

Regeln und Verfahren 08

Volksbegehren zur vorzeitigen Landtagsauflösung/Neuwahl

05.03.2014

Frank Rehmet

frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Regelungen.....	3
3. Praxis.....	4
3.1 Baden-Württemberg: Zwei Fälle in den 1970ern.....	4
3.2 Berlin: Neun Fälle.....	5
3.3 Restliche Bundesländer: keine Praxis.....	7
4. Zusammenfassung.....	7

1. Einleitung

Die Möglichkeit, per Volksbegehren und Volksentscheid die Legislaturperiode vorzeitig zu beenden und Neuwahlen vorzeitig herbei zu führen, gibt es in einigen Verfassungen der deutschen Bundesländer. Von mehreren Wissenschaftlern¹ und auch Mehr Demokratie e. V. werden solche Verfahren von direktdemokratischen Verfahren definitorisch abgegrenzt.

Denn während es bei der Wahl/vorgezogenen Neuwahl um Personalfragen und um die Übertragung von Entscheidungslegitimität auf Repräsentant/innen und nicht um Politikinhalt geht, handelt es sich bei direktdemokratischen Verfahren/der Volksgesetzgebung um Sachfragen, bei denen die Bürger/innen selbst die Entscheidung über Politikinhalt treffen.²

Dennoch sind Volksbegehren zur Herbeiführung von Neuwahlen von Interesse, auch wenn diese nur vereinzelt angewandt werden. Der vorliegende Text soll einen kurzen Überblick über Regelungen in den Bundesländern (Kapitel 2) und deren Praxis (Kapitel 3) geben.

2. Regelungen

In sechs Bundesländern ist die vorzeitige Auflösung des Landtags und die Beantragung von vorzeitigen Neuwahlen per Volksbegehren und Volksentscheid möglich: In Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen und Rheinland-Pfalz. Die folgende Tabelle listet die rechtlichen Regelungen auf und zeigt, welche Hürden ein Volksbegehren überspringen muss.

¹ Statt vieler: Vgl. Thomas Gebhart, Direkte Demokratie und Umweltpolitik, Wiesbaden 2002, S. 12 der die Unterscheide zwischen dem „Modus der Wahl“ und dem „Modus der Abstimmung“ hervorhebt. In einer Wahl wird die Legitimation, politische Entscheidungen verbindlich zu treffen, vom Bürger auf Repräsentanten übertragen. In einer Volksabstimmung wird hingegen die verbindliche Entscheidung in einer Sachfrage durch die Bürger/innen selbst getroffen.

² Vgl. hierzu auch ausführlicher das Glossar im Volksentscheid-Ranking 2013, <http://www.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html>

Tabelle 1: Volksbegehren zur vorzeitigen Neuwahl - Rechtliche Regelungen

Bundesland (Verfassungs- artikel)	Antrag auf Volksbegehren	Volksbegehren Unterschriftenquorum	Volksbegehren Sammelfrist und -modus	Abstimmungs- quorum Volksentscheid
Baden- Württemberg Art. 43, Abs. 2	10.000 (= ca. 0,1 %)	16,7 % (vor 1974: 200.000 = ca. 3,3 %)	Frist: 14 Tage Amtseintragung	50-Prozent- Zustimmungsquorum
Bayern Art. 18, Abs. 3 und Art. 63 ff., 83-87 Landes- wahlgesetz	25.000 (= ca. 0,3 %)	1.000.000 (= ca. 10,8 %)	Frist: 14 Tage Amtseintragung	Kein Quorum
Berlin Art. 62, Abs. 6 Art. 63, Abs. 3	50.000 (= ca. 2,0 %)	20 %	Frist: 4 Monate Amtseintragung und freie Sammlung	50-Prozent- Beteiligungsquorum
Brandenburg Art. 76, 77, 78	20.000 (= ca. 1,0 %)	200.000 (= ca. 9,8 %)	Frist: 6 Monate Amtseintragung	50-Prozent- Zustimmungsquorum plus Zweidrittelmehrheit
Bremen Art. 70c, 76	5.000 (= ca. 1,0 %)	20 %	Frist: 3 Monate freie Sammlung	50-Prozent- Zustimmungsquorum
Rheinland- Pfalz Art. 109, Abs. 1	20.000 (= ca. 0,6 %)	300.000 (= ca. 9,7 %)	Frist: 2 Monate Amtseintragung	25-Prozent- Beteiligungsquorum

Anmerkungen:

Stand der Regelungen: 04.03.2014

Bei einem *Zustimmungsquorum* müssen neben der Mehrheit der Abstimmenden 50 Prozent der Stimmberechtigten mit JA stimmen, damit der Volksentscheid erfolgreich ist.

Bei einem *Beteiligungsquorum* müssen neben der Mehrheit der Abstimmenden mindestens 50 Prozent der Stimmberechtigten am Volksentscheid teilnehmen.

3. Praxis

3.1 Baden-Württemberg: Zwei Fälle in den 1970ern

Vor 1974 gab es in Baden-Württemberg noch keine Volksgesetzgebung zu Sachthemen in der Landesverfassung. Somit griffen die Gegner der kommunalen Gebietsreform 1970/1971 aus Protest gegen die Reform auf ein Mittel zurück, das in der Verfassung vorgesehen war: Dem Volksbegehren zur vorzeitigen Auflösung des Landtags nach Artikel 43.

Die Initiatoren – die „Liga für eine demokratische Verwaltungsreform in Baden-Württemberg“ – initiierten in den Jahren 1970 und 1973 zwei Volksbegehren. Hierzu waren 200.000 Unterschriften nötig, was damals etwa 3,3 Prozent der Wahlberechtigten entsprach.

Volksbegehren Nr 1: 1971

1971 konnten die Initiatoren die benötigten Unterschriften für die erste und zweite Verfahrensstufe sammeln. Das Volksbegehren fand vom 21.06.-4.07.1971 statt und war mit 217.067 gültigen Unterschriften erfolgreich.³ Folglich kam es am 19. September 1971 zum Volksentscheid. An diesem beteiligten sich jedoch nur 16,0 Prozent der knapp sechs Millionen Stimmberechtigten. Dies erscheint außergewöhnlich niedrig, lässt sich jedoch mit der sehr unterschied-

3 Vgl. den interessanten Artikel: „Nicht pleplem“, Der Spiegel, 12.07.1971, www.spiegel.de/spiegel/print/d-43176786.html (Zugriff am 12.02.2014).

lichen Betroffenheit vieler Bürger/innen erklären. Nicht alle Landkreise waren von der Gebietsreform betroffen. Dementsprechend konnten generell höhere Beteiligungen (bis hin zu 60 Prozent) vor allem in Gebieten beobachtet werden, die stark von der Gebietsreform betroffen waren (zum Beispiel in Nürtingen, Bruchsal, Sinsheim). Hingegen wiesen Großstädte, die nicht betroffen waren, eine sehr niedrige Abstimmungsbeteiligung auf, so etwa in Stuttgart (8,7 Prozent Beteiligung).

Durch das geltende 50-Prozent-Zustimmungsquorum waren die Initiatoren von vornherein völlig chancenlos. Beim Volksentscheid sprachen sich 54,4 Prozent der Abstimmenden für das Volksbegehren aus, 45,6 Prozent dagegen. Das Anliegen scheiterte jedoch am 50-Prozent-Zustimmungsquorum, denn umgerechnet 8,6 Prozent der Stimmberechtigten stimmten mit Ja.⁴

Volksbegehren Nr. 2, 1973

1973, beim zweiten Anlauf, ebenfalls vor dem Hintergrund der kommunalen Gebietsreform, erreichten die Initiatoren die benötigten 200.000 Unterschriften für das Volksbegehren nicht.

Indirekter Effekt der beiden Volksbegehren: Einführung der Volksgesetzgebung

Als indirekte Wirkung dieser beiden Volksbegehren wurde 1974 die dreistufige initiiierende Volksgesetzgebung in der Landesverfassung verankert. Zwar wurde so die Möglichkeit geschaffen, sich auch in einer Sachfrage per Volksbegehren und Volksentscheid zu beteiligen. Jedoch wurde dies nur theoretisch ermöglicht, denn zugleich wurde das Unterschriftenquorum für Volksbegehren von 3,3 auf 16,7 Prozent mehr als verfünffacht. In den kommenden Jahrzehnten sorgte diese prohibitive Hürde dafür, dass es zu keinem Volksbegehren mehr kam. Erst 40 Jahre später konnte es zu einer Senkung der Hürden in Baden-Württemberg kommen.

3.2 Berlin: Neun Fälle

Berlin kennt insgesamt neun Versuche zur vorzeitigen Auflösung des Landtags. Diese sind auf der Homepage des Mehr-Demokratie-Landesverbands Berlin detailliert aufgelistet – <http://bb.mehr-demokratie.de/berlin-land-abwahlbegehren.html> – weshalb hier die Verfahren nur kurz aufgelistet werden.

⁴ Alle Details unter: www.statistik-bw.de/Wahlen/Volksabstimmung_2011/frAbstimmungen.asp?1971_VAbs. Daten zum Volksbegehren unter www.statistik-bw.de/Wahlen/Volksabstimmung_2011/frAbstimmungen.asp?1971_VBeg (Zugriff jeweils am 11.02.2014).

Tabelle 2: Volksbegehren zur vorzeitigen Parlamentsauflösung/Neuwahl in Berlin

Nr.	Datum	Titel / Verlauf	Ergebnis
1	1981	Volksbegehren „Neuwahlen“ Hierzu kam es 1981 im Zuge der Garski-Affäre und richtete sich gegen die SPD-FDP-Regierung. Innerhalb kurzer Zeit reichte die oppositionelle CDU sowie die Alternative Liste insgesamt 300.000 Unterschriften für einen Antrag auf Volksbegehren ein.	Genügend Unterschriften beim Antrag, dieser wird aber nicht weiter verfolgt, da Landtag sich selbst auflöste und Neuwahlen statt fanden.
2	1993 / 1994	Volksbegehren „Neuwahlen“ Die Sammlung für den Antrag auf Volksbegehren begann 1993 und richtete sich gegen die Bildungspolitik. Statt der benötigten 80.000 Unterschriften kamen nur ca. 70.000 zustande. Initiatoren waren zunächst Student/innen, dann schlossen sich Oppositionsparteien und weitere Organisationen an.	Zu wenig Unterschriften beim Antrag
3	2001	Volksbegehren „Neuwahlen“ Die Sammlung für den Antrag auf Volksbegehren begann 2001, Hintergrund war der Skandal um die Berliner Bankgesellschaft. Insgesamt wurden ca. 70.000 Unterschriften gesammelt. Initiatoren waren die Oppositionsparteien PDS, FDP, Bündnis 90/Die Grünen und ver.di.	Genügend Unterschriften beim Antrag, dieser wird aber nicht weiter verfolgt, da Landtag sich selbst auflöste und Neuwahlen statt fanden
4	2004	Volksbegehren „Neuwahlen“ Die Sammlung für den Antrag auf Volksbegehren begann am 2.02.2004. Es konnten nur ca. 12.000 Unterschriften gesammelt werden.	Zu wenig Unterschriften beim Antrag
5	2004	Volksbegehren „Soziales Berlin“ Die Sammlung begann am 4.06.2004 und richtete sich gegen die Sparpolitik der Berliner Regierung. Mit 46.286 gültigen Unterschriften wurden die benötigten 50.000 für den Antrag auf Volksbegehren nur knapp verfehlt. Initiatoren waren unter anderem Gewerkschaften, attac und Bürgerinitiativen.	Zu wenig Unterschriften beim Antrag
6	2007	Volksbegehren „Neuwahlen in Berlin“ Die Sammlung für den Antrag auf Volksbegehren „Neuwahlen in Berlin“ begann am 15.10.2007.	Zu wenig Unterschriften beim Antrag
7	2008 / 2009	Volksbegehren „Abwahl Wowereit“ Die Sammlung für den Antrag auf Volksbegehren begann im August 2008.	Zu wenig Unterschriften beim Antrag
8	2009	Volksbegehren zur Neuwahl des Abgeordnetenhauses Die Unterschriftensammlung begann am 2. Februar 2009. Die Initiative wirft dem Senat politisches Versagen vor.	Zu wenig Unterschriften beim Antrag
9	2014	Volksbegehren zur Neuwahl des Abgeordnetenhauses Am 05.02.2014 kündigte die Bürgerinitiative "Wowereit Rücktritt" das Volksbegehren an. Kritik wird sowohl an Personen als auch an Inhalten geäußert. Der Start der aktiven Unterschriftensammlung wird für Ende Februar 2014 erwartet.	offen

Anmerkungen:

Quellen: Liste von Mehr Demokratie e.V., Landesverband Berlin: <http://bb.mehr-demokratie.de/berlin-land-abwahlbegehren.html> sowie eigene Recherchen, zum Fall Nr. 1 vgl. www.berliner-zeitung.de/archiv/1981-stimmte-das-volk-ab.10810590,9907320.html, zum Fall Nr. 9 vgl. <http://wowereit-ruecktritt.de> (Zugriff jeweils am 12.02.2014).

Für einen Antrag auf Volksbegehren mussten vor 1996 insgesamt 80.000 Unterschriften, derzeit (Stand: 04.03.2014) müssen 50.000 Unterschriften in sechs Wochen gesammelt werden.

Im Ergebnis erreichten sechs der acht abgeschlossenen Verfahren nicht genügend Unterschriften in der ersten Verfahrensstufe. Zwei der acht sammelten genügend Unterschriften, wurden aber nicht weiter verfolgt, denn in der jeweiligen politischen Krisensituation entschied das Abgeordnetenhaus selbst, sich aufzulösen. Wie groß der Anteil der beiden Volksbegehren – beide übrigens jeweils von der parlamentarischen Opposition betrieben – an der Selbstauflösung des Landtags war, kann nur sehr schwer beurteilt werden. Als politisches Druckmittel und zur Kanalisation und Artikulation von Protest fungierten die Volksbegehren jedoch auf jeden Fall.

3.3 Restliche Bundesländer: keine Praxis

In den vier anderen Bundesländern, in denen es entsprechende Regelungen vorhanden sind, gab es keine Praxisfälle. Dies ist der Fall für Bayern, Brandenburg, Bremen und Rheinland-Pfalz.⁵

4. Zusammenfassung

- Volksbegehren zur Auflösung des Landtags und zur Herbeiführung von Neuwahlen stellen eine spezielle Variante der direkten Bürgerbeteiligung dar, die im Unterschied zur Volksgesetzgebung keine direkte Abstimmung über Politikinhalt/eine Sachfrage darstellt. Es handelt sich vielmehr um eine Frage der Wahl. Damit sind die Wirkungen eines solchen Verfahrens sehr verschieden von den Wirkungen von inhaltlichen Volksbegehren, etwa bei der Frage der Kompromissfähigkeit, der Lerneffekte über Politikinhalt oder der Agenda-Setting-Effekte.
- In sechs der 16 Bundesländer gibt es die Möglichkeit, per Volksbegehren und Volksentscheid den Landtag vorzeitig aufzulösen, in allen fünf Ländern sind sehr hohe Hürden vorgesehen.
- In vier dieser sechs Länder (Bayern, Brandenburg, Bremen und Rheinland-Pfalz) gab es keinerlei Praxis, nur in Baden-Württemberg und Berlin gibt es Praxisbeispiele: Insgesamt elf Anträge, davon zwei Volksbegehren und einen Volksentscheid.
- In Baden-Württemberg gab es zwei Anträge auf Volksbegehren. Beide gelangten zur zweiten Stufe, dem Volksbegehren, und fanden in den 1970er Jahren statt, als es noch keine „inhaltliche“ Volksgesetzgebung gab. Der damalige Protest gegen die Gebietsreform wurde somit per Volksbegehren zur Landtagsauflösung artikuliert. Eines dieser beiden gelangte 1971 zum Volksentscheid, der zwar eine Abstimmungs Mehrheit erreichte, jedoch sehr deutlich am 50-Prozent-Zustimmungsquorum scheiterte.
- In Berlin gab es bislang neun Anträge auf Volksbegehren. Von den acht abgeschlossenen scheiterten sechs in der ersten Verfahrensstufe mangels genügend Unterschriften. Zwei Anträge konnten ausreichend Unterschriften sammeln, wurden aber nicht weiter verfolgt, denn der Landtag entschied jeweils selbst, sich aufzulösen.
- Volksbegehren zur Auflösung des Landtags und Herbeiführung von Neuwahlen haben die Funktion der Kanalisation und Artikulation von Protest – die sich gegen Politikinhalt, gegen Personen oder gegen eine Mischung aus beidem richten kann.

5 1958 gab es jedoch eine „Drohung“ bzw. Überlegungen der SPD nach der Niederlage in der Frage der Atombewaffnung der Bundeswehr. Auf Bundesebene. Vgl. Der Spiegel, „Volksbegehren – Der Coup“ vom 4.06.1958: www.spiegel.de/spiegel/print/d-41761574.html (Zugriff am 12.02.2014).