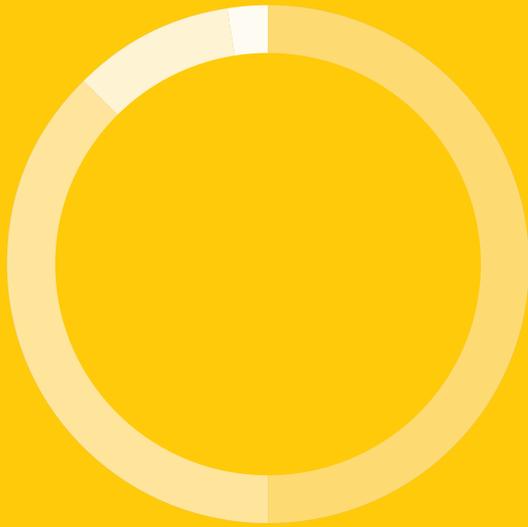


bericht

volksbegehrensbericht 2017



MEHR
DEMOKRATIE

VOLKSBEGEHRENSBERICHT 2017

Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2016
von Mehr Demokratie e.V.

Autoren: Frank Rehmet, Tim Weber
Redaktion: Neelke Wagner
Gestaltung: Liane Haug, Neelke Wagner
Auflage: 400

Aktualisiert bis 31. Dezember 2016.

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

Inhalt

1.	Zusammenfassung der Ergebnisse	5
2.	Einleitung, Begrifflichkeiten und Regelungen von direktdemokratischen Verfahren	6
2.1	Einleitung	6
2.2	Begrifflichkeiten	6
2.3	Die Regelungen im Detail	10
3.	Volksbegehren und Volksentscheide im Jahr 2016 auf Landesebene: Daten und Analysen	12
3.1	Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern	12
3.2	Themen	19
3.3	Akteure	20
3.4	Ergebnisse und Erfolge	20
3.5	Volksbegehren 2016	21
3.6	Kein Volksentscheid	23
3.7	Reformen / Entwicklungen der gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene	24
3.8	Reform der gesetzlichen Grundlagen auf kommunaler Ebene	25
	Spezial 1: Mit dem fakultativen Referendum die direkte Demokratie ausbauen. Ein Vorschlag der CDU in Thüringen.	26
	Spezial 2: Volksbegehren in den Bundesländern - Initiativ- oder Korrekturbegehren?	28
4.	Die Situation auf Bundesebene	30
5.	Schlussfolgerungen und Ausblick	32
	Anhang 1: Direktdemokratische Verfahren 2016	33
	Anhang 2: Volkspetitionen	39
	Anhang 3: Glossar	41

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

- Von 1946 bis Ende 2016 fanden in den deutschen Bundesländern insgesamt 349 direktdemokratische Verfahren statt.
- Diese 349 Verfahren verteilten sich wie folgt: Es gab 323 Anträge auf Volksbegehren oder Volksinitiativen, ein fakultatives Referendum und 25 obligatorische Referenden.
- Von den 324 direktdemokratischen Verfahren, die „von unten“, also durch Unterschriftensammlung eingeleitet wurden, gelangten 91 zum Volksbegehren als zweiter Verfahrensstufe und hiervon wiederum 23 zum Volksentscheid.
- Im Jahr 2016 wurden insgesamt zwölf direktdemokratische Verfahren neu gestartet. Insgesamt zählten wir 24 laufende direktdemokratische Verfahren im Jahr 2016.
- Es gab keinen regionalen Schwerpunkt bei den 2016 neu eingeleiteten Initiativen. Diese fanden in acht der 16 Bundesländer statt. Interessanterweise wurden im Saarland und in Nordrhein-Westfalen neue Verfahren eingeleitet. In beiden Bundesländern hatte es zuvor lange Zeit keine direktdemokratische Praxis gegeben.
- Fünf Volksbegehren – die zweite Verfahrensstufe – wurden 2016 durchgeführt und abgeschlossen: Ein Begehren (Brandenburg, Stoppt Massentierhaltung) konnte die erforderliche Zahl an Unterschriften erreichen. Es gelangte jedoch nicht zum Volksentscheid, da es zu einer Kompromisslösung kam. Zwei weitere scheiterten an der Zahl der Unterschriften: Beide fanden in Brandenburg statt. Eines richtete sich gegen die 3. Startbahn am geplanten Flughafen BER, das andere hatte größere Mindestabstände bei der Windkraftplanung zum Ziel. Zwei weitere Volksbegehren in Mecklenburg-Vorpommern zur Windkraft endeten, ohne dass Unterschriften eingereicht wurden.
- 2016 gab es keinen Volksentscheid.
- Die Erfolgsquote der 2016 abgeschlossenen 12 direktdemokratischen Verfahren lag mit 12,5 Prozent unter dem langjährigen Durchschnitt von 28,2 Prozent.
- Die thematischen Schwerpunkte der neu eingeleiteten Verfahren bildeten 2016 „Bildung und Kultur“ sowie „Demokratie und Innenpolitik“ mit je 25 Prozent (3 von 12 neu eingeleiteten Verfahren). Dies entspricht auch dem langjährigen Durchschnitt.

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

2.1 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 und Regelungsentwicklungen genauer untersucht. Dieser Bericht widmet sich zwei Aspekten des fakultativen Referendums. Abschließend wird ein Blick auf die Bundesebene geworfen. Ein Glossar und eine Übersicht über alle laufenden Verfahren des Jahres 2016 im Anhang rundet den Bericht ab. Bei der Darstellung der Verfahren wurde der jeweilige Stand bis zum 31. Dezember 2016 berücksichtigt.

2.2 Begrifflichkeiten

In der Wissenschaft besteht kein Konsens, was unter einem „direktdemokratischen Verfahren“ zu verstehen ist. Zählen nur Sachabstimmungen als direktdemokratisch? Oder auch Direktwahlen und „von oben“ angeordnete Volksabstimmungen? 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.¹ Dies ist auch die Grundlage für die Volksbegehrensberichte.

Drei direktdemokratische Verfahrenstypen

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

INITIIERENDE (DREISTUFIGE) VOLKSGESETZGEBUNG

Dieses direktdemokratische Verfahren wird „von unten“, also durch die Bürger/innen angestoßen.

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

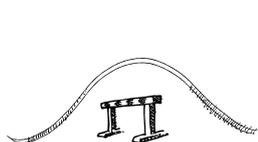
In dieser Stufe werden ebenfalls Unterschriften gesammelt. Ein relevanter Teil der Wahlberechtigten muss das Volksbegehren unterstützen, es muss also ein bestimmtes Quorum („Unterschriftenquorum“ oder „Einleitungsquorum“) erreichen. Das Quorum variiert je nach Bundesland zwischen 3,6 Prozent und prohibitiven (also 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

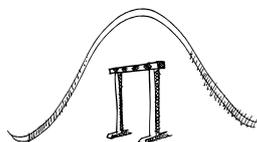
Beim Volksentscheid stimmen die Bürger/innen über das Volksbegehren ab. Das Landesparlament kann in allen Bundesländern einen Gegenentwurf mit zur Abstimmung stellen.

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 den direktdemokratischen Verfahren, da sie keine Sachfragen behandeln.

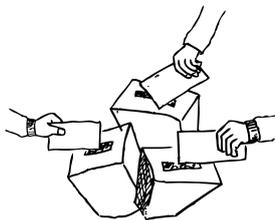
Ablauf eines Volksbegehrens



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.

Das fakultative Referendum 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.²

2 In Bremen galt bis 1994 eine Sonderregelung: Wenn die Bremische Bürgerschaft (das Landesparlament) der Verfassungsänderung nicht einstimmig zugestimmt hatte, kam es obligatorisch zum Volksentscheid.

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 den 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 Parlaments- oder Regierungsreferendum, 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.³ 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 herbei zu führen.
- In Sachsen können 50 Prozent der Landtagsmitglieder nach Artikel 74, Absatz 3 der Verfassung einen Volksentscheid beantragen.

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.

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 Parlamentsreferenden eine Zustimmung von 20 Prozent der Stimmberechtigten – dieselbe Hürde wie bei der einfachgesetzlichen Volksgesetzgebung.

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

Dieses Verfahren wird ebenfalls „von oben“, durch Regierung oder Parlamentsmehrheit ausgelöst. Jedoch ist das Parlament nicht an das Ergebnis gebunden. Eine Volksbefragung dient lediglich der Konsultation: Die Meinung der Bürger/innen wird eingeholt. Bisher gibt es sie in Deutschland nirgends. Sie wurde 2015 in Bayern einfachgesetzlich eingeführt, 2016 jedoch vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof als in dieser Form verfassungswidrig erachtet.

Das unverbindliche Verfahren der Volkspetition/Volksanregung

Elf der 16 Bundesländer (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen)⁴ 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
- „Volksantrag“: Baden-Württemberg

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

Volksbegehren zur Neugliederung des Bundesgebiets

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

4 In Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt fallen in diese Kategorie Volksinitiativen zu „sonstigen Gegenständen der politischen Willensbildung“. Diesen ist die weitere Verfahrensstufe des Volksbegehrens verschlossen; insoweit handelt es sich ebenfalls um unverbindliche Volkspetitionen.

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.⁵ Diese Verfahren werden nicht als direktdemokratisch klassifiziert, da Wahlen keine Sachfragen sind, und finden daher in den Volksbegehrensberichten und Auswertungen von Mehr Demokratie keine Berücksichtigung.

2.3 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.⁶

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

Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern (Stand: 31.12.2016)

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

5 Detailliert hierzu: www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/verfahren/08-It-aufloesung.pdf.

6 Eine umfassende Darstellung und Bewertung der Regelungen haben wir zuletzt im 5. Volksentscheid-Ranking 2015 vorgenommen: Mehr Demokratie e. V., Volksentscheid-Ranking 2015, abrufbar unter www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriften- quorum	Eintragsfrist Amt (A) o. freie Sammlung (F) ¹	Zustimmungs- quorum einf. Gesetz	Zustimmungs- quorum Verf.änderung
Sachsen	450.000 (ca. 13,2 %)	8 Monate (F)	kein Quorum	50 %
Sachsen-Anhalt	9 %	6 Monate (F)	25 % ⁵	50 % + 2/3-Mehr- heit
Schleswig-Holstein	80.000 (ca. 3,6 %)	6 Monate (F+A)	15 %	50 % + 2/3-Mehr- heit
Thüringen	10 % (F) 8 % (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25 %	40 %

Anmerkungen:

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

3. Volksbegehren und Volksentscheide im Jahr 2016 auf Landesebene: Daten und Analysen

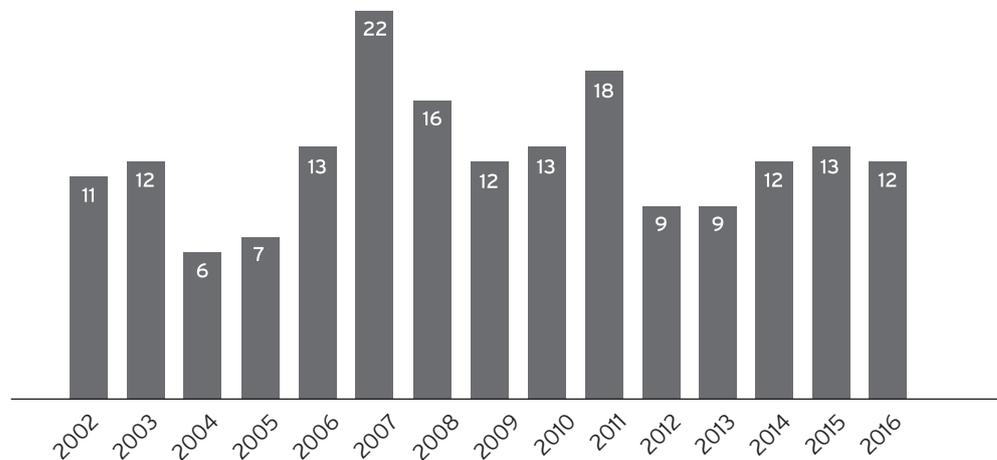
Im Folgenden werden die direktdemokratischen Verfahren in den Bundesländern hinsichtlich der Häufigkeit, der Themen, der Ergebnisse und weiterer Aspekte untersucht.

3.1 Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern

Neu eingeleitete Verfahren

Im Jahr 2016 wurden 12 direktdemokratische Verfahren in sieben Bundesländern neu eingeleitet. Somit wurde das Instrument etwa so häufig wie im Durchschnitt der letzten 15 Jahre genutzt. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung von 2002 bis 2016.

Abbildung 1: Neu eingeleitete direktdemokratische Verfahren von 2002-2016



Zusätzlich wurden 2016 insgesamt sieben unverbindliche Volkspetitionen neu eingeleitet (2015: vier Volkspetitionen).

Laufende Verfahren

2016 zählten wir insgesamt 24 laufende direktdemokratische Verfahren in mehr als der Hälfte aller Bundesländer (9 von 16). Eine Auflistung dieser Verfahren befindet sich im Anhang 1. Hinzu kommen zehn unverbindliche Volkspetitionen in vier Bundesländern, deren Details sich im Anhang 2 befinden.

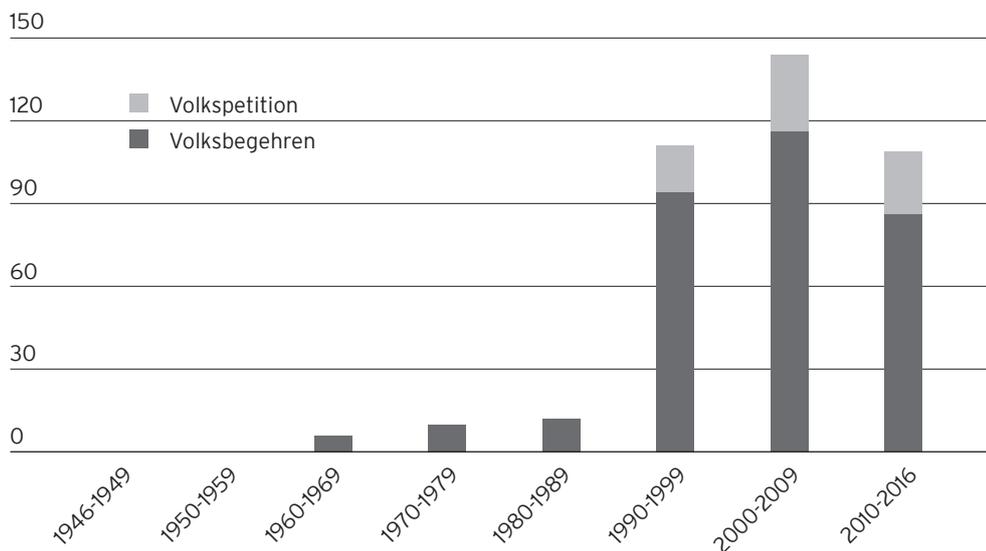
Gesamtzahl neu eingeleiteter Verfahren

Zum 31. Dezember 2016 betrug die Gesamtzahl der seit 1946 von den Bürger/innen initiierten direktdemokratischen Verfahren 324. Von diesen 324 gelangten – wie weiter unten zu sehen ist – 23 zum Volksentscheid. Darüber hinaus gab es weitere 47 Volksentscheide: 25 obligatorische Referenden sowie 22 weitere Volksabstimmungen (Verabschiedung einer neuen Landesverfassung, Parlamentsreferenden „von oben“ sowie Sonderabstimmungen). Tabelle 2 zeigt, in welchen Jahrzehnten diese Verfahren stattfanden:

Tabelle 2: Gesamtbilanz

Jahr der Einleitung	Von Bürger/innen initiierte Verfahren		Automatisch oder „von oben“ initiierte Verfahren			Gesamt
	Volksbegehren und fakultative Referenden	Unverbindliche Volkspetitionen	Obligatorische Referenden	Verfassungs- und Parlamentsreferenden, Sonderabstimmungen		
1946-1949	0	0	0	10	10	
1950-1959	0	0	1	2	3	
1960-1969	6	0	1	0	7	
1970-1979	10	0	4	0	14	
1980-1989	12	0	1	0	13	
1990-1999	94	17	6	8	125	
2000-2009	116	28	6	0	150	
2010-2016	86	23	6	2	117	
Gesamt	324	68	25	22	439	
Davon 2016 neu eingeleitet	12	7	0	0	19	

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, diese Instrumente zu nutzen. Zweitens wurden die Regeln in den vergangenen Jahrzehnten verbessert: Die Quoren für Volksbegehren und Volksentscheide sanken,

insgesamt stieg die Bürger- und Anwendungsfreundlichkeit. Dies erhöhte die Erfolgswahrscheinlichkeit und damit auch die Zahl der Initiativen, zumindest in jenen Ländern mit einigermaßen praktikablen Regelungen.

Drittens fußt der Anstieg auf einer veränderten politischen Kultur. Bürger/innen, Verbände, Initiativen und Oppositionsparteien versuchen zwischen den Wahlen die Politik zu beeinflussen. Bürger/innen mischen sich häufiger direkt in die (Landes-)Politik ein, statt sich in einer Partei zu engagieren. Zahlreiche Akteure haben die Vorteile der direkten Demokratie – Gehör zu finden, die politische Tagesordnung zu beeinflussen, von den Parteien und Regierungen ernst(er) genommen zu werden, 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 1946-2016)

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	21	45	16	7	0,5	5
Brandenburg	1992	25	43	13	0	0,6	-
Mecklenburg-Vorpommern	1994	23	29	4	1	0,8	4
Schleswig-Holstein	1990	27	34	5	2	0,8	-
Bayern	1946	71	51	20	6	1,4	-
Berlin ¹	1949-1975, seit 1995	48	32	10	5	1,5	8
Sachsen	1992	25	13	4	1	1,9	-
Thüringen	1994	23	10	5	0	2,3	0
Niedersachsen	1993	24	10	3	0	2,4	15
Saarland	1979	38	8	1	0	4,8	1
Baden-Württemberg	1974	43	9	0	0	4,8	1
Nordrhein-Westfalen	1950	67	14	2	0	4,8	18
Bremen	1947	70	11	3	0	6,4	7
Sachsen-Anhalt	1992	25	3	3	1	8,3	9
Hessen	1946	71	7	1	0	10,1	-
Rheinland-Pfalz	1947	70	5	1	0	14,0	0
Gesamt			324	91	23		68

Quelle: Mehr Demokratie, eigene Erhebungen.

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

Anmerkung:

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

Tabelle 3a gibt eine Gesamtübersicht seit 1946. 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 (2007-2016) gesondert ausgewertet. Tabelle 3b zeigt alle Verfahren, die seit dem 1. Januar 2007 eingeleitet wurden und damit ein aktuelles Bild der direktdemokratischen Praxis.

Tabelle 3b: Anzahl und Häufigkeit (2007-2016)

Bundesland	Jahre Praxis	Anträge/VI gesamt	davon VB	davon VE	Alle ... Jahre findet eine VI/ ein Antrag auf VB statt
Hamburg	10	25	7	2	0,4
Berlin	10	25	8	4	0,4
Schleswig-Holstein	10	19	1	0	0,5
Brandenburg	10	17	7	0	0,6
Bayern	10	12	3	1	0,8
Mecklenburg-Vorpommern	10	10	3	1	1,0
Thüringen	10	5	2	0	2,0
Baden-Württemberg	10	4	0	0	2,5
NRW	10	4	0	0	2,5
Niedersachsen	10	3	1	0	3,3
Saarland	10	3	0	0	3,3
Bremen	10	2	0	0	5,0
Hessen	10	2	0	0	5,0
Sachsen	10	2	0	0	5,0
Rheinland-Pfalz	10	1	0	0	10,0
Sachsen-Anhalt	10	1	1	0	10,0
Gesamt		135	33	8	

Quelle: Mehr Demokratie, eigene Erhebungen.

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

Spitzenreiter

Tabelle 3a zeigt, dass Bayern die meisten Verfahren verzeichnet. Dort fanden bislang die meisten Anträge auf Volksbegehren (50) und Volksbegehren (20) statt. Doch wenn man die Anwendungshäufigkeit betrachtet, also den Zeitraum mit in Betracht zieht, steht Bayern auf Platz 5. In Hamburg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein werden am häufigsten direktdemokratische Verfahren eingeleitet. Ein bis zwei Verfahren werden dort pro Jahr neu initiiert.

Betrachtet man nur die letzten zehn Jahre (Tabelle 3b), dann liegen Hamburg, Berlin und Schleswig-Holstein an der Spitze, mit etwa zwei neuen Verfahren pro Jahr.

Schlusslichter

Auf den hinteren Plätzen finden sich in beiden Zeiträumen Bundesländer, deren Regelungen jahrelang sehr restriktiv waren: 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. Nun folgen die zweite (Volksbegehren) und dritte (Volksentscheid) Verfahrensstufe. Hier differenzieren wir ebenfalls nach zwei Zeiträumen. Tabelle 4a zeigt die Verteilung für 1946 bis 2016, Tabelle 4b – analog zur Tabelle 3b – für die letzten zehn Jahre (2007-2016).

Tabelle 4a: Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren und -entscheiden (1946-2016)

Bundesland	DD seit	Jahre Praxis	Anzahl VB	Anzahl VE	Alle ... Jahre findet ein VB statt	Alle ... Jahre findet ein VE statt
Hamburg	1996	21	16	7	1,3	3,0
Brandenburg	1992	25	13	0	1,9	unendlich
Bayern	1946	71	20	6	3,6	11,8
Thüringen	1994	23	5	0	4,6	unendlich
Berlin	1949-1975, seit 1995	48	10	5	4,8	9,6
Schleswig-Holstein	1990	27	5	2	5,4	13,5
Mecklenburg-Vorpommern	1994	23	4	1	5,8	23,0
Sachsen	1992	25	4	1	6,3	25,0
Niedersachsen	1993	24	3	0	8,0	unendlich
Sachsen-Anhalt	1992	25	3	1	8,3	25,0
Bremen	1947	70	3	0	23,3	unendlich
Nordrhein-Westfalen	1950	67	2	0	33,5	unendlich
Saarland	1979	38	1	0	38,0	unendlich
Rheinland-Pfalz	1947	70	1	0	70,0	unendlich
Hessen	1946	71	1	0	71,0	unendlich
Baden-Württemberg	1974	43	0	0	unendlich	unendlich
Gesamt			91	23		

Anmerkung: Maßgeblich ist das Jahr der Einleitung des Verfahrens.

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

Tabelle 4b: Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren und -entscheiden (2007-2016)

Bundesland	Jahre Praxis	Anzahl VB	Anzahl Alle ... VE	Jahre findet Alle ... ein VB statt	Jahre findet ein VE statt
Berlin	10	8	4	1,3	2,5
Hamburg	10	7	2	1,4	5,0
Brandenburg	10	7	0	1,4	unendlich
Bayern	10	3	1	3,3	10,0
Mecklenburg-Vorpommern	10	3	1	3,3	10,0
Thüringen	10	2	0	5,0	unendlich
Schleswig-Holstein	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
Bremen	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
Gesamt		33	8		

Anmerkung: Maßgeblich ist das Jahr der Einleitung des Verfahrens.

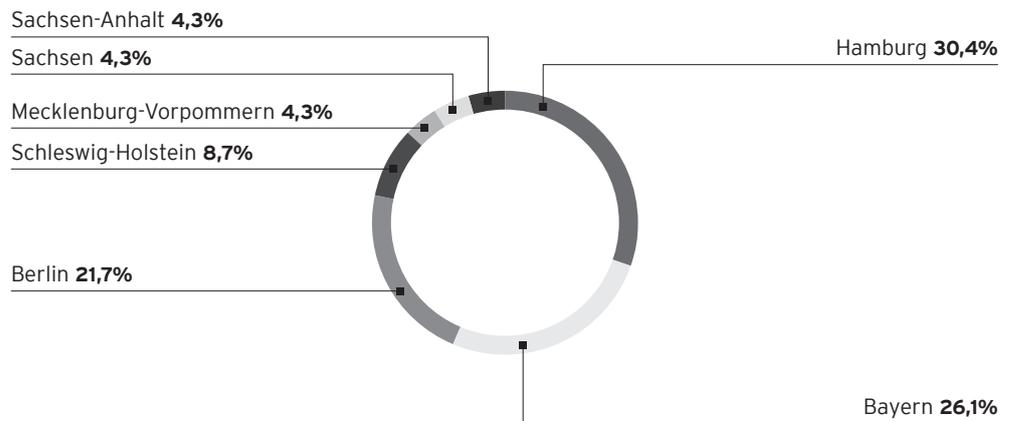
Abkürzungen: VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheid(e)

Aus den obigen Tabellen ist folgendes ersichtlich:

- Im gesamten Zeitraum von 1946 bis 2016 (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 (alle zwei Jahre findet ein Volksbegehren statt) und auf Platz 3 Bayern (alle 3,5 Jahre). Bei der Häufigkeit von Volksentscheiden befindet sich Berlin auf Platz 2 und Bayern auf Platz 3.
- Werden nur die Jahre 2007 bis 2016 betrachtet (Tabelle 4b), dann ist Berlin Spitzenreiter. Dort gab es in den letzten zehn Jahren acht Volksbegehren und vier Volksentscheide. Bei der Häufigkeit von Volksbegehren liegen Hamburg und Brandenburg mit je sieben Volksbegehren auf Platz 2 und 3. Leicht anders sieht es bei den Volksentscheiden aus: Hier liegt Hamburg mit zwei Volksentscheiden in zehn Jahren auf Platz 2, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern liegen gemeinsam auf Platz 3-4. Nur in diesen vier Bundesländern fand in den letzten zehn Jahren überhaupt ein Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens statt.
- Über den gesamten Zeitraum seit 1946 verzeichnet Bayern mit 20 Volksbegehren und sechs Volksentscheiden die umfangreichste Praxis der 2. und 3. Verfahrensstufe. Jedoch ist Hamburg mit 16 Volksbegehren und sieben Volksentscheiden auf dem besten Weg, diesen Spitzenplatz zu übernehmen.
- Berlin zeigt besonders deutlich, welchen Einfluss vereinfachte und anwendbare direktdemokratische Regelungen auf die Praxis haben. In den Jahren seit 1949 (Tabelle 4a) landet der Stadtstaat nur auf Platz 5. 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.

- Beide Tabellen belegen schließlich, dass die direkte Demokratie in einigen Bundesländern nur auf dem Papier vorhanden ist. In Baden-Württemberg fand noch kein einziges Volksbegehren zu Sachfragen statt, in drei weiteren Bundesländern (Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland) gab es jeweils nur ein einziges seit 1949. In diesen Bundesländern sind die Hürden deutlich zu hoch (sehr hohe Quoren und kurze Fristen).
- Es deutet sich ein Wandel an: Im Saarland gab es 2015 – durch die Reform 2013 begünstigt – das erste Volksbegehren in der Geschichte dieses Bundeslandes. Baden-Württemberg hat seine Regelungen Ende 2015 reformiert und unter anderem das Unterschriftenquorum für Volksbegehren von 16,7 auf 10 Prozent deutlich gesenkt. Hessen berät derzeit über eine Reform der veralteten Regelungen. Und in Nordrhein-Westfalen wird im Januar 2017 das erste Volksbegehren seit mehreren Jahrzehnten stattfinden – begünstigt durch die Absenkung des Unterschriftenquorums auf 8 Prozent vor einigen Jahren.
- Von den Bürger/innen initiierte Volksentscheide gab es in nur sieben der 16 Bundesländer: Hamburg (7), Bayern (6), Berlin (5), Schleswig-Holstein (2), Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt (je 1). Abbildung 3 illustriert dies.

Abbildung 3: Geographische Verteilung der 23 Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren



3.2 Themen

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Themen der neu eingeleiteten Verfahren für zwei Zeiträume: das Jahr 2016 sowie den gesamten Untersuchungszeitraum (1946 bis 2016).

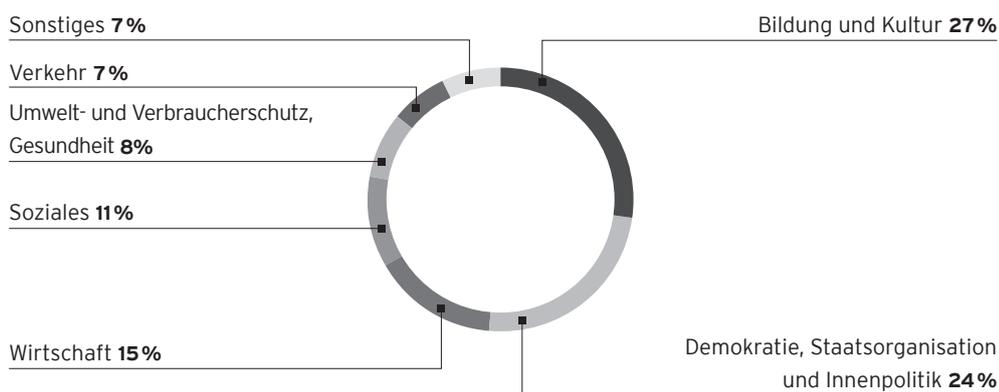
Tabelle 5: Themenbereiche

Themenbereich	Volksbegehren und fakultative Referenden 2016	Volksbegehren und fakultative Referenden gesamt (1946-2016)
Bildung und Kultur	3 (25 %)	88 (27 %)
Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik	3 (25 %)	78 (24 %)
Wirtschaft	2 (17 %)	47 (15 %)
Soziales	2 (17 %)	37 (11 %)
Gesundheit, Umwelt- und Verbraucherschutz	0 (0 %)	26 (8 %)
Verkehr	1 (8 %)	24 (7 %)
Sonstiges	1 (8 %)	24 (7 %)
Gesamt	12 (100 %)	324 (100 %)

Der beliebteste Themenbereich für Volksbegehren und fakultative Referenden heißt „Bildung und Kultur“ mit 88 von 324 Verfahren (27 Prozent). Im vergangenen Jahr lag der Schwerpunkt neben Bildung und Kultur auf „Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik“. Hier fanden jeweils drei neu eingeleiteten Verfahren (je 25 Prozent) statt.

Abbildung 4 illustriert die Verteilung der Themen.

Abbildung 4: Themenbereiche (1946-2016)



Um diese Ergebnisse richtig einzuordnen, muss man beachten, dass das Themenspektrum für direkte Demokratie durch die Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer vorgegeben ist. Verglichen mit dem der Schweizer Kantone oder der US-Bundesstaaten ist es in den deutschen Bundesländern viel enger. Deshalb zielen Volksbegehren auf eine eingeschränkte Anzahl an Themen. Hinzu kommen noch die thematischen Beschränkungen in den jeweiligen Landesverfassungen selbst, zum Beispiel der Ausschluss von Haushaltsangelegenheiten.

3.3 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. Auch 2016 wurden elf der 12 neu eingeleiteten Volksbegehren von einem Aktionsbündnis eingeleitet. Die Initiatoren verteilen sich wie folgt:

Aktionsbündnis:	11
Einzelne Partei:	1
Einzelner Verband/Verein:	0
Einzelpersonen:	0

Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Gewerkschaften oder Parteien sind typische Partner in einem Aktionsbündnis, mit dem sie dann gemeinsam das Volksbegehren anschieben. Laut unserer Analyse war dies in zwei Drittel aller „von unten“ eingeleiteter direktdemokratischer Verfahren der Fall (213 von 324 Verfahren). Das Ergebnis überrascht nicht, denn ein breites Bündnis verbessert die Erfolgchancen, da es über mehr Ressourcen und Mobilisierungsmöglichkeiten verfügt – was für eine Unterschriftensammlung und eine Kampagne sehr wichtig ist.

3.4 Ergebnisse und Erfolge

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

Tabelle 6: Ergebnisse der abgeschlossenen Verfahren 2016 und insgesamt (1946-2016)

Ergebnis	2016 abgeschlossene Verfahren		Abgeschlossene Verfahren insgesamt	
	Fallzahl	in %	Fallzahl	in %
Erfolg ohne Volksentscheid	0	0	62	20
Teilerfolg ohne Volksentscheid	3	25	25	8
Gescheitert ohne Volksentscheid	9	75	202	65
Erfolg im Volksentscheid	0	0	12	4
Teilerfolg im Volksentscheid (Gegenentwurf)	0	0	3	1
Gescheitert im Volksentscheid	0	0	1	0,3
Unecht gescheitert im Volksentscheid ¹	0	0	7	2
Gesamt	12	100	312	100
Direkte Erfolgsquote²	1,5	12,5	88	28,2

Anmerkungen:

- 1 Unecht gescheitert: trotz Mehrheit beim Volksentscheid am Abstimmungsquorum gescheitert
- 2 Halber Erfolg: Teilerfolg ohne Volksentscheid oder durch Gegenentwurf

Im Jahr 2016, so zeigt es Tabelle 6, hatten es Volksinitiativen schwer: Keine erzielte einen vollen Erfolg. Drei abgeschlossene Verfahren – das Volksbegehren zur Massentierhaltung in Brandenburg sowie die beiden Volksinitiativen in Hamburg „Guter Ganzttag für Hamburgs Kinder“ und „Hamburg für gute Integration“ – erzielten jedoch einen Teilerfolg. Da Teilerfolge als halber Erfolg gewertet werden, bedeutet dies insgesamt eine Erfolgsquote von 12,5 Prozent, deutlich unter

dem langjährigen Durchschnitt (28 Prozent). Bei diesem Wert handelt es sich um eine rein formale Erfolgsquote. Es kann vorkommen, dass das faktische Ergebnis des Volksbegehrens vom formalen Ergebnis abweicht.

Viele Initiativen und Anträge auf Volksbegehren scheitern schon vor dem Volksentscheid: Mehr als 60 Prozent aller abgeschlossenen Verfahren (202 von 312) endeten vorzeitig (Zeile 3, „Gescheitert ohne Volksentscheid“). Die meisten von ihnen erreichten nicht genügend Unterschriften in der ersten oder zweiten Verfahrensstufe (96 Verfahren), wurden zurück gezogen (67 Verfahren) oder für unzulässig erklärt (41 Verfahren). Dafür sind oft allzu restriktive Regelungen verantwortlich. Mehrere Verfahren wurden für unzulässig erklärt, weil finanzrelevante Themen von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen sind.

Darüber hinaus ließ die Kombination aus hohem Unterschriftenquorum, zu kurzer Sammelfrist und der Pflicht zur Amtseintragung zahlreiche Volksbegehren fehlschlagen. 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) konnten zwölf (60 Prozent) nicht genügend Unterschriften sammeln.

Ergebnisse der von unten initiierten Volksentscheide

Bis Ende 2016 fanden 23 Volksentscheide aufgrund eines Volksbegehrens statt. Davon waren 59 Prozent erfolgreich. Dieser Wert ergibt sich aus den zwölf Erfolgen und den drei Teilerfolgen, die jeweils als halbe Erfolge (0,5) gewertet wurden ($13,5/23 = 59$ Prozent). Damit liegt die Erfolgsquote von Volksentscheiden deutlich über dem Wert für die gesamte Verfahrenszahl. Während eine Volksinitiative sich statistisch gesehen in drei von zehn Fällen durchsetzt (siehe oben, 28 Prozent), sind die Erfolgsaussichten auf der dritten Verfahrensstufe (Volksentscheid) mehr als doppelt so hoch.

In Bayern und Sachsen waren bisher alle Volksentscheide gültig. Das liegt daran, dass keiner der beiden Freistaaten für einfache Gesetze ein Abstimmungsquorum vorsieht und in Bayern bei Verfassungsänderungen erst seit 2000 ein 25-Prozent-Zustimmungsquorum gilt.⁷ In Hamburg und Berlin sind hingegen je zwei Volksentscheide, in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt je einer am Zustimmungsquorum gescheitert.⁸

3.5 Volksbegehren 2016

2016 wurden insgesamt fünf Volksbegehren (= zweite Verfahrensstufe) abgeschlossen. Ein weiteres Volksbegehren des Jahres 2016 ist noch nicht abgeschlossen.

Fünf abgeschlossene Volksbegehren

Brandenburg, Stoppt Massentierhaltung

Das Volksbegehren lief vom 15. Juli 2015 bis 14. Januar 2016 und erreichte mit rund 103.000 gültigen Unterschriften die erforderliche Zahl (80.000, entspricht 3,8 Prozent der Wahlberechtigten). Es kam jedoch nicht zu einem Volksentscheid, sondern zu einer Kompromisslösung.

Brandenburg, Gegen die dritte Startbahn am geplanten Flughafen BER

Das Volksbegehren fand vom 19. August 2015 bis zum 18. Februar 2016 statt. Mit 2,5 Prozent wurden nicht genügend Unterschriften gesammelt (benötigt: 3,8 Prozent).

7 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.

8 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.

Brandenburg, Für größere Mindestabstände bei der Windkraftplanung

Das Volksbegehren fand vom 7. Januar bis zum 6. Juli 2016 statt. Mit 2,2 Prozent scheiterte es ebenfalls am Unterschriftenquorum von 3,8 Prozent.

Mecklenburg-Vorpommern, Für mehr Abstand zwischen Windkraftanlagen und der Wohnbebauung sowie der Küste (2-20) durch Änderung des Landesplanungsgesetzes

Die Unterschriftensammlung begann am 20. April 2015. Das Volksbegehren kam nur schleppend voran. Benötigt wurden 120.000 Unterschriften (= 8,9 Prozent der Wahlberechtigten), es wurden keine Unterschriften eingereicht. Da die Abstandsregelungen seit 2016 Bundessache sind und die so genannte Länderöffnungsklausel endete, ist das Anliegen 2016 gegenstandslos geworden.

Mecklenburg-Vorpommern, Für mehr Abstand zwischen Windkraftanlagen und Wohnbebauung durch Änderung der Landesbauordnung (10 H)

Die Unterschriftensammlung begann am 20. April 2015. Das Volksbegehren kam nur schleppend voran. Benötigt wurden 120.000 Unterschriften (= 8,9 Prozent der Wahlberechtigten), es wurden keine Unterschriften eingereicht. Da die Abstandsregelungen seit 2016 Bundessache sind und die so genannte Länderöffnungsklausel endete, ist das Anliegen 2016 gegenstandslos geworden.

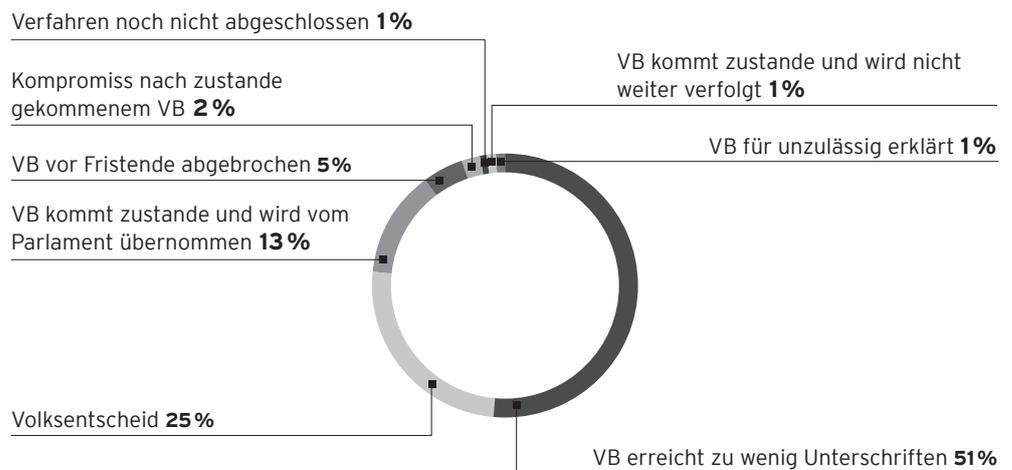
Ein offenes Volksbegehren

Berlin, Für einen dauerhaften Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel/gegen die Schließung

Das Volksbegehren startete am 30. November 2016 und endet am 30. März 2017. Benötigt werden die Unterschriften von 7 Prozent der wahlberechtigten Berliner/innen, damit es zu einem Volksentscheid kommt.

Mit diesen neuen Verfahren erhöhte sich die Zahl der Volksbegehren auf 91. Die nachfolgende Abbildung zeigt, zu welchen Ergebnissen es kam.

Abbildung 5: Ergebnisse der 91 Volksbegehren



Abkürzung: VB = 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 Initiator/innen einfach nicht genügend Bürger/innen für das Thema interessieren.

Insgesamt gelangte jedes vierte Volksbegehren zum Volksentscheid (25 Prozent). Zudem ergab unsere Auswertung, dass etwa jedes siebte Volksbegehren vom Parlament übernommen wurde (12 Volksbegehren) oder es zu einem Kompromiss (2 Volksbegehren) kam. 14 Volksbegehren erreichten ihr Ziel (teilweise) somit ohne einen Volksentscheid – wie zuletzt in Brandenburg beim Massentierhaltungs-Volksbegehren.

3.6 Kein Volksentscheid

2016 kam es zu keinem Volksentscheid.

Abstimmungsbeteiligung bei Volksentscheiden

An den 23 Volksentscheiden, die „von unten“ initiiert wurden, beteiligten sich durchschnittlich 42,1 Prozent der Stimmberechtigten. Bei den sieben Entscheiden, die zugleich mit einer Wahl erfolgten, waren es durchschnittlich 60,5 Prozent. Wo die Abstimmung nicht an eine Wahl gekoppelt war, gaben durchschnittlich deutlich weniger Menschen (34,1 Prozent) ihre Stimme ab.

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

Konsequenzen für Reformen

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

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

Solange es noch Abstimmungsquoren gibt, sollten Volksentscheide mit Wahlen zusammengelegt werden – nach dem Vorbild Hamburgs und Bremens. Dies ist bislang nur in diesen beiden Ländern gut geregelt, Berlin wird hier vermutlich nachbessern.

3.7 Reformen / Entwicklungen der gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene

Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben 2016 ihre Regelungen für direkte Demokratie auf Landesebene reformiert, in Thüringen und Berlin wurden Reformen ernsthaft diskutiert.

Mecklenburg-Vorpommern: Senkung der Quoren für einfache Gesetze

Zwei wichtige Verfahrensregelungen wurden 2016 leicht verbessert.

- Beim Volksbegehren das Unterschriftenquorum von 120.000 (8,9 Prozent der Wahlberechtigten) auf 100.000 (7,5 Prozent) leicht gesenkt.
- Eine Frist von fünf Monaten wurde für das Volksbegehren eingeführt (vorher galt keine Frist).
- Beim Volksentscheid über einfache Gesetze wurde das Zustimmungsquorum von 33 Prozent auf immer noch sehr hohe 25 Prozent moderat gesenkt.

Schleswig-Holstein: Freie Unterschriftensammlung eingeführt

2016 wurde das Ausführungsgesetz in Schleswig-Holstein reformiert, nachdem 2015 die Regelungen in der Landesverfassung verbessert wurden.

- Beim Volksbegehren gilt nun die freie Unterschriftensammlung. Bislang war diese verboten.
- Generell wurde die elektronische Sammlung von Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, ermöglicht. Dies ist jedoch an Bedingungen (Datensicherheit) geknüpft.

Thüringen: Debatte um fakultatives Referendum

Die oppositionelle CDU brachte 2016 einen Gesetzentwurf zur Einführung eines fakultativen Referendums (Veto-Volksbegehren, siehe Glossar) in den Landtag ein. Dieser wird 2017 intensiver diskutiert. Einen ausführlichen Spezialbericht hierzu hat Ralf-Uwe Beck verfasst (siehe unten).

Berlin: Neue Regierung plant Reformen des Ausführungsgesetzes

In Berlin will die neue rot-rot-grüne Regierung das Ausführungsgesetz reformieren – zum Beispiel die Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen erleichtern. Damit reagiert die Regierung auch auf den Volksbegehrens-Antrag „Volksentscheid retten!“.

Hamburg: Verfassungsgericht schränkt Reformpotenzial der direkten Demokratie ein

Im Oktober 2016 erklärte das Hamburger Verfassungsgericht die Volksinitiative „Rettet den Volksentscheid“ für unzulässig. Die Initiator/innen hatten verschiedene Verfassungsänderungen – unter anderem ein obligatorisches Verfassungsreferendum – vorgeschlagen. Die Volksinitiative, so das Gericht, verstoße gegen das für die Volksgesetzgebung geltende Kopplungsverbot, weil sie mehrere Reformvorschläge verbinde. Aber auch die Einzelanliegen verstießen durchgehend gegen höherrangiges Recht. Mehrfach berief sich das Gericht auf das Demokratieprinzip. Es betonte: „Jedoch ist damit dem Volksgesetzgeber im Vergleich zum parlamentarischen Gesetzgeber nicht auch quantitativ und qualitativ der gleiche oder gar ein höherer Stellenwert einzuräumen.“⁹ Prof. Florian Becker von der Christian-Albrechts Universität zu Kiel merkte in der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) hierzu sehr kritisch an:

„Die Ausführungen des HmbVerfG überzeugen in rechtspolitischer Hinsicht (...). Ob allerdings mehr oder weniger starke verfassungsrechtliche (!) Verschiebungen zu Gunsten direktdemokratischer Entscheidungsstrukturen dadurch verhindert werden sollten, dass man aus einem gegen Verfassungsänderung immunisierten Demokratieprinzip ohne vernünftige Begründung einen praktisch absoluten Vorrang repräsentativer Entscheidungsstrukturen ableitet, erscheint ausgesprochen fraglich.“¹⁰

9 Vgl. das Urteil des Gerichts vom 13.10.2016, abrufbar unter <http://tinyurl.com/HVerfG-Demokratie> und die Kurzfassung unter: <http://justiz.hamburg.de/hamburgisches-verfassungsgericht/presseerklarungen/7147786/entscheidung-zum-volksbegehren>

10 Becker, Florian: „Anmerkung zum Urteil des HmbVerfG: Volksbegehren ‚Rettet den Volksentscheid‘“, in: NVwZ 2016, S. 1710

Insgesamt hat das Gericht mit seiner Entscheidung der Weiterentwicklung der direkten Demokratie in Hamburg enge Grenzen gesetzt.

3.8 Reform der gesetzlichen Grundlagen auf kommunaler Ebene

Niedersachsen

Die Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden im Herbst 2016 reformiert. Dabei wurden folgende Verbesserungen vorgenommen:

- Das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren in Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohner/innen wurde leicht von 10 auf 7,5 Prozent, in Kommunen ab 200.000 Einwohner/innen deutlicher auf 5 Prozent gesenkt.
- Das Zustimmungsquorum sank von 25 auf 20 Prozent.
- Der Kostendeckungsvorschlag wurde abgeschafft.
- Eine aufschiebende Wirkung wurde eingeführt: Das heißt, „wenn jetzt ein Bürgerbegehren eingereicht und für zulässig erklärt wird, dann kann der Gemeinderat nicht mehr einfach die Bagger anrollen lassen, etwa wenn es um den Abriss oder Erhalt eines Rathauses geht“, kommentiert dies Dirk Schumacher vom Landesverband.
- Die Verwaltung muss zukünftig Bürgerinitiativen beraten.

Leider blieb eine Reform des Thementauschlusses aus, so dass die Bauleitplanung in Niedersachsen den Bürger/innen nach wie vor komplett verschlossen bleibt.

Thüringen

Ebenfalls im Herbst 2016 wurden die Regelungen auch in Thüringen reformiert und in mehreren Punkten verbessert. Ein eigenes, neues Gesetz enthält seitdem alle relevanten Vorschriften. Damit ist Thüringens Kommunalebene nun die bundesweit beste (vgl. Volksentscheids-Ranking 2016). Unter anderem wurden folgende Änderungen vorgenommen:

- Bürgerbegehren sind zukünftig auch in Ortsteilen und Ortschaften möglich.
- Der Gemeinderat kann bei einem Bürgerentscheid eine Alternative mit zur Abstimmung stellen.
- Ratsreferendum mit Gegenvorschlag: Der Gemeinderat kann mit Zwei-Drittel-Mehrheit von sich aus einen Bürgerentscheid ansetzen; die Bürger/innen können dann Alternative(n) mit zur Abstimmung stellen; das Unterschriftenquorum beträgt dann lediglich die Hälfte der sonst geforderten sieben Prozent.
- Fasst der Gemeinderat nach der Bindungsfrist von zwei Jahren einen Beschluss, der dem Ergebnis eines Bürgerentscheids widerspricht, können die Bürger/innen erneut eine Abstimmung verlangen; in diesem Fall beträgt das Unterschriftenquorum lediglich 3,5 Prozent.
- Vor einer Abstimmung wird Informationsmaterial an alle Stimmberechtigten versandt.
- Bürgerentscheide und eventuell anstehende Kommunalwahlen finden gemeinsam statt.
- Initiativen haben künftig ein Recht auf Beratung durch die Rechtsaufsichtsbehörde der Landkreise und kreisfreien Städte.
- Es wurde eine geringe Kostenerstattung für Initiativen in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner/innen eingeführt.

Spezial 1: Mit dem fakultativen Referendum die direkte Demokratie ausbauen. Ein Vorschlag der CDU in Thüringen.

von Ralf-Uwe Beck

Das war die Überraschung des Jahres 2016: Die CDU-Fraktion im Thüringer Landtag schlägt die Einführung von fakultativen Referenden vor. Überraschend deshalb, weil es das Instrument – jedenfalls so klar, wie es sich die Thüringer CDU denkt – noch in keinem Bundesland gibt. Und überraschend auch, weil die CDU sich bisher nicht gerade als Motor der Demokratieentwicklung vorgestellt hat. Nun wandelt sie sich – jedenfalls in Thüringen – vom Saulus zum Paulus. Dahinter steckt kein Erweckungserlebnis: Die CDU drückt dort seit dem Amtsantritt der rot-rot-grünen Landesregierung 2014 die Oppositionsbank – und das zum ersten Mal. Von dort aus erlebt sie, wie die Regierung die Pflöcke für eine Gebietsreform einschlägt, die der CDU zu weit geht. Mit dem fakultativen Referendum könnte sie die Notbremse ziehen.

Vier Zeilen nur hat der Gesetzentwurf zur Verfassungsänderung, der seit Juni 2016 im Thüringer Landtag liegt: Gesetze sollen erst nach 100 Tagen in Kraft treten. Kommen in dieser Zeit 50.000 Unterschriften zusammen, wird in einer Volksabstimmung entschieden, ob das Gesetz in Kraft tritt oder nicht. So deutlich kennen wir das bisher nur aus der Schweiz. Dort wurde das fakultative Referendum 1874 eingeführt. Auch dort gibt es die 100 Tages-Frist und die Hürde von 50.000 Unterschriften. Dort macht das knapp ein Prozent der Stimmbevölkerung aus, in Thüringen wären es gut 2,5 Prozent – eine für deutsche Verhältnisse zunächst akzeptable Hürde.

11 Art. 50 Abs. 4 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

12 Art. 70, Abs. 2 sowie Art. 42 Abs. 4 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen.

13 DS 17/13873

14 Seit seiner Einführung ist das fakultative Referendum in der Schweiz auf Bundesebene 217 mal ergriffen worden. 15 Prozent der Initiativen scheiterten an der Unterschriftenhürde. In 51 Prozent der 185 Volksentscheide wurde das entsprechende Gesetz bestätigt, in 47,3 Prozent der Volksentscheide wurde es abgelehnt. Vgl: www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html; zwei Ergebnisse stehen noch aus, weshalb sich in der Summe keine 100 Prozent ergeben.

Wie funktioniert das fakultative Referendum?

Mit diesem Volks-Veto, wie die Schweizer das Instrument einst genannt haben, können die Bürger/innen Politik zurückholen, korrigieren. Sie können damit beanspruchen, das letzte Wort zu haben. Mit dem Initiativrecht, mit Volksbegehren und Volksentscheid, können sie Vorschläge unterbreiten, also das erste Wort haben. Initiativrecht und fakultatives Referendum sind die beiden Schienen, die auf das Gleis der direkten Demokratie gehören. Folgerichtig gehört das fakultative Referendum zum Forderungskatalog von Mehr Demokratie e.V. – für die Landes- und die Bundesebene. Bisher allerdings gibt es das fakultative Referendum nur in Hamburg und in Bremen, allerdings lediglich für Ausnahmefälle. In Hamburg ist es beschränkt auf das Wahlgesetz und auf Parlamentsbeschlüsse, die das Ergebnis eines Volksentscheids verändern.¹¹ In Bremen kann das fakultative Referendum nur bei Privatisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge ergriffen werden.¹² Von einem generellen fakultativen Referendum sind diese Regelungen allerdings noch weit entfernt. Für die Bundesebene war es immerhin bereits zweimal im Gespräch: Während der Koalitionsverhandlungen im Herbst 2013 hatten SPD und CSU vorgeschlagen, mit dem fakultativen Referendum in die direkte Demokratie auf Bundesebene einzusteigen (siehe Seite 30). Zuvor hatte die SPD-Bundestagsfraktion in ihrem Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes um Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum vom 11. Juni 2013 ein „volksbegehrtes Referendum“ eingebracht.¹³

Eine Garantie für die Repräsentation

Das fakultative Referendum gilt als das schärfste Schwert, die von der gewählten Vertretung verlangte Repräsentanz zu sichern, da politische Entscheidungen vor ihrem In-Kraft-Treten von den Bürger/innen zurückgeholt werden können. Es wäre ein Mittel, Vertrauen in die Politik, die Parlamente und Parteien wieder wachsen zu lassen. Perspektivisch sorgt es – wie die 140-jährige Praxis¹⁴ in der Schweiz zeigt – für mehr Sorgfalt bei der Gesetzgebung, eine ernsthaftere Anhö-

rung von einzelnen Interessen, eine genauere Abwägung einzelner Aspekte sowie ausreichend Zeit für die Beratung. Gerade mit dem fakultativen Referendum hat die Schweizer Politik ihre Konsensfähigkeit geschult und ihre Konkordanzdemokratie ausgeprägt. Kritik wird nicht gleich ausgeblendet, nur weil sie von der Opposition kommt. Die Abstimmungsdemokratie neigt sich, so hat es der Schweizer Politikwissenschaftler Leonhard Neidhart beobachtet, zur „Verhandlungsdemokratie“. „Wenn der Bürger künftig bei Gesetzen des Landtags das letzte Wort hat, dann zwingt es den politischen Betrieb nahezu unumgänglich dazu, mit mehr Sorgfalt, mit mehr Kommunikation, mit mehr Nachfrage, mit mehr Zeit die Gesetze auf den Weg zu bringen.“ Das hat Mike Mohring, Vorsitzender der CDU-Landtagsfraktion und gleichzeitig Parteichef, im Thüringer Landtag am 23. Juni 2016 zu Protokoll gegeben.

Wie geht es weiter?

Offen ist, wie die Sache ausgeht. Die regierungstragenden Fraktionen in Thüringen, die in Oppositionszeiten Reformen der direkten Demokratie nur mit Mehr Demokratie und über Volksbegehren durchsetzen konnten, finden den CDU-Aufschlag nicht lustig, werden sich aber einem Verfassungsgespräch kaum verweigern. Der Teufel steckt im Detail. Was ist mit Themenausschlüssen, mit dem landläufigen Finanztabu für Volksbegehren, mit den Zustimmungsquoren, mit der Normenkontrolle? Die Regeln, die für die Volksgesetzgebung gelten, lassen sich nicht ohne weiteres auf das fakultative Referendum übertragen und Erfahrungen gibt es nicht. Aber all das ist lösbar. Es kommt auf den politischen Willen an und darauf, ob den Bürger/innen zugestanden wird, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht.

Ralf-Uwe Beck ist Bundesvorstandssprecher von Mehr Demokratie.

Spezial 2: Volksbegehren in den Bundesländern - Initiativ- oder Korrekturbegehren?

von Frank Rehmet

Wie fakultative Referenden (oder Volks-Vetos) die direkte Demokratie ausbauen könnten, hat Ralf-Uwe Beck im ersten Bericht dargelegt. Doch es gibt schon heute Volksbegehren in den Ländern, die sich gegen vom Parlament beschlossene Gesetze richten und somit die korrigierende Funktion des fakultativen Referendums ausüben. Darüber bietet der zweite Bericht einen Überblick.

Unterschiedliche Zielrichtungen von Volksbegehren

Direktdemokratische Verfahren lassen sich anhand ihrer Zielrichtung unterscheiden in „Gaspedal“ und „Bremse“. Die initiiierende Funktion eines Gaspedals kommt den Volksinitiativen zu. Sie bringen neue Vorschläge in die politische Debatte. Das fakultative Referendum hingegen bremst und korrigiert. Es stellt ein Gesetz des Parlaments zur Disposition und kann es so stoppen.

Auf der Kommunalebene fällt die Unterscheidung leicht. Sie entspricht der Aufteilung in „Initiativbegehren“ und „Korrekturbegehren“. Korrekturbegehren richten sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats und müssen oft innerhalb einer kürzeren Frist eingereicht werden als Initiativbegehren. Hierzu existieren bereits erste Daten aus Bayern, dem Land mit den meisten Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Hier verteilen sich die Zielrichtungen wie folgt:

Initiativbegehren:	23,8 Prozent
Korrekturbegehren:	65,7 Prozent
Korrekturbegehren mit Alternativvorschlag:	10,5 Prozent

Quelle: Bürgerbegehrensbericht Bayern 2015 von Mehr Demokratie

Für die Länderebene hingegen – wie im Kapitel 2 bereits dargestellt wurde – existiert das fakultative Referendum bis auf wenige Spezialfälle in Hamburg und Bremen nicht. Bislang fand nur ein einziges fakultatives Referendum (in Hamburg) statt.

Können Volksbegehren korrigierend wirken?

Daher stellt sich daher die Frage, inwiefern – auch ohne fakultative Referenden – die Volksbegehren in den Ländern sich gegen vom Parlament beschlossene Gesetze richten und somit die korrigierende Funktion des fakultativen Referendums („Bremse“) ausüben.

Dieser Frage geht der vorliegende Spezialbericht nach. Dazu wurden die insgesamt 323 Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren daraufhin analysiert, ob sie initiiierend oder korrigierend waren. Die für die Kommunalebene vorgenommene Differenzierung wurde auch hier verwendet. Die folgende Übersicht stellt die drei verwendeten Kategorien dar.

Kategorie	entsprechender (annähernd) direktdemokratischer Verfahrenstyp	Charakteristik
Initiativbegehren	Volksinitiative	Kein Bezug zu kürzlich erfolgtem Beschluss des Landesparlaments
Korrekturbegehren	Fakultatives Referendum	Richtet sich gegen kürzlich erfolgten Beschluss des Landesparlaments
Korrekturbegehren mit Alternativvorschlag	Fakultatives Referendum mit eigenem Alternativvorschlag (auch „konstruktives Referendum“)	Greift einen Beschluss des Landesparlaments auf, schlägt aber zugleich Alternative(n) vor

Auswertung: Daten zur Länderebene

Die 323 von unten initiierten Volksinitiativen/Anträgen auf Volksbegehren wurden danach ausgewertet, welche der drei Kategorien sie entsprechen. Das Ergebnis ist in Tabelle 7 dargestellt.

Tabelle 7: Zielrichtung der 323 Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren

Kategorie	Anzahl	in %
Initiativbegehren	178	55,1
Korrekturbegehren	113	35,0
Korrekturbegehren mit Alternativvorschlag	32	9,9
Gesamt	323	100,0

Mehr als die Hälfte der Verfahren (178 von 323 Verfahren) waren demnach Initiativbegehren, die sich nicht auf einen kürzlich erfolgten Parlamentsbeschluss bezogen. Mehrere unter ihnen hatten die Demokratie zum Thema, etwa das Wahlrecht oder die Verbesserung direktdemokratischer Verfahren. 145 Verfahren (45 Prozent) lassen sich dagegen zu den Korrekturbegehren zählen. Sie richteten sich gegen ein kürzlich beschlossenes Gesetz des Landtags und können wiederum in zwei Typen unterschieden werden:

- 113 Korrekturbegehren, die das Gesetz ablehnten und den Status Quo aufrecht erhalten wollten.
- 32 Korrekturbegehren lehnen das Gesetz ab, wollten dieses jedoch nicht nur aufheben, sondern mittels eines Alternativvorschlags verändern. Beispiele hierfür waren etwa Gesetze zur Kinderbetreuung oder Kürzungen im Bildungsbereich.

Themenbereiche

Im Themenbereich „Demokratie und Innenpolitik“ überwiegen die Initiativbegehren besonders stark: 84 Prozent Initiativ- stehen 16 Prozent Korrekturbegehren gegenüber. Unterdurchschnittlich oft sind Initiativbegehren in den Bereichen Wirtschaft (34 Prozent) und Sonstiges (25 Prozent) zu beobachten.

Volksbegehren

Bei den 91 Volksbegehren der zweiten Verfahrensstufe zeigt sich eine ähnliche Verteilung wie bei der ersten Verfahrensstufe: Wir konnten 47 Initiativbegehren und 44 Korrekturbegehren (52 zu 48 Prozent) zählen. Von den 44 Korrekturbegehren enthielten 12 einen Alternativvorschlag.

Frank Rehmet ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Mehr Demokratie.

4. Die Situation auf Bundesebene¹⁵

Auch wenn die Koalitionsverhandlungen im Herbst 2013 kurzzeitig anderes vermuten ließen, so gehörte die Bundesrepublik Deutschland auch zum Ende dieser Wahlperiode noch zu den wenigen europäischen Ländern, in denen es keine verfassungsrechtlichen Grundlagen für Volksabstimmungen auf nationaler Ebene gibt (mit Ausnahme der Neuordnung von Bundesländern). Daher liegen bislang auch keine praktischen Erfahrungen mit Volksabstimmungen auf Bundesebene vor, während in den letzten Jahren auf Landes- und Kommunalebene sehr viel Erfahrung mit direktdemokratischen Verfahren gesammelt werden konnte.

Koalitionsverhandlungen 2013

Nicht zuletzt aufgrund der Bundestagswahl-Kampagne von Mehr Demokratie, aber auch wegen der intensiven Auseinandersetzung der SPD mit bundesweiten Volksentscheiden wurde das Thema für wenige Tage ernsthaft in den Koalitionsverhandlungen diskutiert. Erstaunlicherweise einigten sich SPD und CSU zuerst auf einem Kompromiss. Thomas Oppermann von der SPD und der damalige Innenminister Hans-Peter Friedrich schlugen den verhandelnden Parteien die Einführung von fakultativen Referenden sowie obligatorischen Referenden bei europapolitischen Fragen vor. 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. Angela Merkel erteilte der Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene eine klare Absage.¹⁶ Damit war das Thema vom Tisch. Der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode enthielt dementsprechend keinerlei Aussagen zur direkten Demokratie, sondern lediglich vage Absichtserklärungen zum Ausbau konsultativer Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten.

Mitgliederentscheid in der CSU

Im November 2016 bekräftigte die CSU ihre grundsätzlich positive Haltung zur direkten Demokratie in einer Mitgliederbefragung. 68 Prozent der Mitglieder stimmten der Frage zu, ob sich die CSU für die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene einsetzen soll. Das Ergebnis der Befragung fand Eingang in das aktuelle Grundsatzprogramm.

Somit spricht sich neben der SPD, Bündnis 90/Die Grünen, DIE LINKE und der FDP nun auch die CSU programmatisch für eine entsprechende Grundgesetzänderung aus. Die CDU steht mit ihrer ablehnenden Haltung zu Volksentscheiden auf Bundesebene dementsprechend allein da. In der Bevölkerung erfreut sich das Instrument einer konstant hohen Zustimmung. In der

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

16 Süddeutsche Zeitung, 12.11.2013, abrufbar unter: www.sueddeutsche.de/politik/spd-und-csu-fuer-volksabstimmungen-auf-bundesebene-endlich-mitbestimmen-1.1816451

aktuellsten Umfrage von Infratest dimap vom Oktober 2016 befürworteten 71 Prozent der Bürger/innen bundesweite Volksentscheide. Auch 59 Prozent der Unions-Anhänger/innen befürworteten direkte Demokratie auf Bundesebene.

Fazit

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

5. Schlussfolgerungen und Ausblick

- Der Volksbegehrensbericht zeigt, dass die Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden langsam, aber stetig zunehmen. 12 neue Verfahren wurden eingeleitet – etwa so viele wie in den letzten Jahren. 2016 wurde somit das 324. Verfahren „von unten“ gestartet. Von diesen gelangten bislang 91 in die zweite Verfahrensstufe Volksbegehren und 23 zum Volksentscheid.
- Der Bericht belegt sehr große Unterschiede zwischen den Bundesländern. In manchen wurden direktdemokratische Instrumente recht häufig genutzt, in anderen sehr selten. Dies ist eindeutig auf die sehr heterogenen gesetzlichen Regelungen und Verfahrensanforderungen zurückzuführen.
- Der Trend zu Reformen und zu weniger Hürden – der seit Jahren vorhanden ist – wurde auch 2016 fortgesetzt. Zum Beispiel sank die Zahl der Bundesländer, welche die freie Unterschriftensammlung verbieten, kontinuierlich. Nur wenige – etwa Brandenburg, Hessen, Bayern und das Saarland – halten noch an diesem historischen Relikt fest.
- Zugleich beobachten wir, dass die Debatten um direktdemokratische Verfahren differenzierter werden. Nicht mehr nur über das Ob, sondern auch über das Wie wird diskutiert. So stehen zunehmend Fragen des Verfahrensdesigns und der Verfahrensausgestaltung auf der politischen Tagesordnung. Dass Volksabstimmung nicht gleich Volksabstimmung ist, zeigten 2016 auch das Referendum in Ungarn und die Volksbefragung in Großbritannien (beides Referenden „von oben“).
- Auf der Ebene der deutschen Bundesländer wurde anhand von Thüringen (Spezialbericht 1) dargelegt, dass die wenigsten Bundesländer das Verfahren des fakultativen Referendums kennen. In Thüringen wurde dieses Verfahren 2016 von der CDU in die Debatte eingebracht. Dieses Verfahren genauer zu betrachten, wäre auch für andere Bundesländer sehr interessant, um die direkte Demokratie weiter voranzubringen und auszudifferenzieren.
- Die wichtigste Funktion eines fakultativen Referendums ist die Korrektivfunktion. Parlamentarische Entscheidungen können so vom Souverän korrigiert werden. Inwiefern diese Funktion auch durch Volksinitiativen ausgeübt wurde, war Gegenstand des zweiten Spezialberichts. Demnach richteten sich 145 von 323 Volksinitiativen/Anträgen auf Volksbegehren gegen einen kurz vorher verabschiedeten parlamentarischen Beschluss und übten so die Funktion eines fakultativen Referendums aus. Hingegen setzten 178 der 323 Verfahren und somit 55 Prozent neue Ideen auf die politische Tagesordnung.

Anhang 1: Direktdemokratische Verfahren 2016

Die direktdemokratischen Verfahren des Jahres 2016

Bundesland	Neu eingeleitete Verfahren	Laufende Verfahren
Baden-Württemberg	0	0
Bayern	1	3
Berlin	3	4
Brandenburg	1	4
Bremen	0	0
Hamburg	1	3
Hessen	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	0	2
Niedersachsen	0	0
Nordrhein-Westfalen	1	1
Rheinland-Pfalz	0	0
Saarland	1	1
Sachsen	0	0
Sachsen-Anhalt	0	0
Schleswig-Holstein	3	5
Thüringen	1	1
Gesamt	12	24

Anmerkungen:

Aktualisiert bis 31. Dezember 2016.

Die Auflistung enthält alle laufenden Verfahren, die von unten (per Unterschriftensammlung) initiiert wurden.

Die unverbindlichen Volkspetitionen befinden sich im Anhang 2.

Die direktdemokratischen Verfahren des Jahres 2016 im Einzelnen finden Sie auf den folgenden Seiten vorgestellt.

Baden-Württemberg: Kein direktdemokratisches Verfahren**Bayern: 3 direktdemokratische Verfahren, davon 2016 eingeleitet: 1****Volksbegehren gegen CETA**

Ziel: Das Bundesland Bayern soll im Bundesrat gegen das Freihandelsabkommen CETA (EU-Kanada) stimmen.

Träger: Aktionsbündnis aus Umweltinstitut München, Mehr Demokratie, campact, BUND Naturschutz in Bayern

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, wurde am 22. April 2016 angekündigt. Die Sammlung startete am 16. Juli 2016. Die Initiatoren haben innerhalb kurzer Zeit 85.000 Unterschriften gesammelt (benötigt: 25.000), von denen 30.000 am 14. Oktober 2016 eingereicht wurden. Das Innenministerium hat Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit des Antrags und rief am 23. November 2016 den Bayerischen Verfassungsgerichtshof zur Prüfung der Zulässigkeit an.

Ergebnis: Offen

Info: www.volksbegehren-gegen-ceta.de

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 für den Antrag auf Volksbegehren startete am 8. März 2014. Am 11. September 2015 wurden etwa 25.000 gültige Unterschriften eingereicht (25.000 Unterschriften benötigt). Das Innenministerium rief den Bayerischen Verfassungsgerichtshof, der den Antrag 2016 für unzulässig erklärte, da dieses Bundesrecht betreffe und landesrechtliche Regelungen daher ausgeschlossen seien.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (für unzulässig erklärt)

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 wurden innerhalb von zwei Jahren 25.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, benötigt. Der Antrag wurde bis zum 21. Februar 2016 nicht eingereicht, die genaue Anzahl an Unterschriften ist nicht bekannt.
 Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)
 Info: <http://volksbegehren.bayern.liberal.de>

Berlin: 4 direktdemokratische Verfahren, davon 2016 eingeleitet: 3

Volksentscheid Fahrrad

Ziel: Förderung des Radverkehrs in Berlin: Unter anderem soll ein Berliner Radnetzwerk geschaffen, breite Radwege und insgesamt 350 Kilometer sichere Fahrradstraßen gebaut werden.
 Träger: Aktionsbündnis „Initiative Radentscheid“ aus umwelt- und verkehrspolitischen Vereinen und Verbänden
 Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 18. Mai 2016. Die Initiatoren haben am 14. Juni 2016 mehr als 100.000 Unterschriften eingereicht, davon über 87.000 gültige (20.000 benötigt).
 Ergebnis: Offen
 Info: www.volksentscheid-retten.de

Volksentscheid retten!

Ziel: Für Reformen der direkten Demokratie. Fordert, Volksentscheide stärker zu schützen und das Zustimmungsquorum für einfache Gesetze von 25 auf 20 Prozent zu senken. Zudem sollen Volksentscheide stets an Wahltagen stattfinden.
 Träger: Aktionsbündnis aus Bürgerinitiativen, 100 % Tempelhofer Feld, Mehr Demokratie, Berliner Wassertisch
 Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 28. April 2016. Die Initiator/innen reichten Anfang Juli 2016 insgesamt 70.000 Unterschriften ein, davon 58.320 gültige (50.000 benötigt, da die Verfassung geändert werden soll).
 Ergebnis: Offen
 Info: www.volksentscheid-retten.de

Integration durch Sport - Sporthallen für Schul- und Vereinssport erhalten

Ziel: Der Erhalt von Sporthallen für den Schul- und Vereinssport, statt die Hallen als Flüchtlingsunterkünfte zu nutzen. Die Flüchtlinge sollen in besseren Unterkünften untergebracht werden. Die Sporthallen sollen so bei der Integration von Flüchtlingen durch Sport helfen.
 Träger: Aktionsbündnis aus Vereinen und Verbänden
 Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 4. April 2016. Insgesamt 20.000 Unterschriften werden benötigt (Stand Ende Oktober 2016: rund 14.000).
 Ergebnis: Offen
 Info: www.volksbegehren-sporthallen.de

Flughafen Berlin Tegel - Berlin braucht Tegel

Ziel: Für einen dauerhaften Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel, gegen die Schließung.
 Träger: FDP, unterstützt vom Verein „Pro Tegel“
 Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 9. Dezember 2015. Die Initiator/innen reichten Anfang April 2016 insgesamt fast 24.000 gültige und somit mehr als die 20.000 benötigten Unterschriften ein. Da das Parlament sich mit dem Anliegen nicht befassete, haben die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe, ein Volksbegehren, beantragt. Dieses findet von Ende November 2016 bis Ende März 2017 statt.
 Ergebnis: Offen
 Info: www.berlin-braucht-tegel.de

Brandenburg: 4 direktdemokratische Verfahren, davon 2016 eingeleitet: 1

Bürgernähe erhalten - Kreisreform stoppen

Ziel: Gegen die geplante Neuordnung von Landkreisen, die bis 2019 die bisherigen 14 Landkreise und vier kreisfreien Städte zu neun Landkreisen und einer kreisfreien Stadt (Potsdam) zusammenlegen würde.
 Träger: Aktionsbündnis „Bürgernahes Brandenburg“, bestehend aus CDU, FDP, Freien Wählern, Kommunalpolitiker/innen und weiteren Einzelpersonen
 Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 1. November 2016. Benötigt werden 20.000 Unterschriften.
 Ergebnis: Offen
 Info: www.kreisreform-stoppen.de

Für größere Mindestabstände von Windkraftanlagen zur Wohnbebauung sowie gegen Windkraftanlagen im Wald („Rettet Brandenburg“)

- Ziel:** Für die Einführung einer höhenabhängigen Abstandsregelung von Windkraftanlagen zu Wohngebieten sowie gegen jegliche Windkraftanlagen in Waldgebieten.
- Träger:** Aktionsbündnis aus Bürgerinitiativen, Freie Wähler
- Verlauf:** Der Start der Unterschriftensammlung für die erste Stufe, die Volksinitiative, erfolgte am 30. Januar 2015. Die Initiatoren haben Mitte Juli 2015 insgesamt 33.000 Unterschriften, davon 30.000 gültige, eingereicht (20.000 benötigt). Der Landtag lehnte die Initiative Ende September 2015 ab. Darauf hin beantragten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe. Beim Volksbegehren wurden vom 7. Januar bis zum 6. Juli 2016 insgesamt 80.000 Unterschriften (etwa 3,9 Prozent der Wahlberechtigten) benötigt. Diese Zahl wurde mit 45.270 (2,2 Prozent) nicht erreicht.
- Ergebnis:** Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften im Volksbegehren)
- Info:** www.vi-rettet-brandenburg.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:** Der Start der Unterschriftensammlung für die erste Stufe, die Volksinitiative, erfolgte am 8. Mai 2014. Am 14. Januar 2015 wurden 29.000 Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Der Landtag lehnte am 30. April 2015 die Volksinitiative inhaltlich ab. Darauf hin beantragten die Initiatoren die zweite Verfahrensstufe. Das Volksbegehren fand vom 19. August 2015 bis 18. Februar 2016 statt. Es scheiterte mit knapp 52.000 Unterschriften, da 80.000 Unterschriften (etwa 3,9 Prozent der Wahlberechtigten) benötigt wurden.
- Ergebnis:** Gescheitert ohne Volksentscheid (zu wenig Unterschriften im Volksbegehren)
- Info:** www.stimme-gegen-fluglaerm.de

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. Nachdem der Landtag das Anliegen inhaltlich ablehnte, beantragten die Initiator/innen die zweite Verfahrensstufe. Das Volksbegehren vom 15. Juli 2015 bis 14. Januar 2016 war erfolgreich, da 5,1 Prozent der Wahlberechtigten es unterstützten (3,9 Prozent benötigt). Nach Verhandlungen kam es im April 2016 zu einem Kompromiss, der einen Teilerfolg für die Initiator/innen bedeutet. Der Landtag stimmte am 19. April 2016 der Einigung zu, so dass sich ein Volksentscheid erübrigt.
- Ergebnis:** Teilerfolg ohne Volksentscheid
- Info:** www.volksbegehren-massentierhaltung.de

Bremen: kein direktdemokratisches Verfahren

Hamburg: 3 direktdemokratische Verfahren, davon 2016 eingeleitet: 2

Hamburg für gute Integration

- Ziel:** Für nachhaltige Integration und gegen Massenunterkünfte für Flüchtlinge. Die Kernforderung lautet, dass maximal 300 Personen in Folgeunterkünften wohnen und dass es einen minimalen Abstand von 1.000 Metern zwischen Unterkünften mit mehr als 100 Personen gibt.
- Träger:** Aktionsbündnis aus Anwohner-Bürgerinitiativen und CDU
- Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 26. Februar 2016. Die Initiator/innen haben am 2. März 2016 nach nur fünf Tagen insgesamt 26.000 und somit mehr als die 10.000 benötigten gültigen Unterschriften eingereicht. Nach Verhandlungen einigten sich das Parlament und das Bündnis am 13. Juli 2016 auf einen Kompromiss.
- Ergebnis:** Teilerfolg ohne Volksentscheid
- Info:** www.gute-integration.de

Rettet den Volksentscheid

- Ziel: Für Reformen der direkten Demokratie, unter anderem die Einführung von obligatorische Verfassungsreferenden und Parlamentsreferenden.
- Träger: Aktionsbündnis aus Mehr Demokratie und Bürgerinitiativen
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 27. Mai 2015. Die Initiator/innen reichten am 30. September 2015 rund 14.500 und somit mehr als die 10.000 benötigten gültigen Unterschriften eingereicht. Das Parlament lehnte das Anliegen inhaltlich ab. Zudem rief der Senat Ende März 2016 das Hamburger Verfassungsgericht an, um die Zulässigkeit zu prüfen. Das Gericht erklärte am 13. Oktober 2016 die Volksinitiative in allen Punkten für unzulässig.
- Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (für unzulässig erklärt)
- Info: <http://rettetdenvolksentscheid.de/wordpress>

Guter Ganzttag für Hamburgs Kinder

- Ziel: Mehr Personal, bessere Bildungs- und Ernährungsangebote sowie mehr geeignete Räumlichkeiten für die Ganztagsbetreuung an Hamburgs Schulen.
- Träger: Aktionsbündnis aus Eltern, Erzieher/innen und Einzelpersonen
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 9. April 2015. Die Initiator/innen reichten am 6. Oktober 2015 insgesamt fast 15.000 und somit mehr als die 10.000 benötigten gültigen Unterschriften ein. Nach Verhandlungen einigten sich die Regierung und die Initiatoren im Juni 2016 auf einen Kompromiss, so dass das Volksbegehren zurück gezogen wurde.
- Ergebnis: Teilerfolg ohne Volksentscheid
- Info: www.guter-ganzttag.de

Hessen: Kein direktdemokratische Verfahren

Mecklenburg-Vorpommern: 2 direktdemokratisches Verfahren, davon 2016 eingeleitet: keines

Für mehr Abstand zwischen Windkraftanlagen und Wohnbebauung sowie der Küste (2-20) durch Änderung des Landesplanungsgesetzes

- Ziel: Reform des Landesplanungsgesetzes. Erhöhung des Abstands von Windkraftanlagen zur Wohnbebauung auf mindestens zwei Kilometer und von Offshoreanlagen zur Küste auf mindestens 20 Kilometer.
- Träger: Aktionsbündnis aus Windkraftgegner/innen
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 20. April 2015. Da die erste Verfahrensstufe (Volksinitiative) in Mecklenburg-Vorpommern nicht zwingend notwendig ist, starteten die Initiator/innen direkt mit dem Volksbegehren als zweiter Verfahrensstufe. Das Volksbegehren kam nur schleppend voran. Benötigt wurden 120.000 Unterschriften (= 8,9 Prozent der Wahlberechtigten), es wurden keine Unterschriften eingereicht. Da die Abstandsregelungen seit 2016 Bundessache sind und die so genannte Länderöffnungsklausel endete, ist das Anliegen 2016 gegenstandslos geworden.
- Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid
- Info: <http://aktionsbuendnis.freier-horizont.de>

Für mehr Abstand zwischen Windkraftanlagen und Wohnbebauung (10 H) durch Änderung der Landesbauordnung

- Ziel: Reform der Landesbauordnung. Erhöhung des Abstands von Windkraftanlagen zu Wohnorten auf das Zehnfache der Höhe eines Windrades.
- Träger: Aktionsbündnis aus Windkraftgegnern
- Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 20. April 2015. Da die erste Verfahrensstufe (Volksinitiative) in Mecklenburg-Vorpommern nicht zwingend notwendig ist, starteten die Initiator/innen direkt mit dem Volksbegehren als zweiter Verfahrensstufe. Das Volksbegehren kam nur schleppend voran. Benötigt wurden 120.000 Unterschriften (= 8,9 Prozent der Wahlberechtigten), es wurden keine Unterschriften eingereicht. Da die Abstandsregelungen seit 2016 Bundessache sind und die so genannte Länderöffnungsklausel endete, ist das Anliegen 2016 gegenstandslos geworden.
- Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid
- Info: <http://aktionsbuendnis.freier-horizont.de>

Niedersachsen: Kein direktdemokratisches Verfahren**Nordrhein-Westfalen: 1 direktdemokratisches Verfahren, davon 2016 eingeleitet: 1****G9 jetzt in NRW**

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

Rheinland-Pfalz: Kein direktdemokratisches Verfahren**Saarland: 1 direktdemokratisches Verfahren, davon 2016 eingeleitet: 1****G9 - Jetzt! Saarland**

- Ziel:** Rückkehr zu einer Regelschulzeit mit Abitur nach neun Jahren (G9) in der Sekundarstufe II. Dafür soll das Schulordnungsgesetz geändert werden.
- Träger:** Aktionsbündnis aus der Elterninitiative „G9 Jetzt Saarland“ und Vereinen
- Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 27. Oktober 2016. Die Initiator/innen benötigen 5.000 Unterschriften innerhalb von sechs Monaten.
- Ergebnis:** Offen
- Info:** www.g9-jetzt-saarland.de

Sachsen: Kein direktdemokratische Verfahren**Sachsen-Anhalt: Kein direktdemokratisches Verfahren****Schleswig-Holstein: 5 direktdemokratische Verfahren, davon 2016 eingeleitet: 3****Volksinitiative Mitbestimmung**

- Ziel:** Für Änderungen bei der Windkraft-Ausbauplanung. Ziel ist es, dass gemeindliche Stellungnahmen und Bürgerentscheide verbindlich für die Landesplanung bezüglich Windkrafteignungsflächen sind.
- Träger:** Aktionsbündnis aus Bürgerinitiativen und Piratenpartei
- Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 9. Dezember 2016. Die Initiatoren benötigen 20.000 Unterschriften.
- Ergebnis:** Offen
- Info:** <http://vi-mitbestimmung.de>

Volksinitiative Abstand

- Ziel:** Für Änderungen bei der Windkraft-Ausbauplanung. Ziel ist die zehnfache Windkraftanlagen-Höhe als Mindestabstand zwischen neuen Windkraftanlagen und Häusern, mindestens aber 1000 Meter (somit deutlich restriktiver als geplant).
- Träger:** Aktionsbündnis aus Bürgerinitiativen, etwa BI „Gegenwind“
- Verlauf:** Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, begann am 9. Dezember 2016. Die Initiator/innen benötigen 20.000 Unterschriften.
- Ergebnis:** Offen
- Info:** <http://vi-abstand.de>

Schleswig-Holstein stoppt Ceta

- Ziel:** Bundesratsinitiative: Der Landtag und die Landesregierung von Schleswig-Holstein werden aufgefordert, im Bundesrat gegen das Freihandelsabkommen CETA zu stimmen.
- Träger:** Aktionsbündnis aus Mehr Demokratie, Umweltverbänden, Bündnis 90/Die Grünen, Die LINKE, attac, campact, ver.di
- Verlauf:** Die Unterschriftensammlung startete am 15. September 2016. Die Initiator/innen benötigen 20.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative.
- Ergebnis:** Offen
- Info:** <http://sh-stoppt-ceta.de>

„Für Gott in Schleswig-Holstein“ - Für Aufnahme Gottesbezug in die Präambel der Landesverfassung

Ziel: Verfassungsänderung in Schleswig-Holstein. In die Präambel soll ein Gottesbezug aufgenommen werden.

Träger: Aktionsbündnis aus Kirchen, Religionsgemeinschaften, Einzelpersonen

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 2. März 2015. Die Initiator/innen reichten am 13. Juli 2015 insgesamt 42.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, ein (benötigt: 20.000). Der Landtag debattierte im April und Juli 2016 über das Anliegen, es kam jedoch keine Zweidrittelmehrheit für eine entsprechende Verfassungsänderung zustande. Die Initiator/innen haben sich Ende September 2016 dagegen entschieden, die zweite Verfahrensstufe, ein Volksbegehren, zu beantragen.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)

Info: <http://gottesbezug.de>

Pro Noten in Grundschulen

Ziel: Das schleswig-holsteinischen Schulgesetz soll so geändert werden, dass in der dritten und vierten Klasse wieder verbindlich Zensurenzeugnisse vergeben werden.

Träger: FDP

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 31. Januar 2015. Für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, werden 20.000 Unterschriften innerhalb eines Jahres benötigt. Es wurden keine Unterschriften eingereicht, bis Anfang 2016 wurden nach Angaben der Initiatoren etwa 15.000 Unterschriften gesammelt.

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

Info: www.pro-noten.de

Thüringen: 1 direktdemokratisches Verfahren, davon 2016 eingeleitet: 1

Selbstverwaltung für Thüringen

Ziel: Gegen die von der Regierung geplante kommunale Gebietsreform und für den Erhalt von kleineren Gemeinden und den Verwaltungsgemeinschaften.

Träger: Aktionsbündnis aus dem „Trägerverein Selbstverwaltung“, Kommunalpolitiker/innen und Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 15. August 2016. Am 6. Oktober haben die Initiatoren 47.000 Unterschriften (5.000 benötigt) eingereicht. Anfang Januar 2017 hat die Landesregierung das Landesverfassungsgericht angerufen, um die Zulässigkeit prüfen zu lassen.

Ergebnis: Offen

Info: <http://ag-selbstverwaltung.net/volksbegehren>

Anhang 2: Volkspetitionen

Die unverbindlichen Volkspetitionen des Jahres 2016

Bundesland	Neu eingeleitete Volkspetitionen	Laufende Volkspetitionen
Baden-Württemberg	1	1
Mecklenburg-Vorpommern	4	4
Niedersachsen	1	1
Nordrhein-Westfalen	1	4
Gesamt	7	10

Anmerkungen: Aktualisiert bis 31. Dezember 2016

Baden-Württemberg (Anzahl: 1)

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksantrag“

Volksantrag gegen CETA

Ziel: Das Bundesland Baden-Württemberg soll im Bundesrat gegen das Freihandelsabkommen CETA stimmen.

Träger: Aktionsbündnis aus ödp, BDKJ, Tierschutzvereinen, sonstigen Vereinen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 1. Juli 2016. Die Initiator/innen müssen innerhalb von 12 Monaten die Unterschriften von 0,5 Prozent der Wahlberechtigten (etwa 39.000) sammeln.

Ergebnis: Offen

Info: www.volksantrag-badenwuerttemberg.de

Mecklenburg-Vorpommern (Anzahl: 4)

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksinitiative“

Für die Abschaffung des Rundfunkbeitrags (Kündigung des Rundfunkstaatsvertrags)

Ziel: Abschaffung des Rundfunkbeitrags, indem das Land den Rundfunkstaatsvertrag kündigt. Zugleich wird eine radikale Reform gefordert.

Träger: AfD

Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 22. April 2016 während des Landtagswahlkampfes. Insgesamt werden 15.000 Unterschriften benötigt. Nach der Landtagswahl im September 2016 wurde die Volkspetition nicht mehr weiter verfolgt (Rückzug). Statt dessen beantragte die Fraktion der AfD im Landtag die Kündigung des Rundfunkstaatsvertrags. Im Dezember 2016 wurde dieser Antrag abgelehnt.

Ergebnis: Gescheitert (Volkspetition wird nicht eingereicht)

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

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

Ziel: Die Volksinitiative zielt auf Artikel 18 des KiföGMV. Sie will die Landesanteile pro Kitaplatz zur sofortigen Entlastung der Eltern erhöhen. Langfristiges Ziel sollen kostenfreie Kita-Plätze sein, als erster Schritt sollen 75 Prozent Zuschuss gewährt werden.

Träger: Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 15. März 2016. Insgesamt werden 15.000 Unterschriften benötigt.

Ergebnis: Offen

Info: www.kita-ostseekrabben.de/volksinitiative.html

Bahnoffensive für das südliche Mecklenburg

Ziel: Für eine durchgehende West-Ost-Bahnverbindung im südlichen Mecklenburg. Damit einher geht auch der Erhalt von Bahn-Teilstrecken.

Träger: Aktionsbündnis aus Bürgerinitiativen, ProBahn, Bürgermeister/innen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die unverbindliche Volkspetition begann am 11. Februar 2016. Die Initiator/innen müssen 15.000 Unterschriften einreichen, damit sich der Landtag mit dem Anliegen befasst. Dies erreichten sie aufgrund vieler ungültiger Unterschriften nicht: Von etwa 18.000 eingereichten Unterschriften waren nur 14.047 gültig.

Ergebnis: Gescheitert (Volkspetition erreicht zu wenig Unterschriften)

Info: www.probahn-mv.de

Volksinitiative Pro Krankenhaus Wolgast

Ziel: Der Erhalt bzw. die Wiedereröffnung der Abteilungen Kinder- und Jugendmedizin sowie Frauenheilkunde und Geburtshilfe im Kreiskrankenhauses Wolgast.

Träger: Bürgerinitiative Kreiskrankenhaus Wolgast

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 15. Januar 2016. Die Initiator/innen reichten am 8. März 2016 mehr als 19.000 Unterschriften ein (15.000 Unterschriften benötigt). Nach der Unterschriftenprüfung hat sich der Landtag mit dem Anliegen befasst und dieses abgelehnt.

Ergebnis: Gescheitert (Landtag lehnt Anliegen ab)

Info: www.pro-krankenhaus-wolgast.de

Niedersachsen (Anzahl: 1)

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksinitiative“

Volksinitiative Bessere Schule

Ziel: Eine bessere Unterrichtsversorgung, der Erhalt der Förderschulen, die freie Schulwahl sowie die Sicherung der Gymnasien vor Ort.

Träger: Verein „Wir für bessere Schule“

Verlauf: Beginn der Unterschriftensammlung war am 12. Februar 2016. Bis zum 27. Januar 2017 werden 70.000 Unterschriften benötigt, damit sich der Landtag mit dem Anliegen befasst.

Ergebnis: Offen

Info: <http://volksinitiative-niedersachsen.de>

Nordrhein-Westfalen (Anzahl: 4)

Bezeichnung der Volkspetition: „Volksinitiative“

NRW gegen CETA & TTIP

Ziel: Das Land Nordrhein-Westfalen soll im Bundesrat gegen die Unterzeichnung der geplanten Freihandelsabkommen TTIP und CETA stimmen.

Träger: Aktionsbündnis aus Mehr Demokratie, Umweltverbänden, ver.di, attac, compact

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 17. September 2016. Insgesamt werden rund 66.000 Unterschriften benötigt, damit sich der Landtag mit dem Anliegen beschäftigt.

Ergebnis: Offen

Info: <https://nrw-gegen-ceta.de/>

Volksinitiative für ein ideologiefreies, praxisgerechtes Jagdrecht in Nordrhein-Westfalen

Ziel: Änderung des Landesjagdgesetzes zur Verbesserung des Tier-, Natur- und Artenschutzes und zur Wahrung der Rechte der Betroffenen im ländlichen Raum.

Träger: Landesjagdverband Nordrhein-Westfalen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 2. November 2015. Am 6. Oktober 2016 wurden insgesamt 117.601 Unterschriften eingereicht. (nötig waren etwa 66.000). Nun muss sich der Landtag mit dem Anliegen beschäftigen.

Ergebnis: Offen

Info: www.ljv-nrw.de/inhalt/ljv/volksinitiative/intro-volksinitiative/volksinitiative-fur-ein-ideologiefreies-praxisgerechtes-jagdrecht-in-nrw/6_20679.html

Rundfunkbeitrag abschalten

Ziel: Das Land Nordrhein-Westfalen soll die Rundfunkstaatsverträge kündigen und ein neues Konzept mit einem stark reduzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk erarbeiten.

Träger: AfD

Verlauf: Der Beginn der Unterschriftensammlung war am 1. April 2015. Insgesamt werden rund 66.000 Unterschriften benötigt, damit sich der Landtag mit dem Anliegen beschäftigt. Die Volksinitiative wurde bis zum 31. März 2016 nicht eingereicht, die Unterschriftenzahl ist unbekannt.

Ergebnis: Gescheitert (Volkspetition wird nicht eingereicht)

Info: <http://nrw.rundfunkbeitrag-abschalten.de>

Windkraft auf Abstand - Ja zu 10H

Ziel: Der Mindestabstand von Windkraftanlagen zu Häusern und Schutzgebieten soll auf das 10fache der Höhe der Windkraftanlage festgelegt werden. Außerdem soll der Bau von Windkraftanlagen in Waldgebieten verboten werden.

Träger: AfD

Verlauf: Die Unterschriftensammlung startete am 9. März 2015. Insgesamt werden rund 66.000 Unterschriften benötigt, damit sich der Landtag mit dem Anliegen beschäftigt. Die Volksinitiative wurde bis zum 8. März 2016 nicht eingereicht, die Unterschriftenzahl ist unbekannt.

Ergebnis: Gescheitert (Volkspetition wird nicht eingereicht)

Info: <http://ja-zu-10h.de/volksinitiative-nrw>

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 → *initiierenden 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.

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

Bitte unterstützen Sie uns als Mitglied!

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



Ich möchte Volksabstimmungen fördern und werde Mitglied bei Mehr Demokratie.

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

Ich möchte spenden.

Spende _____ EUR

Die Spende ist steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname		
Adresse		
Tel.	E-Mail	Geburtsdatum
Partner		

SEPA-Lastschriftmandat

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

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

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

Gläubiger-ID: DE26ZZZ00000033645

Mandatsreferenznummer: wird separat mitgeteilt

IBAN
BIC
Bank

Der Einzug erfolgt:

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

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