

# bericht

volksbegehrensbericht 2012



**MEHR DEMOKRATIE !**

# VOLKSBEGEHRENSBERICHT 2012

von Mehr Demokratie e.V.

Autor: Frank Rehmet  
Redaktion: Regine Laroche, Tim Weber  
Beiträge: Sarah Händel, Daniel Lentfer, Claudine Nierth,  
Tim Weber, Oliver Wiedmann  
Gestaltung: agapihamburg.de, Liane Haug, Neelke Wagner

Aktualisiert bis: 31. Dezember 2012

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

## Inhalt

<b>I. Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>6</b>
<b>II. Einleitung, Begrifflichkeiten und Regelungen von direktdemokratischen Verfahren im Detail.....</b>	<b>7</b>
<b>III. Volksbegehren und Volksentscheide im Jahr 2012 auf Landesebene: Daten und Analysen .....</b>	<b>11</b>
a) Anzahl, regionale Verteilung und Häufigkeit nach Bundesländern.....	11
b) Themen.....	17
c) Akteure .....	18
d) Ergebnisse und Erfolge.....	18
Spezial 1: Hamburgs Transparenzgesetz.....	20
e) Volksbegehren 2012 .....	22
f) Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene.....	23
Spezial 2: Reformen in Bremen.....	25
Spezial 3: Reformen in Schleswig-Holstein .....	29
<b>IV. Die Situation auf Bundesebene .....</b>	<b>32</b>
<b>V. Schlussfolgerungen/Ausblick .....</b>	<b>34</b>
Anhang 1: Die 26 laufenden direktdemokratischen Verfahren des Jahres 2012 .....	35
Anhang 2: Glossar .....	42

## I. Zusammenfassung der Ergebnisse

- Von 1946 bis Ende 2012 wurden in den deutschen Bundesländern insgesamt 278 direktdemokratische Verfahren (Anträge auf Volksbegehren/ Volksinitiativen) eingeleitet. Von diesen gelangten 78 zum Volksbegehren und hiervon wiederum 19 zum Volksentscheid. Hinzu kamen 49 unverbindliche Volkspetitionen, bei denen das Landesparlament letztlich entscheidet.
- 2012 wurden insgesamt zehn Verfahren (neun Volksbegehren und eine Volkspetition) neu gestartet – weniger als 2011 (18 Verfahren). Insgesamt zählten wir 26 laufende Verfahren im Jahr 2012 und damit etwas weniger als im Vorjahr (33 Verfahren).
- Drei Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) wurden 2012 durchgeführt und abgeschlossen: Zwei Begehren (Berlin: Nachtflugverbot Flughafen, Niedersachsen: Schulreform) scheiterten an der Zahl der Unterschriften, während das dritte Volksbegehren (Brandenburg: Nachtflugverbot Flughafen) die erforderliche Anzahl an Unterschriften erreichte. Hier ist der Ausgang noch offen, eventuell kommt es zu einer Einigung, ohne dass ein Volksentscheid stattfindet.
- Die Erfolgsquote der 2012 abgeschlossenen zehn Verfahren (ohne Volkspetitionen) lag bei 35 Prozent und damit etwas höher als der langjährige Durchschnitt von 29 Prozent.
- 2012 fand kein Volksentscheid statt. Dies wird sich 2013 ändern, denn in Brandenburg (Nachtflugverbot beim neuen Flughafen), Hamburg und Berlin (jeweils Kommunalisierung der Stromnetze) könnte es einen Volksentscheid geben.

### Ablauf eines Volksbegehrens



- 2012 konnten keine regionalen Schwerpunkte bei den neu eingeleiteten Initiativen ausgemacht werden. Die zehn neu gestarteten Verfahren fanden in sieben Bundesländern statt.
- Der thematische Schwerpunktbereich der neu eingeleiteten Verfahren des Jahres 2012 war „Soziales“ mit 30 Prozent aller Verfahren.
- Bundesweit hat sich im Zuge der Klage von Mehr Demokratie hinsichtlich der demokratischen Mitsprache in der EU/ beim Euro-Rettungsschirm eine neue Aufmerksamkeit für die direkte Demokratie auf Bundesebene sowie auf europäischer Ebene entwickelt.

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

Regelmäßig veröffentlicht Mehr Demokratie e. V. einen Volksbegehrensbericht. Jährlich wird so ein Überblick über Themen, Erfolge und Trends der direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern gegeben. Dabei werden stets auch verschiedene Aspekte der direktdemokratischen Verfahren genauer betrachtet. In diesem Bericht gehen drei Spezialberichte ausführlicher auf folgende Themen ein: Zum einen beschäftigen wir uns mit den Reformen von direktdemokratischen Regelungen. Hier wurden 2012 in Schleswig-Holstein und in Bremen/ Bremerhaven Fortschritte erzielt. Ausführlicher wird auch das neue Transparenzgesetz in Hamburg vorgestellt, das mit einem Volksbegehren angestoßen und vom Parlament übernommen wurde.

Zum Abschluss wird ein Blick auf die Bundesebene und die europäische Ebene geworfen. Bei der Darstellung der Verfahren wurde der jeweilige Stand bis zum 31. Dezember 2012 berücksichtigt.

### Begrifflichkeiten

Volksbegehren und Volksentscheide sind in unterschiedlicher Ausgestaltung in den Verfassungen aller deutschen Bundesländer verankert<sup>1</sup>. Mit Ausnahme von Hessen und dem Saarland sind in allen Ländern auch Verfassungsfragen als Thema eines Volksbegehrens zulässig. Sonst gilt ein eingeschränkter Themenkatalog: Volksbegehren, die den Haushalt in Gänze oder in größerem Umfang sowie Steuern, Abgaben und Besoldung betreffen, sind oft unzulässig (sogenanntes Finanztabu), wobei die Regelungen unterschiedlich restriktiv sind.

#### **Direktdemokratische Verfahren „von unten“ (Volksbegehren/Volksgesetzgebung)**

Ein direktdemokratisches Verfahren, das „von unten“, also von den Bürgerinnen und Bürgern selbst initiiert wird, hat mehrere Stufen und wird oft in seiner Gesamtheit als „Volksgesetzgebung“ oder auch als „Volksbegehren“ bezeichnet:

##### **1. Stufe: Volksinitiative bzw. 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 - und damit zu einer früheren Einbindung des Parlaments sowie zu größerer öffentlicher Aufmerksamkeit. Der *Antrag auf Volksbegehren* wird hingegen nur auf Zulässigkeit geprüft. In einigen Bundesländern ist auch bei dieser Variante eine Befassung im Landtag 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, die ein bestimmtes Quorum („Unterschriftenquorum“ oder „Einleitungsquorum“) erreichen müssen. Unterstützt werden muss das Volksbegehren von einem relevanten Teil der wahlberechtigten Bevölkerung. Das Quorum variiert in den deutschen Bundesländern von vier bis hin zu prohibitiven 20 Prozent. Ist diese Hürde überwunden und lehnt das Landesparlament das Volksbegehren inhaltlich ab, gelangt das Verfahren in die nächste Stufe.

##### **3. Stufe: Volksentscheid**

Beim Volksentscheid wird über das Volksbegehren durch das Volk abgestimmt. Das Landesparlament kann in allen Bundesländern einen Gegenentwurf mit zur Abstimmung stellen.

<sup>1</sup> Eine umfassende Darstellung und Bewertung der Regelungen ist zuletzt im dritten Volksentscheid-Ranking 2010 vorgenommen worden (vgl. Mehr Demokratie e. V. 2010: Volksentscheid-Ranking 2010: [www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html](http://www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html)). Eine Neuauflage ist für 2013 geplant.

In Deutschland sehen alle 16 Bundesländer Volksbegehren und Volksentscheide vor. Die Unterschiede bei der Ausgestaltung sind jedoch zum Teil sehr groß (siehe Tabelle 1).

**Sondervariante in Hamburg**

In Hamburg gilt eine Besonderheit: Ändert das Landesparlament ein per Volksentscheid beschlossenes Gesetz, so wird, wenn innerhalb von drei Monaten 30.000 Unterschriften gesammelt werden, über diese Änderung per Volksentscheid abgestimmt (in der Verfassung „Referendumsbegehren“ genannt). Für dieses Referendumsbegehren gelten erleichterte Bedingungen im Vergleich zur Volksgesetzgebung: Nur 2,5 Prozent (statt fünf Prozent) der Wahlberechtigten müssen unterschreiben und die Frist beträgt drei Monate (statt 21 Tage)<sup>2</sup>.

**Obligatorische Verfassungsreferenden**

Ein weiterer Typus eines direktdemokratischen Verfahrens sind obligatorische Verfassungsreferenden. Diese werden nicht „von unten“ initiiert. Vielmehr ist nach einem verfassungsändernden Landtagsbeschluss die Zustimmung der Bevölkerung in einem Volksentscheid verpflichtend (= obligatorisch).

In Deutschland sehen drei Bundesländer obligatorische Verfassungsreferenden vor: In Bayern und Hessen (bislang je neun Referenden) sind Volksentscheide für alle Verfassungsänderungen Pflicht. In Berlin (bislang ein Referendum) kommt es zwingend zum Volksentscheid, wenn der entsprechende Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert wird. In Bremen galt bis 1994 eine Sonderregelung, die zu einem obligatorischen Referendum führte<sup>3</sup>.

**Sonderfall Baden-Württemberg: Fakultativ-minoritäres Referendum (Volksentscheid bei abgelehntem Gesetz auf Antrag von einem Drittel des Landtags)**

Artikel 60, 3 der baden-württembergischen Verfassung besagt:

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

Diese Sondervariante des Volksentscheids kam bislang nur ein Mal – beim Volksentscheid zu Stuttgart 21 im Jahr 2011 – zum Einsatz. Normalerweise verabschiedet der Landtag ein von der Regierung eingebrachtes Gesetz stets. Im Falle Baden-Württembergs zog die baden-württembergische grün-rote Landesregierung diesen Passus in der Landesverfassung heran, um auch ohne ein Volksbegehren einen Volksentscheid abzuhalten.

Neben diesen drei Verfahrenstypen, die alle durch eine Verbindlichkeit des Ergebnisses gekennzeichnet sind (der Volksentscheid ersetzt einen Parlamentsbeschluss), gibt es noch eine weitere Verfahrensvariante in den Bundesländern, die unverbindlich für das Landesparlament ist<sup>4</sup>.

**Variante unverbindliche Volkspetition**

Die unverbindliche Volkspetition führt zwingend zu einer Behandlung im Parlament, ist allerdings unverbindlich. Die Volkspetition ist daher nicht mit der Volksinitiative/ dem Antrag auf ein Volksbegehren als erste Verfahrensstufe der Volksgesetzgebung zu verwechseln und endet nach der Entscheidung im Landesparlament, das das letzte Wort hat. Somit hat dieses Verfahren den Charakter einer Massenpetition.

Je nach Bundesland existieren unterschiedliche Bezeichnungen, die aber alle das gleiche Verfahren meinen:

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

Neun Bundesländer (Berlin, Bremen, Hamburg<sup>5</sup>, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern<sup>6</sup>, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen) sehen zusätzlich zu den direktdemokratischen Verfahren diese unverbindlichen Volkspetitionen vor.

Der Volksbegehrensbericht konzentriert sich stets auf Verfahren, die aus der Mitte der Bevölkerung heraus zu Sachthemen initiiert wurden (Volksbegehren und unverbindliche Volkspetitionen). Daher spielen obligatorische Verfassungsreferenden bei den nachfolgenden Betrachtungen nur eine geringe Rolle. Territoriale Volksbegehren und Volksentscheide zur Neugliederung des Bundesgebiets nach Art. 29, 118 und 118a des Grundgesetzes stellen ein spezielles Verfahren dar und haben ihre rechtliche Grundlage nicht in den Landesverfassungen. Diese Verfahren wurden im Volksbegehrensbericht 2009 ausführlich dargestellt<sup>7</sup> und werden ansonsten – etwa bei Auswertungen – nicht berücksichtigt.

**Regelungen im Detail**

Die folgende Tabelle listet die Quoren und Fristen bei direktdemokratischen Verfahren auf und zeigt deutlich, wie groß die Unterschiede innerhalb der deutschen Bundesländer sind.

<sup>2</sup> In der Schweiz entspräche dieses Verfahren dem „fakultativen Referendum“, das in der Schweiz vom Verfahrenstyp „Volksinitiative“ unterschieden wird. In den deutschen Bundesländern macht diese Unterscheidung jedoch keinen Sinn, da ein Volksbegehren in den deutschen Bundesländern sowohl initiativ als auch korrigierend sein kann.

<sup>3</sup> Ein Volksentscheid war dann obligatorisch, wenn das Landesparlament, die Bremische Bürgerschaft, der Verfassungsänderung nicht einstimmig zugestimmt hatte. Da der Volksentscheid nur unter speziellen Bedingungen stattfand, wurde das Verfahren „bedingt obligatorisches Referendum“ genannt.

<sup>4</sup> Eine Übersicht über die unterschiedlichen Verfahrenstypen befindet sich im Glossar im Anhang.

<sup>5</sup> Diese Volkspetition nach Art. 29 der Verfassung steht neben dem dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 50 der Verfassung.

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

<sup>7</sup> siehe unter: [www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html](http://www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html).

**Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern: Regelungen (Stand: 31.Dezember 2012)**

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriften- quorum Amt (A) oder freie Sammlung (F) <sup>a</sup>	Eintragungsfrist	Zustimmungs- quorum einfaches Gesetz	Zustimmungs- quorum Verfassungs- änderung
Baden- Württemberg	16,7 %	14 Tage (A)	33,3 %	50 %
Bayern	10 %	14 Tage (A)	kein Quorum	25 %
Berlin	7 % / 20 % <sup>b</sup>	4 Monate (F und A)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Brandenburg	ca. 3,8 %	6 Monate (A)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Bremen	5 % / 20 % <sup>b</sup>	3 Monate (F)	20 %	50 %
Hamburg	5 %	21 Tage (F und A)	kein Quorum / 20 % <sup>c</sup>	kein Quorum / 2/3-Mehrheit <sup>c</sup>
Hessen	20 %	2 Monate (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklenburg- Vorpommern	ca. 8,5 %	keine Frist (F) <sup>d</sup>	33,3 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Niedersach- sen	10 %	mindestens 6 Monate (F) <sup>e</sup>	25 %	50 %
Nordrhein- Westfalen	8 %	1 Jahr (F) u. innerhalb d. ersten 18 Wochen (A)	15 %	50 % Beteiligungs- quorum + 2/3-Mehrheit
Rheinland- Pfalz	ca. 10 %	2 Monate (A)	25 % Beteiligungs- quorum	50 %
Saarland	20 %	14 Tage (A)	50 %	nicht möglich
Sachsen	ca. 12 %	8 Monate (F)	kein Quorum	50 %
Sachsen- Anhalt	11 %	6 Monate (F)	25 % <sup>f</sup>	50 % + 2/3-Mehrheit
Schleswig- Holstein	5 %	6 Monate (A) <sup>g</sup>	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Thüringen	10 % (F) 8 % (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25 %	40 %

**Anmerkungen:**

Zum Teil gelten Absolutzahlen, die hier in Prozentzahlen umgerechnet wurden.

Zu den Begriffen und Quoren: vgl. Glossar im Anhang.

a) Die Unterschriften werden frei gesammelt (F) und/oder dürfen nur in Amtsstuben geleistet werden (A).

b) 20 Prozent ist das Unterschriftenquorum bei verfassungsändernden Volksbegehren.

c) Es gilt kein zusätzliches Zustimmungsquorum. Bei einfachen Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er zwei Kriterien erfüllt: Es muss einmal die Mehrheit der Abstimmenden zustimmen. Zweitens muss der Vorschlag im Volksentscheid mindestens so viele Ja-Stimmen erhalten, wie es der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei verfassungsändernden Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittelmehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei einfachen Gesetzen ist der Volksentscheid auch unabhängig von bzw. außerhalb der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl durchgeführt werden. In diesem Fall gilt ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent.

d) Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.

e) Mindestens sechs Monate. Hinzu kommen gegebenenfalls weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft.

f) Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn das Parlament eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung stellt.

g) Neben Ämtern und Behörden können weitere Eintragungsstellen beantragt werden.

III. Volksbegehren und Volksentscheide im Jahr 2012 auf Landesebene: Daten und Analysen

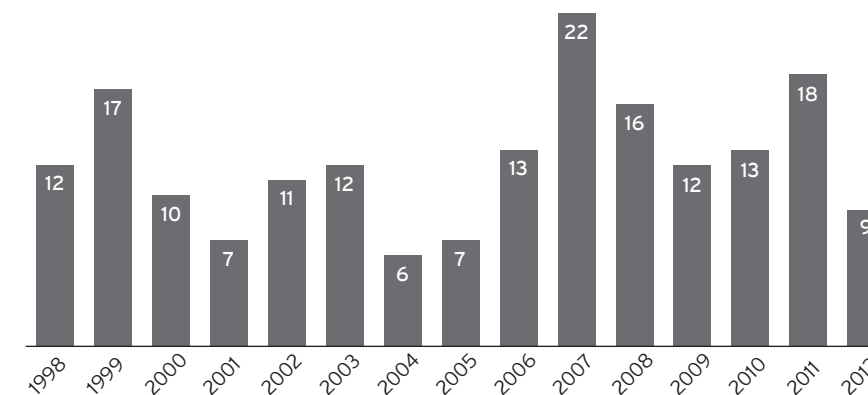
Im Folgenden werden die direktdemokratischen Verfahren in den Bundesländern hinsichtlich ihrer Häufigkeit, regionalen Verteilung, Themenbereiche und Erfolgsquoten untersucht.

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

**Neu eingeleitete Verfahren**

Im Jahre 2012 wurden neun direktdemokratische Verfahren (Volksinitiativen bzw. Anträge auf Volksbegehren) in sieben Bundesländern neu eingeleitet. Somit wurde das Instrument weniger häufig als in den Vorjahren (2011: 18, 2010: 13) und etwas weniger häufig als im Durchschnitt der letzten 15 Jahre (zwölf pro Jahr) genutzt. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung von 1998 bis 2012.

**Abbildung 1: Neu eingeleitete direktdemokratische Verfahren (ohne Volkspetitionen) 1998 - 2012**



Zusätzlich wurde 2012 eine unverbindliche Volkspetition neu eingeleitet (Vorjahr: keine Volkspetition).

**Laufende Verfahren**

2012 zählten wir insgesamt 26 laufende Verfahren (einschließlich einer Volkspetition) in mehr als der Hälfte aller Bundesländer (neun von 16). Dies ist weniger als im Jahr 2011 (33 Verfahren). Eine Auflistung der 26 laufenden Verfahren des Jahres 2012 befindet sich im Anhang.

**Gesamtbilanz**

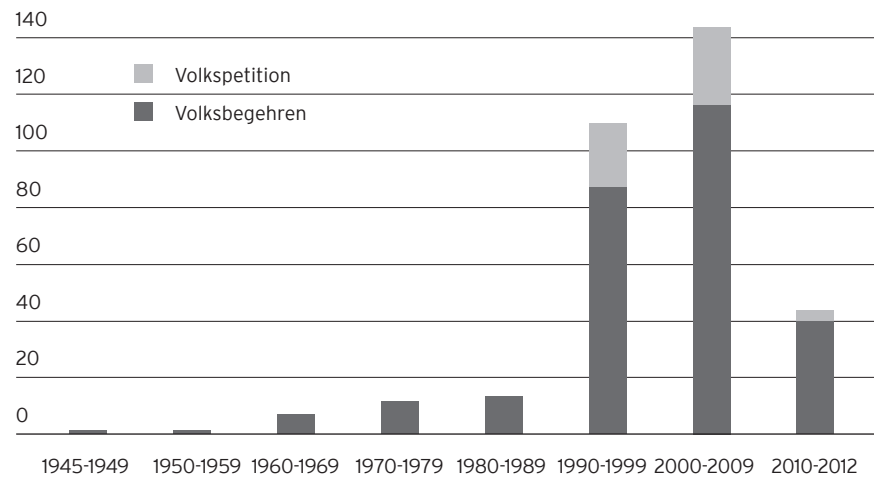
Zum 31. Dezember 2012 betrug die Anzahl der seit 1946 von Bürger/innen initiierten Verfahren 327, davon 278 Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren sowie 49 Volkspetitionen. Daneben gab es 40 weitere direktdemokratische Verfahren in den deutschen Bundesländern: 20 Volksabstimmungen über eine neue Landesverfassung/Sonderabstimmung sowie 20 obligatorische Volksentscheide bei Verfassungsänderungen – sogenannte obligatorische Verfassungsreferenden (Bayern: neun, Hessen: neun, Berlin und Bremen: je eines). Tabelle 2 zeigt, in welchen Jahrzehnten die insgesamt 367 Verfahren stattfanden:

**Table 2: Gesamtbilanz direktdemokratischer Verfahren sowie Volkspetitionen (Stand: 31. Dezember 2012)**

Jahr der Einleitung	Von Bürgern initiierte Verfahren		Obligatorische und Verfassungsreferenden	Gesamt
	Volksbegehren	Unverbindliche Volkspetitionen		
1946-1949	0	0	10	10
1950-1959	0	0	2	2
1960-1969	6	0	1	7
1970-1979	10	0	4	14
1980-1989	12	0	1	13
1990-1999	94	17	14	125
2000-2009	116	28	6	150
2010-2012	40	4	2	46
Gesamt	278	49	40	367
davon 2012 neu eingeleitet	9	1	0	10

Abbildung 2 illustriert die zeitliche Entwicklung und verdeutlicht, dass es erst seit den 90er Jahren eine nennenswerte Praxis der direkten Demokratie in den deutschen Bundesländern gibt.

**Abbildung 2: Von Bürger/innen neu eingeleitete Verfahren (einschließlich Volkspetitionen) von 1946 - 2012 nach Jahrzehnten**



Wie Tabelle 2 und Abbildung 2 zeigen, wurden zwischen 1946 und 1989 insgesamt 28 Verfahren (einschließlich Volkspetitionen) von den Bürger/innen initiiert. Seitdem ist die Anzahl stark gestiegen: Von 1990 bis 2012 wurden mit insgesamt 299 mehr als zehnmal so viele Verfahren neu eingeleitet wie in den vorangegangenen 45 Jahren und das in einem sehr viel kürzeren Zeitraum von 23 Jahren. Mit anderen Worten: Von 1946 bis 1989 fanden durchschnittlich 0,5 Verfahren pro Jahr in allen Bundesländern statt. Von 1990 bis 2012 stieg diese Zahl auf durchschnittlich 13 Verfahren pro Jahr. Dies bedeutet, dass seit 1990 die direkte Demokratie vermehrt angewandt wurde. Diese Entwicklung hat vor allem drei Ursachen:

*Erstens* stieg seit 1989 die Anzahl der Bundesländer mit Volksbegehren und Volksentscheide in der Landesverfassung von sieben Ländern (1989) auf 16 (1996) an, inzwischen kennen alle Bundesländer diese Instrumente. Dies erhöhte natürlich auch die Anzahl der Verfahren, zumal dort meist anwendungsfreundlichere Verfahren gewählt wurden. Die prohibitiven Regelungen beispielsweise aus Baden-Württemberg oder aus dem Saarland galten erfreulicher Weise nicht als Maßstab für die neuen oder reformierten Landesverfassungen nach 1989.

*Zweitens* wurden in den vergangenen Jahren – auf parlamentarischem wie auch auf direktdemokratischem Weg – zahlreiche Reformen durchgeführt: Quoren wurden gesenkt, insgesamt mehr Bürger- und Anwendungsfreundlichkeit erzielt.

Schließlich gründet sich der Anstieg *drittens* auch auf eine veränderte politische Kultur. Bürger/innen, Verbände, Initiativen und Oppositionsparteien suchen (und finden) zwischen den Wahlen verbindliche Einflussmöglichkeiten auf die Politik und mischen sich immer häufiger direkt und projektorientiert in die (Landes-) Politik ein, statt sich in einer politischen Partei zu engagieren. Zahlreiche Akteure haben die Vorteile der direkten Demokratie – unter anderem Gehör zu finden, die politische Tagesordnung zu beeinflussen und vor allem von den Parteien und Regierungen ernst genommen und in politische Entscheidungsprozesse einbezogen zu werden – entdeckt und können so auch Erfahrungen sammeln und weitergeben.

#### Regionale Verteilung

Die von Bürger/innen initiierten Verfahren verteilen sich so wie in der Tabelle auf der folgenden Seite angegeben.



**Tabelle 3: „Von unten“ initiierte direktdemokratische Verfahren sowie Volkspetitionen in den 16 Bundesländern (Stand: 31. Dezember 2012), sortiert nach Häufigkeit**

Bundesland	Einführung	Gesamtzahl Anträge/VI	davon VB	davon VE	Alle ... Jahre findet ein Antrag auf VB/ eine VI statt	zusätzlich Volkspetitionen
Hamburg	1996	36	14	6	0,47	5
Brandenburg	1992	38	9	0	0,55	-
Mecklenburg-Vorpommern	1994	25	1	0	0,76	0
Schleswig-Holstein	1990	27	5	2	0,85	-
Bayern	1946	46	19	6	1,5	-
Berlin <sup>a</sup>	1949-1975, seit 1995	25	7	3	1,8	4
Sachsen	1992	11	4	1	1,9	-
Niedersachsen	1993	10	3	0	2,0	14
Thüringen	1994	9	5	0	2,1	0
Baden-Württemberg	1974	9	0	0	4,3	-
NRW	1950	12	2	0	5,3	11
Saarland	1979	6	0	0	5,7	-
Bremen	1947	10	4	0	6,6	7
Sachsen-Anhalt	1992	3	3	1	7,0	8
Hessen	1946	6	1	0	11,2	-
Rheinland-Pfalz	1947	5	1	0	13,2	0
<b>Gesamt</b>		<b>278</b>	<b>78</b>	<b>19</b>	<b>4,1</b>	<b>49</b>

Anmerkungen:

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

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

Aus der Tabelle ist zu erkennen, dass die Bundesländer Hamburg, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern direktdemokratische Verfahren am intensivsten nutzten. Einschränkend muss jedoch erwähnt werden, dass in Brandenburg erst ein Volksbegehren (von neun) genügend Unterschriften erreichen konnte und in Mecklenburg-Vorpommern erst ein einziges Volksbegehren stattfand.

Wie Tabelle 3 ebenfalls zeigt, ist Bayern – noch – das Bundesland mit den meisten Anträgen auf Volksbegehren (46) sowie Volksbegehren (19). Was die Häufigkeit von Volksinitiativen/Anträgen auf Volksbegehren im Jahresdurchschnitt betrifft, befindet sich Bayern jedoch nur im vorderen Mittelfeld (Platz 5).

Auf den hinteren Plätzen der Volksbegehrens-Häufigkeit finden sich Bundesländer mit jahrelang gültigen restriktiven Regelungen: Saarland, Bremen (erst kürzlich fanden dort Reformen statt, so dass hier in den nächsten Jahren mehr Verfahren zu erwarten sind), Sachsen-Anhalt, Hessen und Rheinland-Pfalz.

Die Anzahl der eingeleiteten Verfahren in der *ersten* Verfahrensstufe stellt jedoch nur einen Aspekt der direktdemokratischen Praxis dar. Ebenso wichtig ist, ob es auch zu den angestrebten Volksbegehren (*zweite* Verfahrensstufe) und Volksentscheiden (*dritte* Verfahrensstufe) kommt. Die nächste Auswertung betrachtet daher die Häufigkeit dieser beiden Verfahrensstufen.

**Tabelle 4: Von der Bevölkerung beantragte Volksbegehren und Volksentscheide in den einzelnen Bundesländern (Stand: 31. Dezember 2012), sortiert nach Häufigkeit VB**

Bundesland	Einführung	Anzahl Jahre	Anzahl VB	Anzahl VE	Alle ... Jahre findet ein VB statt	Alle ... Jahre findet ein VE statt
Hamburg	1996	17	14	6	1,2	2,8
Brandenburg	1992	21	9	0	2,3	unendlich
Bayern	1946	66	19	6	3,5	11,2
Thüringen	1994	19	5	0	3,8	unendlich
Schleswig-Holstein	1990	23	5	2	4,6	11,5
Sachsen	1992	21	4	1	5,3	21,0
Berlin	1949-1975, seit 1995	44	7	3	6,3	14,7
Niedersachsen	1993	20	3	0	6,7	unendlich
Sachsen-Anhalt	1992	21	3	1	7,0	21,0
Bremen	1947	66	4	0	16,5	unendlich
Mecklenburg-Vorpommern	1994	19	1	0	19,0	unendlich
NRW	1950	63	2	0	31,5	unendlich
Rheinland-Pfalz	1947	66	1	0	66,0	unendlich
Hessen	1946	67	1	0	67,0	unendlich
Saarland	1979	34	0	0	unendlich	unendlich
Baden-Württemberg	1974	38	0	0	unendlich	unendlich
<b>Gesamt</b>			<b>78</b>	<b>19</b>	<b>7,8</b>	<b>31,9</b>

Abkürzungen: VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheide

Aus Tabelle 4 ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- Hamburg hat die intensivste Praxis sowohl bei durchgeführten Volksbegehren als auch bei Volksentscheiden: Durchschnittlich findet fast jedes Jahr ein Volksbegehren und etwa alle drei Jahre ein Volksentscheid statt.
- Bezüglich der Häufigkeit von Volksbegehren folgen auf Platz 2 Brandenburg und auf Platz 3 Bayern.
- Bezüglich der Häufigkeit von Volksentscheiden folgen auf Platz 2 und 3 Bayern und Schleswig-Holstein.
- Bayern verfügt mit 19 Volksbegehren und sechs Volksentscheiden über die umfangreichste Praxis der Verfahrensstufen 2 und 3 insgesamt – jedoch muss der deutlich längere Zeitraum, in denen diese stattfanden, berücksichtigt werden.
- Zudem fällt auf, dass in nur sechs der 16 Bundesländer ein von der Bevölkerung beantragter Volksentscheid stattfand: In Hamburg, Bayern, Schleswig-Holstein, Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt.
- Die Daten zu Berlin sind durch die Mitberücksichtigung des Zeitraums von 1949 bis 1974, in dem die direkte Demokratie wirkungslos blieb und kein einziges Ver-



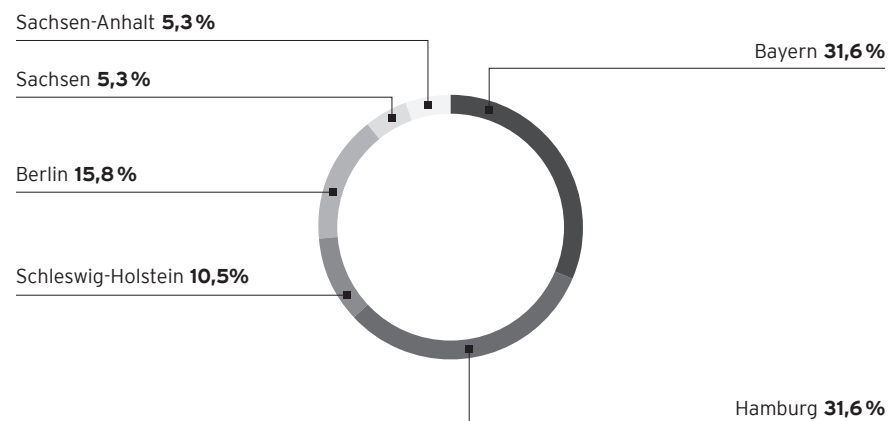
fahren stattfand, etwas verzerrt. Würde man den Zeitraum ab 1995 betrachten (Reformjahr und neue Verfassung), dann würden die Zahlen anders lauten: Alle 2,6 Jahre fand ein Volksbegehren und alle sechs Jahre ein Volksentscheid statt. Berlin wäre dann in der Tabelle auf dem dritten Platz. Wenn man den Zeitraum ab 2006 (Reform der Volksgesetzgebung) betrachtet, wird es noch interessanter. Es bestätigt sich die These, dass der entscheidende Einflussfaktor für die Häufigkeit der Verfahren der Themenkatalog und die Bedingungen beim Volksbegehren ist.

- Die Tabelle belegt, dass in einigen Bundesländern die direkte Demokratie bislang nur auf dem Papier vorhanden ist und in der Praxis weitgehend bedeutungslos bleibt. In Baden-Württemberg und im Saarland fand noch kein einziges Volksbegehren zu Sachfragen statt, in drei weiteren Bundesländern (Hessen, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern) gab es jeweils nur ein einziges Volksbegehren. In diesen Bundesländern zeigt sich, dass für die mangelnde Praxis die prohibitiven Hürden (sehr hohe Quoren und kurze Fristen, vgl. Tabelle 1) verantwortlich sind, welche die Bürger/innen vom Gebrauch der Beteiligungsrechte abhalten.

Einige Bundesländer mit wenig Praxis und restriktiven Regelungen haben in den vergangenen Jahren reagiert und erfreulicherweise die Hürden gesenkt oder die Verfahren anderweitig bürgerfreundlicher gestaltet, so etwa Berlin, Hamburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen oder Thüringen. In manchen Ländern, zum Beispiel in Baden-Württemberg, sind weit gehende Reformen geplant, in anderen wurden nur kosmetische Korrekturen durchgeführt (zum Beispiel Hessen, Brandenburg 2011).

Betrachtet man die regionale Verteilung der 19 durch Volksbegehren ausgelösten Volksentscheide in den besagten sechs Bundesländern<sup>8</sup>, so ergibt sich folgendes Bild:

**Abbildung 3: Geographische Verteilung der 19 Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren (Stand: 31. Dezember 2012)**



<sup>8</sup> Eine Übersicht über diese Volksentscheide findet sich unter: [www.mehr-demokratie.de/volksentscheid.html](http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheid.html).

## b) Themen

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Themenverteilung im Jahr 2012 sowie von 1946 bis 2012.

**Tabelle 5: Themen von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volkspetitionen im Jahr 2012 und gesamt von 1946 bis 2012**

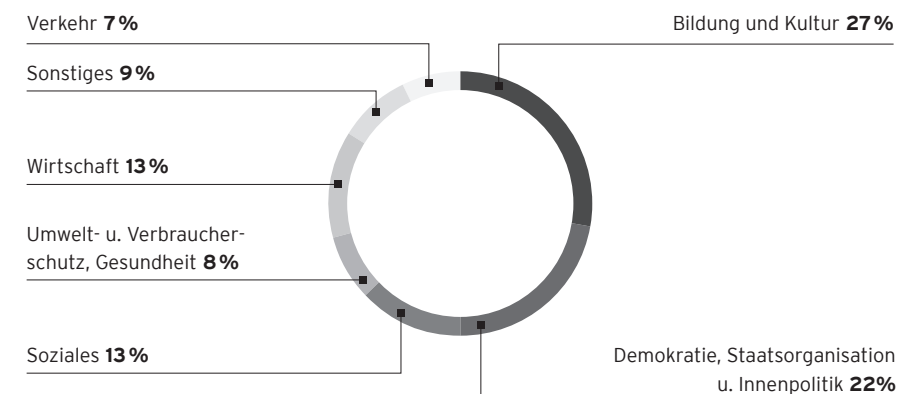
Themenbereich	Anzahl 2012 (neu eingeleitet)	2012 in %	Anzahl gesamt (1946 - 2012)	Gesamt in %
Bildung und Kultur	2	20 %	89	27,2 %
Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik	2	20 %	73	22,3 %
Wirtschaft	1	10 %	44	13,5 %
Soziales	3	30 %	41	12,5 %
Umwelt	2	20 %	27	8,3 %
Verkehr	0	0 %	22	6,7 %
Sonstiges	0	0 %	31	9,5 %
<b>Gesamt</b>	<b>10</b>	<b>100 %</b>	<b>327</b>	<b>100 %</b>

Aus Tabelle 5 ist ersichtlich, dass der Schwerpunkt der 2012 neu eingeleiteten zehn Verfahren mit 30 Prozent der Bereich „Soziales“ war.

Betrachtet man den langjährigen Durchschnitt aller 327 Verfahren seit 1946, so zeigt sich, dass der Bereich „Bildung und Kultur“ mit 89 Verfahren auf Platz 1 liegt, gefolgt von „Demokratie, Staatsorganisation und Innenpolitik“ mit 73 Verfahren.

Die folgende Abbildung illustriert noch einmal die Gesamtverteilung der Themen für alle Verfahren von 1946 bis 2012.

**Abbildung 4: Themenbereiche der 327 Volksbegehren und Volkspetitionen seit 1946 (Stand: 31. Dezember 2012)**



Hier ist zu beachten, dass die möglichen Themen der Volksbegehren in den deutschen Bundesländern durch die Gesetzgebungskompetenzen vorgegeben sind. Im Rahmen des bundesdeutschen Föderalismus und der begrenzten Kompetenzen der Bundesländer – verglichen mit denjenigen der Schweizer Kantone oder der US-Bundesstaaten sind diese gering – ist auch nur eine eingeschränkte Anzahl von Themen für Volksbegehren möglich. Hinzu kommen noch die thematischen Beschränkungen in den jeweiligen Landesverfassungen selbst (zum Beispiel Haushaltsangelegenheiten).

**c) Akteure**

Die bisherigen Volksbegehrensberichte haben gezeigt, dass hauptsächlich Aktionsbündnisse bestehend aus verschiedenen Gruppierungen als Initiatoren von Volksbegehren in Erscheinung traten und nur selten einzelne Parteien oder Verbände. Die Analyse für 2012 bestätigt dies erneut:

■ Aktionsbündnis:	7	■ Einzelner Verband/Verein:	–
■ Einzelne Partei:	2	■ Einzelpersonen:	1

In einem Aktionsbündnis bündelt sich das Interesse verschiedener Akteure wie etwa von Bürgerinitiativen, Vereinen, Gewerkschaften oder Parteien, um ein gemeinsames Politikprojekt voranzubringen. Ein wichtiger Grund für die Bildung eines Bündnisses ist, dass unter anderem die Chancen bei der Unterschriftensammlung, die sehr zeit- und ressourcenaufwändig ist, deutlich besser sind als wenn dies ohne ein Bündnis geschähe. So scheiterte 2012 auch die einzige Initiative, die durch Einzelpersonen durchgeführt wurde, bereits an der ersten Verfahrenshürde, der Sammlung von Unterschriften für den Antrag auf ein Volksbegehren (Hamburg: Initiative Feiertag plus 1).

**d) Ergebnisse und Erfolge**

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der im Jahre 2012 *abgeschlossenen Verfahren* und vergleicht sie mit der Gesamtzahl aller abgeschlossenen Verfahren. Dabei wurde „Erfolg“ als Ergebnis „im Sinne des Volksbegehrens/der Initiatoren“ definiert.

**Tabelle 6: Ergebnisse der abgeschlossenen Verfahren 2012 und insgesamt seit 1946 (ohne Volkspetitionen) (Stand: 31. Dezember 2012)**

Ergebnis	Abgeschlossene Verfahren im Jahr 2012		Abgeschlossene Verfahren insgesamt	
	Fallzahl	in %	Fallzahl	in %
Erfolg ohne Volksentscheid	3	30 %	57	22 %
Teilerfolg ohne Volksentscheid	1	10 %	17	6 %
Gescheitert ohne Volksentscheid	6	60 %	171	65 %
Erfolg im Volksentscheid	-	-	10	4 %
Teilerfolg im Volksentscheid (Gegenentwurf)	-	-	3	1 %
Gescheitert im Volksentscheid	-	-	1	0,4 %
Unecht gescheitert im Volksentscheid *	-	-	5	2 %
Gesamt	10	100 %	264	100 %
Direkte Erfolgsquote (Teilerfolg = halber Erfolg)	3,5	35 %	77	29 %

\* Unecht gescheitert = Trotz Mehrheit beim Volksentscheid am Abstimmungsquorum gescheitert

Wie aus Tabelle 6 zu ersehen ist, waren drei von zehn abgeschlossenen Verfahren des Jahres 2012 direkt erfolgreich, ein weiteres erzielte einen Teilerfolg. Da Teilerfolge als halber Erfolg gewertet werden, bedeutet dies insgesamt eine Erfolgsquote von 35 Prozent, was etwas höher liegt als der langjährige Durchschnitt (29 Prozent). Bei dieser – in der letzten Zeile ausgewiesenen – Erfolgsquote handelt es sich um eine for-

male Erfolgsquote. Dies bedeutet, dass eine im Volksentscheid erfolgreiche Vorlage durchaus faktisch erfolglos sein kann. Das zeigen die Erfahrungen aus der Vergangenheit, als Ergebnisse von Volksentscheiden im Nachhinein nicht beachtet wurden (zum Beispiel Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein oder Krankenhausprivatisierung in Hamburg). Umgekehrt kann ein Verfahren aber auch trotz Unzulässigkeit faktisch erfolgreich sein, wie 2007 das Beispiel Transrapid in Bayern zeigt.

Tabelle 6 zeigt ferner, dass in der Gesamtbetrachtung bislang sehr viele Initiativen und Anträge auf Volksbegehren ohne einen Volksentscheid scheiterten: Zwei Drittel aller gestarteten und abgeschlossenen Verfahren (171 von 264) scheitern in einem frühen Verfahrensstadium („ohne Volksentscheid“). Die meisten hiervon erreichten nicht genügend Unterschriften in der ersten oder zweiten Verfahrensstufe, wurden zurückgezogen oder für unzulässig erklärt.

Einer der Gründe für diese sehr hohe Zahl sind die restriktiven Regelungen. So ist der Ausschluss von finanzrelevanten Themen ebenso zu nennen wie die Kombination aus hohem Unterschriftenquorum und zu kurzer Frist beim Volksbegehren, mitunter zusätzlich erschwert durch das Verbot der freien Unterschriftensammlung. Dies wird besonders deutlich in Brandenburg, wo die freie Unterschriftensammlung verboten ist und es nur in einem von bislang neun Volksbegehren gelang, die geforderte Unterschriftenzahl von vier Prozent zu erreichen. Letzteres hängt vermutlich eng mit der 2012 erfolgten Reform zusammen, welche die Möglichkeit der Briefeintragung ermöglicht hat.

**Ergebnisse der von unten initiierten Volksentscheide**

Betrachtet man die Erfolgsquote der bislang 19 Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren, so betrug diese 60,5 Prozent (statistisch gesehen entspricht dies 11,5 erfolgreichen Volksentscheiden) und somit deutlich höher als die Erfolgsquote aller bislang abgeschlossenen 264 direktdemokratischen Verfahren (29 Prozent).

Zu beachten ist hierbei, dass in Bayern alle Volksentscheide gültig waren, das heißt, nicht am Abstimmungsquorum scheiterten. In Hamburg sind hingegen zwei Volksentscheide, in Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt je einer am Zustimmungsquorum gescheitert<sup>9</sup>. Bayern hält also den Spitzenplatz in Bezug auf gültige Volksentscheide, was damit zusammen hängt, dass es in Bayern bei einfachen Gesetzen kein Abstimmungsquorum und bei Verfassungsänderungen erst seit 1999 ein 25-Prozent-Zustimmungsquorum gibt.

Eines der Verfahren, das im Jahre 2012 ohne Volksentscheid erfolgreich war, indem das Landesparlament das Anliegen übernahm, wird im ersten Spezial ausführlicher vorgestellt.

<sup>9</sup> 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.

### Spezial 1: Hamburgs Transparenzgesetz

von Daniel Lentfer

#### Demokratie braucht Transparenz

Schluss mit dem Amtsgeheimnis, das war von Anfang an das Ziel einer Volksinitiative, die Hamburgs Politik und Verwaltung transparenter machen wollte. Das Bündnis aus Mehr Demokratie, Chaos Computer Club, Transparency International und anderen hat ein Transparenzgesetz geschrieben, das noch vor dem Volksbegehren einstimmig vom Landesparlament übernommen wurde. Doch die Umsetzung ist gar nicht so einfach.

„Das Wort Gesetz klingt immer so nach Verwaltung“, sagt eine in der Runde. „Dann nennen wir es doch einfach Transparenz schafft Vertrauen“, schlägt ein anderer Diskussionsteilnehmer vor. So kam die Initiative zu ihrem Namen, als sie im Oktober 2011 gegründet wurde. Auch andere Organisationen wie die Piratenpartei, Bündnis 90/Die Grünen, DIE LINKE und ÖDP waren von Anfang an von der Idee begeistert und machten mit.

#### Transparenz per Gesetz?

Kernpunkt des Transparenzgesetzes ist ein Informationsregister, das die Stadt bis Oktober 2014 einrichten muss. In diesem Register müssen dann von Aktenplänen über Regierungsbeschlüsse, Gutachten und Baugenehmigungen bis hin zu Zuwendungsbescheiden alle Informationen von öffentlichem Interesse ins Internet gestellt werden. „Die Bürger sind in Zukunft keine Bittsteller mehr, sondern die Verwaltung muss von sich aus alle wichtigen Informationen bereit stellen“, sagt dazu Gregor Hackmack, der für Mehr Demokratie Vertrauensperson war. „Noch müssen aufwändig einzelne Anfragen gestellt werden, für die Gebühren erhoben werden können, aber mit dem Informationsregister machen wir einen Quantensprung zu einer offenen Gesellschaft.“

#### Am Anfang war ein Wiki

Schon beim ersten Treffen wurde beschlossen, ein Wiki einzurichten. Für alle, die nicht regelmäßig im Internet unterwegs sind: Ein Wiki ist eine Website, die nicht nur gelesen, sondern auch bearbeitet werden kann. In diesem Wiki wurde das Transparenzgesetz öffentlich geschrieben, und seine Entstehung kann dort bis heute nachvollzogen werden. Die Änderungen wurden auf regelmäßigen Treffen besprochen und beschlossen. Dabei gab es über die Grundsätze große Einigkeit. „Der Chaos Computer Club setzt sich für offene und maschinenlesbare Formate ein, damit wir die Informationen leichter auswerten und weiterverarbeiten können“, sagt Michael Hirdes, der für den CCC Vertrauensperson war. Als ein erster Entwurf stand, konnte mit dem ehemaligen Bundesverfassungsrichter Jürgen Kühling ein Experte gefunden werden, der half, das Gesetz zu überarbeiten.

#### Erstens kommt es anders und zweitens als man denkt

Die erste Hürde, die Volksinitiative, wurde in nur sechs Wochen geschafft, obwohl laut Gesetz ein halbes Jahr vorgesehen ist. Häufig genügte das Reizthema Elbphilharmonie, um die Notwendigkeit von mehr Transparenz zu begründen. Die gesammelten 15.000 Unterschriften wurden am weltweiten Anti-Korruptions-Tag, dem 9. Dezember 2011, im Rathaus übergeben.

„Unterschriften im Winter sammeln ist nicht schön, aber bis auf einen Schnupfen sind wir dabei alle gesund geblieben“, sagt Burkhard Masseida von der Piratenpartei, der wohl fleißigste Sammler der Initiative. Für die in Hamburg allein regierende SPD schien es offensichtlich, dass das Thema zog und auch bei Volksbegehren und Volksentscheid die Hürden überspringen würde. Es kam zu einem Gesprächsangebot, an dessen Ende ein Kompromiss stand. Die Bürgerschaft beschloss das Gesetz nach Verhandlungen, in die am Ende alle Fraktionen einbezogen wurden.

#### Veränderungen im Detail

Das Gesetz veränderte sich, doch der Kern blieb unangetastet. So wurden im Rahmen einer Anhörung und bei vielen nächtlichen Verhandlungsrunden mit Verfassungsrechtler/innen und Datenschützer/innen einzelne Passagen überarbeitet. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse genauso wie personenbezogene Daten und der Kernbereich des Regierungshandelns bleiben geschützt. Die Veröffentlichung von Verträgen wurde auf die Daseinsvorsorge – dazu gehören auch Kultur und Bildung – begrenzt. Im Gegenzug müssen Vorstandsgehälter städtischer Unternehmen in Zukunft offen gelegt werden.

#### Verträge im Internet veröffentlichen

Einer der wichtigsten Punkte des Gesetzes ist, dass Verträge über 100.000 Euro einen Monat lang im Internet einsehbar sein müssen, bevor sie wirksam werden. „Das trägt dazu bei, dass Korruption und Manipulation deutlich erschwert werden“, sagt Gerd Leilich, der Transparency International im Bündnis vertrat. Die Initiative hofft, dass damit Kostenexplosionen wie bei der Elbphilharmonie zukünftig vermieden werden können.

#### Wer zu spät kommt...

Wie bei jedem größeren Vorhaben gibt es Akteure, die das Transparenzgesetz kritisieren. Dies war vor allem die in Hamburg traditionell sehr einflussreiche Handelskammer. Auf ein frühzeitiges Gesprächsangebot der Initiative gab es lange keine Reaktion, so dass kein Termin vor dem Beschluss des Gesetzes zu Stande kam. Für die Handelskammer ist es das „intransparenteste Gesetz, das jemals in Hamburg zustande gekommen ist.“ Die Handelskammer reagierte beleidigt, ist sie es doch von jeher gewohnt, frühzeitig gefragt zu werden. Noch dazu ist sie von dem Transparenzgesetz selbst betroffen. Die Parlamentspräsidentin Carola Veit (SPD) bescheinigte der Handelskammer bereits „Heldentum nach Ladenschluss“.

#### Ein Vorbild für viele ...

Das Transparenzgesetz hat Maßstäbe in der Informationspolitik gesetzt. Inzwischen gibt es von Österreich über Nordrhein-Westfalen bis nach Schleswig-Holstein viele Initiativen, die ähnliche Ziele verfolgen. Das Transparenzgesetz wurde in Vorträgen vom OpenGovernmentData Day in Linz bis zum Open-Knowledge Festival in Helsinki vorgestellt, Nachfragen kamen aus Katalonien und Washington, D. C. Als Reaktion darauf hat die Initiative das Gesetz übersetzen lassen.

#### ... aber Probleme vor der eigenen Haustür

Während Hamburg sich nach wie vor als Transparenzhauptstadt rühmt, versuchen Gegner die ersten Schlupflöcher zu finden. Denn eine große Frage ist, wer unter die Veröffentlichungspflicht fällt. Mit einer fragwürdigen Interpretation des Gesetzes will die Justizbehörde städtische Unternehmen vom Gesetz ausnehmen. Dies betrifft

vor allem Anstalten und Körperschaften öffentlichen Rechts, wie die Hafenbehörde, die Handelskammer, aber auch die Hamburger Stadtentwässerung. Hier wird es wohl zu einer Klärung vor Gericht kommen müssen. Bemerkenswert: Der bei den Verhandlungen beteiligte Staatsrat der Justizbehörde wird jetzt nicht müde, das Gesetz zu kritisieren. Er nennt es „handwerklich schlecht macht“ und poltert grundsätzlich gegen die Volksgesetzgebung.

#### Ein Gesetz ändert keine Kultur

Hamburg ist damit per Gesetz im Bereich Transparenz in Deutschland und auch darüber hinaus führend, aber ein Gesetz ändert keine Kultur. So wird es noch einiges an Zeit und Kraft brauchen, bis das Amtsgeheimnis als historisch betrachtet werden kann. Doch es ist klar, dass es hinter das beschlossene Gesetz kein Zurück gibt.

Daniel Lentfer arbeitet als Landesgeschäftsführer für den Landesverband Hamburg von Mehr Demokratie. Details unter: [hh.mehr-demokratie.de/hh\\_transparenzgesetz.html](http://hh.mehr-demokratie.de/hh_transparenzgesetz.html)

#### e) Volksbegehren 2012

Im Jahr 2012 wurden drei Volksbegehren (= zweite Verfahrensstufe) durchgeführt und auch im selben Jahr abgeschlossen.

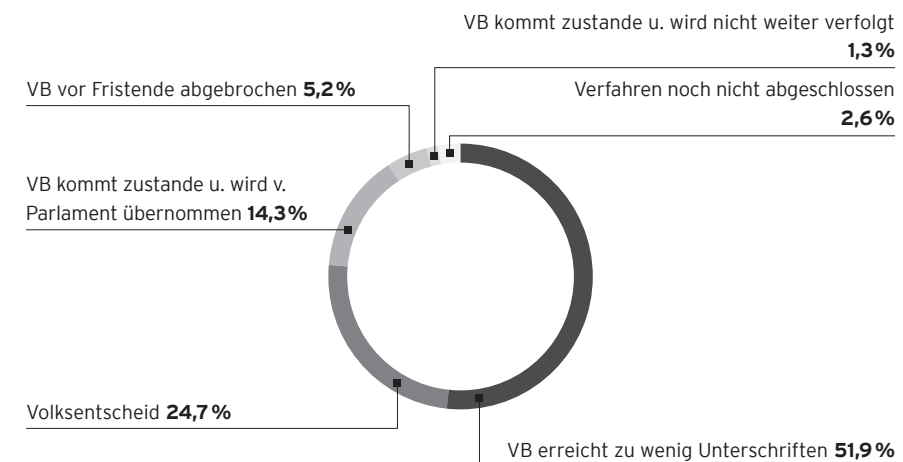
##### Abgeschlossene Volksbegehren

- **Niedersachsen: Volksbegehren „Für gute Schulen“**  
Das Volksbegehren fand vom 3. November 2010 bis zum 14. Januar 2012 statt. Mit knapp 250.000 Unterschriften (4,2 Prozent) wurden weniger als die benötigten 608.731 Unterschriften (zehn Prozent) gesammelt, so dass das Volksbegehren scheiterte.
- **Berlin: Volksbegehren „Nachtflugverbot Flughafen BBI“**  
Das Volksbegehren fand vom 29. Mai bis zum 28. September 2012 (vier Monate) statt. Parallel dazu lief auch in Brandenburg ein Volksbegehren mit demselben Ziel. Es wurden etwa 160.000 (davon 139.129 gültige) Unterschriften gesammelt und somit die benötigten sieben Prozent (ca. 173.000 Unterschriften) nicht erreicht. Damit scheiterte das Volksbegehren mit 5,7 Prozent.
- **Brandenburg: Volksbegehren „Nachtflugverbot Flughafen BBI“**  
Das Volksbegehren fand vom 4. Juni bis zum 3. Dezember 2012 (sechs Monate) statt und wurde von ca. 106.000 Bürger/innen unterstützt (80.000 benötigt). Nun kommt es im Jahr 2013 voraussichtlich zum Volksentscheid, falls es zu keiner Einigung zwischen Initiator/innen und der Regierung kommt.

Mit den drei Volksbegehren stieg die Zahl der insgesamt in den deutschen Bundesländern durchgeführten Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) auf 77 (Stand: Ende 2012). Im Januar 2013 wird das 78. Volksbegehren (in Bayern zum Thema Studiengebühren) durchgeführt.

Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, erreichte die Hälfte (52 Prozent) dieser Volksbegehren nicht genügend Unterschriften. Die Gründe hierfür waren oft die hohen Quoren, die kurzen Fristen (so zum Beispiel in Bayern) und/oder das Verbot der freien Unterschriftensammlung (so zum Beispiel in Brandenburg). Vereinzelt war der Grund auch die geringe Resonanz des Themas in der Bevölkerung. Insgesamt gelangte jedes vierte Volksbegehren zum Volksentscheid (25 Prozent). Hingegen wurde fast jedes siebte Volksbegehren vom Parlament übernommen, so dass ein Volksentscheid entfiel (elf von 77 Volksbegehren).

Abbildung 5: Ergebnisse der 77 Volksbegehren (VB) bis Ende 2012



Abkürzung: VB = Volksbegehren

Hinweis: Im Januar 2013 wird das 78. Volksbegehren (in Bayern zum Thema Studiengebühren) durchgeführt.

#### f) Reformen der gesetzlichen Grundlagen auf Landesebene

Auch im Jahr 2012 wurden direktdemokratische Regelungen reformiert und geplant.

##### Baden-Württemberg: Reformen geplant<sup>10</sup>

Die grün-rote Landesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten, dass sie das Zustimmungsquorum bei einfachen Gesetzen vollständig abschaffen und bei Verfassungsänderungen absenken wird. Der bisherige Zulassungsantrag für ein Volksbegehren soll zur Volksinitiative aufgewertet werden, was bedeutet, dass sich der Landtag mit der Initiative auseinandersetzen muss und dadurch eine erste Diskussions- und Positionierungsphase im Parlament angestoßen wird. Übernimmt der Landtag den Antrag oder einen für die Initiative akzeptablen Kompromiss, kann der Prozess schon hier ein Ende finden. Außerdem soll die Unterschriftenhürde beim Begehren gesenkt, freie Sammlung zulässig und der Sammelzeitraum verlängert werden.

„Die Stärkung der Mitwirkung und Teilhabe der Menschen soll ein Wesensmerkmal der neuen politischen Kultur in Baden-Württemberg werden.“  
(Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg 2011).

<sup>10</sup> Die diesbezüglichen Ausführungen stammen von Sarah Händel, Mitarbeiterin von Mehr Demokratie e.V. in Baden-Württemberg, der ich herzlich danke. Mehr Informationen unter: [www.mitentscheiden.de](http://www.mitentscheiden.de).



Die Ambitionen sind groß, doch die Situation ist vertrackt: Für die Reform der direkten Demokratie braucht es die Zustimmung der CDU-Fraktion, denn diese ist immer noch die größte Fraktion im Landtag und für eine Verfassungsänderung ist eine Zweidrittel-Mehrheit notwendig. Gleichzeitig stehen auch Reformen für die kommunale direkte Demokratie an, die zwar mit der einfachen Regierungsmehrheit beschlossen werden könnten, bei der die CDU jedoch ebenfalls gerne mitsprechen möchte. Nach einem Sondierungsgespräch im Januar 2012 gab es daher keine Fortschritte auf dem Weg zu einer Reform. Im Bewusstsein, dass zum aktuellen Zeitpunkt die Landtagsmehrheit für eine vollständige Abschaffung des Quorums nicht gegeben ist, hat das Bündnis für Mehr Demokratie in Baden-Württemberg im Sommer 2012 einen eigenen Vorschlag zur Diskussion gestellt, um zu verdeutlichen, wie ein akzeptabler Kompromiss aussehen könnte. Mit einer Absenkung der Unterschriftenhürde für das Begehren auf 5 Prozent der Wahlberechtigten, einer Absenkung des Zustimmungsquorums auf 15 Prozent, respektive 25 Prozent für Verfassungsänderungen, würde ein respektabler Fortschritt erreicht.

Damit steht eine Formel („5-15-25“) im Raum, die als mögliche Diskussionsgrundlage für interfraktionelle Gespräche dienen kann. Wird keine Einigung erreicht, wäre eine Volksabstimmung über die Volksabstimmung ein nahe liegender Ausweg aus dem Patt: Sowohl CDU als auch die Regierungskoalition könnten dann einen eigenen Reformvorschlag zur Abstimmung stellen und die Bürgerschaft könnte selbst entscheiden, wie einladend die direkte Demokratie in Baden-Württemberg zukünftig gestaltet werden soll. Natürlich sollten sich vorher alle Parteien darauf einigen, das Ergebnis anzuerkennen, und dessen Gültigkeit nicht von dem unrealistisch hohen Zustimmungsquorum von 50 Prozent, das für eine Verfassungsänderung benötigt wird, abhängig machen.

Ein weiterer Vorteil dieses Verfahrens, das den Weg zum Ziel werden lässt, ist die breite öffentliche Diskussion, die eine solche Volksabstimmung zum Thema „Wert der direkten Demokratie“ auslösen und die Unterschiede der Parteipositionen in Sachen „Willen zur verbindlichen Bürgerbeteiligung“ deutlich zutage treten lassen würde.

#### **Bayern: Gesetzesinitiative von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verworfen**

Ein Antrag der Grünen im bayerischen Landtag für mehr Anwendungsfreundlichkeit, etwa durch Quorensenkung und Zulassung finanzwirksamer Volksentscheide, wurde 2012 von der Mehrheit aus CSU, FDP und FWG abgelehnt. Die SPD enthielt sich hierbei.

#### **Brandenburg: Briefeintragung bei Volksbegehren eingeführt**

Der Landtag in Brandenburg hat im Januar 2012 die Durchführung von Volksbegehren als zweiter Verfahrensstufe erleichtert: Zwar kann er sich (noch) nicht zur Einführung der freien Unterschriftensammlung durchringen, aber es gibt zukünftig die Variante der Briefeintragung. Zudem können zusätzliche Eintragungstellen beantragt werden.

#### **Bremen: Schritt für Schritt**

Bremen hat erneut bewiesen, dass direkte Demokratie ernst genommen wird: Im Verlauf des Jahres 2012 wurden kleine, aber innovative Reformen auf den Weg gebracht bzw. für die Kommunalebene (Bremerhaven) verabschiedet (s. ausführlich den nachfolgenden Spezialbericht).

#### **Spezial 2: Reformen in Bremen**

Bremen und Bremerhaven gehen Schritt für Schritt in Richtung mehr direkte Demokratie

von Tim Weber

2009 Bremen, 2012 Bremerhaven und 2013 wieder Bremen. Im Zweistädtestaat Bremen folgt eine Reform der direkten Demokratie der anderen. Es sind keine großen Reformen, man erkennt immer noch die Ängstlichkeit des Vertreters vor seinem Volk. Aber die Öffnung gegenüber den Menschen ist unverkennbar.

#### **Bremen vervollständigt die Reformen von 2009 und sucht nach neuen Wegen**

In Bremen sollen Anfang des Jahres 2013 auf Antrag der CDU-Fraktion die Hürden für verfassungsändernde Volksentscheide gesenkt werden. Das Zustimmungsquorum für Volksentscheide soll von 50 auf 40 Prozent der Stimmberechtigten, das Unterschriftenquorum für Volksbegehren von 20 auf zehn Prozent der Stimmberechtigten gesenkt werden. Die Koalition, vor allem die SPD, hat sich dieser Forderung angeschlossen. Damit würde die Reform von 2009, mit der die Quoren für die einfachgesetzliche Volksgesetzgebung gesenkt wurden, abgerundet. Allerdings dürfen wir uns da nichts vormachen. Selbstverständlich wird es auch mit den neuen Quoren kaum zu erfolgreichen Volksentscheiden über die Verfassung kommen. Aber nach Hamburg (2/3-Mehrheit), Bayern (25 Prozent-Quorum) und Thüringen (40 Prozent-Quorum) wäre Bremen das vierte Bundesland, das die prohibitive Hürde von 50 Prozent Zustimmung aller Stimmberechtigten hinter sich lässt.

Zudem sollen die Unterschriften für einen Bürgerantrag von ca. 12.000 Unterschriften auf ca. 5.000 gesenkt werden. Mit einem Bürgerantrag kann in Bremen eine politische Frage auf die Tagesordnung der Bürgerschaft (Landtag) gesetzt werden. Bei der Unterschriftensammlung werden Möglichkeiten elektronischer Unterschriften geprüft. Bürger/innen könnten dann die Unterstützung eines Volksbegehrens im Internet bekunden. Es ist klar, dass hier die Anforderungen an die Identifizierung höher sein müssen als bei einer Onlinepetition. Je anspruchsvoller das Verfahren wird, desto weniger wird jedoch die Möglichkeit der Onlineunterschrift genutzt werden. Die Europäische Bürgerinitiative, was etwa dem Bürgerantrag in Bremen entspricht, ermöglicht Onlineunterschriften. Die Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft bestreiten hier als erstes Bundesland einen innovativen Weg, der die Beteiligung an direktdemokratischen Verfahren erleichtern wird.

Die SPD-Fraktion hat einen gänzlich neuen Vorschlag ins Spiel gebracht. Bei Veräußerungen öffentlicher Unternehmen, die dem Gemeinwohl in verschiedenen Bereichen dienen und auch bei der Veräußerung von Anteilen von Unternehmen soll zwingend ein Volksentscheid (obligatorisches Verfassungsreferendum) stattfinden. Diese sogenannte „Privatisierungsbremse“ ist neu in der rechtspolitischen Diskussion und wurde in Berlin von SPD und DIE LINKE aufgegriffen. Diese Forderung wirft freilich Fragen auf. Wird ein Referendum notwendig, wenn auch kleine Unternehmen der Daseinsfürsorge, die eine Fährverbindung über die Weser leisten, verkauft werden soll? Wie verhält es sich, wenn Anteile eines Unternehmens veräußert werden sollen, mit denen durch das Gesellschaftsrecht begründete Rechte für Bremen verbunden sind?

Diese bisher nicht beantworteten Fragen könnten einen Lösungsvorschlag der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wahrscheinlicher werden lassen. Sie schlagen ein fakultatives Referendum beim Verkauf öffentlicher Unternehmen oder von Anteilen an öffentlichen Unternehmen vor. Zudem möchten die Grünen das fakultative Referendum bei Verfassungsänderungen und bei Änderungen von durch Volksentscheide beschlossenen oder auf ein Volksbegehren zurückgehenden Gesetzen einführen. Das Unterschriftenquorum ist mit fünf Prozent der Stimmberechtigten hoch gewählt und würde gegenüber der Volksgesetzgebung nur bei Verfassungsänderungen eine Erleichterung bedeuten. Dies ist insofern verwunderlich, da sich dieser Vorschlag unzweifelhaft an der Hamburger Regelung nach Artikel 50 Absatz 4 Verfassung orientiert. Dort wird geregelt, dass ein fakultatives Referendum binnen drei Monaten von 2,5 Prozent der Stimmberechtigten unterstützt werden muss. Dies ist eine erhebliche Erleichterung gegenüber der Volksgesetzgebung, bei der fünf Prozent in drei Wochen ein Volksbegehren unterschreiben müssen. In Hamburg wird damit der Spezialfall geregelt, dass Beschlüsse der Bürgerschaft über vom Volk beschlossene Gesetze noch einmal den Bürger/innen zur Entscheidung vorgelegt werden. Dadurch wird ein erhöhter Bestandschutz durch Volksentscheid beschlossene Gesetze gewährleistet, ohne jegliche Änderung solcher Gesetze durch obligatorische Referenden zu erschweren. Das fakultative Referendum ist also durchaus eine flexible Regelung, wenn die Unterschriftenquoten niedrig genug sind. Das Parlament hat dann größere Sicherheit, dass eine Entscheidung wie beispielweise eine Verfassungsänderung mitgetragen wird, falls kein Referendum gestartet wird. Bei diesen Fragen hat die rot-grüne Regierung trotz Vereinbarung im Koalitionsvertrag noch keine Einigung gefunden. Daher ist es kaum absehbar, ob eine Regelung verabschiedet wird – und wenn ja, welche.

#### **Bremerhaven beschließt endlich die Reform**

Bereits im Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU von 2007 war vereinbart, dass eine Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid angestrebt werden sollte. Es tagte dann auch eine nicht öffentliche Arbeitsgruppe, die Vorschläge unterbreitete. Diese wurden aber kurz vor der Abstimmung von der CDU nicht mehr mitgetragen, wodurch die Reform scheiterte. Denn für eine Senkung der Quoren musste die Magistratsverfassung geändert werden, was eine Zweidrittel-Mehrheit der Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung voraussetzt.

Nach der Wahl im Mai 2011 kam es zu einer rot-grünen Regierungskoalition. Diese kramte die Vorschläge der Arbeitsgruppe hervor und im Juli 2012 wurden die Reformen, witzigerweise mit den Stimmen der CDU, verabschiedet.

Auffälligste Veränderungen sind die Senkung des Unterschriftenquorums von 10 auf 7,5 Prozent beim Bürgerbegehren und des Zustimmungsquorums von 30 auf 20 Prozent beim Bürgerentscheid. Das Spektrum zulässiger Themen wurde zum Beispiel durch die Bauleitplanung erweitert. Allerdings werden wichtige Fragen wie die Stadtverfassung oder der Kauf sowie die Veräußerung von Wirtschaftsunternehmen ausgeschlossen.

Es wurde eine aufschiebende Wirkung geregelt, wenn das Bürgerbegehren für zulässig erklärt wurde. Jedoch hat die Stadtverordnetenversammlung nach Einreichung des Bürgerbegehrens drei Monate Zeit, die Zulässigkeit festzustellen. In diesen drei Monaten könnten auch Entscheidungen getroffen werden, die das Bürgerbegehren

ins Leere laufen und einen Bürgerentscheid hinfällig werden lassen. An der Anforderung des Kostendeckungsvorschlags wurde festgehalten. Neuere Entwicklungen wie in Berlin und NRW, die stattdessen eine Kostenschätzung der Verwaltung auf der Unterschriftenliste verlangen, wurden nicht berücksichtigt.

Bremen und Bremerhaven sind weitere Reformschritte gegangen bzw. werden sie gehen, wodurch die Regelungen anwendungsfreundlicher werden. Zu einer deutlichen Verbesserung hingegen wird es nicht kommen. Dafür sind die Reformschritte zu zaghaft. Auf Kommunalebene sind Bundesländer wie NRW und Schleswig-Holstein reformfreudiger gewesen, dort ging der Reform allerdings eine Volksinitiative voraus.

Tim Weber ist langjähriger Mitarbeiter von Mehr Demokratie e. V. und Geschäftsführer des Landesverbands Bremen/Niedersachsen.  
Weitere Informationen: <http://bremen.mehr-demokratie.de>

#### **Hamburg: Volksabstimmungsgesetz reformiert**

Die Hamburgische Bürgerschaft hat im Herbst 2012 mit den Stimmen aller Fraktionen das Durchführungsgesetz bei Volksabstimmungen geändert. 2009 war die Hamburger Verfassung geändert, das dazu gehörende Durchführungsgesetz jedoch noch nicht angepasst worden. Die Novellierung sorgt für mehr Verbindlichkeit, Klarheit, Rechtssicherheit und Transparenz für Politik, Verwaltung und die Initiativen.

Die Bürgerschaft muss darüber hinaus den Initiator/innen einer Volksabstimmung rechtzeitig die Möglichkeit geben, ihr Anliegen in einem Ausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft zu präsentieren. Sollte es Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Volksinitiative geben, muss vor dem Start der Unterschriftensammlung das Hamburgische Verfassungsgericht eingeschaltet werden. Damit soll verhindert werden, dass Bürgerschaft und Senat nach einer Abstimmung einen Volksentscheid kippen können.

#### **Mecklenburg-Vorpommern: Anhörung zu Reformvorschlägen, aber keine Verbesserung verabschiedet**

Die oppositionellen Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE haben im Landtag einen Antrag zur Senkung der Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide eingebracht. Im Zuge der parlamentarischen Beratungen kam es auch zu einer Expertenanhörung im Rechtsausschuss, bei der sich zahlreiche Experten für eine Senkung der Quoren aussprachen. Die regierende Große Koalition hat die Reformvorschläge bis jetzt nicht umgesetzt, eine kleinere Reform der Volksgesetzgebung scheint jedoch noch möglich.

#### **NRW: Reformen geplant**

Die neue rot-grüne Landesregierung will die direkte Demokratie reformieren, so verkündeten es die Wahlsieger nach der Landtagswahl am 13. Mai 2012. Eine Verfassungskommission zur Überarbeitung der Landesverfassung soll eingesetzt werden.

**Rheinland-Pfalz: Reformen möglich**

2012 wurde eine Enquêtekommission des Landtags zum Thema „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ gegründet. Im Jahr 2013 sollen in diesem Rahmen auch die direktdemokratischen Regelungen überprüft werden.

**Saarland: Reförmchen anvisiert**

Laut dem Koalitionsvertrag von CDU und SPD plant das Saarland, die Bedingungen für die direkte Demokratie auf Landesebene zu verbessern. Anfang 2013 soll eine Reform erfolgen, die nach derzeitigem Stand allerdings wenig Erfolg versprechend ist.

**EXKURS: Reform der gesetzlichen Grundlagen auf kommunaler Ebene**

Zusätzlich soll hier ein kurzer Überblick über die Reformen der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene des Jahres 2012 gegeben werden:

- In Bremerhaven wurden Anfang Juli 2012 die Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid reformiert (siehe Spezial 2). Der Themenkatalog ist nunmehr deutlich erweitert, indem der Positivkatalog gestrichen und die Bauleitplanung als Themenbereich zugelassen wurde. Das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren wurde von 10 auf 7,5 Prozent gesenkt und das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid von 30 auf 20 Prozent gesenkt.
- In Hamburg wurde Anfang 2012 das Bezirks-Bürgerbegehren leicht verbessert. So wurden zahlreiche kleine Präzisierungen sowie eine frühere Zulässigkeitsprüfung für mehr Rechtssicherheit beschlossen. Zudem sind zukünftig mehr Moderationsmöglichkeiten im Vorfeld eines Bürgerentscheids möglich. Ebenso können zukünftig Bürgerentscheide zum selben Thema zusammengefasst werden<sup>11</sup>. Die Fraktionen im Landtag und Mehr Demokratie hatten gemeinsam in einer interfraktionellen Arbeitsgruppe über die Reform beraten. Mehr Demokratie konnte dafür sorgen, dass keine Abstimmungsquoren eingeführt wurden.

Die Reformen auf kommunaler Ebene in Schleswig-Holstein werden im folgenden Spezialbericht ausführlich vorgestellt.

**Spezial 3: Reformen in Schleswig-Holstein**

Zwei Volksinitiativen zur direkten Demokratie in Schleswig-Holstein

- Eine Erfolgsgeschichte

von Claudine Nierth

**1. Die Idee**

Mehr Demokratie verdankt seine Stärke erfolgreichen Volksbegehren in den Bundesländern. Ein entsprechend geeignetes Mittel auf Bundesebene fehlt. Aber wie bringt man beides zusammen, die Möglichkeit des Begehrens auf Landesebene und die Forderung nach bundesweiten Volksabstimmungen?

Es gibt in vier Bundesländern – in Berlin, Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein – die rechtliche Möglichkeit, nicht nur einen Gesetzentwurf per Volksinitiative auf den Weg zu bringen, sondern auch einen Appell an die Landesregierung zu entsenden, auf der Bundesebene aktiv zu werden. Ein Appell ist erst mal ein stumpferes Schwert, aber richtig angewendet nicht weniger wirkungsvoll. So kam uns die Idee, per Volksinitiative die Schleswig-Holsteinische Landesregierung aufzufordern, sich im Bundesrat für die Einbringung eines Gesetzes für Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid einzusetzen. Und da wir schon dabei waren, starteten wir parallel gleich noch eine zweite Volksinitiative mit einem ausgearbeiteten Gesetzentwurf für die Erleichterung von Bürgerentscheiden in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen.

**2. Der Start**

Wir hatten weder Geld noch einen starken Landesverband, aber ein Bündnis mit 16 Organisationen und den Bundesverband von Mehr Demokratie im Rücken. Unsere Verbündeten waren unter anderem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE, die jungen Liberalen, Piraten, die Initiative für Grundeinkommen, Aktion mündige Schule, Gegenwind e. V., die Sozialdemokratischen Gesellschaft der Kommunalpolitik und die Violetten (Details siehe Infokasten).

**Bündnispartner der ersten Volksinitiative (bundesweite Volksentscheide)**

attac Flensburg - Aktion mündige Schule - Bürgerinitiative gegen das CO2-Endlager e.V. - Bürgerinitiative Bedingungsloses Grundeinkommen SH - Bündnis 90/Die Grünen SH - DIE LINKE SH - Die Violetten - Für spirituelle Politik SH - Freie Wähler SH - Grüne Jugend SH - Gegenwind SH - Junge Liberale SH - Junge Piraten SH - Mehr Demokratie - Omnibus für direkte Demokratie - Piratenpartei SH - Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in SH (SGK)

**Bündnispartner der zweiten Volksinitiative (Bürgerbegehren)**

Aktion mündige Schule - Bürgerinitiative Bedingungsloses Grundeinkommen SH - Bündnis 90/Die Grünen SH - DIE LINKE SH - Die Violetten - Für spirituelle Politik SH - Freie Wähler SH - Grüne Jugend SH - Gegenwind SH - Junge Piraten SH - Mehr Demokratie - Omnibus für direkte Demokratie - Piratenpartei SH

So standen wir mit zwei Volksinitiativen im Mai 2011 Unterschriften sammelnd auf der Straße und reichten im Oktober 2011 zweimal 25 000 Unterschriften für unsere

<sup>11</sup> Eine detaillierte Übersicht findet sich unter: [www.gruene-fraktion-hamburg.de/datenschutz/24-01-2012/reform-der-buergerbegehren-gemeinsam-auf-den-weg-gebracht](http://www.gruene-fraktion-hamburg.de/datenschutz/24-01-2012/reform-der-buergerbegehren-gemeinsam-auf-den-weg-gebracht) sowie auf <http://hh.mehr-demokratie.de>.



Forderungen ein. Unser Ziel waren zwei Volksabstimmungen, die mit der Bundestagswahl im September 2013 zusammen abgehalten werden sollten.

### 3. Neuwahlen und Regierungswechsel

Über die Zulässigkeitsprüfung hinweg gab es Neuwahlen in Schleswig-Holstein und damit einen Regierungswechsel. Die schwarz-gelbe Regierung machte Platz für die Küstenkoalition aus SSW, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Piraten zogen erstmals in den Landtag ein. Somit waren unsere Bündnisfreunde ausreichend im Parlament vertreten.

### 4. Erster Erfolg

Unsere erste Volksinitiative, die Bundesratsinitiative, wurde von der Koalition als erste Amtshandlung übernommen! Mit unserem Gesetzentwurf zur Erleichterung des kommunalen Bürgerentscheids tat sie sich jedoch schwer. Unüberwindbar die Hürden für SPD und SSW. Die Sorge, Bürger/innen könnten den Gemeindevertretungen das Leben schwer machen und das Recht der kommunalen Selbstverwaltung gefährden, saß tief und war weit verbreitet. Ein Mehr an direkter Beteiligung der Bürger/innen eher unerwünscht.

### 5. Verhandlungen und Gespräche für die Bürgerentscheids-Reform

Rechtlich gab es die Möglichkeit mit uns, dem Bündnis, einen Kompromiss auszuhandeln und so Volksbegehren und -entscheid zu vermeiden. Eine Chance für uns – und für die Koalition die Chance, das „Schlimmste“ mit einem Kompromiss zu verhindern und trotzdem in der Öffentlichkeit mit einem Einsatz für mehr Bürgerbeteiligung zu glänzen.

Einen Versuch für beide Seiten war es wert. Nun galt es in der Sache zu überzeugen. Wir hatten immerhin die Erfahrungswerte von mittlerweile über 5.000 Bürgerbegehren aus ganz Deutschland im Rücken, hatten Fallstudien, Auswertungen und Beispiele parat. Schleswig-Holstein mit seinen bis dahin knapp 300 Begehren und 170 Bürgerentscheiden in 1.116 Gemeinden lieferte nur begrenzte Erfahrungswerte. Statistisch hatte eine Gemeinde nur alle 64 Jahre mit einem Bürgerentscheid zu rechnen. Zu wenig angesichts der aktuellen Themen wie Energiewende, Windparks, Tourismusausbau oder Fehmarnbeltquerung.

In stundenlangen Gesprächen sind wir unsere 15 Änderungspunkte Stück für Stück durchgegangen. Unser Entwurf lieferte keine Neuheiten mit einer Ausnahme, wir wollten, dass die Bürger/innen auch über Grund- und Gewerbesteuern, Abgaben und Entgelte abstimmen dürfen. Es war aber vor allem die Gesamtheit unserer Forderungen – von der Abschaffung der Zustimmungsquoren, Senkung der Eingangshürden, der fast vollständigen Auflösung des Themenausschlusskatalogs, der Streichung des Kostendeckungsvorschlags, des Wegfalls der Frist für Korrekturbegehren, die Senkung und Staffelung der Eingangshürden, sowie die Möglichkeit, mit einfacher Mehrheit ein Ratsbegehren herbeizuführen – welche die Widerstände bis ins Innenministerium hinein hervorriefen.

Doch die Gespräche verliefen in erstaunlich offener und sachlicher Atmosphäre. Man hörte einander wirklich zu und versuchte die Position des anderen zu verstehen und darauf einzugehen und tauschte Argumente aus, bis wir uns wirklich einem Kompro-

miss näherten. Das Herzstück, der Knack- und Angelpunkt beider Seiten war die Bauleitplanung. Wir wollten sie wie in Bayern, Hamburg oder Thüringen für Bürgerbegehren vollständig zugänglich machen, während SPD und SSW sie vollständig ausnehmen wollten. Schließlich einigten wir uns auf die Lösung, die erste, aber wesentliche Stufe der Bauleitplanung für Bürgerbegehren zuzulassen: Den Aufstellungsbeschluss, sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung. Entscheidend für uns war die Erfahrung, dass sich von 40 Bürgerbegehren 36 auf den Aufstellungsbeschluss, also auf das „Ob“ eines Bauvorhabens bezogen und nur vier auf das „Wie“. Bürgerbegehren, die sich auf das „Wie“ und damit auf die Ausgestaltung eines Vorhabens beziehen, sind sowieso durch das Bundesbaugesetzbuch sehr eingeschränkt, da sie rechtlich nur als Empfehlung in den Abwägungsprozess einfließen können.

Neben diesem Kompromiss einigte sich unser Bündnis mit der Koalition auf die Senkung und Staffelung der Eingangshürden von 4 bis 10 Prozent sowie auf die starke Herabsetzung und Staffelung der Zustimmungsquoren von 8 bis 20 Prozent. Die Grund- und Gewerbesteuer bleibt von Bürgerbegehren künftig genauso ausgeschlossen wie die Hauptsatzung, dafür gibt es aber keine zeitliche Frist mehr für Korrekturbegehren. Das heißt, zukünftig sind Bürgerbegehren auch zu Beschlüssen möglich, die ohne zeitliche Frist in der Vergangenheit liegen. Die Voraussetzungen, an denen sich der Konflikt um Stuttgart 21 entzündete, sind in Schleswig-Holstein damit ausgeräumt. Außerdem einigten wir uns auf die Streichung des Kostendeckungsvorschlags, stattdessen aber auf eine Kostenschätzung durch die Verwaltung.

Kaum lag der gemeinsame Kompromiss vor, wurde er auch schon von der Küstenkoalition als Erfolg verkündet und die Presse informiert, obwohl das klassische parlamentarische Gesetzgebungsverfahren einschließlich Ausschussanhörungen noch anstand. So agiert man eben, wenn man regiert und die Mehrheit hinter sich weiß... Die abschließende Abstimmung über das Gesetz soll am 22. Februar 2013 stattfinden.

Die Bundesratsinitiative liegt nun per Entschließungsantrag dem Bundesrat vor – mit dem in der Geschichte einmaligen Ziel, mit allen Bundesländern einen gemeinsamen Gesetzentwurf in den Bundestag zu entsenden.

Das ist Erfolg!

Claudine Nierth ist Vorstandssprecherin von Mehr Demokratie und koordinierte die Volksbegehren in Schleswig-Holstein.

Weitere Informationen: <http://sh.mehr-demokratie.de>.

#### IV. Die Situation auf Bundesebene<sup>12</sup>

Auch im Jahre 2012 gehörte die Bundesrepublik Deutschland 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 mehr Erfahrungen mit direktdemokratischen Verfahren gesammelt werden konnten.

##### **Koalitionsvertrag**

In den Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung hat – nicht zuletzt aufgrund der von Mehr Demokratie gestarteten Kampagne „Volksentscheid ins Grundgesetz“ – folgende Formulierung Eingang gefunden:

„Wir wollen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung an der demokratischen Willensbildung stärken. Dazu werden wir das Petitionswesen weiter entwickeln und verbessern. Bei Massenpetitionen werden wir über das im Petitionsausschuss bestehende Anhörungsrecht hinaus eine Behandlung des Anliegens im Plenum des Deutschen Bundestages unter Beteiligung der zuständigen Ausschüsse vorsehen.“

Jedoch ist bis zum Ende der Wahlperiode nicht mehr mit einem wirklichen Fortschritt bei der Umsetzung dieser Passage zu rechnen.

##### **Diskussionen, jedoch keine Reformen**

Vor allem die Auseinandersetzungen um das Bahnhofprojekt Stuttgart 21, die im November 2011 in einen Volksentscheid mündeten, haben die Debatte um Fragen der Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie auch auf Bundesebene weiter angeheizt. Fast alle Parteien denken über dieses Thema (neu) nach. Die SPD hat dazu auf ihrem Parteitag im Dezember 2011 ein umfassendes Positionspapier mit dem Titel „Mehr Demokratie leben“ beschlossen und will noch 2013 einen Gesetzentwurf zur Einführung der Volksgesetzgebung einbringen. Bei der CDU/CSU ist allerdings bisher kaum ein Umdenken erkennbar.

##### **Volksentscheid bei Kompetenzübertragungen auf die EU-Ebene**

Die Diskussionen über die europäische Finanz- und Eurokrise sowie die von Mehr Demokratie durchgeführte Verfassungsbeschwerde 2012 „Europa braucht mehr Demokratie“<sup>13</sup> – mit mehr als 37.000 Unterstützern die größte in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland – haben eine öffentliche Debatte angestoßen, inwiefern die fortschreitende europäische Integration und die mit ihr verbundene Abtretung weiterer nationaler Hoheitsrechte noch mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Mehr Demokratie spricht sich für obligatorische Referenden bei der Übertragung von nationalen Souveränitätsrechten an zwischenstaatliche Organisationen aus. Der Frage steht die CSU etwas aufgeschlossener gegenüber als ihre Schwesterpartei. Die bayrische Landesregierung hat Anfang 2013 eine Bundesratsinitiative zur Einführung von Referenden in EU-Fragen gestartet. Bei der Übertragung von Hoheitsrechten sollen

– allerdings nicht zwingend, sondern lediglich auf Vorlage des Bundestages – die Bürger/innen das letzte Wort bekommen. Außerdem liegt dem Innenausschuss des Bundesrats ein Entschließungsantrag der Landesregierung Schleswig-Holstein zur Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden vor. Mehr Demokratie hatte 2011 in Schleswig-Holstein eine Volksinitiative zur Einführung bundesweiter Volksentscheide durchgeführt, die von der Landesregierung übernommen wurde.

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

Da Mehr Demokratie in den letzten Jahren viel Erfahrung mit direkter Demokratie vor allem in den Bundesländern aber auch im Ausland sammeln konnte, hat der Verein 2011 damit begonnen, seinen eigenen Gesetzentwurf zur Ausgestaltung bundesweiter Volksbegehren und Volksentscheide zu überarbeiten (derzeitiger Stand: [www.mehr-demokratie.de/gesetzentwurf.html](http://www.mehr-demokratie.de/gesetzentwurf.html)). Am Ende soll ein Vorschlag stehen, der den ernst zu nehmenden Vorbehalten und Schwierigkeiten, die mit direkter Demokratie verbunden sind, gerecht werden soll.

##### **Fazit**

Insgesamt ist nach wie vor ein mangelnder Reformwille auf Bundesebene festzustellen, was die Einführung der bundesweiten Volksabstimmung betrifft. Dies steht im Gegensatz zu den Wünschen der Bevölkerung und zur Entwicklung auf Landesebene. In allen 16 Bundesländern sind Volksbegehren und Volksentscheide möglich, die Regelungen werden immer weiter verbessert und es etabliert sich langsam aber sicher eine direktdemokratische Praxis. Weitere Reformen in den Bundesländern, Volksabstimmungen bzw. -befragungen in anderen europäischen Staaten (beispielsweise eine Volksbefragung zur Heeresreform in Österreich im Januar 2013) und nicht zuletzt die Debatte über die europäische Integration werden den Druck erhöhen, auch auf Bundesebene Volksentscheide zu ermöglichen.

<sup>12</sup> Dieser Abschnitt wurde von Oliver Wiedmann, Mehr Demokratie, Landesverband Brandenburg/Berlin, verfasst, dem ich herzlich danke.

<sup>13</sup> Ausführlich hierzu: <http://verfassungsbeschwerde.eu>.

## V. Schlussfolgerungen/Ausblick

- Der Volksbegehrensbericht 2012 belegt erneut eindeutig, dass es auf Seiten der Bürger/innen einen großen Bedarf an direkter Mitbestimmung zu Sachthemen auch zwischen den Wahlen gibt.
- Der Bericht hat gezeigt, dass die Zahl der Volksbegehren und Volksentscheide seit Anfang der 90er Jahre kontinuierlich steigt. Mittlerweile können wir – werden unverbindliche Volkspetitionen berücksichtigt – auf insgesamt 327 eingeleitete Verfahren zurückblicken. Das ist einerseits positiv zu bewerten, denn in einigen Bundesländern etablierte sich eine intensivere Praxis und Volksbegehren haben nicht mehr nur Einzelfall-Charakter. Andere Bundesländer haben dagegen kaum Praxis, was auf antiquierte und untaugliche Verfahren zurückzuführen ist.
- Die 26 laufenden Verfahren des Jahres 2012 sowie die Verfahren in den letzten Jahren zeigen deutlich die „Spiegel-Funktion“ von Volksbegehren und Volksentscheiden, auf die der Schweizer Nationalrat Andreas Gross oft hinweist: Direkte Demokratie hält der Gesellschaft (und der etablierten Politik) einen Spiegel vor und zeigt, bei welchen Themen Bürger/innen unzufrieden sind oder Alternativen diskutieren wollen. Dies betrifft ganz unterschiedliche Themen wie die Energiewende, Bereiche der Sozial- und Bildungspolitik, aber auch Reformen des politischen Systems (Transparenzgesetz, Regelungen der direkten Demokratie etc.). Von Kritikern der direkten Demokratie wird oft Folgendes vergessen: Der Spiegel (die direkte Demokratie) kann nichts dafür, wie das Gesicht, das in ihn blickt, aussieht.
- Das Bundestagswahljahr 2013 wird neben Volksentscheiden und noch mehr direktdemokratischer Praxis auch weitere Reformen der direkten Demokratie sehen: Besonders spannend wird sein, wie sich die beiden direktdemokratischen „Dinosaurier“ Baden-Württemberg und das Saarland, wo die Regelungen bislang sehr anwendungsfeindlich sind und kaum Praxis gestatten, verjüngen und modernisieren werden.

## Anhang 1: Die 26 laufenden direktdemokratischen Verfahren des Jahres 2012 im Überblick

Die 26 laufenden direktdemokratischen Verfahren, die „von unten“ initiiert wurden, einschließlich Volkspetitionen, des Jahres 2012

Bundesland	Im Jahr 2012 neu eingeleitete Verfahren	Im Jahr 2012 laufende Verfahren
Baden-Württemberg	0	0
Bayern	1	3
Berlin	2	5
Brandenburg	1	3
Bremen	1	1
Hamburg	1	4
Hessen	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	2	3
Niedersachsen	2 (davon 1 Volkspetition)	3 (davon 1 Volkspetition)
Nordrhein-Westfalen	0	0
Rheinland-Pfalz	0	0
Saarland	0	0
Sachsen	0	0
Sachsen-Anhalt	0	0
Schleswig-Holstein	0	3
Thüringen	0	1
<b>Gesamt</b>	<b>10 Verfahren</b> (davon 1 Volkspetition) (2011: 18 Verfahren, davon keine Volkspetition)	<b>26 Verfahren</b> (davon 1 Volkspetition) (2011: 33 Verfahren, davon 2 Volkspetitionen)

Anmerkung: Aktualisiert bis 31. Dezember 2012. Die Auflistung enthält alle laufenden Verfahren, die von unten (per Unterschriftensammlung) initiiert wurden.

Die detaillierte Auflistung folgt auf den kommenden Seiten.

**Baden-Württemberg: kein Verfahren (2011: 1 Verfahren)****Bayern: 3 Verfahren (3 Volksbegehren), davon eines in 2012 eingeleitet (2011: 2 Verfahren)****Volksbegehren „Direktwahl des Ministerpräsidenten!“**

Ziel: Für die Direktwahl des bayerischen Ministerpräsidenten

Träger: ÖDP Bayern, einzelne Professoren

Verlauf: Der Beginn der Unterschriftensammlung war am 2. November 2012. Insgesamt werden 25.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren benötigt.

Ergebnis: Offen

Info: [www.oedp-bayern.de](http://www.oedp-bayern.de)

**Volksbegehren „Nein zu Studienbeiträgen in Bayern!“**

Ziel: Für die Abschaffung von Studiengebühren in Bayern. Dazu soll das Bayerische Hochschulgesetz geändert werden. Jedoch wird kein Ausschluss von Verwaltungsgebühren und Gebühren für ein Zweitstudium und berufsbegleitende oder weiterbildende Studien gefordert.

Träger: Aktionsbündnis, u. a. Freie Wähler Bayern, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 28. September 2011. Die Initiator/innen überreichten am 12. Juni 2012 insgesamt 30.000 Unterschriften (25.000 benötigt) für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren. Das bayerische Innenministerium erachtete den Antrag für unzulässig wegen der Haushaltsauswirkungen, so dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof eingeschaltet wurde. Dieser befand jedoch am 22. Oktober 2012 das Anliegen für zulässig, so dass vom 17. – 30. Januar 2013 das Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe stattfindet. Dies müssen zehn Prozent der Wahlberechtigten unterstützen.

Ergebnis: Offen

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

**Volksbegehren „Gegen Studiengebühren in Bayern“**

Ziel: Für die Abschaffung von Studiengebühren in Bayern. Dazu soll das Bayerische Hochschulgesetz geändert werden. Auch wird ein Ausschluss von Verwaltungsgebühren und Gebühren für ein Zweitstudium und berufsbegleitende oder weiterbildende Studien gefordert.

Träger: Aktionsbündnis, u.a. Piratenpartei Bayern  
Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 10. August 2011. Benötigt werden 25.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren. Die erforderlichen Unterschriften sind gesammelt, allerdings warten die Initiator/innen das Ergebnis und die politischen Auswirkungen des erfolgreichen (zweiten) Volksbegehren gegen Studiengebühren, das von den Freien Wählern Bayern initiiert wurde, ab.

Ergebnis: Offen

Info: [wiki.piratenpartei.de/](http://wiki.piratenpartei.de/) BY: Volksbegehren\_Studiengebühren

**Berlin: 5 Verfahren (5 Volksbegehren), davon 2 in 2012 eingeleitet (2011: 8 Verfahren)****Volksbegehren „100 % Tempelhofer Feld“ zum vollständigen Erhalt des Tempelhofer Flughafenfeldes**

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

Träger: Aktionsbündnis, u. a. Bürgerinitiativen, BUND, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren wurde am 19. Dezember 2012 gestartet. 20.000 Unterschriften sind erforderlich.

Ergebnis: Offen

Info: [thf100.de](http://thf100.de)

**Volksbegehren „Neue Energie für Berlin“ - Für die Rekommunalisierung der Berliner Energieversorgung**

Ziel: Für die Rekommunalisierung der 2014 auslaufenden Stromkonzessionsverträge und für die Gründung eines modernen, ökologischen und sozialen Stadtwerks/Energieversorgers.

Träger: Aktionsbündnis, Berliner Energietisch (u. a. Naturschutzverbände, attac), Jusos, DIE LINKE, Grüne Jugend

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe, den Antrag auf Volksbegehren, begann am 6. März 2012. Am 3. Juli 2012 wurden 36.000 Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Der Landtag lehnte den Antrag inhaltlich ab. Im Januar 2013 beantragten die Initiator/innen ein Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe. Dieses findet ab dem 11. Fe-

bruar 2013 statt. Innerhalb von vier Monaten müssen sieben Prozent der Wahlberechtigten (ca. 173.000) das Volksbegehren unterstützen.

Ergebnis: Offen

Info: [berliner-energietisch.net](http://berliner-energietisch.net)

**Volksbegehren „Freie Zulassung zum Masterstudium“ (2)**

Ziel: Für einen gesetzlichen Anspruch auf ein Masterstudium. Dafür sollen die Kapazitäten für Masterstudienplätze ausgebaut werden, ohne dass dies zu Lasten anderer Studiengänge geschieht.

Träger: Gruppe von Studierenden

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für den zweiten Anlauf der Initiative (die erste Sammlung wurde abgebrochen) begann am 15. November 2011. Es gelang jedoch nicht, die benötigten 20.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe innerhalb von sechs Monaten zu sammeln. Die genaue Unterschriftenanzahl ist nicht bekannt.

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

Info: [www.taz.de/Hochschule/!84043](http://www.taz.de/Hochschule/!84043)

**Volksbegehren für Nachtflugverbot am Flughafen BBI**

Ziel: Für eine Änderung des § 19 Abs. 11 des Landesentwicklungsprogramms zur Durchsetzung eines landesplanerischen Nachtflugverbots am Flughafen Berlin Brandenburg International (BER). Flüge zwischen 22 Uhr und 6 Uhr sollen so verhindert werden.

Träger: Aktionsbündnis

Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 25. Juni 2011. Am 9. Oktober 2011 wurden mehr als 30.000 Unterschriften für die erste Verfahrensstufe (Antrag auf Volksbegehren) eingereicht (20.000 benötigt). Das Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe fand vom 29. Mai bis zum 28. September (vier Monate) statt. Parallel dazu lief auch in Brandenburg ein Volksbegehren mit demselben Ziel. Es wurden etwa 160.000 (davon 139.129 gültige) Unterschriften gesammelt und somit die benötigten sieben Prozent (ca. 173.000 Unterschriften) nicht erreicht. Damit scheiterte das Volksbegehren.

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

Info: [www.Nachtflugverbot-Berlin.de](http://www.Nachtflugverbot-Berlin.de)

**Volksbegehren „Rettet die S-Bahn Berlin“**

Ziel: Veröffentlichung aller Verträge und Ausweitung gesetzlicher Standards für den S-Bahn-Betrieb. So

sollen unter anderem der Bestand der Züge auf das Niveau von 2005 aufgestockt und die Mitarbeiter/innen zukünftig nach Tarif bezahlt werden.

Träger: Aktionsbündnis „Berliner S-Bahn-Tisch“, u. a. Gewerkschaften, attac, Pro Bahn, DIE LINKE, Piratenpartei, Bürgerinitiativen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 24. Juni 2011. Am 23. Dezember 2011 reichte die Initiative den Antrag auf Volksbegehren mit 31.870 Unterschriften ein (20.000 benötigt). Der Senat hat am 7. Februar 2012 den Antrag als unzulässig abgelehnt, nun entscheidet das Berliner Verfassungsgericht über die Zulässigkeit.

Ergebnis: Offen

Info: [www.s-bahn-tisch.de](http://www.s-bahn-tisch.de)

**Brandenburg: 3 Verfahren (3 Volksbegehren), davon 1 in 2012 eingeleitet (2011: 4 Verfahren)****Volksbegehren „Hochschulen erhalten“ - gegen Universitätsfusion in der Lausitz**

Ziel: Gegen Pläne, die Brandenburgische Technische Universität Cottbus (BTU) und die Hochschule Lausitz (HL) in Cottbus und Senftenberg aufzulösen und eine Lausitzer „Energie-Universität“ zu gründen.

Träger: Aktionsbündnis, u. a. Studenten, Mitarbeiter der Uni Cottbus

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative als erste Verfahrensstufe begann am 2. Mai 2012. Am 6. August 2012 wurden rund 33.000 gültige Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Der Landtag lehnte die Volksinitiative ab. Kurz vorher, im Oktober 2012, beschloss er die Fusion zwischen der BTU Cottbus und der Hochschule Lausitz in Senftenberg, die bis Mitte 2013 geschehen soll. Die Initiator/innen planen nun, die zweite Verfahrensstufe, ein Volksbegehren, zu beantragen.

Ergebnis: Offen

Info: [www.hochschulen-erhalten.de](http://www.hochschulen-erhalten.de)

**Volksbegehren Nachtflugverbot am Flughafen BBI**

Ziel: Für eine Änderung des § 19 Abs. 11 des Landesentwicklungsprogramms zur Durchsetzung eines landesplanerischen Nachtflugverbots am Flughafen Berlin Brandenburg International (BER). Flüge zwischen 22 Uhr und 6 Uhr sollen so verhindert werden.

Träger: Aktionsbündnis, u. a. Bürgerinitiativen



Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 25. Juni 2011. Am 19. September 2011 wurden mit 38.100 mehr als die benötigten 20.000 Unterschriften eingereicht. Der Landtag lehnte die Initiative am 16. Dezember 2011 inhaltlich ab. Das Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe fand vom 4. Juni bis zum 3. Dezember 2012 (6 Monate) statt und wurde von ca. 106.000 Bürger/innen unterstützt (80.000 benötigt). Nun kommt es im Jahr 2013 vermutlich zum Volksentscheid.

Ergebnis: Offen

Info: [www.nachtflugverbot-ber.de](http://www.nachtflugverbot-ber.de)

#### Volksbegehren „Schule in Freiheit“

Ziel: Gegen Pläne der Landesregierung, die Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft um zehn Prozent zu kürzen, sowie für eine organisatorische Selbständigkeit aller staatlichen Schulen und die gleichberechtigte Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft.

Träger: Aktionsbündnis, u. a. OMNIBUS für Direkte Demokratie, DER PARITÄTISCHE Brandenburg (Dachverband der freien Wohlfahrtspflege), Arbeitsgemeinschaft Freie Schulen Brandenburg

Verlauf: Die Unterschriftensammlung begann am 6. Mai 2011. Am 28. September 2011 wurden mit 37.800 mehr als die benötigten 20.000 Unterschriften eingereicht. Der Landtag lehnte die Initiative am 25. Januar 2012 ab. Die Initiator/innen verzichteten auf ein Volksbegehren, wollen aber die Schulpolitik weiter kritisch begleiten und behalten sich einen zweiten Anlauf vor.

Ergebnis: Gescheitert ohne Volksentscheid (Rückzug)

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

#### Bremen: 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon 1 in 2012 eingeleitet (2011: Keine Verfahren)

##### Volksbegehren für weitreichendes Verbot von Atomtransporten durch die bremischen Häfen (Änderung Hafensbetriebsgesetz)

Ziel: Für ein weitreichendes Verbot von Atomtransporten durch die bremischen Häfen

Träger: Bremer Initiative gegen Atomtransporte, Die LINKE

Verlauf: Am 10. März 2012 startete die Unterschriftensammlung für den Zulassungsantrag zum Volksbegehren. 5.000 Unterschriften werden benötigt.

Ergebnis: Offen

Info: [volksbegehrenatomtransporte.linksfraktion-bremen.de/](http://volksbegehrenatomtransporte.linksfraktion-bremen.de/)

#### Hamburg: 4 Verfahren (4 Volksbegehren), davon 1 in 2012 eingeleitet (2011: 8 Verfahren)

##### Volksinitiative „Feiertag + 1“: Für zusätzlichen Feiertag in Hamburg

Ziel: Für einen zusätzlichen Feiertag in Hamburg. Der „Tag der Freiheit“ solle künftig am letzten Freitag im August gefeiert werden.

Träger: Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative begann am 4. Juni 2012. Es wurden 10.000 Unterschriften bis zum 3. Dezember 2012 benötigt, damit sich der Landtag mit der Initiative befasst. Diese Anzahl wurde jedoch nicht erreicht, so dass die Initiative scheiterte.

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

Info: [sidengo.com/feiertagplus1](http://sidengo.com/feiertagplus1)

<https://www.facebook.com/Feiertagplus1>

##### Volksbegehren „Transparenz schafft Vertrauen“

Ziel: Für ein Transparenzgesetz, wonach unter anderem Verträge, Gutachten und Verwaltungsvorschriften der öffentlichen Hand aufgelistet und im Internet verfügbar gemacht werden müssen.

Träger: Aktionsbündnis, u. a. Mehr Demokratie, Transparency International Deutschland und Chaos Computer Club

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative begann am 28. Oktober 2011. Am 9. Dezember 2011 wurden 15.000 Unterschriften eingereicht (10.000 Unterschriften wurden benötigt). Nachdem die Bürgerschaft (= Landesparlament) das Anliegen abgelehnt hatte, beantragten die Initiator/innen die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren. Dieses fand jedoch nicht statt, da das Parlament am 13. Juni 2012 ein Transparenzgesetz beschloss und die Initiative am 11. Juli 2012 zurückgezogen wurde. Somit war die Initiative erfolgreich.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

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

##### Volksbegehren „Gegen Bevormundung im HVV - für das Feierabendbier“ - gegen Alkoholverbot im Hamburger Verkehrsverbund

Ziel: Gegen ein Alkoholverbot im Hamburger Verkehrsverbund (HVV). Dieses war am 1. September 2011 in Kraft getreten.

Träger: Mitglieder der Jungen Union Hamburg, Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative als erste Verfahrensstufe begann am 13. September 2011. Erforderlich waren 10.000 Unterschriften, die die Initiative bis zum 12. März 2012 sammeln wollte. Dies gelang nicht, denn es wurden nur etwas mehr als 2.000 Unterschriften gesammelt.

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

Info: [bevormundungsfreiezone.wordpress.com](http://bevormundungsfreiezone.wordpress.com)

##### Volksbegehren „Unser Hamburg - Unser Netz“: Für die Rekommunalisierung der Hamburger Energie-Netze

Ziel: Ziel ist es, dass die Stadt Hamburg ab 2015 die Versorgungsnetze für Strom, Gas und Fernwärme von den privaten Betreibern übernimmt. Die Konzessionsverträge mit Vattenfall und e.on laufen 2014 aus.

Träger: Aktionsbündnis aus Umweltorganisationen, Verbraucherschützern und Teilen der evangelischen Kirche, GAL, LINKE

Verlauf: Der Start der Unterschriftensammlung für die erste Stufe, der Volksinitiative, erfolgte am 5. Juli 2010. Am 20. August 2010 wurden mit 17.726 Unterschriften mehr als die benötigten 10.000 Unterschriften überreicht. Nachdem die Bürgerschaft (= das Landesparlament) das Anliegen abgelehnt hatte, beantragten die Initiator/innen die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren. Dieses fand vom 4. bis 25. Juni 2011 statt und war mit 116.000 Unterschriften erfolgreich (62.732 Unterschriften benötigt). Da das Parlament die Forderungen nicht übernahm, kommt es bei der Bundestagswahl 2013 zum Volksentscheid. Zwischenzeitlich hat die Stadt Hamburg im Mai 2012 insgesamt 25,1 Prozent des Netzes erworben, um so mehr Einfluss auf die Energiepolitik zu haben.

Ergebnis: Offen

Info: [www.unser-netz-hamburg.de](http://www.unser-netz-hamburg.de)

#### Hessen: Keine Verfahren (2011: Keine Verfahren)

#### Mecklenburg-Vorpommern: 3 Verfahren (3 Volksbegehren), davon 2 in 2012 eingeleitet (2011: 2 Verfahren)

##### Volksinitiative „Für den Erhalt einer bürgernahen Gerichtsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern“

Ziel: Gegen eine geplante Reform, welche eine Mindestgröße von zehn Richterplanstellen pro Amtsgericht vorsieht. Es wird zudem befürchtet, dass damit die Zahl der Amtsgerichte von 21 auf acht reduziert werden soll.

Träger: Aktionsbündnis, u. a. Rechtsanwaltskammer, Richterbund und die Notarkammer in Mecklenburg-Vorpommern, Beamtenbund, FDP

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative begann am 5. April 2012. Es wurden ca. 36.000 Unterschriften eingereicht (15.000 benötigt). Der Landtag stimmte der Volksinitiative am 24. Oktober 2012 zu und konstatierte, dass die Initiative nicht im Widerspruch zu den Reformplänen (Reduzierung der Zahl auf 10 plus 5 Außenstellen) stehe. Die Opposition protestierte jedoch gegen diese Auffassung.

Ergebnis: Teilerfolg ohne Volksentscheid

Info: [www.richterbund.info/volksinitiative.htm](http://www.richterbund.info/volksinitiative.htm)

##### Volksinitiative „Für einen Mindestlohn von 10 Euro pro Stunde“

Ziel: Für die Einführung eines Mindestlohns von 10 Euro/h. Der Landtag soll sich gegenüber der Landesregierung dafür einzusetzen, dass Mecklenburg-Vorpommern im Bundesrat unverzüglich eine entsprechende Initiative einleitet.

Träger: Aktionsbündnis, u. a. LINKE, Vereine, Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative begann am 5. Januar 2012. Anfang Juli 2012 wurden etwas mehr als 16.000 gültige Unterschriften eingereicht (15.000 benötigt). Der Landtag lehnte die Initiative Ende Oktober 2012 ab, nun könnten die Initiator/innen die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren, einleiten.

Ergebnis: Offen

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

##### Volksbegehren „Theater und Orchester sind unverzichtbar“

Ziel: Für mehr Landesfördermittel für die von Kürzungen und Schließung bedrohten sechs Landestheater und vier Orchester in Mecklenburg-Vorpommern.

Träger: Aktionsbündnis, u. a. LINKE, ver.di, Künstler, weitere Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative

begann am 15. November 2011. Am 17. April 2012 wurden mit 51.000 Unterschriften deutlich mehr als die benötigten 15.000 eingereicht. Der Landtag hat am 20. Juni die Forderungen abgelehnt. Nun könnten die Initiator/innen ein Volksbegehren als zweite Verfahrensstufe einleiten.

Ergebnis: Offen

Info: [www.theater-sind-unverzichtbar.de](http://www.theater-sind-unverzichtbar.de)

### **Niedersachsen: 3 Verfahren (2 Volksbegehren, eine Volkspetition), davon 2 in 2012 eingeleitet (2011: 1 Verfahren)**

#### **Volksbegehren „Schluss mit Schulden“**

Ziel: Für frühzeitige Einführung einer Schuldenbremse in die niedersächsische Verfassung ab 2016 – statt ab 2020. Ein entsprechender Änderungsantrag der Verfassung hatte im Landtag im September 2012 nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit erreicht.

Träger: FDP Niedersachsen

Verlauf: Der Beginn des Verfahrens war am 28. Dezember 2012. Die Unterschriftensammlung für die erste Verfahrensstufe – den Zulassungsantrag auf ein Volksbegehren – ist mit der Bestätigung der Landeswahlleiterin am 9. Januar 2013 offiziell gestartet worden. Innerhalb von sechs Monaten werden 25.000 Unterschriften benötigt.

Ergebnis: Offen

Info: [www.fdp.de/Referendum-ab-Januar/4012c167901p452/index.html](http://www.fdp.de/Referendum-ab-Januar/4012c167901p452/index.html)

#### **Volkspetition (in Niedersachsen „Volksinitiative“ genannt) zur Verbesserung der Kita-Betreuung**

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

Träger: Aktionsbündnis, u.a. Bündnis für Kinder und Familien in Niedersachsen e.V.

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für die unverbindliche Volkspetition (in Niedersachsen „Volksinitiative“ genannt) startete am 8. September 2012. Innerhalb eines Jahres müssen die Initiator/innen 70.000 gültige Unterschriften sammeln.

Ergebnis: Offen

Info: [www.elterninitiativen-nds-hb.de](http://www.elterninitiativen-nds-hb.de)

#### **Volksbegehren „Für gute Schulen in Niedersachsen“**

Ziel: Gegen Verkürzung der Schulzeit von 13 auf zwölf Jahre und für eine Reform des Schulgesetzes, das derzeit zwingend eine zwölfjährige Schulzeit vorsieht. Ziel ist es, dass niedersächsische Gymnasien und Gesamtschulen selbst darüber entscheiden können, ob sie das Abitur nach acht oder neun Jahren anbieten wollen. Außerdem sollen Gesamtschulen leichter eingerichtet werden können.

Träger: Aktionsbündnis, Elternvertreter aus Hannover, Göttingen, Oldenburg und Braunschweig, unterstützt von Gewerkschaften und Oppositionsparteien

Verlauf: Start des Verfahrens war am 13. November 2009 (das Volksbegehren ist mit der Bestätigung des Landeswahlleiters am 2. Dezember 2009 offiziell gestartet). Unterschriften, die in der Zeit vom 13. November 2009 – inoffizieller Start – und dem 2. Dezember 2009 gesammelt worden sind, sind jedoch ebenfalls schon gültig). Für den Antrag auf Volksbegehren wurden 87.098 Unterschriften gesammelt (25.000 benötigt), die für die zweite Verfahrensstufe, das Volksbegehren, angerechnet werden konnten. Am 28. Mai 2010 wurde die Zulassung des Volksbegehrens beantragt, am 21. September 2010 wurde es nur unter Auflagen für zulässig erklärt, was die Landesregierung später korrigieren musste. Das Volksbegehren fand aufgrund eines gerichtlichen Vergleichs vom 3. November 2010 bis zum 14. Januar 2012 statt. Mit knapp 250.000 Unterschriften (4,2 Prozent) wurden weniger als die benötigten 608.731 Unterschriften (10 Prozent) gesammelt, so dass das Volksbegehren scheiterte.

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

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

#### **Nordrhein-Westfalen: Keine Verfahren (2011: keine Verfahren)**

#### **Rheinland-Pfalz: Keine Verfahren (2011: Keine Verfahren)**

#### **Saarland: Keine Verfahren (2011: Keine Verfahren)**

#### **Sachsen: Keine Verfahren (2011: keine Verfahren)**

#### **Sachsen-Anhalt: Keine Verfahren (2011: Keine Verfahren)**

#### **Schleswig-Holstein: 3 Verfahren (3 Volksbegehren), davon keines in 2012 eingeleitet (2011: 6 Verfahren)**

##### **Volksbegehren für kostenlose Schulbusse**

Ziel: Für die Streichung der Elternbeteiligung an den Kosten der Schülerbeförderung. Diese belaufen sich auf ca. 25 Mio. EUR pro Jahr.

Träger: Aktionsbündnis, u. a. Landeselternbeiräte

Verlauf: Start der Unterschriftensammlung war am 1. Dezember 2011. Für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, wurden 20.000 Unterschriften innerhalb eines Jahres benötigt, was knapp verfehlt wurde.

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

Info: [www.bus-sh.de](http://www.bus-sh.de)

##### **Volksbegehren „Mehr Demokratie in Schleswig-Holsteins Kommunen“**

Ziel: Für Reformen der Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, u. a. Senkung von Quoren und Verkleinerung des Themenausschlusskatalogs.

Träger: Aktionsbündnis, u. a. Mehr Demokratie e.V., Verbände, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE

Verlauf: Start der Volksinitiative war am 16. Juni 2011. Am 4. Oktober 2011 haben die Initiator/innen 25.000 Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Der Landtag übernahm im Herbst 2012 wesentliche Forderungen der Initiative, so dass diese nicht weiter verfolgt wurde.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

Info: [sh.mehr-demokratie.de](http://sh.mehr-demokratie.de)

##### **Volksbegehren „Für faire Volksentscheide ins Grundgesetz“**

Ziel: Der Landtag wird aufgefordert, sich bei der Landesregierung für die Einbringung eines Gesetzes in den Bundesrat einzusetzen, mit dem auf Bundesebene faire direktdemokratische Elemente eingeführt werden (Bundesratsinitiative).

Träger: Aktionsbündnis, u. a. Mehr Demokratie e.V., Verbände, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE

Verlauf: Start der Volksinitiative war am 16. Juni 2011. Am 4. Oktober 2011 haben die Initiator/innen 25.000 Unterschriften eingereicht (20.000 benötigt). Der Landtag übernahm das Anliegen Ende November

2012 und forderte die Landesregierung auf, einen Antrag im Bundesrat einzubringen, was diese auch in Angriff nahm.

Ergebnis: Erfolgreich ohne Volksentscheid (durch neuen Parlamentsbeschluss)

Info: [sh.mehr-demokratie.de](http://sh.mehr-demokratie.de)

#### **Thüringen: 1 Verfahren (1 Volksbegehren), davon keines in 2012 eingeleitet (2011: 1 Verfahren)**

##### **Volksbegehren „Für gerechte und bezahlbare Kommunalabgaben“**

Ziel: Für die Abschaffung der Abwasser- und Straßenausbaubeiträge. Stattdessen sollen Investitionen im Abwasserbereich über Verbrauchsgebühren und Investitionen im Straßenbau über eine Infrastrukturabgabe finanziert werden.

Träger: Aktionsbündnis, u. a. Thüringer Bürgerallianz (Dachverband Bürgerinitiativen), Einzelpersonen

Verlauf: Die Unterschriftensammlung für den Antrag auf Volksbegehren begann am 25. Juni 2011. Am 19. August 2011 wurden 23.794 gültige Unterschriften eingereicht (5.000 Unterschriften benötigt). Die Landesregierung hat gegen den Antrag geklagt, denn ihrer Ansicht nach verstößt der Gesetzentwurf gegen das Finanztabu. Das Urteil hierzu wird für Anfang Februar 2013 erwartet.

Ergebnis: Offen

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

Anhang 2: Glossar

**Abstimmungsquorum**

Legt fest, dass ein bestimmter Prozentsatz der Wahlberechtigten sich am Volksentscheid beteiligen muss (Beteiligungsquorum) oder dass ein bestimmter Prozentsatz der Wahlberechtigten 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 → *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*.

**Beteiligungsquorum**

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

**Direktdemokratische Verfahren**

Sammelbegriff. Bürger/innen entscheiden verbindlich über eine Sachfrage.

Es werden drei verschiedene Verfahrenstypen unterschieden (vgl. Tabelle auf der Folgeseite):

- 1) Dreistufige Volksgesetzgebung/Volksinitiative
- 2) Fakultatives Referendum
- 3) Obligatorische Referenden und Sonderabstimmung (neue Landesverfassung/Sonderabstimmungen)

**Dreistufige Volksgesetzgebung**

Ein Verfahrenstypus der direkten Demokratie. Wird auch → *Volksinitiative* genannt. Es gibt drei Verfahrensstufen:

**1. Stufe: Volksinitiative bzw. Antrag auf Volksbegehren (VI bzw. Antrag auf VB)**

Sammlung der vorgeschriebenen Unterschriften und Einreichung bei der für das jeweilige Thema 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 zwischen 3,7 und 20 Prozent. Die benötigte Prozentzahl für das Volksbegehren wird als Unterschriftenquorum bezeichnet.

**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 Verfassungsreferendum**

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

**Unterschriftenquorum**

Die benötigte Prozentzahl für ein → *Volksbegehren* als zweiter Verfahrensstufe wird als „Unterschriftenquorum“ bezeichnet. Alternativ wird manchmal der Begriff „Einleitungsquorum“ verwendet.

**Volksbegehren**

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

**Volksinitiative**

Dieser Begriff hat eine doppelte Bedeutung.  
 1) Erste Stufe der → *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 alternativ für die → *dreistufige Volksgesetzgebung* – als einer der drei direktdemokratischen Verfahrenstypen – verwendet. In der Schweiz seit mehr als einem Jahrhundert etablierter Begriff hierfür, gemeinsam mit dem fakultativen Referendum und dem obligatorischen Referendum.

**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 jedoch „Volksinitiative“, in einigen Bundesländern wird auch von „Bürgerantrag“ gesprochen.

**Zustimmungsquorum**

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

**Tabelle: Typologie direktdemokratischer Verfahren**

Verfahrenstyp	Merkmale	Alternativ verwendete Begriffe	Englischer Begriff
<b>Dreistufige Volksgesetzgebung</b>	Drei Verfahrensstufen, bestehend aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Initiiert von den Bürger/innen mittels Unterschriftensammlung. Bezieht sich nicht auf einen getroffenen Parlamentsbeschluss.	Volksinitiative	Citizens Initiative, Popular Initiative
<b>Fakultatives Referendum</b>	Ein Parlamentsbeschluss kann innerhalb einer bestimmten Frist auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Stimmbürger/innen zur Abstimmung gelangen.	Korrekturbegehren, Veto-Referendum	Popular Referendum, Citizen-Initiated Referendum
<b>Obligatorisches Referendum</b>	Ein Parlamentsbeschluss - meist eine Verfassungsänderung - kommt zwingend / automatisch zur Abstimmung.		Mandatory Referendum/ Obligatory Referendum

**Tabelle: Sonstige Verfahrenstypen der direkten Bürgerbeteiligung**

Verfahrenstyp	Merkmale	Alternativ verwendete Begriffe	Englischer Begriff
<b>Fakultativ-minoritäres Referendum</b>	Wie fakultatives Referendum, jedoch ist eine Minderheit des Parlaments (z. B. ein Drittel des Parlaments) antragsberechtigt.	Parlamentarische Minderheits-Initiative	Authority Minority Referendum
<b>Plebiszit</b>	„Von oben“ (durch die Exekutive, meist den/die Präsident/in) initiierte Volksabstimmung. Meist unverbindliches Verfahren (konsultativ).		Plebiscite
<b>Volkspetition</b>	initiiert von den Bürger/innen mittels Unterschriftensammlung abschließende Behandlung im Parlament. Unverbindliches Verfahren.	Unverbindliche Volksinitiative, Anregung, in manchen Bundesländern „Volksinitiative“	Agenda Setting Initiative





**Ich möchte Volksabstimmungen fördern und werde Mitglied bei Mehr Demokratie.**

Einzelmitgliedschaft (ab 78 EUR) \_\_\_\_\_ EUR

Partnermitgliedschaft (ab 96 EUR) \_\_\_\_\_ EUR

**Ich werde Förderer und möchte spenden.**

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

Die Spende ist steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname

Adresse

Geburtsdatum

Partner

Ich erteile Ihnen bis auf Widerruf eine Einzugsermächtigung, um den Verwaltungsaufwand so niedrig wie möglich zu halten.

Kontonummer

BLZ

Bank

Der Einzug erfolgt:

1/4jährlich  1/2jährlich  jährlich  einmalig

Ich zahle per Rechnung

Datum, Unterschrift