DIREKTE DEMOKRATIE IN DEN BUNDESLÄNDERN

Zweifelsohne ein Erfolg: Seit Mitte der 90er Jahre sind Volksbegehren und Volksentscheide in allen Bundesländern möglich. In sechs Ländern gab es schon Volksentscheide: Privatisierung von Krankenhäusern, Schulreform, Nichtraucherschutz, Ausbau der direkten Demokratie, Kita-Gebühren, Religions-Unterricht, Flughafen-Schließung, ein faires Wahlrecht, Ablehnung der Rechtschreibreform, Bewahrung des Buß- und Bettages als Feiertag. Das sind nur einige Beispiele der insgesamt 18 Volksentscheide, die es in den Bundesländern bisher gab. Doch die Hürden sind hoch, wichtige Themen von Mitbestimmung ausgeschlossen. Die Konsequenz: Zwei von drei Initiativen scheitern. In mehreren Bundesländern gab es bereits Reformen für leichtere Volksentscheide, in anderen wird noch diskutiert.

„Wer einen Fußballplatz an einen Berghang baut, braucht sich nicht zu wundern, wenn die Spieler die Lust am Spiel verlieren". Mit diesen treffenden Worten beschreibt der Schweizer Politiker Andreas Gross die Situation der direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern. Denn obwohl die Bürger formal das Recht haben, sich in die Politik einzumischen, ist dieses Recht in manchen Bundesländern kaum anwendbar.

Demokratisierungs-Welle durch Friedliche Revolution

Dabei fällt die Bilanz auf den ersten Blick erfreulich aus. Während 1989 erst sechs Bundesländer die Volksgesetzgebung eingeführt hatten, setzte im Zeichen der Wiedervereinigung ein regelrechter Siegeszug der direkten Demokratie ein. Seit 1996 sind Volksbegehren und Volksentscheide in allen Bundesländern möglich.

Noch eindrucksvoller ist die Bilanz für die kommunale Ebene. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gab es vor der Wende nur in Baden-Württemberg. Mittlerweile kennen alle Bundesländer dieses Instrument – nachdem im Jahr 2005 auch die Landesregierung von Berlin endlich direktdemokratische Mitbestimmung in den Bezirken ermöglicht hat.

Aber zurück zu Volksbegehren in den Bundesländern: Auf die Demokratisierungs-Welle der Friedlichen Revolution folgte ein Initiativen-Boom. 214 von 242 Volksbegehren der Nachkriegszeit wurden in den Jahren 1990 bis Juli 2010 eingeleitet. Hinzu kommen im gleichen Zeitraum 45 unverbindliche Volkspetitionen, Initiativen, die lediglich zur Befassung des Landtags mit einem Thema führen, nicht aber zum Volksentscheid.

Dieser Boom erreichte seinen vorläufigen Höhepunkt in der zweiten Hälfte der 90er Jahre (22 neue Initiativen im Jahre 1997), flachte seitdem etwas ab und stieg in den Jahren 2005 bis 2007 wieder an. Im Jahr 2007 kam es mit 22 neu eingeleiteten Initiativen und sechs Volkspetitionen zu einem neuen Rekordwert. Als Folge der vielen neu eingeleiteten Begehren im Jahr 1997 kam es 1998 zum bisherigen Rekord von Volksentscheiden, die „von unten" initiiert wurden: Viermal stimmten die Bürger über Vorlagen aus dem Volk ab. Betrachtet man den Zeitraum von 1995 bis 2010 lässt sich jedoch kein eindeutiger Trend erkennen. Die Anzahl von Volksbegehren steigt und fällt, ohne dass eine stetige Zu- oder Abnahme zu verzeichnen wäre.

Themen von Volksbegehren

26 Prozent aller Initiativen werden zu Fragen der Bildung und Kultur gestartet, vor allem zum Schulsystem und zu Kürzungen im Bereich der Kinderbetreuung. Das zweite Hauptthema sind mit 23 Prozent aller Initiativen Fragen der Demokratiereform und der Innenpolitik. So versuchte Mehr Demokratie in acht Bundesländern, per Volksbegehren die Hürden für die direktdemokratische Mitbestimmung zu senken.

Initiatoren von Volksbegehren

Die Mehrzahl aller Volksbegehren wird von Bürgerinitiativen eingeleitet. Allerdings sind diese für ihren Erfolg auf Bündnispartner angewiesen. Für größere Volksbegehren finden sich fast immer Aktionsbündnisse zusammen, denen sich häufig Oppositionsparteien und Verbände anschließen. Wichtige Urheber sind zudem Verbände, wie Gewerkschaften oder Elternorganisationen.

„Der beste Weg, die Zukunft vorauszusagen, ist, sie zu gestalten."

Alan Kay (amerikanischer Wissenschaftler und Visionär)

„Hoffnung ist eben nicht bloßer Optimismus. Es ist nicht nur die Überzeugung, daß etwas gut ausgeht. Es ist vielmehr die Gewißheit, daß etwas Sinn hat – auch ohne Rücksicht darauf, wie es ausgeht."

Vaclav Havel

„Welche Regierung die beste sei? Diejenige, die uns lehrt, uns selbst zu regieren."

Goethe

Parteien treten nur selten als Initiatoren auf. Den Oppositionsparteien kommt vor allem als Bündnispartner eine wichtige Rolle zu.

Regeln für Volksabstimmungen müssen verbessert werden

Wenn man sich das Schicksal der bisherigen 242 direktdemokratischen Initiativen einmal genauer anschaut, wird deutlich, dass in den meisten Bundesländern Reformen der gesetzlichen Regelungen überfällig sind.

Zwei von drei Initiativen scheitern bereits auf dem Weg zum Volksentscheid

- Viele beantragte Volksbegehren wurden für unzulässig erklärt, häufig durch umstrittene Gerichtsurteile. In den vergangenen Jahren war das Finanztabu für viele Unzulässigkeits-Erklärungen verantwortlich: Anders als in der Schweiz und den USA ist es den Bürgern in den meisten Bundesländern nicht erlaubt, über die Verwendung von Steuern zu bestimmen. Dieses Finanztabu entkernt die direkte Demokratie, denn es gibt nur wenige Entscheidungen ohne finanzielle Folgen.
- Mehr als 50 Prozent aller Anträge, die die zweite Verfahrensstufe – das Volksbegehren – erreichen, schaffen die Unterschriftenhürde nicht (36 von insgesamt 70 abgeschlossenen Volksbegehren bis September 2010). In der Regel müssen zwischen acht und 20 Prozent der Wahlberechtigten ein Volksbegehren für dessen Erfolg unterzeichnen. Unter diesen Bedingungen wird ein Volksbegehren zu einem wahlkampfähnlichen Kraftakt, der nur von ungewöhnlich personal- oder finanzstarken Initiativen erfolgreich geleistet werden kann. Ein solcher Aufwand sollte jedoch erst in der dritten Stufe, beim Volksentscheid, erforderlich sein. Deshalb müssen die Unterschriftenhürden gesenkt und die freie Unterschriftensammlung zugelassen werden. Bisher ist das Unterschriftenquorum nur in Brandenburg mit rund vier Prozent sowie in Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein mit fünf Prozent bürgerfreundlich geregelt. Doch selbst diese Quoren garantieren nicht unbedingt ein praktikables Verfahren, weil teilweise andere hohe Hürden aufgestellt werden.
- Natürlich ist nicht jedes Scheitern einer Initiative auf zu hohe Hürden zurückzuführen. Vor allem Initiativen, die bei der Unterschriftensammlung in der Antragsphase scheitern – in der die Hürden in fast allen Ländern angemessen sind – haben dies in der Regel ihrer eigenen organisatorischen Schwäche oder der mangelnden Popularität des Themas zuzuschreiben.

Zusätzliche Hürden bei der Abstimmung

Kann ein Volksbegehren dennoch all diese Hürden überspringen, steht ihm die letzte Hürde jedoch noch bevor. Während in der Schweiz und in zahlreichen US-Staaten wie bei Wahlen die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet, schreibt die Mehrzahl der Bundesländer bei einfachen Gesetzen eine Mindestzustimmung von einem Viertel, bei Verfassungsänderungen sogar von der Hälfte der Wahlberechtigten vor. Für eine Verfassungsänderung ein „Ja" von 50 Prozent der Wahlberechtigten zu erhalten, ist praktisch nicht zu schaffen. Noch nie hat eine Initiative diese Hürde übersprungen.

Die Mindestzustimmung von einem Viertel, die bei der Abstimmung über einfache Gesetze verlangt wird, konnte bisher nur in vier von sechs Fällen erreicht werden.

„Sicher wird es auch notwendig sein, dass man nach so vielen Jahren bewährter repräsentativer Demokratie sich jetzt auch im Sinne von Verfassungsänderungen Gedanken macht und Plebiszite einführt."

Günter Grass

„Zuerst ignorieren sie dich; dann verspotten sie dich; dann greifen sie dich an; und dann gewinnst du."

Mahatma Gandhi

„Jeder Mensch ist ein Künstler."

Joseph Beuys

Die Folge

Erst in sechs der 16 Bundesländer – Bayern (6), Hamburg (6), Berlin (2), Schleswig-Holstein (2), Sachsen (1) und Sachsen-Anhalt (1) – erreichten Initiativen aus dem Volk eine Abstimmung. Bei bisher 18 Urnengängen kommt es pro Bundesland im Durchschnitt nur alle 35 Jahre zu einer Volksabstimmung, die „von unten" angeschoben wurde. In der Mehrzahl der Bundesländer spielt die Volksgesetzgebung für die Landespolitik nur eine marginale Rolle.

Jede sechste Initiative ist schon vor der Abstimmung erfolgreich

Die Erfolge der Bürger lassen sich allerdings nicht nur an den Volksentscheiden ablesen. Jedes sechste Volksbegehren wird schon im Vorfeld vom Parlament übernommen – der Volksentscheid kann dann entfallen. Auf diese Weise war beispielsweise im Jahr 2001 in Hamburg eine Volksinitiative für die Sonntagsöffnung von Videotheken und im Jahr 2010 in Thüringen ein Volksbegehren gegen Kürzungen bei Kindertagesstätten erfolgreich. 1991 scheiterte beispielsweise in Bayern eine Initiative für eine ökologische Müllpolitik im Volksentscheid. Der Gegenentwurf des Landtages, der bei der Abstimmung erfolgreich war, hatte aber viele Forderungen der Initiative übernommen, so dass am Ende eine umweltfreundlichere Regelung zustande kam. Insgesamt sind etwa 30 Prozent aller eingeleiteten Initiativen in der Sache ganz oder teilweise erfolgreich.

Mangelnder Respekt vor Volkes Stimme

Ein erfolgreicher Volksentscheid garantiert noch nicht, dass der Wille der Bürgerinnen und Bürger dann auch umgesetzt wird. In den vergangenen Jahren wurden mehrere der erfolgreichen Volksentscheide im Nachhinein juristisch angegriffen oder politisch in Frage gestellt. Bekanntestes Beispiel ist die Aufhebung des Volksentscheids gegen die Rechtschreibreform durch den schleswig-holsteinischen Landtag 1999. Ähnlich wurde mit dem Bürgervotum gegen den Sachsen-Finanzverband umgegangen (siehe Seite 49). Statt dem Willen des Volkes zu folgen, brachte der Landtag eine reformierte Neuauflage der Bank auf den Weg. Auch die Politiker Hamburgs haben 2004 einen Volksentscheid zur Krankenhaus-Privatisierung faktisch nicht beachtet. In Hamburg wurde, nachdem auch ein erfolgreicher Volksentscheid für ein faires Wahlrecht im Nachhinein verfälscht wurde, von Mehr Demokratie und anderen Akteuren ein erhöhter Bestandsschutz von Volksentscheiden durchgesetzt.

In solchen Fällen dürfte das Vorgehen der Politiker die Bürger in der oft geäußerten Einschätzung bestätigen, dass „die da oben ja doch machen, was sie wollen". Der Umgang mit den noch jungen Instrumenten der direkten Demokratie fordert von Seiten der Politiker Fingerspitzengefühl und weitaus mehr Respekt vor dem Souverän.

Vorschläge für eine bürgerfreundlichere Direktdemokratie

In fünf zentralen Punkten besteht ein dringender Reformbedarf:

- Streichung des Finanztabus. Auch Volksbegehren, deren Umsetzung weitreichende finanzielle Folgen haben, sollen zulässig sein. In Berlin, Bremen, Hamburg und Sachsen ist dies bereits der Fall.
- Senkung des Unterschriftenquorums beim Volksbegehren auf

„Demokratie heißt, daß sich die Leute in ihre eigenen Angelegenheiten einmischen."

Max Frisch

„Die Demokratie muß dem Schwächsten die gleichen Chancen zusichern wie den Stärksten."

Mahatma Gandhi

„Ein einzelner hilft nicht, sondern wer sich mit vielen zur rechten Stunde vereinigt."

Goethe

etwa drei Prozent der Wahlberechtigten. In vier Ländern gibt es mit etwa drei bis fünf Prozent bereits niedrige Hürden.

- Zulassung der freien Unterschriftensammlung. Bürger müssen für eine Unterschrift unter ein Volksbegehren nicht mehr aufs Amt. Momentan ist das noch in rund der Hälfte der Bundesländer Pflicht.
- Bei Volksabstimmungen soll – wie bei Wahlen – die Mehrheit entscheiden. Mindestzustimmungen oder Mindestbeteiligungen sollen bestenfalls gestrichen, zumindest aber deutlich gesenkt werden. Nur in drei Bundesländern muss keine zusätzliche Hürde bei einer Abstimmung über einfache Gesetze genommen werden. Bei Abstimmungen über Verfassungsänderungen setzen alle Länder zusätzliche Abstimmungsquoren an. In zwei Ländern ist eine Abstimmung über verfassungsändernde Volksbegehren überhaupt nicht möglich.
- Zentrale Fragen – zum Beispiel Änderungen der Landesverfassungen oder die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen – sollten zwingend in einer Volksabstimmung entschieden werden (sogenanntes „obligatorisches Referendum").

Etappensiege auf dem Weg zu einer lebendigen und selbstbestimmten Demokratie

Bis diese Grundsteine einer beteiligungsfreundlichen Direktdemokratie in allen Bundesländern gelegt sind, ist es noch ein weiter Weg. In Bremen, Bayern und Thüringen lehnten die Landesverfassungsgerichte umfassende Reformen der direkten Demokratie für die Landesebene ab, die Mehr Demokratie vorgeschlagen hatte. Ein wichtiger Durchbruch für die Ausweitung der direkten Demokratie wurde im Juli 2002 in Sachsen erzielt. Das dortige Verfassungsgericht ließ erstmals ein Volksbegehren zu, das im Erfolgsfall weitreichende finanzielle Folgen für den Landeshaushalt haben würde. Damit wurde das sogenannte Finanztabu gekippt. Das Volksbegehren für kleinere Schulklassen in Sachsen war zulässig. Auch in Berlin folgte 2009 ein ähnliches Urteil, das ein Volksbegehren für bessere Betreuung in Kindertagesstätten für zulässig erklärte. Seitdem dürfen in Berlin Volksbegehren zwar nicht in den laufenden, aber doch in den Haushalt der kommenden Jahre eingreifen – ein Meilenstein für die direkte Demokratie in der Hauptstadt. Volksbegehren mit weitreichenden finanziellen Folgen sind seit 2009 auch im Land Bremen und in Hamburg möglich.

Dass die Regeln für Volksbegehren und Volksentscheide unpraktikabel sind, spricht sich auch in den Landtagen herum. In einigen Ländern wurden in den vergangenen Jahren die Hürden für die direkte Demokratie gesenkt:

- Hamburg hat im April 2001 die Quoren für Volksinitiativen von 20.000 auf 10.000 Unterschriften und für Volksbegehren von zehn auf fünf Prozent halbiert. Das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid über einfache Gesetze wurde von 25 auf 20 Prozent gesenkt. Mehr Themen wurden zugelassen. Außerdem kam es 2009 – nach zwei Volksbegehren und vielen Verhandlungen – erneut zu einer Verfassungsänderung, um die Verbindlichkeit von Volksentscheiden zu erhöhen, die Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen zu erleichtern und die Quoren beim Volksentscheid zu senken.
- In NRW senkte der Landtag im März 2002 das Quorum für Volksbegehren von 20 auf acht Prozent und führte als neues Instrument die Volksinitiative ein. Der bisher quorenlose

„Das Volk ist für politische Entscheidungen nicht weniger reif als es seine Repräsentanten sind."

Prof. E. G. Mahrenholz, Bundesverfassungsgericht 1989

„Die Demokratie ist keine Frage der Zweckmäßigkeit, sondern der Sittlichkeit".

Willy Brandt

„Ich kenne keinen sichereren Aufbewahrungsort für die gesellschaftliche Macht als das Volk. Wenn wir das Volk für zu unwissend halten, müssen wir es bilden, aber nicht ihm seine Rechte nehmen. "

Thomas Jefferson (1820), Dritter Präsident der Vereinigten Staaten und Verfasser der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung

Volksentscheid wurde allerdings erschwert. Jetzt gilt ein Zustimmungsquorum von 15 Prozent. Seit der Verfassungsreform 2002 sind allerdings auch verfassungsändernde Volksbegehren zulässig.

- Rheinland-Pfalz halbierte im Jahr 2000 die Hürden für Volksbegehren von 20 auf 10 Prozent und führte die Volksinitiative ein. Wie in NRW wurde allerdings der Volksentscheid erschwert, es gilt ein Beteiligungsquorum von einem Viertel der Wahlberechtigten.
- Thüringen hat 2003 nach einem erfolgreichen Volksbegehren die Hürden für die Volksgesetzgebung gesenkt und ein modellhaftes Durchführungsgesetz beschlossen – mit Kostenerstattung für Initiativen und Abstimmungsheft vor einer Volksabstimmung.
- Berlin hat 2006 die Hürden für die direkte Demokratie auf Landesebene gesenkt. 2008 wurde die freie Unterschriftensammlung bei Volksbegehren eingeführt.
- Bremen hat 2009 die Hürden für die direkte Demokratie auf Landesebene gesenkt, das Finanztabu gelockert und das Ausführungsgesetz deutlich bürgerfreundlicher ausgestaltet.

Regelungen in den Bundesländern [1]

Bundesländer	Note	Volksbegehren			Volksentscheid	Gesamtnote
	zulässige Themen	Unterschriften	Eintragungsfrist Amt (A) oder Frei (F)	Einfache Gesetze	Verfassungs-änderungen	Ranking 2010
Baden-Württemberg	4	16,7 %	14 Tage / A	33 %	50 %	5,3
Bayern	5	10 %	14 Tage / A	kein Quorum	25 %	3,4
Berlin	2-	7 % / 20 % [2]	4 Monate / A + F	25 %	50 % + 2/3 Mehrheit	3,3
Brandenburg	5	ca. 4 %	4 Monate / A	25 %	50 % + 2/3 Mehrheit	4,5
Bremen	3+	5 % / 20 % [2]	3 Monate / F + A	20 %	50%	3,1
Hamburg	4	5 % [4]	21 Tage / A + F	kein Quorum, 20 % [3]	kein Quor. + 2/3 Mehrheit[3]	2,3
Hessen	5	20 %	14 Tage / A	kein Quorum	nicht möglich	4,5
Mecklenburg-Vorpommern	4	ca. 8,5 %	keine Frist / F[4]	33,3 %	50 % + 2/3 Mehrheit	4,2
Niedersachsen	4	10 %	6 Monate / A	25 %	50 %	4,1
Nordrhein-Westfalen	4	8 %	8 Wochen / A	15 %	50 %[8] + 2/3 Mehrheit	3,7
Rheinland-Pfalz	4	ca. 10 %	2 Monate / A	Beteiligungsquor. 25 %	50 %	4,1
Saarland	6	20 %	14 Tage / A	50 %	nicht möglich	6,0
Sachsen	2-	ca. 13 %	8 Monate / F	kein Quorum	50 %	3,6
Sachsen-Anhalt	4+	11 %	6 Monate / F	25 % [6]	50 % + 2/3 Mehrheit	4,0
Schleswig-Holstein	5	5 %	6 Monate / A[7]	25 %	50 % + 2/3 Mehrheit	4,0
Thüringen	5	10 % 8 %	4 Monate, F 2 Monate, A	25 %	40 %	4,0

1 Zum Teil gelten Absolutzahlen, die hier in Prozentzahlen umgerechnet wurden.
2 Unterschriftenquorum von 20 % bei verfassungsändernden Volksbegehren
3 Kein Zustimmungsquorum. Bei einfachen Gesetzen Volksentscheid erfolgreich, wenn a) Mehrheit im Volksentscheid, b) Ja-Stimmen Mehrheit der im gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei verfassungsändernden Gesetzen erfolgreich, wenn a) Zweidrittelmehrheit im Volksentscheid, b) Ja-Stimmen Zweidrittelmehrheit der im gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Einfachgesetzliche Abstimmungen unabhängig von Wahlterminen möglich, dann 20%-Zustimmungsquorum
4 Neben freier Sammlung Beantragung zweimonatiger Amtseintragung möglich
5 Sechs Monate zzgl. max. sechs Monate, da die Unterschriften der Antragsammlung angerechnet werden
6 Zustimmungsquorum entfällt, wenn Konkurrenzvorlage vom Parlament
7 Beantragung weiterer Eintragungsstellen möglich
8 Beteiligungsquorum

Quelle: Volksentscheids-Ranking 2010 von Mehr Demokratie

Volksbegehren und Volksentscheide in den Bundesländern bis 2010

Bundesländer	Einführung	Antrag auf Volksbegehren/ Volksinitiative	Volksbegehren	Volksentscheide	Unverbindliche Volkspetitionen
Baden-Württemberg	1974	8	0	0	0
Bayern	1946	43	18	6	0
Berlin	1995	19	5	2	4
Brandenburg	1992	34	8	0	0
Bremen	1947	9	4	0	7
Hamburg	1996	25	12	6	5
Hessen	1946	6	1	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	1994	22	1	0	0
Niedersachsen	1993	9	2	0	13
Nordrhein-Westfalen	1950	12	2	0	11
Rheinland-Pfalz	1947	5	1	0	0
Saarland	1979	6	0	0	0
Sachsen	1992	11	4	1	0
Sachsen-Anhalt	1992	4	3	1	6
Schleswig-Holstein	1990	21	5	2	0
Thüringen	1994	8	5	0	0
Summe		**242**	**71**	**18**	**46**

Quelle: Mehr Demokratie, Datenbank Volksbegehren, Stand Juli 2010