung und der Initiative, die jedoch scheiterten. Nachgeschichte: Ende September 2010 starteten die Initiatoren ein neues Verfahren, eine Volksinitiative als erste Stufe der Volksgesetzgebung.
- Ergebnis Gescheitert (Landtag lehnt Anliegen ab)
- Info <http://www.lea-hamburg.de/>
<http://www.lea-hamburg.de/volkspetition/>

Volksbegehren „Wir wollen lernen“

- Ziel Für die Beibehaltung der Gymnasien in ihrer bisherigen Form und gegen die geplante Einführung der sechsjährigen Grundschule (Primarschule) mit dem Schuljahr 2010/2011. Die Initiative wendet sich gegen die von CDU und Bündnis 90/Die Grünen beabsichtigte Bildungsreform.
- Träger Aktionsbündnis: Deutscher Lehrerverband, Verband Deutscher Realschullehrer, Eltern, Lehrkräfte, Schulleitungen
- Verlauf Die Volksinitiative startete am 21. Mai 2008. Am 19. November 2008 wurden 21.000 Unterschriften eingereicht (10.000 Unterschriften benötigt). Die Bürgerschaft (= Landesparlament) lehnte das Anliegen ab und so kam es vom 28. Oktober bis zum 17. November 2009 zum Volksbegehren als zweiter Stufe des Verfahrens. Mit 181.000 Unterschriften wurden deutlich mehr als die benötigten 61.800 eingereicht. Nach langen Verhandlungen einigten sich alle Parteien der Bürgerschaft auf ein neues Schulgesetz, das am 3. März 2010 beschlossen wurde und das als Alternativentwurf beim Volksentscheid ebenfalls zur Abstimmung stand. Beim Volksentscheid am 18. Juli 2010 sprachen sich

58 Prozent der Abstimmenden für das Volksbegehren aus, der Alternativentwurf erhielt hingegen mit 45,5 Prozent keine Mehrheit. Die Abstimmungsbeteiligung lag bei 39,3 Prozent. Damit war das Volksbegehren im Volksentscheid erfolgreich.

Ergebnis: Erfolgreich

Info: <http://www.wir-wollen-lernen.de/>

**Hessen: 1 Verfahren (1 Volksbegehren),
davon keines in 2010 eingeleitet (2009: 1 Verfahren)**

Volksbegehren gegen Rauchverbot „Legalisierung von Rauchen“

Ziel Gegen die Neuregelungen zum Rauchverbot / gegen das Nichtraucherschutzgesetz

Träger Verein Die Macher e.V.

Verlauf Start der Unterschriftensammlung war am 10. Dezember 2007. Für den Antrag auf ein Volksbegehren wurden 130.000 Unterschriften (drei Prozent der Stimmberechtigten) benötigt. Das ist bundesweit die höchste Hürde für einen Antrag auf Volksbegehren. Bis zum 31. Dezember 2009 wurden 50.000 Unterschriften gesammelt. Das Verfahren wurde wegen mangelndem Erfolg im Februar 2010 nicht weiter verfolgt.

Ergebnis Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenige Unterschriften beim Antrag auf Volksbegehren)

Info <http://www.freieraucher.de/>

**Mecklenburg-Vorpommern: 1 Verfahren (1 Volksbegehren),
davon 1 in 2010 eingeleitet (2009: 1 Verfahren)**

Volksbegehren für die Einführung eines kostenfreien Mittagessens an staatlichen Grundschulen und Kindertagesstätten (2)

Ziel Für die Einführung eines kostenfreien Mittagessens an staatlichen Grundschulen und Kindertagesstätten

Träger Aktionsbündnis: attac und andere

Verlauf Am 9. Februar 2010 begann die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative, die bereits den zweiten Anlauf in dieser Sache darstellt. Die Initiatoren müssen 15.000 Unterschriften sammeln. Bis zum 10. November 2010 waren etwa 8.750 Unterschriften gesammelt.

Ergebnis Offen

Info www.attac-netzwerk.de/schwerin/volksinitiative

**Niedersachsen: 2 Verfahren (2 Volksbegehren),
davon 1 in 2010 eingeleitet (2009: 1 Verfahren)**

Volksbegehren für den Erhalt des alten Landtagsgebäudes

Ziel: Gegen Abriss des alten Landtags und gegen den Neubau des Landtags. Die Initiatoren argumentieren, dass der Neubau in wirtschaftlich schwierigen Zeiten unsinnig und zu teuer sei.

Träger: Freie Wähler Niedersachsen

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung für den Antrag auf ein Volksbegehren war am 19. April 2010. Da die Neubaupläne für den Landtag im August 2010 verschoben wurden, stoppten die Initiatoren die Unterschriftensammlung und erzielten inhaltlich einen Teilerfolg. Die bis dahin gesammelten 2.757 Unterschriften (benötigt: 25.000) wurden am 15. Oktober 2010 dennoch eingereicht.

Ergebnis: Teilerfolg ohne Volksentscheid

Info: <http://www.volksbegehren-landtag.de/>

Volksbegehren „Für gute Schulen in Niedersachsen“

Ziel: Gegen Verkürzung der Schulzeit von 13 auf 12 Jahre. Für Reform des Schulgesetzes, das eine zwölfjährige Schulzeit vorsieht. Ziel ist es, dass niedersächsische Gymnasien und Gesamtschulen selbst darüber entscheiden können, ob sie das Abitur nach acht oder neun Jahren wollen sowie eine leichtere Einrichtung von Gesamtschulen.

Träger: Aktionsbündnis: Elternvertreter aus Hannover, Göttingen, Oldenburg und Braunschweig, unterstützt von Gewerkschaften und Oppositionsparteien

Verlauf: Start des Verfahrens war am 13. November 2009 (das Volksbegehren ist mit der Bestätigung des Landeswahlleiters am 2. Dezember 2009 offiziell gestartet. Unterschriften, die in der Zeit vom 13. November – inoffizieller Start – und dem 2. Dezember 2009 gesammelt worden sind, sind jedoch ebenfalls schon gültig). Für den Antrag auf Volksbegehren wurden 87.098 Unterschriften gesammelt (25.000 benötigt), die für die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren, angerechnet werden konnten. Am 28. Mai 2010 wurde die Zulassung des Volksbegehrens beantragt, am 21. September 2010 wurde es nur unter Auflagen für zulässig erklärt, was die Landesregierung später korrigieren musste. Die Sammelfrist für das Volks-

begehren läuft bis zum 2. Juli 2011. Insgesamt wird die Unterstützung von zehn Prozent der Stimmberechtigten (608.731 Unterschriften) benötigt.

Ergebnis Offen

Info <http://www.volksbegehren-schulen.de>

Nordrhein-Westfalen: Keine Verfahren (2009: 1 Verfahren)

Rheinland-Pfalz: Keine Verfahren (2009: 1 Verfahren)

Saarland: Keine Verfahren (2009: 1 Verfahren)

Sachsen: Keine Verfahren (2009: keine Verfahren)

Sachsen-Anhalt: 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon keines in 2010 eingeleitet (2009: 2 Verfahren)

Volksbegehren „Gegen zwangsweise Bildung von Einheitsgemeinden“ (2)

Ziel Gegen die zwangsweise Bildung von Einheitsgemeinden. Ziel ist es, die Regierung zur Rücknahme ihrer Pläne zu bewegen. CDU und SPD hatten im Koalitionsvertrag festgelegt, bis spätestens 2011 flächendeckend Einheitsgemeinden zu bilden. Orte, die sich verweigern, sollen notfalls gezwungen werden, sich mit Nachbarorten zusammenzuschließen.

Träger Bürgerinitiative, Kommunalpolitiker

Verlauf Vorgeschichte: Ein erster Versuch scheiterte 2009. Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative begann am 26. Oktober 2009. Im März 2010 wurden mehr als die benötigten 8.000 Unterschriften eingereicht, so dass das Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe am 1. Juli 2010 begann. Innerhalb von sechs Monaten unterstützten nur knapp 20.000 Bürgerinnen und Bürger (rund ein Prozent) das Volksbegehren, benötigt wurden jedoch elf Prozent. Das Volksbegehren ist somit gescheitert.

Ergebnis Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenige Unterschriften im Volksbegehren)

Info <http://www.volksinitiative-sachsen-anhalt-2011.de/>
<http://www.gemeindegebietsreform.zorbau.de/>

**Schleswig-Holstein: 3 Verfahren (3 Volksbegehren),
davon 1 in 2010 eingeleitet (2009: 3 Verfahren)**

**Volksbegehren „Für Schulfrieden bis 2013“ -
gegen Schulreformen**

Ziel Gegen geplante Schulreformen und dafür, dass bis 2013 keine Reformen am Schulgesetz stattfinden
 Träger Aktionsbündnis: Landeselternbeirat, Eltern und andere
 Verlauf Der Start der Unterschriftensammlung war am 21. Oktober 2010. 20.000 Unterschriften werden für die erste Verfahrensstufe benötigt.
 Ergebnis Offen
 Info <http://www.schulfrieden-sh.de/>

Volksbegehren „Kinderrechte stärken, Armut bekämpfen“

Ziel Für die Bekämpfung von Kinderarmut und für eine Stärkung von Kinderrechten in Schleswig-Holsteins Landesverfassung
 Träger Aktionsbündnis: AWO, Kinderschutzbund, Sozialverbände
 Verlauf Start der Unterschriftensammlung war am 5. Januar 2009. Die Volksinitiative wurde am 19. November 2009 – vor Ablauf der einjährigen Sammelfrist – mit mehr als 30.000 Unterschriften eingereicht (20.000 Unterschriften benötigt). Der Landtag übernahm die Forderungen der Initiatoren und änderte die Landesverfassung am 17. Dezember 2010.
 Ergebnis Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)
 Info <http://www.awo-sh.de/>
<http://www.kinderschutzbund-sh.de/>

Volksbegehren „Für die Erhaltung der Realschule“

Ziel Für den Erhalt der Realschulen und damit gegen die geplante Schulreform
 Träger Landesverband der Deutschen Realschullehrer
 Verlauf Start der Volksinitiative war am 3. Dezember 2007. Am 30. April 2008 reichten die Initiatoren rund 30.000 Unterschriften ein (20.000 benötigt). Nach einigen Diskussionen und Beratungen erklärte der Landtag den Antrag im Juni 2009 für zulässig. Für das Volksbegehren, das vom 1. Juli bis 31. Dezember 2009 stattfand, wurden 110.000 Unterschriften (entspricht fünf Prozent der Stimmberechtigten) benötigt. Die Auszählung Anfang 2010 ergab, dass dieses Ziel mit knapp 48.000 gültigen Unterschriften deutlich verfehlt wurde.

Ergebnis Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenige Unterschriften im Volksbegehren)

Info <http://www.vdr-sh.de/>
<http://www.pro-realschule.de/>
<http://www.rs-soll-bleiben.de/>

**Thüringen: 1 Verfahren (1 Volksbegehren),
davon keines in 2010 eingeleitet (2009: 3 Verfahren)**

Volksbegehren „Für eine bessere Familienpolitik“ (2)

Ziel Für eine Rücknahme der Mittelkürzungen für Kindertageseinrichtungen. Die Initiative fordert insgesamt 2.000 zusätzliche Kita-Stellen, um auch in Thüringen bei der Kinderbetreuung europäische Mindeststandards zu erreichen. Der erste Anlauf der Initiative war im Dezember 2007 vor dem Thüringer Verfassungsgericht gescheitert.
 Träger Aktionsbündnis: DGB, GEW, Verdi, DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen und andere
 Verlauf Die Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren startete am 1. Mai 2009. Am 10. Juni 2009 beendete die Initiative die Unterschriftensammlung und reichte 17.000 Unterschriften – davon 16.441 gültige – ein (5.000 benötigt). Der Antrag auf Volksbegehren wurde am 15. September 2009 für zulässig erklärt. Bevor es zum Volksbegehren als nächster Stufe kommt, wollten die Initiatoren jedoch die Entscheidung des neu gewählten Thüringer Landtags abwarten. Die neue Regierung aus CDU und SPD hatte im Koalitionsvertrag vereinbart, das Volksbegehren umzusetzen. Da dies bis Februar 2010 noch nicht geschehen war, begann das Volksbegehren offiziell am 10. Februar 2010. Der Landtag verabschiedete am 29. April 2010 eine Reform, die den Forderungen des Volksbegehrens weitgehend entsprach. Daraufhin wurde das Volksbegehren nicht fortgesetzt.
 Ergebnis Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)
 Info <http://www.bessere-familienpolitik.de/>

Anhang 2: Glossar

Direktdemokratische Verfahren

Sammelbegriff; darunter fallen „von unten“ initiierte Volksentscheide durch Volksbegehren und Volksinitiativen sowie fakultative und obligatorische Referenden und Volksabstimmungen, zum Beispiel über eine neue Landesverfassung/Sonderabstimmungen. Ferner fallen darunter Volkspetitionen.

Volksbegehren

Umgangssprachlich für mehrstufiges direktdemokratisches Verfahren; „von unten“, also von den Bürgern initiiert. Da der Begriff für das ganze Verfahren mit dem Begriff für die zweite Stufe identisch ist, wird in der Wissenschaft der Begriff „Volksgesetzgebung“ für das gesamte Verfahren verwendet.

Es gibt drei Verfahrensstufen:

1. Stufe: Volksinitiative bzw. Antrag auf Volksbegehren (VI bzw. Antrag auf VB)

Sammlung der vorgeschriebenen Unterschriften und Einreichung bei der für das jeweilige Thema zuständigen Behörde. Bei einer Volksinitiative muss sich der Landtag inhaltlich mit dem Anliegen befassen. Beim Antrag auf Volksbegehren wird lediglich formal die Zulässigkeit geprüft, eine Befassung im Landtag kann stattfinden.

2. Stufe: Volksbegehren (VB)

Erneute Sammlung von Unterschriften. Die Hürden liegen hier höher als in der 1. Stufe und variieren je nach Bundesland zwischen vier und 20 Prozent. Die benötigte Prozentzahl für das Volksbegehren wird auch als Unterschriftenquorum bezeichnet.

3. Stufe: Volksentscheid (VE)

Abstimmung der Bürger über eine Sachfrage. Das jeweilige Landesparlament kann einen Gegenentwurf zur Abstimmung stellen. In fast allen Bundesländern gilt ein Abstimmungsquorum.

Abstimmungsquorum

Legt fest, dass ein bestimmter Prozentsatz der Wahlberechtigten sich am Volksentscheid beteiligen muss (Beteiligungsquorum) oder dass ein bestimmter Prozentsatz der Wahlberechtigten einer Vorlage zustimmen muss (Zustimmungsquorum), damit der Volksentscheid gültig ist. In Bundesländern mit Abstimmungsquoren genügt es nicht, wenn die einfache Mehrheit der Abstimmenden sich für eine Vorlage ausspricht.

Unterschriftenquorum

Legt fest, wie viele Unterschriften für eine Volksinitiative, einen Antrag auf Volksbegehren, ein Volksbegehren oder eine Volkspetition gesammelt werden müssen.

Obligatorisches Verfassungsreferendum

Verpflichtend vorgeschriebener Volksentscheid bei Verfassungsänderungen, ein entsprechender Beschluss des Landesparlaments geht dem Volksentscheid voraus.

Volkspetition (in manchen Bundesländern als „Volksinitiative“ bezeichnet)

Einstufiges und unverbindliches Bürgerbeteiligungsverfahren, das zur Behandlung des Anliegens im Landtag führt; „von unten“, also von den Bürgern initiiert. Da „Volksinitiative“ auch für die erste Stufe eines Volksbegehrens gebräuchlich ist, wird in der Wissenschaft der Begriff „Volkspetition“ verwendet. In den meisten Bundesländern wird aber von „Volksinitiative“ gesprochen, in einigen Bundesländern auch von „Bürgerantrag“.



Ich möchte Volksabstimmungen fördern und werde Mitglied bei Mehr Demokratie.

Einzelmitgliedschaft (ab 60 EUR) _____ EUR

Partnermitgliedschaft (ab 75 EUR) _____ EUR

Ich werde Förderer und möchte spenden.

Spende _____ EUR

Die Spende ist steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname

Adresse

Geburtsdatum

Partner

Ich erteile Ihnen bis auf Widerruf eine Einzugsermächtigung, um den Verwaltungsaufwand so niedrig wie möglich zu halten.

Kontonummer

BLZ

Bank

Der Einzug erfolgt:

1/4jährlich 1/2jährlich jährlich einmalig

Ich zahle per Rechnung

Datum, Unterschrift