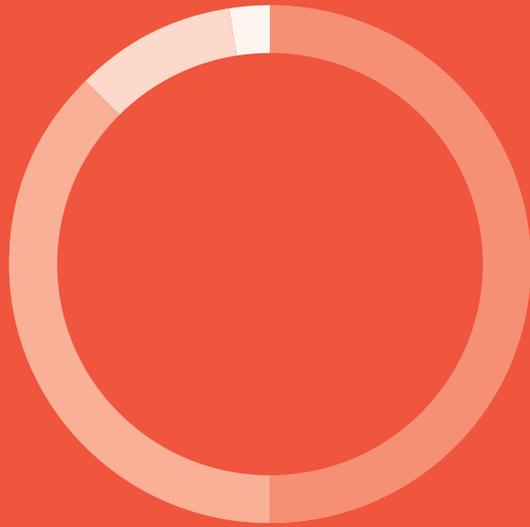


# bericht

volksbegehrensbericht 2015



**MEHR DEMOKRATIE** !



# VOLKSBEGEHRENSBERICHT 2015

Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2014  
von Mehr Demokratie e.V.

Onlineversion vom 13. März 2015

Autoren: Frank Rehmet, Tim Weber  
Redaktion: Anne Dänner, Neelke Wagner  
Gestaltung: Susanne Appelhanz, Neelke Wagner  
Auflage: 300

Aktualisiert bis 31. Dezember 2014.

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

Inhalt

I. Zusammenfassung der Ergebnisse .....5

II. Einleitung, Begrifflichkeiten und Regelungen von direktdemokratischen  
Verfahren im Detail .....6

a) Einleitung .....6

b) Begrifflichkeiten .....6

c) Die Regelungen im Detail ..... 10

III. Volksbegehren und Volksentscheide im Jahr 2014 auf Landesebene:  
Daten und Analysen ..... 12

a) Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern ..... 12

b) Themen ..... 18

c) Akteure ..... 19

d) Ergebnisse und Erfolge ..... 19

e) Volksbegehren 2014 ..... 20

f) Der Volksentscheid des Jahres 2014 ..... 22

g) Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene ..... 23

Spezial 1: Volksbefragung in Bayern ..... 24

Spezial 2: Volksbefragung zu Olympia in Berlin: Wer befragt wird, entscheidet nicht! ..... 25

h) Reform der gesetzlichen Grundlagen auf kommunaler Ebene ..... 27

VI. Die Situation auf Bundesebene<sup>11</sup> ..... 28

VII. Schlussfolgerungen und Ausblick ..... 30

Anhang 1: 2014 im Überblick ..... 31

Anhang 2: Volkspetitionen ..... 36

Anhang 3: Glossar ..... 38

## I. Zusammenfassung der Ergebnisse

- Von 1946 bis Ende 2014 fanden in den deutschen Bundesländern insgesamt 324 direktdemokratische Verfahren statt. Hinzu kamen 57 unverbindliche Volkspetitionen, bei denen letztlich das Landesparlament entscheidet.
- Diese 324 Verfahren verteilten sich wie folgt: Es gab 298 Anträge auf Volksbegehren oder Volksinitiativen, ein fakultatives Referendum und 25 obligatorische Referenden.
- Von den 299 direktdemokratischen Verfahren, die „von unten“, also durch Unterschriftensammlung eingeleitet wurden, gelangten 85 zum Volksbegehren und hiervon wiederum 22 zum Volksentscheid.
- Im Jahr 2014 wurden insgesamt zwölf direktdemokratische Verfahren neu gestartet – drei mehr als 2013. Zehn davon waren Volksbegehren, zwei davon unverbindliche Volkspetitionen. Insgesamt zählten wir 23 laufende direktdemokratische Verfahren im Jahr 2014 und damit etwa gleich viele wie im Vorjahr (21).
- Es gab keinen regionalen Schwerpunkt bei den 2014 neu eingeleiteten Initiativen. Sie fanden in sieben Bundesländern statt. Interessanterweise wurden im Saarland und in Sachsen neue Verfahren eingeleitet. In beiden Bundesländern hatte es zuvor lange Zeit keine direktdemokratische Praxis gegeben.
- Fünf Volksbegehren – zweite Verfahrensstufe – wurden 2014 durchgeführt und abgeschlossen: Ein Begehren (Berlin, Tempelhofer Feld) gelangte zum Volksentscheid und war dort erfolgreich. Zwei weitere (Bayern und Hamburg, jeweils Schulreform) scheiterten an der Zahl der Unterschriften. Ein Volksbegehren (Hamburg, Wahlrecht) wurde für unzulässig erklärt. Das fünfte Volksbegehren (Mecklenburg-Vorpommern, Gerichtsstrukturreform) reichte im Herbst 2014 die gesammelten Unterschriften ein, hier ist der Ausgang noch offen.
- Der einzige Volksentscheid des Jahres 2014 fand in Berlin am 25. Mai statt, gemeinsam mit der Wahl zum Europaparlament. Er richtete sich gegen die Bebauung des Tempelhofer Flughafensfeldes und war im Sinne des Begehrens erfolgreich.
- Die Erfolgsquote der 2014 abgeschlossenen zehn Verfahren (ohne Volkspetitionen) lag mit 15 Prozent unter dem langjährigen Durchschnitt von 29 Prozent.
- Den thematischen Schwerpunkt der neu eingeleiteten Verfahren bildete 2014 „Demokratie und Innenpolitik“ mit 42 Prozent (5 von 12 Verfahren).

## II. Einleitung, Begrifflichkeiten und Regelungen von direktdemokratischen Verfahren im Detail

### a) Einleitung

Seit mehr als zehn Jahren bietet der Volksbegehrensbericht von Mehr Demokratie einen Überblick über die Anzahl, Themen, Erfolge und Trends der direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern. Er zeigt unter anderem, wie viele Verfahren zu welchen Themen stattfanden und welches Ergebnis sie hatten. In jeder Ausgabe werden darüber hinaus aktuelle Aspekte der direkten Demokratie genauer untersucht. Dieser Bericht betrachtet anhand der beiden Bundesländer Bayern und Berlin die Debatten über die Bürgerbeteiligungsvariante „unverbindliche Volksbefragung“ näher. Abschließend wird ein Blick auf die Bundesebene geworfen. Bei der Darstellung der Verfahren wurde der jeweilige Stand bis zum 31. Dezember 2014 berücksichtigt.

### b) Begrifflichkeiten

In der Wissenschaft besteht kein Konsens, was unter „direktdemokratischen Verfahren“ zu verstehen ist. Zählen nur Sachabstimmungen als direktdemokratisch? Oder auch Direktwahlen und „von oben“ angeordnete, unverbindliche Volksbefragungen? Mehr Demokratie definiert direktdemokratische Verfahren als Sachabstimmungen, die verbindlich von den Bürger/innen entschieden werden und entweder „von unten“ per Unterschriftensammlung oder automatisch aufgrund gesetzlicher Vorschriften ausgelöst werden.<sup>1</sup>

### Drei direktdemokratische Verfahrenstypen

Anhand dieser Definition lassen sich drei direktdemokratische Verfahrenstypen unterscheiden: Die initiiierende dreistufige Volksgesetzgebung, das fakultative und das obligatorische Referendum.

#### INITIIERENDE (DREISTUFIGE) VOLKSGESETZGEBUNG

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

##### 1. Stufe: Volksinitiative/Antrag auf Volksbegehren

Für die erste Stufe gibt es zwei Varianten: Die Volksinitiative führt im Gegensatz zu einem Antrag auf Volksbegehren dazu, dass sich der Landtag inhaltlich mit dem Anliegen befassen muss. Das Parlament ist frühzeitig eingebunden, was eine größere öffentliche Aufmerksamkeit zur Folge hat. Der Antrag auf Volksbegehren wird hingegen nur auf Zulässigkeit geprüft. In einigen Bundesländern ist auch bei dieser Variante eine Befassung in den Landesparlamenten üblich, so zum Beispiel in Berlin. Für beide Varianten muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt werden.

##### 2. Stufe: Volksbegehren

In dieser Stufe werden ebenfalls Unterschriften gesammelt. Ein relevanter Teil der Wahlberechtigten muss das Volksbegehren unterstützen, es muss also ein bestimmtes Quorum („Unterschriftenquorum“ oder „Einleitungsquorum“) erreichen. Das Quorum variiert je nach Bundesland zwischen 3,6 Prozent und prohibitiven – das heißt: faktisch eine Abstimmung verhindernden – 20 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung. Ist diese Hürde überwunden und lehnt das Landesparlament das Volksbegehren inhaltlich ab, gelangt das Verfahren in die nächste Stufe.

##### 3. Stufe: Volksentscheid

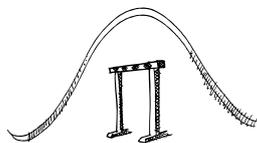
Beim Volksentscheid stimmen die Bürger/innen über das Volksbegehren ab. Das Landesparlament kann in allen Bundesländern einen Gegenentwurf mit zur Abstimmung stellen.

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

**Ablauf eines Volksbegehrens**



Stufe 1: Volksinitiative/Antrag auf Volksbegehren



Stufe 2: Volksbegehren



Stufe 3: Volksentscheid

Die initiiierende Volksgesetzgebung sehen in Deutschland alle 16 Bundesländer vor. Die Unterschiede bei der Ausgestaltung sind jedoch zum Teil sehr groß.

**FAKULTATIVES REFERENDUM**

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

Dieses Verfahren kennen lediglich Hamburg und Bremen in Ausnahmefällen. In Hamburg gilt: Ändert das Landesparlament ein per Volksentscheid beschlossenes Gesetz oder das Wahlrecht, so gibt es darüber einen Volksentscheid, wenn innerhalb von drei Monaten 2,5 Prozent der Wahlberechtigten dafür unterschreiben. Damit hat das „Referendumsbegehren“, wie es in der Verfassung heißt, erleichterte Bedingungen gegenüber der zweiten Stufe der initiiierenden Volksgesetzgebung, für die fünf Prozent der Wahlberechtigten innerhalb von 21 Tagen unterschreiben müssen, damit es zum Volksentscheid kommt. Bremen kennt seit 2013 ebenfalls ein fakultatives Referendum – bei Privatisierungen in bestimmten Bereichen wie der Daseinsvorsorge oder dem Wohnungsbau. Wird eine Privatisierung im Parlament mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet, kann das fakultative Referendum ergriffen werden. 25 Prozent der Abgeordneten oder fünf Prozent der Bürger/innen können innerhalb von drei Monaten einen Volksentscheid verlangen.

**OBLIGATORISCHES REFERENDUM**

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

Obligatorische Referenden gibt es in vier deutschen Bundesländern: In Bayern (bislang 14 Referenden) und Hessen (bislang neun) sind Volksentscheide für alle Verfassungsänderungen Pflicht. Man spricht von „obligatorischen Verfassungsreferenden“. In Berlin (bislang ein Referendum) kommt es automatisch zum Volksentscheid, wenn die entsprechenden Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert werden. Seit 2013 gibt es in Bremen ein bedingt-obligatorisches Referendum: Wird eine Privatisierung im Parlament mit einfacher Mehrheit (und nicht mit Zweidrittelmehrheit) verabschiedet, kommt es obligatorisch zum Volksentscheid.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> In Bremen galt bis 1994 eine Sonderregelung, die zu einem obligatorischen Referendum führte. Ein Volksentscheid war dann obligatorisch, wenn das Landesparlament, die Bremische Bürgerschaft, der Verfassungsänderung nicht einstimmig zugestimmt hatte.

Der Volksbegehrensbericht konzentriert sich auf Verfahren zu Sachthemen, die von der Bevölkerung initiiert wurden. Dies bedeutet, dass obligatorische Referenden nur eine vergleichsweise geringe Rolle bei der Analyse der Praxis spielen.

**Weitere verbindliche Verfahren der Bürgerbeteiligung**

Neben diesen drei direktdemokratischen Verfahren gibt es in den Landesverfassungen der Bundesländer noch weitere Möglichkeiten, eine verbindliche Volksabstimmung anzusetzen. Jedoch geschah dies bislang nur in einem einzelnen Fall.

**SONDERFALL BADEN-WÜRTTEMBERG: FAKULTATIV-MINORITÄRES REFERENDUM (Volksentscheid bei abgelehntem Gesetz auf Antrag von einem Drittel des Landtags)**

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

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

**Praxis: Bislang ein Volksentscheid zu Stuttgart 21**

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

Neben Baden-Württemberg kennt noch Rheinland-Pfalz ein ähnliches Verfahren: Hier kann nach den Artikeln 114 und 115 der Landesverfassung ein Drittel des Landtags beantragen, dass die Verkündung eines Gesetzes ausgesetzt wird. Anschließend müssen mehr als 150.000 Bürger/innen (etwa fünf Prozent der Wahlberechtigten) innerhalb eines Monats einen Volksentscheid über dieses Gesetz beantragen, damit es zum Volksentscheid kommt – sofern die Landtagsmehrheit das Gesetz nicht für dringlich erklärt. Dieses Verfahren ist ein Machtmittel der parlamentarischen Opposition, nicht der Bürger/innen. Es kam bislang noch nie zum Einsatz.

Ein anderer Verfahrenstyp ist das Plebiszit, das durch die Mehrheit des Parlaments oder die Regierung „von oben“ anberaumt wird. In vier Bundesländern ist dieses Verfahren für den Fall gedacht, dass die benötigte Zweidrittel-Mehrheit für eine geplante Verfassungsänderung nicht zustande kommt, die Landtagsmehrheit jedoch die Änderung gemeinsam mit den Bürger/innen durchsetzen möchte.<sup>3</sup> Die verschiedenen Regelungen im Überblick:

- In Baden-Württemberg gibt der Verfassungsartikel 64, Absatz 3 der Landtagsmehrheit das Recht, eine Volksabstimmung über eine Änderung der Landesverfassung herbeizuführen.
- Auch Bremen kennt in den Artikeln 70a und 70b eine solche Regelung. Die Mehrheit der Landtagsmitglieder kann zu einer Verfassungsänderung oder zu einem Gesetz einen Volksentscheid anberaumen.
- In Nordrhein-Westfalen haben nach Artikel 69, Absatz 3 die Landtagsmehrheit oder die Landesregierung das Recht, eine Volksabstimmung über eine Änderung der Landesverfassung herbeizuführen.
- In Sachsen können 50 Prozent der Landtagsmitglieder nach Artikel 74, Absatz 3 der Verfassung einen Volksentscheid beantragen.<sup>4</sup>

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

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

4 Eine gute Übersicht findet sich in: Johannes Rux, Direkte Demokratie in Deutschland, Baden-Baden 2008, S. 333 ff. und 848 ff. (Rheinland-Pfalz).

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

**Das unverbindliche Verfahren der Volksbefragung**

Eine Variante des Plebiszits ist die Volksbefragung. Sie wird ebenfalls „von oben“ durch Regierung oder Parlamentsmehrheit ausgelöst, jedoch ist das Parlament nicht an ihr Ergebnis gebunden. Die Befragung dient lediglich der Konsultation; die Meinung der Bürger/innen wird eingeholt. Bisher gibt es sie in Deutschland nirgends. Sie kam 2014 in Bayern und in Berlin ins Gespräch – in Bayern als neues Instrument bei Infrastruktur-Themen, in Berlin ausschließlich zum Thema „Bewerbung für die Olympischen Spiele“ (siehe hierzu ausführlicher die Spezialberichte ab Seite 24).

**Das unverbindliche Verfahren der Volkspetition/Volksanregung**

Zehn der 16 Bundesländer (Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen)<sup>5</sup> sehen zusätzlich zu den direktdemokratischen Verfahren eine unverbindliche Volkspetition vor. Dieses Bürgerbeteiligungsverfahren führt lediglich zu einer Beratung im Parlament.

**VARIANTE UNVERBINDLICHE VOLKSPETITION/VOLKSANREGUNG**

Die unverbindliche Volkspetition führt zwingend zu einer Behandlung im Parlament, zu mehr aber nicht. Sie endet nach der Entscheidung im Landesparlament, das das letzte Wort hat. Das unterscheidet sie von der Volksinitiative/dem Antrag auf ein Volksbegehren als erste Verfahrensstufe der Volksgesetzgebung. Sie entspricht eher einer Massenpetition oder einer Anregung.

Je nach Bundesland existieren andere Bezeichnungen:

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

**Volksbegehren zur Neugliederung des Bundesgebiets**

Territoriale Volksbegehren und Volksentscheide zur Neugliederung des Bundesgebiets nach Artikel 29, Absätze 118 und 118a des Grundgesetzes stellen ein spezielles Verfahren dar und haben ihre rechtliche Grundlage nicht in den Landesverfassungen. Diese Verfahren wurden im Volksbegehrensbericht 2009 ausführlich dargestellt und werden ansonsten in den Volksbegehrensberichten nicht berücksichtigt.

**Volksbegehren zur vorzeitigen Auflösung des Landesparlaments**

Verfahren zur Auflösung von Parlamenten oder zur Herbeiführung von Neuwahlen gibt es in sechs Bundesländern: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen und Rheinland-Pfalz.<sup>6</sup> Diese Verfahren werden nicht als direktdemokratisch klassifiziert, da Wahlen keine Sachfragen sind, und finden daher in den Volksbegehrensberichten und Auswertungen von Mehr Demokratie ebenfalls keine Berücksichtigung.

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

6 Detailliert hierzu: [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/verfahren/08-It-aufloesung.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/verfahren/08-It-aufloesung.pdf)

**c) Die Regelungen im Detail**

Die Verfassungen aller Bundesländer sehen – in unterschiedlicher Ausgestaltung – Volksbegehren und Volksentscheide vor. Mit Ausnahme von Hessen sind in allen Ländern auch Volksbegehren zu Verfassungsfragen zulässig. Sonst gilt ein eingeschränkter Themenkatalog: Volksbegehren, die den Haushalt in Gänze oder in größerem Umfang sowie Steuern, Abgaben und Besoldung betreffen, sind oft nicht zulässig (so genanntes Finanztabu), wobei die Regelungen unterschiedlich restriktiv sind.<sup>7</sup>

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

**Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern (Stand: 31.12.2014)**

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriftenquorum	Eintragungsfrist Amt (A) o. freie Sammlung (F) <sup>a</sup>	Zustimmungsquorum einf. Gesetz	Zustimmungsquorum Verf.änderung
Baden-Württemberg	16,7 %	14 Tage (A)	33,3 %	50 %
Bayern	10 %	14 Tage (A)	kein Quorum	25 %
Berlin	7 % / 20 % <sup>b</sup>	4 Monate (F und A)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Brandenburg	ca. 3,9 %	6 Monate (A, Briefeintragung)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Bremen	5 % / 10 % <sup>b</sup>	3 Monate (F)	20 %	40 %
Hamburg	5 %	21 Tage (F und A, Briefeintragung)	kein Quorum / 20 % <sup>c</sup>	kein Quorum / 2/3-Mehrheit <sup>c</sup>
Hessen	20 %	2 Monate (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklenburg-Vorpommern	ca. 8,9 %	keine Frist (F) <sup>d</sup>	33,3 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Niedersachsen	10 %	min. 6 Monate (F) <sup>e</sup>	25 %	50 %
Nordrhein-Westfalen	8 %	1 Jahr (F), innerhalb d. ersten 18 Wochen (A)	15 %	50 % Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	ca. 9,7 %	2 Monate (A)	25 % Beteiligungsquorum	50 %
Saarland	7 %	3 Monate (A)	25 %	50 % Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit
Sachsen	ca. 13,2 %	8 Monate (F)	kein Quorum	50 %
Sachsen-Anhalt	9 %	6 Monate (F)	25 % <sup>f</sup>	50 % + 2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	ca. 3,6 %	6 Monate (A) <sup>g</sup>	15 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Thüringen	10 % (F) 8 % (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25 %	40 %

7 Eine umfassende Darstellung und Bewertung der Regelungen haben wir zuletzt im 4. Volksentscheid-Ranking 2013 vorgenommen: Mehr Demokratie e.V., Volksentscheid-Ranking 2013, abrufbar unter [www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html](http://www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html)

Anmerkungen:

Zum Teil gelten Absolutzahlen, die hier in Prozentzahlen umgerechnet sind (gerundete Angaben).  
Zu den Begriffen und Quoren: vgl. Glossar im Anhang.

- a) Die Unterschriften dürfen frei gesammelt (F) und/oder nur in Amtsstuben geleistet werden (A).
- b) Das Unterschriftenquorum bei verfassungsändernden Volksbegehren beträgt in Berlin 20 Prozent und in Bremen 10 Prozent.

c) Es gilt kein zusätzliches Zustimmungsquorum. Bei einfachen Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er zwei Kriterien erfüllt: Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen. Außerdem muss der

Vorschlag im Volksentscheid mindestens so viele Ja-Stimmen erhalten, wie der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei verfassungsändernden Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittelmehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei einfachen Gesetzen kann die Abstimmung auch außerhalb/unabhängig von der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl durchgeführt werden. In diesem Fall gilt ein 20-Prozent-Zustimmungsquorum.

- d) Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
- e) Mindestens sechs Monate. Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft.
- f) Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn das Parlament eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung stellt.
- g) Neben Ämtern und Behörden können weitere Eintragungsstellen beantragt werden.

### III. Volksbegehren und Volksentscheide im Jahr 2014 auf Landesebene: Daten und Analysen

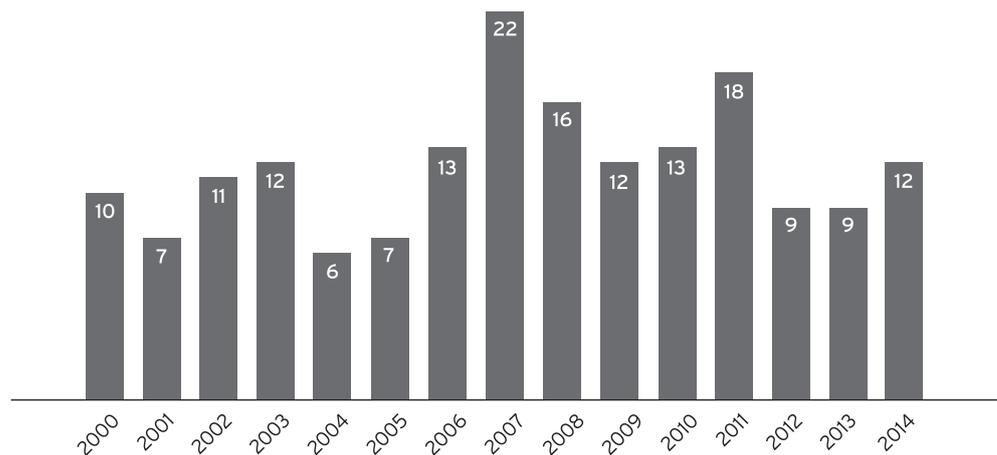
Im Folgenden werden die direktdemokratischen Verfahren in den Bundesländern hinsichtlich der Häufigkeit, der Themen, der Ergebnisse und der Erfolgsquoten untersucht.

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

##### Neu eingeleitete Verfahren

Im Jahr 2014 wurden 12 direktdemokratische Verfahren in sieben Bundesländern neu eingeleitet. Somit wurde das Instrument etwas häufiger als im Vorjahr und etwa so häufig wie im Durchschnitt der letzten 15 Jahre genutzt. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung von 2000 bis 2014.

**Abbildung 1: Neu eingeleitete direktdemokratische Verfahren von 2000 - 2014**



Zusätzlich wurden 2014 drei unverbindliche Volkspetitionen neu eingeleitet (Vorjahr: fünf Volkspetitionen).

##### Laufende Verfahren

2014 zählten wir insgesamt 23 laufende direktdemokratische Verfahren in mehr als der Hälfte aller Bundesländer (elf von 16). Dies ist etwas mehr als im Vorjahr (21 Verfahren). Eine Auflistung dieser Verfahren befindet sich im Anhang 1. Hinzu kommen neun unverbindliche Volkspetitionen in fünf Bundesländern, zu denen sich Details im Anhang 2 befinden.

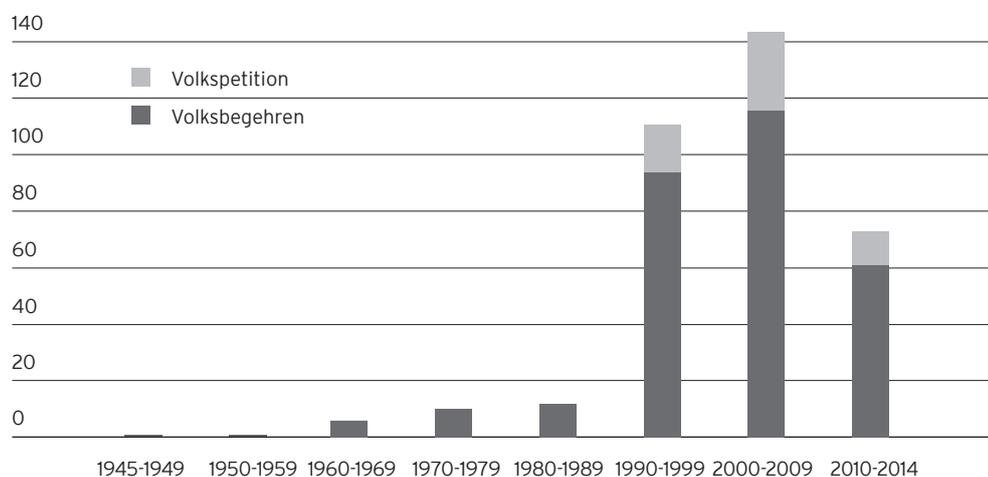
##### Gesamtzahl Verfahren

Zum 31. Dezember 2014 betrug die Gesamtzahl der seit 1946 von den Bürger/innen initiierten direktdemokratischen Verfahren 299. Hinzu kamen 57 unverbindliche Volkspetitionen. Ferner gab es weitere 45 direktdemokratische Verfahren: 20 Volksabstimmungen über eine neue Landesverfassung/Sonderabstimmungen sowie 25 obligatorische Referenden. Tabelle 2 zeigt, in welchen Jahrzehnten diese Verfahren stattfanden:

**Tabelle 2: Gesamtbilanz direktdemokratischer Verfahren sowie Volkspetitionen**

Jahr der Einleitung	Von Bürger/innen initiierte Verfahren		Obligatorische und Verfassungsreferenden, Sonderabstimmungen	Gesamt
	Volksbegehren und fakultative Referenden	Unverbindliche Volkspetitionen		
1946-1949	0	0	10	10
1950-1959	0	0	2	2
1960-1969	6	0	1	7
1970-1979	10	0	4	14
1980-1989	12	0	1	13
1990-1999	94	17	14	125
2000-2009	116	28	6	150
2010-2014	61	12	7	80
<b>Gesamt</b>	<b>299</b>	<b>57</b>	<b>45</b>	<b>401</b>
davon 2014 neu eingeleitet	12	3	0	15

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

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

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

Diese Entwicklung hat drei Ursachen: Erstens stieg seit 1989 die Anzahl der Bundesländer, deren Verfassungen Volksbegehren und Volksentscheide vorsehen, von sieben (1989) auf 16 (1996) an. Damit erhielten viel mehr Menschen überhaupt die Möglichkeit, zu diesen Instrumenten zu greifen – zumal in den Ländern, die Volksbegehren und Volksentscheide neu aufnahmen, meist vergleichsweise anwendungsfreundliche Verfahren gewählt wurden. Zweitens wurden die Regeln in den vergangenen Jahren vielerorts verbessert: Quoren für Volksbegehren und Volksentscheide sanken, insgesamt stieg die Bürger- und Anwendungsfreundlichkeit. Mit der höheren Erfolgswahrscheinlichkeit stieg auch die Zahl der Initiativen, zumindest in den Ländern,

wo sie nun einigermaßen praktikable Regelungen vorfinden. Drittens gründet sich der Anstieg auf eine veränderte politische Kultur. Bürger/innen, Verbände, Initiativen und Oppositionsparteien versuchen zwischen den Wahlen die Politik zu beeinflussen und mischen sich häufiger direkt und projektorientiert in die (Landes-)Politik ein, statt sich in einer Partei zu engagieren. Zahlreiche Akteure haben die Vorteile der direkten Demokratie – leichter Gehör zu finden, die politische Tagesordnung zu beeinflussen, von den Parteien und Regierungen ernst(er) genommen und politische Entscheidungen selbst in die Hand zu nehmen und Politik aktiv mitzugestalten – entdeckt. Sie haben Erfahrungen gesammelt und weitergegeben. Das Wissen um die Verfahren selbst und um deren Anwendung wuchs somit kontinuierlich und befeuerte die Praxis zusätzlich.

### Regionale Verteilung und Häufigkeit

Die von Bürger/innen initiierten Verfahren verteilen sich wie folgt auf die Bundesländer.

**Tabelle 3a: Anzahl und Häufigkeit „von unten“ initiiertes direktdemokratischer Verfahren sowie Volkspetitionen (Zeitraum 1946-2014)**

Bundesland	Einführung	Jahre Praxis	Anträge/VI gesamt	davon VB	davon VE	Alle ... Jahre findet ein Antrag auf VB/eine VI statt	zusätzl. Volkspetitionen
Hamburg	1996	19	40	16	7	0,5	5
Brandenburg	1992	23	41	10	0	0,6	0
Mecklenburg-Vorpommern	1994	21	26	2	0	0,8	0
Schleswig-Holstein	1990	25	29	5	2	0,9	-
Bayern	1946	69	50	20	6	1,4	-
Berlin <sup>a</sup>	1949-1975, seit 1995	46	26	9	5	1,8	7
Sachsen	1992	23	13	4	1	1,8	-
Niedersachsen	1993	22	10	3	0	2,2	14
Thüringen	1994	21	9	5	0	2,3	0
Baden-Württemberg	1974	41	9	0	0	4,6	-
Nordrhein-Westfalen	1950	65	13	2	0	5,0	14
Saarland	1979	36	7	0	0	5,1	1
Bremen	1947	68	11	4	0	6,2	7
Sachsen-Anhalt	1992	23	3	3	1	7,7	9
Hessen	1946	69	7	1	0	9,9	-
Rheinland-Pfalz	1947	68	5	1	0	13,6	0
<b>Gesamt</b>			<b>299</b>	<b>85</b>	<b>22</b>	<b>4,01</b>	<b>57</b>

Quelle: Mehr Demokratie, eigene Erhebungen.

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

Anmerkung:

a) Die erste Berliner Verfassung von 1949 sah Volksbegehren und Volksentscheide vor. Allerdings wurde niemals ein Ausführungsgesetz erlassen. Stattdessen wurden 1974 die entsprechenden Verfassungsartikel geändert und die Volksgesetzgebung auch formal abgeschafft. Erst mit der neuen Landesverfassung von 1995 hielt die direkte Demokratie in Berlin wieder Einzug.

Tabelle 3a gibt eine Gesamtübersicht seit 1946. Wie am Beispiel Berlins sehr gut zu sehen ist, fallen in diese Zeit Jahrzehnte mit sehr hohen, unpraktikablen Hürden. Aus diesem Grund haben wir die letzten zehn Jahre (2005-2014) gesondert ausgewertet. Tabelle 3b zeigt alle Verfahren, die seit dem 1. Januar 2005 eingeleitet wurden und damit ein aktuelles Bild der direktdemokratischen Praxis.

**Tabelle 3b: Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren (2005-2014)**

Bundesland	Jahre Praxis	Anträge/VI gesamt	davon VB	davon VE	Alle ... Jahre findet ein Antrag auf VB/eine VI statt
Hamburg	10	21	7	3	0,48
Berlin	10	20	8	5	0,50
Schleswig-Holstein	10	18	2	0	0,56
Brandenburg	10	16	5	0	0,63
Bayern	10	11	3	1	0,91
Mecklenburg-Vorpommern	10	10	2	0	1,00
Baden-Württemberg	10	5	0	0	2,00
Thüringen	10	5	2	0	2,00
Niedersachsen	10	4	1	0	2,50
Saarland	10	4	0	0	2,50
Sachsen	10	4	0	0	2,50
Bremen	10	3	1	0	3,33
Hessen	10	3	0	0	3,33
Nordrhein-Westfalen	10	3	0	0	3,33
Rheinland-Pfalz	10	1	0	0	10,00
Sachsen-Anhalt	10	1	1	0	10,00
<b>Gesamt</b>	<b>160</b>	<b>129</b>	<b>32</b>	<b>9</b>	<b>1,24</b>

Quelle: Mehr Demokratie, eigene Erhebungen.

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

### Spitzenreiter

Die Tabellen 3a und 3b zeigen, dass Hamburg, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern insgesamt am häufigsten direktdemokratische Verfahren einleiteten. Betrachtet man hingegen nur die letzten zehn Jahre (Tabelle 3b), dann sind die Spitzenreiter Hamburg, Berlin und Schleswig-Holstein. Dort wurden zwischen 2005 und 2014 etwa zwei Verfahren pro Jahr neu gestartet. Wenn man die absolute Anzahl der Verfahren betrachtet und die Zeit außen vor lässt, steht Bayern ganz vorne. Dort fanden bislang die meisten Anträge auf Volksbegehren (50) und Volksbegehren (20) statt.

### Schlusslichter

Auf den hinteren Plätzen finden sich in beiden Zeiträumen Bundesländer mit jahrelang gültigen restriktiven Regelungen: Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Hessen. Im Gesamtzeitraum (Tabelle 3a) wird deutlich, wie stark sich die Schlusslichter von den Spitzenreitern unterscheiden: In Rheinland-Pfalz und Hessen wurde durchschnittlich alle 10 bis 14 Jahre ein neues Verfahren eingeleitet, das ist 20mal bis 28mal weniger häufig als in Hamburg oder Brandenburg (jedes halbe Jahr ein Verfahren).

Bisher haben wir die Anzahl der eingeleiteten Verfahren in der ersten Stufe betrachtet. Wie sieht es mit der zweiten (Volksbegehren) und dritten (Volksentscheid) Verfahrensstufe aus? Hier differenzieren wir ebenfalls nach zwei Zeiträumen. Tabelle 4a zeigt die Verteilung für 1946 bis 2014, Tabelle 4b für die letzten zehn Jahre (2005-2014).

**Tabelle 4a: Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden (1946-2014)**

Bundesland	DD seit	Jahre Praxis	Anzahl VB	Anzahl VE	Alle ... Jahre findet ein VB statt	Alle ... Jahre findet ein VE statt
Hamburg	1996	19	16	7	1,2	2,7
Brandenburg	1992	23	10	0	2,3	unendlich
Bayern	1946	69	20	6	3,5	11,5
Thüringen	1994	21	5	0	4,2	unendlich
Schleswig-Holstein	1990	25	5	2	5,0	12,5
Berlin	1949-1975, seit 1995	46	9	5	5,1	9,2
Sachsen	1992	23	4	1	5,8	23,0
Niedersachsen	1993	22	3	0	7,3	unendlich
Sachsen-Anhalt	1992	23	3	1	7,7	23,0
Mecklenburg-Vorpommern	1994	21	2	0	10,5	unendlich
Bremen	1947	68	4	0	17,0	unendlich
Nordrhein-Westfalen	1950	65	2	0	32,5	unendlich
Rheinland-Pfalz	1947	68	1	0	68,0	unendlich
Hessen	1946	69	1	0	69,0	unendlich
Saarland	1979	36	0	0	unendlich	unendlich
Baden-Württemberg	1974	41	0	0	unendlich	unendlich
<b>Gesamt</b>		<b>639</b>	<b>85</b>	<b>22</b>	<b>7,5</b>	<b>29,0</b>

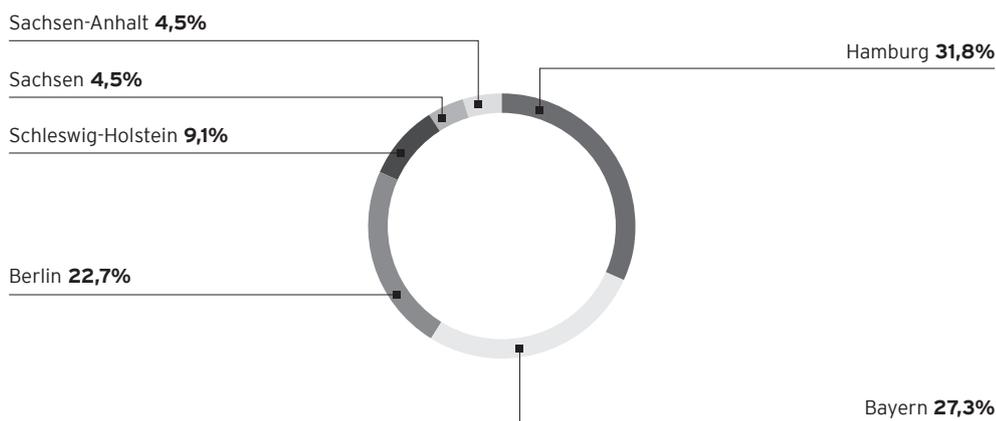
**Tabelle 4b: Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden (2005-2014)**

Bundesland	Jahre Praxis	Anzahl VB	Anzahl VE	Alle ... Jahre findet ein VB statt	Alle ... Jahre findet ein VE statt
Berlin	10	8	5	1,3	2,0
Hamburg	10	7	3	1,4	3,3
Brandenburg	10	5	0	2,0	unendlich
Bayern	10	3	1	3,3	10,0
Mecklenburg-Vorp.	10	2	0	5,0	unendlich
Schleswig-Holstein	10	2	0	5,0	unendlich
Thüringen	10	2	0	5,0	unendlich
Bremen	10	1	0	10,0	unendlich
Niedersachsen	10	1	0	10,0	unendlich
Sachsen-Anhalt	10	1	0	10,0	unendlich
Baden-Württemberg	10	0	0	unendlich	unendlich
Hessen	10	0	0	unendlich	unendlich
Nordrhein-Westfalen	10	0	0	unendlich	unendlich
Rheinland-Pfalz	10	0	0	unendlich	unendlich
Saarland	10	0	0	unendlich	unendlich
Sachsen	10	0	0	unendlich	unendlich
<b>Gesamt</b>	<b>160</b>	<b>32</b>	<b>9</b>	<b>5,0</b>	<b>17,8</b>

Anmerkung: Maßgeblich ist das Jahr der Einleitung des Verfahrens.  
Abkürzungen: VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheid(e)

**Aus den obigen Tabellen ist folgendes ersichtlich:**

- Im gesamten Zeitraum von 1946 bis 2014 (Tabelle 4a) verzeichnet Hamburg die intensivste Praxis, sowohl bei Volksbegehren als auch bei Volksentscheiden. Durchschnittlich findet dort fast jedes Jahr ein Volksbegehren und etwa alle drei Jahre ein Volksentscheid statt. Bezüglich der Häufigkeit von Volksbegehren folgen auf Platz 2 Brandenburg und auf Platz 3 Bayern. Bei der Häufigkeit von Volksentscheiden befindet sich Berlin auf Platz 2 und Bayern auf Platz 3.
- Werden jedoch nur die Jahre 2005 bis 2014 betrachtet (Tabelle 4b), dann ist Berlin Spitzenreiter. Dort fanden in den letzten zehn Jahren acht Volksbegehren und fünf Volksentscheide statt. Bei der Häufigkeit von Volksbegehren liegen Hamburg und Brandenburg, bei den Volksentscheiden Hamburg und Bayern auf Platz 2 und 3.
- Über den gesamten Zeitraum seit 1946 kann Bayern mit 20 Volksbegehren und sechs Volksentscheiden die umfangreichste Praxis der Verfahrensstufen Zwei und Drei vorweisen. Jedoch ist Hamburg mit 16 Volksbegehren und sieben Volksentscheiden auf dem besten Weg, diesen Spitzenplatz in Kürze zu übernehmen.
- Berlin zeigt besonders deutlich, welchen Einfluss vereinfachte Verfahrensregeln auf die direkt-demokratische Praxis haben. In den Jahren seit 1949 (Tabelle 4a) landet der Stadtstaat nur auf Platz 6. Dies liegt daran, dass von 1949 bis 1975 derart strenge Regeln galten, dass kein einziges Verfahren stattfand. Betrachtet man hingegen die letzten zehn Jahre mit einer einigermaßen gut funktionierenden Volksgesetzgebung (Tabelle 4b), dann befindet sich Berlin auf Platz 1. Dies bestätigt die These, dass der entscheidende Einflussfaktor für die Verfahrenshäufigkeit die gesetzlichen Regelungen sind.
- Beide Tabellen belegen schließlich, dass die direkte Demokratie in einigen Bundesländern nur auf dem Papier vorhanden ist. In Baden-Württemberg und im Saarland fand noch kein einziges Volksbegehren zu Sachfragen statt, in zwei weiteren Bundesländern (Hessen und Rheinland-Pfalz) gab es jeweils nur ein einziges seit 1949. In diesen Bundesländern sind dafür die allzu hohen Hürden verantwortlich (sehr hohe Quoren und kurze Fristen, siehe Tabelle 1). Es deutet sich jedoch ein Wandel an: Im Saarland gab es 2014 – durch die Reform 2013 begünstigt – einen neuen Antrag auf Volksbegehren. Die bisherigen Schlusslichter Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen wollen ihre veralteten Regelungen in Kürze reformieren (siehe (g) auf Seite 23).
- Von den Bürger/innen initiierte Volksentscheide fanden in nur sechs der 16 Bundesländer statt: Hamburg (7), Bayern (6), Berlin (5), Schleswig-Holstein (2), Sachsen und Sachsen-Anhalt (je 1). Abbildung 3 illustriert dies.

**Abbildung 3: Geographische Verteilung der 22 Volksentscheide nach Volksbegehren**

**b) Themen**

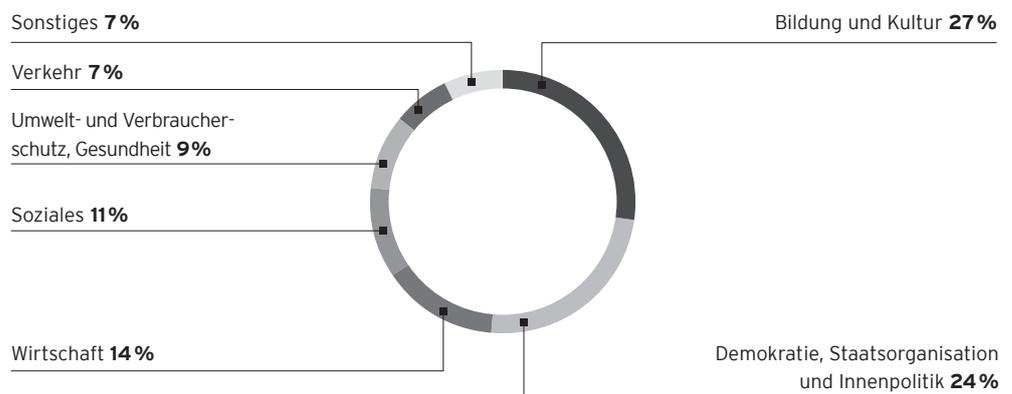
Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Themen der neu eingeleiteten Verfahren für zwei Zeiträume: das Jahr 2014 sowie den gesamten Untersuchungszeitraum (1946 bis 2014).

**Tabelle 5: Themenbereiche**

Themenbereich	Volksbegehren und fakultative Referenden 2014	Volksbegehren und fakultative Referenden gesamt (1946 - 2014)
Bildung und Kultur	1 (8 %)	81 (27 %)
Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik	5 (42 %)	73 (24 %)
Wirtschaft	1 (8 %)	41 (14 %)
Soziales	1 (8 %)	34 (11 %)
Gesundheit, Umwelt- und Verbraucherschutz	1 (8 %)	26 (9 %)
Verkehr	2 (17 %)	22 (7 %)
Sonstiges	1 (8 %)	22 (7 %)
<b>Gesamt</b>	<b>12 (100 %)</b>	<b>299 (100 %)</b>

Der beliebteste Themenbereich für Volksbegehren und fakultative Referenden heißt seit 1946 „Bildung und Kultur“ mit 81 von 299 Verfahren (27 Prozent). Im vergangenen Jahr lag der Schwerpunkt dagegen auf „Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik“. Hier fanden fünf der 12 neu eingeleiteten Verfahren (42 Prozent) statt. Würden die unverbindlichen Volkspetitionen mitberücksichtigt, änderte dies übrigens nichts am Gesamtbild der Themenverteilung.

Abbildung 4 illustriert noch einmal die gesamte Verteilung der Themen.

**Abbildung 4: Themenbereiche (1946-2014)**

Wichtig für eine Einordnung dieser Ergebnisse ist die Tatsache, dass mögliche Themen für direkte Demokratie durch die Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer vorgegeben sind. Verglichen mit denjenigen der Schweizer Kantone oder der US-Bundesstaaten sind diese gering. Deshalb ist auch nur eine eingeschränkte Anzahl an Themen für Volksbegehren möglich. Hinzu kommen noch die thematischen Beschränkungen in den jeweiligen Landesverfassungen selbst, zum Beispiel der Ausschluss von Haushaltsangelegenheiten.

### c) Akteure

Alle bisherigen Volksbegehrensberichte haben gezeigt, dass hauptsächlich Aktionsbündnisse aus verschiedenen Gruppierungen, die sich meist extra zu diesem Zweck gründen, als Initiatoren von Volksbegehren in Erscheinung traten. Nur sehr selten sind dies einzelne Parteien oder Verbände. 2014 war dies geringfügig anders, nur 50 Prozent der neu eingeleiteten Volksbegehren wurden von einem Aktionsbündnis eingeleitet. Die Initiatoren verteilen sich wie folgt:

Aktionsbündnis:	6
Einzelne Partei:	3
Einzelner Verband/Verein:	1
Einzelpersonen:	2

Interessanterweise starteten zwei der drei Verfahren, die von einer einzelnen Partei eingeleitet wurden, mitten im sächsischen Landtagswahlkampf. Weil sie nach der Wahl nicht ernsthaft weiter verfolgt wurden, liegt die Vermutung nahe, dass sie vor allem wahltaktische Gründe hatten.

Insgesamt bleiben Aktionsbündnisse die übliche Initiatoren-Struktur. Hier schließen sich beispielsweise Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Gewerkschaften oder Parteien zusammen und schieben gemeinsam das Volksbegehren an. Laut unserer Analyse war dies in rund 70 Prozent aller von unten eingeleiteter direktdemokratischer Verfahren der Fall (189 von 299 Verfahren). Ein breites Bündnis verbessert die Erfolgchancen, denn es verfügt über mehr Ressourcen und Mobilisierungsmöglichkeiten. Insofern überrascht dieses Ergebnis nicht.

### d) Ergebnisse und Erfolge

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

**Tabelle 6: Ergebnisse der abgeschlossenen Verfahren 2014 und insgesamt (1946-2014)**

Ergebnis	Abgeschlossene Verfahren im Jahr 2014		Abgeschlossene Verfahren insgesamt	
	Fallzahl	in %	Fallzahl	in %
Erfolg ohne Volksentscheid	0	0	59	21
Teilerfolg ohne Volksentscheid	1	10	20	7
Gescheitert ohne Volksentscheid	8	80	185	64
Erfolg im Volksentscheid	1	10	12	4
Teilerfolg im Volksentscheid (Gegenentwurf)	0	0	3	1
Gescheitert im Volksentscheid	0	0	1	0,3
Unecht gescheitert im Volksentscheid <sup>a</sup>	0	0	6	2
<b>Gesamt</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>286</b>	<b>100</b>
<b>Direkte Erfolgsquote<sup>b</sup></b>	<b>1,5</b>	<b>15</b>	<b>82,5</b>	<b>29</b>

Anmerkungen:

a) Unecht gescheitert = Trotz Mehrheit beim Volksentscheid am Abstimmungsquorum gescheitert

b) Halber Erfolg = Teilerfolg ohne Volksentscheid oder durch Gegenentwurf

2014, so zeigt Tabelle 6, war kein Jahr der großen Erfolge: Nur eines der zehn abgeschlossenen Verfahren – der Volksentscheid in Berlin zum Tempelhofer Flughafensfeld – war direkt erfolgreich im Sinne des Begehrens, ein weiteres erzielte einen Teilerfolg. Da Teilerfolge als halber Erfolg gewertet werden,

bedeutet dies insgesamt eine Erfolgsquote von 15 Prozent, die deutlich niedriger liegt als der langjährige Durchschnitt (29 Prozent). Zum Vergleich: Die abgeschlossenen Verfahren des Jahres 2013 waren mit 41 Prozent deutlich überdurchschnittlich erfolgreich. Bei dieser Zahl handelt es sich um eine rein formale Erfolgsquote. Es kann vorkommen, dass das faktische Ergebnis des Volksbegehrens vom formalen Ergebnis abweicht. In der Vergangenheit kam dies vereinzelt vor, zum Beispiel, als Ergebnisse von Volksentscheiden im Nachhinein nicht beachtet und umgesetzt wurden.

Tabelle 6 zeigt weiterhin, dass viele Initiativen und Anträge auf Volksbegehren schon vor einem Volksentscheid fehlschlagen: Mehr als 60 Prozent aller abgeschlossenen Verfahren (185 von 286) scheiterten früh (Zeile 3, „Gescheitert ohne Volksentscheid“). Die meisten von ihnen erreichten nicht genügend Unterschriften in der ersten oder zweiten Verfahrensstufe (88 Verfahren), wurden zurück gezogen (58 Verfahren) oder für unzulässig erklärt (39 Verfahren). Häufig liegt das an zu restriktiven Regelungen. Mehrere Verfahren wurden für unzulässig erklärt, weil finanzrelevante Themen von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen sind. Darüber hinaus lässt die Kombination aus hohem Unterschriftenquorum, zu kurzer Sammelfrist und der Pflicht zur Amtseintragung zahlreiche Volksbegehren vor die Wand laufen. Bestes Beispiel dafür ist Bayern, wo die freie Unterschriftensammlung verboten ist und sich zehn Prozent der Bürger/innen innerhalb von zwei Wochen in den Rathäusern eintragen müssen. Ergebnis: Von den 20 bayerischen Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) scheiterten zwölf (60 Prozent), weil sie nicht genügend Unterschriften sammeln konnten. Auch das jüngste Volksbegehren im Februar 2014 zur Frage der acht- oder neunjährigen Gymnasialzeit ereilte dieses Schicksal. 2,9 Prozent der Stimmberechtigten hatten es unterschrieben.

- 8 Der bayerische Verfassungsgerichtshof verlangte 1999 ohne Not ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent für verfassungsändernde Volksentscheide. Der parlamentarische Gesetzgeber führte es im Jahr 2000 einfachgesetzlich, durch Änderung des Landeswahlgesetzes, ein. Das ist einzigartig in der Volksgesetzgebung und verfassungsrechtlich problematisch.
- 9 In Berlin erreichte ein weiterer Volksentscheid („Pro Reli“) nicht das Zustimmungsquorum. Da bei diesem Volksentscheid jedoch die Mehrheit sowieso gegen das Volksbegehren votierte, kam das zweite Erfolgskriterium „Erreichen des Zustimmungsquorums“ gar nicht erst zum Tragen.

#### Ergebnisse der von unten initiierten Volksentscheide

61 Prozent der 22 Volksentscheide, die aufgrund eines Volksbegehrens stattfanden, waren erfolgreich. Dieser Wert ergibt sich aus den zwölf Erfolgen und den drei Teilerfolgen, die jeweils als halbe Erfolge (0,5) gewertet wurden (13,5/22). Damit liegt die Erfolgsquote von Volksentscheiden deutlich über dem Wert für die gesamte Verfahrenszahl. Während eine Volksinitiative sich statistisch gesehen in drei von zehn Fällen durchsetzt (siehe oben, 29 Prozent), sind die Erfolgsaussichten auf der dritten Verfahrensstufe (Volksentscheid) doppelt so hoch.

In Bayern und Sachsen waren bisher alle Volksentscheide gültig. Das liegt daran, dass keiner der beiden Freistaaten für einfache Gesetze ein Abstimmungsquorum vorsieht und in Bayern bei Verfassungsänderungen erst seit 2000 ein 25-Prozent-Zustimmungsquorum gilt.<sup>8</sup> In Hamburg und Berlin sind hingegen je zwei Volksentscheide, in Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt je einer am Zustimmungsquorum gescheitert.<sup>9</sup>

#### e) Volksbegehren 2014

2014 wurden insgesamt fünf Volksbegehren (= zweite Verfahrensstufe) abgeschlossen. Zwei der fünf Volksbegehren begannen bereits 2013.

##### 1. Berlin: „100 % Tempelhofer Feld“

Das Volksbegehren sammelte zwischen dem 14. September 2013 und dem 13. Januar 2014 Unterschriften von 7,5 Prozent der Wahlberechtigten – benötigt wurden sieben Prozent. Der Volksentscheid am 25. Mai 2014 erreichte eine Abstimmungsmehrheit von 68,2 Prozent sowie das 25-Prozent-Zustimmungsquorum und war somit erfolgreich im Sinne des Begehrens.

##### 2. Hamburg: Fakultatives Referendum „Faires Wahlrecht - jede Stimme zählt“

Als fakultatives Referendum, das sich gegen einen Parlamentsbeschluss richtete, startete dieses Verfahren sofort in der zweiten Stufe. Die Unterschriftensammlung für das Volksbegehren

begann am 18. Dezember 2013 und wurde am 21. Februar 2014 vorzeitig abgebrochen, nachdem das Hamburger Verfassungsgericht es für unzulässig erklärt hatte.

### 3. Mecklenburg-Vorpommern: Gegen die Gerichtsstrukturreform

Zum ersten Mal in der Geschichte des Landes ist ein Volksbegehren zustande gekommen. Vom 11. März bis zum 9. Dezember 2014 konnten die Aktiven rund 150.000 Unterschriften sammeln und einreichen. 120.000 gültige Unterschriften (also von etwa 8,9 Prozent der Wahlberechtigten) sind nötig, damit es zum Volksentscheid kommt. Das Verfahren war zu Redaktionsschluss noch offen.

### 4. Bayern: „Mehr Zeit zum Lernen - Mehr Zeit zum Leben!“ - Neunjähriges Gymnasium (G 9) als Alternative anbieten

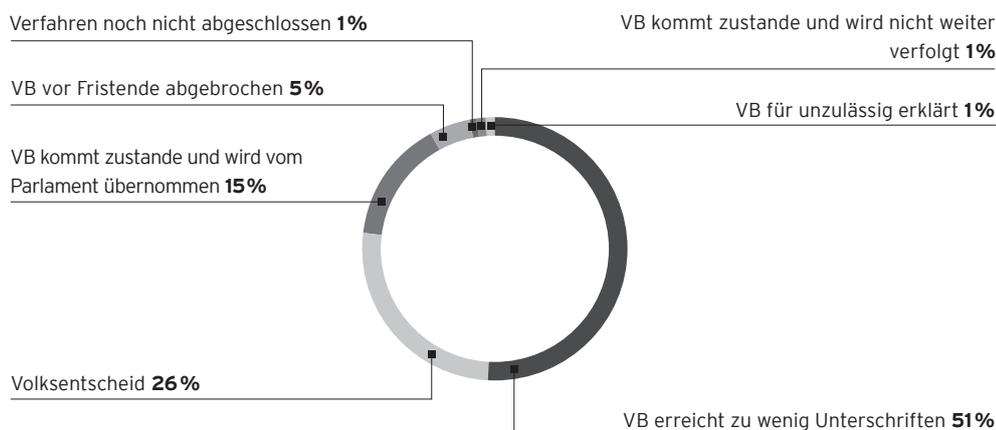
Für das Volksbegehren, das vom 3. bis zum 16. Juli 2014 lief, trugen sich statt der erforderlichen zehn Prozent 2,9 Prozent ein. Somit scheiterte das Anliegen. Unabhängig davon konnten die Initiatoren einen kleinen Erfolg verbuchen: Die CSU hat im September 2014 eine Reform in Richtung „Wahlfreiheit“ angekündigt.

### 5. Hamburg: „G9-Jetzt-HH“ - Für die Wiedereinführung des G9 an den Gymnasien, mit Wahlfreiheit zwischen G8 und G9

Das Volksbegehren fand vom 18. September bis 8. Oktober 2014 statt. Die benötigten Unterschriften von fünf Prozent der Stimmberechtigten wurden mit 3,6 Prozent nicht erreicht, so dass das Anliegen durchfiel.

Mit diesen fünf neuen Verfahren des Jahres 2014 erhöhte sich die Zahl der durchgeführten und abgeschlossenen Volksbegehren auf 85 (Stand: Ende 2014). Die nachfolgende Abbildung zeigt, zu welchen Ergebnissen es kam.

**Abbildung 5: Ergebnisse der 85 Volksbegehren**



Die Hälfte der Volksbegehren (51 Prozent) erhielt nicht genügend Unterschriften. Das lag meistens an den hohen Quoren, den kurzen Fristen und/oder dem Verbot der freien Unterschriftensammlung – so zum Beispiel in Bayern. In einzelnen Fällen konnten die Initiatoren einfach nicht genügend Bürger/innen für das Thema interessieren. Insgesamt gelangte jedes vierte Volksbegehren zum Volksentscheid (26 Prozent). Dass Volksbegehren auch ohne einen

Volksentscheid erfolgreich sein können, belegt unsere Auswertung. Immerhin wurde etwa jedes siebte Volksbegehren vom Parlament übernommen (13 von 85 Volksbegehren).

#### f) Der Volksentscheid des Jahres 2014

Nach dem volksentscheidreichen Jahr 2013 mit sieben Abstimmungen (zwei Volksentscheiden nach Volksbegehren und fünf obligatorischen Referenden) kam es 2014 nur zu einer landesweiten Volksabstimmung – in Berlin. Anders als beim Berliner Energie-Volksentscheid 2013 legte der Senat diesmal die Abstimmung auf einen Wahltermin, den Tag der Wahl zum Europäischen Parlament am 25. Mai 2014. Die Stimmbeteiligung betrug 46,1 Prozent und lag damit deutlich höher als beim Volksentscheid 2013 (29,1 Prozent). Der Volksentscheid war erfolgreich im Sinne des Begehrens. 68,2 Prozent der Abstimmenden votierten für das Volksbegehren. Das 25-Prozent-Zustimmungsquorum wurde somit deutlich übersprungen, wie Tabelle 7 detailliert zeigt.

**Tabelle 7: Daten zum Volksentscheid „100 % Tempelhofer Feld“ vom 25. Mai 2014**

	Anzahl	in % der Stimmberechtigten	in % der Abstimmenden
Stimmberechtigte	2.491.365		
Abstimmende/Beteiligung	1.149.145	46,1	
Ungültige Stimmen	66.039		
Gültige Stimmen	1.083.106		
Nötige Anzahl an PRO-Stimmen (Zustimmungsquorum)	622.842	25,0	
PRO Volksbegehren	739.124	29,7	68,2
CONTRA Volksbegehren	343.982		31,8

Details zur Abstimmung: [www.wahlen.berlin.de](http://www.wahlen.berlin.de)

#### Abstimmungsbeteiligung bei Volksentscheiden

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei den 22 Volksentscheiden, die “von unten” initiiert wurden, betrug 43,0 Prozent. Bei den sechs Entscheiden, die an einem Wahltag erfolgten, lag sie bei durchschnittlich 64,9 Prozent. Wo die Abstimmung nicht an eine Wahl gekoppelt war, gaben durchschnittlich deutlich weniger Menschen (34,7 Prozent der Bürger/innen) ihre Stimme ab.

Aus diesem Unterschied zwischen Wahl- und Abstimmungsbeteiligung wird zuweilen das Argument abgeleitet, Volksentscheide seien weniger aussagekräftig als Wahlen. Das ist aus mehreren Gründen nicht schlüssig, wie im Volksbegehrensbericht 2013 (Seite 27) ausführlich dargelegt wurde. Die Abstimmungsbeteiligung lässt sich mit der Wahlbeteiligung nicht vergleichen, denn beides ergänzt und verstärkt sich gegenseitig. Volksentscheide finden zusätzlich zu Wahlen statt und erhöhen somit insgesamt die Partizipation.

#### Konsequenzen für Reformen

Die Daten zur Abstimmungsbeteiligung sprechen für eine deutliche Senkung oder Abschaffung der Abstimmungsquoten in den Bundesländern. Wenn beispielsweise 35 Prozent der Bürger/innen zur Abstimmung gehen, könnte sich selbst eine Zweidrittel-Abstimmungsmehrheit nicht durchsetzen, wenn gleichzeitig ein 25-Prozent-Zustimmungsquorum gilt. Die Abstimmungsquoten der Bundesländer für Verfassungsänderungen liegen oft bei 50 Prozent. Damit wirken sie prohibitiv, denn sie verhindern faktisch, dass die Verfassung „von unten“ geändert wird.

Solange es noch Abstimmungsquoten gibt, sollten somit nach dem Vorbild Hamburgs und Bremens Volksentscheide mit Wahlen zusammengelegt werden. Dies ist bislang nur in diesen beiden Ländern gut geregelt. Berlin muss nachbessern. Die anderen Bundesländer sollten eine solche Regelung einführen.

#### **g) Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene**

Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt haben 2014 ihre Regelungen für direkte Demokratie auf Landesebene reformiert, Baden-Württemberg hat einen solchen Schritt vorbereitet. In mehreren Bundesländern werden für 2015 Reformen zumindest diskutiert.

##### **Schleswig-Holstein: Reform verabschiedet**

Zwei wichtige Verfahrensregelungen wurden im Dezember 2014 verbessert, die Vorbildfunktion für andere Bundesländer haben könnten.

- Das Unterschriftenquorum für Volksbegehren wurde von fünf Prozent auf 80.000 Unterschriften (entspricht etwa 3,6 Prozent) abgesenkt. Damit gilt nun im nördlichsten Bundesland die diesbezüglich bürgerfreundlichste Hürde, gefolgt von Brandenburg mit etwa 3,9 Prozent.
- Das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid für einfache Gesetze verringerte sich um zehn Prozentpunkte auf 15 Prozent.

##### **Sachsen-Anhalt: Reförmchen verabschiedet**

Deutlich zurückhaltender als Schleswig-Holstein war Sachsen-Anhalt. Hier wurde lediglich das Unterschriftenquorum für Volksbegehren von elf auf neun Prozent reduziert und bleibt damit weiterhin hoch.

##### **Baden-Württemberg: Reform weiter vorbereitet**

Voraussichtlich 2015 wird es in Baden-Württemberg nach jahrelangem Ringen um Kompromisse wohl zu einer Reform auf Landes- wie auch auf kommunaler Ebene kommen. Auf Landesebene steht zur Debatte:

- Einführung einer voll ausgebauten ersten Verfahrensstufe, der Volksinitiative
- Senken des Unterschriftenquorums für Volksbegehren von 16,7 auf zehn Prozent
- Einführung der freien Unterschriftensammlung
- Senken des Zustimmungsquorums für einfache Gesetze von 33,3 auf 20 Prozent

Dies wären größere Reform-Schritte für das in Sachen direkte Demokratie weit zurückliegende Bundesland.

##### **Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Hessen: Reformen diskutiert oder geplant**

In mehreren Bundesländern werden derzeit Reformen diskutiert, die noch 2015 umgesetzt werden könnten: In Nordrhein-Westfalen tagt seit 2014 eine Verfassungs-Kommission, ebenso in Rheinland-Pfalz (Enquete-Kommission zu Bürgerbeteiligung). Auch die rot-grüne Landesregierung in Niedersachsen, die seit Februar 2013 im Amt ist, plant laut Koalitionsvertrag Reformen. Sie muss aber für die nötige Verfassungsänderung mit der Opposition verhandeln. Schließlich steht die Reform der Landesverfassung auch in Hessen auf der politischen Agenda.

##### **Bayern und Berlin: Debatten über Volksbefragungen**

In Bayern (zu Infrastruktur-Vorhaben) und Berlin (zur Olympia-Bewerbung) werden unverbindliche Volksbefragungen diskutiert. Für Bayern hat Susanne Socher im Spezialbericht 1 die Diskussionen zusammen gefasst, für Berlin berichtet Oliver Wiedmann im Spezialbericht 2.

### Spezial 1: Volksbefragung in Bayern

von Susanne Socher

In seiner Regierungserklärung 2014 bekräftigte der bayrische Ministerpräsident Horst Seehofer, dass seine Regierung es den Bürger/innen erleichtern will, sich aktiv in die Politik einzumischen:

*„Bayerns Bürger sind für mich nicht lediglich Adressaten, sondern Partner der Politik. Partner müssen mitreden können, sich einmischen und mitgestalten können. Mit einer Heimat, die man aktiv mitgestalten kann, identifiziert man sich ganz anders, als wenn man „gestaltet wird“.“*

Relativ zu Beginn der neuen Legislaturperiode legte die CSU-Fraktion dem Landtag einen Gesetzentwurf für unverbindliche Volksbefragungen vor. Regierung und Landtag könnten demnach zusammen eine Volksbefragung anordnen – zu einem Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung, jedoch nicht zu einem konkreten Gesetzesvorhaben. SPD und Freie Wähler brachten dazu Alternativen ein, die jedoch aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Landtag kaum Aussicht auf Erfolg haben. Sicherlich haben die Diskussionen um die Olympiabewerbung Münchens und die dritte Startbahn des Münchner Flughafens diese Idee befördert. Über beide Vorhaben entscheidet jedoch nicht das Bundesland, sondern die betroffenen Städte und Gemeinden.

Die Volksbefragung würde per einfachem Gesetz, nicht mit einer Verfassungsänderung umgesetzt. Dennoch könnte das neue Instrument die Spielregeln des politischen Betriebs grundsätzlich und stark verändern, auch wenn es sparsam eingesetzt würde. Es erlaubt Parlament und Regierung, die dem Souverän nachgeordnet sind, Volksbefragungen durchzuführen, den Bürger/innen – dem Souverän – aber nicht. Der bayerische Landesverband von Mehr Demokratie erkennt in keinem der Vorschläge einen echten Ausbau der Bürgerbeteiligung, wie ihn Horst Seehofer in der Regierungserklärung versprach. Vielmehr würde die Exekutive gestärkt und die Gewaltenteilung abgebaut. Diese Auffassung deckt sich mit wissenschaftlichen Erkenntnissen und der Kritik sämtlicher Landtagsfraktionen.

Neben ihrer Verfassungsmäßigkeit muss die politische Dimension der vorliegenden Gesetzentwürfe geprüft werden. Auch wenn sich die Diskussion primär um den Vorschlag der CSU drehen wird, lohnt ein Blick auf alle drei Entwürfe. Gemeinsam ist ihnen das Kernelement eines „Plebiszites von oben“, maßgeblich ausgelöst durch einen Beschluss des Landtages. Anders als im Vorschlag der CSU, der nur Landesregierung und Landtagsmehrheit zusammen eine Volksbefragung auslösen lässt, reicht im Entwurf der SPD ein Fünftel der Landtagsmitglieder oder das Votum der Landesregierung aus, um eine Volksbefragung anzuordnen. Diese könnte dann auch zu Gesetzen abgehalten werden, was der CSU-Vorschlag nicht vorsieht. Insgesamt geht die SPD also über den Vorschlag der CSU hinaus, indem sie die Schwelle weiter absenkt und das Themenspektrum erweitert. Eine Verbindlichkeit des Bürgervotums fordert sie aber nicht.

Einzig der Vorschlag der Freien Wähler enthält die Möglichkeit, dass der Souverän – mit den Unterschriften von 100.000 Bürger/innen – eine Volksbefragung auslösen kann. Alternativ reicht eine Mehrheit im Landtag. Verbindlich würde die Abstimmung dann, wenn bayernweit 15 Prozent der Stimmberechtigten an der Befragung teilnehmen. Alle Themen, die in die Zuständigkeit des Landtags fallen, können im Entwurf der Freien Wähler Inhalt der Volksbefragung sein. Zudem sieht die Partei die Notwendigkeit, das Instrument in die Verfassung zu schreiben und nicht nur per einfachem Gesetz einzuführen.

Im SPD-Entwurf können die niedrigen Hürden dazu führen, dass eine Minderheit im Parlament zu jeder beliebigen Frage eine Volksbefragung erzwingen kann. So könnte die Volksbefragung auch der Opposition als politisches Druckmittel oder parteitaktisches Instrument dienen.

Nur Bündnis 90/Die Grünen haben keinen eigenen Gesetzentwurf vorgelegt, sondern schon vor Verabschiedung des Gesetzes Klage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof eingereicht.

Mit der geplanten Volksbefragung kann sich das Volk nur dann zu Themen äußern, wenn Regierung und Landtag dies so wollen. Das legt nahe, dass dieses Instrument nur bei „genehmen“ Fragen eingesetzt wird und nicht bei wirklich kontroversen Themen. Zudem können ein geschickt gewählter Abstimmungstermin und eine suggestive Fragestellung das Ergebnis beeinflussen. Dann wäre das Befragungsergebnis unverbindlich und nicht für finanzwirksame Themen oder Gesetzesvorhaben zulässig. All diese Aspekte würden die Bürgerbeteiligung de facto schwächen und im schlimmsten Falle dazu führen, dass die Regierung Plebiszite für ihren Machterhalt missbrauchen kann.

Will Bayern ein moderner Bürgerstaat mit unmittelbarer Bürgerbeteiligung werden, dann braucht es niedrigere Hürden beim Volksbegehren: eine längere Eintragszeit bei freier Sammlung und eine geringere Zahl an notwendigen Unterschriften. Finanzwirksame Themen müssen ebenso zugelassen werden. Echte Bürgerbeteiligung braucht keine unverbindlichen Zusatzinstrumente in den Händen der Regierung, sondern faire Regeln und niedrige Hürden, damit sie wachsen kann.

Susanne Socher ist Vorstandsmitglied des Landesverbands Bayern von Mehr Demokratie.

---

## **Spezial 2: Volksbefragung zu Olympia in Berlin: Wer befragt wird, entscheidet nicht!**

von Oliver Wiedmann

Mitte Januar 2015 hat der Berliner Senat dem Abgeordnetenhaus ein Gesetz vorgelegt, das die Durchführung einer Volksbefragung über die Bewerbung Berlins für die Olympischen Sommerspiele 2024 oder 2028 regelt. Zwar soll das Votum inklusive einer Abstimmungsbenachrichtigung und einer Pro/Kontra-Broschüre oder den Abstimmungslokalen sehr stark an das Verfahren von Volksentscheiden angelehnt sein, jedoch bleibt es nur eine unverbindliche Befragung. Im Gesetzentwurf ist ausdrücklich erwähnt, dass die Befragung für den Senat nicht bindend ist. Gleichwohl hat Innensenator Frank Henkel mehrfach beteuert, dass er sich an das Ergebnis halten will.

In manchen Kommunen gibt es unverbindliche Bürgerbefragungen schon, Niedersachsen hat sie sogar in der Kommunalverfassung verankert. Landesweite Volksbefragungen sind dagegen in keinem Bundesland möglich. Nach Bayern macht sich nun auch Berlin auf den Weg, dies zu ändern. Während in Bayern Landtag und Staatsregierung zu allen landesweit bedeutsamen Projekten Befragungen abhalten wollen, geht es in Berlin nur um ein Einzelfallgesetz zur Olympiabefragung.

Den Impuls in Berlin hat in erster Linie der im Mai 2014 verlorene Volksentscheid zur Bebauung des ehemaligen Tempelhofer Flughafens gegeben. Dass die Berliner/innen die Bebauungspläne ablehnten, hat den Senat kalt erwischt. Er gelobte daraufhin eine intensivere und vor allem frühzeitigere Beteiligung der Bürger/innen. Hinzu kommt, dass die Olympia-Bewerbung in München und Umgebung im November 2013 in lokalen Bürgerentscheiden zu Fall gebracht wurde. So kam die Berliner SPD auf die Idee, schon im Vorfeld der Olympia-Bewerbung die Stimmung abzufragen. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine vom Parlament eingeleitete Volksabstimmung müssten jedoch erst geschaffen werden.

Die Frage, ob das Parlament zumindest verbindliche Referenden einleiten können sollte, löste im Landesverband von Mehr Demokratie Diskussionen aus, existieren doch zahlreiche negative Erfahrungen mit Plebisziten von oben. Nicht selten missbrauchen Regierungen solche Instrumente, um sich die generelle Zustimmung der Bevölkerung abzuholen und das eigene Image aufzupolieren. Sowohl die Opposition als auch die Bürger/innen bleiben bei der Wahl der Fragestellung und des

Zeitpunktes außen vor. Die Regierungsmehrheit erhält somit ein zusätzliches Instrument, um die eigene Macht zu sichern. Andererseits findet dieses Instrument in zahlreichen Kommunen („Ratsreferendum“ genannt) rege Anwendung und die Erfahrungen auf dieser Ebene sind überwiegend positiv. Ein Drittel aller kommunalen Abstimmungen sind Ratsreferenden, also Vorlagen, die den Bürger/innen von den Kommunalvertretungen zur Abstimmung vorgelegt werden.

Der Landesverband lehnt Parlamentsreferenden nach wie vor ab und hält fakultative Referenden für das bessere Instrument. Dennoch hat er sich Gedanken gemacht, welche Bedingungen für ein Parlamentsreferendum gelten sollten, um den Missbrauch zumindest einzuschränken.

- Es müsste sich um ein verbindliches Entscheidungsinstrument handeln, das in der Verfassung geregelt ist.
- Mindestens drei Viertel des Landtags sollten zustimmen, um ein Referendum einzuleiten. Dann könnte es nicht mehr allein den Regierungsinteressen dienen.
- Zwischen Einleitungsbeschluss und Abstimmung sollte eine Frist von vier bis sechs Monaten gelten, damit sich eine Gegenkampagne entfalten kann.
- Überlegenswert wäre, ob mittels Unterschriftensammlung eine Gegenvorlage von Seiten der Bevölkerung mit zur Abstimmung gestellt werden könnte. Auch eine Minderheit im Parlament könnte diese Möglichkeit erhalten.

Der nun vorliegende Entwurf jedenfalls ist keine Alternative. Erstens wird ihn voraussichtlich allein die Regierungsmehrheit verabschieden und zweitens ist das Befragungsergebnis nicht bindend. „Vergleichbar einer Sachverständigenanhörung in einem Ausschuss des Abgeordnetenhauses dient dieses Meinungsbild als Erkenntnisquelle im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung“, heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs.<sup>10</sup> Ernstzunehmende Entscheidungsrechte für die Bürger/innen sehen anders aus.

Interessanterweise plant der Senat kein Abstimmungsquorum, was Innensenator Frank Henkel damit begründet, dass Mehrheit eben Mehrheit sei. Grundsätzlich ist diese Haltung sehr zu begrüßen – wenn es denn auch für Quoren bei Volksentscheiden, die von den Bürger/innen eingeleitet wurden, gälte. Hier bemüht der Senat das kuriose Argument, ein Quorum verhindere, dass sich Minderheiten über schweigende Mehrheiten hinwegsetzen. In diesem Sinne kommentierte Klaus Wowereit den trotz deutlicher Mehrheit knapp am Quorum gescheiterten Energie-Volksentscheid 2013: Knapp daneben sei eben auch vorbei.

Unklar bleibt, ob das Befragungsgesetz jemals zur Anwendung kommt. Am 21. März 2015 trifft der Deutsche Olympische Sportbund seine Auswahl zwischen Hamburg und Berlin. Ausschlaggebend wird für ihn die Zustimmung in der Bevölkerung sein. Deshalb hält er im Februar in den Bewerberstädten repräsentative Umfragen ab, wie sie zu Olympia stehen. Faktisch werden dann jeweils 1.500 per Zufall ausgewählte Einwohner/innen in Hamburg und Berlin darüber entscheiden, welche Stadt für den Sportbund ins Rennen geht.

10 Gesetzentwurf des Berliner Senats vom 20. Januar 2015: „Gesetz über eine Befragung zur Bewerbung um Olympische und Paralympische Spiele in Berlin“, [www.parlament-berlin.de/adors/17/IIIPlen/vorgang/d17-2061.pdf](http://www.parlament-berlin.de/adors/17/IIIPlen/vorgang/d17-2061.pdf) (Zugriff am 22. Januar 2015).

Oliver Wiedmann ist Geschäftsführer des Landesverbands Berlin/Brandenburg von Mehr Demokratie.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Unverbindliche Volksbefragungen haben zahlreiche Nachteile gegenüber direktdemokratischen Verfahren:

- Die Auslösung „von oben“ (durch Regierung/Parlamentsmehrheit) macht das Verfahren zu einem reinen Regierungsinstrument. Thema, Debattenzeitpunkt, Abstimmungstermin und Wortlaut der Fragestellung werden anders als bei Volksbegehren von der Regierung festgelegt.

- Eine unverbindliche Volksbefragung kann aus machstrategischen und parteitaktischen Überlegungen heraus anberaumt werden. Beispielsweise kann die Regierung mit ihrer Hilfe ein ungeliebtes und kontroverses Thema aus einem Wahlkampf heraushalten (Agenda-Funktion) und sich so bei der Wahl eine bessere Ausgangsposition verschaffen.
- Die „Befragung“ ist, wie der Name bereits sagt, unverbindlich. Das Volk entscheidet nicht, wie bei einem echten direktdemokratischen Verfahren, sondern tut nur seine Meinung kund.
- Bei Volksentscheiden agieren die Bürger/innen als souveräner Gesetzgeber, bei Volksbefragungen hat das Parlament das letzte Wort – ein großer Unterschied, auch in der Wahrnehmung.
- Die Debatten und Diskussionen verlaufen bei echten Volksentscheiden anders und ernsthafter. Bürger/innen haben einen größeren Anreiz, an einer Entscheidung teilzunehmen, wenn sie wissen, dass ihre Entscheidung auch umgesetzt wird.
- Falls das Parlament anders als die Befragungs-Mehrheit der Bürger/innen entscheiden würde, führte dies zu erheblichen Akzeptanzproblemen dieser Entscheidung. Das Vertrauen in die Demokratie und ihre Institutionen würde geschwächt.

#### **h) Reform der gesetzlichen Grundlagen auf kommunaler Ebene**

##### **Sachsen-Anhalt**

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat 2014 die Regeln für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide leicht verbessert. Der Positivkatalog, der die zulässigen Themen auflistete, wurde gestrichen – ein bemerkenswertes Ereignis! Denn damit ist dieser Passus in allen Bundesländern Geschichte, der dazu führte, dass zahlreiche Bürgerbegehren für unzulässig erklärt wurden. Insgesamt blieb die Reform zaghaft und lässt – wie die zögerliche Reform auf Landesebene – noch erheblich „Luft nach oben“.

- Die oberere Grenze des Unterschriftenquorums, das in Sachsen-Anhalt nach Gemeindegröße gestaffelt ist, wurde von 15 auf zehn Prozent gesenkt.
- Die Frist für ein Korrekturbegehren wurde von sechs auf acht Wochen verlängert.
- Künftig muss die Verwaltung Initiator/innen beraten, wenn diese das wünschen.
- Statt des Positivkatalogs gilt nun ein Negativkatalog, der auch die komplette Bauleitplanung umfasst.
- Das Zustimmungsquorum von 25 Prozent bleibt unverändert.

##### **Baden-Württemberg: Eckpunkte des Reformgesetzentwurfs stehen fest**

Die grün-rote Landesregierung hat Ende 2014 einen Gesetzentwurf vorgelegt, der Bürgerbegehren wesentlich vereinfachen würde. Das Unterschriftenquorum schrumpft von zehn auf einheitlich sieben Prozent, die Frist bei Bürgerbegehren gegen Gemeinderatsbeschlüsse verdoppelt sich auf 12 Wochen. Der Vorschlag erlaubt Bürgerbegehren und -entscheide zu Einleitungsbeschlüssen für Bebauungsplanverfahren (zum Aufstellungsbeschluss oder, wenn er fehlt, dem nächstfolgenden Beschluss) und senkt das Zustimmungsquorum von 25 auf 20 Prozent. Die Reform wird voraussichtlich 2015 in Kraft treten.

##### **Rheinland-Pfalz, Niedersachsen: Reformen geplant**

Reformen werden – wie auch auf Landesebene – auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz und in Niedersachsen vorbereitet. Diese werden aller Voraussicht nach 2015 realisiert.

## VI. Die Situation auf Bundesebene<sup>11</sup>

Auch wenn die Koalitionsverhandlungen im Herbst 2013 kurzzeitig anderes vermuten ließen, wird die Bundesrepublik Deutschland auch in dieser Wahlperiode zu den wenigen europäischen Ländern gehören, die keine verfassungsrechtlichen Grundlagen für Volksabstimmungen auf nationaler Ebene haben – mit Ausnahme der Neuordnung von Bundesländern. Deshalb fehlen bislang praktische Erfahrungen mit Volksabstimmungen auf Bundesebene.

### **Rückblick: Koalitionsverhandlungen 2013**

Die Bundestagswahl-Kampagne von Mehr Demokratie hatte sicherlich ihren Anteil daran, dass die Einführung bundesweiter Volksentscheide im Herbst 2013 für wenige Tage ernsthaft in den Koalitionsverhandlungen diskutiert wurde. SPD und CSU hatten einen erstaunlichen Kompromiss erzielt: Fakultative Referenden und obligatorische Referenden bei europapolitischen Fragen besonderer Tragweite wollten Thomas Oppermann von der SPD und der damalige Innenminister Hans-Peter Friedrich durchsetzen. In ihrem gemeinsamen Papier hieß es:

*„Ein behutsamer Einstieg in direktdemokratische Teilhabe soll ein Referendum über beschlossene Gesetze sein. Wenn eine Zweidrittelmehrheit des Bundestages dies beschließt, wird ein von ihm verabschiedetes Gesetz dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Aber auch die Bürger können dies verlangen, wenn sie innerhalb von sechs Monaten nach dem Gesetzesbeschluss eine Million Unterschriften sammeln. Ein Referendum hat Erfolg, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt (ggf. Zustimmungsquorum). Bei Gesetzen, die der Bundesratszustimmung bedürfen, muss zudem das Referendum in so vielen Ländern Erfolg haben, wie es einer Bundesratsmehrheit entspricht. Außerdem soll das Volk bei europapolitischen Entscheidungen von besonderer Tragweite direkt befragt werden. Das gilt insbesondere für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, wenn wichtige Kompetenzen nach Brüssel abwandern sollen oder wenn es um finanzielle Leistungen Deutschlands auf EU-Ebene geht. Dafür wollen wir bundesweite Volksabstimmungen ermöglichen.“*

Diese Rechnung war jedoch ohne die CDU gemacht, die kurz nach der Veröffentlichung des Papiers ihre Ablehnung erklärte. Während der SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel den Vorschlag noch bekräftigte, erteilte Angela Merkel der Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene eine klare Absage. Damit war das Thema vom Tisch. Der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode enthält dementsprechend keinerlei Aussagen zur direkten Demokratie, sondern lediglich vage Absichtserklärungen zum Ausbau konsultativer Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Im Mai 2014 brachte die Linksfraktion einen Gesetzentwurf zur Einführung bundesweiter Volksentscheide ein. Auch dieser wird vorerst an der Blockadehaltung der CDU scheitern.<sup>12</sup>

11 Diesen Abschnitt hat Oliver Wiedmann vom Mehr Demokratie-Landesverband Berlin/Brandenburg verfasst, dem die Autoren herzlich danken.

12 Mehr Details unter [www.mehr-demokratie.de/volksentscheid\\_im\\_bundestag.html](http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheid_im_bundestag.html)

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

Mehr Demokratie konnte in den vergangenen Jahren viel Erfahrung mit direkter Demokratie sammeln – vor allem in den Bundesländern, aber auch im Ausland. Im Jahr 2011 begann der Verein, seinen eigenen Gesetzentwurf zur Ausgestaltung bundesweiter Volksentscheide zu überarbeiten. Am Schluss eines zwei Jahre währenden vereinsinternen Prozesses wurde im April 2013 ein aktualisierter Mehr Demokratie-Gesetzentwurf in einer Mitgliederurabstimmung beschlossen. Dieser enthält sowohl einen Vorschlag für die notwendigen Verfassungsänderungen als auch einen Entwurf für das Ausführungsgesetz für eine dreistufige Volksgesetzgebung,

das fakultative Referendum und für das obligatorische Referendum bei Grundgesetzänderungen und der Übertragung nationaler Kompetenzen auf zwischenstaatliche Einrichtungen wie der EU.<sup>13</sup>

### **Fazit**

Noch nie wurden Volksentscheide bei Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene so ernsthaft diskutiert wie 2013. Der Kompromissvorschlag von SPD und CSU ist ein Beleg dafür. Beide Seiten zeigten ihre Beweglichkeit, indem die SPD notfalls auch Referenden über EU-Themen und die CSU fakultative Referenden mittragen würde. Jedoch wurde 2013 wie auch 2014 erneut deutlich, dass bei der CDU weitere Überzeugungsarbeit nötig ist, um einen Einstieg in die direkte Demokratie auf Bundesebene zu finden.

---

13 Sie finden ihn unter  
[www.mehr-demokratie.de/  
md-gesetzentwurf.html](http://www.mehr-demokratie.de/md-gesetzentwurf.html)

## VII. Schlussfolgerungen und Ausblick

- Der Volksbegehrensbericht zeigt, dass die Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden insgesamt langsam anwachsen. So fanden 2014 das 85. Volksbegehren und der 22. Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens statt.
- Der Bericht belegt erneut sehr große Unterschiede zwischen den Bundesländern. In manchen wurden Volksbegehren und Volksentscheide recht häufig angewandt, in anderen sehr selten. Dies ist eindeutig auf die gesetzlichen Regelungen zurückzuführen.
- Die Bundesländer erkennen dies zunehmend und reagieren. Der Bericht stellt auch für 2014 einen Trend zu Reformen fest. 2015 wird diesbezüglich jedoch mehr passieren. Denn Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz haben größere Verbesserungen geplant. Wie der Volksbegehrensbericht zeigt, sind dies zwei der zehn Bundesländer, die auf Landesebene noch nie einen Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens erlebt haben. Es wird also allerhöchste Zeit für Reformen.
- In zwei Bundesländern tauchte eine neue Verfahrensvariante der Bürgerbeteiligung in den politischen Debatten auf. Bayern und Berlin überlegen, unverbindliche Volksbefragungen zu Infrastrukturprojekten beziehungsweise zu einer Bewerbung um die Austragung der Olympischen Spiele durchzuführen. Volksbefragungen als Machtinstrumente der Regierung oder Parlamentsmehrheit sind als unverbindliche Verfahren deutlich von direktdemokratischen Verfahren zu unterscheiden. Die Regierung hat bei Volksbefragungen großen Einfluss auf die Gestaltung und Durchführung und ist nicht an das Ergebnis der Befragung gebunden. All dies mindert die Qualität dieser Variante der Bürgerbeteiligung erheblich. Die beiden Spezialberichte zu Bayern und Berlin verdeutlichen dies.

## Anhang 1: 2014 im Überblick

**Die direktdemokratischen Verfahren des Jahres 2014**

Bundesland	Neu eingeleitete Verfahren	Laufende Verfahren
Baden-Württemberg	0	0
Bayern	2	5
Berlin	0	2
Brandenburg	3	3
Bremen	1	1
Hamburg	2	4
Hessen	0	1
Mecklenburg-Vorpommern	1	1
Niedersachsen	0	0
Nordrhein-Westfalen	0	1
Rheinland-Pfalz	0	0
Saarland	1	1
Sachsen	2	2
Sachsen-Anhalt	0	0
Schleswig-Holstein	0	2
Thüringen	0	0
<b>Gesamt</b>	<b>12</b>	<b>23</b>

Anmerkungen:

Aktualisiert bis 31. Dezember 2014. Die Auflistung enthält alle laufenden Verfahren, die von unten (per Unterschriftensammlung) initiiert wurden. Die unverbindlichen Volkspetitionen befinden sich im Anhang 2.

**Baden-Württemberg: Kein direktdemokratische Verfahren****Bayern: 5 direktdemokratische Verfahren, davon 2014 eingeleitet: 2****Ja zur Legalisierung von Cannabis in Bayern**

Ziel: Die Legalisierung von Cannabis durch ein „Hanf-Gesetz“, das den Einsatz der Pflanze als Heilmittel, Rohstoff und Genussmittel für über 18-Jährige erlaubt

Träger: Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 8. März 2014. Insgesamt werden innerhalb von zwei Jahren 25.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, benötigt.

Ergebnis: Offen

Info: <http://volksbegehrenhanf.wordpress.com>

**Für eine unabhängige Justiz in Bayern**

Ziel: Richterwahlausschüsse statt der Exekutive sollen künftig die Richter/innen in Bayern berufen. Die Ausschüsse sollen sich aus Richter/innen, Vertreter/innen der Anwaltskammern und Landtagsabgeordneten zusammensetzen und ihre Entscheidungen mit Zweidrittelmehrheit treffen.

Träger: Aktionsbündnis aus FDP, Piratenpartei und Vereinen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 22. Februar 2014. Insgesamt werden innerhalb von zwei Jahren 25.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, benötigt.

Ergebnis: Offen

Info: <http://volksbegehren.bayern.liberal.de>

**„Mehr Zeit zum Lernen - Mehr Zeit zum Leben!“ Neunjähriges Gymnasium (G9) als Alternative anbieten**

Ziel: Wahlfreiheit zwischen achtstufigem (G8) und neunstufigem (G9) Gymnasium

Träger: Freie Wähler Bayern

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 17. Mai 2013. Am 28. Februar 2014 wurden 27.000 Unterschriften eingereicht (25.000 benötigt). Das Volksbegehren fand vom 3. bis 16. Juli 2014 statt. Statt der erforderlichen zehn Prozent trugen sich 2,9 Prozent ein. Somit scheiterte das Anliegen. Unabhängig von seinem formalen Scheitern erzielte das Volksbegehren einen kleinen Erfolg: Die CSU hat im September 2014 eine Reform in Richtung „Wahlfreiheit“ angekündigt.

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

Info: [www.volksbegehren-g9.de](http://www.volksbegehren-g9.de)

**„Ja zu Wahlfreiheit für Wirte und Gäste“ - gegen strikten Nichtraucherschutz**

Ziel: Für Lockerungen/Ausnahmeregelungen des strikten Nichtraucherschutzgesetzes, unter anderem durch die Wiedereinführung von Raucherclubs.

Träger: Aktionsbündnis aus einzelnen Personen, Bayernpartei

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 3. Januar 2013. Insgesamt werden innerhalb von zwei Jahren 25.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, benötigt. Bis Ende 2014 wurden etwa 22.000 Unterschriften gesammelt.

Ergebnis: Offen

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

**„Direktwahl des Ministerpräsidenten!“**

Ziel: Direktwahl der/des bayerischen Ministerpräsidentin/Ministerpräsidenten

Träger: ÖDP Bayern, einzelne Professor/innen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 2. November 2012. Innerhalb von zwei Jahren gelang es nicht, die benötigten 25.000 Unterschriften zu sammeln (erreichte Anzahl geschätzt: rund 12.000). Der Antrag auf Volksbegehren wurde daher nicht eingereicht.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften beim Antrag auf Volksbegehren)

Info: [www.direktwahl-ministerpraesident.de](http://www.direktwahl-ministerpraesident.de)

**Berlin: 2 direktdemokratische Verfahren, davon 2014 eingeleitet: keines**

**„Berlin häufchenfrei“: Für eine Minimierung der Hundekotbelastung**

Ziel: Minimierung der Hundekotbelastung in Berlin, unter anderem durch kostenlose Verteilung von Hundekot-Beuteln und verstärkte Überwachung

Träger: Aktionsbündnis „Berlin häufchenfrei“

Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 26. November 2013. Insgesamt werden für die erste Verfahrensstufe (Antrag auf Volksbegehren) 20.000 Unterschriften benötigt. Nachdem die Initiative bis Ende Juni 2014 nur etwas mehr als 5.000 Unterschriften gesammelt hatte, wurde das Projekt Mitte Juli 2014 aufgegeben.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften beim Antrag auf Volksbegehren)

Info: [www.berlin-haeufchenfrei.de](http://www.berlin-haeufchenfrei.de)

**„100 % Tempelhofer Feld“ zum vollständigen Erhalt des Tempelhofer Flughafenfeldes**

Ziel: Das Tempelhofer Flughafenfeld soll unverändert erhalten bleiben. Jegliche „Gebäude, Abgrabungen oder Aufschüttungen“ sind untersagt. Nur am Rand des Feldes sollen Sportplätze, Bänke, Sanitäranlagen und Gemeinschaftsprojekte erlaubt sein.

Träger: Aktionsbündnis aus Bürgerinitiativen, BUND, Bündnis 90/Die Grünen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren startete am 19. Dezember 2012. Am 1. Februar 2013 reichten die Initiatoren 28.147 gültige Unterschriften ein (20.000 erforderlich). Das Abgeordnetenhaus lehnte den Antrag inhaltlich ab und so

kam es vom 14. September 2013 bis 13. Januar 2014 zur zweiten Verfahrensstufe, dem Volksbegehren. Benötigt wurden Unterschriften von sieben Prozent der Wahlberechtigten (rund 174.000), 185.328 gültige Unterschriften konnten die Initiatoren einreichen, so dass es am 25. Mai 2014, dem Tag der Europawahl, zum Volksentscheid kam. Das Volksbegehren erreichte 68,2 Prozent Ja-Stimmen bei einer Beteiligung von 46,1 Prozent. Somit war der Volksentscheid erfolgreich im Sinne der Initiatoren.

Ergebnis: Erfolgreich im Volksentscheid

Info: <http://thf100.de>

**Brandenburg: 3 direktdemokratische Verfahren, davon 2014 eingeleitet: 3**

**Musische Bildung jetzt! Für bessere Förderung von Musikschulen**

Ziel: Eine bessere finanzielle Förderung von Musikschulen. Das Land soll generell 15 Prozent der Kosten für Musikschulen übernehmen und sich zusätzlich mit 1,5 Millionen Euro am Programm „Musische Bildung für alle“ beteiligen.

Träger: Aktionsbündnis aus Musikschulverband, Bündnis 90/Die Grünen, CDU

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Stufe, die Volksinitiative, startete am 21. Mai 2014. Am 20. November 2014 reichten die Initiatoren 35.000 Unterschriften (benötigt: 20.000) ein. Nun muss sich der Landtag mit dem Anliegen befassen.

Ergebnis: Offen

Info: <http://musische-bildung-jetzt.de>

**Keine dritte Startbahn am BER**

Ziel: Gegen den Bau einer dritten Start- und Landebahn am Flughafen Berlin-Brandenburg.

Träger: Schutzgemeinschaft Umlandgemeinden Flughafen Schönefeld

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Stufe, die Volksinitiative, startete am 8. Mai 2014. Benötigt werden 20.000 Unterschriften. Die Initiatoren haben bis Ende 2014 bereits mehr als 25.000 Unterschriften gesammelt und wollen diese Mitte Januar 2015 einreichen.

Ergebnis: Offen

Info: <http://drittestartbahn.bplaced.net/wordpress/>

**Stoppt Massentierhaltung**

- Ziel: Gegen Massentierhaltung, besonders den Bau weiterer Massentierhaltungsanlagen verhindern.
- Träger: Aktionsbündnis „Agrarwende Berlin-Brandenburg“ aus Umwelt- und Landwirtschaftsverbänden
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Stufe, die Volksinitiative, startete am 13. März 2014. Die Initiative reichte am 27. November 2014 mehr als 33.000 Unterschriften (20.000 benötigt) ein. Nun muss sich der Landtag mit dem Anliegen befassen.
- Ergebnis: Offen
- Info: <https://agrarwende.wordpress.com/volksinitiative>

**Bremen: 1 direktdemokratisches Verfahren, davon 2014 eingeleitet: 1****Müllabfuhr in Bürgerhand**

- Ziel: Die Rekommunalisierung der in den 1990er Jahren privatisierten Abfallwirtschaft. Das Volksbegehren soll mit dem Kommunalunternehmensgesetz die Grundlage für ein zweites Volksbegehren schaffen.
- Träger: Aktionsbündnis aus Gewerkschaften
- Verlauf: Am 25. Juni 2014 begann die Unterschriftensammlung für den Zulassungsantrag zum Volksbegehren, rund 6.500 Unterschriften (benötigt: 5.000) wurden am 10. August 2014 eingereicht. Sollte der Senat das Begehren für formell zulässig erachten, findet die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren, statt, für die fünf Prozent der Bremer Wahlberechtigten erforderlich sind. Parallel dazu wurde eine unverbindliche Volkspetition gestartet.
- Ergebnis: Offen
- Info: [bremen.verdi.de/themen/muellabfuhr-in-buergerhand](http://bremen.verdi.de/themen/muellabfuhr-in-buergerhand)

**Hamburg: 4 direktdemokratische Verfahren, davon 2014 eingeleitet: 2****Stopp des Busbeschleunigungsprogramms**

- Ziel: Das Busbeschleunigungsprogramm stoppen, das aus Sicht der Initiatoren zu teuer ist.
- Träger: Aktionsbündnis aus Bürgerinitiativen und CDU
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 16. Oktober 2014. Die Initiatoren reichten am 12. Dezember 2014 rund 21.000 Unterschriften ein (10.000 benötigt). Nun muss sich das Landesparlament, die Hamburger Bürgerschaft, mit dem Anliegen befassen.
- Ergebnis: Offen
- Info: [www.unser-muehlenkamp.de](http://www.unser-muehlenkamp.de)

**Für ein freies Hamburg - Gefahrengelände abschaffen**

- Ziel: Änderung des Gesetzes „über die Datenverarbeitung der Polizei“. Die Polizei soll keine Gefahrengelände zur Überwachung und Gefahrenprävention, in denen sie Ausnahmebefugnisse hat, mehr einrichten dürfen.
- Träger: Einzelpersonen
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 20. Januar 2014. Die Initiatoren erreichten innerhalb der sechsmonatigen Sammelfrist nur 9.665 Unterschriften und verfehlten somit die Hürde von 10.000.
- Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften bei der Volksinitiative)
- Info: [www.gefahrengelände-abschaffen.de](http://www.gefahrengelände-abschaffen.de)

**Fakultatives Referendum gegen die Verfassungsänderung zum Wahlrecht (die Wiedereinführung der Drei-Prozent-Hürde bei Wahlen zu Bezirksversammlungen)**

- Ziel: Die Verfassungsänderung zur Wiedereinführung der Drei-Prozent-Hürde bei Wahlen zu Bezirksversammlungen rückgängig machen. Das Parlament hatte die Verfassung am 15. Dezember 2013 geändert.
- Träger: Aktionsbündnis „Faires Wahlrecht – jede Stimme zählt“ aus Mehr Demokratie, Piraten, ödp, FDP, Freie Wähler, die LINKE
- Verlauf: Das fakultative Referendum wurde am 18. Dezember 2013 angemeldet, nach der Verkündung des verfassungsändernden Gesetzes im Parlament. Am 21. Februar 2014 erklärte das Hamburger Verfassungsgericht es für unzulässig, da sich fakultative Referenden nur gegen einfache Gesetze richten können.
- Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (für unzulässig erklärt)
- Info: [www.faires-wahlrecht.de](http://www.faires-wahlrecht.de)

**„G9-Jetzt-HH“: Für die Wiedereinführung des G9 an den Gymnasien - mit Wahlfreiheit zwischen G8 und G9**

- Ziel: Eine neun- statt achtjährige Gymnasialzeit. Schulen sollen zwischen G8 und G9 wählen dürfen. Die achtjährige Dauer wurde in Hamburg 2002 eingeführt.
- Träger: Aktionsbündnis aus Bürgerinitiative, Eltern, Pädagog/innen
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 15. Mai 2013. Die Initiatoren reichten am 11. November 2013 insgesamt 16.730 Unterschriften ein (10.000 Unterschriften benötigt). Nachdem das Landesparlament die Initiative inhaltlich abgelehnt hat, fand vom 18. September bis 8. Oktober 2014 das Volksbegehren

als zweite Verfahrensstufe statt. Die benötigten Unterschriften von 5 Prozent wurden mit 3,6 Prozent nicht erreicht, so dass das Anliegen scheiterte.

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

Info: [www.g9-jetzt-hh.de](http://www.g9-jetzt-hh.de)

**Hessen: 1 direktdemokratisches Verfahren, davon 2014 eingeleitet: keines**

**„Pro G9: Mehr Zeit für gute Bildung!“**

Ziel: Änderung des hessischen Schulgesetzes: Für Rückkehr zur längeren Schulzeit (G 9)

Träger: Aktionsbündnis aus SPD-Fraktion im Landtag, Die LINKE, Gewerkschaften, Elterninitiativen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 24. Juni 2013. Innerhalb eines Jahres mussten zwei Prozent der Wahlberechtigten (rund 90.000) unterschreiben. Das gelang nicht. Dennoch gab es einen Teilerfolg: Hessen hat die Wahlfreiheit für Gymnasien eingeführt.

Ergebnis: Teilerfolg

Info: [www.proG9.de/](http://www.proG9.de/)

**Mecklenburg-Vorpommern: 1 direktdemokratisches Verfahren, davon 2014 eingeleitet: 1**

**Gegen die Gerichtsstrukturreform**

Ziel: Die Reform der Gerichtsstrukturen vom Oktober 2013 verhindern, insbesondere die Reduzierung der Zahl der Amtsgerichte von 21 auf zehn. Von den elf betroffenen Amtsgerichten sollen sechs kleinere Zweigstellen und fünf ganz geschlossen werden. Die Reform soll Ende 2014 in Kraft treten.

Träger: Aktionsbündnis aus Richterbund, Verein „Pro Justiz Mecklenburg-Vorpommern“

Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 11. März 2014. Da die erste Verfahrensstufe (Volksinitiative) in Mecklenburg-Vorpommern nicht zwingend notwendig ist, starteten die Initiatoren direkt mit dem Volksbegehren als zweiter Verfahrensstufe. Am 9. Dezember 2014 wurden etwa 150.000 Unterschriften (benötigt wurden 120.000 oder etwa 8,9 Prozent der Wahlberechtigten) eingereicht. Nun muss sich der Landtag mit dem Anliegen befassen.

Ergebnis: Offen

Info: <http://gerichtsstruktur-mv.de>

**Niedersachsen: Kein direktdemokratisches Verfahren**

**Nordrhein-Westfalen: 1 direktdemokratisches Verfahren, davon 2014 eingeleitet: keines**

**Nichtrauchen - Rauchen - Wahlfreiheit (Gegen ein strikteres Rauchverbot)**

Ziel: Wiedereinführung von Ausnahmen vom Rauchverbot für Gastronomie, Festzelte und Vereinsheime, entgegen der Bestimmungen des seit 1. Mai 2013 geltenden strikteren Nichtraucherschutzgesetzes.

Träger: Aktionsbündnis „NRW genießt“ aus Raucher-Ver-einen und Bürgerinitiativen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 7. Juni 2013. Insgesamt wurden mehr als die benötigten 3.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, gesammelt. Aus finanziellen Gründen entschied sich das Aktionsbündnis im Sommer 2014 gegen ein Volksbegehren als zweiter Verfahrensstufe. Innerhalb eines Jahres hätten acht Prozent der Wahlberechtigten (rund 1,1 Millionen) unterschreiben müssen.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug, Volksbegehren nicht durchgeführt)

Info: <http://nrwgeniesst.de>

**Rheinland-Pfalz: Kein direktdemokratisches Verfahren**

**Saarland: 1 direktdemokratisches Verfahren, davon 2014 eingeleitet: 1**

**Gegen zu hohe Dispozinsen bei den saarländischen Sparkassen**

Ziel: Die Dispozinsen bei den saarländischen Sparkassen begrenzen, so dass sie maximal fünf Prozentpunkte über dem aktuellen Leitzins liegen.

Träger: Die LINKE

Verlauf: Die Initiatoren sammelten ab Anfang April 2014 Unterschriften für den Antrag auf Volksbegehren. Am 22. September 2014 reichten sie 5.255 Unterschriften ein (5.000 benötigt). Nun muss sich der Landtag mit dem Antrag befassen.

Ergebnis: Offen

Info: [www.dielinke-saar.de/politik/dispo\\_kampagne](http://www.dielinke-saar.de/politik/dispo_kampagne)

### **Sachsen: 2 direktdemokratische Verfahren, davon 2014 eingeleitet: 2**

#### **Für die Senkung von Hürden bei der Volksgesetzgebung**

Ziel: Senkung der Unterschriftenquoten für die erste Verfahrensstufe (Volksinitiative, in Sachsen „Volksantrag“ genannt) von 40.000 auf 10.000 und für die zweite Verfahrensstufe (Volksbegehren) von 450.000 auf 200.000.

Träger: Alternative für Deutschland AfD

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Stufe der Volksgesetzgebung – in Sachsen Volksantrag genannt – begann am 6. August 2014 mitten im Landtagswahlkampf. Benötigt werden 40.000 Unterschriften.

Ergebnis: Offen

Info: <http://afdsachsen.de>

#### **Für die Verkleinerung des Sächsischen Landtags**

Ziel: Verkleinerung des Landtags von 120 auf 100 Sitze.

Träger: Alternative für Deutschland AfD

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Stufe der Volksgesetzgebung – in Sachsen „Volksantrag“ genannt – begann am 11. April 2014 zu Anfang des Landtagswahlkampfes. Benötigt werden 40.000 Unterschriften.

Ergebnis: Offen

Info: <http://afdsachsen.de>

### **Sachsen-Anhalt: Kein direktdemokratisches Verfahren**

### **Schleswig-Holstein: 2 direktdemokratische Verfahren, davon 2014 eingeleitet: keines**

#### **Neue Wege für Schleswig-Holstein - A 20 endlich fertig stellen**

Ziel: Der beschleunigte und vorrangige Weiterbau der Autobahn A 20 in Schleswig-Holstein zwischen Segeberg und Niedersachsen, mit fester Elbquerung.

Träger: Aktionsbündnis aus ADAC, CDU und Vereinen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 28. April 2013. Für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, wurden im März 2014 insgesamt 23.000 gültige Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Der Landtag lehnte das Anliegen am 12. Dezember 2014 inhaltlich ab. Nun muss das Bündnis entscheiden, ob es ein Volksbegehren als nächste Verfahrensstufe beantragen will.

Ergebnis: Offen

Info: [www.a20-sofort.de](http://www.a20-sofort.de)

### **G9 jetzt! - G9 für alle Gymnasien in Schleswig-Holstein**

Ziel: Änderung des Schulgesetzes, so dass alle Gymnasialschüler/innen das Abitur erst nach neunjährigem Bildungsgang an den Gymnasien ablegen.

Träger: Aktionsbündnis, u. a. Elterninitiative „G9-jetzt“, FDP

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 14. März 2013. Für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, wurden 20.000 Unterschriften innerhalb eines Jahres benötigt. Diese Zahl wurde nicht erreicht, die Reformdebatte wurde jedoch fortgeführt.

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

Info: [www.g9jetzt.de](http://www.g9jetzt.de)

### **Thüringen: Kein direktdemokratisches Verfahren**

Anhang 2: Volkspetitionen

**Die unverbindlichen Volkspetitionen des Jahres 2014 im Überblick**

Bundesland	Neu eingeleitete Volkspetitionen	Laufende Volkspetitionen
Berlin	1	3
Niedersachsen	0	1
Nordrhein-Westfalen	1	3
Saarland	1	1
Sachsen-Anhalt	0	1
<b>Gesamt</b>	<b>3</b>	<b>9</b>

Anmerkungen:  
Aktualisiert bis 31. Dezember 2014

**Berlin (Anzahl: 3)**

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksinitiative“

**„Ein offenes Schloss für eine weltoffene Stadt“**

Ziel: Das Berliner Stadtschloss ohne den Ostflügel bauen, so dass es offen bleibt (Umsetzung des „Braunfels-Entwurfs“).

Träger: Bürgerinitiative „Offenes Schloss“

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die unverbindliche Volkspetition begann am 19. Januar 2014. Die benötigte Anzahl von 20.000 Unterschriften wurde jedoch nicht erreicht (genaue Anzahl unbekannt), die Volkspetition wurde nicht eingereicht.

Ergebnis: Gescheitert (zu wenig Unterschriften)

Info: [www.offenes-schloss.org](http://www.offenes-schloss.org)

**Für ein Nachtflugverbot an allen Berliner Flughäfen**

Ziel: Einführung eines Nachtflugverbotes von 22 bis 6 Uhr in Tegel, Schönefeld und am künftigen BER.

Träger: Friedrichshagener Bürgerinitiative (FBI)

Verlauf: Der erste Anlauf scheiterte im Volksbegehren 2012. Nachdem der Landtag in Brandenburg 2013 eine Volksinitiative mit gleicher Forderung übernommen hat, starteten die Berliner Initiatoren einen zweiten Anlauf. Die Unterschriftensammlung begann am 27. Mai 2013. Die Initiative reichte am 19. Dezember 2013 insgesamt 23.666 gültige Unterschriften ein (20.000 benötigt). Am 10. April 2014 befasste sich das Landesparlament mit dem Anliegen und lehnte dieses ab.

Ergebnis: Gescheitert (Landtag lehnt Anliegen ab)

Info: [www.fbi-berlin.org](http://www.fbi-berlin.org)

**„Schule in Freiheit“ (2. Anlauf)**

Ziel: Schulen in freier Trägerschaft sollen Inhalte und Qualitätsmaßstäbe selbständig gestalten können, Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft sollen gleichberechtigt finanziert werden.

Träger: Aktionsbündnis mit dem OMNIBUS für Direkte Demokratie Deutschland

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war der 29. April 2013. Am 4. Oktober 2013 reichten die Initiatoren 25.715 gültige Unterschriften (20.000 benötigt) ein. Im Abgeordnetenhaus fand am 27. Februar 2014 die öffentliche Anhörung statt. Am 10. April 2014 erfolgte ein Beschluss, der im Wesentlichen besagt, dass mit den Berliner Schulen alles in Ordnung sei. Die Volkspetition wurde somit abgelehnt.

Ergebnis: Gescheitert (Landtag lehnt Anliegen ab)

Info: [www.schule-in-freiheit.de](http://www.schule-in-freiheit.de)

**Niedersachsen (Anzahl: 1)**

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksinitiative“

**Verbesserung der Kita-Betreuung**

Ziel: Für eine bessere Kita-Betreuung durch einen verbesserten Betreuungsschlüssel im Kita-Gesetz.

Träger: Aktionsbündnis „Bündnis für Kinder und Familien in Niedersachsen e.V.“

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 8. September 2012. Innerhalb eines Jahres sammelten die Initiatoren rund 100.000 Unterschriften (erforderlich: 70.000). In den Monaten danach wurden Maßnahmen im Sinne der Petition beschlossen.

Ergebnis: Teilerfolg

Info: [www.kita-volksinitiative.de](http://www.kita-volksinitiative.de)

**Nordrhein-Westfalen (Anzahl: 3)**

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksinitiative“

**G9 Jetzt in NRW**

Ziel: Rückkehr zum neunjährigen Gymnasium. Seit 2005 gilt eine achtjährige Gymnasialzeit (G8).

Träger: Aktionsbündnis aus Elternvereinen und anderen Initiativen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 29. April 2014. Insgesamt werden 66.000 Unterschriften benötigt, damit sich der Landtag mit dem Anliegen befasst.

Ergebnis: Offen  
Info: [www.g9-jetzt-nrw.de](http://www.g9-jetzt-nrw.de)

#### **Gegen Rauchverbot in Festzelten**

Ziel: Aufhebung des Rauchverbots in Festzelten. Seit dem 1. Mai 2013 gilt ein strikteres Nichtraucherschutzgesetz in Nordrhein-Westfalen.

Träger: Vereine, darunter der Rheinische und der Westfälische Schützenbund

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 1. Juni 2013. Insgesamt wurden 66.000 Unterschriften benötigt, damit sich der Landtag mit dem Anliegen beschäftigt. Die Volkspetition wurde mangels Unterschriften nicht eingereicht (genaue Unterschriftenzahl unbekannt).

Ergebnis: Gescheitert (Volkspetition erreicht zu wenig Unterschriften)

Info: [www.rheinischer-schuetzenbund.de](http://www.rheinischer-schuetzenbund.de)

#### **Volksinitiative gegen Asylmissbrauch**

Ziel: Eindämmung des „Asylmissbrauchs“ durch verschiedene Maßnahmen.

Träger: Partei „Pro NRW“

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 20. März 2013. Insgesamt wurden 66.000 Unterschriften benötigt, damit sich der Landtag mit dem Anliegen beschäftigt. Die Initiative reichte die Volkspetition mangels Unterschriften nicht ein (genaue Unterschriftenzahl unbekannt).

Ergebnis: Gescheitert (Volkspetition erreicht zu wenig Unterschriften)

Info: [www.asylmissbrauch-stoppen.de](http://www.asylmissbrauch-stoppen.de)

#### **Saarland (Anzahl: 1)**

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksinitiative“

#### **G 9 Jetzt - Für Wiedereinführung der neunjährigen Gymnasialzeit**

Ziel: Wiedereinführung der neunjährigen Gymnasialzeit.

Träger: Elterninitiative

Verlauf: Die unverbindliche Volkspetition startete am 26. November 2014. Innerhalb von sechs Monaten müssen 5.000 Unterschriften gesammelt werden, damit sich der Landtag mit dem Anliegen befasst.

Ergebnis: Offen

Info: [www.G9-jetzt-Saarland.de](http://www.G9-jetzt-Saarland.de)

#### **Sachsen-Anhalt (Anzahl: 1)**

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksinitiative“

#### **Kulturland Sachsen-Anhalt**

Ziel: Kürzungen von insgesamt sieben Millionen Euro bei verschiedenen Kultureinrichtungen in Dessau, Eisleben und Halle, die bereits zum 1. Januar 2014 umgesetzt werden sollen, verhindern.

Träger: Aktionsbündnis aus Künstler/innen und Politiker/innen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 23. Juli 2013. Am 14. November 2013 wurden 30.700 gültige Unterschriften eingereicht (30.000 benötigt) und damit eine Anhörung im Landtag erreicht. Am 26. März 2014 entschied der Landtag, dass die Kulturträger der betroffenen Städte kurzfristig Strukturkonzepte vorlegen sollten, die dann in den Ausschüssen weiter diskutiert werden. Zudem wurde ein „Kulturkonzept“ erarbeitet. Somit kam es zu einem Teilerfolg der Initiatoren.

Ergebnis: Teilerfolg

Info: [www.kulturlandsachsenanhalt.de](http://www.kulturlandsachsenanhalt.de)

## Anhang 3: Glossar

### Abstimmungsquorum

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

### Antrag auf Volksbegehren

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

Ansonsten: → *Volksinitiative*.

### Beteiligungsquorum

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

### Bürgerbegehren (kommunale Ebene)

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

### Bürgerentscheid (kommunale Ebene)

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

### Direktdemokratische Verfahren

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

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

### Fakultatives Referendum

Dieses zweistufiges Verfahren (Volksbegehren plus Volksentscheid) richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Dieses tritt zunächst nicht in Kraft, denn es steht unter Referendumsvorbehalt. Innerhalb einer bestimmten Frist –

oft drei Monate oder 100 Tage – kann eine bestimmte Anzahl von Stimmbürger/innen die Durchführung eines → *Volksentscheids* verlangen.

### Initiiierende (dreistufige) Volksgesetzgebung

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

#### 1. Stufe: Volksinitiative/Antrag auf Volksbegehren

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

#### 2. Stufe: Volksbegehren

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

#### 3. Stufe: Volksentscheid

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

### Obligatorisches Referendum

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

### Ratsreferendum (kommunale Ebene)

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

### Unterschriftenquorum

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

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

### **Volksbegehren**

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

### **Volksinitiative**

Dieser Begriff hat eine doppelte Bedeutung.

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

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

### **Volkspetition (auch „unverbindliche Anregung“)**

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

### **Zustimmungsquorum**

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

Mehr Demokratie e. V. lebt von Spenden.  
Auch diesen Volksbegehrensbericht haben wir  
recherchiert, erstellt, gedruckt - und finanziert  
aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen.

Regelmäßige Beiträge sichern unsere Arbeit  
und unsere Unabhängigkeit.

Bitte unterstützen Sie uns als Mitglied!



### Ich möchte Volksabstimmungen fordern und fördern und werde Mitglied bei Mehr Demokratie.

- Einzelmitgliedschaft (ab 78 EUR) \_\_\_\_\_ EUR  
 Partnermitgliedschaft (ab 96 EUR) \_\_\_\_\_ EUR

### Ich werde Förderer und möchte spenden.

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

Die Spende ist steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname		
Adresse		
Tel.	E-Mail	Geburtsdatum

Partner

Bitte senden Sie die Antwortkarte an:

Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder per Fax an 07957-9249 992

### SEPA-Lastschriftmandat

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

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

Anschrift: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg  
Gläubiger-ID: DE26ZZZ00000033645  
Mandatsreferenznummer: wird separat mitgeteilt

IBAN
BIC
Bank

Der Einzug erfolgt:

- 1/4jährlich  1/2jährlich  jährlich  einmalig  
 Ich zahle per Rechnung