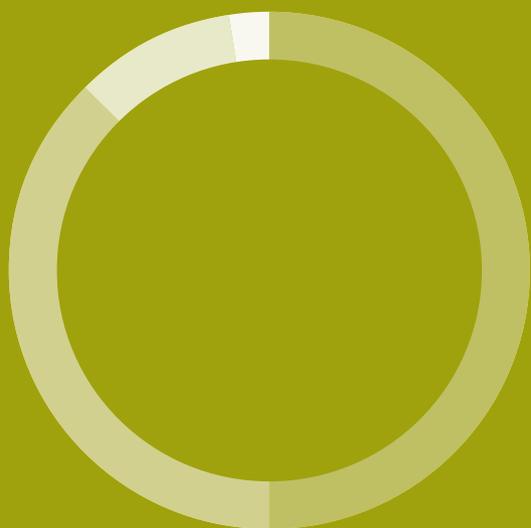


bericht

volksbegehrensbericht 2013



MEHR DEMOKRATIE !

VOLKSBEGEHRENSBERICHT 2013

von Mehr Demokratie e.V.

Autor: Frank Rehmet
Redaktion: Regine Laroche, Neelke Wagner, Tim Willy Weber
Gestaltung: Liane Haug, Neelke Wagner
Auflage: 200

Aktualisiert bis 31. Dezember 2013.

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

Inhalt

I. Zusammenfassung der Ergebnisse	5
II. Einleitung, Begrifflichkeiten und Regelungen von direktdemokratischen Verfahren im Detail	6
a) Einleitung	6
b) Begrifflichkeiten	6
c) Die Regelungen im Detail	9
III. Volksbegehren und Volksentscheide im Jahr 2013 auf Landesebene: Daten und Analysen	11
a) Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern	11
b) Themen	18
c) Akteure	19
d) Ergebnisse und Erfolge	19
e) Volksbegehren 2013	21
f) Volksentscheide 2013	22
SPEZIAL 1: Warum 51 mehr als 83 ist - Abstimmungsquoten behindern den demokratischen Prozess beim Volksentscheid	23
g) Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene	28
h) Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf kommunaler Ebene	29
SPEZIAL 2: Langjährige Trends der direkten Demokratie auf Landesebene	31
IV. Die Situation auf Bundesebene	33
V. Schlussfolgerungen/Ausblick	34
Anhang 1: 2013 im Überblick	35
Anhang 2: Glossar	42

I. Zusammenfassung der Ergebnisse

- Von 1946 bis Ende 2013 wurden in den deutschen Bundesländern insgesamt 312 direktdemokratische Verfahren gezählt. Hinzu kamen 54 unverbindliche Volkspetitionen, bei denen das Landesparlament letztlich entscheidet.
- Diese 312 Verfahren verteilten sich wie folgt: Es gab 286 Anträge auf Volksbegehren/Volksinitiativen, ein von Bürger/innen initiiertes fakultatives Referendum und 25 obligatorische Referenden.
- Von den direktdemokratischen Verfahren, die „von unten“, also durch Unterschriftensammlung eingeleitet wurden, gelangten 82 zum Volksbegehren und hiervon wiederum 21 zum Volksentscheid.
- 2013 wurden insgesamt neun direktdemokratische Verfahren (acht Volksbegehren und ein fakultatives Referendum) per Unterschriftensammlung neu gestartet – ebenso viele wie 2012.
- Insgesamt zählten wir 21 laufende direktdemokratische Verfahren im Jahr 2013 und damit etwas weniger als im Vorjahr (25 Verfahren).
- Drei Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) wurden 2013 durchgeführt und abgeschlossen: Eines scheiterte an der Zahl der Unterschriften (Brandenburg, gegen Universitätsfusion in der Lausitz), ein zweites war erfolgreich ohne Volksentscheid (Bayern, gegen Studienbeiträge) und das dritte Volksbegehren (Berlin, Neue Energie für Berlin) scheiterte im Volksentscheid am Zustimmungsquorum.
- Zwei Volksentscheide aufgrund eines Volksbegehrens: Neben Berlin wurde auch in Hamburg über die Rekommunalisierung der Energienetze abgestimmt. Der Volksentscheid in Hamburg war erfolgreich im Sinne des Begehrens, die Abstimmung in Berlin scheiterte sehr knapp am 25-Prozent-Zustimmungsquorum.
- Weitere fünf Volksabstimmungen fanden in Bayern im Wege eines obligatorischen Verfassungsreferendums statt: Alle fünf Vorlagen des Landtags zu Änderungen der bayerischen Landesverfassung wurden von den Bürger/innen bestätigt.
- Die Erfolgsquote der 2013 abgeschlossenen elf Verfahren (ohne Volkspetitionen und obligatorischen Referenden) lag bei 41 Prozent und damit höher als der langjährige Durchschnitt von 30 Prozent.
- 2013 konnten keine regionalen Schwerpunkte bei den neu eingeleiteten Initiativen ausgemacht werden. Die neun neu gestarteten Verfahren fanden in sechs Bundesländern statt. Interessant hierbei ist, dass in den beiden Bundesländern Hessen und Nordrhein-Westfalen, in denen jahrelang keine Praxis zu beobachten war, neue Verfahren eingeleitet wurden.
- Der thematische Schwerpunktbereich der neu eingeleiteten Verfahren des Jahres 2013 war „Bildung“ mit 44 Prozent. Dabei ging es in allen Fällen um die Frage der acht- oder neunjährigen Gymnasialzeit (G8/G9).
- Bundesweit hat sich 2013 die Diskussion über die Einführung von direktdemokratischen Verfahren ins Grundgesetz erneut weiterentwickelt: Dazu beigetragen haben die Kampagne von Mehr Demokratie „Volksentscheid-bundesweit!“, die Debatten im Verlauf der Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl sowie der Gesetzentwurf von Mehr Demokratie zur direkten Demokratie auf Bundesebene.¹

¹ Der Gesetzentwurf ist online abrufbar unter www.mehr-demokratie.de/md-gesetzentwurf.html.

II. Einleitung, Begrifflichkeiten und Regelungen von direktdemokratischen Verfahren im Detail

a) Einleitung

Der jährliche Volksbegehrensbericht von Mehr Demokratie gibt einen Überblick über Themen, Erfolge und Trends der direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern. Gefragt wird unter anderem danach, wie viele Verfahren zu welchen Themen stattfanden und welches Ergebnis sie hatten. In jedem Volksbegehrensbericht werden verschiedene Aspekte der direkten Demokratie genauer betrachtet. In diesem Bericht werden zum einen die beiden Volksentscheide 2013 in Hamburg und Berlin etwas genauer unter die Lupe genommen. Zum anderen werden langjährige Trends der Regelungen in den deutschen Bundesländern etwas umfassender betrachtet. Abschließend soll ein Blick auf die Bundesebene geworfen werden. Bei der Darstellung der Verfahren wurde der jeweilige Stand bis zum 31. Dezember 2013 berücksichtigt.

b) Begrifflichkeiten

Zu Beginn ist festzuhalten, dass es in der Wissenschaft keinen Konsens gibt, was unter „direktdemokratischen Verfahren“ verstanden wird. Zählen nur Sachabstimmungen als direktdemokratisch? Oder auch Direktwahlen und „von oben“ angeordnete, unverbindliche Volksbefragungen? Deshalb ist an dieser Stelle eine kurze Begriffsklärung vorzunehmen. Mehr Demokratie versteht unter direktdemokratischen Verfahren Sachabstimmungen, die verbindlich von den Bürger/innen entschieden werden. Die Verfahren können dabei „von unten“ per Unterschriftensammlung oder automatisch/obligatorisch ausgelöst werden.² Aus dieser Definition ergeben sich drei direktdemokratischen Verfahrenstypen: Die initiiierende dreistufige Volksgesetzgebung, das fakultative Referendum und das obligatorische Referendum.

Initiiierende (dreistufige) Volksgesetzgebung

Dieses direktdemokratische Verfahren, das „von unten“, also von den Bürger/innen selbst initiiert wird, hat mehrere Stufen:

1. Stufe: Volksinitiative/Antrag auf Volksbegehren

Für die erste Stufe gibt es je nach Bundesland die eine oder andere Variante: Die Volksinitiative genannte Variante 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 auf Zulässigkeit geprüft. In einigen Bundesländern ist auch bei dieser Variante eine Befassung in den Landesparlamenten üblich, so zum Beispiel in Berlin. Für beide Varianten muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt werden.

2. Stufe: Volksbegehren

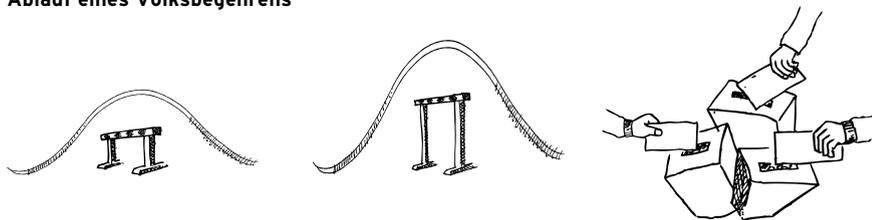
In dieser Stufe werden ebenfalls Unterschriften gesammelt, die ein bestimmtes Quorum („Unterschriftenquorum“ oder „Einleitungsquorum“ genannt) erreichen müssen. Das Unterschriftenquorum variiert in den deutschen Bundesländern von 3,9 bis hin zu prohibitiven 20 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung. Ist diese Hürde überwunden und lehnt das Landesparlament das Volksbegehren inhaltlich ab, gelangt das Verfahren in die nächste Stufe.

3. Stufe: Volksentscheid

Beim Volksentscheid stimmen die Wahlberechtigten über das Volksbegehren ab. Das Landesparlament kann in allen Bundesländern einen Gegenentwurf mit zur Abstimmung stellen.

² Eine etwas ausführlichere Übersicht befindet sich im Glossar im Anhang 2. Direktwahlen von Amtsträger/innen und deren Abberufung sowie Verfahren zur Auflösung von Parlamenten und Herbeiführung von vorzeitigen Neuwahlen zählen wir nicht zu direktdemokratischen Verfahren, da es sich nicht um Sachfragen handelt.

Ablauf eines Volksbegehrens



Stufe 1: Volksinitiative/Antrag auf Volksbegehren

Stufe 2: Volksbegehren

Stufe 3: Volksentscheid

Die initiierende Volksgesetzgebung sehen in Deutschland alle 16 Bundesländer vor. Die Unterschiede bei der Ausgestaltung sind jedoch zum Teil sehr groß.

Fakultatives Referendum

Bei diesem Verfahrenstypus der direkten Demokratie handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren (Volksbegehren plus Volksentscheid). Das fakultative Referendum richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Dieses tritt zunächst nicht in Kraft, denn es steht unter Vorbehalt (dem so genannten „Referendumsvorbehalt“). Innerhalb einer bestimmten Frist – oft drei Monate oder 100 Tage – kann auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Stimmbürger/innen ein Volksentscheid durchgeführt werden.

Fakultative Referenden kennen Hamburg und Bremen, allerdings nur in Ausnahmefällen. In Hamburg gilt: Ändert das Landesparlament ein per Volksentscheid beschlossenes Gesetz oder das Wahlrecht, so gibt es einen Volksentscheid über diese Änderung, wenn innerhalb von drei Monaten 2,5 Prozent der Wahlberechtigten dafür unterschreiben. Für dieses „Referendumsbegehren“, wie es in der Verfassung genannt wird, gelten in Hamburg erleichterte Bedingungen im Vergleich zur zweiten Stufe der initiierenden Volksgesetzgebung: Nur 2,5 Prozent (statt 5 Prozent) der Wahlberechtigten müssen unterschreiben und die Sammelfrist beträgt drei Monate (statt 21 Tage). Bremen kennt seit 2013 ebenfalls ein fakultatives Referendum in manchen Fällen – bei Privatisierungen in bestimmten Bereichen wie der Daseinsvorsorge oder dem Wohnungsbau. Wird eine Privatisierung im Parlament mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet, kann das fakultative Referendum ergriffen werden. 25 Prozent der Abgeordneten oder fünf Prozent der Bürger/innen können innerhalb von drei Monaten einen Volksentscheid verlangen.

Obligatorisches Referendum

Der dritte direktdemokratische Verfahrenstypus ist das obligatorische Referendum. Dieses wird nicht „von unten“ initiiert. Vielmehr ist nach einem entsprechenden Parlamentsbeschluss die Zustimmung der Bevölkerung in einem Volksentscheid automatisch/verpflichtend (= obligatorisch). Meist ist das Verfahren bei Verfassungsänderungen vorgesehen.

Obligatorische Referenden sehen in Deutschland vier Bundesländer vor. In Bayern (bislang 14 Referenden) und Hessen (bislang neun) sind Volksentscheide für alle Verfassungsänderungen Pflicht. Man spricht von „obligatorischen Verfassungsreferenden“. In Berlin (bislang ein Referendum) kommt es automatisch zum Volksentscheid, wenn die entsprechenden Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert werden. Seit 2013 gibt es in Bremen ein bedingt-obligatorisches Referendum: Wird eine Privatisierung im Parlament mit einfacher Mehrheit (und nicht mit Zweidrittelmehrheit) verabschiedet, kommt es obligatorisch/automatisch zum Volksentscheid.³

³ In Bremen galt bis 1994 eine Sonderregelung, die zu einem obligatorischen Referendum führte. Ein Volksentscheid war dann obligatorisch, wenn das Landesparlament, die Bremische Bürgerschaft, der Verfassungsänderung nicht einstimmig zugestimmt hatte. Da der Volksentscheid nur unter speziellen Bedingungen stattfand, wurde das Verfahren „bedingt obligatorisches Referendum“ genannt.

Weitere verbindliche Verfahren der Bürgerbeteiligung

Neben diesen drei direktdemokratischen Verfahren gibt es in den Landesverfassungen der Bundesländer noch weitere Verfahren, die zu einer verbindlichen Volksabstimmung führen können. Nur in einem einzelnen prominenten Sonderfall sind diese bislang zur Anwendung gelangt.

Sonderfall Baden-Württemberg: Fakultativ-minoritäres Referendum (Volksentscheid bei abgelehntem Gesetz auf Antrag von einem Drittel des Landtags)

Artikel 60, 3 der baden-württembergischen Verfassung besagt:

(3) Wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt, kann die Regierung eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen.

Praxis: Bislang ein Volksentscheid zu Stuttgart 21

Diese Sondervariante des Volksentscheids kam bislang nur ein Mal - beim Volksentscheid zu Stuttgart 21 im Jahr 2011 - zum Einsatz. Normalerweise verabschiedet der Landtag ein von der Regierung eingebrachtes Gesetz stets. Im Falle Baden-Württembergs zog die baden-württembergische grün-rote Landesregierung diesen Passus in der Landesverfassung heran, um auch ohne ein Volksbegehren einen Volksentscheid herbeizuführen.

Neben Baden-Württemberg kennt ein ähnliches Verfahren noch Rheinland-Pfalz. Hier kann nach den Artikeln 114 und 115 der Landesverfassung ein Drittel des Landtags beantragen, dass die Verkündung eines Gesetzes ausgesetzt wird. Wenn dann in einem so genannten „Referendumsbegehren“ 150.000 Bürger/innen (etwa fünf Prozent der Wahlberechtigten) einen Volksentscheid über dieses Gesetz beantragen, gelangt das Gesetz zum Volksentscheid, sofern die Landtagsmehrheit das Gesetz nicht für dringlich erklärt. Die Sammelfrist beträgt einen Monat. Dieses Verfahren ist ein Machtmittel der parlamentarischen Opposition, da sie das Verfahren auslösen kann. Jedoch kam es bislang noch nie zu einem Praxisfall. Ein anderer Verfahrenstyp ist das Plebiszit, bei dem die Mehrheit des Parlaments oder die Exekutive „von oben“ einen Volksentscheid anberaumt. In den jeweiligen Bundesländern ist dieses Verfahren für den Fall gedacht, dass eine benötigte Zweidrittelmehrheit für die geplante Verfassungsänderung nicht zustande kommt, die Landtagsmehrheit jedoch die Änderung mit Hilfe der Stimmen der Bürger/innen gegen die parlamentarische Opposition „durchsetzen“ möchte.⁴

- In Baden-Württemberg gibt Artikel 64, Absatz 3 der Landtagsmehrheit das Recht, eine Volksabstimmung über eine Änderung der Landesverfassung herbei zu führen.
- Auch Bremen kennt in Artikel 70a und 70b eine solche Regelung. Die Mehrheit im Landtag kann sowohl zu einer Verfassungsänderung als auch zu einem einfachen Gesetz einen Volksentscheid anberaumen.
- In Nordrhein-Westfalen hat nach Artikel 69, Absatz 3 die Landtagsmehrheit oder die Landesregierung das Recht, eine Volksabstimmung über eine Änderung der Landesverfassung herbei zu führen.
- In Sachsen können 50 Prozent der Landtagsmitglieder nach Artikel 74, 3 der Verfassung einen Volksentscheid beantragen.⁵

In allen Fällen gelten sehr hohe Abstimmungsquoten bei Volksentscheiden, so wie auch bei der Volksgesetzgebung: 50-Prozent-Zustimmungsquorum beziehungsweise in Nordrhein-Westfalen ein 50-Prozent-Beteiligungsquorum plus eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden (siehe unten, Tabelle 1). Auch hier gibt es bisher keinen Praxisfall in diesen Ländern, was vor allem drei Ursachen hat: Erstens wurde bei allen Verfas-

⁴ Dahinter steckt die Idee, das Volk als Schiedsrichter im „Streit“ zwischen dem Parlament und der vom Parlament getragenen Regierung zu befragen. Diese Idee geht bis ins 19. Jahrhundert zurück.

⁵ Eine gute Übersicht findet sich bei Rux: Johannes Rux, Direkte Demokratie in Deutschland, Baden-Baden 2008, hier insbesondere auf S. 333 ff. und 848 ff. (Rheinland-Pfalz).

sungsänderungen eine parlamentarische Zweidrittelmehrheit gesucht und gefunden, die parlamentarische Opposition also einbezogen. Zweitens wurde die Möglichkeit, dass die Bürger/innen über die Verfassungsänderung abstimmen sollten, von den Parlamentarier/innen nie ernsthaft erwogen. Und schließlich sorgen die prohibitiv hohen Abstimmungsquoten dafür, dass die Erfolgsaussichten eines solchen Vorgehens von vornherein als sehr niedrig eingestuft werden müssen, das Risiko einer Abstimmungsniederlage der Landesregierung/Landtagsmehrheit bei einer Volksabstimmung also erheblich ist.

Das unverbindliche Verfahren der Bürgerbeteiligung: Volkspetition/-anregung

Zusätzlich zu den direktdemokratischen Verfahren gibt es in den meisten Ländern noch ein Bürgerbeteiligungsverfahren, das dazu dienen soll, Anregungen von Bürger/innen in das Parlament zu bringen. Neun Bundesländer (Berlin, Bremen, Hamburg⁶, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern⁷, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen) sehen diese unverbindlichen Volkspetitionen vor.

Variante unverbindliche Volkspetition/Volksanregung

Die unverbindliche Volkspetition führt zwingend zu einer Behandlung im Parlament, mehr aber nicht. Deshalb ist sie nicht mit der Volksinitiative/dem Antrag auf ein Volksbegehren als erste Verfahrensstufe der Volksgesetzgebung zu verwechseln. Sie endet nach der Entscheidung im Landesparlament, das das letzte Wort hat. Somit hat dieses Verfahren den Charakter einer Massenpetition beziehungsweise einer Anregung. Je nach Bundesland existieren andere Bezeichnungen für diese Verfahrensvariante, die aber alle das gleiche Verfahren meinen:

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

Der Volksbegehrensbericht konzentriert sich auf Verfahren, die aus der Mitte der Bevölkerung heraus zu Sachthemen initiiert wurden. Daher spielen obligatorische Referenden bei den nachfolgenden Betrachtungen nur eine vergleichsweise geringe Rolle. Territoriale Volksbegehren und Volksentscheide zur Neugliederung des Bundesgebiets nach den Artikeln 29, 118 und 118a des Grundgesetzes stellen ein spezielles Verfahren dar und haben ihre rechtliche Grundlage nicht in den Landesverfassungen. Diese Verfahren wurden im Volksbegehrensbericht 2009 ausführlich dargestellt⁸ und werden in den Volksbegehrensberichten nicht weiter berücksichtigt. Verfahren zur Auflösung von Parlamenten/Herbeiführung von Neuwahlen werden aus definitorischen Gründen nicht unter direktdemokratische Verfahren gezählt (da Wahlen keine Sachfragen sind) und finden daher in den Volksbegehrensberichten und Auswertungen von Mehr Demokratie ebenfalls keine Berücksichtigung.

c) Die Regelungen im Detail

Die Verfassungen aller deutschen Bundesländer sehen – in unterschiedlicher Ausgestaltung – Volksbegehren und Volksentscheide vor. Mit Ausnahme von Hessen sind in allen Ländern auch Volksbegehren zu Verfassungsfragen zulässig. Sonst gilt ein eingeschränkter Themenkatalog. Volksbegehren, die den Haushalt in Gänze oder in größerem Umfang sowie Steuern, Abgaben und Besoldung betreffen, sind oft unzulässig (sogenanntes Finanztabu), wobei die Regelungen unterschiedlich restriktiv sind.⁹ Die folgende Tabelle listet die Quoren und Fristen der dreistufigen Volksgesetzgebung auf.

6 Diese Volkspetition nach Artikel 29 der Verfassung steht neben dem dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahren nach Artikel 50 der Verfassung.
 7 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.
 8 Siehe unter www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html.
 9 Eine umfassende Darstellung und Bewertung der Regelungen ist zuletzt im 4. Volksentscheid-Ranking 2013 vorgenommen worden: Vgl. Mehr Demokratie e. V. 2013: Volksentscheid-Ranking 2013, S. 32 ff., abrufbar unter www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html.

Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern: Regelungen (Stand: 31.12.2013)

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriftenquorum	Eintragungsfrist Amt (A) o. freie Sammlung (F) ^a	Zustimmungsquorum einf. Gesetz	Zustimmungsquorum Verf.änderung
Baden-Württemberg	16,6 %	14 Tage (A)	33 %	50 %
Bayern	10 %	14 Tage (A)	kein Quorum	25 %
Berlin	7 % / 20 % ^b	4 Monate (F und A)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Brandenburg	ca. 3,9 %	6 Monate (A, Briefeintragung)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Bremen	5 % / 10 % ^b	3 Monate (F)	20 %	40 %
Hamburg	5 %	21 Tage (F und A, Briefeintragung)	kein Quorum / 20 % ^c	kein Quorum / 2/3-Mehrheit ^c
Hessen	20 %	2 Monate (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklenburg-Vorpommern	ca. 8,9 %	keine Frist (F) ^d	33 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Niedersachsen	10 %	min. 6 Monate (F) ^e	25 %	50 %
Nordrhein-Westfalen	8 %	1 Jahr (F) u. innerhalb d. ersten 18 Wochen (A)	15 %	50 % Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	ca. 9,7 %	2 Monate (A)	25 % Beteiligungsquorum	50 %
Saarland	7 %	3 Monate (A)	25 %	50 % Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit
Sachsen	ca. 13,2 %	8 Monate (F)	kein Quorum	50 %
Sachsen-Anhalt	11 %	6 Monate (F)	25 % ^f	50 % + 2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	5 %	6 Monate (A) ^g	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 sind (gerundete Angaben). Zu den Begriffen und Quoren: Vgl. Glossar im Anhang.

- a) Die Unterschriften dürfen frei gesammelt (F) und/oder nur in Amtsstuben geleistet werden (A).
- b) 20 Prozent ist das Unterschriftenquorum bei verfassungsändernden Volksbegehren.
- c) Es gilt kein zusätzliches Zustimmungsquorum. Bei einfachen Gesetzen ist der Volksentscheid 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 Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittelmehrheit 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.
- d) Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
- e) Mindestens sechs Monate. Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft.
- f) Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn das Parlament eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung stellt.
- g) Neben Ämtern und Behörden können weitere Eintragungsstellen beantragt werden.

III. Volksbegehren und Volksentscheide im Jahr 2013 auf Landesebene: Daten und Analysen

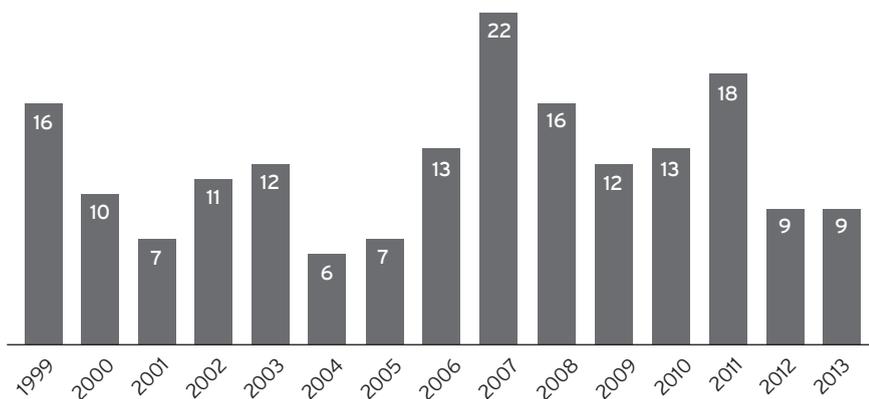
Im Folgenden werden die direktdemokratischen Verfahren in den Bundesländern hinsichtlich ihrer Häufigkeit, regionalen Verteilung, Themenbereiche und Erfolgsquoten untersucht.

a) Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern

Neu eingeleitete Verfahren

Im Jahre 2013 wurden neun direktdemokratische Verfahren (acht Volksinitiativen beziehungsweise Anträge auf Volksbegehren, ein fakultatives Referendum) in sechs Bundesländern neu eingeleitet. Somit wurde das Instrument ebenso häufig wie im Vorjahr und etwas weniger häufiger als im Durchschnitt der letzten 15 Jahre (zwölf pro Jahr) genutzt. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung von 1999 bis 2013.

Abbildung 1: Neu eingeleitete direktdemokratische Verfahren von 1999 - 2013



Zusätzlich wurden 2013 fünf unverbindliche Volkspetitionen neu eingeleitet. (Vorjahr: eine Volkspetition).

Laufende Verfahren

2013 zählten wir insgesamt 21 laufende Verfahren in mehr als der Hälfte aller Bundesländer (zehn von 16). Dies ist etwas weniger als im Jahr 2012 (25 Verfahren). Eine Auflistung dieser Verfahren befindet sich im Anhang. Hinzu kamen fünf unverbindliche Volkspetitionen (Vorjahr: eine) sowie die Durchführung von fünf obligatorischen Verfassungsreferenden in Bayern (Vorjahr: keine).

Gesamtzahl Verfahren

Zum 31. Dezember 2013 betrug die Anzahl der seit 1946 von den Bürger/innen initiierten direktdemokratischen Verfahren 287 (286 Volksgesetzgebungsverfahren und ein fakultatives Referendum). Hinzu kamen 54 unverbindliche Volkspetitionen. Ferner gab es 45 weitere direktdemokratische Verfahren: 20 Volksabstimmungen über eine neue Landesverfassung/Sonderabstimmungen sowie 25 obligatorische Referenden. Tabelle 2 zeigt, in welchen Jahrzehnten diese Verfahren stattfanden:

Tabelle 2: Gesamtbilanz direktdemokratischer Verfahren sowie Volkspetitionen

Jahr der Einleitung	Von Bürgern initiierte Verfahren		Obligatorische und Verfassungsreferenden, Sonderabstimmungen	Gesamt
	Volksbegehren und fakultative Referenden	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
2000-2009	116	28	6	150
2010-2013	49	9	7	65
Gesamt	287	54	45	386
davon 2013 neu eingeleitet	9	5	5	19

Abbildung 2 illustriert diese zeitliche Entwicklung. Dabei wird deutlich, dass es erst seit den 1990er Jahren eine nennenswerte Praxis der direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern gibt.

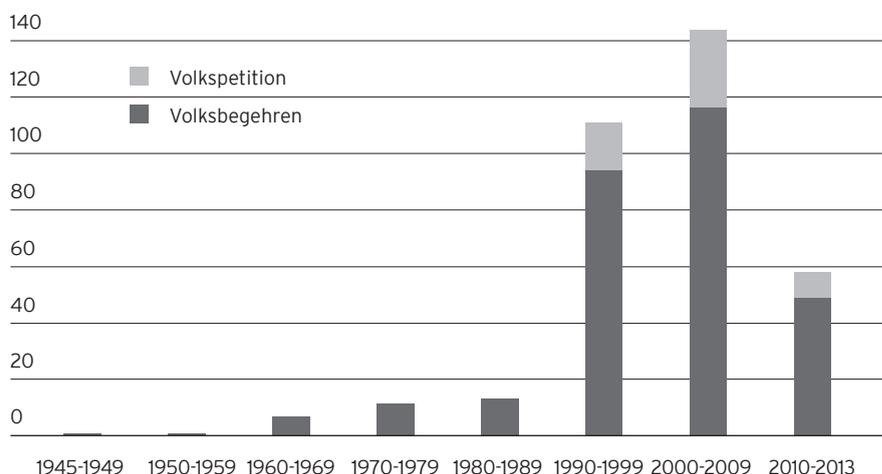
Abbildung 2: Von Bürger/innen neu eingeleitete Verfahren (einschließlich Volkspetitionen von 1946-2013 nach Jahrzehnten

Tabelle 2 und Abbildung 2 zeigen, wie stark die Anzahl der Verfahren seit 1990 gestiegen ist. Zwischen 1946 und 1989 wurden insgesamt 28 Verfahren von den Bürger/innen initiiert, von 1990 bis 2013 in einem deutlich kürzeren Zeitraum betrug die Anzahl 313. Mathematisch ausgedrückt: Von 1946 bis 1989 fanden durchschnittlich 0,5 Verfahren pro Jahr in allen Bundesländern (28 Verfahren in 44 Jahren) statt. Von 1990 bis 2013 stieg diese Zahl auf durchschnittlich 13 Verfahren pro Jahr (313 Verfahren in 24 Jahren). Diese Entwicklung hat vor allem drei Ursachen. *Erstens* stieg seit 1989 die Anzahl der Bundesländer mit Volksbegehren und Volksentscheide in der Landesverfassung von sieben Ländern (1989) auf 16 (1996) an – inzwischen kennen alle Bundesländer diese Instrumente. Dies erhöhte natürlich auch die Anzahl der Verfahren, zumal in den Ländern, in denen Volksbegehren und Volksentscheide neu aufgenommen wurden, meist

anwendungsfreundlichere Verfahren gewählt wurden. *Zweitens* wurden in den vergangenen Jahren – auf parlamentarischem wie auch auf direktdemokratischen Weg – zahlreiche Reformen durchgeführt: Quoren für Volksbegehren und Volksentscheide wurden gesenkt, insgesamt mehr Bürger- und Anwendungsfreundlichkeit erzielt. Dies erhöhte selbstverständlich auch die Zahl der Initiativen, die nun eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit haben. Schließlich gründet sich der Anstieg *drittens* auch auf eine veränderte politische Kultur. Bürger/innen, Verbände, Initiativen und Oppositionsparteien suchen zwischen den Wahlen verbindliche Einflussmöglichkeiten auf die Politik und mischen sich immer häufiger direkt und projektorientiert in die (Landes-)Politik ein, statt sich in einer Partei zu engagieren. Zahlreiche Akteure haben die Vorteile der direkten Demokratie – zum Beispiel Gehör zu finden, die politische Tagesordnung zu beeinflussen, von den Parteien und Regierungen ernst(er) genommen und in politische Entscheidungsprozesse einbezogen zu werden – entdeckt und konnten Erfahrungen sammeln und weitergeben. Das Wissen um die Verfahren selbst wuchs somit auch, was wiederum zu mehr Praxis führte.

Regionale Verteilung und Häufigkeit

Die von Bürger/innen initiierten Verfahren verteilen sich wie folgt:

Tabelle 3a: Anzahl und Häufigkeit „von unten“ initiiertes direktdemokratischer Verfahren sowie Volkspetitionen (Zeitraum 1946–2013)

Bundesland	Einführung	Jahre Praxis	Anträge /VI gesamt	davon VB	davon VE	Alle ... Jahre findet ein Antrag auf VB/eine VI statt	zusätzl. Volkspetitionen
Hamburg	1996	18	38	15	7	0,5	5
Brandenburg	1992	22	38	10	0	0,6	
Mecklenburg-Vorp.	1994	20	25	1	0	0,8	
Schleswig-Holstein	1990	24	29	5	2	0,8	
Bayern	1946	68	48	19	6	1,4	
Berlin	1949-1975, seit 1995	45	26	9	4	1,7	6
Sachsen	1992	22	11	4	1	2,0	
Niedersachsen	1993	21	10	3	0	2,1	14
Thüringen	1994	20	9	5	0	2,2	
Baden-Württemberg	1974	40	9	0	0	4,4	
Nordrhein-Westfalen	1950	64	13	2	0	4,9	13
Saarland	1979	35	6	0	0	5,8	
Bremen	1947	67	10	4	0	6,7	7
Sachsen-Anhalt	1992	22	3	3	1	7,3	9
Hessen	1946	68	7	1	0	9,7	
Rheinland-Pfalz	1947	67	5	1	0	13,4	
Gesamt			287	82	21	4,03	54

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.

Quelle: Mehr Demokratie, eigene Erhebungen.

Tabelle 3a gibt eine Gesamtübersicht seit 1946. Wie am Beispiel Berlins gut zu sehen ist, fallen in diese Zeit auch Jahrzehnte mit sehr hohen, unpraktikablen Hürden. Aus diesem Grund bietet eine weitere Auswertung einen Überblick über die letzten zehn Jahre (2004–2013). Alle Verfahren, die seit dem 1. Januar 2004 eingeleitet wurden, sind in diese Tabelle aufgenommen, so dass sich ein aktuelles Bild der direktdemokratischen Praxis ergibt.

Tabelle 3b: Anzahl und Häufigkeit „von unten“ initiiertes direktdemokratischer Verfahren (Zeitraum 2004-2013)

Bundesland	Jahre Praxis	Anzahl VI/ Antrag auf VB	davon VB	davon VE	Alle ... Jahre findet durchschn. ein Antrag auf VB/VI statt
Berlin	10	20	8	4	0,50
Hamburg	10	20	7	3	0,50
Schleswig-Holstein	10	19	2	0	0,53
Bayern	10	13	5	1	0,8
Brandenburg	10	13	5	0	0,8
Mecklenburg-Vorpommern	10	10	1	0	1,0
Baden-Württemberg	10	5	0	0	2,0
Thüringen	10	5	2	0	2,0
Niedersachsen	10	4	1	0	2,5
Hessen	10	3	0	0	3,3
Nordrhein-Westfalen	10	3	0	0	3,3
Saarland	10	3	0	0	3,3
Bremen	10	2	1	0	5,0
Sachsen	10	2	0	0	5,0
Rheinland-Pfalz	10	1	0	0	10,0
Sachsen-Anhalt	10	1	1	0	10,0
Gesamt	160	124	33	8	1,3

Anmerkung: Maßgeblich ist das Jahr der Einleitung des Verfahrens.

Aus den Tabellen 3a und 3b ist zu erkennen, dass die Bundesländer Hamburg, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern die direktdemokratischen Verfahren am intensivsten nutzten. Einschränkend muss jedoch erwähnt werden, dass in Brandenburg erst ein Volksbegehren (von neun) genügend Unterschriften erreichen konnte und in Mecklenburg-Vorpommern erst ein einziges Volksbegehren stattfand. Tabelle 3b weist die Spitzenreiter der letzten zehn Jahre aus: Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein. Wie Tabelle 3a ebenfalls zeigt, ist Bayern das Bundesland mit den meisten Anträgen auf Volksbegehren (48) sowie Volksbegehren (19). Was die Häufigkeit von Volksinitiativen/Anträgen auf Volksbegehren im Jahresdurchschnitt betrifft, befindet sich Bayern jedoch nur im vorderen Mittelfeld (Platz 5). Auf den hinteren Plätzen der Volksbegehrens-Häufigkeit finden sich sowohl bei Betrachtung des Gesamtzeitraums als auch bei Betrachtung der letzten zehn Jahre Bundesländer mit jahrelang gültigen restriktiven Regelungen: Das Saarland, Bremen, Sachsen-Anhalt, Hessen und Rheinland-Pfalz.

Die Anzahl der eingeleiteten Verfahren in der ersten Verfahrensstufe stellt jedoch nur einen Aspekt der direktdemokratischen Praxis dar. Ebenso wichtig ist, ob es auch zu

den angestrebten Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) und Volksentscheiden (dritte Verfahrensstufe) kommt. Auch hier soll zunächst der Gesamtzeitraum (Tabelle 4a) und anschließend der Zeitraum der letzten zehn Jahre (Tabelle 4b) betrachtet werden.

**Tabelle 4a: Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren (VB) und Volksentscheiden (VE)
(Zeitraum: 1946-2013)**

Bundesland	DD seit	Jahre Praxis	Anzahl VB	Anzahl VE	Alle ... Jahre findet ein VB statt	Alle ... Jahre findet ein VE statt
Hamburg	1996	18	15	7	1,2	2,6
Brandenburg	1992	22	10	0	2,2	-
Bayern	1946	68	19	6	3,6	11,3
Thüringen	1994	20	5	0	4,0	-
Schleswig-Holstein	1990	24	5	2	4,8	12,0
Berlin	1949-1975, seit 1995	45	9	4	5,0	11,3
Sachsen	1992	22	4	1	5,5	22,0
Niedersachsen	1993	21	3	0	7,0	-
Sachsen-Anhalt	1992	22	3	1	7,3	22,0
Bremen	1947	67	4	0	16,8	-
Mecklenburg-Vorp.	1994	20	1	0	20,0	-
Nordrhein-Westfalen	1950	64	2	0	32,0	-
Rheinland-Pfalz	1947	67	1	0	67,0	-
Hessen	1946	68	1	0	68,0	-
Saarland	1979	35	0	0	-	-
Baden-Württemberg	1974	40	0	0	-	-
Gesamt		623	82	21	7,6	29,7

Anmerkung: Abkürzungen: VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheid(e)

**Tabelle 4b: Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren (VB) und Volksentscheiden (VE)
(Zeitraum: 2004-2013)**

Bundesland	Anzahl Jahre	Anzahl VB	Anzahl VE	Alle ... Jahre findet ein VB statt	Alle ... Jahre findet ein VE statt
Berlin	10	8	4	1,3	2,5
Hamburg	10	7	3	1,4	3,3
Bayern	10	5	1	2,0	10,0
Brandenburg	10	5	0	2,0	-
Schleswig-Holstein	10	2	0	5,0	-
Thüringen	10	2	0	5,0	-
Bremen	10	1	0	10,0	-
Mecklenburg-Vorpommern	10	1	0	10,0	-
Niedersachsen	10	1	0	10,0	-
Sachsen-Anhalt	10	1	0	10,0	-
Baden-Württemberg	10	0	0	-	-
Hessen	10	0	0	-	-
Nordrhein-Westfalen	10	0	0	-	-
Rheinland-Pfalz	10	0	0	-	-
Saarland	10	0	0	-	-
Sachsen	10	0	0	-	-
Gesamt	160	33	8	4,8	20,0

Anmerkung: Maßgeblich ist das Jahr der Einleitung des Verfahrens

Aus den Tabellen 4a und 4b ergeben sich folgende Erkenntnisse:

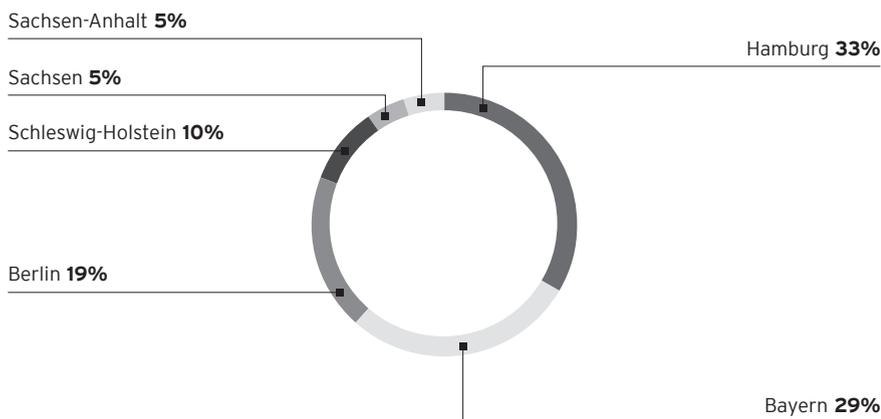
- Betrachtet man den Zeitraum von 1946–2013 (Tabelle 4a), so hat Hamburg die intensivste Praxis sowohl bei durchgeführten Volksbegehren als auch bei Volksentscheiden. Durchschnittlich findet fast jedes Jahr ein Volksbegehren und etwa alle drei Jahre ein Volksentscheid statt. Bezüglich der Häufigkeit von Volksbegehren folgen auf Platz 2 Brandenburg, auf Platz 3 Bayern und bei Volksentscheiden folgen auf Platz 2 und 3 Bayern und Berlin.
- Werden hingegen nur die letzten zehn Jahre (Tabelle 4b) betrachtet, dann ist Berlin Spitzenreiter. Von 2004–2013 fanden acht Volksbegehren und vier Volksentscheide statt. Bei der Häufigkeit von Volksbegehren folgen Hamburg, Bayern, Brandenburg und Schleswig-Holstein, bei den Volksentscheiden folgen Hamburg und Bayern.
- Über den gesamten Zeitraum seit 1946 verfügt Bayern mit 19 Volksbegehren und sechs Volksentscheiden über die umfangreichste Praxis der Verfahrensstufen Zwei und Drei insgesamt – jedoch muss der deutlich längere Zeitraum, in denen die Verfahren stattfanden, berücksichtigt werden.
- Zudem fällt auf, dass in nur sechs der 16 Bundesländer von der Bevölkerung beantragte Volksentscheide stattfanden: In Hamburg, Bayern, Schleswig-Holstein, Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt.
- Berlin lohnt eine nähere Betrachtung: Wenn man den Zeitraum von 1949 bis 1974 mit prohibitiven Verfahrensregelungen, in dem die direkte Demokratie nur auf dem Papier vorhanden war und kein einziges Verfahren stattfand, mitberücksichtigt, dann landet Berlin nur auf Platz 6 (Tabelle 4a). Betrachtet man hingegen die letzten zehn Jahre mit einigermaßen funktionierenden direktdemokratischen Verfahren

(Tabelle 4b), dann ist Berlin auf Platz 1. Dies bestätigt die These, dass der entscheidende Einflussfaktor für die Häufigkeit von Verfahren die Verfahrenshürden – insbesondere der Themenkatalog und die Quoren bei Volksbegehren und Volksentscheid – sind.

Beide Tabellen belegen, dass in einigen Bundesländern die direkte Demokratie bislang nur auf dem Papier vorhanden ist und in der Praxis bedeutungslos bleibt. In Baden-Württemberg und im Saarland fand noch kein einziges Volksbegehren zu Sachfragen statt, in drei weiteren Bundesländern (Hessen, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern) gab es jeweils nur ein einziges Volksbegehren in Jahrzehnten. In diesen Bundesländern zeigt sich, dass für die mangelnde Praxis die prohibitiven Hürden (sehr hohe Quoren und kurze Fristen, vergleiche Tabelle 1) verantwortlich sind, die Bürger/innen vom Gebrauch der Beteiligungsrechte abhalten. Gerade diese Länder zu beobachten, wird in den kommenden Jahren besonders spannend sein: In Nordrhein-Westfalen zeigt sich nun nach Reformen eine erste Praxis, im Saarland ist nach den Reformen 2013 ein Volksbegehren zumindest theoretisch nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt. Baden-Württemberg und Hessen werden ihre veralteten Regelungen reformieren und es wird spannend sein, ob eine ähnliche Entwicklung wie in Berlin zu beobachten sein wird.

Folgendes Bild ergibt sich aus der Betrachtung der regionalen Verteilung der 21 durch Volksbegehren ausgelösten Volksentscheide in den besagten sechs Bundesländern:¹⁰

Abbildung 3: Geographische Verteilung der 21 Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren (Stand: 31.12.2013)



¹⁰ Eine aktuelle Auflistung findet sich im Internet unter www.mehr-demokratie.de/volksentscheid.html.

b) Themen

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Themenverteilung im Jahr 2013 sowie im Zeitraum von 1946 bis 2013. Dabei wird zwischen Volksbegehren/fakultativen Referenden auf der einen Seite und obligatorischen Referenden auf der anderen Seite unterschieden.

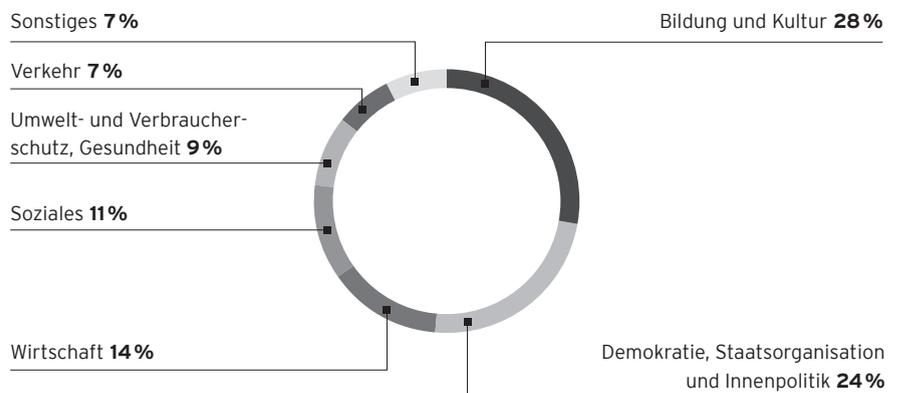
Tabelle 5: Themenbereiche

Themenbereich	Volksbegehren und fakultative Referenden 2013	Volksbegehren und fakultative Referenden gesamt (1946 - 2013)	Obligatorische Referenden 2013	Obligatorische Referenden (gesamt 1946 - 2013)
Bildung und Kultur	4 (44 %)	80 (28 %)	0 (0 %)	2 (8 %)
Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik	1 (11 %)	68 (24 %)	5 (100 %)	19 (76 %)
Wirtschaft	2 (22 %)	40 (14 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Soziales	0 (0 %)	33 (12 %)	0 (0 %)	1 (4 %)
Gesundheit, Umwelt- und Verbraucherschutz	1 (11 %)	25 (9 %)	0 (0 %)	2 (8 %)
Verkehr	1 (11 %)	20 (7 %)	0 (0 %)	1 (4 %)
Sonstiges	0 (0 %)	21 (7 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Gesamt	9 (100 %)	287 (100 %)	5 (100 %)	25 (100 %)

Aus Tabelle 5 ist ersichtlich, dass der Schwerpunkt der 2013 „von unten“ eingeleiteten Verfahren mit 44 Prozent der Bereich „Bildung und Kultur“ war (Spalte 1). Alle vier Initiativen – in Bayern, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein – hatten die Frage der Schuldauer (G8/G9) zum Thema. Betrachtet man den langjährigen Durchschnitt aller 287 Volksbegehren/fakultativer Referenden seit 1946 (Spalte 2), so zeigt sich, dass der Bereich „Bildung und Kultur“ mit 28 Prozent der Verfahren auf Platz Eins liegt, gefolgt von „Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik“ mit 24 Prozent. Ein anderes Bild zeigt sich bei den obligatorischen Referenden: Hier liegt der Themenbereich „Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik“ mit 76 Prozent (19 von 25 Verfahren) vorne. Dies überrascht nicht, denn bei Verfassungsänderungen handelt es sich oft um Fragen der Staatsorganisation und Innenpolitik.

Die folgende Abbildung illustriert noch einmal die Gesamtverteilung der Themen für die von unten eingeleiteten direktdemokratischen Verfahren von 1946 bis 2013:

Abbildung 4: Themenbereiche der 287 Volksbegehren seit 1946 (Stand: 31.12.2013)



Wenn die unverbindlichen Volkspetitionen mitberücksichtigt würden, dann änderte sich übrigens nichts am Gesamtbild der Themenverteilung. Generell ist hierbei zu beachten, dass die möglichen Themen der Volksbegehren in den deutschen Bundesländern durch die Gesetzgebungskompetenzen vorgegeben sind. Im Rahmen des bundesdeutschen Föderalismus und der begrenzten Kompetenzen der Bundesländer – verglichen mit denjenigen der Schweizer Kantone oder der US-Bundesstaaten sind diese gering – ist auch nur eine eingeschränkte Anzahl von Themen für Volksbegehren möglich. Hinzu kommen noch die thematischen Beschränkungen in den jeweiligen Landesverfassungen selbst, zum Beispiel Haushaltsangelegenheiten.

c) Akteure

Die bisherigen Volksbegehrensberichte haben gezeigt, dass hauptsächlich Aktionsbündnisse bestehend aus verschiedenen Gruppierungen als Initiatoren von Volksbegehren in Erscheinung traten und nur selten einzelne Parteien oder Verbände. Die Analyse für die 14 neu eingeleiteten Verfahren 2013 (inklusive Volkspetitionen) bestätigt dies:

Aktionsbündnis	11
Einzelne Partei	2
Einzelner Verband/Verein	1
Einzelpersonen	-

In einem Aktionsbündnis bündeln sich die Interessen verschiedener Akteure wie etwa von Bürgerinitiativen, Vereinen, Gewerkschaften oder Parteien, um ein gemeinsames Politikprojekt voranzubringen. Ein wichtiger Grund für die Bildung eines Bündnisses ist, dass unter anderem die Chancen bei der Unterschriftensammlung, die sehr zeit- und ressourcenaufwändig ist, deutlich besser sind als wenn dies ohne ein Bündnis geschähe.

d) Ergebnisse und Erfolge

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der im Jahre 2013 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 direktdemokratischen Verfahren

Ergebnis	Abgeschlossene Verfahren im Jahr 2013		Abgeschlossene Verfahren insgesamt	
	Fallzahl	in %	Fallzahl	in %
Erfolg ohne Volksentscheid	3	27	60	22
Teilerfolg ohne Volksentscheid	1	9	19	7
Gescheitert ohne Volksentscheid	5	45	176	64
Erfolg im Volksentscheid	1	9	11	4
Teilerfolg im Volksentscheid (Gegenentwurf)	0	0	3	1
Gescheitert im Volksentscheid	0	0	1	0,4
Unecht gescheitert im Volksentscheid*	1	9	6	2
Gesamt	11	100	276	100
Direkte Erfolgsquote (Teilerfolg = halber Erfolg)	4,5	41	82	30

*Unecht gescheitert = Trotz Mehrheit beim Volksentscheid am Abstimmungsquorum gescheitert.

Wie in Tabelle 6 zu sehen ist, waren vier von elf abgeschlossenen Verfahren des Jahres 2013 direkt erfolgreich (drei ohne und ein Verfahren mit Volksentscheid), ein weiteres erzielte einen Teilerfolg ohne Volksentscheid. Da Teilerfolge als halber Erfolg gewertet werden, bedeutet dies insgesamt eine Erfolgsquote von 41 Prozent, was deutlich höher als der langjährige Durchschnitt (30 Prozent) ist. Bei dieser – in der letzten Zeile ausgewiesenen – Erfolgsquote handelt es sich um eine formale Erfolgsquote. Dies bedeutet, dass eine im Volksentscheid erfolgreiche Vorlage faktisch durchaus erfolglos sein kann. Das zeigen die Erfahrungen aus der Vergangenheit, als Ergebnisse von Volksentscheiden im Nachhinein nicht beachtet wurden. Umgekehrt kann ein Verfahren aber auch trotz eines formalen Scheiterns faktisch erfolgreich sein – wenn ein Parlament den Inhalt einer Volksinitiative übernimmt, obwohl dieses für unzulässig erklärt wurde oder nicht genügend Unterschriften sammeln konnte.

Tabelle 6 zeigt ferner, dass bislang sehr viele Initiativen und Anträge auf Volksbegehren bereits vor einem Volksentscheid scheiterten: Mehr als 60 Prozent aller gestarteten und abgeschlossenen Verfahren (176 von 276) scheitern in einem frühen Verfahrensstadium („ohne Volksentscheid“). Die meisten hiervon erreichten nicht genügend Unterschriften in der ersten oder zweiten Verfahrensstufe, wurden zurückgezogen oder für unzulässig erklärt. Einer der Gründe für diese sehr hohe Zahl sind die restriktiven Regelungen. So ist der Ausschluss von finanzrelevanten Themen ebenso zu nennen wie die Kombination aus hohem Unterschriftenquorum und zu kurzer Sammelfrist beim Volksbegehren, mitunter zusätzlich erschwert durch das Verbot der freien Unterschriftensammlung. Dies kann deutlich in Brandenburg beobachtet werden, wo die freie Unterschriftensammlung verboten ist und es nur einem von bislang zehn Volksbegehren gelang, die geforderte Unterschriftenzahl von vier Prozent zu erreichen. Dieser Erfolg war der neu eingeführten Möglichkeit der Briefeintragung geschuldet.

Ergebnisse der „von unten“ initiierten Volksentscheide

Von den bislang 21 Volksentscheiden aufgrund von Volksbegehren waren statistisch gesehen 12,5 erfolgreich (berechnet aus den elf Erfolgen und den drei Teilerfolgen, die als halber Erfolg gewertet wurden). Dies entspricht einer Erfolgsquote von 60 Prozent. Sie liegt damit zweimal höher als die aller bislang abgeschlossenen 276 direktdemokratischen Verfahren (30 Prozent). Mit anderen Worten: Die Erfolgchancen eines direktdemokratischen Anliegens steigen an, je weiter das Verfahren fortgeschritten ist.

Zu beachten ist hierbei, dass in Bayern alle Volksentscheide gültig waren, sie also nicht am Abstimmungsquorum scheiterten. In Hamburg und Berlin sind hingegen je zwei Volksentscheide, in Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt je einer am Zustimmungsquorum gescheitert.¹¹ Bayern hält also den Spitzenplatz in Bezug auf gültige Volksentscheide, was damit zusammen hängt, dass es in Bayern bei einfachen Gesetzen kein Abstimmungsquorum und bei Verfassungsänderungen erst seit 2000 ein 25-Prozent-Zustimmungsquorum gibt.¹²

¹¹ In Berlin erreichte ein weiterer Volksentscheid („Pro Reli“) nicht das Zustimmungsquorum. Da bei diesem Volksentscheid jedoch die Mehrheit sowieso gegen das Volksbegehren votierte, kam das zweite Erfolgskriterium „Erreichen des Zustimmungsquorums“ gar nicht erst zum Tragen.

¹² Der bayerische Verfassungsgerichtshof verlangte 1999 ohne Not ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent für verfassungsändernde Volksentscheide, die der parlamentarische Gesetzgeber dann im Jahr 2000 einfachgesetzlich einführt und das Landeswahlgesetz ändert. Das ist einzigartig in der Volksgesetzgebung und verfassungsrechtlich problematisch.

e) Volksbegehren 2013

Im Jahr 2013 wurden drei Volksbegehren (= zweite Verfahrensstufe) durchgeführt und auch im selben Jahr abgeschlossen, zwei weitere begannen 2013, enden jedoch erst im Jahr 2014.

Im Jahr 2013 abgeschlossene Volksbegehren**1. Bayern: „Nein zu Studienbeiträgen in Bayern“**

Das von einem Aktionsbündnis aus Freien Wählern, SPD und Bündnis 90/Die Grünen initiierte Volksbegehren fand vom 17.–30. Januar 2013 statt und erreichte mit 14,4 Prozent mehr als die benötigten 10 Prozent Unterstützungsunterschriften. Es kam jedoch nicht zum Volksentscheid, da die Regierung am 24. April 2013 beschloss, die Studiengebühren abzuschaffen. Damit war das Begehren erfolgreich ohne Volksentscheid.

2. Berlin: Volksbegehren „Neue Energie für Berlin“

Während der Sammelfrist vom 11. Februar bis zum 10. Juni 2013 unterschrieben 9,2 Prozent (benötigt wurden 7 Prozent) der Wahlberechtigten für das Volksbegehren. Der Volksentscheid fand dann am 3. November 2013 statt und erreichte eine Abstimmungsmehrheit von 83 Prozent Ja-Stimmen. Jedoch scheiterte er „unecht“ am 25-Prozent-Zustimmungsquorum (Details siehe unten).

3. Brandenburg: Volksbegehren „Hochschulen erhalten“ – gegen Universitätsfusion in der Lausitz

Das Volksbegehren fand vom 10. April bis zum 9. Oktober 2013 statt. Es wurden circa 18.000 Unterschriften (0,9 Prozent der Wahlberechtigten) und damit weniger als die erforderlichen 80.000 (3,9 Prozent) gesammelt. Somit scheiterte das Anliegen.

Im Jahr 2013 noch nicht abgeschlossene Volksbegehren

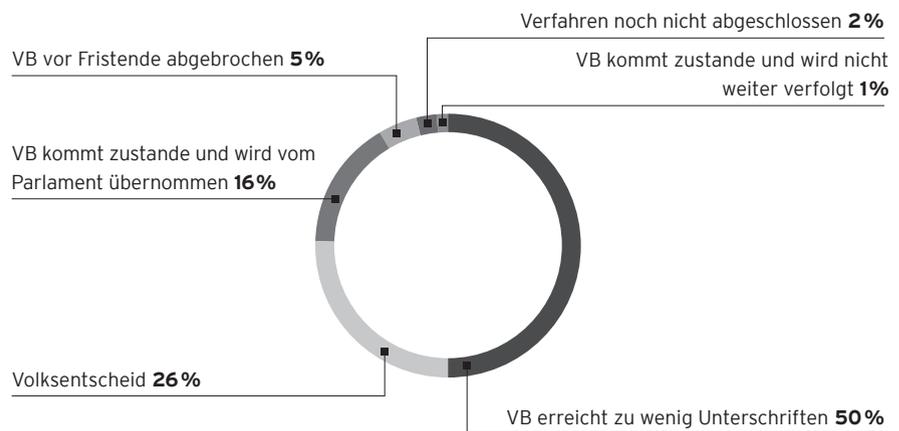
4. Berlin: Volksbegehren „100 % Tempelhofer Feld“ zum vollständigen Erhalt des Tempelhofer Flughafensfeldes. Das Volksbegehren begann am 14. September 2013 und endet am 13. Januar 2014.

5. Hamburg: Fakultatives Referendum „Faires Wahlrecht – jede Stimme zählt“. Dieses Verfahren startete sofort in der zweiten Verfahrensstufe, da es ein fakultatives Referendum ist und sich gegen einen Parlamentsbeschluss richtet. Das Volksbegehren heißt hier „Referendumsbegehren“ und die Sammelfrist läuft vom 18. Dezember 2013 bis zum 17. März 2014.

Somit betrug die Zahl der durchgeführten und abgeschlossenen Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) insgesamt 80 (Stand: Ende 2013). Im Januar 2014 wird das 81. Volksbegehren (in Berlin) abgeschlossen werden, im März 2014 das 82. (Hamburg).

Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, erreichte die Hälfte (50 Prozent) dieser Volksbegehren nicht genügend Unterschriften. Die Gründe hierfür waren oft die hohen Quoren, die kurzen Fristen (so zum Beispiel in Bayern) und/oder das Verbot der freien Unterschriftensammlung (so zum Beispiel in Brandenburg). Vereinzelt war der Grund auch die geringe Resonanz des Themas in der Bevölkerung. Insgesamt gelangte jedes vierte Volksbegehren zum Volksentscheid (26 Prozent). Hingegen wurde fast jedes siebte Volksbegehren vom Parlament übernommen, so dass ein Volksentscheid entfiel (13 von 82 Volksbegehren).

Abbildung 5: Ergebnisse der 82 Volksbegehren bis Ende 2013



f) Volkentscheide 2013

Die Zahl der landesweiten Volksabstimmungen zu Sachthemen stieg im Jahr 2013 sehr stark an: Zwei Volkentscheide – in Hamburg und in Berlin – kamen durch ein erfolgreiches Volksbegehren zustande, beide zur Frage der Rekommunalisierung der Energieversorgung beziehungsweise Stromnetze. Fünf Vorlagen wurden im Bayern im Wege des obligatorischen Referendums entschieden.

Zwei Volkentscheide aufgrund von Volksbegehren

Der Hamburger Volkentscheid fand am Tag der Bundestagswahl statt. Daher galt kein Zustimmungsquorum, sondern ein spezielles Quorum (mandatstragende Zweitstimmen, siehe Anmerkung zu Tabelle 7), das deutlich leichter als ein Zustimmungsquorum zu erreichen ist – und auch erreicht wurde.

Tabelle 7: Daten zum Volkentscheid „Unser Hamburg - Unser Netz“ - Für die Rekommunalisierung der Hamburger Energienetze vom 22.09.2013

	Anzahl	in %
Stimmberechtigte	1.293.102	
Abstimmende/Beteiligung	888.300	68,7
Ungültige Stimmen	14.968	
Gültige Stimmen	873.332	
PRO Volksbegehren	444.352	50,9
CONTRA Volksbegehren	428.980	49,1
Nötige Anzahl an PRO-Stimmen*	382.976	
Anzahl an PRO-Stimmen sowie PRO-Stimmen in Prozent der Stimmberechtigten	444.352	33,1

Anmerkungen:

*Da der Volkentscheid zugleich mit der Bundestagswahl stattfand, galt ein spezielles Quorum in Hamburg: Die Anzahl der Ja-Stimmen für das Volksbegehren musste mindestens die Hälfte der mandatstragenden Zweitstimmen (= im Bundestag vertretenen Parteien) bei der gleichzeitig stattfindenden Bundestagswahl ausmachen.

Details: www.statistik-nord.de/wahlen/wahlen-in-hamburg/volkentscheide.

Im Gegensatz zu Hamburg wurde in Berlin der Volkentscheid vom Senat auf einen Termin außerhalb der Bundestagswahl – auf den 3. November 2013 – gelegt. Wegen der dadurch bedingten geringeren Stimmbeteiligung – die in Berlin 29,1 Prozent be-

trug – scheiterte der Volksentscheid. Zwar votierten 83,2 Prozent der Abstimmenden für das Volksbegehren. Jedoch reichten diese Ja-Stimmen nicht für das Erreichen des 25-Prozent-Zustimmungsquorums aus. Erreicht wurden 24,1 Prozent – es fehlten lediglich 21.374 Ja-Stimmen.

Tabelle 8: Daten zum Volksentscheid „Neue Energie für Berlin“ für den Rückkauf der Energienetze vom 3.11.2013

	Anzahl	in %
Stimmberechtigte	2.483.756	
Abstimmende/Beteiligung	722.109	29,1
Ungültige Stimmen	1.408	
Gültige Stimmen	720.701	
PRO Volksbegehren	599.588	83,2
CONTRA Volksbegehren	121.113	16,8
Nötige Anzahl an PRO-Stimmen	620.939	25
Anzahl an PRO-Stimmen sowie PRO-Stimmen in Prozent der Stimmberechtigten	599.588	24,1

Details zur Abstimmung: www.wahlen.berlin.de

Die folgende Analyse beschäftigt sich mit diesen beiden Volksentscheiden etwas genauer.

SPEZIAL 1

Warum 51 mehr als 83 ist - Abstimmungsquoren behindern den demokratischen Prozess beim Volksentscheid

von Tim Willy Weber

2013 fanden in Hamburg (22. September 2013) und in Berlin (3. November 2013) Volksentscheide mit ähnlichen Inhalten statt. In Hamburg ging es um die Rekommunalisierung der Versorgungsnetze, in Berlin war die Rekommunalisierung der Stromversorgung, was den Rückkauf des Netzes sowie die Gründung eines Stadtwerkes beinhaltete, Thema der Abstimmung. Die Ergebnisse waren sehr unterschiedlich, was an den jeweiligen Verfahrensbedingungen lag. Während sich in Hamburg die Initiatoren des Volksentscheids über eine Mehrheit von 51 Prozent freuten, reichte in Berlin eine Mehrheit von 83 Prozent der Abstimmenden nicht für einen Erfolg aus. In Hamburg lag die Beteiligung bei 68,7 Prozent, in Berlin bei 29,1 Prozent. Ist Hamburg so viel politischer als Berlin?

Wohl kaum. Während in Hamburg der Volksentscheid gemeinsam mit der Bundestagswahl stattfand und der Entscheidung eine lebhafte Kampagne von Befürwortern und Gegnern voraus ging, mussten die Berliner/innen sechs Wochen nach der Bundestagswahl ein zweites Mal an die Urne gehen. Die Initiatoren des Volksentscheids trugen dabei die alleinige Last der Mobilisierung. Diese Unterschiede lassen sich leicht durch die unterschiedlichen Verfahrensregeln erklären. In Hamburg ist vorgesehen, dass Volksentscheide mit Wahlen zusammengelegt werden. Die Initiatoren eines Volksentscheids können aber auch einen Termin außerhalb von Wahlen beantragen (§ 18 des Hamburger Volksabstimmungsgesetzes). Für den Fall der Zusam-

menlegung gilt kein starres Zustimmungsquorum, sondern ein dynamisches, auf der parlamentsrelevanten Wahlbeteiligung basierendes Quorum (siehe auch oben, Anmerkungen zu Tabelle 1 sowie Abschnitt „Volksentscheide des Jahres 2013“).

Anders in Berlin, dort heißt es: „Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, so muss innerhalb von vier Monaten ein Volksentscheid herbeigeführt werden. Die Frist kann auf bis zu acht Monate verlängert werden, wenn dadurch der Volksentscheid gemeinsam mit Wahlen oder mit anderen Volksentscheiden durchgeführt werden kann.“ (Artikel 62 Absatz 4 Berliner Verfassung). Am 4. Juli 2013 lag das amtliche Endergebnis für das Volksbegehren vor. Mehr als die nötigen sieben Prozent der Stimmberechtigten hatten das Volksbegehren unterstützt. Ein Volksentscheid hätte also mit der Bundestagswahl stattfinden können. Hätte.

Der Berliner Senat entschied am 16. Juli 2013, dass der Volksentscheid sechs Wochen nach der Bundestagswahl, am 3. November, stattfinden sollte. Dadurch sank die Wahrscheinlichkeit einer ausreichenden Zustimmung. Denn in Berlin ist ein Volksentscheid nur dann erfolgreich, wenn mehr Ja- als Nein-Stimmen auf die Vorlage entfallen und wenn die Ja-Stimmen mindestens 25 Prozent aller Stimmberechtigten in Berlin ausmachen. Noch 2009 hatte sich Innensenator Frank Henkel, damals Oppositionsführer, über den rot-roten Senat aufgeregt, der eine Zusammenlegung des damaligen Volksentscheids (Pro Reli) mit den EU-Wahlen 2009 nicht zuließ. Damals.

Die Rechnung des Senats ging auf. Zwar stimmten 83,2 Prozent der Abstimmenden, aber „nur“ 24,1 Prozent der Stimmberechtigten für den Gesetzentwurf zur Rekommunalisierung der Stromversorgung. Die ständig wiederholte Behauptung des Regierenden Bürgermeisters Klaus Wowereit, die Nichtteilnehmenden wären gegen die Rekommunalisierung gewesen, ist angesichts der hohen Zustimmung gewagt. Die Ergebnisse einer von Mehr Demokratie e.V. bei Forsa¹³ in Auftrag gegebenen Umfrage widerlegen Wowereits Annahme. Lediglich 11 Prozent der Befragten begründeten ihre Nichtteilnahme damit, dass sie gegen den Gesetzentwurf waren. 36 Prozent gaben an, dass sie nichts vom Volksentscheid wussten oder nicht dazu gekommen seien. 21 Prozent fühlten sich nicht ausreichend informiert und 17 Prozent verwiesen auf den kurz vor dem Volksentscheid vom Parlament verabschiedeten Gesetzentwurf. Dass fast alle nichtteilnehmenden Menschen gegen den Gesetzwurf des Volksbegehrens gestimmt hätten, muss als unwahrscheinlich gelten und ist Bestandteil politischer Rhetorik.

Der Vergleich zwischen Hamburg und Berlin legt ein grundsätzliches Problem von Zustimmungsquoren offen. In Hamburg haben beide Seiten für ihre Position mobilisiert. Das Ergebnis war mit 50,9 Prozent für das Volksbegehren knapp, aber wird akzeptiert. In Berlin hatte der Senat zwei Optionen: Er konnte versuchen, eine Mehrheit der Abstimmenden für seine Position zu überzeugen oder die Zustimmungsrate unter 25 Prozent der Stimmberechtigten zu drücken. Es ist zwar nicht populär, aber kostengünstig und weniger arbeitsaufwändig, die zweite Option zu wählen. Und die Rechnung ging auf. Trotz großer Mehrheit scheiterte der Volksentscheid am Zustimmungsquorum. Fairerweise muss man einräumen, dass sich bei einer Mobilisierung durch die Koalition (SPD/CDU) die Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Gegner der Rekommunalisierung vermutlich verschoben hätte. Aber diese Verzerrung nahm die Koalition billigend in Kauf, da sie den Wettbewerb und die Auseinandersetzung in der Abstimmung scheute.

¹³ Die Forsa-Umfrage im Auftrag von Mehr Demokratie ist online unter <http://bit.ly/1q1raDI> abrufbar. Erhebungszeitraum: 9. bis 19. Dezember 2013, Datenbasis: 1.003 Berliner/innen.

Das, was Volksentscheide auch bewirken sollen, eine aufklärende öffentliche Diskussion, wird durch Zustimmungsquoren häufig erschwert. Zusätzlich stellen Zustimmungsquoren auch das Stimmengleichheitsprinzip in Frage. Denn in Berlin haben sich letztlich 121.113 Nein-Stimmen gegen 599.588 Ja-Stimmen durchgesetzt. Darum griff auch Klaus Wowereit zur Hilfskonstruktion, dass alle Nichtteilnehmenden gegen das Anliegen des Volksbegehrens waren. Erstens kann er das nicht wissen und zweitens stimmt es nicht (siehe Forsa-Umfrage).

Im Grunde hat sich ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent überholt, was die meisten Parlamente erkannt haben. Auf Kommunalebene haben 8 von 16 Bundesländern ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent oder niedriger. Auch die Berliner Bezirke kennen ein Zustimmungsquorum von 10 Prozent. In weiteren Ländern werden Reformen, die niedrigere Quoren beinhalten, diskutiert, unter anderem in Baden-Württemberg und Niedersachsen und mit Abstrichen in Hessen und Saarland.

Auch auf Landesebene ist bei einfachen Gesetzen ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent keine Selbstverständlichkeit. In Bayern, Hessen¹⁴ und Sachsen gilt das Mehrheitsprinzip. In Nordrhein-Westfalen beträgt das Zustimmungsquorum 15 und in Bremen 20 Prozent. In Hamburg gilt ein dynamisches Zustimmungsquorum¹⁵, das sich an der Wahlbeteiligung orientiert, bei der Zusammenlegung mit Wahlen, im andern Fall ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent. Rheinland-Pfalz wiederum hat ein Beteiligungsquorum in Höhe von 25 Prozent. Mit anderen Worten: Der Berliner Energie-Volksentscheid wäre in sieben Bundesländern gültig und erfolgreich gewesen! Und diese Zahl könnte schon bald ansteigen: In Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wird eine Reform der Volksgesetzgebung beraten und wahrscheinlich umgesetzt werden.

Verfassungsrechtlich und in demokratischer Hinsicht ist ein Zustimmungsquorum beim Volksentscheid problematisch, da das Prinzip der Stimmengleichheit immer dann verletzt wird, wenn das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird. Empirisch gesehen ist ein Zustimmungsquorum von 10 bis 15 Prozent wahrscheinlich unproblematisch, da es in der Regel erreicht wird¹⁶ und nicht zu Boykott- oder Terminverschiebungsstrategien der Regierung führt.

Während Hamburg und andere Bundesländer dies erkannt haben und Reformen beschlossen haben, hält Berlin noch an den hohen Zusatzhürden fest.

14 In Hessen gilt beim Volksbegehren ein Unterschriftenquorum von 20 Prozent, dass laut Koalitionsvertrag gesenkt werden soll, beim Volksentscheid hingegen kein Zustimmungsquorum (vgl. oben, Tabelle 1).

15 Zum speziellen Erfordernis in Hamburg (mandatstragende Zweitstimmen bei der gleichzeitig stattfindenden Wahl) siehe oben. Beim bislang einzigen Volksentscheid 2013 wurde dieses Erfordernis bei weitem übertroffen.

16 Von den 21 Volksentscheiden aufgrund eines Volksbegehrens in den Bundesländern scheiterten bislang sechs am Zustimmungsquorum. Alle erreichten jedoch mehr als 15 Prozent der Stimmberechtigten (vgl. www.mehr-demokratie.de/volksentscheid.html). Die - zugegebenermaßen dünne - empirische Datengrundlage in den Bundesländern bestätigt also diese These.

Fünf obligatorische Referenden in Bayern

Neben den beiden Volksentscheiden in Hamburg und Berlin hatten die bayerischen Wähler/innen am 15. September 2013, dem Tag der Landtagswahl, über fünf Vorlagen zu kleineren Verfassungsänderungen zu entscheiden. Alle Vorlagen des Landtags¹⁷ – die nicht sonderlich umstritten waren und auch im Parlament eine breite Zustimmung erhielten – wurden von den Bürger/innen mit deutlichen Mehrheit bestätigt, wie die folgende Tabelle illustriert. Im Unterschied zu Berlin gilt übrigens bei den obligatorischen Referenden in Bayern kein Zustimmungsquorum und eine Zusammenlegung der Volksentscheide mit den Landtagswahlen ist in Bayern in jüngerer Zeit selbstverständlich.

Tabelle 9: Daten zu den obligatorischen Verfassungsreferenden in Bayern vom 15.09.2013

	Abstimmungs- beteiligung in %	Ja-Stimmen (% der Abstimmenden)
Vorlage 1: Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen	63,1	89,6
Vorlage 2: Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl	63,1	90,7
Vorlage 3: Angelegenheiten der Europäischen Union	63,1	84,1
Vorlage 4: Schuldenbremse	63,1	88,6
Vorlage 5: Angemessene Finanzausstattung der Gemeinden	63,1	91,6

Anmerkungen:

Zum Vergleich: Die Wahlbeteiligung bei den parallel stattfindenden Landtagswahlen betrug 63,6 Prozent. Details zu den Abstimmungen: www.volksentscheide2013.bayern.de

Somit wuchs die Zahl der obligatorischen Referenden in Deutschland auf 25 an. Bis auf eine Vorlage (Hessen, Senkung passives Wahlalter, 1995) wurden alle Vorlagen im Volksentscheid bestätigt.¹⁸

Abstimmungsbeteiligung bei Volksentscheiden

Abschließend wird der Blick auf die Abstimmungsbeteiligung geworfen. Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei den 21 Volksentscheiden, die “von unten” initiiert wurden, betrug 42,8 Prozent. Von diesen 21 fanden 16 ohne Kopplung an eine Wahl statt, bei diesen betrug die Beteiligung im Durchschnitt 34,7 Prozent. Bei den fünf restlichen, die zugleich mit einer Wahl statt fanden, nahmen durchschnittlich deutlich mehr – 68,7 Prozent der Bürger/innen – teil. Bei den 25 obligatorischen Referenden betrug die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung 57,8 Prozent. Auch hier steigert eine Kopplung an eine Wahl die Beteiligung: Acht der 25 Vorlagen wurden abgestimmt, ohne an eine Wahl gekoppelt zu sein. Dabei stimmten durchschnittlich 34,9 Prozent ab. 17 der 25 obligatorischen Referenden fanden hingegen zugleich mit einer Wahl statt. Hier betrug die durchschnittliche Beteiligung 65,1 Prozent. Die jeweiligen Werte sind also unabhängig vom Verfahrenstypus.

Ab und zu wird die Abstimmungsbeteiligung mit der Wahlbeteiligung verglichen. Zunächst ist festzuhalten, dass die Beteiligung bei Volksentscheiden ohne gleichzeitige Wahlen mit etwa 35 Prozent geringer als die durchschnittliche Wahlbeteiligung ist. Daraus eine geringere Legitimation von Volksabstimmungen abzuleiten, ist jedoch aus mehreren Gründen nicht schlüssig.

¹⁷ Zu den Inhalten ein guter Überblick in der Süddeutschen Zeitung vom 9. September 2013: <http://bit.ly/1f2krjk>.

¹⁸ Details unter: www.mehr-demokratie.de/volksentscheide_in_deutschland.html, dort Übersicht 2.

- Erstens beteiligen sich bei Volksentscheiden meist weniger Bürger/innen an der Entscheidung als bei Wahlen. Bei Volksentscheiden geht es um ein einzelnes Thema, das nicht alle Bürger/innen interessiert. Bei Wahlen geht es jedoch um grundlegende Politik-, Richtungs- sowie Personalentscheidungen.
- Zweitens sind diese Werte auch im internationalen Vergleich nicht niedrig. Der errechnete Wert von 35 Prozent für die deutschen Bundesländer entspricht fast genau der durchschnittlichen Abstimmungsbeteiligung im Schweizer Kanton St. Gallen zu kantonalen Themen in den Jahren 2000–2012.¹⁹ Dort stellt niemand die Legitimität der Ergebnisse in Frage.
- Drittens bestätigen Forschungen, dass eine vergleichsweise niedrige Abstimmungsbeteiligung keine „falschen Mehrheiten“ zeigt. Kris Kobach wies nach, dass das Ergebnis einer Volksabstimmung den Willen des ganzen Volkes repräsentieren würde und sich gewisse Gruppen bei Volksentscheiden nicht öfter durchsetzen. Kobach hat in der Schweiz repräsentative 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. Das heißt, auch bei Beteiligungen unter 50 Prozent kann man davon ausgehen, dass die Mehrheit der Abstimmenden auch die Mehrheit aller Bürger/innen repräsentiert.²⁰

Schließlich ist noch die etwas verengte Sichtweise auf die durchschnittliche Beteiligung je Abstimmung zu erweitern. Der Schweizer Forscher Uwe Serdült hat vor kurzem für eine Schweizer Stadt nachgewiesen, dass sich nicht immer dieselben Menschen an den unterschiedlichen Volksabstimmungen beteiligen. Er hat untersucht, wie viele Bürger/innen an mindestens einer von sieben Abstimmungen innerhalb von zwei Jahren teilnahmen. Das Ergebnis: Während die durchschnittliche Beteiligung an einer einzelnen Abstimmung in dieser Stadt bei etwa 45 bis 50 Prozent („durchschnittliche Beteiligung“) lag, hatten sich an mindestens einer von zwei Abstimmungen 66 Prozent beteiligt („kumulierte Beteiligungsquote“) und an mindestens einer von sieben Abstimmungen sogar rund 75 Prozent.²¹

Konsequenz aus den Werten für Reformen

Wenn man die Werte in den Bundesländern betrachtet, dann sprechen diese für eine deutliche Senkung oder Abschaffung der Abstimmungsquoren in den Bundesländern. Denn wenn sich nur etwa 35 Prozent beteiligen, reicht eine 70-prozentige Abstimmungsmehrheit nicht für einen Erfolg aus, wenn gleichzeitig ein 25-Prozent-Zustimmungsquorum gilt. Als prohibitiv muss man dann fast alle Abstimmungsquoren der Bundesländer für Verfassungsänderungen bezeichnen (siehe oben, Tabelle 1): Sie liegen häufig bei 50 Prozent. So lange die Abstimmungsquoren nicht deutlich gesenkt oder abgeschafft werden, spricht hingegen alles dafür, nach dem Vorbild Hamburgs und Bremens Volksentscheide mit Wahlen zusammen zu legen. Dies ist bislang nur in diesen beiden Ländern gut geregelt. In Berlin muss hier noch nachgebessert, in den anderen Bundesländern sollte eine solche Regelung noch aufgenommen werden.

¹⁹ Vgl. Rehmet, Frank/Schilin, Alexander: Direkte Demokratie in St. Gallen: www.mehr-demokratie.de/direkte_demokratie_in_st_gallen.html. Bei eidgenössischen Abstimmungen liegt die durchschnittliche Beteiligung etwas höher, 40 bis 45 Prozent.

²⁰ Vgl. Kobach, Kris: Wie tief ist zu tief?, in: Zeitschrift für direkte Demokratie, Heft 4/2001, S. 8 ff.

²¹ Serdült, Uwe, 2013: Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie – Entmystifizierung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung anhand von Stimmregisterdaten aus der Stadt St. Gallen, in: Andrea Good und Bettina Platipodis (Hrsg.) Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag. Bern, 2013, S. 41-50.

Zusammenfassung bei: Aschwanden, Erich 2013: Politische Beteiligung in der Schweiz wird unterschätzt; in: Neue Zürcher Zeitung vom 23. Juli 2013: <http://bit.ly/1kv5yPd>.

g) Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene

Erfreulicherweise wurden 2013 – wie in den zurück liegenden Jahren auch – in vielen Bundesländern die direktdemokratische Regelungen selbst diskutiert und reformiert. Zunächst soll die Entwicklung auf Landesebene, anschließend auf kommunaler Ebene betrachtet werden.

Bremen schreibt Verfassungsgeschichte

Bremen schrieb 2013 ein Stück Verfassungsgeschichte: Bei Privatisierungen in bestimmten Bereichen – zum Beispiel Daseinsvorsorge oder Wohnungsbau – wurden zwei neue direktdemokratische Instrumente eingeführt, die bislang kein Bundesland in dieser Form kennt. Die Regelungen gelten sowohl für die Stadtstaatenebene (Bremen und Bremerhaven) als auch für die kommunale Ebene der Stadt Bremen. Zu einem obligatorischen Referendum kommt es, wenn das Landesparlament einen Privatisierungsbeschluss mit einfacher Mehrheit trifft. Ein fakultatives Referendum kann dann gestartet werden, wenn das Parlament den Beschluss zur Privatisierung mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet. In diesem Fall tritt der Beschluss zunächst nicht in Kraft. Sofern sich 25 Prozent der Abgeordneten und innerhalb von drei Monaten fünf Prozent der Bürger/innen für einen Volksentscheid über diesen Beschluss aussprechen, kommt es zur Abstimmung. Man darf auf den ersten Praxisfall gespannt sein. Eventuell entfaltet diese Regelung jedoch auch schon Wirkung durch ihr bloßes Vorhandensein. Denn jedes Parlament wird sich gut überlegen, ob es zukünftig Privatisierungsbeschlüsse trifft. Zudem wurde in Bremen 2013 das Unterschriftenquorum für verfassungsändernde Volksbegehren von 20 auf 10 Prozent gesenkt. Beim Volksentscheid war man leider zögerlicher: Hier wurde das Zustimmungsquorum für Verfassungsänderungen von 50 auf immer noch viel zu hohe 40 Prozent gesenkt.

Saarland: Reform verabschiedet

Nach mehreren vergeblichen Anläufen in den letzten Jahren hat das Saarland 2013 seine direktdemokratischen Regelungen reformiert. Positiv ist hervorzuheben, dass das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren von 20 auf 7 Prozent gesenkt und die Sammelfrist von zwei Wochen auf drei Monate verlängert. Das Finanztabu beim Thementauschluss wurde geringfügig gelockert und verfassungsändernde Volksbegehren sind nunmehr (mit Ausnahmen) zulässig. Ferner wurde das Abstimmungsquorum für Volksentscheide gesenkt. Nunmehr gilt ein 25-Prozent-Zustimmungsquorum für einfache Gesetze (bislang: 50 Prozent) und ein 50-Prozent-Beteiligungsquorum zuzüglich einer Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden für Verfassungsänderungen (bislang war dies gar nicht möglich).

An der Reform ist jedoch negativ zu bewerten, dass nach wie vor die freie Unterschriftensammlung verboten ist. Zudem wurde die Amtseintragung ebenso wie die Sammelfrist von drei Monaten in der Landesverfassung statt im Ausführungsgesetz geregelt, ist also schwieriger zu ändern. Besonders negativ schlägt zu Buche, dass zukünftig alle Verfassungsartikel zur Volksgesetzgebung nicht durch ein Volksbegehren, sondern nur auf parlamentarischem Weg geändert werden dürfen („Demokratie-Abwehr-Klausel“). Dies gilt in keinem anderen Bundesland. Insgesamt war die Reform im Saarland ein wichtiger Schritt weg von den jahrzehntelang gültigen prohibitiven Regelungen. Denn nunmehr ist eine gewisse Anwendbarkeit möglich. Jedoch war der Reformschritt sehr zögerlich und enthält sogar Verschlechterungen. Im bundesweiten Volksentscheids-Ranking 2013 verbesserte sich das Saarland daher

geringfügig von Platz 16 auf Platz 15 und gab vorübergehend die rote Laterne an Baden-Württemberg ab.²²

Baden-Württemberg: Reform vorbereitet

Unter Umständen kehrt die rote Laterne 2014 wieder an das Saarland zurück. Denn im Jahr 2013 kam mehr Bewegung in die baden-württembergische Reform-Debatte und grün-rot betrieb die Kompromissfindung mit der oppositionellen CDU offenbar ernsthafter als bislang. Im Ergebnis wurden Empfehlungen einer interfraktionellen Arbeitsgruppe erarbeitet, so dass für das Jahr 2014 die Umsetzung der Reform der Volksgesetzgebung immer wahrscheinlicher wird. Positiv zu bewerten wäre die angedachte Einführung der Volksinitiative, die Senkung des Unterschriftenquorums für das Volksbegehren von 16,7 auf 10 Prozent, die Ermöglichung der freien Unterschriftensammlung sowie die beabsichtigte Absenkung des Zustimmungsquorums für einfache Gesetze von 33,3 auf 20 Prozent.²³

Hessen: Weichen für Reformen gestellt

Die neue schwarz-grüne Koalition im Land hat in der Koalitionsvereinbarung eine Verfassungsrevision verankert, die unter anderem auch Verbesserungen der direkten Demokratie umfassen wird. Der Clou: Da alle Verfassungsänderungen in Hessen automatisch per Volksentscheid – dem obligatorischen Referendum – bestätigt werden müssen, entscheiden die Bürger/innen selbst über die Verfassungsartikel. Auf die Debatten und Reformvorschläge kann man schon sehr gespannt sein.

Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen: Reformen geplant

In mehreren Bundesländern wurden im Jahr 2013 mögliche Reformen vorbereitet: In Nordrhein-Westfalen wurde eine Verfassungs-Kommission einberufen. In Rheinland-Pfalz tagte eine Enquete-Kommission zum Thema „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“. Im August befasste sie sich mit dem Thema Bürgerbegehren und Bürgerentscheide und im Dezember 2013 mit den direktdemokratischen Verfahren auf Landesebene. Zahlreiche Expert/innen sprachen sich dabei für eine Senkung der Hürden in Rheinland-Pfalz aus.²⁴ In Schleswig-Holstein fanden ebenfalls Reformdebatten statt. Auch die neue rot-grüne Landesregierung in Niedersachsen, die seit Februar 2013 im Amt ist, plant Reformen, ist aber wegen der Verfassungsänderung auf eine Zweidrittelmehrheit und damit auf die Zusammenarbeit mit der Opposition angewiesen.

h) Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf kommunaler Ebene

Zusätzlich soll hier ein kurzer Überblick über die Reformen der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene des Jahres 2013 gegeben werden:

Stadt Bremen: Innovative Reform

Aufgrund der Besonderheiten der Landesverfassung galt die Reform des Jahres 2013 für die Stadtstaatenebene auch in der Stadt Bremen. Die oben beschriebenen Reformen sind daher auch in der Stadt Bremen gültig und stellen eine deutliche Verbesserung dar. Bremen ist somit die erste Stadt in Deutschland mit einem bedingt-obligatorischem Referendum.

22 Download unter:
www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksentscheids-ranking_2013.pdf.
 23 So lauten die Empfehlungen einer interfraktionellen Arbeitsgruppe vom November 2013: <http://bit.ly/1f9OrON>.
 24 Zu Nordrhein-Westfalen:
<http://bit.ly/1gMbvTF> und
<http://bit.ly/1kNCuIN>.
 Zu Rheinland-Pfalz:
 Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“:
<http://enquete-rlp.de>.

Schleswig-Holstein: Umfassende Reform

Nach einer erfolgreichen Volksinitiative von Mehr Demokratie griff der Schleswig-Holsteinische Landtag den Reformimpuls auf und verabschiedete 2013 eine umfassende Reform der Regelungen auf Kommunalebene:

- Die Achtwochenfrist für Korrekturbegehren nach einem Ratsbeschluss wurde gestrichen, die Sechsmonatsfrist ist nun eine reine Sammelfrist, die mit der Anmeldung eines Bürgerbegehrens beginnt und nicht durch einen Ratsbeschluss ausgelöst wird.
- Es sind nun mehr Themen zulässig: Die Bauleitplanung wurde geöffnet, ist jedoch nicht so weitgehend wie in Bayern geregelt und lässt nur Teile der Bauleitplanung zu. Die nächsten Jahre werden zeigen, wie die Rechtsprechung mit dieser neuen Regelung umgehen wird.
- Das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren wurde von bislang 10 Prozent auf 4 bis 10 Prozent, gestaffelt nach Gemeindegröße, gesenkt.
- Für Bürgerentscheide wurde das Zustimmungsquorum von bislang 20 Prozent auf 8 bis 20 Prozent, gestaffelt nach Gemeindegröße, gesenkt.
- Der bislang erforderliche Kostendeckungsvorschlag, den Initiatoren erarbeiten mussten und der eine Stolperfalle für Bürgerbegehren darstellte, wurde durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt. Damit werden zukünftig weniger Bürgerbegehren an Formfehlern scheitern und auch die Zahl der gerichtlichen Auseinandersetzungen könnte eventuell zurückgehen.

Insgesamt kann man von deutlichen Verbesserungen in Schleswig-Holstein sprechen. Das Land konnte durch die Reformen seine Note für die Kommunalebene im Volkstscheid-Ranking von 3,1 auf 1,9 deutlich verbessern.

Sachsen: Kleine Reform

Etwas später im Jahr, nach der Veröffentlichung des Volkstscheid-Rankings, wurden folgende Reformen in Sachsen verabschiedet:

- Verlängerung der Sammelfrist für Korrektur-Bürgerbegehren, die sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richten, von zwei auf drei Monate.
- Senkung des Unterschriftenquorums für Bürgerbegehren auf maximal 10 Prozent (bisher 15 Prozent). Wie bisher kann jede Gemeinde noch weiter – bis 5 Prozent – absenken.
- Einführung der „Anzeige“ eines Begehrens. Ein Bürgerbegehren muss zukünftig angemeldet werden, bevor die Unterschriftensammlung beginnen kann.

Niedersachsen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz: Geplante Reform

In Niedersachsen wurde 2013 von der neuen rot-grünen Landesregierung Reformen angekündigt. Hier sind Verbesserungen wahrscheinlich. Ebenso wurden Reformen in Rheinland-Pfalz (siehe oben, Landesebene, Enquete-Kommission Bürgerbeteiligung) und in Baden-Württemberg auch für die kommunale Ebene ernsthaft diskutiert.

SPEZIAL 2**Langjährige Trends der direkten Demokratie auf Landesebene**

von Frank Rehmet

In den Volksbegehrensberichten werden jeweils die Reformentwicklungen innerhalb eines Jahres aufgelistet. Ebenso interessant sind die Entwicklungen über mehrere Jahre hinweg, also die länderübergreifenden Trends. Folgende Entwicklungen lassen sich beobachten:

Ausbau der direktdemokratischen Verfahren

Alle Bundesländer kennen seit 1996 die initiiierende Volksgesetzgebung, das obligatorische Referendum hingegen kannten lange Zeit nur Bayern und Hessen.

In den letzten Jahren hat ein – vorsichtiger – Ausbau stattgefunden, der zu einer gewissen Ausdifferenzierung der direktdemokratischen Verfahren geführt hat. Beim obligatorischen Referendum kamen zwei Bundesländer hinzu: Berlin 1995 für Verfassungsartikel zur direkten Demokratie selbst, Bremen 2013 für Privatisierungen unter bestimmten Bedingungen (einfache Parlamentsmehrheit). Hamburg und Bremen kennen – freilich nur in wenigen Sonderfällen – inzwischen das fakultative Referendum, das Parlamentsbeschlüsse korrigieren kann. Einige Länder haben die erste Verfahrensstufe der dreistufigen Volksgesetzgebung zu einer vollen Stufe mit inhaltlicher Behandlung des Themas im Parlament ausgebaut: In den vergangenen Jahren haben Rheinland-Pfalz und Hessen ihre Verfahren diesbezüglich modernisiert. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen könnten folgen.

Hürden gesenkt*Themenkatalog*

Beim Themenkatalog hat sich die Situation insgesamt verbessert. Noch vor einigen Jahren waren nahezu alle finanzwirksamen Volksbegehren unzulässig, es gab einige Gerichtsurteile. Die entsprechenden Verfassungsartikel geändert und somit mehr Themen zugelassen haben inzwischen Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen (unterstützt durch ein Urteil 2002) und Sachsen-Anhalt, in sehr geringem Umfang auch das Saarland. Großer Reformbedarf herrscht demgegenüber noch in Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, im Saarland und in Thüringen.

Unterschriftenquorum beim Volksbegehren und freie Unterschriftensammlung

Die meisten Reformen konnten wir in den letzten Jahren in der zweiten Verfahrensstufe, dem Volksbegehren beobachten. Folgende Länder der „alten“ Bundesrepublik kannten direktdemokratische Verfahren: Rheinland-Pfalz, Hessen, Saarland, Nordrhein-Westfalen, West-Berlin, Bremen und Baden-Württemberg. Alle sahen prohibitive Hürden vor: Das Unterschriftenquorum betrug 20 Prozent (Ausnahmen: Bayern mit 10 Prozent, Baden-Württemberg 16,7 Prozent). Das Volksbegehren musste innerhalb von zwei Wochen per Amtseintragung unterstützt werden, die freie Unterschriftensammlung war verboten. Dies hat sich inzwischen geändert. Die Landesverfassungen in den neuen Ländern und die reformierten Verfassungen der alten Länder kannten in den 1990er Jahren schon niedrigere Hürden.

In neun von 16 Ländern liegt heute das Unterschriftenquorum im einstelligen Bereich und in weiteren drei Ländern bei zehn Prozent – den zahlreichen Reformen der letzten Jahre sei Dank (Siehe oben, Kapitel 2, Tabelle 1). Insofern war die Reform im Saarland

im Jahr 2013 sehr typisch (und erfreulich), als diese Hürde von 20 auf 7 Prozent gesenkt wurde. Die freie Sammlung ist inzwischen in neun der 16 Bundesländer zulässig und die Sammelfrist beträgt meist mehrere Monate, um ausreichend Zeit für Diskussionen und Gespräche zu ermöglichen. Nur noch in den Ländern Bayern und Baden-Württemberg ist die antiquierte Variante mit ausschließlicher Amtseintragung und kurzer Sammelfrist vorhanden. Baden-Württemberg wird voraussichtlich reformieren. Es wird also interessant sein, ob der bayerische Landtag diese Modernisierung nicht auch den Bürger/innen zur Änderung per obligatorischem Referendum vorschlagen wird.

In folgenden Ländern gilt noch ein Unterschriftenquorum höher als 10 Prozent:

Sachsen-Anhalt:	11 Prozent
Sachsen:	13,2 Prozent
Baden-Württemberg:	16,7 Prozent (Reform angekündigt)
Berlin:	20 Prozent für Verfassungsänderungen
Hessen:	20 Prozent (Reform angekündigt)

*Abstimmungsquoren*²⁵

Bei den Abstimmungsquoren beim Volksentscheid zeigen sich nicht ganz so deutliche Entwicklungen wie beim Volksbegehren. Die Senkung dieser Hürde geschah in den letzten Jahren eher vereinzelt und wenn, dann eher zögerlich. Hamburg verzichtet seit 2008 neben Bayern und Sachsen auf ein Zustimmungsquorum für einfache Gesetze, verfügt jedoch über ein spezielles Quorum, das sich auf die Wahlbeteiligung bezieht. Bei einfachen Gesetzen haben sich ferner Nordrhein-Westfalen (15-Prozent-Zustimmungsquorum), Rheinland-Pfalz (25-Prozent-Beteiligungsquorum) und Bremen (20-Prozent-Zustimmungsquorum) anwendungsfreundlichere Regelungen gegeben. Das Saarland hat 2013 immerhin das Zustimmungsquorum von bislang 50 auf 25 Prozent gesenkt, was zwar noch recht hoch ist, aber ein Schritt in die richtige Richtung war. Bei Verfassungsänderungen haben sich in den letzten 15 Jahren nur wenige Länder überhaupt bewegt: Hamburg kennt seit 2008 eine Zweidrittel-Abstimmungsmehrheit bei zwingend erforderlicher gleichzeitiger Wahl. Bremen und Thüringen haben inzwischen ein immer noch deutlich zu hohes Zustimmungsquorum von 40 Prozent, während Nordrhein-Westfalen und das Saarland jeweils eine Abstimmungsbeteiligung von 50 Prozent (Beteiligungsquorum) zuzüglich einer Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden verlangen, was ebenfalls deutlich zu hoch ist.

Sonstige „weiche“ Verfahrenselemente

Hier gab es deutlich mehr Reformen: Beratung von Initiatoren, Informationsbroschüren vor Abstimmungen, Spendentransparenz (Berlin) – solche „weichen“ Verfahrenselemente, die die Information der Stimmberechtigten und die Transparenz verbessern, kennen immer mehr Bundesländer. Vorbildlich sind diesbezüglich Schleswig-Holstein, Thüringen und Hamburg.

Einzelheiten enthält das 4. Volksentscheid-Ranking, das im September 2013 veröffentlicht wurde: www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html.

²⁵ Zur Definition von Abstimmungsquoren: Siehe Glossar im Anhang 2.

IV. Die Situation auf Bundesebene²⁶

Auch wenn die Koalitionsverhandlungen im Herbst 2013 kurzzeitig Anderes vermuten ließen, so wird die Bundesrepublik Deutschland voraussichtlich auch in dieser Wahlperiode zu den wenigen europäischen Ländern gehören, in denen es keine verfassungsrechtlichen Grundlagen für Volksabstimmungen auf nationaler Ebene gibt (mit Ausnahme der Neuordnung von Bundesländern). Daher liegen bislang auch keine praktischen Erfahrungen mit Volksabstimmungen auf Bundesebene vor, während in den letzten Jahren auf Landes- und Kommunalebene einige Erfahrungen mit direktdemokratischen Verfahren gesammelt werden konnten.

Koalitionsverhandlungen 2013

Nicht zuletzt aufgrund der von Mehr Demokratie durchgeführten Bundestagswahl-Kampagne zur Einführung bundesweiter Volksentscheide wurde das Thema für wenige Tage ernsthaft in den Koalitionsverhandlungen diskutiert. Erstaunlich dabei war, dass sich SPD und CSU auf einem Kompromiss einigten. Thomas Oppermann von der SPD und der damalige Innenminister Hans-Peter Friedrich schlugen den verhandelnden Parteien die Einführung von fakultativen Referenden sowie obligatorischen Referenden bei europapolitischen Fragen besonderer Tragweite vor. In ihrem gemeinsamen Papier hieß es:

„Ein behutsamer Einstieg in direktdemokratische Teilhabe soll ein Referendum über beschlossene Gesetze sein. Wenn eine Zweidrittelmehrheit des Bundestages dies beschließt, wird ein von ihm verabschiedetes Gesetz dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Aber auch die Bürger können dies verlangen, wenn sie innerhalb von sechs Monaten nach dem Gesetzesbeschluss eine Million Unterschriften sammeln. Ein Referendum hat Erfolg, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt (ggf. Zustimmungsquorum). Bei Gesetzen, die der Bundesratszustimmung bedürfen, muss zudem das Referendum in so vielen Ländern Erfolg haben, wie es einer Bundesratsmehrheit entspricht.

Außerdem soll das Volk bei europapolitischen Entscheidungen von besonderer Tragweite direkt befragt werden. Das gilt insbesondere für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, wenn wichtige Kompetenzen nach Brüssel abwandern sollen oder wenn es um finanzielle Leistungen Deutschlands auf EU-Ebene geht. Dafür wollen wir bundesweite Volksabstimmungen ermöglichen.“

Diese Rechnung war jedoch ohne die CDU gemacht, die kurz nach der Veröffentlichung des Papiers ihre Ablehnung erklärte. Während der SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel den Vorschlag noch bekräftigte, erteilte CDU-Chefin Angela Merkel der Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene eine klare Absage. Damit war das Thema vom Tisch. Der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode enthält dementsprechend keinerlei Aussagen zur direkten Demokratie, sondern lediglich vage Absichtserklärungen zum Ausbau konsultativer Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten.

Der Gesetzentwurf von Mehr Demokratie

Mehr Demokratie kann als Fachverband auf jahrzehntelange Erfahrung mit direkter Demokratie im In- und Ausland zurückblicken. 2011 begann der Verein damit, seinen eigenen Gesetzentwurf zur Ausgestaltung bundesweiter Volksentscheide zu überarbeiten. In einem länger als zwei Jahre währenden vereinsinternen Prozess wurde im

²⁶ Dieser Abschnitt wurde von Oliver Wiedmann, Mehr Demokratie, Landesverband Brandenburg/Berlin, verfasst, dem wir herzlich danken.

April 2013 ein aktualisierter Mehr Demokratie-Gesetzesvorschlag in einer Mitgliederurabstimmung beschlossen. Dieser macht einen konkreten Vorschlag für die Volksgesetzgebung, für das fakultative Referendum sowie für das obligatorische Referendum bei Grundgesetzänderungen und bei Übertragung nationaler Kompetenzen auf zwischenstaatliche Einrichtungen wie der EU.²⁷

Fazit

Noch nie wurden Volksentscheide bei Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene so ernsthaft diskutiert wie in 2013. Der Kompromissvorschlag der SPD und CSU ist ein Beleg dafür. Beide Seiten zeigten ihre Beweglichkeit, indem die SPD notfalls auch Referenden über EU-Themen und die CSU fakultative Referenden mitgetragen hätte. Jedoch wurde erneut deutlich, dass die CDU die Entwicklungen auf Landesebene in ihrer Bedeutung für die Bundesebene nur teilweise nachvollzogen hat.

V. Schlussfolgerungen/Ausblick

- Der Volksbegehrensbericht 2013 zeigt erneut, dass es auf Seiten der Bürger/innen einen Bedarf an direkter Mitbestimmung zu Sachthemen zusätzlich zu Wahlen gibt.
- Der Bericht zeigt wie schon seine Vorgänger, dass die Praxis und die Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden insgesamt langsam, aber kontinuierlich anwachsen: Es kam 2013 zu zwei Volksentscheiden in Berlin und Hamburg zum Thema „Energienetze“, die sehr intensive Diskussionen auslösten. In Berlin konnte der Entscheid hoffentlich hinsichtlich Zustimmungsquoren und Zusammenlegung mit Wahlen Lerneffekte für Reformen der Regelungen bewirken.
- Der Bericht legt aber auch dar, dass in vielen Bundesländern Volksbegehren nicht mehr als nur Einzelfall-Charakter haben, was auf antiquierte und untaugliche Verfahren zurückzuführen ist. Dass und wie einzelne Bundesländer im Jahr 2013 Reformen durchführten beziehungsweise beabsichtigen, wurde ebenso dargestellt wie langjährige Entwicklung hin zu mehr Anwendbarkeit der Verfahren. Für das Jahr 2014 erwarten wir – als Fortsetzung dieser Entwicklung – einen Reformschritt in Baden-Württemberg sowie intensive Diskussionen und Reform-Vorbereitungen in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Sachsen.
- Die laufenden Verfahren des Jahres 2013 zeigen erneut deutlich die „Spiegel-Funktion“ von Volksbegehren und Volksentscheiden, auf die der Schweizer Nationalrat Andreas Gross oft hinweist: Direkte Demokratie hält der Gesellschaft (und der etablierten Politik) einen Spiegel vor und zeigt, bei welchen Themen Bürger/innen unzufrieden sind und Alternativen diskutieren wollen. Dies betrifft sehr unterschiedliche Themen wie etwa die Frage, wem die Energie-Netze gehören sollen oder wie lange die Schulzeit dauern soll (Stichwort G8/G9).

²⁷ Der Gesetzentwurf ist online verfügbar unter www.mehr-demokratie.de/md-gesetzentwurf.html.

Anhang 1: 2013 im Überblick

Die 21 laufenden direktdemokratischen Verfahren, die „von unten“ initiiert wurden, zuzüglich der sechs Volkspetitionen

Bundesland	Im Jahr 2013 neu eingeleitete Verfahren	Im Jahr 2013 laufende Verfahren
Baden-Württemberg	0	0
Bayern	2	5
Berlin	1 (plus 2 Volkspetitionen)	4 (plus 2 Volkspetitionen)
Brandenburg	0	2
Bremen	0	0
Hamburg	2	3
Hessen	1	1
Mecklenburg-Vorpommern	0	1
Niedersachsen	0	1 (plus 1 Volkspetition)
Nordrhein-Westfalen	1 (plus 2 Volkspetitionen)	1 (plus 2 Volkspetitionen)
Rheinland-Pfalz	0	0
Saarland	0	0
Sachsen	0	0
Sachsen-Anhalt	0 (plus 1 Volkspetition)	0 (plus 1 Volkspetition)
Schleswig-Holstein	2	2
Thüringen	0	1
Gesamt	9 Verfahren plus 5 Volkspetitionen	21 Verfahren plus 6 Volkspetitionen
	(2012: 9 Verfahren plus 1 Volkspetition)	(2012: 25 Verfahren plus 1 Volkspetition)

Anmerkung: Aktualisiert bis 31. Dezember 2013. Die Auflistung enthält alle laufenden Verfahren, die von unten (per Unterschriftensammlung) initiiert wurden.

Baden-Württemberg: Kein Verfahren (2012: kein Verfahren)

Bayern: 5 Verfahren (5 Volksbegehren), davon 2 in 2013 eingeleitet (2012: 3 Verfahren)

Volksbegehren „Mehr Zeit zum Lernen - Mehr Zeit zum Leben! Neunjähriges Gymnasium (G9) als Alternative anbieten“

Ziel: Für die Wahlfreiheit zwischen achtstufigem (G8) und neunstufigem (G9) Gymnasium.

Träger: Freie Wähler Bayern

Verlauf: Der Beginn der Unterschriftensammlung war am 17. Mai 2013. Insgesamt werden innerhalb von zwei Jahren 25.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, benötigt. Bis Ende 2013 wurden circa 20.000 Unterschriften gesammelt.

Ergebnis: Offen

Info: www.volksbegehren-g9.de
www.fw-bayern.de/volksbegehren-wahlfreiheit-zwischen-g9g8

Volksbegehren „Ja zu Wahlfreiheit für Wirte und Gäste“ - gegen strikten Nichtraucherschutz

Ziel: Für Lockerungen/Ausnahmeregelungen des strikten Nichtraucherschutzgesetzes, unter anderem durch die Wiedereinführung von Raucherclubs.

Träger: Aktionsbündnis aus einzelnen Personen, Bayernpartei

Verlauf: Der Beginn der Unterschriftensammlung war am 3. Januar 2013. Insgesamt werden 25.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren benötigt.

Ergebnis: Offen

Info: www.volksbegehren-raucherclubs.de

Volksbegehren „Direktwahl des Ministerpräsidenten!“

Ziel: Für die Direktwahl der/des bayerischen Ministerpräsidentin/ Ministerpräsidenten

Träger: ÖDP Bayern, einzelne Professor/innen

Verlauf: Der Beginn der Unterschriftensammlung war am 2. November 2012. Innerhalb von zwei Jahren werden insgesamt 25.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, benötigt.

Ergebnis: Offen

Info: www.direktwahl-ministerpraesident.de

Volksbegehren „Nein zu Studienbeiträgen in Bayern!“

Ziel: Für die Abschaffung von Studiengebühren in Bayern. Dazu soll das Bayerische Hochschulgesetz geändert werden. Jedoch wird kein Ausschluss von

Verwaltungsgebühren und Gebühren für ein Zweitstudium und berufsbegleitende oder weiterbildende Studien gefordert.

Träger: Aktionsbündnis aus Freie Wähler Bayern, SPD, Bündnis 90/Die Grünen

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 28. September 2011. Die Initiatoren überreichten am 12. Juni 2012 insgesamt 30.000 Unterschriften (25.000 benötigt) für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren. Das bayerische Innenministerium erachtete den Antrag für unzulässig wegen der Haushaltsauswirkungen, so dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof eingeschaltet wurde. Dieser befand jedoch am 22. Oktober 2012 das Anliegen für zulässig. Das Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe fand vom 17. bis 30. Januar 2013 statt und erreichte mit 14,4 Prozent mehr als die benötigten 10 Prozent Unterstützungsunterschriften. Es kam jedoch nicht zum Volksentscheid, da die Regierung am 24. April 2013 beschloss, die Studiengebühren abzuschaftern.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

Info: www.volksbegehren-studiengebuehren.de

Volksbegehren „Gegen Studiengebühren in Bayern“

Ziel: Für die Abschaffung von Studiengebühren in Bayern. Dazu soll das Bayerische Hochschulgesetz geändert werden. Auch wird ein Ausschluss von Verwaltungsgebühren und Gebühren für ein Zweitstudium und berufsbegleitende oder weiterbildende Studien gefordert.

Träger: Piratenpartei Bayern

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 10. August 2011. Benötigt wurden 25.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren. Die erforderlichen Unterschriften wurden gesammelt. Allerdings wurde das Ergebnis des (zweiten) Volksbegehrens gegen Studiengebühren, dass von den Freien Wählern Bayern initiiert wurde, abgewartet. Nachdem die Landesregierung am 24. April 2013 beschloss, die Studiengebühren abzuschaftern, wurde das Verfahren nicht weiter verfolgt, da in der Sache selbst ein Erfolg erzielt wurde.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

Info: www.wiki.piratenpartei.de/BY:Volksbegehren_Studiengebuehren

Berlin: 6 Verfahren (4 Volksbegehren), davon 1 Volksbegehren und 2 Volkspetitionen in 2013 eingeleitet (2012: 5 Verfahren)

Volksbegehren „Berlin häufchenfrei“: Für Minimierung der Hundekotbelastung

Ziel: Minimierung der Hundekotbelastung in Berlin durch kostenlose Verteilung von Hundekot-Beuteln und verstärkter Überwachung

Träger: Aktionsbündnis „Berlin-häufchenfrei“

Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 26. November 2013. Insgesamt werden für die erste Verfahrensstufe (Antrag auf Volksbegehren) 20.000 Unterschriften benötigt.

Ergebnis: Offen

Info: www.berlin-haeufchenfrei.de

Volkspetition (in Berlin „Volksinitiative“ genannt) für Nachtflugverbot von 22 bis 6 Uhr an allen Berliner Flughäfen

Ziel: Ziel der Initiative ist die unverzügliche Aufnahme von Verhandlungen durch das Land Berlin mit den Mitgesellschaftern der Flughafengesellschaft Berlin-Brandenburg (FBB) zur Einführung eines Nachtflugverbotes von 22 bis 6 Uhr in Tegel, Schönefeld und am künftigen BER.

Träger: Friedrichshagener Bürgerinitiative (FBI)

Verlauf: Vorgeschichte: Der erste Anlauf scheiterte im Volksbegehren 2012. Nachdem der Landtag in Brandenburg 2013 eine Volksinitiative mit gleicher Forderung übernommen hat, starteten die Berliner Initiatoren einen zweiten Anlauf. Die Unterschriftensammlung begann am 27. Mai 2013. Die Initiative reichte im Dezember 2013 insgesamt 23.666 gültige Unterschriften ein. Nun muss sich das Landesparlament mit dem Anliegen beschäftigen.

Ergebnis: Offen

Info: www.fbi-berlin.org

Volkspetition (in Berlin „Volksinitiative“ genannt) „Schule in Freiheit“ (Zweiter Anlauf)

Ziel: Für eine Reform des Schulwesens: Schulen in freier Trägerschaft sollen Inhalte und Qualitätsmaßstäbe selbständig gestalten können, Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft sollen gleichberechtigt finanziert werden.

Träger: Aktionsbündnis mit dem OMNIBUS für Direkte Demokratie Deutschland

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war der 29. April 2013. Am 5. November 2011 reichten die Initiatoren

29.000 Unterschriften (20.000 benötigt) ein. Nun entscheidet das Abgeordnetenhaus innerhalb von vier Monaten über das Anliegen.

Ergebnis: Offen

Info: www.schule-in-freiheit.de

Volksbegehren „100 % Tempelhofer Feld“ zum vollständigen Erhalt des Tempelhofer Flughafensfeldes

Ziel: Das Tempelhofer Flughafensfeld soll unverändert erhalten bleiben. Jegliche „Gebäude, Abgrabungen oder Aufschüttungen“ sind untersagt. Nur am Rand des Feldes sollen Sportplätze, Bänke, Sanitäreanlagen und Gemeinschaftsprojekte erlaubt sein.

Träger: Aktionsbündnis aus Bürgerinitiativen, BUND, Bündnis '90/Die Grünen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren startete am 19. Dezember 2012. Am 1. Februar reichten die Initiatoren 28.147 gültige Unterschriften ein (20.000 erforderlich). Das Abgeordnetenhaus lehnte den Antrag inhaltlich ab und so kommt es vom 14. September 2013 bis zum 13. Januar 2014 zur zweiten Verfahrensstufe, dem Volksbegehren. Benötigt werden rund 173.000 Unterschriften, das entspricht 7 Prozent der Wahlberechtigten.

Ergebnis: Offen

Info: www.thf100.de

Volksbegehren „Neue Energie für Berlin“ - Für die Rekommunalisierung der Berliner Energieversorgung

Ziel: Für die Rekommunalisierung der 2014 auslaufenden Stromkonzessionsverträge und für die Gründung eines modernen, ökologischen und sozialen Stadtwerks/Energieversorgers.

Träger: Aktionsbündnis „Berliner Energietisch“ aus Naturschutzverbänden, attac, Jusos, DIE LINKE, Grüne Jugend

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 6. März 2012. Am 3. Juli 2012 wurden 36.000 Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Der Landtag lehnte den Antrag inhaltlich ab und so kam es vom 11. Februar bis zum 10. Juni 2013 zur zweiten Verfahrensstufe, dem Volksbegehren. Es konnten 227.748 gültige Unterschriften (benötigt wurden circa 173.000) gesammelt werden. Beim Volkstentscheid am 3. November 2013 – bewusst vom Senat außerhalb der Bundestagswahl terminiert – beteiligten sich 29,1 Prozent. Für das Volksbegehren stimmten 83,2 Prozent der Abstimmenden, jedoch betrug

dieses Mehrheit etwas weniger als die geforderten 25 Prozent der Stimmberechtigten (24,1 Prozent). Somit ist der Volksentscheid denkbar knapp am Zustimmungsquorum („unecht“) gescheitert.

Ergebnis: Unecht gescheitert im Volksentscheid (trotz Abstimmungsmehrheit Zustimmungsquorum nicht erreicht)

Info: www.berliner-energetisch.net

Volksbegehren „Rettet die S-Bahn Berlin“

Ziel: Veröffentlichung aller Verträge / Ausweitung gesetzlicher Standards für den S-Bahn-Betrieb. So sollen unter anderem der Bestand der Züge auf das Niveau von 2005 aufgestockt und die Mitarbeiter zukünftig nach Tarif bezahlt werden.

Träger: Aktionsbündnis „Berliner S-Bahn-Tisch“ aus Gewerkschaften, attac, Pro Bahn, DIE LINKE, Piratenpartei, Bürgerinitiativen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 24. Juni 2011. Am 23. Dezember 2011 reichte die Initiative den Antrag auf Volksbegehren mit 31.870 Unterschriften ein (20.000 benötigt). Der Senat hat am 7. Februar 2012 den Antrag als unzulässig abgelehnt und dem Berliner Verfassungsgericht vorgelegt. Am 12. Mai 2013 entschied das Verfassungsgericht, dass das Volksbegehren nicht zulässig sei. So seien das Land Berlin und das Land Brandenburg gemeinsam zuständig, so dass Berlin keine einseitigen Entscheidungen treffen könne.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (für unzulässig erklärt)

Info: www.s-bahn-tisch.de

Brandenburg: 2 Verfahren (2 Volksbegehren), davon keines in 2013 eingeleitet (2012: 3 Verfahren)

Volksbegehren „Hochschulen erhalten“ - gegen Universitätsfusion in der Lausitz

Ziel: Gegen Pläne, die Brandenburgische Technische Universität Cottbus (BTU) und die Hochschule Lausitz (HL) in Cottbus und Senftenberg aufzulösen und eine Lausitzer „Energie-Universität“ zu gründen.

Träger: Aktionsbündnis aus Studierenden und Mitarbeitenden der Universität Cottbus

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative als erste Verfahrensstufe begann am 2. Mai 2012. Am 6. August 2012 wurden rund 33.000 gültige Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Der Landtag lehnte die Volksinitiative ab. Kurz vorher, im Oktober 2012, beschloss er die Fusion zwischen der BTU Cottbus und der Hochschule Lausitz in

Senftenberg, die bis Mitte 2013 geschehen soll. In der zweiten Verfahrensstufe, dem Volksbegehren – welches vom 10. April bis zum 9. Oktober 2013 stattfand – konnten nur circa 18.000 Unterschriften (erforderlich: 80.000) gesammelt werden.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften im Volksbegehren)

Info: www.hochschulen-erhalten.de

Volksbegehren Nachtflugverbot am Flughafen Berlin

Brandenburg International

Ziel: Für eine Änderung des § 19 Absatz 11 des Landesentwicklungsprogramms zur Durchsetzung eines landesplanerischen Nachtflugverbots am Flughafen Berlin Brandenburg International (BER). Flüge zwischen 22 Uhr und 6 Uhr sollen so verhindert werden.

Träger: Aktionsbündnis aus Bürgerinitiativen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 25. Juni 2011. Am 19. September 2011 wurden mit 38.100 mehr als die benötigten 20.000 Unterschriften eingereicht. Der Landtag lehnte die Initiative am 16. Dezember 2011 inhaltlich ab. Das Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe fand vom 4. Juni bis zum 3. Dezember 2012 (6 Monate) statt und wurde von circa 106.000 Bürger/innen unterstützt (80.000 benötigt). Der Landtag übernahm am 27. Februar 2013 die Forderungen des Volksbegehrens und will mit der Berliner Regierung verhandeln. Damit entfiel der Volksentscheid.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

Info: www.nachtflugverbot-ber.de

Bremen: Keine Verfahren (2012: 1 Verfahren)

Hamburg: 3 Verfahren (2 Volksbegehren, ein fakultatives Referendum), davon 2 in 2013 eingeleitet (2012: 4 Verfahren)

Fakultatives Referendum gegen die Verfassungsänderung zum Wahlrecht (Wiedereinführung Drei-Prozent-Hürde bei Wahlen zu Bezirksversammlungen)

Ziel: Gegen die Verfassungsänderung zur Wiedereinführung der Drei-Prozent-Hürde bei Wahlen zu Bezirksversammlungen. Das Parlament hatte die Verfassung am 15. Dezember 2013 geändert.

Träger: Aktionsbündnis „Faires Wahlrecht – Jede Stimme zählt“ aus Mehr Demokratie, Piraten, Freie Wähler, DIE LINKE, ödp.

Verlauf: Die Anmeldung des fakultativen Referendums er-

folgte am 18. Dezember 2013 nach der Verkündung des verfassungsändernden Gesetzes im Parlament. Innerhalb von drei Monaten müssen 2,5 Prozent (circa 32.000 Unterschriften) gesammelt werden. Da SPD, CDU und GAL das fakultative Referendum für unzulässig halten, hat der Senat der Stadt Hamburg das Hamburger Verfassungsgericht eingeschaltet.

Ergebnis: Offen

Info: www.faires-wahlrecht.de

Volksinitiative für die Wiedereinführung des G9 an den Gymnasien - mit Wahlfreiheit zwischen G8 und G9 („G9-Jetzt-HH“)

Ziel: Für eine neunjährige (G9) statt achtjährige (G8) Gymnasialzeit. Die Schulen sollen eine Wahlfreiheit zwischen G8 und G9 haben. Die achtjährige Dauer wurde in Hamburg 2002 eingeführt.

Träger: Aktionsbündnis aus Eltern, Pädagog/innen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 15. Mai 2013. Die Initiatoren reichten am 11. November 2013 insgesamt 16.730 Unterschriften ein (10.000 Unterschriften benötigt). Nun muss sich das Landesparlament mit dem Anliegen befassen. Lehnt es ab, können die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, ein Volksbegehren, initiieren.

Ergebnis: Offen

Info: www.g9-jetzt-hh.de

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

Ziel: Ziel ist es, dass die Stadt Hamburg ab 2015 die Versorgungsnetze für Strom, Gas und Fernwärme von den privaten Betreibern übernimmt. Die Konzessionsverträge mit Vattenfall und e.on laufen 2014 aus.

Träger: Aktionsbündnis aus Umweltschutzorganisationen, Verbraucherschützer/innen und Teilen der evangelischen Kirche, GAL, DIE 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 (= das Landesparlament) das Anliegen abgelehnt hatte, beantragten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren. Dieses fand vom 4. bis 25. Juni 2011 statt und war mit 116.000 Unterschriften erfolgreich (62.732 Unterschriften benötigt). Da das Parlament die Forderungen nicht übernahm, kam es

zugleich mit der Bundestagswahl am 22. September 2013 zum Volksentscheid. Bei einer Abstimmungsbeteiligung von 68,7 Prozent stimmten 50,9 Prozent für das Volksbegehren.

Ergebnis: Erfolgreich im Volksentscheid

Info: www.unser-netz-hamburg.de

Hessen: 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon 1 in 2013 eingeleitet (2012: Keine Verfahren)

Volksinitiative „Pro G9: Mehr Zeit für gute Bildung!“

Ziel: Für Änderung des hessischen Schulgesetzes: Für Rückkehr zur längeren Schulzeit (G 9), da das neue System (G 8) sich nicht bewährt habe.

Träger: Aktionsbündnis aus SPD-Fraktion im Landtag, DIE LINKE, Gewerkschaften, Elterninitiativen

Verlauf: Der Beginn der Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, war am 24. Juni 2013. Insgesamt werden innerhalb eines Jahres die Unterschriften von 2 Prozent der Wahlberechtigten (circa 90.000) benötigt.

Ergebnis: Offen

Info: www.proG9.de

Mecklenburg-Vorpommern: 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon keines in 2013 eingeleitet (2012: 3 Verfahren)

Volksinitiative „Für einen Mindestlohn von 10 Euro pro Stunde“

Ziel: Für die Einführung eines Mindestlohns von zehn Euro/Stunde. Der Landtag soll sich gegenüber der Landesregierung dafür einzusetzen, dass Mecklenburg-Vorpommern im Bundesrat unverzüglich eine entsprechende Initiative einleitet.

Träger: Aktionsbündnis aus DIE LINKE, Vereine, Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative begann am 5. Januar 2012. Am 5. Juni 2012 wurden etwas mehr als 16.000 gültige Unterschriften eingereicht (15.000 benötigt). Der Landtag lehnte die Initiative Ende Oktober 2012 ab, nun hätten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren, einleiten können. Dies erfolgte jedoch nicht.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)

Info: www.volksinitiative-mv.de

Niedersachsen: 2 Verfahren (1 Volksbegehren, 1 Volkspetition), davon keines in 2013 eingeleitet (2012: 3 Verfahren)

Volksbegehren „Schluss mit Schulden“

Ziel: Für frühzeitige Einführung einer Schuldenbremse in die niedersächsische Verfassung ab 2016 – statt ab 2020. Ein entsprechender Änderungsantrag der Verfassung hatte im Landtag im September 2012 nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit erreicht.

Träger: FDP Niedersachsen

Verlauf: Der Beginn des Verfahrens war am 28. Dezember 2012. Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe – den Zulassungsantrag auf ein Volksbegehren – ist mit der Bestätigung der Landeswahlleiterin am 9. Januar 2013 offiziell gestartet worden. Innerhalb von sechs Monaten wurden 25.000 Unterschriften benötigt. Die Initiatoren teilten Mitte Juli 2013 mit, dass Sie diese Zahl nicht erreichen und daher die Aktion vorzeitig abbrechen würden (genaue Unterschriftenzahl unbekannt).

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

Info: <http://bit.ly/1dkMRch>

Volkspetition (in Niedersachsen „Volksinitiative“ genannt) zur Verbesserung der Kita-Betreuung

Ziel: Für eine bessere Kita-Betreuung durch einen verbesserten Betreuungsschlüssel im Kita-Gesetz.

Träger: Aktionsbündnis: Bündnis für Kinder und Familien in Niedersachsen e.V.

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die unverbindliche Volkspetition (in Niedersachsen „Volksinitiative“ genannt) startete am 8. September 2012. Innerhalb eines Jahres sammelten die Initiatoren mit circa 100.000 Unterschriften deutlich mehr als erforderlich (70.000). Nun muss sich der Landtag mit der Volkspetition befassen.

Ergebnis: Offen

Info: www.kita-volksinitiative.de

Nordrhein-Westfalen: 3 Verfahren (1 Volksbegehren und 2 Volkspetitionen), davon 3 in 2013 eingeleitet (2012: keine Verfahren)

Volksbegehren „Nichtrauchen – Rauchen – Wahlfreiheit“ (gegen strikteres Rauchverbot)

Ziel: Für die Wiedereinführung von Ausnahmen des Rauchverbots für Gastronomie, Festzelte und Vereinsheime und somit gegen Bestimmungen des seit 1. Mai 2013

geltenden strikteren Nichtraucherschutzgesetzes.

Träger: Aktionsbündnis „NRW genießt“ aus Raucher-Vereinen

Verlauf: Begonnen hat die Unterschriftensammlung am 7. Juni 2013. Insgesamt wurden mehr als die benötigten 3.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, gesammelt. Das Aktionsbündnis steht nun kurz vor der Anmeldung des Volksbegehrens als zweiter Verfahrensstufe. Hierzu müssten innerhalb von einem Jahr Unterschriften von 8 Prozent der Wahlberechtigten gesammelt werden.

Ergebnis: Offen

Info: www.nrwgeniesst.de

Volkspetition (in Nordrhein-Westfalen „Volksinitiative“ genannt) „Befürworter für Ausnahmeregelungen zum Nichtraucherschutzgesetz NRW“ – Gegen Rauchverbot in Festzelten

Ziel: Für Aufhebung des Rauchverbots in Festzelten. Seit dem 1. Mai 2013 gilt ein strikteres Nichtraucherschutzgesetz in Nordrhein-Westfalen.

Träger: Vereine: Rheinischer Schützenbund, Westfälischer Schützenbund

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die unverbindliche Volkspetition begann am 1. Juni 2013. Insgesamt werden circa 66.000 Unterschriften benötigt, damit sich der Landtag mit dem Anliegen beschäftigt.

Ergebnis: Offen

Info: www.rheinischer-schuetzenbund.de

Volkspetition (in Nordrhein-Westfalen „Volksinitiative“ genannt) gegen „Asylmissbrauch“

Ziel: Für Eindämmung des „Asylmissbrauchs“ durch verschiedene Maßnahmen.

Träger: Partei „Pro NRW“

Verlauf: Der Beginn der Unterschriftensammlung für die unverbindliche Volkspetition, die in Nordrhein-Westfalen „Volksinitiative“ heißt, war am 20. März 2013. Insgesamt werden 66.000 Unterschriften benötigt, damit sich der Landtag mit dem Anliegen beschäftigt.

Ergebnis: Offen

Info: www.asylmissbrauch-stoppen.de

Rheinland-Pfalz: Keine Verfahren (2012: keine Verfahren)

Saarland: Keine Verfahren (2012: keine Verfahren)

Sachsen: Keine Verfahren (2012: keine Verfahren)

Sachsen-Anhalt: 1 Verfahren (eine Volkspetition), davon 1 Volkspetition in 2013 eingeleitet (2012: keine Verfahren) Volkspetition (in Sachsen-Anhalt „Volksinitiative“ genannt) Kulturland Sachsen-Anhalt

- Ziel: Verhinderung von Kürzungen um insgesamt sieben Millionen Euro bei verschiedenen Kultureinrichtungen in Dessau, Eisleben und Halle, die bereits zum 1. Januar 2014 umgesetzt werden sollen.
- Träger: Aktionsbündnis aus Künstler/innen und Politiker/innen
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die unverbindliche Volkspetition begann am 23. Juli 2013. Am 14. November 2013 wurden 30.700 gültige Unterschriften eingereicht (30.000 benötigt). Damit war eine Anhörung im Landtag erreicht.
- Ergebnis: Offen
- Info: www.kulturlandsachsenanhalt.de

Schleswig-Holstein: 2 Verfahren (2 Volksbegehren), davon 2 in 2013 eingeleitet (2012: 3 Verfahren)

Volksinitiative „G9 jetzt!“ - G9 an allen Gymnasien in Schleswig-Holstein

- Ziel: Für eine Änderung des Schulgesetzes mit dem Ziel, dass alle Gymnasialschüler/innen das Abitur erst nach neun Jahren Gymnasialzeit ablegen.
- Träger: Aktionsbündnis aus Elterninitiative „G9-jetzt“, FDP
- Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 14. März 2013. Für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, werden 20.000 Unterschriften innerhalb eines Jahres benötigt.
- Ergebnis: Offen
- Info: www.g9jetzt.de

Volksinitiative „Neue Wege für Schleswig-Holstein - A 20 endlich fertig stellen“

- Ziel: Für den beschleunigten und vorrangigen Weiterbau der Autobahn A 20 in Schleswig-Holstein zwischen Segeberg und Niedersachsen, mit fester Elbquerung.
- Träger: Aktionsbündnis, unter anderen ADAC, CDU
- Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 28. April 2013. Für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, werden 20.000 Unterschriften innerhalb eines Jahres benötigt. Bis Ende 2013 wurden bereits 10.000 Unterschriften gesammelt.
- Ergebnis: offen
- Info: www.a20-sofort.de

Thüringen: 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon keines in 2013 eingeleitet (2012: 1 Verfahren)

Volksbegehren „Für gerechte und bezahlbare Kommunalabgaben“

- Ziel: Für die Abschaffung der Abwasser- und Straßenausbaubeiträge. Stattdessen sollen Investitionen im Abwasserbereich über Verbrauchsgebühren und Investitionen im Straßenbau über eine Infrastrukturabgabe finanziert werden.
- Träger: Aktionsbündnis aus Thüringer Bürgerallianz (Dachverband Bürgerinitiativen), Einzelpersonen
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren begann am 25. Juni 2011. Am 19. August 2011 wurden 23.794 gültige Unterschriften eingereicht (5.000 Unterschriften benötigt). Die Landesregierung hat gegen den Antrag geklagt, denn ihrer Ansicht nach verstößt der Gesetzentwurf gegen das Finanztabu. Das Verfassungsgericht erklärte das Volksbegehren am 10. April 2013 für unzulässig.
- Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (für unzulässig erklärt)
- Info: www.volksbegehren-kommunalabgaben.de

Anhang 2: Glossar

Abstimmungsquorum

Legt fest, dass ein bestimmter Prozentsatz der Wahlberechtigten sich am Volksentscheid beteiligen muss (Beteiligungsquorum) oder dass ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten 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.

Antrag auf Volksbegehren

Erste Stufe der → *initiiierenden dreistufigen Volksgesetzgebung*, sofern lediglich formal die Zulässigkeit geprüft wird und eine inhaltliche Befassung im Landtag nicht stattfinden muss. Werden genügend Unterschriften gesammelt und das Parlament lehnt das Anliegen ab, kommt es zur zweiten Verfahrensstufe, dem → *Volksbegehren*. Ansonsten: → *Volksinitiative*.

Beteiligungsquorum

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

Bürgerbegehren (kommunale Ebene)

Erste Verfahrensstufe auf kommunaler Ebene, entspricht dem → *Volksbegehren* als zweiter Verfahrensstufe auf Landesebene.

Bürgerentscheid (kommunale Ebene)

Zweite Verfahrensstufe auf kommunaler Ebene, entspricht dem Volksentscheid auf Landesebene. Oberbegriff für eine Abstimmung der Bürger/innen über eine Sachfrage aufgrund eines → *Bürgerbegehrens* oder aufgrund eines Beschlusses des Gemeinderats (→ *Ratsreferendum*).

Direktdemokratische Verfahren

Sammelbegriff. Bürger/innen entscheiden verbindlich über eine Sachfrage. Die Volksabstimmung wird entweder „von unten“ per Unterschriftensammlung oder automatisch ausgelöst. Es werden drei verschiedene Verfahrenstypen unterschieden:

- 1) Initiiierende (dreistufige) Volksgesetzgebung
- 2) Fakultatives Referendum
- 3) Obligatorische Referenden

Fakultatives Referendum

Bei diesem Verfahrenstypus handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren (Volksbegehren plus Volksentscheid). Das fakultative Referendum richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Dieses tritt zunächst nicht in Kraft, denn es steht unter Referendumsvorbehalt. Innerhalb einer bestimmten Frist – oft drei Monate oder 100 Tage – kann eine bestimmte

Anzahl von Stimmbürger/innen die Durchführung eines → *Volksentscheid*s verlangen.

Initiiierende (dreistufige) Volksgesetzgebung

Einer der drei direktdemokratischen Verfahrenstypen. Wird (etwa in der Schweiz) auch → *Volksinitiative* genannt. Es gibt drei Verfahrensstufen:

1. Stufe: Volksinitiative/Antrag auf Volksbegehren

Sammlung der vorgeschriebenen Unterschriften und Einreichung bei der zuständigen Behörde. Bei einer → *Volksinitiative* muss sich der Landtag inhaltlich mit dem Anliegen befassen, in allen deutschen Bundesländern findet eine Anhörung der Initiator/innen statt. Beim → *Antrag auf Volksbegehren* wird lediglich formal die Zulässigkeit geprüft, eine Befassung im Landtag *kann* stattfinden.

2. Stufe: Volksbegehren

Erneute Sammlung von Unterschriften. Die Hürden liegen hier höher als in der 1. Stufe und variieren je nach Bundesland zwischen 3,9 und 20 Prozent. Die benötigte Prozentzahl für das Volksbegehren wird als → *Unterschriftenquorum* bezeichnet. Werden genügend Unterschriften gesammelt und übernimmt das Parlament die Forderungen nicht, kommt es zu einem Volksentscheid.

3. Stufe: Volksentscheid

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

Obligatorisches Referendum

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

Ratsreferendum (kommunale Ebene)

Der Gemeinderat kann in manchen Bundesländern von sich aus beschließen, einen → *Bürgerentscheid* durchzuführen. Je nach Bundesland ist hierfür eine einfache Mehrheit oder eine Zweidrittelmehrheit im Gemeinderat erforderlich. Auch „Ratsbegehren“ oder „Ratsbürgerentscheid“ genannt.

Unterschriftenquorum

Die benötigte Prozentzahl für ein → *Volksbegehren* als zweiter Verfahrensstufe wird als „Unterschriftenquorum“ bezeichnet. Alternativ wird manchmal der Begriff „Einleitungsquorum“ verwendet.

Volksbegehren

Zweite Stufe der → *initiiierenden dreistufigen Volksgesetzgebung*. Werden genügend Unterschriften gesammelt und das Parlament übernimmt die Forderungen nicht, kommt es zu einem Volksentscheid. Umgangssprachlich manchmal als Überbegriff für direktdemokratische Verfahren verwendet.

Volksinitiative

Dieser Begriff hat eine doppelte Bedeutung.

- 1) Erste Stufe der → *initiiierenden dreistufigen Volksgesetzgebung*, sofern das Verfahren mit einem Anhörungsrecht der Initiator/innen im Parlament ausgestattet ist. Werden genügend Unterschriften gesammelt und das Parlament lehnt das Anliegen ab, kommt es zur zweiten Verfahrensstufe, dem → *Volksbegehren*.
- 2) Wird auch synonym für die → *dreistufige Volksgesetzgebung* – als einer der drei direktdemokratischen Verfahrenstypen – verwendet. In der Schweiz seit mehr als einem Jahrhundert etablierter Begriff hierfür.

Volkspetition (auch „unverbindliche Anregung“)

Einstufiges und unverbindliches Bürgerbeteiligungsverfahren, das zur Behandlung des Anliegens im Landtag führt. Der Landtag entscheidet abschließend. Das Verfahren wird durch eine Unterschriftensammlung der Bürger/innen initiiert. Einige deutsche Bundesländer nennen die Volkspetition/unverbindliche Anregung „Volksinitiative“, andere „Bürgerantrag“.

Zustimmungsquorum

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

Tabelle: Typologie direktdemokratischer Verfahren

Verfahrenstyp	Merkmale	Alternativ verwendete Begriffe	Englischer Begriff
Initiiierende (dreistufige) Volksgesetzgebung	Drei Verfahrensstufen, bestehend aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Initiiert von den Bürger/innen mittels Unterschriftensammlung. Bezieht sich nicht auf einen getroffenen Parlamentsbeschluss.	Volksinitiative	Citizens Initiative, Popular Initiative
Fakultatives Referendum	Ein Parlamentsbeschluss kann innerhalb einer bestimmten Frist auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Stimmbürger/innen zur Abstimmung gelangen.	Veto-Referendum	Popular Referendum, Citizen-Initiated Referendum
Obligatorisches Referendum	Ein Parlamentsbeschluss - meist eine Verfassungsänderung - kommt zwingend / automatisch zur Abstimmung.		Mandatory Referendum/ Obligatory Referendum

Tabelle: Sonstige Verfahrenstypen der direkten Bürgerbeteiligung

Verfahrenstyp	Merkmale	Alternativ verwendete Begriffe	Englischer Begriff
Fakultativ-minoritäres Referendum	Wie fakultatives Referendum, jedoch ist eine Minderheit des Parlaments (z. B. ein Drittel des Parlaments) antragsberechtigt.	Parlamentarische Minderheits-Initiative	Authority Minority Referendum
Plebiszit	„Von oben“ (durch die Exekutive, meist den/die Präsident/in) initiierte Volksabstimmung. Meist unverbindliches Verfahren (konsultativ).		Plebiscite
Volkspetition	Initiiert von den Bürger/innen mittels Unterschriftensammlung. Abschließende Behandlung im Parlament. Unverbindliches Verfahren.	Unverbindliche Anregung, Unverbindliche Volksinitiative	Agenda Setting Initiative



Ich möchte Volksabstimmungen fördern und werde Mitglied bei Mehr Demokratie.

Einzelmitgliedschaft (ab 78 EUR) _____ EUR

Partnermitgliedschaft (ab 96 EUR) _____ EUR

Ich werde Förderer und möchte spenden.

Spende _____ EUR

Die Spende ist steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname

Adresse

Tel. _____ E-Mail _____ Geburtsdatum _____

Partner

Bitte senden Sie die Antwortkarte an: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder per Fax an 07957-9249 992

SEPA-Lastschriftmandat

Ich ermächtige Mehr Demokratie e.V. bis auf Widerruf, Zahlungen von meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise ich mein Kreditinstitut an, die von Mehr Demokratie e.V. auf mein Konto gezogenen Lastschriften einzulösen. Hinweis: Ich kann innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrages verlangen. Es gelten dabei die mit meinem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen. Das SEPA-Lastschriftmandat gilt für wiederkehrende und einmalige Zahlungen. Für die Vorabinformation über den ersten Zahlungseinzug und die Übermittlung der Mandatsreferenznummer wird eine Frist von mindestens fünf Kalendertagen vor Fälligkeit vereinbart.

Anschrift: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg
Gläubiger-ID: DE26ZZZ00000033645
Mandatsreferenznummer: wird separat mitgeteilt

IBAN

BIC

Bank

Der Einzug erfolgt:

1/4jährlich 1/2jährlich jährlich einmalig

Ich zahle per Rechnung