

bericht

volksbegehrensbericht 2019



MEHR
DEMOKRATIE

VOLKSBEGEHRENSBERICHT 2019

Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2018
von Mehr Demokratie e.V.

Autor: Frank Rehmet
Redaktion: Anselm Renn
Gestaltung: Liane Haug (www.lianehaug.de)
Auflage: 300

Aktualisiert bis 31. Dezember 2018.

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

Inhalt

1.	Zusammenfassung der Ergebnisse	5
2.	Einleitung, Begrifflichkeiten und Regelungen von direktdemokratischen Verfahren	6
2.1	Einleitung	6
2.2	Begrifflichkeiten und Verfahren	6
2.3	Die Regelungen im Detail	11
3.	Volksbegehren und Volksentscheide auf Landesebene: Daten und Analysen	14
3.1	Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern	14
3.2	Themen	21
	Aus der Praxis I: Eine Nachhaltigkeitsbewegung „von unten“	22
3.3	Akteure	23
3.4	Ergebnisse und Erfolge	23
3.5	Volksbegehren 2018	26
	Aus der Praxis II: Qual der Wahl	28
3.6	15 Volksentscheide aufgrund obligatorischer Referenden im Jahr 2018	32
	Aus der Praxis III: Die Verfassungsreform in Hessen 2018	33
3.7	Abstimmungsbeteiligung bei Volksentscheiden	37
3.8	Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene	37
3.9	Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf kommunaler Ebene	38
4.	Die Situation auf Bundesebene	39
5.	Schlussfolgerungen und Ausblick	40
	Anhang 1: 2018 im Überblick	41
	Anhang 2: Volkspetitionen	48
	Anhang 3: Glossar	50

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

- **Anzahl:** Von 1946 bis Ende 2018 fanden in den deutschen Bundesländern insgesamt 391 direktdemokratische Verfahren statt.
- Die 391 Verfahren teilen sich wie folgt auf: 351 Verfahren waren Volksbegehren bzw. Volksinitiativen die „von unten“ eingeleitet wurden, 40 waren obligatorische Referenden.
- Von den 351 direktdemokratischen Verfahren, die „von unten“, also durch Unterschriftensammlung eingeleitet wurden, gelangten bis Ende 2018 insgesamt 95 zum Volksbegehren und hiervon wiederum 24 zum Volksentscheid.
- Im Jahr 2018 wurden insgesamt 17 direktdemokratische Verfahren „von unten“ neu gestartet. Das ist fast eine Verdopplung gegenüber 2017 und der vierthöchste Wert in der Geschichte der Bundesrepublik. Insgesamt zählten wir 31 laufende Verfahren „von unten“ im Jahr 2018. Hinzu kamen 15 Verfassungsänderungen in Hessen, über die obligatorisch abgestimmt wurden.
- Es gab keine regionalen Schwerpunkte bei den 2018 neu eingeleiteten Initiativen. Die Verfahren fanden in sieben der 16 Bundesländer statt. Bemerkenswert: In Bremen wurden gleich drei neue Verfahren eingeleitet. Dort hatte es zuvor lange Zeit nahezu keine direktdemokratische Praxis gegeben.
- **Volksbegehren (2. Stufe):** Zwei Volksbegehren – die zweite Verfahrensstufe – wurden 2018 abgeschlossen: Beide Volksbegehren (in Nordrhein-Westfalen und im Saarland) konnten nicht die erforderliche Zahl an Unterschriften erreichen. Ein weiteres Volksbegehren fand in Bremen zur Reform des Wahlrechts statt, das Endergebnis war bis 31.12.2018 noch nicht veröffentlicht.
- **Volksentscheid (3. Stufe):** 2018 gab es keinen Volksentscheid, der per Unterschriftensammlung eingeleitet wurde. Bei allen Volksentscheiden des Jahres 2018 handelte es sich um obligatorische Referenden: Hessen stimmte in 15 Einzelpunkten über Änderungen der Landesverfassung ab, alle Änderungen wurden mit großer Mehrheit von den Bürger/innen angenommen, die Abstimmungsbeteiligung lag bei 67,2 Prozent.
- **Erfolge:** Die Erfolgsquote der zehn 2018 abgeschlossenen direktdemokratischen Verfahren „von unten“ lag mit 35 Prozent nur geringfügig über dem langjährigen Durchschnitt von 28,5 Prozent. Die 15 obligatorischen Referenden in Hessen waren alle erfolgreich.
- **Themen:** Der thematische Schwerpunkt der neu eingeleiteten Verfahren 2018 war „Soziales“ mit 41 Prozent (sieben von 17 neu eingeleiteten Verfahren). Dies lag im Speziellen an den neuen Verfahren in Bayern, Bremen, Hamburg und Berlin zum Thema Pflege/Krankenhäuser. Im langjährigen Durchschnitt kommen Volksbegehren zu Bildungsthemen sowie zur Demokratie-/Innenpolitik am häufigsten vor.
- Mehr Demokratie zählte zudem zehn Volksbegehren in den letzten zwei Jahren, die „Nachhaltigkeitsthemen“ aufgriffen.

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

2.1 Einleitung

Seit vielen Jahren bietet der Volksbegehrensbericht von Mehr Demokratie einen Überblick über die Themen, Erfolge und Trends der direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern. Er zeigt unter anderem, welche Verfahren vorhanden sind (Kapitel 2), wie viele Verfahren zu welchen Themen stattfanden und welche Ergebnisse sie hatten (Kapitel 3). Zudem sind zu drei Bundesländern – Bayern, Bremen und Hessen – vertiefende Betrachtungen enthalten, unter anderem zum sehr erfolgreichen Volksbegehren in Bayern „Rettet die Bienen“. Abschließend wird in Kapitel 4 ein Blick auf die Bundesebene geworfen. Ein Glossar und eine Übersicht über alle laufenden Verfahren des Jahres 2018 im Anhang runden den Bericht ab. Bei der Darstellung der Verfahren wurde der jeweilige Stand bis zum 31. Dezember 2018 berücksichtigt.

2.2 Begrifflichkeiten und Verfahren

In der Wissenschaft besteht kein Konsens, was unter „direktdemokratischen Verfahren“ zu verstehen ist. Zählen nur Sachabstimmungen als direktdemokratisch? Oder auch Direktwahlen und „von oben“ angeordnete Volksabstimmungen?

Mehr Demokratie nimmt direktdemokratische Verfahren mit den folgenden drei Eigenschaften in den Blick¹:

- **Sachabstimmungen:** Es handelt sich um eine Sachfrage und nicht um eine Personalfrage, wie etwa bei einer Direktwahl oder einer Auflösung des Parlaments.
- **Verbindlichkeit:** Der Volksentscheid ist verbindlich und ersetzt einen Parlamentsbeschluss.
- **Einleitung des Verfahrens durch die Bürger/innen oder automatisch:** Das Verfahren wird von den Bürger/innen „von unten“ per Unterschriftensammlung oder automatisch aufgrund gesetzlicher Vorschriften ausgelöst.²

Dies ist die Grundlage für die Volksbegehrensberichte von Mehr Demokratie.

Direktdemokratische Verfahren

Anhand der oben stehenden Festlegung lassen sich drei direktdemokratische Verfahrenstypen unterscheiden: (1.) Die Volksinitiative (initiiierende Volksgesetzgebung), (2.) das fakultative Referendum (Korrektur-Volksbegehren) und (3.) das obligatorische Referendum.

1 In der Literatur und im öffentlichen Verständnis werden auch Befragungen aufgrund ihrer politischen Verbindlichkeit und von Staatsorganen ausgelöste Verfahren als direktdemokratisch begriffen, siehe zum Beispiel das bis vor kurzem noch gültige konsultative fakultative Referendum in den Niederlanden oder die Parlamentsreferenden in Großbritannien. Der kleinste gemeinsame Nenner findet sich wohl darin, dass direkte Demokratie/Volkentscheid eine Sachfrage und eine Wahl eine Personenfrage beantwortet.

2 Eine ausführliche Übersicht bietet das Glossar im Anhang. Direktwahlen von Amtsträger/innen und deren Abberufung sowie Verfahren zur Auflösung von Parlamenten und Herbeiführung von vorzeitigen Neuwahlen zählen wir nicht zu direktdemokratischen Verfahren, da sie keine Sachfragen behandeln.

VOLKSINITIATIVE/INITIIERENDE VOLKSGESETZGEBUNG

Dieses direktdemokratische Verfahren wird „von unten“, also von den Bürger/innen selbst initiiert. Das Verfahren verläuft in drei Stufen:

1. Stufe: Volksinitiative/Antrag auf Volksbegehren

Für die erste Stufe gibt es zwei Varianten: Die „Volksinitiative“ (die somit eine doppelte Bedeutung hat als Verfahrenstypus sowie als erste Verfahrensstufe) führt im Gegensatz zu einem „Antrag auf Volksbegehren“ dazu, dass sich der Landtag inhaltlich mit dem Anliegen befassen muss. Das Parlament ist frühzeitig eingebunden, was eine größere öffentliche Aufmerksamkeit zur Folge hat. Der „Antrag auf Volksbegehren“ wird hingegen nur auf Zulässigkeit geprüft.

In einigen Bundesländern ist auch bei dieser Variante eine Befassung in den Landesparlamenten üblich, so zum Beispiel in Berlin. Für beide Varianten gilt: Es muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt werden.

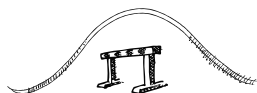
2. Stufe: Volksbegehren

In dieser Stufe werden ebenfalls Unterschriften gesammelt. Ein relevanter Teil der Wahlberechtigten muss das Volksbegehren unterstützen. Es muss also ein bestimmtes Quorum („Unterschriftenquorum“ oder „Einleitungsquorum“) erreicht werden. Das Quorum variiert je nach Bundesland zwischen 3,6 Prozent und kaum zu erreichenden 13,2 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung. Ist diese Hürde überwunden und lehnt das Landesparlament das Volksbegehren inhaltlich ab, gelangt das Verfahren in die nächste Stufe: Es kommt zum Volksentscheid.

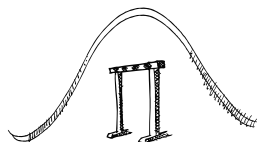
3. Stufe: Volksentscheid

Beim Volksentscheid stimmen die Bürger/innen über das Volksbegehren ab. Das Landesparlament kann in allen Bundesländern einen Gegenentwurf/eine Gegenvorlage mit zur Abstimmung stellen.

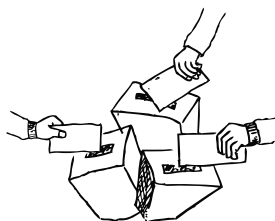
Die initiiierende Volksgesetzgebung sehen in Deutschland alle 16 Bundesländer vor. Die Unterschiede bei der Ausgestaltung unterscheiden sich allerdings zum Teil erheblich.

Ablauf eines Volksbegehrens

Stufe 1: Volksinitiative/Antrag auf Volksbegehren



Stufe 2: Volksbegehren



Stufe 3: Volksentscheid

FAKULTATIVES REFERENDUM (KORREKTUR-VOLKSBEGEHREN)

Bei diesem Typus handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren (Volksbegehren plus Volksentscheid). Das fakultative Referendum richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz und beabsichtigt, dieses zu korrigieren. Das Gesetz tritt zunächst nicht in Kraft, weil der so genannte „Referendumsvorbehalt“ greift. Innerhalb einer bestimmten Frist - oft drei Monate oder 100 Tage - kann auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Stimmbürger/innen ein Volksentscheid durchgeführt werden.

Fakultative Referenden kennen nur die Verfassungen Hamburgs und Bremens, jedoch nur für wenige Fälle. In Hamburg gilt: Ändert das Landesparlament ein per Volksentscheid beschlossenes Gesetz oder das Wahlrecht, so gibt es darüber einen Volksentscheid, wenn innerhalb von drei Monaten 2,5 Prozent der Wahlberechtigten dafür unterschreiben. Damit hat das „Referendumsbegehren“ – so die Bezeichnung in der Hamburgischen Verfassung – erleichterte Bedingungen gegenüber der zweiten Stufe der initiiierenden Volksgesetzgebung. Hier müssen fünf Prozent der Wahlberechtigten innerhalb von nur 21 Tagen unterschreiben, damit es zum Volksentscheid kommt. Auch Bremen kennt – seit 2013 – ein fakultatives Referendum bei Privatisierungen in bestimmten Bereichen wie der Daseinsvorsorge oder dem Wohnungsbau. Wird eine Privatisierung im Parlament mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet, kann die Bevölkerung zum Instrument des fakultativen Referendums greifen. Dabei werden innerhalb von drei Monaten fünf Prozent der Wahlberechtigten benötigt, um einen Volksentscheid auszulösen.

OBLIGATORISCHES REFERENDUM

Dieser Verfahrenstypus wird nicht „von unten“ initiiert. Vielmehr kommt er nach einem entsprechenden Parlamentsbeschluss automatisch zustande, weil die Verfassung vorsieht, dass die Zustimmung der Bevölkerung in einem Volksentscheid obligatorisch (verpflichtend) ist. Meist gilt dieses Verfahren bei Verfassungsänderungen.

Obligatorische Referenden gibt es bisher in vier deutschen Bundesländern: In Hessen (bislang 24 Referenden) und Bayern (bislang 14 Referenden) sind Volksentscheide für alle Verfassungsänderungen Pflicht. Man spricht von „obligatorischen Verfassungsreferenden“. In Berlin (bislang ein Referendum) kommt es automatisch zum Volksentscheid, wenn die entsprechenden Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert werden. Seit 2013 gibt es in Bremen ein bedingt-obligatorisches Referendum: Wird eine Privatisierung im Parlament mit einfacher Mehrheit (und nicht mit Zweidrittelmehrheit) verabschiedet, kommt es verpflichtend zum Volksentscheid.³

Der vorliegende Volksbegehrensbericht konzentriert sich auf Verfahren, die von der Bevölkerung initiiert wurden. Dies bedeutet, dass obligatorische Referenden eine geringere Rolle bei der Analyse der Praxis spielen.

Weitere verbindliche Volksabstimmungs-Verfahren

Neben diesen drei direktdemokratischen Verfahren gibt es in den Landesverfassungen der Bundesländer noch weitere Möglichkeiten, eine verbindliche Volksabstimmung anzusetzen. Diese können danach unterschieden werden, wer das Recht hat, die Abstimmung auszulösen.

3 In Bremen galt bis 1994 eine Sonderregelung, die zu einem obligatorischen Referendum führte. Ein Volksentscheid war dann obligatorisch, wenn das Landesparlament, die Bremische Bürgerschaft, der Verfassungsänderung nicht einstimmig zugestimmt hatte.

Volksabstimmung durch ein Staatsorgan (Regierung oder eine Parlamentsmehrheit) ausgelöst

Vier Bundesländer kennen eine Volksabstimmung „von oben“, die durch eine Mehrheit des Parlaments oder durch die Regierung eingeleitet wird.⁴ Kann das Parlament einen Volksentscheid anberaumen, spricht man auch von einem „Parlamentsreferendum“.

In den Landesverfassungen ist dies für den Fall gedacht, dass die benötigte parlamentarische Zweidrittelmehrheit für eine geplante Verfassungsänderung nicht zustande kommt, die Landtagsmehrheit/Regierung jedoch die Änderung gemeinsam mit den Bürger/innen durchsetzen möchte.⁵ Die verschiedenen Regelungen im Überblick:

- In Baden-Württemberg gibt der Verfassungsartikel 64, Absatz 3 der Landtagsmehrheit das Recht, eine Volksabstimmung über eine Änderung der Landesverfassung herbeizuführen.
- Auch Bremen kennt in den Artikeln 70a und 70b eine solche Regelung. Die Mehrheit der Landtagsmitglieder kann zu einer Verfassungsänderung, zu einem Gesetz oder zu einer sonstigen Frage einen Volksentscheid anberaumen, sofern es in der Zuständigkeit des Parlaments liegt.
- In Nordrhein-Westfalen haben nach Artikel 69, Absatz 3 die Landtagsmehrheit oder die Landesregierung das Recht, eine Volksabstimmung über eine Änderung der Landesverfassung herbeizuführen.
- In Sachsen können 50 Prozent der Landtagsmitglieder nach Artikel 74, Absatz 3 der Verfassung einen Volksentscheid beantragen.

In allen Fällen bis auf Bremen gelten die sehr hohen Abstimmungsquoten bei Volksentscheiden, wie sie auch bei der Volksgesetzgebung für Verfassungsänderungen gelten (siehe unten, Tabelle 1). In Bremen benötigen verfassungsändernde Referenden „von oben“ eine Zustimmung von 20 Prozent der Stimmberechtigten – dieselbe Hürde wie bei der einfachgesetzlichen Volksgesetzgebung.

Mit einer Ausnahme (Bremen, 2017) kamen diese Regeln noch nie zum Einsatz, hauptsächlich aus drei Gründen: Erstens wurde bei allen Verfassungsänderungen eine parlamentarische Zweidrittelmehrheit gesucht und gefunden, die parlamentarische Opposition wurde also einbezogen. Zweitens haben die Parlamentarier/innen nie ernsthaft erwogen, die Bürger/innen direkt über Verfassungsänderungen abstimmen zu lassen. Und schließlich sorgten – außer in Bremen – die viel zu hohen Abstimmungsquoten dafür, dass ein solches Vorgehen von vornherein kaum Aussicht auf Erfolg hatte. Die Landesregierung beziehungsweise Landtagsmehrheit wäre also mit einer Volksabstimmung ein großes Risiko eingegangen, da ihre Abstimmungsvorlage ein sehr hohes Abstimmungsquorum überwinden muss. In Nordrhein-Westfalen droht bei einer Niederlage zudem eine Landtagsauflösung.

In Bremen entschied das Parlament 2017, dass über die geplante Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre eine Volksabstimmung abgehalten wird. Die Bürger/innen lehnten eine Verlängerung mehrheitlich ab.

Volksabstimmung durch eine Parlamentsminderheit ausgelöst

Diesen Verfahrenstypus kennt nur Bremen. Im Falle einer Privatisierung, die im Parlament mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet wird, kann eine Parlamentsminderheit (25 Prozent der Abgeordneten) eine Volksabstimmung auslösen.

4 Der Politologe Frank Decker verwendet hier den Begriff „einfaches Referendum“. Da das Verfahren jedoch alles andere als einfach ist, überzeugt diese Begriffswahl nicht. Vgl. Decker, Frank, Irrweg der Volksgesetzgebung, 2016.

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

Volksabstimmung durch mehrere Akteure gemeinsam ausgelöst

Baden-Württemberg, Hamburg und Rheinland-Pfalz kennen Sonderfälle von Volksabstimmungen, bei denen mehrere Akteure gemeinsam eine Volksabstimmung auslösen können.

In Baden-Württemberg kann eine Volksabstimmung durch das gemeinsame Handeln einer Parlamentsminderheit (ein Drittel) und der Landesregierung eingeleitet werden. Bei der Volksabstimmung zu Stuttgart 21 wurde dieses Verfahren angewandt.

BADEN-WÜRTTEMBERG

(Volksentscheid bei abgelehntem Gesetz auf Antrag von einem Drittel des Landtags)

Artikel 60, Absatz 3 der baden-württembergischen Verfassung besagt:

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

Praxis: Bislang ein Volksentscheid zu Stuttgart 21

Im Jahr 2011 zog die grün-rote Landesregierung diesen Passus in der Landesverfassung heran, um einen Volksentscheid herbeizuführen. Normalerweise hätte der Landtag das von der Regierung eingebrachte Gesetz verabschiedet.

In *Hamburg* wurde 2015 folgendes Verfahren in der Verfassung verankert: Zwei Drittel des Parlaments und die Regierung (der Senat) können gemeinsam eine Volksabstimmung „von oben“ ansetzen. Dies geschah bislang ein Mal, als die Hamburger/innen im Herbst 2015 über die Olympiabewerbung abgestimmt – und diese abgelehnt – haben.

Rheinland-Pfalz kennt eine Kombination aus Parlamentsminderheit (einem Drittel) und den Unterschriften von 5 Prozent der Bürger/innen, die zu einer Volksabstimmung führen kann. Es gilt folgende Regelung: Hier kann nach den Artikeln 114 und 115 der Landesverfassung ein Drittel des Landtags beantragen, dass die Verkündung eines Gesetzes ausgesetzt wird. Anschließend müssen mehr als 150.000 Bürger/innen (etwa fünf Prozent der Wahlberechtigten) innerhalb eines Monats einen Volksentscheid über dieses Gesetz beantragen – sofern die Landtagsmehrheit das Gesetz nicht für dringlich erklärt. Dieses Verfahren kam bislang noch nicht zum Einsatz.

Das unverbindliche Verfahren der Volksbefragung

Diese Verfahren werden ebenfalls „von oben“ durch Regierung oder Parlamentsmehrheit ausgelöst, jedoch ist das Parlament nicht an das Ergebnis gebunden. Die Befragung dient der Konsultation; die Meinung der Bürger/innen wird eingeholt. Bisher wird die unverbindliche Volksbefragung in Deutschland nirgends angewandt, ihre Einführung wird aber immer wieder diskutiert – so etwa in Mecklenburg-Vorpommern 2018. In Bayern wurde die Volksbefragung 2015 einfachgesetzlich eingeführt, 2016 jedoch vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof in dieser Form als verfassungswidrig erachtet.

Das unverbindliche Verfahren der Volkspetition/Volksanregung

Elf der 16 Bundesländer (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen)⁶ sehen zusätzlich zu den direktdemokratischen Verfahren eine unverbindliche Volkspetition vor. Dieses Bürgerbeteiligungsverfahren führt zu einer Diskussion und Beschlussfassung im Parlament und nicht zu einer Volksabstimmung.

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

UNVERBINDLICHE VOLKSPETITION

Die unverbindliche Volkspetition führt zwingend zu einer Behandlung im Parlament. Sie endet nach der Entscheidung im Landesparlament, das das letzte Wort hat. Sie entspricht eher einer Massenpetition oder einer Anregung.

Je nach Bundesland existieren andere Bezeichnungen:

„Volkspetition“: Hamburg

„Volksinitiative“: Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt

„Bürgerantrag“: Bremen und Thüringen

„Volksantrag“: Baden-Württemberg

Diese Namensvielfalt ist verwirrend. Da es sich bei diesem Verfahren um eine Massenpetition handelt und der Landtag abschließend entscheidet, halten wir „Volkspetition“ für den besten Begriff und verwenden ihn.

Volksbegehren zur Neugliederung des Bundesgebiets

Territoriale Volksbegehren und Volksentscheide zur Neugliederung des Bundesgebiets nach Artikel 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 und werden ansonsten in den Volksbegehrensberichten von Mehr Demokratie nicht berücksichtigt.

Volksbegehren zur vorzeitigen Auflösung des Landesparlaments

Verfahren zur Auflösung von Parlamenten oder zur Herbeiführung von Neuwahlen gibt es in sechs Bundesländern: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen und Rheinland-Pfalz. Diese Verfahren werden von uns nicht als direktdemokratisch klassifiziert, da Wahlen keine Sachfragen sind. Sie finden daher in den Volksbegehrensberichten und Auswertungen von Mehr Demokratie keine Berücksichtigung.

2.3 Die Regelungen im Detail

Die Verfassungen aller Bundesländer sehen Volksbegehren und Volksentscheide vor. Mit Ausnahme von Hessen sind in allen Ländern auch Volksbegehren zu Verfassungsfragen zulässig. Sonst gilt ein eingeschränkter Themenkatalog: Volksbegehren, die den Haushalt in Gänze oder in größerem Umfang sowie Steuern, Abgaben und Besoldung betreffen, sind oft nicht zulässig (so genanntes Finanztabu). Die Regelungen sind dabei von Bundesland zu Bundesland verschieden.⁷

Die folgende Tabelle listet die Quoren und Fristen der dreistufigen Volksgesetzgebung auf.

⁷ Eine umfassende Darstellung und Bewertung haben wir zuletzt im 5. Volksentscheid-Ranking 2016 vorgenommen: Mehr Demokratie e.V., Volksentscheid-Ranking 2016, abrufbar unter www.mehr-demokratie.de/volksentscheidsrating/.

Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern
(Stand: 31.12.2018)

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriften- quorum	Eintragsfrist Amt (A) o. freie Sammlung (F) ¹	Zustimmungs- quorum einf. Gesetz	Zustimmungs- quorum Verf.änderung
Baden-Württemberg	10%	6 Monate (F) und innerhalb dieser Frist 3 Monate Amtseintragung	20%	50%
Bayern	10%	14 Tage (A)	kein Quorum	25%
Berlin	7% einfache Gesetze, 20 % Verfassungsänderungen	4 Monate (F+A)	25%	50% + 2/3 Mehrheit
Brandenburg	80.000 (ca. 3,8%)	6 Monate (A, Briefeintragung)	25%	50% + 2/3 Mehrheit
Bremen	5% einfache Gesetze, 10 % Verfassungsänderungen	3 Monate (F)	20%	40%
Hamburg	5%	21 Tage (F+A, Briefeintragung)	kein Quorum bei Zusammenlegung mit Wahlen ² , ansonsten 20%	kein Quorum ² + 2/3-Mehrheit
Hessen	5%	2 Monate (A)	25%	nicht möglich
Mecklenburg-Vorpommern	100.000 (ca. 7,5 %)	5 Monate (F) ³	25%	50% + 2/3 Mehrheit
Niedersachsen	10%	Mindestens 6 Monate (F) ⁴	25%	50%
Nordrhein-Westfalen	8%	1 Jahr (F) und in den ersten 18 Wochen Amtseintragung	15%	50% Beteiligungsquorum + 2/3 Mehrheit
Rheinland-Pfalz	300.000 (ca. 9,7 %)	2 Monate (F+A)	25% Beteiligungsquorum	50%
Saarland	7 %	3 Monate (A)	25%	50% Beteiligungsquorum + 2/3 Mehrheit
Sachsen	450.000 (ca. 13,2%)	8 Monate (F)	kein Quorum	50%
Sachsen-Anhalt	9%	6 Monate (F)	25% ⁵	50% + 2/3 Mehrheit
Schleswig-Holstein	80.000 (ca. 3,6%)	6 Monate (F+A)	15%	50% + 2/3 Mehrheit
Thüringen	10 % (F) 8 % (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25%	40%

Quelle: www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/

Anmerkungen:

- 1 Die Unterschriften dürfen entweder frei auf der Straße gesammelt (F) oder müssen in Amtsstuben geleistet werden (A).
- 2 Bei Zusammenlegung mit einer Bundestagswahl oder Bürgerschaftswahl gilt kein zusätzliches Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum. Bei einfachen Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er zwei Kriterien erfüllt: Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen. Zweitens muss der Vorschlag im Volksentscheid mindestens so viele Ja-Stimmen erhalten, wie der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht (in seltenen Ausnahmefällen ist dann eine Abstimmungsmehrheit von etwas mehr als 50 % erforderlich). Bei verfassungsändernden Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittelmehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht (in seltenen Ausnahmefällen ist dann eine Abstimmungsmehrheit von etwas mehr als 66,7 % erforderlich).
Bei einfachen Gesetzen kann die Abstimmung auch außerhalb/unabhängig von der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl durchgeführt werden. In diesem Fall gilt ein 20 %-Zustimmungsquorum. Dabei können die Initiatoren des Volksbegehrens bestimmen, ob sie den Volksentscheid auf einen Wahltag legen wollen oder nicht.
- 3 Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
- 4 Mindestens sechs Monate. Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft.
- 5 Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn der Landtag eine Konkurrenzvorlage beim Volksentscheid zur Abstimmung stellt.

3. Volksbegehren und Volksentscheide auf Landesebene: Daten und Analysen

In diesem Kapitel werden Anzahl, Häufigkeit, Themen, Ergebnisse und andere Aspekte der direktdemokratischen Verfahren in den deutschen Bundesländern untersucht.

3.1 Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern

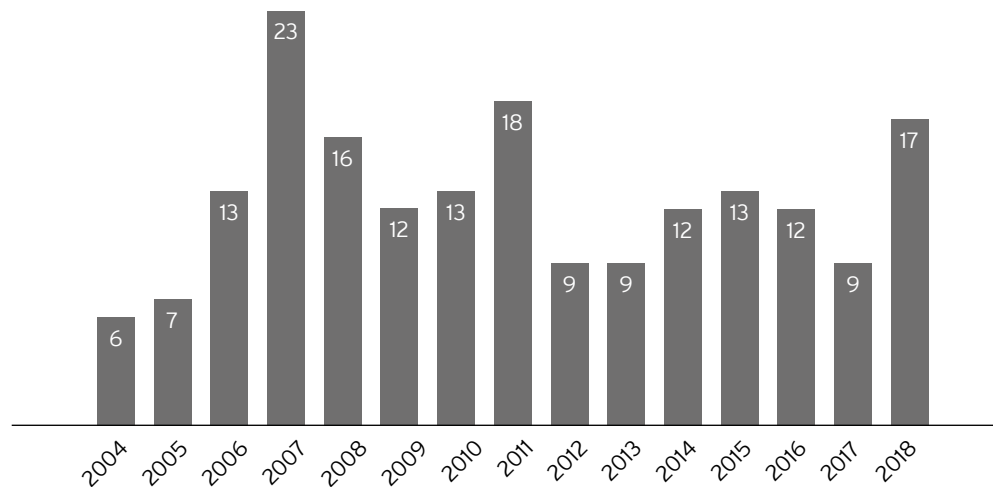
Neu eingeleitete Verfahren

Im Jahr 2018 wurden 17 direktdemokratische Verfahren in sieben Bundesländern neu eingeleitet. Somit wurde das Instrument häufiger als im Durchschnitt der letzten 15 Jahre genutzt (12,5 Verfahren pro Jahr). Auch im Vergleich zu den Vorjahren – 2016: Zwölf Verfahren, 2017: Neun Verfahren – ist ein deutlicher Anstieg festzustellen. Die Bürger/innen wollen also vermehrt und sachbezogen Politik mitgestalten.

Zusätzlich wurden 2018 insgesamt sechs unverbindliche Volkspetitionen neu eingeleitet (2017: Vier Volkspetitionen).

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung von 2004 bis 2018.

**Abbildung 1: Neu eingeleitete direktdemokratische Verfahren „von unten“
2004 bis 2018**



Mit den 17 neu eingeleiteten Verfahren des Jahres 2018 ist der vierthöchste Wert in der Geschichte der direkten Demokratie in den Bundesländern erreicht worden. Nur 2007 (23 Verfahren), 1997 (19) und 2011 (18) wurden mehr Verfahren neu gestartet. Der hohe Wert 2018 lag an mehreren Verfahren zum Thema Pflegenotstand/Krankenhauspersonal sowie zum Thema Umweltschutz (Details: Vgl. Anhang 1).

Laufende Verfahren des Jahres 2018

2018 zählten wir insgesamt 31 laufende direktdemokratische Verfahren in mehr als der Hälfte aller Bundesländer (10 von 16). Eine Auflistung dieser Verfahren befindet sich im Anhang 1. Hinzu kommen elf unverbindliche Volkspetitionen in vier Bundesländern, die im Anhang 2 aufgelistet sind.

Gesamtzahl der Verfahren

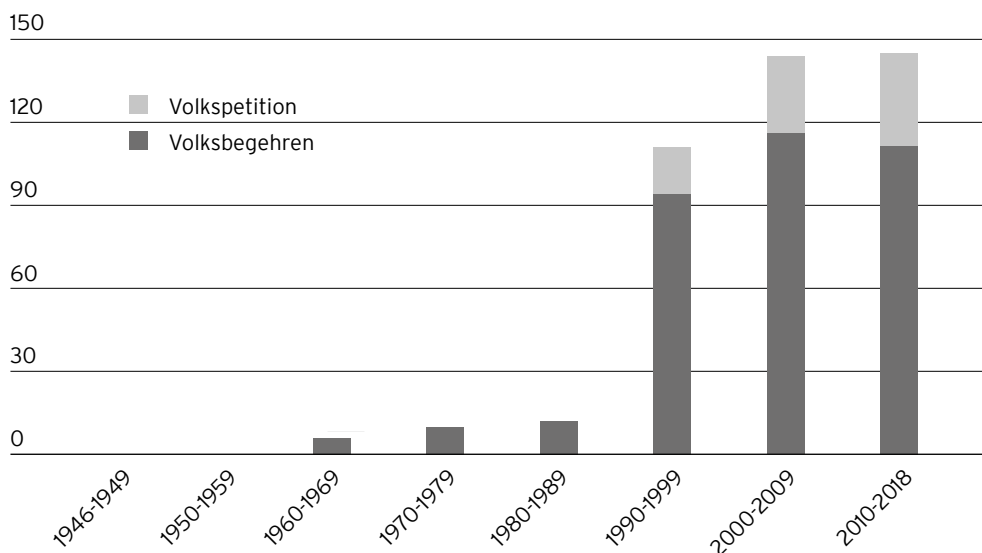
Zum 31. Dezember 2018 betrug die Gesamtzahl der seit 1946 von den Bürger/innen initiierten direktdemokratischen Verfahren 351. Von diesen 351 gelangten – wie weiter unten zu sehen ist – 24 zum Volksentscheid. Zudem gab es weitere 63 Volksentscheide: 40 obligatorische Referenden sowie 23 weitere Volksabstimmungen (Verabschiedung einer neuen Landesverfassung/Parlamentsreferenden „von oben“ sowie Sonderabstimmungen). Tabelle 2 zeigt, in welchen Jahrzehnten diese Verfahren stattfanden.

Tabelle 2: Gesamtbilanz

Jahr der Einleitung	Von Bürger/innen initiierte Verfahren		Obligatorische Referenden	Referenden zur Verabschiedung einer Verfassung/Parlamentsreferenden/Sonderabstimmungen	Gesamt
	Volksbegehren und fakultative Referenden	Unverbindliche Volkspetitionen			
1946-1949	0	0	0	10	10
1950-1959	0	0	1	2	3
1960-1969	6	0	1	0	7
1970-1979	10	0	4	0	14
1980-1989	12	0	1	0	13
1990-1999	94	17	6	8	125
2000-2009	117	28	6	0	151
2010-2018	112	34	21	3	170
Gesamt	351	79	40	23	493
Davon 2018 neu eingeleitet	17	6	15	0	38

Abbildung 2 veranschaulicht diese zeitliche Entwicklung. Erst seit den 1990er Jahren ist eine nennenswerte Praxis der direkten Demokratie in den Bundesländern zu beobachten.

Abbildung 2: Neu eingeleitete Verfahren (einschließlich Volkspetitionen) nach Jahrzehnten



Die Abbildung illustriert, dass es vor 1990 nahezu keine Praxis gab. Seitdem nimmt die Zahl der direktdemokratischen Verfahren enorm zu. In den 44 Jahren zwischen 1946 und 1989 wurden insgesamt 28 Verfahren von den Bürger/innen initiiert. Inzwischen wird diese Zahl in zwei bis drei Jahren erreicht.

Diese Entwicklung hat drei Ursachen:

- Seit 1989 reformierten zahlreiche Bundesländer ihre Landesverfassung und ermöglichten landesweite Volksbegehren und –entscheide. Entsprechend wuchs die Anzahl der Bundesländer mit Volksbegehren und Volksentscheiden von sieben (1989) auf 16 (1996) an – direktdemokratische Verfahren sind also erst seit 1996 flächendeckend verbreitet.
- Die Regelungen wurden in den vergangenen Jahrzehnten verbessert: Die Quoren für Volksbegehren und Volksentscheide sanken, insgesamt stieg die Bürger- und Anwendungsfreundlichkeit – zwar nicht in allen Bundesländern gleichermaßen, aber in einigen Ländern etablierte sich eine gewisse Praxis, wie wir weiter unten noch sehen werden.
- Eine veränderte politische Kultur: Bürger/innen, Verbände, Initiativen und Oppositionsparteien mischen sich häufiger themenbezogen in die Landespolitik ein, statt ohnmächtig zuzuschauen. Zahlreiche Akteure haben die Vorteile der direkten Demokratie entdeckt: Gehör zu finden, die politische Tagesordnung zu beeinflussen, von den Parteien und Regierungen ernst(er) genommen zu werden und Politik aktiv mitzugestalten. Sie haben Erfahrungen gesammelt und weitergegeben. Das Wissen um die Verfahren selbst und um deren Anwendung wächst kontinuierlich – dies wirkte sich auf die Praxis aus. Akteure sind vernetzter und so verwundert es nicht, dass wir im vergangenen Jahr 2018 gleich zwei Themenkomplexe beobachten konnten, in denen Volksbegehren zum gleichen Thema in mehreren Bundesländern angestrengt wurden: Pflege- notstand und kommunale Straßenausbaubeiträge.

Regionale Verteilung und Häufigkeit

Die von Bürger/innen initiierten Verfahren verteilen sich wie folgt auf die Bundesländer. Zunächst betrachten wir den gesamten Zeitraum seit 1946.

Tabelle 3a: Anzahl und Häufigkeit „von unten“ initiiert Verfahren (Zeitraum 1946-2018)

Bundesland	Einführung	Jahre Praxis	Anträge/VI gesamt	davon VB	davon VE	Alle ... Jahre findet ein Antrag auf VB/eine VI statt	zusätzl. Volkspetitionen
Hamburg	1996	23	50	16	7	0,5	6
Brandenburg	1992	27	49	14	0	0,6	-
Schleswig-Holstein	1990	29	36	5	2	0,8	-
Mecklenburg-Vorpommern	1994	25	29	4	1	0,9	7
Bayern	1946	73	57	20	6	1,3	-
Berlin*	1949-1975, seit 1995	50	35	10	6	1,4	9
Sachsen	1992	27	14	4	1	1,9	-
Thüringen	1994	25	10	5	0	2,5	0
Niedersachsen	1993	26	10	3	0	2,6	15
Nordrhein-Westfalen	1950	69	14	3	0	4,9	20

Baden- Württemberg	1974	45	9	0	0	5,0	2
Saarland	1979	40	8	2	0	5,0	3
Bremen	1947	72	14	4	0	5,1	7
Sachsen-Anhalt	1992	27	3	3	1	9,0	10
Hessen	1946	73	7	1	0	10,4	-
Rheinland-Pfalz	1947	72	6	1	0	12,0	0
Gesamt			351	95	24		79

Quelle: Mehr Demokratie, eigene Erhebungen.

Abkürzungen: VI = Volksinitiativen, VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheide

Anmerkung:

* 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.

Tabelle 3a gibt eine Gesamtübersicht seit 1946. In diesen Zeitraum fallen Jahrzehnte mit sehr hohen, unpraktikablen Hürden. In Berlin zum Beispiel gab es zwar von 1949-1975 auf dem Papier die Möglichkeit von Volksbegehren, de facto war dies aber nicht möglich. Aus diesem Grund haben wir die letzten zehn Jahre gesondert ausgewertet. Tabelle 3b zeigt alle Verfahren, die seit dem 1. Januar 2009 eingeleitet wurden und zeigt so ein aktuelles Bild der direkt-demokratischen Praxis in den Ländern.

Tabelle 3b: Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren (2009-2018)

Bundesland	Jahre Praxis	Anträge/ VI gesamt	davon VB	davon VE	Alle ... Jahre findet eine VI/ ein Antrag auf VB statt
Hamburg	10	25	4	1	0,40
Berlin	10	18	5	3	0,56
Brandenburg	10	17	6	0	0,59
Schleswig-Holstein	10	16	0	0	0,63
Bayern	10	15	3	1	0,67
Mecklenburg-Vorpommern	10	8	3	1	1,25
Bremen	10	5	1	0	2,00
Baden-Württemberg	10	4	0	0	2,50
Niedersachsen	10	3	1	0	3,33
Sachsen	10	3	0	0	3,33
Thüringen	10	3	1	0	3,33
Nordrhein-Westfalen	10	2	1	0	5,00
Saarland	10	2	2	0	5,00
Hessen	10	1	0	0	10,00
Rheinland-Pfalz	10	1	0	0	10,00
Sachsen-Anhalt	10	1	1	0	10,00
Gesamt		124	28	6	

Quelle: Mehr Demokratie, eigene Erhebungen.

Abkürzungen: VI = Volksinitiativen, VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheide

Spitzenreiter

Tabelle 3a illustriert, dass Bayern über den gesamten Zeitraum hinweg betrachtet die meisten Verfahren verzeichnet. Dort wurden bis Ende 2018 insgesamt 57 Anträge auf Volksbegehren, von denen 20 zur zweiten Verfahrensstufe, dem Volksbegehren, gelangten, eingereicht. Die Tabelle zeigt aber auch, dass Bayern nicht ganz vorne steht, wenn man die Anwendungshäufigkeit betrachtet und somit die Zeitdauer berücksichtigt. Hier zeigt sich, dass Hamburg und Brandenburg Spitzenreiter sind und dort am häufigsten direktdemokratische Verfahren eingeleitet wurden: Pro Jahr werden dort durchschnittlich zwei Verfahren neu initiiert. Bayern folgt knapp dahinter auf Platz fünf.

Wenn man nur die letzten zehn Jahre betrachtet (Tabelle 3b), dann haben Hamburg (25) und Berlin (18) die meisten Verfahren zu verzeichnen. Was die Verfahrenshäufigkeit betrifft, sind die beiden Stadtstaaten ebenfalls die Spitzenreiter. Dort wurden zwischen 2009 und 2018 etwa alle sechs Monate ein Verfahren neu eingeleitet.

Berlin zeigt deutlich, wie anwendungsfreundliche Regelungen die Praxis beeinflussen. Im gesamten Zeitraum (Tabelle 3a) landet Berlin auf Platz sechs. Dies liegt daran, dass von 1949 bis 1975 derart strenge Regeln galten, dass kein einziges Verfahren stattfand. Betrachtet man hingegen die letzten zehn Jahre mit einer einigermaßen gut funktionierenden Volksgesetzgebung (Tabelle 3b), dann befindet sich Berlin auf Platz zwei.

Schlusslichter

Auf den hinteren Plätzen finden sich in beiden Zeiträumen Bundesländer mit jahrelang gültigen restriktiven Regelungen: Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Hessen. Im Gesamtzeitraum (Tabelle 3a) wird deutlich, wie stark sich die Schlusslichter von den Spitzenreitern unterscheiden: In Rheinland-Pfalz und Hessen wurde durchschnittlich alle neun bis zwölf Jahre ein neues Verfahren eingeleitet, das ist 18-24-mal seltener als in Hamburg oder Brandenburg (alle sechs Monate ein Verfahren). In Sachsen-Anhalt wurden in 27 Jahren nur drei Verfahren durch die Bürger/innen eingeleitet.

Bisher haben wir die Anzahl der eingeleiteten Verfahren in der ersten Stufe betrachtet. Interessant ist aber auch die zweite (Volksbegehren) und dritte (Volksentscheid) Verfahrensstufe. Hier differenzieren wir ebenfalls nach zwei Zeiträumen. Tabelle 4a zeigt die Verteilung für 1946 bis 2018, Tabelle 4b – analog zur Tabelle 3b – für die letzten zehn Jahre (2009-2018), dabei wurden die Verfahren, die seit dem 1. Januar 2009 eingeleitet wurden, ausgewertet.

Tabelle 4a: Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden (1946-2018)

Bundesland	DD seit	Jahre Praxis	Anzahl VB	Anzahl VE	Alle ... Jahre findet ein VB statt	Alle ... Jahre findet ein VE statt
Hamburg	1996	23	16	7	1,4	3,3
Brandenburg	1992	27	14	0	1,9	unendlich
Bayern	1946	73	20	6	3,7	12,2
Thüringen	1994	25	5	0	5,0	unendlich
Berlin	1949-1975, seit 1995	50	10	6	5,0	8,3

Schleswig-Holstein	1990	29	5	2	5,8	14,5
Mecklenburg-Vorpommern	1994	25	4	1	6,3	25,0
Sachsen	1992	27	4	1	6,8	27,0
Niedersachsen	1993	26	3	0	8,7	unendlich
Sachsen-Anhalt	1992	27	3	1	9,0	27,0
Bremen	1947	72	4	0	18,0	unendlich
Saarland	1979	40	2	0	20,0	unendlich
Nordrhein-Westfalen	1950	69	3	0	23,0	unendlich
Rheinland-Pfalz	1947	72	1	0	72,0	unendlich
Hessen	1946	73	1	0	73,0	unendlich
Baden-Württemberg	1974	45	0	0	unendlich	unendlich
Gesamt			95	24		

Anmerkung: Maßgeblich ist das Jahr der Einleitung des Verfahrens.

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

Tabelle 4b: Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden (2009-2018)

Bundesland	Jahre Praxis	Anzahl VB	Anzahl VE	Alle ... Jahre findet ein VB statt	Alle ... Jahre findet ein VE statt
Brandenburg	10	6	0	1,7	unendlich
Berlin	10	5	3	2,0	3,3
Hamburg	10	4	1	2,5	10,0
Bayern	10	3	1	3,3	10,0
Mecklenburg-Vorpommern	10	3	1	3,3	10,0
Saarland	10	2	0	5,0	unendlich
Bremen	10	1	0	10,0	unendlich
Niedersachsen	10	1	0	10,0	unendlich
Nordrhein-Westfalen	10	1	0	10,0	unendlich
Sachsen-Anhalt	10	1	0	10,0	unendlich
Thüringen	10	1	0	10,0	unendlich
Baden-Württemberg	10	0	0	unendlich	unendlich
Hessen	10	0	0	unendlich	unendlich
Rheinland-Pfalz	10	0	0	unendlich	unendlich
Sachsen	10	0	0	unendlich	unendlich
Schleswig-Holstein	10	0	0	unendlich	unendlich
Gesamt		28	6		

Anmerkung: Maßgeblich ist das Jahr der Einleitung des Verfahrens.

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

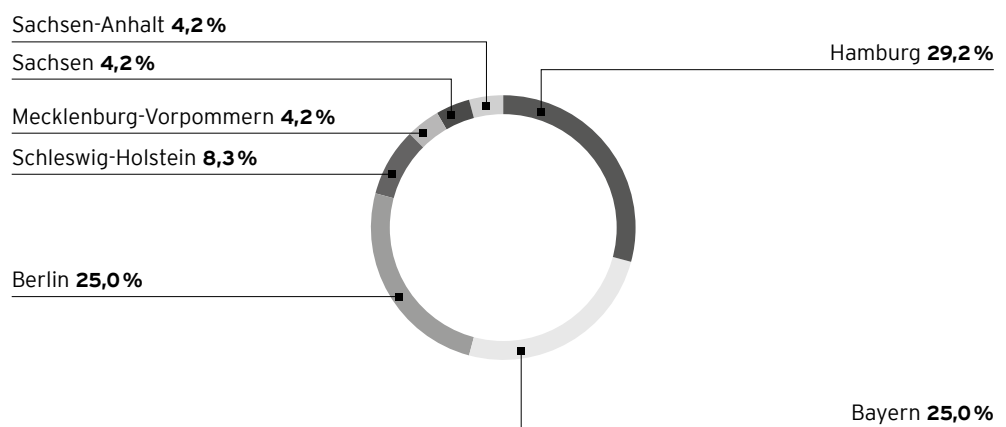
Aus den obigen Tabellen zu Volksbegehren und Volksentscheiden (2. und 3. Verfahrensstufe) ist folgendes ersichtlich:

- Im gesamten Zeitraum von 1946 bis 2018 (Tabelle 4a) verzeichnet Hamburg die intensivste Praxis, sowohl bei Volksbegehren als auch bei Volksentscheiden. Durchschnittlich findet dort fast jedes Jahr ein Volksbegehren und etwa alle drei Jahre ein Volksentscheid statt. Bezüglich

der Häufigkeit von Volksbegehren folgen auf Platz zwei Brandenburg (alle zwei Jahre findet ein Volksbegehren statt) und auf Platz drei Bayern (alle 3,5 Jahre). Bei der Häufigkeit von Volksentscheiden befindet sich Berlin auf Platz zwei und Bayern auf Platz drei.

- Werden nur die Jahre von 2009 bis 2018 betrachtet (Tabelle 4b), dann ist Brandenburg Spitzenreiter bei den Volksbegehren (sechs in zehn Jahren) vor Berlin und Hamburg. Bei den Volksentscheiden ist Berlin ganz vorne (Platz drei).
- Über den gesamten Zeitraum kann Bayern mit 20 Volksbegehren und sechs Volksentscheiden die umfangreichste Praxis der zweiten und dritten Verfahrensstufe vorweisen. Hamburg liegt mit 16 Volksbegehren und sieben Volksentscheiden nahezu gleichauf.
- Beide Tabellen belegen schließlich, dass die direkte Demokratie in einigen Bundesländern nur auf dem Papier vorhanden war. In Baden-Württemberg fand noch kein einziges Volksbegehren zu Sachfragen statt, in zwei weiteren Bundesländern (Hessen und Rheinland-Pfalz) gab es jeweils nur ein einziges seit 1949. In diesen Bundesländern sind dafür die zu hohen Hürden verantwortlich (sehr hohe Quoren und kurze Fristen). Es deutet sich jedoch ein Wandel an: Baden-Württemberg hat seine Regelungen Ende 2015 reformiert und unter anderem das Unterschriftenquorum für das Volksbegehren von 16,7 auf 10 Prozent gesenkt – was für ein Flächenland immer noch deutlich zu hoch ist. In der Tat könnte es 2019 oder 2020 zum ersten Volksbegehren in Baden-Württemberg kommen, denn die Landes-SPD hat für Januar 2019 angekündigt, ein Volksbegehren zu gebührenfreien Kitas zu starten. Hessen hat etwas bürgerfreundlicher reformiert und im Oktober 2018 – per obligatorischer Volksabstimmung – das Unterschriftenquorum von 20 auf fünf Prozent gesenkt. Und in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland fanden in jüngster Zeit Volksbegehren statt – die erstem seit Jahrzehnten – begünstigt durch Reformen in diesen Ländern vor einigen Jahren.
- Von den Bürger/innen initiierte Volksentscheide fanden in nur sieben der 16 Bundesländer statt: Hamburg (7), Bayern (6), Berlin (6), Schleswig-Holstein (2), Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt (je 1). Abbildung 3 illustriert dies.

Abbildung 3: Geographische Verteilung der 24 Volksentscheide nach Volksbegehren



3.2 Themen

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Themen der neu eingeleiteten Verfahren für zwei Zeiträume: Das Jahr 2018 sowie von 1946 bis 2018.

Tabelle 5: Themenbereiche

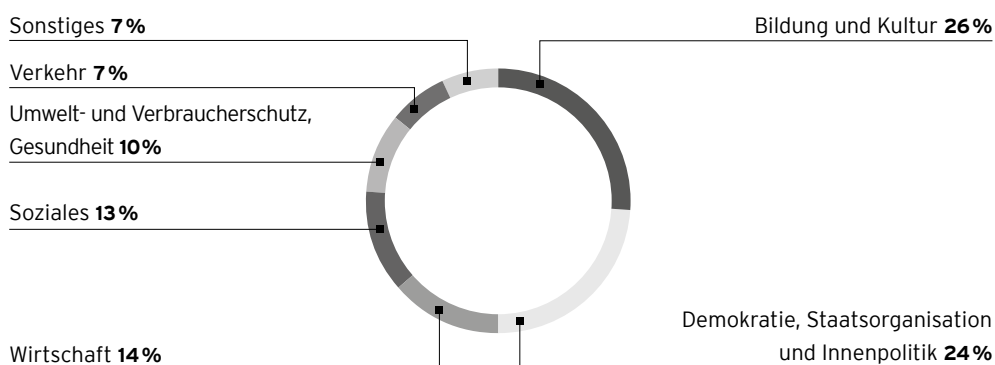
Themenbereich	Volksbegehren und fakultative Referenden (neu eingeleitet 2018)	Volksbegehren und fakultative Referenden gesamt (1946-2018)
Bildung und Kultur	2 (12 %)	92 (26 %)
Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik	2 (12 %)	84 (24 %)
Wirtschaft	1 (6 %)	48 (14 %)
Soziales	7 (41 %)	44 (13 %)
Gesundheit, Umwelt- und Verbraucherschutz	4 (24 %)	34 (10 %)
Verkehr	1 (6 %)	25 (7 %)
Sonstiges	0 (0 %)	24 (7 %)
Gesamt	17 (100 %)	351 (100 %)

Betrachtet man den gesamten Zeitraum seit 1946, so machen die beiden beliebtesten Themenbereiche die Hälfte aller Verfahren aus: „Bildung und Kultur“ mit 26 Prozent sowie „Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik“ mit 24 Prozent. Im Jahr 2018 sah es hingegen anders aus: Sieben der 17 (= 41 Prozent) neu eingeleiteten Verfahren fanden zum Thema „Soziales“ statt. Alleine vier dieser sieben Verfahren forderten eine Verbesserung der Situation der Pflege bzw. in Krankenhäusern.

Auch Umweltschutz-Themen standen 2018 stärker im Vordergrund als im langjährigen Durchschnitt. Beispiele hierfür sind das Thema Ausstieg aus der Steinkohle in Hamburg („Tschüss Kohle“, vgl. Anhang 1) oder das Volksbegehren in Bayern „Rettet die Bienen“, das für mehr ökologische Landwirtschaft und besseren Artenschutz eintritt. Die Erläuterungen von Anselm Renn (vgl. unten) zeigen, dass 2018 einen Trend fortsetzt. Denn bereits in den letzten Jahren waren Nachhaltigkeits-Themen vermehrt Gegenstand von Volksinitiativen und Volksbegehren.

Abbildung 4 illustriert die Verteilung der Themen.

Abbildung 4: Themenbereiche (1946-2018)



Anzumerken bleibt, dass mögliche Themen für direktdemokratische Verfahren selbstverständlich durch die – eingeschränkten – Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer vorgegeben sind. Verglichen mit Schweizer Kantonen oder US-Bundesstaaten sind diese Kompetenzen gering. Deshalb ist auch nur eine eingeschränkte Anzahl an Themen für Volksbegehren möglich. Hinzu kommen noch die thematischen Beschränkungen in den jeweiligen Landesverfassungen, zum Beispiel der Ausschluss von Haushaltsangelegenheiten.

Aus der Praxis I: Eine Nachhaltigkeitsbewegung „von unten“

von Anselm Renn

Der Riesenerfolg des Artenschutz-Volksbegehrens in Bayern hat es ins öffentliche Bewusstsein gerückt: Immer häufiger werden Nachhaltigkeits-Themen durch Bürger- oder Volksbegehren auf die politische Agenda gesetzt. In den letzten zwei Jahren zählte Mehr Demokratie zehn Volksbegehren mit Nachhaltigkeits-Fokus. Der bisherige mediale Höhepunkt war das „Volksbegehren Artenvielfalt“ in Bayern, das selbst die New York Times zur Berichterstattung animierte. Die am 18. Mai 2018 gestartete Initiative „Rettet die Bienen“ setzt sich gegen das Artensterben ein und fordert u.a., den Anteil an Bio-Landwirtschaftsbetrieben zu erhöhen. Fast 1,8 Millionen Menschen haben in den bayerischen Rathäusern dafür unterschrieben. Und das trotz einer amtlichen Eintragungsfrist von nur zwei Wochen! Das Volksbegehren Artenvielfalt macht nun auch in zahlreichen anderen Bundesländern Schule. Immer öfter gehen statt Wirtschafts- oder Bildungsthemen nun auch Volksbegehren wie „Tschüss Kohle“ (in Hamburg) oder „Klimaschutz in die Verfassung“ (in Bayern) an den Start.

Tabelle 6: Volksbegehren zu Nachhaltigkeit

Nr.	Bundesland	Titel	Ergebnis
1	Berlin	Volksentscheid Fahrrad	Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)
2	Schleswig-Holstein	Volksinitiative Abstand	Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)
3	Schleswig-Holstein	Volksinitiative Mitbestimmung	Offen
4	Schleswig-Holstein	Volksinitiative zum Schutz des Wassers (gegen Fracking)	Offen
5	Bayern	Damit Bayern Heimat bleibt - Betonflut eindämmen	Gescheitert ohne Volksentscheid (für unzulässig erklärt)
6	Hamburg	Hamburgs Grün erhalten!	Offen
7	Hamburg	Tschüss Kohle!	Offen
8	Bayern	Volksbegehren Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern - Rettet die Bienen!	Erfolgreich ohne Volksentscheid
9	Bayern	Volksbegehren Klimaschutz in die Verfassung	Offen
10	Bremen	Für den Schutz der Platanen am Neustädter Deich	Offen

Für Claudine Nierth, Bundesvorstandsprecherin von Mehr Demokratie, zeigen diese Beispiele vor allem eines: Welch enormes Potenzial in Volksbegehren steckt. „Die Bürger/innen nehmen in die Hand, was die Politik sich nicht anzufassen traut.“ Man kann diese Entwicklung auch als Reaktion auf die anhaltende Untätigkeit der Bundesregierung in Sachen Klimaschutz begreifen. Eine globale Studie⁸ zeigt, dass fast zwei Drittel der Deutschen den Klimawandel als größte Bedrohung für Sicherheit und Wohlstand identifiziert haben. Der Bewusstseinswandel ist da, bildet sich aber noch nicht in den Parlamenten ab. Die Bevölkerung hat aber begriffen, dass der Klimawandel nicht wartet. Deswegen haben die Bürger/innen angefangen, die ihnen zur Verfügung stehenden Demokratie-Instrumente zu nutzen und sich z.B. für nachhaltige Verkehrs- oder Energiepolitik einzusetzen. Nicht nur Volksbegehren, sondern auch Bürgerbegehren werden immer häufiger dafür genutzt, klimafreundliche Projekte zu initiieren. Die neue Jugendbewegung Fridays for Future, die jeden Freitag für eine nachhaltigere Politik auf die Straße geht, hat sicherlich ihren Anteil daran, dass nach einer aktuellen Studie⁹ 94 Prozent der deutschen Jugendlichen im Alter von 14-20 Jahren „viel mehr Volksabstimmungen“ fordern. Die Zahlen zeigen: In der Bundespolitik formiert sich eine direktdemokratische Nachhaltigkeitsbewegung „von unten“.

Anselm Renn arbeitet in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit von Mehr Demokratie

3.3 Akteure

Alle bisherigen Volksbegehrensberichte haben gezeigt, dass hauptsächlich Aktionsbündnisse aus verschiedenen Gruppierungen, die sich meist extra zu diesem Zweck gründen, als Initiator/innen von Volksbegehren in Erscheinung traten. Nur sehr selten sind dies einzelne Parteien oder Verbände. 2018 war insofern ein beispielhaftes Jahr, als 13 der 17 neu eingeleiteten Volksbegehren von einem Aktionsbündnis eingeleitet wurden. Die Initiator/innen verteilen sich wie folgt:

Aktionsbündnis	13
Einzelne Partei	1
Einzelner Verband/Verein	3
Einzelpersonen	0

In einem Aktionsbündnis schließen sich beispielsweise Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Gewerkschaften oder Parteien zusammen und strengen gemeinsam das Volksbegehren an. Laut unserer Analyse war dies in zwei Drittel aller „von unten“ eingeleiteten direktdemokratischen Verfahren der Fall (236 von 351 Verfahren). Das Ergebnis ist insofern nicht überraschend, als ein breites Bündnis die Erfolgchancen verbessert, da es über mehr Ressourcen und Mobilisierungsmöglichkeiten verfügt – was für eine Unterschriftensammlung/eine Kampagne sehr wichtig ist.

3.4 Ergebnisse und Erfolge

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse von abgeschlossenen Verfahren. Dabei wurde „Erfolg“ als Ergebnis „im Sinne des Volksbegehrens/der Initiator/innen“ definiert.

8 vgl.: www.tagesschau.de/ausland/umfrage-klimawandel-pew-101.html

9 vgl.: www.tagesspiegel.de/politik/engagierte-unter-20-jugendliche-fordern-viel-mehr-volksabstimmungen/24132636.html

Tabelle 7: Ergebnisse der abgeschlossenen Verfahren 2018 und insgesamt (1946-2018)

Ergebnis	Abgeschlossene Verfahren im Jahr 2018		Abgeschlossene Verfahren insgesamt	
	Fallzahl	in %	Fallzahl	in %
Erfolg ohne Volksentscheid	3	30,0	66	20,0
Teilerfolg ohne Volksentscheid	1	10,0	27	8,2
Gescheitert ohne Volksentscheid	6	60,0	213	64,5
Erfolg im Volksentscheid	0	0	13	3,9
Teilerfolg im Volksentscheid (Gegenentwurf)	0	0	3	0,9
Gescheitert im Volksentscheid	0	0	1	0,3
Unecht gescheitert im Volksentscheid ¹	0	0	7	2,1
Gesamt	10	100	330	100
Direkte Erfolgsquote²	3,5	35,0	94	28,5

Anmerkungen:

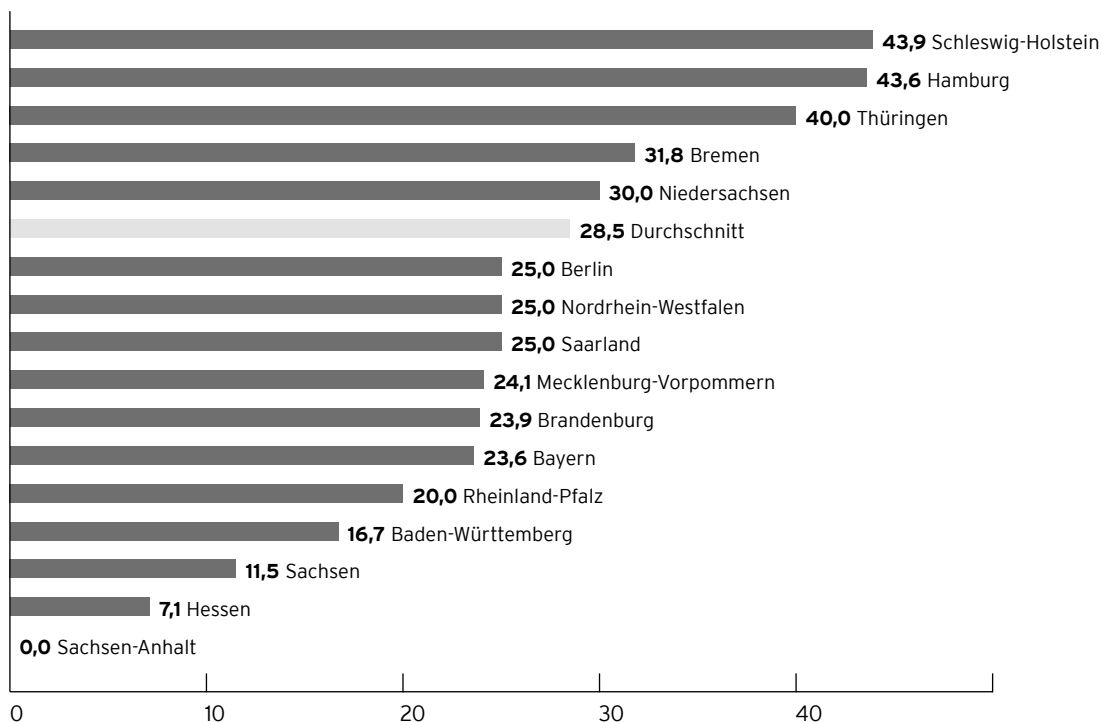
1 Unecht gescheitert = Trotz Mehrheit beim Volksentscheid am Abstimmungsquorum gescheitert.

2 Halber Erfolg = Teilerfolg ohne Volksentscheid oder durch Gegenvorlage beim Volksentscheid.

Im Jahr 2018, so zeigt Tabelle 6, waren drei Verfahren erfolgreich im Sinne des Begehrens. Konkret waren dies die Initiative „Volksentscheid Fahrrad“ in Berlin, ein Volksbegehren zu Straßenausbaubeiträgen in Bayern und eine Volksinitiative in Schleswig-Holstein gegen das Freihandelsabkommen CETA. Alle drei wurden vom Parlament übernommen, ohne dass es zu einem Volksentscheid kam. Einen Teilerfolg erzielte eine Volksinitiative in Hamburg zur Kinderbetreuung. Da Teilerfolge als halber Erfolg gewertet werden, bedeutet dies insgesamt eine Erfolgsquote von 35 Prozent (3,5 von 10 Verfahren). Diese lag etwas höher als der langjährige Durchschnitt (28,5 Prozent, vgl. letzte Spalte). Anmerkung: Bei diesem Wert handelt es sich um eine rein formale Erfolgsquote. Es kann vorkommen, dass das faktische Ergebnis des Volksbegehrens vom formalen Ergebnis abweicht.

Erfolgsquote nach Bundesland

Interessant ist, ob es Unterschiede in der Erfolgsquote nach Bundesland gibt. Dies haben wir erstmals in einem Volksbegehrensbericht untersucht.

Abbildung 5: Erfolgsquoten der Bundesländer

Unsere Auswertung ergab: Schleswig-Holstein, Hamburg und Thüringen belegen hier die Spitzenplätze mit einer Erfolgsquote von 40 Prozent und darüber. Dort waren Volksinitiativen vergleichsweise häufiger erfolgreich als in anderen Bundesländern. Die letzten Plätze belegen Sachsen, Hessen und Sachsen-Anhalt mit einer Erfolgsquote von weniger als 20 Prozent. Bei der Erfolgsquote von Sachsen-Anhalt in Höhe von 0 Prozent ist einschränkend zu beachten, dass dort bislang nur drei Verfahren stattfanden.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid

In der Gesamtbetrachtung aller Verfahren zeigt Tabelle 6, dass viele Initiativen und Anträge auf Volksbegehren schon vor einem Volksentscheid scheitern: Zwei Drittel aller abgeschlossenen Verfahren (213 von 330) scheiterten früh (Zeile 3, „Gescheitert ohne Volksentscheid“). Es lohnt sich, diese 213 Verfahren genauer zu betrachten und zu differenzieren, warum diese scheiterten:

- Die meisten von ihnen erreichten nicht genügend Unterschriften in der ersten oder zweiten Verfahrensstufe (100 Verfahren).
- In 70 Fällen wurde das Anliegen zurückgezogen.
- 42-mal wurde das Anliegen für unzulässig erklärt.

Die hohe Anzahl liegt zum Teil in den zu restriktiven Regelungen begründet. Mehrere Verfahren wurden für unzulässig erklärt, weil finanzrelevante Themen von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen sind. Darüber hinaus ließ die Kombination aus hohem Unterschriftenquorum, zu kurzer Sammelfrist und der Pflicht zur Amtseintragung – die bis vor zehn Jahren noch viel weiter verbreitet war als heute – zahlreiche Volksbegehren scheitern, da sie nicht genügend Unterschriften sammeln konnten.

Ein Beispiel hierfür ist Bayern, wo die freie Unterschriftensammlung verboten ist und sich zehn Prozent der Bürger/innen innerhalb von zwei Wochen in den Rathäusern eintragen müssen. Ergebnis: Von den 20 bayerischen Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) scheiterten zwölf (60 Prozent), weil sie nicht genügend Unterschriften sammeln konnten. Zum Vergleich: Hätte das Unterschriftenquorum von Schleswig-Holstein (3,6 Prozent, vgl. oben, Tabelle 1) gegolten, dann wären nur fünf dieser 20 Volksbegehren gescheitert.

Ergebnisse der von unten initiierten Volksentscheide

Bis Ende 2018 fanden 24 Volksentscheide aufgrund eines Volksbegehrens statt. Davon waren 60 Prozent erfolgreich. Dieser Wert ergibt sich aus den 13 Erfolgen und den drei Teilerfolgen, die jeweils als halbe Erfolge (0,5) gewertet wurden ($14,5/24 = 60$ Prozent). Damit liegt die Erfolgsquote von Volksentscheiden deutlich über dem Wert für die gesamte Verfahrenszahl. Während eine Volksinitiative sich statistisch gesehen in drei von zehn Fällen durchsetzt (siehe oben, 28,5 Prozent), sind die Erfolgsaussichten auf der dritten Verfahrensstufe (Volksentscheid) mehr als doppelt so hoch.

In Bayern und Sachsen waren bisher alle Volksentscheide gültig. Das liegt daran, dass keiner der beiden Freistaaten für einfache Gesetze ein Abstimmungsquorum vorsieht und in Bayern bei Verfassungsänderungen erst seit 2000 ein 25-Prozent-Zustimmungsquorum gilt.¹⁰ In Hamburg und Berlin sind hingegen je zwei Volksentscheide, in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt je einer am Zustimmungsquorum gescheitert.¹¹

3.5 Volksbegehren 2018

2018 wurden insgesamt zwei Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) abgeschlossen und ein weiteres war bis Ende Dezember 2018 noch nicht abgeschlossen. Mit diesen neuen Verfahren erhöhte sich die Zahl der Volksbegehren auf 95. Das bayerische Bienen-/Artenschutz-Volksbegehren als Volksbegehren Nummer 96 ist hier nicht mitgezählt, da es erst Anfang 2019 statt fand.

10 Der Bayerische Verfassungsgerichtshof verlangte 1999 ohne Not ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent für verfassungsändernde Volksentscheide. Der parlamentarische Gesetzgeber führte es im Jahr 2000 einfachgesetzlich, durch Änderung des Landeswahlgesetzes, ein. Dies ist einzigartig in der der Volksgesetzgebungs-Geschichte und verfassungsrechtlich problematisch.

11 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“ gar nicht erst zum Tragen.

Im Jahr 2018 abgeschlossene Volksbegehren

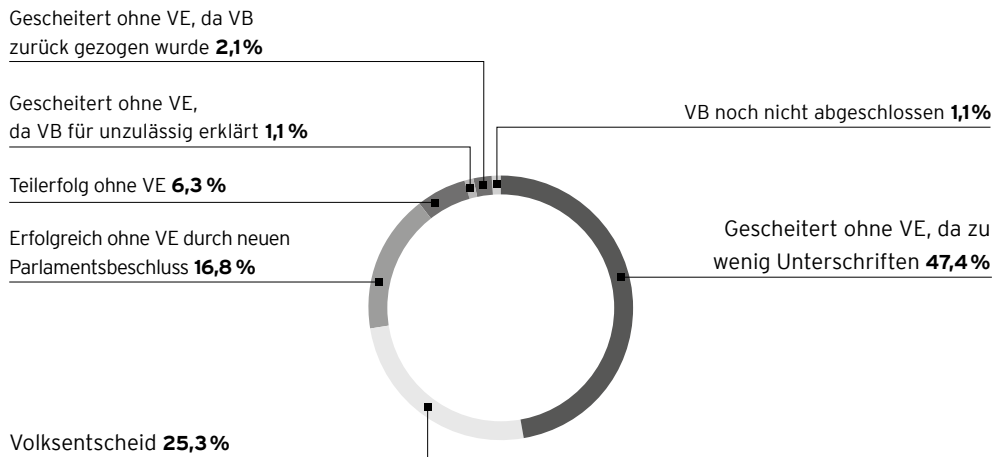
- Saarland, „G 9 – Jetzt! Saarland“, Volksbegehren vom 4.10.2017 bis 3.1.2018: Das Volksbegehren konnte mit 29.401 gültigen Unterschriften (entspricht 3,8 Prozent der Wahlberechtigten) nicht das erforderliche Unterschriftenquorum von 7,0 Prozent erreichen.
- Nordrhein-Westfalen, „G9 jetzt in NRW“, Volksbegehren vom 5.1.2017 bis 4.1.2018: Das Volksbegehren konnte mit etwa 630.000 Unterschriften (entspricht 4,8 Prozent der Wahlberechtigten) nicht das erforderliche Unterschriftenquorum von 8,0 Prozent erreichen.

Ein zum 31.12.2018 noch nicht abgeschlossenes Volksbegehren

- Bremen, „Für Reformen des Wahlrechts“. Das Volksbegehren startete am 14. August 2018 und endete am 13. November 2018. Benötigt werden die Unterschriften von fünf Prozent der wahlberechtigten Bremer/innen, damit es zu einem Volksentscheid kommt. Das Ergebnis wurde erst Anfang Januar 2019 verkündet – auch hier wurde das erforderliche Unterschriftenquorum nicht erreicht. Mit diesem Volksbegehren beschäftigt sich der ausführliche Bericht von Tim Weber (siehe unten).

Die nachfolgende Abbildung zeigt, zu welchen Ergebnissen es bei den 95 Volksbegehren kam.

Abbildung 6: Ergebnisse der 95 Volksbegehren



Abkürzungen: VB = Volksbegehren, VE = Volkssentscheid
Anmerkung: Stand: 31.12.2018.

Die Hälfte der Volksbegehren (47,4 Prozent) erhielt nicht genügend Unterschriften. Dies lag meistens an den hohen Quoren, den kurzen Fristen und/oder dem Verbot der freien Unterschriftensammlung – so zum Beispiel in Bayern. Wie wir gesehen haben, scheiterten auch die beiden Volksbegehren des Jahres 2018 im Saarland und in Nordrhein-Westfalen am zu hohen Unterschriftenquorum.

Insgesamt – so zeigt die Abbildung – gelangte jedes vierte Volksbegehren zum Volkssentscheid (25,0 Prozent). Etwa jedes sechste Volksbegehren wurde vom Parlament übernommen (16,8 Prozent) und war somit erfolgreich ohne einen Volkssentscheid – zuletzt in Brandenburg beim Volksbegehren gegen die Kreisreform im Jahr 2017.

Aus der Praxis II: Qual der Wahl

Mit 4,5 Prozent wurde das Unterschriftenquorum in Bremen knapp verfehlt. Das Volksbegehren „Mehr Demokratie beim Wählen“ zeigt, dass sich auch komplizierte Themen für direkte Demokratie eignen können.

von Tim Weber

Demokratie verbindet Menschen, mehr Demokratie verbindet Menschen mehr

Ein älterer Herr stützt sich auf seinen Rollator und winkt mich herbei, er möchte für das Volksbegehren unterschreiben. Ich komme natürlich, hebe an zu erklären, indes bescheidet mir der Herr, dass er wisse, um was es geht. Also händige ich ihm die Unterschriftenliste sowie einen Kugelschreiber aus. In schöner Schrift füllt der Herr die Felder aus, Jahrgang 1921. Auf meine Frage, woher er das Volksbegehren kenne - wir standen noch am Anfang -, antwortet er, das bekomme man doch mit, wenn man wach die Gesellschaft beobachte, ich war beeindruckt. Wenn ich mit 97 Jahren doch noch so wäre!

Zwei Monate später im November, spricht mich eine junge Frau mit Kopftuch an, wofür ich sammle. Ich erkläre es ihr. Zum Schluss sagt sie, sie könne leider nicht unterschreiben, sie sei noch zu jung. Ich frage, wie alt sie sei. „16“, antwortet sie. Dann dürfe sie unterschreiben. Die junge Frau springt in die Höhe, wirft die Arme hoch und ruft „Ja“. Das Bild werde ich nicht vergessen. Demokratie verbindet Menschen. Denn unabhängig von Alter, Geschlecht oder Religion. Alle die mitbestimmen dürfen, sind aufgefordert, sich eine Meinung zu bilden.

Es gibt auch die andere Seite. Viele Menschen gehen an einem vorbei, haben keine Zeit, halten uns für Werber, nehmen uns kaum wahr, fühlen sich belästigt. Für die Demokratie, gerade auch für das Wahlrecht, Unterschriften zu sammeln, ist auch eine Frustrationsübung.

Um was geht es

Im Lande Bremen gibt es seit 2006 ein Fünf-Stimmen-Wahlrecht. Jede/r Wähler/in hat fünf Stimmen, die er beliebig auf Listen und Kandidaten/innen verteilen darf. Die Idee war es, dass die Wähler/innen mehr Einfluss darauf haben, wer ein Mandat erhält. Die Parteien stellen die Listen auf, die Wähler/innen wählen aus. Die Abgeordneten sollten in höherem Maße auf Wählerstimmen als auf einen guten Listenplatz angewiesen sein.

2006 hatten über 70.000 Menschen in einem Volksbegehren für eine Wahlrechtsreform unterschrieben. Das Parlament beschloss daraufhin dieses Wahlrecht. Es wurde bei den Wahlen 2011 und 2015 angewendet. Zwei Drittel der Wähler/innen nutzte die Möglichkeiten. Ca. drei Prozent der Stimmen waren ungültig. Bei vorherigen Wahlen galt ein strenges Listenwahlrecht, das zu einem Prozent ungültiger Stimmen führte.

Von 2011 bis 2015 sank der Anteil ungültiger Stimmen von 3,3 auf 3 Prozent, der Anteil der Personenstimmen stieg auf 50 Prozent und der Anteil der Kandidaten/innen, die trotz eines unsicheren Listenplatzes ein Mandat erhielten, stieg von 21,7 auf 26,5 Prozent. Alles Paletti könnte man meinen. Das von den Bürger/innen begehrte und vom Parlament beschlossene Gesetz wird verstanden und genutzt.

Dies sahen Abgeordnete und Parteimitglieder anders. Während 2011 das neue Wahlrecht noch gefeiert wurde, da Kandidatinnen und junge Menschen gewählt wurden, wurde dasselbe Wahl-

recht 2015 verteuftelt, da Kandidatinnen und Jüngere angeblich zu wenig zum Zuge gekommen waren. Tatsächlich sank der Anteil von Frauen von 41 auf 34 Prozent.

Dies geht zum Teil auf das Wahlrecht zurück. Denn es werden mehr Männer als Frauen aufgestellt und Männer werden häufiger hochkumuliert. Entscheidender war es aber, dass 2011 rot-grün-rot einen Stimmenanteil von 67 Prozent und 2015 von 57 Prozent hatten. Während rot-grün-rot ihre Liste weitgehend quotieren, verzichteten schwarz-gelb-blau darauf. Die CDU gewann leicht dazu, FDP und AFD kamen neu ins Parlament.

Entscheidender war es wohl, dass die Parteien an Einfluss verloren, welche der von ihnen aufgestellten Kandidaten/innen ein Mandat erhielten. Dies variierte stark. Während bei der SPD ein Drittel von hinteren Listenplätzen nach vorne rutschten, waren es bei der CDU 15 Prozent.

Eine kleine Änderung mit großen Auswirkungen

Zur Ermittlung von Mandaten gibt es drei Schritte. Erstens: Eine Liste erhält die Mandate entsprechend ihrer Stimmenzahl. Das waren bei der CDU Bremen Stadt 16 Mandate. Zweitens erhält eine Liste gemäß ihrer Zahl an Listen- und Personenstimmen entsprechend viele Personenstimmen- und Listenplätze-Mandate. Das waren bei der CDU die Hälfte, also acht Listenplätze und acht Personenstimmenplätze. Drittens: Bis 2015 wurden zunächst die ersten acht Listenplätze und danach acht Mandate entsprechend der Personenstimmenzahl vergeben. Drei Kandidaten/innen von hinteren Plätzen erhielten ein Mandat.

Den letzten Schritt haben die Fraktionen SPD, Grüne, CDU und Linke umgedreht. Zunächst werden die Mandate mit den meisten Personenstimmen vergeben. Das waren bei der CDU die Listenplätze: 1, 2, 3, 5, 8, 11, 12 und 15. Danach werden die noch vergebenen Listenplätze zugeteilt: 4, 6, 7, 9, 10, 13, 14 und 16. Im Ergebnis werden die ersten 16 Listenplätze verteilt. Die Kandidaten/innen auf den unsicheren Listenplätzen gehen leer aus.

Auf alle Listen und die beiden Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven bezogen haben die Wählenden noch einen gewissen, jedoch reduzierten Einfluss, die von den Parteien aufgestellten Listen zu verändern. Statt 22 Kandidaten/innen (26,5 Prozent) bei der Wahl 2015 werden voraussichtlich nur noch fünf bis acht Kandidaten/innen (6 bis 9,6 Prozent) bei der Wahl 2019 von hinteren Plätzen gewählt werden. Damit ist eine Grundidee des Wahlrechts, dass die Wählenden die Liste verändern können, im Grunde abgeschafft worden.

Wer hat wie viel Einfluss?

Den Parteispitzen ging es zentral um die Frage, wer in welchem Maße die Liste verändern kann. Andere kritisierte Punkte wie z.B. die Höhe der ungültigen Stimmen oder das so genannte negative Stimmgewicht wurden nicht bearbeitet.

Negatives Stimmgewicht? Bei einem Mischsystem von Listen- und Personenstimmen kann es Grenzfälle geben, bei denen Wählende dem Kandidaten schaden, indem sie ihn und nicht die Liste wählen. Diesen Fall gab es bei der CDU-Liste. Der Kandidat auf Platz 9 der Liste, erhielt ca. 1400 Personenstimmen. Da die ersten acht Listenplätze zugeteilt wurden (siehe oben), und weitere acht Kandidaten/innen mehr Personenstimmen als er erhielten, bekam er kein Mandat. Hätten aber die Wählenden die 1400 Personenstimmen nicht ihm direkt,

sondern der Liste gegeben, hätte die CDU-Liste neun statt acht Plätze bekommen, und der Kandidat auf Platz 9 hätte ein Mandat erhalten.

Ein Wahlausschuss hatte dies als verfassungsrechtlich höchst bedenklich bezeichnet. Indes erarbeitete derselbe Ausschuss nur Vorschläge zur Zuteilung der Mandate, andere Fragen blieben unbeantwortet.

Volksbegehren löst die Probleme

Der von Mehr Demokratie e.V. vorgelegte Gesetzentwurf basierte auf einem Vorschlag des Landeswahlamtes. Die Listenstimmen sollten gleichmäßig auf die Kandidierenden verteilt, die Personenstimmen hinzugezählt werden. Die Kandidierenden mit den meisten Stimmen wären gewählt worden. Letztlich entscheiden die Personenstimmen, wer ein Mandat erhält. Dadurch taucht das Problem des negativen Stimmgewichts nicht mehr auf. Die Parteien würden dennoch Einfluss behalten, da sie die Listen aufstellen.

Zusätzlich wollten wir eine Heilungsregel einführen, wodurch etwas mehr als ein Prozentpunkt der ungültigen Stimmen geheilt worden wäre und die Möglichkeit einer Proteststimme. Auch dadurch wäre der Anteil der ungültigen Stimmen reduziert worden.

Kompliziert, keine Frage

Das ist keine einfache Kost. Das erlebten wir auch auf der Straße. Häufig sammelten wir vier bis sechs Unterschriften pro Stunde. Das wiederum erschwerte die Aktivierung von Sammler/innen. Dennoch konnte den Menschen die unterschiedlichen Auswirkungen der verschiedenen Zuteilungsmechanismen erklärt werden. Viele unterschrieben nicht gleich, sondern nahmen ein Flugblatt mit.

Es verhielt sich aber auch so, dass Menschen, die die vorgenommenen Änderungen begrüßten, unseren Vorschlag zu weitreichend fanden. Wiederum andere teilten diese Ansicht, unterschrieben aber trotzdem, da sie eine Entscheidung durch die Bürger/innen als angemessen beurteilten.

Die Unterschriftensammlung für den Zulassungsantrag lief vom 11. April bis 23. Mai 2018. In dieser Phase hatten wir einen Schnitt von durchschnittlich sieben bis acht Unterschriften pro Stunde.

Das Volksbegehren selbst lief vom 13. August bis 13. November 2018. Bis Ende September hatten wir 6.000 Unterschriften. Die durchschnittlich gesammelten Unterschriften pro Stunde sanken deutlich (siehe oben). Woran das lag, ist schwer zu sagen. Möglicherweise verfiel ein offener Brief der SPD-Vorsitzenden, der vor dem Volksbegehren warnte. Der Zeitgeist scheint nach Ereignissen wie Brexit, Trumpwahl, Chemnitz und Jair Bolsonaro verschlossener gegenüber der Forderung nach mehr Demokratie zu sein. Nicht wenige Menschen rangen mit der Frage, ob sie unterschreiben sollten.

Im Schlussspurt konnten wir noch einmal über 5.500 Unterschriften in vier Tagen sammeln und reichten 26.355 Unterschriften ein. Dies entsprach 5,4 Prozent der Stimmberechtigten. Das allein reichte aber nicht. Es wurden 21.880 Unterschriften als gültig anerkannt, was 4,5 Prozent der Stimmberechtigten entspricht. In Bremerhaven sammelten wir 1.790 Unterschriften. Das entspricht 2,8 Prozent der Stimmberechtigten.



Bildunterschrift: Einreichung der Unterschriften für das Volksbegehren im November 2018.
Copyright: Mehr Demokratie Bremen.

Die hohe Zahl doppelter Unterschriften, ca. 2.000, entsprang einer Kuriosität, die eigentlich gut war. Im Verfahren erfuhren wir (Mitte Oktober), dass die Unterschriften vom Zulassungsantrag angerechnet würden. Bis dahin hatten wir schon einigen Menschen gesagt, dass sie zweimal unterschreiben müssen. Bis zu diesem Zeitpunkt war das Gesetz anders ausgelegt worden. Die Unterschriften des Zulassungsantrags wurden beim Volksbegehren nicht angerechnet. Was für uns etwas spät kam, ist für künftige Volksbegehren ein Segen.

Trotz dieser für uns bedauerlichen Niederlage wurde eine gesellschaftliche Diskussion erreicht. Die im Parlament beschlossene Frage wurde auf die Straße geholt. Deutlich mehr Menschen beschäftigen sich mit ihrem Wahlrecht und bildeten sich eine Meinung.

Tim Weber ist Landesgeschäftsführer des
Mehr-Demokratie-Landesverbands Bremen/Niedersachsen
und stellvertretender Bundesgeschäftsführer
von Mehr Demokratie.

3.6 15 Volksentscheide aufgrund obligatorischer Referenden im Jahr 2018

2018 kam es zu keinem Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens, jedoch fanden 15 Volksentscheide in Hessen aufgrund von obligatorischen Referenden statt, da in Hessen alle Verfassungsänderungen vom Volk bestätigt werden müssen. Die Betrachtung von Felix Hoffmann zu Hessen (siehe unten) schildert die Prozesse und Ergebnisse detailliert. An dieser Stelle sei vorweggenommen, dass alle 15 Vorlagen mit großer Mehrheit angenommen wurden und dass der Abstimmungstermin auf den Tag der Landtagswahl in Hessen gelegt wurde. Dies hatte zur Folge, dass die Abstimmungsbeteiligung mit 67,2 Prozent recht hoch war.

Aus der Praxis III: Die Verfassungsreform in Hessen 2018

von Felix Hoffmann

Bayern und Hessen sehen als einzige Bundesländer verpflichtend vorgeschriebene Volksentscheide bei Verfassungsänderungen vor. Die Landesverfassungen können also nur mit der Zustimmung der Bürger/innen geändert werden. In Bremen und Berlin gibt es hingegen Sonderregelungen, bei denen die Bürger/innen in Einzelfällen (bedingt) obligatorisch abstimmen (siehe oben, Kapitel 2). Das sogenannte obligatorische Verfassungsreferendum ist als direktdemokratisches Werkzeug in den Bundesländern also eher Ausnahme als Regel. Dabei garantiert dieses Verfahren einen grundlegend demokratischen Akt: Bürger/innen stimmen gemeinsam die Grundregeln der Gesellschaft, in der sie leben, ab. In Bayern kam es bislang zu vierzehn obligatorischen Verfassungsreferenden, während die hessischen Bürger/innen neunmal über vereinzelt Verfassungsänderungen abstimmten. Eine grundlegende Modernisierung der bereits 1946 und damit noch vor dem Grundgesetz in Kraft getretenen hessischen Landesverfassung erfolgte bisher nicht. Dies sollte sich durch das zeitgleich mit der Landtagswahl stattfindende Verfassungsreferendum am 28. Oktober 2018 ändern.

Der Weg zum Verfassungsreferendum

Nachdem 2005 eine umfassende Reform der hessischen Landesverfassung an parteipolitischen Uneinigheiten gescheitert war, nutzten die im Landtag vertretenen Parteien den 70. Geburtstag der Verfassung für einen neuen Anlauf. So wurde eine Enquetekommission eingesetzt, die Vorschläge für eine zukunftsfähige Gestaltung der Verfassung erarbeiten sollte. Der „Verfassungskonvent“ hatte dabei unter anderem die Aufgabe, sich mit vier bereits im schwarz-grünen Koalitionsvertrag angeführten Themenstellungen zu beschäftigen: Einer Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts, die Abschaffung der noch in der Verfassung formal verbrieften Todesstrafe, einer Überprüfung der Regelungen zum passiven Wahlalter sowie der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheiden. Eine Reform der direkten Demokratie auf Landesebene war zwingend angebracht, schließlich stand diese aufgrund prohibitiv hoher Hürden Jahrzehnte lang still. In den Prozess der grundlegenden Überarbeitung der Verfassung wurden auch zivilgesellschaftliche Organisationen in einem Beratungsgremium frühzeitig integriert. Parallel wurde eine Beteiligung der Hochschulen sowie ein Schülerwettbewerb durchgeführt. Die Einbeziehung der hessischen Bürger/innen beschränkte sich hingegen auf die Möglichkeit, Vorschläge und Kommentare postalisch oder elektronisch einzureichen. Drei konsultative Bürgerforen in Rüsselsheim, Gießen und Kassel dienten zur Berichterstattung und Diskussion der bisherigen Arbeit.

Nach dem fast zweijährigen Prozess verständigte sich der Verfassungskonvent schließlich auf insgesamt fünfzehn Änderungsvorschläge (siehe unten). Weitere diskutierte Reformpunkte fanden hingegen keinen Konsens. So wurde unter anderem der Wunsch der CDU nach einem Gottesbezug, die sozialdemokratische Forderung eines Grundrechts auf gebührenfreie Bildung, das von den Linken eingebrachte Grundrecht auf Wohnen, wie auch die beiden Vorschläge der FDP für eine Amtszeitbegrenzung des Ministerpräsidenten sowie einer Festlegung auf eine Landeshymne nicht in den Änderungskatalog mit aufgenommen. Der Landtag folgte schließlich der Empfehlung der Enquetekommission und verabschiedete die fünfzehn Änderungen. Damit war der Weg für eine grundlegende Modernisierung der ältesten Verfassung der Bundesrepublik und dem zehnten obligatorischen Verfassungsreferendum Hessens geebnet.

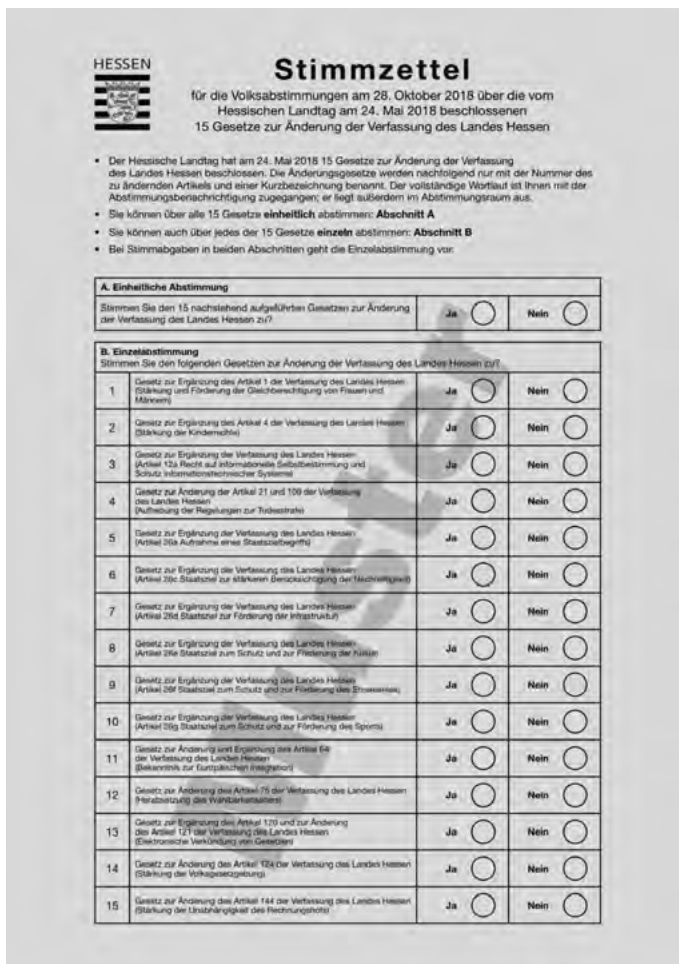
Das Verfassungsreferendum am 28. Oktober 2018

Zeitgleich mit der Landtagswahl befanden die hessischen Bürger/innen am 28. Oktober 2018 abschließend über die Reform der Verfassung, welche an die gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte angepasst werden sollte. Dementsprechend vielfältig waren die insgesamt fünfzehn abzustimmenden Änderungspunkte. Neben der Verankerung der Gleichberechtigung von Mann und Frau, einem Bekenntnis zu Europa und der Garantie von Kinderrechten, sollten zahlreiche Staatsziele (Nachhaltigkeit, Förderung der Infrastruktur, des Ehrenamts, der Kultur sowie Sport) in die Verfassung aufgenommen werden. Ferner war beabsichtigt, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Datenschutz), der Unabhängigkeit des Rechnungshofes wie auch der ergänzenden elektronischen Verkündung von Gesetzen Verfassungsrang zu verleihen. Durch die geplante Absenkung des passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre sollte Hessen zur bundesweiten Norm aufschließen und die Volljährigkeit als Wählbarkeitsalter festlegen. Größere Aufmerksamkeit erlangte die bundesweit einmalige Verfassungskuriosität der formal noch verbrieften Todesstrafe, welche endgültig gestrichen werden sollte. Der Änderungspunkt mit der wohl stärksten Auswirkung auf die politische Praxis hingegen war die geplante Reformierung der direkten Demokratie auf Landesebene. Zwar führte Hessen als erstes Bundesland die sogenannte Volksgesetzgebung bereits 1946 ein, allerdings blockierten die schlechten Regelungen - insbesondere das bundesweit höchste Unterschriftenquorum im Volksbegehren von 20 Prozent - jeglichen direktdemokratischen

Anlauf. Mit der geplanten Absenkung auf fünf Prozent sollte der direkten Demokratie auch eine Verfassungspraxis ermöglicht werden. Gleichzeitig war jedoch die Einführung eines 25-prozentigen Abstimmungsquorums im Volksentscheid vorgesehen. Eine Hürde sollte also abgebaut, eine neue geschaffen werden. Die Bürger/innen hatten also die Chance, sich selbst mehr Mitspracherechte zu geben und insbesondere Volksbegehren zu stärken.

Im Vorfeld des Referendums wurden gut aufbereitete Informationen zu den Änderungspunkten wie auch zu den Abstimmungsmodalitäten an alle stimmberechtigten Haushalte versendet und in leichter Sprache auf einer Homepage zugänglich gemacht. Durch die Fülle des Änderungskatalogs hatten die Bürger/innen die Möglichkeit, aus zwei verschiedene Abstimmungsmodi zu wählen: Einerseits konnte die Verfassungsreform als Gesamtpaket „en bloc“ abgestimmt, andererseits die jeweiligen Änderungspunkte individuell angenommen oder abgelehnt werden.

Quelle: Landeswahlleiter Hessen.



Ergebnisse des hessischen Verfassungsreferendums vom 28. Oktober 2018

Nr.	Thema/Abstimmungsvorlage	Ja	Nein
1.	Für Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern	88,6	11,4
2.	Für Stärkung der Kinderrechte	89,1	10,9
3.	Für mehr Datenschutz (Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme)	90,9	9,1
4.	Für die Streichung der Todesstrafe aus der Landesverfassung	83,2	16,8
5.	Für Aufnahme eines Staatszielbegriffs in die Landesverfassung	84,8	15,2
6.	Für Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit	89,1	10,9
7.	Für Förderung der technischen, digitalen und sozialen Infrastruktur als Staatsziel	90,0	10,0
8.	Für Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur	87,7	12,3
9.	Für Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamts	89,0	11,0
10.	Für Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Sports	87,8	12,2
11.	Für ein Bekenntnis zu Europa und dem Grundsatz der Subsidiarität in Europa	82,4	17,6
12.	Für Senkung des passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre	70,3	29,7
13.	Für die Möglichkeit, Gesetze auch elektronisch zu verkünden	81,4	18,6
14.	Für Reformen der direkten Demokratie	86,3	13,7
15.	Für Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs und Präzisierung von dessen Aufgaben	88,3	11,7

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt.

Am 28. Oktober nahmen die Hessinnen und Hessen als letzte Entscheidungsinstanz schließlich alle fünfzehn Verfassungsänderungen mit großer Mehrheit an, wenn auch mit schwankenden Zustimmungswerten. So erfuhr die Absenkung des passiven Wahlalters mit 70,3 Prozent die geringste, die Aufnahme des Datenschutzes in die Verfassung mit 90,9 Prozent die größte Zustimmung. Von den insgesamt rund 4,4 Millionen Stimmberechtigten nahmen fast 3 Millionen am Verfassungsreferendum teil, was einer Abstimmungsbeteiligung von 67,2 Prozent entspricht. Zum Vergleich: Bei der gleichzeitig stattfindenden Landtagswahl lag die Beteiligung nahezu auf demselben Niveau, bei 67,3 Prozent.

Reform der direkten Demokratie auf Landesebene

Mit einer deutlichen Mehrheit von über 86 Prozent stimmten die Hessinnen und Hessen für die Reform der Volksgesetzgebung und damit für mehr Mitsprache am politischen Geschehen. Damit wurde das unüberwindbar hohe Unterschriftenquorum von 20 Prozent (rund 880.000 Unterschriften) auf fünf Prozent (rund 220.000 Unterschriften) abgesenkt, im Gegenzug je-

doch eine neue Hürde im Volksentscheid geschaffen. Durch die Einführung eines Zustimmungsquorums kommt ein Volksentscheid künftig nur noch zustande, wenn 25 Prozent der Stimmberechtigten der Vorlage zustimmen. Die Reform der Volksgesetzgebung kann daher als zweischneidiges Schwert betrachtet werden. Dennoch wertet Mehr Demokratie dies als ersten Schritt in Richtung fairer Bürgermitsprache. Blockierte die bundesweit höchste Unterschriftenhürde nun mehr als 72 Jahre die direkte Demokratie, so ordnet sich Hessen mit einem fünfprozentigen Quorum im Volksbegehren im oberen Drittel der Bundesländer ein. Mit dieser Reform geht Hessen zwar einen wichtigen Schritt, weitere müssen jedoch folgen, denn zahlreiche Regularien bleiben durch die Verfassungsreform unberührt und stehen nach wie vor fairer direktdemokratischer Mitsprache im Weg: Um ein Volksbegehren überhaupt erst zu beantragen sind rund 90.000 Unterschriften notwendig. Das ist mit Abstand der bundesweite Höchstwert in der ersten Verfahrensstufe. Zudem ist für das Volksbegehren nach wie vor die strikte Amtseintragung vorgeschrieben, die mehr einem historischen Relikt, als einem Wesensmerkmal moderner direkter Demokratie gleicht und unnötig hohe Anforderungen an die Beteiligung der Bürger/innen stellt. Ferner fehlt die Verpflichtung, eine neutral formulierte Abstimmungsbroschüre vor einem Volksentscheid an alle stimmberechtigten Haushalte zu senden.

Die deutliche Zustimmung für mehr direkte Demokratie zeigt das Bedürfnis der Hessinnen und Hessen nach mehr Mitsprache. Mit der Verfassungsreform wurde ein erster Schritt in diese Richtung gegangen. Um diesen Weg zu Ende zu gehen, ist es nun wichtig, den gesamten Prozess in sich abzustimmen und modern auszugestalten. Diese Feinjustierung wird letztlich darüber entscheiden, ob dem klar formulierten Willen der hessischen Bürger/innen entsprochen und direkte Demokratie auf Landesebene fair ausgestaltet sein wird.

Felix Hoffmann ist Mitglied des
Bundesvorstands von Mehr Demokratie

3.7 Abstimmungsbeteiligung bei Volksentscheiden

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei den 40 obligatorischen Referenden in den deutschen Bundesländern betrug 61,3 Prozent. Bei den 32 Entscheiden, die zeitgleich mit einer Wahl erfolgten, lag sie bei durchschnittlich 66,1 Prozent. Wo die Abstimmung nicht an eine Wahl gekoppelt war, gaben durchschnittlich deutlich weniger Menschen (34,9 Prozent) ihre Stimme ab.¹²

Dasselbe Bild zeigt sich auch bei den 24 Volksentscheiden, die „von unten“ initiiert wurden: Die Beteiligung betrug durchschnittlich 43,3 Prozent. Bei den acht Entscheiden, die zeitgleich mit einer Wahl erfolgten, lag sie bei durchschnittlich 61,8 Prozent. Wo die Abstimmung nicht an eine Wahl gekoppelt war, gaben durchschnittlich deutlich weniger Menschen (34,1 Prozent der Bürger/innen) ihre Stimme ab.¹³

Aus dem Unterschied zwischen Wahl- und Abstimmungsbeteiligung wird zuweilen das Argument abgeleitet, Volksentscheide seien weniger aussagekräftig oder besäßen eine geringere Legitimation als Wahlen. Das ist aus mehreren Gründen nicht schlüssig, wie im Volksbegehrensbericht 2013 (Seite 27) ausführlich dargelegt wurde. Die Abstimmungsbeteiligung lässt sich mit der Wahlbeteiligung nicht direkt vergleichen.

Konsequenzen für Reformen

Diese Daten sprechen für eine deutliche Senkung oder Abschaffung der Abstimmungsquoren in den Bundesländern. Wenn beispielsweise 35 Prozent der Bürger/innen zur Abstimmung gehen, könnte sich selbst eine Zweidrittel-Abstimmungsmehrheit nicht durchsetzen, wenn gleichzeitig ein 25 Prozent-Zustimmungsquorum gilt.

- Einige Bundesländer haben darauf reagiert und das Zustimmungsquorum für einfache Gesetze gesenkt, so etwa Nordrhein-Westfalen auf 15 oder Baden-Württemberg auf 20 Prozent. Die meisten Länder kennen jedoch noch ein 25 Prozent-Zustimmungsquorum (vgl. oben, Tabelle 1).
- Die Zustimmungsquoren der Bundesländer für Verfassungsänderungen liegen jedoch noch deutlich höher – bei meist 50 Prozent. Damit wirken sie prohibitiv, denn sie verhindern faktisch, dass die Verfassung durch ein Volksbegehren „von unten“ geändert werden kann.

Solange es noch Abstimmungsquoren gibt, sollten Volksentscheide mit Wahlen zusammengelegt werden, denn dann – das beweisen unsere Zahlen, wie auch die jüngsten Abstimmungen in Hessen – ist die Abstimmungsbeteiligung recht hoch. Umso erstaunlicher ist es, dass bislang lediglich Hamburg und Bremen entsprechende Regelungen kennen. Berlin hat angekündigt, hier nachzubessern.

3.8 Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene

Es gab 2018 nur in Hessen eine Reform der direktdemokratischen Regelungen auf Landesebene. Diese ist oben im ausführlicheren Bericht ausführlich dargestellt worden.

In Thüringen und in Berlin wurden Reformen diskutiert:

- In Thüringen sind zwei Gesetzentwürfe für eine Reform der direkten Demokratie auf Landesebene in den Landtag eingebracht worden: Die rot-rot-grüne Koalition will das Unterschriftenquorum für Volksbegehren von 10 auf 5 Prozent halbieren und das Finanztabu lockern. Die CDU-Fraktion hat die Einführung des fakultativen Referendums nach dem Modell der Schweiz vorgeschlagen. Nun stehen Verfassungsgespräche an, da keine Seite über die notwendige Zweidrittel-Mehrheit verfügt.
- In Berlin sieht der Koalitionsvertrag aus 2016 Reformen vor – die bislang jedoch noch nicht umgesetzt wurden. Zukünftig sollen Abstimmungen parallel zu Wahlen stattfinden, um die Be-

12 vgl. www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/VE-Liste_Obligatorische_Referenden.pdf.

13 vgl. www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Uebersicht-Volksentscheide-BL.pdf.

teiligung zu erhöhen. Damit wäre es auch leichter für Initiativen, das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid zu erreichen. Außerdem soll bei der amtlichen Zulässigkeitsprüfung eine Frist eingeführt werden, die es derzeit nicht gibt und deren Fehlen zu enormen Verzögerungen führt.

3.9 Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf kommunaler Ebene

Auf kommunaler Ebene hingegen gab es 2018 in drei Bundesländern geringfügige Reformen.

Brandenburg

Im Juni 2018 wurden folgende kleine Änderungen beschlossen:

- Der Kostendeckungsvorschlag wurde durch eine amtliche Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt.
- Zukünftig entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde über die rechtliche Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens – bislang war der Gemeinderat zuständig.
- In allen Gemeinden Brandenburgs ist nun die Möglichkeit der Briefabstimmung gewährleistet. Bislang war dies nicht der Fall.

Leider wurde keine Reform des Thementauschlusses vorgenommen, so dass die Bauleitplanung in Brandenburg nach wie vor als Thema komplett unzulässig ist.

Sachsen-Anhalt

Ebenfalls im Juni 2018 wurden die Regelungen in Sachsen-Anhalt reformiert.

- Das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide sank von 25 auf 20 Prozent.
- Der Kostendeckungsvorschlag wurde – wie in Brandenburg – durch eine amtliche Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt.
- Die Vertreter/innen des Bürgerbegehrens haben zukünftig ein Anhörungsrecht in Gemeinderatssitzungen sowie auch in allen Ausschüssen, die das Bürgerbegehren betreffen. Bislang beschränkte sich dieses Recht auf die Gemeinderatssitzungen.

Auch hier wurde der Thementauschluss nicht reformiert. Wie in Brandenburg sind auch in Sachsen-Anhalt Bürgerbegehren zur Bauleitplanung komplett unzulässig.

Nordrhein-Westfalen

Am 12. Dezember 2018 verbesserte Nordrhein-Westfalen eine Regelung:¹⁴

- Bürgerbegehren können zukünftig vor Beginn der Unterschriftensammlung auf ihre Zulässigkeit hin geprüft werden – auf Antrag der Initiator/innen des Begehrens. Bislang geschah dies erst nach Einreichung der Unterschriften.
- Zu erwarten ist, dass die Zahl unzulässiger Begehren in Nordrhein-Westfalen zurückgehen wird.

14 www.nrw.mehr-demokratie.de/news-einzelansicht/news/buergerbegehren-werden-jetzt-vorgeprueft/

4. Die Situation auf Bundesebene¹⁵

Mit der im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellten Expertenkommission zu direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung könnte in dieser Wahlperiode Bewegung in den Ausbau demokratischer Mitbestimmung auf Bundesebene kommen. Es wäre seit 2002 das erste Mal, dass sich eine Regierungskoalition dem Thema annimmt. Allerdings lässt die Formulierung offen, ob überhaupt Änderungen vorgenommen werden:

„Wir werden eine Expertenkommission einsetzen, die Vorschläge erarbeiten soll, ob und in welcher Form unsere bewährte parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch weitere Elemente der Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie ergänzt werden kann. Zudem sollen Vorschläge zur Stärkung demokratischer Prozesse erarbeitet werden.“

Im „ob“ drückt sich die immer noch sehr skeptische Haltung der CDU gegenüber einer Ausweitung direkter Demokratie auf die Bundesebene aus. Während die SPD zuletzt 2013 einen umfassenden Gesetzentwurf zur Einführung der Volksgesetzgebung vorgelegte, spricht sich mittlerweile auch die CSU im Grundsatz für Volksabstimmungen in bundespolitischen Fragen aus. Ihre positive Haltung bekräftigte sie 2016 in einer Befragung ihrer Mitglieder. 68 Prozent stimmten darin für die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene. In der Opposition halten Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke weiterhin an ihrer positiven Position fest. Abzuwarten ist, ob sich die FDP weiterhin für direkte Demokratie auf Bundesebene einsetzt. Zuletzt waren kritischere Töne von Seiten der Parteiführung zu vernehmen. Die FDP erneuert zurzeit ihre demokratiepolitischen Positionen.

Einen Dämpfer für die Debatte um den Ausbau verbindlicher Mitbestimmung auf Bundesebene stellte das Brexit-Referendum dar. Das Ergebnis des Referendums und die schwierigen Verhandlungen ließen vermehrt Abgeordnete an der Urteilsfähigkeit der Bürger/innen zweifeln. Eine intensivere Befassung mit den unterschiedlichen Instrumenten der direkten Demokratie täte der Debatte an dieser Stelle gut und würde helfen, Ängste gegenüber Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie abzubauen. So könnte eine stärkere Verzahnung dialogischer und direktdemokratischer Verfahren zu ausgewogeneren Vorschlägen und sachgerechteren Debatten im Vorfeld von Volksentscheiden führen. Irland hat hier zum Beispiel sehr gute Erfahrungen mit der Citizens' Assembly (www.citizensassembly.ie/) gemacht.

Trotz widriger Umstände erfreut sich die Einführung bundesweiter Volksbegehren und Volksentscheide in der Bevölkerung weiterhin ungebremsster Beliebtheit. In einer Umfrage von 2017 sprachen sich 72 Prozent der Bürger/innen für bundesweite Volksentscheide aus. Auch 64 Prozent der Unions-Anhänger befürworten darin direkte Demokratie auf Bundesebene.¹⁶

Fazit

Die geplante Kommission stellt eine Chance dar, wenn nicht in dieser, doch in der nächsten Wahlperiode einen Einstieg in direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene zu finden. Ob dieser gelingt, wird davon abhängen, ob die Kommission eingesetzt wird, wie sie personell aufgestellt ist und welches Interesse die Regierung an der Umsetzung der Ergebnisse tatsächlich hat. Entscheidend wird auch sein, wie groß der Druck aus der Bevölkerung im Hinblick auf die nächste Wahl ist, die Blockade aufzulösen. Mehr Demokratie plant, die Kommission mit einem Bürgergutachten ähnlich der irischen Citizens' Assembly zu begleiten. Per Los ausgewählte Bürger/innen sollen in diesem Jahr der Politik Vorschläge zur Demokratisierung unterbreiten. Diese Vorschläge sollen dann optimalerweise in die Arbeit der Expertenkommission einfließen.

15 Diesen Abschnitt hat Oliver Wiedmann vom Mehr Demokratie-Landesverband Berlin-Brandenburg verfasst, dem der Autor herzlich dankt.

16 Infratest dimap (April 2017) www.mehr-demokratie.de/themen/volksabstimmungen/umfragen-institute/

5. Zusammenfassung und Ausblick

Anzahl und regionale Verteilung

- Der Volksbegehrensbericht zeigt, dass die Erfahrungen mit Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden weiterhin stetig zunehmen.
- Das Jahr 2018 war ein besonders intensives Jahr: 17 neue Verfahren wurden 2018 eingeleitet – so viele, wie lange nicht mehr. 2018 beobachteten wir insgesamt 31 laufende Verfahren „von unten“ – hinzu kommen noch die 15 obligatorischen Verfassungsreferenden in Hessen.
- Hinzu kommt, dass auch Länder mit bislang wenig Praxis, wie zum Beispiel Bremen, neue Verfahren gestartet haben – im Falle Bremen gleich mehrere.
- Der Bericht belegt auch, dass es immer noch sehr große Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt. In manchen wurden direktdemokratische Instrumente recht häufig genutzt, in anderen sehr selten. Dies liegt an den unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen und Hürden. Ein Beispiel: In den letzten zehn Jahren wurden in Hamburg 25, in Berlin 18 und in Brandenburg 17 neue Verfahren eingeleitet – im gleichen Zeitraum hingegen in Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt nur ein einziges.

Themen

- Die direktdemokratische Praxis des Jahres 2018 hat gezeigt, dass drängende gesellschaftliche Themen wie etwa die Pflege sowie Nachhaltigkeits-Themen wie ökologische Landwirtschaft und Energieversorgung Gegenstand von Volksbegehren waren.
- Auch die immer stärker werdende Tendenz, Volksbegehren zu Nachhaltigkeitsthemen zu initiieren, ist erkennbar. Ob diese Tendenz sich nach dem erfolgreichen Artenschutz-Volksbegehren in Bayern zu einem langfristigen Trend entwickelt, bleibt zu beobachten.

Regelungen

- Der Trend zu Reformen und zu weniger hohen Hürden, der seit Jahren vorhanden ist, wurde auch 2018 fortgesetzt. Hessens Bürger/innen haben selbst – durch ein obligatorisches Verfassungsreferendum – das Unterschriftenquorum von unüberwindlichen 20 Prozent auf anwendungsfreundliche 5 Prozent gesenkt.
- Damit ist in Sachen Unterschriftenquorum nun Sachsen mit viel zu hohen 13 Prozent das Schlusslicht, knapp hinter Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen Rheinland-Pfalz und Thüringen mit jeweils immer noch sehr hohen 10 Prozent. Diese Länder sind nun aufgerufen, das Unterschriftenquorum zu überdenken und zu senken.
- Ein besonderes Augenmerk legte der Volksbegehrensbericht auf Hessen: 15 unterschiedliche Verfassungsänderungen wurden im Oktober 2018 per obligatorischem Volksentscheid von den Bürger/innen mit deutlicher Mehrheit angenommen. Darunter befanden sich einige unspektakuläre, wie die Aufnahme von neuen Staatszielen, aber auch wichtige, wie die endgültige Streichung der Todesstrafe aus der Verfassung und die Reform der direktdemokratischen Verfahren „von unten“. Andere Bundesländer könnten aus diesen positiven Erfahrungen lernen und ebenfalls obligatorische Verfassungsreferenden in die Landesverfassung aufnehmen.

Anhang 1: 2018 im Überblick

Die direktdemokratischen Verfahren des Jahres 2018

Bundesland	Im Jahr 2018 neu eingeleitete Verfahren	Im Jahr 2018 laufende Verfahren
Bayern	5	6
Berlin	2	4
Brandenburg	3	5
Bremen	3	3
Hamburg	2	4
Nordrhein-Westfalen	0	1
Rheinland-Pfalz	0	1
Saarland	0	1
Sachsen	1	1
Schleswig-Holstein	1	5
Gesamt	17	31

Anmerkungen:

Stand 31. Dezember 2018. Die Auflistung enthält alle laufenden direktdemokratischen Verfahren, die „von unten“ (per Unterschriftensammlung) initiiert wurden.

Die unverbindlichen Volkspetitionen befinden sich im Anhang 2.

Baden-Württemberg: Kein direktdemokratisches Verfahren

**Bayern: 6 direktdemokratische Verfahren,
davon 2018 eingeleitet: 5**

Volksbegehren Klimaschutz in die Verfassung

Ziel: Ziel des Volksbegehrens ist es, den Klimaschutz und die Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien als Staatsziele in der Bayerischen Verfassung zu verankern.

Träger: Aktionsbündnis aus dem Verein „Klimaschutz – Bayerns Zukunft“, den Freien Wählern, Vertretern von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Umweltschutzverbänden

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 3. September 2018. 25.000 Unterschriften werden benötigt.

Ergebnis: Offen

Info: www.klimaschutz-in-die-verfassung.de/

Volksbegehren Grenzschutz

Ziel: Ziel ist ein bayerisches Grenzschutzgesetz. Alle Personen sollen zurückgewiesen werden, die keine EU-Bürger/innen oder nicht im Besitz gültiger Einreisedokumente sind.

Träger: Verein „Volksbegehren“

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 30. August 2018. 25.000 Unterschriften werden benötigt.

Ergebnis: Offen

Info: www.volksbegehren-grenzschutz.de/

Volksbegehren Stoppt den Pflegenotstand an Bayerns Krankenhäusern

Ziel: Ziel ist es, die Qualität der Patientenversorgung zu verbessern und die Pflegekräfte entlasten.

Träger: Aktionsbündnis aus ver.di, Politiker/innen, Pfleger/innen, Jurist/innen und Ärzt/innen, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die LINKE.

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 1. August 2018. Bis Ende Oktober 2018 wurden knapp 103.000 Unterschriften gesammelt (25.000 Unterschriften benötigt), Anfang 2019 sollen die Unterschriften offiziell eingereicht werden. Wenn

das Innenministerium keine Bedenken gegen den Antrag hat, kommt es zur zweiten Verfahrensstufe, dem Volksbegehren.

Ergebnis: Offen

Info: www.stoppt-pflegenotstand.de

Volksbegehren Artenvielfalt & Naturschönheit in

Bayern - Rettet die Bienen!

Ziel: Für den Erhalt und den Ausbau des Lebensraums von Bienen, Insekten, Schmetterlingen und Vögeln.

Träger: Aktionsbündnis aus über 50 Organisationen, darunter ödp, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD, Die LINKE

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 18. Mai 2018. Am 5. Oktober 2018 wurden insgesamt 94.700 Unterschriften eingereicht (25.000 wurden benötigt). Im November 2018 wurde dem Antrag stattgegeben. Das Volksbegehren als nächste Verfahrensstufe findet vom Donnerstag, den 31. Januar bis Mittwoch, den 13. Februar 2019 statt. 10 Prozent der bayerischen Wahlberechtigten müssen das Volksbegehren unterstützen, damit es erfolgreich ist.

Ergebnis: Offen

Info: www.volksbegehren-artenvielfalt.de/

Volksbegehren STRABS: Straßenausbaubeiträge abschaffen - Bürger entlasten

Ziel: Für die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge, das Kommunalabgabengesetz soll hierzu reformiert werden.

Träger: Aktionsbündnis aus Freien Wählern Bayern, Verbänden, Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 22. Januar 2018. Am 19. März 2018 wurde etwa 180.000 Unterschriften eingereicht (benötigt: 25.000). Mitte April 2018 beschloss die CSU-Landtagsfraktion, dass Grundstückseigentümer und Wohnungsbesitzer die Straßenausbaubeiträge zukünftig nicht mehr bezahlen müssen. Der Landtag hat dem am 14. Juni 2018 zugestimmt und somit den Forderungen des Volksbegehrens entsprochen.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

Info: www.volksbegehren-strabs.bayern/

Damit Bayern Heimat bleibt - Betonflut eindämmen

Ziel: Der derzeitige Flächenverbrauch von 13 ha Natur/Tag (für Asphalt/Bauflächen etc.) soll auf 5 ha/Tag reduziert werden.

Träger: Aktionsbündnis aus ödp, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, Landesbund für Vogelschutz Bayern LBV, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 8. September 2017. Am 7. März 2018 reichte das Aktionsbündnis 48.225 Unterschriften ein (benötigt: 25.000). Das Innenministerium hat Anfang April 2018 den Antrag wegen verfassungsrechtlicher Bedenken nicht zugelassen. Am 17. Juli 2018 entschied der Bayerische Verfassungsgerichtshof, dass das Volksbegehren nicht zulässig sei, da die kommunale Planungshoheit dadurch unzulässig eingeschränkt würde.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (für unzulässig erklärt)

Info: www.betonflut-eindaemmen.de/

Berlin: 4 direktdemokratische Verfahren, davon 2018 eingeleitet: 2

Volksentscheid für Gesunde Krankenhäuser

Ziel: Ziel der Initiative sind mehr Investitionen, um den Sanierungsstau an den Berliner Krankenhäusern abzubauen. Zweitens fordert die Initiative mehr und besser bezahltes Personal.

Träger: Aktionsbündnis für mehr Personal in Krankenhäusern, darunter Gewerkschaften (ver.di), Krankenhausbeschäftigte, Patienten

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 1. Februar 2018. Am 19. Juni 2018 reichte die Initiative 47.500 Unterschriften ein (benötigt: 20.000). Darauf folgte eine formelle Rechtsprüfung des Gesetzentwurfs, die bis Ende 2018 noch nicht abgeschlossen war.

Ergebnis: Offen

Info: www.volksentscheid-gesunde-krankenhaeuser.de/

Volksentscheid Berlin Werbefrei

Ziel: Ziel der Initiative ist eine drastische Reduzierung der Werbung im öffentlichen Raum und ein Werbeverbot an Kitas und Schulen.

Träger: Bürgerinitiative Berlin Werbefrei

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 16. Januar 2018. Am 13. Juli 2018 reichten die Initiator/innen rund 43.000 Unterschriften, davon 32.456 gültige, ein (benötigt: 20.000). Der Antrag wird derzeit auf seine Zulässigkeit geprüft.

Ergebnis: Offen

Info: www.berlin-werbefrei.de/

Volksbegehren für mehr Videoüberwachung

Ziel: Ziel ist die Eindämmung von Kriminalität, vor allem durch mehr und dauerhafte stationäre Videoüberwachung.

Träger: Aktionsbündnis aus Polizeigewerkschaften, CDU, Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 13. September 2017. Die Initiator/innen reichten am 19. Februar 2018 insgesamt 25.083 Unterschriften ein (20.000 benötigt), davon wurden am 21. März 2018 insgesamt 21.028 für gültig erklärt. Der Senat lehnte das Volksbegehren am 16. Oktober 2018 als unzulässig und nicht mit höherrangigem Recht vereinbar ab. Nun muss das Berliner Verfassungsgericht über die Zulässigkeit entscheiden.

Ergebnis: Offen

Info: www.sicherheit-in.berlin/

Volksentscheid Fahrrad

Ziel: Für die Förderung des Radverkehrs in Berlin: U.a. soll ein Berliner Radnetzwerk geschaffen, breite Radwege und insgesamt 350 Kilometer sichere Fahrradstraßen gebaut werden.

Träger: Aktionsbündnis aus dem Verein Changing Cities, Umweltschutzverbänden, Bürgerinitiativen u.a.

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 18. Mai 2016, unmittelbar nach Bekanntgabe der Kostenschätzung durch den Senat. Die Initiator/innen haben am 14. Juni 2016 mehr als 100.000 Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Nach Verhandlungen beschloss das Parlament am 28. Juni

2018 ein Mobilitätsgesetz, dass die Forderungen der Initiative weitgehend übernahm.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

Info: www.volksentscheid-fahrrad.de

Brandenburg: 5 direktdemokratische Verfahren, davon 2018 eingeleitet: 3**Straßenausbaubeiträge abschaffen!**

Ziel: Ziel ist die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge für Haus- und Grundstückseigentümer. Stattdessen soll der Staat für die Beiträge aufkommen.

Träger: Partei BVB/Freie Wähler

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 23. Oktober 2018. Die Initiator/innen müssen 20.000 Unterschriften sammeln. Laut Initiator/innen wurden bis Mitte Dezember 2018 weit mehr als diese 20.000 Unterschriften gesammelt. Es soll aber noch weiter gesammelt werden und die Volksinitiative erst Anfang 2019 eingereicht werden.

Ergebnis: Offen

Info: www.bvb-fw.de/volksinitiative-strassenausbaubeitrage-abschaffen/

Genug GEZahlt: Brandenburger Volksinitiative zur Kündigung der Rundfunkstaatsverträge

Ziel: Ziel ist die Kündigung der Rundfunkstaatsverträge durch das Land Brandenburg.

Träger: Verein Genug GEZahlt (AfD-nah)

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 15. Mai 2018. Die Initiator/innen müssen innerhalb eines Jahres 20.000 Unterschriften sammeln.

Ergebnis: Offen

Info: www.genug-gezahlt.tv

Brandenburg braucht Tegel - gegen Schließung des Flughafens Tegel

Ziel: Ziel ist die Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel.
 Träger: Aktionsbündnis aus FDP, Freie Wähler
 Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 24. März 2018. Die Initiator/innen müssen innerhalb eines Jahres 20.000 Unterschriften sammeln.
 Ergebnis: Offen
 Info: www.brandenburg-braucht-tegel.de/

Für faire Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

Ziel: Für eine Reform der Regelung beim Bürgerbegehren, u.a. für die Erweiterung des Themenkatalogs (Bauleitplanung soll zugelassen werden) und die Senkung des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren.
 Träger: Aktionsbündnis „Wir entscheiden mit“ aus Mehr Demokratie, Bürgerinitiativen, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Freie Wähler
 Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Stufe, die Volksinitiative, begann am 7. April 2017. Die Volksinitiative wurde nicht eingereicht, da zu wenig Unterschriften gesammelt wurden (genaue Zahl: unbekannt).
 Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften bei der Volksinitiative)
 Info: www.wir-entscheiden-mit.de

Für faire Volksbegehren und Volksentscheide

Ziel: Für Reformen bei der Volksgesetzgebung auf Landesebene. Zentrale Forderung ist die Einführung der freien Unterschriftensammlung beim Volksbegehren (bisher Amtseintragung).
 Träger: Aktionsbündnis „Wir entscheiden mit“ aus Mehr Demokratie, Bürgerinitiativen, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Freie Wähler
 Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Stufe, die Volksinitiative, begann am 7. April 2017. Die Volksinitiative wurde nicht eingereicht, da zu wenig Unterschriften gesammelt wurden (genaue Zahl: unbekannt).
 Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften bei der Volksinitiative)
 Info: www.wir-entscheiden-mit.de

Bremen: 3 direktdemokratische Verfahren, davon in 2018 eingeleitet: 3

Für den Schutz der Platanen am Neustädter Deich

Ziel: Für den Schutz von 136 Platanen am Neustädter Deich. Diese sollen nicht den geplanten Deichbaumaßnahmen zum Opfer fallen. Dazu soll das Bremische Naturschutzgesetz geändert werden.
 Träger: Aktionsbündnis aus der Bürgerinitiative „Platanen am Deich“, Umweltverbänden
 Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 10. November 2018. Die Initiator/innen benötigen insgesamt 5.000 Unterschriften.
 Ergebnis: Offen
 Info: www.bi-platanen-am-deich.jimdo.com/

Volksbegehren für mehr Krankenhauspersonal

Ziel: Für bessere Pflege durch mehr Pflegekräfte in den kommunalen Krankenhäusern. Dazu soll das Bremische Krankenhausgesetz geändert werden.
 Träger: Aktionsbündnis aus ver.di, Die LINKE, Verein demokratische Ärztinnen und Ärzte, CSD Bremen, AStA der Univ. Bremen
 Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 23. Oktober 2018. Die Initiator/innen benötigen insgesamt 5.000 Unterschriften.
 Ergebnis: Offen
 Info: www.volksbegehren-krankenhauspersonal-bremen.de/

Mehr Demokratie beim Wählen - unseren Einfluss sichern und stärken

Ziel: Ziel ist eine Reform des Wahlrechts. Die Initiator/innen wollen den Einfluss der Wähler/innen auf die Zusammensetzung des Parlaments stärken.
 Träger: Aktionsbündnis aus Mehr Demokratie und anderen
 Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 22. März 2018. Die Initiator/innen reichten am 23. Mai 2018 insgesamt 5.576 Unterschriften ein (5.000 benötigt). Nach der Zulässigkeitsklärung begann am 13. August 2018 das Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe. Innerhalb von drei Monaten müssen 24.380 Unterschriften gesammelt werden, damit es zum Volksentscheid kommt. Die Initiator/innen reichten am 13. November 2018 insgesamt

26.355 Unterschriften ein, die nun auf ihre Gültigkeit hin geprüft werden. Das Ergebnis wird am 7. Januar 2019 verkündet.

Ergebnis: Offen

Info: www.fuenf-richtige.de/

Hamburg: 4 direktdemokratische Verfahren, davon 2018 eingeleitet: 2

Hamburger Volksentscheid gegen Pflegenotstand und für eine gute Versorgung im Krankenhaus

Ziel: Ziel ist es, die Versorgungsqualität in Hamburger Krankenhäusern zu verbessern, unter anderem durch die Festlegung von Mindestpersonalzahlen für Pflegekräfte und andere Berufsgruppen im Krankenhaus.

Träger: Aktionsbündnis aus ver.di, Vereinen und Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 8. März 2018. Am 29. März 2018 reichten die Initiator/innen 27.623 Unterschriften ein (10.000 benötigt). Die Suche nach einem Kompromiss zwischen den Initiator/innen und dem Parlament war nicht erfolgreich. Der Hamburger Senat rief Ende Oktober 2018 das Landes-Verfassungsgericht an. Er erachtet den Entwurf für nicht zulässig, da er auch Gesetze betreffe, für die allein der Bundestag zuständig sei. Die Gerichtsentscheidung steht noch aus.

Ergebnis: Offen

Info: www.volksentscheid-pflegenotstand.de/

Tschüss Kohle

Ziel: Ziel ist der zügige Ausstieg Hamburgs aus der Kohleverbrennung. Dazu soll das Hamburger Klimaschutzgesetz geändert werden.

Träger: Aktionsbündnis aus mehr als 20 Organisationen, u.a. Energietisch Hamburg, Zukunftsrat Hamburg, Nordkirche weltweit

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 21. Februar 2018. Am 9. Juni 2018 reichten die Initiator/innen 22.494 Unterschriften ein (10.000 benötigt). Nun muss sich das Parlament mit dem Anliegen beschäftigen. Derzeit (Stand Ende Dezember 2018) verhandeln die Initiator/innen mit den Regierungsparteien.

Ergebnis: Offen

Info: www.tschuess-kohle.de/

Hamburgs Grün erhalten

Ziel: Ziel ist es, Hamburgs Grün besser zu schützen und den Flächenverbrauch, den Verlust an Grünvolumen und den Verlust von wichtigen biologischen Lebensräumen zukünftig wirkungsvoll zu beschränken.

Träger: Aktionsbündnis aus NABU Hamburg, Bürgerinitiativen und Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 1. Dezember 2017. Am 28. Mai 2018 reichten die Initiator/innen 23.100 Unterschriften ein (10.000 benötigt). Nun muss sich das Parlament mit dem Anliegen beschäftigen. Es kam bereits zu Gesprächen zwischen den Initiator/innen und den Regierungsparteien.

Ergebnis: Offen

Info: www.hamburg.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/stadtentwicklung/gruen-erhalten/

Mehr Hände für Hamburger Kitas

Ziel: Ziel ist ein besserer Betreuungsschlüssel/mehr Personal für die Kindertagesstätten (Krippe und Elementarbereich).

Träger: Aktionsbündnis Kita-Netzwerk Hamburg, unterstützt von GEW und ver.di

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 1. November 2017. Am 5. März 2018 hat die Initiative mehr als 30.000 Unterschriften eingereicht (benötigt: 10.000). Bei den Gesprächen einigten sich die beiden Seiten auf einen Kompromiss, sodass ein Volksbegehren entfiel.

Ergebnis: Teilerfolg ohne Volksentscheid

Info: www.kitanetzwerk-hamburg.de/die-volksinitiative.html

Hessen: Kein direktdemokratisches Verfahren

Mecklenburg-Vorpommern: Kein direktdemokratisches Verfahren

Niedersachsen: Kein direktdemokratisches Verfahren

Nordrhein-Westfalen: 1 direktdemokratisches Verfahren, davon 2018 eingeleitet: keines

G9 jetzt in NRW

- Ziel: Ziel ist die Rückkehr zu einer Regelschulzeit mit Abitur nach neun Jahren (G9) in der Sekundarstufe II.
- Träger: Aktionsbündnis aus Elternvereinen, Vereinen, Einzelpersonen
- Verlauf: Start der Unterschriftensammlung für den Antrag auf ein Volksbegehren war am 1. Oktober 2016. Die Initiator/innen reichten am 29. November 2016 rund 3.000 gültige Unterschriften ein (3.000 benötigt). Nachdem der Antrag für zulässig erachtet wurde, beginnt die Sammelfrist für das Volksbegehren als zweiter Verfahrensstufe am 5. Januar 2017. Benötigt werden die Unterschriften von 8 Prozent der Wahlberechtigten (etwa 1,1 Mio.), die Sammelfrist beträgt ein Jahr.
- Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften im Volksbegehren)
- Info: www.g9-jetzt-nrw.de

Rheinland-Pfalz: 1 direktdemokratisches Verfahren, davon 2018 eingeleitet: keines

Schluss mit der Selbstbedienung im Landtag

- Ziel: Gegen die im April 2017 verabschiedete Diätenerhöhung.
- Träger: Aktionsbündnis aus ödp, Freien Wählern und dem FWG (Landesverband Freie Wählergruppen)
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 12. September 2017. Benötigt werden 30.000 Unterschriften.
- Ergebnis: Offen
- Info: www.stopp-selbstbedienung-rlp.de

Saarland: 1 direktdemokratisches Verfahren, davon 2018 eingeleitet: keines

G9 - Jetzt! Saarland

- Ziel: Ziel ist die Rückkehr zu einer Regelschulzeit mit Abitur nach neun Jahren (G9) in der Sekundarstufe II. Dafür soll das Schulordnungsgesetz geändert werden.
- Träger: Aktionsbündnis aus der Elterninitiative „G9 Jetzt Saarland“, Vereinen
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf ein Volksbegehren, begann am 27. Oktober 2016. Die Initiator/innen reichten am 27. April 2017 insgesamt 5.500 Unterschriften ein

(5.000 benötigt). Der Antrag wurde zugelassen, das Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe begann am 4. Oktober 2017. Innerhalb von drei Monaten – bis zum 3. Januar 2018 – unterstützten 3,8 Prozent der Wahlberechtigten das Volksbegehren (benötigt: 7 Prozent). Somit scheiterte das Volksbegehren.

- Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften im Volksbegehren)
- Info: www.g9-jetzt-saarland.de

Sachsen: 1 direktdemokratisches Verfahren, davon 2018 eingeleitet: 1

Volksbegehren Längeres gemeinsames Lernen in Sachsen

- Ziel: Für gemeinsames längeres Lernen – für die Einführung der Gemeinschaftsschule als eine weitere Schulart und als Option. Grundlage für Neubauten/Umwidmungen soll eine freiwillige und einvernehmliche Entscheidung aller Beteiligten sein.
- Träger: Aktionsbündnis Gemeinschaftsschule in Sachsen aus ver.di, DGB, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Die LINKE, SPD, Landeselternrat, Vereinen
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Stufe der Volksgesetzgebung – in Sachsen Volksantrag genannt – begann am 29. September 2018. Benötigt werden 40.000 Unterschriften.
- Ergebnis: Offen
- Info: www.gemeinschaftsschule-in-sachsen.de/

Sachsen-Anhalt: Kein direktdemokratisches Verfahren

Schleswig-Holstein: 5 direktdemokratische Verfahren, davon 2018 eingeleitet: 1

Volksinitiative für bezahlbaren Wohnraum

- Ziel: Für eine Änderung der Landesverfassung. Unter anderem soll darin die Förderung, Schaffung und Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum als Ziel für das Land Schleswig-Holstein festgeschrieben sein.
- Träger: Aktionsbündnis aus Sozialverband Schleswig-Holstein, Deutscher Mieterbund, Einzelpersonen u.a.
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 15. Februar 2018. Die Initiator/innen benötigen 20.000 Unterschriften. Laut Angaben der Initiator/innen sind bis Mitte Dezember 2018 bereits 35.000 Unterschriften gesammelt worden. Die Einreichung ist für Anfang 2019 geplant.

Ergebnis: Offen

Info: www.sovd-sh.de/volksinitiative-fuer-bezahlbaren-wohnraum/

Volksinitiative zum Schutz des Wassers (gegen Fracking)

Ziel: Ziel ist eine Änderung des Landeswassergesetzes und des Landesverwaltungsgesetzes mit dem Ziel, Fracking in Schleswig-Holstein zu verbieten.

Träger: Aktionsbündnis aus Umweltorganisationen und Vereinen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 1. Juni 2017. Die Initiator/innen reichten am 28. Mai 2018 insgesamt 42.185 Unterschriften ein (20.000 benötigt). Der Landtag hat am 8. November 2018 einen Teil der Volksinitiative für zulässig erklärt, hierzu können die Initiator/innen ein Volksbegehren (innen 4 Monaten) beantragen. Der andere Teil (das Frackingverbot landesgesetzlich zu regeln) wurde für unzulässig erklärt. Hiergegen wollen die Initiator/innen klagen.

Ergebnis: Offen

Info: www.vi-wasser.de/

Volksinitiative Mitbestimmung

Ziel: Für Änderungen bei der Windkraft-Ausbauplanung. Ziel ist es, dass gemeindliche Stellungnahmen und Bürgerentscheide verbindlich für die Landesplanung bzgl. Windkrafteignungsflächen sind.

Träger: Aktionsbündnis aus Bürgerinitiativen und Piratenpartei

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 9. Dezember 2016. Die Initiator/innen reichten am 4. Dezember 2017 mehr als 23.000 Unterschriften ein (20.000 benötigt). Der Landtag lehnte die Volksinitiative im April 2018 aus mehreren Gründen als unzulässig ab. Hiergegen klagen die Initiator/innen.

Ergebnis: Offen

Info: www.vi-mitbestimmung.de

Volksinitiative Abstand

Ziel: Für Änderungen bei der Windkraft-Ausbauplanung. Ziel ist die zehnfache Windkraftanlagen-Höhe als Mindestabstand zwischen neuen Windkraftanlagen und Häusern, mindestens aber 1.000 Meter (somit deutlich restriktiver als geplant).

Träger: Aktionsbündnis aus Bürgerinitiativen, etwa BI „Gegenwind“

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 9. Dezember 2016. Die Initiator/innen reichten am 4. Dezember 2017 mehr als 25.000 Unterschriften ein (20.000 benötigt). Der Landtag hat der Volksinitiative am 15. Juli 2018 nicht zugestimmt, die Initiator/innen beantragten daraufhin innerhalb der gesetzlichen Frist von vier Monaten kein Volksbegehren.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)

Info: www.vi-abstand.de

Schleswig-Holstein stoppt CETA

Ziel: Bundesratsinitiative: Der Landtag und die Landesregierung von Schleswig-Holstein werden aufgefordert, im Bundesrat gegen das Freihandelsabkommen CETA zu stimmen.

Träger: Aktionsbündnis aus Mehr Demokratie, Umweltverbänden, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Die LINKE, Attac, Campact, ver.di

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 15. September 2016. Die Initiator/innen reichten am 16. Mai 2017 insgesamt 25.612 Unterschriften, davon knapp 21.000 gültige (20.000 benötigt), ein. Der Landtag lehnte die Volksinitiative am 25.01.2018 ab. Da die Regierung aber zusagte, CETA im Bundesrat nicht zuzustimmen, verzichteten die Initiator/innen auf die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren, da ihr Ziel erreicht wurde. Somit war die Volksinitiative erfolgreich.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

Info: www.sh-stoppt-ceta.de

Thüringen: Kein direktdemokratisches Verfahren

Anhang 2: Volkspetitionen

Die unverbindlichen Volkspetitionen des Jahres 2018 im Überblick

Bundesland	Im Jahr 2018 neu eingeleitete Volkspetitionen	Im Jahr 2018 laufende Volkspetitionen
Baden-Württemberg	1	1
Berlin	1	1
Mecklenburg-Vorpommern	1	4
Nordrhein-Westfalen	2	2
Saarland	1	2
Sachsen-Anhalt	0	1
Gesamt	6	11

Anmerkungen: Aktualisiert bis 31. Dezember 2018

Baden-Württemberg (Anzahl: 1)

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksantrag“

Volksantrag für mehr Demokratie in den Landkreisen

Ziel: Für die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf Landkreisebene.

Träger: Aktionsbündnis aus Mehr Demokratie, DGB, FDP, Umweltverbänden

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für den Volksantrag begann am 14. Februar 2018. Benötigt werden 40.000 Unterschriften innerhalb eines Jahres.

Ergebnis: Offen

Info: www.volksantrag-bw.de/

Berlin (Anzahl: 1)

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksinitiative“

Unsere Schulen

Ziel: Ziel ist die Verhinderung von Privatisierungsmaßnahmen im Schulbereich/bei Schulsanierungen.

Träger: Aktionsbündnis aus Bürgerinitiative Gemeingut in BürgerInnenhand, Berliner Wassertisch u.a.

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die unverbindliche Volkspetition begann am 1. Februar 2018. Benötigt wurden 20.000 Unterschriften. Am 3. Juli 2018 wurden 31.536 Unterschriften (davon 28.070 gültige) eingereicht. Das Parlament lehnte die Volkspetition am 29. November 2018 ab.

Ergebnis: Gescheitert (Landtag lehnt Anliegen ab)

Info: www.gemeingut.org/unsereschule-aktion/

Mecklenburg-Vorpommern (Anzahl: 4)

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksinitiative“

Faire Straße - Gemeinsam gegen Straßenausbaubeiträge

Ziel: Für die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge, das Kommunalabgabengesetz soll hierzu reformiert werden.

Träger: Aktionsbündnis aus Freien Wählern, Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 24. August 2018. Benötigt werden 15.000 Unterschriften, damit sich der Landtag mit dem Thema befasst.

Ergebnis: Offen

Info: www.faire-strasse.de

Für kostenfreie Schülerbeförderung für alle Schüler von Klasse 1 bis 13 und Auszubildende in MV

- Ziel:** Für ein kostenfreies landesweites Schülerticket.
- Träger:** Aktionsbündnis aus Kreiselternrat, „Initiative Schülerbeförderung“, u.a.
- Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die unverbindliche Volkspetition begann am 15. Januar 2017. Die Initiator/innen reichten im April 2018 etwa 17.000 Unterschriften ein (15.000 benötigt). Da aber viele Unterschriften ungültig waren, wurde die Hürde von 15.000 gültigen Unterschriften nicht erreicht, sodass die Volkspetition scheiterte.
- Ergebnis:** Gescheitert (Volkspetition erreicht zu wenig Unterschriften)
- Info:** www.ini-s.de/
www.kervorpommern-greifswald.eu/petition-last/

Kinder- und Jugendarmut wirksam begegnen - chancengleiche Entwicklung für alle

- Ziel:** Für mehr Chancengleichheit, unter anderem durch bessere Kinderbetreuung/mehr Fachkräfte, für Befreiung der Eltern von Kita-Gebühren sowie für dauerhafte Finanzierung der Kinder- und Jugendarbeit durch Land und Kommunen.
- Träger:** Aktionsbündnis aus Netzwerk gegen Kinderarmut und Die LINKE.
- Verlauf:** Die Unterschriftensammlung begann am 23. Februar 2017. Insgesamt werden 15.000 Unterschriften benötigt.
- Ergebnis:** Offen
- Info:** www.raus-bist-du.de

Für die Entlastung der Eltern und Familien durch kostenfreie KiTa-Plätze

- Ziel:** Die Volksinitiative soll die Landesanteile zur sofortigen Entlastung der Eltern pro Kitaplatz erhöhen. Langfristiges Ziel sollen kostenfreie Kita-Plätze sein, als erster Schritt sollen 75 Prozent Zuschuss gewährt werden.
- Träger:** Einzelpersonen
- Verlauf:** Die Unterschriftensammlung begann am 15. März 2016. Insgesamt werden 15.000 Unterschriften benötigt. Die Unterschriften wurde bis zum März 2018 nicht eingereicht (genaue Anzahl unbekannt).
- Ergebnis:** Gescheitert (Volkspetition wird nicht eingereicht)
- Info:** www.kita-ostseekrabben.de/volksinitiative.html

Nordrhein-Westfalen (Anzahl: 2)

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksinitiative“

Volksinitiative Straßenbaubeitrag abschaffen

- Ziel:** Ziel ist die Abschaffung der Straßenbaubeiträge, bei denen die Bürger/innen bislang zu den Kosten für die Erneuerung, Verbesserung und Erweiterung von Straßen, Wegen und Plätzen herangezogen werden können. Zukünftig soll das Land die Kosten tragen.
- Träger:** Bund der Steuerzahler NRW
- Verlauf:** Der Beginn der Unterschriftensammlung war am 31. Oktober 2018. Insgesamt werden ca. 66.000 Unterschriften benötigt, damit sich der Landtag mit dem Anliegen beschäftigt. Bis Mitte Dezember 2018 lagen bereits 120.000 Unterschriften vor.
- Ergebnis:** Offen
- Info:** www.steuerzahler-nrw.de/Volksinitiative-Strassenbaubeitraege/6958b2745/index.html

Volksinitiative „Aufbruch Fahrrad“

- Ziel:** Ziel ist die Anhebung des Fahrradverkehr-Anteils am Gesamtverkehr in Nordrhein-Westfalen auf 25 Prozent bis zum Jahr 2025. Insgesamt werden hierfür neun Forderungen aufgestellt.
- Träger:** Aktionsbündnis aus Umweltverbänden und Vereinen, u.a. adfc, Bund für Umwelt und Naturschutz, NABU, VCD.
- Verlauf:** Der Beginn der Unterschriftensammlung war am 16. Juni 2018. Insgesamt werden ca. 66.000 Unterschriften benötigt, damit sich der Landtag mit dem Anliegen beschäftigt.
- Ergebnis:** Offen
- Info:** www.aufbruch-fahrrad.de/

Saarland (Anzahl: 2)

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksinitiative“

Faire Straße - Gemeinsam gegen Straßenausbaubeiträge

- Ziel:** Für die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge, das Kommunalabgabengesetz soll hierzu reformiert werden.
- Träger:** Aktionsbündnis aus Freien Wählern, Einzelpersonen
- Verlauf:** Die Unterschriftensammlung begann am 24. August 2018. Benötigt werden 5.000 Unterschriften, damit sich der Landtag mit dem Thema befasst.
- Ergebnis:** Offen
- Info:** www.faire-strasse.de

Anhang 3: Glossar

Wasser ist Leben - Saar-Heimat schützen - Grubenflutung stoppen

- Ziel:** Ziel ist ein Stopp der Grubenflutungs-Pläne der RAG, vor allem aus Umwelt- und Gesundheitsgründen.
- Träger:** Einzelpersonen, u.a. Bürgermeister
- Verlauf:** Die Unterschriftensammlung begann am 13. Dezember 2017. Am 4. Juni 2018 reichten die Initiator/innen ca. 5.700 Unterschriften ein (benötigt: 5.000). Der Landtag befasste sich mit dem Thema und beschloss am 20. Oktober 2018, die in der Volkspetition geäußerten Bedenken zu berücksichtigen und forderte die Landesregierung auf, beim weiteren Planfeststellungsverfahren diese Bedenken zu berücksichtigen. Erklärt wurde auch, dass der vorliegende Antrag der RAG „wohl nicht genehmigungsfähig sei“. Damit erzielte die Volkspetition einen Erfolg.
- Ergebnis:** Erfolgreich (Landtag übernimmt Anliegen)
- Info:** www.arminkoenig.de/blog/2018/02/03/unterschriften-aktion-volksinitiative-wasser-ist-leben-grubenflutung-stoppen/

Sachsen-Anhalt (Anzahl: 1)

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksinitiative“

Den Mangel beenden! Unseren Kindern Zukunft geben!

- Ziel:** Für mehr pädagogisches Personal an Schulen. Zusätzlich sollen 1.000 Lehrer/innen und 400 pädagogische Mitarbeiter/innen eingestellt werden.
- Träger:** Aktionsbündnis aus Gewerkschaften, Lehrerverbänden, Die LINKE.
- Verlauf:** Die Unterschriftensammlung begann am 2. Mai 2017. Am 13. September 2017 überreichten die Initiator/innen 77.000 Unterschriften (30.000 benötigt). Der Landtag hat sich mit dem Anliegen im Januar 2018 beschäftigt und sich für die Ziele der Volkspetition ausgesprochen. Auch die Regierung kündigte an, mehr Lehrer/innen einzustellen. Die Initiator/innen zeigten sich zufrieden.
- Ergebnis:** Erfolgreich (Landtag übernimmt Anliegen)
- Info:** www.gew-sachsenanhalt.net/volksinitiative

Abstimmungsquorum

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

Antrag auf Volksbegehren

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

Beteiligungsquorum

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

Bürgerbegehren (kommunale Ebene)

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

Bürgerentscheid (kommunale Ebene)

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

Direktdemokratische Verfahren

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

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

Fakultatives Referendum

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

von Stimmbürger/innen die Durchführung eines → *Volksentscheids* verlangen.

Initiiierende (dreistufige) Volksgesetzgebung

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

1. Stufe: Volksinitiative/Antrag auf Volksbegehren

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

2. Stufe: Volksbegehren

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

3. Stufe: Volksentscheid

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

Obligatorisches Referendum

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

Ratsreferendum (kommunale Ebene)

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

Unterschriftenquorum

Für ein → *Volksbegehren* als zweiter Verfahrensstufe werden Unterschriften eines bestimmten Anteils der Stimmberechtigten benötigt. Dieser Anteil wird als „Unterschriftenquorum“

bezeichnet. Alternativ wird manchmal der Begriff „Einleitungsquorum“ verwendet.

Volksbegehren

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

Volksinitiative

Dieser Begriff hat eine doppelte Bedeutung.

1) Erste Stufe der → *initiiierenden dreistufigen Volksgesetzgebung*, sofern das Verfahren mit einem Anhörungsrecht der Initiator/innen im Parlament ausgestattet ist. Werden genügend Unterschriften gesammelt und das Parlament lehnt das Anliegen ab, kommt es zur zweiten Verfahrensstufe, dem → *Volksbegehren*.

2) Wird auch synonym für die → *dreistufige Volksgesetzgebung* – als einer der drei direktdemokratischen Verfahrenstypen – verwendet. In der Schweiz seit mehr als einem Jahrhundert etablierter Begriff hierfür.

Volkspetition (auch „unverbindliche Anregung“)

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

Zustimmungsquorum

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

Mehr Demokratie e.V. finanziert sich über Spenden. Auch diesen Volksbegehrensbericht haben wir mit Hilfe von Spenden und Mitgliedsbeiträgen recherchiert, erstellt und gedruckt. Regelmäßige Beiträge sichern unsere Arbeit und unsere Unabhängigkeit.

Bitte unterstützen Sie uns als Mitglied!

Sie können auch online Mitglied werden unter www.mehr-demokratie.de/mitglied_werden.html



Ich möchte Volksabstimmungen fördern und werde Mitglied bei Mehr Demokratie.

- Einzelmitgliedschaft (ab 78 EUR) _____ EUR
 Partnermitgliedschaft (ab 96 EUR) _____ EUR

Ich möchte spenden.

Spende _____ EUR

Die Spende ist steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname		
Adresse		
Tel.	E-Mail	Geburtsdatum
Partner		

SEPA-Lastschriftmandat

Ich ermächtige Mehr Demokratie e.V. bis auf Widerruf, Zahlungen von meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise ich mein Kreditinstitut an, die von Mehr Demokratie e.V. auf mein Konto gezogenen Lastschriften einzulösen.

Hinweis: Ich kann innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrages verlangen. Es gelten dabei die mit meinem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen. Das SEPA-Lastschriftmandat gilt für wiederkehrende und einmalige Zahlungen. Für die Vorabinformation über den ersten Zahlungseinzug und die Übermittlung der Mandatsreferenznummer wird eine Frist von mindestens fünf Kalendertagen vor Fälligkeit vereinbart.

Anschrift: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg

Gläubiger-ID: DE26ZZZ00000033645

Mandatsreferenznummer: wird separat mitgeteilt

IBAN
BIC
Bank

Der Einzug erfolgt:

- 1/4jährlich 1/2jährlich jährlich einmalig

Ich zahle per Rechnung

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