



Mehr Demokratie e.V.

Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
fon 030-420 823 70
fax 030-420 823 80
info@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

Volksbegehrensbericht 2005

von Mehr Demokratie e.V.

Autor:	Frank Rehmet
Mitarbeit:	Christian Posselt Tim Weber Angelika Gardiner
Erstellungsdatum:	15.03.2006

Volksbegehrensbericht 2005

1. Einleitung

Mehr Demokratie e. V. veröffentlicht seit 2000 einen Volksbegehrensbericht, der jährlich einen Überblick über Themen, Erfolge und Trends der Direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern gibt.

Im vorliegenden Bericht werden alle direktdemokratischen Verfahren des Jahres vorgestellt und hinsichtlich regionaler Verteilung, Erfolg und Themen genauer betrachtet. In zwei Bundesländern kam es 2005 zu besonders bedeutsamen Ereignissen, die jeweils ausführlicher geschildert werden sollen: Zum einen wird die Entwicklung in Hamburg betrachtet, wo die CDU-Alleinregierung unter Bürgermeister Ole von Beust zum Angriff gegen die – offenbar zu erfolgreich – funktionierende Volksgesetzgebung ausgeholt hat. Zum anderen wird Berlin näher betrachtet – hier herrschte 2005 eitel direktdemokratischer Sonnenschein, denn als letztes Bundesland führte die Hauptstadt den Bezirks-Bürgerentscheid ein – und zwar mit den bürgerfreundlichsten Regelungen, die je ein Parlament in Deutschland verabschiedet hat.

Abschließend wird ein kurzer Blick auf die Diskussion zur Einführung bundesweiter Volksabstimmungen geworfen: Im Neuwahl-Jahr 2005 gab es leider keine weitere ernsthafte parlamentarische Debatte zur Einführung der von immer mehr Bürgern und Politikern geforderten bundesweiten Volksabstimmung, was sich aber im Lauf des Jahres 2006 wieder ändern könnte. Bei der Darstellung der Verfahren konnte der jeweilige Stand bis zum 15. März 2006 berücksichtigt werden.

Summary - Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Jahr 2005 wurden die Instrumente Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern etwas weniger intensiv genutzt als im Vorjahr: 2005 wurden **neun neue Verfahren** und damit eines weniger als im Jahr 2004 eingeleitet. Insgesamt zählten wir 20 laufende Verfahren und damit acht weniger als im Vorjahr.

- 204 direktdemokratische Verfahren gab es von 1949 bis Ende 2005 in den deutschen Bundesländern: 172 Anträge auf Volksbegehren bzw. Volksinitiativen wurden gestartet, ferner fanden 32 so genannte „Volkspetitionen“ statt, die nur anregenden Charakter haben und kein Volksbegehren nach sich ziehen.
- Die thematischen Schwerpunkte der 2005 neu eingeleiteten Verfahren bildeten die Bereiche „Bildung und Kultur“ sowie „Demokratie und Innenpolitik“.
- 2005 fanden zwei Volksbegehren statt, beide in Bayern. Sie scheiterten jeweils an der hohen bayerischen Volksbegehrens-Hürde: Binnen zwei Wochen müssen zehn Prozent der Wahlberechtigten in Amtsstuben und Rathäusern das Volksbegehren unterstützen.
- 2005 fand ein Volksentscheid statt, der erste im Bundesland Sachsen-Anhalt. Damit stieg die Zahl der durch Volksbegehren eingeleiteten Volksentscheide in den deutschen Bundesländern auf 13 an.
- Die direkte Erfolgsquote der 2005 abgeschlossenen Verfahren (ohne Volkspetitionen) lag bei 15 Prozent und damit unter dem langjährigen Durchschnitt, der bei 25 Prozent liegt.

Besondere Entwicklungen

- Im Jahr 2005 war in Hamburg die direkte Demokratie massiven Angriffen der CDU-Alleinregierung ausgesetzt, zugleich formierte sich Widerstand.
- Sehr viel erfreulicher war hingegen die Einführung des Bürgerentscheids in den Berliner Bezirken – somit sind nun in allen deutschen Bundesländern direktdemokratische Verfahren verankert. Die in Berlin verabschiedete Regelung fiel sehr bürgerfreundlich aus.
- Nicht ganz so erfreulich war die Reform des Bürgerentscheids in Baden-Württemberg: Zwar wurden einige Verbesserungen hinsichtlich zulässiger Themen und des Quorums beim Bürgerentscheid vorgenommen, Mehr Demokratie e.V. und mehreren gesellschaftlichen Akteuren wie etwa Umweltverbänden ging die Reform jedoch nicht weit genug.
- Hingegen gab es auf Bundesebene keine großen Debatten um die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid – schließlich war 2005 ein Jahr des Wahlkampfs. So fehlt auf Bundesebene immer noch das, was sich viele Bürgerinnen und Bürger wünschen und was immer mehr unserer europäischen Nachbarn bereits haben: Der bundesweite Volksentscheid.

2. Volksbegehren und Volksentscheide im Jahr 2005 auf Landesebene

Alle deutschen Bundesländer kennen Volksbegehren und Volksentscheide. Mit Ausnahme von Berlin, Hessen und dem Saarland sind in allen Ländern auch Verfassungsfragen als Thema zulässig. Ansonsten gilt ein eingeschränkter Themenkatalog: Volksbegehren, die in größerem Umfang den Haushalt betreffen sowie Steuern, Abgaben und Besoldung, sind unzulässig (das so genannte „Finanztabu“). Dieser Themenausschluss beschäftigt des Öfteren die Gerichte. Die Verfahrensregelungen in den deutschen Bundesländern sind überall dreistufig ausgestaltet:

- **1. Stufe: Volksinitiative bzw. Antrag auf Volksbegehren**
Die Volksinitiative führt im Gegensatz zu einem Antrag auf Volksbegehren zu einer Behandlung des Anliegens im Landtag und zu größerer öffentlicher Aufmerksamkeit.
- **2. Stufe: Volksbegehren**
In dieser Stufe werden ebenfalls Unterschriften gesammelt. Unterstützt ein relevanter Teil der Bevölkerung das Begehren (er variiert in den deutschen Bundesländern von vier bis prohibitiven 20 Prozent), gelangt es zur nächsten Stufe.
- **3. Stufe: Volksentscheid**
In einer Volksabstimmung entscheidet der Souverän über eine Sachfrage. Das Landesparlament kann in allen Bundesländern faktisch einen Gegenentwurf mit zur Abstimmung stellen.

Die acht Bundesländer Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern¹, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sehen zusätzlich zu diesen Verfahren noch **unverbindliche Volkspetitionen** vor, die zwar zu einer Behandlung im Parlament führen, nicht jedoch zu einem Volksbegehren/Volksentscheid. Bei Volkspetitionen behält also das Parlament „das letzte Wort“.

Die nachfolgende Tabelle listet die Quoren und Fristen auf und zeigt deutlich, wie groß die Unterschiede hierbei sind.

¹ Mecklenburg-Vorpommern verfügt über eine Volkspetition bei „Gegenständen der politischen Willensbildung“ ohne Gesetzesentwurf, da zu diesen kein Volksbegehren möglich ist.

Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern: Regelungen

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Einleitungsquorum	Eintragungsfrist Amt (A) oder freie Sammlung (F) ¹	Zustimmungsquorum Einfaches Gesetz	Zustimmungsquorum Verfassungsänderung
Baden-Württemberg	16,6 %	14 Tage (A)	33 %	50 %
Bayern	10 %	14 Tage (A)	kein Quorum	25 %
Berlin	10 %	2 Monate (A)	33 % ²	nicht möglich
Brandenburg	ca. 4 %	4 Monate (A)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Bremen	10 % / 20 % ³	3 Monate (F)	25 %	50 %
Hamburg	5 %	3 Wochen (A)	20 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Hessen	20 %	14 Tage (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklenburg-Vorpommern	ca. 10 %	keine Frist (F) ⁴	33 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Niedersachsen	10 %	12 Monate (F)	25 %	50 %
Nordrhein-Westfalen	8 %	8 Wochen (A)	15 %	50 % <i>Beteiligungsquorum</i> + 2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	ca. 10 %	2 Monate (A)	25 %- <i>Beteiligungsquorum</i>	50 %
Saarland	20 %	14 Tage (A)	50 %	nicht möglich
Sachsen	ca. 12,5 %	8 Monate (F)	kein Quorum	50 %
Sachsen-Anhalt	11 %	6 Monate (F)	25 % ⁵	50 % + 2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	5%	6 Monate (A) ⁶	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Thüringen	10 % 8 %	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25 %	40 %

Anmerkungen: Zum Teil Absolutzahlen, hier in Prozentzahlen umgerechnet

- 1) Die Unterschriften müssen frei gesammelt (F) oder dürfen nur in Amtsstuben geleistet werden (A).
- 2) Das Zustimmungsquorum von 33 % entfällt bei einer Stimmbeteiligung von über 50 %.
- 3) 20 %: Benötigte Unterschriftenzahl bei verfassungsändernden Volksbegehren.
- 4) Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
- 5) Zustimmungsquorum entfällt, wenn das Parlament eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung stellt.
- 6) Neben Ämtern und Behörden können weitere Eintragungsstellen beantragt werden.

Eine umfassendere Darstellung und Bewertung der Regelungen ist im Volksentscheid-Ranking zuletzt 2003 vorgenommen worden.²

² Vgl. Mehr Demokratie e.V. 2003: 1. Volksentscheid-Ranking. Die direktdemokratischen Verfahren der Länder und Gemeinden im Vergleich: <http://www.mehr-demokratie.de/ranking.html>. Eine Aktualisierung ist für 2006 geplant.

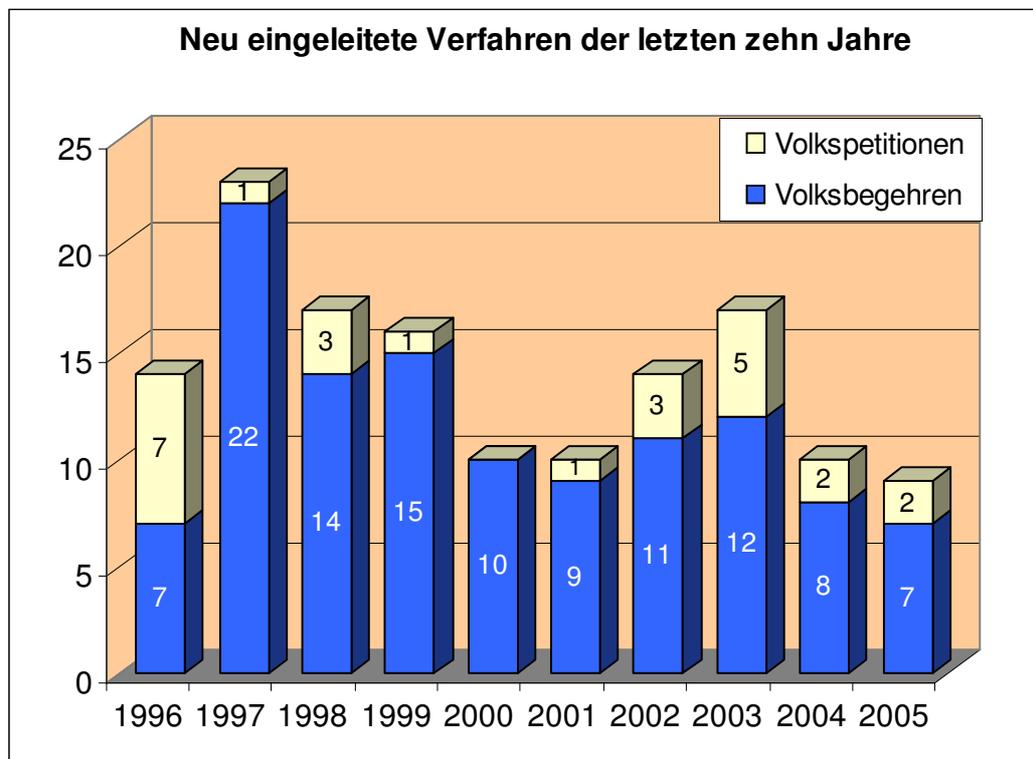
In den folgenden Abschnitten werden die Verfahren hinsichtlich ihrer Häufigkeit, regionalen Verteilung, Themenbereiche und Erfolgsquoten untersucht.

a) Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern

2005 wurden neun Verfahren (sieben Anträge auf Volksbegehren/Volksinitiativen und zwei Volkspetitionen) in sieben Bundesländern neu eingeleitet. Damit wurde das Instrument etwas weniger häufig als im Vorjahr (zehn neue Verfahren) genutzt.

Insgesamt zählten wir 20 laufende Verfahren in zehn Bundesländern und damit ebenfalls weniger als 2004 (28 Verfahren). Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung von 1996 bis 2005:

Abbildung 1: Neu eingeleitete Verfahren im 10-Jahresvergleich (1996-2005)



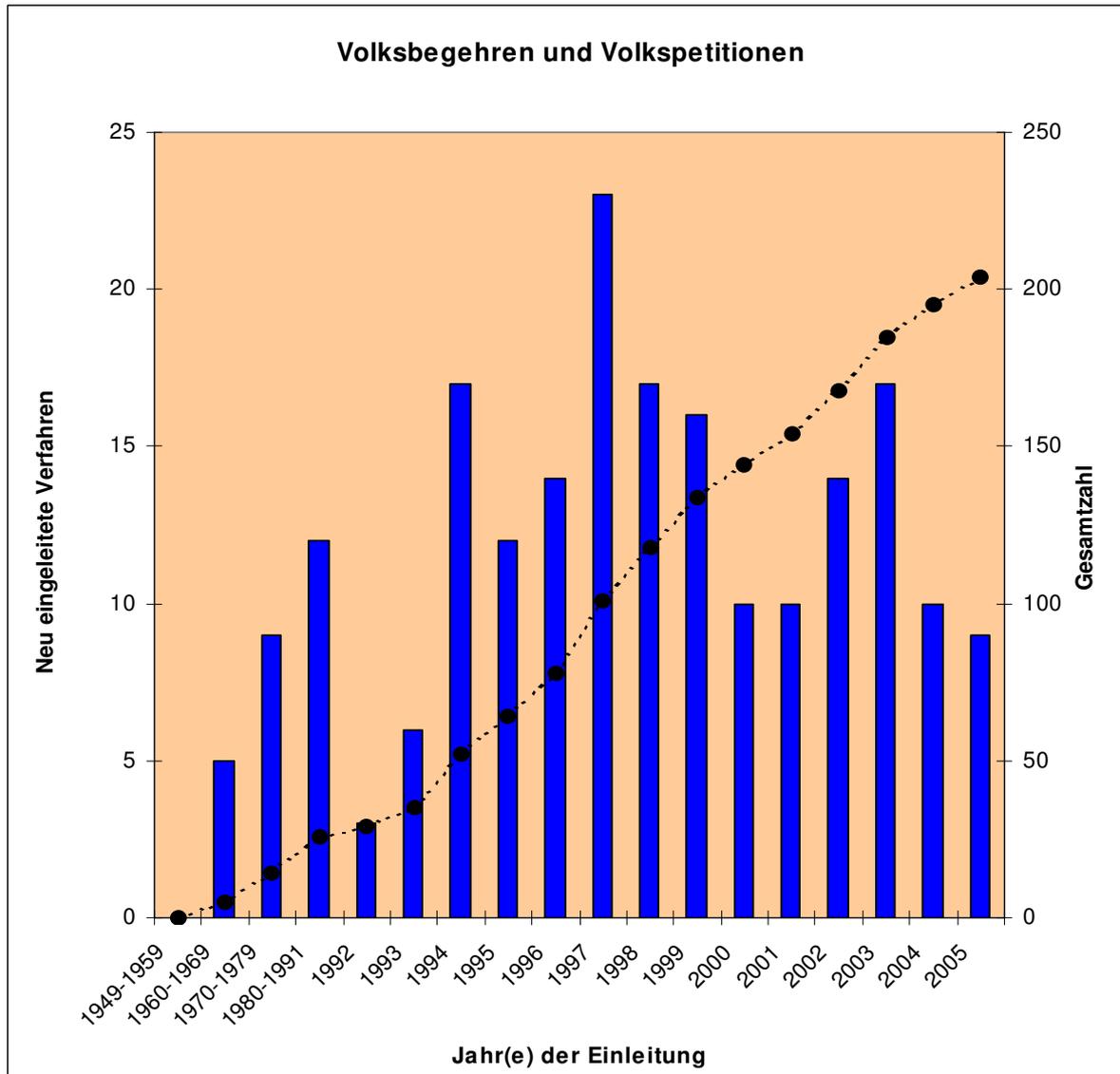
Fallzahl n = 140.

Der Zehn-Jahres-Durchschnitt betrug 14 Verfahren pro Jahr (11,5 Volksbegehren und 2,5 Volkspetitionen pro Jahr). In den Jahren 1997-1999 fanden bislang die meisten Verfahren statt – damals fanden in einigen Bundesländern u.a. direktdemokratische Aktivitäten zur umstrittenen Rechtschreibreform statt. Betrachtet man die Anzahl der Verfahren, so ist festzustellen, dass in den letzten beiden Jahren unterdurchschnittlich häufig direktdemokratische Verfahren eingeleitet wurden.

Gesamtbilanz Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide

Insgesamt stieg die Anzahl der Verfahren auf 204: 172 Anträge auf Volksbegehren/Volksinitiativen und 32 Volkspetitionen fanden von 1949 bis Ende 2005 statt.³ Die nachfolgende Übersicht gibt die Gesamtentwicklung wieder. Dabei werden einerseits die neu eingeleiteten Verfahren (=Säulen), andererseits die Gesamtzahl der Verfahren (= Linie) in einer Abbildung gemeinsam dargestellt.

Abbildung 2: Neu eingeleitete Verfahren pro Jahr und Gesamtanzahl seit 1949



Anmerkung: Die neu eingeleiteten Verfahren der Jahre 1949-1991 wurden in jeweils ca. zehnjährige Blöcke zusammengefasst, ab 1992 erfolgt die Darstellung jährlich.

³ In diesem Bericht bleiben 35 direktdemokratische Verfahren in den deutschen Bundesländern seit 1946 unberücksichtigt: 17 Volksabstimmungen über eine neue Landesverfassung/Sonderabstimmungen sowie 18 Verfahren einer obligatorischen Volksabstimmung bei Verfassungsänderungen (in Hessen und Bayern).

Die Abbildung macht deutlich, dass erst seit 1992 eine nennenswerte Praxis existiert. Wurden in den 43 Jahren von 1949 bis 1991 insgesamt 26 Verfahren gezählt (jährlich 0,5 Verfahren), so wurden in den 14 Jahren von 1992 bis 2005 insgesamt 178 Verfahren und damit durchschnittlich 13 Verfahren pro Jahr neu eingeleitet.

Mit den neun in 2005 neu eingeleiteten Verfahren wurden seit 1946 insgesamt 172 von unten initiierte direktdemokratische Verfahren gezählt. Hinzu kommen 32 Volkspetitionen. Die folgende Tabelle zeigt eine Übersicht je Bundesland und die statistische Häufigkeit direktdemokratischer Verfahren:

Tabelle 2a: Anzahl und Häufigkeit „von unten“ ausgelöster direktdemokratischer Verfahren: Volksinitiativen (VI), Volksbegehren (VB), Volksentscheide (VE) sowie Volkspetitionen in den 16 Bundesländern (Stand: Januar 2006). Sortiert nach Häufigkeit der Volksinitiativen/Anträgen auf Volksbegehren

Bundesland	Einführung	Gesamtzahl Anträge auf VB bzw. VI	Davon VB	Davon VE	Ein Antrag auf VB bzw. eine VI findet alle ... statt	Zusätzlich Volkspetitionen (grau = nicht vorhanden)
Hamburg	1996	19	7	4	0,5 Jahre	2
Brandenburg	1992	20	7	0	0,7 Jahre	
Mecklenburg-Vorpommern	1994	16	-	-	0,8 Jahre	0
Schleswig-Holstein	1990	11	3	2	1,5 Jahre	
Sachsen	1992	9	4	1	1,6 Jahre	
Bayern	1946	38	16	5	1,6 Jahre	
Niedersachsen	1993	7	2	-	1,9 Jahre	11
Thüringen	1994	4	3	-	3 Jahre	0
Berlin	1949-1974, 1995	9	1	-	4,1 Jahre	2
Saarland	1979	5		-	5,4 Jahre	
NRW	1950	9	2	-	6,2 Jahre	6
Bremen	1947	9	3	-	6,6 Jahre	6
Sachsen-Anhalt	1992	2	2	1	7 Jahre	5
Baden-Württemberg	1953	5	-	-	10,6 Jahre	
Hessen	1946	5	1	-	12 Jahre	
Rheinland-Pfalz	1947	4	1	-	14,8 Jahre	
Summe		172	52	13		32

Anmerkungen:

- Auch die erste Berliner Verfassung von 1949 sah Volksbegehren und Volksentscheide vor. Allerdings wurde niemals ein Ausführungsgesetz erlassen. Stattdessen wurden 1974 die entsprechenden Verfassungsartikel geändert und die Volksgesetzgebung auch formal wieder abgeschafft. Erst mit der neuen Landesverfassung von 1995 hielt die direkte Demokratie in Berlin wieder Einzug.
- Im Vergleich zu den Vorjahren sind zwei Anträge auf Volksbegehren hinzugekommen, die bislang unberücksichtigt waren. Daher weichen die Zahlen im Vergleich zu den Vorjahresberichten ab.
- Quelle: Volksbegehrens-Datenbank; Gemeinschaftsprojekt von Mehr Demokratie e. V. und der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Marburg (<http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de>).

Betrachten wir zunächst nur die **Häufigkeit von Volksinitiativen/Anträgen auf Volksbegehren**: Am häufigsten nutzen die Bürger Hamburgs, Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns die direktdemokratischen Verfahren.

Jedoch fand in Mecklenburg-Vorpommern noch nie ein Volksbegehren statt, in Brandenburg noch nie ein erfolgreiches Volksbegehren und damit noch nie ein Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens. Bayern, das Bundesland mit der größten Anzahl an Anträgen (38) ist – was die Häufigkeit betrifft – nur noch im vorderen Mittelfeld zu finden, während sich auf den Abstiegsplätzen Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz tummeln.

Die folgende Auswertung beleuchtet die **Häufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden** (also nur die zweite und dritte Stufe der Verfahren) nach Bundesländern:

Tabelle 2b: Volksbegehren (VB) und Volksentscheide (VE): Anzahl und Häufigkeit in den einzelnen Bundesländern (nur Volksentscheide, die von der Bevölkerung beantragt wurden), Stand: 01/2006. Sortiert nach Häufigkeit der Volksbegehren.

Bundesland	DD seit	Anzahl Jahre	Anzahl VB	Anzahl VE	Alle ... Jahre findet ein Volksbegehren statt	Alle ... Jahre findet ein Volksentscheid statt
Hamburg	1996	10	7	4	1,4	3
Brandenburg	1992	14	7	-	2,0	unendlich
Sachsen	1992	14	4	1	3,5	14
Bayern	1946	60	16	5	3,8	12
Thüringen	1994	12	3	-	4,0	unendlich
Schleswig-Holstein	1990	16	3	2	5,3	8
Niedersachsen	1993	13	2	-	6,5	unendlich
Sachsen-Anhalt	1992	14	2	1	7,0	14
Bremen	1947	59	3	-	19,7	unendlich
Berlin *	1995 *	37	1	-	37,0	unendlich
NRW	1950	56	2	-	28,0	unendlich
Rheinland-Pfalz	1947	59	1	-	59,0	unendlich
Hessen	1946	60	1	-	60,0	unendlich
Mecklenburg-Vorp.	1994	12	-	-	unendlich	unendlich
Saarland	1979	27	-	-	unendlich	unendlich
Baden-Württemberg	1953	53	-	-	unendlich	unendlich
Summe		516	52	13	Durchschn. 10	Durchschn. 40

* = Berlin: zusätzlich 1949-1974

Zunächst ist aus der Tabelle zu ersehen, dass Bayern mit 16 Volksbegehren und fünf Volksentscheiden auf Platz 1 vor Hamburg mit sieben Volksbegehren und vier Volksentscheiden rangiert und damit die größten Erfahrungen aller Bundesländer vorweisen kann. Betrachtet man jedoch zusätzlich zur Häufigkeit die zeitliche Komponente und damit die *Häufigkeit pro Jahr*, dann hat Hamburg in den letzten Jahren Bayern überholt und ist mit durchschnittlich einem Volksbegehren alle 1,4 Jahre und einem Volksentscheid alle drei Jahre nunmehr bundesweiter Spitzenreiter.

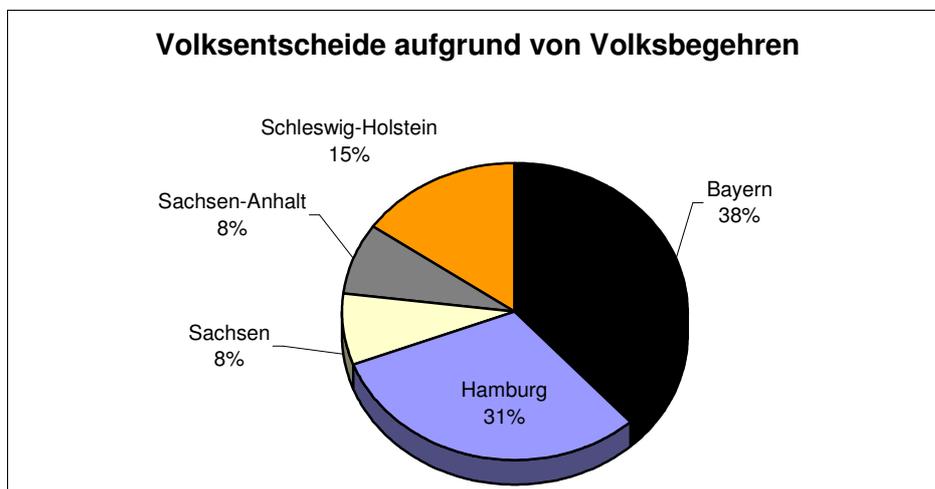
Zweitens fällt auf, dass in nur fünf Bundesländern ein von der Bevölkerung beantragter Volksentscheid stattfand: Hamburg, Bayern, Schleswig-Holstein, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Direkte Demokratie ist offenbar in manchen Bundesländern fast nur auf dem Papier vorhanden, in der Praxis jedoch weitgehend bedeutungslos. Auch die Betrachtung der Volksbegehren belegt dies: In drei Bundesländern fand noch kein einziges Volksbegehren statt (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland), in weiteren drei Bundesländern trotz langjährigem Vorhandensein nur ein einziges Volksbegehren (Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz). Hier wirken sich in erster Linie die prohibitiven Hürden aus und schrecken Bürgerinnen und Bürger ab.

Andere Bundesländer mit kaum vorhandener Praxis und restriktiven Regelungen haben in den vergangenen Jahren reagiert, die Hürden gesenkt und bürgerfreundlicher gestaltet: Für Rheinland-Pfalz (Reform 2000), NRW (Reform 2002) und Thüringen (Reform 2004) ist die Wahrscheinlichkeit gestiegen, dass es in Zukunft zu Volksbegehren kommen wird. In Berlin sowie in Hessen wurde im Jahr 2005 ernsthaft über eine Reform der direktdemokratischen Regelungen diskutiert.

Auch die Auswertungen des Jahres 2005 belegen die Tendenz, dass direkte Demokratie in mehreren Bundesländern nur sehr selten eine Rolle spielt: In fünf der 16 Bundesländer fanden 2005 überhaupt keine direktdemokratischen Aktivitäten auf Landesebene statt: Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen (Details s. unten, Anhang).

Betrachtet man die regionale Verteilung der 13 durch Volksbegehren ausgelösten Volksentscheide, so ergibt sich folgendes Bild.

Abbildung 3: Geographische Verteilung der 13 Volksentscheide (Stand: 31.12.2005)



b) Themen

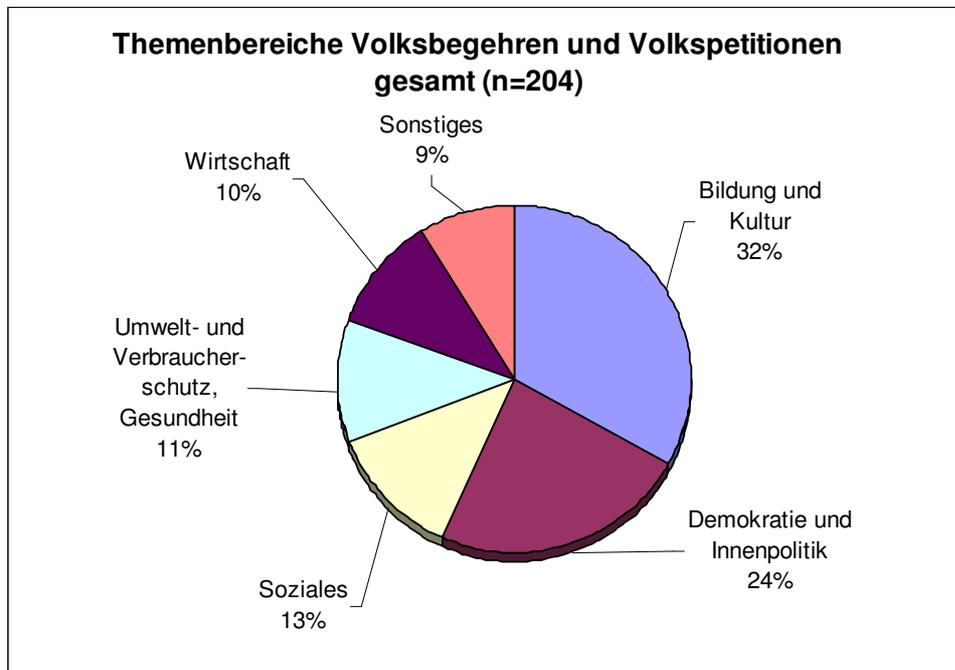
Interessant ist auch, zu welchen Themen Volksbegehren angestrengt werden. Die Auswertung der Daten ergab: Die thematischen Schwerpunkte der 2005 neu eingeleiteten neun Verfahren einschließlich Volkspetitionen bildeten die Bereiche „Bildung und Kultur“ und „Demokratie/Innenpolitik“ mit jeweils 33 Prozent (zum Vergleich: 2004 lagen „Umweltschutz“ sowie „Soziales“ mit jeweils 30 Prozent der Verfahren vorne). Im Einzelnen waren dies in 2005:

- Bildung und Kultur: 3 Verfahren
- Demokratie/Innenpolitik: 3 Verfahren
- Soziales: 2 Verfahren
- Wirtschaft: 1 Verfahren

Betrachtet man die Themen aller 204 Verfahren (172 Volksbegehren und 32 Volkspetitionen), so zeigt sich, dass das Jahr 2005 dem langjährigen Durchschnitt weitgehend entsprach: „Bildung und Kultur“ ist mit einem Anteil von

32 % der häufigste Themenbereich, gefolgt von „Demokratie und Innenpolitik“ mit 24 %. Danach folgen „Soziales“ (13 %), „Umweltschutz“ (11 %) und „Wirtschaft“ mit 10 %, was in der folgenden Abbildung illustriert wird.

Abbildung 4: Themenbereiche der 204 Volksbegehren und Volkspetitionen (Stand: 31.12.2005)



Die Themen bzw. Themenpalette von Volksbegehren in den Bundesländern sind selbstverständlich durch die Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer vorgegeben. Im Rahmen des bundesdeutschen Föderalismus und der derzeit begrenzten Kompetenzen (verglichen etwa mit den Kompetenzen der Schweizer Kantone oder der US-Bundesstaaten) ist auch nur eine begrenzte Anzahl von Themen für Volksbegehren möglich. Die geplante Föderalismusreform in Deutschland im Jahre 2006 wird diesbezüglich Auswirkungen haben.

c) Akteure

Auch im Jahre 2005 zeigte sich das Akteursmuster, das in den Volksbegehrensberichten von Mehr Demokratie in den letzten Jahren durchweg beobachtet werden konnte. Die Analyse des Jahres 2005 ergab für die Initiatoren der neun neu eingeleiteten Verfahren:

Aktionsbündnisse: 6 (Volksbegehren: 6, Volkspetitionen: 0)
 Nur Verbände: 3 (Volksbegehren: 1, Volkspetitionen: 2)

Volksbegehren und Volksentscheide werden überwiegend von Bürgerinitiativen und Aktionsbündnissen genutzt, Verbände und Parteien treten eher als Bündnispartner/Unterstützer auf. Nur die beiden Volkspetitionen des Jahres 2005 wurden jeweils von Verbänden initiiert.⁴

2005 wie auch in den Vorjahren spielten die Gewerkschaften als Bündnispartner in Aktionsbündnissen sowie als Initiatoren und Unterstützer in Fällen eine wichtige Rolle bei der Initiierung eines Volksbegehrens (Details vgl. Anhang).

d) Ergebnisse und Erfolge

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der 2005 *abgeschlossenen* Verfahren und vergleicht sie mit der Gesamtzahl aller abgeschlossenen Verfahren in den deutschen Bundesländern. Dabei wird „Erfolg“ als Ergebnis „im Sinne des Volksbegehrens / der Initiatoren“ definiert.

Tabelle 3: Ergebnisse der 2005 abgeschlossenen Verfahren und gesamt (ohne Volkspetitionen), Stand: 31.12.2005

Ergebnis	2005 abgeschlossene Verfahren	Gesamt abgeschlossene Verfahren
	10 Fälle	167 Fälle
Erfolg ohne Volksentscheid	1 (10 %)	28 (16,8 %)
Teilerfolg ohne Volksentscheid	1 (10 %)	11 (6,6 %)
Gescheitert ohne Volksentscheid	7 (70 %)	115 (68,9 %)
Erfolg im Volksentscheid	-	7 (4,2 %)
Teilerfolg im Volksentscheid (Gegenentwurf)	-	2 (1,2 %)
Gescheitert im Volksentscheid	-	1 (0,6 %)
Unecht gescheitert im Volksentscheid *	1 (10 %)	3 (1,8 %)
Direkte Erfolgsquote (Teilerfolg = halber Erfolg)	1,5 von 10 15,0 %	41,5 von 167 = 24,9 %

* Unecht gescheitert = Trotz Mehrheit in der Volksabstimmung am Abstimmungsquorum gescheitert.

Hinzuweisen ist auf die Tatsache, dass es sich um eine *formale* Erfolgsquote handelt. Dies bedeutet, dass ein im Volksentscheid erfolgreiches Volksbegehren durchaus faktisch erfolglos sein kann, wie die Erfahrungen der letzten Jahre leider lehren, als Ergebnisse von Volksentscheiden im Nachhinein nicht beachtet wurden (zum Beispiel Schleswig-Holstein, Rechtschreibreform oder Hamburg in einigen Fällen).

Wie die Tabelle illustriert, waren 2005 **nur 15 % der Anliegen direkt erfolgreich** (indirekte Erfolge wie Agenda-Setting-Effekte oder mehr öffentliche Aufmerksamkeit sind bei nahezu allen Verfahren zu beobachten). Damit war das Jahr 2005 unterdurchschnittlich erfolgreich, denn die Auswertung aller 167 abgeschlossenen Verfahren ergab eine deutlich höhere direkte Erfolgsquote von 25 %.

Ebenfalls zeigt die Tabelle deutlich, dass sowohl 2005 als auch in der Gesamtauswertung sehr viele Initiativen und Volksbegehren ohne einen Volksentscheid scheiterten (Ergebnis: „Gescheitert ohne Volksentscheid“): So blieben 2005 sieben von zehn Anliegen ohne Volksentscheid erfolglos, was in etwa dem langjährigen Durchschnitt

⁴ Volkspetition „Videotonntag“ in NRW vom Videotheken-Verband, Volkspetition „Diätenreform“ in NRW vom Bund der Steuerzahler. Details vgl. Anhang.

entspricht. Dies bedeutet, dass in den deutschen Bundesländern nahezu 70 % aller gestarteten Initiativen vorzeitig scheitern.

Einer der Gründe für diese sehr hohe Zahl sind die restriktiven Regelungen, etwa der Ausschluss von finanzrelevanten Themen, die zu Unzulässigkeitsklärungen führen (in jüngster Zeit hat das Saarland hier Erfahrungen gesammelt) oder eine zu kurze Zeit zur Unterschriftensammlung, oftmals gekoppelt mit dem Verbot der freien Unterschriftensammlung (vor allem in Brandenburg und Bayern führte dies zu zahlreichen gescheiterten Begehren).

e) **Zwei Volksbegehren im Jahr 2005**

Im Jahr 2005 wurden zwei Volksbegehren durchgeführt und abgeschlossen. Beide fanden in Bayern statt und beide scheiterten an der Volksbegehrenshürde. In Bayern müssen sich innerhalb von 14 Tagen 10 % der Stimmberechtigten in Amtsstuben für ein Volksbegehren eintragen:

1. Das von Eltern, Schülern und Lehrern gestartete „**Volksbegehren G 9**“ wandte sich gegen die Reform des Schulwesens, nach der Schülerinnen und Schüler ihr Abitur künftig in zwölf statt 13 Schuljahren ablegen. Das Volksbegehren wurde vom 14. bis 27. Juni 2005 durchgeführt. Statt der erforderlichen 10 % der Stimmberechtigten trugen sich jedoch nur ca. 2,2 % in die Unterschriftenlisten ein. Lediglich im Landkreis Kitzingen – der „Keimzelle“ des Volksbegehrens - wurden mehr als 10 % erreicht. Das Scheitern wird auf die nicht vorhandene Unterstützung der Oppositionsparteien SPD, Grüne und FDP sowie der bayernweit tätigen Eltern- und Lehrerverbände zurückgeführt, so dass es sehr schwierig für die Initiative war, für das Volksbegehren zu mobilisieren.
2. Das von der Ökologisch-Demokratischen Partei (ödp) initiierte Volksbegehren „**Für Gesundheitsvorsorge beim Mobilfunk**“ fand vom 5. Juli bis zum 18. Juli 2005 statt. Hier sollte wegen des bevorstehenden Ausbaus der Mobilfunkmasten eine Genehmigungspflicht für Mobilfunksendeanlagen eingeführt sowie die Mitsprache der Gemeinden beim Aufbau neuer Netze verbessert werden. Die Landesregierung „konterte“ mit einem „Mobilfunkpakt“, den sie mit dem Gemeinde- und Landkreistag und den Netzbetreibern geschlossen hat. Diese verpflichteten sich darin, die Kommunen in die Standortauswahl mit einzubeziehen. Ob dies der Grund für das Scheitern war, ist nicht bekannt – jedenfalls wurde das geforderte Quorum mit rund 4,4 % der Unterschriften (ca. 400.000 Stimmen) deutlich verfehlt, obwohl das Aktionsbündnis aus ödp, Ärzten, den Freien Wählern und dem Bund Naturschutz bestand und damit mehr Unterstützer als das Schul-Volksbegehren hatte.

Mit den beiden Volksbegehren stieg die Zahl der insgesamt in den deutschen Bundesländern durchgeführten Volksbegehren auf 52.

Eine Auswertung dieser 52 Volksbegehren ergab, dass 60 % der Begehren nicht genügend Unterschriften beim Volksbegehren erhielten. Als Ursachen gelten die zu hohen Quoren, die zu kurzen Fristen und das Verbot der freien Unterschriftensammlung, mitunter auch die geringe Resonanz des Themas in der Bevölkerung. Insgesamt gelangte nur ein kleiner Prozentsatz der durchgeführten Volksbegehren zum Volksentscheid: 13 von 52 (= 25 %).

f) **Ein Volksentscheid im Jahr 2005**

Der einzige Volksentscheid im Jahre 2005 fand in Sachsen-Anhalt statt, was zugleich eine Premiere in diesem Bundesland war. Der Volksentscheid „Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt“, wandte sich gegen Kürzungen bei der Kinderbetreuung und erreichte am 23. Januar 2005 zwar mit 60 % die Mehrheit der Abstimmenden, scheiterte aber am Zustimmungsquorum. Da sich ca. 26 % an der Abstimmung beteiligten, betrug

die Zustimmung 15,9 % der Stimmberechtigten, zu wenig zum Erfolg, denn 25 % wären nötig gewesen. Die genauen Zahlen sind in der folgenden Übersicht aufgelistet.

Daten zum Volksentscheid in Sachsen-Anhalt vom 23.01.2005:
 „Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt“

Stimmberechtigte	2.085.032
Abstimmende	550.018
<i>Abstimmungsbeteiligung in Prozent</i>	<i>26,4 %</i>
Ungültige Stimmen	1.478
Gültige Stimmen	548.540
PRO Volksbegehren	331.913
<i>PRO Volksbegehren in Prozent</i>	<i>60,5 %</i>
CONTRA Volksbegehren	216.627
<i>CONTRA Volksbegehren in Prozent</i>	<i>99,5 %</i>
<i>PRO Volksbegehren in % der Stimmberechtigten (benötigt: 25 %)</i>	<i>15,9 %</i>

Das politische Verhalten der Regierungsparteien war stark von strategischen Überlegungen geprägt. Wohl wissend, dass bei der Vorlage einer Konkurrenzvorlage gemäß den Regelungen in Sachsen-Anhalt das Erreichen des Zustimmungsquorum entfallen wäre (siehe oben, Tabelle 1), wurde auf eine alternative Regierungsvorlage zur Volksabstimmung, die möglicherweise einen Kompromiss beinhaltet und den Bürgerinnen und Bürgern mehr Auswahlmöglichkeiten eingeräumt hätte, verzichtet.

g) Reformen der gesetzlichen Grundlagen

Der seit 1990 vorherrschende Trend in den deutschen Bundesländern, durch Reformen der Landesverfassungen und der Gemeindeordnungen direktdemokratische Verfahren neu einzuführen oder bestehende Regelungen anwendungsfreundlicher zu gestalten, hat sich im Jahre 2005 leider nicht ungebrochen fortgesetzt. So reformierten Hamburg und Niedersachsen Regelungen *zuungunsten* der Bürgerinnen und Bürger, während in Berlin und Baden-Württemberg auf kommunaler Ebene wichtige Reformen *zugunsten* der Bürgerfreundlichkeit durchgeführt wurden. Das Jahr 2005 wird in Berlin als historisches Jahr für mehr Bürgerbeteiligung in die Geschichte eingehen, denn mit der Einführung einer sehr fairen Regelung zum Bürgerentscheid in den Bezirken der Hauptstadt beseitigten die Volksvertreter den letzten weißen Fleck auf der direktdemokratischen Landkarte auf sehr bürgerfreundliche Art und Weise. Berlin konkurriert nun mit Bayern und Hamburg um den Spitzenplatz der Bürgerfreundlichkeit auf kommunaler Ebene.

Landesebene

In **Hamburg** wurde im April 2005 von der regierenden CDU unter Bürgermeister Ole von Beust mit einer Reform des Ausführungsgesetzes für die Volksgesetzgebung die freie Unterschriftensammlung bei Volksbegehren - ein Erfolgsmodell in vielen anderen Bundesländern und in der Schweiz und den USA die Regel⁵ - abgeschafft und die Koppelung von Wahlen mit Abstimmungen verboten. So war es kein Wunder, dass ein breites Bündnis aus Mehr Demokratie e.V., dem Hamburger DGB, Einzelgewerkschaften, der Patriotischen Gesellschaft, den Grünen, der SPD sowie weiteren Initiativen und Verbänden Widerstand leistete und für zwei Volksinitiativen erfolgreich Unterschriften gesammelt wurden. Die erste Initiative „Rettet den Volksentscheid“ will eine Reform des

⁵ Details s. Diskussionspapier Nr. 3 von Mehr Demokratie: <http://mehr-demokratie.de/diskussionspapiere.html>

Ausführungsgesetzes und eine Wiedereinführung der freien Unterschriftensammlung, während die zweite - verfassungsändernde - Initiative „Hamburg stärkt den Volksentscheid“ eine Bindungswirkung von Volksentscheiden, eine Absenkung des prohibitiven 50 %-Zustimmungsquorums beim Volksentscheid sowie weitere Erleichterungen bei der Volksgesetzgebung erreichen will. Im Folgenden wird die Entwicklung in Hamburg im Jahr 2005 genauer beleuchtet.

Special 1: Aushebeln, verfälschen, ignorieren, ausbremsen. Wie der Hamburger Senat die Volksgesetzgebung gegen die Wand fährt

von Angelika Gardiner

2005 war kein gutes Jahr für die direkte Demokratie in Hamburg. Die Volksgesetzgebung wurde gewaltig gerupft und gezaust – aber noch gibt es sie, und der Widerstand gegen ihre Demontage ist keineswegs erlahmt.

Schon Ende 2004 hatte sich abgezeichnet, dass der CDU-geführte Senat der Hansestadt entschlossen war, von der Volksgesetzgebung höchstens eine leere Hülle übrig zu lassen, doch richtig deutlich wurde das erst im vergangenen Jahr. Das war geschehen: Aus den vorgezogenen Bürgerschaftswahlen im Februar 2004 war die CDU mit absoluter Mehrheit hervorgegangen und musste keine politischen Rücksichten mehr nehmen. Bei den Haushaltsberatungen ein halbes Jahr später tauchte im Etatplan der Innenbehörde, schamhaft versteckt zwischen Polizei und Feuerwehr, erstmals die Forderung auf, die Volksgesetzgebung müsse „schlanker“ und „effizienter“ werden, um Kosten zu sparen. Auf Nachfrage war ganz schnell klar: Der direkten Demokratie sollte es an den Kragen gehen, und zwar gründlich. Der Gesetzentwurf lag bereits in der Schublade, auch wenn die CDU-Mehrheit im Parlament noch so tat, als habe sie sich eben erst entschlossen, einen entsprechenden Antrag zu stellen.

Die Vorlage bestätigte die schlimmsten Befürchtungen: Volksbegehren sollten nur noch per Amtseintragung oder brieflicher Abstimmung stattfinden. Unter anderem wurde das damit begründet, dass bei der freien Unterschriftensammlung zu viel „sozialer Druck“ ausgeübt werde. In der 1,7-Millionen-Stadt Hamburg sollten während der vorgesehenen drei Wochen nur 27 Dienststellen zu den üblichen Amtszeiten geöffnet sein, außerdem an einem Samstag zwei Stunden. Eine offizielle Benachrichtigung der Bürger war nicht geplant. Volksentscheide sollten nicht mehr an einem Wahltag stattfinden, angeblich um „die Bürger nicht zu verwirren“. An den Quoren konnte nicht gerüttelt werden, weil sie in der Verfassung festgeschrieben sind. Dafür wurden Hürden eingebaut, die deutlich nach Schikane riechen. So müssen zum Beispiel Menschen, die brieflich abstimmen wollen, das Porto selbst bezahlen.

Die CDU ließ nicht mit sich reden (Fraktionschef Bernd Reinert: „Wir machen das jetzt, ob Ihnen das passt oder nicht!“). Noch vor Weihnachten 2004 startete daher eine Volksinitiative, getragen von dem breitesten Bündnis, das es in Hamburg je gegeben hat. 30 Verbände, Gewerkschaften, SPD und Grüne, Vereine und Bürgerinitiativen von attac über Mehr Demokratie bis Zukunftsrat sammelten Unterschriften zur Rettung der direkten Demokratie. Weil aber fast zeitgleich das Hamburgische Verfassungsgericht auch noch urteilte, der entsprechende Artikel 50 sei leider so formuliert, dass die Landesregierung Volksentscheide nicht als bindend betrachten müsse, schob das Bündnis gleich eine zweite Volksinitiative nach („Hamburg stärkt den Volksentscheid“). Ihr Ziel: die Verbindlichkeit von Volksentscheiden zu sichern.

Es nützte nichts. Zwar kamen die erforderlichen Unterschriften für die Volksinitiative schon Anfang 2005 zusammen, doch die CDU zog ihr Gesetz ohne Übergangsregelung durch. Das Bündnis zur Rettung des Volksentscheids klagte gegen die neuen Bestimmungen und pochte auf Vertrauensschutz. Auch die VolXuni, eine Initiative, die sich für den Erhalt der Hamburger Hochschulstrukturen einsetzt und zwischen Volksinitiative und

Volksbegehren von dem CDU-Gesetz kalt erwischt worden war, zog mit vors Hamburgische Verfassungsgericht. SPD und Grüne reichten eine Normenkontrollklage ein. Das Urteil ist für den 31 März 2006 vorgesehen.

Alle Hamburger Initiativen, die in jüngster Zeit erfolgreich Unterschriften auf Landes- oder Bezirksebene gesammelt hatten, teilen mittlerweile die bittere Erkenntnis: Dieser Senat wird nichts unversucht lassen, um die in Hamburg erst vor wenigen Jahren eingeführte direkte Demokratie wieder abzuwürgen. Wie er das macht, fasste die taz am 11.11.2005 so zusammen: „Möglichkeiten, die Volksgesetzgebung auszuhebeln, gibt es für Regierung und Parlament viele: Ignorieren – dieses Schicksal traf den Volksentscheid gegen den Verkauf des Landesbetriebs Krankenhäuser; bis zur Unkenntlichkeit verändern wie bei der erleichterten Volksgesetzgebung und dem neuen Wahlrecht; inhaltlich verfälschen wie bei der Kita-Reform oder dem Volksbegehren gegen einen Verkauf der Berufsschulen, wo der Senat gegen den Willen der Initiative den Einfluss der Wirtschaft sichern möchte; die Umsetzung verhindern wie durch die Evokation von Bürgerbegehren in den Bezirken; ausbremsen wie bei der Initiative gegen einen Verkauf der Wasserwerke, die seit fast einem Jahr auf ein Gesetz wartet; verklagen, wie im Falle der Hochschulinitiative VolXuni gegen die Auflösung der HWP und gegen Studiengebühren.“

Vor allem auf kommunaler Ebene merken Bürgerinitiativen, wie wenig sie ausrichten können. In den sieben Bezirken der Hansestadt haben seit 1998 über 50 Bürgerbegehren stattgefunden. Auch bei lokalen Anliegen hat der CDU-Senat Methoden entwickelt, Abstimmungen ins Leere laufen zu lassen. Zunehmender Beliebtheit in Regierungskreisen erfreut sich die so genannte Scheinzustimmung. Dabei übernimmt das Bezirksparlament zum Schein ein erfolgreiches Bürgerbegehren, damit die nächste Stufe, der Bürgerentscheid, nicht mehr stattfinden kann (Kostensparnis!). Dann kassiert der Senat diesen Beschluss, was er rein rechtlich darf, denn in Hamburg gilt ein Evokationsrecht. Soll heißen: Der Senat kann jeden Beschluss einer Bezirksversammlung ohne Begründung aufheben. Aber auch dagegen wird jetzt zum ersten Mal geklagt – mit ungewissem Ausgang.

Einigen CDU-Politikern scheint zu dämmern, dass es sich rächen könnte, wenn der Bürgerwille derart konsequent missachtet wird. Mehrere Abgeordnete verweigerten ihrer eigenen Partei die Zustimmung, als im Herbst 2005 das neue Wahlrecht, das erst ein Jahr zuvor durch Volksentscheid eingeführt worden war, im Hauruckverfahren demontiert werden sollte. Noch tobt der Kampf hinter den Kulissen, denn die alten Parteistrategen wollen unbedingt wieder weg von einem Wahlrecht, das stärker den Wählern – und nicht nur den Parteifürsten! – die Entscheidung über die personelle Zusammensetzung der Parlamente erlaubt.

Bürgerbeteiligung, früher eine beliebte Forderung in Sonntagsreden, ist aus dem Vokabular der Regierenden verschwunden. Sie findet trotzdem statt – auf abgeordnetenwatch.de, dem Internetforum, das Gregor Hackmack und Boris Hekele vom Hamburger Mehr-Demokratie-Landesverband entwickelt haben. Innerhalb eines Jahres informierten sich rund 125 000 Hamburgerinnen und Hamburger online über ihr Landesparlament und stellten ihren Abgeordneten über 1400 Fragen, von denen rund 1000 beantwortet wurden. Die Demokratie ist nicht unterzukriegen – wenn das keine gute unter lauter schlechten Nachrichten ist!

Mehr Informationen unter: <http://www.mehr-demokratie-hamburg.de>

Neben Hamburg fanden auch in anderen Bundesländern Refomüberlegungen statt:

- Auch in **Hessen** wurde 2005 die Landesverfassung debattiert. Der hessische Landesverband von Mehr Demokratie setzt sich zusammen mit anderen Organisationen für eine Reform der direktdemokratischen Regelungen ein und hat dazu u.a. eine Petition an den Landtag übergeben. Die Initiative „HessenNeuVerfasst“ ist auch eine Reaktion auf die nicht-öffentliche Debatte, die in Hessen derzeit ausschließlich im Landtag über Reformen der Landesverfassung geführt wurde. Im Mai 2005 kam es hier zum Stillstand, da im Landtag nicht die notwendige 2/3-Mehrheit für einen Entwurf der Enquête-Kommission erreicht wurde (Details unter: www.hessenneuverfasst.de).
- In **Sachsen** gab es zwar Diskussionen, aber keine Reform des Volksbegehrens-Quorums. Die FDP hatte im Oktober 2005 im Landtag einen Antrag zur Reform der Volksgesetzgebung eingebracht und wollte die Quoren an die sinkende Bevölkerungszahl anpassen und wurde bei diesem Anliegen von der PDS unterstützt. Die Regierungsparteien CDU und SPD sahen jedoch keinen Bedarf und lehnten den Antrag mit ihrer Regierungsmehrheit ab. Für ein Volksbegehren sind im Freistaat 450.000 Unterschriften (was derzeit etwa 12,5 % entspricht) vorgeschrieben. Die zu erreichende Prozentzahl steigt daher mit sinkender Bevölkerungszahl in Sachsen.

Sehr dringend sind Reformen bei den Schlusslichtern Baden-Württemberg, Saarland und Bremen geboten.

- Jedoch gab es 2005 nur in **Bremen** erste Signale, die landesweite Volksgesetzgebung zu modernisieren. Im Herbst 2005 kündigte der Bremer SPD-Politiker Björn Tschöpe an, für ein Mehr an Demokratie sorgen zu wollen. Unter Verweis auf den Koalitionsvertrag wolle die SPD die bestehenden Hürden für Volksbegehren und Volksentscheid absenken. CDU-Kollegin Cathrin Hannken aus der Großen Koalition zeigte sich jedoch erstaunt: Bisher sei das „kein Thema“ gewesen, sagte sie.
- Zum Thema könnte direkte Demokratie auch im **Saarland** werden, allerdings erst 2006. Vielleicht setzt ja mit den beiden gescheiterten Volksbegehren im Saarland zu den Grundschulschließungen langsam ein Umdenken ein. Außerdem plädiert Ministerpräsident Peter Müller seit längerem für die Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene, bei ihm „zu Hause“ herrschen aber interessanterweise die bürgerfeindlichsten direktdemokratischen Regelungen Deutschlands.
- In **Baden-Württemberg** bleibt zu hoffen, dass die Reformen, die vor kurzem zur kommunalen Direktdemokratie durchgeführt wurden, auch auf die Landesebene „überspringen“.

Kommunale Ebene

Eine **große Reform**, die ihren Namen auch verdient, hat in **Berlin** stattgefunden: Eine sehr fortschrittliche und bürgerfreundliche Regelung wurde am 16. Juni 2005 für die Berliner Bezirke beschlossen, die sich an den bayerischen und hamburgischen Regelungen orientiert und damit zu den bürgerfreundlichsten der Republik gehört.

Mit der Einführung etablierte der Berliner Landesverband von Mehr Demokratie einen Beratungsservice und publizierte einen „Leitfaden zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden“ (www.mehr-demokratie.de/berlin.html).

Eine ausführlichere Beschreibung der Vorgänge wird im folgenden Special vorgenommen.

Special 2: Der weiße Fleck ist weg. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Berliner Bezirken

von Christian Posselt

Der letzte weiße Fleck auf der Landkarte der direkten Demokratie ist verschwunden. Am 16. Juni 2005 beschloss das Berliner Abgeordnetenhaus die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den zwölf Bezirken der Hauptstadt. Das mit den Stimmen von SPD, PDS, Grünen und FDP verabschiedete Bürgerbeteiligungsgesetz ist das Beste, das jemals von einem deutschen Parlament beschlossen worden ist. In weniger als einem Jahr seit dem Inkrafttreten der Reform am 16. Juli 2005 hat sich in den Berliner Bezirken eine beachtliche direktdemokratische Praxis entwickelt.

Was lange währt...

Mit der Berliner Abgeordnetenhauswahl 2001 bot sich nach vielen Jahren der Blockade durch den CDU-SPD-Senat erstmals wieder die Chance, bei der direkten Demokratie etwas zu bewegen. Alle an den Koalitionsverhandlungen beteiligten Parteien – zuerst verhandelten SPD, Grüne und FDP, dann SPD und PDS – traten für mehr direkte Demokratie ein. Und so einigten sich SPD und PDS in ihrem Koalitionsvertrag dann auch darauf, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Berliner Bezirken einzuführen. Weil dazu eine Reform der Landesverfassung erforderlich war, nahmen die Regierungsparteien Kontakt mit der Opposition auf. Anfangs bekundeten alle drei Oppositionsparteien Interesse an dem Projekt, die CDU zog sich jedoch rasch wieder zurück.

Bereits im ersten Halbjahr 2002 begannen interfraktionelle Verhandlungen unter Beteiligung von SPD, PDS, Grünen und FDP. Mehr Demokratie war von Anfang an mit dabei und versorgte die Abgeordneten mit dem notwendigen Faktenwissen. Doch: Aller Anfang ist schwer. Zuerst versuchten die Regierungsparteien, sich auf einen gemeinsamen Vorschlag zu einigen. Ein erster Gesetzentwurf war noch stark an bereits Bestehendem orientiert. Seit 1978 gab es in den Berliner Bezirken ein so genanntes Bürgerbegehren, das mit den Beteiligungsverfahren in anderen Bundesländern wenig mehr als den Namen gemein hatte und eher eine Art unverbindlicher Massenpetition darstellte. Dieses extrem umständlich Verfahren sollte einfach um die Möglichkeit des Bürgerentscheids ergänzt werden. Der Vorschlag verschwand schnell wieder im Papierkorb. Der zweite Schuss ging dann weit über das Ziel hinaus. Er wollte das Verfahren radikal vereinfachen – zu radikal, wie sich bald herausstellte. Auch dieser Vorschlag wurde nicht weiter verfolgt. So zogen sich die Verhandlungen hin. Erst beim dritten Anlauf gelang den Koalitionsparteien ein brauchbarer Entwurf und die Suche nach der notwendigen Zweidrittelmehrheit konnte beginnen. Grüne und FDP brachten ihre eigenen Vorstellungen ein. Die Kommunikation zwischen den Verhandlungspartnern war nicht immer einfach und konnte mitunter erst durch das Eingreifen von Mehr Demokratie wieder in Gang gebracht werden.

So ging noch mehr Zeit ins Land, bis endlich im Februar 2005 ein von SPD, PDS, Grünen und FDP gemeinsam getragener Gesetzentwurf in erster Lesung im Abgeordnetenhaus beraten werden konnte. Damit waren aber noch immer nicht alle Hindernisse überwunden. Die CDU sah in der Reform den Anfang vom Ende der parlamentarischen Demokratie, konnte aber eine Zweidrittelmehrheit nicht verhindern. Ernster war der Widerstand von Seiten des Senats und des Rats der Bezirksbürgermeister. Sie forderten „Nachbesserungen“ am Gesetz, vor allem beim Themenausschluss und bei den Quoren. Das Abgeordnetenhaus ließ sich davon allerdings nicht beeindrucken – ein Vorgang, der in der Parlamentsgeschichte nicht allzu häufig vorkommt. So konnte das Gesetz, das den viel versprechenden Namen „Mehr Demokratie für Berlinerinnen und Berliner“ trug, am 16. Juni 2005, in der letzten

Sitzung vor der parlamentarischen Sommerpause am, beschlossen werden und trat genau einen Monat später, am 16. Juli 2005, in Kraft.

...wird endlich gut

Die Eckpunkte der Berliner Reform sprechen für sich: Die Unterschriften von drei Prozent der Wahlberechtigten eines Bezirks reichen aus, damit ein Bürgerbegehren erfolgreich ist – genauso viele wie in der „Hauptstadt der direkten Demokratie“, in Hamburg. Im Bundesdurchschnitt liegt diese Hürde dreimal so hoch. Sechs Monate Zeit haben die Initiatoren, um in freier Sammlung die notwendigen Unterschriften zusammen zu bekommen. Auch beim Bürgerentscheid schneidet Berlin gut ab: Damit eine Abstimmung gültig ist, müssen sich mindestens 15 Prozent der Wahlberechtigten an ihr beteiligen. Mit dem Beteiligungsquorum unterscheidet sich die Hauptstadt von allen anderen Bundesländern: Dort ist in der Regel eine Mindestzustimmung von 20 bis 25 Prozent erforderlich, damit eine Vorlage beim Bürgerentscheid angenommen ist – was ungleich schwerer zu erreichen ist. Nur Hamburg verzichtet ganz auf Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren. Bei Bürgerentscheiden in den Bezirken der Hansestadt entscheidet die einfache Mehrheit der Abstimmenden. Einen Themenausschluss, wie er in anderen Bundesländern üblich ist, gibt es in Berlin praktisch nicht. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind in allen Fragen zulässig, zu denen die Bezirksverordnetenversammlung (BVV), also die kommunale Volksvertretung, Beschlüsse fassen kann. Bei Entscheidungen über den Bezirkshaushaltsplan, Sondermittel der BVV und bei der Festsetzung von Bauleitplänen hat das Votum der Bürger im Gegensatz zu dem ihrer Vertreter allerdings nur empfehlenden Charakter. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid werden zudem ergänzt durch eine ganze Reihe weiterer Beteiligungsverfahren: Einwohnerantrag, Einwohnerfragestunde, Einwohnerversammlung.

Erste Erfahrungen

Seit dem Inkrafttreten des neuen Beteiligungsgesetzes sind inzwischen acht Monate vergangen – acht Monate, in denen sich eine erstaunliche direktdemokratische Praxis in den Berliner Bezirken entwickelt hat. Nicht weniger als neun Bürgerbegehren wurden in dieser Zeit gestartet angemeldet oder stehen kurz vor der Anmeldung. Dabei wurden positive und negative Erfahrungen gemacht. So konnte etwa das Bürgerbegehren für den Erhalt des Centre Bagatelle in Reinickendorf kurz nach der offiziellen Anmeldung einen Erfolg verbuchen: Der Bezirk setzte den geplanten Verkauf der Kultur- und Begegnungsstätte zunächst für ein Jahr aus. Das Bürgerbegehren wurde aufgrund dieses Erfolgs eingestellt. Fair verhielt sich das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg nach dem Start des Bürgerbegehrens zum Erhalt des Künstlerhauses Bethanien: Der geplante Verkauf wurde für die Dauer des Bürgerbegehrens ausgesetzt. In Pankow allerdings versuchte das Bezirksamt durch die Schaffung vollendeter Tatsachen ein Bürgerbegehren zu unterlaufen: Obwohl die Initiative gegen die Sanierung des Wasserturmplatzes bereits angemeldet war, wurde mit der Rodung von Bäumen auf dem Areal begonnen und das Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Doch die Anwohner lassen nicht locker und haben einen zweiten Anlauf gestartet. Interessanterweise macht auch die Berliner CDU regen Gebrauch von den neuen Beteiligungsrechten und hat in Marzahn-Hellersdorf und Friedrichshain-Kreuzberg gleich zwei Bürgerbegehren gestartet. Besonders die Initiative gegen die Umbenennung der Kochstraße in Rudi-Dutschke-Straße bekommt viel Medienaufmerksamkeit, besonders seit die Tageszeitung taz mit einer, allerdings unverbindlichen, Gegen-Unterschriftensammlung begonnen hat. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Praxis:

Bezirk	Thema/Ziel	Initiatoren	Verlauf
Friedrichshain-Kreuzberg	Erhalt des Künstlerhauses Bethanien	Initiative Zukunft Bethanien	Start: 19.10.2005 Am 23.11.2005 setzte das Bezirksamt den Verkauf des Bethanien bis zum Abschluss des Verfahrens aus.
Reinickendorf	Erhalt des Centre Bagatelle	Verein Centre Bagatelle e.V.	Anmeldung: 10/2005 Der Bezirk setzte hat den Verkauf des Centre Bagatelle ausgesetzt, das Bürgerbegehren wurde daraufhin eingestellt.
Spandau	Keine Kürzung der Jugendhilfe	BEA Kita Spandau, „IG für Bildung – gegen Kürzungswahn“	Anmeldung: 20.10.2005 Bisher wurden 4.000 Unterschriften gesammelt.
Marzahn-Hellersdorf	Einführung eines Bürgerhaushalts	CDU	Anmeldung: ?
Pankow	Keine Sanierungen am Wasserturmplatz	Anwohnerinitiative, Grüne Liga	Anmeldung: 27.01.2006 Am 27.02.2006 wurde das Bürgerbegehren für unzulässig erklärt.
Friedrichshain-Kreuzberg	Verhinderung der Umbenennung der Koch-Str. in Rudi-Dutschke-Str.	CDU	Beginn: 15.02.2006 Inzwischen sammelt die taz Unterschriften für die Umbenennung.
Lichtenberg	Erhalt des Coppi-Gymnasiums	Elterninitiative	Am 24.01.2006 wurde das Bürgerbegehren für zulässig erklärt, die Unterschriftensammlung läuft
Charlottenburg-Wilmersdorf	Keine neuen Möbelhäuser auf dem ehemaligen Güterbahnhof Halensee	Aktionsgemeinschaft Bürgerbündnis	Anmeldung: ?
Pankow	Keine Sanierungen am Wasserturmplatz	Anwohnerinitiative, Grüne Liga	Anmeldung: 08.03.2006

Ausblick

Die rote Laterne als Schlusslicht der direkten Demokratie ist Berlin los. Noch 2003 landete die Hauptstadt beim Volksentscheid-Ranking, einem Vergleich der Mitbestimmungsmöglichkeiten in Ländern und Gemeinden, abgeschlagen auf dem letzten Platz – vor allem wegen des völligen Fehlens von Beteiligungsrechten auf kommunaler Ebene. Zumindest bei der Einzelwertung „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid“ hat Berlin einen Riesensprung nach vorn gemacht und konkurriert jetzt mit Hamburg und Bayern um den ersten Platz. Inzwischen verhandeln alle im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien aber auch eine Reform von Volksbegehren und Volksentscheid, die noch vor den Wahlen zum Abgeordnetenhaus am 17. September 2006 unter Dach und Fach gebracht werden soll. Gelingt sie, kann sich Berlin auch in der Gesamtwertung deutlich verbessern.

Mehr Informationen unter: www.mehr-demokratie.de/berlin.html

Neben Berlin gab es auch in anderen Bundesländern auf kommunaler Ebene Bewegung:

Einen Schritt in die richtige Richtung ging in **Baden-Württemberg** die CDU-FDP-Landesregierung, indem sie 2005 die Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid reformierte. Dabei hat sie endlich den so genannten „Positivkatalog“ – einen sehr restriktiven Katalog, der viele Bürgerbegehren aufgrund des Themas verhinderte bzw. zum Scheitern verurteilte, abgeschafft. Dieser Positivkatalog war mitverantwortlich für zahlreiche Gerichtsverfahren und Frustrationen in Baden-Württemberg.⁶

Jedoch sind auch künftig Bürgerbegehren über Bebauungspläne in Baden-Württemberg - ein zentrales kommunalpolitisches Handlungsfeld – ausdrücklich nicht zugelassen. Ferner wurde durch die parlamentarische Reform das Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden von 30 auf 25 Prozent gesenkt und die Frist bei Begehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse von vier auf sechs Wochen verlängert.

Zahlreichen gesellschaftlichen Akteuren gingen diese Reformen nicht weit genug und kritisierten diese als „kleinmütig“: Der Landesverband „Mehr Demokratie in Baden-Württemberg“ will zusammen mit einem Bündnis aus mehr als 20 landesweit tätigen Organisationen - darunter der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) - mit einem eigenen Gesetzentwurf den Weg für bessere Bürgerentscheide nach bayerischem Vorbild frei machen: Bürgerentscheide sollen auch zu Bebauungsplänen zulässig sowie in Landkreisen möglich sein. Ferner soll eine faire Information der Bürgerinnen und Bürger vor der Abstimmung gewährleistet sein. Zudem wird die Absenkung des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden auf 25 Prozent als nicht ausreichend angesehen. Um diese Forderungen durchzusetzen, wurde im Herbst 2005 mit der Unterschriftensammlung für einen Antrag auf ein Volksbegehren begonnen.

(Mehr Details zu den Argumenten, Forderungen und zum Volksbegehren: www.mehr-demokratie.de/bw).

In **Niedersachsen** wurde 2005 eine geringfügige Verschlechterung der Bürgerbegehrensregelung durchgeführt. Nunmehr beträgt das Einleitungsquorum einheitlich 10 Prozent, vor der Reform war es nach Einwohnerzahl gestaffelt und sank in Städten über 50.000 Einwohnern auf bis zu 6 Prozent. Die direkte Demokratie in den niedersächsischen Städten wurde somit erschwert.

Details unter www.mehr-demokratie.de/bremen

Reformen wurden im vergangenen Jahr auch in **Thüringen** diskutiert und geplant: Die Landtagsfraktionen von SPD und Linkspartei.PDS stellten im November 2005 gemeinsam mit dem Bündnis „Mehr Demokratie in Thüringen“ einen Gesetzentwurf zum Ausbau der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene vor. Ziel ist eine Senkung der Hürden für die direkte Demokratie in den Kommunen, die derzeit viel zu hoch sind – unter anderem beträgt das Einleitungsquorum für Bürgerbegehren 13-17 Prozent und Thüringen hat bundesweit den restriktivsten Themenausschlusskatalog, der sehr viele Fragestellungen für Bürgerbegehren nicht zulässt.

Details unter www.mehr-demokratie.de/thueringen/material.html

⁶ Es ist zu hoffen, dass die Bundesländer mit ähnlich restriktivem Positivkatalog – und die sich bei der Einführung der Regelung in den 90er Jahren stark an Baden-Württemberg orientiert hatten – nun ebenfalls die Kommunalordnung modernisieren: Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

3. Die Situation auf Bundesebene

Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den wenigen europäischen Ländern, in denen es keine verfassungsrechtlichen Grundlagen für Volksabstimmungen auf nationaler Ebene gibt (mit Ausnahme der Neuordnung von Bundesländern). Ferner liegen keine praktischen Erfahrungen mit Volksabstimmungen auf nationaler Ebene vor. Daran hat sich auch im Verlauf des Jahres 2005 leider nichts geändert.

Dies mag auch daran gelegen haben, dass das Jahr 2005 ganz im Zeichen der Neuwahlen und der Formierung der neuen Regierung stand. In ihrem Koalitionsvertrag haben sich Union und SPD darauf verständigt, die Einführung von Elementen direkter Demokratie auf Bundesebene zumindest *zu prüfen*. Dies ist weniger, als von Rot-Grün 1998 und 2002 beschlossen wurde, aber mehr als man von CDU und CSU bisher gewohnt war.

Man darf gespannt sein, wie diese Prüfung tatsächlich ausfällt. An Anlässen zu einer ernsthaften Diskussion um die Einführung des bundesweiten Volksentscheids sollte es in den kommenden Monaten nicht mangeln:

- So gab es bereits Ende 2005 Debatten über die Einführung bundesweiter Volksabstimmungen in Verbindung mit einer Verlängerung der Legislaturperiode des Bundestags von vier auf fünf Jahre. SPD-Fraktionschef Peter Struck hatte sich für eine solche Kombinationslösung ausgesprochen, wie sie auch aus Reformen von Landesverfassungen in den letzten Jahren bekannt ist.
- Die wachsende Erfahrung auf kommunaler und Landesebene mit Bürger- und Volksbegehren. Es bleibt die Frage, weshalb die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Gemeinde, ihrer Stadt und ihrem Bundesland zu Sachfragen abstimmen können, nicht aber im Bund.
- Die konstant sehr hohe Zustimmung zu bundesweiten Volksentscheiden in Meinungsumfragen in den vergangenen Jahren (Belege sind zu finden unter: <http://mehr-demokratie.de/303.html>)
- Die europäischen Nachbarn: In immer mehr Staaten Europas werden Volksentscheide durchgeführt oder die Verfassung reformiert: So führten die Niederlande im Februar 2006 die Volksinitiative ein. (Details unter <http://mehr-demokratie.de/743.html>)

4. Schlussfolgerungen/Ausblick

- (1) In den Neunziger Jahren hat das Interesse der Bürgerinnen und Bürger, sich zwischen den Wahlen direkt an der Politik zu beteiligen, insgesamt stark zugenommen. In den letzten Jahren ist die Zahl neu eingeleiteter direktdemokratischer Verfahren allerdings zurückgegangen – ein Trend, der sich auch 2005 fortgesetzt hat. Ein Grund dafür könnte sein, dass Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger in der Vergangenheit wiederholt von der Politik unterlaufen oder missachtet wurden. Dieses Verhalten erweckt bei den Bürgerinnen und Bürgern den Eindruck, auch auf direktdemokratischem Weg „nichts bewirken“ zu können und schadet somit insgesamt der politischen Beteiligung. Daneben könnten aber auch „Konjunkturzyklen“ der direkten Demokratie für die Schwankungen der Zahl neu eingeleiteter Verfahren verantwortlich sein.
- (2) In den vergangenen Jahren gab es einen Trend, die Regelungen direktdemokratischer Verfahren zugunsten der Bürgerinnen und Bürger zu reformieren. Dieser Trend hat sich 2005 in Berlin und Baden-Württemberg fortgesetzt. In weiteren Ländern wurden Erleichterungen der direkten Demokratie zumindest diskutiert.
- (3) In Hamburg und Niedersachsen wurden die Regelungen direktdemokratischer Verfahren allerdings zuungunsten der Bürgerinnen und Bürger reformiert. Es ist zu hoffen, dass diese Vorbilder nicht Schule machen und sich ein Trend herausbildet, den Einfluss der Bürgerinnen und Bürger zu begrenzen.
- (4) Die für 2006 angestrebte Föderalismusreform könnte dazu führen, dass der Zuständigkeitsbereich der Länder und damit auch der Anwendungsbereich direktdemokratischer Verfahren ausgeweitet wird.
- (5) Sollte der Trend zu mehr bürgerfreundlichen Regelungen anhalten (z.B. Berlin) und die Ergebnisse von Volksentscheiden mehr respektiert werden (z.B. Hamburg), ist zu erwarten, dass die Bürgerinnen und Bürger in den kommenden Jahren wieder vermehrt direktdemokratische Verfahren einleiten und wieder mehr Vertrauen in die Politik gewinnen. Davon würde die gesamte Demokratie profitieren.
- (6) Die Diskussion um die Verankerung direktdemokratischer Verfahren im Grundgesetz wird weitergehen. Alle Oppositionsparteien bekennen sich klar zu bundesweiten Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden, und auch die SPD hat sich in dieser Hinsicht festgelegt. Ob es am Ende zur Einführung direktdemokratischer Verfahren im Bund kommt, hängt damit allein von der Union ab. Auslöser einer Debatte könnten Initiativen der Opposition sein, ebenso die Debatte um eine Verlängerung der Wahlperiode.

Anlage: Die 19 laufenden direktdemokratischen Verfahren des Jahres 2005 im Überblick (inkl. Volkspetitionen)

Bundesland	Im Jahr 2005 neu eingeleitete Verfahren	Im Jahr 2005 laufende Verfahren
Baden-Württemberg	1	1
Bayern	1	3
Berlin	0	1
Brandenburg	0	0
Bremen	0	0
Hamburg	1	4
Hessen	1	1
Mecklenburg-Vorpommern	0	1
Niedersachsen	1	3 (davon 2 Volkspetitionen)
Nordrhein-Westfalen	2 (davon 2 Volkspetitionen)	2 (davon 2 Volkspetitionen)
Rheinland-Pfalz	0	0
Saarland	2	2
Sachsen	0	0
Sachsen-Anhalt	0	1
Schleswig-Holstein	0	1
Thüringen	0	0
Gesamt	9 Verfahren (davon 2 Volkspetitionen)	20 Verfahren (davon 4 Volkspetitionen)

Baden-Württemberg: 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon 1 in 2005 eingeleitet (2004: keine Verfahren)

Volksbegehren "Faire Bürgerentscheide in Baden-Württemberg"

Ziel: Bürgerfreundliche Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

Träger: Bündnis "Mehr Demokratie in Baden-Württemberg"

Verlauf: Am 24. September 2005 startete die Unterschriftensammlung für den Zulassungsantrag des Volksbegehrens. Hierfür müssen mindestens 10.000 gültige Unterschriften eingereicht werden. Ist der Zulassungsantrag erfolgreich, kommt es zu einem Volksbegehren, welches ein Sechstel der Wahlberechtigten innerhalb von zwei Wochen in den Rathäusern unterzeichnen muss.

Info: www.buergerentscheid-bw.de

Bayern: 3 Verfahren (3 Volksbegehren), davon 1 in 2005 eingeleitet (2004: 3 Verfahren)

Volksbegehren "G 9 – für den Erhalt des neunstufigen Gymnasiums"

Ziel: Gegen die Einführung des achtstufigen Gymnasiums (G 8), für den Erhalt des neunstufigen Gymnasiums (G 9)

Träger: "Initiative Volksbegehren G 9" (Eltern, Schüler und Lehrer aus dem Kreis Kitzingen)

Verlauf: Zu Beginn des Jahres 2005 wurde die Unterschriftensammlung für den Zulassungsantrag begonnen. Am 11. März 2005 reichten die Initiatoren 30.700 Unterschriften ein. Am 8. April 2005 wurde das Volksbegehren für zulässig erklärt. Während der Eintragsfrist vom 14. bis 27. Juni 2005 trugen sich statt der erforderlichen 916.000 (= 10 Prozent) nur knapp 222.000 Bürger (= 2,4 Prozent) in die Unterschriftenlisten ein. Das Volksbegehren ist damit deutlich gescheitert.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid, da zu wenig Unterschriften (im Volksbegehren)

Info: www.volksbegehrenbayern9.de

Volksbegehren: „Gerecht sparen, auch an der Spitze“

Ziel: Streichung der kostenlosen Altersversorgung von Politikern, Verbot von Aufsichtsratsposten und Beraterverträgen für Abgeordnete

Träger: Ökologisch-demokratische Partei Bayerns ödp

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für den Zulassungsantrag des Volksbegehrens startete am 19. März 2004. Am 3. Januar 2005 wurden 30.000 Unterschriften (25.000 waren erforderlich) eingereicht. Die Landesregierung erklärte den Zulassungsantrag am 9. Februar 2005 für unzulässig wegen des Finanztabus/Themenverbots in der Verfassung und leitete ihn an das Landesverfassungsgericht weiter, welches die Sichtweise der Regierung am 6. Mai 2005 bestätigte.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid, da unzulässig

Info: www.politikerpensionen-streichen.de

Volksbegehren: „Gesundheitsfürsorge beim Mobilfunk“

Ziel: Einführung einer Genehmigungspflicht für Mobilfunksendeanlagen sowie Verbesserung der Mitsprache der Gemeinden beim Aufbau neuer Netze/neuer Mobilfunksendemasten. Außerdem soll ins Landesentwicklungsprogramm das Ziel des vorsorgenden Gesundheitsschutzes aufgenommen werden

Träger: Überparteiliches Bündnis, Ökologisch-demokratische Partei Bayerns ödp, Ärzte

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren startete am 19. März 2004. Bereits Anfang April 2005 reichten die Initiatoren beim bayrischen Innenministerium rund 34.000 Unterschriften für das Volksbegehren ein. Das Volksbegehren wurde am 28. April 2005 für zulässig erklärt. Während der zweiwöchigen Eintragsfrist vom 05. bis 18. Juli trugen sich statt der erforderlichen 916.000 (= 10 Prozent) nur rund 400.000 Bürger (= 4,4 Prozent) in die Unterschriftenlisten ein. Das Volksbegehren ist damit gescheitert.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid, da zu wenig Unterschriften (im Volksbegehren)

Info: www.gesundheitsvorsorge-mobilfunk.de

Berlin: 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon keines in 2005 eingeleitet (2004: 4 Verfahren)

Volksbegehren „Schluss mit dem Berliner Bankenskandal“

Ziel: Rücknahme der Risikobürgschaft des Landes Berlin für die Berliner Bankgesellschaft und die Auflösung der Bankgesellschaft. Die einzelnen Bestandteile der Gesellschaft sollen mehrheitlich in die Insolvenz geführt werden

Träger: „Initiative Berliner Bankenskandal“, unterstützt u.a. von Attac

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für den Zulassungsantrag startete am 4. Juli 2003. Am 2. Januar 2004 wurden 37.000 Unterschriften und damit mehr als die 25.000 benötigten eingereicht. Der Senat hat das Begehren Anfang Februar 2004 für unzulässig erklärt, weil es in den Landeshaushalt eingreife. Die

Initiatoren haben am 5. März 2004 vor dem Landesverfassungsgericht eine Klage gegen den Senatsbeschluss eingeleitet. Das Verfassungsgericht Berlin hat am 22. November 2005 die Klage abgewiesen. Nach Überzeugung des Gerichts hätte das Volksbegehren in den Landeshaushalt eingegriffen und sei damit rechtlich unzulässig.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid, da unzulässig

Info: www.berliner-bankenskandal.de

Brandenburg: Keine Verfahren (2004: 1 Verfahren)

Bremen Keine Verfahren (2004: keine Verfahren)

Lediglich *Pläne* zu einem Volksbegehren hegte die „Aktion (pro) Polizei“, die Neuwahlen erzwingen und damit gegen Stellenstreichungen protestieren wollte. Träger des Neuwahl-Bündnisses sind die Landesverbände des Bundes der Kriminalbeamten (bdk) und der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG) sowie Personalräte und der Bremerhavener Kreisverband der Gewerkschaft der Polizei (GdP). Angekündigt wurde das Volksbegehren im April 2005.

(Quelle: <http://www.taz.de/pt/2005/04/25/a0274.nf/text.ges,1>)

Hamburg 4 Verfahren (4 Volksbegehren), davon 1 in 2005 eingeleitet (2004: 10 Verfahren)

Volksinitiative "Hamburg stärkt den Volksentscheid"

Ziel: Einführung des obligatorischen Verfassungsreferendums, Bindungswirkung von Volksentscheiden, Absenkung des Zustimmungsquorums beim Volksentscheid sowie weitere Erleichterungen bei der Volksgesetzgebung

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

Aktuell: Die Volksinitiative startete am 11. Januar 2005. Am 01. März reichten die Initiatoren die Volksinitiative zusammen mit 16.349 Unterschriften ein - erforderlich waren 10.000. Am 26. April stellte der Senat fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Im Jahr 2006 wird das Volksbegehren zur Änderung der Landesverfassung stattfinden, unklar ist noch, ob nach den bis April 2005 (freie Unterschriftensammlung) oder den seit April 2005 geltenden Regeln (Amtseintragung, Verbot der freien Unterschriftensammlung).

Ergebnis: Offen (Volksbegehren 2006 erwartet)

Info: www.rettet-den-volksentscheid.de

Volksinitiative „Rettet den Volksentscheid“

Ziel: Verhinderung der von der Hamburger CDU betriebenen Einschränkung der Volksgesetzgebung

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

Verlauf: Die Volksinitiative startete am 10. Dezember 2004. Am 1. März 2005 wurden 19.404 Unterschriften eingereicht, erforderlich waren 10.000. Der Antrag wurde zugelassen. Am 27. April 2005 aber beschloss das Landesparlament mit den Stimmen der CDU-Mehrheit die geplanten Einschränkungen der Volksgesetzgebung, ohne das Volksbegehren abzuwarten. Im Jahr 2006 wird das Volksbegehren zur Änderung der Landesverfassung stattfinden, unklar ist noch, ob nach den bis April 2005 (freie

Unterschriftensammlung) oder den seit April 2005 geltenden Regeln (Amtseintragung, Verbot der freien Unterschriftensammlung).

Ergebnis: Offen (Volksbegehren 2006 erwartet)

Info: www.rettet-den-volksentscheid.de

Volksinitiative „Volxuni - Rettet die Bildung“

Ziel: Erhalt der Hochschule für Wissenschaft und Politik (HWP); Verbot von Studiengebühren und Zwangsexmatrikulationen; Demokratisierung der Hochschule, Schaffung neuer Studienplätze

Träger: AStA der Hochschule für Wissenschaft und Politik (HWP)

Verlauf: Die Volksinitiative startete am 1. Oktober 2003. Am 31. März 2004 reichten die Initiatoren 15.000 Unterschriften beim Senat ein - mehr als die erforderlichen 10.000. Hamburgs Senat und Bürgerschaft klagten daraufhin vor dem Landesverfassungsgericht, weil die Volksinitiative aus ihrer Sicht gegen die Verfassung verstößt. Am 22. April 2005 verkündete das Landesverfassungsgericht sein Urteil: Die Volksinitiative ist teilweise zulässig. Lediglich die Forderungen nach einem Verbot von Studiengebühren und der Schaffung von mehr Studienplätzen dürfen nicht thematisiert werden. Da der Senat jedoch bereits am 1. April 2005 vollendete Tatsachen geschaffen und die HWP in die Hamburger Universität eingegliedert hatte, wurde der zulässige Teil des Volksbegehrens nicht weiter verfolgt.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (Unzulässig)

Info: www.volxuni.de

Volksbegehren „Bildung ist keine Ware“

Ziel: Verhinderung der Pläne zur Privatisierung der Berufsschulen

Träger: GEW, attac, Elternkammer, DGB u.a.

Verlauf: Die Volksinitiative startete am 21. Mai 2003. Am 20. November 2003 überreichte die Initiative mehr als 25.000 Unterschriften (erforderlich waren 10.000). Nachdem die Bürgerschaft das Anliegen der Initiative abgelehnt hatte, wurde das Volksbegehren vom 23. August bis 05. September 2004 durchgeführt. Mit 121.000 Unterschriften wurde das Quorum von 5 Prozent der Wahlberechtigten (ca. 61.000 Unterschriften) deutlich übertroffen. Am 24. November 2004 beschloss die Bürgerschaft eine Reform. Statt, wie ursprünglich geplant, Teil einer Stiftung zu werden, wurden die Berufsschulen in ein neu gegründetes Landesinstitut überführt, das direkt der Bildungsbehörde untersteht. Formal ist das Anliegen der Initiatoren damit erfüllt. Diese sehen in dem Beschluss eine „Täuschung der Bürger“, weil der Einfluss der Wirtschaft auf die Berufsschulen größer werde und klagten. Am 30. November 2005 scheiterte die Volksinitiative mit der Klage vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht. Der Beschluss der Bürgerschaft aus dem November vergangenen Jahres entspreche dem Anliegen des Volksbegehrens "Bildung ist keine Ware", urteilten die Verfassungsrichter. Damit erübrige sich auch ein Volksentscheid.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid, aber de facto nur zum Teil erfolgreich

Info: www.bildung-ist-keine-ware.de, www.gew-hamburg.de

Hessen **1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon 1 in 2005 eingeleitet (2004: keine Verfahren)**

Volksbegehren gegen Kliniken-Privatisierung Gießen und Marburg

Ziel: Ablehnung der Privatisierung von Universitätskliniken Gießen und Marburg

Träger: Initiative Volksbegehren gegen Kliniken-Privatisierung, unterstützt von Humanistische Union, AStA Marburg, DieLinke.Hessen, WASG, attac

Verlauf: Das Volksbegehren wurde am 31. Oktober 2005 gestartet. Für den Zulassungsantrag müssen die Initiatoren zunächst 129.924 Unterschriften (3 Prozent der Wahlberechtigten) sammeln. Die hessische Landesregierung hat jedoch Fakten geschaffen und zum 31. Januar 2006 die Kliniken privatisiert. Die Unterschriftensammlung geht zunächst weiter.

Ergebnis: Offen

Info: www.klinika-volksbegehren.de

Mecklenburg-Vorpommern **1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon keines in 2005 eingeleitet (2004: 2 Verfahren)**

Volksinitiative zur Verbesserung des Kita-Gesetzes

Ziel: Stopp der laufenden Umsetzung des Kita-Gesetzes und erneute Debatte im Landtag, landesweit einheitliche Berechnungsgrundlage der Kita-Kosten

Träger: GEW, Landeselternrat, Bündnis 90 Rostock, Einzelpersonen

Verlauf: Die Volksinitiative startete am 15. Mai 2004. Am 1. Juli 2004 übergaben die Initiatoren dem Landtagspräsidenten rund 24.100 Unterschriften. Der Landtag befasste sich am 16. September 2004 mit dem Anliegen und überwies es zur Behandlung an den Sozialausschuss. Dort fand am 29. September 2004 eine Anhörung statt. Am 18. November 2004 lehnte der Landtag das Anliegen der Initiatoren ab. Im Jahre 2005 wurde überlegt, ob die zweite Verfahrensstufe, ein Volksbegehren, eingeleitet werden soll. Dies wurde aber nicht getan.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid, Abbruch des Verfahrens

Info: www.gew-mv.de

Niedersachsen **3 Verfahren (davon 2 Volkspetitionen), davon 1 in 2005 eingeleitet (2004: 2 Verfahren)**

Volksbegehren zur Wiedereinführung des Blindengeldes

Ziel: Wiedereinführung eines einkommens- und vermögensunabhängigen Blindengeldes in Niedersachsen

Träger: Blinden- und Sehbehindertenverband Niedersachsen e.V.

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für den Zulassungsantrag des Volksbegehrens startete am 15. April 2005. Am 14. Oktober 2005 reichten die Initiatoren 100.000 Unterschriften hierfür ein (25.000 sind mindestens notwendig). Am 28. Januar 2006 begann die Unterschriftensammlung für das Volksbegehren. Bis August 2006 müssen 603.000 wahlberechtigte Niedersachsen das Volksbegehren unterschreiben, damit es zum Volksentscheid kommt.

Ergebnis: Offen

Info: www.blindenverband.de/volksbegehren/

Volkspetition (in Niedersachsen „Volksinitiative“ genannt) gegen die Rechtsschreibreform in Niedersachsen

Ziel: Rückkehr zur alten Rechtschreibung

Träger: Bündnis "Wir gegen die Rechtschreibreform", einzelne CDU-, SPD-, FDP- und parteilose Politiker

Verlauf: Die Volksinitiative startete am 1. August 2004. Damit der Landtag sich mit dem Anliegen einer Volksinitiative befasst, sind 70.000 Unterschriften innerhalb eines Jahres erforderlich. Am 10. März 2005 stellten die Initiatoren die Sammlung ein. Zu diesem Zeitpunkt lagen rund 10.000 Unterschriften vor.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid, da zu wenig Unterschriften

Info: <http://rechtsschreibreform.com/>

Volkspetition (in Niedersachsen „Volksinitiative“ genannt) für Lernmittelfreiheit und freie Schülerbeförderung

Ziel: Befassung des Landtages mit der Wiedereinführung der zum Ende des Schuljahres 2003/2004 abgeschafften Lernmittelfreiheit sowie mit der Schaffung oder Beibehaltung gesetzlicher Regelungen, die sicherstellen, dass die Mittel für Schülerbeförderung auch zukünftig nicht zu Lasten der Eltern gekürzt werden

Träger: Elternverbände, DGB, GEW Niedersachsen u.a.

Verlauf: Die Volkspetition wurde am 2. Juni 2004 vom Landeswahlleiter zugelassen. Am 2. Juni 2005 wurden 160.000 Unterschriften eingereicht und damit die benötigte Anzahl von 70.000 weit übertroffen. Am 9. Dezember 2005 lehnte der niedersächsische Landtag mit den Stimmen der regierenden CDU und FDP die Wiedereinführung der Lernmittelfreiheit und damit die Volkspetition ab.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid

Info: www.ol.ni.schule.de/stadtelternrat-OL/volksini

Nordrhein-Westfalen 2 Verfahren (2 Volkspetitionen), davon 2 in 2005 eingeleitet (2004: 2 Verfahren)

Volkspetition (in NRW „Volksinitiative“ genannt) „Videosonntag“ - für Sonntagsöffnung von Videotheken

Ziel: Videotheken sollen in Nordrhein-Westfalen an Sonn- und Feiertagen öffnen dürfen. Eine entsprechende Änderung des Sonn- und Feiertagsgesetzes des Landes wurde angestrebt.

Träger: Interessenverband des Video- und Medienfachhandels in Deutschland (IVD)

Verlauf: Die Volksinitiative startete am 17. Februar 2005. Von Februar bis Mai 2005 wurden über 120.000 Unterschriften gesammelt. Diese wurden am 30. August beim Landtag eingereicht. Nach Debatte im Landtag und im Hauptausschuss des Landtags im November/Dezember 2005 hat das Parlament am 19. Januar 2006 die Volksinitiative - gegen die Stimmen der Regierungspartei FDP - abgelehnt.

Ergebnis: Gescheitert, Volkspetition wurde vom Landtag nicht übernommen

Info: www.videosonntag.de

Volkspetition (in NRW „Volksinitiative“ genannt) „Diätenreform“

Ziel: Reform der Abgeordneten-Diäten, Abschaffung der "Luxus-Altersversorgung" und der steuerfreien Kostenpauschale von Abgeordneten

Träger: Bund der Steuerzahler NRW

Verlauf: Die Volkspetition lief vom 25. Januar bis 8. März 2005, wenige Monate vor der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen. Nachdem der Bund der Steuerzahler am 15. März 2005 rund 75.000 Unterschriften an den Landtagspräsidenten übergeben hatte, verabschiedete das Parlament am 17. März eine Diätenreform entsprechend den Forderungen des Bundes der Steuerzahler.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid, Landtag übernahm Anliegen
Info: www.volksinitiative-diaetenreform.de, www.steuerzahler-nrw.de

Rheinland-Pfalz Keine Verfahren (2004: 1 Verfahren)

Saarland 2 Verfahren (2 Volksbegehren), davon 2 in 2005 eingeleitet (2004: keine Verfahren)

Volksbegehren „Rettet die Grundschulen im Saarland“ (Zweiter Anlauf)

Ziel: Verhinderung der von der Landesregierung geplanten Stellenstreichungen bei Grundschullehrern, Schließung eines Drittels der Grundschulen und Vergrößerung der Klassen

Träger: Aktionsbündnis/Landesinitiative "Rettet die Grundschulen im Saarland", DGB, Lehrerverband, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, SPD, Landesjugendring u.a.

Verlauf: Ende Juni 2005 startete das zweite Volksbegehren „Rettet die Grundschulen im Saarland“. Am 15. September 2005 wurden erneut mehr als 5.000 Unterschriften überreicht. Landesregierung hat den Antrag auf Volksbegehren für unzulässig erklärt wegen Auswirkungen auf den Landeshaushalt. Am 15. Dezember 2005 erklärte die Landesregierung auch das zweite Volksbegehren für unzulässig. Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 23. Januar 2006 bestätigte die Unzulässigkeit des Volksbegehrens.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid, da unzulässig.

Info: www.rettetdiegrundschulen.de

Volksbegehren „Rettet die Grundschulen im Saarland“

Ziel: Verhinderung der von der Landesregierung geplanten Stellenstreichungen bei Grundschullehrern, Schließung eines Drittels der Grundschulen und Vergrößerung der Klassen

Träger: Aktionsbündnis/Landesinitiative "Rettet die Grundschulen im Saarland", DGB, Lehrerverband, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, SPD, Landesjugendring, NaturFreunde, u.a.

Verlauf: Am 22. Februar 2005 reichten die Initiatoren 18.000 Unterschriften ein (erforderlich: 5.000) ein und beantragten ein Volksbegehren. Die Landesregierung erklärte den Antrag auf Volksbegehren am 17. Mai 2005 für unzulässig „wegen seiner Finanzwirksamkeit im Landeshaushalt“. Daraufhin starteten die Initiatoren einen zweiten Anlauf (siehe oben) und legten zugleich Klage gegen die Unzulässigkeit ein. Am 23. Januar 2006 bestätigte der Verfassungsgerichtshof des Landes die Unzulässigkeit des Volksbegehrens: Initiativen mit finanziellen Folgen für das Land seien durch die Landesverfassung untersagt.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid, da unzulässig.

Info: www.rettetdiegrundschulen.de

Sachsen Keine Verfahren (2004: keine Verfahren)

Sachsen-Anhalt 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon keines in 2005 eingeleitet (2004: 1 Verfahren)

Volksbegehren „Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt“

Ziel: Alle Kinder sollen sichere Plätze in Krippen und Kindergärten bekommen. Ziel ist es, die Einschränkungen bei der Kinderbetreuung rückgängig zu machen. Insbesondere sollen auch Kinder arbeitsloser Eltern wieder ganztägig betreut werden können.

Träger: Aktionsbündnis: AWO, BUND, DGB, Kinderschutzbund, Diakonisches Werk, GEW, Kinder- und Jugendring, Landesfrauenrat e.V., Sozialverband, Verdi, SPD, PDS, Grüne u.a.

Verlauf: Am 28. Mai 2003 beantragten die Initiatoren mit 25.000 Unterschriften ein Volksbegehren, das die Landesregierung trotz „haushalterischer Bedenken“ für zulässig erklärte. Das Volksbegehren fand vom 1. September 2003 bis 12. Februar 2004 statt. Die Initiatoren sammelten mehr als 275.000 Unterschriften, von denen 260.462 gültig waren. Das Quorum von 250.000 Unterschriften wurde damit knapp erreicht. Beim Volksentscheid am 23. Januar 2005 scheiterte der Gesetzentwurf des Volksbegehrens, weil er nicht die benötigte Mindestzustimmung von 25 Prozent der Abstimmungsberechtigten erhielt. Insgesamt beteiligten sich 26,4 Prozent der rund 2,1 Mio. Abstimmungsberechtigten am Volksentscheid. Von diesen stimmten 60,5 Prozent für den Vorschlag des Volksbegehrens, 39,5 Prozent dagegen.

Ergebnis: Unecht gescheitert im Volksentscheid; trotz Abstimmungsmehrheit wurde das Zustimmungsquorum nicht erreicht.

Info: www.buendnis-kinder.de, www.volksinitiative-kinder.de

Schleswig-Holstein 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon keines in 2005 eingeleitet (2004: 2 Verfahren)

Volksinitiative „Für gentechnikfreie Regionen in Schleswig-Holstein“

Ziel: Schaffung gentechnikfreier Regionen in Schleswig-Holstein

Träger: Bioland, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und BUND

Verlauf: Die Volksinitiative startete am 16. April 2004. Innerhalb von 12 Monaten waren 20.000 Unterschriften erforderlich. Nach Angaben der Initiatoren zufolge lagen bis Mitte Oktober 2004 ca. 10.000 Unterschriften vor. Der Landtag Schleswig-Holsteins hat Ende Januar 2005 einen Beschluss gefasst, der die zentrale Forderung der Volksinitiative umsetzt. Daraufhin wurden die gesammelten Unterschriften nicht abgegeben.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid, Unterschriften nicht eingereicht

Info: www.gentechnikfrei-sh.de

Thüringen Keine Verfahren (2004: keine Verfahren)

Jedoch beobachtet der Blindenverband in Thüringen das Volksbegehren in Niedersachsen sehr genau. Der Blindenverband will die geplante Kürzung des Blindengeldes im Freistaat Thüringen nicht hinnehmen und überlegt, mittels Demonstrationen oder evtl. eines Volksbegehrens sich zu wehren. Seit dem Januar 2006 laufen die Vorbereitungen für ein Volksbegehren.