



KERSTIN POHL, MARKUS SOLDNER

Die Talkshow im Politikunterricht

Direkte Demokratie

METHODEN + MATERIALIEN + ARBEITSVORSCHLÄGE



**WOCHEN
SCHAU
POLITIK**

Kerstin Pohl, Markus Soldner

Die Talkshow im Politikunterricht

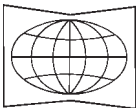
Direkte Demokratie

Methoden + Materialien + Arbeitsvorschläge

Kerstin Pohl, Markus Soldner

Die Talkshow im Politikunterricht

Direkte Demokratie
Methoden + Materialien +
Arbeitsvorschläge



WOCHENSCHAU VERLAG

copyright Wochenschau Verlag, Schwalbach/Ts.

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© WOCHENSCHAU Verlag
Dr. Kurt Debus GmbH
Schwalbach/Ts. 2008

www.wochenschau-verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

Umschlag: Ohl Design
Gesamtherstellung: Wochenschau Verlag
Titelbild: dpa

Gedruckt auf chlorfreiem Papier
ISBN 978-3-89974438-5 (Buch)
ISBN 978-3-7344-0115-2 (E-Book)

Inhalt

1. Einleitung	7
2. Zum Inhalt: Direkte Demokratie in Deutschland	9
2.1 Was heißt Demokratie?	9
2.2 Elemente direkter Demokratie in Bund, Ländern und Kommunen	12
2.3 Direkte Demokratie – Pro und Contra	25
3. Zur Methode: Eine Talkshow zur direkten Demokratie im Politikunterricht	39
Methodenkasten 1	
Wie wähle ich ein Thema und die Rollen für eine Talkshow?	40
M 3.0: Methodenblatt Talkshow	42
4. Die Einarbeitung in das Thema direkte Demokratie	45
Methodenkasten 2	
Wie bereite ich die Schülerinnen und Schüler inhaltlich auf das	
Thema einer Talkshow vor?	47
M 4.0: Direkte Demokratie: Glossar	48
M 4.1-4.4: Einführungstexte mit Arbeitsaufträgen und Erwartungshorizont	53
5. Die Vorbereitung auf die Talkshow	67
Methodenkasten 3	
Wie organisiere ich die vorbereitende Gruppenarbeit?	68
Methodenkasten 4	
Wie konzipiere ich die Rollenkarten und das Rollenmaterial?	69

M 5.0: Der Gesetzentwurf	71
M 5.1: Rollenkarte mit Rollenmaterial für die Moderationsgruppe	75
M 5.2: Rollenkarte mit Rollenmaterial für die Gruppe „Badura“	86
M 5.3: Rollenkarte mit Rollenmaterial für die Gruppe „Jung“	92
M 5.4: Rollenkarte mit Rollenmaterial für die Gruppe „Weber“	99
M 5.5: Rollenkarte mit Rollenmaterial für die Gruppe „Franke“	107
 6. Die Durchführung der Talkshow	 115
Methodenkasten 5	
Wie führe ich eine Talkshow mit den Schülerinnen und Schülern durch? .	117
Methodenkasten 6	
Wie konzipiere ich die Beobachtungsaufträge?	118
M 6.1: Beobachtungsaufträge für die Zuschauerinnen und Zuschauer	119
M 6.2: Checkliste zur Auswertung der Moderation	119
M 6.3: Kategoriengeleitete Beobachtungsaufträge für die Zuschauerinnen und Zuschauer	120
 7. Die inhaltliche Auswertung der Talkshow	 123
Methodenkasten 7	
Wie werte ich eine Talkshow mit den Schülerinnen und Schülern inhaltlich aus?	131
 8. Die methodische Auswertung der Talkshow	 133
Methodenkasten 8	
Wie werte ich eine Talkshow mit den Schülerinnen und Schülern methodisch aus?	134
M 8.0: Checkliste zur methodischen Auswertung der Talkshow	135
 9. Literatur	 137

1. Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland haben nach dem Beitritt der neuen Bundesländer die direktdemokratischen Instrumente auf kommunaler und auf Landesebene immer mehr zugenommen. Seit der Jahrtausendwende sind entsprechende Verfahren in allen Kommunal- und Landesverfassungen verankert. Auf Bundesebene ist dagegen alles beim Alten geblieben: Das Grundgesetz sieht mit Ausnahme der Neugliederung der Länder keinerlei direktdemokratische Instrumente zur Beteiligung des Volkes an politischen Entscheidungen vor.

Die Frage einer Volksabstimmung auf Bundesebene wird aber in Öffentlichkeit und Wissenschaft intensiv und kontrovers diskutiert. Auch nach dem Scheitern des Gesetzentwurfes der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen reißen die Forderungen nach einer Einführung von Volksabstimmungen ins Grundgesetz nicht ab. Auch wenn die Gegner direktdemokratischer Instrumente auf Bundesebene teilweise noch immer den Untergang der deutschen Demokratie als Folge von Volksabstimmungen heraufbeschwören, lässt sich sagen, dass sich die Diskussion in den letzten Jahren versachlicht hat. Die Pro- und Contra-Argumente, die dabei ins Feld geführt werden, sind ausgesprochen vielfältig: Sie lassen sich im Hinblick darauf analysieren, welche Menschenbilder, Demokratievorstellungen oder Normen und Wertmaßstäbe in ihnen stecken und ob sie politische Entscheidungsprozesse mit den Maßstäben der Legitimität oder der Effizienz beurteilen.

Die Durchführung der vorliegenden Talkshow zum Thema direkte Demokratie im Unterricht ermöglicht es den *Schülerinnen und Schülern*, diese Argumente in ihrer Vielfältigkeit kennenzulernen, sie kategoriengeleitet zu analysieren und zu beurteilen und ihre politische Handlungskompetenz durch eine simulative Anwendung der Argumente weiterzuentwickeln (EPA 2005: 10). Daneben erarbeiten bzw. festigen sie zentrale politische Grundbegriffe wie Demokratie, Repräsentation und Partizipation.

Dem Konzept für die Talkshow liegt die Überzeugung zugrunde, dass eine handlungsorientierte Politische Bildung, die reale politische Konflikte aufgreift und die Kontroversität einer aktuellen Thematik in den Unterricht hineinholt, die besten Voraussetzungen für eine eigenständige Urteilsbildung der Schülerinnen und Schüler schaffen kann.

Lehrerinnen und Lehrer sowie *Referendarinnen und Referendare* können zum einen die hier abgedruckten Kopiervorlagen nutzen, um damit eine vollständige, fünf- bis zehnstündige Unterrichtseinheit zum Thema „direkte Demokratie“ durchzuführen. Zum anderen erhalten sie – abgerundet durch die am Ende jedes Abschnitts stehenden Methodenkästen – einen konkreten Leitfaden zur Konzeption einer eigenen, anspruchsvollen, handlungsorientierten

Unterrichtsreihe für die Politische Bildung, angefangen von der Wahl des Themas über die Festlegung der Rollen und die Durchführung bis zu kategorialen Auswertung. Viele Erläuterungen und Anregungen sind ausführlicher, als dies für erfahrene Kolleginnen und Kollegen nötig wäre, bieten aber hoffentlich Referendaren und Berufsanfängerinnen ausreichende Hilfestellung für die Umsetzung einer so komplexen handlungsorientierten Methode wie der Talkshow.

In der Talkshow wird die Einführung direktdemokratischer Verfahren anhand der Diskussion über einen Gesetzentwurf zur Einführung der Volksgesetzgebung in das Grundgesetz thematisiert. Wir haben die Materialien für diese Talkshow für den Einsatz in der schulischen sowie außerschulischen Politischen Bildung konzipiert und dort mehrfach erprobt. Sie basieren ursprünglich auf einem Gesetzentwurf, den die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen 2002 in den Bundestag eingebracht haben und der an der notwendigen Zweidrittelmehrheit gescheitert ist. Drei der Hintergrundtexte für die Vorbereitungsgruppen enthalten Auszüge aus schriftlichen Stellungnahmen, die im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf im Innenausschuss entstanden sind. Alle Materialien wurden so überarbeitet, dass die generellen Aspekte des Themas im Zentrum stehen, so dass sie nichts von ihrer Aktualität eingebüßt haben.

Viele der kritischen Anmerkungen aus Kursen und Seminaren, in denen die Talkshow durchgeführt wurde, sowie von Kolleginnen und Kollegen haben wir für die Überarbeitung der Materialien und Arbeitsvorschläge genutzt. Dafür danken wir den Schülerinnen und Schülern des Grundkurses Politikwissenschaft der Hildegard-Wegscheider-Oberschule (Berlin); Josef Minzenbach, Klemens Schrenk sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern mehrerer Seminare der Friedrich-Ebert-Stiftung zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland; den Referendarinnen und Referendaren des Fachseminars Geschichte/Sozialkunde des 2. Schulpraktischen Seminars Tempelhof/Schöneberg (Berlin); dem Fachseminarleiter Frank Langner und den Referendarinnen und Referendaren seines Fachseminars Sozialwissenschaften in Vettweiß (NRW); Bernward Debus vom Wochenschau Verlag sowie Peter Massing von der Freien Universität Berlin. Schließlich sei Edith Beralli für die kompetente Fertigung des Manuskripts gedankt.

2. Zum Inhalt: Direkte Demokratie in Deutschland

2.1 Was heißt Demokratie?

Der Begriff „Demokratie“ stammt aus der antiken Staatsformenlehre und bezeichnete dort eine Staats- oder Herrschaftsform, in der das Volk („demos“) herrscht („kratein“). Heute sind demokratische Staaten von dieser ursprünglichen Idee einer unmittelbaren Volksherrschaft weit entfernt, und auch der Demokratie**begriff** selbst hat seinen semantischen Gehalt verändert:

Zunächst wurde die zuerst von Montesquieu in der Mitte des 18. Jahrhunderts geforderte *Gewaltenteilung* zum selbstverständlichen Bestandteil des Demokratiebegriffs: Wenn man politische Systeme heute als demokratisch bezeichnet, darf die Macht nicht in einer Hand liegen, sondern muss auf Legislative, Exekutive und Judikative verteilt sein. Als nächstes kam dann – historisch mit der Virginia Bill of Rights als Grundlage der Gründung der USA 1776 – die Garantie von Grundrechten in einer Verfassung dazu: Ohne eine *Verfassung*, die grundlegende Freiheits- und Mitbestimmungsrechte für alle Menschen garantiert, würde ein Staat heute nicht mehr als Demokratie bezeichnet werden. Mit der Verfassung und der Gewaltenteilung geht einher, dass Demokratien immer auch *Rechtsstaaten* sein müssen – das heißt, dass unabhängige Gerichte existieren, die durchsetzen, dass auch Legislative und Exekutive sich an Gesetz und Verfassung halten. Spätestens seit dem Ende des letzten Jahrhunderts gehört zu diesen Prinzipien eines demokratischen Staates genauso selbstverständlich auch die *Sozialstaatlichkeit*. Ohne ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit für seine Bürgerinnen und Bürger zu garantieren, kann kein Staat mehr für sich in Anspruch nehmen, als Demokratie zu gelten (vgl. BUCHSTEIN 2004; POHL 2004).¹

Wenn heute von „Demokratie“ gesprochen wird, ist also meist der Typus der „westlichen Demokratie“ gemeint, der sich neben der Volkssouveränität auch durch Gewaltenteilung, Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit sowie Sozialstaatlichkeit auszeichnet. Vor allem aber sind heute Demokratien keine direkten, sondern repräsentative Demokratien: Die Herrschaft des Volkes wird vom Volk lediglich in „Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt – zur konkreten Umsetzung des Volkswillens existieren „besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“ (Art. 20 Abs. 2 GG).

¹ In der Politikwissenschaft wurden in den letzten Jahrzehnten überdies auch die Nachhaltigkeit (Berücksichtigung der Konsequenzen politischer Entscheidungen für künftige Generationen) sowie die Notwendigkeit eines angemessenen Outputs (Effektivität demokratischer politischer Prozesse) als substantielle Bestandteile demokratischer Systeme anerkannt (vgl. BUCHSTEIN/JÖRKE 2003).

Dabei ist die Wahl von Repräsentanten in Vertretungskörperschaften nicht bloß ein technisches Hilfsmittel, um in einer Massendemokratie über einen praktikablen Weg der politischen Willensbildung zu verfügen. Sie ist darüber hinaus eine Methode, die qualitativ gute Entscheidungen garantieren soll, die den wahren Willen des gesamten Volkes zum Ausdruck bringen. Die Repräsentanten stellen – idealerweise – in doppelter Hinsicht eine politische Elite dar: Sie zeichnen sich zum einen durch einen überdurchschnittlichen Sachverstand aus und vertreten zum anderen nicht einfach ungebrochen die Interessen bestimmter Gruppen, sondern bedenken immer auch die Erfordernisse der gesamten Gesellschaft und sogar der zukünftigen Generationen. Damit sie ihre Macht nicht ausnutzen und vom vorgesehenen Verhalten des „idealen“ Repräsentanten abweichen, werden sie in Demokratien immer nur auf Zeit gewählt: Spätestens wenn ihre Wiederwahl ansteht, werden ihre Taten vom Volk bewertet und sie müssen sich dafür verantworten (vgl. BES-SON/JASPER 1990: 33-34).

So weit in aller Kürze die Verfassungstheorie der Demokratie. Die Verfassungswirklichkeit weicht in mannigfaltiger Weise von dieser Theorie ab. Phänomene wie Fraktionsdisziplin, Lobbyismus, Nebentätigkeiten von Abgeordneten, Parteispendenskandale oder die Missachtung des demoskopisch ermittelten, angeblichen „Willen des Volkes“ durch „die Politik“ führen zu öffentlich geäußelter Kritik an die Adresse von Politikern. Ob diese Vorwürfe immer berechtigt sind, kann hier nicht diskutiert werden. Sie bilden aber häufig eine wichtige Hintergrundfolie für die Forderung nach „mehr Demokratie“.

„Mehr Demokratie“ müsste hier eigentlich „mehr direkte Demokratie“ heißen, denn der Demokratiebegriff, der hinter dieser Forderung steckt, ist der der unmittelbaren *Volksherrschaft*. Das Volk soll seinen Willen auch in Sachentscheidungen unmittelbar zum Ausdruck bringen können, ohne die dazwischengeschaltete Instanz der Repräsentanten.

Wie genau in der Bundesrepublik Deutschland bereits bestehende rechtliche Instrumente für mehr unmittelbare Entscheidungen des Volkes aussehen, wird in Kapitel 2.2 dargestellt. Welche Argumente für die unmittelbare Volksherrschaft ins Feld geführt werden und welche dagegen, ist Thema des Kapitels 2.3. Durch den Exkurs in die Begriffsgeschichte ist vorab schon deutlich geworden, dass der Begriff Demokratie mehrdeutig ist. Diese Mehrdeutigkeit durchzieht die politikwissenschaftliche, politische und gesellschaftliche Diskussion. Sie lässt sich kaum vermeiden, weil die Popularität des Demokratiebegriffes so groß ist, dass jeder ihn gerne in Anspruch nimmt. Das Schlagwort „Demokratiedefizit der EU“ lässt sich nicht – wissenschaftlich korrekter – als „Defizit an Volksherrschaft in der EU“ umformulieren, und der Ruf nach „mehr Volksherrschaft“ ist längst nicht so medienwirksam wie der nach „mehr Demokratie“.

Auch wir möchten auf den Begriff „direkte Demokratie“ nicht verzichten. Gemeint sind damit im Folgenden immer einzelne Sachentscheidungen des Volkes über Gesetze, die *ergänzend* zum üblichen repräsentativen Verfahren der Gesetzgebung durch das Parlament

ermöglicht werden.² Auch wenn die Formulierung „Instrumente der Volksgesetzgebung“ hier korrekter wäre, erscheint es wenig sinnvoll, einen eingeführten und populären Begriff wie „direkte Demokratie“ zu ersetzen, wenn man Schülerinnen und Schüler zur Beurteilung der unter diesem Schlagwort geführten aktuellen Diskussion befähigen möchte.

➞ Literaturhinweise zum Weiterlesen

- BREIT, Gotthard/MASSING, Peter (Hrsg.) 2001: *Demokratietheorien: Von der Antike bis zur Gegenwart. Texte und Interpretationshilfen*, Schwalbach/Ts. (auch in der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung 2003 als Band 424 veröffentlicht).
- *Ideengeschichtliche Grundlagen der Demokratie*. Politische Bildung, Heft 2/1999.
- *Politische Theorien*. Wochenschau Sek. II, Nr. 5/2007.
- *Informationen zur politischen Bildung: Demokratie*, Heft 4/2004.

2 Die in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion teilweise zur „direkten Demokratie“ gezählte Direktwahl von Amtsträgern (Bürgermeister, Staatspräsident usw.) fassen wir hier nicht unter diesen Begriff. Wenn wir die Gesamtheit möglicher Verfahren unmittelbarer Volksherrschaft im Blick haben, verwenden wir den weiteren Begriff „plebiszitäre“ Verfahren.

2.2 Elemente direkter Demokratie in Bund, Ländern und Kommunen

2.2.1 Verfassungsrechtliche Verankerung in Bund, Ländern und Kommunen

Das 1949 in Kraft getretene Grundgesetz ist eine Verfassung mit strikter Ausrichtung auf Instrumente und Verfahren der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie. In den inzwischen knapp sechzig Jahren ihres Bestehens hat die bundesdeutsche Verfassung dieses Grundcharakteristikum konsequent bewahrt, und so sieht das Grundgesetz nach wie vor keine direktdemokratischen Verfahren vor. Die einzige Ausnahme von dieser Regel stellt die Neugliederung des Bundesgebietes dar. In diesem Falle ist eine Volksabstimmung in den betroffenen Bundesländern zwingend vorgeschrieben (Art. 29 GG).¹

In den zurückliegenden zwanzig Jahren gab es zwei konkrete und verhältnismäßig weit gediehene Vorstöße zur Aufnahme direktdemokratischer Sachentscheidungsverfahren ins Grundgesetz:

Zunächst hatte die öffentliche und wissenschaftliche Diskussion über die Möglichkeit von Volksabstimmungen auf Bundesebene in der Folge des Zusammenbruchs der DDR und der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1989/90 einen starken Schub erhalten. Schon der Verfassungsentwurf des Runden Tisches hatte Volksbegehren und Volksentscheid vorgesehen. Anschließend wurde das Thema „direkte Demokratie auf Bundesebene“ in der „Gemeinsamen Verfassungskommission“ Anfang der 1990er Jahre intensiv diskutiert.² Bei einer Expertenanhörung sprachen sich acht von neun Sachverständigen für die Aufnahme direktdemokratischer Elemente ins Grundgesetz aus (LUTHARDT/WASCHKUHN 1997: 64). Da ein Abstimmungsantrag der SPD-Mitglieder in der Kommission zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene zwar die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erzielte, die notwendige Zweidrittelmehrheit jedoch verfehlte (BERICHT DER GEMEINSAMEN VERFASSUNGSKOMMISSION 1993: 84), enthält der Abschlussbericht der Kommission jedoch keine Empfehlungen zur Erweiterung des Grundgesetzes um direktdemokratische Verfahren.

Einen weiteren Vorstoß zur Ergänzung der repräsentativen Demokratie um direktdemokratische Komponenten, der immerhin das Stadium des Gesetzgebungsprozesses erreichte, unternahm schließlich die rot-grüne Bundesregierung. Sie brachte im März

1 Die Artikel 118 und 118a GG enthalten von dem komplizierten Verfahren des Art. 29 GG abweichende Sonderregelungen für die Bildung des neuen Südweststaates Baden-Württemberg (1952 erfolgt) bzw. zur Vereinigung der Bundesländer Berlin und Brandenburg (1996 gescheitert). In beiden Fällen gab es Volksabstimmungen.

2 Die im Einigungsvertrag vorgesehene und durch Bundestag und Bundesrat eingesetzte „Gemeinsame Verfassungskommission“ hatte die Aufgabe, darüber zu beraten, welche Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten notwendig bzw. wünschenswert seien. In ihrem Abschlussbericht sollte die Kommission auch konkrete Änderungsvorschläge unterbreiten.

2002 den Entwurf eines „Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz“ in den Bundestag ein (GESETZENTWURF 2002). Zwar stimmte eine deutliche Mehrheit der Bundestagsabgeordneten bei der Abstimmung im Juni 2002 für den Gesetzentwurf, aber die notwendige Zweidrittelmehrheit für die Grundgesetzänderung wurde durch die nahezu geschlossene Ablehnung der Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion klar verfehlt (JUNG 2002: 283).

Während direktdemokratische Elemente auf Bundesebene somit weiterhin fehlen, sind Verfahren unmittelbarer Beteiligung der (wahlberechtigten) Bevölkerung an politischen Sachentscheidungen inzwischen in allen 16 Bundesländern in der jeweiligen Verfassung vorgesehen. In den ersten Jahren nach Gründung der Bundesrepublik waren Instrumente direktdemokratischer Beteiligung nur in sechs der elf Bundesländer in der Verfassung verankert.³ Nach über zwanzigjährigem Stillstand kamen in den 1970er Jahren zwei weitere Bundesländer hinzu (zur gleichen Zeit aber strich das Land Berlin die Volksgesetzgebung wieder aus seiner Verfassung). Erst der Beitritt der fünf neuen Bundesländer gab der Entwicklung dann 1990 einen neuen Schub. Binnen weniger Jahre führten nicht nur alle ostdeutschen Bundesländer direktdemokratische Verfahren auf Landesebene ein, sondern auch die vier Nachzügler unter den alten Bundesländern änderten ihre Landesverfassungen entsprechend. Seit 1996 kennen alle Landesverfassungen plebiszitäre Elemente.

Erst seit wenigen Jahren ermöglichen die Kommunalverfassungen aller 16 Bundesländer direktdemokratische Sachentscheidungen auf Gemeindeebene. Vor der Vereinigung der beiden deutschen Staaten waren nur in Baden-Württemberg Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Kommunalverfassung verankert (ROTH 1997: 430). Ähnlich wie schon hinsichtlich der Nachzügler auf Länderebene, löste auch hier Schleswig-Holstein eine Initialzündung aus: Nachdem das nördlichste Bundesland 1990 seine Kommunalverfassung geändert und Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ermöglicht hatte, zogen innerhalb von acht Jahren alle 14 übrigen Bundesländer nach und machten den Weg für direktdemokratische Sachentscheidungen auf kommunaler Ebene frei (JUNG 2005b: 33).⁴

3 In Bayern und Hessen beinhaltet die Landesverfassung seit Inkrafttreten darüber hinaus ein obligatorisches Referendum im Falle einer Verfassungsänderung. In Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen finden sich Regelungen in Bezug auf ein fakultatives Referendum bei Verfassungsänderungen durch das jeweilige Landesparlament.

4 In den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg gibt es Bürgerbegehren auf Bezirksebene (POSSELT 2005; FRAUDE 2005). Da die Bezirke allerdings im Vergleich mit den Gemeinden in den Flächenstaaten geringere Kompetenzen haben, ist die Vergleichbarkeit eingeschränkt. Ein weiterer Sonderfall ist das Bundesland Bremen. Dort gibt es zwei unterschiedliche Verfahren für die Stadtgemeinde Bremen einerseits und die Stadtgemeinde Bremerhaven andererseits (FISAHN 2005).

Tabelle 1: Einführung direktdemokratischer Verfahren auf Landesebene

Bundesland	Jahr der Einführung
Baden-Württemberg	1974
Bayern	1946
Berlin ^a	1949-1974, 1995
Brandenburg	1992
Bremen	1947
Hamburg	1996
Hessen	1946
Mecklenburg-Vorpommern	1994
Niedersachsen	1993
Nordrhein-Westfalen	1951
Rheinland-Pfalz	1947
Saarland	1979
Sachsen	1992
Sachsen-Anhalt	1992
Schleswig-Holstein	1990
Thüringen	1994

^a Auch die erste Berliner Verfassung von 1949 sah Volksbegehren und Volksentscheide vor. Allerdings wurde niemals ein Ausführungsgesetz erlassen. Stattdessen wurden 1974 die entsprechenden Verfassungsartikel geändert und die Volksgesetzgebung auch formal wieder abgeschafft. Erst mit der neuen Landesverfassung von 1995 hielt die direkte Demokratie in Berlin wieder Einzug.

Quelle: MEHR DEMOKRATIE 2007a: 7

2.2.2 Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung in Ländern und Kommunen

Wie substantiell die direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten sind, wie stark Verfahren der direkten Demokratie genutzt werden und wie hoch die Erfolgsaussichten sind, hängt von einer ganzen Reihe von Faktoren ab. Zu den wichtigsten Variablen zählt die rechtliche Ausgestaltung der entsprechenden Verfahren. Eine erste Weichenstellung erfolgt durch die Eingrenzung der Themen, die der Volksgesetzgebung überhaupt offenstehen. Fragen, die einen größeren Eingriff in den Haushalt darstellen oder Steuern betreffen, werden sehr häufig ausgenommen. Darüber hinaus wird die Änderung der Verfassung per Volksgesetzgebung mitunter ausgeschlossen.

Weitere Verfahrenshürden werden durch verschiedene Quoren errichtet. Beim Zulassungsantrag für ein Volksbegehren und beim Volksbegehren selbst müssen bestimmte Unterschriftenquoten erreicht werden. Bei der Durchführung eines Volksbegehrens spielt darüber hinaus sowohl die Frage, ob die Unterschriften frei gesammelt oder nur in Amtsstuben geleistet werden dürfen, als auch die Frist, innerhalb derer die notwendige Unterschriftenzahl zusammenkommen muss, eine wichtige Rolle. Und bei einem Volks-