



1. Volksentscheid-Ranking

Die direktdemokratischen Verfahren
der Länder und Gemeinden im Vergleich



Inhalt

I. Einleitung	2
Das Ranking: Hitliste der 16 Länder	5
II. Praxis	6
1. Volksbegehren auf Landesebene	6
2. Bürgerbegehren in den Gemeinden	8
III. Reformen	10
IV. Verfahren	11
1. Das optimale Design der direkten Demokratie	11
2. Faire Volksentscheide auf Landesebene	13
3. Faire Bürgerentscheide in den Gemeinden	21
V. Die 16 Bundesländer in der Einzelbewertung	27
Bayern	28
Hamburg	29
Sachsen	30
Nordrhein-Westfalen	31
Schleswig-Holstein	32
Hessen	33
Brandenburg	34
Niedersachsen	35
Mecklenburg-Vorpommern	36
Bremen	37
Sachsen-Anhalt	38
Rheinland-Pfalz	39
Thüringen	40
Baden-Württemberg	41
Saarland	42
Berlin	43

Mehr Demokratie e.V.

Haus der Demokratie
und Menschenrechte
Greifswalder-Str. 4
10405 Berlin

tel. 030-42082370
fax 030-42082380

info@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

Redaktion & Gestaltung:
Ralph Kampwirth

Wissenschaftliche Mitarbeit:
Frank Rehmet
Tim Weber

I. Einleitung

Momentaufnahme: Deutschland begehrt auf

Herbst 2003: „Schluss mit dem Bankenskandal“ fordert eine Berliner Initiative. In Hamburg kämpft attac für die städtische Wasserversorgung, die SPD für mehr Kita-Plätze und mehrere Bürgerinitiativen – darunter Mehr Demokratie – fordern ein neues Wahlrecht. Der Brandenburger Gemeindetag wehrt sich gegen die Zwangsfusion vieler Kommunen. Elternvertreter sammeln in Schleswig-Holstein Unterschriften gegen die „Bildungswüste Grundschule“. In Sachsen-Anhalt läuft ein Volksbegehren an, mit dem ein breites Aktionsbündnis ein flächendeckendes Betreuungsangebot für Kinder fordert.

Mehr als zwei Dutzend Initiativen kämpfen um die Gunst der Wähler. Am 21. September stimmten die bayrischen Wähler über die Verankerung der Menschenwürde in der Landesverfassung und eine Reform der Gemeindefinanzen („Konnexitätsprinzip“) ab. Beide Artikel gehen auf Volksbegehren zurück, deren Anliegen der Landtag ganz oder teilweise übernommen hat.

Hinzu kommen über 100 lokale Bürgerbegehren. In Frankfurt wurde auf diesem Weg die umstrittene Privatisierung der U-Bahn gestoppt, in München soll die Schließung von Bibliotheken und des Deutschen Theaters verhindert werden.

Vertrauen in die Politik auf dem Tiefststand

Die Deutschen sind unzufrieden mit der Parteipolitik. In der im April 2003 veröffentlichten Online-Befragung „Perspektive Deutschland“ heißt es:

“Bundestag und Parteien haben kaum noch Rückhalt in der Bevölkerung: Nur drei Prozent der Bundesbürger vertrauen den politischen Parteien. 57 Prozent bewerten ihre Aufgabenerfüllung als schlecht und 80 Prozent sehen bei ihnen dringenden Verbesserungsbedarf.“ Den Bundestag beurteilen nur drei Prozent der Befragten als bürgernah.

Auf der anderen Seite brachte die Umfrage, an der sich fast 360.000 Internet-User beteiligten, einen erstaunlichen Reformwillen zum Vorschein. Ex-Bundespräsident Richard von Weizsäcker, Schirmherr der Studie, resümierte:

„Was wir brauchen, ist kein ständiger parteipolitischer

Machtkampf, keine Politik für die Funktionäre der Institutionen, sondern eine Politik für die Menschen. Eine Politik, der die Menschen vertrauen, weil sie sich in ihr wiederfinden. ‚Perspektive Deutschland‘ zeigt deutlich, dass die Menschen nicht in Watte gepackt werden wollen. Sie kennen die Probleme selbst, schlagen eigene Lösungen vor und sind zu nötigen Veränderungen bereit.“

Volksentscheide sind eine Antwort auf den Reformstau

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

Die direkte Demokratie würde den politischen Wettbewerb wieder in Schwung bringen. Abseits von Machtspielen und den Einflüsterungen der Lobbyisten könnten die reformbereiten Bürger direkt Gesetze verabschieden.

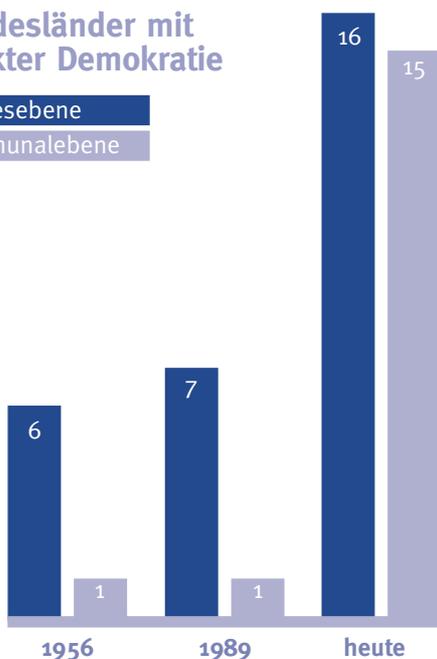
Diesen Tenor greift auch der SPIEGEL auf, der im Frühjahr 2003 in seiner Serie über „Die verstaubte Verfassung“ die Einführung bundesweiter Volksbegehren und Volksentscheide fordert. Die Wähler sehen das genauso. Seit Jahren zeigen Umfragen eine Zustimmung von 70 bis 85 Prozent für die direkte Demokratie. Ob EU-Verfassung, Rente oder Steuerreform – die Deutschen wollen in zentralen Sachfragen selbst entscheiden.

“Direkte Demokratie macht glücklich”

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

Bundesländer mit direkter Demokratie

Landesebene
Kommunalebene



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

In diesem Herbst wird Deutschland erneut die direkte Demokratie diskutieren. SPD und Grüne bringen ein Gesetz für die Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid in den Bundestag ein. Doch wie zuletzt im Juni 2002 droht der Vorstoß am Veto der CDU zu scheitern. Rot-Grün selbst ist sich uneinig – so lehnen Kanzler Schröder und sein Außenminister Fischer ein Referendum über die europäische Verfassung ab.

Vormarsch der direkten Demokratie

Während der bundesweite Volksentscheid noch auf sich warten läßt, ist die direkte Demokratie in den Bundesländern seit Anfang der 90er Jahre auf dem Vormarsch. 1989 sahen nur sieben Bundesländer landesweite Volksentscheide und lediglich eines kommunale Bürgerentscheide vor. Heute ist die direkte Demokratie in allen 16 Bundesländern verankert – lediglich die Berliner Bezirke kennen noch keinen Bürgerentscheid. Doch auch diese Lücke soll in Kürze geschlossen werden.

Dieser "Siegeszug der direkten Demokratie" hat allerdings noch viele Fehler. Nur in den wenigsten Fällen lösen die Verfahren das Versprechen nach mehr Bürgerbeteiligung ein. Bürger, die sich des Volksbegehrens bedienen, werden regelmäßig durch hohe Quoren und bürokratische Hindernisse ernüchert. Die

häufigen Verbote von Initiativen, die restriktive Rechtsprechung, zu hohe Hürden beim Volksbegehren und beim Volksentscheid lassen das Instrument in den meisten Ländern ins Leere laufen. Der Schweizer Nationalrat Andreas Gross kommentierte die Situation in Deutschland mit einem treffenden Vergleich: "Wer einen Fußballplatz an einen Berghang baut, braucht sich nicht wundern, wenn die Menschen die Lust am Spiel verlieren."

Erstes Ranking der 16 Länder

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

Mit dem vorliegenden Ranking gehen wir einen Schritt weiter. Land für Land haben wir die Verfahren für landesweite Volksentscheide und kommunale Bürgerentscheide einer kritischen Prüfung unterzogen und bewertet.

Wir wollen damit einen Beitrag zur Vergleichbarkeit der Regelungen leisten und die Reformdiskussion mit nützlichen Informationen und einem sinnvollen Bewertungsmaßstab unterfüttern. Wir hoffen, dass das Ranking den Landesregierungen und -parlamenten zum Ansporn wird, ihren Demokratiestandort in Deutschland nach vorn zu bringen.

Zudem setzen wir darauf, dass die Erfahrungen der Gemeinden und Länder auch die Debatte über bundesweite Volksentscheide befruchten. So können bei der zukünftigen Gestaltung bundesweiter Volksabstimmungen die zahlreichen "Geburtsfehler" der Länderregelungen vermieden werden.

Der Aufbau dieser Studie

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

Das Ranking

Direkte Demokratie in Ländern und Gemeinden

Gesamtwertung		
1	Bayern	gut [2,45]
2	Hamburg	befriedigend [2,55]
3	Sachsen	ausreichend [3,6]
4 - 5	NRW	ausreichend [3,65]
4 - 5	Schleswig-Holst.	ausreichend [3,65]
6	Hessen	ausreichend [3,9]
7	Niedersachsen	ausreichend [4,1]
8	Brandenburg	ausreichend [4,2]
9	Sachsen-Anhalt	ausreichend [4,35]
10	Mecklenburg-Vorp.	ausreichend [4,45]
11	Bremen	mangelhaft [4,5]
12 - 13	Rheinland-Pfalz	mangelhaft [4,85]
12 - 13	Thüringen	mangelhaft [4,85]
14 - 15	Baden-Württemb.	mangelhaft [5,15]
14 - 15	Saarland	mangelhaft [5,15]
16	Berlin	mangelhaft [5,3]
	Schweiz, Kantone	sehr gut [1,0]

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

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

Ernüchternde Ergebnisse

- ✓ Als einziges Bundesland erreicht Bayern die Note „gut“, knapp gefolgt von Hamburg mit einem „befriedigend“. Beide Länder schneiden beim kommunalen Bürgerentscheid gut ab und können als gelungene Modellfälle für die lokale Direktdemokratie gelten. Aber die direktdemokratischen Verfahren auf Landesebene sind noch reformbedürftig.
- ✓ Die rote Laterne trägt Berlin, aber auch das Saarland, Baden-Württemberg, Thüringen, Rheinland-Pfalz und Bremen schneiden nur mit einem „mangelhaft“ ab. In diesen Ländern ist die direkte Demokratie ein Papiertiger.
- ✓ Insgesamt ist das Ergebnis unseres Demokratie-Tests ernüchternd: Wir mussten acht Mal die Note ausreichend, sechs mal sogar mangelhaft vergeben. Die Durchschnittsnote aller Länder liegt bei glatt ausreichend [4,2]. Fazit: Es gibt noch einen immensen Reformbedarf auf dem Weg zu fairen und bürgerfreundlichen Volksentscheiden.
- ✓ Dieser Reformbedarf ist beim kommunalen Bürgerentscheid und beim landesweiten Volksentscheid etwa gleich groß. Immerhin konnten wir beim Bürgerentscheid zweimal ein „gut“ vergeben, während beim Volksentscheid nur Bayern ein „befriedigend“ erreicht. In beiden Kategorien mussten wir sogar die Note „ungenügend“ vergeben: Dies traf das Saarland auf Landes- sowie Thüringen, Rheinland-Pfalz und Berlin auf Kommunalebene

II. Praxis

1. Volksbegehren auf Landesebene

Der Boom der direkten Demokratie

Bis September 2003 starteten die Bürger in den 16 Bundesländern 151 Volksbegehren. Hinzu kommen 27 Volkspetitionen, die lediglich zur Behandlung eines Themas im Landtag führen.¹

Mit der flächendeckenden Einführung der direkten Demokratie in den 90er Jahren nahm auch die Praxis zu. Von den 178 Initiativen wurden 152 (85 %) seit 1990 eingeleitet. Acht der zehn vom Volk erreichten Volksentscheide fanden seit Anfang der 90er Jahre statt.

Besonders initiativstark war das Jahr 1997, als die Bürger 23 neue Verfahren starteten. Danach setzte offenbar ein Ernüchterungseffekt ein, weil die Mehrzahl der Anträge an den hohen Hürden scheiterte. Im Jahr

2001 wurden nur noch acht neue Initiativen gestartet. Die Reformen der letzten Jahre – mehrere Länder vereinfachten die Verfahren (vgl. III) – führten im Jahr 2002 zu 14 neuen Anläufen der Bürger. Die Kurve zeigt offenbar weiter nach oben, in den ersten neun Monaten des Jahres 2003 registrierten wir mit 14 neuen Initiativen bereits ebenso viele wie im Vorjahr.

Nur alle 44 Jahre ein Volksentscheid

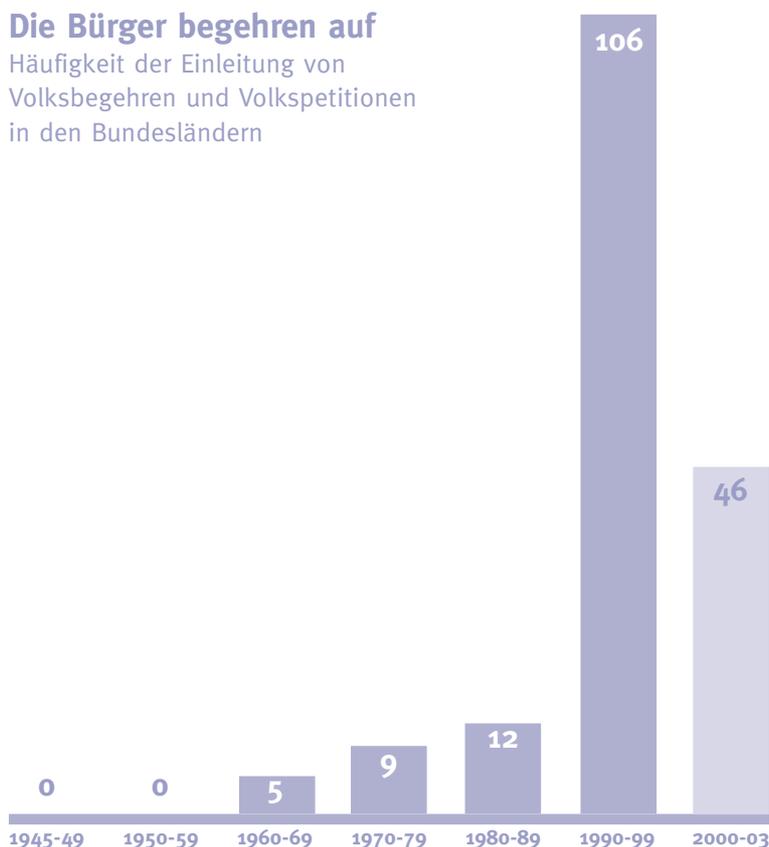
Spitzenreiter in absoluten Zahlen ist Bayern mit 32 Initiativen seit 1946, Schlusslicht ist das Saarland mit zwei Anläufen seit 1979. Besonders initiativfreudig sind die Bürger in Brandenburg (20 Initiativen seit 1992),

Mecklenburg-Vorpommern (15 Initiativen seit 1994) und Hamburg (15 Initiativen seit 1996).

Lediglich zehn Volksbegehren mündeten bisher in einen Volksentscheid. Nur in vier der 16 Länder erreichten die Bürger bisher eine Abstimmung, und zwar in Bayern (5), Hamburg (2), Schleswig-Holstein (2) und Sachsen (1). Statistisch gesehen findet damit pro Bundesland nur etwa alle 44 Jahre ein Volksentscheid statt. In der Mehrzahl der Bundesländer spielt die Volksgesetzgebung nur eine marginale Rolle.

Eines der bekanntesten Beispiele ist der Volksentscheid "Schlanker Staat ohne Senat", der 1998 von einer Dreiviertel-Mehrheit der bayrischen Wähler angenommen wurde und so die Auflösung des Senats bewirkte.

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



Top-Themen Bildung und Demokratie

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

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

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

Jede vierte Initiative ist erfolgreich

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

Themen der direkten Demokratie auf Landesebene

Thema	Initiativen
Bildung und Kultur	56 (31%)
Demokratie/Innenpolitik	39 (22%)
Wirtschaft und Soziales	31 (17%)
Umwelt/Verbraucher/Gesundheit	23 (13%)
Verkehr	13 (7%)
Sonstiges	16 (9%)
Gesamt*	178 (100%)

178 Verfahren = 151 Volksinitiativen/Volksbegehren plus 27 Volkspetitionen (Stand: August 2003)

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

Mangelnder Respekt vor den Bürgern

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

„Von unten“ ausgelöste Volksentscheide 1947-2002

Jahr	Land	Thema	Angenommen?
1969	Bayern	Christliche Gemeinschaftsschule	Ja*
1971	Bayern	Rundfunkfreiheit	Ja*
1991	Bayern	„Das bessere Müllkonzept“	Nein*
1995	Bayern	Einführung Bürgerentscheid	Ja*
1997	Schleswig-Holstein	Buß- und Betttag als Feiertag	Quorum verfehlt
1998	Bayern	„Schlanker Staat ohne Senat“	Ja*
1998	Hamburg	Faire Volksentscheide	Quorum verfehlt
1998	Hamburg	Einführung Bürgerentscheid	Ja
1998	Schleswig-Holstein	„Wir gegen die Rechtschreibreform“	Ja
2001	Sachsen	„Pro kommunale Sparkasse“	Ja*

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

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

Einen zweifelhaften Umgang mit dem Bürgerwillen zeigte auch die sächsische Landesregierung. Im Oktober 2001 hatten 85 Prozent der Abstimmenden die Abschaffung der sogenannten Sachsenbank – einem Zusammenschluss der regionalen Sparkassen – gefordert. Der Landtag löste zwar den alten Verbund auf, hebelte aber den Volksentscheid aus, indem er einen neuen Finanzverbund auf den Weg brachte.

In Hamburg plant der Senat derzeit, den Verkauf der Landeskrankenhäuser zu beschleunigen, um ein Volksbegehren der Gewerkschaft Verdi, das im Mai 2003 mit 111.000 Unterschriften erfolgreich war, auszuhebeln. Demokratisch geboten wäre es, zunächst die Volksabstimmung über die Klinik-Privatisierung abzuwarten. Unserer Meinung nach wäre der vorzeitige Verkauf gegen den Willen des Volksbegehrens rechtswidrig – es wird sicher zu einer Klage kommen.

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

Referenden und Sonderabstimmungen

Neben den Volksentscheiden kam es in den Bundesländern bisher zu 35 Referenden. Sie betrafen Fragen der Länderneugliederung (Grundgesetz, Art. 29, 118 und 118a), die Annahme neuer Landesverfassungen und obligatorische Verfassungsreferenden.

Vgl. Mehr Demokratie e.V., Volksbegehrens-Bericht 2002, www.mehr-demokratie.de/vb-bericht.htm

2. Bürgerbegehren in den Gemeinden

Leider werden Bürgerbegehren nur in wenigen Ländern hinreichend erfasst. Nach unserer Schätzung werden derzeit in den ca. 14.000 deutschen Kommunen pro Jahr 250 Bürgerbegehren eingeleitet und es finden rund 120 Bürgerentscheide statt.

22 Bürgerbegehren in Mecklenburg-Vorpommern, 1.091 in Bayern

Insgesamt zählten wir in Deutschland bisher ca. 2.750 Bürgerbegehren und 1.400 Bürgerentscheide. Fast die Hälfte aller Initiativen (1.091) und Abstimmungen (649) wurden in Bayern eingeleitet. Die intensivste Praxis ist in Hamburgs sieben Stadtbezirken zu beobachten, wo es in den ersten viereinhalb Jahren seit Einführung des Instruments bereits zu 40 Bürgerbegehren kam.

Das Schlusslicht bildet hier Mecklenburg-Vorpommern, wo erst 22 Bürgerbegehren eingeleitet wurden.

Vergleicht man die statistische Einleitungshäufigkeit, so wird in einer NRW-Kommune durchschnittlich alle 11 Jahre ein Bürgerbegehren eingeleitet, in einer bayerischen Gemeinde alle 13 Jahre, und in Hessen alle 21 Jahre. Dagegen kommt es in einer Stadt Mecklenburg-Vorpommerns nur alle 413 Jahre zum Start einer Initiative. (Bei diesen Zahlen ist allerdings zu berücksichtigen, dass in größeren Städten häufiger Initiativen gestartet werden als in kleinen Gemeinden – ein Land wie NRW mit seinen vielen Großkommunen ist hier also statistisch im Vorteil.)

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

- ▶ Die wichtigsten Themen (vgl. Tabelle) sind Verkehrsprojekte (betrifft z. B. den Bau einer Umgehungsstraße, das Einrichten einer Fußgängerzone, den Bau von Brücken u. ä.); Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen (betrifft z. B. den Bau von Schwimmbädern, Bau von Kindergärten, Trinkwasserversorgung u. ä.) sowie Flächennutzungs- und Bebauungspläne (Bauleitpläne).
- ▶ Bürgerbegehren sind Gaspedal und Bremse: Die Zahl der Begehren, die eigene Lösungsvorschläge vorlegen, überwiegt knapp die der Initiativen, die lediglich Planungen stoppen wollen.
- ▶ In großen Städten, wo die Problemdichte größer ist, werden häufiger Bürgerbegehren eingeleitet als in kleinen Gemeinden. So wurden allein in München seit 1995 13 Initiativen gestartet.
- ▶ Durchschnittlich beteiligen sich etwa die Hälfte der Wahlberechtigten an einem Bürgerentscheid. Al-

lerdings liegt die Beteiligung in Städten ab 100.000 Einwohnern mit ca. 28 Prozent deutlich niedriger.

- ▶ In etwas mehr als der Hälfte der Fälle befürworten die Bürger die Position des Gemeinderates. In etwas mehr als 40 Prozent der Fälle setzt sich das Bürgerbegehren durch.

Bürgerbegehren sind Gaspedal und Bremse

- ▶ Die Mehrzahl der eingeleiteten Begehren macht eigene Lösungsvorschläge für lokale Probleme (53%). Zwei von fünf Initiativen treten hingegen auf die Bremse – sie wollen „nur“ vom Rat angestrebte Veränderungen stoppen.

Vgl. Mehr Demokratie e.V. in Bayern, Sieben-Jahresbericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, München, Juni 2003. www.mehr-demokratie.de/bayern/7_Jahresbericht.pdf

Die Themen lokaler Bürgerbegehren am Beispiel Bayern

Themen	Fälle
Flächennutzungs- und Bebauungspläne (Bauleitpläne)	21 % (233)
Öffentliche Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen z.B. Bau von Schwimmbädern o. Kindergärten, Trinkwasserversorgung	22 % (241)
Verkehrsprojekte z.B. Bau einer Umgehungsstraße, das Einrichten einer Fußgängerzone	23 % (246)
Einzelne, private Projekte z.B. den Bau von Hotels, Golfplätzen, Einkaufszentren	9 % (93)
Entsorgungsprojekte z.B. den Bau von Kanälen, Privatisierung von Entsorgungsanlagen	9 % (97)
Mobilfunksendeanlagen z.B. die Aufstellung von Sendemasten	4 % (49)
Gebühren, Abgaben z.B. Müllgebühren, Parkgebühren, Ergänzungsabgaben für Kanalnetze	3 % (31)
Sonstiges z.B. Straßennamen, haupt- oder ehrenamtliche Bürgermeister	9 % (101)
Gesamt	100 % (1091)

III. Reformen

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

Trend zur Stärkung der Volksrechte

Ein wichtiger Motor für den Ausbau der Volksrechte ist Mehr Demokratie. In mehreren Ländern – Schleswig-Holstein (1989), Bayern (1995), Hamburg (1998/2001), NRW (2001/2002), Thüringen (2003) und demnächst auch Berlin (2003/04) – konnten wir durch Kampagnen und Gespräche mit den Politikern entscheidend zum Ausbau der direkten Demokratie beitragen.

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

Offensive Bürger, defensive Politiker

Allerdings offenbart sich in der Reformfrage ein tiefer Interessenkonflikt zwischen Bürgern und Politikern. Die Bürger befürworten umfangreiche Hürdensenkungen, während Parlamente und Regierungen nur zögerlich voran gehen. So setzten sich in den Volksentscheiden “Mehr Demokratie in Bayern” 1995 und “Mehr Demokratie in Hamburg” 1998 die weiter gehenden Vorschläge für den Ausbau der direkten Demokratie deutlich

gegen die vorsichtigen Konkurrenzvorlagen der jeweiligen Landtagsmehrheit durch. Auch das Volksbegehren “Mehr Demokratie in Thüringen” fand im Herbst 2000 massiven Zuspruch in der Bevölkerung.

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

Sind faire Volksentscheide verfassungswidrig?

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

Auch auf kommunaler Ebene sinken langsam die Hürden. So haben in den letzten Jahren Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen die Quoren für Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheide gesenkt.

So erfreulich diese Entwicklung insgesamt auch ist – das Ranking zeigt, dass die meisten Länder noch einen weiten Weg bis hin zu praxistauglichen Instrumenten der direkten Demokratie zurück zu legen haben.

IV. Verfahren

In dem Ranking der 16 Bundesländern haben wir

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

Für die Gesamtnote eines Bundeslandes behandeln wir die Teilnoten der kommunalen und der Landesebene gleichgewichtig. Zwar haben Entscheidungen auf Landesebene ein höheres politisches Gewicht und

betreffen potenziell alle Bürger eines Bundeslandes. Kommunale Bürgerentscheide können andererseits als “Schule der direkten Demokratie” gelten, machen Demokratie unmittelbar erlebbar, verändern – wenn sie regelmäßig stattfinden – die politische Kultur und wirken häufig über die Gemeindegrenzen hinaus.

Als erste Orientierungshilfe für das vorliegende Ranking diente uns der im Jahr 2002 für 32 europäische Staaten erstellte Ranking-Bericht des “Initiative and Referendum Institute Europe” (IRI-Europe).

 IRI-Europe – Länderindex zur Volksgesetzgebung. Ein Design- und Ratingbericht zu den direktdemokratischen Verfahren und Praktiken in 32 europäischen Staaten. Amsterdam, 2002. Zu beziehen über www.iri-europe.org.

1. Das optimale Design der direkten Demokratie

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

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

Jede Kategorie wird mit “sehr gut” bis “ungenügend” bewertet. Als ergänzendes Kriterium wird ferner die Reformdiskussion über direkte Demokratie in einem Bundesland hinzugezogen.

Als Bewertungsmaßstäbe dienen uns

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

Faire Bürger- und Volksentscheide

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

I. Gleichstellung von Volk und Parlament

Die Bürgerinnen und Bürger sind der demokratische Souverän. Deshalb müssen sie die Möglichkeit haben, in allen wesentlichen politischen Fragen ein direkt-demokratisches Verfahren einzuleiten, wenn eine relevante Zahl der Bürger dies für nötig hält. Tabuthemen, wie z. B. Finanzen, darf es nicht geben. Auch müssen die Quoren und Fristen so gestaltet sein, dass die Bürger eine realistische Chance haben, erfolgreiche Bürger- und Volksbegehren durchzuführen. Dies ist in den meisten Bundesländern derzeit nicht der Fall.

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

Wohlgemerkt ergänzt die direkte die parlamentarische Demokratie, sie kann sie nicht ersetzen.

II. Ermöglichung des gesellschaftlichen Diskurses

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

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

III. Förderung des Dialogs zwischen Parlament und Bürger

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

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

IV. Fairness und Chancengleichheit

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

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

2. Faire Volksentscheide auf Landesebene

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

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

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

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

Das optimale Design der direkten Demokratie auf Landesebene

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

Hohes Gewicht in der Wertung

Themen

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

Volksbegehren

Das Unterschriftenquorum liegt bei 2-3 Prozent. Die Sammelfrist beträgt mindestens 6 Monate. Die Unterschriften können von den Initiatoren frei auf der Straße gesammelt werden.

Volksentscheid

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

Referendum

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

Geringeres Gewicht in der Wertung

Antrag auf Volksbegehren / Volksinitiative

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

Kostenerstattung

Die Initiatoren eines Volksbegehrens bekommen eine angemessene Kostenerstattung.

Konkurrenzvorlage

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

Abstimmungsbroschüre

Informationsheft zum Volksentscheid für alle Haushalte.

Volkspetition

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

Themen

Über welche Themen dürfen die Bürger abstimmen? Diese Frage ist selbstverständlich zentral. Als größtes Hindernis erweist sich in den Bundesländern das sogenannte “Finanztabu”. Volksentscheide mit spürbaren Auswirkungen auf die Landeshaushalte sind in der Regel unzulässig. Dieser Ausschluss “entkern” die direkte Demokratie, da es kaum politische Entscheidungen ohne Folgekosten gibt.

Sowohl in den Staaten der USA als auch in den Schweizer Kantonen sind nahezu alle Themen zugelassen, ausdrücklich auch haushaltswirksame Abstimmungen. Zum Teil sind Volksentscheide zu zentralen Themen – z. B. Kreditaufnahme oder Verfassungsänderungen – obligatorisch.

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

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

Praxis

Bisher wurden 151 Initiativen für einen Volksentscheid eingeleitet. Jeder vierte Antrag wurde für unzulässig erklärt. Dabei spielt der Finanzvorbehalt eine zentrale Rolle. Zwar ist in den meisten Landesverfassungen lediglich die Rede davon, dass der Haushalt vom Volksentscheid ausgenommen ist. Die Verfassungsgerichte mehrerer Länder sehen in dieser Formulierung jedoch ein umfassenderes Tabu für die Bürger. Das Volk bleibt immer dann außen vor, wenn sich Volksbegehren “wesentlich” auf die Landeshaushalte auswirken. Entsprechende Urteile sind in Bayern, Bremen, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Thüringen gefällt worden. Diese Interpretation wird auch in juristischen Kreisen in Frage gestellt.

Es bahnt sich jedoch eine Trendwende an. Hatte schon der Niedersächsische Staatsgerichtshof im Jahr 2001 ein Volksbegehren zur Finanzierung der Kindertagesstätten für zulässig erklärt, ging das Sächsische Verfassungsgericht noch einen Schritt weiter.

Die Richter wiesen die Behauptung der Landesregierung, das Volksbegehren “Zukunft braucht Schule” sei wegen seiner finanziellen Folgen verfassungswidrig, zurück. Sie betonten in ihrem Urteil vom 11. Juli 2002 die Gleichrangigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgeber und stellen fest, dass Volksbegehren auch dann zulässig sind, wenn sie finanzielle Folgen haben. Damit vollziehen die Richter eine Trendwende, die schon zuvor in der juristischen Debatte erkennbar war. Das Urteil gilt zunächst nur für Sachsen, wird aber auf die anderen Bundesländer ausstrahlen.

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

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

Vgl. Mehr Demokratie Positionspapier Nr. 10
“Volksentscheide – ein Beitrag zur Sanierung
des Staatshaushalts?”
www.mehr-demokratie.de/pos10.pdf

Antrag auf Volksbegehren/ Volksinitiative

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

Relevant hierbei ist

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

Sowohl in den Staaten der USA als auch in den Schweizer Kantonen sind die Unterschriftenzahlen für ein Antragsverfahren niedrig und die Sammelfrist lang bzw. nicht existierend.

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

Praxis

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

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

In Brandenburg kam es bisher zu 19 Volksinitiativen. Drei wurden vom Landtag ganz oder teilweise übernommen.

In Mecklenburg-Vorpommern waren immerhin fünf von 14 Volksinitiativen in der Sache erfolgreich.

Auch die Hamburger nutzen das erst 1996 eingeführte Instrument häufig. Eine der elf Volksinitiativen wurde von der Bürgerschaft direkt umgesetzt.

Auch in Schleswig-Holstein hat sich die Volksinitiative bewährt. Bei zehn Fällen wurden immerhin zwei Initiativen direkt übernommen.

Volksbegehren

Hier wurden folgende Elemente erfasst und bewertet:

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

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

Für das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren gilt folgender Maßstab:

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

Die Rahmenbedingungen bei den Fristen oder der Art der Sammlung konnten zur Auf- bzw. Abwertung der Note führen. So wurde z.B. Hamburg wegen der kurzen 14-Tage-Sammelfrist abgewertet. Niedersachsen erfuhr eine Aufwertung, weil die Frist mit 12 Monaten angemessen lang ist und die Sammlung frei erfolgt.

Praxis

Nur ein Drittel der Anträge, die die zweite Verfahrensstufe – das Volksbegehren – erreichten, schafften die Unterschriftenhürde (15 von 44 Volksbegehren bis Mitte 2003).

Erst in vier der 16 Bundesländer kam es aufgrund eines erfolgreichen Volksbegehrens zu einem Volksentscheid. D. h. in 12 Ländern haben die Bürgerinnen und Bürger noch nie eine Volksabstimmung erreicht, obwohl dieses Instrument in einigen dieser Länder – Bremen, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz – bereits seit über 50 Jahren in der Landesverfassung verankert sind.

Die jüngsten Beispiele:

In Sachsen scheiterte das Volksbegehren "Zukunft braucht Schule" trotz eines enormen Aufwandes mit 420.000 statt der geforderten 450.000 Unterschriften (12,5 Prozent) in acht Monaten freier Sammlung. Auch die bayerische Initiative der ÖDP für ein Klonverbot in der Landesverfassung schaffte die Hürde von 900.000 Eintragungen (10 Prozent) in zwei Wochen Amtssammlung nicht und erhielt "nur" rund 200.000 Stimmen.

Erfolgreich war hingegen das Hamburger Volksbegehren "Gesundheit ist keine Ware", das sich gegen die vollständige Privatisierung städtischer Krankenhäuser wendet. 111.854 Eintragungen waren zusammengekommen, 61 000 gültige Unterschriften (fünf Prozent) sind erforderlich. Voraussichtlich im Juni 2004 kommt es zum Volksentscheid.

Volksentscheid

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

- ▶ Abstimmungsquoren schreiben einen Mindestanteil an Ja-Stimmen gerechnet auf die Zahl der Stimmberechtigten vor.
- ▶ Beteiligungsquoren schreiben eine Mindestbeteiligung am Volksentscheid gerechnet auf die Stimmberechtigten vor.

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

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

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

Für das Abstimmungsquorum beim Volksentscheid gilt folgender Maßstab:

▶ sehr gut	kein Quorum (Bayern, Hessen und Sachsen)
▶ gut	10 - 19,9 Prozent (NRW)
▶ befriedigend	20 - 24,9 Prozent (z.B. Thüringen, Hamburg)
▶ ausreichend	25 - 29,9 Prozent (z.B. Niedersachsen, Brandenburg, Bremen)
▶ mangelhaft	30 - 39,9 Prozent (z.B. Mecklenburg-Vorpommern)
▶ ungenügend	ab 40 Prozent (fast alle Länder bei Verfassungsänderungen)

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

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

Abstimmungsquoren über 40 Prozent bekommen ein „ungenügend“. Dies trifft vor allem die Quoren bei Verfassungsänderungen, die in 12 Ländern bei 50 Prozent liegen. In der Praxis werden dadurch Verfassungsänderungen per Volksentscheid unmöglich. Bayern sieht hier ein niedrigeres Abstimmungsquorum von 25 Prozent, Thüringen von 40 Prozent vor.

Vgl. zu den Argumenten: Mehr Demokratie
Positionspapier Nr. 8 “Sinn oder Unsinn von
Abstimmungsquoren”.
www.mehr-demokratie.de/poso8.pdf

Praxis

Von den bislang 10 durch Volksbegehren eingeleiteten Volksentscheiden fanden sechs (fünf in Bayern, einer in Sachsen) unter den gleichen Bedingungen wie Wahlen, d. h. ohne Quorum, statt.

Für drei Volksentscheide galt ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent. Erfolgreich waren im September 1998 die Abstimmungen gegen die Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein und für die Einführung des Bezirks-Bürgerentscheids in Hamburg. Durch die Kopplung mit der Bundestagswahl wurde jeweils eine ausreichend hohe Beteiligung sicher gestellt.

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

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

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

Obligatorisches Referendum

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

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

Bremen sah bis 1994 vor, dass jede Verfassungsänderung, die nicht einstimmig vom Landtag verabschiedet wurde, dem Volk vorgelegt wird. Berlin kennt ein Referendum nur für den Fall, dass die Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert werden.

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

Praxis

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

Obligatorische Verfassungsreferenden sind begrüßenswert, weil die grundsätzlichen Spielregeln des Gemeinwesens stets von einer Mehrheit der Bürger getragen werden sollten. Allerdings müssen die Referenden auch von den Parteien und den staatlichen Institutionen gewürdigt und dürfen nicht als lästige Pflichtübung verstanden werden.

So ernteten die hessischen Parteien und die Landesregierung im Herbst 2002 Kritik, weil sie die Wähler über drei Referenden nur unzureichend informierten. Erst wenige Wochen vor dem Volksentscheid ging den Wählern eine schwer verständliche Information zu. U. a. ging es um die Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre, die am Ende vom Volk angenommen wurde.

Doch in den wenigen Städten, wo oppositionelle Gruppen eine intensivere öffentliche Debatte über das Referendum anregen konnten, lehnte eine Mehrheit

die Verlängerung ab. Offenbar hatten die Parteien kein Interesse an einer breiten öffentlichen Debatte, weil sie befürchteten, dies könnte zur Ablehnung der gewünschten Reform führen.

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

Kostenerstattung, Abstimmungsbroschüre, Konkurrenzvorlage

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

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

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

Kostenerstattungen zur Verbesserung der Chancengleichheit sind in fünf Ländern vorgesehen: Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Die US-Staaten und die Schweiz kennen keine derartigen Kostenerstattungen, weshalb die Regelungen in den deutschen Bundesländern als innovativ angesehen werden können.

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

Derartige Broschüren sucht man in den deutschen Ländern meist vergeblich. Eine ausführlichere amtliche Information findet in Deutschland – mit Ausnahme von Bayern, Hamburg und in Zukunft auch in Thüringen – spärlich bis nicht statt.

Praxis

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

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

Bei der Abstimmung über die Einführung des Bezirksbürgerentscheids 1998 in Hamburg erhielt der Gegenterwurf des Landtags deutlich weniger Stimmen als der weitergehende Vorschlag von Mehr Demokratie.

Volkspetition

Zusätzlich gibt es in einigen Bundesländern die Volkspetition. Sie ist eine qualifizierte Massenpetition, die zur parlamentarischen Behandlung und zur Anhörung der Initiatoren führt. Im Unterschied zur Volksgesetzgebung hat die Volkspetition jedoch lediglich anregenden Charakter, denn über die vorgeschlagene Maßnahmen entscheidet das Parlament abschließend.

Die Volkspetition ist geeignet, ein Thema auf die politische Tagesordnung zu setzen ("Agenda-Setting"). Es kommt immer wieder vor, dass Parlamente die Forderungen einer Volkspetition ganz oder teilweise übernehmen.

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

In den Ländern, die die dreistufige Volksgesetzgebung vorsehen (vgl. S. 15), übernimmt die erste Stufe die Funktion der Petition. Den Initiatoren steht es frei, ob sie nur die Volksinitiative nutzen oder das Verfahren bis zum Volksentscheid anwenden. Nur Hamburg kennt beide Instrumente zugleich – Volksinitiative und Volkspetition.

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

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

Praxis

Als Fehlkonstruktion muss die erst im Frühjahr 2002 eingeführte Volkspetition (dort: "Volksinitiative" genannt) in Nordrhein-Westfalen gelten, für deren Erfolg 65.000 Unterschriften erforderlich sind. Als einziges Bundesland sieht NRW für diese qualifizierte Massenpetition die Amtseintragung vor. Dies verursacht den Gemeinden unnötige Kosten in Höhe von ca. 500.000 Euro pro Verfahren. Zudem muss die Volkspetition zuvor mit 3.000 Unterschriften beantragt werden. Ein kompliziertes, teures und personalaufwändiges Instrument, das in keinem Verhältnis zu seiner politischen Bedeutung steht. Die erste Volkspetition, die sich gegen den Bau forensischer Kliniken richtete, scheiterte mit 18.000 Unterschriften.

Der Erfolgchancen für Volkspetitionen sind jedoch nur gering. Der politische Druck auf den Landtag ist gering, weil nach einer Ablehnung ja kein Volksbegehren "droht". Von den 23 eingereichten Volkspetitionen wurden nur drei ganz oder teilweise angenommen.

Reformdiskussionen

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

Dieses Element ist als einziges kein "Verfahrenselement", das gesetzlich normiert ist. Dennoch haben wir uns für eine Berücksichtigung entschlossen.

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

► Zur Reformdiskussion in den Bundesländern vergleiche Kapitel III, S.10.

3. Faire Bürgerentscheide in den Gemeinden

Während bis 1989 nur Baden-Württemberg die lokale Direktdemokratie kannte, sind heute bis auf Berlin in allen Ländern Bürgerentscheide in den Kommunalverfassungen verankert.

Wie auf Landesebene, so hängt auch auf kommunaler Ebene die Häufigkeit und Wirksamkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in erster Linie von folgenden Fragen ab:

- ▶ Welche Themen sind für Bürgerbegehren zulässig?
- ▶ Wie hoch ist das Unterschriftenquorum und wie sind die Bedingungen für die Sammlung?

- ▶ Entscheidet beim Bürgerentscheid die Mehrheit oder sind weitere Hürden (Zustimmungsquoten) zu überwinden. Wie hoch sind diese Zusatzhürden?

Alle weiteren Regelungen (z. B. die aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens) spielen eine nachgeordnete Rolle und wurden von uns entsprechend weniger stark gewichtet.

Das optimale Design der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene

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

Hohes Gewicht in der Wertung

Themen

Es gibt keinen nennenswerten Themenausschluss

Bürgerbegehren

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

Freie Sammlung

Keine oder lange Fristen (mehr als sechs Monate)

Bürgerentscheid

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

Geringeres Gewicht in der Wertung

Briefabstimmung / Regeln wie bei Kommunalwahl

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

Konkurrenzvorlage/Ratsbegehren

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

Abstimmungsbroschüre

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

Aufschiebende Wirkung

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

Bürgerentscheide auf Landkreisebene

Auch im Landkreis sind Bürgerbegehren und –entscheide vorgesehen.

Bürgerentscheide in den Stadtbezirken

In Großstädten können Bürgerentscheide auch auf Stadtbezirksebene stattfinden.

Obligatorische Referenden

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

Themen

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

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

Die Bundesländer wurden gemäß des Ausmaßes der Einschränkungen bewertet. Dabei können zwei Beschränkungen unterschieden werden:

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

Praxis

Ein zentraler Ausschlusspunkt in vielen Kommunalverfassungen ist die “Bauleitplanung”. Zu ihr zählen z. B. die Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten und Bauprojekte. Wie wichtig dieses Themenfeld ist, zeigt die Tatsache, dass mehr als ein Fünftel der 1.098 bayrischen Begehren in diesen Bereich fallen (vgl. S. 9).

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

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

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

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

Bürgerbegehren

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

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

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

Wie auf Staaten- bzw. kantonaler Ebene betragen die Quoren für die Unterschriftensammlung in den US-Bundesstaaten und der Schweiz auch in den Kommunen durchschnittlich weniger als 3 Prozent. Die freie Unterschriftensammlung und eine mehrmonatige Sammelfrist sind dort Standard.

Die Spannweite der Hürden ist in Deutschland groß – während in München oder Köln für ein Bürgerbegehren die Unterschriften von 3 Prozent der Wahlberechtigten ausreichen, sind es in Frankfurt am Main 10, in Erfurt sogar 13 Prozent.

Die in Deutschland verbreitete – hohe – Hürde von 10 Prozent bewerteten wir mit “ausreichend”. Geringere Quoren werden besser bewertet, bei unter 3 Prozent haben wir ein “sehr gut” vergeben.

In einigen Bundesländern sinkt das Quorum mit steigender Gemeindegröße/Einwohnerzahl, dies führte in der Regel zur Aufwertung. Als nahezu optimal kann hier die bayerische Regelung gelten, die Quoren zwischen 3 Prozent für Großstädte und 10 Prozent für kleine Gemeinden unter 10.000 Einwohnern vorsieht (Teilnote: “gut”).

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

Positiv hervor zu heben ist, dass alle Länder auf Kommunalebene die freie Unterschriftensammlung vorsehen.

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

Praxis

Zum Vergleich zwei aktuelle Beispiele:

Für das erfolgreiche Münchner Bürgerbegehren zum Erhalt mehrere Stadtbibliotheken reichten den Initiatoren 27.000 Unterschriften, d. h. drei Prozent der etwa 900.000 Münchner Stimmberechtigten. Sie haben diese Hürde geschafft, in München kommt es im September 2003 zum Bürgerentscheid.

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

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

Bürgerentscheid

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

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

Bewertung: Bei einem Zustimmungsquorum von 25 Prozent wurde von uns ein "ausreichend", bei 20 Prozent ein "befriedigend" vergeben. Die Staffelung in Bayern, wo das Quorum mit wachsender Gemeindegröße sinkt, führte zu einer Aufwertung. Diese Regelung ist sinnvoll, weil die Praxis zeigt, dass die Beteiligung an Bürgerentscheiden in kleinen Gemeinden höher liegt als in größeren Gemeinden.

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

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

Vgl. zu den Argumenten: Mehr Demokratie Positionspapier Nr. 8 "Sinn oder Unsinn von Abstimmungsquoren".

www.mehr-demokratie.de/poso8.pdf

Praxis

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

Das Aachener Beispiel zeigt auf, welche Mittel die Städte dabei nutzen:

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

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

Gerade in größeren Städten sind Quoren ein echter "Bürgerentscheid-Killer". Untersuchungen in Hessen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg zeigen, dass sich die Erfolgsquote im Bürgerentscheid ab ca. 30.000 Einwohnern deutlich vermindert. So scheiterten in hessischen Städten über 30.000 Einwohnern ca. 40 Prozent aller Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum – die meisten sehr knapp.

Briefabstimmung / Ähnliche Bedingungen wie bei einer Kommunalwahl

In den meisten Bundesländern ist der Bürgerentscheid analog zu einer Kommunalwahl geregelt. Dies gewährleistet eine Abstimmung per Brief sowie mit einer Wahl vergleichbare Durchführung eines Bürgerentscheids.

In einigen Ländern wird das Verfahren zur Durchführung eines Bürgerentscheids hingegen per Satzung durch die Gemeinde selbst geregelt (z.B. in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen). Dadurch ergeben sich zum Teil gravierende Nachteile: So ist die Briefabstimmung oftmals nicht gewährleistet oder die Anzahl der Abstimmungslokale ist zum Teil erheblich geringer als bei Wahlen. Dies führt daher zu einer negativen Bewertung.

Praxis

Der oben beschriebene Aachener Bürgerentscheid (vgl. S. 24) zeigt die Benachteiligungen, die durch die schlecht geregelte Durchführung von Bürgerentscheiden möglich sind. Ein weiteres Beispiel: Als im Jahr 2002 im ostwestfälischen Bad Salzuflen über den Verkauf der Stadtwerke abgestimmt wurde, öffnete die Gemeinde 10 Tage lang nur ein einziges Abstimmungslokal.

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

Abstimmungsbroschüre

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

In fast allen Bundesländern existiert nur die sogenannte "Abstimmungsbekanntmachung": Im Amtsblatt der Gemeinde wird der Tag des Bürgerentscheids, die Abstimmungsfrage sowie die inhaltlichen Positionen des Gemeinderats und der Vertrauenspersonen in einer kurzen Bekanntmachung veröffentlicht. Lediglich in den Bezirken Hamburgs wird ein ausführlicheres Informationsheft versandt. In Schleswig-Holstein und Bayern ist positiv zu erwähnen, dass hier die sogenannte "Fairnessklausel" gilt – bei der Bekanntmachung müssen der Gemeinde und den Antragstellern der gleiche Umfang eingeräumt werden.

Ratsbegehren Konkurrenzvorlage durch Gemeinderat

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

In denjenigen Ländern, in denen dies der Fall ist (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), führte dies daher zu einer positiven Bewertung.

Praxis

Die Gemeinderäte in Bayern machen häufig Gebrauch von ihrer Möglichkeit, selbst per "Ratsbegehren" einen Bürgerentscheid einzuleiten. Fast jeder vierte Bürgerentscheid (154 von 649) geht auf einen Beschluss des Rates zurück. Auf diese Weise kam etwa die Abstimmung über den Neubau des Münchner Fußballstadions im Jahr 2001 zustande, dem die Bürger überraschend deutlich zustimmten (angestoßen wurde die Diskussion allerdings durch ein Bürgerbegehren, das aber nicht mehr zur Abstimmung gelangte).

Aufschiebende Wirkung

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

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

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

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

Bürgerentscheide auf Landkreisebene

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

Genauere Zahlen zur Nutzung dieses Instrumentes liegen uns für Bayern vor. Dort wurden bisher ca. 40 Bürgerbegehren (etwa 3,5 Prozent aller kommunalen Initiativen) in den Landkreisen eingeleitet.

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

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

Obligatorische Referenden

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

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

Bürgerentscheide in den Stadtbezirken

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

Reformdiskussion

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

- Vgl. dazu ausführlicher Abschnitt III, Seite 10.

V. Land für Land

Direkte Demokratie im Überblick

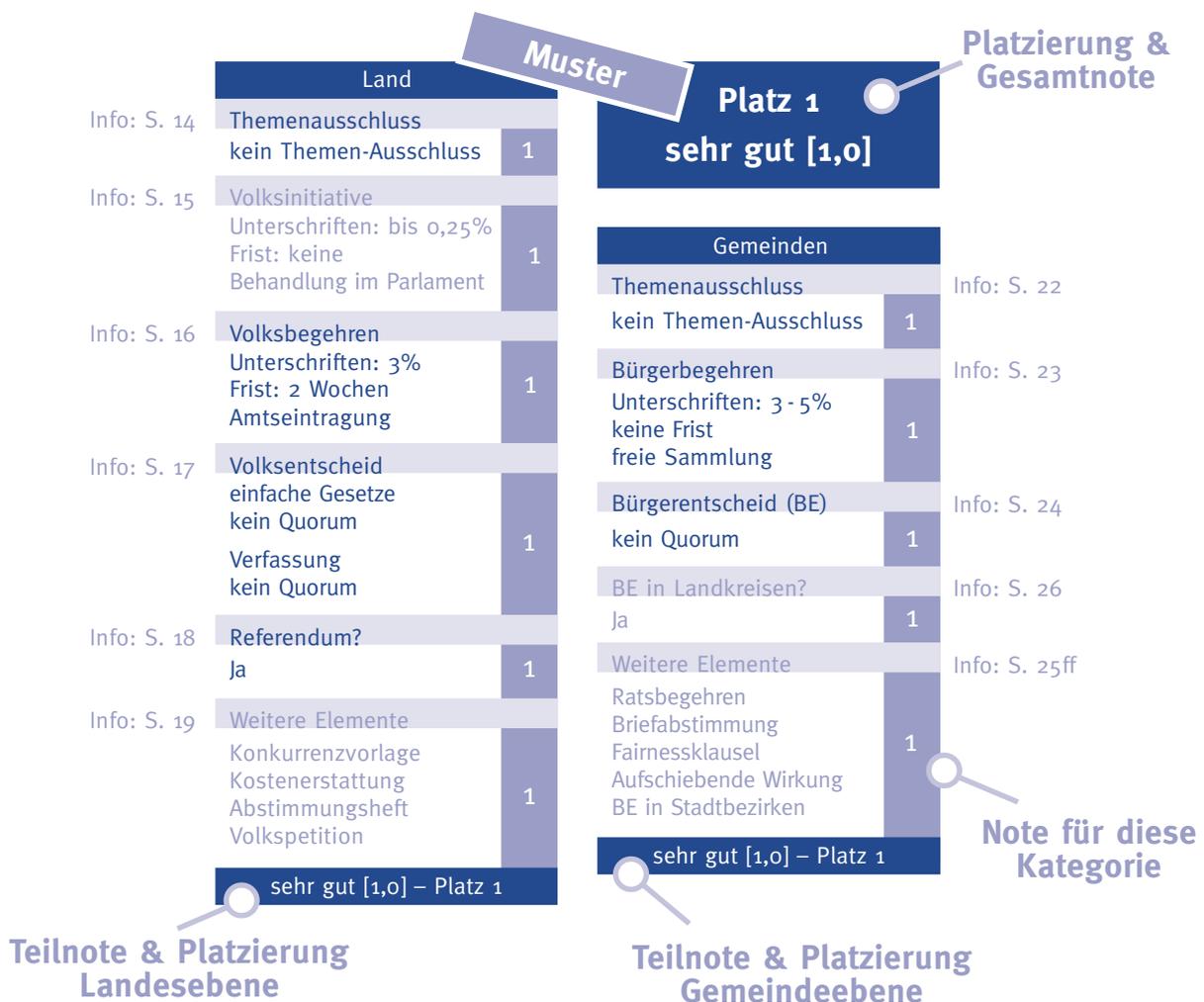
Für jedes Land haben wir auf den folgenden Seiten eine **Übersicht der wichtigsten direktdemokratischen Verfahrensschritte und der Bewertungen** dieser Schritte erstellt. Links finden sie die Regelung und die Note für die Landesebene, rechts für die Gemeinden.

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

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

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

Die **Angaben zur Praxis der direkten Demokratie** sind für die Länderebene vollständig. Hingegen ist die Datenlage für die Kommunalebene nur in Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, NRW und – mit Einschränkungen – Baden-Württemberg gut. Bei allen anderen Ländern handelt es sich um unsichere Zahlen und Schätzungen aufgrund von Daten für frühere Zeiträume.



Bayern



Mit der Volksabstimmung “Mehr Demokratie in Bayern” führten die Bürger 1995 selbst den lokalen Bürgerentscheid ein. Die faire Regelung ist vorbildlich. Sie führte bis Ende 2002 zu 1.091 Bürgerbegehren und 649 Bürgerentscheiden.

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

Vor allem auf Landesebene gibt es jedoch erhebliche Einschränkungen. An der 10-Prozent-Hürde im Zusammenhang mit der zweiwöchigen Sammelfrist in Amtsstuben scheiterten allein acht Initiativen.

Info

- Bericht: 7 Jahre Bürgerentscheid www.mehr-demokratie.de/bayern/7_Jahresbericht.pdf
- Landesamt für Statistik www.statistik.bayern.de

Land seit 1946	
Themenausschluss Haushalt + Änderungen, die den Grundsätzen der Verfassung widersprechen (Urteil des BayVerfGH)	5
Antrag auf Volksbegehren Unterschriften: ca. 0,3% Frist: keine keine parl. Behandlung	2
Volksbegehren Unterschriften: 10% Frist: 2 Wochen Amtseintragung	4
Volksentscheid einfache Gesetze kein Quorum	2
Verfassung 25% Zustimmungsquorum	2
Referendum? Ja, Verfassungsänderungen	2
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage Abstimmungsheft	3
befriedigend [3,2] – Platz 1	

Praxis

Anträge	32
Volksbegehren	13
Volksentscheide	5
Referenden	7

Ein unrühmliche Rolle spielt das Verfassungsgericht. Es hat ein Finanztabu verhängt und – nach jahrzehntelang erfolgreicher Praxis – 1999 ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent für verfassungsändernde Volksentscheide eingeführt. Ebenfalls auf ein Urteil des Gerichts geht die nachträgliche Verankerung des Zustimmungsquorums für Bürgerentscheide zurück. Zudem haben die Richter die Möglichkeiten für Verbesserungen des Verfahrens insbesondere auf Landesebene eingeschränkt.

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

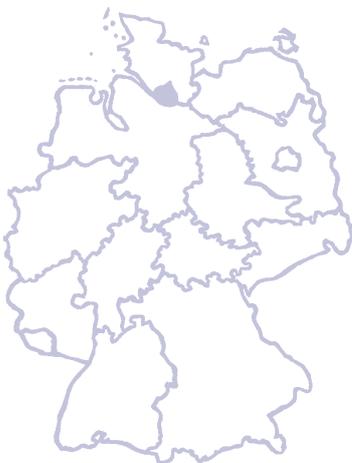
Platz 1
gut [2,45]

Gemeinden seit 1995	
Themenausschluss geringer Negativkatalog	2
Bürgerbegehren Unterschriften: 3-10% keine Frist freie Sammlung	2
Bürgerentscheid (BE) 10-20% Zustimmungsquorum	2
BE in Landkreisen? Ja	1
Weitere Elemente Ratsbegehren Briefabstimmung Fairnessklausel Aufschiebende Wirkung BE in Stadtbezirken	1
gut [1,7] – Platz 2	

Praxis

Bürgerbegehren	1.091
Bürgerentscheide	649

Hamburg



Hamburg hat eine rasante Entwicklung genommen. Als letztes Bundesland führte der Stadtstaat 1996 die Volksgesetzgebung mit hohen Hürden ein. Schon zwei Jahre später leitete der erfolgreiche Volksentscheid "Mehr Demokratie in Hamburg" eine umfassende Reform ein. Der Bezirks-Bürgerentscheid wurde mit den bürgerfreundlichsten Hürden in Deutschland verankert und erfreut sich großer Beliebtheit. 40 Bürgerbegehren wurden seit 1998 eingeleitet.

Allerdings kann der Senat Bezirksentscheidungen an sich ziehen und so Bürgerbegehren aushebeln – dies führt zu vielen Problemen in der Praxis. Deshalb haben wir die Gesamtnote für Bürgerentscheide von „sehr gut“ auf „gut“ abgewertet.

Die von den Wählern eingeforderte Reform auf Landesebene ließ noch bis 2001 auf sich warten; wichtige Änderungen blieben unberücksichtigt. Trotzdem sind vor allem die Eingangshürden für Volksinitiativen und Volksbegehren jetzt bürgerfreundlich gestaltet – dies erklärt die hohe Zahl von derzeit (Herbst 2003) sieben laufenden Volksinitiativen und einer Volkspetition.

Allerdings sind die hohen Zustimmungswerte beim Volksentscheid noch immer ein entscheidender Mangel. Zudem droht in den aktuellen Auseinandersetzungen des Senats mit den zahlreichen Bürgerbegehren

Land seit 1996	
Themen-Ausschluss Haushaltsangelegenheiten Abgaben, Besoldung Tarife öff. Unternehmen	4
Volksinitiative Unterschriften: ca. 0,8% Frist: 6 Monate Behandlung im Parlament	2
Volksbegehren Unterschriften: 5% Frist: 14 Tage Amt u. freie Sammlung	3
Volksentscheid einfache Gesetze 20% Zustimmungsquorum Verfassung 50% Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	4
Referendum? Nein	6
Weitere Elemente Abstimmungsheft Konkurrenzvorlage Kostenerstattung Volkspetition	1
ausreichend [3,6] – Platz 2	

Praxis

Volksinitiativen	15
Volksbegehren	3
Volksentscheide	2
Volkspetitionen	1

Platz 2 befriedigend [2,55]

Bezirke seit 1998	
Themenausschluss geringer Negativkatalog (Problem: geringe Kompetenz der Bezirke)	2
Bürgerbegehren Unterschriften: 2-3% Frist: 6 Monate Freie Sammlung	1
Bürgerentscheid kein Quorum	1
Weitere Elemente Abstimmungsheft Aufschiebende Wirkung Abstimmung analog Kommunalwahl	1
gut [1,5] – Platz 1	

Praxis

Bürgerbegehren	40
Bürgerentscheid	2

und Volksinitiativen ein "Roll-Back". So wurden Überlegungen laut, die Unterschriftensammlung auf der Straße zu verbieten. Wenig demokratisch verhalten sich auch Bezirksversammlungen, die Bürgerbegehren in Pseudo-Beschlüssen ohne Rechtswirkung annehmen, nur um unliebsame Bürgerentscheide zu verhindern.

Info

- ▶ Das Buch „Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg“ kann im Internet heruntergeladen werden: www.politische-bildung.hamburg.de
- ▶ Statistisches Landesamt
<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/inneres/statistisches-landesamt>

Sachsen



Ein großes Plus liegt in der Feststellung des sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom Juni 2002, dass auch finanzwirksame Volksbegehren zulässig sind. Damit werden Volk und Parlament die gleichen Kompetenzen eingeräumt. Erfreulich auch, dass Sachsen beim Volksentscheid über einfache Gesetze auf ein Quorum verzichtet.

Leider hat die Landesregierung den ersten Volksentscheid, in dem die Bürger im Oktober 2001 die Auflösung der Sachsenbank beschlossen, durch ein neues Gesetz unterlaufen. Der mangelnde Respekt vor den Wählern schadet der demokratischen Kultur.

Das Beispiel Sachsen zeigt auch, wie Detailregelungen Initiativen behindern können. So sieht das Gesetz ein für die Initiatoren äußerst aufwändiges Verfahren zur Prüfung der Unterschriften vor.

Info

► Landesamt für Statistik:
www.statistik.sachsen.de

Land seit 1992	
Themenausschluss Haushalt, aber: Finanzfragen zulässig (Urteil) Abgaben Besoldung	3
Volksinitiative Unterschriften: ca. 1,1% Frist: keine Behandlung im Parlament	2
Volksbegehren Unterschriften: ca. 12,5% Frist: 8 Monate Freie Sammlung	4
Volksentscheid einfache Gesetze kein Quorum Verfassung 50% Zustimmungsquorum	2
Referendum? Nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage Kostenerstattung	3
ausreichend [3,7] – Platz 3	

Praxis

Volksinitiativen	9
Volksbegehren	3
Volksentscheide	1

Gemeinden seit 1990	
Themenausschluss geringer Negativkatalog	2
Bürgerbegehren Unterschriften*: (5-) 15% Frist: 2 Monate Freie Sammlung	5
Bürgerentscheid (BE) 25% Zustimmungsquorum	4
BE in Landkreisen? Ja	1
Weitere Elemente Ratsbegehren Aufschiebende Wirkung	2
ausreichend [3,5] – Platz 5-6	

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

Praxis

Bürgerbegehren	131
Bürgerentscheide	123

Hervorzuheben an der Regelung für kommunale Bürgerentscheide ist der vergleichsweise geringe Themenausschluss. Die Quoren sind jedoch sehr hoch. Die relativ hohe Zahl der Bürgerentscheide erklärt sich vor allem durch zahlreiche Ratsbegehren zu Fragen der Gemeindegebietsreform.

Mehrmals wurde bereits eine Senkung der Volksbegehrenshürde ins Spiel gebracht. Allerdings wird zugleich auch ein Quorum für Volksentscheide gefordert. Eine parlamentarische Initiative zeichnet sich derzeit nicht ab.

Nordrhein-Westfalen



Im bevölkerungsreichsten Bundesland fand in den letzten Jahren eine erfreuliche Entwicklung statt.

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

Eine Fehlkonstruktion ist die neu eingeführte Volkspetition („Volksinitiative“), die – als einziges Bundesland – bei einer Hürde von 65.000 Unterschriften ein teures und ineffizientes Amtseintragungsverfahren vorsieht.

Info

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

Land seit 1950	
Themenausschluss	
Finanzfragen Abgaben Besoldung	4
Antrag auf Volksbegehren	
Unterschriften: ca. 0,02% Frist: keine keine parl. Behandlung	2
Volksbegehren	
Unterschriften: 8% Frist: 8 Wochen Amtseintragung	3
Volksentscheid	
einfache Gesetze 15% Zustimmungsquorum	3
Verfassung 50% Beteiligung + 2/3-Mehrheit	
Referendum?	
Nein	6
Weitere Elemente	
Volkspetition* Konkurrenzvorlage	4
ausreichend [3,8] – Platz 4	

* Die Landesverfassung benutzt den Begriff „Volksinitiative“

Praxis

Anträge	9
Volksbegehren	2
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	4

Platz 4-5 ausreichend [3,65]

Gemeinden seit 1994	
Themenausschluss	
Negativkatalog, z.B. Bauleitplanung	4
Bürgerbegehren	
Unterschriften: 3-10% Frist: 6 Wochen/3 Monate freie Sammlung	2
Bürgerentscheid (BE)	
20% Zustimmungsquorum	4*
BE in Landkreisen?	
Ja	1
Weitere Elemente	
Bezirks-Bürgerentscheid Briefabstimmung nicht gewährleistet	4
ausreichend [3,5] – Platz 5-6	

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

Praxis

Bürgerbegehren	313
Bürgerentscheide	92

Besser sieht die Lage auf Kommunalebene aus. Der Landtag hatte auch diese – erst 1994 eingeführte Regelung – im Jahr 2000 nachgebessert. Positiv ist die nach Gemeindegröße gestaffelte Unterschriftenhürde für Bürgerbegehren von 3 bis 10 Prozent. Das 20 % Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid erweist sich jedoch gerade in den zahlreichen großen Städten NRWs als schwierige Hürde. Zudem sind zentrale Themen vom Bürgerentscheid ausgeschlossen.

Alle Fraktionen im Landtag haben in den letzten Jahren gezeigt, dass sie reformbereit sind und signalisiert, dass weitere Verbesserungen denkbar sind. So wird derzeit eine Erweiterung des Themenkatalogs für Bürgerbegehren diskutiert.

Schleswig-Holstein



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

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

Negativ hat sich ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2000 ausgewirkt. Die Richter erklärten haushaltswirksame Volksbegehren – in diesem Fall

Land seit 1990	
Themenausschluss Haushalt, lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen Abgaben Besoldung	5
Volksinitiative Unterschriften: ca. 0,9% Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament	2
Volksbegehren Unterschriften: 5% Frist: 6 Monate Amtseintragung	2
Volksentscheid einfache Gesetze 25% Zustimmungsquorum Verfassung 50% Zustimmungsquorum	5
Referendum? Nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage Kostenerstattung	3
ausreichend [4,3] – Platz 10	

Praxis

Volksinitiativen	10
Volksbegehren	3
Volksentscheide	2

ging es um die gleichberechtigte Finanzierung staatlicher und freier Schulen – für unzulässig.

Die Mitwirkungsrechte auf Kommunalebene gehen noch nicht weit genug. Immerhin hat der Landtag eine Senkung des Zustimmungsquorums beim Bürgerentscheid von 25 auf – gerade für Städte immer noch hohe – 20 Prozent beschlossen. Positiv ist der eher geringe Ausschlusskatalog, jedoch ist hierin nach wie vor die Bauleitplanung enthalten.

Auch auf Landesebene gab es im Jahr 2002 einige, jedoch nicht sehr weit reichende Korrekturen. So wurde die Abänderung von Volksentscheiden durch den Landtag erschwert.

Platz 4 - 5 ausreichend [3,65]

Gemeinden seit 1990	
Themenausschluss Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	3
Bürgerbegehren Unterschriften: 10% Frist: 6 Wochen Freie Sammlung	4
Bürgerentscheid (BE) 20% Zustimmungsquorum	3
BE in Landkreisen? Ja	1
Weitere Elemente Ratsbegehren Aufschiebende Wirkung Fairnessklausel	2
befriedigend [3,0] – Platz 3	

Praxis

Bürgerbegehren	202
Bürgerentscheide	114

Info

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

Hessen



Hessen sieht für Volksbegehren sowohl auf der Antragsstufe (drei Prozent) als auch beim Begehren (20 Prozent) die höchsten Hürden in Deutschland vor. Deshalb gab es in 57 Jahren keine erfolgreiche Initiative. Die an sich positive Tatsache, dass für einen Volksentscheid kein Quorum vorgesehen ist, fällt aufgrund dieser prohibitiven Vorstufen nicht ins Gewicht. Zudem sind Volksbegehren zur Verfassung unzulässig.

Positiv schlägt hingegen zu Buche, dass Hessen wie Bayern ein obligatorisches Verfassungsreferendum vorsieht. Allerdings haben Landtag und Regierung bei drei Referenden im Herbst 2002 durch eine mangelnde Informationspolitik ihre Pflichten gegenüber den Bürgern vernachlässigt.

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

Praxis

Anträge	4
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0
Referenden	8

Platz 6 ausreichend [3,9]

Gemeinden seit 1993	
Themenausschluss geringer Negativkatalog, Bauleitplanung zulässig	2
Bürgerbegehren Unterschriften: 10% Frist: 6 Wochen freie Sammlung	4
Bürgerentscheid (BE) 25% Zustimmungsquorum	4
BE in Landkreisen? Nein	6
Weitere Elemente Aufschiebende Wirkung Abstimmung analog Kommunalwahl Bezirks-Bürgerentscheid	2
befriedigend [3,3] – Platz 4	

Praxis

Bürgerbegehren	190
Bürgerentscheide	72

Besser sieht die Lage auf Kommunalebene aus. Im Vergleich zu anderen Ländern sind nur wenige Themen ausgeschlossen. Allerdings sind die Quoren für Bürgerbegehren und -entscheide zu hoch. Auch sind auf Landkreisebene keine Bürgerentscheide vorgesehen.

Mehrere Reformversuche wurden von der Landtagsmehrheit abgelehnt.

Info

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

Niedersachsen



Bisher konnte die 1993 eingeführte Volksgesetzgebung in Niedersachsen nur punktuell Wirkung entfalten. Acht Volkspetitionen und sechs Anträge auf Volksbegehren wurden eingeleitet, der Großteil scheiterte.

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

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

Info

- Mehr Demokratie e.V. in Niedersachsen
www.mehr-demokratie.de/niedersachsen

Land seit 1992	
Themenausschluss	
Haushalt	4
Abgaben	
Besoldung	
Antrag auf Volksbegehren	
Unterschriften: ca. 0,4%	2
Frist: 6 Monate	
keine parl. Behandlung	
Volksbegehren	
Unterschriften: 10%	3
Frist: 12 Monate	
Amtseintragung	
Volksentscheid	
einfache Gesetze	5
25% Zustimmungsquorum	
Verfassung	5
50% Zustimmungsquorum	
Referendum?	
Nein	6
Weitere Elemente	
Konkurrenzvorlage	3
Volkspetition*	
Kostenerstattung	
ausreichend [4,2] – Platz 6-9	

* Die Landesverfassung benutzt den Begriff „Volksinitiative“

Praxis

Anträge	6
Volksbegehren	2
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	9

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

Innerhalb der CDU rühren sich erste Stimmen für eine Angleichung der Bürgerbegehrens-Regelung an das erfolgreiche bayerische Modell. Dafür macht sich Wissenschaftsminister Lutz Stratmann stark.

Platz 7 ausreichend [4,1]

Gemeinden seit 1993	
Themenausschluss	
erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	4
Bürgerbegehren	
Unterschriften: 6-10%*	3
Frist: 3 bzw. 6 Monate	
Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	
25% Zustimmungsquorum	4
BE in Landkreisen?	
Ja	1
Weitere Elemente	
Ratsbegehren	5
Briefwahl nicht gewährleistet	
Aufschiebende Wirkung ausdrücklich ausgeschlossen	
ausreichend [4,0] – Platz 7-9	

* Abwertung, weil die Staffelung erst für Städte ab 50.000 Einwohnern das Quorum unter 10% senkt.

Praxis

Bürgerbegehren	66
Bürgerentscheide	29

Brandenburg



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

Eine niedrige Eingangshürde (20.000 Unterschriften, ca. 1 Prozent) hat auf Landesebene in zehn Jahren zu der beachtlichen Zahl von 20 Volksinitiativen geführt. Als problematisch erweist sich die Vorschrift, dass die Unterschriften auf der zweiten Verfahrensstufe – dem Volksbegehren – nur in Amtsräumen, nicht aber von den Initiativen selbst gesammelt werden dürfen. Diese Hürde trug entscheidend zum Scheitern aller sechs Volksbegehren bei. Das siebte Volksbegehren startet im Herbst 2003, es wendet sich gegen die geplanten Gemeindefusionen.

Bisher kam es in Brandenburg trotz niedriger Unterschriftenquoten noch nie zu einem Volksentscheid. Ein Volksentscheid hätte zudem auch aufgrund der hohen Zustimmungsqüoren kaum eine Erfolgchance.

Info

► Landeswahlleiter
www.wahlen.brandenburg.de

Land seit 1992	
Themenausschluss Haushalt, lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen Abgaben, Besoldung Personalentscheidungen	5
Volksinitiative Unterschriften: ca. 1,0% Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament	2
Volksbegehren Unterschriften: 4% Frist: 4 Monate Amtseintragung	3*
Volksentscheid einfache Gesetze 25% Zustimmungsqüorum	5
Verfassung 50% Zustimmungsqüorum + 2/3-Mehrheit	5
Referendum? Nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage	5
ausreichend [4,4] – Platz 11	

* Aufgrund der negativen Erfahrungen mit der Amtseintragung wurde die Note hier abgewertet.

Praxis

Volksinitiativen	20
Volksbegehren	6
Volksentscheide	0

Platz 8 ausreichend [4,2]

Gemeinden seit 1993	
Themenausschluss Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	4
Bürgerbegehren Unterschriften: 10% Frist: 6 Wochen Freie Sammlung	4
Bürgerentscheid (BE) 25% Zustimmungsqüorum	4
BE in Landkreisen? Ja	1
Weitere Elemente Ratsbegehren (nur bei Gemeindefusionen)	4
ausreichend [4,0] – Platz 7-9	

Praxis

Bürgerbegehren	150
Bürgerentscheide	40

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

Das Verfahren auf kommunaler Ebene ist vor allem aufgrund des großen Themenausschlusses und der hohen Quoren unzureichend; erfolgreiche Bürgerentscheide sind die Ausnahme.

Mehrere Reformvorschläge – u.a. zwei Volksinitiativen für „Mehr Demokratie in Brandenburg“ – wurden von der Landtagsmehrheit zurückgewiesen.

Sachsen-Anhalt



Das erste Volksbegehren in Sachsen-Anhalt scheiterte am Quorum, eine Volksentscheid gab es noch nicht. Ein weiteres Begehren gegen Kürzungen bei der Kinderbetreuung startete im September 2003.

Die Hürden für Volksbegehren und –entscheide sind zu hoch. Positiv sind die lange Frist und die freie Unterschriftensammlung beim Volksbegehren zu vermerken. Außerdem entfällt das Quorum, wenn der Landtag beim Volksentscheid einen Konkurrenzvorschlag vorlegt.

Auch auf lokaler Ebene spielt die direkte Demokratie bisher aufgrund des engen Themenkatalogs und der hohen Quoren für Bürgerbegehren und –entscheid nur eine marginale Rolle.

Vereinzelte Vorstöße für eine Senkung der Quoren wurden bisher nicht aufgegriffen.

Land seit 1992	
Themenausschluss Haushaltsgesetze Abgaben Besoldung	4
Antrag auf Volksbegehren Unterschriften: ca. 0,5% Frist: 6 Monate keine parl. Behandlung	2
Volksbegehren Unterschriften: ca. 11,9% Frist: 6 Monate Freie Sammlung	3
Volksentscheid 25% Zustimmung (entfällt bei Konkurrenzvorlage des Landtags) Verfassung 50% Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	5
Referendum? Nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage Kostenerstattung Volkspetition*	2
ausreichend [4,0] – Platz 5	

* Die Landesverfassung benutzt den Begriff „Volksinitiative“

Praxis

Anträge	2
Volksbegehren	2
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	5

Platz 9 ausreichend [4,35]

Gemeinden seit 1990	
Themenausschluss Positivkatalog	5
Bürgerbegehren Unterschriften: 6-15% Frist: 6 Wochen freie Sammlung	5
Bürgerentscheid (BE) 25% Zustimmungsquorum	4
BE in Landkreisen? Ja	1
Weitere Elemente Ratsbegehren Aufschiebende Wirkung Abstimmung analog Kommunalwahl	2
mangelhaft [4,7] – Platz 11-12	

* Abwertung, weil die Staffelung lediglich für Städte ab 13.000 Einwohnern das Quorum senkt und so nur wenige Gemeinden betrifft.

Praxis

Bürgerbegehren	52
Bürgerentscheide	33

Mecklenburg-Vorpommern



Eine recht positive Wirkung hat bisher die Volksinitiative als erster Schritt der Volksgesetzgebung entfaltet. Von 15 Anträgen wurden immerhin fünf vom Landtag übernommen. Allerdings gab es in Mecklenburg-Vorpommern noch kein Volksbegehren und keinen Volksentscheid. Der Volksentscheid sieht die höchste Hürde aller Bundesländer vor.

Auf lokaler Ebene sind nur wenige relevante Themen überhaupt zum Bürgerbegehren zugelassen. Zu kritisieren ist auch hier das hohe Zustimmungsquorum von 25 Prozent bei der Abstimmung.

Die Koalition von SPD und PDS hat im Jahr 2002 vereinbart, eine Reform der Volksgesetzgebung zu prüfen. Passiert ist bisher jedoch noch nichts.

Info

- Mehr Demokratie e.V. in Mecklenburg-Vorpommern
www.mehr-demokratie.de/mevo

Land seit 1994	
Themenausschluss Haushalt Abgaben Besoldung	4
Volksinitiative Unterschriften: ca. 1,1% Frist: keine Behandlung im Parlament	2
Volksbegehren Unterschriften: ca. 10% Freie Sammlung ohne Frist + Amt (2 Monate)	3
Volksentscheid 33,3% Zustimmung Verfassung 50% Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	5
Referendum? Nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage Bertatungsmöglichkeit	4
ausreichend [4,2] – Platz 6-9	

Praxis

Volksinitiativen	15
Volksbegehren	0
Volksentscheide	0

Platz 10 ausreichend [4,45]

Gemeinden seit 1993	
Themenausschluss Positivkatalog u. erweiterter Negativkatalog	6
Bürgerbegehren Unterschriften: 2,5-10%* Frist: 6 Wochen freie Sammlung	4
Bürgerentscheid (BE) 25% Zustimmungsquorum	4
BE in Landkreisen? Ja	1
Weitere Elemente Ratsbegehren Beratung durch Gemeinde	3
mangelhaft [4,7] – Platz 11-12	

* Abwertung, weil die Staffelung lediglich für Städte ab 100.000 Einwohnern das Quorum unter 10% senkt.

Praxis

Bürgerbegehren	22
Bürgerentscheide	23

Bremen



Im Zwei-Städte-Staat Bremen sind die Hürden für Volksbegehren auf lokaler Ebene und zu Gesetzen und Verfassungsfragen sehr hoch. Seit Einführung der direkten Demokratie 1947 gab es kein erfolgreiches Volksbegehren.

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

Zudem wurde 1994 das bis dahin geltende Referendum bei Verfassungsänderungen – nur bei einstimmigen Beschlüssen der Bürgerschaft entfiel das Referendum – abgeschafft. Dies geschah zwar per Volksentscheid, doch die Bürger wurden nur

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

* Die Landesverfassung benutzt den Begriff „Bürgerantrag“

Praxis

Anträge	11
Volksbegehren	3
Volksentscheide	0
Referenden (bis 1994)	1
Volkspetitionen	6

unzureichend über die in einem Änderungspaket versteckte Einschränkung ihrer Rechte informiert.

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

Platz 11 mangelhaft [4,5]

Gemeinden seit 1994*	
Themenausschluss geringer Negativkatalog Finanztabu	4
Bürgerbegehren Unterschriften: 10% Frist: 3 Monate freie Sammlung	4
Bürgerentscheid (BE) 25% Zustimmungsquorum	4
Weitere Elemente Abstimmung analog Kommunalwahl Ratsbegehren	3
ausreichend [4,0] – Platz 7-9	

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

Praxis

Bürgerbegehren	2
Bürgerentscheide	1

Info

- Mehr Demokratie e.V. in Bremen
www.mehr-demokratie.de/bremen

Rheinland-Pfalz



Im Jahr 2000 reformierte der Landtag die Volksgesetzgebung. Die Hürde für Volksbegehren wurde auf immer noch hohe 10 Prozent halbiert, dafür führte man beim bis dahin quorenlosen Volksentscheid ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent ein.

Die Bilanz nach 56 Jahren ist ernüchternd. Das einzige Volksbegehren – 1997 für die Beibehaltung des Buß- und Bettages – scheiterte an der Unterschriftenhürde. Es gab noch keinen Volksentscheid.

Positiv zu vermerken ist die Einführung der Volksinitiative mit einer niedrigen Einstiegshürde als Vorstufe zum Volksbegehren.

Noch unerfreulicher sieht es auf kommunaler Ebene aus. Weiter Themenausschluss, hohe Hürden für Bürgerbegehren und –entscheide machen die direkte Demokratie zu einer stumpfen Waffe. Rheinland-Pfalz ist hier nur deshalb vorletzter, weil das Schlusslicht Berlin noch keine Regelung für Bürgerentscheide hat.

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

Praxis

Anträge/Volksinitiativen*	3
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0

* Vor der Einführung der Volksinitiative im Jahr 2000 musste ein Antrag auf Volksbegehren gestellt werden (3 Fälle). Volksinitiativen gab es bisher noch nicht.

Platz 12 - 13 mangelhaft [4,85]

Gemeinden seit 1994	
Themenausschluss Positiv- u. erweiterter Negativkatalog (inkl. Bauleitplanung)	6
Bürgerbegehren Unterschriften: 6-15%* Frist: 2 Monate freie Sammlung	5
Bürgerentscheid (BE) 30% Zustimmungsquorum	5
BE in Landkreisen? Ja	1
Weitere Elemente Abstimmung analog Kommunalwahl	3
ungenügend [5,5] – Platz 14-15	

* Abwertung, weil die Staffelung erst für Städte ab ca. 27.000 Einwohnern das Quorum unter 15% senkt.

Praxis

Bürgerbegehren	104
Bürgerentscheide	38

Info

► Innenministerium:
http://ism.rlp.de/themen_detail.asp?id=263

Thüringen



Seit 363.000 Bürger im Herbst 2000 das Volksbegehren "Mehr Demokratie in Thüringen" unterstützten, wird im Land intensiv über eine Reform der direkten Demokratie diskutiert. Die parlamentarischen Verhandlungen kamen im Mai 2003 zu einem Durchbruch. Für das Ranking haben wir die Neuregelung berücksichtigt, deren Eckpunkte feststehen. Die Reform wird voraussichtlich Ende 2003 den Landtag passieren.

Im Kern sieht sie eine Absenkung des Unterschriftenquorums für Volksbegehren von bislang 14 auf zehn Prozent bei freier Sammlung bzw. acht Prozent bei Sammlung in Amtsstuben vor. Die Initiatoren können in Zukunft wählen, für welches Verfahren sie sich entscheiden.

Das Zustimmungsquorum wird von 33 auf 25 Prozent, bei Verfassungsänderungen von 50 auf 40 Prozent gesenkt. Hervorzuheben sind die vereinbarte Einführung einer Abstimmungsbrochüre und der Kostenerstattung.

Info

- Mehr Demokratie e.V. in Thüringen www.mehr-demokratie.de/thueringen

Land seit 1994	
Themenausschluss Haushalt, lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen Abgaben, Besoldung	5
Antrag auf Volksbegehren Unterschriften: ca. 0,2% Frist: 6 Wochen keine parl. Behandlung	3
Volksbegehren Unterschriften: 10% bei freier Sammlung, Frist: 4 Monate 8% bei Amtseintragung, Frist: 2 Monate	3
Volksentscheid einfache Gesetze 25% Zustimmungsquorum Verfassung 40% Zustimmungsquorum	5
Referendum? Nein	6
Weitere Elemente Volkspetition* Konkurrenzvorlage Abstimmungsheft Kostenerstattung	1
ausreichend [4,2] – Platz 6-9	

* Die Landesverfassung benutzt den Begriff „Bürgerantrag“

Praxis

Anträge	4
Volksbegehren	3
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	0

Trotz dieser Verbesserungen bleibt die Regelung unbefriedigend – die noch immer hohen Volksentscheid-Quoren und das Finanztabu bleiben Schwachstellen. Mit der Reform hat Thüringen jedoch seine Rolle als Schlusslicht der Länder abgegeben.

Auf Kommunalebene hat der Landtag im letzten Jahr die Hürden etwas gesenkt – diese halbherzige Reform hat aber leider nur wenig dazu beigetragen, das Verfahren bürgerfreundlicher zu gestalten. Die Quoren für Bürgerbegehren sind trotz Absenkung noch immer die höchsten in Deutschland. Und nur wenige Themen können abgestimmt werden.

Platz 12 - 13 mangelhaft [4,85]

Gemeinden seit 1993	
Themenausschluss stark erweiterter Negativkatalog	6
Bürgerbegehren Unterschriften: 13-17% Frist: 1 bzw. 2 Monate freie Sammlung	6
Bürgerentscheid (BE) 20-25% Zustimmung	4
BE in Landkreisen? Nein	6
Weitere Elemente Briefabstimmung nicht gewährleistet	5
mangelhaft [5,5] – Platz 14-15	

Praxis

Bürgerbegehren	57
Bürgerentscheide	15

Baden-Württemberg



Von 1956 bis 1990 war Baden-Württemberg das einzige Bundesland, das kommunale Bürgerentscheide vorsah. Diese Vorreiterrolle büßte das Land ein, denn das Verfahren hat erhebliche Schwächen. Dazu zählen vor allem der enge Katalog zulässiger Themen und ein hohes Abstimmungsquorum. Sehr viele Bürgerbegehren sind unzulässig.

Durchschnittlich erreichen die Bürger pro Jahr nur in drei der über 1.100 Gemeinden einen Bürgerentscheid. Immerhin senkte der Landtag 1998 das Quorum für Bürgerbegehren. Aufgrund der hohen Hürden beim Thementauschluss und beim Bürgerentscheid blieb diese Reform jedoch folgenlos.

Auch auf Landesebene sind die Quoren prohibitiv; deshalb gab es in 50 Jahren keine Volksbegehren und -entscheide.

Land seit 1974	
Thementauschluss	
Haushalt Abgaben Besoldung	4
Antrag auf Volksbegehren	
Unterschriften: ca. 0,1% Frist: keine keine parl. Behandlung	2
Volksbegehren	
Unterschriften: 16,6% Frist: 14 Tage Amtseintragung	6
Volksentscheid	
einfache Gesetze 33% Zustimmungsquorum	5
Verfassung 50% Zustimmungsquorum	
Referendum?	
Nein	6
Weitere Elemente	
Konkurrenzvorlage	5
mangelhaft [5,3] – Platz 15	

Praxis

Anträge	4
Volksbegehren	0
Volksentscheide	0

Platz 14 - 15 mangelhaft [5,15]

Gemeinden seit 1956	
Thementauschluss	
Positivkatalog, nur sehr wenige Themen zulässig	6
Bürgerbegehren	
Unterschriften: 5-10% Frist: 4 Wochen freie Sammlung	4
Bürgerentscheid (BE)	
30% Zustimmungsquorum	5
BE in Landkreisen?	
Nein	6
Weitere Elemente	
Ratsbegehren Abstimmung analog Kommunalwahl	2
mangelhaft [5,0] – Platz 13	

Praxis

Bürgerbegehren	331
Bürgerentscheide	146

In den letzten Jahren wurden immer wieder umfangreiche Reformen für die Landes- und die Kommunalebene vorgeschlagen, die die Landtagsmehrheit bisher jedoch kategorisch ablehnte. Das Versprechen der Koalition aus CDU und FDP, in den Gemeinden mehr Themen zum Bürgerentscheid zuzulassen und den sogenannten Positivkatalog zu streichen, wurde bisher nicht umgesetzt.

Info

- Mehr Demokratie e.V. in Baden-Württemberg
www.mehr-demokratie.de/bw

Saarland



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

Nicht viel besser sieht es auf kommunaler Ebene aus. Hier behindern ein weiter Themenausschluss und hohe Hürden vor allem beim Bürgerentscheid das bürgerschaftliche Engagement.

Leider sind bisher keine Reformansätze erkennbar, obwohl Ministerpräsident Peter Müller auf Bundesebene zu einem Verfechter der direkten Demokratie gehört.

Land seit 1979	
Themenausschluss Verfassung Finanzwirksame Gesetze Haushalt, Staatsleistungen Abgaben, Besoldung	6
Antrag auf Volksbegehren Unterschriften: ca. 0,6% Frist: keine keine parl. Behandlung	2
Volksbegehren Unterschriften: 20% Frist: 14 Tage Amtseintragung	6
Volksentscheid einfache Gesetze 50% Zustimmungsquorum Verfassung nicht möglich	6
Referendum? Nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage	5
ungenügend [6,0] – Platz 16	

Praxis	
Anträge	2
Volksbegehren	0
Volksentscheide	0

Platz 14 - 15 mangelhaft [5,15]	
Gemeinden seit 1997	
Themenausschluss Negativkatalog, z.B. Bauleitplanung	4
Bürgerbegehren Unterschriften: 5-15% Frist: 2 Monate Freie Sammlung	4
Bürgerentscheid (BE) 30% Zustimmungsquorum	5
BE in Landkreisen? Ja	1
Weitere Elemente Abstimmung analog Kommunalwahl	3
ausreichend [4,3] – Platz 10	

Praxis	
Bürgerbegehren	3
Bürgerentscheid	1

Berlin



Berlin führte Volksbegehren erst 1995 wieder ein, nachdem das Land die direkte Demokratie zwanzig Jahre zuvor aus der Verfassung gestrichen hatte. Aufgrund der hohen Hürden hat sich keine nennenswerte Praxis ergeben. Ein großes Manko: Volksbegehren zur Landesverfassung sind unzulässig.

Das einzige Volksbegehren – es wandte sich gegen die Rechtschreibreform – scheiterte an der Unterschriftenhürde und am unzulänglichen Amtseintragungsverfahren.

Auf Bezirksebene sind bisher keine Bürgerentscheide vorgesehen, lediglich unverbindliche Bürgerbegehren sind möglich. Die Fraktionen von SPD und PDS haben ein Gesetz zur Einführung des Bezirks-Bürgerentscheids vorgelegt, das diese Lücke schließen soll. Mit der Reform – die nach bisherigem Verhandlungsstand bürgerfreundlich ausfallen wird – wird Berlin im Ländervergleich einige Plätze gut machen.

Info

- Mehr Demokratie e.V. in Berlin
www.mehr-demokratie.de/berlin

Land seit 1995	
Themenausschluss	
Verfassung Haushalt Abgaben Besoldung Personalentscheidungen	5
Antrag auf Volksbegehren	
Unterschriften: ca. 0,9% Frist: keine keine parl. Behandlung	3
Volksbegehren	
Unterschriften: 10% Frist: 2 Monate Amtseintragung	4
Volksentscheid	
einfache Gesetze 33,3% Zustimmung oder 50% Beteiligung	5
Verfassung nicht möglich	
Referendum?	
Ja, aber nur bei Änderung der direkten Demokratie in der Verfassung	5
Weitere Elemente	
Volkspetition* Konkurrenzvorlage	4
mangelhaft [4,6] – Platz 13	

* Die Landesverfassung benutzt den Begriff „Volksinitiative“

Praxis

Anträge	5
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	2

Platz 16 mangelhaft [5,3]

Bezirke	
Themenausschluss	
Bisher keine Regelung, es gibt lediglich ein un- verbindliches Massen- petitionsrecht („Bürger- begehren“ genannt)	
ungenügend [6,0] – Platz 16	

Praxis

Bürgerbegehren*	–
Bürgerentscheide	–

* Die unverbindlichen Petitionen auf Bezirksebene (genannt: „Bürgerbegehren“) rechnen wir nicht ein.



Bewegung für Volksabstimmungen

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

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

Mehr Demokratie hat bundesweit 4.100 Mitglieder und Förderer, die in 11 Landesverbänden und etwa 70 lokalen Aktionskreisen organisiert sind. Sieben Büros – u. a. in Berlin – koordinieren unsere Initiativen. Wir finanzieren unsere Arbeit aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden.

Als Fachverband bringen wir jährlich den Deutschen Volksbegehrens-Bericht heraus, beraten und dokumentieren Bürger- und Volksbegehren und bieten umfangreiche Informationen über das Internet an.

► www.mehr-demokratie.de

Links zur direkten Demokratie

Forschungsstelle für Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung
an der Universität Marburg

► www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de

Umfangreiche Info-Seite zu lokalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden

► www.buergerbegehren.de

Initiative and Referendum Institute Europe, Amsterdam

► www.iri-europe.org