



Februar 2003

Volksbegehrens-Bericht 2002

Themen, Trends und Erfolge von Bürger- und Volksbegehren in Deutschland

Das dritte Jahr in Folge legt der Fachverband Mehr Demokratie e.V. den Volksbegehrens-Bericht vor. Wir tragen damit einer Entwicklung Rechnung, die seit Anfang der 90er Jahre zur flächendeckenden Einführung der direkten Demokratie in den Bundesländern geführt hat.

Der Bericht zieht eine Bilanz des vergangenen Jahres und zeigt aktuelle Trends auf. Wie häufig wird die direkte Demokratie genutzt? Welche Themen beschäftigen die Bürgerinnen und Bürger? Wer wendet die Beteiligungsinstrumente an? Haben die Bürger Erfolg? Wie geht die Politik mit Bürger- und Volksbegehren um? Welche Reformen für mehr direkte Demokratie sind zu verzeichnen? Im Anhang führen wir alle Länder-Initiativen mit detaillierten Informationen auf.

Zudem bewerten wir die Debatte über bundesweite Volksentscheide. Am 7. Juni 2002 stimmte erstmals seit 1949 eine Mehrheit der Abgeordneten für die Einführung der direkten Demokratie. Die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit für eine Grundgesetzänderung wurde aufgrund der Ablehnung durch die CDU/CSU jedoch verfehlt.

I. Landesebene

Alle 16 Landesverfassungen sehen die Volksgesetzgebung vor. Das Verfahren ist dreistufig: (1) Zunächst muss ein Zulassungsantrag für ein Volksbegehren gestellt werden. In einigen Ländern wird auf dieser Stufe bereits der Landtag mit dem Antrag befasst, man spricht dann von einer Volksinitiative. (2) Auf der zweiten Stufe erfolgt das Volksbegehren. Ist es erfolgreich, kommt es (3) zur Volksentscheid. Der Volksentscheid entfällt, wenn der Landtag das Anliegen der Volksinitiative bzw. des Volksbegehrens übernimmt.

Sieben Länder sehen zudem noch unverbindliche Volkspetitionen vor, die lediglich zu einer Behandlung des Themas im Parlament führen.¹

1. Mehr Initiativen eingeleitet

Die Bürger haben im Jahr 2002 wieder mehr Initiativen eingeleitet. In den Bundesländern wurden 14 direktdemokratische Verfahren gestartet. 2001 waren es acht, 2000 waren es zehn.

Hinzu kommen Initiativen, die schon in den Vorjahren begonnen hatten. Insgesamt zählten wir 18 laufende Verfahren im Jahr 2002 (2001: 18 / 2000: 27).

¹ Leider verfolgen die Landesverfassungen keine einheitliche Linie in der Benennung dieses Instrumentes. Es gibt die Bezeichnungen „Bürgerantrag“ (Bremen, Thüringen), „Volksinitiative“ (Berlin, Niedersachsen, NRW, Sachsen-Anhalt) und „Volkspetition“ (Hamburg). Da es sich um eine qualifizierte Massenpetition handelt, halten wir „Volkspetition“ für den besten Begriff.

Damit bewegt sich die direkte Demokratie noch immer auf einem mäßigen Niveau. Im bislang initiativstärksten Jahr 1997 zählten wir doppelt so viele Volkspetitionen und Volksbegehren (36). Doch auf den Boom in den 90er Jahren folgte ein „Ernüchterungseffekt“. Da viele Initiativen an hohen Quoren und vor Gericht scheiterten, verloren die Bürger das Vertrauen in die direkte Demokratie. Dieser Trend scheint sich nun wieder umzukehren. Die Bürger nutzen ihre Rechte vor allem in Ländern, in denen in jüngster Zeit die Hürden für Volksinitiativen und Volksbegehren gesenkt wurden.

Die meisten Verfahren registrierten wir in Hamburg (5), es folgt Brandenburg (3) vor Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (je 2) sowie Sachsen und Bremen (je 1). In acht Ländern gab es keine direktdemokratischen Initiativen auf Landesebene.

Die intensive Praxis in Hamburg ist auf die Reform der Volksgesetzgebung im Jahr 2001 zurückzuführen. Hamburg halbierte damals die Quoren für Volksinitiativen auf ca. ein Prozent und für Volksbegehren auf fünf Prozent. Auch die beiden Verfahren in NRW gehen auf die im März 2002 neu eingeführte Volkspetition zurück.

Neben den 18 Verfahren „von unten“ kam es im letzten Jahr in Hessen zu drei obligatorischen Verfassungsreferenden². In den Volksentscheiden stimmten die Wähler am 22. September den Vorschlägen des Landtages zu, die Legislaturperiode auf fünf Jahre zu verlängern sowie das Staatsziel Sport und das Konnexitätsprinzip in der Verfassung zu verankern.

2. Themen: Was die Bürger bewegt

Sechs Initiativen beschäftigen sich mit dem klassischen Länderthema Bildung/Erziehung. So kämpft in Sachsen das Volksbegehren „Zukunft braucht Schule“ gegen geplante Schulschließungen. Und die Elterninitiative „Bildungswüste Grundschule“ in Schleswig-Holstein wehrt sich gegen Unterrichtsausfälle. In Nordrhein-Westfalen starteten Studenten eine Volkspetition gegen Studiengebühren. Die SPD hat in Hamburg per Volksinitiative einen Gesetzentwurf für eine garantierte Kinderbetreuung eingebracht.

² Jede vom Landtag beschlossene Verfassungsänderung muss dem Volk vorgelegt werden. Diese Regelung sieht neben Hessen auch Bayern vor.

Weitere vier Anträge fallen in den Bereich Soziales. Dazu zählt die Volksinitiative gegen die Privatisierung städtischer Krankenhäuser in Hamburg. In Nordrhein-Westfalen scheiterte eine Bürgerinitiative mit dem Versuch, die von der Landesregierung geplanten Standorte für Forensik-Kliniken in Frage zu stellen. Bessere Lebensbedingungen für Asylbewerber will eine Volksinitiative in Brandenburg erreichen.

Ein wichtiges Thema für die Bürger waren wie auch in den Vorjahren Fragen der Demokratie und der Innenpolitik. In Hamburg hat eine Bürgerinitiative mit 14.000 Unterschriften ein Volksbegehren für die Reform des Wahlrechts eingeleitet. Für viel Wirbel sorgt auch das Volksbegehren „Wer bestellt, muss auch zahlen“ der Freien Wähler in Bayern, das sich für die Aufnahme des Konnexitätsprinzips in die Landesverfassung einsetzt.

Eine Initiative, mit der die Republikaner in Niedersachsen eine Volksbefragung zum rot-grünen Zuwanderungsgesetz forderten, scheiterte mit 4.095 statt der nötigen 25.000 Unterschriften bereits in der Zulassungsphase.

3. Akteure: Bürgerinitiativen und Oppositionsparteien lancieren die meisten Volksbegehren

Die direkte Demokratie wurde im letzten Jahr gleichermaßen von Bürgerinitiativen und von Oppositionsparteien genutzt. Beide Gruppen waren Träger von je sieben der 18 Verfahren. Weitere vier Anträge wurden von Verbänden eingeleitet.

Häufig kommt es auch zu Aktionsbündnissen, in denen Bürgerinitiativen von Verbänden und kleineren Parteien unterstützt werden.

4. Erfolge: Wie Initiativen aus dem Volk den Politikern Beine machen

Volksentscheide sind in den Bundesländern noch immer eine Ausnahme. 2002 erreichten die Bürger keine Abstimmung. Bisher gab es in den Bundesländern zehn durch Volksbegehren ausgelöste Volksentscheide.

Im Jahr 2003 könnte es jedoch gleich zu mehreren Abstimmungen kommen. Gute Chancen bestehen für die Hamburger Kita-, Krankenhaus- und Wahlrechts-Initiativen. In Sachsen könnte das Bildungs-Volksbegehren an die Urnen kom-

men. Und in Bayern wird wohl im Herbst ein Volksentscheid über die Verankerung des Konnexitätsprinzips in der Verfassung stattfinden.

Der Erfolg einer Initiative hängt nicht nur vom Erreichen eines Volksentscheids ab. Häufig reagieren Parlamente und Regierungen schon im Vorfeld. Das zeigte sich auch im letzten Jahr.

Den schnellsten Erfolg verzeichneten die Freien Wähler in Bayern. Schon bevor sie überhaupt die Unterschriften für die Beantragung des Volksbegehrens "Wer bestellt, muss auch zahlen" sammelten, gab die CSU ihren Widerstand gegen die Reform der Gemeindefinanzen auf. Die Landesregierung will jetzt dem Volk einen eigenen Vorschlag vorlegen. Die Freien Wähler setzen ihre Initiative allerdings fort, weil sie eine Verwässerung ihrer Ziele befürchten.

Noch bis Mai 2003 läuft die Sammlung für das sächsische Volksbegehren "Zukunft braucht Schule", für dessen Erfolg 450.000 Unterschriften erforderlich sind. Die unter Druck geratene CDU-Regierung hat bereits einen Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht, der der Forderung nach kleineren Schulklassen entgegenkommt. In Hamburg führte die von 18.400 Bürgern unterstützte Volksinitiative "Sonntag ist nicht alle Tage" dazu, dass der Senat seine Pläne für verkaufsoffene Sonntage massiv zusammenstrich. In Schleswig-Holstein lehnte der Landtag zwar die Verankerung einer menschenwürdigen Pflege in der Landesverfassung knapp ab, übernahm aber einige weitere Vorschläge der von 38.000 Menschen unterzeichneten Volksinitiative. Und der Brandenburger Landtag ist der Asyl-Volksinitiative bereits während der Unterschriftensammlung entgegengekommen.

II. Kommunalebene

1. Mehr Bürgerbegehren eingeleitet

Auf kommunaler Ebene ist die direkte Demokratie zweistufig geregelt: Auf das einleitende Bürgerbegehren folgt im Erfolgsfall der Bürgerentscheid. In acht Ländern kann zudem auch der Gemeinderat einen Bürgerentscheid einleiten (Ratsbegehren). 15 der 16 Bundesländer sehen heute Bürgerbegehren und -entscheide auf kommunaler Ebene vor. Berlin will 2003 nachziehen.

Leider werden Bürgerbegehren nur in wenigen Ländern hinreichend erfasst. Gerade in den auch bisher schon initiativstarken Ländern ist ein Trend zu mehr Bürgerbegehren zu beobachten:

- In Bayern verdoppelte sich die Zahl der Bürgerbegehren 2001 im Vergleich zum Vorjahr auf 102. Auch die Zahl der lokalen Abstimmungen nahm um die Hälfte auf 70 zu. (Für das Jahr 2002 liegen noch keine Zahlen vor).
- In NRW stieg die Zahl der neu eingeleiteten Initiativen 2002 gegenüber dem Vorjahr um ca. ein Fünftel auf 43.
- In Hamburgs Bezirken wurden neun neue Bürgerbegehren gestartet (2001: zwei).
- In Sachsen blieb die Zahl der Initiativen mit 12 nahezu konstant (2001: 13).

In den meisten Bundesländern finden bisher jedoch nur selten Bürgerbegehren und -entscheide statt. In einigen dieser Länder – uns liegen Daten für Baden-Württemberg und Niedersachsen vor – ist die Zahl der Bürgerbegehren seit Jahren rückläufig.

Nach unserer Schätzung werden derzeit in den ca. 14.000 deutschen Kommunen pro Jahr 250 Bürgerbegehren eingeleitet und es finden rund 120 Bürgerentscheide statt.

Insgesamt zählten wir in Deutschland bisher ca. 2.800 Bürgerbegehren und 1.300 Bürgerentscheide. Fast die Hälfte aller Initiativen (1.260) und Abstimmungen (570) wurden in Bayern eingeleitet. Die intensivste Praxis ist in Hamburgs sieben Stadtbezirken zu beobachten, wo es in den vier Jahren seit Einführung des Instruments bereits zu 35 Bürgerbegehren kam.

Auch auf lokaler Ebene hängt die Intensität der direkten Demokratie in erster Linie vom Verfahren ab. Bayern und Hamburg – wo die Bürger jeweils selbst per Volksabstimmung den Bürgerentscheid einführen – haben die niedrigsten Hürden und verzichten weitgehend auf einen Themenausschluss. In diesen beiden Ländern – und mit Abstrichen auch in NRW und Hessen – hat sich der Bürgerentscheid zu einem lebendigen Element der lokalen Demokratie entwickeln können. Die Bürger nutzen ihre Rechte vernünftig. Es werden nicht nur Projekte gestoppt, sondern auch neue Vorschläge vorgelegt.

Hingegen führen Bürgerbegehren in den meisten Ländern noch immer ein Schattendasein; restriktive Quoren und ein weiter Themenausschluss lassen Bürgerentscheide nur in Ausnahmefällen zu.

2. Globalisierung, Privatisierung und Bürgerbegehren

Die Konjunktur der Globalisierungsdebatte spiegelt sich auch in der direkten Demokratie wider. Ein Kernpunkt der Kritik richtet sich gegen die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen. Offensichtlich teilt eine Mehrheit der Bürger die Bedenken. Viele Initiativen wenden sich erfolgreich gegen die Privatisierungs-Vorhaben der gewählten Politiker.

Mit gleich zwei Volksinitiativen wehrt sich Attac in Hamburg gegen den Verkauf öffentlicher Krankenhäuser und die Privatisierung der Wasserwerke. Die von der Gewerkschaft Verdi unterstützte Krankenhaus-Initiative war auf der ersten Stufe erfolgreich, voraussichtlich im Mai 2003 kommt es zum Volksbegehren.

Im ersten landkreisweiten Bürgerentscheid in Nordfriesland votierten 75 Prozent für den Weiterbetrieb der vier kreiseigenen Kliniken in öffentlicher Hand. In Zwickau stoppten 81 Prozent die Krankenhaus-Verkaufspläne des Stadtrates. Beim Bürgerentscheid in Plauen stimmte zwar eine Mehrheit gegen die Privatisierung der Vogtland-Klinik, die erforderliche Mindestzustimmung von einem Viertel der Wahlberechtigten wurde jedoch verfehlt. Auch im rheinland-pfälzischen Kreis Altenkirchen wendet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Klinik-Verkauf.

Die Wähler in Münster sagten im Juni 2002 mit 65,4 Prozent Nein zum Verkauf der Stadtwerke – in Düsseldorf waren es ein Jahr zuvor sogar 90 Prozent. Bürgerbegehren mit gleichem Ziel waren in den letzten Jahren in Köln und Solingen trotz großer Unterstützung für unzulässig erklärt worden. Zuletzt scheiterte ein Bürgerentscheid gegen den Verkauf städtischer Wohnungen in Aachen nur aufgrund massiver Behinderungen durch die Verwaltung.

In Landau (Rheinland-Pfalz) erreichte Attac per Bürgerbegehren, dass der Gemeinderat seinen Beschluss zum Verkauf der Müllabfuhr revidierte. Ein Bürgerentscheid im bayerischen Kulmbach verhinderte die geplante Vermietung von Kanalisation und Kläranlage an einen amerikanischen Investor. Ein von Attac unterstütztes Bündnis hat in Lübeck eine Unterschriftensammlung gegen die Teilprivatisierung der Stadtwerke eingeleitet. Und in Osnabrück will eine Mieter- und Bürgerinitiative den Verkauf der Wohnungsbaugesellschaft verhindern.

Dass lokale Bürgerbegehren mitunter auch einen „Global Player“ in die Knie zwingen können, hatte die bayerische ÖDP schon 2001 gezeigt. In 11 Kommunen forderte sie den Verzicht auf Strom aus dem umstrittenen tschechischen Reaktor Temelin. Der betroffene E.ON-Konzern vollzog darauf eine Kehrtwende und kündigte angesichts der massiven Proteste den Stromliefervertrag mit dem tschechischen Staatskonzern CEZ.

Ganz offensichtlich erfüllt die direkte Demokratie hier eine ihrer wichtigsten Aufgaben – sie deckt Interessenkonflikte zwischen den gewählten Politikern und den Bürgern auf. Die überaus klaren Ergebnisse der bisherigen Bürgerentscheide weisen darauf hin, dass eine Mehrheit der Bevölkerung Privatisierungen als Lösung der kommunalen Finanzprobleme ablehnt.

III. Wie Politiker Initiativen behindern

Leider kommt es immer wieder zu Fällen, wo Politik und Verwaltung mangelnden Respekt gegenüber den Beteiligungsrechten der Bürger zeigen. Auch im letzten Jahr gab es dafür wieder zahlreiche Beispiele.

Bei den drei hessischen Verfassungsreferenden versäumten es Parteien und Regierung, die Bürger frühzeitig zu informieren. Erst drei Wochen vor dem Volksentscheid ging den Wählern eine schwer verständliche Information zu. Offenbar sollte eine Diskussion der Themen – die möglicherweise unangenehmen Widerstand provoziert hätte – verhindert werden.

Dass gerade die Verlängerung der Wahlperiode umstritten war, zeigte das Ergebnis des Referendums. Immerhin 44 Prozent stimmten dagegen – bei den anderen beiden Themen waren es nur ca. 25 Prozent Nein-Stimmen. Prof. Theo Schiller, Leiter der Forschungsstelle für direkte Demokratie an der Universität Marburg, kritisierte: „Die Handhabung des ganzen Verfahrens durch die Landtagsparteien lässt den gebotenen Respekt vor den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern als hessischem Volkssouverän vermissen“.

Einen zweifelhaften Umgang mit dem Bürgerwillen zeigt auch die sächsische Landesregierung. Im Oktober 2001 hatten 85 Prozent der Wähler die Abschaffung der sogenannten Sachsenbank –

einem Zusammenschluss der regionalen Sparkassen – gefordert. Der Landtag löste zwar den alten Verbund auf, hebelte aber den Volksentscheid aus, indem er nur ein Jahr später einen neuen Finanzverbund auf den Weg brachte. Die Initiatoren des Volksentscheids strengen jetzt eine Verfassungsklage an.

Gleich mehrfach behindert wurde ein Bürgerbegehren gegen den Verkauf der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft in Aachen. Anders als bei Wahlen erhielten die Bürger keine Benachrichtigung, es wurde keine Briefabstimmung zugelassen und die Zahl der Abstimmungslokale auf ein Drittel der bei Wahlen üblichen Zahl reduziert. Zudem wurde der Bürgerentscheid eine Woche vor der Bundestagswahl durchgeführt statt ihn damit zu koppeln, was der Kommune viel Geld gespart und die Beteiligung erhöht hätte. Die Strategie des Stadtrats hatte Erfolg. Zwar stimmten 84 Prozent der Wähler für das Bürgerbegehren – aber die Beteiligung war so niedrig, dass das Zustimmungsquorum von 20 Prozent der Stimmberechtigten verfehlt wurde.

In einem bisher wohl einmaligen Fall nahmen CDU, Schill-Partei und FDP in der Bezirksversammlung Hamburg-Altona ein erfolgreiches Bürgerbegehren für Tempo 30 an, obwohl sie gegen die Verkehrsberuhigung sind und die Forderung gar nicht umsetzen wollen. Mit dem Pseudo-Beschluss sollte lediglich ein Bürgerentscheid verhindert werden.

IV. Reformen & Recht: Trendwende beim Finanztabu

Der Trend zur Reform der direkten Demokratie im Sinne von niedrigeren Hürden und mehr Bürgernähe hat sich auch 2002 fortgesetzt.

Wenn es um die dringend angezeigte Verbesserung direktdemokratischer Verfahren geht, dann sticht im Jahr 2002 vor allem das Grundsatzurteil des Sächsischen Verfassungsgerichts heraus, in dem die Klage der Landesregierung gegen das Volksbegehren „Zukunft braucht Schule“ zurückgewiesen wurde.

In den letzten Jahren hatten Verfassungsgerichte immer wieder den Spielraum für die Bürgerbeteiligung eingeschränkt. In Bayern, Bremen, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Thüringen ergingen Urteile, die u.a. finanzwirksame

Volksbegehren weitgehend untersagten. Dieses Finanztabu entkernt die direkte Demokratie, weil sich viele politische Forderungen auf die öffentlichen Haushalte auswirken.

Das Sächsische Verfassungsgericht ist dieser Linie nicht gefolgt. Es betont in seinem Urteil vom 11. Juli 2002 die Gleichrangigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgeber und stellt fest, dass Volksbegehren auch dann zulässig sind, wenn sie finanzielle Folgen haben. Damit vollziehen die Richter eine Trendwende, die schon zuvor in der juristischen Debatte erkennbar war. Das Urteil gilt zunächst nur für Sachsen, wird aber auf die anderen Bundesländer ausstrahlen.

Der seit Jahren anhaltende Trend zum Ausbau der direkten Demokratie hat sich auch 2002 fortgesetzt. Allerdings gehen die Veränderungen nur in kleinen Schritten voran – Landtage, Regierungen und Parteien tun sich schwer mit beherzten Reformen der direkten Demokratie.

Der Landtag von *Nordrhein-Westfalen* senkte am 1. März 2002 die Hürde für Volksbegehren von zwanzig auf acht Prozent und stellte klar, dass auch Verfassungsänderungen Gegenstand der Volksgesetzgebung sein können. Leider wurden aber auch neue Hürden aufgerichtet. So gilt künftig für einen Volksentscheid ein Zustimmungsquorum von 15 Prozent. Bei einer Verfassungsänderung müssen sich mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten am Volksentscheid beteiligen und mindestens Zweidrittel der Abstimmenden zustimmen. Trotz dieser neuen Hürden hat die Reform insgesamt die Situation der Volksgesetzgebung in NRW verbessert.

Als Fehlkonstruktion erwies sich gleich im ersten Anlauf die in NRW neu eingeführte Volkspetition („Volksinitiative“). Die erforderlichen 65.000 Unterschriften müssen – das ist für eine Volkspetition einmalig – in Ämtern gesammelt werden. Diese Regelung beschert den Kommunen unnötige Kosten und einen enormen Verwaltungsaufwand. Ganze 18.499 Bürger unterstützten die erste Volkspetition gegen den Bau von Forensik-Kliniken. Der Landtag sollte – wie in anderen Ländern üblich – das aufwändige Amtsverfahren durch die freie Unterschriftensammlung ersetzen.

In folgenden Ländern kam es zu kleineren Reformen:

- Schleswig-Holstein senkte das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide von 25 auf 20 Prozent.

- Thüringen verringerte das Quorum für Bürgerbegehren von 20 auf – je nach Gemeindegröße – 13 bis 17 Prozent. Trotzdem behält das Land im Vergleich die höchsten Hürden für Bürgerbegehren. Auch das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide wurde geringfügig auf 20-25 Prozent vermindert.
- Ebenfalls in Thüringen steht nach jahrelangen Debatten eine Reform der Volksgesetzgebung unmittelbar vor dem Durchbruch. Dabei soll vor allem das 14-Prozent-Quorum beim Volksbegehren gesenkt werden.
- Die Fraktionen von SPD und PDS in Berlin haben einen Gesetzentwurf für die Einführung des Bezirks-Bürgerentscheids vorgelegt. Da auch CDU und Grüne für Bürgerentscheide sind, wird die Reform voraussichtlich noch 2003 umgesetzt.

Die Landtage von Bremen, Baden-Württemberg und Hessen lehnten im Jahr 2002 Vorstöße für mehr direkte Demokratie ab.

V. Bund: Erstmals Mehrheit für direkte Demokratie

Das vergangene Jahr stand im Zeichen der Debatte über die Einführung bundesweiter Volksentscheide. Nachdem SPD und Grüne eine entsprechende Initiative 1998 im Koalitionsvertrag versprochen hatten, dauerte es allerdings bis März 2002, bis ein entsprechender Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht wurde.

Das Gesetz berücksichtigt zumindest teilweise die negativen Erfahrungen mit hohen Hürden in den Bundesländern. Der Entwurf fiel bürgerfreundlicher aus als frühere Vorschläge und als die meisten Regelungen in den Ländern, auch wenn er aus Sicht von Mehr Demokratie die Quoren insgesamt noch immer zu hoch ansetzt.

Rot-Grün schlägt ein dreistufiges Verfahren vor: Für eine Volksinitiative sollen 400.000 Unterschriften erforderlich sein. Die Hürde für ein Volksbegehren beträgt fünf Prozent (ca. 3 Millionen Unterschriften). Ein Volksentscheid ist gültig, wenn sich mindestens 20 Prozent der Stimmberechtigten beteiligen. Bei verfassungsändernden Volksentscheiden liegt das Quorum bei 40 Prozent, es ist eine Zweidrittel-Mehrheit erforderlich. Zudem wurde die Beteiligung der Bundesländer durch ein sogenanntes „Ländermehr“ ähnlich

dem Schweizer Vorbild sichergestellt.

Das Gesetz sieht vor, Steuern auszuschließen – regelt aber andererseits ausdrücklich die Zulässigkeit „finanzwirksamer Volksinitiativen“. Dies ist ein wichtiges Signal für die Bundesländer, wo das Finanztabu eine der größten Hürden für direkte Demokratie darstellt (vgl. III).

Am 7. Juni 2002 stimmten 348 Abgeordnete für den Entwurf, 199 dagegen. SPD, Grüne und PDS sagten geschlossen Ja, hinzu kamen 14 FDP-Abgeordnete. CDU/CSU lehnten den Vorschlag – bis auf den früheren Postminister Christian Schwarz-Schilling – ab. Damit stimmte erstmals seit 1949 eine deutliche Mehrheit des Bundestages für die Aufnahme der direkten Demokratie ins Grundgesetz. Allerdings wurde die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit verfehlt.

Die CDU machte aus ihrer Ablehnung von Volksentscheiden keinen Hehl, warf der Regierung aber auch vor, den Gesetzentwurf zu spät eingebracht zu haben. Zudem machte sie verfassungsrechtliche Bedenken geltend, weil die Mitwirkung der Länder – trotz des von Rot-Grün vorgesehenen „Ländermehr“ – nicht ausreichend gewährleistet sei.

Die wiedergewählte rot-grüne Koalition hat im Oktober 2002 einen neuen Anlauf angekündigt. Wir halten die Chancen für die Einführung bundesweiter Volksentscheide in den kommenden Jahren für gut, weil die CDU Probleme haben wird, ihren Widerstand aufrechtzuerhalten. Erstens nimmt die Zahl der Befürworter in der Union zu. Zu ihnen zählen Edmund Stoiber, Peter Müller, Günter Beckstein und Jürgen Rüttgers. Zweitens will die CDU nach Worten von Angela Merkel ein Referendum über die EU-Verfassung. Dies ist ohne eine Grundgesetzänderung aber nicht möglich. Drittens wird es für die Union sicher nicht leichter, die anhaltend hohe Zustimmung von 70-85 Prozent der Bevölkerung und 70 Prozent der eigenen Anhänger zu Volksentscheiden zu ignorieren. Es ist nicht auszuschließen, dass die knappe Niederlage bei der Bundestagswahl auch auf das strikte Nein zu mehr direkter Demokratie zurückzuführen ist. Viertens nimmt auch der gesellschaftliche Druck zu – dies illustriert das von Mehr Demokratie ins Leben gerufene Bündnis für Volksabstimmungen, dem 80 Verbände angehören.

Die 18 direktdemokratischen Initiativen auf Landesebene im Jahr 2002

► Bayern [2]

Antrag auf Volksbegehren „Menschenwürde ja – Menschenklonen niemals!“

Ziel: Aufnahme des Embryonenschutzes in die Landesverfassung

Träger: ÖDP Bayern

Aktuell: Unterschriftensammlung für den Zulassungsantrag startete am 8. Dezember 2001. Deutlich mehr als die erforderlichen 25.000 Unterschriften wurden bis Mitte 2002 gesammelt. Nachdem die Partei zunächst die Reaktionen des Landtages abwartete – der eine entsprechende Petition Ende November ablehnte –, will sie nun Anfang 2003 das Volksbegehren beantragen. Ziel ist ein Volksentscheid mit der Landtagswahl 2003.

Info: www.oedp-bayern.de/aktuelles/menschenklonen-niemals.html

Antrag auf Volksbegehren „Wer bestellt, muß auch zahlen“

Ziel: Aufnahme des Konnexitätsprinzips in die Landesverfassung; d.h. es soll einen Finanzausgleich für die Kommunen geben, wenn sie von Bund oder Land neue Aufgaben übertragen bekommen.

Träger: Freie Wähler

Aktuell: Die Initiative startete im Oktober 2002. Am 19. Februar wurde das Volksbegehren mit 50.000 Unterschriften beantragt (25.000 erforderlich). Die CSU hat bereits ein entgegenkommen signalisiert und will nun ihrerseits per Volksentscheid das Konnexitätsprinzip in der Verfassung verankern. Die Vorschläge der CSU gehen den Freien Wählern aber nicht weit genug, deshalb setzen sie ihr Volksbegehren fort.

Info: www.freie-waehler.de/volksbegehren

► Baden-Württemberg [0]

► Berlin [0]

► Brandenburg [3]

Volksinitiative zur Stärkung der Grund- und Bürgerrechte gegenüber der Polizei

Ziel: Reform des Landes-Polizeigesetzes, Einschränkung der Polizeibefugnisse

Träger: Bürgerinitiative

Ergebnis: Die erforderlichen 20.000 Unterschriften für die Volksinitiative wurden in der Frist bis Mai 2002 nicht erreicht.

Info: www.pigforce.com/polizeibrandenburg/

Volksinitiative gegen die Fusion von ORB und SFB

Ziel: Verhinderung des neuen Rundfunkstaatsvertrages von Berlin und Brandenburg

Träger: Kommunalpolitiker, Vertreter von Kultur und Medien, PDS

Aktuell: Start der Unterschriftensammlung im September 2002. Innerhalb eines Jahres müssen 20.000 Unterschriften gesammelt werden. Nach Angaben der Initiatoren wurde die Volksinitiative Ende 2002 zunächst ausgesetzt.

Volksinitiative zur Überwindung des Sachleistungsprinzips

Ziel: Asylbewerber sollen statt Sachleistungen Bargeld erhalten.

Träger: Flüchtlingsrat Brandenburg

Aktuell: Start der Sammlung am 5. Oktober 2002. Innerhalb eines Jahres müssen 20.000 Unterschriften gesammelt werden. Anfang Januar hat die Landesregierung bereits die Bestimmungen gelockert und es den Kommunen freigestellt, ob sie an die Asylbewerber Geld oder Sachleistungen ausgeben.

Info: www.jpberlin.de/fluechtlingsratbrb

► Bremen [1]

Volkspetition („Bürgerantrag“) gegen Tierversuche

Ziel: Verbot von Affenversuchen an der Universität Bremen
Träger: Tierschutzbund
Aktuell: Von Mai bis November 2001 wurden 12.789 Unterschriften (11.200 sind erforderlich) für den Bürgerantrag gesammelt. Der Bürgerantrag wurde am 19. Februar 2003 von der Bremischen Bürgerschaft abgelehnt.

► Hamburg [5]

Volksinitiative „Sonntag ist nicht alle Tage“

Ziel: Verhinderung der Pläne von CDU, FDP und Schill-Partei, die Öffnung von Geschäften in Hamburg an bis zu 28 Sonntagen im Jahr zu ermöglichen
Träger: Verdi, DGB, evangelische und katholische Kirche
Ergebnis: Von Ende April bis Ende Mai 2002 wurden 18.348 gültige Unterschriften gesammelt (10.000 erforderlich). Der Senat ist den Initiatoren entgegengekommen und hat eine Verordnung erlassen, die nur noch vier verkaufsoffene Sonntage vorsieht. Darauf wurde die Volksinitiative zurückgezogen.
Info: www.verdi-hamburg.de

Volksinitiative „Gesundheit ist keine Ware“

Ziel: Verhinderung der Pläne von CDU, FDP und Schill-Partei, die städtischen Krankenhäuser zu privatisieren
Träger: Verdi, DGB, attac
Aktuell: Von Ende April bis Ende Mai 2002 wurden über 11.178 gültige Unterschriften gesammelt (10.000 erforderlich). Nachdem die Bürgerschaft den Antrag abgelehnt hatte, beantragte das Aktionsbündnis am 23. Dezember ein Volksbegehren. Das Begehren findet voraussichtlich vom 5. bis 19. Mai 2003 statt. Unterstützen fünf Prozent der Wahlberechtigten (ca. 60.000) die Initiative, kommt es zum Volksentscheid.
Info: www.verdi-hamburg.de

Volksinitiative zur Reform des Wahlrechts

Ziel: Umfassende Reform des Wahlrechts; u.a. Einführung von Wahlkreisen, Kumulieren und Panaschieren, Senkung der 5%-Hürde auf drei Prozent.
Träger: Bürgerinitiative „Mehr Bürgerrechte“, wird unterstützt von Prominenten, Grünen, FDP, DGB, Mehr Demokratie.
Aktuell: Am 20. Dezember 2002 reichte die Initiative 14.000 Unterschriften ein (10.000 erforderlich). Damit wird es voraussichtlich im Spätsommer 2003 zum Volksbegehren kommen. Dann müssen fünf Prozent der Wahlberechtigten (60.000) unterschreiben, damit ein Volksentscheid möglich wird. CDU und Schill-Partei lehnen die Reform ab, die SPD hat einen eigenen Vorschlag präsentiert.
Info: www.mehr-buergerrechte.de

Volksinitiative „Für eine kinder- und familiengerechte Kita-Reform“

Ziel: Berufstätige Eltern sollen ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für ihre Kinder bekommen.
Träger: SPD
Aktuell: Start der Unterschriftensammlung am 19. Dezember 2002. Innerhalb von nur sechs Wochen sammelte die SPD bis zum 11. Februar mehr als 20.000 Unterschriften für ihren Vorschlag, der nun in der Bürgerschaft behandelt wird. Lehnen CDU, FDP und Schill-Partei ab, will die SPD ein Volksbegehren einleiten.
Info: www.kita-reform.de

Volkspetition „Bildung ist Menschenrecht“

Ziel: Verhinderung der von der Landesregierung geplanten Kürzungen in der Bildungspolitik
Träger: Hamburger Elterninitiativen, GEW, DGB-Jugend
Aktuell: Die Initiative startete im September 2002. Am 18. November wurden der Bürgerschaftspräsidentin 43.000 Unterschriften überreicht (10.000 erforderlich). Jetzt muss sich die Bürgerschaft mit der Petition befassen.
Info: www.arge.schule-hamburg.de

► Hessen [0]

► Mecklenburg-Vorpommern [0]

► Niedersachsen [2]

Antrag auf Volksbegehren für eine Volksbefragung zum Zuwanderungsgesetz

Ziel: Schaffung eines Gesetzes, das eine Volksbefragung zum Zuwanderungsgesetz der Bundesregierung in Niedersachsen ermöglicht.

Träger: Republikaner

Ergebnis: Der Antrag scheiterte. Es wurden in der Sechs-Monats-Frist von März bis September nur 4.095 statt der erforderlichen 25.000 Unterschriften gesammelt.

Antrag auf Volksbegehren gegen Unterrichtsausfälle

Ziel: In den Schulen soll der vorgesehene Unterricht erteilt werden.

Träger: Republikaner

Aktuell: Der Antrag auf Volksbegehren wurde im November 2002 gestellt. Zunächst müssen innerhalb von sechs Monaten 25.000 Unterschriften gesammelt werden.

Info: www.rep-niedersachsen.de/volksbegehren

► Nordrhein-Westfalen [2]

Volkspetition [„Volksinitiative“] gegen Forensik-Kliniken

Ziel: Der Landtag soll sich mit der Entscheidung der Landesregierung über sechs Standorte für Forensik-Kliniken befassen

Träger: Bürgerinitiative aus Herne

Ergebnis: Die Volkspetition ist gescheitert. In der achtwöchigen Eintragsfrist kamen bis zum 18. Dezember 2002 lediglich 18.499 statt der erforderlichen 65.000 Unterschriften zusammen.

Info: www.volksinitiative-forensik.de

Volkspetition [„Volksinitiative“]

für ein Studiengebührenfreiheitsgesetz

Ziel: Verhinderung der für 2003 geplanten Einführung von Studiengebühren für Langzeitstudenten

Träger: RCDS – Ring Christlich Demokratischer Studenten

Aktuell: Zunächst muss die Initiative die 3.000 Unterschriften für die Zulassung der Volksinitiative sammeln.

Infos: www.rcds-nrw.de

► Rheinland-Pfalz [0]

► Saarland [0]

► Sachsen [1]

Volksbegehren „Zukunft braucht Schule“

Ziel: Verhinderung der von der Landesregierung geplanten Schulschließungen

Träger: Aktionsbündnis, u.a. Verdi, GEW, PDS, SPD, Grüne, Lehrerverband

Aktuell: Die Initiative startete im Mai 2001. Zunächst wurden 62.226 Unterschriften (40.000 sind erforderlich) gesammelt. Der Landtagspräsident erklärte den Antrag für unzulässig, weil er in den Haushalt eingreife. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof ließ die Initiative jedoch zu.

Daraufhin wurde ein Volksbegehren eingeleitet. In der achtmonatigen Sammelfrist bis zum 19. Mai 2003 muss die Initiative 450.000 Unterschriften sammeln, damit es zu einer Volksentscheidung kommt. Bis Anfang Januar lagen nach Angaben des Bündnisses etwa ein Drittel der erforderlichen Stimmen vor.

Info: www.zukunftbrauchtchule.de

► Sachsen-Anhalt [0]

► Schleswig-Holstein [2]

Volksinitiative „Pflege in schlechter Verfassung“

Ziel: u.a. Staatsziel zum „Schutz pflegebedürftiger Menschen“ in die Landesverfassung und Massnahmen für eine bessere Pflege, Änderung des Landespflege-Gesetzes.

Träger: Arbeiterwohlfahrt und Sozialverband Deutschland

Ergebnis: Start der Volksinitiative im Mai 2001 in Kiel. Nach Angabe der Initiatoren unterschrieben 38.000 Menschen (20.000 erforderlich). Der verfassungsändernde Teil der Volksinitiative verfehlte im Landtag am 19. Juni 2002 die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit; die Reform des Landespflegegesetzes wurde einstimmig angenommen. Aufgrund dieses Teilerfolgs und der hohen Hürden für einen Volksentscheid (Zustimmungsquorum 50%) verzichteten die Initiatoren auf ein Volksbegehren.

Info: www.awo-sh.de

Volksinitiative „Bildungswüste Grundschule“

Ziel: Festlegung einer Mindeststundenzahl für den Unterricht an Grundschulen (Stundentafel)

Träger: Elterninitiative. Bündnispartner: CDU, FDP und Grüne

Aktuell: Start der Volksinitiative am 2. November 2002. Zunächst sind 20.000 Unterschriften erforderlich.

Info: www.bildungswueste-grundschule.de

► Thüringen [0]



Mehr Demokratie e.V.

Pressesprecher
Ralph Kampwirth
Clüverstr. 29
28832 Achim
tel. 04202-888774
fax 04202-888902
presse@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de