

kontinuierlich zugenommen [...]. Politische Partizipation oder Protest sind heute nicht mehr Ausdruck einer tiefen ideologischen Überzeugung wie beispielsweise die Studentenproteste der späten 60er Jahre, kein dramatisches oder außergewöhnliches Element des politisch-gesellschaftlichen Prozesses, sondern eine in Form, Zielsetzung und Inhalt flexible Methode, die prinzipiell von allen Gruppen – auch den etablierten wie Verbänden und Parteien – genutzt wird [...]¹³⁰.

Damit kann gesagt werden, dass der institutionelle und rechtliche Aus- und Aufbau der direktdemokratischen Instrumente entscheidend ist: Ansonsten trägt direkte Demokratie in Deutschland nur zum Status-Quo-Erhalt bei und ist dysfunktional, was anhand des Fallbeispiels „S-21“ später gezeigt werden soll.

2. Kapitel: Direkte Demokratie in Deutschland

¹³⁰ Kuhn (2011), S. 70; Hervorhebung im Original.

Die Bundesrepublik Deutschland definiert sich als „demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Art. 20 GG Abs. 1). Die Staatsgewalt, welche nach Abs. 2 Satz 1 zwar „vom Volke“ ausgeht, nach Abs. 2 Satz 2 aber nur „in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt wird, ist aufgrund der historischen Erfahrungen mit Machtkonzentration in Deutschland durch das Prinzip des Föderalismus zwischen dem übergeordneten Bund und den Gliedstaaten entsprechend ausgeglichen aufgeteilt und wird „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ (Abs. 2 Satz 2). Typisch repräsentativ-demokratisch wird der Wahlakt damit „zu einem herausragenden Akt der politischen Partizipation“¹³¹. Die gewählten Vertreter, später in Artikel 38 GG als „Vertreter des ganzen Volkes“ definiert, welche „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Art. 38 Abs. 1 Satz 2) sind, bringen

„ein rousseauistisches Moment [...] [in das] deutsche[...] Verfassungsverständnis, denn das Allgemeinwohl wird nicht durch interessenorientierte Diskussion mit anderen ausgehandelt, sondern gleichsam in introspektiver Abwägung gewonnen, die die einzelnen Mandatsträger[...] mit sich allein vornehmen. Abgeordnete sind in gewisser Weise gesplante Personen: sie haben Interessen, Gefühle und ein begrenztes Wissen – gleichzeitig jedoch wissen sie, was das Allgemeinwohl ist und handeln als Abgeordnete auf diesem Niveau der Allgemeinheit. In diesem Sinn können sie als Repräsentanten des gesamten Volkes und als Vertreter eines Gemeinwillens jedes an sie herangetragene gesellschaftliche Interesse als ein bloß partikulares zurückweisen oder es zur Allgemeinheit erheben, indem sie es sich zu eigen machen“¹³².

In diesem Sinne und nach der unter 1.3. vorgenommenen Typisierung demokratischer Systeme ist die Bundesrepublik Deutschland eine „konstitutionell-majoritäre parlamentarische Demokratie“¹³³, welche allerdings konsensdemokratische Elemente aufweist (u.a. durch den föderalen Staatsaufbau und das Vorhandensein von Bundestag und Bundesrat)¹³⁴. In ihrer jetzigen Form lässt die Bundesrepublik Deutschland direktdemokratische Elemente lediglich auf Länder- und Kommunalebene zu. Die adaptierten direktdemokratischen Elemente sollen im Folgenden dargestellt werden.

¹³¹ Marxer (2004b), S. 30

¹³² Demirović (2010), S. 21

¹³³ Jung (2001), S. 271

¹³⁴ Vgl. Büsching (2004), S. 125; Vgl. auch: Lijphart (1999)

2.1. Verfasste direkte Beteiligungsformen im Grundgesetz: Direkte Demokratie auf Bundesebene

Dieses repräsentative Verständnis der Herstellung des „Allgemeinwohls“ hat sich, wie oben bereits angedeutet, aus den historischen Erfahrungen entwickelt¹³⁵: Zum ersten und letzten Mal in der deutschen Geschichte sah der Artikel 73 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) ab dem 11. August 1919 die Möglichkeiten von Volksbegehren und Volksentscheiden vor. Der Reichspräsident konnte jederzeit ein Plebiszit von „oben“ festsetzen (was nie vorgekommen ist) und Absatz 2 desselben Artikels sah die Herbeiführung eines Volksentscheides vor, „wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt“.

Gleichzeitig konnte allerdings ein Beschluss des Reichstages nur dann durch einen „Volksentscheid außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt“ (Art. 75 Abs. 1 WRV). Durch dieses „Beteiligungsquorum“ konnten Abstimmungen leicht ungültig gemacht werden, was die direkte Demokratie ineffektiv werden ließ (bei Verfassungsänderungen galt ein „Zustimmungsquorum“ von 50 Prozent der Stimmberechtigten), wenn die Gegner einer Abstimmung zum Beispiel großangelegte Boykottaufrufe starteten: Da die Wahlbeteiligung im Allgemeinen schon sehr gering war, war dies eine erfolgreiche Verhinderungsstrategie von Abstimmungen, was dazu führte, dass aus 33 erwogenen Volksabstimmungen 13 förmlich eingereicht wurden, es aber nur zu drei durchgeführten Volksbegehren und schließlich zu zwei Volksabstimmungen (1926 zum Thema „Fürstenenteignung“ und 1929 gegen den „Young-Plan“) kam. Beide scheiterten am Quorum, weswegen die sogenannten „bitteren Weimarer Erfahrungen“ (Theodor Heuß) nur Erfahrungen mit dem Nicht-Funktionieren der direkten Demokratie sein können, allerdings keineswegs Erfahrungen mit den Auswirkungen der Volksabstimmungen. Die durchgeführten Plebiszite während der Zeit des Nationalsozialismus sind ebenfalls nicht mehr in diesem Zusammenhang zu sehen: Diese fanden vor dem Hintergrund einer Diktatur statt und waren vorher manipulierte Verfahren, auch wenn Adolf Hitler die Abstimmung 1934 zur Frage des Staatsoberhauptes nutzte, um die Demokratie endgültig abzuschaffen. Diese „Erfahrungen“ flossen mit in das Grundgesetz von 1949.

¹³⁵ Vgl. Verhulst/Nijeboer (2007), S. 101-102

Die Konzeption des Grundgesetzes folgt allerdings – außer bei der o.g. Bildung des Allgemeinwohls und hier wohl auch eher unabsichtlich – nicht dem Konzept einer Volkssouveränität im Sinne Rousseaus, sondern dem des „konstitutionellen Republikanismus“ der „Federalist Papers“ (1787/88) von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay: „Nach dieser Konzeption hat sich das Volk im Zuge der Verfassungsgebung selbst gebunden und darauf verzichtet, seine prinzipiell unbegrenzten Kompetenzen jenseits der durch die Verfassung vom ihm selbst gezogenen Grenzen auszuüben“¹³⁶, weswegen man auch von einer „Verfassungssouveränität“ spricht, womit jegliches Handeln außerhalb der Verfassung illegitim ist, auch das des Volkes.

Die aus dem Prinzip der Volkssouveränität resultierenden Möglichkeiten politischer Partizipation legt das Grundgesetz eindeutig fest:

„Es unterscheidet zwischen der direkten Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk und seiner mittelbaren Regierung durch besondere Organe. Die direkte Selbstregierung erfolgt mittels Wahlen und Abstimmungen. Durch die Stimmabgabe bei Wahlen entscheiden die Bürgerinnen und Bürger über die Besetzung politischer Führungspositionen, durch ihr Votum über Sachfragen legen sie fest, welche politischen Ziele realisiert werden und welche Mittel dabei zum Einsatz kommen“¹³⁷,

weswegen politische Partizipation in diesem Falle „nicht Mitwirkung an einer verbindlichen Entscheidung, sondern Kontrolle der Regierenden durch die Regierten und Einflussnahme auf deren Handeln“¹³⁸ ist. Volkssouveränität bedeutet somit nicht die unbeschränkte Macht des Volkes jegliche Entscheidung zu fällen, sondern das Volk ist die Legitimationsbasis allen staatlichen Handelns und somit gibt es keine Legitimationsquelle staatlichen Handelns, welche sich (zumindest indirekt) nicht auf das Volk zurückführen lässt¹³⁹. Direktdemokratische Instrumente auf Bundesebene ließe das Grundgesetz zu, allerdings wäre dazu eine Änderung des Grundgesetzes nötig, wozu eine 2/3 Mehrheit benötigt würde (geregelt in Art. 79 GG), was bis dato im Bezug auf die Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene noch nicht gelungen ist¹⁴⁰.

¹³⁶ Kranenpohl (2006), S. 35

¹³⁷ Gabriel (1991), S. 328

¹³⁸ Gabriel (1991), S. 328

¹³⁹ Kranenpohl (2006), S. 36

¹⁴⁰ Vgl. Verhulst/Nijeboer (2007), S. 104

„Bürgerbeteiligung“ als Teilhabe der Bürger am politischen Prozess ist allerdings im Grundgesetz weitreichend ausgebaut, z.B. durch die freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG), durch die Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG), durch die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) oder durch die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), welche den Bürger in die Position versetzen, frei und kritisch seine Meinung zu äußern und zu vertreten und diese in den öffentlich-politischen Prozess einzubringen. Weiterhin ist durch Art. 17 GG gesichert, dass Bürger Bitten oder Beschwerden an den Bundes- oder Landtag richten können (oder Gnadengesuche an den Bundespräsidenten, Beschwerden an den Bürgermeister/Protestschreiben an Behörden); durch Art. 20 Abs. 2 GG können Bürger an allen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen oder sich durch Art. 21 Abs. 1 GG in Parteien engagieren.

Als Ausnahmen direktdemokratischer Verfahren auf deutscher Bundesebene können der Artikel 29 sowie 146 des Grundgesetzes gelten: Art. 29 Abs. 2 ff. regelt die territoriale Neugliederung (Veränderung von Grenzen; Fusionen; s. a. Artikel 118 GG) des Bundes, bei der ein Volksentscheid zur Bestätigung notwendig ist. Dabei ist allerdings zu beachten, dass dieses Verfahren keine bundesweite Volksabstimmung darstellt, sondern nur eine in den betroffenen Bundesländern. Dazu kommt, dass die Bevölkerung kein Initiativrecht für die Neugliederung der Bundesländer besitzt¹⁴¹. Artikel 146 GG sieht eine Beteiligung des Volkes vor, wenn es zu einer Verfassungsablösung kommen sollte. Dieser Artikel sieht allerdings nur vor, dass diese „von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen“ werden soll, was staatsrechtlich interpretiert auch durch eine repräsentative Entscheidung gewährleistet wird, da diese den freien Willen des Volkes auch zum Ausdruck bringen könnte¹⁴². Auf Länderebene (und auf lokaler Ebene) herrscht allerdings ein weniger „direktdemokratiefeindliches“ Bild vor:

„Obwohl die Mitglieder des Parlamentarischen Rates nach dem Zweiten Weltkrieg von einem tiefen Misstrauen gegen die Fähigkeit des Volkes zur plebiszitären Willensbildung erfüllt waren, nicht zuletzt durch die Kritik an der Ausgestaltung zahlreicher Elemente direkter Demokratie in der Weimarer Verfassungsordnung, wurden im Gegensatz zum Grundgesetz in den meisten Landesverfassungen direktdemokratische Partizipationsinstrumente wie Volksbegehren und Volksentscheid – wenn auch mit manchem Vorbehalt – eingeführt“¹⁴³.

¹⁴¹ Kost (2011), S. 221

¹⁴² Vgl. Kost (2011), S. 221

¹⁴³ Kost (2011), S. 216

2.2. Direkte Demokratie in den Bundesländern – Fokus Land Baden-Württemberg

Auf Länderebene wurde der Bevölkerung eingeräumt, unmittelbar an der Gesetzgebung teilzunehmen: Das initiiierende Volksbegehren und der abschließende Volksentscheid werden dazu von allen Landesverfassungen als Alternative zur parlamentarischen Gesetzgebung genannt, in zwölf Bundesländern ergänzt noch durch das Verfahren der Volksinitiative, welche nicht die Änderung, Abschaffung oder Einführung eines (Landes-) Gesetzes zum Ziel hat, sondern den Landtag auf wichtige Themen hinweisen soll, mit denen dieser sich beschäftigen soll¹⁴⁴. Volksinitiative, Volksbegehren und der Volksentscheid sind in einigen Bundesländern als ein dreistufiges Verfahren zur Volksgesetzgebung vorgesehen, in anderen sind die Verfahren nur zweistufig (Begehren und Entscheid, s.u.). Nachfolgend soll das Verfahren der Referenden und Volksgesetzgebung in den Bundesländern sowie andere, unverbindliche Instrumente (auch auf der lokalen Ebene) kurz dargestellt werden¹⁴⁵.

Obligatorische Verfassungsreferenden, also konstitutionell vorgesehene Referenden bei einer Verfassungsänderung, sind nur in zwei Bundesländern vorgesehen: Bayern und Hessen. In Berlin gibt es dementsprechend eine eingeschränkte Form des Verfassungsreferendums, wenn die Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert werden sollen. Ein *fakultatives Verfassungsreferendum* sieht die Verfassung von Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen vor, welches allerdings in der Praxis keine Bedeutung hat. *Fakultative Referenden* über ein einfaches Gesetz dagegen sieht bisher nur die baden-württembergische Landesverfassung vor: Ein Drittel der Abgeordneten kann hier ein Referendum über ein vom Landtag beschlossenes Gesetz beantragen, worauf dann die Landesregierung innerhalb von zehn Tagen entscheiden muss, ob sie eine Volksabstimmung durchführen lässt oder nicht (wurde bisher noch nie angewandt, war allerdings im Zusammenhang mit „S-21“ im Gespräch). Eine *Volkspetition* (Hamburg), *Bürgerantrag* (Bremen, Thüringen) oder *Volksinitiative* (Berlin, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt), also eine Unterschriftensammlung, welche zur Behandlung eines Anliegens im Landtag führt, ist nicht Teil der Volksgesetzgebung (ebenso eine Volksbefragung), ist aber in verschiedenen Ländern unverbindlich vorgesehen, das Parlament ist allerdings letztentscheidungsbefugt.

¹⁴⁴ Vgl. Weixner (2006), S. 19

¹⁴⁵ Vgl. dazu Montag (2011b), S. 3-5; Verhulst/Nijeboer (2007), S. 106; Kost (2005); Kost (2008)

Innerhalb des dreistufigen Verfahrens der *Volksgesetzgebung* ist die Initiative ein neueres Instrument der direkten Demokratie in den deutschen Ländern, welches zugelassen wird, wenn eine bestimmte Anzahl von Unterschriften der Stimmberechtigten (zwischen 0,5 Prozent in Nordrhein-Westfalen und 3,7 Prozent in Berlin) innerhalb einer bestimmten Frist (bis zu einem Jahr; In Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt existieren keine Fristen) gesammelt worden ist. „In den meisten Ländern kann nach einer Ablehnung durch den Landtag die Volksinitiative auch als Antrag auf ein Volksbegehren gestellt werden“¹⁴⁶: Wie schon erwähnt muss sich der Landtag bei einer Volksinitiative mit dem Anliegen befassen, bei einem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens (s.u.) erfolgt lediglich eine formale Prüfung und das Parlament ist nicht zur Behandlung des Begehrens verpflichtet: In manchen Fällen wird also die Initiative dem Begehren vorausgesetzt und erst wenn die Initiative die Hürde genommen hat, wird ein Begehren durchgeführt (nicht in Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen)¹⁴⁷, ist also von der bloßen „Vetoinitiative“ (Fakultatives Referendum) sowie vom obligatorischen Referendum zu unterscheiden und ist somit eine „positive Initiative“¹⁴⁸. Diese zusätzlich Stufe der Volksgesetzgebung ist dann interessant, wenn das Antragsquorum niedrig ist (also bei etwa 0,5 bis 1 Prozent liegt wie in Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) und kann, wenn der Landtag ihr nicht entspricht und die Initiatoren anschließend ein Volksbegehren anstreben, das Volksbegehren ersetzen (nicht in Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen)¹⁴⁹.

Bei einem *Volksbegehren* muss der thematische Gegenstand immer ein förmliches Gesetz sein, bzw. Aufhebung, Erlass oder Änderung, wofür das jeweilige Bundesland Zuständigkeit besitzt, der Gesetzesentwurf muss ausgearbeitet und mit guten Gründen versehen sein, wobei der Entwurf bei eventuellen rechtstechnischen Mängeln nicht automatisch unzulässig ist¹⁵⁰. Die Quoren und Fristen dabei sind in allen Bundesländern unterschiedlich hoch (zwischen 4 Prozent in Brandenburg, bis zu 20 Prozent in Hessen und im Saarland und zwischen 14 Tagen in Baden-Württemberg und Bayern, bis zu acht Monaten in Sachsen) und wird das vorausgesetzte Quorum nicht erreicht, ist das Volksbegehren gescheitert.

¹⁴⁶ Kost (2008), S. 60

¹⁴⁷ Vgl. Montag (2011b), S. 4; Vgl. auch: Kost (2008), S. 60

¹⁴⁸ Vgl. Decker (2006), S. 4

¹⁴⁹ Vgl. Weixner (2006), S. 19

¹⁵⁰ Vgl. Kost (2008), S. 60

Das Volksbegehren gilt als abgelehnt, wenn der Landtag keinen Beschluss herbeiführt, wenn dieser dem ohne sachliche Änderungen entspricht, kommt es in einem Landesgesetz zustande¹⁵¹. Entspricht der Landtag einem zulässigen Volksbegehren nicht, wird ein *Volksentscheid* durchgeführt, dessen Ziel es ist, „einen Gesetzesbeschluss der Bürgerinnen und Bürger anstelle des Landtages treten zu lassen“¹⁵². Dazu sind unterschiedliche Abstimmungsquoten notwendig, meistens in Form der Zustimmung einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten, was je nach Bundesland zwischen 15 (Nordrhein-Westfalen) und 50 Prozent liegen kann (Saarland): Manche Bundesländer schreiben darüber hinaus ein bestimmtes Beteiligungsquorum vor (Nordrhein-Westfalen bei der Verfassungsänderung 50 Prozent, Rheinland-Pfalz bei einfachen Gesetzen 25 Prozent). In Bayern, Hessen und Sachsen ist kein zusätzliches Quorum nötig¹⁵³.

Diese Volksgesetzgebung – ob im zwei- oder dreistufigen Verfahren – ist in allen Verfassungen der Bundesländer verankert, womit die Bevölkerung ein Verfahren zu einem ihr wichtigen Gegenstand initiieren und, wenn nötig, auch abschließend entscheiden kann. Auch Verfassungsfragen sind mit Ausnahme von Hessen und dem Saarland (in einigen Fällen auch Berlin) in allen Ländern als Themen zulässig. Anzumerken hierbei ist, dass es in allen Verfassungen ein sog. „Finanztabu“ gibt, also Abgabenfragen über Gebühren, Steuern, Besoldung und Finanzfragen von der Volksgesetzgebung vollständig ausgeschlossen sind, was von Befürwortern direktdemokratischer Verfahren als Kernproblem der direkten Demokratie in Deutschland gesehen wird (ebenso sind Staatsverträge vom Verfahren ausgeschlossen)¹⁵⁴.

¹⁵¹ Vgl. Kost (2008), S. 61

¹⁵² Kost (2008), S. 61

¹⁵³ Eine abschließende Übersicht gibt Kost (2011), S. 217-218. Siehe ebenso: Mehr Demokratie (2012), S. 15 für eine Gesamtbilanz direktdemokratischer Verfahren sowie Volkspetitionen; die Übersicht über von Bürgern neu eingeleitete Verfahren (einschließlich Volkspetitionen) von 1946 – 2011 nach Jahrzehnten (ebd., S. 15), die Übersicht über die Anzahl und Häufigkeit „von unten“ initiiert direktdemokratischer Verfahren (ebd., S. 16) sowie die Übersicht über die Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheide in den einzelnen Bundesländern (ebd., S. 17).

¹⁵⁴ Vgl. Jung (2005), S. 317-320

Auch im deutschen „Mutterland direkter Demokratie“¹⁵⁵ Baden-Württemberg, welches die längste Tradition direktdemokratischer Verfahren in Deutschland hat (seit seiner Gründung 1952) sind institutionelle Hürden sehr hoch: 33,3 Prozent ist alleine das Zustimmungsquorum (Art. 60 Abs. 3 LVBw). Für die Volksabstimmung in Baden-Württemberg bedeutet das, dass mindestens ein Drittel der Wahlberechtigten landesweit gegen das Projekt hätten stimmen müssen, was ungefähr 2,5 Millionen Stimmen bedeutet, also mehr „als Grüne und SPD bei der Landtagswahl am 27. März 2011 überhaupt erhalten haben“¹⁵⁶. Diese verfügt(e) auch nicht über die parlamentarische Mehrheit von 2/3 zur Absenkung der Abstimmungshürde, womit die Abstimmung von vorneherein wenig Aussicht auf Erfolg hatte, auch vor dem Hintergrund, dass die oppositionelle CDU jahrelang vorher Regierungspartei war und Befürworter von „S-21“ ist und somit wahrscheinlich nicht für eine Änderung der Verfassung gestimmt hätte¹⁵⁷. Beim eigentlichen Volksentscheid kam eine Sondervariante zum Einsatz: Ein Referendum bei abgelehntem Gesetz, mit Antrag von einem Drittel des Landtags. Artikel 60 Abs. 3 der baden-württembergischen Verfassung besagt, dass „wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt, kann die Regierung eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen“.

„Dies kam bislang noch nie zur Anwendung, da normalerweise der Landtag ein von der Regierung eingebrachtes Gesetz auch verabschiedet. Im Falle Baden-Württembergs zog die baden-württembergische grün-rote Landesregierung diesen Passus in der Landesverfassung heran, um auch ohne ein Volksbegehren einen Volksentscheid abzuhalten“¹⁵⁸.

Kurz sollen hier die Beteiligungsformen auf der untersten staatlichen Ebene dargestellt werden, welche allerdings für diese Arbeit unerheblich sind. Allerdings sind diese erwähnenswert, da auf kommunaler Ebene die Verfahren sehr stark ausgebaut sind¹⁵⁹. „Neben der Volksgesetzgebung auf der Länderebene stehen den Bürgern in Deutschland auch plebiszitäre Elemente auf der kommunalen Ebene zur Verfügung.“

¹⁵⁵ Vgl. Wehling (2005), S. 15: Baden-Württemberg war jahrzehntelang „das einzige Bundesland, welches ein Referendum als unmittelbare Entscheidungsmöglichkeit der Ortsbürger vorsah, in Form von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Mit Bayern zusammen war Baden-Württemberg zudem auch das Land, das die Direktwahl des Bürgermeisters kannte, ebenfalls seit Jahrzehnten“.

¹⁵⁶ Kost (2011), S. 215

¹⁵⁷ Vgl. Kost (2011), S. 215; siehe auch: Wehling (2005), S. 15: Dazu ist anzumerken, dass es insbesondere vorher die CDU war, die sich für mehr direkte Demokratie in BW einsetzte, während SPD und FDP strikte Vertreter der repräsentativen Idee waren.

¹⁵⁸ Mehr Demokratie (2012), S. 9

¹⁵⁹ Siehe vertiefend dazu: Kost (2008), S. 38 ff. sowie Kost (2006), S. 25 ff.

Analog zum Volksbegehren und Volksentscheid gibt es hier die Möglichkeit zur Durchführung eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids¹⁶⁰. Der Bürgerentscheid ist in allen Bundesländern ein zweistufiges Verfahren: In der Phase des Bürgerbegehrens sammeln die Initiatoren eine festgeschriebene Anzahl an Unterschriften, welche dem Gemeinderat zusammen mit der Entscheidungsfrage sowie einer Begründung (manchmal auch einem Kostendeckungsvorschlag) vorgelegt werden. Dieser prüft das Begehren auf Zulässigkeit und legt, falls diese festgestellt wird, den Bürgerentscheid fest. Das Ergebnis ist rechtlich bindend und umzusetzen (dies entspricht einem „initiiierenden Bürgerbegehren“: Ein „kassierendes Begehren“ erfolgt durch eine Unterschriftensammlung gegen einen Beschluss innerhalb einer bestimmten Frist)¹⁶¹.

„Seit Anfang der 90er Jahre kommt es nun auf kommunaler Ebene zu einem komplementären Einbau direktdemokratischer Instrumente in Form von Sach- (Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden) sowie in Form von Personalentscheidungen (Direktwahl des Bürgermeisters). Allerdings gibt es nach wie vor recht unterschiedliche Rahmenbedingungen sowohl bei der Beantragung und Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden als auch bezüglich der Machtposition des direkt gewählten Bürgermeisters“¹⁶². Als unterste selbstständige Gebietseinheit eines Staates hat die Gemeinde eine Vielzahl von Kompetenzen und erfüllt auf unterster Ebene elementare öffentliche Funktionen (Art. 28 Abs. 2 GG: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“)¹⁶³. Dabei kann zwischen freiwilligen und Pflichtaufgaben unterschieden werden¹⁶⁴. Zu den freiwilligen Aufgaben zählen u.a. die städtischen Grünanlagen, Museen, Schwimmbäder, Theater, Sportstätten, Jugendeinrichtungen, Büchereien, Altentreffs, Bürgerhäuser, Vereinsförderung, Wirtschaftsförderung und Städtepartnerschaften. Den Pflichtaufgaben sind Gemeindestraßen, Bebauungspläne, Bauleitplanung, Kindergärten, Jugendhilfe, Sozialhilfe, Wohngeld, Abfallbeseitigung und Abwasser zuzuordnen: Alle genannten Bereiche können innerhalb direktdemokratischer Verfahren behandelt werden, so weit sie nicht durch z.B. einen Positiv- oder Negativkatalog ausgenommen sind.

¹⁶⁰ Vgl. Montag (2011b), S. 5

¹⁶¹ Vgl. Knemeyer (1997), S. 108

¹⁶² Vgl. Bogumil (2001), S. 1

¹⁶³ Vgl. Kost (2008), S. 35 ff.

¹⁶⁴ Vgl. Bogumil/Jann (2005), S. 82; Walter-Rogg et al. (2005), S. 412 ff.

Abschließend lässt sich dazu sagen, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide „vor allem wegen der Angelegenheiten, über die ein Bürgerbegehren unzulässig ist, des Zwangs eines Vorschlags zur Kostendeckung sowie der zur Wahl eines Sachverhaltes erforderlichen Zahl von Wählerinnen und Wählern de facto“¹⁶⁵ eine Ausnahme bleiben und „grundsätzlich aus dem parlamentarischen System der Demokratie hervorgegangen sind und sich ihrer institutionellen Logik daran ausrichten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind keine eigenständigen und "frei schwebenden" Beteiligungsformen, sondern innerhalb der repräsentativen Demokratie institutionell gefasste Politikinstrumente“¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Kost (2008), S. 46

¹⁶⁶ Kost (2008), S. 46