



## Unterrichtsmaterial für die Schulstunde zur Direkte Demokratie

### Der Volksentscheid Funktionsweise und Erfahrungen im In- und Ausland

Das Unterrichtsmaterial beinhaltet – in kurzer und prägnanter Form zusammengestellt – verschiedene **Bausteine zum Thema Volksentscheid**, die Sie als Referent/in oder Lehrer/in ganz nach Ihrem eigenen Bedarf einsetzen können. Sie können auch nur Teile des hier zusammengestellten Materials für Ihren Vortrag bzw. Unterricht nutzen.

#### 1. Hinführung und Begriffsklärung:

Repräsentative und direkte Demokratie, Volksabstimmung, Volksentscheid.

#### 2. Funktionsweise:

Das Verfahren zur Herbeiführung eines Volksentscheids mit Schaubild und Beispielen für die Verfahrenshürden (1. Unterschriftensammlung, Volksbegehren, Volksentscheid).

#### 3. Aktuelle Erfahrungen:

Volksentscheide in den deutschen Bundesländern mit Abstimmungsthemen und -ergebnissen.

#### 4. Probleme:

Informiertheit der Bürger/innen, Minderheitenschutz, mit Beispielen aus der Schweiz, den USA und Deutschland.

Das Unterrichtsmaterial beinhaltet:

- Vorlagen
- Arbeitsblätter für Einzel oder Gruppenarbeit
- 2 Zeitungsartikel
- Hintergrundinformationen und weiterführende Informationen (Links, Hinweise), s. Extra-Datei.

# Inhalt

## 1. Hinführung zum Thema:

### **Sich vertreten lassen oder selbst alles entscheiden?**

Demokratiebegriff, repräsentative und direkte Demokratie.

**Begriffliches: Volksabstimmung ist nicht gleich Volksabstimmung**

### **5 gute Gründe für Volksentscheide**

Vorteile der direkten Demokratie im Zusammenhang mit der repräsentativen Demokratie.

### **Wo gibt es Volksentscheide?**

Länderbeispiele: Schweiz, Italien, USA, Deutschland

## 2. Funktionsweise

### **Und morgen wird dann gleich abgestimmt?**

- Das Verfahren des Volksentscheids: Schaubild
- Der Hürdenlauf vor dem Volksentscheid: Vergleich Deutschland- USA

## 3. Aktuelle Beispiele

### **Volksentscheide in den deutschen Bundesländern**

## 4. Probleme:

### **Sind die Bürgerinnen und Bürger informiert genug für den Volksentscheid?**

- Der Diskussionsprozess im Volksentscheids-Verfahren
- Bessere Informationen durch Abstimmungsbroschüre und staatliche Mindestfinanzierung für Initiatoren (Modelle aus der Schweiz, den USA und Deutschland)

### **Führen Volksentscheide zur Tyrannei der Mehrheit?**

- Zum Beispiel: „Proposition 227“ in Kalifornien 1998 – „English only“
- Wird durch Volksentscheid die Todesstrafe wieder eingeführt? (Erfahrungen aus den USA)

## Hintergrundinformationen für Lehrer/innen

mit Literatur –und Linkliste

## Zusätzliches Material:

### **Der Volksentscheid in Bayern**

- Schaubild: Der Volksentscheid in Bayern
- Bisherige Erfahrungen mit Volksentscheid in Bayern

### **Zeitungsartikel zur Initiative „English only“ in Kalifornien**

- dpa-Meldung: Volksentscheid in Kalifornien: Ende der zweisprachigen Erziehung Quoren und Fristen bei Volksbegehren?
- Artikel aus dem Spiegel 30/1998, S. 114-115: „Leidiges Englischschwätzen“

### **Übersichten zum Volksentscheid in den deutschen Bundesländern:**

- So funktioniert der Volksentscheid in den deutschen Bundesländern
- Worüber kann überhaupt abgestimmt werden?
- Quoren und Fristen bei der 1. Verfahrensstufe
- Quoren und Fristen bei Volksbegehren
- Erforderliche Mehrheiten für den Volksentscheid

## Sich vertreten lassen oder selbst alles entscheiden?

Demokratie bedeutet - direkt übersetzt – „Volksherrschaft“.

Nicht einfach ein König oder eine kleine Gruppe soll allen sagen, wo es lang geht und was als Recht gelten soll. Nein, das ganze Volk soll das tun können.

Dafür gibt es zwei Möglichkeiten / Prinzipien:

### **Die Stellvertreter- Demokratie - wir machen was für Euch!**

Für politische Entscheidungen – also, wo es lang geht und was als Recht gelten soll – werden Stellvertreter/innen von allen gewählt (**repräsentative Demokratie**)

#### **WAHLEN PARLAMENTE**

☺ Vorteil:

Man hat das politische Geschäft an Spezialisten abgegeben, die es erledigen. Man muss nicht mehr viel tun. Man hat den Kopf frei für andere Sachen.

☹ Nachteil:

Die Wähler/innen mögen bei Einzelfragen anderer Meinung sein als ihre Stellvertreter/innen, aber sie können ihre Meinung nicht durchsetzen.

Manche Wissenschaftler fordern sogar ganz bewusst eine *Elitendemokratie*:

Eine kleine, gewählte und besonders fähige Gruppe soll allein alles entscheiden dürfen.  
(Joseph Alois Schumpeter)

### **Die direkte Demokratie - wir entscheiden selbst!**

Die betroffene Bevölkerung entscheidet selbst in Volksabstimmungen darüber, wo es lang geht und was als Recht gelten soll (direkte Demokratie)

#### **ABSTIMMUNGEN**

☺ Vorteil:

Die Bürgerinnen und Bürger können in einzelnen Sachfragen direkt entscheiden. Damit können die gewählten Politiker kontrolliert werden.

☹ Nachteil:

Es kann nicht ständig über alles abgestimmt werden, denn damit wären die Bürgerinnen und Bürger überfordert.

Es gab immer wieder Überlegungen, wie eine *Basisdemokratie* aussehen könnte: Alle sollten die Möglichkeiten haben, bei allen Entscheidungen mitzumachen.

## **Kein Gegensatz, sondern gegenseitige Ergänzung**

Repräsentative Demokratie und direkte Demokratie funktionieren nach unterschiedlichen Prinzipien. Sie sind jedoch keine unvereinbaren Gegensätze, sondern ergänzen sich sinnvoll.

👍 Eine Ergänzung der repräsentativen/Stellvertreterdemokratie durch Elemente der direkten Demokratie hat viele Vorteile und führt zu einer lebendigeren Demokratie mit mehr Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger.

## **Begriffliches: Volksabstimmung ist nicht gleich Volksabstimmung**

Volksabstimmung ist nicht gleich Volksabstimmung. Wir müssen unterscheiden, wer das Thema und den Zeitpunkt der Volksabstimmung bestimmt.

### **Volksabstimmung „von oben“: Plebiszit**

Das Abstimmungsthema wird von Staatsorganen (Präsident, Regierung) vorgegeben. In diesem Fall sprechen wir von einem **Plebiszit**. Das Paradebeispiel hierfür ist Frankreich, wo der Staatspräsident Volksabstimmungen abhalten lassen kann.

### **Automatische Volksabstimmung: Obligatorisches Referendum**

Die Verfassung schreibt vor, dass über bestimmte Themen (zum Beispiel über Verfassungsänderungen) das Volk „das letzte Wort hat“ und abgestimmt werden muss. In diesem Fall sprechen wir von einem **obligatorischen Referendum** (obligatorisch = verbindlich, zwingend notwendig).

Beispiel: In Bayern und Hessen müssen alle Änderungen der Landesverfassung vom Volk abgestimmt werden.

### **Volksabstimmung „von unten“:**

Bürgerinnen und Bürger können das Abstimmungsthema selbst bestimmen und die Volksabstimmung darüber herbeiführen. Dies geschieht durch das Sammeln von Unterschriften („**Volksbegehren**“).

Dabei können die Bürger entweder eine eigene Abstimmungsvorlage erarbeiten oder die Abstimmung über ein bereits verabschiedetes Gesetz bzw. einen Beschluss des Parlaments fordern.

Haben die Bürger genügend Unterschriften gesammelt und will das Parlament die Vorlage der Bürger nicht übernehmen, dann kommt es zur Volksabstimmung, auch **Volksentscheid** genannt.

Bürgerinnen und Bürger, die einen Volksentscheid über eine Abstimmungsvorlage herbeiführen, heißen **Initiatoren**.

Eine **Volksabstimmung** ist meistens **verbindlich**:

Dann muss das Ergebnis von den Politikern umgesetzt werden!

Eine **Volksbefragung** ist im Unterschied dazu **unverbindlich**:

Die Politiker können das Ergebnis ignorieren!

## 5 gute Gründe für Volksentscheid

### 1. Auch zwischen den Wahlen souverän entscheiden!

Bei Wahlen entscheiden sich die Bürger/innen für ein ganzes Parteiprogramm, das sie im Großen und Ganzen gut finden. Trotzdem geschieht es häufig, dass Bürger/innen sagen: „In dieser Sachfrage habe ich nicht die gleiche Meinung wie meine Partei.“ Und das ist ihr gutes Recht!

Mit dem Volksentscheid können Bürger/innen ihrem Willen auch zwischen den Wahlen wirkungsvoll Geltung verschaffen.

### 2. Ein Rezept gegen Politikverdrossenheit

„Die da oben machen ja doch, was sie wollen!“ Dieser Satz zeigt, wie ohnmächtig sich viele Bürger/innen den Politiker/innen gegenüber sehen, und wie wenig sie sich von den Volksvertreter/innen vertreten fühlen.

Durch Volksentscheide sind Bürger/innen keine Bittsteller/innen mehr, sondern können mehr mitsprechen und evtl. selbst Entscheidungen über diejenigen Themen herbeiführen, die ihnen wichtig sind.

### 3. Politiker müssen ihre Entscheidungen mehr erklären und besser begründen!

Wenn Bürgerinnen und Bürger die Entscheidungen von Politikern im Volksentscheid widerrufen können, dann müssen sich Politiker mehr Mühe geben, die Notwendigkeit ihrer Entscheidungen besser zu begründen und sie verständlich zu machen.

### 4. Durch Volksentscheide informieren sich mehr Bürger für Politik. Durch die Diskussionen rund um Volksbegehren und Volksentscheid wird die Demokratie belebt!

Es ist auf die Dauer unbefriedigend, immer nur am Stammtisch über die Politik schimpfen. Wer merkt, dass seine oder ihre Entscheidung tatsächlich gefragt ist, wird sich viel intensiver mit dem jeweiligen Thema beschäftigen und so eine Meinung bilden. Für- und Gegenargumente werden in die Diskussion geworfen und abgewogen. Am Ende steht eine Entscheidung, die von einer Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen wird.

### 5. Mündige Bürger/innen sind bessere Bürger/innen!

Die Entscheidung durch einen Volksentscheid wird viel besser akzeptiert als die ständigen Verfügungen des Parlaments über unsere Köpfe hinweg. Bürger/innen, die ernst genommen werden, sind auch für den Staat die besseren Bürger/innen: Sie zahlen ehrlicher Steuern und verzichten auf politisch motivierte Gewalt, weil dies nicht der einzige Weg bleibt, um ein Anliegen durchzusetzen.

## Wo gibt es Volksentscheid?

Volksentscheid gibt es weltweit in vielen Demokratien, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung.

### ....z.B. in der **Schweiz (seit über 100 Jahren)**

- im gesamten Staat
- in jedem Kanton
- und in jeder Gemeinde.

Bürgerinnen und Bürger können eigene Gesetzesvorlagen abstimmen lassen. Über Verfassungsänderungen und internationale Verträge kommt es zwingende zur Volksabstimmung.

### ...z.B. in **Italien** (seit 1970)


Bürgerinnen und Bürger können ein bereits bestehendes Gesetz zum Volksentscheid stellen.

### ... z.B. in den **USA** (seit über 100 Jahren)

In vielen Gemeinden und in fast allen US-Bundesstaaten stimmen Bürgerinnen und Bürger über Sachfragen ab. In 24 Staaten, darunter in Kalifornien, können Bürger eine eigene Vorlage zum Volksentscheid stellen. Auf Bundesebene gibt es keinen Volksentscheid.

### ... in Deutschland (vereinzelt seit 1949, vermehrt seit 1990)

- in allen Städten und Gemeinden
- in allen 16 deutschen **Bundesländern** können Bürgerinnen und Bürger einen Gesetzentwurf zum Volksentscheid stellen.  
Es dürfen nur solche Themen zur Abstimmung gestellt werden, für die das Bundesland, und nicht der Bund zuständig ist.  
Volksentscheide über den Landeshaushalt oder Landessteuern sind in keinem Bundesland möglich.
- Auf der Bundesebene gibt es noch keinen Volksentscheid. Aber:

 **83 % der Bundesbürger/innen befürworten die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene (Umfrage des Meinungsinstituts Emnid, 2002)**

## Und morgen wird dann gleich abgestimmt?

### Das Verfahren des Volksentscheids

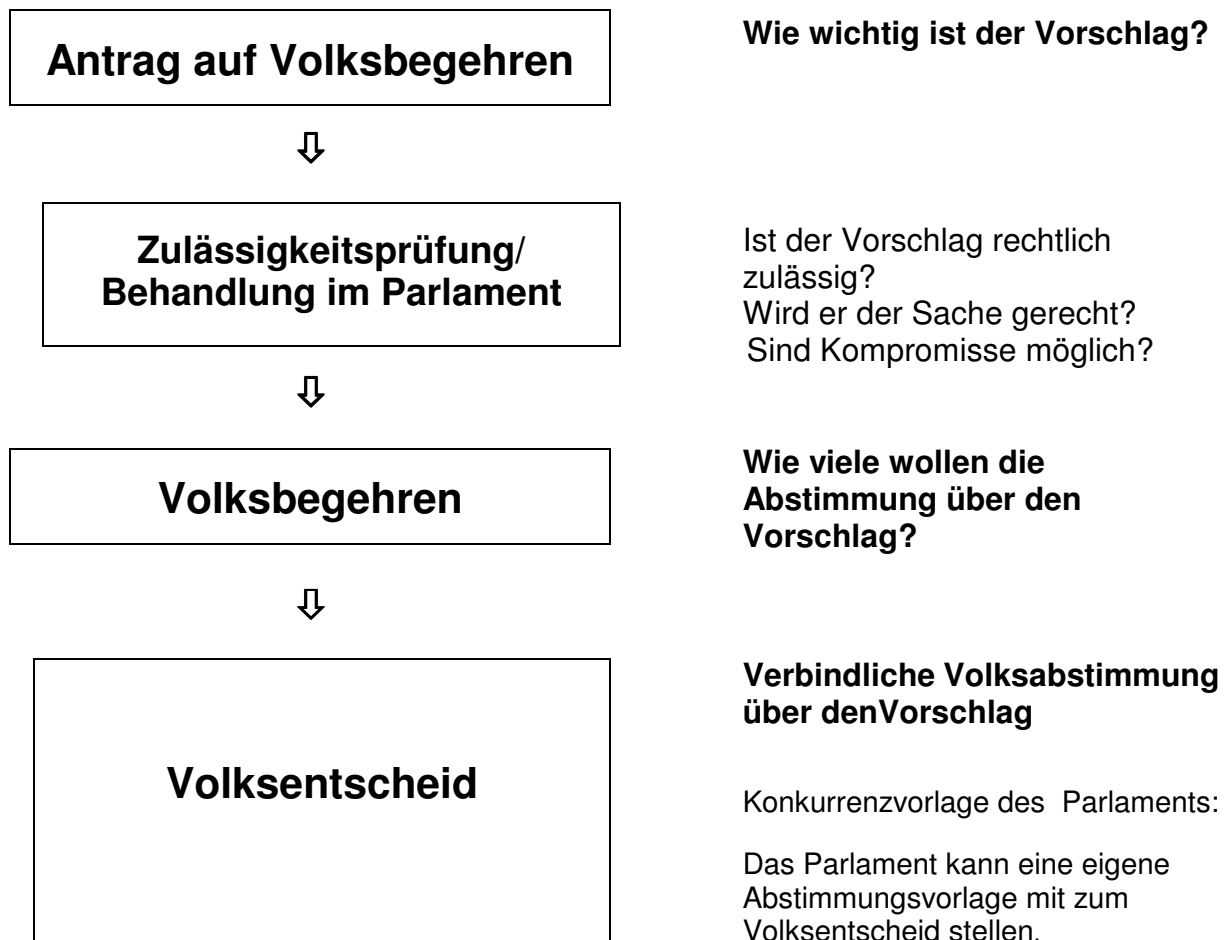
Volksentscheid bedeutet nicht, dass von heute auf morgen über irgendein Thema abgestimmt wird. Es gibt dafür ein bestimmtes Verfahren.

Dieses Verfahren garantiert, dass

1. nicht über jede Kleinigkeit abgestimmt wird,
2. die Abstimmungsvorlage breit in der Öffentlichkeit diskutiert werden kann.

Schaubild 1:

### Das Verfahren des Volksentscheids



→ **Das gesamte Verfahren dauert also mindestens mehrere Monate, bis es zu einem Volksentscheid kommt!**

## Der Hürdenlauf vor dem Volksentscheid

Je höher die Zahl der Unterschriften für das Volksbegehren,  
 Je weniger Zeit für das Volksbegehren zur Verfügung steht,  
 Je höher die erforderliche Mehrheit beim Volksentscheid

...desto schwieriger wird es für die Bürgerinnen und Bürger,  
 einen Volksentscheid herbeizuführen.

**Tabelle 1: Hürden im Volksentscheidsverfahren in den 16 deutschen Bundesländern**

	niedrigste Hürde	höchste Hürde
Zahl der Unterschriften für die erste Unterschriftensammlung (Antrag auf Volksbegehren):	3.000 (Nordrhein-Westfalen)	128.000 (Hessen)
Zahl der Unterschriften für die das Volksbegehren:	4 % der Wahlberechtigten (Brandenburg: 80.000)	20 % der Wahlberechtigten (Saarland, Hessen)
Zeit für die Unterschriftensammlung beim Volksbegehren	8 Monate (bei freier Unterschriftensammlung, Sachsen)	2 Wochen (Unterschriften nur auf Ämtern) in Bayern, Hessen, Baden-Württemberg
Erforderliche Mehrheit im Volksentscheid:	Mehrheit der Abstimmenden (Hessen, Sachsen)	2/3-Mehrheit und zusätzlich müssen mindestens 50% der Stimmberechtigten mit Ja stimmen (bei Verfassungsänderungen) in Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein)

**Tabelle 2: Hürden im Volksentscheidsverfahren in 25 US-Bundesstaaten**

	niedrigste Hürde	höchste Hürde
Zahl der Unterschriften für die erste Unterschriftensammlung (Antrag auf Volksbegehren)	0 (8 Bundesstaaten)	50-100 (12 Bundesstaaten)
Zahl der Unterschriften für die zweite Unterschriftensammlung (Volksbegehren)	5 -10% der Wahlberechtigten (21 Bundesstaaten)	12-15% der Wahlberechtigten (4 Bundesstaaten)
Zeit für die Unterschriftensammlung beim Volksbegehren	4 Jahre (Florida), freie Unterschriftensammlung	60 Tage (Massachusetts), freie Unterschriftensammlung
Erforderliche Mehrheit im Volksentscheid:	Mehrheit der Abstimmenden (18 Bundesstaaten)	zusätzlich müssen mindestens 30%-50% der Wähler/innen* mit Ja Stimmen (7 Bundesstaaten).

\*Wahlen werden in den USA meist zusammen mit Volksentscheiden abgehalten.

**Frage:** Was fällt bei einem Vergleich der Hürden auf?



## **Aktuelle Beispiele und Erfahrungen aus den deutschen Bundesländern**

*Interner Hinweis:*

*Hierzu empfehlen wir Ihnen ein Beispiel, das sie unserer Homepage (Aktuelle Verfahren in den deutschen Bundesländern) entnehmen können.*

## **Sind die Bürgerinnen und Bürger informiert genug für den Volksentscheid?**

Unsere Welt wird immer komplexer, durch den technologischen Fortschritt, die Globalisierung und die damit einhergehenden, z. T. tiefgreifenden Veränderungen. Viele Menschen fühlen sich hier überfordert, sachgerechte Beurteilungen abzugeben und möchten dies gerne den Experten überlassen.

Experten sind natürlich kompetent – und sind auch nicht immer einer Meinung. Sie haben nicht das Recht, Entscheidungen mit weitreichenden Folgen allein zu treffen. Wie die Bürgerinnen und Bürger leben wollen, welche technologischen Risiken sie sich und ihrer Nachwelt zumuten wollen, das sollten in einer Demokratie nur alle gemeinsam entscheiden.

### **Der Diskussionsprozess im Volksentscheid-Verfahren**

Nun sind Volksentscheide über Vorlagen von Bürger/innen keine Veranstaltungen, die unvermittelt am nächsten Sonntag stattfinden.

Vom Sammeln der ersten Unterschrift über die Behandlung im Parlament und das Volksbegehren bis zum Volksentscheid können zwei oder mehr Jahre vergehen. Eine lange Zeitspanne für die Initiatoren, der Öffentlichkeit zu vermitteln, worum es in ihrer Vorlage geht. Parlamentsmitglieder und Experten nehmen Stellung zur Vorlage.

**Am Ende dieses Diskussionsprozesses und besonders im Abstimmungskampf vor dem Volksentscheid kristallisieren sich dann die wichtigsten Pro und Contra-Argumente zur Vorlage heraus.**

**Damit wird die Abstimmungsvorlage in ihren Konsequenzen übersichtlich und kann auch von Nichtfachleuten eingeschätzt werden.**

**Die Bürger/innen werden weniger ihren ersten emotionalen Aufwallungen folgen, sondern für sachliche Argumente zugänglich sein.**

Wer sich kein eigenes Urteil zutraut, hält sich meist an die Meinung anderer, die als informiert empfunden werden, z. B. Experten oder andere Autoritäten. Untersuchungen aus den USA zeigen: Menschen, die sich uninformiert fühlen, stimmen meist gar nicht erst ab!

Man soll übrigens nicht glauben, dass die Abgeordneten genau über jede Vorlage Bescheid wissen, die sie abstimmen. Auch sie richten sich in ihrem Abstimmungsverhalten hauptsächlich nach den Empfehlungen ihrer Partei-Experten und ihrer Parteispitze.

## **Bessere Informationen durch Abstimmungsbroschüre und staatliche Mindestfinanzierung für Initiatoren (Modelle aus der Schweiz, den USA und Deutschland)**

Hier werden nun zwei Möglichkeiten vorgestellt, mit denen die Information der Bevölkerung über die Abstimmungsvorlage verbessert werden kann.

### **1. Die Abstimmungsbroschüre mit Pro- und Contra- Argumenten**

Die Abstimmungsbroschüre umfasst grundlegende Informationen sowie Pro- und Contra-Argumente zur Abstimmungsvorlage. Es wird vor dem Volksentscheid an alle Haushalte verteilt und wird vom Staat finanziert. Oft sind auch die Abstimmungsvorlage und die Konkurrenzvorlage des Parlaments jeweils im Wortlaut abgedruckt. Die Abstimmungsbroschüre gibt es in der Schweiz und in acht Bundesstaaten der USA sowie in Hamburg, Bayern, Thüringen und Sachsen-Anhalt.

Wichtig ist bei der Abstimmungsbroschüre:

- dass Initiatoren und Gegner jeweils selbst ihre Stellungnahmen schreiben dürfen. Für den Umfang gibt es manchmal gesetzliche Grenzen, z. B. 150 Wörter pro Gegner und Befürworter in Massachusetts, 500 Wörter pro Gegner und Befürworter in Kalifornien.
- dass der Text der Abstimmungsbroschüre auf Verständlichkeit überprüft wird.

In der Schweiz und in Kalifornien nutzen 30– 60% der Stimmberechtigten die Abstimmungsbroschüre als wichtigstes Informationsmedium. In Massachusetts sind es rund 60 %.

In allen Ländern ist die Nutzung der Abstimmungsbroschüre abhängig vom Bildungsgrad: Je höher der Bildungsabschluss, desto häufiger wird darauf zurückgegriffen. Je niedriger der Bildungsstand, desto mehr wird die Fernsehwerbung zur Information über die Vorschläge von Volksentscheiden genutzt.

### **2. Staatliche Mindestfinanzierung für Initiatoren von Volksbegehren**

Um eine Chancengleichheit zwischen den Initiatoren und den Gegner (mitunter die Regierung oder finanzkräftige Verbände) zu fördern, gibt es in einigen deutschen Bundesländern folgende Regelung:

Analog zur Wahlkampfkostenerstattung erhalten die Initiatoren vom Staat eine gewisse Mindestförderung, zum Beispiel 0,25 Euro pro JA-Stimme im Volksentscheid (Schleswig-Holstein) oder in Sachsen: 0,05 Euro je Eintragung beim Volksbegehren und 0,01 Euro pro JA-Stimme beim Volksentscheid.

Mit dieser Kostenerstattung können die Initiatoren zumindest einen Teil ihrer Kosten decken und können so z.B. Informationsmaterial drucken und verteilen oder Veranstaltungen durchführen.