

Zweites Volksentscheid- Ranking

Länder und Gemeinden
im Demokratie-Vergleich
Januar 2007



Inhalt

I. Einleitung	3
Das Ranking	5
II. Praxis	6
III. Reformen	10
IV. Verfahren	11
1. Das optimale Design der direkten Demokratie	11
2. Faire Volksentscheide auf Landesebene	13
3. Faire Bürgerentscheide in den Gemeinden.....	21
V. Land für Land	27
Bayern	28
Berlin	29
Hamburg	30
Nordrhein-Westfalen.....	31
Sachsen.....	32
Schleswig-Holstein.....	33
Hessen.....	34
Niedersachsen	35
Brandenburg.....	36
Bremen	37
Sachsen-Anhalt.....	38
Mecklenburg-Vorpommern.....	39
Baden-Württemberg.....	40
Rheinland-Pfalz.....	41
Thüringen	42
Saarland	43

Impressum

Mehr Demokratie e.V.

Haus der Demokratie
und Menschenrechte
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin

tel. 030 - 420 823 70
fax 030 – 420 823 80
info@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

Redaktion:

Frank Rehmet (verantwortlich)
Karin Flothmann
Tim Weber

I. Einleitung

Momentaufnahme: Langsame Weiterentwicklung der direkten Demokratie

Winter 2006/2007: Deutschlands direkte Demokratie entwickelt sich ständig weiter und zwar hin zu mehr Bürgerfreundlichkeit, doch in einem sehr langsamen Tempo. Dabei überwiegen die positiven Tendenzen: Immer mehr Bundesländer etablieren oder diskutieren bürgerfreundlichere Regelungen der Volksgesetzgebung. Zuletzt sorgte Berlin für Aufsehen, als der Stadtstaat innerhalb kürzester Zeit die Volksrechte in den Bezirken Berlins etablierte und sie auf Stadtstaatenebene bürgerfreundlich reformierte.

Auch die praktischen Erfahrungen mit dem oft noch unbekanntem Instrument „Volksbegehren“ nehmen ständig zu, da die Zahl von Volksinitiativen und Volksbegehren stetig wächst. Auf kommunaler Ebene wachsen die Erfahrungen sogar in den meisten Bundesländern noch schneller: In Bayern zum Beispiel wird demnächst der 1000. Bürgerentscheid stattfinden.

Aber auch einige negative Tendenzen sind zu beobachten: Zunächst gibt es da einige recht resistente Bundesländer, die sich durch eine jahrelange Reformunfähigkeit auszeichnen und offenbar nicht erkennen, wie wertvoll direkte Bürgermitsprache für die Demokratie und das Vertrauen in die Politik ist. Gleichzeitig wurden in Hamburg in den letzten Jahren direktdemokratische Regelungen verschlechtert und Ergebnisse von Volksentscheiden ausgehebelt, verändert oder ignoriert. Die allein regierende Hamburger CDU agiert alles andere als bürgerfreundlich. Doch ihr weht der Gegenwind bereits ins Gesicht: Klagen laufen und im Frühjahr 2007 waren zwei Volksbegehren erfolgreich, die sich für eine erneute Verbesserung der Volksrechte in der Hansestadt einsetzen.

Vertrauen in die Politik auf dem Tiefststand

Die Deutschen sind unzufrieden mit der Parteipolitik. Der Stern veröffentlichte im Dezember 2006 eine entsprechende forsa-Umfrage. In dem Artikel heißt es:

„Die Kluft zwischen Politik und Volk war in Deutschland noch nie so tief wie am Ende dieses Jahres. Nach einer Umfrage des Forsa-Instituts für den Stern glauben 82 Prozent aller Deutschen und sogar 90 Prozent der Ostdeutschen, dass „auf die Interessen des Volkes keine Rücksicht“ genommen wird. Nur 18 Prozent sind der Meinung, dass „das Volk etwas zu sagen hat“.

Noch verheerender sind die Umfrageergebnisse zum Einfluss von Wahlen. Nur noch fünf Prozent der Deutschen vertreten die Meinung, dass man mit Wahlen „in starkem Maße“ die Politik mitbestimmen kann. 48 Prozent glauben, dass der Bürger mit Wahlentscheidungen „etwas“ Einfluss ausüben kann. 47 Prozent hingegen sind der Überzeugung, dass sie die Politik durch Wahlen „gar nicht“ mitbestimmen können. In Ostdeutschland meinen das sogar 56 Prozent der Befragten. (...)

Eine überwältigende Mehrheit von 80 Prozent der Deutschen tritt daher für die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden auch in der Bundespolitik ein. Nur 16 Prozent lehnen das ab, der Rest ist unentschlossen. Die Forderung nach direkter Demokratie wird von den Anhängern aller Parteien mit großer Mehrheit geteilt. Bei den SPD-Anhängern sind es 81 Prozent, bei denen der CDU/CSU 75 Prozent.“

Volksentscheide sind eine Antwort auf den Reformstau

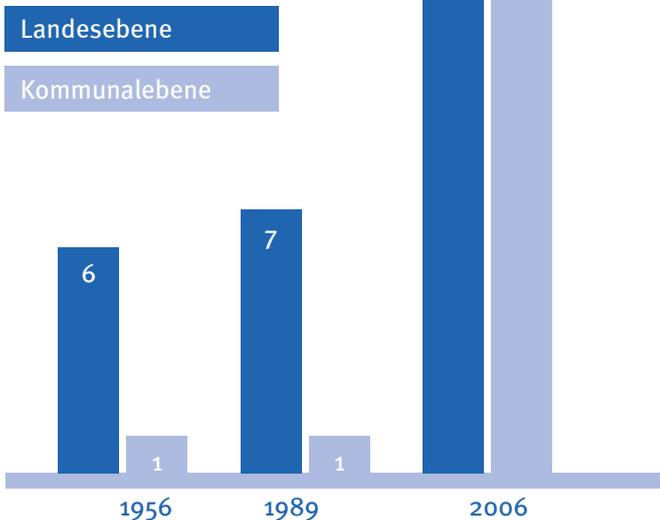
Die Umfrage legt den Finger auf die Wunde unseres politischen Systems: Es spielt offenbar nur eine untergeordnete Rolle für die Reformfähigkeit, welche Parteien das Zepter in der Hand halten. Entscheidend ist, dass das System selbst Veränderungen blockiert. Der Politik mangelt es an einem produktiven Wettbewerb der Ideen – in den Mühlen der Parteipolitik werden Reformansätze oft bis zur Unkenntlichkeit zerrieben.

Die direkte Demokratie hingegen würde den politischen Wettbewerb wieder in Schwung bringen. Abseits von Machtspielen und den Einflüsterungen der Lobbyisten könnten reformbereite Bürgerinnen und Bürger direkt Gesetze verabschieden. Die Befragten der Forsa-Umfrage sehen das genauso. Ob EU-Verfassung, Rente oder Gesundheitsreform – die Deutschen wollen in zentralen Sachfragen selbst entscheiden.

„Direkte Demokratie macht glücklich“

Neidvoll schaut da mancher auf die Schweiz, wo Bürgerwahlen seit langem eine Selbstverständlichkeit sind. Die Zufriedenheit mit dem politischen System in unserem südlichen Nachbarland ist groß. „Die da oben machen ja doch, was sie wollen“ – dieser Satz, der bei uns zum Standardrepertoire des enttäuschten Bürgers gehört, wird bei den Eidgenossen nur selten vernommen. Der Zürcher Ökonom Bruno S. Frey hat herausgefunden, dass die Zufrie-

Bundesländer mit direkter Demokratie



denheit der Menschen steigt, je stärker sie an politischen Entscheidungen beteiligt werden. Seine These: „Direkte Demokratie macht glücklich“.

Siegeszug der direkten Demokratie seit 1990

Während der bundesweite Volksentscheid noch auf sich warten lässt, ist die direkte Demokratie in den Bundesländern seit Anfang der 90er Jahre auf dem Vormarsch. 1989 sahen nur sieben Bundesländer landesweite Volksentscheide und lediglich ein Bundesland (Baden-Württemberg) kommunale Bürgerentscheide vor. Heute ist die direkte Demokratie in *allen* 16 Bundesländern auf Landesebene und in allen Ländern auch auf kommunaler Ebene verankert. 2005 hat Berlin als letztes Bundesland die Einführung des Bezirks-Bürgerentscheids beschlossen.

Dieser „Siegeszug der direkten Demokratie“ hat allerdings noch viele Mängel. Nur in einigen Bundesländern lösen die Verfahren das Versprechen von mehr Bürgerbeteiligung ein. Bürger, die ein Volksbegehren einleiten möchten, werden regelmäßig durch hohe Quoren und bürokratische Hindernisse ernüchert. Die häufigen Verbote von Initiativen, die restriktive Rechtsprechung, zu hohe Hürden beim Volksbegehren und beim Volksentscheid lassen das Instrument noch in zahlreichen Ländern ins Leere laufen. Der Schweizer Nationalrat Andreas Gross kommentierte die Situation in Deutschland mit einem treffenden Vergleich: „Wer einen Fußballplatz an einen Berghang baut, braucht sich nicht wundern, wenn die Menschen die Lust am Spiel verlieren.“

Zweites Ranking der 16 Bundesländer

Der Fachverband Mehr Demokratie beobachtet die direktdemokratische Praxis in den Ländern. Seit mehreren Jahren veröffentlichen wir den jährlichen „Volksbegehrens-Bericht“, der die aktuellen Praxisfälle und Trends untersucht.

Im Jahre 2003 wurde das erste Volksentscheid-Ranking erstellt: Land für Land unterzogen wir die Verfahren für landesweite Volksentscheide und kommunale Bürgerentscheide einer kritischen Prüfung und bewerteten sie.

Da die Entwicklung der direktdemokratischen Regelungen in den vergangenen Monaten und Jahren dynamisch verlief und sich manches geändert hat, war es an der Zeit, eine Aktualisierung vorzunehmen und das zweite Volksentscheidsrating zu präsentieren. Wir wollen damit – wie bereits 2003 – einen Beitrag zur Vergleichbarkeit der Regelungen leisten und die Reformdiskussion mit nützlichen Informationen und einem sinnvollen Bewertungsmaßstab unterfüttern. Wir hoffen, dass auch das aktualisierte Ranking den Landesregierungen und -parlamenten zum Ansporn wird, ihren Demokratiestandort in Deutschland nach vorn zu bringen.

Zudem setzen wir darauf, dass die Erfahrungen der Gemeinden und Länder auch die Debatte über bundesweite Volksentscheide befruchten. So können bei der zukünftigen Gestaltung der bundesweiten Volksabstimmung die zahlreichen Mängel von Länderregelungen vermieden werden.

Der Aufbau dieser Studie

- ➔ Auf der nächsten Seite präsentieren wir das Ranking in Kurzform
- ➔ Danach geben wir einen Überblick über die Praxis der direkten Demokratie (Kapitel II)
- ➔ Wir skizzieren anschließend den Trend zum Ausbau der direkten Demokratie (Kapitel III)
- ➔ Im Kapitel IV entwickeln wir unseren Bewertungsmaßstab und unterfüttern diesen mit Fakten und Beispielen aus der Praxis
- ➔ Schließlich unterziehen wir alle 16 Bundesländer auf je einer Seite einer Bewertung und liefern die wichtigsten Daten zur Praxis.

Das Ranking

Direkte Demokratie in Ländern und Gemeinden

Gesamtwertung		
1-2	Bayern	befriedigend (2,55)
1-2	Berlin	befriedigend (2,55)
3	Hamburg	befriedigend (3,1)
4	NRW	ausreichend (3,5)
5-6	Schleswig-Holstein	ausreichend (3,6)
5-6	Sachsen	ausreichend (3,6)
7	Hessen	ausreichend (4,0)
8	Niedersachsen	ausreichend (4,15)
9	Brandenburg	ausreichend (4,3)
10	Bremen	ausreichend (4,4)
11	Sachsen-Anhalt	mangelhaft (4,55)
12	Mecklenburg-Vorpommern	mangelhaft (4,6)
13	Baden-Württemberg	mangelhaft (4,65)
14-15	Rheinland-Pfalz	mangelhaft (4,8)
14-15	Thüringen	mangelhaft (4,8)
16	Saarland	ungenügend (5,5)

Land [50%]		Gemeinden [50%]	
1	befriedigend (3,4)	3	gut (1,7)
4	ausreichend (3,8)	1	sehr gut (1,3)
13	mangelhaft (4,7)	2	gut (1,5)
2-3	ausreichend (3,7)	5	befriedigend (3,3)
5	ausreichend (4,0)	4	befriedigend (3,2)
2-3	ausreichend (3,7)	6-7	ausreichend (3,5)
12	mangelhaft (4,5)	6-7	ausreichend (3,5)
6-9	ausreichend (4,1)	10	ausreichend (4,2)
11	ausreichend (4,3)	11	ausreichend (4,3)
14	mangelhaft (4,8)	8-9	ausreichend (4,0)
6-9	ausreichend (4,1)	12-14	mangelhaft (5,0)
10	ausreichend (4,2)	12-14	mangelhaft (5,0)
15	mangelhaft (5,3)	8-9	ausreichend (4,0)
6-9	ausreichend (4,1)	15-16	ungenügend (5,5)
6-9	ausreichend (4,1)	15-16	ungenügend (5,5)
16	ungenügend (6,0)	12-14	mangelhaft (5,0)

Ernüchternde Ergebnisse

- ✘ Die Spitzenreiter sind Bayern und Berlin, das durch Reformen vom letzten Platz an die Spitze gelangte. Beide konnten wegen Mängeln in den jeweiligen Regelungen – vor allem auf Landesebene – kein „gut“ erhalten. Hamburg folgt auf Platz 3 und büßt gegenüber 2003 den zweiten Platz ein. Diesen Platz erlangt das Land aufgrund seiner mangelhaften Landesregelungen. Beim kommunalen Bürgerentscheid schneiden die drei Länder hingegen „gut“ bis „sehr gut“ ab und können als gelungene Modellfälle für die lokale Direktdemokratie gelten.
- ✘ Die rote Laterne trägt nun mit einem „ungenügend“ das Saarland. Thüringen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt schneiden lediglich mit einem „mangelhaft“ ab. In diesen Ländern ist die direkte Demokratie zu großen Teilen ein Papiertiger.

- ✘ Insgesamt ist das Ergebnis unseres Demokratie-Tests ernüchternd: Wir mussten sieben Mal die Note „ausreichend“, fünf Mal „mangelhaft“ und ein Mal sogar „ungenügend“ vergeben. Die Durchschnittsnote aller Länder liegt bei ausreichend (4,0), was eine leichte Verbesserung im Vergleich zum ersten Ranking 2003 (damals 4,2) darstellt. Fazit: Es gibt noch einen immensen Reformbedarf auf dem Weg zu fairen und bürgerfreundlichen Volksentscheiden.
- ✘ Dieser Reformbedarf ist beim landesweiten Volksentscheid noch größer (Durchschnittsnote 4,3) als auf kommunaler Ebene (Durchschnitt 3,8). Immerhin konnten wir beim Bürgerentscheid einmal ein „sehr gut“ vergeben, während beim Volksentscheid nur Bayern ein „befriedigend“ erreicht. In beiden Kategorien mussten wir sogar die Note „ungenügend“ vergeben: Dies traf das Saarland auf Landes- sowie Thüringen und Rheinland-Pfalz auf Kommunalebene.

II. Praxis

1. Volksbegehren auf Landesebene

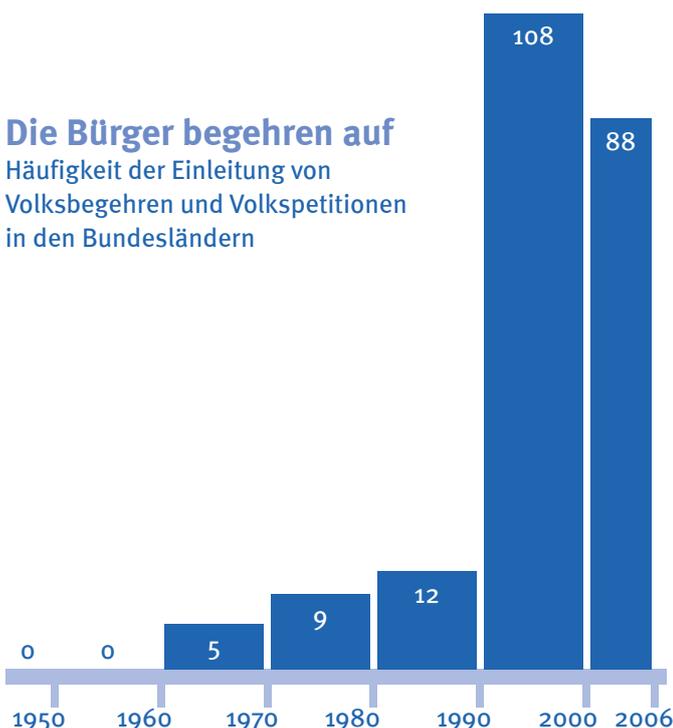
Der Boom der direkten Demokratie

Bis Dezember 2006 starteten die Bürger in den 16 Bundesländern 185 Volksbegehren. Hinzu kommen 37 Volkspetitionen, die lediglich zur Behandlung eines Themas im jeweiligen Landtag führten.

Mit der flächendeckenden Einführung der direkten Demokratie in den 90er Jahren nahm auch die Praxis zu. Von den 185 Initiativen wurden 159 (86 %) seit 1990 eingeleitet. 11 der 13 vom Volk erreichten Volksentscheide fanden seit Anfang der 90er Jahre statt.

Besonders initiativstark war das Jahr 1997, als die Bürger 23 neue Verfahren starteten. Danach setzte offenbar ein Ernüchterungseffekt ein, weil die Mehrzahl der Anträge an den hohen Hürden scheiterte. Im Jahr 2001 wurden nur noch acht neue Initiativen gestartet. Trotz der Reformen der letzten Jahre – mehrere Länder vereinfachten die Verfahren (vgl. Kapitel III) – wurde die Zahl 23 nicht mehr erreicht: Sie lag in den letzten Jahren bei 10-15.

Die Bürger begehren auf Häufigkeit der Einleitung von Volksbegehren und Volkspetitionen in den Bundesländern



Nur alle 41 Jahre ein Volksentscheid pro Bundesland

Spitzenreiter in absoluten Zahlen ist Bayern mit 38 Initiativen seit 1946, Schlusslicht ist Sachsen-Anhalt mit zwei Anläufen seit 1992. Besonders initiativfreudig sind die Bürger in Brandenburg (21 Initiativen seit 1992), Mecklenburg-Vorpommern (19 Initiativen seit 1994) und Hamburg (19 Initiativen seit 1996).

Lediglich 13 Volksbegehren mündeten bisher in einen Volksentscheid. Nur in fünf der 16 Länder erreichten die Bürger bisher eine Abstimmung, und zwar in Bayern (5), Hamburg (4), Schleswig-Holstein (2), Sachsen und Sachsen-Anhalt (je 1). Eines der bekanntesten Beispiele ist der Volksentscheid „Schlanker Staat ohne Senat“, der 1998 von einer Dreiviertel-Mehrheit der bayerischen Wähler angenommen wurde und so die Auflösung des Senats bewirkte.

Statistisch gesehen findet damit pro Bundesland nur etwa alle 41 Jahre ein Volksentscheid statt. In der Mehrzahl der Bundesländer spielt die Volksgesetzgebung nur eine marginale Rolle.

Top-Themen Bildung und Demokratie

Zentrale Themen der direkten Demokratie sind Bildung und Kultur. Fast jede dritte Initiative fällt in diesen Bereich. So wurden beispielsweise Ende der 90er Jahre mehrere Volksbegehren gegen die umstrittene Rechtschreibreform eingeleitet. In den letzten Jahren stehen vor allem die von vielen Ländern angestrebten Kürzungen bei der Kinderbetreuung auf dem direktdemokratischen Prüfstand.

Zweiter zentraler Gegenstand ist die Demokratie selbst. Immer wieder kommt es zu Volksbegehren, die mehr direkte Demokratie, ein kleineres Parlament oder ein neues Wahlrecht fordern. Die Bürger zeigen ein großes Interesse an fairen Spielregeln im politischen System.

Da die Länderkompetenzen eng begrenzt sind, sind auch die Themen für Volksinitiativen eingeschränkt. Die Schwäche des deutschen Föderalismus spiegelt sich in der direkten Demokratie wider. Eine Ausweitung der Länderrechte würde die Möglichkeiten für Volksbegehren und -entscheide verbessern.

Jede vierte Initiative ist erfolgreich

Die Erfolge der Bürger lassen sich allerdings nicht nur an den Volksentscheiden ablesen. Jede sechste Initiative wird schon im Vorfeld vom Parlament übernommen – der Volksentscheid kann dann entfallen. Insgesamt sind etwa ein Viertel aller eingeleiteten Verfahren in der Sache ganz oder teilweise erfolgreich.

Zum Vergleich: In der Schweiz und den amerikanischen Bundesstaaten liegen die Erfolgsquoten – bei einer sehr viel höheren Zahl von Volksbegehren – bei 30 bis 40 Prozent.

Mangelnder Respekt vor den Bürgern

In den letzten Jahren wurde die Mehrzahl der erfolgreichen Volksbegehren und Volksentscheide juristisch angegriffen oder politisch in Frage gestellt. Bekanntestes Beispiel ist die Aufhebung des Volksentscheids gegen die Rechtschreibreform durch den schleswig-holsteinischen Landtag 1999.

1997 schränkte der Bayerische Verfassungsgerichtshof die zwei Jahre zuvor von den Bürgern per Volksentscheid eingeführte Regelung für kommunale Bürgerentscheide in wichtigen Punkten ein.

Einen zweifelhaften Umgang mit dem Bürgerwillen zeigte auch die sächsische Landesregierung. Im Oktober 2001 hatten 85 Prozent der Abstimmenden die Abschaffung der so genannten „Sachsenbank“ – einem Zusammenschluss der regionalen Sparkassen – gefordert. Der Landtag löste zwar den alten Verbund auf, hebelte aber den Volksentscheid aus, indem er einen neuen Finanzverbund auf den Weg brachte. Unrühmlich geht auch die Hansestadt Hamburg in die Annalen der Volksgesetzgebung ein. Der Senat setzte sich zwei Mal über den Willen des Volkes hinweg und revidierte die Ergebnisse von Volksentscheiden. 2004 votierte die Mehrheit der Hamburger gegen den Verkauf des landeseigenen Betriebs Krankenhäuser (LBK). Anschließend wurde der LBK veräußert. Im gleichen Jahr führten die Hamburger per Volksentscheid ein neues Wahlrecht in der Hansestadt ein. Der Hamburger Senat machte dieses Wahlrecht 2006 teilweise wieder rückgängig, ohne dass die Regelung ein einziges Mal praktiziert wurde.

Themen der direkten Demokratie auf Landesebene

Thema	Initiativen	
Bildung und Kultur	68	31 %
Demokratie/Innenpolitik	49	22 %
Soziales	29	13 %
Umwelt/Verbraucher/Gesundheit	23	10 %
Wirtschaft	21	9 %
Verkehr	14	6 %
Sonstiges	18	8 %
Gesamt	222	100 %

222 Verfahren = 185 Volksinitiativen/Volksbegehren plus 37 Volkspetitionen (Stand: Dezember 2006)

Diese Beispiele bestätigen die Bürger in dem Eindruck, dass „die da oben ja doch machen, was sie wollen“, Politikverdrossenheit wird geschürt. Der Umgang mit den noch jungen Instrumenten der direkten Demokratie fordert von Seiten der Politik Fingerspitzengefühl und Respekt vor dem Souverän.

Referenden und Sonderabstimmungen

Neben den Volksentscheiden kam es in den Bundesländern bisher zu 36 Referenden. Sie betrafen Fragen der Länderneugliederung (Grundgesetz, Art. 29, 118 und 118a), die Annahme neuer Landesverfassungen und obligatorische Verfassungsreferenden.

Die bislang „von unten“ ausgelösten 13 Volksentscheide

Jahr	Bundesland	Thema	Angenommen?
1968	Bayern	Christliche Gemeinschaftsschule	Ja *
1973	Bayern	Rundfunkfreiheit	Ja *
1991	Bayern	„Das bessere Müllkonzept“	Nein *, aber Konkurrenzvorlage des Landtags angenommen
1995	Bayern	Einführung Bürgerentscheid	Ja *
1997	Schleswig-Holstein	Buß- und Betttag als Feiertag	Quorum verfehlt
1998	Bayern	Abschaffung Senat	Ja *
1998	Hamburg	Faire Volksentscheide	Quorum verfehlt
1998	Hamburg	Einführung Bürgerentscheid	Ja
1998	Schleswig-Holstein	„Wir gegen die Rechtschreibreform“	Ja (aber 1999 vom Landtag rückgängig gemacht)
2001	Sachsen	„Pro kommunale Sparkasse“	Ja *
2004	Hamburg	Gegen Krankenhäuser-Privatisierung	Ja, aber Ergebnis politisch nicht respektiert
2004	Hamburg	Für Demokratisierung Wahlrecht	Ja (aber 2006 vom Parlament revidiert)
2005	Sachsen-Anhalt	Gegen Kürzungen Kinderbetreuung	Quorum verfehlt

* Bei diesen Volksentscheiden in Bayern und Sachsen entscheidet die einfache Mehrheit ohne zusätzliches Quorum

2. Bürgerbegehren in den Gemeinden

Leider werden Bürgerbegehren nicht in allen Bundesländern hinreichend erfasst. Durch die Arbeit von Mehr Demokratie und der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Marburg hat die Datenqualität hier jedoch zugenommen. Nach unseren Daten und ergänzt durch Schätzungen werden derzeit in den ca. 14.000 deutschen Kommunen pro Jahr 250 Bürgerbegehren eingeleitet und es finden rund 120 Bürgerentscheide statt.

10 Bürgerbegehren im Saarland, 1.516 in Bayern

Insgesamt zählten wir in Deutschland bisher ca. 4.100 Bürgerbegehren und 2.100 Bürgerentscheide. Fast 40 Prozent aller Initiativen (1.500) und Abstimmungen (929) wurden in Bayern eingeleitet. Eine intensive Praxis ist auch in Hamburg und in Berlin in den Stadtbezirken zu beobachten: In Hamburg kam es in den ersten neun Jahren seit Einführung des Instruments bereits zu 53 Bürgerbegehren. Auch Berlin ist sehr aktiv mit 16 Bürgerbegehren seit der Einführung des Bürgerentscheids im Jahr 2005. Das Schlusslicht bildet hier das Saarland, wo erst 10 Bürgerbegehren in zehn Jahren eingeleitet wurden.

Erkenntnisse aus Bayern

Das umfangreichste Zahlenmaterial liegt für Bayern vor, wo Mehr Demokratie Bürgerbegehren und –entscheide seit ihrer Einführung systematisch erfasst und auswertet. Daraus lassen sich einige interessante Beobachtungen ableiten:

- Die wichtigsten Themen (vgl. Tabelle) sind Verkehrsprojekte (betrifft z. B. den Bau einer Umgehungsstraße, das Einrichten einer Fußgängerzone, den Bau von Brücken u. ä.); Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen (betrifft z. B. den Bau von Schwimmbädern, Bau von Kindergärten, Trinkwasserversorgung u. ä.) sowie Flächennutzungs- und Bebauungspläne (Bauleitpläne).
- Bürgerbegehren sind Gaspedal und Bremse: Die Zahl der Begehren, die eigene Lösungsvorschläge vorlegen, überwiegt die der Initiativen, die lediglich Planungen stoppen wollen.
- In großen Städten, wo die Problemdichte größer ist, werden häufiger Bürgerbegehren eingeleitet als in kleinen Gemeinden.
- Durchschnittlich beteiligen sich etwa 50 % der Stimmberechtigten an einem Bürgerentscheid.
- In etwas mehr als der Hälfte der Fälle befürworten die Bürger die Position des Gemeinderates. In etwas mehr als 40 Prozent der Fälle setzt sich das Bürgerbegehren durch.

Bürgerbegehren sind Gaspedal und Bremse

- Die Mehrzahl der eingeleiteten Begehren macht eigene Lösungsvorschläge (58,5 %). Ein Sechstel aller Begehren tritt hingegen auf die Bremse – sie wollen vom Gemeinderat angestrebte Veränderungen stoppen. Bei einem Viertel der Begehren war eine eindeutige Zuordnung nicht möglich.

Die Themen lokaler Bürgerbegehren am Beispiel Bayern

Themen	Fälle
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen z.B. Bau von Schwimmbädern oder Kindergärten	337 (23,80%)
Bauleitpläne Flächennutzungs- und Bebauungspläne	312 (22,03%)
Verkehrsprojekte z.B. Bau einer Umgehungsstraße, Einrichten einer Fußgängerzone	282 (19,92%)
Einzelne, private Bauprojekte z.B. Bau von Hotels, Golfplätzen, Einkaufszentren	129 (9,11%)
Entsorgungsprojekte z.B. Bau von Kanälen, Müllverbrennungsanlagen	106 (7,49%)
Mobilfunk z.B. Aufstellung von Sendemasten	67 (4,73%)
Gebühren und Abgaben z.B. Müllgebühren, Parkgebühren	33 (2,33%)
Sonstiges z.B. Straßennamen, haupt- oder ehrenamtlicher Bürgermeister	150 (10,59%)
Gesamt	1416 (100,0%)

(Stand: Ende 2005)

INFO

Mehr Demokratie in Bayern e.V., 9-Jahresbericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, München, Dezember 2005: www.bayern.mehr-demokratie.de/685.html
Datenbank Bürgerbegehren in Deutschland (Gemeinschaftsprojekt Universität Marburg und Mehr Demokratie e.V.): www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de

III. Reformen

Mit der flächendeckenden Einführung der direkten Demokratie seit Anfang der 90er Jahre ist der Reformprozess für mehr Bürgerbeteiligung noch nicht abgeschlossen. Die Tatsache, dass die Verfahren oft unzulänglich sind, hat zu weiteren Veränderungen geführt.

Trend zur Stärkung der Volksrechte

Ein wichtiger Motor für den Ausbau der Volksrechte ist der Verein Mehr Demokratie e.V. In mehreren Ländern – Schleswig-Holstein (1989), Bayern (1995), Hamburg (1998/2001), NRW (2001/2002), Thüringen (2003), Baden-Württemberg und Berlin (2004-2006) – konnten wir durch Kampagnen und Gespräche mit den Politikern entscheidend zum Ausbau der direkten Demokratie beitragen.

Es gibt einen Trend hin zu bürgerfreundlicheren Regelungen. So sinkt beispielsweise die durchschnittliche Unterschriftenhürde für Volksbegehren. Betrug sie in den sieben Ländern, die bis 1989 bereits die direkte Demokratie kannten, noch durchschnittlich 18 Prozent, so liegt sie heute im Schnitt aller 16 Länder bei – immer noch zu hohen – 11 Prozent. Einige Länder sehen bereits angemessene Hürden vor: Brandenburg mit vier, Hamburg und Schleswig-Holstein mit fünf Prozent. Nordrhein-Westfalen hat 2002 diese Hürde von 20 auf acht Prozent gesenkt, Thüringen von 14 auf acht bis zehn Prozent.

Offensive Bürger, defensive Politiker – mit Ausnahme Berlins

In der Reformfrage offenbart sich ein tiefer Interessenkonflikt zwischen Bürgern und Politikern. Die Bürger befürworten umfangreiche Hürdensenkungen, während Parlamente und Regierungen nur zögerlich voran gehen. So setzten sich in den Volksentscheiden „Mehr Demokratie in Bayern“ 1995 und „Mehr Demokratie in Hamburg“ 1998 die weiter gehenden Vorschläge für den Ausbau der direkten Demokratie deutlich gegen die vorsichtigen Konkurrenzvorlagen der jeweiligen Landtagsmehrheit durch. Auch das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringen“ fand im Herbst 2000 massiven Zuspruch in der Bevölkerung.

Viele Reformbemühungen trafen auf erheblichen Widerstand der Landesregierungen. So wurden in den Jahren 1998 bis 2001 in sechs Ländern Volksbegehren für mehr direkte Demokratie mit der Begründung gestoppt, der vorgeschlagene Ausbau der Volksrechte sei verfassungswidrig. Umstrittene Urteile der Verfassungsgerichte in Bremen, Bayern und Thüringen engten die Reformspielräume ein.

Sind faire Volksentscheide verfassungswidrig?

Die juristische Debatte bewegt sich jedoch mittlerweile in eine Richtung, welche die Gleichrangigkeit von Volk und Parlament als Gesetzgeber anerkennt und die konkrete Regelung der Verfahren als politische Aufgabe ansieht. So hat im Jahr 2002 in Sachsen erstmals ein Verfassungsgericht – im Gegensatz zu vorherigen Urteilen – ausdrücklich die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren anerkannt.

Auch auf kommunaler Ebene sinken langsam die Hürden. So haben in den letzten Jahren Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen die Quoren für Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheide gesenkt. In Baden-Württemberg wurde zudem der Katalog zulässiger Themen erweitert. Die jüngste Reform in Berlin war sehr wichtig, da sie gezeigt hat, dass sehr bürgerfreundliche Regelungen auch auf parlamentarischem Wege verabschiedet werden können: Berlin hat 2005 auf parlamentarischem Wege den Bezirks-Bürgerentscheid eingeführt und dabei die vom Volk verabschiedeten Regelungen in Hamburg und Bayern sogar noch übertroffen. Das macht Mut und lässt hoffen, dass auch andere Bundesländer dieser Richtung folgen werden.

Insgesamt ist diese Entwicklung erfreulich – jedoch zeigt unser Ranking, dass viele Länder noch einen weiten Weg bis hin zu praxistauglichen Instrumenten der direkten Demokratie zurück zu legen haben.

IV. Verfahren

In dem Ranking der 16 Bundesländer haben wir wie auch 2003 beim ersten Ranking:

- ▶ die Landesebene und die Kommunalebene jedes Bundeslandes berücksichtigt und können daher differenzierte Ergebnisse vorlegen
- ▶ die direktdemokratischen Verfahren der Bundesländer einer qualitativen Bewertung unterzogen und dabei die einzelnen Verfahrenselemente bewertet
- ▶ für die Kommunalebene, die Landesebene und insgesamt für das Bundesland je eine Note vergeben
- ▶ jedes Land in einer Einzelbetrachtung dargestellt.

Für die Gesamtnote eines Bundeslandes behandeln wir die Teilnoten der kommunalen und der Landesebene gleichgewichtig. Zwar haben Entscheidungen auf Landesebene ein höheres politisches Gewicht und betreffen potentiell alle Bürgerinnen und Bürger eines Bundeslandes. Kommunale Bürgerentscheide können andererseits als „Schule der direkten Demokratie“ gelten, machen Demokratie unmittelbar erlebbar, verändern – wenn sie regelmäßig stattfinden – die politische Kultur und wirken häufig über die Gemeindegrenzen hinaus.

Als Orientierungshilfe für das Ranking diente uns der im Jahr 2002 für 32 europäische Staaten erstellte Ranking-Bericht des „Initiative and Referendum Institute Europe“ (IRI-Europe – zu beziehen unter www.iri-europe.org).

1. Das optimale Design der direkten Demokratie

Im ersten Schritt haben wir eine Bestandsaufnahme der direktdemokratischen Verfahren in den 16 Bundesländern vorgenommen. Die Regelungen zu Volks- und Bürgerentscheiden sind in den Landesverfassungen, den Ausführungsgesetzen sowie in den Gemeinde- und Landkreisordnungen verankert.

Die Verfahrenselemente werden zunächst erfasst und in mehrere Kategorien eingeteilt. Die einzelnen Elemente gewichten wir gemäß ihrer Bedeutung für das Gesamtverfahren unterschiedlich stark.

Jede Kategorie wird mit „sehr gut“ bis „ungenügend“ bewertet. Hierbei sind - im Unterschied zum ersten Ranking 2003 – auch Teilnoten wie bei Oberstufenschulnoten (etwa 4 – oder 3 +) möglich, so dass besser differenziert werden kann. Als ergänzendes Kriterium wird ferner die Reformdiskussion über direkte Demokratie in einem Bundesland hinzugezogen.

Als Bewertungsmaßstäbe dienen uns

- ▶ in der Praxis erprobte und bewährte direktdemokratische Verfahren (z. B. in den Kantonen der Schweiz oder zahlreichen Bundesstaaten der USA) sowie
- ▶ dazu ergänzend auch das Ideal einer bürgerfreundlichen direkten Demokratie, die sich durch Offenheit und Fairness auszeichnet. Wir orientieren uns dabei an den Überlegungen zum „Optimal Design“ in der oben angesprochenen Studie des IRI-Europe.

Faire Bürger- und Volksentscheide

Maßstab dieser Studie ist eine faire und bürgerfreundliche Gestaltung der direkten Demokratie. Dabei leiten uns folgende Grundgedanken:

I. Gleichstellung von Volk und Parlament

Die Bürgerinnen und Bürger sind der demokratische Souverän. Deshalb müssen sie die Möglichkeit haben, in allen wesentlichen politischen Fragen ein direktdemokratisches Verfahren einzuleiten, wenn eine relevante Menge von ihnen dies für nötig hält. Tabuthemen, wie z. B. Finanzen, darf es nicht geben. Außerdem müssen die Quoren und Fristen so gestaltet sein, dass die Menschen eine realistische Chance haben, erfolgreiche Bürger- und Volksbegehren durchzuführen.

Diese gleichrangige Rolle der direkten Demokratie ist sowohl durch das Grundgesetz (Art. 20,2 Das Volk übt seine Souveränität in „Wahlen und Abstimmungen“ aus) als auch durch die in allen Landesverfassungen vorgesehene Verankerung der direkten Demokratie an zentraler Stelle gedeckt.

Die direkte Demokratie ergänzt die parlamentarische Demokratie wohlgerne, sie kann sie nicht ersetzen.

II. Ermöglichung des gesellschaftlichen Diskurses

Das öffentliche Gespräch ist die „Seele“ der direkten Demokratie. Hier erfahren sich die Menschen als politisch handelnde Bürger und bilden sich ihre Meinung. Es gibt keine größere Bildungsveranstaltung als einen Volksentscheid. Das Verfahren muss die Diskussion fördern. Dazu tragen viele Elemente bei:

- ▶ Niedrige Einstiegshürden für Bürger- und Volksbegehren, d. h. ein Thema kann mit angemessenem Aufwand in die öffentliche Debatte eingebracht und ggf. zur Entscheidung gestellt werden.
- ▶ Die freie Unterschriftensammlung (statt Eintragung in Amtsräumen) fördert das öffentliche Gespräch.
- ▶ Ausreichende Zeit für die öffentliche Diskussion.
- ▶ Ausreichende Information der Bürger vor einem Volksentscheid durch eine ausgewogene Informationsbroschüre.
- ▶ Verzicht auf (hohe) Abstimmungsquoren bei Bürger- und Volksentscheiden, weil sie Boykottstrategien und Kommunikationsverweigerung durch das Scheitern von Abstimmungen „belohnen“.

III. Förderung des Dialogs zwischen Parlament und Bürger

Die direkte Demokratie sollte den Dialog zwischen Bürgern und Parlament fördern. Dies gewährleistet die optimale Lösung politischer Probleme. Folgende Verfahrenselemente tragen dazu bei:

- ▶ Frühzeitige Befassung des Parlaments mit einer Volksinitiative und die Möglichkeit, Kompromisse zwischen Initiatoren und Politikern auszuhandeln. Dazu gehört auch ein Anhörungsrecht der Initiative im Parlament und eine parlamentarische Behandlung.
- ▶ Die Möglichkeit des Parlaments, zum Volksentscheid einen eigenen Vorschlag (Konkurrenzvorlage) einzureichen.

IV. Fairness und Chancengleichheit

Jedes demokratische Verfahren wird auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn es in den Augen der Bürger fair abläuft. Neben angemessenen Quoren tragen viele Verfahrenselemente zur Fairness bei, z. B. eine Kostenerstattung für Initiatoren, eine Abstimmungsbroschüre oder der Verzicht auf eine bürokratische Überregulierung des Verfahrens oder hohe Detailanforderungen.

Entscheidend ist aber auch die Frage der politischen Kultur: Wie geht die etablierte Politik mit Bürger- und Volksbegehren um? Häufig werden sie noch immer als lästige Störfaktoren gesehen, denen Politik und Verwaltung mit Tricks und immer neuen Hindernissen begegnen.

2. Faire Volksentscheide auf Landesebene

Die Häufigkeit und Wirksamkeit der direkten Demokratie in den Bundesländern hängt in erster Linie von folgenden Fragen ab:

- ▶ Welche Themen sind für Volksbegehren zulässig?
- ▶ Wie hoch ist das Unterschriftenquorum und wie sind die Bedingungen für die Unterschriftensammlung?
- ▶ Entscheidet beim Volksentscheid die Mehrheit oder sind zusätzliche Hürden (Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren) zu überwinden?

- ▶ Müssen zentrale politische Fragen – z. B. Verfassungsänderungen – automatisch dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden (obligatorisches Referendum)?

Diese Kategorien spielen für die Notengebung eine sehr wichtige Rolle. Alle weiteren Regelungen (z.B. die Kostenerstattung für die Initiatoren eines Volksentscheids) spielen eine nachgeordnete Rolle und wurden von uns entsprechend weniger stark gewichtet.

Das optimale Design der direkten Demokratie auf Landesebene

Folgende Verfahrensgestaltung würde auf Landesebene zur Note 1,0 führen:

Hohes Gewicht in der Wertung

Themen

Die Bürger sind dem Parlament gleichgestellt. Es gibt keinen bzw. nur einen geringen Themenausschluss. Volksentscheide zur Verfassung und zu Finanzen sind zulässig.

Volksbegehren

Das Unterschriftenquorum liegt bei 2-3 Prozent.

Die Sammelfrist beträgt mindestens 6 Monate.

Die Unterschriften können von den Initiatoren frei auf der Straße gesammelt werden.

Volksentscheid

Wie bei Wahlen entscheidet die Mehrheit. Es gibt keine Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren.

Referendum

Wichtige Fragen – z. B. Verfassungsänderungen – werden in einem obligatorischen Referendum dem Volk vorgelegt.

Geringes Gewicht in der Wertung

Antrag auf Volksbegehren / Volksinitiative

Unterschriftenhürde etwa 0,25 Prozent. Keine oder sehr lange Frist (mindestens 6 Monate). Freie Sammlung der Unterschriften. Möglichkeit der parlamentarischen Behandlung (mit Anhörungsrecht der Initiatoren).

Kostenerstattung

Die Initiatoren eines Volksbegehrens bekommen eine angemessene Kostenerstattung.

Konkurrenzvorlage

Es gibt die Möglichkeit einer Konkurrenzvorlage des Parlaments, die mit zum Volksentscheid gestellt wird.

Abstimmungsbroschüre

Informationsheft zum Volksentscheid für alle Haushalte.

Volkspetition

Neben der Volksgesetzgebung gibt es die Möglichkeit, das Parlament per Volkspetition mit einem Gegenstand zu befassen. Unterschriftenquorum von 0,25 Prozent. Freie Sammlung ohne bzw. mit sehr langer Frist.

Themen

Über welche Themen dürfen die Bürger abstimmen? Diese Frage ist selbstverständlich zentral. Als größtes Hindernis erweist sich in den Bundesländern das so genannte „Finanztabu“. Volksentscheide mit zum Teil schon geringen Auswirkungen auf die Landeshaushalte sind in der Regel unzulässig. Dieser Ausschluss „entkernt“ die direkte Demokratie, da es kaum politische Entscheidungen ohne Folgekosten gibt.

Sowohl in den Staaten der USA als auch in den Schweizer Kantonen sind nahezu alle Themen zugelassen, ausdrücklich auch haushaltswirksame Abstimmungen. Zum Teil sind Volksentscheide zu zentralen Themen – z. B. Kreditaufnahme oder Verfassungsänderungen – obligatorisch (vgl. Mehr Demokratie Positionspapier Nr. 10 „Chaos oder Sanierung? Wie sich Volksentscheide auf die öffentlichen Haushalte auswirken.“ www.mehr-demokratie.de/positionen.html)

Die für fast alle deutschen Bundesländer geltende Tabu-Trias (Haushalt, Abgaben, Besoldung) wurde mit „ausreichend“ bewertet (z. B. Baden-Württemberg). Abwertungen wurden vorgenommen, wenn z.B. der Haushaltsvorbehalt durch ein Gerichtsurteil ausgeweitet wurde (z.B. in Bremen und Schleswig-Holstein) oder wenn weitere Themen – etwa Verfassungsfragen (z. B. im Saarland) – verboten sind.

Wir haben auch die Länder abgewertet, in denen die Gerichte das Haushaltstabu besonders restriktiv ausgelegt und damit das Themenspektrum zulässiger Volksbegehren noch weiter eingeengt haben (z.B. in Bayern, Bremen, Schleswig-Holstein). Aus diesem Grund, nur in entgegengesetzter Richtung, wurde Sachsen hier aufgewertet, da das Landesverfassungsgericht im Juli 2002 ausdrücklich die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren festgestellt hat.

Praxis

Bisher wurden 185 Initiativen für einen Volksentscheid eingeleitet. Etwa jeder vierte Antrag wurde für unzulässig erklärt. Dabei spielt der Finanzvorbehalt eine zentrale Rolle. Zwar ist in den meisten Landesverfassungen lediglich die Rede davon, dass der Haushalt vom Volksentscheid ausgenommen ist. Die Verfassungsgerichte mehrerer Länder sehen in dieser Formulierung jedoch ein umfassenderes Tabu für die Bürger. Das Volk bleibt immer dann außen vor, wenn sich Volksbegehren „wesentlich“ auf die Landeshaushalte auswirken. Entsprechende Urteile sind in Bayern, Bremen, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Thüringen gefällt worden. Diese Interpretation wird auch in juristischen Kreisen in Frage gestellt.

Es bahnt sich jedoch eine Trendwende an. Hatte schon der Niedersächsische Staatsgerichtshof im Jahr 2001 ein Volksbegehren zur Finanzierung der Kindertagesstätten für zulässig erklärt, ging das Sächsische Verfassungsgericht noch einen Schritt weiter: Die Richter wiesen die Behauptung der Landesregierung, das Volksbegehren „Zukunft braucht Schule“ sei wegen seiner finanziellen Folgen verfassungswidrig, zurück. Sie betonten in ihrem Urteil vom 11. Juli 2002 die Gleichrangigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgeber und stellen fest, dass Volksbegehren auch dann zulässig sind, wenn sie finanzielle Folgen haben. Damit vollziehen die Richter eine Trendwende, die schon zuvor in der juristischen Debatte erkennbar war. Das Urteil gilt zunächst nur für Sachsen, wird aber auf die anderen Bundesländer ausstrahlen.

Für die mitunter geäußerte Sorge, die Mitwirkung der Bürger in Finanzfragen könnte die Haushalte zusätzlich belasten, gibt es keine praktischen Belege. Vielmehr gelten in der Schweiz und den USA Volksentscheide als ein wichtiger Faktor für die Stabilisierung der öffentlichen Finanzen und eine effiziente Verwaltung.

Die rot-grüne Koalition in Berlin hat in ihrem im März 2002 in den Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf für die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene ausdrücklich die Zulässigkeit „finanzwirksamer Volksinitiativen“ geregelt. Eine solche Regelung im Grundgesetz würde die juristische Argumentation der Finanztabu-Anhänger weiter schwächen.

Antrag auf Volksbegehren/ Volksinitiative

Dem Volksbegehren geht in den Bundesländern ein Antragsverfahren voraus, dessen Unterschriftenzahl und Sammelfrist ebenfalls bewertet wurde. Man spricht von einer „Volksinitiative“, wenn es auf dieser Stufe bereits zu einer parlamentarischen Behandlung des Anliegens kommt.

Relevant hierbei ist

- ▶ die Anzahl der benötigten Unterschriften,
- ▶ die Frist, innerhalb derer diese gesammelt werden müssen sowie
- ▶ ob der Landtag eine Beratungspflicht (mit Anhörungsrecht der Initiatoren und der Möglichkeit, frühzeitig zu Verhandlungen oder Kompromissen zu gelangen) hat.

Sowohl in den Staaten der USA als auch in den Schweizer Kantonen sind die Unterschriftenzahlen für ein Antragsverfahren niedrig und die Sammelfristen lange bzw. nicht existent.

In den deutschen Bundesländern variieren die Hürden stark. Während man in NRW mit 3.000 Unterschriften (0,02 Prozent) ein Volksbegehren einleiten kann, sind in Hessen etwa 128.000 Stimmen (3,0 Prozent) erforderlich.

Praxis

Positiv hervor zu heben sind die Länder, die diese erste Verfahrensstufe zu einer vollen Volksinitiative mit parlamentarischer Behandlung des Themas ausgebaut haben (Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein). So entsteht ein „Frühwarnsystem“, das es den Bürgern ermöglicht, mit vertretbarem Aufwand Themen in die politische Diskussion zu bringen. Oft sind auf dieser Stufe bereits Kompromisse möglich.

Die Volksinitiative wird häufig auch dann genutzt, wenn die Initiatoren noch gar nicht sicher sind, ob sie wirklich bis zum Volksentscheid „durchmarschieren“ wollen. Lehnt der Landtag ab, bleibt aber immer die Möglichkeit, als nächsten Schritt ein Volksbegehren einzuleiten.

In Brandenburg kam es bisher zu 21 Volksinitiativen. Davon wurden immerhin fünf vom Landtag ganz oder teilweise übernommen.

In Mecklenburg-Vorpommern waren immerhin fünf von 19 Volksinitiativen in der Sache erfolgreich.

Auch die Hamburger nutzen das erst 1996 eingeführte Instrument häufig. Eine der Volksinitiativen wurde von der Bürgerschaft direkt umgesetzt, ohne dass es zum Volksbegehren kam.

In Schleswig-Holstein hat sich die Volksinitiative ebenfalls bewährt. Bei elf abgeschlossenen Verfahren wurden immerhin zwei Initiativen direkt übernommen.

Volksbegehren

Hier wurden folgende Elemente erfasst und bewertet:

- ▶ Höhe des Unterschriftenquorums (höher gewichtet innerhalb dieser Kategorie)
- ▶ Dauer der Sammelfrist
- ▶ Art der Unterschriftensammlung (freie Sammlung/ Eintragung in Amtsstuben bzw. bei Behörden)

Die Unterschriftenquoten betragen in den US-Bundesstaaten durchschnittlich 3 bis 4 Prozent, in den Kantonen der Schweiz 2 bis 3 Prozent. Die Sammelfrist erstreckt sich über mehrere Monate. Sowohl die Schweizer als auch die Amerikaner sammeln die Unterschriften frei. Auf diese Weise werden das bürgerschaftliche Engagement und die öffentlichen Diskussionsprozesse gefördert.

Für das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren gilt folgender Maßstab:

▶ sehr gut	1 - 2,9 %
(kein Land)	
▶ gut	3 - 5,9 %
(Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein)	
▶ befriedigend	6 - 8,9 %
(z. B. Mecklenburg-Vorpommern, NRW)	
▶ ausreichend	9 - 11,9 %
(z. B. Bayern)	
▶ mangelhaft	12 - 14,9 %
(z. B. Sachsen)	
▶ ungenügend	ab 15 %
(Hessen, Baden-Württemberg, Saarland)	

Die Rahmenbedingungen bei den Fristen oder der Art der Sammlung konnten zur Auf- bzw. Abwertung der Note führen. So wurde z.B. Hamburg wegen der kurzen 21-Tage-Sammelfrist sowie der Amtseintragung abgewertet. Niedersachsen erfuhr eine Aufwertung, weil die Frist mit 12 Monaten angemessen lang ist und die Sammlung frei erfolgt.

Praxis

Nur 37 Prozent der Anträge, welche die zweite Verfahrensstufe – das Volksbegehren – erreichten, schafften die Unterschriftenhürde (20 von 53 Volksbegehren bis Ende 2006).

Erst in fünf der 16 Bundesländer kam es aufgrund eines erfolgreichen Volksbegehrens zu einem Volksentscheid. Das heißt: In 11 Ländern haben die Bürgerinnen und Bürger noch nie eine Volksabstimmung erreicht, obwohl dieses Instrument in einigen dieser Länder – Bremen, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz – bereits seit über 50 Jahren in der Landesverfassung verankert ist.

Die jüngsten Beispiele: In Bayern wandte sich 2005 das von Eltern, Schülern und Lehrern gestartete „Volksbegehren G 9“ gegen die Reform des Schulwesens, nach der Schülerinnen und Schüler ihr Abitur künftig in zwölf statt 13 Schuljahren ablegen. Statt der erforderlichen 10 % der Stimmberechtigten trugen sich jedoch nur ca. 2,2 % in die Unterschriftenlisten ein. Ebenso scheiterte das zweite bayerische Volksbegehren des Jahres 2005 „Für Gesundheitsvorsorge beim Mobilfunk“ an der sehr kurzen Frist in Verbindung mit einem hohen Quorum (10 %) und dem Verbot der freien Unterschriftensammlung. Die Landesregierung „konterte“ jedoch und schloss einen „Mobilfunkpakt“ mit dem Gemeinde- und Landkreistag und den Netzbetreibern. Diese verpflichten sich darin, die Kommunen in die Standortauswahl mit einzubeziehen.

Zuletzt war das Volksbegehren in Bremen zur Demokratisierung des Wahlrechts im Jahr 2006 erfolgreich und konnte die benötigten 10 Prozent der Unterstützungsunterschriften sammeln. Hier war jedoch die Frist länger als in Bayern und betrug drei Monate. Zudem war die freie Unterschriftensammlung erlaubt. Der Gesetzentwurf der Initiative wird nun vom Parlament, der Bremischen Bürgerschaft, umgesetzt, so dass ein Volksentscheid entfällt.

Volksentscheid

Anders als bei Wahlen, wo allein die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet, gelten in Deutschland bei Volksentscheiden in aller Regel zusätzlich sogenannte Abstimmungsquoren:

- ▶ Zustimmungsquoren schreiben einen Mindestanteil an Ja-Stimmen aller Stimmberechtigten vor.
- ▶ Beteiligungsquoren schreiben eine Mindestbeteiligung der Stimmberechtigten am Volksentscheid vor.

Mehr Demokratie lehnt Abstimmungsquoren ab, weil sie in der Praxis zu Abstimmungsboykotten und anderen undemokratischen Behinderungen von Volksentscheiden führen. Außerdem führen sie dazu, dass Stimmenthaltungen faktisch als Nein-Stimmen gewertet werden. So werden die Ergebnisse von Volksabstimmungen letztlich auf den Kopf gestellt.

Das Quorum für Volksentscheide über einfache Gesetze wird höher bewertet als das Quorum für Volksentscheide über Verfassungsänderungen, weil ersteres eine größere praktische Relevanz hat. Änderungen der Landesverfassung per Volksbegehren kommen nur selten vor.

In den Schweizer Kantonen gibt es, wie auch in nahezu allen Staaten der USA, keine Abstimmungsquoren.

Für das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid gilt folgender Maßstab für unsere Bewertung:

▶ sehr gut	kein Quorum
(z.B. Bayern / einfache Gesetze)	
▶ gut	10 - 19,9 Prozent
(z.B. NRW / einfache Gesetze)	
▶ befriedigend	20 - 24,9 Prozent
(z.B. Hamburg / einfache Gesetze)	
▶ ausreichend	25 - 29,9 Prozent
(z.B. Niedersachsen, Brandenburg, Bremen)	
▶ mangelhaft	30 - 40 Prozent
(z.B. Mecklenburg-Vorpommern)	
▶ ungenügend	ab 40,01 Prozent
(fast alle Länder bei Verfassungsänderungen)	

Beteiligungsquoren sind eher die Ausnahme. Das Beteiligungsquorum von 25 Prozent in Rheinland-Pfalz für einfache Gesetze bewerten wir mit gut, das 50-Prozent-Beteiligungsquorum in NRW bei Verfassungsänderungen mit „mangelhaft“.

Am häufigsten ist in den Bundesländern leider noch immer das 25prozentige Zustimmungsquorum anzutreffen. Dies bewerten wir mit „4-“ weil diese Hürde ohne die Koppelung der Abstimmung mit einer Wahl in der Praxis kaum zu schaffen ist.

Zustimmungsquoren über 40 Prozent bekommen ein „ungenügend“. Dies trifft vor allem die Quoren bei Verfassungsänderungen, die in 11 Ländern bei 50 Prozent liegen, in weiteren zwei Ländern (Hessen und Saarland) sind verfassungsändernde Volksbegehren gar verboten. In der Praxis werden dadurch Verfassungsänderungen per Volksentscheid unmöglich. Es gibt lediglich drei Ausnahmen. Bayern sieht hier ein niedrigeres Zustimmungsquorum von 25 Prozent, Thüringen von 40 Prozent vor. NRW hat ein Beteiligungsquorum von 50 %.

Praxis

Von den bislang 13 durch Volksbegehren eingeleiteten Volksentscheiden fanden sechs (fünf in Bayern, einer in Sachsen) unter den gleichen Bedingungen wie Wahlen, d. h. ohne Quorum, statt.

Für sechs Volksentscheide galt ein Zustimmungsquorum von 25 %, für einen ein Zustimmungsquorum von 50 % (s. unten). Zunächst sollen die 25 %-„Fälle“ betrachtet werden: Vier der sechs Volksentscheide konnten das Quorum übertreffen: Die Abstimmung gegen die Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein, die für die Einführung des Bezirks-Bürgerentscheids in Hamburg 1998, die gegen die Privatisierung von Krankenhäusern in Hamburg 2004 sowie für eine Reform des Hamburger Wahlrechts 2004. In drei der vier Fälle fanden jedoch zugleich Wahlen statt, was für die Beteiligung sehr wichtig ist.

1997 lehnten die Schleswig-Holsteiner zwar mit einer Zweidrittel-Mehrheit die Streichung des Buß- und Bettags als Feiertag ab. Ohne den „Mitnahme-Effekt“ einer Wahl verfehlte diese Abstimmung jedoch das 25-Prozent-Quorum. Die Mehrheit unterlag. Kritik erntete die Landesregierung, weil sie sich nur mäßig in den Abstimmungskampf einmischte. Offenbar vertraute sie darauf, dass die Initiative das Quorum verfehlen würde. Das Kalkül ging auf. Ohne Quorum hätte sich die Landesregierung ganz anders für die Streichung des Buß- und Bettags ins Zeug legen müssen, um einen

Sieg der nordelbischen Kirche an der Urne zu verhindern. Ebenso scheiterte 2005 in Sachsen-Anhalt der Volksentscheid gegen die Kürzungen bei der Kinderbetreuung am Zustimmungsquorum.

Als gänzlich illusorisch muss das in vielen Ländern vorgesehene Zustimmungsquorum von 50 Prozent der Wahlberechtigten für Verfassungsänderungen gelten. Dies belegt das Beispiel des Volksentscheids „Mehr Demokratie in Hamburg“, in dem es 1998 um eine Reform des Volksentscheids – u. a. um die Abschaffung eben jenes Zustimmungsquorums – ging. Bei einer sehr guten Beteiligung von 66,7 Prozent stimmte eine deutliche Mehrheit von 74,2 Prozent mit Ja. Doch das Gesetz landete im Papierkorb, weil das Projekt „nur“ die Zustimmung von ca. 45 Prozent der Wahlberechtigten fand.

Die wenigen Praxisfälle in den Bundesländern geben nur einen unzulänglichen Eindruck von den

negativen Auswirkungen von Abstimmungsquoren. Weiter unten beim kommunalen Bürgerentscheid kommen wir auf das Thema mit weiteren Beispielen zurück. Hilfreich ist ein Blick nach Italien. Dort gilt für nationale Referenden ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent. Dies führt regelmäßig dazu, dass die Gegner einer Vorlage zum Boykott der Abstimmung aufrufen. Mit Erfolg. So zum Beispiel 1999 bei der Abstimmung über ein neues Wahlrecht. 91 Prozent stimmten für die Reform. Die Beteiligung lag jedoch „nur“ bei 49,6 Prozent. Paradox: Hätten nur einige Tausend Italiener mehr ein Nein in die Urne gelegt, wäre die Wahlrechtsreform in Kraft getreten. So aber ging die Boykottstrategie auf. 25 Millionen Stimmen landeten im Papierkorb, der eindeutige Mehrheitswille der italienischen Wähler konnte ignoriert werden.

INFO: Vgl. hierzu ausführlicher: Mehr Demokratie Positionspapier Nr. 8 „Sinn oder Unsinn von Abstimmungsquoren“: www.mehr-demokratie.de/positionen.html

Obligatorisches Referendum

Dieses Element ist wichtig für die Praxis. Bestimmte Angelegenheiten – z. B. Verfassungsänderungen – müssen zwangsläufig (obligatorisch) zur Volksabstimmung gelangen. In den USA und der Schweiz sind diese weit verbreitet und u. a. für Verfassungsänderungen oder staatliche Kreditaufnahmen vorgesehen.

In Deutschland kennen nur zwei Länder das volle obligatorische Verfassungsreferendum. In Bayern fanden bisher neun, in Hessen acht Referenden über die Landesverfassung statt. Das Referendum bewerten wir mit „gut“, ein „sehr gut“ könnte erzielt werden, wenn weitere Themen dem Referendum unterstellt werden.

Bremen sah bis 1994 vor, dass jede Verfassungsänderung, die nicht einstimmig vom Landtag verabschiedet wurde, dem Volk vorgelegt wird. Berlin kennt ein Referendum nur für den Fall, dass die Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert werden, was zur Volksabstimmung über die Reform der direkten Demokratie im Jahre 2006 geführt hat.

Gerade angesichts der enormen Verschuldung der öffentlichen Hand erscheint uns die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums – das bisher kein Bundesland vorsieht – als sinnvolle Option. Wie die Schweizer Praxis zeigt, erweisen sich die Bürger als weitsichtige Sparer mit hohem Interesse an stabilen Staatsfinanzen.

Praxis

Parallel zur Landtagswahl am 21. September 2003 stimmten die bayerischen Wähler in zwei Referenden u.a. über die Reform der Gemeindefinanzierung (Konnexitätsprinzip) und die Aufnahme des Begriffs „Menschenwürde“ in die Landesverfassung ab.

Obligatorische Verfassungsreferenden sind begrüßenswert, weil die grundsätzlichen Spielregeln des Gemeinwesens stets von einer Mehrheit der Bürger getragen werden sollten. Allerdings müssen die Referenden auch von den Parteien und den staatlichen Institutionen gewürdigt und dürfen nicht als lästige Pflichtübung verstanden werden. So ernteten die hessischen Parteien und die Landesregierung im Herbst 2002 Kritik, weil sie die Wähler über drei Referenden nur unzureichend informierten. Erst wenige Wochen vor dem Volksentscheid ging den Wählern eine schwer verständliche Information zu. Unter anderem ging es um die Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre, die am Ende vom Volk angenommen wurde.

Doch in den wenigen Städten, wo oppositionelle Gruppen eine intensivere öffentliche Debatte über das Referendum anregen konnten, lehnte eine Mehrheit die Verlängerung ab. Offenbar hatten die Parteien kein Interesse an einer breiten öffentlichen Debatte, weil sie befürchteten, dies könnte zur Ablehnung der gewünschten Reform führen.

Prof. Theo Schiller, Leiter der Forschungsstelle für direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung an der Universität Marburg, kritisierte: „Die Handhabung des ganzen Verfahrens durch die Landtagsparteien lässt den gebotenen Respekt vor den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern als hessischem Volkssouverän vermissen“.

Kostenerstattung, Abstimmungsbroschüre, Konkurrenzvorlage

Folgende Elemente fördern die Chancengleichheit, die Information der Abstimmenden sowie allgemein die Fairness des Verfahrens. Dies sind insbesondere

- ▶ Ein Gegenvorschlagsrecht des Parlaments/Konkurrenzvorlage
- ▶ Eine angemessene Kostenerstattung für die Initiatoren
- ▶ Der Versand einer Abstimmungsbroschüre bzw. von Informationen vor Volksabstimmungen

Erfreulicherweise können die Parlamente in allen Bundesländern eine Gegenvorlage zum volksbegehrten Gesetzesentwurf mit zur Abstimmung stellen. Dies fördert Kompromissmöglichkeiten und vergrößert die Auswahl an Abstimmungsalternativen. In der Schweiz ist dies ebenfalls überall anzutreffen, in den USA hingegen nicht in jedem Bundesstaat.

Kostenerstattungen zur Verbesserung der Chancengleichheit sind in sechs Bundesländern vorgesehen: Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. In Berlin ist eine Einführung in Kürze geplant. Die US-Staaten und die Schweiz kennen keine derartigen Kostenerstattungen, weshalb die Regelungen in den deutschen Bundesländern als innovativ angesehen werden.

Dagegen ist sowohl in den USA („Ballot Pamphlet“) als auch in der Schweiz („Abstimmungsbüchlein“) eine amtliche Informationsbroschüre vorgesehen. Dort sind Informationen zum Thema, die Positionen der Verwaltung und der Initiatoren sowie zum Teil mögliche finanzielle Auswirkungen der Abstimmung enthalten.

Derartige Broschüren sucht man in den deutschen Ländern meist vergeblich. Eine ausführlichere amtliche Information findet in Deutschland – mit einigen Ausnahmen – spärlich bis gar nicht statt.

Praxis

Die mangelnde Information der Bürger vor Volksentscheiden haben wir bereits am Beispiel der dreihessischen Verfassungsreferenden aus dem Jahr 2002 kritisiert. Die öffentliche Diskussion vor einem Volksentscheid ist der Kern der direkten Demokratie – der Staat muss dafür den Rahmen schaffen.

Die Konkurrenzvorlage ist ein beliebtes Instrument des Parlaments, wenn Volksbegehren zur Abstimmung gelangen. In der Regel kommt die Politik dem Volksbegehren in der Sache entgegen. Beim Volksentscheid über die bayerische Müllpolitik 1991 setzte sich der Konkurrenzentwurf des Landtags gegen die Initiative durch. Das erfolgreiche Volksbegehren hatte die CSU-Mehrheit im Landtag zuvor zu Zugeständnissen gezwungen.

Bei der Abstimmung über die Einführung des Bezirks-Bürgerentscheids 1998 in Hamburg erhielt der Gegenentwurf des Landtags deutlich weniger Stimmen als der weitergehende Vorschlag von Mehr Demokratie.

Volkspetition

Zusätzlich gibt es in einigen Bundesländern die Volkspetition. Sie ist eine qualifizierte Massenpetition, die zur parlamentarischen Behandlung und zur Anhörung der Initiatoren führt. Im Unterschied zur Volksgesetzgebung hat die Volkspetition jedoch lediglich anregenden Charakter, denn über die vorgeschlagenen Maßnahmen entscheidet das Parlament abschließend. Die Volkspetition ist geeignet, ein Thema auf die politische Tagesordnung zu setzen („Agenda-Setting“). Es kommt immer wieder vor, dass Parlamente die Forderungen einer Volkspetition ganz oder teilweise übernehmen.

Leider haben sich mehrere Bundesländer – Berlin, Bremen, Niedersachsen, NRW und Thüringen – für ein Modell entschieden, dass die Volkspetition erlaubt, während eine Volksinitiative als erster Schritt zum Volksentscheid nicht möglich ist. In diesen Fällen wäre es sinnvoll, die Instrumente zu einer vollen dreistufigen Volksgesetzgebung mit Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid zu verschmelzen.

In den Ländern, welche die dreistufige Volksgesetzgebung vorsehen, übernimmt die erste Stufe die Funktion der Petition. Den Initiatoren steht es frei, ob sie nur die Volksinitiative nutzen oder das Verfahren bis zum Volksentscheid anwenden. Nur Hamburg kennt beide Instrumente zugleich – Volksinitiative und Volkspetition.

In der Schweiz, die über differenziertere direktdemokratische Instrumente verfügt, gehört die Volkspetition („Motion“) ebenso zum Standard wie in den USA, jeweils mit sehr niedrigen Hürden.

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

Praxis

Die Erfolgchancen für Volkspetitionen sind jedoch nur gering. Der politische Druck auf den Landtag ist gering, weil nach einer Ablehnung kein Volksbegehren „droht“. Von den 32 eingereichten Volkspetitionen wurden nur drei ganz oder teilweise angenommen.

Reformdiskussionen

Schließlich floss in geringem Maße in die Bewertung ein, ob es im jeweiligen Bundesland eine aktive Debatte über Reformen der direktdemokratischen Regelungen gab oder nicht.

Dieses Element ist als einziges kein „Verfahrenselement“, das gesetzlich normiert ist. Dennoch haben wir uns für eine geringe Berücksichtigung entschieden.

In den US-Staaten und den Schweizer Kantonen finden regelmäßig Diskussionen oder auch Volksabstimmungen über die Volksrechte und deren Ausgestaltung statt. Diese öffentlichen Debatten werten wir als Zeichen für die Lebendigkeit der direkten Demokratie und ihre Verankerung im Bewusstsein der Bürger.

3. Faire Bürgerentscheide in den Gemeinden

Während bis 1989 nur Baden-Württemberg die lokale Direktdemokratie kannte, sind heute in allen Ländern Bürgerentscheide in den Kommunalverfassungen verankert. Wie auf Landesebene, so hängt auch auf kommunaler Ebene die Häufigkeit und Wirksamkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in erster Linie von folgenden Fragen ab:

- ▶ Welche Themen sind für Bürgerbegehren zulässig?
 - ▶ Wie hoch ist das Unterschriftenquorum und wie sind die Bedingungen für die Sammlung?
 - ▶ Entscheidet beim Bürgerentscheid die Mehrheit oder sind weitere Hürden (Zustimmungsquoren) zu überwinden. Wie hoch sind diese Zusatzhürden?
- Alle weiteren Regelungen (z. B. die aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens) spielen eine nachgeordnete Rolle und wurden von uns entsprechend weniger stark gewichtet.

Das optimale Design der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene

Für die folgende Regelung kommunaler Bürgerentscheide würden wir die Note 1,0 vergeben.

Hohes Gewicht in der Wertung

Themen

Es gibt keinen nennenswerten Themenausschluss.

Bürgerbegehren

Das Unterschriftenquorum liegt bei maximal 3 Prozent oder ist gestaffelt nach Gemeindegröße und liegt dann für Großstädte bei maximal 3, für kleine Gemeinden maximal bei 5 Prozent.

Freie Unterschriftensammlung
Keine oder lange Fristen
(mehr als sechs Monate)

Bürgerentscheid

Wie bei Wahlen entscheidet die Mehrheit. Es gibt keine Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren.

Geringes Gewicht in der Wertung

Briefabstimmung / Regeln wie bei Kommunalwahl

Briefabstimmung ist möglich. Die Abstimmung wird ähnlich wie eine Kommunalwahl durchgeführt (dies betrifft z. B. die Anzahl der Abstimmungslokale).

Konkurrenzvorlage / Ratsreferendum

Der Gemeinderat kann selbst einen Bürgerentscheid einleiten bzw. zum Bürgerbegehren einen Konkurrenzvorschlag vorlegen.

Abstimmungsbroschüre

Es gibt vor dem Bürgerentscheid ein neutrales Abstimmungsheft für die Wähler.

Aufschiebende Wirkung

Der Rat muss zunächst das Bürgervotum abwarten und darf nicht vorher Fakten schaffen, die dem Anliegen des Bürgerbegehrens entgegenstehen. Das Bürgerbegehren hat eine aufschiebende Wirkung nach Abgabe eines Drittels der notwendigen Unterschriften.

Kein Kostendeckungsvorschlag

Die Initiatoren müssen keinen ausgearbeiteten Kostendeckungsvorschlag unterbreiten.

Bürgerentscheide auf Landkreisebene

Auch im Landkreis sind Bürgerbegehren und –entscheide vorgesehen.

Bürgerentscheide in den Stadtbezirken

In Großstädten können Bürgerentscheide auch auf Stadtbezirksebene stattfinden.

Obligatorische Referenden

Zu zentralen Fragen – z. B. der Aufnahme von größeren Krediten zur Finanzierung lokaler Investitionen – sind Referenden obligatorisch vorgesehen.

Themen

Wie auf Landesebene stellen auch in den Gemeinden die Themenbereiche, die für Bürgerbegehren zugelassen bzw. ausgeschlossen sind, ein Kernelement mit enormer Bedeutung für die Praxis dar.

Für die Gemeinden in den USA und in der Schweiz gilt, dass nahezu alle Themen zugelassen sind.

Die Bundesländer wurden gemäß dem Ausmaß der Einschränkungen bewertet. Dabei können zwei Beschränkungen unterschieden werden:

- ▶ Manche Länder sehen einen Positivkatalog vor (z. B. Mecklenburg-Vorpommern). Hier werden die zulässigen Themen aufgelistet, d. h. alle nicht aufgeführten Fragen sind unzulässig. Da die Positivkataloge in der Regel nur wenige Themen vorsehen, haben wir sie mit der Note „ungenügend“ bewertet (Ausnahme: Schleswig-Holstein).
- ▶ In anderen Ländern sind oft umfangreiche Negativkataloge – u. a. der zentrale Bereich „Bauleitplanung“ – vorhanden. Je nach Ausmaß des Negativkatalogs haben wir die Noten „ungenügend“ (Thüringen) bis „sehr gut“ (Berlin, Hamburg) vergeben.

Praxis

Ein zentraler Ausschlusspunkt in vielen Kommunalverfassungen ist die „Bauleitplanung“. Zu ihr zählen etwa die Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten sowie Bauprojekte. Wie wichtig dieses Themenfeld ist, zeigt die Tatsache, dass mehr als 20 Prozent der bayerischen Begehren in diesen Bereich fallen.

Während in Bayern nur 15 Prozent aller Bürgerbegehren unzulässig sind, sind es in Schleswig-Holstein ein Drittel und in Baden-Württemberg 40 Prozent.

Aber nicht nur die Zahl der für unzulässig erklärten Begehren ist in denjenigen Ländern, die einen restriktiven Ausschlusskatalog aufweisen, höher. Vielmehr lässt sich auch nachweisen, dass die Anzahl der eingeleiteten Bürgerbegehren umso niedriger ist, je mehr Themen ausgeschlossen sind.

Ein Beispiel verdeutlicht die Unterschiede: In der bayerischen Gemeinde Rugendorf (Landkreis Kulmbach) war 1998 ein Bürgerbegehren gegen einen geplanten Windpark zulässig und gelangte zum dann auch erfolgreichen Bürgerentscheid. Hingegen wurde in der niedersächsischen Gemeinde Neubörger (Landkreis Emsland) das Bürgerbegehren zum Thema „Ausweisung von Windkraftflächen“ im Jahre 1997 unzulässig erklärt – wegen des Ausschlusses von Flächennutzungs- und Bauleitplanung in Niedersachsen.

Einen Sonderfall stellt das Bezirks-Bürgerbegehren im Stadtstaat Hamburg dar. Naturgemäß liegen auf Bezirksebene nicht so viele Kompetenzen wie in den Gemeinden. Hamburgs sehr gute Regelung lässt Initiativen in allen wesentlichen Bezirks-Fragen zu. Vereinzelt wurden sogar schon Bürgerbegehren akzeptiert, deren Gegenstand in die Kompetenz der höheren Stadtebene fiel. Hingegen taucht hier ein anderes Problem auf: Der Senat kann Bürgerbegehren aushebeln, indem er die Entscheidungsgewalt an sich zieht (so genanntes „Evokationsrecht“ des Senats). Davon hat er gerade in letzter Zeit häufiger Gebrauch gemacht, was zu Unmut in der Bevölkerung führte.

Bürgerbegehren

Wie auf Landesebene wurden hier die Verfahrenselemente bewertet, die bei der Unterschriftensammlung, dem Bürgerbegehren, relevant sind:

- ▶ Höhe des Unterschriftenquorums
- ▶ Dauer der Sammelfrist
- ▶ Art der Unterschriftensammlung (freie Sammlung/ Eintragung in Amtsstuben bzw. bei Behörden)

Das wichtigste Element in dieser Gruppe ist das Quorum bei der Unterschriftensammlung.

Wie auf Staaten- bzw. kantonaler Ebene betragen die Quoren für die Unterschriftensammlung in den US-Bundesstaaten und der Schweiz auch in den Kommunen durchschnittlich weniger als drei Prozent. Die freie Unterschriftensammlung und eine mehrmonatige Sammelfrist sind dort Standard.

Die Spannweite der Hürden ist in Deutschland groß – während in München oder Köln für ein Bürgerbegehren die Unterschriften von drei Prozent der Wahlberechtigten ausreichen, sind es in Frankfurt am Main zehn, in Erfurt sogar 13 Prozent.

Die in Deutschland verbreitete – hohe – Hürde von zehn Prozent bewerteten wir mit „ausreichend“. Geringere Quoren werden besser bewertet, bei unter drei Prozent haben wir ein „sehr gut“ vergeben.

In einigen Bundesländern sinkt das Quorum mit steigender Gemeindegröße/Einwohnerzahl, dies führte in der Regel zur Aufwertung. Als gelungenes Beispiel hierfür gilt die bayerische Regelung, die Quoren zwischen drei Prozent für Großstädte und zehn Prozent für kleine Gemeinden unter 10.000 Einwohnern vorsieht (Teilnote: „gut (2+)“).

Bürgerbegehren werden auf der Kommunalebene unterschieden in Initiativbegehren und Korrekturbegehren. Letztere richten sich gegen einen Beschluss des Stadtparlaments. Während für Initiativbegehren – bis auf Berlin, Niedersachsen und Saarland (jeweils sechs Monate) und Thüringen (sehr kurze acht Wochen) – keine Sammelfristen gelten, existieren Fristen in nahezu allen Bundesländern bei Korrekturbegehren (Ausnahme: Bayern).

Positiv hervorzuheben ist, dass alle Länder auf Kommunalebene die freie Unterschriftensammlung vorsehen.

Wenn die Noten für die Dauer der Sammelfrist innerhalb dieser Kategorie stark von der Note des Einleitungsquorums abweicht, führte dies zu einer Auf- bzw. Abwertung.

Praxis

Zur Illustration und zum Vergleich zwei Beispiele aus dem Jahr 2003: Für das erfolgreiche Münchner Bürgerbegehren zum Erhalt mehrerer Stadtbibliotheken reichten den Initiatoren 27.000 Unterschriften, d. h. drei Prozent der etwa 900.000 Münchner Stimmberechtigten. Sie haben diese Hürde geschafft, in München kam es im September 2003 zum Bürgerentscheid.

Zur gleichen Zeit scheiterte in Frankfurt eine ähnliche Initiative, weil sie „nur“ 25.000 Stimmen (etwa sechs Prozent) sammeln konnte. In der kleineren Stadt Frankfurt am Main mit ca. 420.000 Stimmberechtigten hätte das Bürgerbegehren „Stadtteilbibliotheken erhalten“ mehr Unterschriften sammeln müssen als in München, nämlich 42.000 (10 Prozent).

Würde in Hessen das gleiche Quorum gelten wie in Bayern, hätten den Frankfurter für die Herbeiführung eines Bürgerentscheids 13.000 Unterschriften gereicht – das Bürgerbegehren „Stadtteilbibliotheken erhalten“ wäre erfolgreich gewesen.

Bürgerentscheid

In der Schweiz wie in den USA gibt es auf kommunaler Ebene keine Abstimmungsquoren, hier gilt das Prinzip „Mehrheit entscheidet“.

In Deutschland ist dies meistens anders: Zusätzlich zur relativen Mehrheit muss sich im Bürgerentscheid eine bestimmte Anzahl an Stimmberechtigten für das Anliegen des Bürgerbegehrens aussprechen (sogenanntes „Zustimmungsquorum“).

Bewertung:

Spitzenreiter ist hier Hamburg, das auf Zustimmungsquoren verzichtet. Bei einem Zustimmungsquorum von 25 Prozent wurde von uns ein „noch ausreichend (4-)“, bei 20 Prozent ein „befriedigend“ vergeben. Eine Staffelung wie etwa in Bayern, wo das Quorum mit wachsender Gemeindegroße sinkt, führt zu einer Aufwertung. Diese Regelung ist sinnvoll, weil die Praxis zeigt, dass die Beteiligung an Bürgerentscheiden in kleinen Gemeinden höher liegt als in größeren Gemeinden.

Quoren über 25 Prozent (z.B. 30 Prozent in Rheinland-Pfalz oder im Saarland) führten zur Bewertung „noch mangelhaft (5-)“. Hier müssen 30 Prozent der Stimmberechtigten einem Anliegen zustimmen, was generell eine sehr große Erschwernis darstellt, die Erfolgsaussichten drastisch mindert und große Anreize zu Abstimmungsboykotten gibt.

In den Berliner Bezirken gilt – als einziges Bundesland auf kommunaler Ebene - ein geringes Beteiligungsquorum von 15 %, was wir mit „2+“ bewertet haben.

Bei der Bewertung wurde ferner auch die Gemeindestruktur berücksichtigt: Das Zustimmungsquorum in Nordrhein-Westfalen von 20 Prozent wurde wegen der dortigen Gemeindestruktur abgewertet und mit „ausreichend“ statt mit „befriedigend“ bewertet. Die Ursache liegt darin, dass NRW im Vergleich zu anderen Bundesländern eine deutlich geringere Anzahl kleiner Gemeinden hat. In großen Gemeinden und Städten ist das Quorum nur schwer zu erreichen, zahlreiche Bürgerentscheide scheitern an dieser Hürde.

Praxis

Das Zustimmungsquorum auf kommunaler Ebene führt regelmäßig zur Verletzung elementarer demokratischer Spielregeln. Der Grund liegt auf der Hand: Für den Gegner der Abstimmung – in der Regel der Gemeinderat und die Verwaltung – reicht es aus, eine hohe Beteiligung zu verhindern, um den Bürgerentscheid am Quorum scheitern zu lassen.

Das Aachener Beispiel von 2002 zeigt auf, welche Mittel die Städte dabei nutzen: Das Bürgerbegehren gegen den Verkauf der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft in Aachen wurde gleich mehrfach behindert. Anders als bei Wahlen erhielten die Bürger keine Benachrichtigung, es wurde keine Briefabstimmung zugelassen und die Zahl der Abstimmungslokale auf ein Drittel der bei Wahlen üblichen Zahl reduziert. Zudem wurde der Bürgerentscheid eine Woche vor der Bundestagswahl 2002 durchgeführt, statt ihn damit zu koppeln, was der Kommune viel Geld erspart und die Beteiligung erhöht hätte. Die Strategie der Stadtratsmehrheit hatte Erfolg. Zwar stimmten 84 Prozent der Abstimmenden für das Bürgerbegehren – aber die Beteiligung war so niedrig, dass das Zustimmungsquorum von 20 Prozent der Stimmberechtigten verfehlt wurde. Ohne das Vorhandensein des Quorums hätten die Privatisierungsbefürworter – statt zu boykottieren – für ihre Auffassung mobilisieren müssen.

Es kommt immer wieder vor, dass Politiker die Bürger dazu aufrufen, dem Bürgerentscheid fernzubleiben, um das Erreichen des Quorums zu verhindern.

Gerade in größeren Städten sind Quoren ein echter „Bürgerentscheid-Killer“. Untersuchungen in Hessen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg zeigen, dass sich die Erfolgsquote der Bürgerentscheide ab ca. 30.000 Einwohnern deutlich vermindert. So scheiterten in hessischen Städten über 30.000 Einwohnern ca. 40 Prozent aller Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum – die meisten sehr knapp. Die nordrhein-westfälischen Erfahrungen – dort gibt es wenige kleine Gemeinden – bestätigen dies: Sehr viele Bürgerentscheide - im Jahr 2006 fünf von zehn – scheiterten am 20 %-Zustimmungsquorum (vgl. ausführlicher www.nrw.mehr-demokratie.de/1701.html).

Briefabstimmung / Ähnliche Bedingungen wie bei einer Kommunalwahl

In den meisten Bundesländern ist der Bürgerentscheid analog zu einer Kommunalwahl geregelt. Dies gewährleistet, dass ein Bürgerentscheid wie eine Wahl durchgeführt wird, auch die Abstimmung per Brief ist möglich.

In einigen Ländern wird das Verfahren zur Durchführung eines Bürgerentscheids hingegen per Satzung durch die Gemeinde selbst geregelt (z.B. in Niedersachsen). Dadurch ergeben sich zum Teil gravierende Nachteile: So ist die Möglichkeit der Briefabstimmung oftmals nicht gewährleistet oder die Anzahl der Abstimmungslokale ist zum Teil erheblich geringer als bei Wahlen. Dies führt daher zu einer negativen Bewertung. Hier hat Nordrhein-Westfalen durch die Reform 2004 (Erlass einer landesweit gültigen Verordnung) einen Mangel seiner Regelung beseitigt und gewährleistet nun überall die Briefwahl.

Praxis

Der schon beschriebene Aachener Bürgerentscheid zeigt die Benachteiligungen, die durch die schlecht geregelte Durchführung von Bürgerentscheiden möglich sind. Ein weiteres Beispiel: Als im Jahr 2002 im ostwestfälischen Bad Salzuflen über den Verkauf der Stadtwerke abgestimmt wurde, öffnete die Gemeinde zehn Tage lang nur ein einziges Abstimmungslokal.

Genaue Zahlen, inwieweit die Briefabstimmung von den Bürgern genutzt wird, liegen uns nicht vor. Allerdings kann man davon ausgehen, dass wie bei Wahlen, wo die Tendenz zur Briefabstimmung zunimmt, die Briefabstimmung bei Bürgerentscheiden zu einer deutlichen Steigerung der Beteiligung beiträgt.

Abstimmungsbroschüre

Wie bereits oben erwähnt (siehe Landesebene), werden Informationen zum Abstimmungsgegenstand, die zur Meinungsbildung von amtlicher Seite an jeden Haushalt versandt werden, ebenfalls positiv bewertet.

In vielen Bundesländern existiert nur die sogenannte „Abstimmungsbekanntmachung“: Im Amtsblatt der Gemeinde wird der Tag des Bürgerentscheids, die Abstimmungsfrage sowie die inhaltlichen Positionen des Gemeinderats und der Vertrauenspersonen in einer kurzen Bekanntmachung veröffentlicht.

Die besten Regelungen gelten in NRW und in den Bezirken Hamburgs. Dort gibt es ein ausführliches Informationsheft. Akzeptabel sind auch die Regelungen in Berlin, Bayern und Schleswig-Holstein. Dort gilt die so genannte „Fairnessklausel“ – bei der amtlichen Bekanntmachung des Bürgerentscheids müssen der Gemeinde und den Antragstellern der gleiche Umfang eingeräumt werden.

Ratsreferendum, Konkurrenzvorlage durch Gemeinderat

In einigen Bundesländern kann auch der Gemeinderat mit einfacher Mehrheit oder Zweidrittel-Mehrheit einen Bürgerentscheid einleiten („Ratsreferendum“, früher „Ratsbegehren“ genannt). Damit hat der Gemeinderat ein Gegenvorschlagsrecht und kann zusätzlich zum Entwurf des Bürgerbegehrens eine weitere Vorlage zur Abstimmung stellen, was die Auswahl an Alternativen erhöht. Zudem kann der Rat auch unabhängig von Bürgerbegehren einen Entscheid einleiten.

In den Ländern, in denen dies der Fall ist (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), führte dies daher zu einer positiven Bewertung. In Nordrhein-Westfalen gibt es Überlegungen, dieses Element in Kürze einzuführen.

Praxis

Die Gemeinderäte in Bayern machen häufig Gebrauch von ihrer Möglichkeit, selbst per „Ratsreferendum“ einen Bürgerentscheid einzuleiten. Fast jeder vierte Bürgerentscheid geht auf einen Beschluss des Rates zurück. Auf diese Weise kam etwa die Abstimmung über den Neubau des Münchner Fußballstadions im Jahr 2001 zustande, dem die Bürger überraschend deutlich zustimmten (angestoßen wurde die Diskussion allerdings durch ein Bürgerbegehren, das aber nicht mehr zur Abstimmung gelangte).

Aufschiebende Wirkung

Zur Verhinderung der Schaffung vollendeter Tatsachen (z. B. Vertragsunterzeichnung durch den Rat vor einem Bürgerentscheid zu diesem Sachverhalt) gibt es in einigen Bundesländern Regelungen, die eine aufschiebende Wirkung des Bürgerbegehrens ermöglichen. Meist tritt diese nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens in Kraft und gewährleistet so ein faires Verfahren. Dieses Kriterium wurde daher ebenfalls berücksichtigt.

Besonders innovativ ist hier Hamburg, wo die aufschiebende Wirkung bereits dann eintritt, wenn ein Drittel der benötigten Unterschriften eingereicht wird. In Bayern wurde diese Drittel-Regelung vom Verfassungsgericht aufgehoben, heute gilt die aufschiebende Wirkung nach Feststellung der Zulässigkeit.

Praxis

Im hessischen Taunusstein wandte sich 1993 ein Bürgerbegehren gegen die vorzeitige Verlängerung des Strom-Konzessionsvertrages der Stadt mit einem größeren Energieversorgungsunternehmen. Die Stadt wollte trotz des erfolgreichen Begehrens den Vertrag unterzeichnen – doch die Gerichte ordneten schließlich an, dass bis zum Bürgerentscheid keine „vollendeten Tatsachen“ geschaffen werden dürften.

Die niedersächsische Kommunalverfassung hingegen schließt eine „aufschiebende Wirkung“ von Bürgerbegehren explizit aus. Im Jahr 2002 wandte sich eine Initiative in der Gemeinde Neetze (Landkreis Lüneburg) gegen den Ausbau einer Dorfstraße. Trotz des erfolgreichen Begehrens lehnten die Gemeinde und das Verwaltungsgericht einen Baustopp ab. Es kam zu der absurden Situation, dass der Bürgerentscheid zu einem Zeitpunkt stattfinden sollte, als die Straße schon fertig gebaut war. Die Initiatoren zogen daraufhin frustriert ihr Bürgerbegehren zurück.

Positiv stimmt, dass Reformen der letzten Jahre in Berlin, Schleswig-Holstein und Thüringen die aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens (nach Feststellen der Zulässigkeit) verankert haben.

Bürgerentscheide auf Landkreisebene

In den meisten Bundesländern sind Bürgerentscheide auch auf Landkreisebene vorhanden. In denjenigen Ländern, in denen dies nicht der Fall ist (Baden-Württemberg, Hessen, Thüringen), führte dies zu einer negativen Bewertung.

Praxis

Genauere Zahlen zur Nutzung dieses Instrumentes liegen uns für Bayern vor. Dort wurden 43 Bürgerbegehren bis Ende des Jahres 2005 (etwa 3,0 Prozent aller Bürgerbegehren) in den Landkreisen eingeleitet.

Zwei Beispiele: Im ersten landkreisweiten Bürgerentscheid in Nordfriesland (Schleswig-Holstein) votierten im Jahr 2002 drei Viertel der Abstimmenden für den Weiterbetrieb der vier kreiseigenen Kliniken in öffentlicher Hand.

Ebenfalls um die Privatisierung öffentlicher Krankenhäuser ging es im ersten Landkreis-Entscheid in Rheinland-Pfalz. Doch das Begehren der Verkaufsgegner im Kreis Altenkirchen wurde im Juni 2003 von einer Mehrheit abgelehnt.

Obligatorische Referenden

In den Kommunen der Schweiz und der USA sind zu wichtigen Fragen – etwa bei der Aufnahme größerer Kredite zur Finanzierung lokaler Projekte – obligatorische Referenden vorgesehen. Dieses Instrument verbessert die Kontrolle der öffentlichen Hand durch die Bürger.

Kein Bundesland sieht bisher lokale Referenden vor. Sie wurden jedoch in den letzten Jahren des Öfteren in der öffentlichen Debatte vorgeschlagen. Wir halten Referenden für eine sinnvolle Ergänzung zu den schon vorhandenen Instrumenten Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und haben sie deshalb – allerdings nur mit geringer Gewichtung – in der Bewertung berücksichtigt. Die Einführung lokaler Referenden wird also in Zukunft zur Aufwertung eines Landes führen.

Bürgerentscheide in den Stadtbezirken

Die Kommunalverfassungen von Bayern, Hessen und NRW sehen für Großstädte die Möglichkeit vor, über Bezirksfragen Bürgerentscheide abzuhalten. Diese Erweiterung der Volksrechte führte zu einer Aufwertung.

Reformdiskussionen

Schließlich wurde – wie auch auf Landesebene – berücksichtigt, ob es im jeweiligen Bundesland eine aktive Debatte über Reformen des Bürgerentscheids gab oder gibt.

V. Land für Land

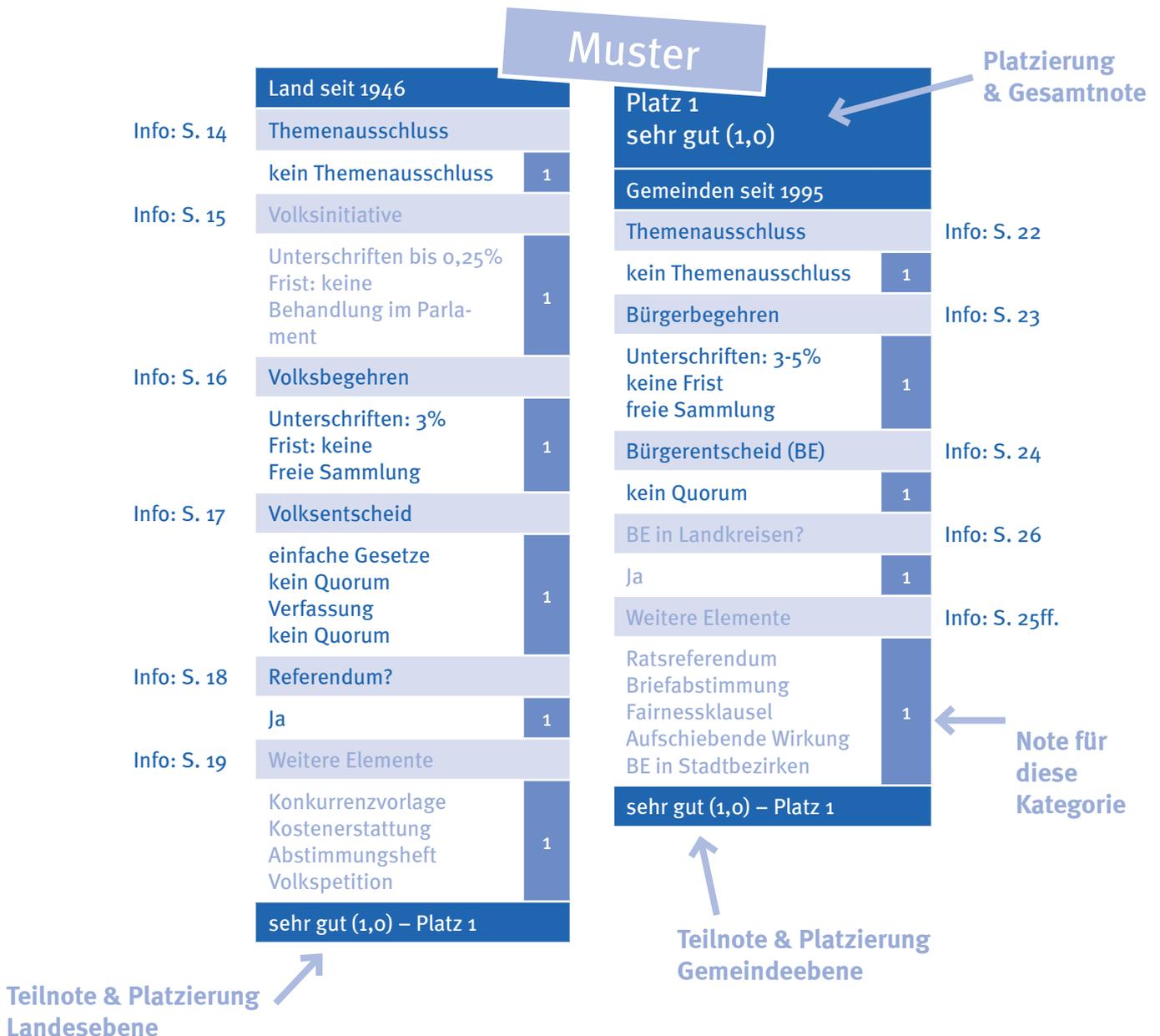
Für jedes Land haben wir auf den folgenden Seiten eine Übersicht der wichtigsten direktdemokratischen Verfahrensschritte und der Bewertungen dieser Schritte erstellt. Links finden sie die Regelung und die Note für die Landesebene, rechts für die Gemeinden.

Wir haben die einzelnen Kategorien in der Bewertung unterschiedlich gewichtet. Das wird auch in den Tabelle verdeutlicht:

- ▶ Hohe Gewichtung – normale Schrift
- ▶ Geringe Gewichtung – helle Schrift

Wir konnten nicht alle Detailspekte auflisten. Die Gesamt- und die Teilnoten ergeben sich nicht nur aus den aufgeführten Punkten. Deshalb ist eine unmittelbare Vergleichbarkeit der Kategorien nicht immer gegeben.

Die Angaben zur Praxis der direkten Demokratie (Stand: 31.12.2006) sind für die Länderebene vollständig. Die Datenlage für die Kommunalebene für die Bundesländer Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ist hingegen teilweise lückenhaft. Hierbei handelt es sich um unsichere Zahlen und Schätzungen.



Bayern



Mit der Volksabstimmung „Mehr Demokratie in Bayern“ führten die Bürgerinnen und Bürger des Landes 1995 selbst den lokalen Bürgerentscheid ein. Die faire Regelung ist vorbildlich. Sie führte bis Ende 2006 zu 1.516 Bürgerbegehren und 929 Bürgerentscheiden.

Bayern galt auch zuvor schon als Vorbild in Sachen Volksgesetzgebung. Unter anderem verzichtet der Freistaat auf Zustimmungsqvoren beim landesweiten Volksentscheid; wie bei Wahlen entscheidet die Mehrheit. In Bayern hat sich eine vergleichsweise rege Praxis entwickelt. Immerhin fünf Volksbegehren schafften es bis zum Volksentscheid, drei davon in den 90er Jahren.

An der 10-Prozent-Hürde im Zusammenhang mit der zweiwöchigen Sammelfrist auf Amtsstuben scheiterten jedoch zahlreiche Initiativen, insbesondere in den letzten Jahren. Dies zeigt, wie hoch die Volksbegehrenshürde für ein Flächenland wie Bayern ist. Leider hat die Regierung bislang keinen Reformwillen erkennen lassen. Dies führte zu einer leichten Abwertung der Noten auf Landesebene im Vergleich zum ersten Mehr-Demokratie-Ranking 2003.

Eine unrühmliche Rolle spielt dabei das bayerische Verfassungsgericht. Es hat ein Finanztabu verhängt und – nach jahrzehntelang erfolgreicher Praxis – 1999 ein Zustimmungsqvorum

INFO

- Kommunale Praxis: www.bayern.mehr-demokratie.de
- Landesamt für Statistik: www.statistik.bayern.de/wahlen/vb-ve

Land seit 1946		Platz 1-2 befriedigend (2,55)	
Themenausschluss		Gemeinden seit 1995	
Haushalt + Änderungen, die den Grundsätzen der Verfassung widersprechen (Urteil des BayVerfGH)	5	Themenausschluss	
Antrag auf Volksbegehren		geringer Negativkatalog	2+
Unterschriften: ca. 0,3 % Frist: keine keine parl. Behandlung	2-	Bürgerbegehren	
Volksbegehren		Unterschriften: 3-10 % keine Frist freie Sammlung	2+
Unterschriften: 10 % Frist: 2 Wochen Amtseintragung	5+	Bürgerentscheid (BE)	
Volksentscheid		10-20 %-Zustimmungs- quorum	2-
einfache Gesetze kein Quorum Verfassung 25 %-Zustimmungsquorum	2	BE in Landkreisen?	
Referendum?		Ja	1+
Ja, Verfassungsfragen	2	Weitere Elemente	
Weitere Elemente		Ratsreferendum Briefabstimmung Fairnessklausel Aufschiebende Wirkung BE in Stadtbezirken Kein Kostendeckungs- vorschlag	1+
Konkurrenzvorlage Abstimmungsheft	3-	gut (1,7) – Platz 3	
befriedigend (3,4) – Platz 1			

Praxis Land

Anträge	38
Volksbegehren	16
Volksentscheide	5
Referenden	9

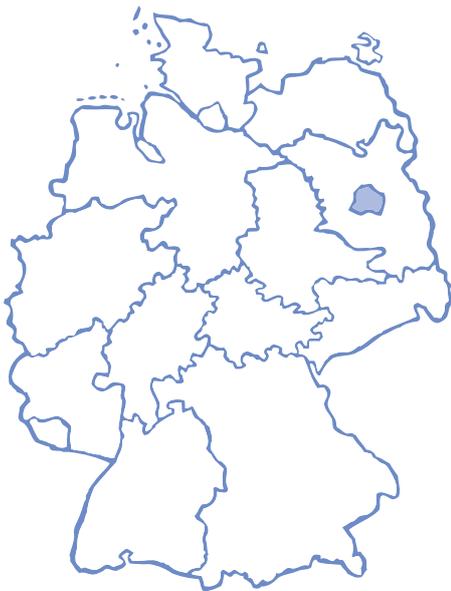
Praxis Gemeinden

Bürgerbegehren	1.516
Bürgerentscheide	929

von 25 Prozent für verfassungsändernde Volksentscheide eingeführt. Ebenfalls auf ein Urteil des Gerichts geht die nachträgliche Verankerung des Zustimmungsqvorns für Bürgerentscheide zurück. Zudem haben die Richter die Möglichkeiten für Verbesserungen des Verfahrens insbesondere auf Landesebene eingeschränkt.

Positiv auf die Bewertung wirkt sich das Referendum aus. Über jede Änderung der Landesverfassung entscheiden in Bayern zwingend die Wähler.

Berlin



Berlin führte Volksbegehren erst 1995 wieder ein, nachdem das Land die direkte Demokratie zwanzig Jahre zuvor aus der Verfassung gestrichen hatte. Gut zehn Jahre später, im Laufe des Jahres 2006 wurde die Volksgesetzgebung Berlins noch einmal reformiert. In einer Volksabstimmung stimmten 85 % der Berliner Wählerinnen und Wähler den nötigen Verfassungsänderungen zu. Seither hat Berlin eine annehmbare Regelung auf Landesebene. Volksbegehren zum Landshaushalt und zur Verfassung, die zuvor nicht zulässig waren, sind explizit zugelassen. Die Eintragsfrist beim Volksbegehren wurde von zwei auf vier Monate verdoppelt. Ein Volksentscheid ist angenommen, wenn er eine Mehrheit bekommt, die mindestens 25 Prozent der Wahlberechtigten entspricht. Ein erstes Volksbegehren nach den neuen Regelungen wurde inzwischen beantragt.

Auf Bezirksebene war Berlin lange Jahre Schlusslicht. Erst 2005 wurden hier Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt. Die Regelungen sind seither sehr bürgerfreundlich. Bisher wurden in den Berliner Bezirken insgesamt 16 Bürgerbegehren gestartet. In einem Fall kam es Ende 2006 zu einem Bürgerentscheid, bei dem das Beteiligungsquorum von 15% erreicht werden konnte.

Durch die Reformierung seiner Volksgesetzgebung hat Berlin im Vergleich zu 2003 eine rasante Entwicklung genommen. Nahm es damals noch den letzten Platz im Ranking ein, so steht die Hauptstadt heute zusammen mit Bayern auf Platz eins.

Land seit 1995 (sowie 1949-75)		Platz 1-2 befriedigend (2,55)	
Themenausschluss		Bezirke seit 2005	
Haushaltsgesetz Besoldung Tarife und Abgaben	3	Themenausschluss	
Antrag auf Volksbegehren		Sehr geringer Negativkatalog, Bauleitplanung hat nur empfehlenden Charakter	
Unterschriften: ca. 0,7 % Frist: 6 Monate keine parl. Behandlung	3-	1	
Volksbegehren		Bürgerbegehren	
Unterschriften: 7%; bei Verfassungsänderungen 20% Frist: 4 Monate Amtseintragung Reform 2007 geplant: zusätzlich freie Sammlung	3-	Unterschriften: 3% 6 Monate generell freie Sammlung	
Volksentscheid		1+	
einfache Gesetze 25% Zustimmungsquorum Verfassung 50%-Zustimmungsquorum + 2/3 Mehrheit	5+	Bürgerentscheid (BE)	
Referendum?		15%-Beteiligungsquorum	
Ja, aber nur bei Änderung der direkten Demokratie in der Verfassung	5+	2+	
Weitere Elemente		BE in Landkreisen?	
Konkurrenzvorlage Volkspetition Reform 2007 geplant: Kostenerstattung, Abstimmungsheft	3-	entfällt	
ausreichend (3,8) – Platz 4		Weitere Elemente	
		Ratsreferendum Briefabstimmung Fairnessklausel Aufschiebende Wirkung Beratungsrecht (kostenlos) Kostentransparenz (kein Kostendeckungsvorschlag)	
		1	
		sehr gut (1,3) – Platz 1	

Praxis Land

Anträge	10
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0
Referenden	1

Praxis Bezirke

Bürgerbegehren	16
Bürgerentscheide	1

INFO

- ▶ Mehr Demokratie in Berlin: www.bb.mehr-demokratie.de
- ▶ Bündnis für direkte Demokratie: www.du-entscheidest-mit.de

Hamburg



Hamburg hat eine rasante Entwicklung genommen. Als letztes Bundesland führte der Stadtstaat 1996 die Volksgesetzgebung mit hohen Hürden ein. Schon zwei Jahre später leitete der erfolgreiche Volksentscheid „Mehr Demokratie in Hamburg“ eine umfassende Reform ein. Der Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken wurde mit den bis dahin bürgerfreundlichsten Hürden in Deutschland verankert und erfreut sich großer Beliebtheit.

Allerdings kann der Senat Bezirksentscheidungen an sich ziehen und auf diese Art Bürgerbegehren aushebeln. Diese Praxis führt zu diversen Problemen. Deshalb haben wir die Gesamtnote für Bürgerentscheide von „sehr gut“ auf „gut“ abgewertet.

Die von den Wählern eingeforderte Reform auf Landesebene ließ noch bis 2001 auf sich warten; wichtige Änderungen blieben unberücksichtigt. Allerdings sind die hohen Zustimmungsquoren beim Volksentscheid ein entscheidender Mangel in der Hamburger Regelung. Zudem hat die CDU-Alleinregierung im Jahr 2005 die Unterschriftensammlung für Volksbegehren auf der Straße verboten. Wenig demokratisch verhalten sich auch Bezirksversammlungen, die Bürgerbegehren in Pseudo-Beschlüssen ohne Rechtswirkung annehmen, nur um unliebsame Bürgerentscheide zu verhindern.

INFO

- ▶ Mehr Demokratie in Hamburg: www.mehr-demokratie-hamburg.de/
- ▶ Statistisches Landesamt Hamburg: www.fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/wahl/start
- ▶ Buch „Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg“: www.politische-bildung.hamburg.de

Land seit 1996	
Themenausschluss	
Haushaltsangelegenheiten, Abgaben, Besoldung, Tarife öff. Unternehmen	4
Volksinitiative	
Unterschriften: ca. 0,8 % Frist: 6 Monate Behandlung im Parlament	3+
Volksbegehren	
Unterschriften: 5 % Frist: 21 Tage Amtseintragung	3
Volksentscheid	
einfache Gesetze 20 %-Zustimmungsquorum Verfassung 50 %-Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	4+
Referendum?	
Nein	6
Weitere Elemente	
Abstimmungsheft Konkurrenzvorlage Kostenerstattung Volkspetition	1-
mangelhaft (4,7) – Platz 13	

Praxis Land

Volksinitiativen	19
Volksbegehren	7
Volksentscheide	4
Volkspetitionen	2

Am schlimmsten ist jedoch in Hamburg seit einigen Jahren der Umgang mit Volksentscheiden, die ausgehebelt, ignoriert oder verändert werden. Dies hat insgesamt zu einer Abwertung der Hamburger Landesebene um eine ganze Note geführt und erklärt die deutlich schlechtere Note im Vergleich zum ersten Volksentscheids-Ran-

Platz 3 befriedigend (3,1)*	
Bezirke seit 1998	
Themenausschluss	
geringer Negativkatalog (Problem: geringe Kompetenz der Bezirke)	1-
Bürgerbegehren	
Unterschriften: 2-3 % Frist: 6 Monate freie Sammlung	1+
Bürgerentscheid (BE)	
kein Quorum	1+
BE in Landkreisen	
entfällt	
Weitere Elemente	
Abstimmungsheft Aufschiebende Wirkung Abstimmung analog Kommunalwahl	1-
gut (1,5) – Platz 2	

* Die politische Kultur in Hamburg (u.a. Missachtung von Volksentscheiden, Verbot der freien Unterschriftensammlung für Volksbegehren etc.) führte zur Abwertung.

Praxis Bezirke

Bürgerbegehren	53
Bürgerentscheide	5

king. Doch das Volk wehrt sich: Im Frühjahr 2007 erhielten zwei Volksbegehren genügend Unterschriften, welche die Verbesserung der direkten Demokratie in Hamburg zum Ziel haben. Sollten diese beiden erfolgreich sein und sollte das Parlament den Souverän zukünftig respektieren, würde Hamburg die bisherigen Spitzenreiter Bayern und Berlin von Platz eins des Mehr-Demokratie-Rankings verdrängen.

Nordrhein-Westfalen



Im bevölkerungsreichsten Bundesland fand in den letzten Jahren eine erfreuliche Entwicklung statt, die Nordrhein-Westfalen einen Platz in den oberen Rängen des Rankings sichert.

Einstimmig reformierte der Landtag im März 2002 eine bis dahin untaugliche Volksgesetzgebung auf Landesebene. Doch noch immer liegt das Quorum beim Volksbegehren mit acht Prozent – vorher waren es 20 Prozent – für ein Flächenland hoch; die Eintragungsfrist ist mit acht Wochen zu kurz. Leider wurden auch Verschlechterungen vorgenommen: Für Volksentscheide wurde ein Zustimmungsquorum von 15 Prozent bei einfachen Gesetzen und ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent bei Verfassungsänderungen eingeführt. Erfolgreiche Volksbegehren und –entscheide sind nur in Ausnahmefällen möglich.

Die bis 2004 gültige Fehlkonstruktion der Volkspetition („Volksinitiative“) mit einem Antragsverfahren und Amtseintragung wurde erfreulicherweise 2004 reformiert. Die freie Unterschriftensammlung wurde erlaubt. Hier fehlt allerdings noch eine Beratungspflicht im Landtag.

Besser sieht die Lage auf Kommunalebene aus. Der Landtag hatte die 1994 eingeführte Regelung im Jahr 2000 nachgebessert. Eine weitere Verbesserung fand 2004 statt, als per Verordnung für Bürgerentscheide die Briefabstimmung, eine Abstimmungsbenachrichtigung sowie ein Informationsheft eingeführt wurden. Positiv ist die nach Gemeindegröße gestaffelte Unterschriftenhürde für Bürgerbegehren von 3 bis 10 Prozent zu nennen. Das 20 % Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid erweist sich jedoch gerade in den zahlreichen Großstädten NRW als schwierige Hürde. Negativ zu Buche schlägt, dass an Rhein und Ruhr zentrale Themen wie etwa die

Land seit 1950		Platz 4 ausreichend (3,5)
Themenausschluss		Gemeinden seit 1994
Finanzfragen, Abgaben, Besoldung	4	Themenausschluss
Antrag auf Volksbegehren		Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)
Unterschriften: ca. 0,02 % Frist: keine keine parl. Behandlung	2+	5+
Volksbegehren		Bürgerbegehren
Unterschriften: 8 % Frist: 8 Wochen Amtseintragung	3-	Unterschriften: 3-10 % Frist: 6 Wochen / 3 Monate freie Sammlung
Volksentscheid		Bürgerentscheid (BE)
einfache Gesetze 15% Zustimmungsquorum Verfassung 50%-Beteiligungsquorum + 2/3 Mehrheit	3	20%-Zustimmungsquorum**
Referendum?		4+
Nein	6	BE in Landkreisen?
Weitere Elemente		ja
Volkspetition* Konkurrenzvorlage	3-	1+
ausreichend (3,7) – Platz 2-3		Weitere Elemente
		Bezirks-Bürgerentscheid, Beratung durch Gemeinde, Briefabstimmung, Abstimmungsbenachrichtigung, Informationshefte
		3+
		befriedigend (3,3) – Platz 5

* Die Landesverfassung benutzt den Begriff „Volksinitiative“.

** Aufgrund der vielen großen Städte in NRW, in denen das Quorum schwieriger zu erreichen ist, wurde die Note abgewertet.

Praxis Land

Anträge	9
Volksbegehren	2
Volksentscheide	0
Anträge auf Volkspetitionen**	2
Volkspetitionen	8

** Bis 2004 war der Volkspetition ein Antragsverfahren vorgelagert.

Bauleitplanung oder Planfeststellungsverfahren vom Bürgerentscheid ausgeschlossen sind. Würde hier eine Reform stattfinden, fände NRW im Ranking den Anschluss an die drei kommunalen „Spitzenreiter“ Berlin, Hamburg und Bayern.

Praxis Gemeinden

Bürgerbegehren	452
Bürgerentscheide	121

INFO

- Mehr Demokratie in NRW: www.nrw.mehr-demokratie.de
- Innenministerium NRW: www.im.nrw.de/bue/1.htm

Sachsen



Ein großes Plus der Landes-Regelung in Sachsen liegt in der Feststellung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom Juni 2002, dass auch finanzwirksame Volksbegehren zulässig sind. Damit werden dem Volk und Parlament die gleichen Kompetenzen eingeräumt. Erfreulich ist auch, dass Sachsen beim Volksentscheid über einfache Gesetze auf ein Quorum verzichtet – genauso wie übrigens die Schweiz und fast alle Bundesstaaten der USA, die jeweils über viele Jahrzehnte Praxis verfügen.

Leider hatte die Landesregierung den ersten Volksentscheid, mit dem die Bürger im Oktober 2001 die Auflösung der Sachsenbank (Landesbank von Sachsen) beschlossen, durch ein neues Gesetz unterlaufen. Der mangelnde Respekt vor den Wählern schadet der demokratischen Kultur.

Hervorzuheben an der Regelung für kommunale Bürgerentscheide ist der vergleichsweise geringe Themenausschluss. Die Quoren sind jedoch sehr hoch. Die relativ hohe Zahl der Bürgerentscheide in Sachsen erklärt sich vor allem durch zahlreiche Ratsreferenden zu Fragen der Gemeindegebietsreform in den 90er Jahren.

Mehrmals wurde bereits eine Senkung der Volksbegehrenshürde ins Spiel gebracht, jedoch nie ernsthaft debattiert. Die regierende Große Koalition lehnte im Herbst 2005 jegliche Debatte hierüber ab.

Land seit 1992	
Themenausschluss	
Haushalt, aber: Finanzfragen zulässig (Urteil) Abgaben Besoldung	3+
Volksinitiative	
Unterschriften: ca. 1,1 % Frist: keine Behandlung im Parlament	3
Volksbegehren	
Unterschriften: ca. 12,6 % Frist: 8 Monate freie Sammlung	4-
Volksentscheid	
einfache Gesetze kein Quorum Verfassung 50 %-Zustimmungsquorum	3+
Referendum?	
Nein	6
Weitere Elemente	
Konkurrenzvorlage Kostenerstattung	3
ausreichend (3,7) – Platz 2-3	

Praxis Land

Volksinitiativen	11
Volksbegehren	4
Volksentscheide	1

Platz 5-6 ausreichend (3,6)	
Bezirke seit 1990	
Themenausschluss	
geringer Negativkatalog	2
Bürgerbegehren	
Unterschriften: 5-15 %* Frist: 2 Monate freie Sammlung	5
Bürgerentscheid (BE)	
25 %-Zustimmungsquorum	4-
BE in Landkreisen?	
ja	1+
Weitere Elemente	
Ratsreferendum Aufschiebende Wirkung	2-
ausreichend (3,5) – Platz 6-7	

* Das Quorum kann von den Gemeinden auf bis zu 5 % gesenkt werden.

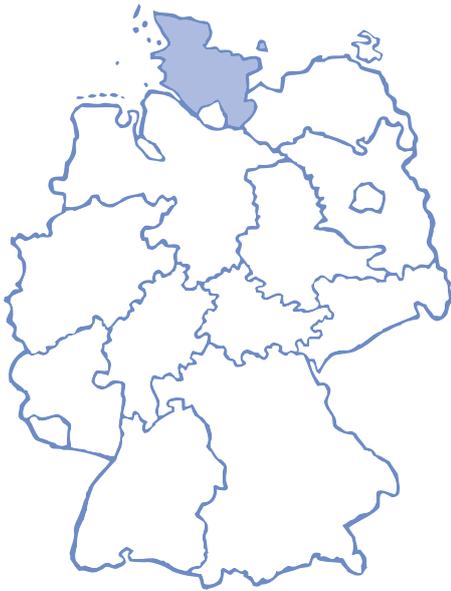
Praxis Gemeinden

Bürgerbegehren	214
Bürgerentscheide	100

INFO

- ▶ Mehr Demokratie Sachsen: www.mehr-demokratie.de/sachsen.html
- ▶ Landesamt für Statistik: www.statistik.sachsen.de

Schleswig-Holstein



Schleswig-Holstein leitete 1990 die direkt-demokratische Reformwelle in den Bundesländern ein. Vor allem die niedrigen Hürden auf den Stufen Volksinitiative und Volksbegehren sind – ähnlich wie in Brandenburg und Hamburg – positiv zu werten.

Immerhin 15 Volksinitiativen wurden bisher eingeleitet. Zwei schafften es bis zum Volksentscheid und erzielten dort eindeutige Mehrheiten. Trotzdem scheiterten beide: Der Volksentscheid zum Buß- und Bettag verfehlte 1997 das Zustimmungsquorum von 25 %. Der Entscheid gegen die Rechtschreibreform von 1998 wurde vom Landtag im Jahre 1999 bereits wieder rückgängig gemacht. Beide Fälle beschädigten die Glaubwürdigkeit der direkten Demokratie in Schleswig-Holstein.

Negativ für Schleswig-Holstein hat sich auch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2000 ausgewirkt. Die Richter erklärten haushaltswirksame Volksbegehren – in diesem Fall ging es um die gleichberechtigte Finanzierung staatlicher und freier Schulen – für unzulässig.

Große Fortschritte hingegen machte das Land bei der Reform des Ausführungsgesetzes 2004, das nunmehr vorbildlich geregelt ist mit Informationsberatung, Kostenerstattung und anderen bürgerfreundlichen Elementen. Im Zuge dieser Reform hat der Landtag jedoch leider keine Lehren aus dem Volksentscheid zur Rechtschreibreform von 1998 gezogen und keinen Bestandsschutz für Volksentscheide eingeführt.

Auf Kommunalebene gehen die Mitwirkungsrechte in Schleswig-Holstein noch nicht weit genug. Immerhin wurde vor kurzem das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid von 25 auf 20 Prozent gesenkt. Positiv ist der eher geringe

Land seit 1990		Platz 5-6 ausreichend (3,6)	
Themenausschluss		Gemeinden seit 1990	
Haushalt, lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen	5	Themenausschluss	
Abgaben		Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	
Besoldung		3	
Volksinitiative		Bürgerbegehren	
Unterschriften: ca. 0,9 %		Unterschriften: 10 %	
Frist: 1 Jahr	3	Frist: 6 Wochen	
Behandlung im Parlament		freie Sammlung	
Volksbegehren		4	
Unterschriften: 5 %		Bürgerentscheid (BE)	
Frist: 6 Monate	2	20%-Zustimmungsquorum	
Amtseintragung*		3	
Volksentscheid		BE in Landkreisen?	
einfache Gesetze		ja	
25%-Zustimmungsquorum	5+	1+	
Verfassung		Weitere Elemente	
50%-Zustimmungsquorum		Ratsreferendum	
+ 2/3 Mehrheit		Aufschiebende Wirkung	
Referendum?		Fairnessklausel	
Nein	6	2-	
Weitere Elemente		befriedigend (3,2) – Platz 4	
Konkurrenzvorlage			
Kostenerstattung	1		
Beratung für Initiatoren im Vorfeld des Volksbegehrens			
Abstimmungsheft			
ausreichend (4,0) – Platz 5			

* Zusätzlich können Eintragungsmöglichkeiten in nicht-öffentlichen Räumen beantragt werden.

Praxis Land

Volksinitiativen	15
Volksbegehren	3
Volksentscheide	2

Praxis Gemeinden

Bürgerbegehren	243
Bürgerentscheide	130

Ausschlusskatalog, allerdings ist darin nach wie vor die Bauleitplanung enthalten.

Insgesamt ist für Schleswig-Holstein noch Reformbedarf vorhanden, um mit den Ranking-Spitzenreitern mithalten zu können.

INFO

- Mehr Demokratie in Schleswig-Holstein: www.mehr-demokratie.de/sh

Hessen



Hessen sieht für Volksbegehren sowohl auf der Antragsstufe (drei Prozent) als auch beim Begehren (20 Prozent) die höchsten Hürden in Deutschland vor. Deshalb gab es seit 1946 keine erfolgreiche Initiative und kein erfolgreiches Volksbegehren. Die an sich positive Tatsache, dass für einen Volksentscheid kein Quorum vorgesehen ist, fällt aufgrund dieser prohibitiven Vorstufen nicht ins Gewicht. Zudem sind Volksbegehren zur Verfassung unzulässig.

Ansätze zur Reform dieser Regelung scheiterten in den letzten Jahren (Enquête-Kommission zur Verfassungsreform).

Positiv schlägt hingegen zu Buche, dass Hessen wie Bayern ein obligatorisches Verfassungsreferendum vorsieht.

Besser sieht die Lage auf Kommunalebene aus. Im Vergleich zu anderen Ländern sind nur wenige Themen in Hessen ausgeschlossen. Allerdings sind die Quoren für Bürgerbegehren und -entscheide zu hoch, andere Bundesländer haben hier bürgerfreundlichere Regelungen. Auch sind auf Landkreisebene keine Bürgerentscheide vorgesehen.

Wie für die Landesebene sind auch für die kommunale Ebene derzeit leider keine Reformen in Sicht.

Land seit 1946	
Themenausschluss	
Haushaltsplan Abgaben, Besoldung Verfassung	5
Antrag auf Volksbegehren	
Unterschriften: 3,0 % Frist: keine keine parl. Behandlung	6
Volksbegehren	
Unterschriften: 20 % Frist: 14 Tage Amtseintragung	6
Volksentscheid	
einfache Gesetze kein Quorum Verfassung nicht möglich	3
Referendum?	
ja, Verfassungsänderungen	2
Weitere Elemente	
Konkurrenzvorlage	5+
mangelhaft (4,5) – Platz 12	

Platz 7 ausreichend (4,0)	
Gemeinden seit 1993	
Themenausschluss	
Geringer Negativkatalog, Bauleitplanung zulässig	2
Bürgerbegehren	
Unterschriften: 10 % Frist: 6 Wochen freie Sammlung	4
Bürgerentscheid (BE)	
25%-Zustimmungsquorum	4-
BE in Landkreisen?	
nein	6
Weitere Elemente	
Aufschiebende Wirkung Abstimmung analog Kommunalwahl Bezirks-Bürgerentscheid	2-
ausreichend (3,5) – Platz 6-7	

Praxis Land

Anträge	5
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0
Referenden	8

Praxis Gemeinden

Bürgerbegehren	259
Bürgerentscheide	92

INFO

- ▶ Mehr Demokratie in Hessen:
www.mehr-demokratie-hessen.de
- ▶ Landeswahlleiter: www.wahlen.hessen.de

Niedersachsen



Bisher konnte sich die 1993 eingeführte Volksgesetzgebung in Niedersachsen nur punktuell entfalten. Elf Volkspetitionen und sieben Anträge auf Volksbegehren wurden eingeleitet, der Großteil scheiterte.

Den spektakulärsten Erfolg erzielte 2001 ein Volksbegehren zur Finanzierung der Kindertagesstätten, das vom Landtag nach jahrelangen politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen übernommen wurde. Zuvor hatte das Verfassungsgericht die Auffassung der Landesregierung zurückgewiesen, das Begehren wirke sich in unzulässiger Weise auf den Haushalt aus.

Einen Volksentscheid gab es noch nicht. Auf allen Verfahrensstufen sind die Quoren zu hoch. Positiv zu vermerken ist vor allem die lange Eintragungsfrist von 12 Monaten beim Volksbegehren.

Vergleichbar schlecht sieht die Situation auf Kommunalebene aus. Viele Themen sind – ähnlich wie in NRW - für die Bürger nicht zugelassen, fast die Hälfte aller Bürgerbegehren war deshalb unzulässig. Pro Jahr kommt es nur in vier der über 1000 Gemeinden zu einem Bürgerentscheid.

Reformüberlegungen von Bündnis 90/Die Grünen, welche mehr Bürgerfreundlichkeit und niedrigere Quoren vorsahen, wurden 2004 von der Mehrheit des niedersächsischen Landtags abgelehnt. Stattdessen wurde das gestaffelte Bürgerbegehrensquorum gestrichen und durch ein einheitliches Quorum von 10 Prozent ersetzt. Seitdem ist ein Begehren in Großstädten noch schwieriger durchzuführen.

Land seit 1993	
Themenausschluss	
Haushalt Abgaben Besoldung	4
Antrag auf Volksbegehren	
Unterschriften: ca. 0,5 % Frist: 6 Monate keine parl. Behandlung	3
Volksbegehren	
Unterschriften: 10 % Frist: insgesamt 12 Monate* Freie Sammlung	3
Volksentscheid	
einfache Gesetze 25%-Zustimmungsquorum Verfassung 50%-Zustimmungsquorum	5+
Referendum?	
Nein	6
Weitere Elemente	
Konkurrenzvorlage Volkspetition** Kostenerstattung	3+
ausreichend (4,1) – Platz 6-9	

* 6 Monate zzgl. 6 Monate der Antragsammlung, da die Unterschriften des Antrags angerechnet werden.

** Die Landesverfassung benutzt den Begriff „Volksinitiative“.

Praxis Land

Anträge	7
Volksbegehren	2
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	11

Platz 8 ausreichend (4,15)	
Gemeinden seit 1996	
Themenausschluss	
Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	5+
Bürgerbegehren	
Unterschriften: 10 % Frist: 3 bzw. 6 Monate freie Sammlung	4+
Bürgerentscheid (BE)	
25%-Zustimmungsquorum	4
BE in Landkreisen?	
ja	1+
Weitere Elemente	
Ratsreferendum Briefwahl nicht gewährleistet Aufschiebende Wirkung ausdrücklich ausgeschlossen	5-
ausreichend (4,2) – Platz 10	

Praxis Gemeinden

Bürgerbegehren	143
Bürgerentscheide	49

INFO

- Mehr Demokratie in Niedersachsen:
www.mehr-demokratie.de/bremen-nds

Brandenburg



Das „Brandenburger Modell“ wurde Anfang der 90er Jahre als besonders bürgerfreundlich gelobt; von Skeptikern wurde dagegen eine Aushöhlung der repräsentativen Demokratie befürchtet.

Eine niedrige Eingangshürde (20.000 Unterschriften, ca. ein Prozent) hat auf Landesebene in 15 Jahren zu der beachtlichen Zahl von 21 Volksinitiativen geführt. Als problematisch erweist sich die Vorschrift, dass die Unterschriften auf der zweiten Verfahrensstufe – dem Volksbegehren – nur in Amtsräumen, nicht aber von den Initiativen selbst gesammelt werden dürfen. Diese Hürde trug entscheidend zum Scheitern aller sieben Volksbegehren bei. Daher verwundert es nicht, dass in den letzten Jahren die Initiativhäufigkeit nachließ.

Bisher kam es in Brandenburg trotz niedriger Unterschriftenquoten noch nie zu einem Volksentscheid.

Auch in Brandenburg hat das Verfassungsgericht durch eine restriktive Rechtsprechung ein Finanztabu etabliert. Allerdings haben die Richter darauf hingewiesen, dass dieses Tabu durch eine Änderung der Verfassung fallen könnte.

Das Verfahren auf kommunaler Ebene ist vor allem aufgrund des großen Themenausschlusses

Land seit 1992		Platz 9 ausreichend (4,3)	
Themenausschluss		Gemeinden seit 1993	
Haushalt (lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen), Abgaben, Besoldung, Personalentscheidungen	5	Themenausschluss	
Volksinitiative		Negativkatalog, u.a. Bauleitplanung	5+
Unterschriften: 1,0 % Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament	3	Bürgerbegehren	
Volksbegehren		Unterschriften: 10 % Frist: 6 Wochen freie Sammlung	4
Unterschriften: 4,0 % Frist: 4 Monate Amtseintragung*	3+	Bürgerentscheid (BE)	
Volksentscheid		25%-Zustimmungsquorum	4-
einfache Gesetze		BE in Landkreisen?	
25%-Zustimmungsquorum		ja	1+
Verfassung	5+	Weitere Elemente	
50%-Zustimmungsquorum + 2/3 Mehrheit		Ratsreferendum (nur bei Gemeindefusionen)	5
Referendum?		ausreichend (4,3) – Platz 11	
nein	6		
Weitere Elemente			
Konkurrenzvorlage	5+		
mangelhaft (4,3) – Platz 11			

* Aufgrund der Amtseintragung und der negativen Erfahrungen hiermit (kein erfolgreiches Volksbegehren bislang) wurde die Note hier abgewertet.

Praxis Land

Anträge	21
Volksbegehren	7
Volksentscheide	0

Praxis Gemeinden

Bürgerbegehren	189
Bürgerentscheide	130

ses und der hohen Quoren unzureichend. Erfolgreiche Bürgerentscheide sind daher die Ausnahme. Die hohe Zahl an Bürgerentscheiden kam aufgrund vieler Begehren und Entscheide zur Gemeindegebietsreform zustande.

Leider wurden in der Vergangenheit mehrere Reformvorschläge – u.a. von „Mehr Demokratie in Brandenburg“ – von der Landtagsmehrheit zurückgewiesen. So bleibt derzeit nur der Blick nach Berlin, das Brandenburg im Volksentscheid-Ranking durch mutige Reformen weit hinter sich lassen konnte.

INFO

- ▶ Mehr Demokratie in Brandenburg: www.bb.mehr-demokratie.de
- ▶ Landeswahlleiter: www.wahlen.brandenburg.de

Bremen



Im Zwei-Städte-Staat Bremen sind die Hürden für Volksbegehren auf lokaler Ebene und zu Gesetzen und Verfassungsfragen sehr hoch. Seit Einführung der direkten Demokratie 1947 gab es nur ein einziges erfolgreiches Volksbegehren (zur Reform des Wahlrechts 2006).

Zwar senkte die Bürgerschaft Mitte der 90er Jahre die Quoren, aber der Schritt war nicht ausreichend. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurden allein acht Volksbegehren eingeleitet, die allesamt scheiterten. Die Mehrzahl der Initiativen stoppte der Senat schon im Antragsverfahren. Das hat zu einem Ernüchterungseffekt bei den Wählern geführt.

Zudem wurde 1994 das bis dahin geltende Referendum bei Verfassungsänderungen – nur bei einstimmigen Beschlüssen der Bürgerschaft entfiel das Referendum – abgeschafft. Dies geschah zwar per Volksentscheid, doch die Bürger wurden nur unzureichend über die in einem Änderungspaket versteckte Einschränkung ihrer Rechte informiert.

Weitere Reformversuche wurden bisher vom Landesparlament abgelehnt. Zudem hat der Staatsgerichtshof durch seine enge Auslegung des Haushaltsvorbehalts ein weit reichendes Finanztabu etabliert und den Spielraum für Reformen der direkten Demokratie eingengt.

Land seit 1947	
Themenausschluss	
Haushalt, lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen, Abgaben, Besoldung	5
Antrag auf Volksbegehren	
Unterschriften: ca. 1,0 % Frist: keine keine parl. Behandlung	4
Volksbegehren	
Unterschriften: 10 %, 20 % bei VB zur Verfassung Frist: 3 Monate freie Sammlung	4-
Volksentscheid	
einfache Gesetze 25%-Zustimmungsquorum Verfassung 50%-Zustimmungsquorum	5+
Referendum?	
Nein, 1994 abgeschafft	6
Weitere Elemente	
Konkurrenzvorlage Volkspetition*	4
mangelhaft (4,8) – Platz 14	

* Die Landesverfassung benutzt den Begriff „Bürgerantrag“.

Praxis Land

Anträge	10
Volksbegehren	4
Volksentscheide	0
Referenden (bis 1994)	1
Volkspetitionen	6

Platz 10 ausreichend (4,4)	
Gemeinden seit 1994**	
Themenausschluss	
geringer Negativkatalog Finanztabu	4
Bürgerbegehren	
Unterschriften: 10 % Frist: 3 Monate freie Sammlung	4
Bürgerentscheid (BE)	
25%-Zustimmungsquorum	4-
BE in Landkreisen?	
entfällt	
Weitere Elemente	
Ratsreferendum Abstimmung analog Kommunalwahl	3-
ausreichend (4,0) – Platz 8-9	

** Die Stadt Bremerhaven hat eine eigene Kommunalverfassung. Sie sieht für Bürgerbegehren eine Unterschriftenhürde von 10 Prozent und eine Frist von 6 Wochen vor. Beim Bürgerentscheid gilt ein Zustimmungsquorum von 30 Prozent. Ein weiterer Negativkatalog schließt viele Themen aus. Diese Regelung wurde bei der Bewertung berücksichtigt.

Praxis Gemeinden

Bürgerbegehren	5
Bürgerentscheide	1

INFO

► Mehr Demokratie in Bremen:
www.mehr-demokratie.de/bremen-nds

Sachsen-Anhalt



Mit Sachsen-Anhalt (Platz 11 in der Gesamtwertung) beginnen bereits die Länder, die in der Gesamtnote ein mangelhaft oder ungenügend haben.

Bislang gab es zwei Volksbegehren in Sachsen-Anhalt. Eines davon – das Volksbegehren „für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt“ - gelangte zum Volksentscheid, der jedoch im Januar 2005 knapp am Zustimmungsquorum scheiterte.

Die Hürden für Volksbegehren und -entscheide sind in Sachsen-Anhalt zu hoch. Daran hat auch die jüngste leichte Absenkung des Volksbegehrens-Quorums von 11,9 auf 11 % nicht viel verändert. Positiv sind hingegen die lange Frist und die freie Unterschriftensammlung beim Volksbegehren. Außerdem entfällt das Quorum, wenn der Landtag beim Volksentscheid einen Konkurrenzvorschlag vorlegt, was jedoch beim Volksentscheid 2005 nicht der Fall war.

Auch auf lokaler Ebene spielt die direkte Demokratie bisher aufgrund des engen Themenkatalogs und der hohen Quoren für Bürgerbegehren und -entscheide nur eine marginale Rolle. Die hohe Zahl von Bürgerbegehren und -entscheiden in Sachsen-Anhalt trägt, denn sie erklärt sich einzig aus den zahlreichen direkt-demokratischen Aktivitäten im Zuge der Gemeindegebietsreform.

Land seit 1992	
Themenausschluss	
Haushaltsgesetze Abgaben Besoldung (KiTa-Volksbegehren 2003 zugelassen)	4+
Antrag auf Volksbegehren/Vi	
Unterschriften: 0,5 % Frist: 6 Monate keine parl. Behandlung*	3
Volksbegehren	
Unterschriften: 11 % Frist: 6 Monate freie Sammlung	4+
Volksentscheid	
einfache Gesetze 25 %-Zustimmung (entfällt bei Konkurrenzvorlage Landtag) Verfassung 50 %-Zustimmungsquorum + 2/3 Mehrheit	5+
Referendum?	
nein	6
Weitere Elemente	
Konkurrenzvorlage Kostenerstattung Volkspetition**	3+
mangelhaft (4,1) – Platz 6-9	

* Volksinitiative mit 1,4 % Unterschriften, ohne Frist und mit Behandlung im Parlament.
** Die Landesverfassung benutzt den Begriff „Volksinitiative“.

Praxis Land

Anträge	2
Volksbegehren	1
Volksentscheide	1
Volkspetitionen	6

Platz 11 mangelhaft (4,55)	
Gemeinden seit 1990	
Themenausschluss	
Positivkatalog	5-
Bürgerbegehren	
Unterschriften: 6-15 % Frist: 6 Wochen freie Sammlung	5
Bürgerentscheid (BE)	
25 %-Zustimmungsquorum	4-
BE in Landkreisen?	
ja	1+
Weitere Elemente	
Ratsreferendum Aufschiebende Wirkung als Soll-Bestimmung Abstimmung analog Kommunalwahl	2
mangelhaft (5,0) – Platz 12-14	

Praxis Gemeinden

Bürgerbegehren	217
Bürgerentscheide	141

INFO

- Mehr Demokratie in Sachsen-Anhalt:
www.wwww.mehr-demokratie.de/s-anhalt

Mecklenburg-Vorpommern



In Mecklenburg-Vorpommern hat sich bisher einzig die Volksinitiative als erster Schritt der Volksgesetzgebung leicht positiv entwickelt. Von 19 Anträgen wurden immerhin fünf vom Landtag übernommen. Allerdings gab es in Mecklenburg-Vorpommern noch kein einziges Volksbegehren und keinen Volksentscheid. Der Volksentscheid sieht die höchste Hürde aller Bundesländer vor.

Auf lokaler Ebene sind nur wenige relevante Themen überhaupt zum Bürgerbegehren zugelassen – bundesweit die anwendungsfeindlichste Regelung. Zu kritisieren ist auch hier – wie in anderen Bundesländern - das hohe Zustimmungsquorum von 25 Prozent beim Bürgerentscheid.

Eine Mini-Reform fand 2006 statt, als das Volksbegehrensquorum von 10 % auf 8,5 % gesenkt wurde. Alle anderen wichtigen Verfahrenselemente der Landesebene sowie der Kommunalebene wurden jedoch leider nicht reformiert, so dass sich Mecklenburg-Vorpommern wie bereits 2003 auf den hinteren Rängen des Rankings (Platz 12) mit einem „mangelhaft“ wiederfindet.

Land seit 1994	
Themenausschluss	
Haushalt Abgaben Besoldung	4
Volksinitiative	
Unterschriften: ca. 1,1% Frist: keine Behandlung im Parlament	3
Volksbegehren	
Unterschriften: ca. 8,5% freie Sammlung ohne Frist oder Amt (2 Monate)	3+
Volksentscheid	
einfache Gesetze 33,3%-Zustimmungsquorum Verfassung 50%-Zustimmungsquorum + 2/3 Mehrheit	5-
Referendum?	
Nein	6
Weitere Elemente	
Konkurrenzvorlage Beratungsmöglichkeit	4+
ausreichend (4,2) – Platz 10	

Praxis Land	
Volksinitiativen	19
Volksbegehren	0
Volksentscheide	0

Platz 12 mangelhaft (4,6)	
Gemeinden seit 1993	
Themenausschluss	
Positivkatalog und erweiterter Negativkatalog	6
Bürgerbegehren	
Unterschriften: 2,5-10%* Frist: 6 Wochen freie Sammlung	4
Bürgerentscheid (BE)	
25%-Zustimmungsquorum	4-
BE in Landkreisen?	
ja	1+
Weitere Elemente	
Ratsreferendum Beratung durch Gemeinde	3-
mangelhaft (5,0) – Platz 12-14**	

* Abwertung, da das Quorum lediglich für Städte ab 50.000 Einwohner unter 10 % sinkt. Dies betrifft aber nur fünf Städte (bei 849 Städten und Gemeinden).

** Insgesamt Abwertung, da der restriktive Themenkatalog sehr viele Themen verhindert. Dies zeigt auch die kaum vorhandene Praxis in Mecklenburg-Vorpommern.

Praxis Gemeinden	
Bürgerbegehren	88
Bürgerentscheide	31

INFO

- Mehr Demokratie in Mecklenburg-Vorpommern: www.mevo.mehr-demokratie.de

Baden-Württemberg



Die baden-württembergischen Regelungen auf Landesebene sind mit zwei Worten zu charakterisieren: Bürgerfeindlich und prohibitiv. Die Quoren sind viel zu hoch, so dass es nicht verwundert, dass es seit über 50 (!) Jahren, also seit Bestehen der Regelung, noch zu keinem einzigen Volksbegehren oder Volksentscheid kam. Reformen sind hier dringend erforderlich.

Auf kommunaler Ebene bietet sich dem Betrachter ein etwas anderes Bild: Von 1956 bis 1990 war Baden-Württemberg das einzige Bundesland, das kommunale Bürgerentscheide vorsah. Diese Vorreiterrolle hat das Land inzwischen eingebüßt, denn das Verfahren in Baden-Württemberg hatte und hat erhebliche Schwächen. Dazu zählten vor allem der enge Katalog zulässiger Themen und ein sehr hohes Abstimmungsquorum. Erst durch schrittweise Reformen seit 1998 wurde hier eine etwas erträglichere Regelung gefunden. Sehr positiv war die Abschaffung des so genannten Positivkatalogs, der sehr viele Themen ausschloss.

Die jetzige Regelung auf Kommunalebene hat – mit 4,0 bewertet – die hinteren Ränge des Rankings aus dem Jahr 2003 (Platz 13) verlassen und ist ins Mittelfeld (Platz 8-9) aufgestiegen, im „Musterländle“ bietet sich hier jedoch noch großes Reformpotenzial, etwa die Einführung des Bürgerentscheids in den Landkreisen, die längst überfällig ist.

INFO

- Mehr Demokratie in Baden-Württemberg: www.mitentscheiden.de

Land seit 1953		Platz 13 mangelhaft (4,65)	
Themenausschluss			
Haushalt Abgaben Besoldung	4	Gemeinden seit 1956	
Antrag auf Volksbegehren		Themenausschluss	
Unterschriften: 0,1 % Frist: keine keine parl. Behandlung	2+	erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	3-
Volksbegehren		Bürgerbegehren	
Unterschriften: 16,6 % Frist: 14 Tage Amtseintragung	6	Unterschriften: 5-10 %* Frist: 6 Wochen freie Sammlung	4+
Volksentscheid		Bürgerentscheid (BE)	
einfache Gesetze 33,3 %-Zustimmung Verfassung 50 %-Zustimmungsquorum	5-	25 %-Zustimmungsquorum	4-
Referendum?		BE in Landkreisen?	
nein	6	nein	6
Weitere Elemente		Weitere Elemente	
Konkurrenzvorlage	5+	Ratsreferendum Abstimmung analog Kommunalwahl	3-
mangelhaft (5,3) – Platz 15		ausreichend (4,0) – Platz 8-9	

* Quorum sinkt jedoch erst ab Städten mit ca. 30.000 Einwohnern.

Praxis Land

Anträge	5
Volksbegehren	0
Volksentscheide	0

Praxis Gemeinden

Bürgerbegehren	539
Bürgerentscheide	339

Rheinland-Pfalz



Im Jahr 2000 reformierte der Landtag von Rheinland-Pfalz die Volksgesetzgebung. Die Hürde für Volksbegehren wurde auf immer noch hohe 10 Prozent halbiert, dafür führte man beim bis dahin quorenlosen Volksentscheid ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent ein. Die Bilanz nach 60 Jahren ist ernüchternd. Das einzige Volksbegehren – 1997 für die Beibehaltung des Buß- und Bettages – scheiterte an der Unterschriftenhürde. Es gab noch keinen Volksentscheid.

Positiv zu vermerken ist die Einführung der Volksinitiative mit einer niedrigen Einstiegshürde als Vorstufe zum Volksbegehren. Doch davon machten die Bürgerinnen und Bürger bislang noch keinen Gebrauch.

Noch unerfreulicher sieht es auf kommunaler Ebene aus: Hier findet sich ein sehr weiter Themenausschluss inklusive dem bürgerfeindlichen Modell des Positivkatalogs, der in Baden-Württemberg inzwischen reformiert wurde. Ferner machen die sehr hohen Hürden für Bürgerbegehren und –entscheide die direkte Demokratie zu einer äußerst stumpfen Waffe. Daher befindet sich Rheinland-Pfalz auf kommunaler Ebene auf dem letzten Platz und wurde mit einem „ungenügend“ bewertet.

Land seit 1947	
Themenausschluss	
Finanzfragen Abgaben Besoldung Verfassungsgrundsätze	4
Volksinitiative	
Unterschriften: ca. 1 % Frist: keine Behandlung im Parlament	3+
Volksbegehren	
Unterschriften: ca. 10 % Frist: 2 Monate Amtseintragung	4-
Volksentscheid	
einfache Gesetze 25%-Beteiligungsquorum Verfassung 50%-Zustimmungsquorum	3-
Referendum?	
Nein	6
Weitere Elemente	
Konkurrenzvorlage	5+
ausreichend (4,1) – Platz 6-9	

Praxis Land

Anträge/Volksinitiativen*	4
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0

* Vor der Einführung der Volksinitiative im Jahr 2000 musste ein Antrag auf Volksbegehren gestellt werden. Volksinitiativen gab es bisher noch nicht.

Platz 14-15 mangelhaft (4,8)	
Gemeinden seit 1994	
Themenausschluss	
Positivkatalog und erweiterter Negativkatalog inkl. Bauleitplanung	6
Bürgerbegehren	
Unterschriften: 6-15 % Frist: 2 Monate freie Sammlung	5-
Bürgerentscheid (BE)	
30%-Zustimmungsquorum	5-
BE in Landkreisen?	
ja	1+
Weitere Elemente	
Abstimmung analog Kommunalwahl	4
ungenügend (5,5) – Platz 15-16	

Praxis Gemeinden

Bürgerbegehren	124
Bürgerentscheide	47

INFO

► Mehr Demokratie in Rheinland-Pfalz:
www.rlp.mehr-demokratie.de

Thüringen



Seit den Reformen von 2003, die durch das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringen“ ausgelöst wurden, verfügt Thüringen über eine Regelung, die einige positive Elemente beinhaltet und daher auf Platz 6-9 (Landesebene) gelandet ist. Besonders positiv hervorzuheben sind hier die „weiteren Elemente“, die bundesweit zu den besten gehören: Man findet eine Abstimmungsbroschüre, eine Regelung zur Kostenerstattung sowie eine Beratung der Initiatoren. Auch die Regelungen zum Volksbegehren sind annehmbar.

Trotz dieser Verbesserungen bleibt die Regelung unbefriedigend: Die noch immer hohen Volksentscheid-Quoren und das Finanztabu bleiben Schwachstellen.

Auf Kommunalebene sieht es in Thüringen sehr schlecht aus. Das Land ist gemeinsam mit Rheinland-Pfalz auf dem letzten Platz des kommunalen Teils des Rankings und hat ein „ungenügend“ erhalten. Die Quoren für Bürgerbegehren sind die höchsten in Deutschland. Und nur über wenige Themen kann abgestimmt werden. Zudem sind Bürgerbegehren in Landkreisen nicht zulässig.

Angesichts dieser Defizite verwundert es umso mehr, dass Reformvorschläge von Mehr Demokratie, SPD und Linke vor kurzem im Landtag ohne große Debatte abgelehnt wurden. Doch es gibt auch positive Entwicklungen: In Thüringen ist das breite gesellschaftliche „Bündnis für Mehr Demokratie“ sehr aktiv, um die direkte Demokratie voranzubringen.

Land seit 1994		Platz 14-15 mangelhaft (4,8)	
Themenausschluss		Gemeinden seit 1993	
Haushalt, lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen	5	Themenausschluss	
Abgaben		sehr stark erweiterter Negativkatalog	6
Besoldung		Bürgerbegehren	
Antrag auf Volksbegehren		Unterschriften: 13-17 % Frist: 8 Wochen freie Sammlung	6**
Unterschriften: 0,2 % Frist: 6 Wochen keine parl. Behandlung	2-	Bürgerentscheid (BE)	
Volksbegehren		20-25 %-Zustimmungsquorum	4
Unterschriften: 10 % Frist: 4 Monate bei Amtseintragung: 8 %, Frist: 2 Monate	3-	BE in Landkreisen?	
Volksentscheid		nein	6
einfache Gesetze		Weitere Elemente	
25 %-Zustimmungsquorum	5+	Briefabstimmung nicht gewährleistet	4-
Verfassung		Aufschiebende Wirkung	
40 %-Zustimmungsquorum		ungenügend (5,5) – Platz 15-16	
Referendum?			
nein	6		
Weitere Elemente			
Volkspetition* Konkurrenzvorlage Abstimmungsheft Kostenerstattung Beratung	1-		
ausreichend (4,1) – Platz 6-9			

* Die Landesverfassung benutzt den Begriff „Bürgerantrag“.

** Da das Quorum von 13 % nur bei einigen Städten der insgesamt 998 Städten und Gemeinden gilt, wurde die Note abgewertet.

Praxis Land

Anträge	5
Volksbegehren	3
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	0

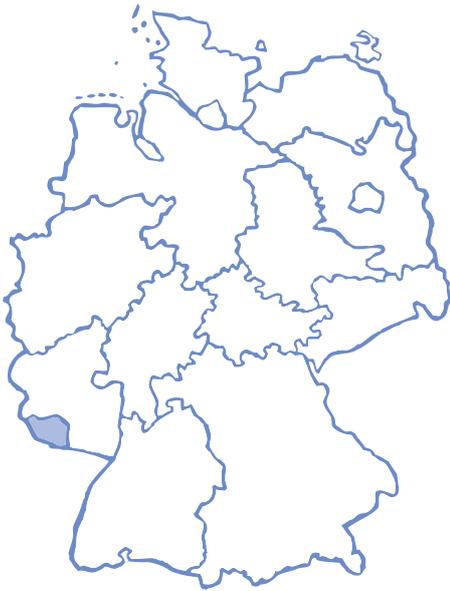
Praxis Gemeinden

Bürgerbegehren	73
Bürgerentscheide	18

INFO

► Mehr Demokratie in Thüringen:
www.mehr-demokratie.de/thueringen

Saarland



Die 1979 eingeführte Volksgesetzgebung im Saarland ist in jeder Hinsicht prohibitiv. Das Finanztabu, die extrem hohen Hürden für Volksbegehren und –entscheide und der Ausschluss von verfassungsändernden Initiativen machen das Instrument gänzlich unpraktikabel. Das Saarland ist diesbezüglich das Schlusslicht aller Bundesländer mit einer glatten 6,0 für die Landesebene.

Nicht viel besser sieht es auf kommunaler Ebene aus. Hier behindern ein weiter Themenausschluss und hohe Hürden vor allem beim Bürgerentscheid das bürgerschaftliche Engagement. Leider sind seit Jahren keine Reformansätze erkennbar, obwohl Ministerpräsident Peter Müller auf Bundesebene zu einem Verfechter der direkten Demokratie gehört.

Eine Debatte zur Reform auf Landesebene, angeregt durch SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP Anfang 2006, wurde ohne größere Diskussion abgelehnt. Die CDU-Mehrheit im saarländischen Landtag zeigte sich reformunwillig.

Auf kommunaler Ebene wurde die ohnehin schon bürgerunfreundliche Regelung im Jahre 2004 noch verschlechtert. Unterschriften für ein Bürgerbegehren dürfen seitdem nicht mehr auf Listen gesammelt werden, sondern pro Person muss ein Unterschriftenblatt ausgefüllt werden. Dies erschwert die Sammlung von Unterschriften erheblich.

Land seit 1979	
Themenausschluss	
Verfassung Finanzwirksame Gesetze Haushalt, Staatsleistungen Abgaben, Besoldung	6
Antrag auf Volksbegehren	
Unterschriften: ca. 0,6 % Frist: 6 Monate keine parl. Behandlung	3-
Volksbegehren	
Unterschriften: 20 % Frist: 14 Tage Amtseintragung	6
Volksentscheid	
einfache Gesetze 50%-Zustimmungsquorum Verfassung nicht möglich	6
Referendum?	
Nein	6
Weitere Elemente	
Konkurrenzvorlage	5+
ungenügend (6,0) – Platz 16	

Praxis Land

Anträge	5
Volksbegehren	0
Volksentscheide	0

Platz 16 ungenügend (5,5)	
Gemeinden seit 1997	
Themenausschluss	
stark erweiterter Negativkatalog z.B. Bauleitplanung	5+
Bürgerbegehren	
Unterschriften: 5-15 %* Frist: 2 Monate freie Sammlung, aber keine Listen erlaubt	5+
Bürgerentscheid (BE)	
30%-Zustimmungsquorum	5-
BE in Landkreisen?	
ja	1+
Weitere Elemente	
Abstimmung analog Kommunalwahl	4
mangelhaft (5,0) – Platz 12-14	

* Die Staffelung gilt erst für Städte ab 18.000 Einwohner.

Praxis Gemeinden

Bürgerbegehren	10
Bürgerentscheide	0

INFO

► Mehr Demokratie, Ansprechpartner Saarland: www.mehr-demokratie.de/saar.html

Bewegung für Volksabstimmungen

Die Bürgeraktion Mehr Demokratie engagiert sich seit 1988 für die direkte Demokratie. Mit Kampagnen, Aktionen und Gesprächen setzen wir uns in Gemeinden, Ländern, Bund und Europa für Volksentscheide ein. Mehr Demokratie ist überparteilich.

In mehreren Bundesländern konnten wir den Ausbau der Volksrechte durchsetzen. Unser wichtigstes Ziel ist der bundesweite Volksentscheid. Zuletzt erreichten wir die Aufnahme des Unions-Bürgerbegehrens in den Verfassungsentwurf der Europäischen Union.

Mehr Demokratie hat bundesweit 4.500 Mitglieder und Förderer, die in 11 Landesverbänden und etwa 70 lokalen Aktionskreisen organisiert sind. Sieben Büros – u. a. in Berlin – koordinieren unsere Initiativen. Wir finanzieren unsere Arbeit aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden. Als Fachverband bringen wir jährlich den Volksbegehrens-Bericht heraus, beraten und dokumentieren Bürger- und Volksbegehren und bieten umfangreiche Informationen über das Internet an.

► www.mehr-demokratie.de

Links zur direkten Demokratie

Forschungsstelle für Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung
an der Universität Marburg

► www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de
Umfangreiche Info-Seite zu lokalen Bürgerbegehren
und Bürgerentscheiden

► www.buergerbegehren.de
Initiative and Referendum Institute Europe, Amsterdam

► www.iri-europe.org

Mehr Demokratie e.V.

