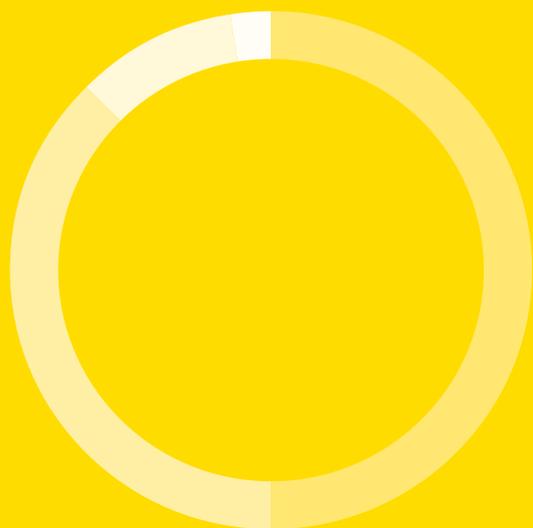


# bericht

volksbegehrensbericht 2011



**MEHR DEMOKRATIE !**



# VOLKSBEGEHRENSBERICHT 2011

von Mehr Demokratie e. V.

**Autor** Frank Rehmet

**Redaktion** Anne Dänner, Tim Weber

**Beiträge** Ralf-Uwe Beck, Michael Efler, Sarah Händel, Thorsten Sterk, Oliver Wiedmann

**Erstellungsdatum** 20. Februar 2012

**Datengrundlage** 31. Dezember 2011

**Konzeption & Gestaltung** [www.agapihamburg.de](http://www.agapihamburg.de)

Mehr Demokratie e. V.

Greifswalder Straße 4

10405 Berlin, Deutschland

[info@mehr-demokratie.de](mailto:info@mehr-demokratie.de)

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

5	<b>I. Zusammenfassung der Ergebnisse</b>
7	<b>II. Einleitung, Begrifflichkeiten und Regelungen</b>
11	<b>III. Mehr direkte Demokratie - ein Weg aus der Schuldenkrise</b>
14	<b>IV. Volksbegehren und Volksentscheide im Jahr 2011 auf Landesebene: Daten und Analysen</b>
14	a) Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern
19	b) Themen
20	c) Akteure
21	d) Ergebnisse und Erfolge
22	e) Volksbegehren 2011
24	f) Volksentscheide 2011: Wasser (Berlin), Schuldenbremse (Hessen) und Stuttgart 21 (Baden-Württemberg)
31	g) Reformen der gesetzlichen Grundlagen
38	<b>V. Die Situation auf Bundesebene</b>
40	<b>VI. Schlussfolgerungen und Ausblick</b>
41	<b>Anhang</b>

## I. Zusammenfassung der Ergebnisse

- Von 1946 bis Ende 2011 wurden in den deutschen Bundesländern insgesamt 269 direktdemokratische Verfahren (mit Anträgen auf Volksbegehren beziehungsweise Volksinitiativen) eingeleitet. Von diesen gelangten 75 zum Volksbegehren und hier-von wiederum 19 zum Volksentscheid. Hinzu kamen 48 unverbindliche Volkspeti-tionen, bei denen das Landesparlament letztlich entscheidet.
- Im Jahr 2011 wurden 18 direktdemokratische Verfahren neu gestartet und damit etwas mehr als 2010 (16 Verfahren). Insgesamt zählten wir 33 laufende Verfahren im Jahr 2011 und damit drei mehr als im Vorjahr (30 Verfahren).
- Vier Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) wurden 2011 durchgeführt, drei davon wurden im Jahr 2011 auch abgeschlossen: Ein Begehren (Hamburg, Rekommunali-sierung der Energie-Netze) erreichte genügend Unterschriften und gelangte zum Volksentscheid (Datum des Volksentscheids noch nicht festgelegt), zwei Volksbe-gehren scheiterten an der Zahl der Unterschriften (Hamburg, obligatorische Volks-entscheide bei Privatisierungen sowie Berlin, Verbesserung der Hortbetreuung). Ein Volksbegehren (Niedersachsen: Schulreform) wird erst Anfang 2012 enden.



- 2011 fanden drei Volksentscheide statt: In Berlin wurde im Februar mit einer Mehr-heit von 98,2 Prozent der Abstimmenden beschlossen, dass für alle Verträge im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft eine allgemeine Veröffentlichungspflicht gilt. Die Beteiligung lag bei 27,5 Prozent. Ende März fand in Hessen ein obligatori-scher Volksentscheid über eine Verfassungsänderung statt: 70,0 Prozent der Abstim-menden bestätigten die Parlamentsvorlage zur Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung, wobei die Abstimmungsbeteiligung bei 48,9 Prozent lag. Der dritte, bundesweit am meisten Aufsehen erregende Volksentscheid fand im No-vember 2011 in Baden-Württemberg statt. Die Abstimmung über das Projekt Stutt-gart 21 wurde durch die Regierung eingeleitet. Eine Mehrheit von 58,9 Prozent sprach sich gegen den Ausstieg des Landes bei der Finanzierung und damit für Stuttgart 21 aus. Die Beteiligung lag hier bei 48,3 Prozent der Stimmberechtigten.
- Im Jahr 2011 konnten zwei regionale Schwerpunkte bei den neu eingeleiteten Initi-ativen ausgemacht werden: Fünf der 18 neu eingeleiteten Verfahren fanden in Schleswig-Holstein statt, vier weitere in Berlin.

- Der thematische Schwerpunktbereich des Jahres 2011 war „Bildung und Kultur“ mit fast 40 Prozent aller Verfahren (38,9 Prozent).
- Die direkte Erfolgsquote der 2011 abgeschlossenen 13 Verfahren (ohne Volkspetitionen) lag bei 27 Prozent und damit im Bereich des langjährigen Durchschnitts von 29 Prozent.
- Bundesweit hat sich im Zuge des Stuttgart 21-Volksentscheids in Baden-Württemberg eine neue Aufmerksamkeit hinsichtlich der direkten Demokratie auch auf Bundesebene entwickelt. Fast alle Parteien denken über dieses Thema (neu) nach. Hierbei werden die Potenziale direkter Demokratie, wie z.B. Streitschlichtung bei Stuttgart 21 oder Entlastung öffentlicher Haushalte durch Finanzreferenden, häufig noch verkannt.

## II. Einleitung, Begrifflichkeiten und Regelungen

Seit mehr als einem Jahrzehnt veröffentlicht Mehr Demokratie e. V. einen jährlichen Volksbegehrensbericht, der einen Überblick über Themen, Erfolge und Trends der direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern gibt. Auch für das Jahr 2011 werfen wir einen Blick auf die Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide in Deutschland.

Im Volksbegehrensbericht werden stets verschiedene Aspekte der direktdemokratischen Verfahren vorgestellt. Genauer betrachten wir die Anzahl sowie die regionale Verteilung der Initiativen, die Themenstruktur sowie die Erfolgsaussichten von Volksbegehren.

Etwas mehr Raum im diesjährigen Volksbegehrensbericht nehmen aus aktuellem Anlass drei ausführlichere Berichte (Specials) ein:

Zum einen beschäftigen wir uns mit den Auswirkungen von mehr direkter Demokratie auf die Schuldenkrise und die öffentlichen Haushalte, zum anderen widmen wir uns ausführlicher den Bundesländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen: Zu Stuttgart 21 fand im November 2011 ein viel beachteter Volksentscheid statt und in Nordrhein-Westfalen wurden auf kommunaler Ebene wie auch auf Landesebene Ende des Jahres 2011 die Regelungen der direkten Demokratie reformiert.

Abschließend soll ein kurzer Blick auf die Bundesebene geworfen werden.

Bei der Darstellung der Verfahren wurde der jeweilige Stand bis zum 31. Dezember 2011 berücksichtigt.

### **Begrifflichkeiten**

Volksbegehren und Volksentscheide sind in unterschiedlicher Ausgestaltung in den Verfassungen aller deutschen Bundesländer verankert.<sup>1</sup> 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 sowie Steuern, Abgaben und Besoldung betreffen, sind oft unzulässig (so genanntes Finanztabu), wobei die Regelungen unterschiedlich restriktiv sind.

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

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

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

Bei der ersten Verfahrensstufe muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt werden. Es gibt 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 auf Zulässigkeit geprüft. In einigen Bundesländern ist

<sup>1</sup> Eine umfassende Darstellung und Bewertung der Regelungen ist zuletzt im dritten Volksentscheid-Ranking zuletzt 2010 vorgenommen worden: Vgl. Mehr Demokratie e. V. 2010: Volksentscheid-Ranking 2010: <http://www.mehr-demokratie.de/ranking.html>

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 einen Gegenentwurf mit zur Abstimmung stellen.

In Deutschland sehen alle 16 Bundesländer Volksbegehren vor. Die Unterschiede bei der Ausgestaltung sind jedoch zum Teil sehr groß (siehe unten, Tabelle 1).<sup>2</sup>

#### Obligatorische Verfassungsreferenden

Ein weiterer Typus eines direktdemokratischen Verfahrens sind obligatorische Verfassungsreferenden. Diese werden nicht „von unten“ initiiert: Vielmehr ist nach einem entsprechenden Landtagsbeschluss die Zustimmung der Bevölkerung zu Verfassungsänderungen in einem Volksentscheid verpflichtend (= obligatorisch).

In Deutschland sehen drei Bundesländer obligatorische Verfassungsreferenden vor: In Bayern und Hessen (bislang je neun Referenden) sind Volksentscheide für alle Verfassungsänderungen Pflicht. In Berlin (bislang ein 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 (so genanntes „bedingt obligatorisches Referendum“) führte.<sup>3</sup>

#### 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 Landesparlament.

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

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

Neun Bundesländer (Berlin, Bremen, Hamburg<sup>4</sup>, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern<sup>5</sup>, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen) sehen zusätzlich zu den direktdemokratischen Verfahren diese unverbindlichen Volkspetitionen vor, die zwar zu einer Behandlung im Parlament führen, nicht jedoch zu einem Volksbegehren/Volksentscheid. Bei Volkspetitionen behält also das Parlament „das letzte Wort“.

<sup>2</sup> Seit 2009 gibt es in Hamburg zusätzlich den direktdemokratischen Verfahrenstypus „fakultativer Volksentscheid“. Ändert das Landesparlament ein per Volksentscheid beschlossenes Gesetz, so wird, wenn innerhalb von drei Monaten 30.000 Unterschriften gesammelt werden, über die Änderung per Volksentscheid entschieden.

<sup>3</sup> Ein Volksentscheid war dann obligatorisch, wenn das Landesparlament, die Bremische Bürgerschaft, der Verfassungsänderung nicht einstimmig zugestimmt hatte.

<sup>4</sup> Diese Volkspetition nach Art. 29 der Verfassung steht neben dem dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 50 der Verfassung.

<sup>5</sup> 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.

Der vorgelegte Volksbegehrensbericht konzentriert sich auf Verfahren, die aus der Mitte der Bevölkerung heraus zu Sachthemen initiiert wurden (Volksbegehren und unverbindliche Volkspetitionen). Daher spielen obligatorische Verfassungsreferenden bei den nachfolgenden Betrachtungen nur eine geringe Rolle. Territoriale Volksbegehren und Volksentscheide zur Neugliederung des Bundesgebiets nach Art. 29, 118 und 118a des Grundgesetzes stellen ein spezielles Verfahren dar und haben ihre rechtliche Grundlage nicht in den Landesverfassungen. Diese Verfahren wurden im Volksbegehrensbericht 2009 ausführlich dargestellt<sup>6</sup> und werden ansonsten – etwa bei Auswertungen – nicht berücksichtigt.

### **Sondervariante Baden-Württemberg**

#### **Referendum bei abgelehntem Gesetz, mit Antrag von einem Drittel des Landtags**

Beim Volksentscheid zu Stuttgart 21 kam eine Sondervariante des Volksentscheids zum Einsatz: Artikel 60, 3 der baden-württembergischen Verfassung besagt:

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

Dies kam bislang noch nie zur Anwendung, da normalerweise der Landtag ein von der Regierung eingebrachtes Gesetz auch verabschiedet. Im Falle Baden-Württembergs zog die baden-württembergische grün-rote Landesregierung diesen Passus in der Landesverfassung heran, um auch ohne ein Volksbegehren einen Volksentscheid abzuhalten.

---

<sup>6</sup> Siehe <http://wissen.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html>

**Regelungen**

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

**Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern: Regelungen (Stand: 31.12.2011)**

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriftenquorum	Eintragungsfrist Amt (A) oder freie Sammlung (F) <sup>1</sup>	Zustimmungsquorum einfaches Gesetz	Zustimmungsquorum Verfassungsänderung
Baden-Württemberg	16,7 %	14 Tage (A)	33,3 %	50 %
Bayern	10 %	14 Tage (A)	kein Quorum	25 %
Berlin	7 % / 20 % <sup>2</sup>	4 Monate (F und A)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Brandenburg	ca. 4 %	4 Monate (A)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Bremen	5 % / 20 % <sup>2</sup>	3 Monate (F)	20 %	50 %
Hamburg	5 %	21 Tage (F und A)	kein Quorum / 20 % <sup>3</sup>	kein Quorum / 2/3-Mehrheit <sup>3</sup>
Hessen	20 %	2 Monate (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklenburg-Vorpommern	ca. 8,5 %	keine Frist (F) <sup>4</sup>	33,3 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Niedersachsen	10 %	mindestens 6 Monate (F) <sup>5</sup>	25 %	50 %
Nordrhein-Westfalen	8 %	1 Jahr (F) und innerhalb der ersten 18 Wochen (A)	15 %	50 % Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	ca. 10 %	2 Monate (A)	25 %-Beteiligungsquorum	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>6</sup>	50 % + 2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	5 %	6 Monate (A) <sup>7</sup>	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Thüringen	10 % (F) 8 % (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25 %	40 %

1 Die Unterschriften werden frei gesammelt (F) und/oder dürfen nur in Amtsstuben geleistet werden (A).  
 2 20 Prozent ist das Unterschriftenquorum bei verfassungsändernden Volksbegehren.  
 3 Es gilt kein zusätzliches Zustimmungsquorum. Bei einfachen Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er zwei Kriterien erfüllt: Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen. Außerdem muss der Vorschlag im Volksentscheid mindestens so viele Ja-Stimmen erhalten, wie der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei verfassungsändernden Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittel-

mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei einfachen Gesetzen kann die Abstimmung auch außerhalb/unabhängig von der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl durchgeführt werden. In diesem Fall gilt ein 20 Prozent-Zustimmungsquorum.  
 4 Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.  
 5 Mindestens sechs Monate. Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft.  
 6 Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn das Parlament eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung stellt.  
 7 Neben Ämtern und Behörden können weitere Eintragungsstellen beantragt werden.

### III. Mehr direkte Demokratie - ein Weg aus der Schuldenkrise

Spätestens mit der Eurokrise und der hohen Verschuldung einiger Mitgliedstaaten geraten der Zustand und die langfristige Zahlungsfähigkeit öffentlicher Haushalte in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses. Selbst Deutschland hat eine öffentliche Verschuldung von über 80 Prozent des Bruttosozialproduktes. Bundesländer wie Bremen oder Saarland sind auf die Hilfe des Bundes angewiesen. Gerade der Ausbau direkter Demokratie und deren Erleichterung bieten Lösungen, wie das nachfolgende Special zeigt.

#### **Special 1: Der Bürger ist der bessere Haushalter Mit der direkten Demokratie für stabilere Finanzen**

von **Ralf-Uwe Beck**

Was denn nun? Ist die direkte Demokratie nun in den Ländern angekommen oder nicht? Angekommen ja. In allen Landesverfassungen steht sie, die direkte Demokratie. Mittlerweile. In manchen aber steht sie herum „wie bestellt und nicht abgeholt“. Verfasst ist die Demokratie in den Ländern mit dem Standbein der repräsentativen Demokratie und dem Spielbein der direkten Demokratie: Wir können, wenn wir wollen, die in Wahlen delegierte Macht punktuell für eine Gesetzesinitiative wieder zu uns zurückholen. Wir können, wenn wir wollen und es not tut, durchsetzen, dass wir selbst entscheiden und uns vom Regierungshandeln unabhängig machen. Wir kommen, auch wenn wir wollen, damit aber nicht sehr weit. Die Verfassungen versperren mit dem Finanztabu den Weg, zu dem sie die Bürger erst einladen. Volksbegehren zum Landeshaushalt, über Finanzfragen, zum Haushaltsgesetz ... sind nicht zulässig – so oder so ähnlich lauten die Klauseln, mit denen Volksbegehren in den Bundesländern umstellt sind. Wohlgemerkt: Es geht um des Bürgers eigenes Geld, er trägt die Steuerlast. Die Mehrheit der Verfassungsgerichte hat den Finanzvorbehalt weit ausgelegt und damit die Fesseln um die Volksbegehren eng gezogen. Das ist schon deshalb ein wirksames Mittel, das Volk auf Abstand zu halten, weil kaum Gesetzesinitiativen vorstellbar sind, die keine finanziellen Auswirkungen haben. Das Thüringer Verfassungsgericht hat mit seinem Urteil von 2001 dabei „den Vogel abgeschossen“. Hier sind nicht nur finanzwirksame Volksbegehren tabu, sondern auch die Klausel selbst unterliege einer Ewigkeitsgarantie und dürfe nicht angetastet werden. Ausnahmen sind Sachsen und Berlin; hier haben die Gerichtshöfe klargestellt, dass Volksbegehren, die im Ergebnis Auswirkungen auf den nächsten Haushalt haben, zuzulassen sind. Ansonsten wird die strikte Abwehr finanzwirksamer Begehren mit dem Budgetrecht des Parlamentes begründet. Dieses legt die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes in die Hände des Parlamentes – und entzieht es damit der Regierung. Nicht aber dem Volk. Unter dem Budgetrecht einen Schlagbaum zu verstehen, der dem Volk signalisiert, „bis hierhin und nicht weiter“, stößt das Volk als gleichrangigen Gesetzgeber von der Seite des Parlamentes, die direkte Demokratie von der Seite der repräsentativen Demokratie. Wer so argumentiert, sieht hier die Abgeordneten, die am Gemeinwohl orientiert die Steuergelder verwalten, und dort das Volk, das sich seine Steuergelder zurückholen will. Da wird in Grautönen ein Bild von Bürgern gemalt, die enthemmt mit Volksbegehren um die eigenen Vorteile streiten und sich rücksichtslos möglichst große Stücke aus dem Haushaltskuchen brechen. Ist der Staat in den Augen seiner Bürger tatsächlich ein Selbstbedienungsladen? Mitnichten.

Wenn das Volk seinen Willen in Volksabstimmungen klärt und erklärt, dann gehen die Ausgaben der öffentlichen Hand zurück, die Schuldenaufnahme ebenso und es würden sogar weniger Steuern hinterzogen werden. Zu diesem Schluss kommen die Volkswirte Gebhard Kirchgässner und Lars P. Feld nach Auswertung von mehr als einem Dutzend Studien zu wirtschaftspolitischen Folgen der direkten Demokratie.<sup>7</sup> Auch die jüngst in deutschen Medien besprochene Studie der Ökonominen Christina Gathmann von der Universität Stanford und Patricia Funk von der Universität Barcelona bestätigt den Effekt.<sup>8</sup> Sie haben die Staatsfinanzen aller 25 Schweizer Kantone über 110 Jahre, von 1890 bis 2000, untersucht. In Kantonen, in denen obligatorische Finanzreferenden die Bürger immer dann zur Abstimmung bitten, wenn eine bestimmte Investitionssumme überschritten ist, liegen die kantonalen Ausgaben um neun Prozent niedriger als in Kantonen, in denen es diese Form der direkten Demokratie nicht gibt. Bemerkenswert: Auch wenn das Volk nicht bremst, sondern mit eigenen Initiativen vorangeht, also Volksbegehren startet und zum Entscheid bringt, ist die Haushaltslage stabiler als würden die Repräsentanten allein entscheiden. Diese Wirkungen verwundern kaum, erzwingen direktdemokratische Verfahren doch eine viel intensivere und vor allem öffentlichere Diskussion als das in parlamentarischen Verfahren der Fall ist. Auch sind die Bürger weit weniger dem Druck von einflussreichen Lobbygruppen ausgesetzt als Abgeordnete oder Regierungen. Schließlich sind Lobbyeinflüsse dort am stärksten, wo viel Geld zu verdienen ist – bei großen und finanzintensiven Vorhaben.

Es ist nicht schlüssig, dem Bürger zwar zuzutrauen, Gesetze per Volksentscheid einzuführen, ihm aber – wenn es um Geld geht – mit Misstrauen zu begegnen. Dabei ist er der bessere Haushalter. Der habgierige Bürger dagegen ist ein Gespenst, mit dem die Bürger auf Abstand zum Haushalt gehalten werden sollen. Zynisch wird es, wenn Politiker dieses Gespenst immer wieder an die Wand malen. Schließlich sind Schulden europaweit landauf, landab nicht durch das Volk in direkten Entscheidungen verursacht, sondern von seinen Repräsentanten. Die trauen sich – völlig zu recht – nicht einmal mehr selbst über den Weg. Symptomatisch dafür sind die Schuldenbremsen, mit denen sich die Politik selbst an die Kandare legt. Das erinnert an Odysseus, der sich am Mast des Schiffes festbindet, damit er dem verlockenden Gesang der Sirenen nach mehr ungedeckten Ausgaben nicht erliegt.

Wer finanzwirksame Volksbegehren nicht zulassen will, muss sich vorwerfen lassen, ungebremst und unbehelligt vom Volk weiter Geld ausgeben zu wollen, das ihm nicht gehört. Eine verantwortliche Finanzpolitik bezieht die Bürgerinnen und Bürger mit ein. Die von den Menschen in ihren Familien geübte Kompetenz, über Generationen hinweg – und nicht nur zwischen den Scheuklappen der Legislaturperioden – zu denken, wäre ausgesprochen hilfreich auch für finanzpolitische Überlegungen. Der Wille der Bürgerinnen und Bürger, die selbst aufgebrachten Steuern verantwortlich für das Gemeinwohl und die folgenden Generationen einzusetzen, wäre stärker als jede in Paragraphen gegossene Schuldenbremse. Die Finanzpolitik in den Ländern wäre ausgeglichener, nachhaltiger und besser legitimiert. Das gilt nicht nur für die deutschen Bundesländer, sondern auch für den Bund selbst, wenn der bundesweite Volksentscheid eingeführt ist sowie für die europäischen Nationalstaaten.

Die direkte Demokratie erspart uns Ausgaben und Schulden. Drei Vorschläge, damit die Bürger zum Zuge kommen: Es sollten obligatorische Finanzreferenden eingeführt

7 Lars P. Feld und Gebard Kirchgässner: Wirkungen direkter Demokratie - Was sagt die moderne politische Ökonomie?, in: Mehr direkte Demokratie wagen, hrsg. von Hermann K. Heußner und Otmar Jung, 2. Aufl., München 2009, S. 417-430.

8 Patricia Funk und Christina Gathmann: Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890-2000; <https://bitly.com/bundles/handelsblatt/22>

werden. Die Unterschriftenhürden für Volksbegehren sollten fair gestaltet sein. Die oben zitierten Funk und Gathmann stellen in ihrer Studie sogar einen direkten Zusammenhang her: Eine Senkung der Hürde bedeutet ein Mehr an finanzieller Einsparung. Und schließlich ein letztes Wort zu dem alten Zopf „Finanztabu“: Abschneiden!

Ralf-Uwe Beck ist Vorstandssprecher von Mehr Demokratie

#### IV. Volksbegehren und Volksentscheide im Jahr 2011 auf Landesebene: Daten und Analysen

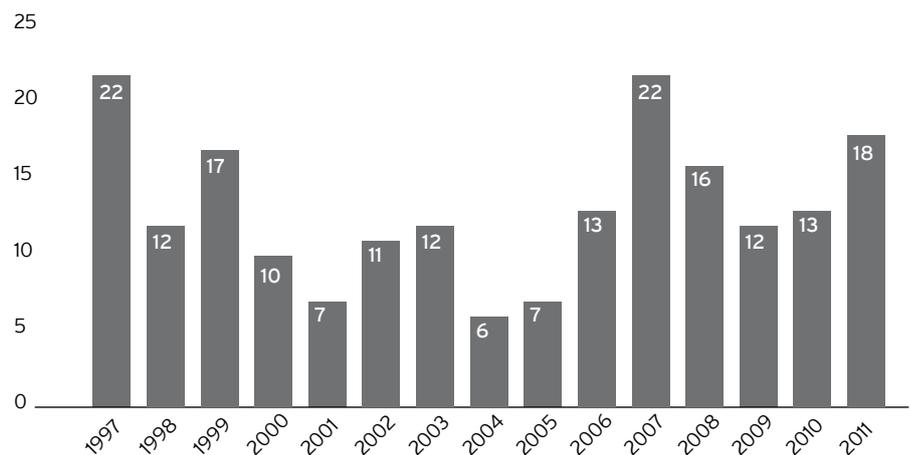
Im Folgenden sollen die direktdemokratischen Verfahren in den deutschen Bundesländern hinsichtlich ihrer Häufigkeit, regionalen Verteilung, Themenbereiche und Erfolgsquoten untersucht werden.

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

###### Neu eingeleitete Verfahren

2011 wurden 18 direktdemokratische Verfahren (Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren) in sieben Bundesländern neu eingeleitet. Somit wurde das Instrument etwas häufiger als im Vorjahr (2010: 16) und etwas häufiger als im Durchschnitt der letzten 15 Jahre (1997 - 2011: durchschnittlich 15 pro Jahr) genutzt. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung von 1997 bis 2011 ohne Volkspetitionen.

**Abbildung 1: Neu eingeleitete direktdemokratische Verfahren (ohne Volkspetitionen) von 1997 - 2011**



Es gab im Jahr 2011 zudem ein obligatorisches Verfassungsreferendum (in Hessen) sowie einen „Volksentscheid als Sondervariante einer Volksabstimmung“ (Stuttgart 21). Hingegen wurden 2011 keine unverbindliche Volkspetitionen neu eingeleitet (Vorjahr: keine Referenden und drei Volkspetitionen).

###### Laufende Verfahren

2011 zählten wir insgesamt 33 laufende Verfahren (einschließlich zwei Volkspetitionen) in mehr als der Hälfte aller Bundesländer (neun von 16). Dies ist geringfügig mehr als im Jahr 2010 (30 Verfahren). Seit einigen Jahren etabliert sich zwar eine sichtbare Praxis in den Bundesländern, zugleich ist die regionale Verteilung sehr ungleichmäßig: So fanden 22 der 30 laufenden Verfahren des Jahres 2011 in drei Bundesländern statt. Hamburg und Berlin kamen auf je acht, Schleswig-Holstein auf sechs laufende Verfahren.

### Gesamtbilanz

Insgesamt stieg die Anzahl der von den Bürgerinnen und Bürgern initiierten Verfahren auf 317, davon 269 Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren und 48 Volkspetitionen.

Daneben gab es seit 1946 weitere 40 direktdemokratische Verfahren in den deutschen Bundesländern: 20 Volksabstimmungen über eine neue Landesverfassung/Sonderabstimmungen sowie 20 obligatorische Volksentscheide bei Verfassungsänderungen – so genannte obligatorische Verfassungsreferenden (Bayern: 9, Hessen: 9, Berlin und Bremen: je 1).

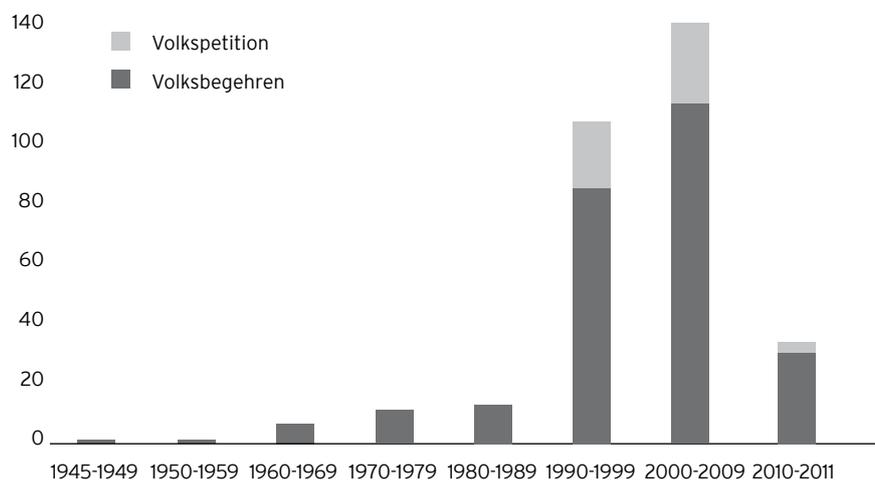
Die nachfolgende Tabelle 2 beinhaltet diese Gesamtbilanz und stellt zugleich dar, in welchen Jahrzehnten die Verfahren stattfanden:

**Tabelle 2: Gesamtbilanz direktdemokratischer Verfahren sowie Volkspetitionen (Stand: 31.12.2011)**

Jahr der Einleitung	Von Bürgern initiierte Verfahren		Obligatorische und Verfassungsreferenden	Gesamt einschließlich Volkspetitionen
	Volksbegehren	Unverbindliche Volkspetitionen		
1946-1949	0	0	10	10
1950-1959	0	0	2	2
1960-1969	6	0	1	7
1970-1979	10	0	4	14
1980-1989	12	0	1	13
1990-1999	94	17	14	125
2000-2009	116	28	6	150
2010-2011	31	3	2	36
Gesamt	269	48	40	357
davon 2011 neu eingeleitet	18	0	0	18

Abbildung 2 illustriert die zeitliche Entwicklung und verdeutlicht, dass es erst seit den 90er Jahren eine nennenswerte Praxis der direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern gibt.

**Abbildung 2: Von Bürgern neu eingeleitete Verfahren (einschließlich Volkspetitionen) von 1946 - 2011 nach Jahrzehnten**



Wie Tabelle 2 und Abbildung 2 zeigen, wurden zwischen 1946 und 1989 insgesamt 28 Verfahren (einschließlich Volkspetitionen) von den Bürgern initiiert. Seitdem ist die Anzahl sehr stark gestiegen: Von 1990 bis 2011 wurden mit insgesamt 289 etwa zehn Mal so viele Verfahren neu eingeleitet wie in den vorangegangenen 44 Jahren und das in einem sehr viel kürzeren Zeitraum. Mit anderen Worten: Von 1946 bis 1989 fanden durchschnittlich 0,5 Verfahren pro Jahr in allen Bundesländern statt. Von 1990 bis 2011 stieg diese Zahl auf durchschnittlich 13 Verfahren pro Jahr. Seit 1990 wird die direkte Demokratie also mit steigender Tendenz angewendet. Dies liegt zum einen an durchgeführten Reformen in Richtung mehr Bürger- und Anwendungsfreundlichkeit, andererseits aber auch an einer veränderten politischen Kultur. Verbände, Initiativen, Bürgerinnen und Bürger suchen sich zwischen den Wahlen verbindliche Einflussmöglichkeiten auf die Politik und mischen sich immer häufiger direkt ein.

### Regionale Verteilung

Für die von Bürgern initiierten Verfahren zeigt die folgende Tabelle eine Übersicht über die Verteilung und die statistische Häufigkeit in den 16 Bundesländern.

**Tabelle 3: Anzahl und Häufigkeit „von unten“ initiiertes direktdemokratischer Verfahren: Volksinitiativen (VI), Volksbegehren (VB), Volksentscheide (VE) sowie Volkspetitionen in den 16 Bundesländern (Stand: 31.12.2011). Sortiert nach Häufigkeit der Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren**

Bundesland	Einführung	Gesamtzahl Anträge/VI	davon VB	davon VE	Alle ... Jahre findet ein Antrag auf VB bzw. VI statt	zusätzlich Volkspetitionen (-=gesetzlich nicht möglich)
Hamburg	1996	35	14	6	0,46	5
Brandenburg	1992	37	8	0	0,54	-
Mecklenburg-Vorpommern	1994	23	1	0	0,78	0
Schleswig-Holstein	1990	27	5	2	0,81	-
Bayern	1946	45	18	6	1,5	-
Sachsen	1992	11	4	1	1,8	-
Niedersachsen	1993	9	3	0	2,1	13
Thüringen	1994	9	5	0	2,0	0
Berlin	1949-1975, seit 1995	23	6	3	1,9	4
Baden-Württemberg	1974	9	0	0	4,2	-
Sachsen-Anhalt	1992	4	3	1	4,8	8
NRW	1950	12	2	0	5,2	11
Saarland	1979	6	0	0	5,5	-
Bremen	1947	9	4	0	7,2	7
Hessen	1946	6	1	0	11,0	-
Rheinland-Pfalz	1947	5	1	0	13,0	0
<b>Gesamt</b>		<b>269</b>	<b>75</b>	<b>19</b>	<b>4,0</b>	<b>48</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 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 und Mecklenburg-Vorpommern die direktdemokratischen Verfahren am intensivsten. Einschränkend muss hier jedoch erwähnt werden, dass in Brandenburg noch für kein Volksbegehren genügend Unterschriften erreicht werden konnten und in Mecklenburg-Vorpommern erst ein Volksbegehren stattfand.

Wie Tabelle 3 auch zeigt, ist Bayern – noch – das Bundesland mit den meisten Anträgen auf Volksbegehren (45) sowie Volksbegehren (18). Was die Häufigkeit von Volksinitiativen/Anträgen auf Volksbegehren betrifft, befindet sich Bayern jedoch nur im vorderen Mittelfeld (Platz 5).

Auf den hinteren Plätzen der Volksbegehrens-Häufigkeit finden sich Bundesländer mit jahrelang vorherrschenden restriktiven Regelungen: Das Saarland, Sachsen-Anhalt, Bremen (erst 1994 und 2009 fanden Reformen statt), Hessen und Rheinland-Pfalz (das ebenfalls jahrzehntelang sehr restriktive Regelungen hatte und diese im Jahr 2000 reformierte).

Die Anzahl der eingeleiteten Verfahren (erste Verfahrensstufe) stellt jedoch nur einen Aspekt der direktdemokratischen Praxis dar. Ebenso wichtig ist, ob es auch zu den angestrebten Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) und Volksentscheiden (dritte Verfahrensstufe) kommt. Die nächste Auswertung betrachtet daher die Häufigkeit dieser beiden Verfahrensstufen.

**Tabelle 4: Volksbegehren (VB) und Volksentscheide (VE): Anzahl und Häufigkeit in den einzelnen Bundesländern (nur Volksentscheide, die von der Bevölkerung beantragt wurden (Stand: 31.12.2011). Sortiert nach Häufigkeit der Volksbegehren**

Bundesland	Einführung	Anzahl Jahre	Anzahl VB	Anzahl VE	Volksbegehren finden alle ... Jahre statt	Volksentscheide finden alle ... Jahre statt
Hamburg	1996	16	14	6	1,1	2,7
Brandenburg	1992	20	8	0	2,5	unendlich
Thüringen	1994	18	5	0	3,6	unendlich
Bayern	1946	66	18	6	3,7	11,0
Schleswig-Holstein	1990	22	5	2	4,4	11,0
Sachsen	1992	20	4	1	5,0	20,0
Niedersachsen	1993	19	3	0	6,3	unendlich
Sachsen-Anhalt	1992	20	3	1	6,7	20,0
Berlin	1949-1975, seit 1995	43	6	3	7,2	14,3
Bremen	1947	65	4	0	16,3	unendlich
Mecklenburg-Vorpommern	1994	18	1	0	18,0	unendlich
NRW	1950	62	2	0	31,0	unendlich
Rheinland-Pfalz	1947	65	1	0	65,0	unendlich
Hessen	1946	66	1	0	66,0	unendlich
Saarland	1979	33	0	0	unendlich	unendlich
Baden-Württemberg	1974	38	0	0	unendlich	unendlich
<b>Gesamt</b>			75	19	7,9	31,1

Anmerkungen: Abkürzungen: VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheide

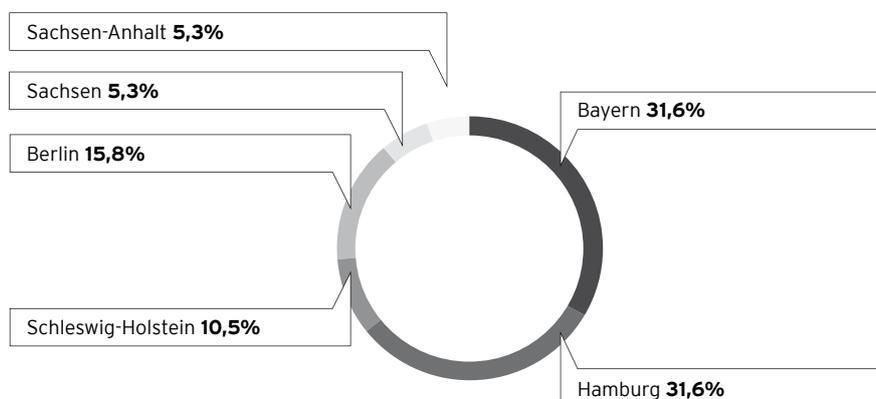
Aus der Tabelle ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- Hamburg hat die intensivste Praxis hinsichtlich durchgeführter Volksbegehren und Volksentscheide: Durchschnittlich fand fast jedes Jahr ein Volksbegehren und etwa alle 2,5 Jahre ein Volksentscheid statt.
- Bezüglich der Häufigkeit von Volksbegehren folgen auf Platz 2 Brandenburg, auf Platz 3 Thüringen (beide Bundesländer jedoch bislang ohne einen Volksentscheid).
- Bezüglich der Häufigkeit von Volksentscheiden folgen auf Platz 2 und 3 Bayern und Schleswig-Holstein.
- Bayern verfügt mit 18 Volksbegehren und sechs Volksentscheiden über die umfangreichste Praxis der Verfahrensstufen 2 und 3 insgesamt – jedoch muss man den deutlich längeren Zeitraum berücksichtigen.
- Zudem fällt auf, dass in nur sechs der 16 Bundesländer ein von der Bevölkerung beantragter Volksentscheid stattfand: Dies geschah in Hamburg, Bayern, Schleswig-Holstein, Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt.
- Die Daten zu Berlin sind etwas verzerrt durch den mitberücksichtigten Zeitraum von 1949 bis 1974, in dem die direkte Demokratie wirkungslos blieb und kein einziges Verfahren stattfand. Würde man den Zeitraum ab 1995 betrachten (Reformjahr und neue Verfassung), dann würden die Zahlen anders lauten: Alle 2,8 Jahre fand ein Volksbegehren und alle 11 Jahre ein Volksentscheid statt. Berlin wäre dann in der Tabelle auf dem dritten Platz.
- Die Betrachtung der Anzahl der Volksbegehren sowie der Volksentscheide belegt, dass in einigen Bundesländern die direkte Demokratie bislang nur auf dem Papier vorhanden war und in der Praxis weitgehend bedeutungslos blieb. In Baden-Württemberg und im Saarland fand noch kein einziges Volksbegehren zu Sachfragen statt, in drei weiteren Bundesländern (Hessen, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern) gab es jeweils nur ein einziges Volksbegehren. In diesen Bundesländern zeigt sich, dass für die mangelnde Praxis die prohibitiven Hürden (zum Beispiel sehr hohe Quoren und kurze Fristen, vgl. oben, Tabelle 1) verantwortlich sind, welche die Bürgerinnen und Bürger vom Gebrauch der Beteiligungsrechte abhalten.

Einige Bundesländer mit wenig Praxis und restriktiven Regelungen haben in den vergangenen Jahren reagiert und erfreulicherweise die Hürden gesenkt oder die landesweiten Verfahren anderweitig bürgerfreundlicher gestaltet: Berlin (zuletzt 2006), Bremen (zuletzt 2009), Hamburg (zuletzt 2008), Nordrhein-Westfalen (2002 und 2011), Sachsen-Anhalt (vorsichtig, 2002 und 2005), Schleswig-Holstein (2004) sowie Thüringen (2003). In manchen Ländern, zum Beispiel in Baden-Württemberg, sind weit gehende Reformen geplant, in anderen wurden nur kosmetische Korrekturen durchgeführt (Hessen, Brandenburg 2011).

Betrachtet man die regionale Verteilung der 19 durch Volksbegehren ausgelösten Volksentscheide in den besagten sechs Bundesländern, so ergibt sich folgendes Bild:

**Abbildung 3: Geographische Verteilung der 19 Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren (Stand: 31.12.2011)**



Bayern und Hamburg sind mit jeweils sechs Volksentscheiden die Spitzenreiter, Berlin folgt mit drei Entscheidungen. In Schleswig-Holstein fanden zwei, in Sachsen und Sachsen-Anhalt fand bislang je ein Volksentscheid statt.<sup>9</sup>

## b) Themen

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Themenverteilung im Jahr 2011 sowie im Zeitraum von 1946 bis 2011.

**Tabelle 5: Themen von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volkspetitionen im Jahr 2011 und gesamt von 1946 - 2011**

Themenbereich	Anzahl 2011	2011 in %	Anzahl gesamt (1946 - 2011)	Gesamt in %
Bildung und Kultur	7	38,9 %	87	27,4 %
Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik	3	16,7 %	71	22,4 %
Wirtschaft	0	0,0 %	43	13,6 %
Soziales	2	11,1 %	38	12,0 %
Umwelt	2	11,1 %	25	7,9 %
Verkehr	3	16,7 %	22	6,9 %
Sonstiges	1	5,6 %	31	9,8 %
<b>Gesamt</b>	<b>18</b>	<b>100 %</b>	<b>317</b>	<b>100,0 %</b>

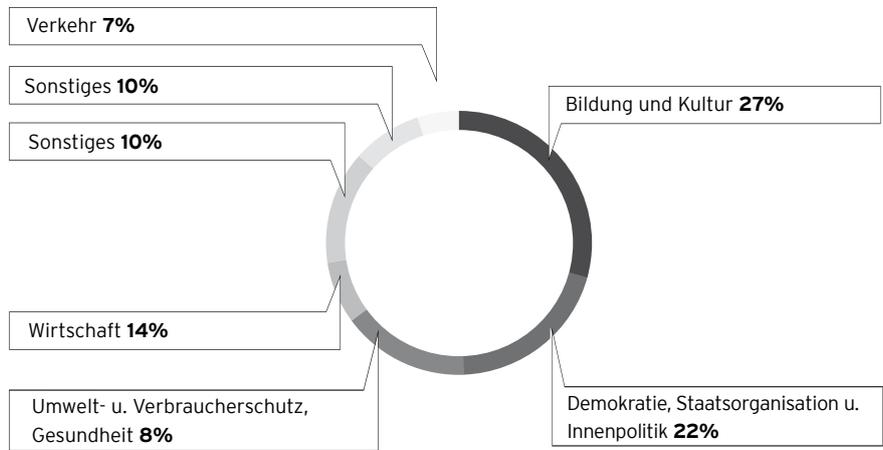
Aus Tabelle 5 ist ersichtlich, dass der Schwerpunkt der 2011 neu eingeleiteten 18 Verfahren mit 38,9 Prozent des Bereichs „Bildung und Kultur“ war.

Betrachtet man den langjährigen Durchschnitt der 317 Verfahren seit 1946, so zeigt sich, dass von dieser Bereich ebenfalls auf Platz 1 liegt: Die Themen rund um „Bildung und Kultur“ mit 87 Verfahren (entspricht 27,4 Prozent) sind bundesweit Spitzenreiter, gefolgt von „Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik“ mit 71 Verfahren (22,4 Prozent).

Die folgende Abbildung illustriert die Gesamtverteilung der Themen für alle Verfahren von 1946 bis 2011.

<sup>9</sup> Eine Übersicht über diese Volksentscheide findet sich unter: <http://wissen.mehr-demokratie.de/uebersicht-volksentscheide.html>

**Abbildung 4: Themenbereiche der 317 Volksbegehren und Volkspetitionen seit 1946 (Stand: 31.12.2011)**



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

**c) Akteure**

Die bisherigen Volksbegehrensberichte haben gezeigt, dass bislang hauptsächlich Aktionsbündnisse als Initiatoren von Volksbegehren in Erscheinung traten. Nur selten waren dies einzelne Parteien oder Verbände als Initiatoren. Die Analyse für 2011 bestätigt dies: 13 der 18 neu eingeleiteten Verfahren wurden durch Aktionsbündnisse initiiert.

▪ Aktionsbündnis:	13	▪ Einzelner Verband/Verein:	-
▪ Einzelne Partei:	2	▪ Einzelpersonen:	3

Wie bereits in früheren Jahren beobachtet, ist ein wichtiger Grund für die Suche nach Bündnispartnern für eine Volksinitiative, dass die Chancen bei der Unterschriftensammlung, die sehr zeit- und ressourcenaufwändig ist, im Bündnis deutlich besser sind.

2011 spielten erneut, wie auch in den Vorjahren, Gewerkschaften als Bündnispartner in Aktionsbündnissen sowie als Initiatoren und Unterstützer in zahlreichen Fällen eine wichtige Rolle (zu den Details vgl. Anhang 1).

#### d) Ergebnisse und Erfolge

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der im Jahre 2011 abgeschlossenen Verfahren und vergleicht sie mit der Gesamtzahl aller abgeschlossenen Verfahren. Dabei wurde „Erfolg“ als Ergebnis „im Sinne des Volksbegehrens/der Initiatoren“ definiert.

**Tabelle 6: Ergebnisse der abgeschlossenen Verfahren 2011 und insgesamt (ohne Volkspetitionen) (Stand: 31.12.2011)**

Ergebnis	Abgeschlossene Verfahren 2011		Abgeschlossene Verfahren insgesamt	
	Fallzahl	in %	Fallzahl	in %
Erfolg ohne Volksentscheid	3	23 %	53	21 %
Teilerfolg ohne Volksentscheid	-	-	16	6 %
Gescheitert ohne Volksentscheid	9	69 %	164	65 %
Erfolg im Volksentscheid	1	8 %	10	4 %
Teilerfolg im Volksentscheid (Gegenentwurf)	-	-	3	1 %
Gescheitert im Volksentscheid	-	-	1	0,4 %
Unecht gescheitert im Volksentscheid *	-	-	5	2 %
Gesamt	13	100 %	252	100 %
Direkte Erfolgsquote (Teilerfolg = halber Erfolg)	4	27 %	72,5	29 %

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

Wie aus Tabelle 6 ersichtlich ist, waren vier von 13 abgeschlossenen Verfahren des Jahres 2011 direkt erfolgreich. Neben dem Berliner Volksentscheid zum Thema „Wasser“ konnten drei weitere Initiativen einen Erfolg verbuchen, ohne dass es zu einem Volksentscheid kam – der Landtag übernahm hier jeweils die Forderungen. Insgesamt bedeutet dies eine Erfolgsquote von 27 Prozent, was ungefähr dem langjährigen Durchschnitt entspricht: Die Anzahl der Verfahren, die von 1946 bis 2011 erfolgreich waren oder einen Teilerfolg erzielten, stieg auf 72,5 (Teilerfolge wurden als halber Erfolg gewertet) an, was einer Erfolgsquote von 29 Prozent entspricht.

Bei der in der letzten Zeile ausgewiesenen Erfolgsquote handelt es sich um eine formale Erfolgsquote. Dies bedeutet, dass eine im Volksentscheid erfolgreiche Vorlage 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 in Hamburg). Umgekehrt kann ein Verfahren aber auch trotz Unzulässigkeit faktisch erfolgreich sein, wie 2007 das Beispiel Transrapid in Bayern zeigte. Letzteres kam bislang jedoch eher selten vor.

Tabelle 6 zeigt jedoch auch, dass in der Gesamtbetrachtung bislang sehr viele Initiativen und Anträge auf Volksbegehren ohne einen Volksentscheid scheiterten: Zwei Drittel aller gestarteten Verfahren (164 von 252 abgeschlossenen Fällen) scheitern in einem frühen Verfahrensstadium („ohne Volksentscheid“). Die meisten hiervon erreichten nicht genügend Unterschriften, wurden zurückgezogen oder für unzulässig erklärt.

Einer der Gründe für diese sehr hohe Zahl sind die restriktiven Regelungen. So ist der Ausschluss von finanzrelevanten Themen ebenso zu nennen wie die Kombination

aus hohem Unterschriftenquorum und zu kurzer Frist beim Volksbegehren (mitunter zusätzlich erschwert durch das Verbot der freien Unterschriftensammlung), welche Initiativen scheitern ließen. Dies wird besonders deutlich in Brandenburg, wo die freie Unterschriftensammlung verboten ist und es noch keinem der bislang acht Volksbegehren gelang, die geforderte Unterschriftenzahl von vier Prozent zu erreichen.

#### Ergebnisse der von unten initiierten Volksentscheide

Wie oben bereits erwähnt, fanden in den Bundesländern bislang 19 Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren statt. Von diesen waren zehn erfolgreich, drei teilweise erfolgreich, einer scheiterte und fünf scheiterten unecht am Zustimmungsquorum (vgl. oben, Tabelle 6). Die Erfolgsquote bei Volksentscheiden lag mit 60,5 Prozent also deutlich höher als die Erfolgsquote aller bislang abgeschlossenen 252 direktdemokratischen Verfahren, die – wie bereits erwähnt – 29 Prozent betrug.

Zu beachten ist hierbei, dass in Bayern alle Volksentscheide gültig waren, was heißt, dass diese nicht am Abstimmungsquorum scheiterten. In Hamburg sind hingegen von zwei Volksentscheiden, in Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt je einer am Zustimmungsquorum gescheitert.<sup>10</sup> Bayern hält also den Spitzenplatz in Bezug auf gültige Volksentscheide.

#### e) Volksbegehren 2011

Im Jahr 2011 wurden vier Volksbegehren (= zweite Verfahrensstufe) durchgeführt und drei davon auch im selben Jahr abgeschlossen. Ein weiteres (Niedersachsen: Schulreform) endet erst im Januar 2012.

#### Abgeschlossene Volksbegehren

1. Berlin: Volksbegehren „Grundschulkindern, leben und lernen in der Ganztagschule, 1+ für Berlin: Für Ausbau der Hortbetreuung“, 11. Juli - 10. November 2011: Für das Volksbegehren, das für Verbesserungen der Bedingungen an den Schulhorten eintrat, wurden mit 40.000 Unterschriften (1,6 Prozent) deutlich weniger als die benötigten 7 Prozent gesammelt. Das Volksbegehren scheiterte somit.
2. Hamburg: Volksbegehren „Unser Hamburg - Unser Netz“: Für die Rekommunalisierung der Hamburger Energie-Netze, 4. Juni – 25. Juni 2011: Für das Volksbegehren, dessen Ziel es ist, dass der Staat ab 2015 die Versorgungsnetze für Strom, Gas und Fernwärme von den privaten Betreibern übernimmt, wurden mit 116.000 Unterschriften (9,2 Prozent) deutlich mehr als die benötigten 5,0 Prozent gesammelt. Das Volksbegehren war somit erfolgreich, so dass in Kürze ein Volksentscheid stattfinden wird (Termin noch unbekannt).
3. Hamburg: Volksbegehren „Die Stadt gehört uns – keine Privatisierung gegen den Bürgerwillen“, 2. Mai – 23. Mai 2011: Das Ziel des Volksbegehrens war es, dass der Verkauf oder teilweise Verkauf von öffentlichen Unternehmen Hamburgs der öffentlichen Daseinsvorsorge zwingend durch einen Volksentscheid bestätigt werden muss. Für das Volksbegehren wurden mit 55.000 Unterschriften (4,4 Prozent) etwas weniger als die benötigten 5,0 Prozent gesammelt. Das Volksbegehren scheiterte somit.

<sup>10</sup> In Berlin erreichte ein weiterer Volksentscheid („Pro Reli“) nicht das Zustimmungsquorum. Da bei diesem Volksentscheid jedoch die Mehrheit gegen das Volksbegehren votierte, kam das zweite Erfolgskriterium „Erreichen des Zustimmungsquorums“ nicht zum Tragen.

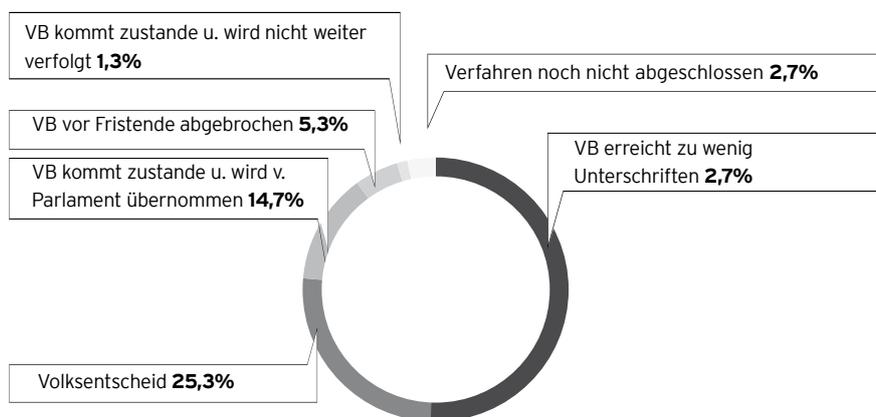
#### Bis Ende 2011 noch nicht abgeschlossenes Volksbegehren

4. Niedersachsen: Volksbegehren „Für gute Schulen“, 3. November 2010 - 14. Januar 2012: Für das Volksbegehren zur Schulreform, das sich gegen die allgemeine Verkürzung von 13 auf 12 Jahre wendet – die Gymnasien und Gesamtschulen sollen selbst darüber entscheiden können –, müssen insgesamt 608.731 Unterschriften (entspricht zehn Prozent) gesammelt werden.

Mit den vier Volksbegehren stieg die Zahl der insgesamt in den deutschen Bundesländern durchgeführten Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) auf 75.

Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, erreichte die Hälfte (50 Prozent) dieser Volksbegehren nicht genügend Unterschriften. Die Gründe hierfür waren oft die hohen Quoren, die kurzen Fristen (so etwa in Bayern) und das Verbot der freien Unterschriftensammlung (so etwa in Brandenburg). Vereinzelt war der Grund auch die geringe Resonanz des Themas in der Bevölkerung. Insgesamt gelangte etwa jedes vierte Volksbegehren zum Volksentscheid (25,3 Prozent). Hingegen wurde fast jedes sechste Volksbegehren vom Parlament übernommen, so dass ein Volksentscheid entfiel (elf von 75 Volksbegehren).

Abbildung 5: Ergebnisse der 75 Volksbegehren bis Ende 2011



Abkürzung: VB = Volksbegehren

**f) Drei Volksentscheide 2011: Berlin, Hessen und Baden-Württemberg**

2011 fanden drei Volksentscheide statt. Während in Berlin über die Offenlegung von Verträgen im Bereich der Wasserwirtschaft und in Hessen über das Thema Schulden-grenze abgestimmt wurde, fand in Baden-Württemberg ein viel beachteter Volksent-scheid zum Bahnprojekt Stuttgart 21 statt.

**Berlin, 13. Februar 2011: Volksentscheid „Schluss mit Geheimverträgen - Wir Berliner wollen unser Wasser zurück!“**

Das Aktionsbündnis „Berliner Wassertisch“ initiierte im Jahr 2007 ein Volksbegehren, das nach einer Klage für zulässig befunden wurde. Es fand von Juni bis Oktober 2010 statt und war mit 11,4 Prozent Unterschriften (benötigt wurden 7 Prozent) erfolgreich.

Die Abstimmungsbeteiligung beim Volksentscheid betrug 27,5 Prozent. Eine sehr deutliche Mehrheit der Abstimmenden (98,2 Prozent) stimmte für den Reformvor-schlag der Initiative. Da insgesamt 27,0 Prozent der Abstimmungsberechtigten für den Vorschlag votierten, wurde das benötigte 25 Prozent-Zustimmungsquorum er-reicht, so dass der Volksentscheid erfolgreich im Sinne des Volksbegehrens war.

**Tabelle 7: Daten zum Volksentscheid „ Schluss mit Geheimverträgen - Wir Berliner wollen unser Wasser zurück! “ in Berlin vom 13.02.2011**

	Anzahl	in %
Stimmberechtigte	2.466.288	
Abstimmende / Beteiligung	678.507	<b>27,5</b>
Ungültige Stimmen	692	
Gültige Stimmen	677.815	
PRO Volksbegehren	<b>666.235</b>	<b>98,2</b>
CONTRA Volksbegehren	11.590	7,8
Nötige Anzahl an PRO-Stimmen, da 25 Prozent-Zustimmungsquorum galt	616.571	25,0
Tatsächliche Anzahl an PRO-Stimmen sowie PRO-Stimmen in Prozent der Stimmberechtigten	666.235	27,0

Weitere Informationen: <http://www.wahlen-berlin.de>

### Hessen, 27. März 2011: Obligatorisches Verfassungsreferendum zur Schuldenbremse

Zugleich mit der hessischen Kommunalwahl fand ein – zwingend vorgeschriebener und somit nicht „von unten“ initiiertes – Volksentscheid über eine Verfassungsänderung statt. Dabei ging es um die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung. Inhalt war, dass die Landesregierung ab 2020 keine neuen Schulden mehr aufnehmen darf, jedoch in Hessen Ausnahmen möglich sein sollen, etwa bei Naturkatastrophen, außergewöhnlichen Notfällen und schweren Wirtschaftskrisen.

Die vom Parlament erarbeitete Reform fand im Volksentscheid am 27. März 2011 eine Mehrheit von 70,0 Prozent der Abstimmenden. Die Beteiligung betrug hierbei 48,9 Prozent. Damit wurde die Vorlage angenommen.

**Tabelle 8: Daten zum Volksentscheid „Für Aufnahme Schuldenbremse in die Verfassung“ in Hessen vom 27.03.2011 (obligatorisches Verfassungsreferendum)**

	Anzahl	in %
Stimmberechtigte	4.388.525	
Abstimmende / Beteiligung	2.143.944	<b>48,9</b>
Ungültige Stimmen	71.060	
Gültige Stimmen	2.072.884	
PRO Vorlage der Regierung	1.451.891	<b>70,0</b>
PRO-Stimmen in Prozent der Stimmberechtigten		33,1
CONTRA Vorlage der Regierung	620.993	30,0

Beachtlich ist, dass diese Verfassungsänderung in Hessen ohne ein Abstimmungsquorum stattfand. Die Reform wurde von 33,1 Prozent der Stimmberechtigten verabschiedet. Niemand hat die Legitimität oder Akzeptanz dieser Volksabstimmung, bei der die Mehrheit der Abstimmenden entschieden hat, in Frage gestellt. Auch von den in Hessen regierenden Parteien CDU und FDP, die sonst als vehemente Befürworter von Abstimmungsquoren auftreten, hörte man keinen Kommentar hierzu. Alle lobten die weise Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger. Vergleicht man diesen Volksentscheid mit den Anforderungen einer Verfassungsänderung per Volksbegehren und Volksentscheid (vgl. oben, Tabelle Regelungen), so hätten die hessischen 33,1 Prozent der Stimmberechtigten in 14 von 16 Bundesländern nicht für eine gültige Abstimmung ausgereicht, weil dort sehr hohe Zustimmungsquoren für Volksabstimmungen gelten. Lediglich in Hamburg und Bayern wäre die Volksabstimmung gültig gewesen.

Statistische Daten zu Hessen sind erhältlich unter:

<http://www.hsl.de/v1/S06.htm> sowie <http://www.wahlen.hessen.de/>

**Baden-Württemberg, 27. November 2011: Volksentscheid über Stuttgart21**

Der Volksentscheid zu Stuttgart 21 wurde nicht per Volksbegehren initiiert, sondern über eine Spezialregelung, welche die baden-württembergische Landesverfassung enthält. Dies war der erste Volksentscheid in Baden-Württemberg seit Jahrzehnten. Die Abstimmungsbeteiligung beim Volksentscheid betrug 48,3 Prozent. Eine Mehrheit der Abstimmenden (58,9 Prozent) stimmte für Stuttgart 21. Die Befürworter eines Ausstiegs aus dem Großprojekt kamen auf 41,1 Prozent der Abstimmenden.

**Tabelle 9: Daten zum Volksentscheid „S21 - Kündigungsgesetz - Für Ausstieg des Landes aus der Finanzierung zum Projekt Stuttgart 21“ in Baden-Württemberg vom 27.11.2011**

	Anzahl	in %
Stimmberechtigte	7.624.302	
Abstimmende / Beteiligung	3.682.739	<b>48,3</b>
Ungültige Stimmen	14.367	
Gültige Stimmen	3.668.372	
PRO Vorlage der Regierung = gegen S21	1.507.961	<b>41,1</b>
Nötige Anzahl an PRO-Stimmen, da 33,3 Prozent-Zustimmungs- quorum	2.541.434	33,3
Tatsächliche Anzahl an PRO- Stimmen sowie PRO-Stimmen in Prozent der Stimmberechtigten	1.507.961	19,8
CONTRA Vorlage der Regierung = für S21	2.160.411	58,9

Hintergrundinformationen sind im Special 2 enthalten, statistische Daten sind erhältlich unter:  
<http://www.statistik-bw.de/Wahlen/>

## Special 2: Volksentscheid in Baden-Württemberg zu Stuttgart 21 Eine Volksabstimmung als Notlösung

von Sarah Händel

Der Fall Stuttgart 21 ist komplex und die Volksabstimmung hat seiner Geschichte ein weiteres ambivalentes Kapitel hinzugefügt.

Vor 20 Jahren entstand die Idee, den Stuttgarter Bahnhof unter die Erde zu verlegen. Protest gab es seit Bekanntwerden der Planungen, doch eine direkte Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess war von politischer Seite nie gewünscht. Ein Antrag auf Bürgerbegehren wurde 2007 von Oberbürgermeister Schuster auf legalem Wege unnötig vorschnell abgewehrt. Nach Baubeginn wurde mehrfach von den Projektgegnern die Forderung nach Bürgerbeteiligung erhoben, zuletzt im Sommer 2010 mittels des von über 70.000 Menschen unterzeichneten Stuttgarter Appells, der die Forderung nach Baustopp erstmals mit der Forderung nach einer Volksabstimmung verband. Die in der Verfassung und der Gemeindeordnung garantierten Mitwirkungsrechte wurden den Stuttgarter Bürgern zu dem Zeitpunkt vorenthalten, an welchem eine Beteiligung nicht nur angebracht gewesen wäre, sondern auch eine befriedigende Wirkung hätte zeigen können.

Diese verpasste Chance führte nach der Landtagswahl in eine politische Pattsituation. Die CDU hatte nach 58 Jahren die Mehrheit der Wähler in Baden-Württemberg verloren. Ein Faktor dieses Umbruchs war mit Sicherheit der Umgang der CDU-Regierung mit dem Thema Stuttgart 21 und der entstandenen Protestbewegung, der am 30. September 2011 seinen unerfreulichen Höhepunkt im Einsatz von Wasserwerfern gegen eine Schülerdemonstration fand. Die neue grün-rote Mehrheit im Landtag erbt nun die Probleme um ein von ihr nicht initiiertes Projekt und fügte ihrerseits ein weiteres Problem hinzu: Die Koalition war sich hinsichtlich des Projekts uneinig. Man beschloss die Verantwortung über den Weiterbau des Tiefbahnhofs in die Hände der baden-württembergischen Bevölkerung zu legen und konnte auf diese Weise die neue Ära der Mitbestimmung und Bürgerfreundlichkeit mit einem Paukenschlag einläuten; dem ersten Volksentscheid zu einer Sachfrage in Baden-Württemberg überhaupt.

Am 27. November 2011 fand die Volksabstimmung zur Wahrnehmung der Kündigungsrechte des Landes Baden-Württemberg in Bezug auf Zahlungsvereinbarungen zum Projekt Stuttgart 21 statt. Verkürzt: Ja oder Nein zum Ausstieg aus S21.

Die Erfolgsaussichten mit der Abstimmung den Konflikt zu beenden waren aus mehreren Gründen trübe:

1. Die Abstimmungskonditionen selbst sind in Baden-Württemberg so bürgerunfreundlich, dass die Regierungskoalition von Glück reden kann, dass die Ausstiegsbefürworter sich auf die Volksabstimmung eingelassen und im Abstimmungskampf ihre Anhänger mobilisiert haben. Wäre dies nicht der Fall gewesen, hätte das Ergebnis der Abstimmung keinerlei Legitimation gehabt und wäre somit nichtig gewesen. Um eine verbindliche Entscheidung herbeizuführen hätte ein Drittel der Abstimmungsberechtigten für den Ausstieg aus S21 stimmen müssen. Die durchschnittliche Beteiligung bei Volksabstimmungen liegt bei ca. 38 Prozent, das heißt bei der Abstimmung hätten 87 Prozent der Abstimmenden für den Ausstieg stimmen müssen, um das Quorum zu überwinden.

2. Die Ebene der Abstimmung war zweckmäßig betrachtet nicht geeignet. Die Abstimmung fand landesweit statt obwohl die Auswirkungen des Projekts größtenteils regional spürbar sein werden. Viele Menschen, die kaum vom Projekt betroffen sind und daher weit weniger Anreize hatten, sich mit der komplexen Faktenlage auseinanderzusetzen, stimmten mit ab.
3. Die Abstimmung hat zu spät stattgefunden. Der Nordflügel des alten Bahnhofs war schon abgerissen, große Summen an Geld waren schon in bisherige Planungsprozesse gesteckt worden und die prognostizierten Ausstiegskosten lagen zwischen 300 Millionen und 1,6 Milliarden Euro. Geld, für das keine Gegenleistung erbracht wird. Diese Tatsachen hatten erhebliches Potenzial, Abstimmungsentscheidungen zu beeinflussen.
4. Die allgemeine Informationslage war in einigen Bereichen umstritten und in anderen noch unklar. Zwar haben viele Akteure, auch die Regierung, sich bemüht, ausgeglichene Informationen zur Entscheidungsfindung bereitzustellen, doch viele Bürger zeigten sich durch die sehr unterschiedlich dargestellten Sachverhalte verwirrt. Neben dem Streit um die Ausstiegskosten und juristischen Zweifeln daran, ob überhaupt (noch) Kündigungsrechte des Landes existierten, wurden Vorwürfe laut, dass die Bahn AG nicht alle vorhandenen Informationen und Kosten offen lege. Außerdem gab und gibt es Planungsabschnitte, die noch nicht einmal das Feststellungsverfahren durchlaufen hatten, also noch keine Genehmigung hatten. Auch bezüglich der Grundwasserproblematik, die wegen der großen Baugruben entsteht, waren/sind noch Fragen offen, und zu guter Letzt fehlen umfassende Daten bezüglich der Leistungskraft des bestehenden Bahnhofs, die zentral sind für die Bewertung der Notwendigkeit eines neuen Bahnhofs.
5. Noch dazu gab es einige Komplikationen im Rahmen des Abstimmungskampfes: Neben der Unmut erregenden ungleichen finanziellen Ausstattung der Gegner- und Befürworterseite, kam es zu unverhältnismäßigen Eingriffen öffentlicher Körperschaften oder Amtsträger in die Debatte. So verschickte zum Beispiel der OB einen persönlichen Brief an alle Stuttgarter Haushalte, in dem er für ein Nein zum Ausstieg warb und die IHKs Stuttgart und Ulm hängten Werbeplakate für Stuttgart 21 auf.

Den widrigen Bedingungen zum Trotz waren die Mobilisierungskampagnen auf beiden Seiten voller Elan und die gesellschaftliche Debatte intensiv, umfassend und hoch emotional. Darauf ist wohl auch die hohe Abstimmungsbeteiligung zurückzuführen, die mit 48,3 Prozent die höchste war, die in Deutschland jemals bei einer außerhalb eines Wahltermins stattfindenden Volksabstimmung zu einer Sachfrage erreicht wurde.

Das Ergebnis war eindeutig: 58,9 Prozent der Abstimmenden sprachen sich für den Weiterbau des Tiefbahnhofs aus. Eine Mehrheit für diese Forderung kam auf allen Ebenen zustande, also auch in der Stadt und der Region Stuttgart, in welchen die Menschen am stärksten von dem Bau betroffen sein werden.

Für die Politik ist der Konflikt an dieser Stelle zu Ende. Der Volksentscheid als Notlösung hat auf dieser Ebene funktioniert: Die Regierungskoalition ist wieder handlungsfähig. Die SPD unterstützte in großen Teilen das Projekt von Anfang an und die

Grünen sind, vom Souverän angeleitet und daher nicht verurteilenswert, zu einer konstruktiven Begleitung des Projekts S21 übergegangen.

Doch die Stimmung in der Protestbewegung sieht anders aus. Zu den nun seit über zwei Jahre andauernden Montagsdemonstrationen erscheinen nach wie vor mehrere tausend Menschen und die Veranstaltungen und Diskussionen zu jeder neuen Entwicklung im S21-Schauspiel werden mit größtem Interesse verfolgt. Jede Möglichkeit zum Aktionismus und zur Demonstration wird wahrgenommen. Viele Menschen sind meiner Ansicht nach enttäuscht und verbittert, und tun sich sehr schwer damit, das Ergebnis der Abstimmung zu akzeptieren, ja für viele scheint es nicht einmal einen Unterschied zu machen, dass diese überhaupt stattgefunden hat, wenn man Redebeiträge auf Veranstaltungen und Blogeinträge berücksichtigt.

Das mag nach schlechten Verlierern klingen, doch eine derartige Entwicklung ist ungewöhnlich. Aufgrund der Chance, das Ergebnis mitzubestimmen, genießen die Ergebnisse der direkten Demokratie in der Regel eine hohe Akzeptanz, auch auf Seiten der Verlierer. Die angesprochenen Probleme sprechen dafür, dass die direkte Bürgerbeteiligung im Fall Stuttgart 21 eine teilweise tragische Rolle innehatte, und zu einem Zeitpunkt Heilmittel sein sollte, als sie ihre Kraft längst nicht mehr voll entfalten konnte.

#### **Direkte Demokratie bedeutet: Macht abgeben**

Die Art und Weise wie die Volksabstimmung zu S21 zustande kam, ist einmalig und wird sich nicht wiederholen. Doch das heißt nicht, dass keine Lehren gezogen und Reformen durchgeführt werden müssen, die schon seit vielen Jahrzehnten überfällig sind.

Wenn die Instrumente der direkten Demokratie der Gesellschaft dienen sollen, müssen sie so gestaltet und anwendbar sein, dass sie als echte Quelle der Mitbestimmung wirken können. Das bedeutet: Durch direkte Demokratie wird Macht abgegeben an das Volk. Es darf jedoch nicht in den Händen der politischen Vertreter liegen, zu entscheiden, wann das Volk von dieser Macht Gebrauch macht. Dafür müssen Verfahrenswege in der Verfassung festgeschrieben werden, die jedoch so gangbar sind, dass Volksgesetzgebung auch tatsächlich stattfinden kann.

#### **Reform: Die Zeit der kleinen Schritte ist vorüber**

Die Akte Stuttgart 21 ist, was ihr direktdemokratisches Kapitel angeht, wohl geschlossen. Doch die Regierung ist den Baden-WürttembergerInnen jetzt eines schuldig: eine umfassende und weit reichende Reform der nicht zu rechtfertigen restriktiven Volksgesetzgebungsverfahren in diesem Bundesland.

Um in Baden-Württemberg einen Antrag auf Volksbegehren zu starten, müssen zunächst 10.000 Unterschriften gesammelt werden. Danach kommt gegebenenfalls das Volksbegehren. Hier müssen in 14 Tagen 16,7 Prozent der Wahlberechtigten in Rathäusern unterschreiben. Diese Hürde ist so hoch, dass noch keine Initiative überhaupt versucht hat, sie zu nehmen. Die letzte Hürde für einfache Gesetze, ein Zustimmungsquorum von 33,3 Prozent beim Volksentscheid, kam daher auch bei der Volksabstimmung zu S21 das erste Mal zum Tragen. Und wurde hier sowohl von den Ausstiegsbefürwortern als auch von den knapp 60 Prozent der Ausstiegsgegner verfehlt!<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Umgerechnet auf die Anzahl der Wahlberechtigten machten die 58,9 Prozent der Ausstiegsgegner 28,3 Prozent der Stimmberechtigten aus. Das Quorum von 33 Prozent wurde also auch von ihnen nicht erfüllt.

Für eine umfassende Reform der Volksgesetzgebung auf Landesebene ist eine Verfassungsänderung vonnöten, die nur mit Hilfe der CDU möglich ist. Erfreulicherweise haben alle Parteien im Landtag ihre Bereitschaft zum Gespräch signalisiert. Erste Verhandlungen haben stattgefunden und schon geistert ein Kompromiss von einem 20 Prozent-Zustimmungsquorum durch den Stuttgarter Schlossgarten.

Wie sich die Parteien einigen werden, ist zum jetzigen Zeitpunkt unklar. Grüne und SPD sollten sich jedoch höflich daran erinnert fühlen, dass sie selbst die aktive Bürgergesellschaft und die neue Haltung des Zuhörens im Koalitionsvertrag mit zum obersten Ziel auserkoren haben. Und in der Tat ist die Weiterentwicklung der Demokratie in Zeiten des zunehmenden Vertrauensverlusts in die Politik kein Randthema mehr. Der öffentliche Druck und die Erwartungen der Menschen sind hoch.

Die grün-rote Regierung muss nun beweisen, dass sie die direkte Bürgerbeteiligung zum nutzbaren Bestandteil einer neuen politischen Ära machen möchte. Die zu Recht hoch angesetzten Reformziele dürfen jetzt nicht in politischen Deals verhökert werden. Im Gegenteil: Die Reformen müssen einen großen Sprung bedeuten, denn bisher war Baden-Württemberg so weit von einer bürgerfreundlichen Ausgestaltung der direkten Demokratie entfernt, dass eine marginale Verbesserung schlicht nicht zufrieden stellend wäre. Und wenn die CDU am Ende tatsächlich nicht bereit ist, den BürgerInnen faire Mitwirkungsrechte zuzugestehen, bleibt immer noch die Möglichkeit, eine eigene Volksabstimmung über die notwendigen Reformen anzusetzen. So könnten die Menschen selbst bestimmen, bis zu welchem Grad die direkte Demokratie die repräsentative ergänzen soll.

### Monitoring zur Volksabstimmung

Mehr Demokratie e.V. hat den Prozess zur Volksabstimmung über Stuttgart 21 mit einem Monitoring begleitet. In diesem wurde bewertet, ob die Volksabstimmung fair abgelaufen ist. Das Ergebnis: Insgesamt wird die Volksabstimmung als unfair bewertet. Hauptschuld trägt das hohe Zustimmungsquorum von 33 Prozent. Ein solches benachteiligt die Initiative von vornherein so stark, dass auch ein ansonsten fairer Ablauf der Abstimmung diesen grundsätzlichen Mangel nicht wieder ausgleichen kann.

Details zu den bewerteten Aspekten und weitere Ergebnisse:

[http://www.mitentscheiden.de/bw\\_stuttgart-21-volksabstimmung.html](http://www.mitentscheiden.de/bw_stuttgart-21-volksabstimmung.html)

Sarah Händel ist Mitarbeiterin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit  
des Landesverbands Mehr Demokratie, Baden-Württemberg  
Mehr Informationen: <http://www.mitentscheiden.de/>

## g) Reformen der gesetzlichen Grundlagen

Auch im Jahr 2011 wurden erfreulicher Weise Reformen der direktdemokratischen Regelungen durchgeführt und geplant. Zunächst soll die Landesebene betrachtet werden, anschließend die kommunale Ebene.

### Reformen auf Landesebene

#### Nordrhein-Westfalen: Echte Reformen beschlossen

Der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat am 21. Dezember 2011 die Vereinfachung von Volksbegehren beschlossen. Mit den Stimmen von SPD, Grünen und Linken wurde die freie Unterschriftensammlung eingeführt – bislang war die Eintragung nur in Rathäusern möglich – und die Eintragsfrist auf ein Jahr verlängert (bislang acht Wochen). Außerdem ist jetzt transparenter, wer Volksbegehren finanziell unterstützt (siehe hierzu auch Special 3).

#### Hessen: Reförmchen verabschiedet

In Hessen wurden 2011 lediglich ein Reförmchen beschlossen: Unter anderem wurde das Quorum für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, von (viel zu hohen) drei auf (sehr hohe) zwei Prozent verringert und die Frist für die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren, von zwei Wochen auf zwei Monate verlängert. An den restriktiven Verfahrenshindernissen, die seit Jahrzehnten eine echte Bürgermitbestimmung verhindern – 20-Prozent-Unterschriftenquorum und Verbot der freien Unterschriftensammlung beim Volksbegehren sowie der Nichtzulässigkeit von verfassungsändernden Volksbegehren – hat sich jedoch nichts geändert.

#### Baden-Württemberg: Reformen geplant

Nach der Abwahl der CDU-FDP-Regierung im Frühjahr 2011 ist mit der neuen grün-roten Landesregierung der Weg frei für Reformen der direkten Demokratie. Entsprechende Absichtserklärungen finden sich im Koalitionsvertrag der neuen Regierung. Zudem hat der Konflikt um das Projekt Stuttgart 21 die schlechte Anwendbarkeit der derzeitigen Volksabstimmungsregeln in Baden-Württemberg vielen Menschen ins Bewusstsein gebracht. Insbesondere das derzeit gültige Zustimmungsquorum bei einer Volksabstimmung in Höhe von 33,3 Prozent bei einfachen Gesetzen, das ja für den S21-Volksentscheid galt, wurde intensiv diskutiert und dessen Bedeutung zum ersten Mal in der Praxis erlebt.

Der Landtag wird bei den Reformen differenzieren nach Regelungen, die mit einfacher Landtagsmehrheit geändert werden können (an erster Stelle wäre hier die deutliche Verlängerung der Sammelfrist für das Volksbegehren sowie die Einführung der freien Unterschriftensammlung zu nennen) und Regelungen, die per Verfassungsänderung reformiert werden müssen. Letzteres ist entweder durch eine Zweidrittel-Mehrheit im Landtag (und dadurch nur mit Zustimmung der Opposition) oder durch einen Volksentscheid möglich. Dieser ist auch ohne die Opposition möglich, denn in Baden-Württemberg kann der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder ein Verfassungsreferendum über Verfassungsänderungen initiieren (Artikel 64, 3). Ein Weg zu einer bürgerfreundlichen Regelung könnte daher ein vom Landtag initiiertes Volksentscheid zugleich mit der Bundestagswahl 2013 sein: Das Volk könnte dann selbst über mehr Bürgerbeteiligung und die Reformen der Quoren bei Volksbegehren

und Volksentscheiden abstimmen. Und bei einer zu erwartenden hohen Wahlbeteiligung wäre sogar das Erreichen des für Verfassungsänderungen benötigten 50 Prozent-Zustimmungsquorums möglich.

#### **Bremen: Reformen geplant**

Auch in Bremen sind Reformen geplant – so ist es im Koalitionsvertrag der neuen rot-grünen Landesregierung verankert. Beispielhaft für andere Bundesländer könnte die Landesverfassung dahingehend reformiert werden, dass über die Veräußerung von wesentlichen Teilen von Staatsbeteiligungen der öffentlichen Daseinsvorsorge obligatorisch ein Volksentscheid stattfinden muss.

#### **Brandenburg: Reförmchen für 2012 erwartet**

In den ersten Wochen des Jahres 2012 sollen in Brandenburg kleinere Verbesserungen verabschiedet werden, so etwa die Verlängerung des Sammelzeitraums von vier auf sechs Monate beim Volksbegehren. Außerdem soll die Briefeintragung zugelassen und der Zwang zur Amtseintragung etwas gelockert werden – leider wird weder die freie Unterschriftensammlung ermöglicht noch werden die hohen Abstimmungsquoten gesenkt.

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

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

- In **Hamburg** wird 2012 das Bezirks-Bürgerbegehren reformiert werden. Die Fraktionen im Landtag und Mehr Demokratie e. V. diskutierten Ende 2011 gemeinsam über eine Reform.
- In **Bremerhaven** wird es evtl. auch im Jahr 2012 eine Reform geben. So wird u.a. anvisiert, das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren sowie das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid zu senken. Auch sollen mehr Themen zulässig sein.
- In **Hessen** wurden 2011 die Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid reformiert. Die CDU-FDP-Mehrheit im Landtag verabschiedete folgende Änderungen der Hessischen Gemeindeordnung:
  - Das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren ist nun nach Gemeindegröße gestaffelt: Zukünftig sind bei Gemeinden bis 50.000 Einwohnern 10 Prozent, bei Städten von 50.000 bis 100.000 Einwohnern 5 Prozent und bei Städten ab 100.000 Einwohner 3 Prozent vonnöten. Bislang lag das Unterschriftenquorum einheitlich bei 10 Prozent. Dieser Teilaspekt betrifft zwar nur 12 von 426 hessischen Kommunen, in Großstädten wie Frankfurt, Wiesbaden oder Kassel erleichtert der Teilaspekt jedoch das Einleiten eines Bürgerbegehrens.
  - Die Frist bei Korrekturbegehren wurde von sechs Wochen auf acht Wochen verlängert.
  - Es gibt nun eine Unterrichtungspflicht der Gemeinde gegenüber den Initiatoren eines Bürgerbegehrens, was die Anforderungen betrifft.
  - Hingegen wurde der Katalog zulässiger Themen reduziert. Bislang galt Hessen als Musterland, was die Ermöglichung von Bürgerbegehren zur Bauleit-

planung (Bebauungspläne, Flächennutzungspläne etc.) angeht. Und bislang wurden hiermit auch keinerlei negative Erfahrungen gemacht. Ganz ohne Not wurde jedoch der Themenkatalog eingeschränkt, indem folgender Punkt in den Katalog unzulässiger Themen aufgenommen wurde: *5a. Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 1 des Baugesetzbuches (BauGB) (...)* Dies bedeutet, dass zukünftig einige Bauleitplanungsprojekte nicht mehr Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können. Die Zukunft wird zeigen, wie stark die Auswirkungen sein werden. Für Unsicherheit und juristische Auseinandersetzungen sorgt die neue Einschränkung schon jetzt.<sup>12</sup>

Insgesamt steht somit einigen kleineren Verbesserungen, eine deutliche Verschlechterung – beim Themenkatalog – gegenüber.

- Einen gegenteiligen Weg – die Aufnahme bestimmter Elemente der Bauleitplanung – ging **Nordrhein-Westfalen**. Hier wurden Ende 2011 die Hürden für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gesenkt. Der Themenausschlusskatalog für Bürgerbegehren ist ausgedünnt worden, ferner ist die Anforderung der Formulierung eines Vorschlags zur Deckung der Folgekosten eines Bürgerbegehrens so geändert worden, dass dieser für Bürgerbegehren kein Unzulässigkeitsgrund mehr ist. Zudem wurde das Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden in Anlehnung an das bayerische Modell nach Gemeindegröße gestaffelt, so dass zukünftig in Großstädten mehr Bürgerentscheide gültig sein werden. Die Reformen in Nordrhein-Westfalen auf kommunaler wie auch auf Landesebene werden im folgenden Special ausführlicher vorgestellt.

<sup>12</sup> Ein Bürgerbegehren in Kassel befindet sich vor Gericht: <http://www.hna.de/nachrichten/stadt-kassel/kassel/langes-feld-experte-haelt-begehren-unzulaessig-1552122.html>

### **Special 3: Reformen in Nordrhein-Westfalen Neue Spielregeln für Bürger- und Volksbegehren**

von Thorsten Sterk

#### **Kommunale Ebene**

Bürgerbegehren müssen in NRW seit kurzem weniger Hürden überwinden. Der Landtag hat am 8. Dezember 2011 mit den Stimmen von SPD, Grünen und Linken eine Gesetzesänderung verabschiedet, welche die Durchführung direkt-demokratischer Initiativen in Nordrhein-Westfalen vereinfacht.

Wichtiger Bestandteil der Reform ist die Kürzung des Katalogs der Themen, über die kein Bürgerentscheid stattfinden darf. Neu ist, dass Bürgerbegehren etwa zum Bau von Einkaufszentren oder zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete zulässig sind. Entscheidungen darüber, ob Bauleitplanverfahren hierzu eingeleitet werden, sind einem Bürgerbegehren zugänglich.

Der komplette Ausschluss direkt-demokratischer Initiativen zu diesem Themenbereich hatte auf der Palette der Abstimmungsthemen eine große Lücke gelassen. Statistiken aus Bundesländern, in denen Bürgerbegehren zu Bauleitplanungsfragen erlaubt sind, zeigen, dass die Bürger hierzu gerne begehren. So fallen in Bayern z. B. acht Prozent aller Bürgerbegehren in diesen Bereich. Der tatsächliche Einfluss ist jedoch wesentlich größer. In NRW wurden die wenigen Versuche, hierzu Bürgerbegehren zu initiieren, meist für unzulässig erklärt. Dies war etwa in Leichlingen der Fall, wo sich eine Bürgerinitiative gegen den Verkauf des Stadtparks wandte, um die Bebauung mit einem Einkaufszentrum zu verhindern. Die angerufenen Gerichte urteilten aber, dass das Vorgehen gegen den Grundstücksverkauf ein Versuch der Umgehung der Bauleitplanung sei und damit nicht zulässig. Mehr als 4.000 Unterschriften für das Bürgerbegehren waren damit für die Katz.

Der Themenausschlusskatalog behindert dabei nicht nur Bürgerinitiativen bei der Durchführung von Bürgerbegehren, sondern auch Räte, die Willens sind, eine wichtige kommunalpolitische Frage direkt von den Bürgern entscheiden zu lassen. So musste man im Köln im Juli 2011 zum Mittel der unverbindlichen Einwohnerbefragung über den Ausbau des Godorfer Hafens greifen, weil die Gemeindeordnung einen verbindlichen Bürgerentscheid hierüber auch nach der jüngsten Änderung nicht zulässt. Ähnlich liegt der Fall in Remscheid, wo im Oktober 2011 eine Bürgerbefragung über den Bau eines Outlet-Centers durchgeführt wurde, obwohl ursprünglich die Durchführung eines Ratsbürgerentscheids das angestrebte Ziel war.

Der durch die Gemeindeordnung von Bürgerbegehren bisher geforderte Kostendeckungsvorschlag wurde nach Berliner Vorbild durch eine Kostenschätzung ersetzt. Diese wird von den Kommunen erstellt und kann damit nicht mehr zur Unzulässigkeit von Bürgerbegehren führen. Ein Kostendeckungsvorschlag war bisher immer dann vorgeschrieben, wenn ein Bürgerbegehren im Erfolgsfall Mehrkosten oder Mindereinnahmen für die Gemeinde zur Folge hätte. Dies war z. B. dann der Fall, wenn eine zur Schließung vorgesehene Schule erhalten werden oder ein städtisches Unternehmen entgegen dem Willen der Ratsmehrheit nicht verkauft werden sollte. Dann mussten die Initiatoren des Bürgerbegehrens auf ihrer Unterschriftenliste er-

klären, wo hierfür Mittel im städtischen Haushalt umgeschichtet oder welche Abgaben oder Gebühren zur Deckung der Kosten erhöht werden sollen. Weil es aber in der Praxis selten Einigkeit über die tatsächlichen Folgekosten von Bürgerbegehren gab, war der Kostendeckungsvorschlag häufigster Grund für deren Unzulässigkeit.

Der Rat der Stadt Alsdorf hatte so 2006 gleich zwei Bürgerbegehren für den Erhalt wohnortnaher Schulen für unzulässig erklärt. Begründung: Der Vorschlag der Bürgerbegehren zur Deckung der Kosten für den Weiterbetrieb der dezentralen Schulen sei unzureichend. Die Initiatoren hatten immer wieder versucht, ihren Kostendeckungsvorschlag mit den zuständigen Stellen in Stadt und Kreis abzustimmen, eine Einigung kam nie zustande.

Bei Bürgerentscheiden wurde das bisher bei 20 Prozent der Stimmberechtigten liegende Zustimmungsquorum, angelehnt an das bayerische Modell nach Gemeindegröße gestaffelt. Der Landtag hat folgende Staffelung beschlossen:

- in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern reicht die Zustimmung von zehn Prozent der Stimmberechtigten zum Bürgerbegehren für die Gültigkeit der Abstimmung
- für Kommunen mit mehr als 50.000 und weniger als 100.000 Einwohnern gilt ein Quorum von 15 Prozent
- in Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern liegt die Hürde wie bisher bei 20 Prozent

Anders die Regelung für die Kreise. Hier ist die Abstimmungshürde in Kreisen mit bis zu 200.000 Einwohnern bei 20 Prozent geblieben. In Kreisen mit bis zu 500.000 Einwohnern reichen 15 Prozent aus, in größeren zehn Prozent. Hier weicht das neue Gesetz von der bayerischen Regelung ab. Im Freistaat gilt in Kreisen bis 100.000 Einwohnern ein Quorum von 15 Prozent, in größeren Kreisen eine Hürde von 10 Prozent.

#### Übersicht über die Reformen 2011 auf kommunaler Ebene in NRW

Regelung alt	Regelung neu
Bürgerbegehren waren unzulässig über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen.	Bürgerbegehren sind unzulässig über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens.
Bürgerbegehren mussten einen Vorschlag zur Deckung der Folgekosten formulieren.	Die Kommunalverwaltung erstellt eine Kostenschätzung betreffend die finanziellen Folgen von Bürgerbegehren, diese wird auf die Unterschriftenliste des Bürgerbegehrens übernommen.
Für Bürger- und Ratsbegehren war eine Mindestzustimmung von 20 Prozent aller Stimmberechtigten vorgeschrieben.	Die Abstimmungshürde ist jetzt nach Gemeindegröße gestaffelt und liegt zwischen zehn und 20 Prozent der Stimmberechtigten.
Keine Stichfrage bei mehreren Abstimmungsvorlagen zu einem Thema.	Liegen mehrere Abstimmungsvorlagen zu einem Thema vor und gibt es für mehr als eine Vorlage eine Mehrheit, entscheiden die Abstimmenden mit der Stichfrage, welche Entscheidung gilt.

Die Staffelung des Zustimmungsquorums nach Gemeindegröße ist eine Konsequenz aus der Tatsache, dass die bisher vorgeschriebene Mindestzustimmung besonders in größeren Städten häufig nicht erreicht wurde. Grund hierfür ist ein meist niedrigerer Anteil der von einer politischen Entscheidung direkt betroffenen Bürger. Wer vom Ausgang eines Bürgerentscheids nicht direkt berührt wird, nimmt mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit an einer Abstimmung teil. In Nordrhein-Westfalen wurde bisher jedes zweite zur Abstimmung kommende Bürgerbegehren durch die Abstimmungshürde zu Fall gebracht.

Im Juni 2006 stimmten so etwa 23.505 Krefelder und damit 87 Prozent der Abstimmenden für ein Bürgerbegehren zum Erhalt eines Schwimmbades, nur 3.522 stimmten dagegen. Durch das Quorum wurden die Verlierer zu Gewinnern umdefiniert. Während bei Wahlen in Krefeld 154 Wahllokale geöffnet werden, standen beim Bürgerentscheid nur 36 Abstimmungslokale zur Verfügung.

Neu eingeführt wurde die Stichfrage bei Bürgerentscheiden mit mehr als einer Abstimmungsvorlage zu einem Thema. Wenn mehrere Bürgerbegehren oder ein Bürger- und ein Ratsbegehren zu einem Thema zur Abstimmung stehen, kann es sein, dass mehr als eine Vorlage eine Mehrheit erhält. Für diesen Fall können die Wähler ankreuzen, welche Vorlage gelten soll. Dies ermöglicht es, den Wählern in einem Bürgerentscheid alternative Vorschläge zu machen. Das ist sinnvoll, wenn es etwa zu entscheiden gilt, an welchem von verschiedenen möglichen Standorten ein Rathaus neu gebaut wird.

Der Landtag hat mit dieser Reform-Entscheidung einen großen Schritt nach vorn gemacht, auch wenn das von der rot-grünen Landesregierung einst angepeilte Ziel „bayerischer Verhältnisse“ nicht erreicht wurde. Der Anteil unzulässiger Bürgerbegehren dürfte in Zukunft nichtsdestotrotz ebenso sinken wie der hohe Anteil ungültiger Bürgerentscheide.

#### Landesebene

Der Landtag hat am 21. Dezember 2011 auch die Vereinfachung von Volksbegehren beschlossen. Mit den Stimmen von SPD, Grünen und Linken wurde die freie Unterschriftensammlung eingeführt und die Eintragungsfrist verlängert. Außerdem ist jetzt transparenter, wer Volksbegehren finanziell unterstützt.

Wer in NRW bisher ein Volksbegehren mit seiner Unterschrift unterstützen wollte, konnte dies nur in amtlichen Eintragungsstellen wie etwa Rathäusern tun. Die Staaten mit der längsten Erfahrung wie die Schweiz, USA (die Hälfte der Bundesstaaten kennt Volksbegehren), Italien, Liechtenstein und andere europäische Staaten kennen ausschließlich die freie Unterschriftensammlung. Diese gibt es auch in nun neun deutschen Bundesländern auf Landesebene. Bei kommunalen Bürgerbegehren in Deutschland gibt es ebenfalls nur die freie Unterschriftensammlung. Diese ist jetzt auch in Nordrhein-Westfalen eingeführt. Unterstützungsbereite Bürger können sich damit auch an Infoständen oder bei Veranstaltungen in die Listen eintragen.

Verlängert wurde außerdem die mit acht Wochen sehr knapp bemessene Frist zur Eintragung in die Unterschriftenlisten. Diese viel zu kurze Frist verhinderte die Entfaltung der Wirkung von Volksbegehren als Auslöser einer umfassenden öffentlichen

Debatte über ein politisches Thema. Der Landtag hat die Frist bei der amtlichen Eintragung auf 18 Wochen und bei der freien Sammlung sogar auf ein Jahr ausgedehnt. Je länger die Sammelfrist ist, desto mehr Zeit ist für die notwendigen Informations- und Diskussionsprozesse vorhanden. Mit kürzeren Fristen wird der Sinn der Volksgesetzgebung, die politische Sachdiskussion zu fördern, reduziert. Anders formuliert: Eine längere Frist soll eine umfassende sachliche Auseinandersetzung mit dem Begehren gewährleisten und einer Entscheidungsfindung im „Schnellschussverfahren“ vorbeugen.

Weiterhin hat der Landtag für Spendentransparenz gesorgt. Geld- oder Sachspenden für Volksbegehren im Wert von mehr als 5.000 Euro müssen durch die Vertrauenspersonen eines Begehrens unverzüglich offengelegt werden. Jeder Bürger kann sich z. B. im Internet informieren, wer ein Volksbegehren mit Spenden unterstützt.

SPD und Grüne wollten auch das für ein Volksbegehren nötige Unterschriftenquorum senken. Dieses Quorum stellt sicher, dass das Interesse an der Abstimmungsfrage genügend breit ist und der Aufwand eines Volksentscheids sich lohnt. Mit zunehmender Größe eines Bundeslandes verringert sich der Anteil der von einer Entscheidung Betroffenen und Interessierten in der Regel erheblich, so dass für NRW eine niedrigere Unterschriftenhürde als in anderen Bundesländern nahe liegt.

In Nordrhein-Westfalen liegt die Unterschriftenhürde für Volksbegehren bei acht Prozent der Stimmberechtigten. Absolut gesehen sind dies gut eine Million Bürger. Einige Bundesländer haben niedrigere Hürden, ohne dass es dort zu einer Inflation von Volksbegehren gekommen wäre. Weil zur Absenkung der Unterschriftenhürde eine verfassungsändernde Zweidrittel-Mehrheit im Landtag nötig ist, hätte die Opposition eine Senkung der Hürde mittragen müssen. Die CDU ist jedoch bisher nicht bereit, eine entsprechende Verfassungsänderung zu unterstützen.

Thorsten Sterk ist Pressesprecher von Mehr Demokratie in NRW  
Weitere Informationen: <http://nrw.mehr-demokratie.de/>

## V. Die Situation auf Bundesebene<sup>13</sup>

Auch im Jahre 2011 gehörte die Bundesrepublik Deutschland noch zu den wenigen europäischen Ländern, in denen es keine verfassungsrechtlichen Grundlagen für Volksabstimmungen auf nationaler Ebene gibt (mit Ausnahme der Neuordnung von Bundesländern). Daher liegen bislang auch keine praktischen Erfahrungen mit Volksabstimmungen auf Bundesebene vor, während in den letzten Jahren auf Landes- und Kommunalebene sehr viel Erfahrung mit direktdemokratischen Verfahren gesammelt werden konnte.

### **Koalitionsvertrag**

In den Koalitionsvertrag der Bundesregierung hat – nicht zuletzt aufgrund der von Mehr Demokratie gestarteten Kampagne „Volksentscheid ins Grundgesetz“ – folgende Formulierung Eingang gefunden: „Wir wollen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung an der demokratischen Willensbildung stärken. Dazu werden wir das Petitionswesen weiterentwickeln und verbessern. Bei Massenpetitionen werden wir über das im Petitionsausschuss bestehende Anhörungsrecht hinaus eine Behandlung des Anliegens im Plenum des Deutschen Bundestages unter Beteiligung der zuständigen Ausschüsse vorsehen.“ Bis Ende 2011 gab es noch keinen wirklichen Fortschritt bei der Umsetzung dieser Passage des Koalitionsvertrages.

### **Diskussionen, jedoch keine Reformen**

Vor allem die Auseinandersetzungen um das Bahnprojekt Stuttgart 21, die im November 2011 in einer Volksentscheid mündeten, haben die Debatte um Fragen der Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie auch auf Bundesebene weiter angeheizt. Fast alle Parteien denken über dieses Thema (neu) nach. Die SPD hat dazu auf ihrem Parteitag im Dezember 2011 ein umfassendes Positionspapier mit dem Titel „Mehr Demokratie leben“ beschlossen. Bei der CDU/CSU ist allerdings bisher kein Umdenken erkennbar.

### **Volksentscheid bei Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene**

Die Diskussionen über die europäische Finanz- und Eurokrise haben die Frage aufgeworfen, ob die Abtretung weiterer nationaler Hoheitsrechte an die EU im Rahmen des geplanten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) noch mit dem Grundgesetz vereinbar sei. So meinen unter anderem Andreas Voßkuhle, Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Peter M. Huber und Ferdinand Kirchof, Richter am Bundesverfassungsgericht, sowie der Wirtschaftsrechtler Lars P. Feld, das Grundgesetz stoße hier an seine Grenzen. Immer mehr Juristen, Politiker und Staatsrechtslehrer sind der Auffassung, dass solche Souveränitätsabtretungen nur von den Bürgerinnen und Bürgern selbst in einem Referendum vorgenommen werden können.

### **Gesetzentwurf-Debatte bei Mehr Demokratie**

Da Mehr Demokratie in den letzten Jahren viel Erfahrung mit direkter Demokratie vor allem in den Bundesländern, aber auch mit Blick auf die direktdemokratische Praxis im Ausland sammeln konnte, hat der Verein 2011 damit begonnen, seinen eigenen Gesetzentwurf zur Ausgestaltung bundesweiter Volksbegehren und Volksentscheide zu überarbeiten. Am Ende soll ein Vorschlag stehen, der den ernst zu nehmenden Vorbehalten und Schwierigkeiten, die mit direkter Demokratie verbunden sind, gerecht werden soll.

<sup>13</sup> Dieser Abschnitt wurde von Dr. Michael Efler und Oliver Wiedmann, Mehr Demokratie, Landesverband Brandenburg/Berlin, verfasst.

**Fazit**

Insgesamt ist ein mangelnder Reformwille auf Bundesebene festzustellen, was die Einführung der bundesweiten Volksabstimmung betrifft. Dies steht im Gegensatz zu den Wünschen der Bevölkerung und zur Entwicklung auf Landesebene. In allen 16 Bundesländern sind Volksbegehren und Volksentscheide möglich, die Regelungen werden immer weiter verbessert und es etabliert sich langsam aber sicher eine direktdemokratische Praxis. Weitere Reformen in den Bundesländern und nicht zuletzt die Debatte über den ESM, werden den Druck auf die Bundesebene erhöhen, das Grundgesetz zu ändern.

## VI. Schlussfolgerungen/Ausblick

1. Der Volksbegehrensbericht hat gezeigt, dass die Zahl der Volksbegehren und Volksentscheide seit Anfang der 90er Jahre stark angewachsen ist und sich somit eine Praxis etabliert hat, aus der man lernen kann. Die zahlreichen Verfahren der letzten Jahre wie auch die 18 neu eingeleiteten Verfahren des Jahres 2011 zu unterschiedlichen Themen belegen eindeutig, dass es auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger einen sehr großen Bedarf an direkter Mitbestimmung zu Sachthemen, auch zwischen den Wahlen gibt.
2. Der Bericht hat ferner gezeigt, dass direkte Demokratie eine Möglichkeit darstellt, die Schuldenkrise besser in den Griff zu bekommen. Die Mitentscheidung der Bürgerinnen und Bürger über öffentliche Finanzen und Haushalte und mehr Kontrollmöglichkeiten wirkt sich positiv auf die öffentlichen Finanzen aus.
3. Die drei Volksentscheide des Jahres 2011 in Berlin, Hessen und Baden-Württemberg belegen, wie vielfältig direkte Demokratie ist, welche positiven Effekte und welche Funktionen sie besitzt: In Berlin wurde die Kontrollfunktion direkter Demokratie besonders deutlich. In Hessen die Legitimationsfunktion, da ein Parlamentsbeschluss durch einen Volksentscheid zusätzlich vom Volk legitimiert wurde. In Baden-Württemberg schließlich setzte die Volksabstimmung einen Schlussstrich unter monatelange Debatten und Unsicherheiten und konnte so ihre Befriedungsfunktion zeigen. In allen drei Volksentscheiden wurden parlamentarische Entscheidungen und Alternativen verbindlich und intensiv diskutiert und so zeigte sich bei allen die Informations- und Bildungsfunktion von Volksentscheiden. Alle 18 neu eingeleiteten Verfahren des Jahres 2011 haben zudem eine agenda-setting-Funktion, indem sie ein Thema auf die politische Tagesordnung setzen und dieses intensiver als bislang diskutieren wollen.
4. Erfreulicherweise wurde auch 2011 der Trend zu mehr Bürgerbeteiligung fortgeführt und Reformen der direkten Demokratie verabschiedet – zum Teil sehr vorsichtig, zum Teil weitergehend. Damit wurden die Grundlagen für mehr Mitbestimmung und für mehr direktdemokratische Praxis der nächsten Jahre geschaffen. Besonders erfreulich ist, dass 2011 die Weichen für die Reform der jahrzehntelang geltenden „fossilen“ direktdemokratischen Regelungen in Baden-Württemberg, die echte Bürgermitbestimmung verhindert haben, gestellt wurden.

Anhang 1: Die 33 laufenden direktdemokratischen Verfahren des Jahres 2011 einschließlich Volkspetitionen im Überblick (Vorjahr: 30 laufende Verfahren)

Bundesland	Im Jahr 2011 neu eingeleitete Verfahren	Im Jahr 2011 laufende Verfahren
Baden-Württemberg	0	1
Bayern	2	2
Berlin	4	8 (davon 2 Volkspetitionen)
Brandenburg	2	4
Bremen	0	0
Hamburg	3	8
Hessen	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	1	2
Niedersachsen	0	1
Nordrhein-Westfalen	0	0
Rheinland-Pfalz	0	0
Saarland	0	0
Sachsen	0	0
Sachsen-Anhalt	0	0
Schleswig-Holstein	5	6
Thüringen	1	1
<b>Gesamt</b>	18 Verfahren (2010: 16 Verfahren, davon 3 Volkspetitionen)	33 Verfahren (davon 2 Volkspetitionen) (2010: 30 Verfahren, davon 3 Volkspetitionen)

Aktualisiert bis 31. Dezember 2011. Die Auflistung enthält alle laufenden Verfahren, die von unten (per Unterschriftensammlung) initiiert wurden, daher sind das obligatorische Referendum in Hessen und die Sonderabstimmung in Baden-Württemberg in dieser Auflistung nicht enthalten

**Baden-Württemberg: 1 Verfahren (1 Volksbegehren),  
davon keines in 2011 eingeleitet (2010: 1 Verfahren)**

**Volksbegehren „Stärkung der Volksrechte in Baden-Württemberg“**

**Ziel** Für Reformen der Volksgesetzgebung. Angestrebt wird eine Änderung der Landesverfassung (unter anderem Senkung des Unterschriftenquorums für Volksbegehren, Wegfall des Zustimmungsquorums beim Volksentscheid).

**Träger** Demokratie-Initiative21, Achberger Kreis

**Verlauf** Start der Unterschriftensammlung für den Antrag auf das Volksbegehren war am 29. September 2010. Insgesamt werden 10.000 Unterschriften benötigt. Im März 2011 wurde die Unterschriftensammlung abgebrochen (genaue Zahl der Unterschriften unklar).

**Ergebnis** Offen

**Info** <http://www.demokratie-initiative21.de/>

**Bayern: 2 Verfahren (2 Volksbegehren), davon 2 in 2011  
eingeleitet (2010: 2 Verfahren)**

**Volksbegehren „Grundrecht auf Bildung ernst nehmen  
- Studienbeiträge abschaffen! “**

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

**Träger** Freie Wähler Bayern

**Verlauf** Start der Unterschriftensammlung war am 28. September 2011. Für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, werden 25.000 Unterschriften benötigt.

**Ergebnis** Offen

**Info** <http://www.fw-bayern.de/volksbegehren-nein-zu-studiengebuehren/>

**Volksbegehren „Gegen Studiengebühren in Bayern“**

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

**Träger** Piratenpartei Bayern

**Verlauf** Start der Unterschriftensammlung war am 10. August 2011. Benötigt werden 25.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren.

**Ergebnis** Offen

**Info** <http://volksbegehren-studiengebuehren.de/>

**Berlin: 8 Verfahren (6 Volksbegehren und 2 Volkspetitionen), davon 4 in 2011 eingeleitet (2010: 6 Verfahren)**

**Volksbegehren „Freie Zulassung zum Masterstudium“ (2)**

**Ziel** Für einen gesetzlichen Anspruch auf ein Masterstudium. Dafür sollen die Kapazitäten für Masterstudienplätze ausgebaut werden, ohne dass dies zu Lasten anderer Studiengänge geschieht.

**Träger** Gruppe von Studierenden

**Verlauf** Die Unterschriftensammlung für den zweiten Anlauf der Initiative (die erste Sammlung wurde abgebrochen) begann am 15. November 2011. 20.000 Unterschriften werden für die erste Verfahrensstufe benötigt.

**Ergebnis** Offen

**Info** <http://www.taz.de/Hochschule/!84043/>

**Volksbegehren für Nachtflugverbot am Flughafen Berlin Brandenburg International**

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

**Träger** Aktionsbündnis

**Verlauf** Die Unterschriftensammlung begann am 25. Juni 2011. Am 9. Oktober 2011 wurden mehr als 30.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe (Antrag auf Volksbegehren) eingereicht (20.000 benötigt). Die Initiative startete auch in Brandenburg ein Volksgesetzgebungsverfahren.

**Ergebnis** Offen

**Info** <http://www.dudoni-online.de/nachtflugverbot-ber/>

**Volksbegehren „Rettet die S-Bahn Berlin“**

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

**Träger** Aktionsbündnis Berliner S-Bahn-Tisch

**Verlauf** Die Unterschriftensammlung begann am 24. Juni 2011. Am 23. Dezember 2011 reichte die Initiative 31.870 Unterschriften ein (20.000 benötigt). Sollte das Parlament die Forderungen der Initiative ablehnen, käme es zu einem Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe.

**Ergebnis** Offen

**Info** <http://www.s-bahn-tisch.de/>

**Volksbegehren „Freie Zulassung zum Masterstudium“ (1)**

**Ziel** Für einen gesetzlichen Anspruch auf ein Masterstudium. Dafür sollen die Kapazitäten für Masterstudienplätze ausgebaut werden, ohne dass dies zu Lasten anderer Studiengänge geschieht.

**Träger** Gruppe von Studierenden

**Verlauf** Die Unterschriftensammlung begann am 1. Mai 2011. 20.000 Unterschriften werden für die erste Verfahrensstufe benötigt. Die Initiative brach die Sammlung Mitte November 2011 ab und startete ein zweites Verfahren.

**Ergebnis** Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)

**Info** <http://www.taz.de/Hochschule/!84043/>

**Volkspetition (in Berlin „Volksinitiative“ genannt)  
„Frische Luft für Berlin“**

**Ziel** Für ein strengeres Nichtraucherschutzgesetz in Berlin und für wirksameren Schutz in Gaststätten, ECKneipen, Bars und Diskotheken. Zudem fordert die Initiative ein Rauchverbot auf Kinderspielplätzen und einen verstärkten Nichtraucherschutz in Krankenhäusern.

**Träger** Aktionsbündnis: Forum Rauchfrei, Initiativen, Verbände, Einzelpersonen und andere

**Verlauf** Start der Unterschriftensammlung war am 24. September 2010. Am 14. April 2011 wurden 27.000 Unterschriften, davon 23.633 gültige, eingereicht (20.000 Unterschriften benötigt). Am 6. Juni 2011 wurde die Initiative im Gesundheitsausschuss angehört und am 20. Juni abschließend beraten, mit der Empfehlung, das Anliegen der Initiative abzulehnen. Der Landtag lehnte daraufhin die Volkspetition ab.

**Ergebnis** Gescheitert (Landtag lehnt Anliegen ab)

**Info** <http://www.frische-luft-fuer-berlin.de/>

**Volksbegehren „Grundschulkinder, leben und lernen in der Ganztagschule, 1+ für Berlin“: Für Ausbau der Hortbetreuung**

**Ziel** Für Verbesserungen der Bedingungen an den Schulhorten. Die Initiative fordert, die Gruppengröße von 22 Kindern auf 16 zu reduzieren sowie die Ausdehnung der Betreuung von sechs bis 18 Uhr von der ersten bis zur sechsten Klasse. Zudem soll die Fortbildung verbessert werden und die Bedarfsprüfung wegfallen. Schließlich sollen alle Kinder einen Zuschuss zum Mittagessen erhalten (bisläng nur bedürftige Kinder).

**Träger** Aktionsbündnis: Berliner Landeselternausschuss Kindertagesstätten (LEAK) und andere

**Verlauf** Der Start der Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren war am 31. Mai 2010. Die Initiatoren reichten am 30. November 2010 insgesamt 28.255 Unterschriften, davon 24.400 gültige, ein (20.000 benötigt). Das Landesparlament stimmte dem Anliegen nicht zu, so dass die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, ein Volksbegehren, beantragt haben. Dieses fand vom 11. Juli bis zum 10. November 2011 statt. Statt der benötigten sieben Prozent der Wahlberechtigten (etwa 173.000) unterstützten jedoch nur etwa 1,6 Prozent (ca. 40.000) die Forderung nach einem Volksentscheid, so dass das Volksbegehren scheiterte.

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

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

**Volkspetition (in Berlin „Volksinitiative“ genannt)  
„Schule in Freiheit“**

**Ziel** Für eine Reform des Schulwesens: Schulen sollen Inhalte und Qualitätsmaßstäbe stärker selbst bestimmen können, Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft sollen gleichberechtigt finanziert werden und alle Schulen sollen organisatorisch selbstständig arbeiten können.

**Träger** OMNIBUS für Direkte Demokratie Deutschland

**Verlauf** Start der Unterschriftensammlung war der 18. Mai 2010. Am 23. November 2010 wurden 28.717 Unterschriften eingereicht, davon 24.420 gültige (20.000 Unterschriften benötigt). Nach einer Anhörung mit der Initiative am 10. März 2011 entschied das Abgeordnetenhaus, die Forderungen nicht umzusetzen. Allerdings kam der Landtag der Initiative in einem Punkt entgegen: Die Finanzierung nicht-staatlicher Schulen wird künftig transparenter gestaltet.

**Ergebnis** Gescheitert (Landtag lehnt Anliegen ab)

**Info** <http://www.schule-in-freiheit.de/>

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

**Ziel** Für eine allgemeine Veröffentlichungspflicht aller Verträge im Bereich der Berliner Wasserwirtschaft

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

**Verlauf** Start des Verfahrens war am 18. Juni 2007. Nach Klagen und einer Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichts wurde das Volksbegehren am 6. Oktober 2009 für zulässig erklärt. Damit war der Weg frei für die zweite Stufe des Verfahrens: Das

Volksbegehren fand vom 28. Juli bis 27. Oktober 2010 statt. Insgesamt konnten 280.887 gültige Unterschriften gesammelt werden (171.864 benötigt). Beim Volksentscheid am 13. Februar 2011 sprachen sich 98,2 Prozent der Abstimmenden für das Volksbegehren aus. Die Abstimmungsbeteiligung lag bei 27,5 Prozent. Damit konnte das 25-Prozent-Zustimmungsquorum knapp übersprungen werden und der Volksentscheid war erfolgreich im Sinne der Initiatoren.

Ergebnis Erfolgreich im Volksentscheid  
 Info <http://www.berliner-wassertisch.net>  
<http://www.unverkaeuflich.org/>

**Brandenburg: 4 Verfahren (4 Volksbegehren), davon 2 in 2011 eingeleitet (2010: 4 Verfahren)**

**Volksbegehren Nachtflugverbot am Flughafen Berlin Brandenburg International**

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

Träger Aktionsbündnis  
 Verlauf Die Unterschriftensammlung begann am 25. Juni 2011. Am 19. September 2011 wurden mit 38.100 mehr als die benötigten 20.000 Unterschriften eingereicht. Der Landtag lehnte die Initiative am 16. Dezember 2011 inhaltlich ab. Nun ist offen, ob ein Volksbegehren als nächste Verfahrensstufe beantragt wird.

Ergebnis Offen  
 Info <http://www.wegmitflugrouten-kleinmachnow.de/>

**Volksbegehren „Schule in Freiheit“**

Ziel Gegen Pläne der Landesregierung, die Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft um zehn Prozent zu kürzen sowie für eine organisatorische Selbständigkeit aller staatlichen Schulen und die gleichberechtigte Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft.

Träger Aktionsbündnis, u.a. OMNIBUS für Direkte Demokratie, DER PARITÄTISCHE Brandenburg (Dachverband der freien Wohlfahrtspflege), Arbeitsgemeinschaft Freie Schulen Brandenburg

Verlauf Die Unterschriftensammlung begann am 6. Mai 2011. Am 28. September 2011 wurden mit 37.800 mehr als die benötigten 20.000 Unterschriften eingereicht. Der Landtag lehnte die Initiative am 16. Dezember 2011 inhaltlich ab. Nun ist offen, ob ein Volksbegehren als nächste Verfahrensstufe beantragt wird.

Ergebnis Offen  
 Info [www.schule-in-freiheit.de/brandenburg.html](http://www.schule-in-freiheit.de/brandenburg.html)

**Volksbegehren „Für den Erhalt einer leistungs- und handlungsfähigen sowie wahrnehmbar präsenten Polizei in allen Regionen in Brandenburg“**

Ziel Gegen die geplante Polizeireform und damit gegen den beabsichtigten Stellenabbau

Träger Verband: Polizeigewerkschaft GdP

**Verlauf** Start der Unterschriftensammlung war am 4. September 2010. Am 14. Dezember 2010 wurden 97.000 Unterschriften eingereicht (benötigt: 20.000). Der Landtag stimmte der Volksinitiative am 13. April 2011 einstimmig zu. Daraus folgte jedoch nur eine erneute Befassung mit der Polizeireform im Landtag. Gegenstand der Volksinitiative waren keine expliziten Forderungen, da diese gegen den Finanzvorbehalt verstoßen hätten. Die erneute Befassung im Landtag führte nicht zu einer Übernahme der inhaltlichen Forderungen. Die Initiatoren beantragten daraufhin kein Volksbegehren als nächsten Verfahrensschritt.

**Ergebnis** Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)

**Info** <http://www.gdp.de/brandenburg>

#### **Volksbegehren für die Schaffung würdiger Erinnerungsorte an die während der NS-Zeit in Brandenburg Verfolgten und Ermordeten**

**Ziel** Ziel ist es, für angemessene Gedenkstätten an die Opfer der Nazi-Diktatur zu sorgen.

**Träger** Aktionsbündnis, unter anderem Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes - Bund der Antifaschistinnen und Antifaschisten e.V. Landesverband Brandenburg

**Verlauf** Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative startete am 11. April 2010. Ziel war es, bis Ende 2010 die benötigten 20.000 Unterschriften zu sammeln. Nach Ablauf der Frist von einem Jahr wurden keine Unterschriften eingereicht (genaue Unterschriftenzahl unbekannt).

**Ergebnis** Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften beim Antrag auf VB/bei der Volksinitiative)

**Info** <http://brandenburg.vvn-bda.de/erinnerungsorte/>

#### **Bremen: Keine Verfahren (2010: keine Verfahren)**

#### **Hamburg: 8 Verfahren (8 Volksbegehren), davon 3 in 2011 eingeleitet (2010: 8 Verfahren)**

##### **Volksbegehren „Transparenz schafft Vertrauen“**

**Ziel** Für ein Transparenzgesetz, wonach unter anderem Verträge, Gutachten und Verwaltungsvorschriften der öffentlichen Hand aufgelistet und im Internet verfügbar gemacht werden müssen.

**Träger** Aktionsbündnis, u.a. Mehr Demokratie, Transparency International Deutschland und Chaos Computer Club

**Verlauf** Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative begann am 28. Oktober 2011. Am 9. Dezember 2011 wurden 15.000 Unterschriften eingereicht (10.000 Unterschriften wurden benötigt). Nun muss sich der Landtag mit der Initiative befassen.

**Ergebnis** Offen

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

##### **Volksbegehren „Gegen Bevormundung im HVV - für das Feierabendbier“ - gegen Alkoholverbot im Hamburger Verkehrsverbund**

**Ziel** Gegen ein Alkoholverbot im Hamburger Verkehrsverbund (HVV). Dieses war am 1. September 2011 in Kraft getreten.

**Träger** Mitglieder der Jungen Union Hamburg, Einzelpersonen

**Verlauf** Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative begann am 13. September 2011. Erforderlich sind 10.000 Unterschriften, welche die Initiative bis zum 12. März 2012 sammeln will.

**Ergebnis** Offen

**Info** <http://bevormundungsfreiezone.wordpress.com/>  
<http://juhamburg.de/junge-union-gegen-alkoholverbot-im-hvv-1655.html>

##### **Volksbegehren „Altonaer Museum bleibt“**

**Ziel** Gegen Museumsschließungen.

**Träger** Aktionsbündnis, u.a. BI Bürgerinitiative „Altonaer Museum bleibt!“

**Verlauf** Start der Unterschriftensammlung war am 1. Januar 2011. Am 24. März 2011 wurden 24.827 Unterschriften eingereicht (10.000 Unterschriften wurden benötigt). Die Initiative war erfolgreich, da der Landtag den Forderungen entsprach.

**Ergebnis** Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

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

**Volksbegehren „Stadtbahn Ja“**

- Ziel Für den Bau einer Stadtbahn.
- Träger Aktionsbündnis: Förderverein, Einzelpersonen
- Verlauf Start der Unterschriftensammlung war am 14. Dezember 2010. Insgesamt wurden 10.000 Unterschriften benötigt. Die Unterschriftenlisten wurden jedoch nicht abgegeben.
- Ergebnis Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften beim Antrag auf VB/bei der Volksinitiative)
- Info <http://www.stadtbahnja.de/>

**Volksbegehren „Gegen den Bau einer Stadtbahn in Hamburg“**

- Ziel Gegen die geplante Stadtbahn.
- Träger Aktionsbündnis: „Bürgerinitiative gegen die Stadtbahn“, Freie Wähler, Einzelpersonen
- Verlauf Start der Unterschriftensammlung war am 2. November 2010. Am 14. April 2011 wurden insgesamt 15.000 Unterschriften eingereicht. Die Prüfung ergab, dass dies mehr als 10.000 gültige Unterschriften waren, so dass die erste Verfahrensstufe erfolgreich bewältigt wurde. Am 31. Mai 2011 wurde dann das Planfeststellungsverfahren Stadtbahn Hamburg offiziell beendet, so dass die Initiative einen Erfolg erzielen konnte.
- Ergebnis Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)
- Info <http://www.hamburg-strassenbahn.de/>

**Volksbegehren „(Früh-)kindliche Bildung ist ein Grundrecht“**

- Ziel Für Verbesserungen in der Kinderbetreuung, unter anderem Wegfall der Bedarfsprüfungsverfahren für die Kita, Rechtsanspruch auf mehr Bildungszeit und Rücknahme der Gebührenerhöhung.
- Träger Aktionsbündnis: Landeselternausschuss Kindertagesbetreuung, Eltern, SPD-Fraktion, Vereine
- Verlauf Nach einer gescheiterten Volkspetition war der Start der Unterschriftensammlung am 20. September 2010. Die Initiative reichte am 18. März 2011 insgesamt 13.000 Unterschriften (10.000 werden benötigt) ein. Nach Zusagen der neuen SPD-Regierung, die Forderungen des Volksbegehrens zu übernehmen (Rechtsanspruch für Zweijährige ab 2012, mehr Personal für Kitas, fünfstündige Kinderbetreuung innerhalb von vier Jahren kostenlos) zogen die Initiatoren am 24. Juni 2011 die Volksinitiative zurück.
- Ergebnis Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)
- Info <http://www.volksinitiative-kita-hh.de/>

**Volksbegehren „Die Stadt gehört uns - keine Privatisierung gegen den Bürgerwillen“**

- Ziel Für Änderung der Landesverfassung. In Artikel 50 der Hamburger Verfassung soll folgender Punkt neu eingefügt werden: Der Verkauf oder teilweise Verkauf von öffentlichen Unternehmen Hamburgs der öffentlichen Daseinsvorsorge muss zwingend durch einen Volksentscheid bestätigt werden.
- Träger Aktionsbündnis: DGB, ver.di und andere
- Verlauf Der Start der Unterschriftensammlung für die erste Stufe, der Volksinitiative, erfolgte am 15. Juli 2010. Am 19. August 2010 wurden mit 13.836 Unterschriften mehr als die benötigten 10.000 Unterschriften überreicht. Nachdem die Bürgerschaft (= Landesparlament) das Anliegen abgelehnt hatte, beantragten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren. Vom 2. bis 23. Mai 2011 unterstützten jedoch nur etwa 55.000 (63.000 benötigt = 5 Prozent der Hamburger Wahlberechtigten) das Anliegen, so dass das Volksbegehren scheiterte.
- Ergebnis Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften im Volksbegehren)
- Info <http://www.volksbegehren-hamburg.de/>

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

- Ziel Ziel ist es, dass der Staat ab 2015 die Versorgungsnetze für Strom, Gas und Fernwärme von den privaten Betreibern übernimmt. Die Konzessionsverträge mit Vattenfall und e.on werden 2014 auslaufen.
- Träger Aktionsbündnis aus Umweltorganisationen, Verbraucherschützern und Teilen der evangelischen Kirche, GAL, LINKE
- Verlauf Der Start der Unterschriftensammlung für die erste Stufe, der Volksinitiative, erfolgte am 5. Juli 2010. Am 20. August 2010 wurden mit 17.726 Unterschriften mehr als die benötigten 10.000 Unterschriften überreicht. Nachdem die Bürgerschaft (= Landesparlament) das Anliegen abgelehnt hatte, beantragten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren. Dieses fand vom 4. bis 25. Juni 2011 statt und war mit 116.000 Unterschriften erfolgreich (62.732 Unterschriften benötigt). Sollte das Parlament die Forderungen nicht übernehmen, kommt es zum Volksentscheid.
- Ergebnis Offen
- Info <http://www.unser-netz-hamburg.de/>

**Hessen: Keine Verfahren (2010: 1 Verfahren)**

**Mecklenburg-Vorpommern: 2 Verfahren (2 Volksbegehren), davon 1 in 2011 eingeleitet (2010: 1 Verfahren)**

**Volksbegehren „Theater und Orchester sind unverzichtbar“**

**Ziel** Für mehr Landesfördermittel für die von Kürzungen und Schließung bedrohten sechs Landestheater und vier Orchester in Mecklenburg-Vorpommern.

**Träger** Aktionsbündnis, u.a. LINKE, ver.di, Künstler, weitere Einzelpersonen

**Verlauf** Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative begann am 15. November 2011. Am 6. Januar 2012 wurden 47.000 Unterschriften gesammelt, die Ende Januar 2012 eingereicht werden sollen (15.000 Unterschriften wurden benötigt). Danach muss sich der Landtag mit der Initiative befassen.

**Ergebnis** Offen

**Info** <http://www.theater-sind-unverzichtbar.de/>

**Volksbegehren für die Einführung eines kostenfreien Mittagessens an staatlichen Grundschulen und Kindertagesstätten (2)**

**Ziel** Für die Einführung eines kostenfreien Mittagessens an staatlichen Grundschulen und Kindertagesstätten.

**Träger** Aktionsbündnis: attac und andere

**Verlauf** Am 9. Februar 2010 begann die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative, die bereits den zweiten Anlauf in dieser Sache darstellt. Die Unterschriftensammlung wurde Anfang 2011 eingestellt (letzter Stand: ca. 9.000 Unterschriften Ende Oktober 2010).

**Ergebnis** Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)

**Info** <http://www.attac-netzwerk.de/schwerin/volksinitiative/>

**Niedersachsen: 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon keines in 2011 eingeleitet (2010: 2 Verfahren)**

**Volksbegehren „Für gute Schulen in Niedersachsen“**

**Ziel** Gegen Verkürzung der Schulzeit von 13 auf zwölf Jahre. Für Reform des Schulgesetzes, das eine zwölfjährige Schulzeit vorsieht. Ziele sind, dass niedersächsische Gymnasien und Gesamtschulen selbst darüber entscheiden können, ob sie das Abitur nach acht oder neun Jahren wollen und dass Gesamtschulen leichter eingerichtet werden können.

**Träger** Aktionsbündnis: Elternvertreter aus Hannover, Göttingen, Oldenburg und Braunschweig, unterstützt von Gewerkschaften und Oppositionsparteien

**Verlauf** Start des Verfahrens war am 13. November 2009 (das Volksbegehren ist mit der Bestätigung des Landeswahlleiters am 2. Dezember 2009 offiziell gestartet. Unterschriften, die in der Zeit vom 13.11.2009 – inoffizieller Start – und dem 2.12.2009 gesammelt worden sind, sind jedoch ebenfalls schon gültig). Für den Antrag auf Volksbegehren wurden 87.098 Unterschriften gesammelt (25.000 benötigt), die für die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren, angerechnet werden konnten. Am 28. Mai 2010 wurde die Zulassung des Volksbegehrens beantragt, am 21. September 2010 wurde es nur unter Auflagen für zulässig erklärt, was die Landesregierung später korrigieren musste. Die Sammelfrist für das Volksbegehren läuft aufgrund eines gerichtlichen Vergleichs noch bis zum 14. Januar 2012. Insgesamt werden zehn Prozent der Stimmberechtigten (608.731 Unterschriften) benötigt.

**Ergebnis** Offen

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

**Nordrhein-Westfalen: Keine Verfahren (2010: Keine Verfahren)**

**Rheinland-Pfalz: Keine Verfahren (2010: Kein Verfahren)**

**Saarland: Keine Verfahren (2010: Keine Verfahren)**

**Sachsen: Keine Verfahren (2010: Keine Verfahren)**

**Sachsen-Anhalt: Keine Verfahren (2010: 1 Verfahren)**

**Schleswig-Holstein: 6 Verfahren (6 Volksbegehren),  
davon 5 in 2011 eingeleitet (2010: 3 Verfahren)**

**Volksbegehren für kostenlose Schulbusse**

- Ziel Für die Streichung der Elternbeteiligung an den Kosten der Schülerbeförderung. Diese belaufen sich auf ca. 25 Mio. Euro pro Jahr.
- Träger Aktionsbündnis, u.a. Landeselternbeiräte
- Verlauf Start der Unterschriftensammlung war am 1. Dezember 2011. Für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, werden 20.000 Unterschriften innerhalb eines Jahres benötigt.
- Ergebnis Offen
- Info <http://www.kein-busgeld.de/volksini.html>

**Volksbegehren für die unverzügliche Einrichtung einer eigenen Landesbehörde für Bergbau, Energie und Geologie und Kündigung der bisherigen Zuständigkeit des LBEG in Hannover**

- Ziel Für eigene Landesbehörde für Bergbau, Energie und Geologie in Schleswig-Holstein und für die Kündigung der bisherigen Zuständigkeit des LBEG (Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie) in Hannover, Niedersachsen.
- Träger Aktionsbündnis, u.a. Bürgerinitiativen
- Verlauf Start der Unterschriftensammlung war am 5. Juli 2011. Für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, werden 20.000 Unterschriften innerhalb eines Jahres benötigt.
- Ergebnis Offen
- Info [http://www.kein-co2-endlager.de/downloads/Anlage\\_2%20Volksinitiative%20LBEG.pdf](http://www.kein-co2-endlager.de/downloads/Anlage_2%20Volksinitiative%20LBEG.pdf)

**Volksbegehren für eine Bundesratsinitiative zum Verbot einer unterirdischen CO2-Lagerung in Deutschland**

- Ziel Für Verbot einer unterirdischen CO2-Lagerung in Deutschland im Wege einer Bundesratsinitiative.
- Träger Aktionsbündnis, u.a. Bürgerinitiativen
- Verlauf Start der Unterschriftensammlung war am 5. Juli 2011. Für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, werden 20.000 Unterschriften innerhalb eines Jahres benötigt.
- Ergebnis Offen
- Info <http://www.kein-co2-endlager.de/>

**Volksbegehren „Mehr Demokratie in Schleswig-Holsteins Kommunen“**

- Ziel Für Reformen der Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, u.a. Senkung Quoren und Verkleinerung des Themenausschlusskatalogs.
- Träger Aktionsbündnis, u.a. Mehr Demokratie e.V., Verbände, Gründe, LINKE
- Verlauf Start der Volksinitiative war am 16. Juni 2011. Am 4. Oktober 2011 haben die Initiatoren 25.455 Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Nun muss sich der Landtag mit dem Thema befassen.
- Ergebnis Offen
- Info <http://sh.mehr-demokratie.de/>

**Volksbegehren „ Für faire Volksentscheide ins Grundgesetz“**

- Ziel Der Landtag wird aufgefordert, sich bei der Landesregierung für die Einbringung eines Gesetzes in den Bundesrat einzusetzen, mit dem auf Bundesebene faire direktdemokratische Elemente eingeführt werden (Bundesratsinitiative).
- Träger Aktionsbündnis, u.a. Mehr Demokratie e.V., Verbände, Gründe, LINKE
- Verlauf Start der Volksinitiative war am 16. Juni 2011. Am 4. Oktober 2011 haben die Initiatoren 25.874 Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Nun muss sich der Landtag mit dem Thema befassen.
- Ergebnis Offen
- Info <http://sh.mehr-demokratie.de/>

**Volksbegehren „Für Schulfrieden bis 2013“ - gegen Schulreformen**

- Ziel Gegen geplante Schulreformen und dafür, dass bis 2013 keine Reformen am Schulgesetz stattfinden.
- Träger Aktionsbündnis: Landeselternbeirat, Eltern und andere
- Verlauf Der Start der Unterschriftensammlung war am 21. Oktober 2010. Am 19. Januar 2011 reichten die Initiatoren mehr als 25.500 Unterschriften ein (20.000 benötigt). Am 26. Januar 2011 verabschiedete der Landtag ein neues Schulgesetz und schuf so neue Tatsachen, ohne ein Volksbegehren abzuwarten. So beschloss auch der Landtag im April 2011, dass die Volksinitiative „hinfällig“ sei. Die Initiatoren haben das weitere Vorgehen überprüft, jedoch weder geklagt noch ein neues Verfahren eingeleitet.
- Ergebnis Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)
- Info <http://www.schulfrieden-sh.de/>

**Thüringen: 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon keines in 2010 eingeleitet (2010: 1 Verfahren)**

**Volksbegehren „Für gerechte und bezahlbare Kommunalabgaben“**

**Ziel** Für die Abschaffung der Abwasser- und Straßenausbaubeiträge. Stattdessen sollen Investitionen im Abwasserbereich über Verbrauchsgebühren und Investitionen im Straßenbau über eine Infrastrukturabgabe finanziert werden.

**Träger** Aktionsbündnis, u.a. Thüringer Bürgerallianz (Dachverband Bürgerinitiativen), Einzelpersonen

**Verlauf** Die Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren begann am 25. Juni 2011. Am 19. August 2011 wurden 23.791 gültige Unterschriften eingereicht (5.000 Unterschriften benötigt). Die Landesregierung hat gegen den Antrag geklagt, denn ihrer Ansicht nach verstößt der Gesetzentwurf gegen das Finanztabu.

**Ergebnis** Offen

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

## Anhang 2: Glossar

**Direktdemokratische Verfahren**

Sammelbegriff; darunter fallen „von unten“ initiierte Volksentscheide durch Volksbegehren und Volksinitiativen sowie fakultative und obligatorische Referenden und Volksabstimmungen, zum Beispiel über eine neue Landesverfassung/Sonderabstimmungen. Ferner fallen darunter Volkspetitionen.

**Volksbegehren**

Umgangssprachlich für mehrstufiges direktdemokratisches Verfahren; „von unten“, also von den Bürgern initiiert. Da der Begriff für das ganze Verfahren mit dem Begriff für die zweite Stufe identisch ist, wird in der Wissenschaft der Begriff „Volksgesetzgebung“ für das gesamte Verfahren verwendet.

Es gibt drei Verfahrensstufen:

**1. Stufe: Volksinitiative bzw. Antrag auf Volksbegehren (VI bzw. Antrag auf VB)**

Sammlung der vorgeschriebenen Unterschriften und Einreichung bei der für das jeweilige Thema zuständigen Behörde. Bei einer Volksinitiative muss sich der Landtag inhaltlich mit dem Anliegen befassen. Beim Antrag auf Volksbegehren wird lediglich formal die Zulässigkeit geprüft, eine Befassung im Landtag kann stattfinden.

**2. Stufe: Volksbegehren (VB)**

Erneute Sammlung von Unterschriften. Die Hürden liegen hier höher als in der 1. Stufe und variieren je nach Bundesland zwischen vier und 20 Prozent. Die benötigte Prozentzahl für das Volksbegehren wird auch als Unterschriftenquorum bezeichnet.

**3. Stufe: Volksentscheid (VE)**

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

**Abstimmungsquorum**

Legt fest, dass ein bestimmter Prozentsatz der Wahlberechtigten sich am Volksentscheid beteiligen muss (Beteiligungsquorum) oder dass ein bestimmter Prozentsatz der Wahlberechtigten einer Vorlage zustimmen muss (Zustimmungsquorum), damit der Volksentscheid gültig ist. In Bundesländern mit Abstimmungsquoren genügt es nicht, wenn die einfache Mehrheit der Abstimmenden sich für eine Vorlage ausspricht.

**Obligatorisches Verfassungsreferendum**

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

**Volkspetition (in manchen Bundesländern als „Volksinitiative“ bezeichnet)**

Einstufiges und unverbindliches Bürgerbeteiligungsverfahren, das zur Behandlung des Anliegens im Landtag führt; „von unten“, also von den Bürgern initiiert. Da „Volksinitiative“ auch für die 1. Stufe eines Volksbegehrens gebräuchlich ist, wird in der Wissenschaft der Begriff „Volkspetition“ verwendet. In den meisten Bundesländern wird aber von „Volksinitiative“, in einigen Bundesländern wird auch von „Bürgerantrag“ gesprochen.





**Ich möchte Volksabstimmungen fördern und werde Mitglied bei Mehr Demokratie.**

Einzelmitgliedschaft (ab 78 EUR) \_\_\_\_\_ EUR

Partnermitgliedschaft (ab 96 EUR) \_\_\_\_\_ EUR

**Ich werde Förderer und möchte spenden.**

Spende \_\_\_\_\_ EUR

Die Spende ist steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname

Adresse

Geburtsdatum

Partner

Ich erteile Ihnen bis auf Widerruf eine Einzugsermächtigung, um den Verwaltungsaufwand so niedrig wie möglich zu halten.

Kontonummer

BLZ

Bank

Der Einzug erfolgt:

1/4jährlich  1/2jährlich  jährlich  einmalig

Ich zahle per Rechnung

Datum, Unterschrift

Bitte senden Sie die Antwortkarte an: Mehr Demokratie e. V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder per Fax an 07957 - 9239055 .