



AUSGABE 96  
September 2011

# ANALYSEN & ARGUMENTE

## „Direkte Demokratie“ in der Praxis

VOLKSGESETZGEBUNG IN DEN BUNDESLÄNDERN 1949 BIS 2010

Tobias Montag

„Direkte Demokratie“ ist in aller Munde. In Umfragen spricht sich regelmäßig ein großer Bevölkerungsanteil dafür aus. Sie ist Projektionsfläche für zahlreiche populäre Hoffnungen, aber auch Befürchtungen. Auf der einen Seite erscheint „direkte Demokratie“ als parteifreies Instrument gegen Politikverdrossenheit und die vermeintliche Abgehobenheit der Parlamente. Auf der anderen Seite wird befürchtet, mehr „direkte Demokratie“ stelle die Funktionsprinzipien des repräsentativen Regierungssystems in Frage und gefährde auf lange Sicht die Stabilität der politischen Ordnung der Bundesrepublik. Doch was ist eigentlich dran, an diesen Vermutungen? Eine Antwort auf diese Frage kann ein Blick auf die bisherige Praxis geben. Zu dieser gehört in Deutschland unter anderem die Volksgesetzgebung in den deutschen Bundesländern, die idealtypisch in einem Volksentscheid mündet. Schon die verhältnismäßig geringe Anzahl an Volksbegehren, die es tatsächlich bis zum Volksentscheid schaffen, macht deutlich, dass manche Heilsversprechung, die mit der „direkten Demokratie“ verknüpft wird, relativiert werden muss.

### Ansprechpartner

Dr. Ralf Thomas Baus  
Leiter Team Innenpolitik  
Hauptabteilung Politik und Beratung  
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 03  
E-Mail: ralf.baus@kas.de

### Postanschrift

Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[publikationen@kas.de](mailto:publikationen@kas.de)

ISBN 978-3-942775-50-2



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



## INHALT

3 | EINLEITUNG

3 | BEGRIFFSKLÄRUNG

5 | NUTZUNG PLEBISZITÄRER ELEMENTE AUF LÄNDEREBENE

6 | SCHLUSSFOLGERUNGEN

8 | VERZEICHNIS DER VOLKSENTSCHEIDE IN DEN BUNDESLÄNDERN  
1949 BIS 2010

## DER AUTOR

*Tobias Montag ist seit Mai 2010 Koordinator im Team Innenpolitik,  
Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.,  
Berlin.*



## EINLEITUNG

Die mediale Aufmerksamkeitskurve zu den plebiszitären Elementen und verschiedene Umfrageergebnisse<sup>1</sup> erwecken den Eindruck, dass sich die „direkte Demokratie“ eines hohen Ansehens in der Bevölkerung erfreut. In jüngster Zeit scheint diese Entwicklung einen neuen Höhepunkt erreicht zu haben. Nach einer Umfrage von TNS-Emnid im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung vom 31. Mai bis 6. Juni 2011 wünschen sich 81 Prozent der Bürger mehr Beteiligungsmöglichkeiten, die über die – nach wie vor von 94 Prozent der Befragten hochgeschätzte – Teilnahme an Wahlen hinausgehen. Von den Befragten halten 78 Prozent Volksentscheide bzw. Bürgerbegehren für erstrebenswerte Beteiligungsformen. Nur 21 Prozent meinen, dass diese Instrumente für sie nicht in Frage kämen. Gleichzeitig herrscht eine verbreitete Skepsis, ob die Politik dies wolle. 76 Prozent haben die Frage „Glauben Sie, dass die Politiker grundsätzlich mehr Mitbestimmung durch die Bürger wollen?“ verneint.<sup>2</sup>

Auftrieb erhalten hat der Ruf nach mehr „direkter Demokratie“ offenbar durch die letzten erfolgreichen Volksentscheide des Jahres 2010. Mit dem Plebiszit gegen die Schulpolitik der ehemaligen schwarz-grünen Regierung in Hamburg und dem Volksentscheid zur Verschärfung des Nichtraucherschutzes in Bayern hat sich das Gefühl eingestellt, dass diese Instrumente nicht nur geschätzt, sondern auch tatsächlich genutzt werden.<sup>3</sup> Dieser Trend scheint sich mit dem erfolgreichen Ausgang des vom Berliner Wassertisch initiierten Volksentscheides „Schluss mit Geheimverträgen“ am 13. Februar 2011 auch in diesem Jahr fortzusetzen.

Die große Wertschätzung, die den direktdemokratischen Verfahren entgegengebracht wird, drückt jedoch eher einen abstrakten Wunsch nach mehr Bürgerbeteiligung aus und basiert weniger auf der lebensweltlichen Erfahrung der Bürger. Dies zeigt sich, wenn man die Zahlen der Bertelsmann-Umfrage etwas genauer unter die Lupe nimmt. Nur 11 Prozent der Befragten gaben an, bisher tatsächlich an einem direktdemokratischen Verfahren teilgenommen zu haben. 67 Prozent sagen, sie würden gerne an Bürgerbegehren oder Volksentscheiden teilnehmen.<sup>4</sup> Diese Ergebnisse werfen die Frage auf, ob die mit den direktdemokratischen Verfahren verbundenen Hoffnungen oder Befürchtungen überhaupt realistisch sind. Im Fokus stehen dabei folgende populäre Einschätzungen, die der direkten Demokratie entgegengebracht werden:

- These 1: Volks- und Bürgerentscheide sind ein Instrument, um den vermeintlich illegitimen Einfluss der Parteien zurückzudrängen.
- These 2: Mit „direkter Demokratie“ kann der Politikverdrossenheit entgegengewirkt werden.

- These 3: Plebiszitäre Verfahren können von der Opposition instrumentalisiert werden.
- These 4: Direktdemokratische Verfahren verändern das politische System.

Inwieweit diese Thesen zutreffen, lässt sich nur anhand der tatsächlich durchgeführten Volksentscheide überprüfen. Die vorliegende Zusammenstellung listet sämtliche Volksentscheide der Volksgesetzgebung in den Ländern seit Gründung der Bundesrepublik bis Ende 2010 auf und benennt die Initiatoren sowie die formalen Abstimmungsergebnisse. Dabei zeigt sich, dass die direktdemokratischen Verfahren seit der Wiedervereinigung deutlich zugenommen haben. Nicht in die Auflistung eingeflossen sind die Verfassungsreferenden in den Ländern und die direktdemokratischen Verfahren in den Kommunen. Der Auflistung ist eine knappe Analyse vorangestellt, die sich als erste Annäherung an die Thematik versteht.

## BEGRIFFSKLÄRUNG

### „Direkte Demokratie“

Obwohl der Begriff der „direkten Demokratie“ sehr häufig in Publizistik und Wissenschaft gebraucht wird, ist meist unklar, was er genau beinhaltet.<sup>5</sup> Gemeint sein könnte damit zunächst die Direktwahl des Staats- oder Regierungschefs. Davon abzugrenzen wären die Entscheidungen des Volkes zu Sachfragen, daher auch der Begriff der „sachunmittelbaren Demokratie“. Hierzu zählen die Volksgesetzgebung, obligatorische oder fakultative Verfassungsreferenden und/oder Gesetzesreferenden sowie die Möglichkeit des Parlaments oder der Regierung, sich in einer Sachfrage an das Volk zu wenden.<sup>6</sup>

Bereits die Abgrenzung von direkter Personenwahl und „sachunmittelbarer Demokratie“ ist umstritten.<sup>7</sup> Auf die Wiedergabe des Für und Wider kann hier jedoch verzichtet werden, weil nicht alle diese Formen „direkter Demokratie“ für Deutschland relevant sind: Die Regierungschefs auf nationaler oder Länderebene werden nicht unmittelbar vom Volk gewählt, sondern von den Parlamenten.

Des Weiteren gibt es noch in neun Bundesländern ein unverbindliches Verfahren, das unter verschiedenen Namen firmiert: Als Volkspetition (Hamburg), Bürgerantrag (Bremen, Thüringen) und Volksinitiative (Berlin, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt) wird eine Unterschriftensammlung bezeichnet, die zur Behandlung eines Anliegens im Landtag führt. Sie ist allerdings nicht Teil der Volksgesetzgebung, weswegen dieses Verfahren hier außer Betracht bleibt.<sup>8</sup> Das Gleiche gilt für das Instrument der Volksbefragung.



Der Begriff der „direkten Demokratie“ ist also nicht sehr präzise. Das Attribut „direkt“ taugt wenig zur methodischen Abgrenzung und wird eher als politischer Begriff eingesetzt, bei dem nur allzu oft eine Abwertung des parlamentarischen Repräsentationsprinzips mitschwingt.

### Referendum

Bei Referenden legen Parlamente oder Regierungen dem Volk eine Verfassungsänderung oder einen Gesetzentwurf zur Abstimmung vor. Die Initiative kommt also nicht „von unten“, sondern „von oben“. Es gibt grundsätzlich zwei Arten: das fakultative und das obligatorische Referendum.

Die Möglichkeit, dass auf Beschluss des Parlaments oder der Regierung ein *fakultatives Verfassungsreferendum* angesetzt werden kann, gibt es lediglich in Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen.<sup>9</sup> In der Praxis hat es aber so gut wie keine Bedeutung. Selbst in Sachsen, wo schon eine einfache Mehrheit im Landtag eine Abstimmung über eine Verfassungsänderung erwirken kann, wurde dieses Instrument bisher noch nicht angewendet.

*Obligatorische Verfassungsreferenden* – also konstitutionell vorgesehene Referenden über Verfassungsänderungen – sind derzeit lediglich in zwei Bundesländern möglich. Darüber hinaus gibt es noch in Berlin eine eingeschränkte Form des Verfassungsreferendums. Hier ist ein Referendum nur für den Fall vorgesehen, dass die Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert werden.<sup>10</sup>

Auch die Durchführung eines Referendums über ein einfaches Gesetz ist denkbar. Ein *fakultatives Gesetzesreferendum* lässt derzeit allerdings nur noch die baden-württembergische Landesverfassung zu. Dort kann ein Drittel der Abgeordneten des Landtags ein Referendum über ein vom Landtag beschlossenes oder abgelehntes Gesetz beantragen. Die Landesregierung muss sich dann innerhalb von zehn Tagen entscheiden, ob sie die Volksabstimmung anordnet oder nicht. Um erfolgreich zu sein, muss die in der Abstimmung erreichte Mehrheit mindestens einem Drittel der Stimmberechtigten entsprechen.<sup>11</sup> Bisher wurde dieses Verfahren noch nie angewandt. Erst im Zusammenhang mit dem geplanten Volksentscheid über das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ kam das fakultative Gesetzesreferendum wieder in die Diskussion.

### Volksgesetzgebung

Während sich Referenden dadurch auszeichnen, dass die Initiative für deren Anwendung vom Parlament oder der Regierung ausgeht, wird die Volksgesetzgebung – zumindest in der Theorie – vom Volk, also „von unten“ initiiert, in der Praxis aber eher von Organisationen, Verbänden und

Parteien. Dabei handelt es sich auf Landesebene um ein dreistufiges Verfahren, bestehend aus Antrag auf Volksbegehren bzw. Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid.

Zunächst müssen die Initiatoren eines Begehrens Unterschriften sammeln und der zuständigen Behörde vorlegen – dies ist die *Volksinitiative* (sie ist nicht identisch mit der gleichnamigen unverbindlichen Volksinitiative in Berlin, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt, die nicht Teil des Volksgesetzgebungsverfahrens ist<sup>12</sup>). Bei Volksinitiativen muss sich der Landtag mit dem Anliegen befassen; bei einem *Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens* findet lediglich eine formale Prüfung statt und das Parlament ist nicht zur Behandlung des Begehrens verpflichtet. Wenn die Initiative diese Hürde genommen hat, wird ein *Volksbegehren* durchgeführt, bei dem erneut Unterschriften gesammelt werden. In allen Bundesländern ist hierbei ein Mindestquorum vorgesehen. In der dritten Stufe wird das Volksbegehren zur Abstimmung gestellt, dem *Volksentscheid*. Bis auf Bayern, Hessen und Sachsen ist überall ein Quorum vorgesehen.<sup>13</sup> Da der Ruf nach mehr politischer Partizipation im Jahr 2010 überwiegend auf die Volksgesetzgebung bezogen wurde, sind in der nachfolgenden Liste keine Referenden verzeichnet, sondern nur die Volksentscheide in dem hier skizzierten Sinne.

### Der Weg zum Volksentscheid – das Beispiel des Volksbegehrens zur Verschärfung des Nichtraucherschutzes in Bayern

Zur besseren Verdeutlichung des relativ komplexen Verfahrens der Volksgesetzgebung soll der Verlauf am Beispiel der Geschichte des Volksentscheids zum Nichtraucherschutz in Bayern vom 4. Juli 2010 in der hier gebotenen Kürze nachgezeichnet werden:

Nachdem die bayerische Landesregierung im April 2009 erklärte, das strikte Nichtraucherschutzgesetz wieder zu lockern, initiierte die Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP) um Sebastian Frankenberger gemeinsam mit „Pro Rauchfrei“, dem Ärztlichen Arbeitskreis Rauchen und Gesundheit sowie der Nichtraucher-Initiative München das Volksbegehren „Für echten Nichtraucherschutz“. Zunächst stellte das Bündnis einen *Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens* und legte einen Gesetzentwurf vor. Eine Zulassung des Volksbegehrens ist in Bayern nur möglich, wenn der Antrag von mindestens 25.000 Unterstützern unterzeichnet wird. Das Bündnis konnte rund 40.590 Unterschriften beim Innenministerium zur Prüfung einreichen. Nach seiner Zulassung konnte das formale *Volksbegehren* vom 19. November bis 2. Dezember 2009 durchgeführt werden.<sup>14</sup> In diesem Zeitraum (zwei Wochen) trugen sich



1.298.746 Bürger in den Rathäusern für das Begehren ein (in Bayern gibt es für Volksbegehren das Erfordernis der Amtseintragung). Dies entspricht einer Wahlbeteiligung von 13,9 Prozent, damit war das bayerische Unterstützerquorum von 10 Prozent erfüllt.<sup>15</sup> Im Februar und April 2010 befasste sich der Bayerische Landtag in erster und zweiter Lesung mit dem Volksbegehren und lehnte den Gesetzentwurf ab. Zugleich verzichtete der Landtag darauf, einen konkurrierenden Gesetzentwurf vorzulegen. Damit war der Weg frei für den Volksentscheid am 4. Juli 2010. An der Abstimmung nahmen 37,7 Prozent der Wähler teil (Bayern sieht für den Volksentscheid kein Quorum vor). Davon stimmten 61,0 Prozent (2.150.582 Wähler) für den Gesetzentwurf des Nichtraucherbündnisses; 39,0 Prozent (1.377.202 Wähler) stimmten dagegen; ungültig waren 0,2 Prozent der abgegebenen Stimmen.<sup>16</sup> Seit dem 1. August 2010 ist das strikte Rauchverbot geltendes Recht.<sup>17</sup>

#### Plebiszitäre Elemente auf Kommunalebene

Neben der Volksgesetzgebung auf der Länderebene stehen den Bürgern in Deutschland auch plebiszitäre Elemente auf der kommunalen Ebene zur Verfügung. Analog zum Volksbegehren und Volksentscheid gibt es hier die Möglichkeit zur Durchführung eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids. Die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf der Kommunalebene werden – anders als auf der Länderebene – jedoch nicht vollständig statistisch erfasst. Nach Schätzungen der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Marburg und des Vereins „Mehr Demokratie“ sollen jährlich rund 250 bis 300 Bürgerbegehren und 120 Bürgerentscheide stattfinden.<sup>18</sup> Aufgrund der problematischen Datenlage und des erheblichen Aufwands wurde daher hier auf eine Erfassung der kommunalen Bürgerentscheide verzichtet.<sup>19</sup>

#### NUTZUNG PLEBISZITÄRER ELEMENTE AUF LÄNDEREBENE

Bis Ende 2010 gab es in der Bundesrepublik seit deren Gründung insgesamt 251 Volksbegehren. Davon mündeten jedoch lediglich achtzehn in einem Volksentscheid. Von diesen wiederum scheiterten im formalen Sinne neun, das heißt sie konnten keine Mehrheit gewinnen oder sie scheiterten an einem Quorum.<sup>20</sup>

Nur vier der formal erfolgreichen Volksentscheide konnten bisher als Gesetze dauerhaft bestehen.<sup>21</sup> Der Rest wurde durch die Landtage rückgängig gemacht,<sup>22</sup> mittels neuer Gesetze aufgefangen oder von den Verfassungsgerichten (teilweise) aufgehoben. Bereits im Vorfeld scheitern zahlreiche Volksbegehren häufig wegen mangelnder Unterstützung an den Quoren. Auf der anderen Seite werden die Inhalte der Volksbegehren und Volksentscheide nicht selten

von den Abgeordneten aufgegriffen und in eigene Parlamentsentwürfe integriert. In diesem Sinne sind auch gescheiterte Volksbegehren bzw. Volksentscheide mitunter sehr erfolgreich.

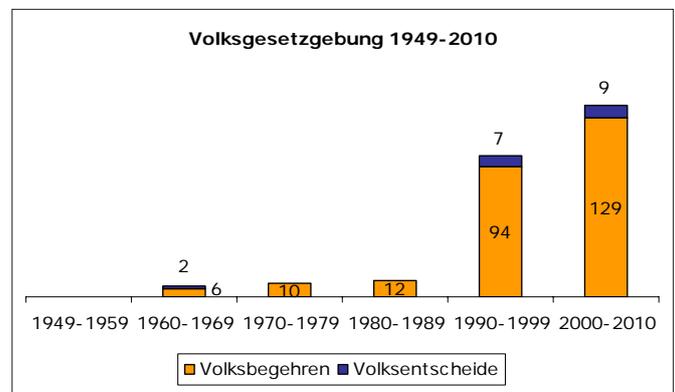
Thematisch dominieren bei den durchgeführten Volksentscheiden vor allem die Themen „Bildung/Schule/Kinderbetreuung“ (fünf Volksentscheide, davon einer formal erfolgreich) sowie „Ausweitung der direkten Demokratie“ (vier Volksentscheide, davon zwei formal erfolgreich) (Tabelle 1). Auch bei den Volksinitiativen bzw. Anträgen auf Volksbegehren zeigt sich ein ähnliches Bild. Laut dem Verein „Mehr Demokratie“ widmet sich jede vierte Initiative dem Thema „Bildung und Kultur“. An der zweiten Stelle steht mit 22 Prozent der Bereich „Demokratie und Innenpolitik“, zu dem der Verein auch die Ausweitung der „direkten Demokratie“ zählt.<sup>23</sup>

Tabelle 1

Themen der Volksentscheide	Anzahl	Abstimmungserfolg
Bildung/Schule/Kinderbetreuung	5	1
Ausweitung direkte Demokratie	4	2
Umwelt/Gesundheit	3	2
Wahlrecht/Staat	2	2
Sonstige	4	2

In Abbildung 1 wird ersichtlich, dass der Einsatz von Volksbegehren nach der Wiedervereinigung signifikant zunahm. Fast 90 Prozent aller Anträge wurden nach 1990 gestellt. Auch sechzehn der achtzehn Volksentscheide fanden in den vergangenen zwanzig Jahren statt.

Abbildung 1



Quelle: Eigene Abbildung nach Daten aus Rehmet, Frank / Weber, Tim / Gogolin, Lynn: *Volksentscheids-Ranking 2010*. – Berlin: Mehr Demokratie e.V., 2010. – S. 7 und Rehmet, Frank: *Volksbegehrens-Bericht 2010*. Berlin: Mehr Demokratie e.V., 2011. – S. 9.



Die Ursachen für diese Entwicklung werden in der Forschung kontrovers diskutiert. Sie reichen von der These der „Krise der Repräsentation“ über den „Verfall der Volksparteien“ bis hin zur „Politikverdrossenheit“.<sup>24</sup> Vieles spricht jedoch dafür, dass die zunehmende Nutzung der Volksgesetzgebung zunächst auf die Reformen der Länderfassungen in den 1990er Jahren zurückzuführen ist, in deren Zuge die plebiszitären Verfahren ausgebaut und teilweise erleichtert wurden. Des Weiteren hat sich mit der Wiedervereinigung die Anzahl der Bundesländer und damit die Möglichkeit zur Durchführung von Volksentscheiden erhöht.

### SCHLUSSFOLGERUNGEN

Abschließend sollen einige generalisierende Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der bisher in den Bundesländern durchgeführten Volksentscheide gezogen und die oben genannten Thesen überprüft werden:

*Zu These 1:* Die Initiative für Volksbegehren und Volksentscheide geht überwiegend nicht vom unorganisierten „Volk“ – „von unten“ – aus, sondern von Verbänden, Kirchen, Großorganisationen und von Parteien. Von den achtzehn durchgeführten Volksentscheiden in den Bundesländern wurden immerhin sechs unmittelbar von Parteien (mit-)initiiert und die Mehrzahl der anderen Volksbegehren zumindest von ihnen unterstützt. Aufgrund ihrer Kampagnenfähigkeit, des teils professionellen Personals und ihrer Ressourcen dominieren vor allem Verbände und Parteien die plebiszitären Verfahren. Vieles deutet darauf hin, dass der Erfolg oder Misserfolg von Volksbegehren vom Einsatz der Parteien abhängt. Die These von den „parteilosen“ direktdemokratischen Instrumenten ist demnach nicht haltbar.

*Zu These 2:* Der zunehmende Einsatz direktdemokratischer Verfahren geht nicht mit einer höheren Abstimmungsbeteiligung einher. Die Hoffnung, Plebiszite könnten die Politikverdrossenheit überwinden, ist folglich überzogen. Dies zeigen beispielsweise gerade die beiden Volksentscheide in Hamburg zur Reform der plebiszitären Elemente aus dem Jahr 1998 im Vergleich zum Volksentscheid gegen die Schulreform 2010. Während die Volksentscheide 1998 zeitgleich mit der Bundestagswahl durchgeführt wurden und dadurch auf eine Abstimmungsbeteiligung von 66,7 Prozent kamen, erzielte der Volksentscheid gegen die Schulreform 2010 ohne diese Form der „Unterstützung“ lediglich 39,3 Prozent Abstimmungsbeteiligung – und das auf dem Höhepunkt der medial diagnostizierten „Krise der Repräsentation“ und des „Aufstiegs“ plebiszitärer Elemente.

*Zu These 3:* Volksgesetzgebung ist ein Instrument der Opposition. Der Einsatz der Volksentscheide richtet sich überwiegend gegen die Politik der aktuellen Regierung. Dies zeigen vor allem die Volksentscheide in Bayern, zum

Beispiel zur Einführung einer Christlichen Gemeinschaftsschule 1968, aber auch in Berlin, wo die oppositionelle CDU zwei Volksbegehren initiierte bzw. unterstützte. Die Volksgesetzgebung wird folglich als Mittel der politischen Auseinandersetzung verstanden, mit dem die Regierung außerhalb des Parlaments – wo man keine Mehrheit hat – unter Druck gesetzt werden kann. Zugleich mobilisiert die starke Polarisierung, die mit den plebiszitären Verfahren einhergeht, eigene oder neue Anhänger und die oppositionellen Parteien können zeigen, dass sie auch als politische Minderheit in der Lage sind, ihre Ziele – wenn auch mitunter nur medial – wirksam zu verfolgen. Hinter diese Funktionslogik tritt letztlich auch die Sachfrage, um die es bei plebiszitären Verfahren geht, zurück. Dass bei Volksentscheiden überwiegend eine „Dagegen-Haltung“ zum Ausdruck kommt, muss aufgrund der Oppositionsrolle also nicht verwundern.<sup>25</sup> Dieser Befund für die deutschen Bundesländer deckt sich im Übrigen auch mit den Ergebnissen der international vergleichenden Forschung.<sup>26</sup> Einen Sonderfall bildet lediglich der Hamburger Volksentscheid gegen die Schulreform des schwarz-grünen Senats, wo sich alle Parteien in der Hamburger Bürgerschaft gegen das Volksbegehren einsetzten.

*Zu These 4:* Bisher ist von den plebiszitären Elementen keine systemverändernde Wirkung ausgegangen. Zu Funktionsstörungen des repräsentativen Regierungssystems ist es nicht gekommen. In der Verfassungspraxis spielen sie nach wie vor – trotz zunehmender Anwendung – eine geringe Rolle. Ursache hierfür sind die Restriktionen, wie die Quoren, der Zwang zur Amtseintragung in etlichen Bundesländern, eine strikte Rechtsprechung und die inhaltliche Begrenzung (Finanztabu usw.), die das Zustandekommen von Volksentscheiden erschweren.<sup>27</sup> Hinzu kommt, dass Volksbegehren, die sich gegen den Kern unserer Grundordnung richten, an den formalen Zulassungshürden scheitern und auch Gesetze, die im Rahmen der Volksgesetzgebung zustande gekommen sind, der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle unterliegen. Diese Regelungen sind jedoch nicht als störende Beschränkung eines vermeintlich in der Abstimmung artikulierten „Volkswillens“ anzusehen, sondern haben offenbar bisher den Schutz unserer Grundordnung zuverlässig gewährleistet.

Nimmt man darüber hinaus die politische Kultur in den Blick, zeigt sich, dass Effekte wie Populismus oder Radikalisierung der Politik mit den hier aufgeführten Volksentscheiden nicht einhergegangen sind. Bisher hat das deutsche Parteiensystem beides weitgehend abgefedert und umstrittene Themen in den Parlamenten versachlicht.

Grundsätzlich könnte ein weitgehender Ausbau der Volksgesetzgebung das repräsentative Regierungssystem auf Dauer aber schwächen. Mit dem „plebiszitären Vetorecht“ (Frank Decker) könnte die Opposition die von der Parla-



mentsmehrheit getragene Regierungspolitik zu Fall bringen. Nutzt die Opposition dieses Instrument intensiv und erfolgreich, ist die Regierung gezwungen, Widerstände gegen ihre Vorhaben zu umgehen, indem alle potentiellen Veto-spieler, Parteien und Verbände, vorausschauend eingebunden werden. Im Extremfall würde eine Konkordanzdemokratie nach Schweizer Vorbild entstehen, in der die Parteien nur eine verhältnismäßig schwache Stellung aufweisen.<sup>28</sup> Die Regierung hätte keine gesicherte Mehrheit mehr, sondern müsste jede Entscheidung erst mit allen Akteuren – auch mit populistischen Gruppierungen – aushandeln. Die Folgen wären unter anderem eingeschränkt handlungsfähige und populismusanfällige Regierungen sowie lange Reformprozesse oder gar ein Reformstau. Die Stärke der Bundesrepublik, stabile und handlungsfähige Regierungen hervorzubringen, würde damit umgekehrt.<sup>29</sup>

- 1| Beispielsweise Forsa: Meinungen zu Volksbegehren und Volksentscheiden. Umfrage vom 2. bis 4. Juni 2009. – <http://www.volksentscheid.de/media/uploads/ForsaUmfrageMD-Juni2009.pdf> [26.01.2011]. Der Umfrage zufolge sprachen sich 68 Prozent der Befragten dafür aus, Volksbegehren und Volksentscheide auch auf Bundesebene einzuführen. Eine Umfrage des „Stern“ im November 2010 ergab, dass 79 Prozent der Befragten dies wünschen. Vgl. „Volksentscheide auf Bundesebene gewünscht.“ In: Stern.de vom 11.11.2010. – <http://www.stern.de/politik/deutschland/stern-umfrage-volksentscheide-auf-bundesebene-gewuenscht-1622845.html> [26.01.2011].
- 2| Zu den Ergebnissen siehe Bertelsmann-Stiftung: Bürger fordern direkte Beteiligung. Umfrage bestätigt Wunsch nach Volks- und Bürgerentscheiden. Pressemitteilung, Gütersloh, 13.06.2011. – [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten\\_107591.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_107591.htm) [14.06.2011]. Details unter [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_34119\\_34120\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_34119_34120_2.pdf) [29.07.2011] und [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_34121\\_34144\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_34121_34144_2.pdf) [29.07.2011].
- 3| Vgl. Köcher, Renate: Der Ruf nach dem Plebiszit. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.10.2010.
- 4| Siehe Bertelsmann-Stiftung: Bundesbürger möchten sich politisch beteiligen, vor allem aber mitentscheiden. – S. 2. – [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_34119\\_34120\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_34119_34120_2.pdf) [29.07.2011].
- 5| Vgl. hierzu die kritischen Anmerkungen von Patzelt, Werner J.: Parlamentarismus. In: Helms, Ludger / Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung. – Frankfurt am Main; New York: Campus, 2004. – S. 115 und Kielmannsegg, Peter Graf: Über die direkte Demokratie – sechs Anmerkungen zu einer unbefriedigenden Debatte. In: Jahrbuch Extremismus und Demokratie, 18 (2006), S. 58.
- 6| Diese Differenzierung folgt im Wesentlichen Patzelt: Parlamentarismus, S. 115-117.
- 7| Siehe z.B. die Ausführungen bei Kost, Andreas: Direkte Demokratie. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. – S. 25. – (Elemente der Politik) und Schiller, Theo / Mittendorf, Volker: Neue Entwicklungen der direkten Demokratie. In: dies. (Hrsg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. – Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002. – S. 11.
- 8| Vgl. Rehmet, Frank: Volksbegehrens-Bericht 2010. – Berlin: Mehr Demokratie e.V., 2011. – S. 9.
- 9| Vgl. Decker, Frank: Zwischen Placebo und Erfolgsmodell. Direkte Demokratie auf der Landesebene. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 41 (2010) 3, S. 567.
- 10| Rehmet, Frank / Weber, Tim / Gogolin, Lynn: Volksentscheids-Ranking 2010. – Berlin: Mehr Demokratie e.V., 2010. – S. 18.
- 11| Vgl. Rux, Johannes: Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern. – Baden-Baden: Nomos, 2008. – S. 333-334.
- 12| Ebd., S. 45.
- 13| Vgl. Rehmet / Weber / Gogolin: Volksentscheids-Ranking 2010, S. 5.
- 14| Vgl. [http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/zulbek\\_IA1-1365.1-75\\_nichtraucherschutz-stanz.pdf](http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/zulbek_IA1-1365.1-75_nichtraucherschutz-stanz.pdf) [26.01.2011].
- 15| Vgl. <http://www.wahlen.bayern.de/vb-ve/> [26.01.2011].
- 16| Vgl. u.a. „Volksfest im rauchfreien Raum.“ In: Süddeutsche Zeitung vom 04.11.2009; „Volksbegehren wohl ohne Gegen-vorschlag.“ In: Süddeutsche Zeitung vom 10.12.2009; <http://www.nichtraucherschutz-bayern.de/informieren/historie/chronik/> [26.11.2011] und <http://www.volksentscheid2010.bayern.de/tabla2990.html> [26.11.2011].
- 17| Vgl. Janisch, Wolfgang: Rauchverbot rechtens. In: Süddeutsche Zeitung vom 04.08.2010.
- 18| Vgl. Rehmet / Weber / Gogolin: Volksentscheids-Ranking 2010, S. 9.
- 19| Eine umfängliche Datenbank für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Kommunen bietet die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in Marburg.
- 20| Vgl. Rehmet: Volksbegehrens-Bericht 2010, S. 12 und Rehmet / Weber / Gogolin: Volksentscheids-Ranking 2010, S. 7.
- 21| Nach Mehr Demokratie e.V.: Bisherige Volksentscheide. – <http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheide-in-deutschland.html> [31.07.2011].
- 22| Kritisch hierzu Jung, Otmar: Volksgesetze und parlamentarische Konterlegislatur. In: Schrenk, Klemens H. / Soldner, Markus (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag. – Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. – S. 427-442.
- 23| Rehmet / Weber / Gogolin: Volksentscheids-Ranking 2010, S. 7.
- 24| Vgl. zum Forschungsstand u.a. Grotz, Florian: Direkte Demokratie in Europa: Erträge, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Forschung. In: Politische Vierteljahresschrift, 50 (2009) 2, S. 286-305.
- 25| Vgl. Köcher, Renate: Der Ruf nach dem Plebiszit. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.10.2010.
- 26| Grotz: Direkte Demokratie, S. 286-305.
- 27| Vgl. Decker: Placebo, S. 569.
- 28| Vgl. ebd., S. 571-575.
- 29| Vgl. Jung, Sabine: Die Logik direkter Demokratie. – Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2001. – S. 292.



## VERZEICHNIS DER VOLKSENTSCHEIDE IN DEN BUNDESLÄNDERN 1949 BIS 2010

### Hinweise

Die Übersicht folgt grundsätzlich der Auflistung der Volksentscheide des Vereins „Mehr Demokratie“. Abweichungen zu anderen Auflistungen, zum Beispiel der Statistischen Landesämter, sind darauf zurückzuführen, dass hier ausschließlich die Volksentscheide verzeichnet werden, die nicht „von oben“, also vom Parlament oder der Regierung, sondern „von unten“ initiiert wurden.

In der Übersicht sind das Datum, das Thema der Volksentscheide, die – soweit bekannt – Initiatoren bzw. Unterstützer, der formale Erfolg, die Abstimmungsbeteiligung sowie die Befürworter verzeichnet. Die Befürworter werden sowohl als prozentualer Stimmenanteil der Abstimmenden angeführt als auch als Anteil an den Stimmberechtigten. Die Gegenstimmen wurden nicht aufgenommen. Zum einen sind sie nicht oder nur unvollständig verfügbar, zum anderen gab es bei etlichen Volksentscheiden konkurrierende Gesetzesvorlagen der Parlamente über die gleichzeitig abgestimmt wurde. Die Stimmen für den oder die Gegenvorschläge sind dabei jedoch nicht zwangsläufig immer Gegenstimmen des Volksentscheids „von unten“. Der Einheitlichkeit halber wurde auch bei Abstimmungen, bei denen es keine konkurrierenden Vorschläge gab, auf die Angabe der Gegenstimmen verzichtet.

Die Beurteilung des Erfolgs von Volksentscheiden stellt sich bei genauerer Betrachtung durchaus als Schwierigkeit dar.<sup>1</sup> Wie oben jedoch bereits erwähnt können auch in der Abstimmung gescheiterte Volksentscheide erfolgreich sein, wenn ihr Inhalt vom Parlament aufgenommen oder anderweitig von der Politik antizipiert und integriert wurde. Andererseits kann eine Abstimmung auch zugunsten des Volksentscheids ausfallen, das damit beschlossene Gesetz aber später wieder aufgehoben oder durch ein anderes Gesetz relativiert werden. Da sich die Übersicht lediglich als ein erster Zugang zum Thema versteht und die Frage, ob ein Volksentscheid oder ein Volksbegehren letztlich erfolgreich war oder nicht, oftmals vom politischen Standpunkt des Betrachters abhängt, wurde hier auf eine Differenzierung des Erfolgs verzichtet. Ein Volksentscheid ist als Erfolg oder Misserfolg verzeichnet, wenn er die gesetzlich vorgeschriebenen Erfolgskriterien erreicht oder verfehlt hat.

Die Übersicht basiert auf folgenden Quellen:

*Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung: Volksentscheide in Bayern seit 1946. – <http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/voe.html> [28.07.2011].*

*Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.): Volksentscheid zum Nichtraucherschutz in Bayern am 4. Juli 2010. Endgültiges Ergebnis. – München: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 2010. <https://www.statistik.bayern.de/veroeffentlichungen/download/B7422C%20201051/B7422C%20201051.pdf> [28.07.2011].*

*Mehr Demokratie e.V.: Bisherige Volksentscheide. – <http://www.mehr-demokratie.de/volkentscheide-in-deutschland.html> [31.07.2011].*



Übersicht

Bayern						
Datum	Thema	Initiatoren	Formaler Erfolg	Abstimmungs-beteiligung	Befürworter	
					Ja-Stimmen	Anteil der Stimm-berechtigten
07.07.1968	Einführung der Christlichen Gemeinschaftsschule als Regelschule <sup>2</sup>	SPD, FDP	Gescheitert	40,7%	13,5%	5,3%
07.07.1968	Einführung der Christlichen Gemeinschaftsschule als Regelschule mit nach Bekenntnis getrennten Klassen	CSU	Gescheitert	40,7%	8,5%	3,4%
17.02.1991	Änderung des Abfallwirtschaftsgesetzes	Bl „Das bessere Müllkonzept“, BUND, Die Grünen	Gescheitert	43,8%	43,5%	18,9%
01.10.1995	Einführung des kommunalen Bürgerentscheids	Mehr Demokratie e.V.	Erfolgreich	36,8%	57,8%	21,3%
08.02.1998	Abschaffung des Bayerischen Senats	ÖDP	Erfolgreich	39,9%	69,2%	27,7%
04.07.2010	Einführung eines strengeren Rauchverbots	ÖDP, Nichtraucher-bündnisse	Erfolgreich	37,7%	61,0%	22,9%

Berlin						
Datum	Thema	Initiatoren	Formaler Erfolg	Abstimmungs-beteiligung	Befürworter	
					Ja-Stimmen	Anteil der Stimm-berechtigten
27.04.2008	Für den Erhalt des Flughafens Tempelhof	ICAT, CDU, FDP	Gescheitert	36,1%	60,3%	21,7%
26.04.2009	Für die Einführung des Wahlpflicht-faches Ethik/Religion	Pro Reli e.V., Kirchen; Unterstützer: CDU	Gescheitert	29,2%	48,5%	14,2%

Hamburg						
Datum	Thema	Initiatoren	Formaler Erfolg	Abstimmungs-beteiligung	Befürworter	
					Ja-Stimmen	Anteil der Stimm-berechtigten
27.09.1998	Einführung des Bürgerentscheids auf Bezirksebene	Mehr Demokratie e.V., Forum BürgerInnen-bewegung; Unterstützer: GAL und FDP	Erfolgreich	66,7%	73,2%	44,8%
27.09.1998	Reform der Hürden bei Volksentscheiden	Mehr Demokratie e.V., Forum BürgerInnen-bewegung; Unterstützer: GAL und FDP	Gescheitert	66,7%	74,1%	45,5%
29.02.2004	Gegen Privatisierung der städtischen Krankenhäuser („Gesundheit ist keine Ware“)	ver.di, DGB, attac	Erfolgreich	64,9%	76,8%	49,2%
13.06.2004	Reform des Wahlrechts	Mehr Bürgerrechte e.V.; Unterstützer: GAL, FDP	Erfolgreich	34,0%	66,7%	21,1%
14.10.2007	Für Reformen direktdemokratischer Verfahren	Mehr Demokratie e.V., Gewerkschaften	Gescheitert	39,1%	75,9%	29,6%
18.07.2010	Änderung der Schulreform	Bürgerinitiative „Wir wollen lernen“	Erfolgreich	39,3%	58,0%	22,1%



Sachsen						
Datum	Thema	Initiatoren	Formaler Erfolg	Abstimmungs-beteiligung	Befürworter	
					Ja-Stimmen	Anteil der Stimm-berechtigten
21.01.2001	Für kommunale Sparkassen, gegen einen Sparkassenverbund	BI Pro kommunale Sparkassen; Unterstützer: PDS und Gewerkschaften	Erfolgreich	25,9%	85,2%	22,0%

Sachsen-Anhalt						
Datum	Thema	Initiatoren	Formaler Erfolg	Abstimmungs-beteiligung	Befürworter	
					Ja-Stimmen	Anteil der Stimm-berechtigten
23.01.2005	Reform der Kinderbetreuung und gegen Kürzungen in diesem Bereich	AWO, BUND, Gewerkschaften; Unterstützer: SPD und PDS	Gescheitert	26,4%	60,5%	15,9%

Schleswig-Holstein						
Datum	Thema	Initiatoren	Formaler Erfolg	Abstimmungs-beteiligung	Befürworter	
					Ja-Stimmen	Anteil der Stimm-berechtigten
30.11.1997	Wiedereinführung des Buß- und Bettages	Evangelische Kirche	Gescheitert	29,3%	68,2%	19,98%
27.09.1998	Gegen die Rechtschreibreform	WIR gegen die Rechtschreibreform	Erfolgreich	76,4%	56,4%	41,6%

1/ Uwe Kranenpohl und Eva Wachter haben im Rahmen einer Tagung der Akademie für Politische Bildung Tutzing vom 18. bis 20.03.2011 eine Untersuchung über den Erfolg bzw. Misserfolg der Volksgesetzgebung und einen Vorschlag zur Differenzierung des Begriffs Erfolg vorgestellt. Vgl. Montag, Tobias: Bericht: Direkte Demokratie – Forschungsstand und Perspektiven. Tagung der Akademie für Politische Bildung Tutzing. – Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. – S. 8-9.

2/ Gleichzeitig zu den beiden Volksentscheiden am 07.07.1968 fand ein obligatorisches Verfassungsreferendum statt. Dabei hatten die Bürger über die vom Landtag bereits beschlossene Änderung der Bayerischen Landesverfassung zu entscheiden. Sie sah einen Kompromiss aus den Volksbegehren von CSU und SPD bzw. FDP vor. Die Stimmberechtigten durften lediglich einem Entwurf zustimmen, so dass es sich faktisch um eine einzige Entscheidung handelte. Dem Kompromiss stimmten 76,3 Prozent der Abstimmungsberechtigten zu, 3,3 Prozent lehnt ihn ab. Nach Auffassung von Rux war das Verfahren unzulässig. Der Verfassung zufolge hätten die Bürger damals über jeden einzelnen Entwurf abstimmen müssen. Vgl. Rux: Direkte Demokratie, S. 346-347.