

# Volks Begehrens Bericht

2008

Mehr Demokratie



**Mehr Demokratie** 

# **Volksbegehrensbericht 2008**

**von Mehr Demokratie e.V.**

Autor: Frank Rehmet  
Redaktion: Anne Dänner, Tim Weber  
Erstellungsdatum: 28.02.2009  
Aktualisiert bis: 31.12.2008

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

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Zusammenfassung der Ergebnisse</b>	<b>3</b>
<b>2. Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>3. Volksbegehren und Volksentscheide im Jahr 2008 auf Landesebene</b>	<b>5</b>
a) Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern	8
b) Themen	12
<i>Special 1: Volksinitiative „Mehr Demokratie beim Wählen“ NRW</i>	<i>14</i>
c) Akteure	15
d) Ergebnisse und Erfolge	15
e) Sechs Volksbegehren 2008: Rekordwert in der Geschichte der BRD	16
<i>Special 2: Volksbegehrens-Krimi in Thüringen</i>	<i>18</i>
f) Ein Volksentscheid im Jahr 2008: Abstimmung über den Erhalt des Flughafens Tempelhof in Berlin/ Scheitern am Zustimmungsquorum	20
g) Alle bisherigen Volksabstimmungen in der tabellarischen Übersicht – unter besonderer Beachtung der Abstimmungsbeteiligung	20
h) Reformen der gesetzlichen Grundlagen	25
<i>Special 3: An der Elbe weiter alles im Fluss</i>	<i>28</i>
<b>4. Die Situation auf Bundesebene</b>	<b>31</b>
<b>5. Schlussfolgerungen/Ausblick</b>	<b>32</b>
<b>Anhang: Die 44 laufenden Verfahren des Jahres 2008</b>	<b>33</b>

## 1. Zusammenfassung der Ergebnisse

- Im Jahr 2008 wurden **16 direktdemokratische Initiativen neu gestartet** und damit weniger als 2007 (22). Hinzu kommt noch **eine unverbindliche Volkspetition**, so dass **insgesamt 17 Verfahren einschließlich Volkspetitionen neu gestartet wurden (2007: 27 Verfahren)**. Insgesamt zählten wir 44 laufende Verfahren im Jahr 2008 und damit eines mehr als im Vorjahr.
- Von 1946 bis Ende 2008 fanden insgesamt **222 direktdemokratische Initiativen (Anträge auf Volksbegehren bzw. Volksinitiativen)** in den deutschen Bundesländern statt. Hinzu kamen **44 unverbindliche Volkspetitionen**, die nur anregenden Charakter haben und bei denen das Landesparlament letztlich entscheidet.
- **Sechs Volksbegehren** wurden 2008 durchgeführt – **so viele wie noch nie in einem Jahr**. Vier davon wurden 2008 auch abgeschlossen: Eines davon (Berlin, Flughafen Tempelhof) kam im April 2008 zum Volksentscheid, eines (Schleswig-Holstein, gegen zwangsweise Fusion von Kreisen) wurde abgebrochen, da es erfolgreich war, ein weiteres (Hamburg, „Eine Schule für alle“) erreichte nicht die notwendige Unterschriftenzahl und das vierte (Thüringen, Reform kommunaler Bürgerentscheid) erreichte genügend Unterschriften. Zwei der sechs Volksbegehren (Berlin, „Pro Reli“ sowie Brandenburg, „Tagebaue“) enden erst Anfang 2009.
- 2008 fand **ein Volksentscheid** statt. In **Berlin** scheiterte das Volksbegehren „Für den Erhalt des Flughafens Tempelhof“ trotz einer Abstimmungsmehrheit von 60,3 Prozent, da das Zustimmungsquorum von 25 Prozent der Stimmberechtigten nicht erreicht wurde. Die Beteiligung lag bei 36,1 Prozent.
- **Regionale Schwerpunkte:** 2008 wurden in **Berlin** die meisten Initiativen (vier) neu eingeleitet, zugleich fanden zwei Volksbegehren statt. In der Hauptstadt wirkte sich – wie bereits 2007 – die 2006 reformierte bürgerfreundliche Regelung auf die Praxis aus. Danach folgten Bayern, Hamburg und Schleswig-Holstein mit je zwei neu eingeleiteten Verfahren. Damit fanden in diesen vier Bundesländern 60 Prozent (10 von 17) der neu gestarteten Verfahren statt.
- Der **thematische Schwerpunkt** des Jahres 2008 war der Bereich Wirtschaft mit 56 Prozent aller neu eingeleiteten Initiativen. Dies lag daran, dass es besonders häufig zu Initiativen gegen das jeweilige Nichtraucherschutzgesetz kam, die jedoch bis Ende 2008 all noch in der ersten Verfahrensphase waren und bislang noch zu keinem Volksbegehren führten.
- Die **direkte Erfolgsquote** der 2008 abgeschlossenen Verfahren (ohne Volkspetitionen) lag bei **43 Prozent** und damit deutlich höher als der langjährige Durchschnitt von 27 Prozent. Diese hohe Erfolgsquote kam dadurch zustande, dass einige Volksbegehrens-Forderungen von Landtagen in einem frühen Verfahrensstadium übernommen wurden. Mit je zwei solcher Fälle erwiesen sich die Politiker aus Brandenburg und Schleswig-Holstein als besonders „entgegenkommend“.
- Hingegen gab es auf **Bundesebene** leider keine Debatten um die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid.
- **Eine politische Einordnung** dieser Ergebnisse finden Sie auf Seite 32.

## 2. Einleitung

Mehr Demokratie e. V. veröffentlicht seit 2000 jährlich einen Volksbegehrensbericht, der einen Überblick über Themen, Erfolge und Trends der Direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern gibt. Auch für das Jahr 2008 werfen wir einen Blick auf die Geschehnisse rund um Volksinitiativen und Volksbegehren in Deutschland.

Im Volksbegehrensbericht 2008 werden, wie bereits in den Vorjahren, alle direktdemokratischen Verfahren vorgestellt. Genauer betrachtet werden die Anzahl sowie die regionale Verteilung der Initiativen: In welchen Bundesländern finden viele direktdemokratische Verfahren, in welchen Ländern gar keine statt? Ferner werden die Themenstruktur sowie die Erfolgsaussichten von Volksbegehren analysiert.

Abschließend soll ein kurzer Blick auf die Bundesebene geworfen werden. Bei der Darstellung der Verfahren wurde der jeweilige Stand bis zum 31. Dezember 2008 berücksichtigt.

### Schwerpunkte

Etwas mehr Raum im diesjährigen Volksbegehrensbericht nehmen drei Bundesländer ein: In *Hamburg* fanden 2008 zwei Volksbegehren sowie wichtige politische Reformen statt, in *Thüringen* reagierte der Landtag in bislang ungekannter Weise auf ein erfolgreiches Volksbegehren. Am Beispiel *Nordrhein-Westfalens* wird exemplarisch für viele ähnliche Verfahren der Werdegang einer unverbindlichen Volkspetition genauer geschildert.

Ein weiterer Schwerpunkt des diesjährigen Berichts ist die genauere Betrachtung der Abstimmungsbeteiligung bei den bisherigen Volksabstimmungen in den deutschen Bundesländern. Dabei werden alle Volksabstimmungen untersucht, auch die Verabschiedung von Verfassungen durch Volksentscheide sowie die so genannten obligatorischen Referenden.

### 3. Volksbegehren und Volksentscheide im Jahr 2008 auf Landesebene

#### Verfahrenstypen

Alle deutschen Bundesländer kennen Volksbegehren und Volksentscheide in unterschiedlicher Ausgestaltung. Mit Ausnahme von Hessen und dem Saarland sind in allen Ländern auch Verfassungsfragen als Thema eines Volksbegehrens zulässig. Sonst gilt ein eingeschränkter Themenkatalog: Volksbegehren, die in größerem Umfang den Haushalt betreffen sowie Steuern, Abgaben und Besoldung sind meist – in unterschiedlicher Schärfe – unzulässig (so genanntes „Finanztabu“).

#### Direktdemokratische Verfahren „von unten“ / Volksbegehren

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

- **1. Stufe: Volksinitiative bzw. Antrag auf Volksbegehren**

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

- **2. Stufe: Volksbegehren**

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

- **3. Stufe: Volksentscheid**

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

In Deutschland sehen alle 16 Bundesländer Volksbegehren vor. Die Unterschiede bei der Ausgestaltung sind zum Teil jedoch sehr groß (siehe unten, Tabelle 1).

## Direktdemokratische Verfahren / Obligatorische Verfassungsreferenden

Ein weiterer Typus eines direktdemokratischen Verfahrens sind obligatorische Verfassungsreferenden. Diese werden nicht „von unten“ initiiert:

Hier ist nach einem entsprechenden Landtagsbeschluss die Zustimmung der Bevölkerung in einem Volksentscheid bei Verfassungsänderungen verpflichtend (= obligatorisch), um die Verfassung zu ändern.

In Deutschland sehen drei Bundesländer obligatorische Verfassungsreferenden vor:

Bayern (bislang 9 Referenden) und Hessen (bislang 8 Referenden) sehen Volksentscheide für alle Verfassungsänderungen vor. In Berlin (bislang 1 Referendum) kommt es zwingend zum Volksentscheid, wenn der entsprechende Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert wird. In Bremen galt bis 1994 eine Sonderregelung, die zu einem Referendum geführt hat.

## Variante **unverbindliche Volkspetition**

Die unverbindliche Volkspetition ist nicht mit dem Antrag auf Volksbegehren zu verwechseln, sondern endet immer nach der ersten Stufe. Sie führt zu einer Behandlung des Anliegens im Landtag.

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

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

Neun Bundesländer (Berlin, Bremen, Hamburg<sup>1</sup>, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern<sup>2</sup>, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen) sehen zusätzlich zu den direkt-demokratischen Verfahren diese unverbindlichen Volkspetitionen vor, die zwar zu einer Behandlung im Parlament führen, nicht jedoch zu einem Volksbegehren/Volksentscheid. Bei Volkspetitionen behält sich also das Parlament und nicht der Souverän „das letzte Wort“ vor.

Der vorgelegte Volksbegehrensbericht konzentriert sich auf Verfahren, die aus der Mitte der Bevölkerung heraus initiiert wurden (Volksbegehren und unverbindliche Volkspetitionen). Obligatorische Verfassungsreferenden spielen bei den nachfolgenden Betrachtungen nur eine geringe Rolle (siehe unten, 3 g). Zudem kam es in den letzten Jahren zu keinem obligatorischen Referendum.

## Regelungen

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

---

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

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

Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern: Regelungen  
(Stand: 31.12.2008)

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriften- quorum <sup>1</sup>	Eintragsfrist Amt (A) oder freie Sammlung (F) <sup>2</sup>	Zustimmungs- quorum Einfaches Gesetz	Zustimmungs- quorum Verfassungs- änderung
Baden- Württemberg	16,7 %	14 Tage (A)	33,3 %	50 %
Bayern	10 %	14 Tage (A)	kein Quorum	25 %
Berlin	7 % / 20 % <sup>3</sup>	4 Monate (F und A)	25 %	50 % + 2/3- Mehrheit
Brandenburg	ca. 4 %	4 Monate (A)	25 %	50 % + 2/3- Mehrheit
Bremen	10 % / 20 % <sup>3</sup>	3 Monate (F)	25 %	50 %
Hamburg	2,5 / 5 % <sup>4</sup>	21 Tage (F und A)	Kein Quorum <sup>5</sup> / 20 %	Kein Quorum <sup>5</sup> + 2/3-Mehrheit
Hessen	20 %	14 Tage (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklenburg- Vorpommern	ca. 8,5 %	Keine Frist (F) <sup>6</sup>	33,3 %	50 % + 2/3- Mehrheit
Niedersachsen	10 %	6 - 12 Monate (F) <sup>7</sup>	25 %	50 %
Nordrhein- Westfalen	8 %	8 Wochen (A)	15 %	50 % <i>Beteiligungs-</i> <i>quorum</i> + 2/3- Mehrheit
Rheinland-Pfalz	ca. 10 %	2 Monate (A)	25 %- <i>Beteiligungsquorum</i>	50 %
Saarland	20 %	14 Tage (A)	50 %	nicht möglich
Sachsen	ca. 12 %	8 Monate (F)	kein Quorum	50 %
Sachsen-Anhalt	11 %	6 Monate (F)	25 % <sup>8</sup>	50 % + 2/3- Mehrheit
Schleswig- Holstein	5 %	6 Monate (A) <sup>9</sup>	25 %	50 % + 2/3- Mehrheit
Thüringen	10 % (F) 8 % (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25 %	40 %

1) Zum Teil Absolutzahlen, hier in Prozentzahlen umgerechnet

2) Die Unterschriften werden frei gesammelt (F) und/oder dürfen nur in Amtsstuben geleistet werden (A).

3) 20 %: Benötigte Unterschriftenzahl bei verfassungsändernden Volksbegehren.

4) 2,5 %, wenn das Parlament ein per Volksentscheid beschlossenes Gesetz ändert.

5) Es gilt kein zusätzliches Zustimmungsquorum. Bei einfachen Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei verfassungsändernden Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittelmehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei einfachen Gesetzen kann die Abstimmung auch außerhalb/ unabhängig von der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl durchgeführt werden. In diesem Fall gilt ein 20 %-Zustimmungsquorum. Details siehe unten, Abschnitt 3 g).

6) Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.

7) 6 Monate zzgl. max. 6 Monate, da die Unterschriften der Antragsammlung angerechnet werden.

8) Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn das Parlament eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung stellt.

9) Neben Ämtern und Behörden können weitere Eintragungsstellen beantragt werden.

Eine ausführlichere Darstellung und Bewertung dieser Regelungen ist im zweiten Volksentscheid-Ranking zuletzt im Frühjahr 2007 vorgenommen worden.<sup>3</sup>

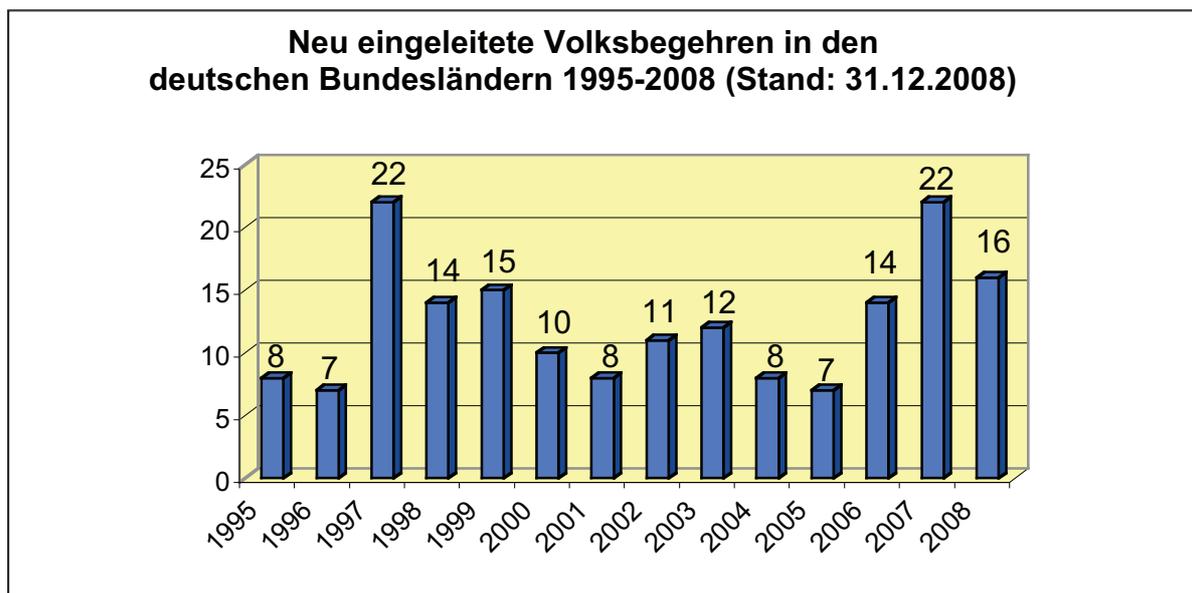
In den folgenden Abschnitten sollen die Verfahren hinsichtlich Häufigkeit, regionaler Verteilung, Themenbereichen und Erfolgsquoten untersucht werden.

#### a) Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern

##### Neu eingeleitete Verfahren

2008 wurden 16 direktdemokratische Verfahren (Anträge auf Volksbegehren/Volksinitiativen) in zehn Bundesländern neu eingeleitet. Somit wurde das Instrument weniger häufig als im Vorjahr genutzt (2007: 22), jedoch häufiger als im Durchschnitt der letzten 14 Jahre (durchschnittlich 12 pro Jahr). Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung von 1995 bis 2008 ohne Volkspetitionen:

Abbildung 1: Neu eingeleitete direktdemokratische Verfahren (ohne Volkspetitionen) von 1995-2008



Hinzu kam noch eine unverbindliche Volkspetition. Es gab 2008 keine obligatorischen Referenden.

##### Laufende Verfahren

2008 zählten wir insgesamt 44 laufende Verfahren (einschließlich 6 Volkspetitionen) in 13 der 16 Bundesländer und damit etwa so viele wie im Jahr 2007 (43 Verfahren). Damit hat sich weiter eine sichtbare Praxis in den Bundesländern etabliert, wobei regionale Unterschiede deutlich zu Tage treten (siehe unten, regionale Verteilung).

##### Gesamtbilanz

Neben den von den Bürgerinnen und Bürgern initiierten Verfahren fanden seit 1946 weitere 36 direktdemokratische Verfahren in den deutschen Bundesländern statt: 17 Volksabstimmungen über eine neue Landesverfassung/Sonderabstimmungen sowie 19 obligatorische Volksabstimmungen bei Verfassungsänderungen – so genannte „obligatorische Verfassungsreferenden“. Die nachfolgende Tabelle beinhaltet die Gesamtbilanz nach Jahrzehnten einschließlich Volkspetitionen und fasst die obligatorischen und Verfassungsreferenden zusammen, da diese nicht von den Bürgerinnen und Bürgern per Unterschriftensammlung beantragt wurden:

<sup>3</sup> Vgl. Mehr Demokratie e.V. 2007: Zweites Volksentscheid-Ranking. Die direktdemokratischen Verfahren der Länder und Gemeinden im Vergleich: <http://www.mehr-demokratie.de/ranking.html>

Tabelle 2: Gesamtbilanz direktdemokratischer Verfahren sowie Volkspetitionen 1946-2008

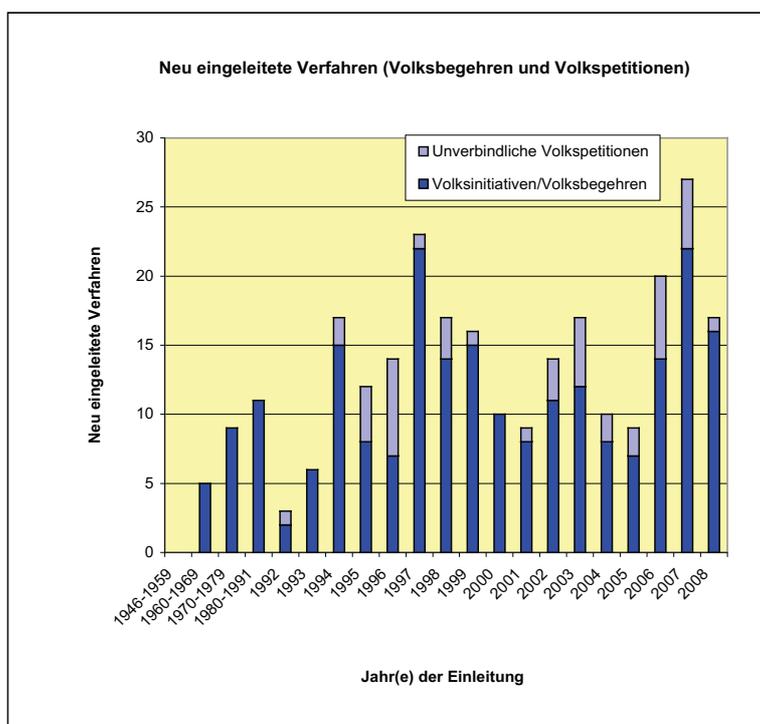
Jahr der Einleitung	Von Bürgern initiierte Verfahren		Obligatorische und Verfassungsreferenden	GESAMT: Direktdemokratische Verfahren sowie Volkspetitionen
	Volksbegehren	Unverbindliche Volkspetitionen		
1946-1949	0	0	10	10
1950-1959	0	0	2	2
1960-1969	5	0	1	6
1970-1979	9	0	4	13
1980-1989	11	0	1	12
1990-1999	89	19	12	120
2000-2008	108	25	6	139
<b>Gesamt</b>	<b>222</b>	<b>44</b>	<b>36</b>	<b>302</b>

Insgesamt stieg die Anzahl der von den Bürgerinnen und Bürgern initiierten Verfahren auf 266: 222 Anträge auf Volksbegehren/Volksinitiativen und 44 Volkspetitionen fanden von 1946 bis Ende 2008 statt.

Die nachfolgende Darstellung konzentriert sich auf die von den Bürgern eingeleiteten Verfahren und zeigt auf, dass erst seit 1992 eine nennenswerte Praxis in den deutschen Bundesländern existiert: Wurden in den 46 Jahren von 1946 bis 1991 insgesamt 25 Verfahren (einschließlich Volkspetitionen) gezählt, so wurden in den 17 Jahren von 1992 bis 2008 insgesamt 241 Verfahren neu eingeleitet.

Mit anderen Worten: Von 1946 bis 1991 fanden durchschnittlich 0,5 Verfahren pro Jahr in allen Bundesländern statt. Von 1992 bis 2008 hingegen stieg diese Zahl auf durchschnittlich 14 Verfahren pro Jahr.

Abbildung 2: Von Bürgern initiierte Verfahren (einschließlich Volkspetitionen) von 1946-2008



Anmerkung: Die neu eingeleiteten Verfahren der Jahre 1946-1991 wurden in jeweils ca. Zehn-Jahres-Blöcke zusammengefasst, ab 1992 erfolgt die Darstellung jährlich.

### Regionale Verteilung

Für von Bürgern initiierte Verfahren zeigt die folgende Tabelle eine Übersicht je Bundesland und die statistische Häufigkeit direktdemokratischer Verfahren:

Tabelle 3: Anzahl und Häufigkeit „von unten“ initiiertes direktdemokratischer Verfahren: Volksinitiativen (VI), Volksbegehren (VB), Volksentscheide (VE) sowie Volkspetitionen in den 16 Bundesländern (Stand: 31.12.2008). Sortiert nach Häufigkeit der Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren

Bundesland	Einführung	Gesamtzahl Anträge auf VB bzw. VI	davon VB	davon VE	Ein Antrag auf VB bzw. eine VI findet alle ... statt	Zusätzlich Volkspetitionen (grau = nicht vorhanden)
Hamburg	1996	25	10	5	<b>0,5 Jahre</b>	3
Brandenburg	1992	26	8		<b>0,7 Jahre</b>	
Mecklenburg-Vorpommern	1994	21			<b>0,7 Jahre</b>	0
Schleswig-Holstein	1990	20	4	2	<b>1,0 Jahre</b>	
Bayern	1946	41	16	5	<b>1,5 Jahre</b>	
Sachsen	1992	11	4	1	<b>1,6 Jahre</b>	
Thüringen	1994	7	4		<b>2,1 Jahre</b>	0
Berlin	1949-1974, seit 1995	18	3	1	<b>2,2 Jahre</b>	3
Niedersachsen	1993	7	2		<b>2,3 Jahre</b>	14
Saarland	1979	6			<b>5,0 Jahre</b>	
NRW	1950	11	2		<b>5,4 Jahre</b>	12
Sachsen-Anhalt	1992	3	2	1	<b>5,7 Jahre</b>	6
Bremen	1947	10	4		<b>6,2 Jahre</b>	6
Baden-Württemberg	1974	5			<b>7,0 Jahre</b>	
Hessen	1946	6	1		<b>10,5 Jahre</b>	
Rheinland-Pfalz	1947	5	1		<b>12,4 Jahre</b>	0
<b>Summe</b>		<b>222</b>	<b>61</b>	<b>15</b>	<b>4,0 Jahre</b>	<b>44</b>

Anmerkungen:

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

Betrachtet man die **Häufigkeit von Volksinitiativen/Anträgen auf Volksbegehren**, so nutzten die norddeutschen Bundesländer Hamburg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein die direktdemokratischen Verfahren am intensivsten. Daran hat sich auch 2008 wenig geändert. Dort wurde einmal pro Jahr oder häufiger ein Antrag auf Volksbegehren eingeleitet. Einschränkend muss hier jedoch erwähnt werden, dass in Mecklenburg-Vorpommern noch nie ein Volksbegehren und in Brandenburg noch nie ein *erfolgreiches* Volksbegehren stattgefunden hat.

Bayern ist das Bundesland mit der größten Anzahl an Anträgen (41) und Volksbegehren (16) und das einzige Bundesland mit nennenswerter Praxis vor 1989. Was die Häufigkeit betrifft, findet sich Bayern jedoch nur im vorderen Mittelfeld. In den letzten Jahren scheiterten alle Volksbegehren, was hauptsächlich an den hohen Hürden und der Amtseintragung liegt. Bayern wird diesen Spitzenplatz bald abgeben müssen – an Berlin oder Hamburg, die sich in den letzten Jahren mit moderneren und bürgerfreundlicheren Regelungen nach vorne geschoben haben.

Auf den Abstiegsplätzen der Volksbegehrens-Häufigkeit finden sich Bundesländer mit restriktiven Regelungen: Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz (das jedoch im Jahre 2000 seine Regelung reformierte).

Die nächste Auswertung beleuchtet die **Häufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden** und damit die zweite und dritte Stufe der Verfahren:

Tabelle 4: *Volksbegehren (VB) und Volksentscheide (VE): Anzahl und Häufigkeit in den einzelnen Bundesländern (nur Volksentscheide, die von der Bevölkerung beantragt wurden), Stand: 31.12.2008. Sortiert nach Häufigkeit der Volksbegehren.*

Bundesland	DD seit	Anzahl Jahre	Anzahl VB	Anzahl VE	Alle ... Jahre findet ein Volksbegehren statt	Alle ... Jahre findet ein Volksentscheid statt
Hamburg	1996	13	10	5	1,3	2,6
Brandenburg	1992	17	8	-	2,1	unendlich
Bayern	1946	63	16	5	3,9	12,6
Thüringen	1994	15	4	-	3,8	unendlich
Sachsen	1992	17	4	1	4,3	17,0
Schleswig-Holstein	1990	19	4	2	4,8	9,5
Niedersachsen	1993	16	2	-	8,0	unendlich
Sachsen-Anhalt	1992	17	2	1	8,5	17,0
Berlin	1995 *	40	3	1	13,3	40,0
Bremen	1947	61	4	-	15,5	unendlich
NRW	1950	59	2	-	29,5	unendlich
Rheinland-Pfalz	1947	62	1	-	62,0	unendlich
Hessen	1946	63	1	-	63,0	unendlich
Mecklenburg-Vorp.	1994	15	-	-	Unendlich	unendlich
Saarland	1979	30	-	-	Unendlich	unendlich
Baden-Württemberg	1974	35	-	-	Unendlich	unendlich
<b>Summe</b>		<b>543</b>	<b>61</b>	<b>15</b>	<b>Durchschn. 8,9</b>	<b>Durchschn. 36,2</b>

\* = Berlin: zusätzlich 1949-1974

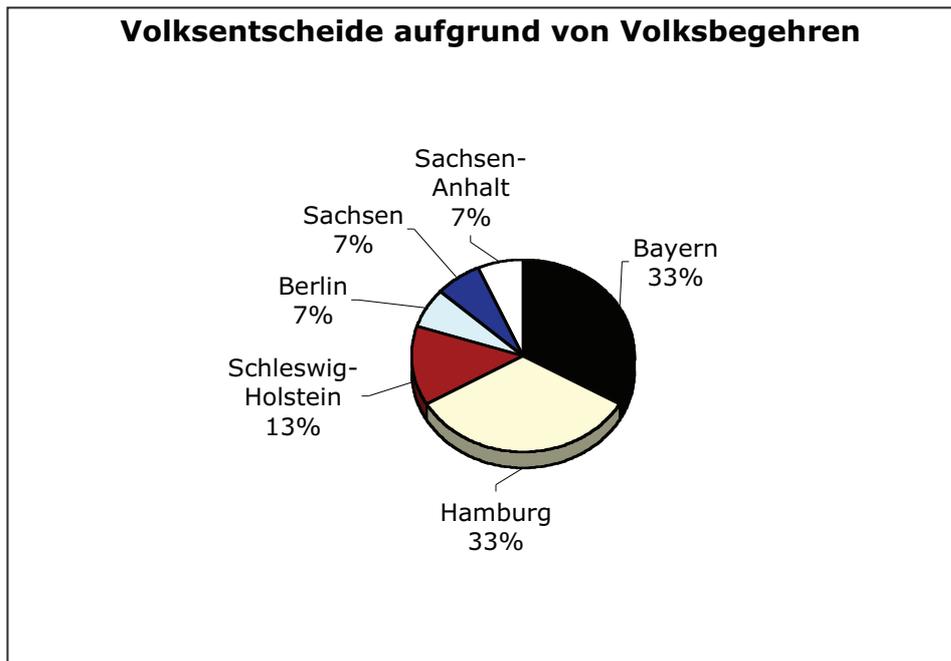
Aus der Tabelle geht Folgendes hervor:

- Hamburg hat die intensivste Praxis bezüglich durchgeführter Volksbegehren und Volksentscheide: Durchschnittlich fand alle 1,3 Jahre ein Volksbegehren und alle 2,6 Jahre ein Volksentscheid statt. Würde man nur die letzten Jahre betrachten, so würde auch Berlin mit mehreren Volksbegehren und einem Volksentscheid auf den Spitzenplätzen sein.
- Bayern verfügt mit 16 Volksbegehren und fünf Volksentscheiden über die größte Praxis insgesamt – jedoch bei deutlich längerem Vorhandensein der Instrumente.
- Drittens fällt auf, dass in nur sechs der 16 Bundesländer ein von der Bevölkerung beantragter Volksentscheid überhaupt stattfand: Hamburg, Bayern, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Berlin. Dies bedeutet, dass direkte Demokratie in manchen Bundesländern quasi nur auf dem Papier vorhanden und in der Praxis weitgehend bedeutungslos ist. Auch die Betrachtung der Anzahl der Volksbegehren belegt dies: In den drei Bundesländern Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland fand noch kein einziges Volksbegehren statt, in zwei weiteren Bundesländern (Hessen und Rheinland-Pfalz) fand – trotz mehr als 60jährigem Vorhandensein der Instrumente – jeweils nur ein Volksbegehren statt.
- Just in diesen fünf Bundesländern zeigt sich, dass für die mangelnde Praxis in erster Linie die prohibitiven Hürden (z.B. sehr hohe Quoren und kurze Fristen, vgl. oben, Tabelle 1) verantwortlich waren, die die Bürgerinnen und Bürger vom Gebrauch der Beteiligungsrechte abhielten statt sie zur Mitbestimmung einzuladen.

Manche Bundesländer mit kaum vorhandener Praxis und restriktiven Regelungen haben in den vergangenen Jahren reagiert und die Verfahren bürgerfreundlicher reformiert: Berlin 2006, Bremen 1994, 1997 und aktuelle Debatte, Hamburg 2001, 2007 und 2008, Nordrhein-Westfalen 2002, Rheinland-Pfalz 2000, Sachsen-Anhalt (geringfügig) 2002 und 2005, Schleswig-Holstein 2004 sowie Thüringen 2003. In einigen dieser Länder, vor allem in Berlin und Hamburg, hat sich nach diesen Reformen eine rege Praxis entwickelt, was in den Volksbehrensberichten der letzten Jahre dokumentiert ist.

Betrachtet man die regionale Verteilung der 15 durch Volksbegehren ausgelösten Volksentscheide in den besagten sechs Bundesländern, so ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 3: Geographische Verteilung der 15 Volksentscheide (Stand: 31.12.2008)



## b) Themen

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Themenverteilung im Jahr 2008 sowie von 1946 – 2008.

Tabelle 5: Themen von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volkspetitionen 2008 und gesamt

Themenbereich	Anzahl 2008	2008 in %	Anzahl gesamt (1946-2008)	Gesamt in %
Wirtschaft	9	53 %	36	14 %
Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik	4	24 %	56	21 %
Bildung und Kultur	2	12 %	77	29 %
Soziales	1	0,6 %	36	14 %
Verkehr	1	0,6 %	17	6 %
Umwelt	0	0 %	25	9 %
Sonstiges	0	0 %	19	7 %
<b>Summe</b>	<b>17</b>	<b>100 %</b>	<b>266</b>	<b>100 %</b>

Aus der Tabelle ist zunächst ersichtlich, dass der Schwerpunkt der 2008 neu eingeleiteten 17 Verfahren (einschließlich Volkspetitionen) mit mehr als der Hälfte aller Verfahren (neun) der Bereich „Wirtschaft“

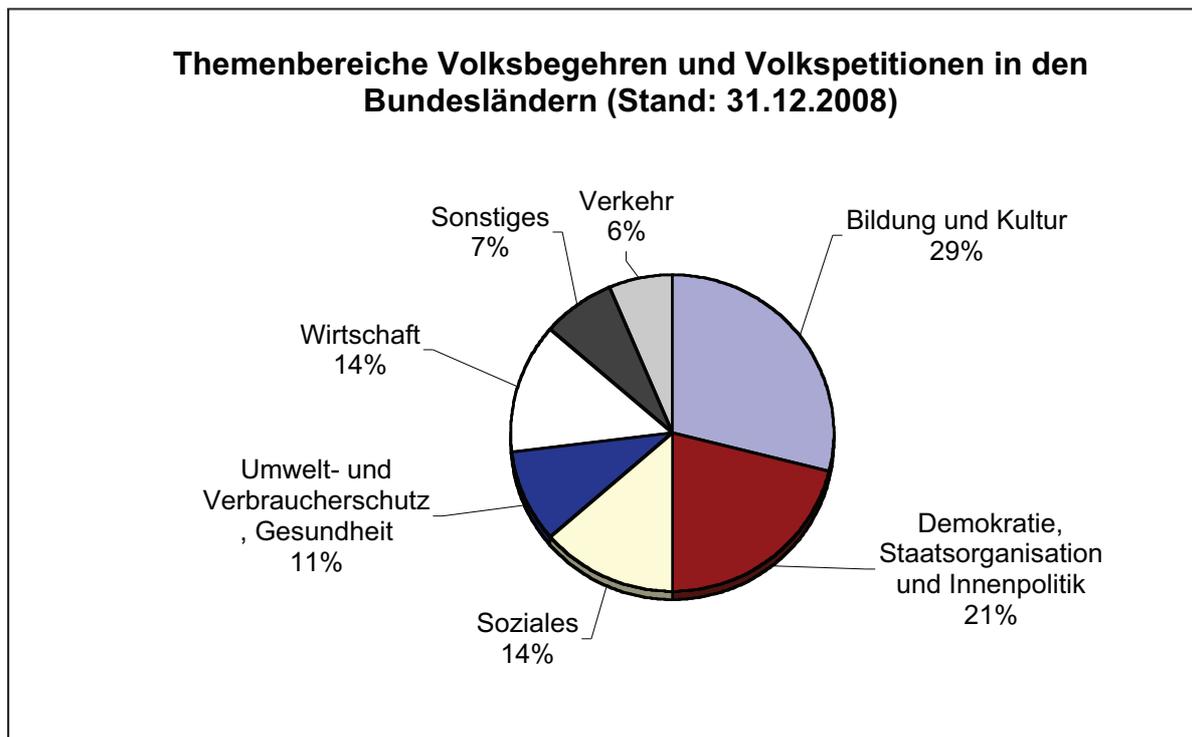
bildete. Dies ist auf die sieben Initiativen gegen **Nichtraucherschutzgesetz** zurückzuführen, die 2008 in Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein gestartet wurden. In vielen dieser Länder wurden jedoch nur sehr wenige Unterschriften gesammelt (Details siehe Anhang). Keines der Verfahren zum Thema Nichtraucherschutz hat bisher die zweite Verfahrensstufe erreicht.

Auf den Bereich „Wirtschaft“ folgte 2008 der Bereich „Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik“ auf Platz 2 mit etwa einem Viertel der neu eingeleiteten Verfahren. Dabei ist interessant, dass es sich ausschließlich um Initiativen handelt, die das jeweils bestehende Wahlrecht reformieren wollen.

Betrachtet man alle 266 Verfahren seit 1946, so befindet sich der Themenbereich „Wirtschaft“ nicht auf Platz 1, sondern gemeinsam mit dem Bereich „Soziales“ auf Platz 3-4 mit jeweils 14 Prozent aller Verfahren. Bei der Gesamtbetrachtung sind die Themen rund um „Bildung und Kultur“ mit 29 Prozent bundesweit Spitzenreiter. Auf Platz 2 folgt mit 21 Prozent „Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik“.

Die folgende Abbildung illustriert die Gesamtverteilung der Themen für alle Verfahren von 1946-2008:

Abbildung 4: Themenbereiche der 266 Volksbegehren und Volkspetitionen (Stand: 31.12.2008)



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

Das Thema Wahlrechtsreform war in den letzten Jahren vermehrt Gegenstand von Volksbegehren sowie unverbindlicher Volkspetitionen, etwa in Hamburg, Bremen, Berlin und Schleswig-Holstein. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle exemplarisch ein Verfahren detaillierter dargestellt werden – in Nordrhein-Westfalen wurde 2008 eine solche Volkspetition eingereicht (siehe nachfolgendes Special 1).

\*\*\*\*\*

## ***Special 1: Volksinitiative „Mehr Demokratie beim Wählen“ NRW***

***Von Alexander Slonka***

Ob es umsonst war, wird die Zeit zeigen: Am 18. September 2008 hat der Landtag von Nordrhein-Westfalen die Volksinitiative „Mehr Demokratie beim Wählen“ mit den Stimmen von CDU, SPD und FDP abgelehnt. Mit merklichem Unbehagen äußerten sich vor allen Dingen die Abgeordneten der schwarz-gelben Koalition in ihren Redebeiträgen gegen die Einführung des Kumulierens und Panaschierens; hatten doch sowohl CDU als auch FDP in Oppositionszeiten immer wieder die Angleichung an die kommunalwahlrechtlichen Gepflogenheiten in mittlerweile 13 Bundesländern gefordert und diese Forderung auch in ihren Wahlprogrammen zur Landtagswahl 2005 aufrecht erhalten. Allen Wahlversprechen zum Trotz: Im Koalitionsvertrag war nur noch ein lauer Prüfauftrag enthalten; die Prüfung ergab dann, dass das in Bayern, Hessen, Hamburg oder Sachsen problemlos anwendbare Kumulieren und Panaschieren in NRW – zumindest in dieser Legislaturperiode – unüberwindbare Probleme verursache..

Inhalt unserer am 21. März 2007 gestarteten Volksinitiative: die Einführung des süddeutschen Mehrstimmenwahlrechts für die Kommunalwahlen in NRW. Was in München oder Frankfurt funktioniert, schien uns für die großen Städte NRWs genau richtig. Die Zahl der Stimmen entspricht in dieser Variante des Kumulierens und Panaschierens der Zahl der Vertreter im Stadtrat. Diese Stimmen können entweder mit einem Kreuz im Kopf der Parteiliste komplett auf eine Partei oder auf einzelne Kandidaten verteilt werden. Jeder Kandidat kann bis zu drei Stimmen erhalten. Kreuze bei Kandidaten unterschiedlicher Parteilisten sind möglich.

Bei allem Ärger über die letztendliche Ablehnung durch den Landtag: Die Volksinitiative „Mehr Demokratie beim Wählen“ war ein Erfolg für den Verein Mehr Demokratie in NRW. Über 2.000 Menschen konnten dafür gewonnen werden, Unterschriften für die Volksinitiative zu sammeln. Keine einfache Aufgabe, wie die Mitarbeiter des Landesverbandes NRW bei vielen Straßenaktionen immer wieder feststellten. Interessierte Bürgerinnen und Bürger zu finden war dabei noch eines der geringeren Probleme. Das Verfahren der Volksinitiative erwies sich als sehr unhandlich. 0,5 Prozent, also 66.152 beglaubigte Unterschriften von nordrhein-westfälischen Bürgerinnen und Bürgern galt es zu sammeln. Die Beglaubigung der Unterschriften war dabei das Problem. Jede Unterschrift musste im Einwohnermeldeamt auf ihre Gültigkeit überprüft werden. Bei einer zwanzig Unterschriften fassenden Liste konnte es also vorkommen, dass eine Liste an über 15 Ämter geschickt werden musste, was generell eine hohe Belastung für die Initiatoren einer Volkspetition darstellt.

Nach Monaten der Unterschriftensammlung mit bewährten (Aktionscamps, OMNIBUS) und innovativen Kampagnenelementen (große Fahrradtour kreuz und quer durch NRW, mehrere Mini-Camps in verschiedenen Uni-Städten) waren am 8. April 2008 waren alle Unterschriftenlisten beglaubigt und insgesamt 72.830 Unterschriften konnten an die Landtagspräsidentin übergeben werden.

*Alexander Slonka ist Geschäftsführer des Landesverbands Nordrhein-Westfalen von Mehr Demokratie.  
Mehr Informationen: [www.nrw.mehr-demokratie.de](http://www.nrw.mehr-demokratie.de)*

\*\*\*\*\*

### c) Akteure

Bislang waren Aktionsbündnisse die Initiatoren von Volksbegehren – nur vereinzelt traten einzelne Parteien oder Verbände als Initiatoren auf. 2008 zeigte sich ein anderes Bild: Alle sieben Verfahren zu Nichtraucherschutzgesetzen wurden von einem Verein initiiert. Somit waren die Initiatoren der 17 neu eingeleiteten Verfahren etwa je zur Hälfte Aktionsbündnisse und ein einzelner Verein:

- **Aktionsbündnisse:** 8
- **Einzelne Partei:** -
- **Einzelner Verband/Verein:** 9
- **Einzelpersonen:** -

Die langjährige Betrachtung zeigt jedoch, dass Volksbegehren in den deutschen Bundesländern überwiegend von Aktionsbündnissen initiiert werden und damit auch bessere Chancen bei der Unterschriftensammlung, die sehr zeit- und ressourcenaufwändig ist, bestehen.

So dürfte es kein Zufall sein, dass alle sieben im Jahr 2008 neu eingereichten Verfahren zum Nichtraucherschutz, die nur einen einzelnen Verein als Initiator hatten, noch nicht die erste Hürde (Antragsverfahren) überwunden und zum Teil nur sehr wenige Unterschriften gesammelt haben (so etwa im Saarland oder in Thüringen).

Ein weiteres Ergebnis: 2008 wie auch in den Vorjahren spielten Gewerkschaften als Bündnispartner in Aktionsbündnissen sowie als Initiatoren und Unterstützer in zahlreichen Fällen eine wichtige Rolle (Details siehe Anhang).

### d) Ergebnisse und Erfolge

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der im Jahre 2008 *abgeschlossenen* Verfahren und vergleicht sie mit der Gesamtzahl aller abgeschlossenen Verfahren. Dabei wurde „Erfolg“ als Ergebnis „im Sinne des Volksbegehrens / der Initiatoren“ definiert.

Tabelle 6: *Ergebnisse der 2008 abgeschlossenen Verfahren und gesamt (ohne Volkspetitionen), Stand: 31.12.2008*

Ergebnis	2008 abgeschlossene Verfahren		Gesamt abgeschlossene Verfahren	
	Fallzahl	in %	Fallzahl	in %
Erfolg ohne Volksentscheid	6	40 %	38	19 %
Teilerfolg ohne Volksentscheid	1	7 %	15	7,5 %
Gescheitert ohne Volksentscheid	7	47 %	131	66 %
Erfolg im Volksentscheid	-	-	7	3,5 %
Teilerfolg im Volksentscheid (Gegenentwurf)	-	-	3	1,5 %
Gescheitert im Volksentscheid	-	-	-	-
Unecht gescheitert im Volksentscheid *	1	7 %	5	2,5 %
<b>Gesamt</b>	<b>15 Fälle</b>	<b>100 %</b>	<b>199 Fälle</b>	<b>100 %</b>
<b>Direkte Erfolgsquote (Teilerfolg = halber Erfolg)</b>	<b>6,5</b>	<b>43 %</b>	<b>54</b>	<b>27 %</b>

Anmerkung: \* Unecht gescheitert = Trotz Mehrheit beim Volksentscheid am Abstimmungsquorum gescheitert.

Wie die Tabelle zeigt, waren sechs von 15 abgeschlossenen Verfahren des Jahres 2008 erfolgreich, ein weiteres erzielte einen Teilerfolg. **Damit betrug die direkte Erfolgsquote 43 Prozent.** Dies ist ein

beachtliches Ergebnis, da der Wert weit über dem Durchschnitt der Gesamtzahl aller abgeschlossenen Verfahren liegt (27 Prozent).

Besonders beachtlich ist, dass 2008 sechs Verfahren bereits in einem frühen Verfahrensstadium (nach der ersten Verfahrensstufe) erfolgreich waren. Dies zeigt, dass Verfahren nicht selten bereits in einer frühen Phase Wirkungen entfalten. Zwei dieser sechs „Erfolgsfälle im frühen Verfahrensstadium“ fanden in Brandenburg statt, wo der Landtag die Forderungen der beiden Volksinitiativen „kostenfreie Schülerbeförderung“ sowie „Sozialticket“ inhaltlich erfüllte.

Bei der in der letzten Zeile ausgewiesenen Erfolgsquote handelt es sich um eine *formale* Erfolgsquote. Dies bedeutet, dass ein im Volksentscheid erfolgreiches Volksbegehren durchaus faktisch erfolglos sein kann. Das zeigen die Erfahrungen aus der Vergangenheit, als Ergebnisse von Volksentscheiden im Nachhinein nicht beachtet wurden (zum Beispiel Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein oder Krankenhausprivatisierung und Wahlrechtsreform in Hamburg). Umgekehrt kann ein Verfahren aber auch trotz Unzulässigkeit faktisch erfolgreich sein, wie jüngst das Beispiel Bayern/Transrapid zeigte (Details siehe Anhang).

Ebenfalls zeigt Tabelle 6 jedoch deutlich, dass in der Gesamtbetrachtung bislang **sehr viele Initiativen und Volksbegehren ohne einen Volksentscheid scheiterten**: Zwei Drittel aller gestarteten Verfahren (131 von 199 abgeschlossenen Fällen) sind in einem frühen Verfahrensstadium („ohne Volksentscheid“) gescheitert, die meisten hiervon erreichten zu wenig Unterschriften oder wurden für unzulässig erklärt.

Gründe für diese sehr hohe Zahl sind die restriktiven Regelungen, etwa beim Ausschluss von finanzrelevanten Themen, oder enge gerichtliche Auslegungen, die zu Unzulässigkeitsklärungen führten. Daneben erwies sich die Kombination aus hohem Unterschriftenquorum und zu kurzer Frist beim Volksbegehren (mitunter zusätzlich erschwert durch das Verbot der freien Unterschriftensammlung) als weiterer Grund für das Scheitern.

Erfreulicherweise scheiterten im Jahr 2008 deutlich weniger Begehren vorzeitig als im langjährigen Durchschnitt (7 von 15 abgeschlossenen Fällen oder 47 Prozent).

#### e) **Sechs Volksbegehren 2008: Rekordwert in der Geschichte der BRD**

Im Jahr 2008 wurden sechs Volksbegehren (= zweite Verfahrensstufe) durchgeführt und vier davon auch abgeschlossen. Zwei weitere (Brandenburg/„Tagebau“ und Berlin/„Pro Reli“) enden erst Anfang 2009.

#### **Vier abgeschlossene Volksbegehren**

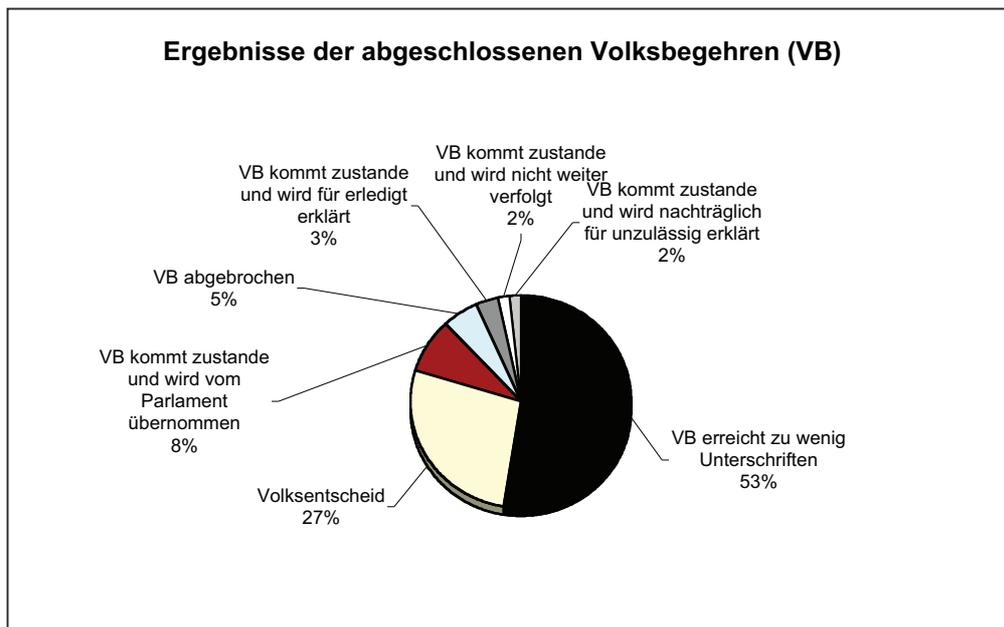
- **Berlin: Tempelhof, 15.10.2007 – 14.02.2008**: Das Berliner Volksbegehren für den Erhalt des Flughafens Tempelhof begann am 15. Oktober 2007 und dauerte vier Monate. Bis Mitte Februar 2008 wurden mehr als die benötigten 170.000 Unterschriften gesammelt, so dass es im April 2008 zum Volksentscheid kam (Details siehe unten, Volksentscheid)
- **Hamburg: „Eine Schule für alle“, 19.09. – 09.10.2008**: Das Volksbegehren scheiterte, da zu wenig Unterschriften gesammelt wurden: Insgesamt unterstützten das Volksbegehren 4,2 Prozent der Hamburgerinnen und Hamburger, benötigt wurden aber 5 Prozent.
- **Schleswig-Holstein: Gegen zwangsweise Fusion von Kreisen, Frühjahr – Herbst 2008 (Abbruch)**: Während des Volksbegehrens beriet sich die regierende große Koalition und vor allem auf Betreiben der CDU wurden im Herbst 2008 die bestehenden Pläne zur Kreisreform aufgegeben. Danach wurde das Volksbegehren wegen dieses Erfolgs abgebrochen.
- **Thüringen: „Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen“, 20.03 – 19.07.2008**: Das Volksbegehren hatte eine Reform des kommunalen Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids zum Ziel. Dieses Volksbegehren erreichte mit 235.530 gültigen Unterschriften deutlich mehr als die notwendigen 200.000, und gelangt 2009 eventuell zum Volksentscheid. Die gesamte Angelegenheit hat sich jedoch durch eine CDU-Intervention erheblich verkompliziert (Details siehe Special 2, Thüringen).

## Zwei Volksbegehren, die Ende 2008 noch nicht abgeschlossen waren

- **Brandenburg, Volksbegehren „Keine neuen Tagebaue – für eine zukunftsfähige Energiepolitik“, 10.10.2008 – 09.02.2009:** Das Volksbegehren wurde – wie alle bisherigen Volksbegehren in Brandenburg – dadurch erschwert, dass die Unterschriften nicht frei gesammelt werden dürfen und die Bürgerinnen und Bürger sich auf Ämtern eintragen müssen. Darüber hinaus wird die Amtseintragung durch ungünstige Öffnungszeiten und Mangel an Eintragungsstellen noch zusätzlich erschwert.
- **Berlin, „Pro Reli“, 22.09.2008 – 21.01.2009:** Das Volksbegehren zur Wiedereinführung des Wahlpflichtfachs Ethik/Religion an Berliner Schulen findet vom 22. September 2008 bis zum 21. Januar 2009 statt.

Mit den vier **abgeschlossenen** Volksbegehren stieg die Zahl der insgesamt in den deutschen Bundesländern durchgeführten und *abgeschlossenen* Volksbegehren auf 59 (Stand: Ende 2008). Eine Auswertung dieser 59 Volksbegehren ergab, dass etwa 53 Prozent nicht genügend Unterschriften erhielten. Dies geschah sehr oft in Brandenburg (keines der acht Volksbegehren erreichte die notwendige Unterschriftenzahl) und in den letzten Jahren öfter auch in Bayern. Ursachen hierfür sind die hohen Quoren, die kurzen Fristen und das Verbot der freien Unterschriftensammlung, vereinzelt auch die geringe Resonanz des Themas in der Bevölkerung. Insgesamt gelangte etwa jedes vierte Volksbegehren zur Volksentscheid (etwa 27 Prozent), während immerhin etwa 8 Prozent der Volksbegehren vom Parlament übernommen wurden.

Abbildung 5: Ergebnisse der 59 abgeschlossenen Volksbegehren bis Ende 2008



Abkürzung: VB = Volksbegehren

Für bundesweites Aufsehen sorgte 2008 das Volksbegehren zur Reform des kommunalen Bürgerentscheids in **Thüringen**. Erstmals versuchte eine Regierungspartei (CDU), *nach* einem erfolgreichen Volksbegehren im Herbst 2008 dieses Volksbegehren zu untergraben und verabschiedete vor dem anvisierten Volksentscheid einen eigenen Reformentwurf, ohne den Volksentscheid abzuwarten (und bei dieser Gelegenheit den eigenen Gesetzentwurf als Konkurrenzvorlage zur Abstimmung zu stellen). Zudem wurde mit der Reform die Gesetzeslage, auf die sich das Volksbegehren bezieht, geändert. Denn das Volksbegehren bezieht sich nach der Reform auf eine Kommunalordnung, die es nicht mehr gibt. Zudem würde der Volksentscheid unweigerlich zu einer Kommunalordnung mit sich widersprechenden Regeln führen. Das nachfolgende Special beleuchtet die Vorgänge in Thüringen genauer:

\*\*\*\*\*

## **Special 2: CDU-Angriff auf die Spirale der Demokratie**

### **Volksbegehrens-Krimi in Thüringen**

**Von Ralf-Uwe Beck**

So etwas hat es in Deutschland noch nicht gegeben. Der Thüringer Landtag beschließt im November 2003 einstimmig eine Reform der Volksbegehren, senkt die in der Verfassung definierten Hürden und führt ein mustergültiges Durchführungsgesetz ein. „Eine Sternstunde der Demokratie“, heißt es von allen Seiten, auch von der regierungstragenden CDU-Fraktion, die die Reform erst bekämpft und später mit betrieben hatte. Drei Jahre später, im Herbst 2006, lehnt dieselbe CDU-Fraktion einen Gesetzentwurf für fair gestaltete Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Freistaat in Bausch und Bogen ab. Kein Reformbedarf. Dabei ist Thüringen in Sachen direkter Demokratie in den Kommunen Schlusslicht im Ländervergleich. Nur alle 250 Jahre kommt es in einer Thüringer Kommune zu einem Bürgerbegehren. Dem 19 Organisationen starken Bündnis für Mehr Demokratie in Thüringen bleibt nur der Weg des Volksbegehrens. Im Herbst 2007 wird der Antrag eingereicht. Das Volksbegehren wird zugelassen und im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht. Am 20. März 2008 startet die Unterschriftensammlung. In vier Monaten müssen für ein erfolgreiches Volksbegehren zehn Prozent der Stimmberechtigten unterschreiben, rund 200.000 Menschen. Mehr als 30 Regionalgruppen mit 2.000 Aktiven sind auf Thüringens Straßen und Plätzen unterwegs. Sie bekommen immer wieder die Standardsätze der Resignation zu hören: „Die da oben machen doch sowieso was sie wollen. Es hat doch alles keinen Zweck. Ich unterschreibe nichts mehr.“ Das Bündnis argumentiert mit der Verfassung: „Die Spielregeln sind klar... Wenn genügend Menschen unterschreiben, muss das Parlament sich mit unseren Forderungen befassen, lehnt es ab, kommt es zum Volksentscheid. Vertrauen Sie unseren Bürgerrechten, was in der Verfassung steht, gilt.“ – Theoretisch. Praktisch werden die Unterzeichner des Volksbegehrens später von der CDU betrogen. Zunächst aber werden am 4. August 2008 im Erfurter Kaisersaal 250.982 Unterschriften für das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen“ präsentiert – aufgebaut als riesige begehbare Spirale.

*Abbildung 6: Spirale der Demokratie aus 250.982 Unterschriften im Erfurter Kaisersaal;  
Foto / ©: Michael von der Lohe*



Das Bündnis feiert den Erfolg: „Jetzt ist eine Reform der Bürgerbegehren nicht mehr von der regierenden CDU abhängig.“ Theoretisch. Praktisch hatte die CDU vier Wochen nach dem Start des Volksbegehrens angekündigt, sie wolle nun auch eine Reform der Bürgerbegehren nach bayerischem Vorbild in Gang bringen. Im Mai 2008 stellt sie ihren Gesetzentwurf vor. Der entscheidende Unterschied zwischen der CDU und dem Volksbegehren ist die Amtseintragung. Europaweit gibt es kein Land, in dem Bürger für eine Unterschrift unter ein Bürgerbegehren aufs Rathaus gezwungen werden. Die CDU will die Hürden senken, aber die Sammlung erschweren. Eine Verschlimmbesserung. Es ist ein übliches Verfahren, dass ein Parlament zu einem Volksbegehren einen Alternativvorschlag macht, die so genannte Konkurrenzvorlage. Beim Volksentscheid können sich dann die Menschen entscheiden zwischen dem Gesetz der Initiative und dem des Parlamentes. Theoretisch. Praktisch beschließt die CDU im Thüringer Landtag Anfang Oktober 2008 ihren Gesetzentwurf. Die Hürden für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid werden gesenkt, es gilt die Amtseintragung. Am 23. Oktober 2008 wird das Volksbegehren offiziell für zustande gekommen erklärt, im November steht es auf der Tagesordnung des Landtages. Aber die Geschäftsgrundlage ist verändert. Das Volksbegehren bezieht sich jetzt auf eine Kommunalordnung, die es nicht mehr gibt. Mehr noch: Die Amtseintragung steht in einem Paragrafen, der von dem Volksbegehren gar nicht berührt wird. Selbst wenn es zum Volksentscheid kommt, gelten dann zwar die Unterschriften-Hürden, die das Volksbegehren favorisiert. Die Amtseintragung aber kann nicht neutralisiert werden. Zudem führt der Volksentscheid unweigerlich zu einer Kommunalordnung mit sich widersprechenden Regeln. Bei diesem verfassungspolitischen Desaster hätte das Gesetz der CDU nie und nimmer von der Landtagspräsidentin unterzeichnet werden dürfen. Sie aber schlägt alle Warnungen in den Wind. Der Volksentscheid ist ausgehöhlt, das Volksbegehren unterlaufen und die 250.982 Unterzeichner sind brüskiert. Die CDU ist durch den Garten der Demokratie getrampelt, als sei es ihr eigener. Das Mehr Demokratie-Bündnis wertet das Vorgehen als respekt- und anstandslos und sieht die Würde der Volksgesetzgebung verletzt, ebenso wie die Würde des Parlamentes selbst. Aber von dem konkreten Volksbegehren abgesehen: Wenn eine Regierung bei einem laufenden Volksbegehren so mir nichts, dir nichts die Gesetzeslage ändert, auf die sich das Begehren bezieht, dann ist am Ende die direkte Demokratie auf Landesebene nicht mehr viel wert. Warum sollte jemand die Riesenarbeit eines Volksbegehrens angehen, wenn die Parlamentsmehrheit mit einem Federstrich das Verfahren unterhöhlen kann? Bei Redaktionsschluss dieses Berichtes läuft noch die Frist für die Behandlung des Volksbegehrens im Thüringer Landtag. Und zwei Verfassungsklagen: Die Oppositionsfractionen haben beim Thüringer Verfassungsgerichtshof eine Normenkontrollklage eingereicht, die Vertrauensperson des Volksbegehrens hat den Landtag und die Landtagspräsidentin in einem Organstreitverfahren verklagt. Bleibt zu hoffen, dass das Gericht entscheidet bis der Landtag das Volksbegehren zur zweiten und endgültigen Lesung aufruft, spätestens aber bis die Bürgerinnen und Bürger zur Abstimmung gebeten werden – damit sie wirklich etwas zu entscheiden haben, beispielsweise, ob sie Bürgerbegehren im Rathaus oder bei freier Sammlung unterschreiben wollen. Die Thüringer Landesregierung hat 2009 zum Jahr der Demokratie erklärt. Zu feiern sind 20 Jahre friedliche Revolution. Die direkte Demokratie ist eine der Forderungen aus dem Herbst 1989. Das wird bis zum Herbst 2009 hoffentlich auch die Thüringer Regierung begriffen haben.

Über den Fortgang des Thüringer Demokratie-Krimis informiert die Internetseite des Thüringer Bündnisses: [www.thueringen.mehr-demokratie.de](http://www.thueringen.mehr-demokratie.de)

*Ralf-Uwe Beck ist Sprecher des Thüringer Mehr Demokratie-Bündnisses und Vertrauensperson des Volksbegehrens von Mehr Demokratie*  
Mehr Informationen: [www.thueringen.mehr-demokratie.de/](http://www.thueringen.mehr-demokratie.de/)

\*\*\*\*\*

**f) Ein Volksentscheid im Jahr 2008: Abstimmung über den Erhalt des Flughafens Tempelhof in Berlin/ Scheitern am Zustimmungsquorum**

Der einzige Volksentscheid des Jahres 2008 fand in Berlin statt. Der innerstädtische traditionsreiche Berliner Flughafen Tempelhof sollte erhalten und nicht geschlossen werden. Der Regierende Bürgermeister Klaus Wowereit (SPD) hatte vor der Abstimmung mehrfach angekündigt, er werde an der geplanten Schließung des Flughafens am 31. Oktober 2008 unabhängig vom Ausgang des Volksentscheids festhalten. Sonst sei der Ausbau des neuen Großflughafens Berlin-Schönefeld gefährdet. Rechtlich war diese Haltung korrekt, sie hat Wowereit jedoch viel Kritik eingebracht.

Die Abstimmungsbeteiligung am 27. April 2008 betrug 36,1 Prozent. Eine Abstimmungsmehrheit von 60,3 Prozent reichte für einen Erfolg nicht aus, denn das zweite Erfolgskriterium, wonach 25 Prozent aller Stimmberechtigten zustimmen müssen (Zustimmungsquorum), wurde mit 21,7 Prozent nicht erreicht.

Interessant ist, dass dieser Volksentscheid in Bayern, Hessen und Sachsen sowie in der Schweiz gültig gewesen wäre: Dort ist kein Zustimmungsquorum nötig, hier entscheidet die Mehrheit der Abstimmenden. Auch in Hamburg (Zustimmungsquorum 20 %) wäre der Volksentscheid gültig und erfolgreich gewesen.

Tabelle 7: Daten zum Volksentscheid in Berlin vom 27.04.2008: „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen!“

	<b>Anzahl</b>	<b>in %</b>
Stimmberechtigte	2.438.035	
Abstimmende / <b>Beteiligung</b>	881.035	<b>36,1</b>
Ungültige Stimmen	1.771	
Gültige Stimmen	879.264	
PRO Volksbegehren	<b>529.880</b>	<b>60,3</b>
CONTRA Volksbegehren	349.384	<b>39,7</b>
<i>PRO Volksbegehren in Prozent der Stimmberechtigten</i>		21,7
<i>Nötige Anzahl an PRO-Stimmen, da 25 Prozent-Zustimmungsquorum</i>	609.509	25,0

Mehr Informationen sind erhältlich unter:

[www.bb.mehr-demokratie.de](http://www.bb.mehr-demokratie.de)

<http://www.wahlen-berlin.de/wahlen/framesets/ve-2008.htm> (Landeswahlleiter von Berlin)

**g) Alle bisherigen Volksabstimmungen in der tabellarischen Übersicht – unter besonderer Beachtung der Abstimmungsbeteiligung**

Zunächst sollen alle Volksabstimmungen sowie deren Abstimmungsbeteiligung präsentiert werden. Hierbei ist zu beachten, dass es unterschiedliche Verfahrenstypen gibt: (1) Volksentscheide zur Verabschiedung einer Landesverfassung, (2) obligatorische Verfassungsreferenden sowie (3) Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren. Territorial-Volksentscheide nach Artikel 29, 118 und 118a Grundgesetz (Neugliederung Bundesländer) werden hier nicht dargestellt.

## Gesamtbetrachtung

Zunächst sollen alle 51 bisherigen Volksentscheide – nach Verfahrenstyp differenziert – tabellarisch dargestellt werden:

Verfahrenstyp	Anzahl Verfahren	Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung
(1) Verabschiedung der Verfassung / Sonderabstimmungen im Rahmen dieser Verfassungsreferenden oder von ähnlicher Bedeutung	17	69,4 %
(2) Obligatorische Referenden	19	53,8 %
(3) Volksentscheid aufgrund von Volksbegehren	15	44,5 %
<b>Gesamt</b>	<b>51</b>	<b>56,3 %</b>

Im Durchschnitt beteiligten sich an allen 51 durchgeführten Volksabstimmungen 56,3 Prozent der Bürgerinnen und Bürger.

Diese Tabelle soll im Folgenden differenziert nach Verfahrenstyp betrachtet werden:

### (1) 17 Volkentscheide zur Verabschiedung der Landesverfassung (Verfassungsreferenden) (12) sowie Sonderabstimmungen im Rahmen dieser Verfassungsreferenden oder von ähnlicher Bedeutung (5)

Nr.	Jahr	Land	Gegenstand	Abstimmungs- beteiligung in %	Ergebnis
VR01	1946	Bayern	Verabschiedung Landesverfassung	75,7	Vorlage im VE angenommen
VR02	1946	Hessen	Verabschiedung Landesverfassung	72,9	Vorlage im VE angenommen
S 1	1946	Hessen	<i>Für Sozialisierungsartikel in Landesverfassung</i>	72,9	<i>Vorlage im VE angenommen</i>
VR03	1946	Württemberg-Baden	Verabschiedung Landesverfassung	71,7	Vorlage im VE angenommen
VR04	1947	Baden	Verabschiedung Landesverfassung	67,8	Vorlage im VE angenommen
VR05	1947	Bremen	Verabschiedung Landesverfassung	67,7	Vorlage im VE angenommen
S 2	1947	Bremen	<i>Art. 47 Landesverfassung (Mitbestimmung)</i>	67,5	<i>Vorlage im VE angenommen</i>
VR06	1947	Rheinland-Pfalz	Verabschiedung Landesverfassung	77,7	Vorlage im VE angenommen
S 3	1947	Rheinland-Pfalz	<i>Artikel 20 Landesverfassung (Schule)</i>	77,4	<i>Vorlage im VE angenommen</i>
VR07	1947	Württemberg-Hohenzollern	Verabschiedung Landesverfassung	66,3	Vorlage im VE angenommen
VR08	1950	Nordrhein-Westfalen	Verabschiedung Landesverfassung	71,6	Vorlage im VE angenommen
VR09	1992	Brandenburg	Verabschiedung Landesverfassung	47,9	Vorlage im VE angenommen
VR10	1994	Mecklenburg-Vorpommern	Verabschiedung Landesverfassung	75,0	Vorlage im VE angenommen
VR11	1994	Thüringen	Verabschiedung Landesverfassung	74,4	Vorlage im VE angenommen
VR12	1995	Berlin	Verabschiedung Landesverfassung	68,6	Vorlage im VE angenommen
S 4	1996	Berlin	<i>Für Länderfusion Berlin-Brandenburg</i>	57,8	<i>Vorlage im VE angenommen</i>
S 5	1996	Brandenburg	<i>Für Länderfusion Berlin-Brandenburg</i>	66,4	<i>Vorlage im VE abgelehnt</i>
		<b>Durchschnitt</b>		<b>69,4 %</b>	

Abkürzung: VE = Volksentscheid

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung betrug hier fast 70 Prozent, was durch die oft zugleich stattfindenden Wahlen erklärbar ist. So fand die Verabschiedung der Landesverfassung 1992 in Brandenburg nicht zugleich mit einer Wahl statt, daher lag die Abstimmungsbeteiligung hier bei unter 50 Prozent.

## (2) 19 obligatorische Verfassungsreferenden

Bayern (bislang 9 Referenden) und Hessen (bislang 8 Referenden) sehen Volksentscheide für alle Verfassungsänderungen vor. In Berlin (bislang 1 Referendum) kommt es zwingend zum Volksentscheid, wenn der entsprechende Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert wird. In Bremen galt bis 1994 eine Sonderregelung, die zu einem Referendum geführt hat. Das so genannte „obligatorische Verfassungsreferendum“ ist ein Verfahrenstypus direkter Demokratie, der eine lange Tradition in den Staaten der USA sowie in der Schweiz auf allen politischen Ebenen besitzt.

Nr.	Jahr	Land	Gegenstand	Abstimmungs- beteiligung in %	Ergebnis
1	1950	Hessen	Änderung Landtagswahlrecht	33,9	Vorlage im VE angenommen
2	1968	Bayern	Christliche Gemeinschaftsschule	40,7	Vorlage im VE angenommen
3	1970	Bayern	Herabsetzung aktives Wahlalter von 21 auf 18 Jahre	38,3	Vorlage im VE angenommen
4	1970	Hessen	Für Senkung aktives Wahlalter (21 auf 18) und passives Wahlalter (25 auf 21)	40,3	Vorlage im VE angenommen
5	1973	Bayern	Landtagswahlrecht – Stimmkreiseinteilung, Fünf-Prozent-Hürde	23,3	Vorlage im VE angenommen
6	1973	Bayern	Rundfunkfreiheit	23,3	Vorlage im VE angenommen
7	1984	Bayern	Umweltschutz als Staatsziel in die Landesverfassung	46,2	Vorlage im VE angenommen
8	1991	Hessen	Umweltschutz als Staatsziel in die Landesverfassung	70,8 (zugleich mit Landtagswahl)	Vorlage im VE angenommen
9	1991	Hessen	Für Direktwahl Bürgermeister und Landräte	70,8 (zugleich mit Landtagswahl)	Vorlage im VE angenommen
10	1994	Bremen	Verfassungsrevision	78,3 (zugleich mit Landtagswahl)	Vorlage im VE angenommen
11	1995	Hessen	Für Senkung passives Wahlalters von 21 auf 18 Jahre	65,8 (zugleich mit Landtagswahl)	Vorlage im VE abgelehnt
12	1998	Bayern	Grundrechte und Staatsziele	39,9	Vorlage im VE angenommen
13	1998	Bayern	Landtag und Staatregierung (Wahlperiode 5 Jahre u.a.)	39,9	Vorlage im VE angenommen
14	2002	Hessen	Für Verlängerung Legislaturperiode	79,6 (zugleich mit Bundestagswahl)	Vorlage im VE angenommen
15	2002	Hessen	Aufnahme Sport als Staatsziel in Landesverfassung	79,6 (zugleich mit Bundestagswahl)	Vorlage im VE angenommen
16	2002	Hessen	Aufnahme Konnexitätsprinzip in Verfassung	79,6 (zugleich mit Bundestagswahl)	Vorlage im VE angenommen
17	2003	Bayern	Aufnahme Konnexitätsprinzip und anderes in Verfassung	56,9 (zugleich mit Landtagswahl)	Vorlage im VE angenommen
18	2003	Bayern	Grundrechte und andere	56,9 (zugleich mit Landtagswahl)	Vorlage im VE angenommen
19	2006	Berlin	Reform direktdemokratische Regelungen in der Verfassung	58,0 (zugleich mit Landtags- und Bezirkswahlen)	Vorlage im VE angenommen
		<b>Durchschnitt</b>		<b>53,8</b>	

Abkürzung: VE = Volksentscheid

Wie die Auswertung ergab, betrug die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei obligatorischen Referenden **53,8 Prozent**. Bei Volksentscheiden an Wahltagen lag diese oft deutlich höher (zum Beispiel in Hessen), wie die obige Darstellung belegt.

Drittens sollen noch die durch Volksbegehren ausgelösten Volksentscheide betrachtet werden:

### (3) 15 Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren in Deutschland

Nr.	Jahr	Land	Gegenstand	Abstimmungs- beteiligung in %	Ergebnis
1	1968	Bayern	Christliche Gemeinschaftsschule: Regel: christliche Gemeinschaftsschule, Alternative: Konfessionsschule	40,7	Teilerfolg im VE / Gegenentwurf
2	1968	Bayern	Christliche Volksschule: Regel: christliche Gemeinschaftsschule, grundsätzlich Bekenntnisklassen möglich	40,7	Teilerfolg im VE / Gegenentwurf
3	1991	Bayern	„Das bessere Müllkonzept“: Änderung Abfallwirtschaftsgesetz	43,8	Teilerfolg im VE / Gegenentwurf
4	1995	Bayern	Einführung des kommunalen Bürgerentscheids	36,8	Erfolgreich im VE
5	1997	Schleswig- Holstein	Für Wiedereinführung Buß- und Bettag	29,3	Unecht gescheitert im VE (am 25 %-Zust.quorum)
6	1998	Schleswig- Holstein	Gegen die Rechtschreibreform	76,4 (zugleich mit Bundestagswahl)	Erfolgreich im VE
7	1998	Hamburg	Einführung Bürgerentscheid in den Bezirken	66,7 (zugleich mit Bundestagswahl)	Erfolgreich im VE
8	1998	Hamburg	Reformen der Hürden bei Volksbegehren	66,7 (zugleich mit Bundestagswahl)	Unecht gescheitert im VE (am 50 %-Zust.quorum)
9	1998	Bayern	Für Abschaffung des Bayerischen Senats	39,9	Erfolgreich im VE
10	2001	Sachsen	Gegen Sparkassenverbund / pro kommunale Sparkassen	25,9	Erfolgreich im VE
11	2004	Hamburg	Gegen Privatisierung von städtischen Krankenhäusern	64,9 (zugleich mit Landtagswahl)	Erfolgreich im VE
12	2004	Hamburg	Für Reformen Wahlrecht	34,0 (zugleich mit Europawahl)	Erfolgreich im VE
13	2005	Sachsen-Anhalt	Reform Kinderbetreuung / gegen Kürzungen	26,4	Unecht gescheitert im VE (am 25 %-Zust.quorum)
14	2007	Hamburg	Für Reformen direktdemokratischer Verfahren	39,1	Unecht gescheitert im VE (am 50 %-Zust.quorum)
15	2008	Berlin	Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen	36,1	Unecht gescheitert im VE (am 25 %-Zust.quorum)
		<b>Durchschnitt</b>		<b>44,5</b>	

Anmerkungen:

VE = Volksentscheid, Zust. Quorum = Zustimmungsquorum

Erfolgreich = im Sinne des Volksbegehrens. Das faktische Ergebnis (durch Nichtbeachten, Verändern oder Aushebeln) kann hiervon abweichen.

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung aller 15 per Volksbegehren beantragten Volksentscheide betrug **44,5 Prozent**. Dabei zeigte sich auch hier, dass diejenigen Volksentscheide (Anzahl: 5), die

zugleich mit einer Wahl stattfanden, eine deutlich höhere Beteiligung aufwiesen (durchschnittlich 61,7 Prozent) als jene, die *nicht* an einem Wahltag stattfanden.

Die 10 Volksentscheide „ohne zugleich stattfindende Wahlen“ wiesen eine durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung von 35,9 Prozent auf. Der niedrigste Wert lag bei 26 (Sachsen, 2001), der höchste bei 44 Prozent (Bayern, 1991). Dass diese durchschnittlich niedriger als bei Wahlen liegen, ist direktdemokratische Normalität und damit zu erklären, dass es sich bei Volksentscheiden nur um ein einzelnes Thema handelt, das nicht alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen anspricht.

Übrigens kennt auch die Schweiz mit deutlich längerer und intensiverer Praxis ähnliche Werte für Abstimmungen (bei eingeschränkter Vergleichbarkeit, denn an den Schweizer „Abstimmungssonntagen“, die nicht an Wahltagen stattfinden, stehen meist mehrere Vorlagen (kommunale, kantonale und bundespolitische) zur Abstimmung ([http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html))).

### Zusammenfassung

Zusammengefasst kann man feststellen, dass die Abstimmungsbeteiligung bei Volksentscheiden in den deutschen Bundesländern zwischen 26 und 80 Prozent lag. Besonders hoch war sie, wenn der Volksentscheid zugleich mit einer Wahl – vor allem mit einer Bundestagswahl – stattfand.

Dort, wo dies nicht der Fall war, lag die Abstimmungsbeteiligung bei 26 bis 45 Prozent.

### Auswirkungen auf Abstimmungsquoren

Diese Erkenntnisse lassen eindeutige Aussagen in Bezug auf Abstimmungsquoren zu:

- Zunächst ist festzustellen, dass **Zustimmungsquoren von 50 Prozent**, wie dies in den meisten Bundesländern für verfassungsändernde Volksentscheide gefordert wird, nahezu unmöglich zu erreichen sind. Ohne eine zugleich stattfindende Wahl ist solch ein Volksentscheid (bei einer sehr wahrscheinlichen Abstimmungsbeteiligung von unter 50 Prozent wie oben dargestellt) von vornherein zum Scheitern verurteilt. Nicht einmal eine 100 prozentige Abstimmungsmehrheit würde ausreichen.  
Auch mit einer zugleich stattfindenden Wahl bleibt die Hürde nahezu unüberwindbar: Bei einer Beteiligung von 70 Prozent müssten mehr als 71 Prozent der Abstimmenden für das Anliegen stimmen, bei einer Beteiligung von 60 Prozent sogar mehr als 83 Prozent der Abstimmenden. Die beiden verfassungsändernden Volksentscheide in Hamburg 1998 und 2007, die jeweils am 50 Prozent-Zustimmungsquorum scheiterten, belegen dies.
- **Zustimmungsquoren von 25 Prozent** (wie dies in vielen Bundesländern gefordert wird) sind sehr schwer ohne eine zugleich stattfindende Wahl zu erreichen. Zum Beispiel benötigt man bei einer Beteiligung von 35 Prozent (und dies war bislang der Durchschnitt) für einen Erfolg im Volksentscheid eine Abstimmungsmehrheit von mehr als 71 Prozent, bei 30 Prozent Beteiligung sogar über 83 Prozent. Es verwundert daher nicht, dass mehrere Volksentscheide in Deutschland an dieser Hürde bislang gescheitert sind (insgesamt zwei am 50 Prozent- und weitere drei am 25 Prozent-Zustimmungsquorum).
- **Beteiligungsquoren** von 20 – 25 Prozent sind in den meisten Fällen zu erreichen. Jedoch sind solche Regelungen anfällig für Diskussions- und Abstimmungsverweigerungen.
- Die neue Regelung in **Hamburg** (Details siehe unten) wird als gut erachtet, denn sie koppelt den Erfolg an die zugleich stattfindende Wahlbeteiligung und hat sich von starren Quoren verabschiedet.
- Noch konsequenter sind nur die Bundesländer Bayern, Hessen und Sachsen für einfache Gesetze – **sie verzichten auf ein Quorum**. Denn es sprechen sehr viele Gründe (Boycottstrategien, Diskussionsverweigerung, Enthaltungen werden als Nein-Stimmen gezählt...) gegen ein Quorum.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ausführlicher siehe Mehr Demokratie, Positionspapier Nr. 8, Sinn oder Unsinn von Abstimmungsquoren: <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

## h) Reformen der gesetzlichen Grundlagen

Wie in den vergangenen Jahren wurden auch 2008 die gesetzlichen Grundlagen für Volksbegehren in verschiedenen Bundesländern erfreulicherweise in Richtung hin zu mehr Bürgerfreundlichkeit reformiert. Zunächst wird die Landesebene betrachtet, anschließend – als Exkurs und zum illustrativen Vergleich – die kommunale Ebene, wo es in mehreren Bundesländern Reformen gab.

### *Reformen auf Landesebene*

- In **Baden-Württemberg** sieht die Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP die Absenkung des Zustimmungsquorums bei einfachgesetzlichen Volksentscheiden von sehr hohen 33 auf immer noch hohe 25 Prozent vor. Das „Bündnis für mehr Demokratie in Baden-Württemberg“, dem über 25 Organisationen angehören, fordert eine echte Reform und hat entsprechende Eckpunkte vorgelegt. Diese sehen weitgehende Reformen vor allem beim Volksbegehren vor (Details unter <http://www.volksentscheid-bw.de/> und [www.mitentscheiden.de/bw\\_volksabstimmung.html](http://www.mitentscheiden.de/bw_volksabstimmung.html)).
- In **Berlin** wurde im Winter 2007/2008 das Ausführungsgesetz auf Landesebene diskutiert und am 14. Februar 2008 verabschiedet. Sehr wichtig war die Einführung der freien Unterschriftensammlung für die Phase des Volksbegehrens, zusätzlich/alternativ wird es weiterhin die Amtseintragung geben. Zudem sind eine Regelung zur Kostentransparenz sowie ein Informationsblatt zum Volksentscheid vorgesehen. Die zunächst anvisierte Regelung zur Kostenerstattung für Initiatoren wurde jedoch in letzter Minute gekippt (Details unter: <http://bb.mehr-demokratie.de/1017.html>).
- Im Stadtstaat **Bremen** wurde 2008 die Reform der Volksgesetzgebung vorgebracht. Der „Ausschuss zur Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ hat folgende Eckpunkte einer Reform beschlossen: Senkung der Hürden für die Unterschriftensammlung beim Volksbegehren (von 10 auf 5 Prozent) und beim Volksentscheid bei einfachen Gesetzen (von 25 auf 20 Prozent), ein Informationsheft vor Volksentscheiden sowie ein erhöhter Bestandsschutz von Volksentscheiden, was von Mehr Demokratie positiv eingeschätzt wird. Negativ wird die Nichtveränderung der Regelungen zur Verfassungsänderung per Volksentscheid (hier wird ein Unterschriftenquorum von 20 Prozent und ein Zustimmungsquorum von 50 Prozent benötigt, was aber noch Gegenstand der Verhandlungen ist) gesehen. Da für die Reform eine Zweidrittel-Mehrheit erforderlich ist und noch nicht in allen Punkten Übereinstimmung zwischen den Parteien herrscht, wird es im Jahr 2009 zu weiteren Gesprächen kommen, bevor die Reform verabschiedet werden wird.
- In **Hessen** fanden seit Juli 2008 Reformdiskussionen statt. So befürworteten die SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und Die LINKE Pläne zur Modernisierung der hessischen Regelungen und zur Absenkung von Hürden für die Einleitung und Durchführung von Volksbegehren. Durch die gescheiterte Regierungsbildung unter Andrea Ypsilanti (SPD) und die Auflösung des hessischen Landtages Ende 2008 blieb es jedoch nur bei Diskussionen und Gesetzesberatungen.
- **Mecklenburg-Vorpommern**: Im Januar 2008 gab es einen Reformvorschlag der Fraktion Die LINKE, die Hürden für Volksbegehren zu senken, dieser wurde aber nicht aufgegriffen.
- Im **Saarland** fand 2007 und auch noch Anfang 2008 eine größere Debatte um eine Reform der Regelungen (Senkung der Quoren, Änderung Themenausschlusskatalog) mitsamt einer Expertenanhörung im September 2007 statt. Alle Fraktionen verweigerten jedoch bis Januar 2008 eine Reform, so dass wegen mangelnder Kompromissbereitschaft die Bemühungen um mehr direkte Demokratie im Saarland gescheitert sind.

## Sonderbetrachtung Hamburg

- In **Hamburg** wurde zunächst im Sommer 2008 das Ausführungsgesetz bei Volksbegehren geändert: Künftig sind die Kundenzentren der Bezirke amtliche Eintragungsstellen. Damit soll sichergestellt werden, dass Bürger ausreichend Gelegenheit haben, sich zu beteiligen. Neben der „Amts“-Eintragung ist wie bisher die freie Unterschriftensammlung und die mit der Briefwahl vergleichbare Briefeintragung (auf Antrag per Post, Fax oder E-Mail) möglich.

Im zweiten Halbjahr 2008, nach der Wahl eines neuen Landtags und der Bildung einer schwarz-grünen Koalition wurde die Reform der Volksgesetzgebung angegangen und bürgerfreundlich reformiert. Die umgesetzten Forderungen lauteten vor allem: **Erhöhter Bestandsschutz von Volksentscheiden und Senkung der Abstimmungsquoren**. Im Oktober 2008 einigten sich die Initiatoren des laufenden Volksbegehrens mit den Regierungsparteien auf eine Änderung, die im Dezember 2008 parlamentarisch beschlossen wurde (Details siehe auch unten, Special 3). Im Kern wurden folgende Änderungen beschlossen:

### 1. Erhöhter Bestandsschutz von Volksentscheiden und erleichterte Bedingungen für Volksbegehren, falls das Parlament ein per Volksentscheid beschlossenes Gesetz ändert

Im Kern sollen Volksentscheide verbindlich sein. Erreicht wird dies über folgende Klausel: Wenn ein Volksentscheid zu Stande kommt, die Bürgerschaft ihn aber nicht annehmen, sondern ändern oder aufheben möchte, gilt Folgendes: Eine Änderung tritt nur in Kraft, wenn drei Monate verstrichen sind, und nicht 30.000 Bürger (2,5 Prozent der Wahlberechtigten, halb so viele wie im „normalen“ Volksbegehren-Verfahren) eine neue Volksabstimmung verlangen. Damit hat Hamburg als erstes Bundesland eine solche Regelung getroffen.

### 2. Änderung der Abstimmungsquoren bei Volksentscheiden

Volksentscheide sollen in Zukunft grundsätzlich an Wahltagen (Bürgerschaft und Bundestag) stattfinden, um sicherzustellen, dass sich möglichst viele Hamburgerinnen und Hamburger an der Abstimmung beteiligen. Dabei gilt, dass Volksentscheide zu *Verfassungsänderungen* zukünftig nur an Wahltagen zur Bürgerschafts- oder Bundestagswahl stattfinden. Die Initiatoren können bei *einfachen Gesetzen* einen Volksentscheid auch außerhalb dieser Wahltag beantragen. Dann gilt (wie bisher) ein 20 Prozent-Zustimmungsquorum.

Im Falle der zugleich mit der Bürgerschafts- oder Bundestagswahl stattfindenden Volksabstimmung gilt Folgendes: Die Mehrheitserfordernisse wurden mit der Höhe der Wahlbeteiligung verknüpft.

- Bei **einfachen** Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht.
- Bei **verfassungsändernden** Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittelmehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht.

In diesem Fall (Abstimmung zugleich mit Wahl) gibt zwei Möglichkeiten:

**a) Die Abstimmungsbeteiligung ist ungefähr gleich der oder nur um wenige Prozentpunkte niedriger als die Wahlbeteiligung der zugleich stattfindenden Wahl ist** (Dies war zum Beispiel der Fall bei der Hamburger Volksabstimmung 2004, die zugleich mit der Bürgerschaftswahl stattfand.) Dann gilt: Bei einfachen Gesetzen entscheidet die Mehrheit der Abstimmenden (wie bei Wahlen auch), bei verfassungsändernden Gesetzen wird für einen Erfolg eine Zweidrittelmehrheit benötigt.

**b) Die Abstimmungsbeteiligung ist deutlich niedriger als die Wahlbeteiligung der zugleich stattfindenden Wahl (etwa 6 Prozentpunkte oder mehr)**

Falls dies der Fall ist (zum Beispiel durch viele Briefwähler, die nicht an der Volksabstimmung teilnehmen), so wird eine **variable Abstimmungsmehrheit benötigt**, je nachdem, wie hoch die Wahlbeteiligung, die Abstimmungsbeteiligung und wie viele Stimmen an Parteien vergeben werden, die nicht im Parlament vertreten sind.

**Einfache Gesetze**

Bei einfachen Gesetzen würde dies dann eine geringfügige Verschlechterung gegenüber der alten Regelung darstellen. Denn bisher reichte bei Bundestags- und Bürgerschaftswahlen eine Abstimmungsmehrheit (von manchen auch „Zustimmungsrate“ genannt) von 50 Prozent plus einer Stimme – denn das Zustimmungsquorum von 20 Prozent stellte bei einer hoher Beteiligung von 60 Prozent und mehr kein Problem dar.

Nun, wenn die Abstimmungs- niedriger als die Wahlbeteiligung liegt und die Stimmen für Parteien, die nicht ins Parlament einziehen, diese Differenz nicht kompensiert, steigt die erforderliche Abstimmungsmehrheit auf über 50 Prozent.

**Ein fiktives Beispiel soll diese Zusammenhänge illustrieren:**

Bei der Bürgerschaftswahl in Hamburg sind 1.250.000 Bürger wahlberechtigt.

Die Bürgerschaftswahl hat eine Wahlbeteiligung von 60 Prozent = 750.000 Stimmen, davon sind 700.000 Stimmen im Parlament vertreten, da sie die 5 % - Hürde übersprungen haben.

Die zugleich stattfindende Volksabstimmung hat eine Abstimmungsbeteiligung von 54 Prozent = 675.000 Stimmen), da viele Briefwähler zwar gewählt, aber nicht an der Volksabstimmung teilgenommen haben.

	Alte Regelung	Neue Regelung
Einfache Gesetze	<p>Für einen erfolgreichen Volksentscheid wird benötigt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>250.000 Stimmen</b> für das Volksbegehren (= 20 Prozent von 1.250.000 = 20 Prozent-Zustimmungsquorum)</li> <li>• <b>Mehrheit der Abstimmenden (= 50 Prozent plus eine Stimme)</b></li> </ul>	<p>Für einen erfolgreichen Volksentscheid wird benötigt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>350.000 Stimmen</b> für das Volksbegehren (= 50 % von 700.000 im Parlament vertretenen Stimmen)</li> <li>• <b>Dies entspricht einer Abstimmungsmehrheit von 52 Prozent</b> (= 350.000 geteilt durch 675.000)</li> </ul>

**Verfassungsändernde Gesetze**

Bei *verfassungsändernden Gesetzen* stellt die Reform eine deutliche Verbesserung gegenüber der alten Regelung (50 Prozent-Zustimmungsquorum) dar.

**Fazit**

Dies ist **insgesamt** eine deutliche Verbesserung im Vergleich zur alten Regelung, die zum Scheitern von verfassungsändernden Volksbegehren am 50 Prozent-Zustimmungsquorum geführt hat (zuletzt in Hamburg 2007 geschehen).

Damit hat Hamburg **nun die bundesweit bürgerfreundlichste Regelung bei Volksentscheiden** und hat zudem bei der Verbindlichkeit von Volksentscheiden neue, bürgerfreundliche Maßstäbe gesetzt.

\*\*\*\*\*

### ***Special 3: An der Elbe weiter alles im Fluss***

***Von Angelika Gardiner***

Zwei Volksinitiativen mitten im winterlichen Bürgerschaftswahlkampf – das Jahr 2008 fing mit einem doppelten Kraftakt an. Der Hamburger Landesverband von Mehr Demokratie und seine Verbündeten wollten es endlich wissen: Kriegen wir es doch noch hin, dass sich die Landesregierung an erfolgreiche Volksentscheide halten muss? Und schaffen wir es, die Wahlrechtsreform, die per Volksentscheid eingeführt und von der CDU wieder kassiert worden war, neu aufzulegen? Es klappte – wieder einmal. Auch wenn es nur der erste Schritt in der dreistufigen Hamburger Volksgesetzgebung war: Im Januar bereits wieder eine erfolgreiche Unterschriftensammlung hinzulegen, nachdem erst drei Monate zuvor ein Volksentscheid zum gleichen Thema am hohen Quorum scheiterte – so viel Hartnäckigkeit flößte auch den Gegnern Respekt ein.

Von außen betrachtet mag es manchmal so aussehen, als könne Hamburg gar nicht genug kriegen von Volksabstimmungen. In Wirklichkeit handelt es sich fast immer um Variationen ein und desselben Kampfes: Die Bürgerinnen und Bürger der Hansestadt bestehen darauf, dass die Volksgesetzgebung, die es in Hamburg erst seit 1996 gibt, ihr Versprechen einer tatsächlichen demokratischen Mitbestimmung wahr macht.

Und das war den beiden Volksinitiativen von 2008 vorausgegangen: Nachdem 2004 die damals allein regierende CDU zwei Volksentscheide – gegen den Verkauf der städtischen Krankenhäuser und für ein bürgerfreundliches neues Wahlrecht – missachtet hatte, fand sich 2005 ein Kreis aus mehr als dreißig Organisationen zusammen, der das so nicht hinnehmen wollte. Als auch noch das Hamburgische Verfassungsgericht urteilte, Senat und Bürgerschaft müssten sich nicht an Volksentscheide halten, stand die Richtung für das Bündnis fest: Wir müssen die Verbindlichkeit von Volksentscheiden in die Verfassung schreiben.

Nun sind in Hamburg Verfassungsänderungen durch das Volk auch nicht leichter zu haben als anderswo. Die Zuversicht der Initiative „Rettet den Volksentscheid“ wuchs aber, als die ersten beiden Stufen Anfang 2007 glatt durchgingen. Der Volksentscheid hingegen war von vornherein nicht zu gewinnen. An einem Wahltag hätte es gelingen können, doch der Senat trickste mit den Fristen. Zwei Drittel der Abstimmenden, die zugleich mindestens 50 Prozent der Wahlberechtigten sein mussten – wie sollte das an einem gewöhnlichen Sonntag in den Herbstferien 2007 zu schaffen sein? Noch dazu hatte ein wochenlanger Dauerbeschluss aus einer völlig überzogenen Verleumdungsmaschinerie viele Menschen verunsichert („BILD“: „Dieser Volksentscheid ist brandgefährlich!“). Trotzdem – der Erfolg war beachtlich. 365.000 Hamburger stimmten für die Verbindlichkeit von Volksentscheiden. Aber das war nicht genug.

Damit sind wir am Beginn des Jahres 2008. Das Bündnis aus Gewerkschaften, Bürgerinitiativen, Oppositionsparteien, Vereinen und Verbänden trat wieder an. Während der dreijährigen harmonischen Zusammenarbeit hatten so ziemlich alle gelernt, politisch-strategisch zu denken. Im Februar 2008 war Bürgerschaftswahl. Ole von Beust, das war klar, würde nicht noch einmal mit absoluter Mehrheit regieren können. Schwarz-Grün kündigte sich an. Und die Hamburger Grünen waren von Anfang an treu an der Seite von Mehr Demokratie. Die gemeinsame Überlegung war: Nur wenn wir sofort wieder durchstarten und noch vor der Wahl mit zwei erfolgreichen Initiativen (zum Wahlrecht und zur Verbindlichkeit von Volksentscheiden) aufwarten können, finden wir bei den Koalitionsverhandlungen überhaupt statt. Und so war es dann auch.

Die grünen Emissäre handelten aus, dass es zwischen Regierungskoalition, Opposition und Initiative Gespräche geben sollte mit dem Ziel, die Verbindlichkeit von Volksentscheiden in die Verfassung aufzunehmen. Die Initiative würde daraufhin ihr bereits angemeldetes Volksbegehren zurücknehmen. Natürlich ging das alles nicht so ganz glatt. Doch die CDU signalisierte Kompromissbereitschaft. Das leidige Thema sollte endlich vom Tisch. Weil aber zunächst doch sehr unterschiedliche Vorstellungen herrschten, zogen sich die Verhandlungen monatelang hin. Erst kurz vor Weihnachten war es dann so weit: In Hamburgs Verfassung steht seit dem 16. Dezember 2008, dass Parlament und Landesregierung sich faktisch an Volksentscheide halten müssen, dass Volksentscheide nur noch an Wahltagen zur Bundestags- oder Bürgerschaftswahl stattfinden (jedoch können die Initiatoren bei einfachen Gesetzen einen Termin außerhalb dieser Wahlen beantragen) und dass die Mehrheit der Abstimmenden (und Wählenden!) entscheidet: zwei Drittel bei Verfassungsänderungen, mindestens die Hälfte bei einfachen Gesetzen. Zur Feier dieses gemeinsamen Ergebnisses gab es sogar einen Empfang im Rathaus.

Die neue Rechtslage wiederum war für Mehr Demokratie die Voraussetzung dafür, die Wahlrechtsreform weiter zu verfolgen – mit einem Volksbegehren vom 23. Januar bis 12. Februar 2009 und danach – hoffentlich – dem Volksentscheid am Tag der Bundestagswahl 2009. Wenn, ja wenn dieser Volksentscheid gelingt, kann er nicht mehr so einfach gekippt werden und Hamburg bekommt endlich ein demokratischeres Wahlrecht. In der Stadt an der Elbe ist weiterhin alles im Fluss.

*Angelika Gardiner ist Vorstandsmitglied und Pressesprecherin des Landesverbands Hamburg von Mehr Demokratie*

Mehr Informationen: <http://hh.mehr-demokratie.de/>  
[www.faires-wahlrecht.de](http://www.faires-wahlrecht.de)

\*\*\*\*\*

### **EXKURS: Reform der gesetzlichen Grundlagen auf kommunaler Ebene**

Als Exkurs und zur Veranschaulichung der Reformstimmung in Deutschland sollen hier zusätzlich die Reformen der direkten Demokratie auf **kommunaler** Ebene des Jahres 2008 dargestellt werden:

- In **Bremerhaven** haben SPD und CDU in ihrem Koalitionsvertrag 2007 vereinbart, die Regelung zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu reformieren. Ein Ergebnis war bis Ende 2007 angestrebt, jedoch liegen bisher von dem nicht-öffentlich tagenden Ausschuss keine Vorschläge vor bzw. sind Mehr Demokratie e. V. nicht bekannt.
- In **Hessen** fanden seit Sommer 2008 Reformdiskussionen statt. So befürworteten die SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und Die LINKE Pläne zur Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Im Oktober 2008 fand dazu auch eine öffentliche Anhörung im hessischen Landtag statt. Durch die nachfolgenden parteipolitischen Veränderungen in Hessen kam es jedoch zu keinen direktdemokratischen Reformen.
- In **Niedersachsen** reichte Bündnis 90/ Die Grünen im Mai 2008 einen Reform-Gesetzentwurf zum kommunalen Bürgerbegehren ein, der unter anderem eine Themenerweiterung (Bauleitpläne) sowie seine Senkung bzw. Streichung von Quoren vorsah. Der Landtag lehnte diesen Gesetzentwurf jedoch ab. Ferner kündigte Innenminister Schünemann eine kleine Reform an: Die Prüfung eines Bürgerbegehrens soll vor dem Start einer Unterschriftensammlung erfolgen.
- In **Thüringen** fand im Herbst 2008 ein bislang in Deutschland unbekanntes Vorgehen der CDU-Regierungsfraktion statt. Nach dem erfolgreichen Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen“ verabschiedete der Landtag am 7. Oktober 2008 einen eigenen Gesetzentwurf zur Reform des Bürgerentscheids. Dies stieß auf große Kritik nicht nur von Seiten der Initiatoren des Volksbegehrens: Einerseits verändere die regierende CDU die Gesetzeslage, auf die sich das Volksbegehren bezieht und gebebe sich damit auf verfassungsrechtliches Glatteis. Andererseits würde so das Volksbegehren unterlaufen und vor einem anstehenden Volksentscheid noch neue Tatsachen geschaffen. Fairer wäre es gewesen, diesen Landtags-Gesetzentwurf als Gegenentwurf alternativ zum Volksbegehrens-Entwurf zur Abstimmung zu stellen (wie dies in Bayern 1995 und Hamburg 1998 geschah). Seit dem 18. Oktober 2008 ist folgende neue Regelung in Kraft:

<b>Verfahrenselement</b>	<b>Alte Regelung</b>	<b>Neue Regelung (seit 18.10.2008 in Kraft)</b>	<b>Vorschlag Volksbegehren</b>
Themen	Punktuel- ler Anwendungsbereich	Weiter Anwendungsbereich	Weiter Anwendungsbereich
Unterschriften beim Bürgerbegehren	13 – 17 %	5 – 10 %	4,2 – 7 %
Frist zur Unterschriftensammlung	8 Wochen	8 Wochen	4 Monate
Art der Unterschriftensammlung	Freie Unterschriften- sammlung	<b>Amtseintragung</b>	Freie Unterschriften- sammlung
Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid	20 – 25 %	10 – 20 % (Staffelung setzt ab 50.000 Einw. ein)	10 – 20 % (Staffelung setzt ab 10.000 Einw. ein)
Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Landkreisebene	nein	Ja	Ja

Alle Details unter:

[http://thueringen.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdfarchiv/LV\\_Thueringen/Gesetzentwurf\\_VB-ThuerKomm\\_neu\\_Synopse.pdf](http://thueringen.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdfarchiv/LV_Thueringen/Gesetzentwurf_VB-ThuerKomm_neu_Synopse.pdf)

#### **4. Die Situation auf Bundesebene**

Auch im Jahre 2008 gehört die Bundesrepublik Deutschland immer noch zu den wenigen europäischen Ländern, in denen es keine verfassungsrechtlichen Grundlagen für Volksabstimmungen auf nationaler Ebene gibt (mit Ausnahme der Neuordnung von Bundesländern). Auch liegen bislang keine praktischen Erfahrungen mit Volksabstimmungen vor. Daran hat sich auch im Verlauf des Jahres 2008 nichts geändert. Schlimmer noch: Wie 2007 wurde – trotz wachsenden Bedarfs nach mehr Bürgernähe und Bürgerbeteiligung – noch nicht einmal darüber diskutiert. Die regierenden Parteien von CDU/CSU und SPD haben sich zwar im Koalitionsvertrag 2005 darauf verständigt, die Einführung von Elementen direkter Demokratie auf Bundesebene *zu prüfen*, dies hat jedoch bislang keinerlei Auswirkungen gehabt.

Diese Inaktivität der Regierungsfractionen steht im Gegensatz zu den Wünschen der Bevölkerung: Seit einigen Jahren kann man eine konstant sehr hohe Zustimmung zur bundesweiten Volksabstimmung in Meinungsumfragen beobachten: Regelmäßig wünschen sich zwischen 70 und 85 Prozent der Bürgerinnen und Bürger bei Meinungsumfragen, auch auf Bundesebene in Deutschland über wichtige Sachfragen direkt abstimmen zu können. Zuletzt forderten in einer Forsa-Umfrage im Dezember 2006 etwa 80 Prozent der Befragten Volksbegehren und Volksentscheide auch auf Bundesebene einzuführen, während nur 16 Prozent dies ablehnten.

## 5. Schlussfolgerungen/Ausblick

- (1) Es gibt auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger einen großen Bedarf an direkter Mitbestimmung auch zwischen den Wahlen. Der starke Anstieg der Zahl der Volksbegehren und Volksentscheide seit Anfang der 90er Jahre sowie insbesondere die zahlreichen neu eingereichten Verfahren der letzten Jahre belegen dies eindeutig. Dabei zeigte sich, dass Volksbegehren zu ganz unterschiedlichen Themen eingeleitet wurden – von Wahlrechtsreformen über Braunkohletagebau bis hin zu Schulthemen und Mindestlohn.
- (2) Viele Bundesländer haben auf diesen Trend reagiert und reformierten in den letzten Jahren – zum Teil sehr vorsichtig, zum Teil weiter gehend (z. B. Berlin 2005 und 2006) – ihre direktdemokratischen Regelungen. Andere Bundesländer haben diesen Trend komplett verschlafen oder waren unfähig zu Reformen (wie etwa das Saarland 2007/2008) und können daher ihren Bürgerinnen und Bürgern keine modernen Mitspracherechte anbieten.
- (3) Im Jahr 2008 sind besonders die gelungenen direktdemokratischen Reformen in Hamburg hervorzuheben. Im Dezember wurde die Verfassung geändert und die bundesweit bürgerfreundlichste Regelung verabschiedet – da überwiegend auf Zustimmungsquoren bei der Abstimmung verzichtet wurde, setzte Hamburg hier neue, bürgerfreundliche Maßstäbe. Zudem können Volksentscheide zukünftig nicht mehr so leicht abgeändert oder ignoriert werden.
- (4) In Berlin zeigte sich – wie bereits 2007 – im Jahr 2008 deutlich, dass eine bürgerfreundliche Ausgestaltung der Regelungen (Reform 2005 und 2006) positive Auswirkungen auf die Praxis hat und die Bürger zu mehr sachpolitischer Diskussion, Mitsprache und Mitentscheidung einlädt: Vier neue Initiativen wurden 2008 gestartet, zwei Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe fanden statt sowie der erste Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens in der Geschichte Berlins – zum Erhalt des Flughafens Tempelhof. Jedoch sind in Berlin vor allem die Quoren für Volksentscheide noch reformbedürftig – dies zeigte die Abstimmung zu „Tempelhof“.
- (5) Die Entwicklung in Thüringen, wo 2008 ein erfolgreiches Volksbegehren ausgehöhlt wurde, ohne den Volksentscheid abzuwarten, war hingegen sehr besorgniserregend. Hier hat die allein regierende CDU beträchtliches Unheil angerichtet und Verärgerung, Enttäuschung, Komplikationen und eine Verfassungsklage heraufbeschworen. Mit dem politisch fairen, „normalen Weg“ einer Konkurrenzvorlage beim Volksentscheid hätte dies alles vermieden werden können. Von großem Interesse wird sein, ob dieses Vorgehen der allein regierenden Thüringer CDU bei der Landtagswahl 2009 Schaden wird.

**Anhang: Die 44 laufenden direktdemokratischen Verfahren des Jahres 2008 einschließlich Volkspetitionen im Überblick (Vorjahr: 43 laufende Verfahren)**

Bundesland	Im Jahr 2008 neu eingeleitete Verfahren	Im Jahr 2008 laufende Verfahren
Baden-Württemberg	0	0
Bayern	2	3
Berlin	4 (davon 1 Volkspetition)	9 (davon 1 Volkspetition)
Brandenburg	2	5
Bremen	0	0
Hamburg	2	7 (davon 1 Volkspetition)
Hessen	0	1
Mecklenburg-Vorpommern	1	2
Niedersachsen	0	3 (davon 3 Volkspetitionen)
Nordrhein-Westfalen	1	2 (davon 1 Volkspetition)
Rheinland-Pfalz	1	1
Saarland	1	1
Sachsen	0	0
Sachsen-Anhalt	0	1
Schleswig-Holstein	2	7
Thüringen	1	2
<b>Gesamt</b>	<b>17 Verfahren (davon 1 Volkspetition)</b> <i>(2007: 27 Verfahren, davon 5 Volkspetitionen)</i>	<b>44 Verfahren (davon 6 Volkspetitionen)</b> <i>(2007: 43 Verfahren, davon 6 Volkspetitionen)</i>

(aktualisiert bis: 31. Dezember 2008)

**Baden-Württemberg: Keine Verfahren (2007: 1 Verfahren)**

**Bayern: 3 Verfahren (3 Volksbegehren), davon 2 in 2008 eingeleitet (2007: 1 Verfahren)**

**Volksbegehren „Mindestlohn jetzt“**

**Ziel:** Für Einführung eines Mindestlohngesetzes. Ziel des Gewerkschaftsbundes ist eine gesetzliche Regelung, wonach für eine Vollerwerbstätigkeit im Freistaat mindestens existenzsichernde Löhne gezahlt werden müssen.

**Träger:** Aktionsbündnis: Deutscher Gewerkschaftsbund Bayern, Gewerkschaften, SPD und andere

**Verlauf:** Die Initiative wurde im Frühjahr 2008 angekündigt. Start der Unterschriftensammlung war am 01. Mai 2008. Am 23. September 2008 beantragten die Initiatoren ein Volksbegehren mit der Einreichung von 33.000 Unterschriften, die sie aus den insgesamt gesammelten 219.000 ausgewählt hatten (benötigt: 25.000). Das bayerische Innenministerium hat den Antrag auf Volksbegehren jedoch Anfang November 2008 für unzulässig erklärt, da dies nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Arbeitslöhne, so argumentierte das Ministerium, gehörten zum

Arbeitsrecht, welches Bundesrecht sei. Der DGB hat dagegen vor dem bayerischen Verfassungsgerichtshof Klage eingereicht, da er der Meinung ist, dass das Land Bayern hier Spielraum habe.

Ergebnis: Offen

Info: <http://www.bayern.dgb.de/Volksbegehren/Volksbegehren>

#### **Volksbegehren „Nichtraucherschutzgesetz“**

Ziel: Gegen das Nichtraucherschutzgesetz.

Träger: Verein „Die Macher e.V.“

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 26. Januar 2008. Für die erste Stufe des Verfahrens, den Antrag auf Volksbegehren, sind 25.000 Unterschriften notwendig. Bis zum 31. Dezember 2008 wurden 7.450 Unterschriften gesammelt.

Ergebnis: Offen

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

#### **Volksbegehren „Für Bayern – Nein zum Transrapid“**

Ziel: Gegen den Bau der Transrapid-Strecke/Magnetschwebebahn vom Münchner Flughafen in die Innenstadt und für die alternative Verwendung des Geldes. Ziel des Volksbegehrens ist es, der bayerischen Staatsregierung mit einem Gesetz den Zuschuss zu dem umstrittenen Verkehrsprojekt zu untersagen. Diese will den Transrapid mit 490 Millionen Euro unterstützen.

Träger: Aktionsbündnis: SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Umweltverbände und andere

Verlauf: Die Initiative wurde im Herbst 2007 angekündigt. Start der Unterschriftensammlung war am 29. November 2007. Für die erste Stufe des Verfahrens, den Antrag auf Volksbegehren, waren 25.000 Unterschriften notwendig. Bis Anfang Januar unterschrieben 102.000 Bürgerinnen und Bürger. Das bayerische Innenministerium hat im Januar 2008 das Volksbegehren als unzulässig abgelehnt, da es allzu tief in das Budgetrecht des Landtags eingreife. Dies bestätigte der Bayerische Verfassungsgerichtshof – es sei nicht mit Artikel 73 der bayerischen Verfassung vereinbar, wonach über den Staatshaushalt kein Volksentscheid stattfinden könne. Unabhängig davon wurde das Projekt wegen zu hoher Kosten Ende März 2008 ad acta gelegt.

Ergebnis: Formal gescheitert ohne Volksentscheid (für unzulässig erklärt), aber in der Sache erfolgreich

Info: <http://www.bund-naturschutz.de/transrapid0.html>

<http://www.contratransrapid.de>

### **Berlin: 9 Verfahren (8 Volksbegehren und eine Volkspetition), davon 4 in 2008 eingeleitet (2007: 8 Verfahren)**

#### **Volksbegehren für das Weltkulturerbe Tempelhof und mehr Transparenz in der Politik**

Ziel: Erhalt des Flughafens als Denkmal sowie Informationsfreiheit, öffentliche Unternehmen und Mitglieder des Senats betreffend. Mit diesem Antrag auf Volksbegehren wird ein zweiter Versuch unternommen, die Schließung des Flughafens Berlin-Tempelhof zu verhindern. Das Volksbegehren umfasst verschiedene Forderungen. Gebäude und das gesamte Gelände sollen als Denkmal erhalten bleiben. Das Land Berlin soll sich bei der UNESCO für eine Ernennung des Flughafens Tempelhof zum Weltkulturerbe einsetzen. Der Flughafen soll weiterhin als Regierungs-, Rettungs- und Ausweichflughafen genutzt werden. Darüber hinaus wird gefordert, kostenfreien Einblick in die Akten von Behörden und Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung

nehmen zu können, Nebentätigkeiten von Senatsmitgliedern zu untersagen und die Nebeneinkünfte von Senatsmitgliedern und des Abgeordnetenhauspräsidenten offen zu legen. Abschließend wird gefordert, Senatsmitglieder für von ihnen verursachte Schäden haften zu lassen. Die Regelungen zur Managerhaftung bei Kapitalgesellschaften sollen analoge Anwendung finden.

Träger: Aktionsbündnis „be-4-tempelhof.de“

Verlauf: Am 30. Oktober 2008 startete das Bündnis mit der Unterschriftensammlung. Für die erste Stufe des Verfahrens sind 20.000 Unterschriften notwendig.

Ergebnis: Offen

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

### **Volksbegehren „Mehr Demokratie beim Wählen“**

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

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

Verlauf: Am 3. April 2008 hat das Bündnis mit der Unterschriftensammlung begonnen. Am 14. August 2008 reichten die Initiatoren 24.000 Unterschriften ein, wovon 20.604 gültig waren (20.000 benötigt). Der Senat hat das Volksbegehren jedoch nur eingeschränkt zugelassen und die geplante Einführung von Mehrmandatswahlkreisen sowie das Wählen mit einer Ersatzstimme (die gilt, falls die bevorzugte Partei an der Fünf-Prozent-Hürde scheitert) für unzulässig erklärt. Dagegen klagte die Initiative im November 2008 vor dem Berliner Verfassungsgericht. Parallel zum Einspruchsverfahren will „Mehr Demokratie beim Wählen“ mit allen Parteien über die zulässigen Teile des Volksbegehrens ins Gespräch kommen.

Ergebnis: Offen

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

### **Volksbegehren „Kitakinder + Bildung von Anfang an = Gewinn für Berlin“**

Ziel: Änderung des Berliner Kita-Gesetzes und insbesondere Herstellung eines Rechtsanspruchs auf sieben Stunden Betreuung für alle Kinder ab drei Jahren. Ferner fordert das Volksbegehren die Einstellung zusätzlicher pädagogischer Fachkräfte.

Träger: Aktionsbündnis: Berliner Landeselternausschuss Kindertagesstätten und andere

Verlauf: Am 15. März 2008 hat das Bündnis mit der Unterschriftensammlung begonnen. Am 28. Juli 2008 reichten die Initiatoren 66.000 Unterschriften ein (20.000 benötigt). Das Volksbegehren wurde am 26. August 2008 wegen juristischer Bedenken des Senats für unzulässig erklärt. Wegen der hohen Folgekosten sei das Budgetrecht des Parlaments verletzt. Die Initiatoren klagten dagegen am 25. September 2008 vor dem Landesverfassungsgericht.

Ergebnis: Offen

Info: <http://volksbegehren-kita.de>

### **Volksbegehren gegen die Zerstörung historischer Bausubstanz in Berlin-Mitte**

Ziel: Gegen die Zerstörung Historischer Bausubstanz in Berlin Mitte

Träger: Gesellschaft Historisches Berlin

Verlauf: Am 3. Dezember 2007 hat die Initiative mit der Sammlung der erforderlichen 20.000 Unterschriften zur Beantragung des Volksbegehrens begonnen. Der Senat wurde aufgefordert, die Bausubstanz der Museumsinsel möglichst originalgetreu zu erhalten. Außerdem soll der Senat

eine Gestaltungssatzung für Berlins Historische Mitte erlassen und einen „Beirat Historische Mitte“ berufen. Das Volksbegehren wurde Mitte Juni 2008 gestoppt, weil die entsprechenden Anträge im Abgeordnetenhaus eingebracht wurden.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

Info: <http://www.ghb-online.de/>

### **Volksbegehren „Wahlfreiheit für Gäste und Wirte – kein Rauchverbot in Berliner Gaststätten“**

Ziel: Gegen das am 8. November 2007 beschlossene Nichtraucherschutzgesetz. Die Initiative fordert Wahlfreiheit für Wirte und Gäste sowie die Kennzeichnungspflicht als Raucher- oder Nichtraucherlokal.

Träger: Aktionsbündnis „Initiative für Genuss“: Kneipen und Gastwirte

Verlauf: Die Initiative hat am 11. November 2007 begonnen, Unterschriften zu sammeln. Am 30. April 2008 reichten die Initiatoren 23.252 gültige Unterschriften ein (20.000 benötigt). Der Senat erklärte Ende Mai 2008 das Begehren für zulässig. Die Initiative hat Ende Dezember 2008 ein Volksbegehren beantragt.

Ergebnis: Offen

Info: <http://genussinitiative-berlin.de/>

### **Volksbegehren „Pro Reli“**

Ziel: Für Einführung eines Wahlpflichtfaches Ethik/Religion an Berliner Schulen durch eine Änderung des Schulgesetzes

Träger: Aktionsbündnis: Verein „Pro Reli“, beide große Kirchen, CDU, FDP, Initiative für religiöse und ethische Bildung, Berliner Jüdische Gemeinde u.a.

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren war am 1. Juni 2007. Insgesamt 37.000 Unterschriften wurden am 28. November 2007 eingereicht (34.472 davon waren gültig). 20.000 Unterschriften waren notwendig. Das Parlament hat im Januar 2008 die Initiative abgelehnt. Als nächste Verfahrensstufe findet vom 22. September 2008 bis 21. Januar 2009 ein Volksbegehren statt.

Ergebnis: Offen

Info: <http://www.pro-reli.de>

### **Volksbegehren „Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“**

Ziel: Für eine allgemeine Veröffentlichungspflicht aller Verträge im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft. Hiermit sollen die rechtlichen Voraussetzungen für eine kostengünstige Aufhebung der Teilprivatisierung der Wasserbetriebe geschaffen werden.

Träger: Aktionsbündnis: attac, Berliner Wassertisch, Bündnis gegen Privatisierung und andere

Verlauf: Start des Verfahrens war am 18. Juni 2007. Für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, waren 20.000 Unterschriften nötig. Die Initiative ging Mitte Dezember 2007 in die „Verlängerung“, da bislang nur 19.128 Bürger unterschrieben hatten: Mitte Dezember wäre die Sammelfrist abgelaufen. Die Initiative übergab am 1. Februar 2008 38.600 Unterschriften. Der Senat erklärte die Initiative am 4. März 2008 für unzulässig, da diese mit höherrangigen Rechten nicht vereinbar sei: Höher als das Interesse der Öffentlichkeit an der Offenlegung bewertete der Senat im Fall des Wasser-Volksbegehrens private Geheimhaltungsinteressen wie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie Vertrauensschutz und Eigentumsgarantie. Die Initiatoren haben am 18. April 2008 Einspruch beim Berliner Verfassungsgericht eingereicht.

Ergebnis: Offen

Info: <http://www.berliner-wassertisch.net>  
<http://www.unverkaeuflich.org/>

### **Volksbegehren „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen“**

**Ziel:** Für den Erhalt des Flughafens Tempelhof als internationalen City-Airport (gegen Schließung). Ziel ist, die Berliner Landesregierung bzw. das Landesparlament zu einer endgültigen Aufhebung des Schließungsverfahrens zu bewegen.

**Träger:** Interessengemeinschaft City-Airport Tempelhof e.V. (ICAT)

**Verlauf:** Start des Verfahrens war am 29. November 2006. Nach eigenen Angaben wurden am 30. März 2007 insgesamt 29.900 gültige Unterschriften eingereicht. Ein Teil des Volksbegehrens wurde von der Senatsverwaltung daraufhin am 8. Mai für zulässig erklärt. Demnach kann mittels eines Volksentscheid nur ein Appell an den Senat gerichtet werden, die Schließung aufzuheben. Dieser hat jedoch schon signalisiert, dass ein Widerruf des Entzugs der Betriebserlaubnis zum 31. Oktober 2008 nicht in Frage kommt. Vom 15. Oktober 2007 bis 15. Februar 2008 fand das Volksbegehren statt, bei dem mit 204.907 gültigen Unterschriften mehr als die erforderlichen 170.400 zustande kamen. Beim Volksentscheid am 27. April 2008 sprachen sich 60,3 Prozent der Abstimmenden für die Offenhaltung des Flughafens aus. Allerdings scheiterte das Volksbegehren am 25-Prozent-Zustimmungsquorum, da nur 21,7 Prozent der Abstimmungsberechtigten für die Initiative stimmten (25 % benötigt). Die Abstimmungsbeteiligung lag bei 36,1 Prozent.

**Ergebnis:** Unecht gescheitert (trotz Abstimmungsmehrheit Zustimmungsquorum nicht erreicht)

**Info:** <http://www.volksbegehren-tempelhof.de/>

### **Volkspetition (in Berlin „Volksinitiative“ genannt) „Mehr Demokratie beim Wählen“**

**Ziel:** Für Reformen des Wahlrechts. Die Initiative fordert eine Bundesratsinitiative für ein kommunales und landesweites Ausländerwahlrecht, eine Absenkung der Fünf-Prozent-Hürde auf drei Prozent auf Landesebene sowie die Abschaffung der Drei-Prozent-Sperrklausel auf Bezirksebene. Zudem wird die Senkung des Mindestwahlalters zur Abgeordnetenhauswahl auf 16 Jahre gefordert.

**Träger:** Aktionsbündnis „Bündnis Mehr Demokratie beim Wählen“ mit über 40 Organisationen und Initiativen. Darunter sind unter anderem Mehr Demokratie e.V., attac, Bündnis 90/Die Grünen, Die LINKE, der Berliner Mieterverein, der Türkische Bund und die Humanistische Union.

**Verlauf:** Die Volkspetition startete am 3. April 2008. Am 27. November 2008 wurden 10.154 Unterschriften eingereicht (10.000 benötigt). Nun muss sich der Landtag mit der unverbindlichen Volkspetition beschäftigen.

**Ergebnis:** Offen

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

## **Brandenburg: 5 Verfahren (5 Volksbegehren), davon 2 in 2008 eingeleitet (2007: 4 Verfahren)**

### **Volksinitiative „Gegen die Massenbebauung Brandenburgs mit Windrädern“**

**Ziel:** Für mehr Beschränkungen beim Ausbau der Windkraft. Gefordert werden unter anderem ein Abstand von 1.500 Metern zwischen Windrädern und Wohnhäusern sowie ein Verbot von Windrädern an und in Naturparks.

**Träger:** Aktionsbündnis: Zusammenschluss von 18 Bürgerinitiativen

**Verlauf:** Die Initiative hat am 26. April 2008 mit der Sammlung der Unterschriften begonnen (20.000 benötigt). Bis Ende Dezember 2008 wurden ca. 15.000 Unterschriften gesammelt.

**Ergebnis:** Offen

**Info:** <http://www.volksinitiativewindrad.de/>

### **Volksinitiative „Freie Raucher “**

Ziel: Gegen Nichtraucherschutzgesetz

Träger: Verein: Die Macher e.V.

Verlauf: Die Initiative hat am 16. Januar 2008 mit der Sammlung der Unterschriften begonnen. 20.000 Unterschriften werden benötigt. Im November 2008 hatten die Initiatoren 100 Unterschriften gesammelt. Daraufhin ist die Initiative mangels Unterschriften eingestellt worden.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften)

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

### **Volksinitiative „Keine neuen Tagebaue – für eine zukunftsfähige Energiepolitik“**

Ziel: Gegen einen weiteren Ausbau der Braunkohle-Tagebaue in der Lausitz. Die Volksinitiative fordert, dass die vom Energieversorger Vattenfall neu beantragten Tagebaue nicht genehmigt werden. Sie will, dass Brandenburg eine Wende hin zur regenerativen Energiegewinnung einleitet.

Träger: Aktionsbündnis: Bündnis 90/Die Grünen, Die LINKE, Umweltverbände und andere

Verlauf: Das Aktionsbündnis hat am 8. Oktober 2007 mit der Sammlung der Unterschriften begonnen. Am 15. Mai 2008 wurden ca. 27.000 Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Nachdem der Landtag am 10. Juli 2008 die Volksinitiative inhaltlich abgelehnt hatte, begann am 10. Oktober 2008 die viermonatige Eintragsfrist für die zweite Stufe, das Volksbegehrens. 80.000 Bürgerinnen und Bürger müssen sich für das Volksbegehren bis zum 9. Februar 2009 eintragen. Leider ist in Brandenburg keine freie Unterschriftensammlung möglich, was das Volksbegehren deutlich erschwert. Bis Ende Dezember 2008 trugen sich erst 13.000 Bürgerinnen und Bürger ein.

Ergebnis: Offen

Info: <http://www.keine-neuen-tagebaue.de/>

### **Volksinitiative „Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar“**

Ziel: Gegen eine Beteiligung der Eltern an den Fahrtkosten der Schüler. Mit der Volksinitiative will das Bündnis erreichen, dass das Landesschulgesetz geändert wird. Dort war festgeschrieben, dass die Landkreise von den Eltern und erwachsenen Schülern eine Zuzahlung zur Schülerbeförderung verlangen müssen. Das Gesetz lässt den Kreisen keine Wahl. Das wollte die Initiative ändern: Die Kreise sollen künftig selbst entscheiden können, ob und in welcher Höhe sich Eltern an den Fahrtkosten beteiligen müssen.

Träger: „Aktionsbündnis für kostenfreie Schülerbeförderung“: Bündnis 90/Die Grünen, GEW, Die LINKE und andere

Verlauf: Das Aktionsbündnis hat am 1. Juni 2007 mit der Sammlung der Unterschriften begonnen. Am 12. Dezember 2007 wurden 26.300 Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Der Landtag nahm die Initiative am 9. April 2008 an.

Ergebnis: Erfolg ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

Info: <http://www.kein-busgeld.de/index.html>

### **Volksinitiative Sozialticket**

Ziel: Für die Einführung des Sozialtickets in Brandenburg ab 2008. Das Ticket soll sozial Schwache und Arbeitslose zu verbilligten Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln berechtigen. Der Preis soll 50 Prozent der Umweltkarten in den Landkreisen nicht überschreiten. Dem Land entstehen dadurch Kosten in Höhe von 5 Millionen Euro.

Träger: Aktionsbündnis: Die LINKE, DGB, verdi, Arbeitslosenverband, Grüne Liga, Volkssolidarität

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative startete am 1. Mai 2007. Mit 29.000 gültigen Unterschriften, die am 2. Oktober 2007 eingereicht wurden, sammelte die Initiative mehr als die geforderten 20.000 Unterschriften. Die Initiative wurde für zulässig erklärt. Der Landtag hat Mitte Januar 2008 das Anliegen inhaltlich abgelehnt, wenig später hatten die Koalitionsspitzen allerdings ein eigenes Sozialpaket vorgelegt. Am 28. April 2008 begann die viermonatige Eintragungsfrist für das Volksbegehren in Brandenburg. Zugleich gingen die Reformen der Landesregierung weiter, so dass am 21. Mai 2008 folgender Beschluss getroffen wurde: Einführung der Monatskarte zum halben Preis für Geringverdiener, Arbeitslose und sonstige Leistungsempfänger für zunächst zwei Jahre. Die Forderungen der Volksinitiative sind damit erfüllt und das Volksbegehren wurde nicht weiter verfolgt.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

Info: <http://www.berlin-brandenburg.dgb.de/article/articleview/5132/1/9>

**Bremen**      **Keine Verfahren (2007: Keine Verfahren)**

**Hamburg**      **7 Verfahren (6 Volksbegehren und 1 Volkspetition),  
davon 2 (2 Volksbegehren) in 2008 eingeleitet (2007: 7 Verfahren)**

#### **Volksinitiative „Wir wollen lernen“**

Ziel: Für die Beibehaltung der Gymnasien in ihrer bisherigen Form und gegen die geplante Einführung der sechsjährigen Grundschule (Primarschule) mit dem Schuljahr 2010/2011. Die Initiative wendet sich gegen die von CDU und Bündnis 90/Die Grünen beabsichtigte Bildungsreform.

Träger: Aktionsbündnis: Deutscher Lehrerverband, Verband Deutscher Realschullehrer, Eltern, Lehrkräfte, Schulleitungen

Verlauf: Die Volksinitiative startete am 21. Mai 2008. Am 19. November 2008 wurden 21.000 Unterschriften eingereicht (10.000 Unterschriften benötigt). Damit kommt es vermutlich im Frühjahr 2009 zum Volksbegehren als zweiter Stufe des Verfahrens.

Ergebnis: Offen

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

#### **Volksinitiative „Mehr Demokratie – ein faires Wahlrecht für Hamburg“**

Ziel: Für Reformen des Wahlrechts (2. Anlauf). Mit dem Volksbegehren sollen hauptsächlich die Änderungen rückgängig gemacht werden, mit denen die CDU den Volksentscheid von 2004 abgeändert hatte. Die Initiatoren fordern eine Reform des Wahlrechts zugunsten eines stärkeren Wählereinflusses und zuungunsten starrer Parteilisten. Bei der Bürgerschaftswahl am 24. Februar 2008 sorgte das bestehende Wahlrecht für Verärgerung und unnötige Komplikationen.

Träger: Mehr Demokratie e.V.

Verlauf: Die Volksinitiative startete am 18. Januar 2008. Am 11. März 2008 wurden 15.327 Unterschriften eingereicht (10.000 benötigt). Die zweite Stufe, das Volksbegehren, wurde am 12. September 2008 beantragt und wird vom 23. Januar bis 12. Februar 2009 stattfinden.

Ergebnis: Offen

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

### **Volksinitiative „für faire und verbindliche Volksentscheide“**

**Ziel:** Für Reformen der direktdemokratischen Regelungen: Für eine Bindungswirkung von Volksentscheiden, Absenkung der Zustimmungsquoren beim Volksentscheid sowie weitere Erleichterungen bei der Volksgesetzgebung (2. Anlauf)

**Träger:** Aktionsbündnis: Mehr Demokratie e.V., Hamburger DGB-Gewerkschaften, Patriotische Gesellschaft, GAL, SPD, LINKE, FDP sowie weitere Initiativen und Verbände

**Verlauf:** Die Volksinitiative startete am 10. Dezember 2007. Am 20. Februar 2008 wurden 15.828 Unterschriften eingereicht (10.000 benötigt). Die Initiatoren strebten die Bundestagswahl 2009 als Termin für den Volksentscheid an, um das Zustimmungsquorum von 50 Prozent zu überwinden. Jedoch einigten sich das Parlament/die neue schwarz-grüne Regierung im Oktober/November 2008 auf eine Kompromiss-Regelung: Volksentscheide finden zukünftig an Bundestags- oder Landtagswahltagen statt, die Zustimmungsquoren werden abgesenkt, da eine Koppelung an die Wahlbeteiligung stattfindet: Für einfache Gesetze ist die Mehrheit der Bürger notwendig, die an der zugleich stattfindenden Wahl teilnimmt. Für verfassungsändernde Gesetze ist eine 2/3-Mehrheit der Bürger, die an der Wahl teilnimmt, notwendig. Ferner können in Zukunft 2,5 Prozent der Wahlberechtigten (30.000) einen neuen Volksentscheid verlangen, wenn die Bürgerschaft ein vom Volk beschlossenes Gesetz wieder ändern will. Am 10. Dezember 2008 wurde die Verfassung geändert und das geänderte Ausführungsgesetz verabschiedet. Daraufhin verzichteten die Initiatoren auf die Fortführung des Verfahrens und beantragten die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren, nicht mehr.

**Ergebnis:** Teilerfolg ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

**Info:** [www.rettet-den-volksentscheid.de](http://www.rettet-den-volksentscheid.de)

### **Volksinitiative „Eine Schule für Alle“**

**Ziel:** Gegen das geplante „Zwei-Säulen-Modell“ (Gymnasien und Stadtteilschulen). Es soll möglich sein, dass ab dem Schuljahr 2012/2013 in der Hansestadt Einheitsschulen eingerichtet und damit die Gymnasien abgeschafft werden können. Zudem will die Initiative die Schulpflicht auf zehn Jahre verlängern und fordert ein an Skandinavien angelehntes Schulmodell, nach dem alle gemeinsam lernen und durch gezielte Förderung die Chance erhalten sollen, jeden gewünschten Schulabschluss zu erreichen.

**Träger:** Aktionsbündnis: Gewerkschaften, Grüne, Eltern, Lehrer und Schüler

**Verlauf:** Die Volksinitiative startete am 30. Oktober 2007. Am 7. Januar 2008 reichten die Initiatoren mehr als 15.000 Unterschriften ein (10.000 erforderlich). Am 8. Mai 2008 beantragten die Initiatoren ein Volksbegehren. Dieses fand vom 19. September bis 9. Oktober 2008 statt (freie Unterschriftensammlung). Insgesamt unterstützten das Volksbegehren 51.509 Hamburgerinnen und Hamburger (= 4,2 Prozent). Damit wurde das notwendige Unterschriftenquorum von 5 Prozent (61.834 Unterschriften) nicht erreicht.

**Ergebnis:** Gescheitert ohne Volksentscheid (Volksbegehren erreicht zu wenig Unterschriften)

**Info:** [www.eineschule.de](http://www.eineschule.de)

### **Volksinitiative „Sterbehilfe“**

**Ziel:** Für die Schaffung eines Sterbehilfegesetzes. Zu den zentralen Forderungen gehört, das Amt eines Sterbehilfe-Beauftragten einzuführen, der Bürger beraten und Angebote vermitteln kann.

**Träger:** Sterbehilfe-Verein unter Vorsitz des Ex-Justizsenators Roger Kusch

**Verlauf:** Die Volksinitiative startete am 26. September 2007. Nach Angaben des Vereins wurden 8.000 Unterschriften bis Februar 2008 gesammelt und damit die erforderlichen 10.000 Unterschriften verfehlt. Nach dem Scheitern von Kuschs Partei „HeimatHamburg“ bei der Bürgerschaftswahl Ende Februar 2008 habe der Verein jedoch auf weiteres Sammeln verzichtet.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (Zulassungsantrag wird nicht eingereicht/zu wenig Unterschriften)

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

### **Volksinitiative „gegen Nichtraucherschutzgesetz“**

Ziel: Gegen das Hamburger Nichtraucherschutzgesetz, das ab 1. Januar 2008 in Kraft trat.

Träger: Initiative „Hamburger Rauchrebell“ (Gastwirte)

Verlauf: Die Volksinitiative startete am 7. September 2007. Am 8. Dezember 2007 reichten die Initiatoren 11.000 Unterschriften ein – erforderlich waren 10.000. Für ein Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) wären dann 62.000 Unterschriften (5 Prozent der Stimmberechtigten) notwendig. Dieses wurde bislang nicht beantragt.

Ergebnis: Offen

### **Volkspetition „Gegen das Kohlekraftwerk Moorburg“**

Ziel: Gegen das geplante Steinkohlekraftwerk in Hamburg-Moorburg

Träger: Aktionsbündnis: Umweltverbände, SPD, GAL

Verlauf: Die Volkspetition startete am 15. Mai 2007. Von den im September 2007 eingereichten 11.938 Unterschriften waren 10.296 Unterschriften gültig und damit nur wenig mehr als die benötigten 10.000. Die Pläne für das Kraftwerk wurden im November 2007 vom Senat genehmigt. Die Volkspetition wurde Anfang 2008 abgelehnt bzw. nicht vom Parlament übernommen. Es gab auch mehrere parlamentarische Initiativen, die daraus folgten, wie zum Beispiel ein Akteneinsichtersuchen, welches aber dann vom Senat abgelehnt wurde. Weitere Schritte wurden jedoch nicht unternommen, da am 24. Februar 2008 die Wahl zur Bürgerschaft (Parlament des Stadtstaats) erfolgte. Nachgeschichte: Am 30. September 2008 wurde das Kraftwerk unter Auflagen genehmigt.

Ergebnis: Gescheitert (Parlament übernimmt Anliegen nicht)

Info: <http://www.kohle-killt-klima.de/>

## **Hessen 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon keines in 2008 gestartet (2006: 1 Verfahren)**

### **Volksbegehren Rauchverbot**

Ziel: Gegen die Neuregelungen zum Rauchverbot/gegen Nichtraucherschutzgesetz

Träger: Verein „Die Macher“ e. V.

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 10. Dezember 2007. Für den Antrag auf ein Volksbegehren werden 130.000 Unterschriften (3 Prozent der Stimmberechtigten) benötigt, bundesweit die höchste Hürde für einen Antrag auf Volksbegehren. Bis 31. Dezember 2008 wurden 50.000 Unterschriften gesammelt.

Ergebnis: Offen

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

## **Mecklenburg-Vorpommern      2 Verfahren (2 Volksbegehren), davon 1 in 2008 eingeleitet (2007: 4 Verfahren)**

### **Volksinitiative „Kein Steinkohlekraftwerk in Lubmin“**

Ziel: Gegen geplantes Steinkohlekraftwerk Lubmin. Der dänische Konzern Dong Energy will bis 2012 am Greifswalder Bodden für rund zwei Milliarden Euro ein 1.600-Megawatt-Steinkohlekraftwerk errichten.

Träger: Aktionsbündnis: Bündnis 90/Die Grünen, Die LINKE, Bürgerinitiativen, Hochschullehrer u.a.

Verlauf: Am 14. Januar 2008 begann die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative. Die Initiatoren haben am 16. April 2008 ca. 32.000 Unterschriften eingereicht (15.000 benötigt). Der Landtag beschäftigte sich im Sommer/Herbst 2008 mit dem Anliegen. Der Wirtschaftsausschuss des Landtags hat einen Beschluss gefasst, in dem die Volksinitiative zwar als wichtiger Beitrag zur öffentlichen Debatte gewertet wurde. Zugleich wurde klargestellt, dass aus Sicht der regierenden SPD und CDU das laufende Genehmigungsprozedere einem rechtsstaatlichen Verfahren entspricht und daher ohne politische Einflussnahme fortgesetzt werden soll. Am 22. Oktober 2008 lehnte der Landtag die Volksinitiative ab – nun könnte die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren, beantragt werden. Parallel dazu begann am 28. Oktober 2008 in Greifswald das mehrwöchige Anhörungsverfahren. Dazu lagen der Genehmigungsbehörde mehr als 9.000 Einwendungen von Kraftwerksgegnern vor.

Ergebnis: Offen

Info: <http://www.volksinitiative-lubmin.de>

### **Volksinitiative für die Einführung eines kostenfreien Mittagessens an staatlichen Grundschulen**

Ziel: Für die Einführung eines kostenfreien Mittagessens an staatlichen Grundschulen des Landes ab 2008

Träger: Die LINKE

Verlauf: Am 27. Oktober 2007 begann die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative. Damit der Landtag sich mit der Initiative befassen muss, sind 15.000 Unterschriften nötig. Die Initiatoren haben am 8. Februar 2008 mehr als 17.000 Unterschriften eingereicht. Am 28. August 2008 fand eine öffentliche Anhörung im Landtag statt. Der Landtag beschäftigte sich mit dem Anliegen am 9. und am 22. Oktober 2008 und lehnte die Volksinitiative ab. Die Initiatoren verzichteten auf ein Volksbegehren als nächsten Schritt.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (Landtag lehnt Volksinitiative ab, Rückzug)

Info: <http://www.volksinitiative-mv.de>

## **Niedersachsen      3 Verfahren (3 Volkspetitionen), davon keine in 2008 eingeleitet (2007: 3 Verfahren)**

### **Volkspetition (in Niedersachsen „Volksinitiative“ genannt) „Volksinitiative Nichtraucherchutz“**

Ziel: Für Reform des Nichtraucherchutzgesetzes in Niedersachsen. Es sollen Ausnahmeregelungen für kleine Kneipen erreicht werden. Zudem sollen geschlossene Gesellschaften selbst entscheiden, ob geraucht werden darf oder nicht.

Träger: Hotel- und Gaststättenverband Niedersachsen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative startete am 26. November 2007. Am Ende der einjährigen Sammelfrist, am 25. November 2008, hatten die Initiatoren lediglich 66.210 gültige Unterschriften gesammelt, 4.000 weniger als erforderlich. Zahlreiche Unterschriften fehlten oder konnten nicht gewertet werden. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts

im Juli 2008 hatte die Landesregierung das Nichtraucherschutzgesetz nachgebessert. Danach ist das Rauchen in kleinen Einraumkneipen unter Auflagen erlaubt. Diese Lockerung geht der Initiative jedoch nicht weit genug. Sie fordert bei geschlossenen Gesellschaften ein Wahlrecht.

Ergebnis: Gescheitert (Volkspetition erreicht zu wenig Unterschriften)

Info: <http://www.dehoga-niedersachsen.de/>

<http://gesundheitsnews.imedo.de/news/107470-nichtraucherschutz-niedersachsens-volksinitiative-gescheitert>

### **Volkspetition (in Niedersachsen „Volksinitiative“ genannt) zur Verbesserung der Unterrichtsqualität**

Ziel: Für Reformen im Schulwesen. Gefordert werden mehr Schulunterricht und mehr Lehrer.

Träger: Aktionsbündnis: Eltern, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und andere

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative hat am 10. April 2007 begonnen. Innerhalb der Frist von einem Jahr unterschrieben mit ca. 65.000 Bürgerinnen und Bürgern etwas weniger als die benötigten 70.000.

Ergebnis: Gescheitert (Volkspetition erreicht zu wenig Unterschriften)

Info: <http://www.volksinitiative-unterrichtsqualitaet.de/>

[http://www.landeswahlleiter.niedersachsen.de/master/C35719847\\_N32420065\\_L20\\_D0\\_I30442403.html](http://www.landeswahlleiter.niedersachsen.de/master/C35719847_N32420065_L20_D0_I30442403.html)

### **Volkspetition (in Niedersachsen „Volksinitiative“ genannt) „Keine Kürzungen bei Bus und Bahn in Niedersachsen!“**

Ziel: Gegen Kürzungen im Öffentlichen Nahverkehr

Träger: Aktionsbündnis: SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Gewerkschaften, Umweltverbände und andere

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative hat am 29. März 2007 begonnen. Innerhalb der Frist von einem Jahr unterschrieben nur ca. 13.000 Bürgerinnen und Bürger (70.000 benötigt).

Ergebnis: Gescheitert (Volkspetition erreicht zu wenig Unterschriften)

Info: <http://www.volksinitiative-bus-und-bahn-in-niedersachsen.de/>

[http://www.landeswahlleiter.niedersachsen.de/master/C32985841\\_N32986894\\_L20\\_D0\\_I30442403.html](http://www.landeswahlleiter.niedersachsen.de/master/C32985841_N32986894_L20_D0_I30442403.html)

## **Nordrhein-Westfalen      2 Verfahren (1 Volksbegehren, 1 Volkspetition), davon 1 Volksbegehren in 2008 eingeleitet (2007: 3 Verfahren)**

### **Volksbegehren Rauchverbot**

Ziel: Gegen die Neuregelungen zum Rauchverbot/gegen Nichtraucherschutzgesetz

Träger: Verein „Die Macher“ e. V.

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 25. Januar 2008. Für den Antrag auf ein Volksbegehren werden 3.000 Unterschriften benötigt. Bis 31. Dezember 2008 wurden 50 Unterschriften gesammelt.

Ergebnis: Offen

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

<http://nrw.mehr-demokratie.de/vb-raucher.html>

### **Volkspetition (in NRW „Volksinitiative“ genannt) „Mehr Demokratie beim Wählen“**

Ziel: Für Reformen im Kommunalwahlrecht – für die Einführung von Kumulieren und Panaschieren. Zukünftig sollen die Bürgerinnen und Bürger bei Kommunalwahlen die von ihnen favorisierten Kandidaten gezielt auswählen können. Die Wähler sollen die Möglichkeit erhalten, mehrere

Stimmen auf einen Kandidaten zu konzentrieren (Kumulieren) oder Stimmen auf Bewerber verschiedener Parteien zu verteilen (Panaschieren).

Träger: Aktionsbündnis: Mehr Demokratie e. V. in NRW und andere

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative hatte am 21. März 2007 begonnen. Damit der Landtag sich mit dem Anliegen befasst, hätten die Initiatoren rund 66.000 Unterschriften sammeln müssen. Am 8. April 2008 wurden 72.830 Unterschriften eingereicht. Nach einer öffentlichen Anhörung am 20. August 2008 lehnte der Landtag am 18. September 2008 das Anliegen der Initiatoren mit den Stimmen von CDU, FDP und SPD ab. Pikanterweise setzte der Landtag die Volksinitiative ans Ende der Tagesordnung, was von den Initiatoren als „erneute Missachtung“ des Engagements vieler Bürger angesehen wurde.

Ergebnis: Gescheitert (Landtag lehnt Anliegen ab)

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

*Im Herbst 2008 kündigten die Gewerkschaft ver.di sowie die Oppositionsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen ein Volksbegehren gegen das von der Landesregierung geplante neue Sparkassengesetz an. Im Oktober wurde das Gesetz nachgebessert, so dass es zu keinem Volksbegehren kam. Damit hat die direkte Demokratie beim Thema Sparkassengesetz Wirkung gezeigt und die Kompromissbereitschaft im Parlament gefördert*

## **Rheinland-Pfalz      1 Verfahren (1 Volksbegehren) (2007: keine Verfahren)**

### **Volksbegehren gegen Rauchverbot „Legalisierung von Rauchen“**

Ziel: Gegen die Neuregelungen zum Rauchverbot/gegen Nichtraucherschutzgesetz

Träger: Verein „Die Macher“ e. V.

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 7. Februar 2008. Für den Antrag auf Volksbegehren werden 20.000 Unterschriften benötigt. Bis zum 31. Dezember 2008 wurden 5.500 Unterschriften gesammelt.

Ergebnis: Offen

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

## **Saarland                      1 Verfahren (1 Volksbegehren) (2007: keine Verfahren)**

### **Volksbegehren gegen Rauchverbot „Legalisierung von Rauchen“**

Ziel: Gegen die Neuregelungen zum Rauchverbot/gegen Nichtraucherschutzgesetz

Träger: Verein „Die Macher“ e. V.

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 7. Februar 2008. Für die Volksinitiative werden 5.000 Unterschriften benötigt. Bis zum 31. Dezember 2008 wurden lediglich 50 Unterschriften gesammelt.

Ergebnis: Offen

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

## **Sachsen                      Keine Verfahren (2007: 2 Verfahren)**

## **Sachsen-Anhalt      1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon keines in 2008 eingeleitet (2007: 1 Verfahren)**

### **Volksbegehren „ gegen zwangsweise Bildung von Einheitsgemeinden“**

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

**Träger:** Bürgerinitiative

**Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative begann am 8. Dezember 2006. Am 26. Februar 2007 wurden 40.000 Unterschriften eingereicht (30.000 benötigt) und damit eine Anhörung im Landtag erreicht. Am 13. Juli 2007 beschäftigte sich der Landtag mit dem Anliegen und wies dieses zurück.

Jedoch kam es währenddessen innerhalb der regierenden CDU/SPD-Koalition wiederholt zu Streit um die Reform und zur zeitlichen Verzögerung. So sollen sich kleine Orte in einer freiwilligen Phase bis zum Jahr 2009 zu Einheitsgemeinden zusammenschließen, etwa ein Drittel soll alternativ auch Verbandsgemeinden bilden können. Die Orte, die sich bis Mitte 2009 nicht zu größeren Gebilden zusammenschließen, sollen bis 2011 zwangsweise Einheitsgemeinden bilden. Wegen der zeitlichen Verzögerung wurde bislang die Beantragung eines Volksbegehrens nur diskutiert, aber noch nicht umgesetzt. Stattdessen legten die Initiatoren am 10. Juni 2008 eine Verfassungsbeschwerde gegen das neue Gesetz zur Gemeindegebietsreform ein – mehr als 100 Gemeinden schlossen sich an. Im Jahre 2009 soll darüber entschieden werden.

**Ergebnis:** Offen

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

## **Schleswig-Holstein      7 Verfahren (7 Volksbegehren), davon 2 in 2008 eingeleitet (2007: 6 Verfahren)**

### **Volksinitiative „Mehr Demokratie beim Wählen“**

**Ziel:** Für Reformen des kommunalen Wahlrechts. Ziel war es, den Bürgerinnen und Bürgern größeren Einfluss auf die Zusammensetzung von Gemeinderäten und Kreistagen zu ermöglichen. Die Initiatoren fordern die Einführung des Kumulierens und Panaschierens bei Kommunalwahlen. Dabei erhalten die Wähler mehrere Stimmen, die unabhängig von Partei und Listenplatz auf die Kandidatinnen und Kandidaten verteilt werden können. Außerdem trat der Verein für eine Abschaffung der 5-Prozent-Hürde auf Stadt- und Gemeindeebene und für die Veränderung des Auszählverfahrens ein.

**Träger:** Verein: Mehr Demokratie e.V.

**Verlauf:** Start der Unterschriftensammlung war am 28. Januar 2008. Für die Volksinitiative wurden 20.000 Unterschriften benötigt. Die Sammlung wurde im Oktober 2008 abgebrochen, da nur 2.000 Unterschriften gesammelt wurden und potenzielle Bündnispartner abgesagt haben.

**Ergebnis:** Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)

**Info:** <http://sh.mehr-demokratie.de/3000.html>

### **Volksinitiative gegen Rauchverbot „Legalisierung von Rauchen“**

Ziel: Gegen die Neuregelungen zum Rauchverbot/gegen Nichtraucherschutzgesetz

Träger: Verein „Die Macher“ e. V.

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 1. Januar 2008. Für die Volksinitiative werden 20.000 Unterschriften benötigt. Bis zum 31. Dezember 2008 wurden 8.150 Unterschriften gesammelt.

Ergebnis: Offen

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

### **Volksinitiative zum Erhalt der Realschulen in Schleswig-Holstein**

Ziel: Für den Erhalt der Realschulen

Träger: Landesverband der Deutschen Realschullehrer

Verlauf: Start der Volksinitiative war am 3. Dezember 2007. Am 30. April 2008 reichten die Initiatoren rund 30.000 Unterschriften ein (20.000 benötigt). Am 3. September 2008 erklärte der Innen- und Rechtsausschuss des Landtags die Volksinitiative für zulässig. Als nächste Verfahrensstufe wird nun ein Volksbegehren erwartet.

Ergebnis: Offen

Info: <http://www.vdr-sh.de/>

### **Volksinitiative für eine gemeinsame Schule für Alle**

Ziel: Für die Einführung der Gemeinschaftsschule. Die Volksinitiative forderte, dass das gegliederte Schulsystem endgültig überwunden und die Gemeinschaftsschule im Anschluss an die Grundschule die einzige weiterführende allgemein bildende Schule werden sollte.

Träger: Aktionsbündnis: Die Linke, Grüne Jugend und andere

Verlauf: Start der Volksinitiative war am 18. Oktober 2007. Damit sich der Landtag mit dem Anliegen befasst, müssen die Initiatoren binnen eines Jahres 20.000 Unterschriften sammeln. Dies wurde nicht erreicht.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften)

Info: [http://www.linke-sh.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/pdf/vi-liste-10.pdf](http://www.linke-sh.de/fileadmin/user_upload/dokumente/pdf/vi-liste-10.pdf)

### **Volksinitiative für eine kostenlose Beförderung der Schüler zur Schule**

Ziel: Für eine kostenlose Beförderung der Schülerinnen und Schüler zur Schule. Dazu soll das Schulgesetz geändert werden.

Träger: Aktionsbündnis: Eltern und andere

Verlauf: Start der Volksinitiative war am 9. August 2007. Damit sich der Landtag mit dem Anliegen befasst, müssen die Initiatoren binnen eines Jahres 20.000 Unterschriften sammeln. Laut Angaben der Initiatoren lagen im Herbst 2007 ca. 8.000 Unterschriften vor. Diese wurden aber nicht eingereicht, da der Landtag im Januar 2008 das Schulgesetz geändert und damit die Elternbeteiligung an den Schülerbeförderungskosten zurückgenommen hat. Zuvor hatten einige Landkreise die Beförderungskosten übernommen und so gegen die elterliche Beteiligung an den Kosten „rebelliert“.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

Info: <http://www.sh-eltern.de/>

### **Volksinitiative gegen die Zusammenlegung von Kreisen ohne deren Zustimmung**

Ziel: Für Änderungen bei der Kreisgebietsreform. Gebietsänderungen sollen nur noch zulässig sein, wenn die betroffenen Kreise einverstanden sind. Bisher konnte der Landtag in Schleswig-Holstein ohne Zustimmung der Kreise deren Grenzen ändern.

Träger: Aktionsbündnis

Verlauf: Start der Volksinitiative war am 4. November 2006. Insgesamt 33.000 Unterschriften wurden eingereicht und damit mehr als die 20.000 benötigten. Am 12. September 2007 lehnte der Landtag das Anliegen der Initiatoren ab. Die Initiative hat am 25. Januar 2008 ein Volksbegehren als nächsten Schritt eingeleitet. 110.000 Unterschriften sind nötig, um einen Volksentscheid herbeizuführen. Nach Beratungen innerhalb der schwarz-roten Koalition und vor allem auf Betreiben der CDU wurden im Herbst 2008 die bestehenden Pläne aufgegeben. Es soll keine zwangsweise, sondern freiwillige Fusionen von Kreisen geben. Danach wurde das Volksbegehren abgebrochen.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (Volksbegehren abgebrochen wegen Erfolg)

Info: <http://www.die-kreise-entscheiden-selbst.de/>

### **Volksinitiative für den Erhalt eines gebührenfreien Studiums**

Ziel: Gegen Studiengebühren. Da derzeit keine Studiengebühren erhoben werden, forderte die Initiative den langfristigen Erhalt eines gebührenfreien Studiums mittels einer Verfassungsänderung.

Träger: Studenteninitiative

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 22. Mai 2006. Damit sich der Landtag mit dem Anliegen befasst, mussten die Initiatoren binnen eines Jahres 20.000 Unterschriften sammeln. Am 24. Mai 2007 überreichten sie 22.000 Unterschriften. Das Thema erledigte sich im Sinne der Initiatoren, da die neue schleswig-holsteinische Landesregierung (große Koalition) auf Betreiben der SPD entschied, dass es keine Studiengebühren in Schleswig-Holstein geben soll.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

Info: <http://www.bildung-am-abgrund.de/>

## Thüringen

## 2 Verfahren (2 Volksbegehren), davon 1 in 2008 eingeleitet (2007: 2 Verfahren)

### Volksbegehren gegen Rauchverbot „Legalisierung von Rauchen“

Ziel: Gegen die Neuregelungen zum Rauchverbot/gegen Nichtraucherschutzgesetz

Träger: Verein „Die Macher“ e. V.

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 1. Januar 2008. Für die Volksinitiative werden 5.000 Unterschriften benötigt. Bis zum 31. Dezember 2008 wurden 800 Unterschriften gesammelt.

Ergebnis: Offen

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

### Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen“

Ziel: Für eine Reform der Bürgerentscheidsregelung und des Bürgerantrags in Thüringen. Unter anderem fordern die Initiatoren eine Senkung der Quoren und eine Ausweitung des Katalogs zulässiger Themen.

Träger: Bündnis aus 19 Organisationen: Gewerkschaften, Die LINKE, Bündnis 90/Die Grünen, Mehr Demokratie e.V., und andere

Verlauf: Start der Antragssammlung war am 31. August 2007. Innerhalb von sechs Wochen mussten 5.000 Unterschriften für den Antrag gesammelt werden, was der Initiative mit 12.862 Unterschriften gelang. Die Unterschriften wurden am 6. November 2007 eingereicht. Am 18. Dezember 2007 wurde das Volksbegehren zugelassen. Am 20. März 2008 begann die viermonatige Sammlungsfrist (mit freier Unterschriftensammlung) für das Volksbegehren, die am 19. Juli 2008 endete. Mit 235.530 gültigen Unterschriften wurden mehr als die benötigten 195.000 Unterschriften gesammelt. Offiziell wurde das Volksbegehren am 23. Oktober 2008 für zustande gekommen erklärt. Zwei Wochen zuvor, am 8. Oktober 2008 verabschiedete jedoch die CDU-Mehrheit im Landtag einen eigenen Gesetzentwurf zur Reform des Bürgerentscheids. Dies stieß auf große Kritik nicht nur von Seiten der Initiatoren: Die alleinregierende CDU veränderte noch vor einem Volksentscheid die Gesetzeslage, auf die sich das Volksbegehren bezieht, und begeben sich damit auf verfassungsrechtliches Glatteis. Fairer wäre es gewesen, diesen Landtags-Gesetzentwurf als Gegenentwurf alternativ zum Volksbegehrens-Entwurf im Volksentscheid zur Abstimmung zu stellen (wie dies in Bayern 1995 und Hamburg 1998 geschah). Gegen das verabschiedete Gesetz und das Vorgehen der CDU haben die beiden Oppositionsfraktionen von SPD und die LINKE sowie die Vertrauensperson Klagen beim Thüringer Verfassungsgerichtshof eingereicht.

Ergebnis: Offen

Info: [www.thueringen.mehr-demokratie.de/](http://www.thueringen.mehr-demokratie.de/)

*Lediglich **angekündigt** wurde ein zweiter Anlauf zu einem Volksbegehren zur Familienpolitik. Die Initiative „Für eine bessere Familienpolitik“ kündigte im Sommer 2008 an, einen neuen Anlauf für ein Volksbegehren zu starten. Der erste Anlauf wurde für unzulässig erklärt und im Dezember 2007 vom Landesverfassungsgericht gestoppt, weil der damalige Entwurf der Initiative ein kostenfreies letztes Kindergartenjahr gefordert und damit unzulässig in die Gebührenhoheit des Landtages eingegriffen hatte. Ein neuer Reform-Gesetzentwurf solle nun erarbeitet werden, so die Initiatoren. Im Dezember 2008 kündigten die Initiatoren an, ab Mai 2009 Unterschriften sammeln zu wollen.*



**Mehr Demokratie e.V.**

Greifswalder Straße 4 | 10405 Berlin  
Telefon 030-420 823-70 | Fax -80  
info@mehr-demokratie.de | www.mehr-demokratie.de



Spendenkonto 8858105 | BfS München | BLZ 700 20 500

