

Dr. Stephan Eisel
An der Vogelweide 11
53229 Bonn
stephan.eisel@gmx.net
(3. Dezember 2013)

Volksentscheide ohne Volk

Eine Bilanz plebiszitärer Erfahrungen auf Landesebene

Seit 2006 ist in allen 16 Bundesländern die Möglichkeit verankert, zu bestimmten Themen landesweite Volksentscheide durchzuführen. Allerdings sind die Voraussetzungen dafür unterschiedlich. So ist in Bayern und Hessen neben einem Landtagsvotum (Hessen einfache Mehrheit und Bayern 2/3-Mehrheit) Volksentscheide obligatorisch, wenn die Landesverfassung geändert werden soll. In Berlin gilt dies nur, wenn sich Verfassungsänderungen auf Regelungen der direkten Demokratie beziehen. In Bremen ist ein Volksentscheid nur zwingend, wenn die Privatisierung bestimmter öffentlicher Unternehmen und Landtag keine 2/3-Mehrheit erreicht oder ein Viertel der Abgeordneten dies verlangen.

Abgesehen davon können in allen Bundesländern Volksentscheide durch Volksbegehren oder durch Landtage herbeigeführt werden. Für Volksbegehren gelten dabei sehr unterschiedliche Erfolgshürden. Sie führen zu Volksentscheiden, wenn sie je nach Bundesland von 5 bis 20 Prozent der Wahlberechtigten durch Unterschrift unterstützt werden. In Brandenburg werden nur 80.000 Unterschriften verlangt (ca. 3,7 Prozent der Wahlberechtigten). Die Fristen für solche Unterschriftensammlungen reichen von zwei Wochen bis zu einem Jahr, in Mecklenburg-Vorpommern wird sogar keine Frist gesetzt.

Erreicht ein Volksbegehren das notwendige Unterschriftenquorum, muss ein Volksentscheid durchgeführt werden. Dieser wiederum ist erfolgreich, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und dies je nach Bundesland 15 bis 33,3 Prozent der Wahlberechtigten sind. In Bayern, Hessen und Sachsen gibt es allerdings kein solches Quorum. Für Verfassungsänderungen verlangen alle Bundesländer eine höhere Zustimmungquote (zwischen einem Viertel und zwei Dritteln der Abstimmenden meist bei mindestens 50 % Beteiligung der Wahlberechtigten). In Hessen ist eine Verfassungsänderung nur durch Volksentscheid ohne vorheriges Landtagsvotum nicht möglich. Übrigens führen niedrigere Quorum keineswegs zu einer höheren Anzahl von Volksbegehren oder Volksentscheiden in den jeweiligen Bundesländern.

Von 1946 bis Ende 2013 haben in der Bundesrepublik Deutschland 48 Volksentscheide auf Landesebene stattgefunden, davon 34 seit der Wiedervereinigung. Drei dieser Volksentscheide waren durch Art. 29 Grundgesetz vorgeschrieben (Länderneugliederung). Zu 23 Volksentscheiden kam es durch den Zwang zum Volksentscheid nach einem Landtagsvotum zur Änderung der Landesverfassung in Bayern und Hessen. In nur einem Fall (Baden-Württemberg 2012 zu Stuttgart 21) hat ein Landtag eine nicht verfassungsändernde Frage zum Volksentscheid gebracht.

Nur 21 von 48 landesweiten Volksentscheiden kamen durch Volksbegehren zustande, davon verfehlten acht das notwendige Quorum. Während mit der Ausnahme der Absenkung des passiven Wahlalters in Hessen 1995 und der Fusion Berlin/Brandenburg in Brandenburg 1996 alle durch Landtage initiierten Volksentscheide erfolgreich waren, scheiterte also ein Drittel der durch Volksbegehren initiierte Volksentscheide. **Insgesamt gab es in 67 Jahren seit dem ersten landesweiten Volksentscheid nur 13 Fälle, in denen aus der Bürgerschaft initiierte Volksbegehren bei einem Volksentscheid ausreichende Unterstützung in der Bevölkerung erhielten.**

Noch auffälliger wird die Distanz der Bevölkerung gegenüber plebiszitären Elementen bei einem Blick auf die Wahlbeteiligung bei Volksentscheiden. Ein ungeschöntes Bild erhält man hier, wenn nur die Landtagswahlen bzw. Volksentscheide miteinander verglichen werden, bei denen nicht eine gleichzeitige Bundestagswahl die Beteiligung nach oben trieb. Bei derartigen Landtagswahlen lag die Wahlbeteiligung zwischen 54,3 und 71,4 Prozent. Dies ergibt seit der Wiedervereinigung einen Durchschnittswert von 62,8 Prozent Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen.

Bei alleinstehenden Volksentscheiden lag die Wahlbeteiligung seit 1991 bei durchschnittlich 36,8 Prozent und damit um fast 30 Prozent unter den vergleichbaren Landtagwahlen. In 14 von 18 Fällen beteiligten sich an solchen Plebisziten sogar weniger als 40 Prozent der Wahlberechtigten, in sechs Fällen sogar weniger als 30 Prozent.

Außergewöhnlich hohe Wahlbeteiligungen wurden lediglich bei der Volksabstimmung über die Länderfusion Berlin/Brandenburg 1996 verzeichnet (Berlin: 57,8 und Brandenburg 62,0 Prozent) sowie mit 46,3 Prozent 2011 in der Abstimmung über Stuttgart 21 erreicht. Aber selbst diese überdurchschnittliche Abstimmungsbeteiligung lag immer noch um 18 Prozent unter der Beteiligung bei der baden-württembergischen Landtagswahl kurz zuvor im März 2011 mit 66,3 Prozent. Auch die mit 67,8 Prozent überdurchschnittliche Beteiligung an der Volksabstimmung in Stuttgart lag unter der Beteiligung von 73,1 Prozent an der Landtagswahl in der Landeshauptstadt. Über 40 Prozent (43,8) wurde ansonsten bei einem landesweiten Volksentscheid nur noch 1991 in Bayern erreicht als es um das „bessere Müllkonzept“ ging. Die bayerische Landtagswahl wenige Monate zuvor verzeichnete eine um mehr als zwanzig Prozent höhere Wahlbeteiligung von 65,9 Prozent.

Jahr	Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen ohne Landtagswahlen, die mit einer Bundestagswahl zusammenfielen	Wahlbeteiligung landesweite Volksentscheide, die nicht mit Kommunal-, Landtags- oder Bundestagswahlen zusammenfielen	Differenz
1991	71,2	43,8	- 27,4
1992	70,5		
1993	69,6		
1994	64,0		
1995	65,1	36,8	- 28,3
1996	69,0	57,8 / 62,7	
1997	68,7	29,2	- 39,5
1998	71,4	39,9	- 31,5
1999	62,6		
2000	58,5		
2001	64,2	25,8	- 38,4
2002	56,4		
2003	61,8		
2004	58,5	34,0	- 24,5
2005	63,5	26,4	- 37,1
2006	54,3		
2007	57,5	39,0	- 18,5
2008	57,9	36,1	- 21,8
2009	57,7	29,2	- 28,5
2010	59,3	37,7 / 39,3	- 20,8
2011	61,0	27,5	- 33,5
2012	60,0	46,3	- 13,7
2013	62,1	29,1	- 33,0
Durchschnitt	62,8	34,6	- 28,2

Auch die Bilanz direktdemokratischer Initiativen auf kommunaler Ebene zeigt eine große Zurückhaltung der Bürger gegenüber diesem Entscheidungsverfahren. So kam es seit der Einführung kommunaler Bürgerentscheide in den über 13.000 deutschen Gemeinden im Durchschnitt jährlich nur zu 36 aus der Bürgerschaft initiierten Bürgerentscheiden, d.h. statistisch erhält in einer selbstständigen deutschen Gemeinde eine Bürgerinitiative nur ca. alle 30 Jahre genügend Unterstützung, um einen Bürgerentscheid zu erreichen. Auch hier liegt die Wahlbeteiligung durchschnittlich um 25-30 Prozent unter der Beteiligung an Kommunalwahlen.

Diese Fakten zur Kenntnis zu nehmen, fällt den Verfechtern plebiszitärer Verfahren schwer. Aber man sollte das Verhalten der Bürger ernst nehmen, wenn man von Bürgerbeteiligung redet. So ergab 2011 eine Umfrage der Bertelsmann-Stiftung, dass 94 Prozent (!) der Bundesbürger in Wahlen die beste Form der politischen Beteiligung sehen. Volksentscheide kommen hingegen auf nur 68-78 Prozent Zustimmung. 39 Prozent der Bundesbürger wollen sich über Wahlen hinaus ausdrücklich nicht am politischen Prozess beteiligen. Sie nehmen ihr Recht der Delegation ihrer Mitwirkungsrechte auf von ihnen gewählte Vertreter wahr. **Dass die Bürger sowohl grundsätzlich als auch in ihrem konkreten Stimmverhalten Wahlen so eindeutig den Vorzug vor plebiszitären Elementen geben, ist ein klares Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie.**