

## **Die direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland**

### **M1 Direkte Demokratie**

- 1 Auch in Deutschland haben Bürgerinnen und Bürger Macht. Bei einem Volksentscheid entscheidet – wie das Wort sagt – das Volk unmittelbar selbst über eine bestimmte (politische) Frage. In Deutschland kann auf Bundesebene laut Grundgesetz nur bei einer Neugliederung von Bundesländern ein Volksentscheid durchgeführt werden (Art. 29 GG).
- 5 Durch ein Volksbegehren, bei dem innerhalb einer bestimmten Frist eine bestimmte Anzahl an Wahlberechtigten ihre Unterschrift leisten muss, kann ein Volksentscheid erreicht werden.  
In den Bundesländern können die Bürgerinnen und Bürger sich stärker mittels Volksentscheid einbringen. In Hamburg wurde 2010 durch einen Volksentscheid eine Schulreform verändert, in Bayern setzten Bürgerinnen und Bürger mit einem Volksentscheid im gleichen Jahr das Rauchverbot durch. 2013 stimmten 52 % der Abstimmenden gegen die Olympischen Winterspiele 2022 in München. In der Hauptstadt wurde 2014 die Bebauung des Tempelhofer Feldes verhindert.  
In Baden-Württemberg muss mindestens ein Sechstel der rund 7,6 Millionen
- 15 Wahlberechtigten per Unterschrift ein Volksbegehren unterstützen. „Seit 1974 (Artikel 59 und 60 (LVerf)) müssen ein Sechstel der Stimmberechtigten in Baden-Württemberg (Bayern 10 %, Hamburg 5 %) mit ihrer Unterschrift bekunden, dass sie ein **Volksbegehren** unterstützen. Das sind derzeit etwa 1,2 Millionen Menschen. Dafür haben die Initiatoren des Begehrens zwei Wochen Zeit. Sie dürfen die Unterschriften auch nicht
- 20 auf der Straße sammeln. Vielmehr liegen die Listen nur in Ämtern aus.“<sup>1</sup>  
Wenn dies erfüllt ist, „muss der Landtag den Gesetzentwurf des Volkes behandeln. Akzeptieren die Abgeordneten ihn unverändert, so ist das Gesetz beschlossene Sache und das Verfahren beendet. Billigt der Landtag aber die Volksinitiative nicht so wie sie ist, dann gibt es eine Volksabstimmung.“<sup>2</sup> Dabei kann der Bevölkerung ein Entwurf der Abgeordneten
- 25 mit vorgelegt werden. Wenn die Mehrheit der Wahlberechtigten, mindestens ein Drittel, zustimmt, ist das Gesetz angenommen. Wenn das Gesetz die Verfassung ändert, wird die Zustimmung von mindestens der Hälfte der Stimmberechtigten benötigt.  
Auch die Auflösung des Landtages kann in Baden-Württemberg erreicht werden. Wenn es mindestens ein Sechstel der Wahlberechtigten verlangt, gibt es Neuwahlen. In kommunalen
- 30 Fragen können die Bürgerinnen und Bürger durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide unmittelbar mitbestimmen. Wichtig ist immer, dass ein bestimmtes Quorum (vgl. **M4**) erreicht wird, das heißt, es ist eine bestimmte Anzahl an Stimmen notwendig, damit die Abstimmung gültig ist.

### **M2 Bürgerentscheid und Bürgerbegehren**

- 1 Ein Instrument der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene ist das Bürgerbegehren. Bürgerinnen und Bürgern dürfen in wichtigen Angelegenheiten einen Antrag auf einen Bürgerentscheid stellen. Dieser Antrag, der von einer bestimmten Anzahl von Wahlberechtigten unterzeichnet sein muss, wird Bürgerbegehren genannt. Das heißt, die
- 5 direkte Demokratie ist zweistufig konzipiert: Stufe 1: das Bürgerbegehren, bei dem die Bürgerinnen und Bürger ihr Begehren durch eine Unterschrift kundtun; Stufe 2: der Bürgerentscheid, bei dem die Bürgerinnen und Bürger abstimmen. In Baden-Württemberg und Hessen sind Bürgerbegehren auf Landkreisebene unmöglich.  
„Für den Erfolg eines Bürgerbegehrens ist die Sammlung einer bestimmten
- 10 Unterschriftenzahl erforderlich [...]“ (Art. 21, GemO B.-W.).  
Wenn die notwendige Anzahl der Unterschriften erreicht wurde, wird zunächst geprüft, ob das Begehren formal zulässig ist, dann berät die kommunale Vertretung darüber und entscheidet über die Annahme oder Ablehnung des Bürgerbegehrens. Wenn die kommunale Vertretung das Bürgerbegehren mehrheitlich ablehnt, kommt es zum Bürgerentscheid. „Bei
- 15 einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 25 vom Hundert der Stimmberechtigten trägt. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. [...] Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats. Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen
- 20 Bürgerentscheid abgeändert werden.“ (Art. 21 GemO B.-W.)

<sup>1</sup> <https://www.lpb-bw.de/volksabstimmung-in-bw.html>

<sup>2</sup> [www.landtag-bw.de](http://www.landtag-bw.de)

### M3 Stuttgart 21<sup>3</sup>

- 1 Am 27. November 2011 fand in Baden-Württemberg eine Volksabstimmung statt. Gegenstand war das „S 21-Kündigungsgesetz“, die Gesetzesvorlage der Landesregierung, die die Rücknahme der Landesbeteiligung an der Projektfinanzierung vorsah und die bereits vom Landtag abgelehnt worden war.
- 5 Wahlberechtigt waren 7,6 Millionen Menschen, die Wahlbeteiligung lag bei 48,3 % (Stat. Landesamt B.-W.). 58,9 % der gültigen Stimmen sprach sich gegen die Gesetzesvorlage aus und stimmte dadurch für die
- 10 Landesfinanzierung des Projektes.



### M4 Quoren

- 1 In der direkten Demokratie gibt es normalerweise drei Stufen, die ein Anliegen durchlaufen muss, bis es zu einer verbindlichen Entscheidung kommt: Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid/-abstimmung. Auf jeder Stufe gibt es Quoren, das
- 5 heißt, es muss eine bestimmte Stimmenanzahl erreicht werden, damit eine Wahl oder Abstimmung gültig ist. Erreicht werden soll, dass es nicht zu unrepräsentativen Mehrheiten kommt. Bei einem Volksbegehren muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt werden, wird das **Unterschriftenquorum** erreicht, gibt es
- 10 einen Volksentscheid. Bei diesem gibt es zwei Quoren, das **Zustimmungsquorum**, bei dem ein bestimmter Anteil der Stimmberechtigten für das Anliegen stimmen muss und das **Beteiligungsquorum**, das Mindestbeteiligung an der Abstimmung vorschreibt. Setzt sich eine „Volksinitiative“ für ein Anliegen ein oder wird ein
- 15 Zulassungsantrag an das Innenministerium gestellt, muss ein bestimmtes Unterschriftenquorum erreicht werden, teilweise innerhalb einer bestimmten Frist. In Baden-Württemberg müssen 10.000 Unterschriften ohne Frist gesammelt werden, um einen Zulassungsantrag auf ein Volksbegehren zu erhalten. Damit wird eine erste Relevanz- und
- 20 Ernsthaftigkeitsprüfung durchgeführt, da durch jedes Volksbegehren Kosten entstehen. Beim Volksbegehren soll bei der Hürde darauf geachtet werden, dass sie nicht zu niedrig ist und die repräsentative Demokratie gefährdet wird, zum anderen sollte sie nicht zu hoch sein, sonst könnte das Engagement der Bürgerinnen und Bürger abnehmen. Drei Aspekte
- 25 sind wichtig für ein Volksbegehren: Die Anzahl der benötigten Unterschriften, die Frist und Art der Unterschriftenaktion. In Baden-Württemberg wird die Unterschrift von 16,7 % der Wahlberechtigten gefordert, die Frist beträgt zwei Wochen, die Unterschrift kann nur in Rathäusern geleistet werden, um das Volksbegehren abzuschließen. Bisher
- 30 gab es wegen der hohen Hürde noch keine bürgerinitiierten Volksentscheide in Baden-Württemberg. Beim Volksentscheid / der Volksabstimmung gibt es ein Zustimmungsquorum. 33,3 % der Stimmberechtigten müssen in Baden-Württemberg der Vorlage zustimmen, damit sie als angenommen gilt.
- 35 Ansonsten gilt die Abstimmung als ungültig und die Vorlage wird nicht umgesetzt. Bei der Abstimmung zu Stuttgart 21 konnten die Wählerinnen und Wähler mit „Ja“ oder „Nein“ stimmen. Hätte die Mehrheit der stimmberechtigten Bürger – mindestens 1/3, was einem Quorum von ca. 2,5 Millionen
- 40 Stimmen entsprochen hätte - mit „Ja“ gestimmt, wäre das Kündigungsgesetz angenommen gewesen. Dieses Zustimmungsquorum von 33,3 % wird von Befürwortern mehr direkter Demokratie scharf kritisiert. Sie verweisen z.B. auf Bundesländer wie Bayern, in denen es für einfache Gesetze überhaupt kein
- 45 Zustimmungsquorum gibt. So setzten sich z.B. 2010 in Bayern die Befürworter eines strengeren Nichtraucherschutzes in einem

Hinweise:

Mit „Ja“ stimmen Sie für die Verpflichtung der Landesregierung, Kündigungsrechte zur Auflösung der vertraglichen Vereinbarungen mit Finanzierungspflichten des Landes bezüglich des Bahnprojekts Stuttgart 21 auszuüben.

Mit „Nein“ stimmen Sie gegen die Verpflichtung der Landesregierung, Kündigungsrechte zur Auflösung der vertraglichen Vereinbarungen mit Finanzierungspflichten des Landes bezüglich des Bahnprojekts Stuttgart 21 auszuüben.

Sie haben 1 Stimme. Bitte in nur einen Kreis ein Kreuz (X) einsetzen. Den Stimmzettel dann bitte in den Abstimmungsumschlag einlegen.

<sup>3</sup> <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Stuttgart-21-abstimmung-wahlzettel.png>

- Volksentscheid mit einer auf die Zahl aller Stimmberechtigten bezogenen Zustimmungquote von 22,9 % durch. In Baden-Württemberg wäre dieser Volksentscheid jedoch am Zustimmungsquorum von 33,3 % gescheitert.
- 50 Ein Zustimmungsquorum gibt es in Bayern nur für verfassungsändernde Gesetze, liegt mit 25 % aber relativ niedrig.<sup>4</sup>

Texte: Mirja Schweigert



- **Stelle die direktdemokratischen Elemente in Deutschland zusammen. (M1)**
- **Erkläre den Ablauf eines Bürgerbegehrens und –entscheids. (M2)**
- **Erkläre den Begriff „Quorum“ (M2 und M4) und unterscheide dabei das Unterschriften-, Zustimmungs- und Beteiligungsquorum.**

---

<sup>4</sup> Vgl. <http://www.volksentscheid2010.bayern.de/ta2990.html> ,  
[https://de.wikipedia.org/wiki/Volksentscheid\\_%E2%80%9ENichtraucherschutz%E2%80%9C\\_in\\_Bayern#Volksentscheid](https://de.wikipedia.org/wiki/Volksentscheid_%E2%80%9ENichtraucherschutz%E2%80%9C_in_Bayern#Volksentscheid) sowie  
<http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.volksentscheid-baden-wuerttemberg-hinkt-hinterher.7fa06739-5806-4732-afd2-a345e0cbacd9.html> .

## Die direkte Demokratie in der Schweiz

### **M1** Direkte Demokratie<sup>5</sup>

- 1 Die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger der Schweiz dürfen auf allen Ebenen (Gemeinde, Kanton, Bundesstaat) als Souverän, d.h. oberste Gewalt, in Sachfragen abschließend bestimmen. Es ist ein zentrales Element der schweizerischen Staatsordnung, in keinem anderen Land werden dem Volk solch weitgehenden Volksrechte zugestanden.

### **Infokasten Schweiz**

Amtlich Schweizerische Eidgenossenschaft, es gibt keine Hauptstadt, die Bundesstadt mit Sitz der Bundesbehörden ist in Bern. Die Schweiz hat 8,3 Millionen Einwohner, davon ca. 2 Millionen Ausländer. Es gibt vier Amtssprachen: Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch. Es gibt 26 teilsouveräne Kantone, die den deutschen Bundesländern entsprechen.

### **M2** Die Volksabstimmung

- 1 In den 20 Kantonen und 6 Halbkantonen werden regelmäßig Volksabstimmungen durchgeführt, die wohl das deutlichste Merkmal der direkten Demokratie sind. Dabei entscheidet das Volk über *Gesetze*, *Sachfragen* und auf Gemeindeebene auch über das *Budget* der Gemeinde.
- 5 Die Bundesverfassung bzw. die kantonalen Verfassungen regeln dabei, über welche Gesetze und Sachfragen zwingend vom Volk abgestimmt wird (obligatorisches Referendum). Alle anderen Gesetze und Sachfragen unterliegen dem fakultativen Referendum. Innerhalb von 100 Tagen nach der Gesetzes-Verabschiedung oder -Änderung durch das Parlament kann durch mindestens 50.000 Unterschriften von
- 10 Stimmberechtigten eine *Volksabstimmung* verlangt werden. Auf der Seite des Schweizer Parlaments können alle vergangenen und aktuellen Volksabstimmungen eingesehen werden. Eine weitere Möglichkeit ist es, eine Volksinitiative zu gründen, um ein Gesetz rückgängig zu machen. Binnen 18 Monaten müssen mindestens 100.000 Stimmberechtigte mit ihrer Unterschrift eine Änderung oder die Totalrevision<sup>6</sup> der
- 15 Verfassung verlangen (Art. 138ff.). Das Parlament hat dann die Möglichkeit eines Gegenentwurfs, wenn die Initiative diesem nicht zustimmt, werden dem Volk drei Möglichkeiten vorgelegt, die Forderung der Initiative, der Gegenentwurf und seit 1987 die Stichfrage, welcher Vorlage Vorrang gegeben werden soll, wenn beide angenommen werden. Die Stichfrage kann dabei unabhängig von den beiden anderen beantwortet werden. Wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten ablehnt, tritt der Erlass nicht in Kraft bzw. Bundesgesetze laufen ein Jahr nach der Annahme durch das Parlament aus und können nicht erneuert werden.

### **M3** Konkordanzdemokratie

- 1 Die Konkordanzdemokratie zielt darauf ab, eine möglichst große Zahl politischer Akteure, zum Beispiel Verbände, Parteien, Organisationen, aber auch Minderheiten und verschiedene gesellschaftliche Gruppen in den politischen Prozess einzubeziehen. Dabei ist es notwendig, Entscheidungen dadurch herbeizuführen, dass ein Konsens gefunden wird.
- 5 Die Bundes-, Kantons- und Gemeindeparlamente (Bundesrat, Regierungsrat, Gemeinderat) sind meistens aus Mitgliedern der verschiedensten politischen Parteien zusammengesetzt. So gilt z.B. seit 2004 im Bundesrat eine „Zauberformel“, der freiwillige Proporz, der besagt, dass der Bundesrat sich aus je zwei Mitgliedern der
- 10 Parteien Schweizerische Volkspartei (SVP), Sozialdemokraten (SP), Freisinnige (FDP) und einem Mitglied der Christlichen Volkspartei (CVP) zusammensetzt. Problemlösungen sind oft langwierig, weil immer wieder Dialoge und Verhandlungen geführt werden und die Parteien taktieren, bis ein Kompromiss gefunden wird.

<sup>5</sup> Informationen wurden folgenden Quellen entnommen:  
Infoheft: Die direkte Demokratie. Eine Schweizer Besonderheit.  
<https://www.ch.ch/de/politisches-system-schweiz/>

<sup>6</sup> „Bei einer (formellen) **Teilrevision** einer Verfassung werden nur ein einzelner oder mehrere zusammenhängende Gesetzesartikel geändert, aufgehoben oder neu erlassen. Die Schweizerische Bundesverfassung kann jederzeit ganz (Totalrevision (vgl. Art. 193 BV)) oder teilweise (Teilrevision (vgl. Art. 194 BV)) revidiert werden, unter Einhaltung der Revisionsvorschriften.“ Entnommen: <https://www.vimentis.ch/d/lexikon/316/Teilrevision.html>

#### **M4 Vor- und Nachteile der direkten Demokratie<sup>7</sup>**

Die direkte Demokratie wird oft hochgelobt, es sei ein Schritt gegen die Demokratiemüdigkeit und Entfremdung zwischen dem Volk und den Politikern, da der / die Einzelne mitbestimmen könne und Politik greifbar sei. Alle Wähler hätten ein Mitspracherecht und fühlen sich gehört, da auch ihre Meinung gehört werde und nicht wie im Fall einer Wahl die gewählte Partei eventuell nicht ins Parlament einziehe. Die Bürgerinnen und Bürger könnten schon im Kleinen mitbestimmen und der Volkswille werde deutlich zum Ausdruck gebracht. Befürworter meinen auch, es sei positiv, wenn die Steuerzahler über Aspekte mitbestimmen könnten, die sie angehen und nicht ein gewählter Abgeordneter entscheide.

Es gibt aber durchaus auch kritische Stimmen, zum Beispiel diejenigen, die meinen, Volksabstimmungen in der Schweiz seien zu teuer. Der Journalist Urs Paul Engeler berechnete 2010 die Kosten für eine Volksabstimmung in der Schweiz. Dabei kam er auf eine Summe von ca. 15,5 Mio. Franken. Dabei entfallen die Kosten unter anderem auf den Druck der Stimmzettel und des Bundesbüchleins. Dieses wird vor jeder Volksabstimmung herausgegeben und enthält die Abstimmungsvorlagen mit Erläuterungen, Pro- und Contra-Argumenten und Empfehlungen des Bundesrates und des Parlaments. Des Weiteren muss der Versand des Abstimmungsmaterials gezahlt werden und Entschädigungen für Mitarbeiter.

Die Zahl der Volksentscheide in der Schweiz steigt. So wurde 2015 über Fortpflanzungsmedizin, Stipendien, Millionen-Erbschaften und Radio/TV-Abgabe und zwei weitere Themen, 2014 über zehn verschiedene Themen an vier Terminen abgestimmt. Dabei gab es nicht immer Zuspruch im Ausland, die Abstimmung „Gegen Masseneinwanderung“ 2014 und das Minarettverbot 2009 erhitzen z.B. die Gemüter. Dabei sprach sich bei der zuletzt genannten Abstimmung die Mehrheit der Schweizer für ein Minarett-Verbot aus. Es setzten sich damit zwei rechtspopulistische Parteien in einem Referendum durch. Dies wurde als fremden- und wirtschaftsfeindlich angesehen.

Auch das Parlament ist ständig mit den Volksentscheiden beschäftigt, Politiker meinen, es lähme die Legislative und ängstige die Wirtschaft. Die Australier zum Beispiel überlegten genau, ob sie in der Schweiz investieren sollen, nachdem sich das Volk gegen eine Masseneinwanderung ausgesprochen hatte.



- **Erarbeite Merkmale der direkten Demokratie in der Schweiz (M1 und M2).**
- **Erkläre, warum die Schweiz eine Konkordanzdemokratie ist (M3).**
- **Erörtere Vor- und Nachteile einer direkten Demokratie (M4).**
  
- **Macht es deiner Meinung nach Sinn, in Deutschland auch auf Bundesebene mehr direktdemokratische Elemente einzuführen? Begründe!**

---

<sup>7</sup> <http://www.direktedemokratie.com/2010/10/28/die-kosten-der-direkten-demokratie/>

Die WELT, 3.2.2015, online: <http://www.welt.de/wirtschaft/article137066970/In-der-Schweiz-herrscht-zu-viel-Demokratie.html> (abgerufen am 25.10.2015)