

**Mehr Demokratie**



Landesverband Bremen/Niedersachsen  
Schildstr. 12-19 – 28203 Bremen  
Tel. 0421- 79 46 370  
[www.bremen-nds.mehr-demokratie.de](http://www.bremen-nds.mehr-demokratie.de)

# Stellungnahme

**zur Sitzung des nichtständigen Ausschusses „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ am 15. Januar 2008 zum Thema:**

**Quoren beim Verfahren der Volksgesetzgebung  
in Bremen und anderen Ländern**

Datum: 10. Januar 2008

Verfasser: Tim Weber / Katrin Tober

# Übersicht

1. Einleitung	Seite 2
2. Ist-Beschreibung	Seite 2
3. Praxis in Bremen und den anderen Bundesländern	Seite 3
3.1. Unterschriftenquoren	Seite 3
3.2. Abstimmungsquoren	Seite 11
4. Bewertung der Aussagen in der Koalitionsvereinbarung	Seite 14
5. Position und Vorschläge von Mehr Demokratie	Seite 15
5.1. Positionen	Seite 15
5. Vorschläge	Seite 16
6. Literatur	Seite 18

## 1. Einleitung

Mehr Demokratie e.V. begrüßt die Einsetzung des nichtständigen Ausschusses zur „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ durch die Bremische Bürgerschaft. Mehr Demokratie e.V. befürwortet grundsätzlich die in der Koalitionsvereinbarung vorgeschlagenen Reformschritte. Insbesondere wird die geplante Senkung des Unterschriftenquorums für Volksbegehren und die Senkung des Zustimmungsquorums beim Volksentscheid positiv bewertet, auch wenn die beabsichtigten Änderungen als vorsichtig zu bezeichnen sind. Unterstützung findet des Weiteren die geplante Erweiterung der Zulässigkeit von Volksbegehren hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen. Mehr Demokratie e.V. beurteilt die geplante Verkürzung der Sammelfrist skeptisch.

## 2. Ist-Beschreibung

Neben der Frage zu welchen Themen Volksbegehren überhaupt möglich sind, sind für das Funktionieren der Volksgesetzgebung die Quoren und Fristen beim Volksbegehren und Volksentscheid von besonderer Bedeutung. Daher werden diese Faktoren in dem vorliegenden Bericht gesondert betrachtet. Die Frage des Themenausschlusses, insbesondere des Finanzvorbehaltes ist für das Funktionieren der Volksgesetzgebung ebenfalls wesentlich, soll aber an anderer Stelle gesondert und ausführlicher betrachtet werden<sup>1</sup>.

Nach der Zulassung einer Frage oder eines Gesetzentwurfes zum Volksbegehren, müssen bevor es zur Abstimmung kommt, mehrere Hürden übersprungen werden. Wie in den anderen Bundesländern auch, ist das Verfahren in Bremen dreistufig gestaltet.

---

<sup>1</sup> In drei Fällen wurden Volksbegehren (auch) aufgrund ihrer finanziellen Auswirkungen als unzulässig zurückgewiesen.

1. Im ersten Schritt müssen für die Beantragung eines Volksbegehrens in Bremen 5.000 Unterschriften gesammelt werden<sup>2</sup>. Nur wenn diese und weitere rechtliche Voraussetzungen erfüllt sind, kann mit der Sammlung für das Volksbegehren begonnen werden. Eine parlamentarische Behandlung ist bei dieser Stufe nicht vorgesehen<sup>3</sup>.
2. Für ein Volksbegehren müssen sich 10 % aller Wahlberechtigten des Bundeslands Bremen in die Unterschriftenlisten eintragen. Dieses Unterschriftenquorum gilt jedoch nur für Vorlagen zu einfachen Gesetzen. Bei Volksbegehren zu Verfassungsänderungen müssen 20 % aller Wahlberechtigten unterschreiben. Diese Hürde gilt ebenfalls für den Sonderfall, wenn die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode verlangt wird. In allen Fällen gilt derzeit eine Frist von 3 Monaten.
3. Wird das Unterschriftenquorum erreicht, findet der Volksentscheid statt, es sei denn die Bürgerschaft übernimmt den Entwurf unverändert. Beim Volksentscheid gelten zwei Erfolgsbedingungen. Neben der Mehrheit der Abstimmenden müssen bei einfachgesetzlichen Vorlagen zusätzlich mindestens 25 % aller Wahlberechtigten zustimmen. Verfassungsänderungen bedürfen darüber hinaus mindestens der Zustimmung von 50 % aller zur Wahl Berechtigten.

### **3. Praxis in Bremen und den anderen Bundesländern**

#### **3.1. Unterschriftenquorum**

##### **Unterschriftenquorum in Bremen**

Seit 60 Jahren gibt es in Bremen das in der Verfassung verankerte Recht auf Volksbegehren und Volksentscheid. Bis 1994 allerdings lagen die Quoren noch höher (20 % Unterschriftenquorum, 50 % Beteiligungsquorum bei einfachen Gesetzen / 50 % Zustimmungsquorum bei Verfassungsänderungen). In den fast 50 Jahren bis zur ersten Reform 1994 wurde ein einziges Mal ein Antrag auf Volksbegehren gestellt (1986). Mit den Reformschritten von 1994 und 1997 wurden die Regelungen etwas verbessert, die Hürden auf die derzeit geltende Höhe herabgesetzt. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden dann allein sieben Volksbegehren eingeleitet, die jedoch alle scheiterten. Häufigster Grund des Scheiterns war die Unzulässigkeitserklärung (viermal), gefolgt vom Nichterreichen des Unterschriftenquorums (zweimal). Im Jahre 2006 ist es in Bremen erstmals gelungen, das erforderliche Quorum von 10 % zu überspringen.

Aufgrund der Erfahrungen mit Bürgerbegehren auf der kommunalen Ebene ist bekannt, dass die Erfolgsaussichten steigen, je kleiner die Gemeinde ist<sup>4</sup>. An der Praxis in Bremen ist dies jedoch noch nicht abzulesen. Die nachfolgende Übersicht listet die bisherigen Volksbegehren im Bundesland Bremen auf.

<sup>2</sup> Zum Vergleich: In NRW reichen für den Zulassungsantrag bei ca. 18 Mio. Wahlberechtigten 3.000 Unterschriften aus. Insgesamt liegt diese erste Hürde in 8 Bundesländern deutlich niedriger. In 6 weiteren Ländern liegt die Hürde wie auch in Bremen bei ca. 1 % der Wahlberechtigten. Nur in einem Bundesland wird eine viel zu hohe Hürde von 3 % verlangt (Hessen). Zum Vergleich: Zweites Volksentscheid-Ranking von Mehr Demokratie e.V., <http://www.mehr-demokratie.de/ranking.html>.

<sup>3</sup> In 6 Bundesländern gibt es bereits nach der ersten Stufe eine Behandlung des Gegenstandes im Parlament.

<sup>4</sup> Vgl. Zehn-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, 13, unter: [http://bayern.mehr-demokratie.de/uploads/media/10-Jahresbericht\\_Buergerbegehren-2005.pdf](http://bayern.mehr-demokratie.de/uploads/media/10-Jahresbericht_Buergerbegehren-2005.pdf).

Vgl. hierzu auch von Arnim (2000): 277.

Tabelle 1: Volksbegehren im Bundesland Bremen (Stand 31.12.2006)

Jahr	Thema/Organisation	Ergebnis/Unterschriften	Grund für Scheitern
1985 1986	Änderung des Schulverwaltungs-gesetzes	Unzulässig	Auf Antrag des Senats vom StGH für unzulässig erklärt: wegen rechtlicher Mängel (unvereinbar mit dem Rechtsstaatsprinzip)
1996 1997	Unterrichts-versorgungsgesetz (Zentralelternbeirat)	Unzulässig, der Zulassungsantrag wurde von fast 30.000 BürgerInnen unterstützt	Das Volksbegehren wurde auf Antrag des Senats vom Staatsgerichtshof gestoppt, weil es in unzulässiger Weise in den Landeshaushalt eingreife.
1996 1997	Schulraumgesetz (Zentralelternbeirat)	Unzulässig, der Zulassungsantrag wurde von fast 30.000 BürgerInnen unterstützt.	Das Volksbegehren wurde auf Antrag des Senats am vom StGH gestoppt, weil es in unzulässiger Weise in den Landeshaushalt eingreife.
1996 1997	Lernmittelfreiheit (Zentralelternbeirat)	Der Zulassungsantrag wurde von fast 30.000 BürgerInnen unterstützt. Das Volksbegehren wurde zugelassen.	Die dreimonatige Eintragungsfrist für die Unterschriftensammlung fiel in die Sommerferien. Statt der erforderlichen 51.000 (10 Prozent) kamen nur 32.516 Stimmen für die Herbeiführung eines Volksentscheids zusammen.
1998 2000	"Mehr Demokratie in Bremen" zur Verbesserung der Volksgesetzgebung (Mehr Demokratie e.V.)	Unzulässig, der Zulassungsantrag wurde von 7.569 BürgerInnen unterstützt.	Der Staatsgerichtshof hat das Volksbegehren am 14. Februar 2000 für unzulässig erklärt, weil es gegen das Grundgesetz verstoße.
1998 1999	Parlamentsverkleinerung (Arbeit für Bremen)	Das Volksbegehren wurde im Juli 1999 mit 19.000 gesammelten Unterschriften (erforderlich: 51.000) eingestellt, weil die Landesregierung die Forderung der Initiatoren weitgehend übernommen hat.	Forderung weitgehend übernommen.
1998 2000	Rechtsschreibreform 1 (Initiative "WIR gegen die Recht-schreibreform")	In der Rekordzeit von nur zwei Wochen wurden im Herbst 1998 10.000 Stimmen für den Zulassungsantrag gesammelt. Der Senat hat das Volksbegehren am 9. März 1999 gestoppt. Der Staatsgerichtshof hingegen erklärte den Antrag am 14. Februar 2000 für zulässig.	Das Volksbegehren scheiterte in der Unterschriftensammlung.
1999	Rechtsschreibreform 2 (Initiative "WIR gegen die Recht-schreibreform")	Neustart des Volksbegehrens "WIR gegen die Rechtsschreibreform" mit einem	Am 23. November stoppte der Senat auch den zweiten Anlauf der Reformgegner. Er informierte darüber

		veränderten Gesetzentwurf, weil man nicht warten wollte, bis der Staatsgerichtshof über den ersten Antrag entscheidet. Am 4. Oktober 1999 wurde das Volksbegehren mit über 5.000 Unterschriften beantragt.	nicht einmal die Öffentlichkeit. Zu einer Entscheidung des Staatsgerichtshofs kam es nicht mehr, nachdem das erste Begehren am 14.02.2000 zugelassen wurde.
2005	Neuwahl der Bürgerschaft "Aktion (pro) Polizei" Landesverband des Bundes der Kriminalbeamten (bdk), Deutsche Polizeigewerkschaft (DpolG), Personal-räte, Bremerhavener Kreisverband der Gewerkschaft der Polizei (GdP).	Angekündigt wurde das Volksbegehren im April 2005.	Nicht gestartet.
2006	„Mehr Demokratie beim Wählen - Mehr Einfluss für Bürgerinnen und Bürger“ Ziel: Änderung des Bremer Wahlrechts	Für den Zulassungsantrag wurden 6700 Unterschriften gesammelt. Das Volksbegehren wurde am 27. Juni vom Senat zugelassen. Die Frist für das Volksbegehren lief vom 18. Juli bis zum 18. Oktober. In dieser Zeit wurden 71.378 Unterschriften gesammelt, von denen 65.197 gültig waren.	Es war das erste erfolgreiche Volksbegehren im Bundesland Bremen. Die Bremische Bürgerschaft hat dem Gesetzentwurf am 13. Dezember 2006 zugestimmt.

Da die Praxis mit 9 beantragten Volksbegehren nicht sehr ausgeprägt ist, empfiehlt sich zur Beurteilung der Regelungen ein Blick in die anderen deutschen Bundesländer. Die nachfolgende Tabelle listet die geltenden Quoren und Fristen in den einzelnen Ländern auf.

Tabelle 2: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern: Regelungen (Stand: 31.03.2007)

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Einleitungsquorum	Eintragungsfrist Amt (A) oder freie Sammlung (F) <sup>1</sup>	Zustimmungsquorum Einfaches Gesetz	Zustimmungsquorum Verfassungsänderung
Baden-Württemberg	16,6 %	14 Tage (A)	33,3 %	50 %
Bayern	10 %	14 Tage (A)	kein Quorum	25 %
Berlin	7 % / 20 % <sup>2</sup>	4 Monate (A) (F) derzeit diskutiert	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Brandenburg	ca. 4 %	4 Monate (A)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit

Bremen	10 % / 20 % <sup>2</sup>	3 Monate (F)	25 %	50 %
Hamburg	5 %	21 Tage (F)	20 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Hessen	20 %	14 Tage (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklenburg-Vorpommern	ca. 8,5 %	Keine Frist (F) <sup>3</sup>	33,3 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Niedersachsen	10 %	6 - 12 Monate (F) <sup>4</sup>	25 %	50 %
Nordrhein-Westfalen	8 %	8 Wochen (A)	15 %	50 % <i>Beteiligungsquorum</i> + 2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	ca. 10 %	2 Monate (A)	25 % <i>Beteiligungsquorum</i>	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>5</sup>	50 % + 2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	5 %	6 Monate (A) <sup>6</sup>	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Thüringen	10 % (F) 8 % (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25 %	40 %

*Anmerkungen:* Zum Teil Absolutzahlen, hier in Prozentzahlen umgerechnet

- 1) Die Unterschriften müssen frei gesammelt (F) oder dürfen nur in Amtsstuben geleistet werden (A).
- 2) 20 %: Benötigte Unterschriftenzahl bei verfassungsändernden Volksbegehren.
- 3) Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
- 4) 6 Monate zzgl. max. 6 Monate, da die Unterschriften der Antragsammlung angerechnet werden.
- 5) Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn das Parlament eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung stellt.
- 6) Neben Ämtern und Behörden können weitere Eintragungsstellen beantragt werden.

### **Unterschriftenquorum in den Bundesländern**

Betrachtet man deutschlandweit die Häufigkeit von Volksinitiativen bzw. Anträgen auf Volksbegehren, fällt auf, dass die direktdemokratischen Verfahren am häufigsten von Hamburg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein genutzt werden<sup>5</sup>. In allen Ländern liegt das Unterschriftenquorum deutlich unterhalb des in Bremen geltenden Quorums (MV 8,5 %, SH 5%, HH 5%, BB 4%). Auch die Sammelfrist ist mit Ausnahme von Hamburg überall länger (MV Keine Frist bzw. 2 Monate, SH 6 Monate, HH 21 Tage, BB 4 Monate).

Die Bilanz aller bisher abgeschlossenen Verfahren in den deutschen Bundesländern zeigt: Von 171 Verfahren sind 116 (67,8 %) Verfahren ohne Volksentscheid gescheitert<sup>6</sup>. Einer der Gründe für diese hohe Zahl sind die restriktiven Regelungen, etwa der Ausschluss von finanzrelevanten Themen, die zu Unzulässigkeitsklärungen führen. Ein anderer Grund ist die Kombination aus hohem Unterschriftenquorum und zu kurzer Frist bei der Unterschriftensammlung.

Erst seit Anfang der 1990er Jahre existiert eine nennenswerte Praxis in den deutschen Bundesländern<sup>7</sup>. So gab es in den ersten vier Jahrzehnten lediglich 14 Verfahren, seit 1989 wurden bereits 41 Volksbegehren in den deutschen Bundesländern gezählt (Stand Dezember 2007). Die folgende Tabelle listet alle seit 1989 stattgefundenen Volksbegehren auf.

<sup>5</sup> Gesamtzahl der Anträge auf Volksbegehren bzw. Volksinitiativen liegen in Hamburg bei 19, Brandenburg 21, Mecklenburg-Vorpommern 19 und Schleswig-Holstein 15. Siehe hierzu: Volksbegehrensbericht 2006 von Mehr Demokratie, 7, <http://www.mehr-demokratie.de/volksbegehrensbericht.html>

<sup>6</sup> Vgl. Den Volksbegehrensbericht 2006 von Mehr Demokratie, 11, <http://www.mehr-demokratie.de/volksbegehrensbericht.html>

<sup>7</sup> Vgl. den Volksbegehrensbericht 2006 von Mehr Demokratie, 6, <http://www.mehr-demokratie.de/volksbegehrensbericht.html>

Tabelle 3: Die 41 Volksbegehren in den deutschen Bundesländern seit 1989  
 Volksbegehren, welche die Qualifikationshürde nicht überwandten, sind kursiv und rosa unterlegt.

Jahr	Land	Thema	Hürden	Unterschriften/ Eintragungen
1990	Bayern	Abfallrecht	10%, 2 Wochen, Amt	12,8 %
1993	Brandenburg	Kreisneugliederung	80.000 (= 4,1 %) 4 Monate, Amt	9.259
1994	Brandenburg	Kreisstadt Finsterwalde	80.000 (= 4,1 %) 4 Monate, Amt	6.125
1994	Sachsen	Soziale Grundrechte	450.000 (= 12,1 %) 8 Monate, frei	140.585
1995	Bayern	Kommunaler Bürgerentscheid	10% 2 Wochen, Amt	13,7 %
1995	Sachsen	Schulgesetz	450.000 (= 12,1 %) 8 Monate, frei	210.803
1996	Brandenburg	Wasserstraßenausbau	80.000 (= 4,1 %) 4 Monate, Amt	58.306
1996/7	Schleswig-Holstein	Buß- und Bettag	5 % 6 Monate, Amt	6,48 %
1996/7	Schleswig-Holstein	Polizei-Reiterstaffel	5 % 6 Monate, Amt	0,84 %
1997	Bayern	Abschaffung des Senats	10% 2 Wochen, Amt	10,5 %
1997	Bremen	Lernmittelfreiheit	10% 3 Monate, frei	6,37 %
1997/8	Brandenburg	Transrapid Berlin– Hamburg	80.000 (= 4,1 %) 4 Monate, Amt	69.570
1998	Hamburg	Volksgesetzgebung	10% 2 Wochen, frei	18,4 %
1998	Hamburg	Bezirklicher Bürgerentscheid	10% 2 Wochen, frei	18,1 %
1997/8	Schleswig-Holstein	Rechtschreibreform	5 % 6 Monate, Amt	10,5 %
1997/8	Niedersachsen	Rechtschreibreform	10% 6 Monate, frei	4,7 %
1998	Bayern	Gentechnik	10% 2 Wochen, Amt	4,9 %
1998	Rheinland-Pfalz	Buß- und Bettag	20% 2 Wochen, Amt	6,17 %
1999	Berlin	Rechtschreibreform	10% 2 Monate, Amt	4,4 %
1999	Niedersachsen	Kindertagesstätten-Gesetz	10 % 6 Monate, frei	11,65 %
2000	Bayern	Schulreform	10% 2 Wochen, Amt	5,7 %
2000	Bayern	Verfassungsgerichtshof	10%	3,0 %

			2 Wochen, Amt	
2000	Brandenburg	Musikschulen	80 000 (= 4,1 %) 4 Monate, Amt	20 772
2000	Sachsen	Pro kommunale Sparkasse	450 000 (= 12,1 %) 8 Monate, frei	449 446 *
2000	Thüringen	Volksgesetzgebung	14 %	18,3 %
2001	Sachsen-Anhalt	Kinderbetreuung	250 000 (= 11,3 %) 6 Monate, frei	43 600
2002/3	Sachsen	Schulreform	450 000 (= 12,1 %) 8 Monate, frei	363 134
2003	Hamburg	Krankenhausprivatisierung	5% 2 Wochen, frei	9,3 % <sup>f</sup>
2003	Bayern	Klon-Verbot	10% 2 Wochen, Amt	2,3 %
2003	Hamburg	Wahlrechtsreform	5 % 2 Wochen, frei	6,5 % <sup>f</sup>
2003	Hamburg	Kita-Reform	5 % 2 Wochen, frei	13,9% <sup>f</sup>
2003/4	Sachsen-Anhalt	Kinderbetreuung	250 000 (= 11,3 %) 6 Monate, frei	260.588
2003/4	Brandenburg	Zwangseingemeindung	80 000 (= 4,1 %) 4 Monate, Amt	35.812
2004	Hamburg	Privatisierung der Berufsschulen	5% 2 Wochen, frei	10,2% **
2004	Hamburg	Privatisierung der Wasserwerke	5% 2 Wochen, frei	12,2% **
2004	Bayern	Forstreform	10% 2 Wochen, Amt	9,3 %
2005	Bayern	Für das 9jährige Gymnasium	10% 2 Wochen, Amt	2,4 %
2005	Bayern	Für Gesundheitsvorsorge beim Mobilfunk	10% 2 Wochen, Amt	4,4 %
2006	Bremen	Wahlrechtsreform	10% 3 Monate, frei	13,5 %
2007	Hamburg	„Rettet den Volksentscheid“	5% 3 Wochen, Amt	8,2 %
2007	Hamburg	„Stärkt den Volksentscheid“	5% 3 Wochen, Amt	8,1 %

\* Zustände gekommen infolge des Urteils des SächsVerfGH v. 15. 3. 2001; von einer weiteren Auszählung wurde abgesehen.

\*\* Die Eintragungen wurden nur insoweit geprüft, als es für die Entscheidung über das Zustandekommen erforderlich war.

Die Übersicht zeigt, dass mehr als die Hälfte aller Volksbegehren an der Unterschriftenhürde gescheitert ist. In 23 Fällen konnte das erforderliche Unterschriftenquorum nicht erreicht werden. In 2/3 dieser gescheiterten Initiativen lag das Unterschriftenquorum bei 10 % oder höher. Des Weiteren zeigt die Tabelle, dass von insgesamt 41 Volksbegehrens-Versuchen seit 1989 nur einer in einem Land mit der höchsten Hürde unternommen wurde. So liegt die Vermutung nahe, „dass die Bürger eher ein Volksbegehren unter einem Regelwerk starten, bei dem ein Erfolg wahrscheinlich ist, als angesichts von Hürden, die unüberwindbar erscheinen“<sup>8</sup>. An der Übersicht ist weiterhin abzulesen, dass es seit 1989 keiner einzigen Initiative gelungen ist, die Unterschriften von 20 % der Wahlberechtigten zu sammeln.

Auch die Zahlen aus dem Ausland verdeutlichen den Zusammenhang zwischen Quorumshöhe und Qualifikationserfolg. „So konnten sich im Zeitraum 1950-88 in den US-Staaten mit Quoren von 10 % und darüber<sup>9</sup>, [...] insgesamt pro Staat durchschnittlich nur 14 Initiativen qualifizieren, während es in Staaten mit Quoren von weniger als 10 % (dies entspricht Quoren von weniger als 5 % bezogen auf Anzahl der Stimmberechtigten) durchschnittlich ca. 30 waren“<sup>10</sup>.

Der Blick in die USA zeigt, dass sich trotz wesentlich geringerer Verfahrensanforderungen im Vergleich zu den Regelungen in den deutschen Bundesländern, die Zahl der Volksbegehren in Grenzen hält, obwohl die Bundesstaaten der USA über weitere Regelungskompetenzen verfügen als die deutschen Bundesländer. Der nachfolgenden Tabelle ist die Anzahl der Volksentscheide und fakultativen Referenden in verschiedenen Bundesstaaten der USA zu entnehmen.

Tabelle 4: Anzahl der Volksentscheide und fakultativen Referenden in verschiedenen Bundesstaaten der USA

Bundesstaat <sup>a</sup>	Unterschriftenquorum in % <sup>c</sup>	Unterschriftenquorum in % <sup>d</sup> (bezogen auf die Stimmberechtigten)	Anzahl der Volksbegehren insgesamt	Anzahl der Volksbegehren pro Jahr
North Dakota	2,7	1,35	95	2,26
Colorado	5,0	2,50	63	1,5
Californien	6,0	3,0	127	3,02
Oregon	6,0	3,0	97	2,31
Washington <sup>b</sup>	6,0	3,0	69	1,64
South Dakota	6,7	3,35	31	0,74
Michigan	7,7	3,85	48	1,14
Oklahoma	9,3	4,65	38	0,90
Arizona	10,0	5,0	54	1,29
Idaho <sup>b</sup>	10,0	5,0	13	0,31
Maine <sup>b</sup>	10,0	5,0	22	0,52

<sup>8</sup> Vgl. Jung /Knemeyer (2001): 45.

<sup>9</sup> Zugrunde gelegt wird nicht - wie in Deutschland üblich - die Anzahl der *Stimmberechtigten*, sondern die letzte *Wahlbeteiligung*. Damit ergibt sich für ein Quorum von 10 % bei einer Wahlbeteiligung von 50 %, ein Quorum von ca. 5 % (gerechnet auf alle Stimmberechtigten).

<sup>10</sup> Siehe Heußner (1994): 282.

- a. Es gibt Bundesstaaten, die für die Unterschriftensammlung regionale Anforderungen stellen. Diese Staaten sind in der Tabelle nicht aufgelistet.
- b. In diesen Staaten gibt es keine Verfassungsinitiativen.
- c. Es wurden der Durchschnitt der Unterschriftenquoten von Gesetzesinitiativen, Verfassungsinitiative und fakultativen Referendum gebildet.
- d. Die Unterschriftenquoten beziehen sich in den USA auf die Beteiligung der letzten Wahlen. Es wurde eine Wahlbeteiligung von 50 % unterstellt.

Allerdings hängt die Nutzung des Instruments nicht alleine von der Höhe des Unterschriftenquorums ab. Andere Faktoren spielen ebenso eine Rolle. So hat Bayern trotz eines relativ hohen Unterschriftenquorums von 10 % mit 16 Volksbegehren und 5 Volksentscheiden insgesamt die größte Praxis. Bereits Ende der 1960er Jahre fand dort das erste erfolgreiche Volksbegehren statt. Des Weiteren sind die Regelungen für Bürgerbegehren auf der kommunalen Ebene anwendungsfreundlich ausgestaltet. Positiv wirkt sich auch das Referendum aus. Über jede Änderung der Landesverfassung entscheiden in Bayern zwingend die Wähler. Die einerseits frühe, andererseits relativ häufige Erfahrung mit den Instrumenten direkter Demokratie, mag mit zu der positiven Verankerung des Verfahrens im Bewußtsein der Menschen beigetragen haben<sup>11</sup>. Hinzu kommt, dass die Verfassung von 1946 „unter starkem schweizerischen Einfluss“<sup>12</sup> entstanden ist, was erklären könnte, dass beim Volksentscheid über einfachgesetzliche Vorlagen die einfache Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet<sup>13</sup>. Die meisten anderen Länder erschweren den Volksentscheid durch Zustimmungsquoren<sup>14</sup>. Für die Akzeptanz des Instruments ist aber eine insgesamt faire Ausgestaltung des Verfahrens wichtig. Hierzu können neben niedrigen Unterschriften- und Abstimmungsquoten weitere Elemente beitragen<sup>15</sup>.

- Ermöglichung der Briefabstimmung
- Möglichst Zusammenlegung des Volksentscheids mit einer Wahl
- Abstimmungsbroschüre an alle Haushalte
- Kostenerstattung für die Initiatoren
- Beratungspflicht im Vorfeld des Volksbegehrens
- Konkurrenzvorlage

Zwar wirken direktdemokratische Instrumente schon durch ihr bloßes Vorhandensein, aber als zusätzliche Bedingung muss Experten zufolge auch eine gewisse Praxis hinzukommen<sup>16</sup>. Aber offenbar resultiert aus den hohen deutschen Hürden ein „Abschreckungseffekt“<sup>17</sup>, worauf auch die Statistiken verweisen (siehe Tabelle 3, Seite 7-8).

Wie aus Tabelle 2 (Seite 5-6) ersichtlich ist, variiert das Unterschriftenquorum für Volksbegehren in Deutschland von ca. 4 % (Brandenburg) bis hin zu 20 % (Hessen, Saarland).

<sup>11</sup> Vgl. Heußner (1994), der für einige US-Bundesstaaten ebenfalls einen Zusammenhang zwischen niedrigen Quoren und früher Einführung des Instruments einerseits und Häufigkeit volksgesetzgeberischer Aktivitäten vermutet, 382-383.

<sup>12</sup> Vgl. Jung/Knemeyer (2001): 42.

<sup>13</sup> Bis Ende der 1990er Jahre gab es in Bayern auch bei Verfassungsänderungen kein Quorum.

<sup>14</sup> Neben Bayern verzichten die Länder Hessen und Sachsen auf ein Quorum bei Volksentscheiden über einfache Gesetze.

<sup>15</sup> Vgl. ausführlicher das Zweite Volksentscheid-Ranking von Mehr Demokratie e.V.

<sup>16</sup> Vgl. z.B. Jung/Knemeyer (2001): 41.

<sup>17</sup> Vgl. Jung /Knemeyer (2001): 43.

- Drei Länder verlangen für die Qualifizierung des Volksbegehrens rund 5 %.
- weitere drei Länder liegen bei etwa 7-8 %.
- Sieben Bundesländer haben ein Quorum von ca. 10 %.
- Lediglich drei Bundesländer verlangen ein extrem hohes, prohibitives Quorum: Baden-Württemberg mit 16,6 %, Hessen mit 20 % sowie das Saarland mit 20 %.

Interessant ist auch, die Reformen auf Landesebene in den letzten Jahren genauer zu betrachten. Diese sahen allesamt eine Senkung der Quoren und Verlängerung der Fristen vor:

- Rheinland-Pfalz: Senkung von 20 % auf 10 % / 2 Wochen Amt → 2 Monate Amt
- Hamburg: Senkung von 10 % auf 5 % / zwei Wochen frei → 3 Wochen Amt → 3 Wochen frei
- NRW: Senkung von 20 % auf 8 % / zwei Wochen Amt → 2 Monate Amt
- Thüringen: Senkung von 14 % auf 8 bzw. 10 % / Wahlmöglichkeit zwischen 4 Monate Freie Sammlung (10 %) oder 2 Monate Amtseintragung (8 %)
- Mecklenburg-Vorpommern: Senkung von 10 % auf 8,5 % / bei freier Sammlung gibt es keine Frist, Amtseintragung kann beantragt werden (2 Monate)
- Sachsen-Anhalt: Senkung von 11,9 % auf 11 %
- Berlin: Senkung von 10 % auf 7 % (für einfache Gesetze) / 2 Monate Amt → 4 Monate Amt (freie Sammlung geplant)

Der Trend der letzten Jahre geht weg von kurzen Eintragungsfristen. Dies betrifft einerseits die neuen Bundesländer in den 1990er Jahren, aber auch die Reformen der westlichen Bundesländer innerhalb der letzten 10 Jahre. Aber auch international sind längere Sammelfristen üblich. Sie erstrecken sich sowohl in der Schweiz, als auch in den US-Bundesstaaten meist über mehrere Monate.

### 3.2. Abstimmungsquoren

Generell kann man zwei Arten von Abstimmungsquoren unterscheiden:

- *Zustimmungsquoren* schreiben einen Mindestanteil an Ja-Stimmen gerechnet auf die Zahl der Stimmberechtigten vor.
- *Beteiligungsquoren* schreiben eine Mindestbeteiligung am Volksentscheid gerechnet auf die Stimmberechtigten vor.

#### Abstimmungsquoren beim Volksentscheid in Bremen

In Bremen gab es noch nie einen Volksentscheid aufgrund eines erfolgreichen Volksbegehrens. Daher wird noch auf empirische Ergebnisse in anderen Bundesländern zurückgegriffen, um die Höhe der geltenden Quoren in Bremen beurteilen zu können. Allerdings gab es in Bremen zwei Verfassungsreferenden, d.h. von oben eingeleitete Volksentscheide und eine Sonderabstimmung. Die 1947 beschlossene Landesverfassung wurde der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt und von dieser angenommen. Gleichzeitig stimmten die Bürgerinnen und Bürger in einer gesonderten Abstimmung über den damals umstrittenen Art. 47 zur Mitbestimmung der Betriebsräte ab. Das letzte - und seit Annahme der Verfassung eigentlich erste - Verfassungsreferendum fand 1994 statt, als im Ergebnis neben vielen anderen Änderungen das bedingt-obligatorische Verfassungsreferendum<sup>18</sup> wieder abgeschafft wurde.

<sup>18</sup> Demnach war ein Volksentscheid nicht erforderlich, wenn die Verfassungsänderung von der Bürgerschaft einstimmig angenommen worden war und die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft anwesend war.

Ergebnisse der Abstimmungen:

1947 wurde die Verfassung mit 72,4 % der abgegebenen Stimmen angenommen. Der Mitbestimmungsartikel erhielt 52,1 % der Stimmen. Die Beteiligung an der Abstimmung lag bei 67,7 % (gleichzeitig fand die Wahl zur Bürgerschaft statt). In beiden Fällen reichte die einfache Mehrheit. Die Verfassung wurde somit von 45,1 % der Stimmberechtigten angenommen. Beide Abstimmungen wären am derzeit geltenden Zustimmungsquorum von 50 % gescheitert.

Lediglich das Verfassungsreferendum von 1994 hätte die Mindestzustimmung von mindestens der Hälfte aller Wahlberechtigten geschafft. Allerdings sollte hierbei angemerkt werden, dass diese Abstimmung zeitgleich mit der Bundestagswahl stattfand, was die Beteiligung an Abstimmungen erfahrungsgemäß nochmals erhöht (in Bremen lag sie bei 78,3 %). Außerdem wurden bei dieser Verfassungsrevision 34 Einzeländerungen zusammengefasst und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Einzelabstimmungen, wie in anderen Ländern (z.B. Hessen) möglich, waren in diesem Fall nicht vorgesehen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Regelungen der einzelnen Länder bezüglich der Quoren bei Volksentscheiden über einfache Gesetze:

- Drei Bundesländer sehen kein Quorum vor: Bayern, Hessen und Sachsen. Hier entscheidet die Mehrheit der Abstimmenden
- Rheinland-Pfalz: 25 %-Beteiligungsquorum
- NRW: 15 %-Zustimmungsquorum
- Hamburg verfügt über ein 20 %-Zustimmungsquorum
- Sieben Bundesländer haben ebenfalls ein 25 %-Zustimmungsquorum: Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen
- Zwei Bundesländer sehen ein extrem hohes 33 %-Zustimmungsquorum vor: Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern
- Das Saarland hat mit einem 50 %-Zustimmungsquorum (noch) die restriktivste Regelung

Diese Übersicht zeigt, dass in den deutschen Bundesländern am häufigsten ein 25 %-Zustimmungsquorum gilt. Die Erfahrung macht jedoch deutlich, dass diese Hürde ohne die Koppelung der Abstimmung mit einer Wahl kaum zu schaffen ist.

### **Abstimmungsquoren in den Bundesländern**

Von den bislang 14 durch Volksbegehren eingeleiteten Volksentscheiden in Deutschland fanden sechs (fünf in Bayern, einer in Sachsen) unter den gleichen Bedingungen wie Wahlen, d. h. ohne Quorum, statt. Für vier Volksentscheide galt ein Zustimmungsquorum von 25 %, für zwei ein Quorum von 20 % und für weitere zwei Volksentscheide ein Zustimmungsquorum von 50 % (s. unten, Verfassungsänderungen).

Zwei Volksentscheide konnten das Zustimmungsquorum von 25 % übertreffen:

- gegen die Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein 1998
- für die Einführung des Bezirks-Bürgerentscheids in Hamburg 1998

Zwei Volksentscheide konnten das Zustimmungsquorum von 20 % übertreffen:

- gegen die Privatisierung von Krankenhäusern in Hamburg 2004
- für eine Reform des Hamburger Wahlrechts 2004.

In diesen vier Fällen fanden jedoch zugleich Wahlen statt, was für die Beteiligung bei Volksentscheiden meist sehr wichtig ist. Zwei Volksentscheide scheiterten am Zustimmungsquorum von 25 %, beide fanden nicht zusammen mit Wahlen statt:

- 1997 lehnten die Schleswig-Holsteiner zwar mit einer Zweidrittel-Mehrheit die Streichung des Buß- und Bettags als Feiertag ab. Ohne den "Mitnahme- Effekt" einer Wahl verfehlte diese Abstimmung jedoch das 25 %-Quorum. Die Mehrheit unterlag. Kritik erntete die Landesregierung, weil sie sich nur mäßig in den Abstimmungskampf einmischte. Offenbar vertraute sie darauf, dass die Initiative das Quorum verfehlen würde. Das Kalkül ging auf. Ohne Quorum hätte sich die Landesregierung ganz anders für die Streichung des Buß- und Bettages einsetzen müssen, um einen Sieg der nordelbischen Kirche an der Urne zu verhindern<sup>19</sup>.
- Ebenso scheiterte in Sachsen-Anhalt der Volksentscheid 2005 gegen die Kürzungen bei der Kinderbetreuung am Zustimmungsquorum. Dieser Volksentscheid erreichte mit 60 % zwar die Mehrheit der Abstimmenden, scheiterte aber an der Abstimmungsbeteiligung von „nur“ ca. 26 %.

Insgesamt fanden damit sechs Volksentscheide mit einem Erfordernis eines 25 %- oder 20 %-Zustimmungsquorums statt. Zwei von sechs und damit 33,3 % scheiterten an diesem Quorum.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Regelungen der einzelnen Länder bezüglich der Quoren bei Volksentscheiden über Verfassungsänderungen:

- Bayern: 25 %-Zustimmungsquorum
- NRW: 50 %-Beteiligungsquorum und Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden
- Thüringen: 40 %-Zustimmungsquorum
- Fünf Bundesländer sehen ebenfalls ein 50 %-Zustimmungsquorum vor
- Sechs Bundesländer sehen ein 50 %-Zustimmungsquorum zuzüglich einer Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden vor
- Im Saarland und in Hessen sind Volksentscheide zu Verfassungsänderungen derzeit nicht zulässig.

Insgesamt elf Bundesländer sehen somit ein Zustimmungsquorum von 50 % vor, was als extrem hoch und prohibitiv eingeschätzt wird. In weiteren zwei Ländern sind verfassungsändernde Volksbegehren verboten. In der Praxis werden dadurch Verfassungsänderungen per Volksentscheid so gut wie unmöglich. Es gibt lediglich drei Ausnahmen in Deutschland: Bayern sieht hier ein niedrigeres Zustimmungsquorum von 25 %<sup>20</sup>, Thüringen von 40 % vor. Nordrhein-Westfalen verfügt über ein Beteiligungsquorum von 50 % in Kombination mit einer erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden<sup>21</sup>.

### **Abstimmungsquoren bei Volksentscheiden zu Verfassungsänderungen in den Ländern**

Zwei Volksentscheide fanden bisher unter den Bedingungen eines 50 %-Zustimmungsquorums statt. Beide in Hamburg, beide Abstimmungen scheiterten trotz hoher Zustimmung.

---

<sup>19</sup> Vgl. Schimmer (1999): 269-286.

<sup>20</sup> Bis Ende der 1990er Jahre reichte auch für eine Verfassungsänderung die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

<sup>21</sup> In der Schweiz und den US-Bundesstaaten gelten meist keine (wenn, dann wesentlich niedrigere) Abstimmungsquoren.

Der Volksentscheid „Mehr Demokratie in Hamburg“ fand 1998 zeitgleich mit der Bundestagswahl statt. Trotz einer deutlichen Mehrheit von 74,2 % war der Volksentscheid ungültig, weil „nur“ ca. 45 % der Wahlberechtigten zustimmten. Allerdings gab es zahlreiche bürokratische Behinderungen, vor allem folgender Umstand der Abstimmung sollte näher betrachtet werden. Die Bürgerschaft hatte erst spät über die Konkurrenzvorlage zum Volksentscheid beschlossen. Demnach wurde die Benachrichtigung zur Bundestagswahl schon früher, also ohne die Benachrichtigung zum Volksentscheid verschickt. Im Vergleich zu anderen Abstimmungen ist auffällig, dass die Beteiligung bei der Briefabstimmung deutlich unter der bei der Briefwahl lag. Unter normalen Umständen, also bei gleichzeitiger Verschickung der Benachrichtigungskarten, wäre die Beteiligung vermutlich höher ausgefallen und das Quorum damit knapp übersprungen<sup>22</sup>.

Auch der letzte Hamburger Volksentscheid „Hamburg stärkt den Volksentscheid“ im Jahre 2007 fand nicht unter „normalen“ Umständen statt. Diese Abstimmung wurde von der nur vier Monate später stattfindenden Bürgerschaftswahl entkoppelt, was das Erreichen des erforderlichen Quorums schwieriger macht. Auch diesmal stimmte eine deutliche Mehrheit der Hamburger für den Entwurf der Initiative. 75,9 % der Ja-Stimmen reichten nicht aus, da insgesamt „nur“ knapp 30 % der Wahlberechtigten zustimmten<sup>23</sup>.

#### **4. Bewertung der Aussagen in der Koalitionsvereinbarung**

Dass das Unterschriftenquorum für einfachgesetzliche Vorhaben halbiert werden soll, begrüßt Mehr Demokratie. Damit hätte Bremen hinsichtlich der zweiten Stufe des gesamten Verfahrens eine annehmbare und für andere Bundesländer vorbildhafte Regelung. Dass aber das Quorum nicht auch für verfassungsändernde Volksbegehren reduziert werden soll, ist bedauerlich. Eine Unterschriftenhürde von 20 % wurde seit 1949 in Deutschland erst einmal geschafft (1978: NRW: Stopp Koop). Da bereits eine erschwerte Abänderbarkeit beim Volksentscheid über Verfassungsänderungen gilt, wäre eine Reduzierung des Unterschriftenquorums auf 5 % angemessen, zumindest aber eine Halbierung. Die angestrebte Verkürzung der Sammelfrist von drei auf zwei Monate ist entgegen dem allgemeinen Trend und aus Gründen der Systematik ebenfalls nicht nachzuvollziehen. Zu begrüßen ist die Absicht der Koalition, das Zustimmungsquorum für einfache Gesetze zu senken, auch wenn die Senkung auf 20 % als vorsichtige Veränderung zu bezeichnen ist. Ein Zustimmungsquorum in Höhe von 20 Prozent macht gültige Volksentscheide zwar nicht unmöglich, erschwert sie aber ungemein. Bei Volksentscheiden ist eine Beteiligung von 40 Prozent als gut zu bezeichnen. Für Opponenten eines Volksbegehrens ist es bei dem beabsichtigten Zustimmungsquorum interessant, durch Boykottstrategien die Abstimmungsbeteiligung zu senken und zu einem ungültigen Volksentscheid beizutragen. Bereits eine Senkung auf ein 15 prozentiges Zustimmungsquorum würde dieses Problem umgehen und das Gewicht der Volksgesetzgebung stärken. Mittels eines Zustimmungsquorums soll eine hohe Beteiligung erzielt werden, um erstens die Legitimation eines Volksentscheids zu erhöhen und zweitens Zufallsergebnisse zu verhindern. Beide Ziele sind sinnvoll, es ist aber fraglich, ob Zustimmungs- und Beteiligungsquoren zweckdienlich sind. Sie führen aufgrund von Boykottstrategien zu niedrigeren Beteiligungen. Ferner zeigt Kris Kobach, dass auch geringe Beteiligungen ausreichen, um die Meinung aller Bürgerinnen und Bürger zu repräsentieren<sup>24</sup>. Ein Zustimmungsquorum von 15 Prozent würde also genügen, um die Ziele einer möglichst hohen Legitimation und die Vermeidung von Zufallsergebnissen zu gewährleisten. Schließlich darf nicht unterschätzt werden dass ungültige Volksentscheide wie in Hamburg, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt dem Vertrauen in das Verfahren schaden und damit auch die Demokratie

<sup>22</sup> Vgl. Efler (1999): 215-217.

<sup>23</sup> Damit wäre selbst das von der Initiative vorgeschlagene Zustimmungsquorum von 35 % nicht erreicht gewesen.

<sup>24</sup> Vgl. Kobach 2001.

delegitimieren.

Gleichzeitig kritisiert Mehr Demokratie, dass bezüglich der Regelungen über Volksentscheide zu Verfassungsänderungen gar keine Besserung geplant ist. Das geltende Zustimmungsquorum von 50 % wird als extrem hoch und prohibitiv eingeschätzt<sup>25</sup>. Zu hohe Hürden bewirken einen Entmutigungseffekt bei den Wählern, zumal bereits beim Volksbegehren eine hohe Hürde gilt und damit die Erfolgsaussichten sehr gering sind. In der Praxis werden Verfassungsänderungen aufgrund eines erfolgreichen Volksbegehrens so gut wie unmöglich. Bezieht man außerdem mit ein, dass in Bremen das Verfassungsreferendum abgeschafft wurde, scheint es, als wolle man Verfassungsänderungen alleine dem Parlament ermöglichen<sup>26</sup>. Da aber die Verfassung die geltenden Spielregeln eines Gemeinwesens festlegt, sollten die Bürgerinnen und Bürger an ihrer Ausgestaltung auch beteiligt werden. Von Arnim zufolge „[eignen] sich Verfassungsnormen besonders für die Volksgesetzgebung, [Sie] soll ja nicht komplizierte Details regeln, sondern in erster Linie Grundsatzfragen entscheiden“<sup>27</sup>.

## **5. Positionen und Vorschläge von Mehr Demokratie**

### **5.1. Positionen von Mehr Demokratie**

Bevor zu den einzelnen Verfahrenselementen aus Sicht von Mehr Demokratie abschließend Stellung genommen wird, sollen einige Grundlagen zu den Positionen des Vereins hinsichtlich der Volksgesetzgebung dargestellt werden.

#### **Gleichstellung von Volk und Parlament**

Die Bürgerinnen und Bürger sind der Souverän in der Demokratie (Artikel 66, Landesverfassung). Deshalb müssen sie aus unserer Sicht die Möglichkeit haben, in allen wesentlichen politischen Fragen ein direktdemokratisches Verfahren einzuleiten, wenn eine relevante Zahl der Bürger dies für nötig hält. Wichtige Themen, wie etwa Finanzen, sollten nicht ausgeschlossen werden. Auch müssen die Quoren und Fristen so gestaltet sein, dass die Bürger eine realistische Chance haben, erfolgreiche Bürger- und Volksbegehren durchzuführen.

Diese gleichrangige Rolle der direkten Demokratie ist sowohl durch das Grundgesetz (Art. 20,2 Das Volk übt seine Souveränität in „Wahlen und Abstimmungen“ aus) als auch durch die in allen Landesverfassungen vorgesehene Verankerung der direkten Demokratie an zentraler Stelle gedeckt (Artikel 69-74, Landesverfassung). Wohlgermerkt ergänzt aus Sicht von Mehr Demokratie e.V. die direkte Demokratie die parlamentarische Demokratie, sie kann und soll sie nicht ersetzen.

#### **Ermöglichung des gesellschaftlichen Diskurses**

Das öffentliche Gespräch und das Lernen vieler Menschen ist die „Seele“ der direkten Demokratie. Hier erfahren sich die Menschen als politisch handelnde Bürger und bilden sich ihre Meinung. Es gibt keine größere Bildungsveranstaltung als einen Volksentscheid. Das Verfahren muss die Diskussion fördern. Dazu tragen viele Elemente bei, etwa niedrige Einstiegshürden bei Volksbegehren, ausreichend Zeit für öffentliche Diskussionen, eine freie Unterschriftensammlung und ein Verzicht auf (hohe) Abstimmungsquoren beim Volksentscheid.

#### **Fairness und Chancengleichheit**

---

<sup>25</sup>Vgl. Von Arnim (2000): 219ff., insb. 222, Heußner (1994): 368 ff., Jung/Knemeyer (2001): 46, Positionspapier Nr. 8 von Mehr Demokratie e.V. unter <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/positionen/pos08.pdf>.

<sup>26</sup> Otmar Jung (2001) kritisiert in diesem Zusammenhang: „Den Bürgern wird feierlich ein Recht eingeräumt, für dessen Verwirklichung die Aussichten bei Null liegen“, 46.

<sup>27</sup> Von Arnim (2000): 220-221.

Jedes demokratische Verfahren wird auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn es nach Meinung der Bürger fair abläuft. Neben angemessenen Quoren tragen Verfahrenselemente zur Fairness bei, wie etwa ein Informationsheft vor der Abstimmung oder eine angemessene Kostenerstattung für die Initiatoren eines Volksbegehrens.

### **Aktivierung der Bürgergesellschaft**

Das Wissen um eine faire Chance mit dem Mittel der direkten Demokratie in den politischen Prozess eingreifen zu können, wird für eine bessere politische Stimmung im Land sorgen. Sind die Anforderungen hingegen so hoch, dass ein erfolgreiches Durchlaufen des Verfahrens in der Praxis kaum möglich ist, wirkt das demotivierend. Das hat auch der Bremer Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 14. Februar 2000 erkannt, wonach „die Zulassungsquoren nicht so hoch sein [dürfen], daß sie einen Entmutigungseffekt haben und im Ergebnis die Inanspruchnahme dieses Instruments demokratischer Partizipation verhindern“<sup>28</sup>.

Die Bürgerinnen und Bürger nehmen in einem solchen Falle für die Jahre zwischen den Wahlen die Rolle der passiven Zuschauer ein. Wird die Volksgesetzgebung hingegen als fair ausgestaltet akzeptiert, wird das zu einer Aktivierung der Bevölkerung führen.

## **5.2. Vorschläge von Mehr Demokratie**

### Unterschriftenquorum

Die Unterschriftenhürde sollte für beide Fälle (einfache Gesetze und Verfassungsänderungen) auf 5 % gesenkt werden. Will man die Systematik von zwei Erschwernisstufen beibehalten, sollte das Unterschriftenquorum für Verfassungsänderungen zumindest auch halbiert werden, von 20 % auf 10%.

### Frist

Mehr Demokratie plädiert außerdem für die Beibehaltung der Dreimonatsfrist. Neben der Unterschriftenhürde und dem Zustimmungsquorum auch bei der Sammelfrist zwischen einfachgesetzlichen und verfassungsändernden Volksbegehren zu unterscheiden, macht das Verfahren sehr unübersichtlich. Für Volksbegehren sollte mindestens eine Frist von drei Monaten gelten, bürgerfreundlicher wären 6 Monate<sup>29</sup>.

### Modus der Unterschriftensammlung

Mehr Demokratie begrüßt, dass in Bremen die freie Unterschriftensammlung zugelassen ist. Denn gerade die freie Sammlung fördert die Diskussion zwischen den Menschen. Zusätzlich zur freien Sammlung sollte über die Einrichtung von Sammelstellen auf den Ortsämtern nachgedacht werden. Um eine breite Beteiligung an Volksbegehren zu erreichen, bietet sich außerdem an, die Möglichkeit der Briefeintragung zu prüfen.

### Abstimmungsquoren

Grundsätzlich lehnt Mehr Demokratie Abstimmungsquoren beim Volksentscheid ab und schlägt daher deren Streichung vor. Die zuvor beschriebenen Fälle aus Hamburg und Schleswig-Holstein haben die Probleme der Quoren in der Praxis verdeutlicht. Quoren beim Volksentscheid führen zu Boykottstrategien. Für Opponenten einer Abstimmungsvorlage lohnt es sich, sich der direkten politischen Auseinandersetzung zu entziehen.

Es gibt auch negative Beispiele aus dem Ausland, ein Blick nach Italien zeigt dies. 1999 scheiterte dort eine Volksabstimmung zum Wahlrecht. Zwar hatten 91 % der Abstimmenden für die Reform

<sup>28</sup> Urteil des Bremer Staatsgerichtshofes vom 14. Februar 2000 St 1/1998 : betreffend den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, 21.

<sup>29</sup> In der Schweiz läuft die Frist bis zu 18 Monate (...), US-Bundesstaaten sehen Fristen zwischen 60 Tagen und Vier Jahren vor (vgl. Heußner 1994: 260). Auch die Unterschriftenquoren liegen deutlich unter denen in Deutschland: Schweiz 2-3 % (266...), USA: 3-5 % (vgl. Heußner 1994: 281).

gestimmt. Doch die Mindestbeteiligung von 50 % wurde mit 49,6 % knapp verfehlt. Das Quorum führte in diesem Fall zu einer absurden Situation: Wären einige tausend Neinstimmen mehr in der Urne gelandet, hätte die Ja-Seite gewonnen. Es wäre dann das 50 %- Beteiligungsquorum überschritten gewesen. 25 Millionen Stimmen landeten „im Papierkorb“, der eindeutige Mehrheitswille der italienischen Wähler konnte ignoriert werden. Problematisch war vor allem, dass im Vorfeld massiv zur Nichtteilnahme an der Volksabstimmung aufgerufen wurde, um einen Erfolg zu verhindern. Und diese Boykottstrategie ging auf. Zwar ist die Ausgangslage bei einem Zustimmungsquorum etwas anders. Aber der Anreiz, die Abstimmung durch fehlende oder falsche Informationen zu stören, besteht auch hier.

Deshalb sollte wie bei Wahlen üblich, das Prinzip die „Mehrheit entscheidet“ gelten. Das Ziel von Abstimmungsquoren ist Mindest-Legitimation eines Volksentscheides und eine höhere Abstimmungsbeteiligung. Diese wird jedoch nicht mit Quoren erhöht, sondern sogar eher vermindert. Eine höhere Abstimmungsbeteiligung erreicht man – so die internationalen Erfahrungen - mit anderen Mitteln wie etwa einem Informationsheft oder der Ermöglichung der Briefabstimmung<sup>30</sup>. Alternativ zu einem völligen Verzicht wäre auch die Einführung einer qualifizierten Mehrheit von 2/3 der abgegebenen Stimmen denkbar (analog der notwendigen 2/3-Mehrheit im Parlament). Wenn man auf die Quoren nicht verzichten will, sollten sie zumindest so ausgestaltet sein, dass sie in der Praxis zu schaffen sind. Bisher ist in Bremen sowohl das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren, als auch das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid bezüglich Verfassungsänderungen jeweils doppelt so hoch wie bei einfachgesetzlichen Initiativen. Will man diese besondere Systematik der Bremer Verfassung (zwei Erschwernisstufen) beibehalten, sollte das Zustimmungsquorum bei Verfassungsänderungen nicht mehr als doppelt so hoch sein, wie das bei einfachen Gesetzen. Mit einem entsprechenden Quorum von 40 % würde die Regelung der von Thüringen entsprechen. Das Quorum wäre immer noch sehr hoch und könnte allenfalls zeitgleich mit einer Wahl geschafft werden.

---

<sup>30</sup> Vgl. ausführlicher: Mehr Demokratie Positionspapier Nr. 8: Sinn und Unsinn von Abstimmungsquoren, <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/positionen/pos08.pdf>

## 6. Literatur

*Efler, Michael* 1999: Der Kampf um mehr Demokratie in Hamburg, in Heußner/Jung 1999, 205-222.

*Heußner, Hermann K./Jung, Otmar* (Hrsg.) 1999: Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge, München.

*Heußner, Hermann K.* 1994: Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland: ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen, Köln.

*Jung, Otmar/Knemeyer, Franz-Ludwig* 2001: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München.

*Kobach, Kris* 2001: Wie tief ist zu tief? Oder: Heilen Quoren eine mangelnde Beteiligung?, in: Zeitschrift für Direkte Demokratie, Heft 53, 2001, 8-11.

*Linder, Wolf* 1999: Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern.

*Möckli, Silvano* 1994: Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien, Bern.

*Schimmer, Andreas* 1999: „Ihre Stimme für den Bußtag, weil Feiertage unbezahlbar sind“ - Der Kampf der Nordelbischen Kirche für die Erhaltung des Buß- und Bettages, in Heußner/Jung 1999, 269-286.

*von Arnim, Hans Herbert* 2000: Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, München.