

## Direkte Demokratie in Sachsen<sup>1</sup>

(Beitrag entnommen aus: Andreas Kost (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Eine Einführung, Wiesbaden 2005, S. 246-263)

### *I. Die Einführung eines Systems ‚direkter Demokratie‘*

Auch in Sachsen gehörte es zum Erbe der Friedlichen Revolution, ein umfangreiches System der Bürgerbeteiligung aufbauen zu wollen. Die Träger der Friedlichen Revolution wollten ohnehin nicht zurück hinter die positive Erfahrung, ihr Schicksal in die eigenen Hände genommen zu haben. Und die zur PDS gewordene SED hatte sich, aus welchen Gründen auch immer, ebenfalls die Überzeugung zu eigen gemacht, es könne nur gut sein, wenn ein Volk stets auch unmittelbar auf die Willensbildung und Entscheidungsfindung seiner Vertreter Einfluß nehmen könne. Darum ging die Diskussion bei der Verfassungsgebung<sup>2</sup> nur darüber, wie im Freistaat Sachsen die Instrumente direkter Demokratie im einzelnen ausgestaltet sein sollten und welche Sicherheitsvorkehrungen man gegen ihren demagogischen Gebrauch treffen müsse. Unstrittig aber war, daß Sachsen ein System ‚direkter Demokratie‘<sup>3</sup> bekommen

---

<sup>1</sup> Für die Beschaffung der Materialien und für wertvolle Detailrecherchen dankt der Verfasser seinen Mitarbeitern Sabine Friedel und Jakob Lempp.

<sup>2</sup> Vgl. insbesondere Suzanne Drehwald / Christoph Jaestedt, Sachsen als Verfassungsstaat, Leipzig 1998.

<sup>3</sup> Auch in Sachsen wird der Begriff der ‚direkten‘ oder ‚unmittelbaren‘ Demokratie meist sehr undifferenziert verwendet. In einer – ebenfalls in diesem Beitrag benutzten – engen Bedeutung bezeichnet er nur die Ergänzung repräsentativer Demokratie durch plebiszitäre Elemente, nämlich durch die Möglichkeiten von Volksgesetzgebung und Referenden. Selbst diese enge Bedeutung ist nicht unproblematisch, weil es bei Referenden einen gewaltigen Unterschied macht, ob es nur obligatorische Referenden zu Verfassungsänderungen oder neuen Gesetzen gibt oder ob der politischen Klasse auch das Recht eingeräumt wird, eigene – und dann auch vor dem Volk zu verantwortende! – Sachentscheidungen dadurch zu umgehen, daß man diese im Wege eines Referendums dem Volk selbst vorlegt. Ferner legt selbst dieser enge Begriff der ‚direkten‘ Demokratie die Fehldeutung nahe, die Wahlentscheidung des Bürgers für eine Partei oder für einen Kandidaten sei eben nicht direkt. Noch viel nachteiliger ist indessen, daß in einer viel weiteren und ebenfalls oft vorkommenden Begriffsverwendung unter dem Begriff der ‚direkten‘ Demokratie auch noch die Direktwahl möglichst vieler politischer Amtsträger verstanden wird, etwa die von Bürgermeistern, Landräten oder der Regierungschefs auf Landes- oder Bundesebene. Hier wird unter dem Begriff der ‚direkten‘ Demokratie dann – ohne sich dies allerdings vor Augen zu führen – die Frage nach dem einzurichtenden Regierungssystem gestellt: Will man ein parlamentarisches Regierungssystem mit Wahl des Regierungschefs durch das Parlament haben (wie in Deutschland auf Länder- und Bundesebene der Fall) oder ein präsidentielles mit Wahl des Regierungschefs durch das Volk (wie in den meisten deutschen Ländern inzwischen auf kommunaler Ebene)? Trennt man aber die Frage nach der Art des Regierungssystems nicht von jener nach der Rolle von plebiszitären Elementen in einem Regierungssystem, so wirkt das parlamentarische Regierungssystem als solches wie eine – im Vergleich zum präsidentiellen Regierungssystem – ‚minderwertige Variante der eigentlich anzustrebenden direkten Demokratie‘ und legt dergestalt Urteile über diesen Systemtyp nahe, die von den empirischen Befunden der vergleichenden Systemforschung nun einmal nicht gedeckt sind. Vgl. Jürgen Hartmann, Westliche Regierungssysteme. Parlamentarisches, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem, Opladen 2000; Arturo Valenzuela / Juan Linz (Hg.), The Failure of Presidential Democracy, Baltimore u. London 1994; Arend Lijphart (Hg.), Parliamentary versus Presidential Government, Oxford (u.a.) 2000; Winfried Steffani, Parlamentarische und Präsidentsche Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratie, Opladen 1979; Winfried Steffani, Parlamentarisches und Präsidentsche Regierungssystem, in: Manfred G. Schmidt (Hg.), Die westlichen Länder (Lexikon der Politik, Bd. 3), München 1992; Fred Riggs, Presidentialism versus

sollte, welches die einzurichtende repräsentative Demokratie sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Landesebene ergänzen und vervollständigen könne.<sup>4</sup>

Dieses System wurde dann auch eingeführt, nämlich durch Schaffung der Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992, durch das die Verfassung hinsichtlich ihrer plebiszitären Elemente konkretisierende Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid vom 19. Oktober 1993<sup>5</sup> sowie durch die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Justiz zur Durchführung dieses Gesetzes vom 18. Juli 1994, ihrerseits geändert durch eine neue Verordnung vom 31. März 2001. Auf kommunaler Ebene wurden plebiszitäre Elemente eingeführt durch die Sächsische Gemeindeordnung vom 21. April 1993 und die Landkreisordnung vom 19. Juli 1993, durch die Hauptsatzungen der Sächsischen Kommunen sowie durch einige einschlägigen weiteren Verwaltungsvorschriften und – ganz wesentlich auch – durch zwei Urteile des Sächsischen Verfassungsgerichtshof.<sup>6</sup> Was durch diese rechtsetzenden Maßnahmen und deren Nutzung durch Sachsens Bürgerinnen und Bürger herauskam, kann sich in Deutschland sehen lassen: Beim im Herbst 2003 erstmals erschienenen ‚Volksentscheid-Ranking‘ der deutschen Bundesländer lag Sachsen – wenn auch deutlich hinter Bayern und Hamburg – auf dem dritten Platz.<sup>7</sup>

## ***II. Direkte Demokratie auf Landesebene***

### *1. Die rechtlichen Bestimmungen*

Auf Landesebene kennt der Freistaat Sachsen ein vollständig entfaltetes Verfahren der Volksgesetzgebung. Es schließt auch Veränderungen der Verfassung ein und sieht Parlament wie Volk als gleichberechtigte Träger der gesetzgebenden Gewalt. Diese geht ohnehin, wie alle Staatsgewalt, vom Volk aus (Art. 3,1 Sächsische Verfassung). Nach Art. 70,1 der Sächsischen Verfassung werden Gesetzesvorlagen von der Staatsregierung, aus der Mitte des

Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy, in: International Political Science Review 18 (1997), 253-278.

<sup>4</sup> Vgl. auch Andreas Klages / Petra Paulus, Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit, Marburg 1996, und Guido Sampels, Bürgerpartizipation in den neuen Länderverfassungen – Eine verfassungshistorische und verfassungsrechtliche Analyse, Berlin 1998.

<sup>5</sup> Ergänzend zu ihm finden die Vorschriften des Gesetzes über die Wahlen zum Sächsischen Landtag vom 5. August 1993 Anwendung sowie eine dieses Gesetz weiter konkretisierende Verordnung des Sächsischen Innenministeriums.

<sup>6</sup> Das erste Urteil vom 15. März 2001 erzwang die Rücknahme einer äußerst restriktiven Interpretation der Anforderungen an die Gültigkeit von Unterstützungsunterschriften für Volksanträge und Volksbegehren und machte es deutlich leichter, die erforderlichen Unterschriften zu sammeln. Das zweite Urteil vom 11. Juli 2002 brachte dann auch noch die Feststellung, daß Volksbegehren auch dann zulässig sind, wenn sie finanzielle Folgen nach sich ziehen. Vgl. hierzu Peter Neumann, Durchbruch bei der Ausgestaltung der Volksgesetzgebung - Finanzvorbehalte nach der Verfassung des Freistaates Sachsen, Zur Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes zum Volksbegehren, in: Sächsische Verwaltungsblätter 2002, 229ff.

<sup>7</sup> Siehe Mehr Demokratie e.V., 1. Volksentscheid-Ranking. Die direktdemokratischen Verfahren der Länder und Gemeinden im Vergleich, Berlin 2003, S. 5. Sachsen erreichte nach den dort angewendeten Indikatoren einen Mittelwert von 3,60 hinter Bayern mit 2,45 und Hamburg mit 2,55; unmittelbar hinter Sachsen lagen Nordrhein-Westfalen (3,65), Schleswig-Holstein (3,65), Hessen (3,9) und Niedersachsen (4,1). Unter den neuen Bundesländern folgten dann erst Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern.

Landtages oder vom Volk durch Volksantrag eingebracht; nach Art 70,2 werden die Gesetze vom Landtag oder unmittelbar vom Volk durch Volksentscheid beschlossen.

Der Art. 71 der Sächsischen Verfassung regelt, auf welche Weise das Volk seine Gesetzgebungsmacht ins Spiel bringen kann. Nach Art. 71,1 haben alle im Land Stimmberechtigten das Recht, einen Volksantrag in Gang zu setzen, dem ein mit Begründung versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen muß.<sup>8</sup> Dieser Volksantrag muß von mindestens 40.000 Stimmberechtigten durch ihre Unterschrift unterstützt werden. Für den entsprechenden Unterschriftsbogen gibt laut § 4 des Gesetzes über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (VVVG) ein amtliches Muster, auf dem seit einem Verfassungsgerichtshofsurteil vom März 2001 im Grunde nur noch die Unterschrift eigenhändig geleistet sein muß.<sup>9</sup> Die Gemeinden überprüfen auf Grundlage von § 6 VVVG jeweils sehr sorgfältig, ob die auf den Unterschriftsbögen mit Wohnsitz eingetragenen Unterzeichner wirklich das Stimmrecht besitzen,<sup>10</sup> desgleichen, ob sie ihr Recht auf Unterstützung eines Volksantrages beim selben Volksantrag auch wirklich nur ein einziges Mal ausgeübt haben. Unterschriften ohne Stimmrechtsbestätigung der jeweiligen Stadt oder Gemeinde werden nicht mitgezählt. Im übrigen darf die Stimmrechtsbestätigung bei Einreichung eines Volksantrags nicht älter als ein Jahr sein. Bis zur Einreichung der Unterschriften beim Landtagspräsidenten – so der Weitergang des Verfahrens nach Art. 71,2 der Sächsischen Verfassung – sind die anfallenden Kosten für einen Volksantrag durch die Antragsteller zu tragen,<sup>11</sup> während die übrigen Kosten des Volksantrags vom Freistaat Sachsen getragen werden. Insbesondere erstattet er den Gemeinden die durch den Volksantrag veranlaßten notwendigen Kosten durch einen festen, vom Justizministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium festgesetzten Betrag je Stimmrechtsbestätigung.

---

<sup>8</sup> Laut § 3 des Gesetzes über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid werden im übrigen eine Vertrauensperson sowie eine stellvertretende Vertrauensperson bestimmt, die gegenüber dem Landtagspräsidenten, dem durch die einschlägigen Verfassungsbestimmungen eingesetzten ‚Hüter des Verfahrens‘, den Volksantrag und die Belange von dessen Unterstützern vertreten.

<sup>9</sup> § 5,2 VVVG verlangte auch noch die Eigenhändigkeit der Eintragung von Vor- und Familiennamen, von Geburtsdatum, Hauptwohnung sowie Tag und Ort der Unterzeichnung, desgleichen die Leserlichkeit all dessen, was zu einer restriktiven und die Grenze des Mißbräuchlichen überschreitenden Überprüfung der formalen Voraussetzungen einer gültigen Unterschrift führen konnte. Der Verfassungsgerichtshof erklärte diese Vorschriften für mit Art. 72 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung für unvereinbar.

<sup>10</sup> Das Stimmrecht besitzt, wer am Tag der Unterzeichnung des Volksantrags das Wahlrecht zum Sächsischen Landtag besitzt, also das 18. Lebensjahr vollendet und seinen Hauptwohnsitz seit mindestens drei Monaten im Freistaat Sachsen hat.

<sup>11</sup> Das Nähere zur Kostenerstattung für die Organisation des Volksbegehrens und für einen angemessenen Abstimmungswahlkampf bestimmt auf der – genau diese Kostenerstattung verankernden – Grundlage des Art. 73,3 der Verfassung das Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid aus dem Jahr 1993 (VVVG), und zwar im § 15.

Hält der Landtagspräsident die formellen Voraussetzungen für den Volksantrag für erfüllt,<sup>12</sup> so holt er nach Art. 71,2 der Sächsischen Verfassung sodann eine laut § 8,2 VVVG unverzüglich zu erteilende Stellungnahme der Staatsregierung zum Volksantrag ein und entscheidet nach deren Eingang auch seinerseits unverzüglich über die Zulässigkeit.<sup>13</sup> Die Kriterien für die Zulässigkeit des dem Volksantrag zwingend beigegebenen Gesetzentwurfs formuliert Art. 73,1 der Verfassung: Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid finden nicht statt über Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze. Der restriktiven Interpretation, daß folglich alle finanziell irgendwie folgenreichen Gesetze der Volksgesetzgebung gänzlich entzogen seien, setzte der Verfassungsgerichtshof mit einem Urteil aus dem Sommer 2002 ein Ende. Hält der Landtagspräsident den dem Volksantrag beigegebenen Gesetzentwurf für ganz oder teilweise verfassungswidrig, so entscheidet auf seinen Antrag der Verfassungsgerichtshof. Dieser kann laut § 12,2 VVVG den Volksantrag für unzulässig erklären, wenn er zu der Überzeugung gelangt, der Gesetzentwurf sei ganz oder teilweise verfassungswidrig. Bis zu einer gegenteiligen Entscheidung darf ein Volksantrag natürlich nicht als unzulässig behandelt werden. Einen zulässigen Volksantrag samt seiner Begründung veröffentlicht der Landtagspräsident sodann laut Art. 71,3 der Verfassung und laut § 13 VVVG im Sächsischen Amtsblatt. Einem so zustande gekommenen Volksantrag kann der Landtag ohne weitere Änderungen innerhalb von sechs Monaten zustimmen (Art. 72,1). Dann ist der Volksantrag als Landesgesetz beschlossen.

Stimmt hingegen der Landtag dem Volksantrag nicht binnen sechs Monaten zu, so können die Antragsteller durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Landtagspräsidenten (so § 16 VVVG) ein Volksbegehren mit dem Ziel in Gang setzen, einen Volksentscheid über den Antrag herbeizuführen. Diesem Volksbegehren kann auch ein gegenüber dem Volksantrag veränderter Gesetzentwurf zugrunde gelegt werden,<sup>14</sup> über dessen Zulässigkeit der Landtagspräsident ganz entsprechend dem gerade geschilderten Verfahren nach Art. 71,2 zu entscheiden hat. Ein für zulässig befundenes Volksbegehren veröffentlicht, gemeinsam mit dem zugrunde liegenden Gesetzentwurf einschließlich Begründung, der Landtagspräsident unverzüglich im Sächsischen Amtsblatt (§ 17 VVVG). Ein Volksentscheid findet anschließend laut Art. 72,2 der Verfassung dann statt, wenn sich für ihn ein bestimmtes Unterstützungsquorum findet. Dessen Spannweite legt die Sächsische Verfassung mit mindestens 450 000, jedoch nicht mehr als 15 Prozent der Stimmberechtigten fest. Bei Einführung der Verfassung im Jahr 1992 hatte Sachsen eine Bevölkerung von 4,64 Millionen, so daß das Unterstützungsquorum von 450 000 Stimmberechtigten einem Anteil von 9,7

---

<sup>12</sup> Hält der Landtagspräsident schon die formellen Voraussetzungen für einen Volksantrag für nicht erfüllt, so erläßt er hierüber laut § 10 VVVG einen schriftlichen Bescheid, der den Vertrauenspersonen des Volksantrags zuzustellen ist. Gegen diesen können die Vertrauenspersonen nach § 11 VVVG binnen eines Monats den Verfassungsgerichtshof anrufen, der seinerseits den entsprechenden Bescheid des Landtagspräsidenten aufheben kann.

<sup>13</sup> Laut Art. 71,4 hat der Landtagspräsident auch den Antragstellern Gelegenheit zur Anhörung zu geben.

<sup>14</sup> Dieser Gesetzentwurf muß lt. § 16,2 VVVG zwingend der Erklärung zur Einleitung eines Volksbegehrens beigegeben werden.

Prozent des Volks entsprach. Im Jahr 2004 hatte Sachsen noch 4,29 Millionen Einwohner, so daß das geforderte Unterstützungsquorum 10,5 Prozent der Bevölkerung entspricht. Die ‚Kappungsgrenze‘ von 15 Prozent wird also bei einer Bevölkerung Sachsens von 3 Millionen Einwohnern erreicht sein. Für die Sammlung der geforderten Unterschriften stehen sechs Monate zur Verfügung; spätestens sind die Unterschriftenbogen eines Volksbegehrens dem Landtagspräsidenten acht Monate seit Veröffentlichung des Volksbegehrens im Sächsischen Amtsblatt einzureichen (§ 20 VVVG). Dabei gelten für die Gültigkeit der Unterschriften und für deren Überprüfung laut § 18 und 19 VVVG im Grunde die gleichen Bestimmungen wie schon im Fall des Volksantrags.<sup>15</sup> Die notwendigen Kosten für die Organisation eines Volksbegehrens werden den Antragstellern nach § 24 VVG auf Antrag und auch über Abschlagszahlungen erstattet; die Kosten für die Durchführung des Volkbegehrens trägt nach § 25 der Freistaat Sachsen.

Ist das Volksbegehren erfolgreich, so kommt es zu einem Volksentscheid.<sup>16</sup> Ihm kann der Landtag laut Art. 72,2 der Verfassung einen eigenen Gesetzentwurf beifügen. Den Abstimmungstag bestimmt nach § 26 VVVG der Landtagspräsident. Die Frist zwischen einem erfolgreich abgeschlossenen Volksbegehren und dem Volksentscheid beträgt dabei laut Art. 72,3 mindestens drei und höchsten sechs Monate. Sie soll der öffentlichen Information und Diskussion über den Gegenstand des Volksentscheides dienen und kann nur mit Einverständnis der Antragsteller unter- oder überschritten werden. Die Kosten für einen angemessenen Abstimmungswahlkampf werden den Antragstellern laut § 47 VVVG erstattet; die Kosten des Volksentscheids trägt nach § 48 VVVG der Freistaat Sachsen.

Beim ansonsten schließlich ganz analog zur Organisation der Landtagswahlen durchgeführten Volksentscheid (§§ 26-40 VVVG)<sup>17</sup> gibt es laut Art. 72,4 der Sächsischen Verfassung keinerlei Beteiligungsquorum: Es wird mit Ja oder Nein gestimmt, wobei die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet. Ist die Zahl der gültigen Ja-Stimmen jener der Nein-Stimmen gleich, so ist der Gesetzentwurf abgelehnt (§ 42,1 VVVG). Sind bei einer gleichzeitigen Abstimmung über mehrere Gesetzentwürfe, die den gleichen Gegenstand betreffen, inhaltlich aber nicht miteinander vereinbar sind, jeweils mehr gültige Ja- als Nein-Stimmen abgegeben worden, so ist der Entwurf angenommen, der die meisten Ja-Stimmen erhalten hat; ist die Zahl der gültigen Ja-Stimmen für mehrere Gesetzentwürfe gleich, ist derjenige angenommen, der nach Abzug der auf ihn entfallenden Nein-Stimmen die größte Anzahl der Ja-Stimmen auf sich vereinigt (§ 42,2 VVVG). Wird ein Volksantrag durch

<sup>15</sup> Dem Unterschriftsbogen nach amtlichem Muster ist insbesondere auch der Wortlaut des Volksbegehrens samt dem zugrunde liegenden Gesetzentwurf einschließlich Begründung beizufügen.

<sup>16</sup> Die amtliche Feststellung des Erfolgs oder Scheiterns eines Volksbegehrens obliegt nach § 22 VVVG dem Landtagspräsidenten. Gegen diese Feststellung können die Vertrauenspersonen des Volksantrags bzw. Volksbegehrens laut § 23 VVVG binnen eines Monats den Verfassungsgerichtshof anrufen, der analog zum Parallelfall eines für gescheitert erklärten Volksantrags verfährt.

<sup>17</sup> Die Regelungen über die Prüfung des Volksentscheides durch den Landtagspräsidenten und über etwa nötige Nachabstimmungen oder Abstimmungswiederholungen finden sich in §§ 43-46 VVVG.

Volksentscheid abgelehnt, so kann er laut Art. 73,2 der Sächsischen Verfassung frühestens nach Ablauf der Wahlperiode des Landtags wieder in Gang gesetzt werden.

Auch Verfassungsänderungen können im Freistaat Sachsen grundsätzlich durch Volksentscheid vorgenommen werden. Die nötigen Regelungen treffen die §§ 49 und 50 VVVG. Einesteils kann laut § 49 der Verfassung der ganz normale Dreischritt von Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid zu einer Verfassungsänderung führen. Allerdings greift dann ein Abstimmungsquorum: Es muß die Mehrheit der Stimmberechtigten dem verfassungsändernden Gesetz zustimmen, damit es zustande kommt. Andernteils kann mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtages einen Antrag auf die Durchführung eines verfassungsändernden Volksentscheids herbeiführen. Auch in diesem Fall kommt ein verfassungsänderndes Gesetz nur dann zustande, wenn ihm die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmt. Dieses jeweils gleiche Abstimmungsquorum macht beide Wege der Verfassungsänderung durch Volksentscheid nach allen praktischen Erfahrungen mit plebiszitären Elementen unter den Bedingungen einer freien Wahl ganz unrealistisch.

## *2. Die Verfassungspraxis*

Bis heute kam es im Freistaat Sachsen zu acht Volksanträgen. Alle fanden die erforderliche Anzahl von Unterstützungsunterschriften. Drei jedoch wurden wegen formaler Mängel zurückgewiesen. Einem vierten Volksantrag folgte kein Volksbegehren. Drei der vier tatsächlich durchgeführten Volksbegehren wurden wegen nicht ausreichend vieler Unterschriften als gescheitert erklärt; das vierte wurde nach einem Rechtsstreit der Antragsteller gegen eine ablehnende Entscheidung des Landtagspräsidenten durchgeführt. Am Ende wurde ein einziger und dann auch erfolgreicher Volksentscheid durchgeführt. Drei der Volksanträge betrafen das Schulgesetz, zwei die Gemeinde- bzw. Kreisgebietsreform und je einer die Verfassung, die Gemeindeordnung sowie das Gesetz über das Sparkassengesetz. Im einzelnen machte der Freistaat Sachsen die folgenden Erfahrungen mit seinem System der Volksgesetzgebung:

- Im Juli 1992 reichten die Landräte zweier Landkreise als Volksantrag einen mit mehr als 45.000 Unterschriften unterstützten Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes zur Kreisgebietsreform ein. Weil es sich aber nicht um einen selbständigen Gesetzentwurf handelte, waren die formellen Voraussetzungen für einen Volksantrag nicht erfüllt.
- Im Juli 1993 legten die PDS-Landtagsfraktion, der PDS-Landesverband Sachsen sowie eine der PDS nahestehende ‚Initiative für ein demokratisch verfaßtes Sachsen‘ per Volksantrag (mit – nach Angaben der Initianten – 55.446 Unterschriften) ein Gesetz zur Änderung der Verfassung vor. Der Landtagspräsident legte den Volksantrag im Januar 1994 wegen verfassungsrechtlicher Bedenken dem

Verfassungsgerichtshof vor. Noch vor dessen Entscheidung lehnte der Landtag den durch Volksantrag vorgelegten Gesetzentwurf ab. Gleich anschließend erklärten die Antragsteller die Einleitung eines Volksbegehrens, dem ein veränderter Gesetzentwurf zugrunde gelegt wurde. Gegen diesen machte der Landtagspräsident keine verfassungsrechtlichen Bedenken geltend; seinen Antrag auf Prüfung des ursprünglichen Gesetzentwurfs durch den Verfassungsgerichtshof zog er zurück. Das Volksbegehren erlangte allerdings nur 140.585 Unterstützungsunterschriften und wurde darum Ende März 1995 für gescheitert erklärt.

- Im Mai 1993 reichten der Kreiselternrat der Stadt Dresden sowie eine Arbeitsgruppe ‚Grundschulen in Sachsen‘ beim Landtagspräsidenten einen – nach Angabe der Initianten von 50.379 Unterschriften unterstützten – Volksantrag zur Novellierung des sächsischen Schulgesetzes ein. Allerdings enthielten die Unterschriftenlisten keinen Gesetzentwurf. Also erfüllte der Volksantrag nicht die formalen Voraussetzungen, was der Landtagspräsident Anfang September 1993 dessen Vertrauenspersonen mitteilte.
- Daraufhin reichte im Februar 1994 der Landeselternrat Sachsen einen Volksantrag mit einem Gesetz zur Änderung des sächsischen Schulgesetzes ein. Hinter ihm standen nicht weniger als 188.731 Unterschriften. Diesen Gesetzentwurf lehnte der Landtag im Juni 1994 ab. Das daraufhin eingeleitete Volksbegehren erlangte eine Unterstützung durch 210.803 Unterschriften und wurde daraufhin im Januar 1996 für gescheitert erklärt.
- Im April 1993 reichten die Bürgerinitiativen Soziales Sachsen (BISS) mit einem von 115.283 Unterschriften unterstützten Volksantrag ein Gesetz über die Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung ein. Der Landtag behandelte diesen Gesetzentwurf im Juli 1997 in erster Lesung, überwies ihn in die Ausschüsse und lehnte ihn im November 1997 dann ab, was der Präsident den Initianten im Dezember 1997 formell mitteilte.
- Im Dezember 1997 reichte der Sächsische Gemeindebund per Volksantrag – unterstützt von 58.691 Unterschriften – ein Gesetz über das Leitbild, die Leitlinien und die Durchführung der Gemeindegebietsreform ein. Allerdings ergab die Überprüfung der Unterschriftenlisten, daß die formellen Voraussetzungen für gültige Unterschriften nicht eingehalten waren, was die Mehrzahl der Unterschriften ungültig machte und – so die Mitteilung des Landtagspräsidenten vom Februar 1998 an den Gemeindebund – das geforderte Quorum von 40.000 Stimmen verfehlen ließ.
- Im März 1999 reichte eine Bürgerinitiative ‚Pro Kommunale Sparkasse‘ einen von 96.317 Unterschriften getragenen Volksantrag mit einem Gesetzentwurf zur Änderung des Sparkassengesetzes ein. Im Kern sollte damit verhindert werden, daß die Staatsregierung durch Zusammenschluß der Sparkassen einen sächsischen Finanzverbund schuf. Der vom Volksantrag begehrte Gesetzentwurf wurde vom Landtag im April 1999 in erster Lesung behandelt, in die Ausschüsse überwiesen und

schließlich im Juni 1999 abgelehnt. Daraufhin leiteten die Initianten im Juli 1999 ein Volksbegehren ein, dem sie einen gegenüber dem Volksantrag veränderten Gesetzentwurf beifügten. Ihm gegenüber äußerte die Staatsregierung verfassungsrechtliche Bedenken. Diese teilte der Landtagspräsident allerdings nicht, sondern erklärte das Volksbegehren im September 1999 für verfassungsgemäß. Im Mai 2000 wurden ihm sodann die unterstützenden Unterschriften vorgelegt.

Durch eine sehr restriktive Überprüfung auf vollständige und eigenhändige Eintragungen etwa auch zum Ort und Datum der Unterschrift wurde die Zahl der gültigen Unterschriften mit gerade 449.667 (anstelle der 450.000 erforderlichen) ermittelt, was den Landtagspräsidenten das Volksbegehren für gescheitert erklären ließ. Dagegen legten die Vertrauenspersonen des Volksbegehrens im August 2000 Klage beim Verfassungsgerichtshof ein. Durch sein bei der Darstellung der Rechtsgrundlagen schon behandeltes Urteil vom März 2001 hob der Verfassungsgerichtshof einige der Vorschriften des VVVG auf, die der so restriktiven Überprüfung der Gültigkeit der Unterschriften zugrunde gelegt worden waren und ordnete die Neufeststellung gültiger Unterschriften durch den Landtagspräsidenten an. Nach deren Abschluß erklärte im April 2001 der Landtagspräsident den erfolgreichen Abschluß des Volksbegehrens.

Am 21.10.2001 kam es daraufhin zum bislang einzigen sächsischen Volksentscheid seit der Wiedervereinigung. Von den 3,5 Millionen Abstimmungsberechtigten beteiligten sich 25,9 Prozent, von denen rund 85 Prozent für, rund 15 Prozent gegen den Gesetzentwurf der Antragsteller stimmten. Allerdings hebelte der Landtag diesen erfolgreichen Volksentscheid aus, indem er zwar den zunächst gesetzlich errichteten sächsischen Finanzverbund auflöste, gegen den sich das Volksbegehren gewandt hatte, zugleich aber einen neuen Finanzverbund auf den Weg brachte.

- Im August 2001 reichte der Verein ‚Zukunft braucht Schule‘ einen von rund 62.000 Unterschriften getragenen Volksantrag mit einem Gesetz zur Änderung des sächsischen Schulgesetzes ein. Ihm ging es im wesentlichen um eine stärkere Ausrichtung der Lehrpläne an den Bedürfnissen der Schüler sowie um wohnortnähere und kleinere Schulen in Sachsen. Neben einem formellen Mangel des Volksantrags, der rasch behoben wurde, litt der Gesetzentwurf nach Ansicht von Staatsregierung und Landtagspräsident am verfassungsrechtlichen Mangel, daß er die Haushaltshoheit des Landtags beeinträchtigt. Der Landtagspräsident wandte sich darum im Dezember 2001 an den Verfassungsgerichtshof zum Zweck einer Feststellung über die mögliche Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfs. Nachdem der Verfassungsgerichtshof im Juni 2002 in einem sicher folgenreichen Urteil festgestellt hatte, daß keineswegs jeder finanziell irgendwie folgenreiche Gesetzentwurf der Volksgesetzgebung entzogen sei, behandelte der Landtag im Januar 2002 den ihm durch Volksantrag vorgelegten

Gesetzentwurf. Er überwies ihn in die Ausschüsse und lehnte ihn im Juni 2002 dann ab. Daraufhin wurde im August 2002 ein Volksbegehren eingeleitet. Mit Ende der Abgabefrist im Mai 2003 wurden dem Landtagspräsidenten – nach Angaben der Initiatoren – 363.134 Unterschriften überreicht. Daraufhin erklärte der Landtagspräsident das Volksbegehren für gescheitert.

Was bedeuten die geschilderten, nur ein einziges Mal zu einer Volksabstimmung führenden Vorgänge? Erstens fallen fünf der acht begonnenen Verfahren der Volksgesetzgebung in die Jahre 1992 bis 1994 und somit in die Zeit des Sammelns erster Erfahrungen. Offenbar waren sie nicht allzu ermutigend; jedenfalls kam es seither klar seltener als in der Anfangszeit zu Versuchen, die Möglichkeiten der Volksgesetzgebung zu nutzen. Zweitens wurden in fünf von acht Verfahren unter Verantwortung des Landtagspräsidenten, dem man hier eine Rolle als Sachwalter repräsentativer Politikmuster zuschreiben kann, formale bzw. verfassungsrechtliche Gründe zur Beendigung eines Prozesses der Volksgesetzgebung ins Spiel gebracht. In den ersten drei Fällen – 1992, 1993 und 1997 – akzeptierten das die Antragsteller. In den beiden Folgefällen allerdings („Sparkassengesetz 1999“ und „Schulgesetz 2001“) bestritten die Antragsteller die behaupteten geführten formalen oder verfassungsrechtlichen Mängel. Sie zogen jeweils vor dem Verfassungsgerichtshof und bekamen dort recht. Also wird die Einschätzung nicht falsch sein, daß der Verfassungsgerichtshof eine allzu restriktive Beurteilungspraxis des Landtagspräsidenten gerade im Wissen um die Absicht derartiger Restriktion beendete und dergestalt einer Verstetigung volksgesetzgeberischer Initiativen bewußt den Weg offen hielt.

Drittens erwies sich das Antragsquorum für ein Volksbegehren als eine ziemlich hohe Hürde. Faktisch liegt sie über dem – auch ihrerseits wohl noch zu hohen – Bundesdurchschnitt von 11 Prozent; verfassungsmäßig gedeckelt ist diese Hürde ohnehin erst ab 15 Prozent. Es ist also kein Wunder daß in nicht weniger als drei von vier Fällen eines Volksbegehrens dieses Antragsquorum zum Scheitern führte.<sup>18</sup> Zwar spricht nichts Grundsätzliches für ein vergleichsweise hohes Antragsquorum, sofern es nur dem Zweck dient, fair die Ernsthaftigkeit und Mobilisierungskraft eines volksgesetzgeberischen Anliegens auf den Prüfstand zu stellen. Doch sehr wohl gibt es auch eine Höhe von Beteiligungsanforderungen, die demotivierend wirkt und die Volksgesetzgebung von vornherein ins Leere laufen läßt. Vieles spricht dafür, daß das sächsische Antragsquorum zumindest in der Nähe, wenn nicht gar schon im Bereich solchermaßen überzogener Anforderungen liegt. Vor allem aber gestaltet sich das sächsische Beteiligungsquorum für die Antragsteller immer ungünstiger, solange der Bevölkerungsrückgang weiter anhält. Also wäre anzuraten, dieses Quorum nicht durch eine feste Zahl von für ein Volksbegehren beizubringenden Unterschriften, sondern

<sup>18</sup> Vgl. Volksentscheid-Ranking, a.a.O., S. 10. Brandenburg hat hier eine Hürde von vier Prozent, Hamburg und Schleswig-Holstein haben fünf Prozent. In den US-Bundesstaaten betragen die Unterschriftenquoten durchschnittlich 3 bis 4 Prozent, in den Kantonen der Schweiz 2 bis 3 Prozent; siehe ebenda, S. 16.

durch Angabe eines Prozentsatzes zu definieren und diesen im übrigen etwas niedriger als derzeit anzusetzen. Aus allen erörterten Gründen ist die Geschichte der sächsischen Versuche zur Einleitung von Verfahren der Volksgesetzgebung nicht gerade eine Erfolgsgeschichte. Sie kann aber, zumal von den beiden korrigierenden Urteilen des Verfassungsgerichtshofs beflügelt, durchaus zu weiteren Versuchen ermutigen. Diese werden auch bestimmt nicht ausbleiben.

### ***III. Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene***

#### *1. Die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten*

In erster Linie legt die gegebene oder fehlende Direktwahl von Regierungschefs, von Landräten und von Bürgermeistern den Typ des auf der jeweiligen Politikebene eingerichteten Regierungssystems fest, nicht aber den Ort jenes Regierungssystems auf einem Kontinuum zwischen ‚direkter‘ und ‚indirekter‘ Demokratie. Dennoch wird die mögliche Direktwahl der ‚chief executives‘ immer wieder zum Themenbereich ‚direkte Demokratie‘ geschlagen. Akzeptiert man das, so ist für den Freistaat Sachsen festzustellen, daß hier auf kommunaler Ebene durchweg ‚direkte Demokratie‘ besteht: laut Gemeinde- sowie Landkreisordnung werden alle (Ober-) Bürgermeister und Landräte von den jeweiligen Gemeinde- bzw. Wahlkreisbürgern in allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen ins Amt gebracht. Hier folgte man in Sachsen weitestgehend den entsprechenden institutionellen Vorbildern Baden-Württembergs und Bayerns. Laut § 48,2 der Gemeindeordnung ist gewählt, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Entfällt auf keinen Bewerber mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, so findet frühestens zwei Wochen und spätestens vier Wochen nach der ersten Wahl eine Neuwahl statt. Bei ihr gelten die Vorschriften über die erste Wahl mit der Maßgabe, daß die höchste Stimmenzahl und bei Stimmengleichheit das Los entscheidet. Bei diesem zweiten Wahlgang können auch Bewerber antreten, welche bei der ersten Wahl nicht kandidiert haben. Ähnliches gilt für Landratswahlen: Laut § 44,2 der Landkreisordnung ist auch hier gewählt, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Entfällt auf keinen Bewerber mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, findet frühestens am zweiten und spätestens am vierten Sonntag nach der ersten Wahl eine Neuwahl statt. Auch hier gelten dann die Vorschriften über die erste Wahl mit der Maßgabe, daß die höchste Stimmenzahl und bei Stimmengleichheit das Los entscheidet.

Ein Bürgermeister kann laut § 51,7 der Gemeindeordnung von den Bürgern der Gemeinde auch vorzeitig abgewählt werden. Er ist abgewählt, wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der gültigen Stimmen ergibt, die ihrerseits aber mindestens 50 Prozent der Bürger beträgt. Zur Einleitung dieses Abwahlverfahrens bedarf es laut § 51,8 der Gemeindeordnung eines – im Detail nachfolgend beschriebenen – Bürgerbegehrens, bei dem mindestens ein Drittel der Bürger schriftlich die Durchführung des Abwahlverfahrens beantragt. Im Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern kann die Hauptsatzung ein geringeres Quorum verlangen, das

jedoch nicht weniger als ein Fünftel betragen darf. Laut § 51,9 der Gemeindeordnung kann das Abwahlverfahren auch durch einen Beschluß der Mitglieder des Gemeinderates eingeleitet werden, der durch eine Mehrheit von mindestens drei Vierteln aller Mitglieder des Gemeinderates gefaßt wird.

Auch ein Landrat kann laut § 47,6 der Landkreisordnung von den Bürgern des Landkreises vorzeitig abgewählt werden. Er ist abgewählt, wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der gültigen Stimmen ergibt, sofern diese Mehrheit mindestens 50 Prozent der Bürger ergibt. Auch zur Einleitung des Verfahrens zur Abwahl eines Landrats bedarf es laut § 47,7 der Landkreisordnung eines Bürgerbegehrens, bei dem mindestens ein Drittel der Bürger des Landkreises schriftlich die Durchführung des Verfahrens verlangen. Laut § 47,8 kann das Abwahlverfahren auch durch einen von mindestens drei Viertel der Stimmen aller Mitglieder des Kreistages zu fassenden Beschluss eingeleitet werden.

## *2. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide*

Laut § 25,1 der Sächsischen Gemeindeordnung kann von den Bürgern einer Gemeinde und den dort Wahlberechtigten die Durchführung eines Bürgerentscheides im Wege eines Bürgerbegehrens schriftlich beantragt werden. Ein solches Bürgerbegehren muß von mindestens 15 Prozent der Bürger bzw. der in der Gemeinde Wahlberechtigten unterzeichnet sein. Die jeweilige Hauptsatzung kann auch ein geringeres Quorum festlegen, das jedoch 5 Prozent der Wahlberechtigten nicht unterschreiten darf. Während in Leipzig und Chemnitz das Begehrensquorum auf 5 Prozent festgesetzt wurde, beschloss der Stadtrat in Dresden am 2. Juni 1994 auf die Initiative der Grünen ebenfalls die Herabsetzung des Quorums auf 5 Prozent. Durch Änderung der Hauptsatzung vom 16. September 1999 kehrte man jedoch in Dresden in einer kontrovers diskutierten Entscheidung mit den Stimmen der CDU und der FDP / DSU wieder zur ursprünglichen Regelung mit einem Quorum von 15 Prozent zurück. Ein Bürgerbegehren muß weiterhin drei Vertreter bezeichnen, die zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde sowie zur Abgabe von verbindlichen Erklärungen seitens der Initianten des Bürgerbegehrens ermächtigt sind.

Grundsätzlich darf ein Bürgerbegehren nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt wurde. Im übrigen muß es laut § 25,2 der Gemeindeordnung eine mit ja oder nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten, desgleichen einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten für die verlangte Maßnahme. Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluß des Gemeinderates, so muß es innerhalb von zwei Monaten nach der öffentlichen Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht werden.

Zulässig sind nur Bürgerbegehren, zu denen auch ein Bürgerentscheid zulässig ist. Nach § 24,2 der Gemeindeordnung sind das im Grundsatz zwar alle Fragen, für welche der Gemeinderat zuständig ist. Doch der gleiche Absatz zählt auch acht Gegenstände auf, über welche ein Bürgerentscheid nicht stattfinden darf: Weisungsaufgaben; Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung; Haushaltssatzungen und Wirtschaftspläne; Gemeindeabgaben, Tarife und Entgelte; Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse; die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten; Entscheidungen in Rechtsmittelfragen; sowie Anträge, die gesetzwidrige Ziele verfolgen. Folgenreich ist hier der Ausschluß einiger haushaltsrelevanter Themen, welcher die Reichweite dieses Instruments direkter Demokratie doch ziemlich einschränkt. Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet laut § 25,3 der Gemeindeordnung der Gemeinderat, dessen Entscheidung ortsüblich bekanntzugeben ist. Da die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens als feststellender Verwaltungsakt angesehen wird, kann von den Vertretungsberechtigten zunächst Widerspruch eingelegt werden. Wird der Widerspruch abgelehnt, können dagegen in einigen Bundesländern (Baden-Württemberg; Sachsen-Anhalt) alle Unterzeichner klagen, in den anderen Bundesländern (so auch in Sachsen) lediglich die Vertretungsberechtigten.

Nach der Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens darf gemäß § 25,3 der Gemeindeordnung eine diesem Bürgerbegehren widersprechende Entscheidung des Gemeinderates nicht mehr getroffen werden. Statt dessen ist innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen. Er entfällt nach § 24,5 der Gemeindeordnung, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

Laut § 24,1 der Gemeindeordnung kann ein solcher Bürgerentscheid nicht nur durch ein Bürgerbegehren, sondern auch durch einen Gemeinderatsbeschluß herbeigeführt werden, nämlich falls der Gemeinderat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder die Durchführung eines Bürgerbescheides beschließt. Laut § 24,3 der Gemeindeordnung ist bei einem Bürgerbescheid die stets in Ja/Nein-Form zu stellende Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde. Allerdings muß diese Mehrheit mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten umfassen, was – im Unterschied zum Volksentscheid auf Landesebene – doch ein recht beträchtliches Zustimmungsquorum darstellt. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, so hat der Gemeinderat zu entscheiden. Im übrigen steht nach § 25,4 der Bürgerentscheid einem Beschluß des Gemeinderates gleich, kann aber innerhalb von drei Jahren nicht durch einen Gemeinderatsbeschluß, sondern nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden. Diesen freilich kann der Gemeinderat durch einen Beschluß mit einer Zweidrittelmehrheit herbeiführen.

Die dergestalt eröffneten Möglichkeiten direkter Demokratie wurden im Freistaat Sachsen zwischen 1993 und 2004 ziemlich intensiv genutzt. Es kam zu rund 200 Bürgerbegehren, von

denen 77 zum Bürgerentscheid führten, 43 als unzulässig erklärt wurden, 21 sich durch Beschluß des Gemeinderates erledigten und die übrigen offen sind oder einen in den verfügbaren Daten nicht nachgewiesenen Ausgang nahmen. 86 Prozent der Bürgerbegehren fanden in Kommunen unter 20.000 Einwohnern statt, 7 Prozent in Kommunen mit 100.000 und mehr Einwohnern. Dabei waren die häufigsten Themengebiete die Gemeindegebietsreform sowie die öffentliche Infrastruktur, wobei im letzteren Bereich die sächsische Bilanz im großen und ganzen mit der bundesweit am besten bekannten, nämlich der bayerischen, übereinstimmt.<sup>19</sup> Insgesamt kam es zu knapp 80 Bürgerentscheiden, von denen die allermeisten im Sinn der Antragsteller erfolgreich waren.

Obwohl die nachstehend mitgeteilten Daten unvollständig sein können, werden auch Ergänzungen und Korrekturen am folgenden Gesamtbild nichts Wesentliches ändern:

- 72 Bürgerentscheide wurden herbeigeführt und im Sinne des Begehrens entschieden. Gerade in den ersten, von der Gemeindegebietsreform geprägten Jahren befaßten sich besonders viele – und insgesamt die allermeisten – mit Fragen von Eingemeindungen, Gemeindegemeinschaften, Verwaltungsgemeinschaften oder weiterer gemeindlicher Selbständigkeit. Die weiteren Gegenstände sind bei weitem weniger zahlreich und dabei überaus vielfältig. Sie reichen von Baumaßnahmen über gemeindliche Verkaufsmaßnahmen und Privatisierungsfragen bis hin zu Schulfragen, zur Benennung von Gemeinden und zur Erhaltung traditioneller Lagerfeuer.
- Nur fünf Bürgerentscheide wurden zwar herbeigeführt, gingen dann aber im Sinn des Bürgerbegehrens verloren. Drei dieser Fälle betrafen Fragen der Gebietsreform, zwei die Errichtung von Windkraftanlagen. Ein weiteres Bürgerbegehren wurde zwar angekündigt, doch nicht eingereicht.
- 21 Bürgerbegehren wurden durch einen neuen Ratsbeschluß positiv erledigt. Auch hier ging es zumeist um Fragen von Eingemeindung, Selbständigkeit und Bildung von Verwaltungsgemeinschaften, vereinzelt auch um Straßenbahnnetze oder Bebauungsfragen.
- 43 Bürgerbegehren wurden für unzulässig erklärt. Auch hier ging es recht häufig, doch viel seltener als in den bislang besprochenen Fallgruppen, um Fragen der Gebietsreform oder von Eingemeindungen. Doch vergleichsweise oft finden sich hier auch Themen wie die Schulnetzplanung und der Erhalt oder die Schließung von Schulen, wie Bebauungs- und Flächennutzungspläne, wie Verkäufe von Gebäuden und Grundstücken, wie Verkehrs- und Energieprojekte oder wie Abwasserbeiträge.
- Offen oder aufgrund der verfügbaren Daten unbekannt ist der Ausgang von 46 weiteren Bürgerbegehren. Rund die Hälfte davon betrifft Themen der Gemeindegebietsreform und dürfte sich darum erledigt haben; die anderen befaßten

---

<sup>19</sup> Vgl. Volksentscheid-Ranking, a.a.O., S. 9.

sich mit Verkehrsplanung, Schulplanung, großtechnischen Anlagen oder dem Verkauf bzw. der Privatisierung von Krankenhäusern.

### *3. Weitere Formen unmittelbarer Demokratie*

Nicht nur können natürlich auch in Sachsen Instrumente wie Planungszellen<sup>20</sup> oder vielfältige Beratungs- und Mediationsverfahren, etwa im Rahmen der Lokalen Agenda 21, verwendet werden.<sup>21</sup> Nur scheint es nicht allzu häufig zu ihnen zu kommen, wobei systematische Datensammlungen zu ihnen offenbar fehlen. Das gleiche gilt leider auch für die Nutzung der übrigen Möglichkeiten direkter Bürgerbeteiligung, welche die Gemeindeordnung vorsieht. Dabei handelt es sich im wesentlichen um die Instrumente der Einwohnerversammlung, des Einwohnerantrags sowie der Zuziehung sachkundiger Einwohner zu den Beratungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse.

Nach § 22,1 der Sächsischen Gemeindeordnung sollen alle bedeutsamen Gemeindeangelegenheiten mit den Einwohnern erörtert werden. Zu diesem Zweck soll der Gemeinderat mindestens einmal im Jahr eine Einwohnerversammlung anberaumen. Sie kann auf Gemeindeteile beschränkt werden, wird in der Regel vom Bürgermeister präsiert und von ihm auch spätestens eine Woche vor ihrer Durchführung auf ortsübliche Weise bekanntgegeben. § 22 Abs.2 und 3 geben den Gemeindeeinwohnern auch ein aktives Recht, eine solche Einwohnerversammlung herbeizuführen. Sie ist anzuberaumen, wenn dies von den Einwohnern unter Bezeichnung der zu erörternden Angelegenheit schriftlich beantragt wird. Ein solcher Antrag muß von mindestens 10 Prozent der Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, unterzeichnet sein. Die Hauptsatzung kann auch hier ein geringeres Quorum vorsehen, das jedoch nicht weniger als 5 Prozent der Einwohner betragen darf. Ist ein solcher Antrag beim Bürgermeister eingegangen, so hat er eine Einwohnerversammlung innerhalb von drei Monaten anzuberaumen. Anschließend kann die Erörterung derselben Angelegenheit in einer Einwohnerversammlung innerhalb eines Jahres nur dann erneut beantragt werden, wenn sich die Sach- oder Rechtslage wesentlich verändert hat. In jedem Fall sind, laut § 22,4 der Gemeindeordnung, die Vorschläge und Anregungen der Einwohnerversammlung innerhalb von drei Monaten vom zuständigen Organ der Gemeinde zu behandeln. Das Ergebnis der Behandlung der Vorschläge und Anregungen ist in ortsüblicher Weise bekanntzugeben.

§ 23 der Sächsischen Gemeindeordnung behandelt den Einwohnerantrag. Nach dieser Regelung muß der Gemeinderat in seinem Zuständigkeitsbereich liegende

<sup>20</sup> Vgl. Peter Dienel, Planungszelle, Opladen 2002.

<sup>21</sup> Vgl. Anke Kohl / Britta Obszerninks, Dimensionen direkter Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, in: Norbert Konegen / Paul Kevenhörster / Wichard Woyke, Hrsg., Politik und Verwaltung nach der Jahrtausendwende, Opladen 1998, S. 291-308.

Gemeindeangelegenheiten innerhalb von drei Monaten dann behandeln, wenn genau dies von den Einwohnern beantragt wird. Hierfür gelten die auch für die Einberufung einer Einwohnerversammlung festgelegten Regeln. In einem so zustande gekommenen Einwohnerantrag können obendrein bis zu drei Personen benannt werden, die zur Abgabe von Erklärungen ermächtigt sind. Diese sind bei der Beratung im Gemeinderat dann auch zu hören.

Laut § 44,1 und 2 können der Gemeinderat und seine Ausschüsse auch sachkundige Einwohner – neben sonstigen Sachverständigen – zur Beratung einzelner Angelegenheiten heranziehen. Er kann sachkundige Einwohner sogar widerruflich als beratende Mitglieder zur ehrenamtlichen Tätigkeit in einzelne beratende und auch beschließende Ausschüsse berufen. Allerdings darf deren Zahl die der Gemeinderäte in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen. Des weiteren können nach § 44,3 der Gemeindeordnung der Gemeinderat und einzelne seiner Ausschüsse bei ihren öffentlichen Sitzungen Einwohnern sowie Vertretern von Bürgerinitiativen die Möglichkeit einräumen, Fragen zu Gemeindeangelegenheiten zu stellen oder Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten. Im übrigen dürfen nach § 44,4 der Gemeinderat und seine Ausschüsse betroffenen Personen und Personengruppen die Gelegenheit geben, ihre Auffassung vorzutragen, selbst wenn eine Anhörung nicht gesetzlich vorgeschrieben ist. Überblickt man alle diese Möglichkeiten, so wird man sich dem Eindruck nicht verschließen können, daß von Rechts wegen einer sehr dichten und lebendigen direkten Demokratie auf kommunaler Ebene in Sachsen nichts im Wege steht. Es müssen schon politischer Unwille oder bürgerschaftliche Zurückhaltung aus gleich welchen Gründen sein, wenn aus den geschaffenen Möglichkeiten in der Praxis allzu wenig werden sollte. Die Eindrücke des Verfassers gehen dahin, daß die von der Gemeindeordnung erschlossenen Potentiale im Rahmen einer durchaus beschränkten Nachfrage ohne Probleme benutzt werden, daß es aber noch große Vorbehalte zumal auf Seiten der Kommunalpolitiker gegen alle Instrumente direkter bürgergesellschaftlicher Politikbeteiligung gibt, für die es – wie beim Planungszellenverfahren – besondere rechtliche Bestimmungen gar nicht braucht, weil ihre Nutzung ohnehin ganz im Ermessensspielraum der Entscheidungsträger liegt. Hier wird Sachsens direkte Demokratie auf kommunaler Ebene sich genau dann weiterentwickeln, wenn die politische Klasse einfach besser begreift, daß direkte Bürgerbeteiligung jenseits punktueller Interessenpolitik, wie sie für Bürgerinitiativen und Verbände ohnehin selbstverständlich ist, in den meisten Fällen dem Gemeinwohl eher nutzt als schadet.

#### ***IV. Wie steht es um die direkte Demokratie in Sachsen?***

Die gute Nachricht lautet: Traut man den Indikatoren des eingangs zitierten Volksentscheid-Rankings, dann schneidet Sachsen unter 16 Bundesländern auf einem hervorragenden dritten Platz ab. Die schlechte Nachricht lautet allerdings: Die Note beträgt im Grunde nur 3,6 auf

einer fünfstufigen Skala, was wohl auf ein schlechtes ‚befriedigend‘ oder auf ein gutes ‚ausreichend‘ hinausläuft. Auch liegt Sachsen hinter der zweitplazierten Hansestadt Hamburg um einen ganzen Skalenpunkt zurück. Also wird man gut daran tun, im Fall Sachsens ebenfalls Verbesserungsbedarf einzugestehen.

Am besten ist ihm bislang der Sächsische Verfassungsgerichtshof gerecht geworden: mit seinem Urteil vom 15. März 2001, welches mißbräuchlich einschränkend angewendete Bestimmungen des Gesetzes über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid zur Überprüfung der Gültigkeit vorgelegter Unterstützungsunterschriften für unwirksam erklärte, und mit seinem Urteil vom 11. Juli 2002, das – im Kielwasser einer Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs von 2001 zur Zulässigkeit eines Volksbegehrens zur Finanzierung der Kindertagesstätten – ausdrücklich die Zulassung auch finanzwirksamer Volksbegehren anerkannte. Damit mag er geholfen haben, die Weichen hin zu einem erstrebenswerten Zustand wie in den Staaten der USA und den Schweizer Kantonen zu stellen, wo ausdrücklich auch haushaltswirksame Abstimmungen möglich sind. Die wichtigste weitere Verbesserungsnotwendigkeit auf Landesebene scheint beim viel zu hohen und angesichts der Bevölkerungswicklung faktisch immer noch steigenden Beteiligungsquorum bei der Unterstützung eines Volksbegehrens zu liegen. Auf der kommunalen Ebene wiederum sollte man das viel zu hohe Zustimmungsquorum zurücknehmen oder ebenso beseitigen, wie das auf Landesebene ja schon der Fall ist: Nur so läßt sich nämlich verhindern, daß sozusagen Wahlkampf gegen die Beteiligung an einem Bürgerentscheid gemacht wird. Hilfreich wären wohl auch Verbesserungen bei der Bürgerinformation im Fall eines Volks- oder Bürgerentscheids, etwa in Gestalt eines obligatorisch und vom Amts wegen zu verteilenden inhaltlich neutralen ‚Abstimmungsbüchleins‘.

Käme es noch zu diesen weiteren Verbesserungsmöglichkeiten, schließe erst recht gut an, was es im Freistaat Sachsen an guten Institutionalisierungen direkter Demokratie bereits gibt. Auf kommunaler Ebene ist dies das Fehlen eines allzu umfangreichen Themenausschlußkatalogs, auf Landesebene das Fehlen eines jeglichen Beteiligungs- oder Zustimmungsquorums, desgleichen ohnehin die Verfügbarkeit eines voll entwickelten, dreistufigen Verfahrens der Volksgesetzgebung: vom Volksantrag über das Volksbegehren bis hin zum Volksentscheid. Gut sind desgleichen die Möglichkeiten, jeweils auch Konkurrenzanträge von Landtag bzw. Gemeinderat zur Abstimmung zu stellen, die Regelungen zur Kostenerstattung für die Initiatoren sowie die Freiheit der Unterschriftensammlung, ausreichende Zeit für sie und nunmehr auf das Minimum der persönlichen Unterschrift reduzierte Eigenhändigkeitserfordernisse. Gerade diese formalen Aspekte der direkten Demokratie sollte man nicht unterschätzen: Hier haben sich Formfragen längst als Machtfragen vom fast gleichen Kaliber erwiesen, wie das Geschäftsordnungsfragen im parlamentarischen Verfahrensgang sind.

Wie sind also Norm und Wirklichkeit direkter Demokratie in Sachsen zu bewerten? In den rechtlichen Grundlagen sind – bei nur wenigen, doch teils ganz gravierenden Verbesserungsnotwendigkeiten – die wünschenswerten Dinge oft wirklich gut geregelt. In der Verfassungspraxis hat der Verfassungsgerichtshof bei einigen nicht gerade gutwilligen Umgangsversuchen mit den Rechtsregeln das Beschreiten besserer Wege erzwungen und hoffentlich auch positive Veränderungen an der politisch-institutionellen Einsicht politischer Entscheidungsträger bewirkt. Im übrigen sollten die Sachsen nicht nur weiterhin jene Instrumente direkter Demokratie verwenden, welche ihnen zusätzlich zu den Möglichkeiten repräsentativer Demokratie an die Hand gegeben sind. Sie sollten auch ganz einfach die so vielfältigen Möglichkeiten ihrer Staatsbürgerrolle umfangreicher nutzen, als sie das bislang tun: vom politischen Engagement im vorpolitischen Raum und in den Parteien bis hin zum Einwirken auf ihre kommunalpolitischen Entscheidungsträger mit dem Ziel, daß das Potential weiterer Möglichkeiten direkter Bürgerbeteiligung in der Art der Planungszelle endlich besser begriffen und genutzt wird. Und alles in allem scheint es um das reine Instrumentarium von Sachsens Demokratie viel besser bestellt zu sein als um die Umsicht und Ausdauer, mit welcher Sachsens Bürgerinnen und Bürger von diesem Instrumentarium Gebrauch machen.

***Literaturhinweise:***

Andreas Klages / Petra Paulus, Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit, Marburg 1996

Neumann, Peter: Durchbruch bei der Ausgestaltung der Volksgesetzgebung – Finanzvorbehalte nach der Verfassung des Freistaates Sachsen. Zur Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes zum Volksbegehren, in: Sächsische Verwaltungsblätter 2002, S. 229ff.

Mehr Demokratie e.V.: 1. Volksentscheid-Ranking. Die direktdemokratischen Verfahren der Länder und Gemeinden im Vergleich, Berlin 2003

Anke Kohl / Britta Obszerninks, Dimensionen direkter Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, in: Norbert Konegen / Paul Kevenhörster / Wichard Woyke, Hrsg., Politik und Verwaltung nach der Jahrtausendwende, Opladen 1998, S. 291-308

Guido Sampels, Bürgerpartizipation in den neuen Länderverfassungen – Eine verfassungshistorische und verfassungsrechtliche Analyse, Berlin 1998