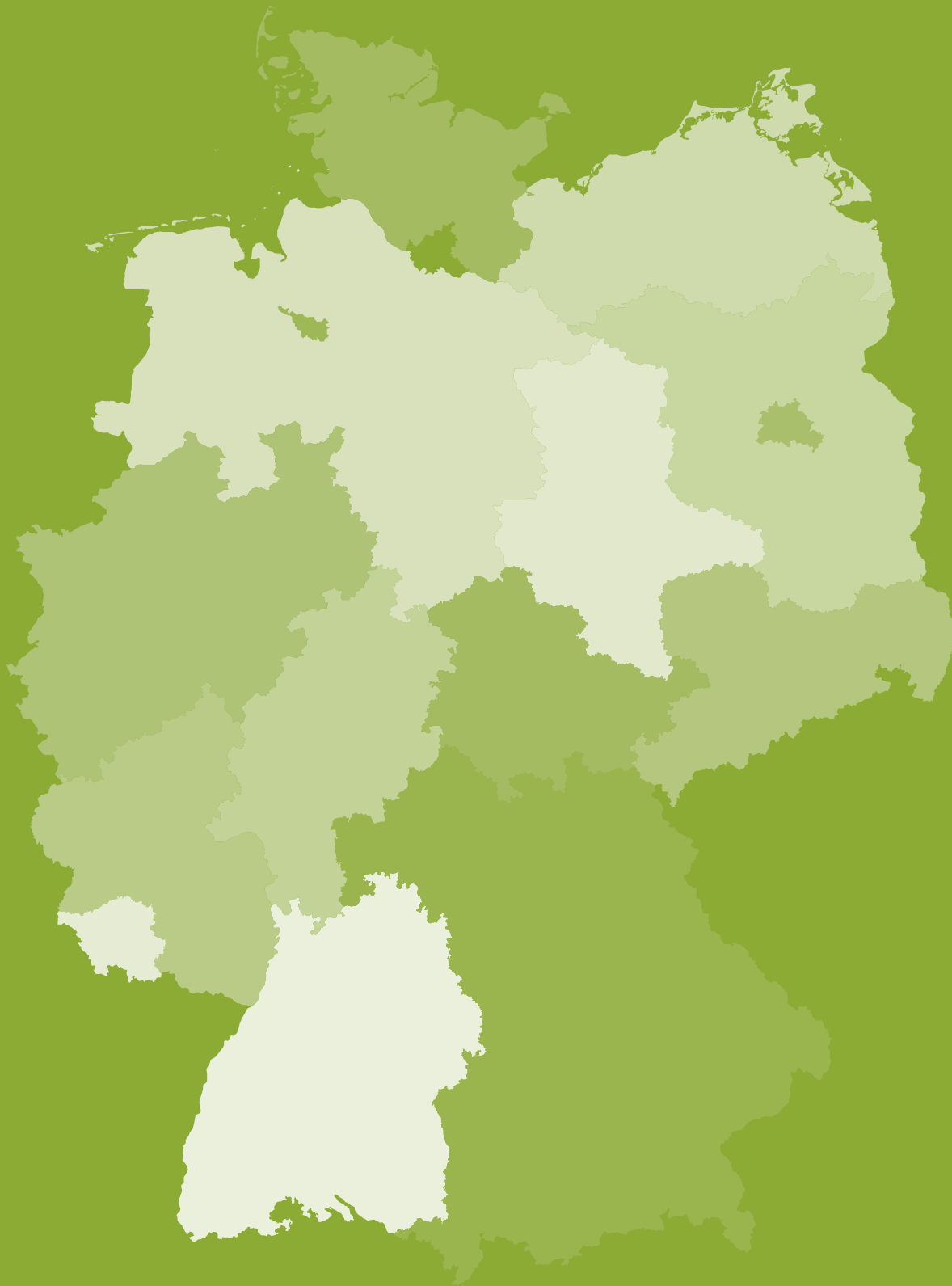


volksentscheid

ranking 2013



MEHR DEMOKRATIE 

VOLKSENTSCHEIDS-RANKING 2013

von Mehr Demokratie e.V.

Autoren: Frank Rehmet, Tim Weber
Redaktion: Regine Laroche
Gestaltung: Liane Haug, Neelke Wagner

Aktualisiert bis: 15. August 2013
2. Auflage (Print): 1.000 Stück

Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin, Deutschland
info@mehr-demokratie.de
mehr-demokratie.de

5	I. Einleitung
8	Das Ranking im Überblick
10	II. Praxis
10	a) Landesebene: Volksbegehren und -entscheide
13	b) Kommunalebene: Bürgerbegehren und -entscheide
14	III. Reformen
17	IV. Bewertungsmaßstab
17	Das optimale Design der direkten Demokratie
18	Faire Volksentscheide auf Landesebene
26	Faire Bürgerentscheide auf Kommunalebene
31	V. Land für Land
32	Hamburg
33	Bayern
34	Bremen
36	Schleswig-Holstein
37	Thüringen
38	Berlin
39	Nordrhein-Westfalen
40	Sachsen
41	Rheinland-Pfalz
42	Hessen
43	Brandenburg
44	Mecklenburg-Vorpommern
45	Niedersachsen
46	Sachsen-Anhalt
47	Saarland
48	Baden-Württemberg
49	VI. Glossar

I. EINLEITUNG

Das Volksentscheid-Ranking vergleicht die Bundesländer in Bezug auf ihre gesetzlichen Regelungen der direkten Demokratie auf Landesebene (Volksbegehren/Volksentscheide) und Kommunalebene (Bürgerbegehren/Bürgerentscheide).

Reformwelle hält weiter an

August 2013: Die direkte Demokratie in Deutschland ist seit September 2010, dem Erstellungsdatum unseres dritten Volksentscheid-Rankings, erneut bürgerfreundlicher geworden. In neun Bundesländern wurden Reformen für die Landesebene und/oder für die kommunale Ebene verabschiedet, zudem sind in Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern Reformen auf Landesebene in nächster Zeit möglich. Bremen hat mit dem bedingt-obligatorischen Referendum über Privatisierungen ein neues Instrument geschaffen. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erwarten wir für 2014 oder 2015 eine Reform der Volksgesetzgebung auf Landesebene.

Im Vergleich zum letzten Ranking, in dem Thüringen aufgrund eines Volksbegehrens auf der Kommunalebene in die Spitzengruppe sprang, sind diesmal keine sehr großen Reformen zu verzeichnen. Obwohl es mit Bayern, Hamburg und Thüringen Vorbilder bewährter und stabiler Reformen gibt – alle wurden direktdemokratisch angestoßen – nähert sich der parlamentarische Gesetzgeber in allen Bundesländern nur mit kleinen Schritten dem optimalen Design direktdemokratischer Mitbestimmung. Diese Ängstlichkeit ist ein Grund für die hohe Anzahl von Reformen in diesem Bereich, da die Gesetzgeber wiederholt erkennen müssen, dass vorherige Reformen nicht weitgehend genug waren.

Gewisse Ausnahmen stellen neben Bremen insbesondere Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen dar, die etwas mutigere Reformen beschlossen haben und so ihre Noten deutlich verbessern konnten. In Schleswig-Holstein freilich wurden die Reformen auch aufgrund einer Volksinitiative beschlossen. In Hessen gab es auf kommunaler Ebene einen Rückschritt, dessen Ausmaß wir noch nicht endgültig abschätzen können. War vor der Reform 2011 die Bauleitplanung für Bürgerbegehren ähnlich wie in Bayern, Sachsen und Thüringen gänzlich zugelassen, wurde nun die Zulässigkeit auf einen Verfahrensschritt der Bauleitplanung, den Aufstellungsbeschluss, begrenzt. Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen haben sich leider grundsätzlich an dieser Regelung orientiert, was

zwar ein Fortschritt für diese beiden Bundesländer bedeutet, jedoch den Nachteil hat, dass es zu Streitfällen und neuer Rechtsprechung führen wird.

Einige Bundesländer haben ihre jahrzehntelange Reformunfähigkeit beibehalten, wie etwa Baden-Württemberg auf Landesebene. Im Saarland wurde das Kunststück fertig gebracht, Veränderungen zu beschließen und dennoch kaum Verbesserungen zu erzielen. Bedingt durch die Kommunalverfassung, durch schlechte Praxis und auch durch politisches Foulspiel auf der Landesebene wurde Berlin abgewertet und so von einigen Bundesländern überholt. Ergebnis ist nach Platz 2 im Jahr 2010 nunmehr nur noch Platz 6.

Neben der grundsätzlich jedoch zunehmenden Bürgerfreundlichkeit setzte sich ein zweiter positiver Trend, der Mitte der 90er Jahre begann, auch in den letzten drei Jahren fort: Die praktischen Erfahrungen mit der direkten Demokratie nehmen insgesamt von Jahr für Jahr zu. So fanden seit 1946 insgesamt 278 Anträge auf Volksbegehren, 78 Volksbegehren und 19 von unten initiierte Volksentscheide statt. Die Verteilung ist jedoch sehr ungleich, 15 der 19 Volksentscheide gab es in Bayern, Hamburg und Berlin. Auf kommunaler Ebene fand in vielen Bundesländern eine noch deutlichere Steigerung statt. Allein in Bayern wurden seit 1995 etwa 1.300, bundesweit 2.800 Bürgerentscheide durchgeführt.

Direkte Demokratie belebt den politischen Wettbewerb...

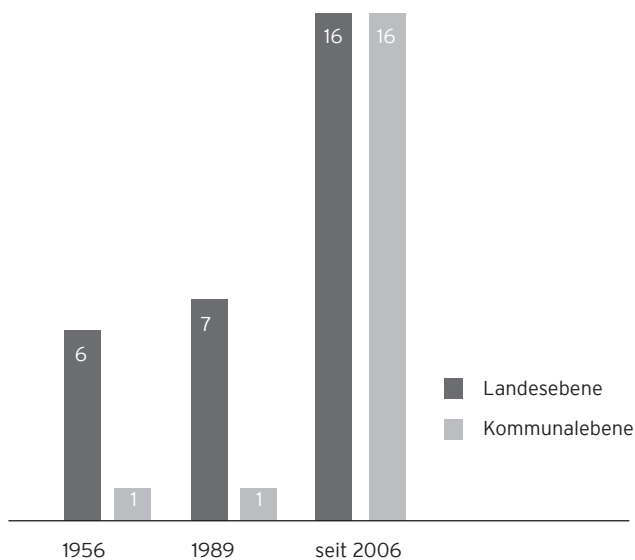
Es spielt offenbar nur eine untergeordnete Rolle für die Reformfähigkeit der jeweiligen Mehrheiten, welche Parteien eine Regierungskoalition bilden. Entscheidend ist, dass unser politisches System oft selbst Veränderungen blockiert. In den Mühlen der Parteipolitik werden Reformansätze mitunter bis zur Unkenntlichkeit zerrieben. Der Politik mangelt es an einem produktiven Wettbewerb der Ideen, die verbindlich diskutiert werden. Die direkte Demokratie hat – nicht nur in Deutschland – bewiesen, dass Sie den politischen Wettbewerb in Schwung bringen und die politischen Debatten nachhaltig bereichern kann. Alternative Lösungsansätze für politische Probleme ernsthaft zu diskutieren, ist eine der Stärken von Bürger- und Volksbegehren. Bürger/innen sowie Verbände, die politische Reformen voranbringen wollen, können ihre Vorstellungen per Begehren auf die politische Agenda setzen und so Politik – auch außerhalb der „etablierten“ Parteipolitik – aktiv mitge-

stalten und beeinflussen. Dass sich daraus Gespräche und das Ausloten von Kompromissmöglichkeiten zwischen den Initiatoren und den gewählten Abgeordneten ergeben können, zeigen zahlreiche Fälle auf Landes- sowie auf kommunaler Ebene. Im Wettbewerb erhöht sich die Qualität der repräsentativen Demokratie, da Politiker/innen mit ihren Lösungsvorschlägen mehr überzeugen müssen.

... und besitzt eine wichtige Korrekturfunktion

Neben diesen Wirkungen haben direktdemokratische Verfahren auch eine wichtige Korrekturfunktion: Reformen können kritisch hinterfragt und korrigiert, teure Prestigeprojekte gestoppt beziehungsweise umgewandelt werden. Dass diese Korrekturfunktion umso wirksamer ist, je bürgerfreundlicher die Regelungen sind und je mehr Praxis vorhanden ist, versteht sich von selbst.

Abbildung 1: Bundesländer mit direkter Demokratie



Siegeszug der direkten Demokratie seit 1990

Während der bundesweite Volksentscheid noch auf sich warten lässt, bewegt sich die Reformwelle direkter Demokratie in den Bundesländern weiter. 1989 sahen nur sieben Bundesländer landesweite Volksentscheide und lediglich ein Bundesland (Baden-Württemberg) kommunale Bürgerentscheide vor. Seit 2006 ist die direkte Demokratie in allen 16 Bundesländern auf Länderebene und auf kommunaler Ebene verankert. 2005 hat als letztes Bundesland Berlin die Einführung des Bürgerentscheids in den

Bezirken beschlossen. Dieser Fortschritt der direkten Demokratie hat allerdings immer noch zahlreiche Mängel. In vielen Bundesländern lösen die Verfahren das Versprechen von mehr Bürgerbeteiligung nicht ein. Bürger/innen, die ein Volksbegehren einleiten möchten, werden oft durch hohe Unterschriftenquoten oder auch bürokratische Hindernisse ernüchert. Die häufigen Themenverbote, die restriktive Rechtsprechung, zu hohe Hürden beim Volksbegehren und beim Volksentscheid lassen das Instrument in vielen Bundesländern ins Leere laufen, wenn gleich sich – wie bereits oben erwähnt – die Situation im Laufe der letzten Jahre verbessert hat. Der Schweizer Nationalrat Andreas Gross kommentierte die Situation in einigen Bundesländern mit einem treffenden Vergleich: „Wer einen Fußballplatz an einen Berghang baut, braucht sich nicht wundern, wenn die Menschen die Lust am Spiel verlieren.“

Umfragen bestätigen deutliche Mehrheiten für bundesweite Volksentscheide

Zahlreiche Meinungsumfragen in den letzten Jahren bestätigen diesen Trend hin zu mehr Bürgerbeteiligung: Regelmäßig wünschen sich mehr als zwei Drittel der Bürger/innen, auch auf Bundesebene über wichtige Sachfragen direkt mitentscheiden zu können. So sprachen sich im März 2013 in einer repräsentativen Umfrage von Emnid 87 Prozent der Befragten für bundesweite Volksentscheide aus. In einer Forsa-Umfrage vom Januar 2012 sprachen sich 74 Prozent der Befragten und 66 Prozent der Unionswähler/innen für bundesweite Volksbegehren und Volksentscheide aus. Zudem konnte Mehr Demokratie 2013 gemeinsam mit dem OMNIBUS für Direkte Demokratie knapp 100.000 Unterschriften für die Einführung eines bundesweiten Volksentscheids sammeln.

Viertes Ranking der 16 Bundesländer

Wir wollen daher untersuchen, wie steil oder flach die jeweiligen „Berghänge“ in den 16 Bundesländern sind. Der Fachverband Mehr Demokratie beobachtet die direktdemokratische Praxis in den Ländern stetig. Seit mehr als einem Jahrzehnt veröffentlichten wir den jährlichen „Volksbegehrensbericht“, der die aktuellen Praxisfälle und Trends untersucht. 2003 wurde das erste Volksentscheids-Ranking erarbeitet, nunmehr legen wir das vierte Ranking vor: Land für Land unterziehen wir einer kritischen Prüfung in Bezug auf die gesetzlichen Regelungen für landesweite Volksentscheide und kommunale Bürgerentscheide und bewerteten sie mit Schulnoten. Wir wollen damit – wie be-

reits 2003, 2007 und 2010 – einen Beitrag zur Vergleichbarkeit der Regelungen leisten und die Reformdiskussionen mit nützlichen Informationen und einem sinnvollen Bewertungsmaßstab unterfüttern. Wir hoffen, dass auch dieses Ranking den Landesregierungen und -parlamenten wertvolle Informationen bietet und zugleich zum Ansporn wird, ihren Demokratiestandort in Deutschland nach vorn zu bringen. Zugleich setzen wir darauf, dass die Erfahrungen der Gemeinden und Länder auch die Debatte über bundesweite Volksentscheide anregen. So können bei der zukünftigen Gestaltung von Volksabstimmungen zu Bundesthemen die Mängel, die bei Länderregelungen auftreten, vermieden werden.

Der Aufbau dieser Studie

Auf der nächsten Seite finden Sie das Ranking in Kurzform. Danach folgt ein Überblick über die Praxis der direkten Demokratie (Kapitel II). Anschließend skizzieren wir den Trend zum Ausbau der direkten Demokratie (Kapitel III). Im Kapitel IV entwickeln wir unseren Bewertungsmaßstab und unterfüttern ihn mit Fakten und Beispielen aus der Praxis. Schließlich unterziehen wir im Kapitel V alle 16 Bundesländer einer Bewertung, vergeben Schulnoten und liefern die wichtigsten Daten zur Praxis. Im Anhang haben wir die verwendeten Fachbegriffe in einem Glossar aufgelistet.

Das Ranking im Überblick

Tabelle 1: Gesetzliche Regelungen der direkten Demokratie auf Landes- und Kommunalebene

Gesamtwertung					Landesebene (50 %)		Kommunalebene (50 %)	
Platz	Bundesland	Note gesamt	Platz im 3. Ranking	Veränderung zur Note 2010	Platz	Note Land	Platz	Note Kommunen
1	Hamburg	gut (2,15)	1	-0,25	1	gut (2,0)	5	gut (2,3)
2	Bayern	gut (2,35)	3	+0,2	3	befriedigend (3,0)	1	gut (1,7)
3	Bremen	befriedigend (2,55)	5	+0,7	2	befriedigend (2,7)	6	gut (2,4)
4-5	Schleswig-Holstein	befriedigend (2,9)	7-8	+0,65	6	ausreichend (3,9)	3	gut (1,9)
4-5	Thüringen	befriedigend (2,9)	4	-	7-9	ausreichend (4,0)	2	gut (1,8)
6	Berlin	befriedigend (3,0)	2	-0,7	7-9	ausreichend (4,0)	4	gut (2,0)
7	Nordrhein-Westfalen	befriedigend (3,1)	6	+0,35	4	ausreichend (3,5)	7	befriedigend (2,7)
8	Sachsen	ausreichend (3,65)	7-8	-0,1	5	ausreichend (3,8)	8	ausreichend (3,5)
9	Rheinland-Pfalz	ausreichend (4,0)	9	-0,1	11-13	ausreichend (4,3)	9-10	ausreichend (3,7)
10	Hessen	ausreichend (4,1)	10	-0,1	14	mangelhaft (4,5)	9-10	ausreichend (3,7)
11	Brandenburg	ausreichend (4,2)	12-13	+0,1	11-13	ausreichend (4,3)	11	ausreichend (4,1)
12	Mecklenburg-Vorpommern	ausreichend (4,25)	11	-	10	ausreichend (4,2)	12-13	ausreichend (4,3)
13	Niedersachsen	ausreichend (4,3)	12-13	-	11-13	ausreichend (4,3)	12-13	ausreichend (4,3)
14	Sachsen-Anhalt	ausreichend (4,4)	14	-	7-9	ausreichend (4,0)	15	mangelhaft (4,8)
15	Saarland	mangelhaft (4,85)	16	+0,65	15	mangelhaft (4,7)	16	mangelhaft (5,0)
16	Baden-Württemberg	mangelhaft (4,9)	15	-	16	mangelhaft (5,3)	14	mangelhaft (4,5)

Ergebnisse

Gesamtwertung

- Die Spitzenreiter in der Gesamtwertung des vierten Volksentscheidings-Rankings sind Hamburg (2,15), Bayern (2,35), und Bremen (2,55). Die größten Gewinner, die mehrere Plätze nach oben kletterten, sind Bremen (von 5 auf 3) und Schleswig-Holstein (von 7-8 auf 4-5). Nordrhein-Westfalen konnte zwar seine Note insgesamt verbessern (von 3,45 auf 3,1), da andere Länder aber noch reformfreudiger waren, rutschte es von Platz 6 leicht auf Platz 7 ab. Bedingt durch verschiedene Umstände, unter anderem durch die politische Kultur im Umgang mit dem Volksentscheid zur Energieversorgung 2013, wurde Berlin abgewertet und von einigen Bundesländern überholt. Das Ergebnis ist mit Platz 6 die stärkste Verschlechterung aller Länder – nach Platz 2 im Jahr 2010.
- Am Ende des Rankings tauschten das Saarland und Baden-Württemberg die Plätze 15 und 16, beide Länder schneiden lediglich mit einem „mangelhaft“ ab. Die rote Laterne trägt nun Baden-Württemberg.

- Insgesamt ist das Ergebnis unseres Demokratie-Tests ernüchternd und erfreulich zugleich: Wir mussten sieben Mal die Note „ausreichend“ und zwei Mal „mangelhaft“ vergeben. Die Durchschnittsnote aller Länder liegt bei „ausreichend“ (3,6). Damit wird dennoch der Trend zur vorsichtigen Verbesserung fortgesetzt (Ranking 2003: 4,2/Ranking 2007: 4,0/Ranking 2010: 3,7). Es gibt noch einen immensen Reformbedarf auf dem Weg zu fairen Bürger- und Volksentscheiden.

Teilkategorien Landes- und Kommunalebene

- Auf der Landesebene ist Hamburg Spitzenreiter mit dem einzigen „gut“ (2,0), danach folgen mit einigem Abstand Bremen und Bayern mit einem „befriedigend“. Ab Platz 4 beginnt auf Landesebene leider schon die Note „ausreichend“. Die drei mit „mangelhaft“ benoteten Schlusslichter sind Hessen (4,5), das Saarland (4,7) und Baden-Württemberg (5,3).
- Auf der Kommunalebene ist die Spitzengruppe größer: Insgesamt sechs Mal konnten wir ein „gut“ vergeben. Bayern, Thüringen und Schleswig-Holstein belegen die vorderen

Plätze. Hamburg und Berlin (Platz 4-5) verfügen zwar über sehr gute Regelungen, aufgrund der Kommunalverfassungen und teilweise großen Probleme in der Praxis dieser beiden Stadtstaaten musste jedoch die Note jeweils abgewertet werden. Schlusslichter sind hier Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und das Saarland.

- Insgesamt erreicht die Landesebene eine Durchschnittsnote von 3,9 und schneidet somit deutlich schlechter ab als die kommunale Ebene, wo eine durchschnittliche Note von 3,3 erzielt wurde. Hier spiegelt sich wider, dass die Regelungen für Volksbegehren und Volksentscheide weniger weitreichend reformiert wurden als für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Zugleich zeigt sich ebenfalls, dass es insbesondere auf Landesebene noch ein großes Verbesserungspotenzial gibt.

Aus der Tabelle wird deutlich, dass Bremen, Thüringen und Berlin die größten Verbesserungen durch Reformen erreicht haben. Hingegen sind reformunwillige Bundesländer wie Niedersachsen, Sachsen-Anhalt oder Sachsen von anderen Bundesländern überholt worden und haben so ihre Position verschlechtert.

Platzierungen der Bundesländer im Zeitverlauf von 2003-2013

Die folgende Tabelle zeigt, welchen Platz die Bundesländer im Laufe der Zeit von Ranking zu Ranking (2003, 2007, 2010, 2013) eingenommen haben. Dies ermöglicht einen groben Überblick über Auf- und Absteiger im Jahresverlauf.

Tabelle 2: Gesamt (Platzierung im Ranking), sortiert nach Platzierung im Ranking 2013

Platz	Bundesland	2003	2007	2010	2013
1	Hamburg	2	3	1	1
2	Bayern	1	1-2	3	2
3	Bremen	11	10	5	3
4	Schleswig-Holstein	4	5-6	7	4-5
5	Thüringen	12-13	14-15	4	4-5
6	Berlin	16	1-2	2	6
7	NRW	4	4	6	7
8	Sachsen	3	5-6	7	8
9	Rheinland-Pfalz	12-13	14-15	9	9
10	Hessen	6	7	10	10
11	Brandenburg	8	9	12-13	11
12	Mecklenburg-Vorpommern	10	12	11	12
13	Niedersachsen	7	8	12-13	13
14	Sachsen-Anhalt	9	11	14	14
15	Saarland	14-15	16	16	15
16	Baden-Württemberg	14-15	13	15	16

II. PRAXIS

a) Landesebene: Volksbegehren und -entscheide

Boom der direkten Demokratie

Bis Dezember 2012 starteten die Bürger/innen in den 16 Bundesländern 278 direktdemokratische Verfahren. Hinzu kamen 49 Volkspetitionen, die lediglich zur Behandlung eines Themas im jeweiligen Landtag führen können. Mit der flächendeckenden Einführung der direkten Demokratie in den 90er Jahren nahm auch die Praxis zu. Von den 278 Initiativen wurden 250 (90 Prozent) seit 1990 eingeleitet. 17 der 19 vom Volk erreichten Volksentscheide fanden seit Anfang der 1990er Jahre statt. Besonders initiativenstark waren die Jahre 1997 und 2007, als mehr als 20 neue Verfahren (pro Jahr) gestartet wurden. In den letzten Jahren mit Ausnahme von 2007 lag die Zahl zwischen neun und 18 neu eingeleiteten Verfahren pro Jahr. Die Abbildungen 2 und 3 illustrieren diese Zahlen.

Abbildung 2: Neu eingeleitete direktdemokratische Verfahren (ohne Volkspetitionen) 1998 - 2012

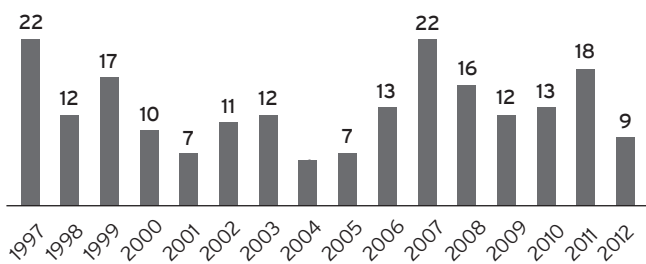
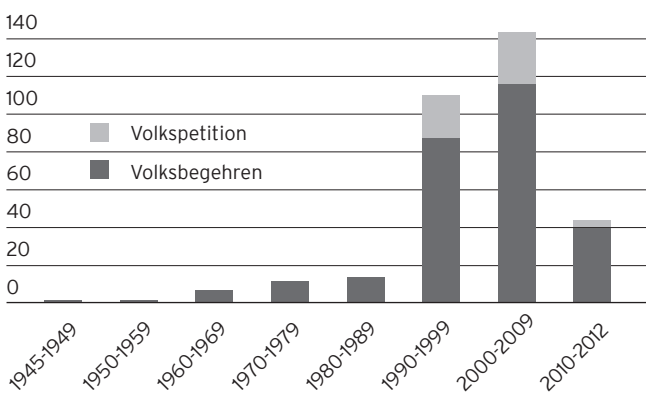


Abbildung 3: Von Bürger/innen neu eingeleitete Verfahren (einschl. Volkspetitionen) von 1946 - 2012 nach Jahrzehnten



Nur alle 32 Jahre ein Volksentscheid pro Bundesland

Spitzenreiter in absoluten Zahlen ist Bayern mit 46 neu gestarteten Initiativen seit 1946, Schlusslicht ist Sachsen-Anhalt mit drei seit 1992. Besonders initiativfreudig sind die Bürger/innen in Brandenburg (38 Initiativen seit 1992), Hamburg (36 Initi-

ativen seit 1996) und Schleswig-Holstein (27 Initiativen seit 1990). Lediglich 19 Volksbegehren mündeten bisher in einen Volksentscheid. Nur in sechs der 16 Länder konnten die Bürger/innen bisher abstimmen, und zwar in Bayern (6), Hamburg (6), Berlin (3), Schleswig-Holstein (2), Sachsen und Sachsen-Anhalt (je 1). Statistisch gesehen findet somit pro Bundesland nur einmal in 32 Jahren ein Volksentscheid statt. In mehreren Bundesländern spielt die Volksgesetzgebung offensichtlich nur eine marginale Rolle.

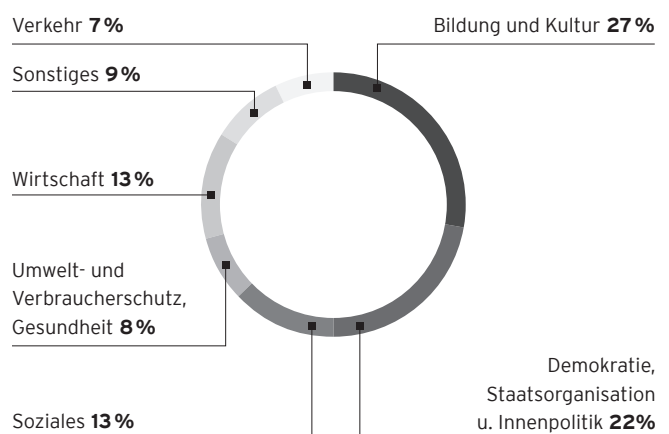
Drei von zehn Initiativen sind erfolgreich

Die Erfolge der Bürger/innen lassen sich allerdings nicht nur an den durchgeführten Volksentscheiden ablesen. Jede fünfte Initiative wird schon im Vorfeld vom Parlament übernommen – der Volksentscheid kann dann entfallen. Insgesamt sind etwa 30 Prozent aller eingeleiteten Verfahren in der Sache ganz oder teilweise erfolgreich. Zum Vergleich: In der Schweiz und den US-amerikanischen Bundesstaaten liegen die Erfolgsquoten – bei einer sehr viel höheren Zahl direktdemokratischer Verfahren – bei 30 bis 40 Prozent.

Top-Themen: Bildung & Kultur sowie Demokratie & Innenpolitik

In den deutschen Bundesländern ist der wichtigste Themenbereich „Bildung und Kultur“. Jede vierte Initiative (27 Prozent) fällt in diesen Bereich. So wurden beispielsweise Ende der 90er Jahre mehrere Volksbegehren gegen die umstrittene Rechtschreibreform eingeleitet. In den letzten Jahren war vor allem das Thema Schulreform und Kinderbetreuung auf der direktdemokratischen Agenda.

Abbildung 4: Themenbereiche der 327 Volksbegehren und Volkspetitionen seit 1946 (Stand: 31. Dezember 2012)



Mangelnder Respekt vor den Bürger/innen

In der Vergangenheit wurden mehrere der erfolgreichen Volksbegehren und Volksentscheide juristisch angegriffen oder politisch in Frage gestellt. Bekanntestes Beispiel ist die Aufhebung des Volksentscheids gegen die Rechtschreibreform durch den schleswig-holsteinischen Landtag 1999 – nur ein Jahr nach der Volksabstimmung. 1997 schränkte der Bayerische Verfassungsgerichtshof die zwei Jahre zuvor von den Bürger/innen per Volksentscheid eingeführte Regelung für kommunale Bürgerentscheide in wichtigen Punkten ein. Einen zweifelhaften Umgang mit dem Bürgerwillen zeigte auch die sächsische Landesregierung. Im Oktober 2001 hatten 85 Prozent der Abstimmenden die Abschaffung der so genannten „Sachsenbank“ – einem Zusammenschluss der regionalen Sparkassen – gefordert. Der Landtag löste zwar den alten Verbund auf, hebelte aber den Volksentscheid aus, indem er einen neuen Finanzverbund auf den Weg brachte. Unrühmlich ging auch die Hansestadt Hamburg in die Annalen der Volksgesetzgebung ein. Der Senat setzte sich zweimal über den Willen des Volkes hinweg und revidierte die Ergebnisse von Volksentscheiden. So votierte 2004 die Mehrheit der Hamburger/innen gegen den Verkauf des Landesbetriebs Krankenhäuser (LBK). Dennoch wurde der LBK veräußert. Im gleichen Jahr führten die Hamburger/innen per Volksentscheid ein neues Wahlrecht in der Hansestadt ein. Der Hamburger Senat machte dieses Wahlrecht 2006 teilweise wieder rückgängig, ohne dass die Regelung ein einziges Mal praktiziert wurde. Inzwischen hat ein erneut initiiertes Volksbegehren von Mehr Demokratie bewirkt, dass das ursprüngliche Wahlrecht von 2004, mit einigen Verbesserungen, wieder in Kraft ist. Nachdem es in den letzten Jahren keine Beispiele für „politisches Foulspiel“ gab, knüpfte im Sommer 2013 der Senat Berlins an diese Praxis an. Er legte den Termin der Abstimmung für das Energietisch-Volksbegehren auf den 3. November 2013, obwohl eine Abstimmung am 22. September zur Bundestagswahl möglich gewesen wäre. Das taktische Kalkül ist, damit die Abstimmungsbeteiligung gering zu halten und die Chancen zu erhöhen, dass das 25-Prozent-Zustimmungsquorum nicht erreicht wird. Das grundlegende Problem ist jedoch an dieser Stelle das Zustimmungsquorum, das diese Möglichkeit überhaupt erst eröffnet.

Die Beispiele zeigen: Der Umgang mit den Instrumenten der direkten Demokratie fordert von Seiten der Politik Fingerspitzengefühl und vor allen Dingen Respekt vor dem Souverän. Die rechtmäßige Entscheidung der Bevölkerung wurde oftmals

nicht ohne weiteres akzeptiert und umgesetzt, großer Einsatz von Bürger/innen sowie von Mehr Demokratie waren nötig, um die Umsetzung der Entscheidungen einzufordern. Unsere Hoffnung ist, dass direkte Demokratie zukünftig als Chance und nicht als Bedrohung begriffen wird.

Referenden und Sonderabstimmungen

Neben den Volksentscheiden kam es in den Bundesländern bisher zu 40 Referenden und Sonderabstimmungen. Sie betrafen die Annahme neuer Landesverfassungen, obligatorische Verfassungsreferenden sowie Sonderfälle (wie die Abstimmung zu Stuttgart 21).

Mehr Informationen:

Mehr Demokratie e. V., Volksbegehrensbericht 2012:
mehr-demokratie.de/volksbegehrensbericht.html

Tabelle 3: Die bislang „von unten“ ausgelösten Volksentscheide (Landesebene, Stand: 1. August 2013)

Jahr	Bundesland	Thema	Angenommen?
1968	Bayern	Christlich Gemeinschaftsschule	Ja *
1973	Bayern	Rundfunkfreiheit	Ja *
1991	Bayern	„Das bessere Müllkonzept“	Nein * (aber Konkurrenzvorlage des Landtags angenommen)
1995	Bayern	Einführung Bürgerentscheid	Ja *
1997	Schleswig-Holstein	Beibehaltung Buß- und Betttag als Feiertag	Quorum verfehlt
1998	Bayern	Abschaffung Senat	Ja *
1998	Hamburg	Faire Volksentscheide	Quorum verfehlt
1998	Hamburg	Einführung Bürgerentscheid	Ja
1998	Schleswig-Holstein	Gegen Rechtschreibreform	Ja (aber 1999 vom Landtag rückgängig gemacht)
2001	Sachsen	„Pro kommunale Sparkasse“	Ja *
2004	Hamburg	Gegen Krankenhäuser-Privatisierung	Ja (aber Ergebnis politisch nicht respektiert)
2004	Hamburg	Für Demokratisierung Wahlrecht	Ja (aber 2006 vom Parlament revidiert)
2005	Sachsen-Anhalt	Gegen Kürzungen der Kinderbetreuung	Quorum verfehlt
2007	Hamburg	Reformen Volksgesetzgebung	Quorum verfehlt
2008	Berlin	Flughafen Tempelhof	Quorum verfehlt
2009	Berlin	„Pro Reli“	Nein, aber auch Quorum verfehlt
2010	Bayern	Nichtraucherschutz	Ja *
2010	Hamburg	Schulreform	Ja
2011	Berlin	„Schluss mit Geheimverträgen - Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“	Ja

* Bei den Volksentscheiden in Bayern und Sachsen entscheidet bei einfachen Gesetzen die einfache Mehrheit ohne zusätzliches Abstimmungsquorum.

b) Kommunalebene: Bürgerbegehren und -entscheide

Leider werden Bürgerbegehren nicht in allen Bundesländern hinreichend und systematisch erfasst. Dank der kontinuierlichen Arbeit von Mehr Demokratie und der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Wuppertal konnte jedoch eine Datenbank errichtet werden, welche einen Großteil der Fälle beinhaltet. Nach diesen Daten werden derzeit in den zirka 14.000 deutschen Kommunen pro Jahr 250 bis 300 Bürgerbegehren eingeleitet und es finden rund 120 Bürgerentscheide statt.

15 Bürgerbegehren im Saarland, 2.092 in Bayern

Insgesamt zählten wir in Deutschland bis Mitte August 2013 rund 5.500 Bürgerbegehren und rund 3.000 Bürgerentscheide (wobei Ratsreferenden und Konkurrenzvorlagen des Gemeinderats mitgezählt wurden). Fast 40 Prozent aller Initiativen (2.092) und 50 Prozent aller Abstimmungen (1.394) wurden allein in Bayern eingeleitet. Intensiv wurden Bürgerbegehren auch in Nordrhein-Westfalen mit 660 Bürgerbegehren und 190 Bürgerentscheiden genutzt. Das Schlusslicht bildet das Saarland, wo erst 15 Bürgerbegehren seit 1997 gestartet wurden und es bislang noch zu keinem einzigen Bürgerentscheid in den 52 Städten und Gemeinden kam.

Erfahrungen aus der Praxis

- Die wichtigsten vier Themenbereiche (siehe Tabelle 4) sind Wirtschaftsprjekte, öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen, Verkehrsprojekte und öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen. Nahezu zwei Drittel aller Bürgerbegehren fanden zu diesen Themenbereichen statt.
- Auffällig ist, dass in den ostdeutschen Bundesländern Gemeindegebietsreformen das beherrschende Thema darstellten und zum Teil mehr als 50 Prozent der Verfahren diesem Themenbereich zuzuordnen waren. Oft wurden die Abstimmungen vom Gemeinderat ausgelöst (Ratsreferendum).
- Die Zahl der Begehren, die eigene Lösungsvorschläge vorlegen, überwiegt die der Initiativen, die lediglich Planungen stoppen wollen.
- In größeren Städten, in denen eine größere Problemdichte vorhanden ist, werden häufiger Bürgerbegehren eingeleitet als in kleinen Gemeinden.
- Es gab zahlreiche unzulässige Bürgerbegehren – etwa drei von zehn Begehren wurden für unzulässig erklärt.
- Durchschnittlich beteiligten sich etwa 50 Prozent der Stimmberechtigten an einem Bürgerentscheid. Die Beteiligung vari-

iert – wie auch bei Wahlen – nach Gemeindegröße: In kleineren Gemeinden ist die Abstimmungsbeteiligung höher als in großen Städten oder Landkreisen.

Tabelle 4: Themen der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene (1956-2011)

Themenbereich	Prozent
Wirtschaftsprjekte z. B. Bau von Einkaufszentren	18,1
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen z. B. Schulen, Kindergärten	17,0
Verkehrsprojekte z. B. Umgehungsstraßen, Fußgängerzonen	16,2
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen z. B. Rathausneubau, Wasserversorgung	14,5
Gebietsreform	12,2
Planungssatzungen Flächennutzungs- und Bebauungspläne	4,6
Kulturprojekte z. B. Museen, Theater	4,4
Entsorgungsprojekte z. B. Bau von Kanälen, Müllverbrennungsanlagen	4,2
Wohngebietsprojekte z. B. Neubaugebiete	1,8
Gebühren und Abgaben z. B. Müllgebühren, Parkgebühren	1,3
Sonstiges z.B. Straßennamen, haupt- oder ehrenamtliche Bürgermeister	5,7
Gesamt	100,0

Quelle: Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2012, S.27

Weiterführende Informationen:

Mehr Demokratie (Hg.): Bürgerbegehrensbericht 2012:
mehr-demokratie.de/bb-bericht2012.html

Datenbank Bürgerbegehren in Deutschland (Gemeinschaftsprojekt
Universität Wuppertal, Universität Marburg und Mehr Demokratie e.V.):
mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html

III. REFORMEN

Ein wichtiger Motor für den Ausbau der direkten Demokratie ist der Verein Mehr Demokratie. In mehreren Ländern – darunter den Ranking-Spitzenreitern Hamburg, Bayern, Bremen, Schleswig-Holstein und Thüringen – konnten wir durch Volksbegehren, Kampagnen und Gespräche mit Politiker/innen entscheidend zum Ausbau der direkten Demokratie beitragen. Als Folge dessen können wir in den letzten Jahren einen Trend hin zu bürgerfreundlicheren Regelungen beobachten. So sank beispielsweise das durchschnittliche Unterschriftenquorum für Volksbegehren. Betrug dieses in den sieben Ländern, die bis 1989 bereits die direkte Demokratie kannten, noch durchschnittlich 18 Prozent, so liegt es heute im Schnitt aller 16 Länder bei – immer noch zu hohen – 9,4 Prozent. Einige Länder sehen bereits angemessene Hürden vor: Brandenburg 3,7 Prozent, Bremen (einfache Gesetze), Hamburg und Schleswig-Holstein fünf Prozent. Danach folgt Berlin mit sieben Prozent für einfache Gesetze. Bei den Abstimmungsquoren hat sich leider nicht so viel bewegt. Sie sind im Durchschnitt immer noch sehr hoch. Vor allem die Quoren bei Verfassungsänderungen sind in den meisten Bundesländern mit einem Zustimmungsquorum von 50 Prozent nahezu unüberwindbar. Schließlich gab es auch bei den Ausführungsbestimmungen viel Bewegung: Sehr gute Ausführungsgesetze haben Thüringen, Schleswig-Holstein und Hamburg, die unter anderem eine Abstimmungsbroschüre vorsehen, die alle Haushalte vor dem Entscheid ausgewogen über die Argumente der jeweiligen Positionen informiert.

Offensive Bürger/innen, defensive Politiker/innen

In der Reformfrage direkter Demokratie offenbart sich oftmals ein tiefer Interessenkonflikt zwischen Bürger/innen und Politiker/innen. Die Bürger/innen befürworteten umfangreiche Hürdensenkungen, während Parlamente und Regierungen nur zögerlich vorangehen. So setzten sich in den Volksentscheiden „Mehr Demokratie in Bayern“ 1995 und „Mehr Demokratie in Hamburg“ 1998 die bürgerfreundlicheren Vorschläge zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids deutlich gegen die vorsichtigen Konkurrenzvorlagen der jeweiligen Landtagsmehrheit durch. Auch die Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringen“ zur Reform der Landesebene fanden massiven Zuspruch in der Bevölkerung (alle drei Begehren wurden von Mehr Demokratie initiiert). Doch es gibt auch Ausnahmen: Berlin und Bremen haben auf parlamentarischem Weg annehmbare Reformen verabschiedet. Was früher üblich war, gibt

es jedoch immer noch: In manchen Bundesländern sind die Reformbemühungen nur sehr zögerlich bis feigenblattartig. Im Saarland wurde 2013 lediglich ein „Reförmchen“ beschlossen, in Hessen wurde 2011 zwar das Quorum für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, leicht gesenkt, jedoch wurden die wirklichen Hürden (20-Prozent-Unterschriftenquorum, Amtseintragung) der Bürgermitbestimmung nicht angetastet. Der innenpolitische Sprecher der hessischen CDU-Landtagsfraktion, Alexander Bauer, hat dieses Vorgehen wie folgt schön-geredet: „Einen Wettbewerb der Parteien um die niedrigsten Hürden bei der Bürgerbeteiligung lehnen wir allerdings ab. Es macht keinen Sinn, Vereinfachungen anzustreben, nur weil die öffentliche Stimmung dafür gerade günstig scheint.“ Hessen bleibt somit auf dem drittletzten Platz auf Landesebene und wird – falls Baden-Württemberg Reformen verabschiedet – auf den vorletzten Platz abrutschen. In Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen sind in den Koalitionsverträgen Reformen der direkten Demokratie vorgesehen. In Nordrhein-Westfalen wurden bereits vor der Landtagswahl 2012 Reformen beschlossen, die in diesem Ranking berücksichtigt wurden.

Sind faire Volksentscheide verfassungswidrig?

Vor allem in den 1990er Jahren engten umstrittene Urteile der Verfassungsgerichte in Bremen, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen die Reformspielräume der direkten Demokratie ein. Die juristische Debatte – unterstützt durch politische Reformen – bewegt sich seit einigen Jahren jedoch mittlerweile in eine andere Richtung. Die Gleichrangigkeit von Volk und Parlament als Gesetzgeber wird zunehmend anerkannt und konkrete Regelungen der Verfahren werden als politische Aufgabe angesehen. So hat im Jahr 2002 in Sachsen erstmals ein Verfassungsgericht – im Gegensatz zu vorherigen Urteilen – ausdrücklich die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren anerkannt. Inzwischen gibt es auch ein ähnliches Urteil in Berlin (2009) und politische Reformen in Hamburg und Bremen, die jeweils die Zulässigkeit von finanzwirksamen Initiativen gewährleisten.

Reformen auch auf kommunaler Ebene

Auch auf kommunaler Ebene sinken seit einigen Jahren langsam die Hürden. So haben in den letzten Jahren Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Hessen und Bremerhaven die Quoren für Bürgerbegehren beziehungsweise Bürgerentscheide

gesenkt. In diesen Bundesländern – mit Ausnahme Hessens – wurden auch mehr Themen zum Bürgerentscheid zugelassen. In Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein wurden Bürgerentscheide zu bestimmten Aspekten der Bauleitplanung ermöglicht, wobei die Reformen in Schleswig-Holstein weiter als in Nordrhein-Westfalen gingen. Lediglich das CDU/FDP-regierte Hessen schränkte 2011 die Bauleitplanung ein.

Reformen beim Kostendeckungsvorschlag

In zehn Ländern müssen die Initiator/innen eines Bürgerbegehrens noch einen Vorschlag zur Deckung der Kosten angeben, falls ein Bürgerbegehren Kosten verursacht. Dies war und ist ein Grund für viele Unzulässigkeits-Entscheidungen und gerichtliche Auseinandersetzungen. An diesem formalen Fallstrick scheitern immer wieder Initiativen. In den letzten Jahren haben mit Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein weitere Länder den Kostendeckungsvorschlag reformiert. Nun sorgt dort eine Kostenschätzung durch die Verwaltung für die beabsichtigte Kostentransparenz. Somit kennen nun bereits sechs Bundesländer – Bayern, Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen – eine bürgerfreundliche Regelung.

Zwei Bundesländer im Reform-Fokus:

Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg

Einige Bundesländer planen Reformen. Zwei davon, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, werden an dieser Stelle etwas ausführlicher dargestellt.

Kommt eine Volksbegehrensreform in Nordrhein-Westfalen?

von Alexander Trennheuser, Landesgeschäftsführer von Mehr Demokratie in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen braucht dringend eine Volksbegehrensreform auf Landesebene. Während in den letzten Jahren in mehreren Bundesländern erfolgreiche Volksbegehren stattfanden, fand das letzte und einzige erfolgreiche Volksbegehren in Nordrhein-Westfalen 1978 statt. Die ersten Reformschritte ist der Landtag im Dezember 2011 bereits gegangen. Mit den Stimmen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE wurde das Gesetz zur Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheiden geändert und die umständliche Amtseintragung um die freie Sammlung von Unterschriften ergänzt. Genauso wie bei der Volksinitiative müssen Unterstützer eines Volksbegeh-

rens für eine Unterschrift jetzt also nicht mehr ins Bürgerbüro gehen, sondern können am Infostand unterschreiben. Zudem wurde die bis dato gültige Achtwochenfrist auf 18 Wochen (für die Amtseintragung) bzw. ein Jahr für die freie Sammlung verlängert und Regelungen zur finanziellen Transparenz für die Träger von Volksinitiativen und Volksbegehren eingeführt. Bislang fehlte es allerdings an der nötigen Zweidrittelmehrheit für eine Verfassungsänderung zur Senkung der hohen Hürde von acht Prozent (etwa 1,2 Millionen Bürger) beim Volksbegehren. Während der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens mit 3.000 Unterschriften vergleichsweise leicht zu schaffen ist, stellen acht Prozent der Stimmberechtigten im bevölkerungsreichsten Bundesland eine sehr hohe Hürde dar. Ebenfalls problematisch: Volksbegehren über „Finanzfragen“ sind generell ausgeschlossen. Hier wäre eine eindeutigere Definition nötig.

Im Vorfeld der Landtagswahl 2012 haben sich allerdings alle nach dieser Wahl im nordrhein-westfälischen Landtag vertretenen Parteien für eine Reform der Volksbegehren ausgesprochen. Dementsprechend ist es keine Überraschung, dass im Rahmen der im Juli 2013 neu eingesetzten Verfassungskommission neben Themen wie Schuldenbremse und Wahlalter auch die Frage einer Neuregelung der Volksgesetzgebung Thema sein wird. In der Verfassungskommission, die mit den Stimmen aller Fraktionen eingesetzt wurde, sollen 18 Parlamentarier/innen über die Reform der Landesverfassung beraten und möglichst im Konsens entscheiden. Bis 2015 sollen die Ergebnisse dem Landtag vorgelegt werden. Im Raum steht, dass die Ergebnisse der Verfassungskommission der Bevölkerung in einem Verfassungsreferendum vorgelegt werden sollen. Allerdings fehlt es derzeit dazu noch an entsprechenden Regeln in der Landesverfassung.

Nach dem Regierungswechsel - Baden-Württemberg wartet auf Demokratiereform

von Christian Büttner, Landesgeschäftsführer von Mehr Demokratie in Baden-Württemberg

Mit dem überraschenden Regierungswechsel 2011 entstanden im Ländle große Erwartungen an die neue Regierung, die hohen Hürden bei der direkten Demokratie zu senken und die Bürgerbeteiligung zu verbessern. Im Koalitionsvertrag wurden dazu zahlreiche Ziele festgelegt. Nach einem ermutigenden Start mit der Schaffung einer Staatsrätin für Bürgerbe-

teiligung und Zivilgesellschaft, sowie der Durchführung einer Volksabstimmung zu Stuttgart 21, ist nun zur Mitte der Legislaturperiode Ernüchterung eingetreten. Auch die neue Regierung kocht nur mit Wasser. Die Weiterentwicklung sowie Stärkung der Demokratie oder entsprechender Beteiligungsmöglichkeiten bleibt ohne zivilgesellschaftlichen Druck mit direktdemokratischen Instrumenten ein mühsames Geschäft. Erste Widersprüche in der grün-roten Koalition zeigten sich schon während der Koalitionsverhandlungen, als entgegen dem gemeinsam mit Mehr Demokratie e.V. entwickelten Gesetzentwurf statt der Streichung der Frist bei Bürgerbegehren nur deren Verlängerung vereinbart wurde. Im Herbst 2012 wurde dann öffentlich, dass sich die Koalitionspartner auch bei der Öffnung der Bauleitplanung für Bürgerbegehren einig sind.

Auf Landesebene vereinbarte Grün-Rot bei Volksbegehren und Volksabstimmungen weitreichende Hürdensenkungen, die die grün-rote Koalition auf parlamentarischen Weg allerdings gar nicht alleine umsetzen kann, da dazu eine Verfassungsänderung notwendig ist. Entsprechend der Forderungen aus der vorherigen Legislaturperiode wurde unter anderem die Einführung der Volksinitiative, die Absenkung des Unterschriftenquorums von 16,6 auf 5 Prozent sowie die Streichung des Zustimmungsquorums vereinbart. Mit der Umsetzung dieser Reformen könnte Baden-Württemberg beim Ranking von den letzten Plätzen auf einen der vorderen Plätze auf der Landesebene springen. Aber auch noch Mitte August 2013 ist die Reformfrage weitgehend offen. Die CDU-Opposition spielt ihre Vetomacht auf Landesebene aus und verlangt ein mit ihr abgestimmtes Gesamtkonzept für bessere Bürgerbeteiligung als Preis für eine Absenkung der Hürden auf Landesebene. Ende Juli 2013 veröffentlichte die CDU ihre Eckpunkte: Auf kommunaler Ebene sieht sie so gut wie keinen Reformbedarf. Auf Landesebene wäre sie bereit, einer Absenkung des Zustimmungsquorums von 33 auf 20 Prozent und einer Senkung des Unterschriftenquorums von 16,6 auf 10 Prozent zuzustimmen. Die Frist für das Volksbegehren kann von zwei auf vier Wochen verdoppelt werden. Jedoch sollen weder das Zustimmungsquorum bei Verfassungsänderungen von 50 Prozent angetastet noch die freie Unterschriftensammlung ermöglicht werden. Damit werden die Bürger/innen weiterhin auf Landesebene kaum eine Chance haben, eine erfolgreiche Volksabstimmung zu erreichen.

Noch im Herbst 2013 wird sich in den Verhandlungen zeigen, ob es zu einer parteiübergreifenden Reform kommt oder nicht. Scheitert die interfraktionelle Arbeitsgruppe, hätte die grün-rote Regierung freie Bahn, um durch umfassende Reformen zumindest der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene Schubkraft zu verleihen. Die CDU ist dann in der Pflicht, ihre tatsächliche Reformbereitschaft unter Beweis zu stellen und ein erneutes Angebot für die dringende Reform auf Landesebene zu unterbreiten.

Fazit: Reformen

Insgesamt ist die Entwicklung erfreulich. Jedoch zeigt unser Ranking, dass viele Länder noch große Verbesserungspotenziale hinsichtlich praxistauglicher und bürgerfreundlicher Instrumente der direkten Demokratie haben. Es lohnt sich, genau hinzuschauen und nach Kommunalebene und Landesebene differenziert diese Potenziale gezielt zu analysieren.

IV. BEWERTUNGSMASSTAB

a) Das optimale Design der direkten Demokratie

Im vierten Ranking – wie auch bei den Vorgängern 2003, 2007 und 2010 –

- berücksichtigen wir die Landes- und die Kommunalebene und können daher differenzierte Ergebnisse vorlegen,
- unterziehen wir die direktdemokratischen Verfahren der Bundesländer einer qualitativen Bewertung,
- vergeben wir für die Kommunalebene, die Landesebene und insgesamt für das Bundesland je eine Note,
- stellen wir jedes Land in einer Einzelbetrachtung dar.

Für die Gesamtnote eines Bundeslandes behandeln wir die Teilnoten der kommunalen und der Landesebene gleichwertig. Zwar haben Entscheidungen auf Landesebene ein höheres politisches Gewicht und betreffen potenziell alle Bürger/innen eines Bundeslandes. Kommunale Bürgerentscheide treten andererseits in weit höherer Fallzahl auf, können als „Schule der Demokratie“ gelten, machen Demokratie unmittelbar erlebbar, verändern – wenn sie regelmäßig stattfinden – die politische Kultur und wirken häufig über die Gemeindegrenzen hinaus. Als Orientierungshilfe für die Bewertungsmaßstäbe des Rankings diene uns der im Jahr 2002 für 32 europäische Staaten erstellte Ranking-Bericht des „Initiative and Referendum Institute Europe“ (IRI-Europe).

Im ersten Schritt nehmen wir eine Bestandsaufnahme der direktdemokratischen Verfahren in den 16 Bundesländern vor. Die Regelungen zu Volks- und Bürgerentscheiden sind in den Landesverfassungen, den Ausführungsgesetzen sowie in den Gemeinde- und Landkreisordnungen verankert. Die Verfahrenselemente werden zunächst erfasst und in mehrere Kategorien eingeteilt. Die einzelnen Elemente gewichten wir gemäß ihrer Bedeutung für das Gesamtverfahren unterschiedlich stark. Jede Kategorie wird mit „sehr gut“ bis „ungenügend“ bewertet. Hierbei sind auch Teilnoten wie bei Oberstufenschulnoten (etwa 4- oder 3+) möglich, so dass besser differenziert werden kann. Als ergänzende Kriterien werden ferner die Reformdiskussionen über direkte Demokratie, der Umgang mit direktdemokratischen Verfahren, die Bevölkerungsdichte und spezielle rechtliche Regelungen hinzugezogen. So sind zum Beispiel fünf Prozent Unterschriften in Bremen (Zwei-Städte-Staat) leichter als in Schleswig-Holstein (Flächenland) zu sammeln. Oder: Hamburg und Berlin haben auf Bezirksebene mit Bürgerentscheiden ein schwächeres Instrument als Flächenländer, da die Bezirke nicht die gleichen Kompetenzen wie Gemeinden aufweisen.

Als Orientierungshilfen für unseren Bewertungsmaßstab dienen uns in der Praxis erprobte und bewährte direktdemokratische Verfahren (zum Beispiel in den Kantonen der Schweiz oder in zahlreichen Bundesstaaten der USA) sowie dazu ergänzend auch das Ideal einer bürgerfreundlichen direkten Demokratie, die sich unter anderem durch Offenheit und Fairness auszeichnet. Wir orientieren uns dabei an den Überlegungen zum „Optimal Design“ in der oben angesprochenen Studie des IRI-Europe. Maßstab ist eine faire und bürgerfreundliche Ausgestaltung der direkten Demokratie. Dabei leiten uns folgende Grundgedanken:

Gleichstellung des Souveräns mit dem Parlament

Die Bürger/innen sind der Souverän in einer Demokratie. Deshalb müssen sie die Möglichkeit haben, in allen wesentlichen politischen Fragen ein direktdemokratisches Verfahren einzuleiten, wenn eine relevante Menge von ihnen dies für nötig hält. Tabuthemen, wie zum Beispiel Finanzen, darf es nicht geben. Außerdem müssen die Unterschriftenquoten und Fristen so gestaltet sein, dass eine realistische Chance besteht, erfolgreiche Bürger- und Volksbegehren durchzuführen. Diese gleichrangige Rolle der direkten Demokratie ist sowohl durch das Grundgesetz Art. 20,¹ gedeckt als auch durch die Verankerung der direkten Demokratie als gleichrangige Form der Gesetzgebung in allen Landesverfassungen. Dennoch wird in der Praxis der Regelfall die parlamentarische Gesetzgebung sein. Die direktdemokratische Gesetzgebung hat dabei ergänzenden oder korrigierenden Charakter. Die Gleichrangigkeit beider Gesetzgeber muss allerdings in derselben Themenzuständigkeit zum Ausdruck kommen.

Ermöglichung des gesellschaftlichen Diskurses

Das öffentliche Gespräch ist die „Seele“ der direkten Demokratie. Hier erfahren sich die Menschen als politisch handelnd und bilden sich ihre Meinung. Es gibt keine größere Bildungsveranstaltung als ein direktdemokratisches Verfahren. Dieses muss jedoch auch so gestaltet sein, dass es die Diskussion fördert. Dazu tragen viele Elemente bei:

- niedrige Einstiegshürden für Bürger- und Volksbegehren, so dass ein Thema mit angemessenem Aufwand in die öffentliche Debatte eingebracht und zur Entscheidung gestellt werden kann.

¹ Art. 20,2 GG: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke durch Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

- freie Unterschriftensammlung (statt Eintragung in Amtsräumen) zur Förderung öffentlicher Gespräche und Diskussionen. Ausreichende Zeit für die öffentliche Diskussion (keine kurzen Fristen).
- ausreichende Information der Bürger/innen vor einer Abstimmung durch eine ausgewogene Informationsbroschüre.
- Verzicht auf (hohe) Abstimmungsquoten bei Bürger- und Volksentscheiden, weil sie Boykottstrategien und Kommunikationsverweigerung der Gegner einer Initiative „belohnen“.

Förderung des Dialogs zwischen Parlament und Bürgern

Die direkte Demokratie sollte den Dialog zwischen Bürger/innen und Parlamenten fördern und nicht erschweren. Dies gewährleistet die optimale Lösung politischer Probleme. Folgende Verfahrenselemente tragen dazu bei: Frühzeitige Befassung des Parlaments mit einer Volksinitiative und die Möglichkeit, Kompromisse zwischen Initiativen und Politik auszuhandeln. Dazu gehören ein Anhörungsrecht der Initiative im Parlament und eine parlamentarische Behandlung sowie die Möglichkeit des Parlaments, zur Abstimmung einen eigenen Vorschlag (Konkurrenzvorlage) einzureichen.

Fairness und Chancengleichheit

Jedes demokratische Verfahren wird auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn es in den Augen der Bürger/innen fair abläuft. Neben angemessenen Quoren tragen viele Verfahrenselemente zur Fairness bei, zum Beispiel eine Kostenerstattung für Initiatoren, eine Abstimmungsbroschüre oder der Verzicht auf eine bürokratische Überregulierung des Verfahrens. Entscheidend ist aber auch die Frage der politischen Kultur: Wie geht die etablierte Politik mit Bürger- und Volksbegehren um? Häufig wurden sie als lästige Störfaktoren gesehen, denen Politik und Verwaltung mit Tricks und immer neuen Hindernissen begegnen. Aus diesen Grundgedanken leiten wir im Folgenden die konkreten Bewertungsmaßstäbe für die gesetzlichen Regelungen der direkten Demokratie auf Landes- und Kommunalebene ab.

b) Faire Volksentscheide auf Landesebene

Die Häufigkeit und Wirksamkeit der direkten Demokratie in den Bundesländern hängt in erster Linie von folgenden Fragen ab:

- Welche Themen sind für Volksbegehren und Volksentscheide zulässig?
- Wie hoch ist das Unterschriftenquorum und wie sind die Bedingungen für die Unterschriftensammlung?
- Entscheidet beim Volksentscheid die Mehrheit oder sind zusätzliche Hürden (Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren) zu überwinden?
- Müssen zentrale politische Fragen – zum Beispiel Verfassungsänderungen – automatisch dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden (obligatorisches Referendum)?

Diese Kategorien spielen für die Notengebung eine sehr wichtige Rolle (Gewichtung etwa 80 Prozent). Alle weiteren Regelungen – zum Beispiel die Kostenerstattung für die Initiatoren eines Volksentscheids oder ob eine Abstimmungsbroschüre vorgesehen ist – spielen eine nachgeordnete Rolle und wurden von uns entsprechend weniger stark gewichtet (Gewichtung etwa 20 Prozent).

Landesebene: Das optimale Design der direkten Demokratie

Folgende Verfahrensgestaltung würde auf Landesebene zur Note 1,0 führen:

Hohes Gewicht in der Wertung

Themen

Die Bürger/innen sind dem Parlament gleichgestellt. Es gibt keinen oder nur einen geringen Themenausschluss. Volksentscheide zur Verfassung und zu Finanzen sind zulässig.

Volksbegehren

Das Unterschriftenquorum liegt bei zwei bis drei Prozent. Die Sammelfrist beträgt mindestens sechs Monate. Die Unterschriften können frei auf der Straße gesammelt werden.

Volksentscheid

Wie bei Wahlen entscheidet die Mehrheit. Es gibt keine Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren.

Obligatorisches Referendum

Wichtige Fragen - vor allem Verfassungsänderungen und wichtige Finanzangelegenheiten - werden in einem obligatorischen Referendum automatisch per Volksentscheid abgestimmt.

Geringeres Gewicht in der Wertung

Fakultatives Referendum

Es handelt sich um ein zweistufiges Verfahren (Volksbegehren plus Volksentscheid), das mit 1 bis 2 Prozent Unterschriften eingeleitet werden kann und sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz richtet. Für die Sammlung muss hinreichend Zeit sein (mindestens drei Monate). Das vom Parlament beschlossene Gesetz tritt frühestens nach drei Monaten in Kraft. Beim Volksentscheid entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Antrag auf Volksbegehren/Volksinitiative

Die Unterschriftenhürde beträgt maximal 0,25 Prozent.

Es gibt keine Sammelfrist.

Die Unterschriftensammlung kann frei erfolgen.

Das Anliegen wird nach der ersten Verfahrensstufe im Parlament behandelt (mit Anhörungsrecht der Initiatoren).

Kostenerstattung

Die Initiatoren eines Volksbegehrens bekommen eine angemessene Kostenerstattung.

Konkurrenzvorlage

Es gibt die Möglichkeit einer Konkurrenzvorlage des Parlaments, die beim Volksentscheid mit zur Abstimmung gestellt wird.

Abstimmungsbroschüre

Ein ausgewogenes Informationsheft mit den Positionen der Initiatoren sowie des Landtags wird vor dem Volksentscheid an alle Haushalte versendet.

Volkspetition

Neben der Volksgesetzgebung gibt es die Möglichkeit, das Parlament per Volkspetition mit einem Gegenstand zu befassen - bei einem Unterschriftenquorum von maximal 0,25 Prozent ohne oder mit sehr langer Frist und bei freier Sammlung.

Landesebene: Der Bewertungsmaßstab im Einzelnen

Themen

Über welche Themen dürfen die Bürger/innen abstimmen? Diese Frage ist selbstverständlich zentral. Als größtes Hindernis erweist sich in den Bundesländern das sogenannte Finanztabu. Volksentscheide mit zum Teil schon geringen Auswirkungen auf die Landeshaushalte sind oft unzulässig. Dieser Ausschluss „entkernt“ die direkte Demokratie, da es kaum politische Entscheidungen ohne Folgekosten gibt. Sowohl in den Staaten der USA als auch in den Schweizer Kantonen sind nahezu alle Themen zugelassen, ausdrücklich auch haushaltswirksame Abstimmungen. Zum Teil sind Volksentscheide zu zentralen Themen – zum Beispiel Kreditaufnahmen oder Verfassungsänderungen – obligatorisch.

Die für fast alle deutschen Bundesländer geltende Tabu-Trias (Haushalt, Abgaben, Besoldung) wird mit „ausreichend“ bewertet. Abwertungen werden vorgenommen, wenn der Haushaltsvorbehalt durch ein Gerichtsurteil ausgeweitet wurde (zum Bei-

spiel in Schleswig-Holstein) oder wenn weitere Themen – etwa Verfassungsfragen (nur noch in Hessen) – verboten sind. Auch werden Länder abgewertet, in denen die Gerichte das Haushaltstabu besonders restriktiv ausgelegt und damit das Themenspektrum zulässiger Volksbegehren noch weiter eingengt haben (zum Beispiel in Bayern). Aus diesem Grund, nur in entgegengesetzter Richtung, werden Berlin und Sachsen hier aufgewertet, da das jeweilige Landesverfassungsgericht ausdrücklich die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren festgestellt hat.

Praxis

Bis Ende 2012 wurden 278 direktdemokratische Initiativen für einen Volksentscheid eingeleitet. Etwa jeder vierte Antrag wurde für unzulässig erklärt. Dabei spielt der Finanzvorbehalt eine wichtige Rolle. Zwar ist in den meisten Landesverfassungen lediglich die Rede davon, dass der Haushalt vom Volksentscheid ausgenommen ist. Die Verfassungsgerichte mehrerer Länder sehen in dieser Formulierung jedoch einen umfassenderen Vorbehalt. Die Bürger/innen bleiben immer dann außen vor, wenn sich Volksbegehren „wesentlich“ auf die Landeshaushalte auswirken. Entsprechende Urteile sind in Bayern, Brandenburg und Schleswig-Holstein gefällt worden (vor den Reformen 2009 erschwerte ein Urteil auch in Bremen die direkte Demokratie). Diese Interpretation wird auch in juristischen Kreisen in Frage gestellt. Dementsprechend gab es auch andere Urteile: Hatte schon der Niedersächsische Staatsgerichtshof im Jahr 2001 ein Volksbegehren zur Finanzierung der Kindertagesstätten für zulässig erklärt, ging das Sächsische Verfassungsgericht noch einen Schritt weiter: Die Richter/innen wiesen die Behauptung der Landesregierung, das Volksbegehren „Zukunft braucht Schule“ sei wegen seiner finanziellen Folgen verfassungswidrig, zurück. Sie betonen in ihrem Urteil vom 11. Juli 2002 die Gleichrangigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgebung und stellen fest, dass Volksbegehren auch dann zulässig sind, wenn sie finanzielle Folgen haben. Damit vollzogen die Richter/innen eine Trendwende, die schon zuvor in der juristischen Debatte erkennbar war. Auch in Berlin hat das Verfassungsgericht 2009 geurteilt, dass finanzwirksame Volksbegehren zulässig seien. In Bremen wurde bei der Reform 2009 eine politische Lösung ge-

Mehr Informationen:

Mehr Demokratie Positionspapier Nr. 10: Chaos oder Sanierung? Wie sich Volksentscheide auf die öffentlichen Haushalte auswirken, mehr-demokratie.de/positionen.html

funden und die Verfassung geändert. Seitdem sind finanzwirksame Volksinitiativen zulässig, sofern bestimmte Verpflichtungen berücksichtigt werden und die Struktur des Haushalts nicht wesentlich verändert wird.

Antrag auf Volksbegehren/Volksinitiative (erste Verfahrensstufe)

Dem Volksbegehren geht in den Bundesländern ein Antragsverfahren voraus, dessen Unterschriftenzahl und Sammelfrist ebenfalls bewertet wird. Man spricht von einer „Volksinitiative“, wenn es auf dieser Stufe bereits zu einer parlamentarischen Behandlung des Anliegens kommt. Relevant für die Bewertung ist:

- die Anzahl der benötigten Unterschriften,
- die Frist, innerhalb derer die Unterschriften gesammelt werden müssen und
- ob der Landtag eine Beratungspflicht – mit Anhörungsrecht der Initiatoren und der Möglichkeit, frühzeitig zu Verhandlungen oder Kompromissen zu gelangen – hat.

Sowohl in den Bundesstaaten der USA als auch in den Schweizer Kantonen sind die Unterschriftenzahlen für ein Antragsverfahren niedrig und die Sammelfrist lang oder nicht vorhanden. In den deutschen Bundesländern variieren die Hürden stark. Während man in Nordrhein-Westfalen mit 3.000 Unterschriften (0,02 Prozent der Wahlberechtigten) ein Volksbegehren einleiten kann, sind in Hessen etwa 88.000 Stimmen (zwei Prozent) erforderlich. Mit „sehr gut“ bewerten wir Regelungen, die maximal 0,25 Prozent der Wahlberechtigten, keine Sammelfrist sowie eine parlamentarische Behandlung verpflichtend vorsehen. Bei der Bewertung berücksichtigen wir, dass in einem Stadtstaat die Unterschriftensammlung leichter zu organisieren ist als in einem Flächenstaat. 5.000 Unterschriften in Bremen sind mithin leichter zu sammeln als 25.000 Unterschriften in Bayern.

Praxis

Positiv hervorzuheben sind die Länder, die diese erste Verfahrensstufe zu einer vollen Volksinitiative mit parlamentarischer Behandlung des Themas ausgebaut haben (Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein). So entsteht ein „Frühwarnsystem“, das es den Bürger/innen ermöglicht, mit vertretbarem Aufwand Themen in die politische Diskussion zu bringen und im Parlament angehört zu werden. Oft sind auf

dieser Stufe bereits Kompromisse möglich. Die Volksinitiative wird häufig auch dann genutzt, wenn die Initiatoren noch gar nicht sicher sind, ob sie wirklich bis zum Volksentscheid „durchmarschieren“ wollen. Lehnt der Landtag ab, bleibt aber immer die Möglichkeit, als nächsten Schritt ein Volksbegehren einzuleiten.

In Brandenburg kam es bis zum 31. Dezember 2012 zu 38 Volksinitiativen. Davon wurden immerhin elf vom Landtag ganz oder teilweise übernommen. In Mecklenburg-Vorpommern waren acht von 25 Volksinitiativen in der Sache erfolgreich, so dass es nicht zu einem Volksbegehren als zweiter Verfahrensstufe kam. Auch die Hamburger nutzen das erst 1996 eingeführte Instrument häufig – bis zum 31.12.2012 wurden 36 Volksinitiativen gestartet. Davon wurden acht vom Landtag ganz oder teilweise übernommen. In Schleswig-Holstein hat sich die Volksinitiative ebenfalls bewährt. Bei 27 eingeleiteten Verfahren wurden fast die Hälfte (12 Initiativen) teilweise oder ganz übernommen.

Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe)

Hier werden folgende Elemente erfasst und bewertet:

- die Höhe des Unterschriftenquorums (höher gewichtet innerhalb dieser Kategorie)
- die Dauer der Sammelfrist
- die Art der Unterschriftensammlung (freie Sammlung/Eintragung in Amtsstuben oder bei Behörden)

Zum Vergleich: Die Unterschriftenquoten in den US-Bundesstaaten betragen durchschnittlich vier Prozent (von 1,5 bis 7,5 Prozent), in den Kantonen der Schweiz 2,6 Prozent (von 0,8 bis 5,7 Prozent). Die Sammelfrist erstreckt sich über mehrere Monate. Sowohl die Schweizer als auch die US-Amerikaner dürfen die Unterschriften frei sammeln. Auf diese Weise werden das bürgerschaftliche Engagement und die öffentlichen Diskussionsprozesse gefördert.

Für das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren gilt folgender Maßstab:

Bewertungsmaßstab Unterschriftenquorum (Volksbegehren)

1	sehr gut (kein Land)	1 - 2,9%
2	gut (z. B. Brandenburg, Hamburg)	3 - 5,9%
3	befriedigend (z. B. NRW, Mecklenburg-Vorpommern)	6 - 8,9%
4	ausreichend (z. B. Bayern)	9 - 11,9%
5	mangelhaft (z. B. Sachsen)	12 - 14,9%
6	ungenügend (Baden-Württemberg, Hessen)	ab 15%

Die Fristen und die Art der Sammlung können zur Auf- oder Abwertung der Teilnote führen. So wird beispielsweise Hamburg wegen der kurzen 21-Tage-Sammelfrist leicht abgewertet. Niedersachsen erfährt eine Aufwertung, weil die Frist mit sechs Monaten angemessen lang ist und die Sammlung frei erfolgt.

Praxis

Die Praxis zeigt, dass zu hohe Quoren, zu kurze Fristen und die Amtseintragung (etwa in Brandenburg oder Bayern) Volksbegehren oft ausbremsen. Nur knapp die Hälfte der Anträge in Deutschland, die die zweite Verfahrensstufe – das Volksbegehren – erreichten, schafften das Unterschriftenquorum (37 von 77 Volksbegehren bis Ende 2012). Erst in sechs der 16 Bundesländer kam es aufgrund eines erfolgreichen Volksbegehrens zu einem Volksentscheid. Das bedeutet, dass in zehn Ländern die Bürger/innen noch nie eine Volksabstimmung aufgrund eines Volksbegehrens erlebt haben, obwohl dieses Instrument in einigen dieser Länder – Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz – bereits seit Jahrzehnten in der Landesverfassung verankert ist. Dass restriktive Hürden Initiativen von vornherein abschrecken und verhindern, zeigt exemplarisch das Bundesland Hessen: Hier müssen für das Volksbegehren 20 Prozent der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten – von 1946 bis 2011 betrug die Frist sogar nur zwei Wochen – in amtlichen Stellen unterschreiben. Diese restriktive Hürde bewirkte, dass es in 64 Jahren zu nur einem einzigen Volksbegehren kam. Dieses scheiterte mit 6,9 Prozent deutlich am Unterschriftenquorum. Auch in Ländern mit mehr Praxis ist zu beobachten,

wie die Amtseintragung und kurze Fristen viele Volksbegehren erschweren: In Bayern erreichten nur neun der 19 Volksbegehren das Unterschriftenquorum von zehn Prozent in Verbindung mit der sehr kurzen Frist (zwei Wochen) und dem Verbot der freien Unterschriftensammlung. In Brandenburg erreichte erst eines der bislang neun durchgeführten Volksbegehren die benötigte Anzahl an Unterschriften, was maßgeblich am Verbot der freien Unterschriftensammlung lag. Der Erfolg dieses einen Volksbegehrens geht wohl auf die 2011 eingeführte Möglichkeit der Briefeintragung beim Volksbegehren zurück.

Volksentscheid

Anders als bei Wahlen, wo allein die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet, gelten in Deutschland bei Volksentscheiden in aller Regel zusätzlich sogenannte Abstimmungsquoren:

- Zustimmungsquoren schreiben einen Mindestanteil an Ja-Stimmen aller Stimmberechtigten vor.
- Beteiligungsquoren schreiben eine Mindestbeteiligung der Stimmberechtigten am Volksentscheid vor.

Mehr Demokratie lehnt Abstimmungsquoren ab, weil sie in der Praxis zu Abstimmungsboykotten und anderen undemokratischen Behinderungen von Volksentscheiden führen. Außerdem führen sie dazu, dass Stimmenthaltungen faktisch als Nein-Stimmen gewertet werden. So können Ergebnisse von Volksabstimmungen auf den Kopf gestellt werden – nämlich dann, wenn die Quoren nicht erreicht werden. In der Schweiz gibt es, wie auch in allen Bundesstaaten der USA, keine auf die Stimmberechtigten bezogenen Abstimmungsquoren.

Mehr Informationen:

Mehr Demokratie, Positionspapier Nr. 8: „Sinn oder Unsinn von Abstimmungsquoren“: mehr-demokratie.de/positionen.html

Für das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid gilt folgender Maßstab für unsere Bewertung:

Bewertungsmaßstab Zustimmungsquorum (Volksentscheid)

1	sehr gut (z. B. Bayern / einfache Gesetze)	0 - 9,9%
2	gut (z. B. NRW / einfache Gesetze)	10 - 15%
3	befriedigend (z. B. Bremen / einfache Gesetze)	15,1 - 20%
4	ausreichend (z. B. Niedersachsen / einfache Gesetze)	20,1 - 25%
5	mangelhaft (kein Land)	25,1 - 30%
6	ungenügend (fast alle Länder bei Verfassungsänderungen)	ab 30,01%

Den Bewertungsmaßstab haben wir auf den Prüfstand gestellt und im Vergleich zum vorhergehenden Ranking leicht geändert. Grund hierfür waren einerseits theoretische, andererseits aber auch empirische Überlegungen: Zustimmungsquoren jenseits der 30 Prozent gelten bereits als äußerst schwer überwindbar und entfalten bereits sehr viele der oben beschriebenen negativen Effekte. Im Ranking 2010 bewerteten wir ein 30-Prozent-Zustimmungsquorum noch mit „mangelhaft“ und gaben ein „ungenügend“ erst ab 40,1 Prozent. In den meisten Fällen hatte die Änderung des Maßstabs für die konkrete Note jedoch keine oder nur sehr geringe Auswirkungen: So wird ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent wie bislang von uns mit „noch ausreichend“ (4-) bewertet.

Generell gilt bei der Benotung: Das Abstimmungsquorum für Volksentscheide über einfache Gesetze wird stärker in die Bewertung einbezogen als jenes für Volksentscheide über Verfassungsänderungen, weil ersteres eine größere praktische Relevanz hat. Änderungen der Landesverfassung per Volksbegehren kommen selten vor.

Praxis

Von den bislang 19 durch Volksbegehren eingeleiteten Volksentscheiden fanden sieben (sechs in Bayern, einer in Sachsen) unter den gleichen Bedingungen wie Wahlen, das heißt ohne Abstimmungsquorum, statt. Hier entschied die Mehrheit der Abstimmenden. Für drei Volksentscheide galt ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent, für sechs ein Zustimmungsquorum von 25 Pro-

zent und für zwei ein Zustimmungsquorum von 50 Prozent. Alle drei Abstimmungen in Hamburg, die ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent zu überwinden hatten (Krankenhäuser, Wahlrecht, Schulreform) konnten dieses erreichen, jedoch fanden in zwei dieser drei Fälle zeitgleich Wahlen statt, was die Beteiligung erhöhte. Ein Blick auf die „25-Prozent-Fälle“ zeigt, dass dieses Quorum schon schwieriger zu überwinden ist: Lediglich zwei der sechs Volksentscheide konnten das Quorum übertreffen: Die Abstimmungen gegen die Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein und für die Einführung des Bürgerentscheids in den Bezirken Hamburgs. Beide Abstimmungen fanden zugleich mit der Bundestagswahl 1998 statt, was die Beteiligung erhöhte. Die anderen vier (Sachsen-Anhalt, zweimal Berlin, Schleswig-Holstein) erreichten das Quorum nicht, in drei dieser vier Fälle wurde zwar eine Mehrheit der Abstimmenden pro Volksbegehren erreicht, durch das Quorum scheiterte jedoch das Anliegen.

Die Auswirkungen des Quorums kann man sehr gut an folgendem Beispiel illustrieren: 1997 lehnten die Abstimmenden in Schleswig-Holstein zwar mit einer Zweidrittelmehrheit die Streichung des Buß- und Bettags als Feiertag ab. Ohne den „Mitnahme-Effekt“ einer Wahl verfehlte diese Abstimmung jedoch das 25-Prozent-Quorum. Die zustandgekommene Zweidrittelmehrheit entsprach nicht einem Viertel aller Stimmberechtigten. Die Mehrheit unterlag. Kritik erntete die Landesregierung, weil sie sich nur mäßig in die Abstimmungsdebatte einmischte. Offenbar vertraute sie darauf, dass die Initiative das Quorum verfehlen würde. Das Kalkül ging auf. Ohne Quorum hätte sich die Landesregierung ganz anders für die Streichung des Buß- und Bettages ins Zeug legen müssen, um einen Sieg der nordelbischen Kirche (Initiator des Begehrens) an der Urne zu verhindern. Als gänzlich unüberwindbar muss das in vielen Ländern vorgesehene Zustimmungsquorum von 50 Prozent der Wahlberechtigten für Verfassungsänderungen gelten. Dies belegt das Beispiel der Volksabstimmung „Mehr Demokratie in Hamburg“, in der es 1998 um eine Reform des Volksentscheids – unter anderem um die Abschaffung eben jenes Zustimmungsquorums – ging. Bei einer sehr hohen Beteiligung von 66,7 Prozent, da die Abstimmung zusammen mit einer Wahl stattfand, stimmte eine deutliche Mehrheit von 74,2 Prozent der Abstimmenden mit „Ja“. Doch das Gesetz landete im Papierkorb, weil das Projekt „nur“ die Zustimmung von rund 45 Prozent der Stimmberechtigten fand. Gerade beim Abstim-

mungsquorum für verfassungsändernde Gesetze sehen wir in vielen Ländern einen sehr großen Reformbedarf.

Obligatorisches Referendum

Dieses Element ist ebenfalls sehr wichtig für die Praxis. Bestimmte Angelegenheiten – zum Beispiel Verfassungsänderungen – müssen zwangsläufig (obligatorisch) zur Volksabstimmung gelangen. In den Gemeinden und Staaten/Kantonen der USA und der Schweiz sind diese weit verbreitet und unter anderem für alle Verfassungsänderungen und wichtige Finanzangelegenheiten wie etwa staatliche Kreditaufnahmen vorgesehen. In Deutschland kennen nur zwei Länder das volle obligatorische Verfassungsreferendum: Bayern und Hessen. Die dort geltende Regelung beim obligatorischen Referendum bewerten wir mit „gut“. Ein „sehr gut“ könnte erzielt werden, wenn weitere Themen dem Referendum unterstellt werden.

Berlin kennt ein Referendum nur für den Fall, dass die Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert werden, was zu bislang einem Referendum über die Reform der direkten Demokratie 2006 geführt hat. Die Berliner Regelung umfasst jedoch nur einen Verfassungsartikel und wird daher von uns mit „mangelhaft“ (5+) benotet. Bremen sah bis 1994 vor, dass jede Verfassungsänderung, die nicht einstimmig vom Landtag verabschiedet wurde, dem Volk vorgelegt wird. Diese Regelung wurde leider abgeschafft. Hingegen hat Bremen Ende August 2013 ein bedingt obligatorisches Referendum beim Verkauf öffentlichen Eigentums beschlossen (Details siehe unten, fakultatives Referendum), was wir mit „ausreichend“ bewertet haben.

Praxis

Bislang kam es in Bayern zu neun, in Hessen zu neun und in Bremen und Berlin zu je einem obligatorischen Verfassungsreferendum. Bis auf eine Ausnahme (Hessen, 1995, Senkung des passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre) wurden alle Vorlagen der Landtage im Volksentscheid von den Bürger/innen angenommen. In Bayern stimmen die Bürger/innen zusammen mit der Landtagswahl am 15. September 2013 über weitere fünf Verfassungsreferenden ab. Obligatorische Verfassungsreferenden sind

sehr begrüßenswert, weil die grundsätzlichen Spielregeln des Gemeinwesens stets von einer Mehrheit der Bürger/innen getragen werden sollten. Allerdings müssen die Referenden auch von den Parteien und den staatlichen Institutionen gewürdigt werden und dürfen nicht als Pflichtübung gelten. So ernteten die hessischen Parteien und die Landesregierung im Herbst 2002 Kritik, weil sie die Wähler über drei Referenden nur unzureichend informierten. Erst wenige Wochen vor dem Volksentscheid ging den Wähler/innen eine schwer verständliche Information zu. Unter anderem ging es um die Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre, die am Ende angenommen wurde. Doch in den wenigen Städten, wo oppositionelle Gruppen eine intensivere öffentliche Debatte über das Referendum anregen konnten, lehnte eine Mehrheit die Verlängerung der Wahlperiode ab. Offenbar hatten die Parteien kein Interesse an einer breiten öffentlichen Debatte, weil sie befürchteten, dies könnte zur Ablehnung der gewünschten Reform führen.

Fakultatives Referendum

Dieses direktdemokratische Verfahren ist in der Schweiz und in US-Bundesstaaten seit Jahrzehnten etabliert. In Deutschland gibt es seit kurzem erste Ansätze in Hamburg und Bremen, praktische Erfahrungen liegen nicht vor.

In Hamburg ist der Sonderfall geregelt, dass von den Bürger/innen beschlossene Gesetze im Falle ihrer Änderung dem fakultativen Referendum unterliegen. Dies bedeutet, dass ein Parlamentsbeschluss, der ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz ändert, erst nach drei Monaten in Kraft tritt. In diesem Zeitraum kann das fakultative Referendum ergriffen werden. Wenn 2,5 Prozent der Bürger/innen innerhalb von drei Monaten unterschreiben, findet ein Volksentscheid über die geplante Gesetzesänderung statt. Es gelten die gleichen Quoren wie bei Volksentscheiden, da neben der Mehrheit der Abstimmenden auch 20 Prozent aller Stimmberechtigten für das vom Parlament beschlossene Gesetz stimmen müssen. Dadurch wird natürlich die Annahme vom Parlament beschlossener Veränderungen erschwert. Durch diese Regelung wird in Hamburg ein erhöhter Bestandsschutz von durch Volksentscheide beschlossenen Gesetzen bewirkt. Damit wurden die Lehren aus der Vergangenheit gezogen: Im Jahr 2004 hatte das Parlament zwei Volksentscheide innerhalb kurzer Zeit rückgängig gemacht. Wenn das fakultative Referendum also nicht ergriffen wird, kann davon ausgegangen werden, dass die vom Parlament vorgenommene

Mehr Informationen:

mehr-demokratie.de/volksentscheide_in_deutschland.html
wahlen.bayern.de/volksentscheide/2013-bek_staatsregierung-020713R.pdf

Änderung akzeptiert wird. Würde diese Regelung auf alle Gesetze ausgedehnt werden, hätte man die Schweizer Regelung vieler Kantone und könnte bei allen Gesetzen auf eine gewisse Akzeptanz in der Gesellschaft schließen.

In Bremen wurde im August 2013 eine interessante Mischung aus bedingt obligatorischem und fakultativem Referendum in der Landesverfassung verankert. Bestimmte Gegenstände der Privatisierung – zum Beispiel Daseinsvorsorge, Verkehr oder Wohnungsbau – unterliegen dem obligatorischen Referendum, das heißt, sie können nur mit Zustimmung der Bürger/innen in einem Volksentscheid beschlossen werden. Jedoch gilt für diese Regelung eine Ausnahme: Kommt im Parlament eine Zweidrittelmehrheit für den Verkauf zustande, kommt es nicht obligatorisch zum Volksentscheid. In diesem Fall (einfache Mehrheit statt einer Zweidrittelmehrheit im Parlament) kann jedoch das fakultative Referendum ergriffen werden: 25 Prozent der Abgeordneten oder 5 Prozent der Bürger/innen können innerhalb von drei Monaten einen Volksentscheid herbeiführen. Ein Verkauf kann vor Ablauf der Frist nicht vonstattengehen. Im Vergleich zu Hamburg ist in Bremen eine noch kleinere Fallgruppe geregelt und das Unterschriftenquorum beträgt unverändert fünf Prozent der Stimmberechtigten.

Es ist interessant, dass in beiden Stadtstaaten neue Formen direktdemokratischer Instrumente gewählt wurden, um Sonderfälle zu regeln. Auch wenn noch keine zu beschreibende Praxis vorliegt, haben beide Regelungen das Potenzial, Vorbild für weitere direktdemokratische Reformen in Deutschland zu sein. Auch auf Bundesebene fordert Mehr Demokratie das fakultative Referendum, um Beschlüsse des Parlaments korrigieren zu können.

Weitere Elemente (I): Kostenerstattung, Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre

Folgende Elemente fördern die Chancengleichheit, die Information der Abstimmenden sowie allgemein die Qualität des Verfahrens:

- ein Gegenvorschlagsrecht des Parlaments/eine Konkurrenzvorlage

Mehr Informationen:

Beispiel einer Abstimmungsbroschüre in Hamburg:
hamburg.de/wahlen/volksentscheid

Mehr Demokratie, Themenpapier Nr. 21, Die Abstimmungsbroschüre:
mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen21_Abstimmungsbroschuere.pdf

- eine angemessene Kostenerstattung für die Initiatoren
- der Versand einer Abstimmungsbroschüre beziehungsweise von ausführlicheren Informationen vor einem Volksentscheid
- die Möglichkeit einer unverbindlichen Volkspetition zur Befassung des Landtags mit einem politischen Gegenstand.

Erfreulicherweise können die Parlamente in allen 16 Bundesländern eine Gegenvorlage zum volksbegehrten Gesetzentwurf mit zur Abstimmung stellen. Dies fördert Kompromissmöglichkeiten und vergrößert die Auswahl an Abstimmungsalternativen. In der Schweiz ist dies ebenfalls überall anzutreffen, in den USA hingegen nicht in jedem Bundesstaat. Kostenerstattungen zur Verbesserung der Chancengleichheit sind in sechs Bundesländern vorgesehen: Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Die US-Bundesstaaten und die Schweiz kennen keine derartigen Kostenerstattungen, weshalb die Regelungen in den deutschen Bundesländern als innovativ angesehen werden.

Sowohl in den USA („Ballot Pamphlet“) als auch in der Schweiz („Abstimmungsbüchlein“ oder auch „Abstimmungsbroschüre“) ist ein amtliches Informationsheft üblich. Darin sind Informationen über den Abstimmungsgegenstand, die Positionen der Verwaltung und der Initiatoren sowie zum Teil mögliche finanzielle Auswirkungen der Abstimmung dargestellt. Derartige Abstimmungsbroschüren suchte man in den deutschen Ländern lange Zeit meist vergeblich. Erst in den letzten Jahren haben manche Länder ihr Ausführungsgesetz entsprechend reformiert. Diesbezügliche Regelungen haben nun immerhin sechs Bundesländer: Bayern, Berlin (seit 2008), Bremen (seit 2009), Hamburg, Schleswig-Holstein (seit 2004) und Thüringen (seit 2003).

Weitere Pluspunkte bei der Bewertung können Bundesländer sammeln, wenn sie den Initiatoren zusätzliche Beratung anbieten (beispielsweise Berlin), einen erhöhten Bestandsschutz von Volksentscheiden vorsehen oder auf sonstige Weise die Bürgerfreundlichkeit und Transparenz des Verfahrens erhöhen.

Praxis

Die Konkurrenzvorlage ist ein beliebtes Instrument des Parlaments, wenn Volksbegehren zur Abstimmung gelangen. In der Regel kommt die Politik dem Volksbegehren in der Sache entgegen. Beim Volksentscheid über die bayerische Müllpolitik 1991 setzte sich zwar der Konkurrenzentwurf des Landtags ge-

gen den Entwurf der Initiative durch. Das erfolgreiche Volksbegehren hatte die CSU-Mehrheit im Landtag zuvor jedoch zu Zugeständnissen gezwungen. Auch bei vielen Volksentscheiden in Hamburg wurden Konkurrenzvorlagen vorgelegt, so dass die Abstimmenden mehr Auswahl hatten. Die mangelnde Information der Bürger/innen vor Volksentscheiden haben wir bereits am Beispiel der drei hessischen Verfassungsreferenden aus dem Jahr 2002 kritisiert. Die öffentliche Diskussion ist der Kern der direkten Demokratie – der Staat muss dafür den Rahmen schaffen. Einige Bundesländer (siehe oben) haben darauf reagiert und bieten ausführlichere Informationen vor einem Volksentscheid an.

Weitere Elemente (II): Volkspetition

Ein weiteres Element wird in der Bewertung berücksichtigt: die Volkspetition. Diese führt zwingend zu einer Behandlung im Parlament, ist allerdings unverbindlich. Die Volkspetition ist daher nicht mit der Volksinitiative beziehungsweise dem Antrag auf ein Volksbegehren als erste Verfahrensstufe der Volksgesetzgebung zu verwechseln und endet nach der Entscheidung im Landesparlament, das das letzte Wort hat. Somit hat dieses Verfahren den Charakter einer Massenpetition. Je nach Bundesland existieren unterschiedliche Bezeichnungen für dieses Instrument, die aber alle das gleiche Verfahren meinen:

- „Volkspetition“: Hamburg
- „Volksinitiative“: Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt
- „Bürgerantrag“: Bremen und Thüringen

Wie aus der Auflistung deutlich wird, verfolgen die Länder leider keine einheitliche Linie in der Benennung dieses Instrumentes, was zu Begriffsverwirrungen führen kann. Da es sich bei dem Verfahren um eine Massenpetition handelt und der Landtag abschließend entscheidet, halten wir „Volkspetition“ für den besten Begriff und verwenden ihn hier.

Die Volkspetition ist geeignet, ein Thema auf die politische Tagesordnung zu setzen („Agenda-Setting“). Es kommt immer wieder vor, dass Parlamente die Forderungen einer Volkspetition ganz oder teilweise übernehmen. Leider kennen mehrere Bundesländer die Volkspetition, jedoch keine voll ausgebaute erste Verfahrensstufe der Volksgesetzgebung, wie oben beschrieben (Seite 20). Dies bedeutet, dass dort nach einem erfolgreichen Antrag auf Volksbegehren, für den die nötigen Unterschriften

gesammelt wurden, keine Behandlung des Anliegens im Parlament vorgesehen ist. In diesen Ländern wäre es sinnvoll, die Instrumente zu verschmelzen, so dass aus einem Antrag auf Volksbegehren plus der Volkspetition eine echte, voll ausgebaute Volksinitiative wird. Dies wäre insofern eine gute Lösung, als in den Ländern mit einer voll ausgebauten Volksinitiative diese die Funktion der Volkspetition mit übernimmt. In der Schweiz, die über differenziertere direktdemokratische Instrumente verfügt, gehört die Volkspetition („Motion“) ebenso zum Standard wie in den USA, jeweils mit sehr niedrigen Hürden.

Praxis

Die Erfolgchancen für Volkspetitionen sind theoretisch gering, denn der politische Druck auf den Landtag ist nicht allzu hoch: Nach einer Ablehnung droht kein Volksbegehren. Die Praxis in den deutschen Bundesländern zeigt jedoch, dass mehrere Volkspetitionen erfolgreich waren und die Politik zum Umdenken bewegen konnten. Von den bis Dezember 2012 eingeleiteten 49 Volkspetitionen wurden 34 Volkspetitionen mit genügend Unterschriften eingereicht. Von diesen 34 wurden immerhin acht (23,5 Prozent) ganz oder teilweise vom Landtag übernommen.

Reformdiskussion und weitere Aspekte

In die Bewertung fließt in geringem Maße ein, ob es im jeweiligen Bundesland eine aktive Debatte über Reformen der direktdemokratischen Regelungen gibt oder nicht. Desweiteren werden Aspekte wie die Bevölkerungsdichte, der Umgang mit direktdemokratischen Verfahren und rechtliche Aspekte berücksichtigt. So finden zum Beispiel in den US-Bundesstaaten vereinzelt sowie in den Schweizer Kantonen regelmäßig Diskussionen oder auch Volksabstimmungen über die Volksgesetzgebung und deren Ausgestaltung statt. Diese öffentlichen Debatten über die gesetzlichen Regelungen werten wir als Zeichen für die Lebendigkeit der direkten Demokratie und ihre Verankerung im Bewusstsein der Bürger/innen.

c) Faire Bürgerentscheide auf Kommunalebene

Während bis 1989 nur Baden-Württemberg die lokale Direktdemokratie kannte, sind heute in allen Ländern Bürgerentscheide in den Kommunalverfassungen verankert. Wie auf Landesebene hängt auch auf kommunaler Ebene die Häufigkeit und Wirksamkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in erster Linie von folgenden Fragen ab:

- Welche Themen sind für Bürgerbegehren zulässig?
- Wie hoch ist das Unterschriftenquorum und wie sind die Bedingungen für die Unterschriftensammlung?
- Entscheidet beim Bürgerentscheid die Mehrheit oder sind zusätzliche Hürden (Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren) zu überwinden? Gibt es weitere Hürden für die Durchführung eines Bürgerbegehrens?

Diese Kategorien spielen für die Notengebung eine sehr wichtige Rolle (Gewichtung etwa 80 Prozent). Alle weiteren Regelungen spielen eine nachgeordnete Rolle und wurden von uns entsprechend weniger stark gewichtet (Gewichtung etwa 20 Prozent).

Das optimale Design der direkten Demokratie auf Kommunalebene

Folgende Verfahrensgestaltung würde auf kommunaler Ebene zur Note 1,0 führen:

Hohes Gewicht in der Wertung

Themen

Die Bürger/innen sind dem Parlament gleichgestellt. Es gibt keinen oder nur einen geringen Themenauschluss.

Bürgerbegehren

Das Unterschriftenquorum liegt bei maximal drei Prozent oder ist gestaffelt nach Gemeindegröße und liegt dann für Großstädte bei maximal drei Prozent, für kleine Gemeinden bei maximal fünf Prozent. Die Sammelfrist beträgt mindestens sechs Monate. Die Unterschriften können von den Initiatoren frei auf der Straße gesammelt werden.

Bürgerentscheid

Wie bei Wahlen entscheidet die Mehrheit. Es gibt keine Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren.

Geringeres Gewicht in der Wertung

Abstimmung analog einer Kommunalwahl/Briefabstimmung möglich

Die Abstimmung wird ähnlich wie eine Kommunalwahl durchgeführt (dies betrifft zum Beispiel die Anzahl der Abstimmungslokale). Eine Abstimmungsbenachrichtigung sowie die Möglichkeit der Briefabstimmung ist gewährleistet.

Ratsreferendum/Konkurrenzvorlage

Der Gemeinderat kann selbst einen Bürgerentscheid einleiten und zum Bürgerbegehren einen Konkurrenzvorschlag vorlegen.

Abstimmungsbroschüre

Ein Informationsheft mit den Positionen der Initiatoren sowie des Gemeinderats wird vor dem Bürgerentscheid an alle Haushalte versendet.

Aufschiebende Wirkung

Der Rat muss zunächst das Bürgervotum abwarten und darf nicht vorher Fakten schaffen, die dem Anliegen des Bürgerbegehrens entgegenstehen. Das Bürgerbegehren hat eine aufschiebende Wirkung nach Abgabe eines Drittels der notwendigen Unterschriften.

Kein Kostendeckungsvorschlag

Die Initiatoren müssen keinen ausgearbeiteten Kostendeckungsvorschlag unterbreiten.

Bürgerentscheide auf Landkreisebene

Auch in den Landkreisen sind Bürgerbegehren und -entscheide vorgesehen.

Bürgerentscheide in den Stadtbezirken

In Großstädten können Bürgerentscheide auch auf Stadtbezirksebene stattfinden.

Obligatorische Referenden

Zu zentralen Fragen - zum Beispiel der Aufnahme von größeren Krediten zur Finanzierung lokaler Investitionen oder zum Verkauf öffentlichen Eigentums - sind Referenden obligatorisch vorgesehen.

Volkspetition (Einwohnerantrag)

Neben Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gibt es die Möglichkeit, den Gemeinderat per Volkspetition (Bürger- oder Einwohnerantrag genannt) mit einem Gegenstand zu befassen - bei einem Unterschriftenquorum von maximal 0,25 Prozent, ohne beziehungsweise mit sehr langer Frist und bei freier Sammlung.

Kommunalebene: Bewertungsmaßstab im Einzelnen

Themen

Wie auf Landesebene stellen auch in den Gemeinden die Themenbereiche, die vom Bürgerbegehren zugelassen oder ausgeschlossen sind, ein Kernelement mit enormer Bedeutung für die Praxis dar. Für die Gemeinden in den USA und in der Schweiz gilt, dass nahezu alle Themen zugelassen sind. Die Bundesländer werden im vorliegenden Ranking gemäß dem Ausmaß der Einschränkungen bewertet. Dabei können zwei Beschränkungen unterschieden werden:

Nur noch in Sachsen-Anhalt gibt es einen *Positivkatalog*. Hier werden die zulässigen Themen aufgelistet, was bedeutet, dass alle nicht aufgeführten Fragen und damit ein Großteil der kommunalpolitischen Themen unzulässig sind. Allerdings gibt es auch einen *Negativkatalog* und die Möglichkeit für die Gemeinde, durch die Hauptsatzung den Katalog wichtiger Gemeindeangelegenheiten zu vergrößern. Positivkataloge wurden erfreulicherweise in den letzten Jahren in mehreren Ländern abgeschafft: Baden-Württemberg (Reform 2005), Mecklenburg-Vorpommern (Reform 2008), Rheinland-Pfalz (Reform 2010) und Bremerhaven (Reform 2012) verabschiedeten sich von dieser Form der rigorosen Themeneinschränkung. Sachsen-Anhalt sollte diesem Beispiel folgen.

In fast allen Ländern gibt es (unterschiedlich umfangreiche) Negativkataloge. Diese können viele oder wenige Themenauschlüsse beinhalten. Je nach Ausmaß des Negativkatalogs haben wir die Noten „mangelhaft“ (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland) bis „sehr gut“ (Berlin, Hamburg) vergeben. Dabei spielt selbstverständlich eine große Rolle, ob kommunalpolitisch wichtige Themenbereiche – vor allem die Bauleitplanung und Planungsvorhaben – erlaubt sind.

Praxis

In vielen Kommunalverfassungen ist die Bauleitplanung von Bürgerbegehren ausgenommen. Zu ihr zählen etwa die Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten sowie Bauprojekte. Wie

Mehr Informationen:

Mehr Demokratie, Positionspapier Nr. 12: „Themenauschlüsse bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid“, mehr-demokratie.de/positionen.html

wichtig dieses Themenfeld ist, zeigt beispielsweise die Tatsache, dass in Bayern, wo Bürgerbegehren zur Bauleitplanung zulässig sind, mehr als 20 Prozent in diesen Bereich fallen. Während nur 16 Prozent aller bayerischen Bürgerbegehren unzulässig waren, wurden in Bundesländern, welche die Bauleitplanung nicht erlauben, deutlich mehr Verfahren für unzulässig erklärt: Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland und Niedersachsen kommen beispielsweise auf Werte über 35 Prozent. Aber nicht nur die Zahl der für unzulässig erklärten Begehren ist in denjenigen Ländern, die einen restriktiven Ausschlusskatalog aufweisen, höher. Vielmehr lässt sich auch nachweisen, dass die Anzahl der eingeleiteten Bürgerbegehren umso niedriger ist, je mehr Themen ausgeschlossen sind. Ein Beispiel verdeutlicht die Unterschiede: In der bayerischen Gemeinde Rugendorf (Landkreis Kulmbach) war 1998 ein Bürgerbegehren gegen einen geplanten Windpark zulässig und gelangte dann auch zum erfolgreichen Bürgerentscheid. Hingegen wurde in der niedersächsischen Gemeinde Neubörger (Landkreis Emsland) das Bürgerbegehren zum Thema „Ausweisung von Windkraftflächen“ im Jahre 1997 für unzulässig erklärt – wegen des Ausschlusses von Flächennutzungs- und Bauleitplanung in Niedersachsen. Einen Sonderfall stellen Bürgerbegehren in den Bezirken des Stadtstaats Hamburg dar. Naturgemäß liegen auf Bezirksebene nicht so viele Kompetenzen wie in den Gemeinden. Hamburgs Regelung lässt Initiativen in allen wesentlichen Bezirks-Fragen zu. Hingegen taucht hier ein anderes Problem auf: Der Senat kann Bürgerbegehren aushebeln, indem er die Entscheidungsgewalt an sich zieht (sogenanntes Evokationsrecht des Senats). Davon hat er in den vergangenen Jahren häufiger Gebrauch gemacht, was zu Unmut führte. Gemeinsam mit anderen negativen Entwicklungen (vgl. Länderprofil in Kapitel V.) führt dies zu einer Abwertung der Gesamtnote.

Bürgerbegehren

Wie im vorherigen Kapitel über die Landesebene werden hier die Verfahrenselemente bewertet, die bei der Unterschriftensammlung, dem Bürgerbegehren, relevant sind:

- die Höhe des Unterschriftenquorums (höher gewichtet innerhalb dieser Kategorie)
- die Dauer der Sammelfrist
- die Art der Unterschriftensammlung (freie Sammlung/Eintragung in Amtsstuben bzw. bei Behörden)

Die Quoren für die Unterschriftensammlung in den US-Bundesstaaten und in der Schweiz betragen auch in den Kommunen

durchschnittlich weniger als drei Prozent – ebenso wie auf Staatenebene beziehungsweise kantonaler Ebene. Die freie Unterschriftensammlung und eine mehrmonatige Sammelfrist sind dort Standard. Die Spannweite der Hürden ist in Deutschland groß – während in München oder Köln für ein Bürgerbegehren die Unterschriften von drei Prozent der Wahlberechtigten ausreichen, sind es in anderen Großstädten bis zu zehn Prozent. Die in Deutschland verbreitete hohe Hürde von zehn Prozent bewerten wir mit „ausreichend“. Geringere Quoren werden besser bewertet, bei unter drei Prozent haben wir ein „sehr gut“ vergeben. In einigen Bundesländern sinkt das Quorum mit steigender Gemeindegröße und Einwohnerzahl. Dies führt zur Aufwertung. Als gelungene Beispiele hierfür gelten die Regelungen in Bayern und Nordrhein-Westfalen, die Quoren zwischen drei Prozent für Großstädte und zehn Prozent für kleine Gemeinden unter 10.000 Einwohner/innen vorsehen.

Bürgerbegehren werden unterschieden in Initiativbegehren und Korrekturbegehren. Letztere richten sich gegen einen Beschluss des Gemeindeparlaments. Während für Initiativbegehren meist keine Sammelfristen gelten, existieren bei Korrekturbegehren in nahezu allen Bundesländern Fristen (Ausnahme: Bayern). Positiv hervorzuheben ist, dass alle Länder auf Kommunalebene die freie Unterschriftensammlung vorsehen. Wenn die Note für die Dauer der Sammelfrist (eine Frist von mindestens sechs Monaten bewerten wir mit „sehr gut“) innerhalb dieser Kategorie stark von der Note des Unterschriftenquorums abweicht, führt dies zu einer Auf- beziehungsweise Abwertung.

Praxis

Die Höhe des Unterschriftenquorums beeinflusst die Praxis in hohem Maße. So finden in Bundesländern mit hohem Quorum (oft in Verbindung mit einem großen Themenausschluss wie etwa in Sachsen-Anhalt oder dem Saarland) deutlich weniger Bürgerbegehren statt als in Bundesländern mit niedrigerem Quorum, so etwa in Bayern, Berlin und Hamburg. Zur Illustration und zum Vergleich seien hier zwei Beispiele aus dem Jahr 2003 aufgeführt: Für das erfolgreiche Münchner Bürgerbegehren zum Erhalt mehrerer Stadtbibliotheken reichten den Initiatoren 27.000 Unterschriften, das heißt drei Prozent der etwa 900.000 Münchner Stimmberechtigten. Diese Hürde wurde überwunden, so dass es in München im September 2003 zum Bürgerentscheid kam. Zur gleichen Zeit scheiterte in Frankfurt eine ähnliche Initiative, weil sie „nur“ 25.000 Stimmen (etwa sechs Prozent) sammeln konn-

te. In der kleineren Stadt Frankfurt am Main mit etwa 420.000 Stimmberechtigten hätte das Bürgerbegehren „Stadteilbibliotheken erhalten“ erheblich mehr Unterschriften sammeln müssen als in München, nämlich 42.000 (zehn Prozent). Hätte dort das gleiche Quorum wie in Bayern gegolten, hätten den Frankfurtern für die Herbeiführung eines Bürgerentscheids 13.000 Unterschriften gereicht – das Bürgerbegehren „Stadteilbibliotheken erhalten“ wäre zum Bürgerentscheid gelangt. 2011 wurde für hessische Großstädte das Unterschriftenquorum auf drei Prozent gesenkt.

Bürgerentscheid

In der Schweiz wie in den USA gibt es auf kommunaler Ebene keine Abstimmungsquoren, hier gilt das Prinzip „Mehrheit entscheidet“. In Deutschland ist dies meistens anders: Zusätzlich zur Mehrheit der Abstimmenden gilt ein Abstimmungsquorum. Spitzenreiter mit der Teilnote „sehr gut“ ist hier Hamburg, das auf Abstimmungsquoren verzichtet. Bei einem Zustimmungsquorum von 20 Prozent wird von uns ein „befriedigend“, bei 25 Prozent ein „ausreichend“ (4-) vergeben. Eine Staffelung wie etwa in Bayern, Nordrhein-Westfalen oder (Seit 2013) Schleswig-Holstein, wo das Quorum mit wachsender Gemeindegröße sinkt, führte zu einer Aufwertung. Diese Regelung ist sinnvoll, weil die Praxis zeigt, dass die Beteiligung an Bürgerentscheiden in kleinen Gemeinden höher liegt als in größeren Gemeinden und Städten. Quoren über 25 Prozent galten früher in noch mehr Bundesländern, durch Reformen gibt es diese erfreulicherweise nur noch im reform-unfreundlichen Saarland (30 Prozent, von uns als „mangelhaft“ (5-) bewertet). Wenn 30 Prozent der Stimmberechtigten einem Anliegen zustimmen müssen, stellt dies generell eine sehr große Erschwernis dar, mindert die Erfolgsaussichten drastisch und gibt große Anreize zu Abstimmungsboykotten und Diskussionsverweigerung. Bei der Bewertung wurde ferner auch die Gemeindestruktur/Einwohnerzahlen berücksichtigt: Das Zustimmungsquorum in der Stadt Bremen in Höhe von 20 Prozent wurde von uns wegen der Größe der Stadt abgewertet und mit „befriedigend“ (3-) benotet. Dasselbe Quorum gilt auch in kleineren Gemeinden in Rheinland-Pfalz und wurde mit „befriedigend“ (3,0) bewertet. Die Erfahrung lehrt, dass in großen Städten ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent schwerer als in kleinen Gemeinden zu erreichen ist und zahlreiche Bürgerentscheide an dieser Hürde scheiterten.

Praxis

Das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid führt mitunter zur Verletzung elementarer demokratischer Spielregeln. Der

Grund liegt auf der Hand: Für den Gegner der Abstimmung – in der Regel der Gemeinderat und die Verwaltung – reicht es aus, eine hohe Beteiligung zu verhindern, um den Bürgerentscheid am Quorum scheitern zu lassen.

Ein Beispiel aus der niedersächsischen Stadt Hildesheim aus dem Jahr 1997 zeigt auf, welche Mittel die Städte dabei nutzen, wenn sie Gestaltungsspielraum haben: Das Bürgerbegehren gegen den Neubau eines Museums in Hildesheim wurde gleich mehrfach behindert. Beim Bürgerentscheid erhielten – anders als bei Wahlen – die Bürger/innen keine Benachrichtigung, es wurde zudem keine Briefabstimmung zugelassen und die Zahl der Abstimmungslokale wurde auf ein Sechstel der bei Wahlen üblichen Zahl reduziert. Die Strategie der Stadtratsmehrheit hatte Erfolg. Zwar stimmten 56 Prozent der Abstimmenden für das Bürgerbegehren, aber die Beteiligung war mit 11,75 Prozent so niedrig, dass das Zustimmungsquorum von 25 Prozent der Stimmberechtigten deutlich verfehlt wurde. Ohne das Vorhandensein des Quorums hätten die Neubaubefürworter – statt zu boykottieren – für ihre Auffassung in einer öffentlichen Diskussion eintreten müssen. Leider kommt es immer wieder vor, dass Politiker/innen sich Diskussionen verweigern oder sich anderweitig passiv verhalten, um das Erreichen des Quorums zu verhindern. Gerade in größeren Städten sind Abstimmungsquoten ein echter „Bürgerentscheid-Killer“. Untersuchungen in Hessen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg zeigen, dass sich die Erfolgsquote im Bürgerentscheid ab circa 30.000 Einwohner/innen deutlich vermindert. So scheiterten in hessischen Städten mit über 30.000 Einwohner/innen circa 40 Prozent aller Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum, die meisten sehr knapp. Die nordrhein-westfälischen Erfahrungen vor 2011 bestätigen dies.

Abstimmung analog einer Kommunalwahl/ Briefabstimmung ist möglich

Der Bürgerentscheid sollte analog zu einer Kommunalwahl geregelt sein und somit eine Abstimmung per Brief gewährleistet sein. Mittlerweile sehen das alle Bundesländer vor. Es gibt noch Fälle, bei denen nicht ein einziger Abstimmungstag mit mehreren Stimmbezirken, sondern ein längerer Abstimmungszeitraum mit einem Stimmbezirk angeboten werden.

Praxis

Der schon beschriebene Hildesheimer Bürgerentscheid zeigt, wie durch schlecht geregelte Durchführungsbestimmungen

eine Benachteiligung der Initiatoren und der Bürger/innen ermöglicht wurde. Inzwischen hat Niedersachsen dies jedoch reformiert. Ein weiteres Beispiel: Als im Jahr 2002 im ostwestfälischen Bad Salzuflen über den Verkauf der Stadtwerke abgestimmt wurde, öffnete die Gemeinde zehn Tage lang nur ein einziges Abstimmungslokal. Genaue Zahlen, inwieweit die Briefabstimmung von den Bürger/innen genutzt wird, liegen uns nicht vor. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass wie bei Wahlen, wo die Tendenz zur Briefabstimmung zunimmt, die Briefabstimmung bei Bürgerentscheiden zu einer deutlichen Steigerung der Beteiligung beiträgt.

Abstimmungsbroschüre

Wie bereits im vorherigen Kapitel der Landesebene erwähnt, wurden Informationen zum Abstimmungsgegenstand, die zur Meinungsbildung von amtlicher Seite an jeden Haushalt versandt werden, von uns positiv bewertet. In vielen Bundesländern existiert nur die so genannte „Abstimmungsbekanntmachung“: Im Amtsblatt der Gemeinde wird der Tag des Bürgerentscheids, die Abstimmungsfrage sowie die inhaltlichen Positionen des Gemeinderats und der Vertrauenspersonen in einer kurzen Bekanntmachung veröffentlicht. Die besten Regelungen gelten dagegen in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Bremen und in den Bezirken Hamburgs. Dort gibt es ein ausführliches Informationsheft. Akzeptabel sind auch die Regelungen in Berlin und Bayern.

Ratsreferendum, Konkurrenzvorlage durch Gemeinderat

In vielen Bundesländern kann auch der Gemeinderat mit einfacher Mehrheit oder Zweidrittelmehrheit einen Bürgerentscheid einleiten (sogenanntes Ratsreferendum). Damit hat der Gemeinderat zugleich ein Gegenvorschlagsrecht. Er kann zusätzlich zum Entwurf des Bürgerbegehrens eine weitere Vorlage zur Abstimmung stellen, was die Auswahl an Alternativen erhöht. Zudem kann der Rat auch unabhängig von Bürgerbegehren einen Entscheid einleiten. In den zehn Ländern, in denen dies der Fall ist (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein), führt dies zu einer positiven Bewertung.

Praxis

Die Gemeinderäte in Bayern machen häufig Gebrauch von ihrer Möglichkeit, selbst per „Ratsreferendum“ einen Bürgerentscheid

einzuweisen. Fast jeder vierte Bürgerentscheid geht auf einen Beschluss des Rates zurück. In Bayern etwa nutzen Gemeinderäte dieses Instrument sehr häufig, um bei einem per Bürgerbegehren initiierten Bürgerentscheid eine Konkurrenzvorlage mit zur Abstimmung zu stellen. Per Ratsreferendum kam etwa die Abstimmung über den Neubau des Münchner Fußballstadions im Jahr 2001 zustande, dem die Bürger/innen überraschend deutlich zustimmten. Angestoßen hatte die Diskussion allerdings ein Bürgerbegehren, das jedoch nicht mehr zur Abstimmung gelangte.

Aufschiebende Wirkung

Um die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern (zum Beispiel Vertragsunterzeichnung durch den Rat vor einem Bürgerentscheid zu diesem Sachverhalt) gibt es in einigen Bundesländern Regelungen, die eine aufschiebende Wirkung des Bürgerbegehrens ermöglichen. Meist tritt diese nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens in Kraft und gewährleistet so ein faires Verfahren. Dieses Kriterium wurde bei der Bewertung berücksichtigt. Besonders anwendungsfreundlich ist hier Hamburg, wo die aufschiebende Wirkung bereits zu Beginn der Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren eintritt. In den meisten Ländern gilt die aufschiebende Wirkung nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens.

Praxis

Im hessischen Taunusstein wandte sich ein Bürgerbegehren gegen die vorzeitige Verlängerung des Strom-Konzessionsvertrages der Stadt mit einem größeren Energieversorgungsunternehmen. Die Stadt wollte trotz des erfolgreichen Begehrens den Vertrag unterzeichnen – doch die Gerichte ordneten schließlich an, dass bis zum Bürgerentscheid keine „vollendeten Tatsachen“ geschaffen werden dürften. Die niedersächsische Kommunalverfassung hingegen schließt eine aufschiebende Wirkung von Bürgerbegehren explizit aus. Im Jahr 2002 wandte sich zum Beispiel eine Initiative in der Gemeinde Neetze (Landkreis Lüneburg) gegen den Ausbau einer Dorfstraße. Trotz des erfolgreichen Begehrens lehnten die Gemeinde und das Verwaltungsgericht einen Baustopp ab. Es kam zu der absurden Situation, dass der Bürgerentscheid zu einem Zeitpunkt stattfinden sollte, als die Straße schon fertig gebaut war. Die Initiatoren zogen daraufhin frustriert ihr Bürgerbegehren zurück. Positiv stimmt, dass immer mehr Bundesländer die aufschiebende Wirkung eines Bürgerbegehrens festschreiben, zuletzt Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Bremerhaven. Insgesamt ist dies nun in zehn Bundesländern der Fall.

Bürgerentscheide auf Landkreisebene

In fast allen Bundesländern sind Bürgerentscheide auch auf Landkreisebene möglich und es gibt keinen sachlichen Grund, warum man Bürgerentscheide in großen Städten, nicht jedoch in Landkreisen erlaubt. Dennoch gibt es noch zwei Länder, in denen dies nicht der Fall ist: In Baden-Württemberg und Hessen führt dies zu einer negativen Bewertung.

Praxis

Genauere Zahlen zur Nutzung von Bürgerbegehren auf Landkreisebene liegen uns für Bayern vor. Dort wurden etwa drei Prozent aller Bürgerbegehren in den Landkreisen eingeleitet. Beispiele für landkreisweite Bürgerentscheide sind der Weiterbetrieb von kreiseigenen Kliniken in öffentlicher Hand und andere Privatisierungsfragen.

Obligatorische Referenden

In den Kommunen der Schweiz und der USA sind zu wichtigen Fragen – etwa bei der Aufnahme größerer Kredite zur Finanzierung lokaler Projekte – obligatorische Referenden vorgesehen. Dieses Instrument verbessert die Kontrolle der öffentlichen Hand durch die Bürger/innen. Auf der bundesdeutschen Kommunalebene kennt nur die Stadt Bremen – seit August 2013 – lokale obligatorische Referenden. Die Regelungen für den Zwei-Städte-Staat gelten auch für die Stadt Bremen (Details siehe oben, Landesebene). Wir halten obligatorische Referenden für eine sinnvolle Ergänzung zu den schon vorhandenen Instrumenten Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und berücksichtigen sie deshalb – allerdings nur mit sehr geringer Gewichtung – in der Bewertung.

Bürgerentscheide in den Stadtbezirken

Die Kommunalverfassungen von Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen sehen für Großstädte die Möglichkeit vor, über Bezirksfragen Bürgerentscheide abzuhalten. Diese Erweiterung der Volksrechte in Flächenländern führt zu einer Aufwertung.

Reformdiskussion und weitere Aspekte

Wie auf Landesebene auch berücksichtigen wir, ob es im jeweiligen Bundesland eine aktive Debatte über Reformen der direktdemokratischen Regelungen gibt oder nicht. Des Weiteren wurden Aspekte wie die Gemeindegrößen, der Umgang mit direktdemokratischen Verfahren und rechtliche Aspekte einbezogen.

V. LAND FÜR LAND

Für jedes Land haben wir auf den folgenden Seiten eine Übersicht der wichtigsten direktdemokratischen Verfahrensschritte und der jeweiligen Bewertung dieser Schritte erstellt. Links finden Sie die Regelung und die Note für die Landesebene, rechts für die Kommunalebene. Die einzelnen Kategorien werden in der Bewertung unterschiedlich gewichtet. Das wird auch in den Tabellen heraus gestellt. Dabei können wir nicht alle Detailspekte auflisten. Die Gesamt- und die Teilnoten ergeben

sich also nicht nur aus den aufgeführten Punkten, weshalb eine unmittelbare Vergleichbarkeit der Kategorien nicht immer gegeben ist. Die Angaben zur Praxis der direkten Demokratie (Stand: 31. Dezember 2012) sind für die Länderebene vollständig. Für die Kommunalebene liegen Zahlen der Datenbank Bürgerbegehren und Bürgerentscheide vom 15. August 2013 vor. Die Datenlage ist hier in einzelnen Bundesländern teilweise lückenhaft, da die Zahlen nicht amtlich erhoben werden.

Hohe Gewichtung - fette Schrift
 Geringe Gewichtung - normale Schrift

Muster

Gesamtnote und Platzierung

**Gesamtnote: Platz 1
 sehr gut (1,0)**

Note für diese Kategorie

Landesebene

Info: S. 19	Themenausschluss 1 kein Themenausschluss
Info: S. 20	Volksinitiative 1 Unterschriften: 0,25% Frist: mindestens 6 Monate Behandlung im Parlament
Info: S. 20	Volksbegehren 1 Unterschriften: 3% Frist: mindestens 6 Monate freie Sammlung
Info: S. 21	Volksentscheid 1 einfache Gesetze: kein Quorum Verfassung: kein Quorum
Info: S. 23	Obligatorisches Referendum? 1 Ja, für Verfassungsänderungen, wichtige Finanzthemen
Info: S. 23	Fakultatives Referendum? Ja, für alle Themen. Einleitung mit niedrigerem Unterschriftenquorum
Info: S. 24f	Weitere Elemente 1 Konkurrenzvorlage Kostenerstattung Abstimmungsheft Volkspetition

Platz 1, sehr gut (1,0)

Platzierung und Teilnote
 Landesebene

Kommunalebene

Info: S. 27	Themenausschluss 1 kein Themenausschluss
Info: S. 27	Bürgerbegehren 1 Unterschriften: 3-5% Frist für Initiativbegehren: mind. 6 Monate Frist für Korrekturbegehren: mind. 6 Monate
Info: S. 28	Bürgerentscheid (BE) 1 kein Quorum
	BE in Landkreisen? 1 Ja
Info: S. 29f	Weitere Elemente 1 Ratsreferendum Abstimmung analog Kommunalwahl Abstimmungsbroschüre mit Fairnessklausel Aufschiebende Wirkung Kein Kostendeckungsvorschlag Beratung der Initiatoren Obligatorische Referenden Volkspetition („Einwohnerantrag“)

Platz 1, sehr gut (1,0)

Platzierung und Teilnote
 Kommunalebene



**Gesamtnote: Platz 1
gut (2,15)**

Landesebene seit 1996

Themenausschluss*	2-
Haushaltspläne, Abgaben, Besoldung, Tarife öffentl. Unternehmen	
Volksinitiative	2-
Unterschriften: 10.000 (0,8%) Frist: 6 Monate Behandlung im Parlament	
Volksbegehren	2
Unterschriften: 5% Frist: 21 Tage freie Sammlung und Amtseintragung	
Volksentscheid	2+
einfache Gesetze: spezielles Quorum oder 20%-Zustimmungsquorum*** Verfassung: spezielles Quorum + 2/3-Mehrheit***	
Obligatorisches Referendum?	6
Nein	
Fakultatives Referendum?	A**
Ja, für vom Volk beschlossene Gesetze Unterschriften: 2,5% Frist: 3 Monate	
Weitere Elemente	1-
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre, Kostenerstattung, Volkspetition, erhöhter Bestandsschutz von Volksentscheiden	

Platz 1, gut (2,0)

* Diese Kategorie wurde im Vergleich zum Ranking 2010 neu bewertet.
** Aufwertung
*** Bei Abstimmungen zugleich mit der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl gilt kein zusätzliches

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	36
Volksbegehren	14
Volksentscheide	6
Volkspetitionen	5

Kommunalebene seit 1998

Themenausschluss	1-
geringer Negativkatalog (Problem: geringe Kompetenz der Bezirke)	
Bürgerbegehren	1+
Unterschriften: 2-3% Frist: 6 Monate freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	1+
kein Quorum	
BE in Landkreisen?	
entfällt	
Weitere Elemente	1-
Abstimmungsbroschüre, aufschiebende Wirkung, Abstimmung analog Kommunalwahl, kein Kostendeckungsvorschlag, frühzeitige Zulässigkeitsprüfung, Beratung	

Platz 5, gut (2,3)****

Zustimmungsquorum. Jedoch müssen für den Erfolg bei einfachen Gesetzen zwei Kriterien erfüllt sein: Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen. Außerdem muss der Vorschlag im Volksentscheid mindestens so viele Ja-Stimmen erhalten, wie der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei verfassungsändernden Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittelmehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei einfachen Gesetzen kann die Abstimmung auch außerhalb/unabhängig von der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl durchgeführt werden. In diesem Fall gilt ein 20-Prozent-Zustimmungsquorum.
**** Es erfolgte eine deutliche Abwertung (s. Text).

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	106
Bürgerentscheide	17

Hamburg

Mehr Demokratie in Hamburg:
hh.mehr-demokratie.de

Statistisches Landesamt:
statistik-nord.de/wahlen/
wahlen-in-hamburg

Hamburg ist insgesamt – wie bereits 2010 – die Nummer 1 in Deutschland, was sich auch in einer regen Anwendung der Volksrechte auf Landesebene widerspiegelt.

Auf Landesebene sieht es in Hamburg seit 2008 gut aus: Nach einigen Jahren der Auseinandersetzung um eine bürgerfreundliche Ausgestaltung der Regelungen – einschließlich mehrerer Volksbegehren, bei denen die Bürger/innen für ihre Beteiligungsrechte erfolgreich kämpften – wurden mit einer Reform gute Regelungen gefunden: Viele Themen sind zulässig, die Hürden sind überwindbar und wenn ein Volksentscheid zugleich mit einer Bundestags- oder Bürgerschaftswahl stattfindet, gilt nur ein geringes Quorum, das sich lediglich auf die Wahlbeteiligung bezieht. Zudem genießen Volksentscheide einen erhöhten Bestandsschutz durch das fakultative Referendum.

Auf Kommunalebene würden wir die Note „sehr gut“ vergeben, wäre eine klare Kompetenztrennung zwischen der Stadt Hamburg und den Bezirken gegeben oder sähe die Praxis anders aus. Doch dem ist leider nicht so: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden in den letzten Jahren vermehrt ausgebremst oder ausgehebelt, zum Beispiel dadurch, dass der Senat Bezirksentscheidungen an sich zieht („Evokation“). Auch haben einige Bezirksversammlungen Bürgerbegehren in Pseudo-Beschlüssen ohne Rechtswirkung übernommen, um unliebsame Bürgerentscheide zu verhindern. Dies führte insgesamt – in den letzten Jahren verstärkt – zu einigen Problemen und zu einer deutlichen Verschlechterung des politischen Klimas. Die Note für die Kommunalebene mussten wir daher von „sehr gut“ auf „noch gut“ (2-) stark abwerten. Eine grundsätzliche Lösung wird es nur geben, wenn es zukünftig zu einer klaren Kompetenztrennung zwischen der Landesebene und der Bezirksebene kommt. Hierfür wäre eine grundlegende Verwaltungsreform mit Verfassungsänderung nötig.



**Gesamtnote: Platz 2
gut (2,35)**

Landesebene seit 1946

Themenausschluss Haushalt und Änderungen, die den Grundsätzen der Verfassung widersprechen (Urteil des BayVerfGH)	5
Antrag auf Volksbegehren Unterschriften: 25.000 (0,3%) Frist: keine keine parlamentarische Behandlung	2-
Volksbegehren Unterschriften: 10 % Frist: 2 Wochen Amtseintragung	5+
Volksentscheid einfache Gesetze: kein Quorum Verfassung: 25%-Zustimmungsquorum	2
Obligatorisches Referendum? Ja, Verfassungsfragen	2
Fakultatives Referendum? Nein	-
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage Abstimmungsbroschüre	3-

Platz 3, befriedigend (3,0)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	46
Volksbegehren	19
Volksentscheide	6
Referenden	9

Kommunalebene seit 1995

Themenausschluss geringer Negativkatalog	2+
Bürgerbegehren Unterschriften: 3-10% Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: keine freie Sammlung	2+
Bürgerentscheid (BE) 10%- bis 20%-Zustimmungsquorum	2-
BE in Landkreisen? Ja	1+
Weitere Elemente Ratsreferendum, Briefabstimmung, Fairnessklausel, aufschiebende Wirkung, Bürgerentscheide in Stadtbezirken zu Bezirksfragen möglich, kein Kostendeckungsvorschlag, Volkspetition („Bürgerantrag“)	1+

Platz 1, gut (1,7)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	2.092
Bürgerentscheide	1.394

Bayern

Mehr Demokratie in Bayern:
bayern.mehr-demokratie.de

Landesamt für Statistik:
www.wahlen.bayern.de/vb-ve

Mit der Volksabstimmung „Mehr Demokratie in Bayern“ führten die Bürger/innen 1995 selbst den Bürgerentscheid ein. Die Regelung ist gut, hatte Vorbildcharakter und führte zu einer regen Praxis. Sie hat aber auch Defizite: So ist zum Beispiel das Zustimmungsquorum in Gemeinden bis 50.000 Einwohner mit 20 Prozent zu hoch und die einjährige Bindungswirkung eines Bürgerentscheids wird oft als Verfallsdatum einer Entscheidung missverstanden. Von 1995 bis 1999 gab es eine dreijährige Bindungswirkung und kein Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid. Diese Kombination wurde für verfassungswidrig erklärt, so dass ein Streichen der Bindungswirkung sowie des Abstimmungsquorums zu überlegen ist.

Die Regelungen auf Landesebene sind nicht ganz so gut. Hervorragend ist der Verzicht auf ein Zustimmungsquorum beim Volksentscheid über einfache Gesetze. Bayern verfügt auch über die meisten Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden. Mangelhaft sind jedoch der Themenausschluss und die Regelungen für das Volksbegehren. Zahlreiche Initiativen scheiterten an dieser Hürde, zumal die Frist sehr kurz und die freie Unterschriftensammlung verboten ist.

Eine unrühmliche Rolle spielt auf der Landesebene auch das bayerische Verfassungsgericht. Es hat unter anderem ein Finanztabu verhängt und in mehreren Urteilen zementiert. Ob das Urteil 2012 zu Studiengebühren hier eine neue Ära einleitet, muss abgewartet werden. Das Verfassungsgericht verlangte zudem 2000 ohne Not ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent für verfassungsändernde Volksentscheide, die der parlamentarische Gesetzgeber dann einfachgesetzlich einführt. Das ist einzigartig in der Volksgesetzgebung und verfassungsrechtlich problematisch. Positiv auf die Bewertung wirkt sich hingegen das obligatorische Verfassungsreferendum aus. Über jede Änderung der Landesverfassung entscheiden in Bayern zwingend die Bürger/innen.



Mehr Demokratie in Bremen:
bremen-nds.mehr-demokratie.de

Bremen

Im Zwei-Städte-Staat Bremen waren die Hürden lange Zeit sehr hoch. Erst durch Reformen 2009 und im August 2013 wurden die direktdemokratischen Regelungen verbessert: Bei einfachen Gesetzen wurde das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren auf fünf Prozent und das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid auf 20 Prozent gesenkt. Zudem wurde das strikte Finanztabu, das die Rechtsprechung in die Verfassung interpretiert hatte, aufgehoben. Schließlich wurden 2009 die Ausführungsbestimmungen bürgerfreundlicher ausgestaltet.

Ende August 2013 wurde ein weiteres Reformpaket verabschiedet: Bei Bürgeranträgen wurde die Zahl der nötigen Unterschriften auf 5.000 gesenkt und die Möglichkeit elektronischer Eintragungen eingeführt. Bei verfassungsändernden Volksbegehren wurden die Quoren auf 10 Prozent (Volksbegehren) und 40 Prozent (Volksentscheid) gesenkt. Ferner wurden bei künftigen Verkäufen öffentlichen Eigentums zwei neue direktdemokratische Instrumente – ein bedingt obligatorisches Referendum sowie ein fakultatives Referendum – eingeführt. Damit schreibt Bremen ein Stück Verfassungsgeschichte, da die Gegenstände und Instrumente direktdemokratischer Mitbestimmung erweitert werden. Zugleich wurde in Bremen auch die Kommunalebene reformiert.

In Bremerhaven wurden im Juli 2012 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide unter anderem durch Themenerweiterung und Senkung der Quoren (7,5 statt 10 Prozent beim Bürgerbegehren und 20 statt 30 Prozent beim Bürgerentscheid) erleichtert. Es war insgesamt kein großer Wurf, aber eine Reform, die Bürgerbegehren in Bremerhaven überhaupt erst möglich macht. Bremen steht nun auf Gesamtplatz 3 und damit auch auf dem Siegtreppchen.

Gesamtnote: Platz 3
befriedigend (2,55)

Landesebene seit 1996

Themenausschluss	3+
Haushalt (finanzwirksame Initiativen generell zulässig), Abgaben, Besoldung, Steuern und Gebühren	
Antrag auf Volksbegehren	3-
Unterschriften: 5.000 (1,0%) Frist: keine keine parlamentarische Behandlung	
Volksbegehren	2
Unterschriften: 5%, bei Verfassungsänderungen 10% Frist: 3 Monate freie Sammlung und in öffentl. Räumen	
Volksentscheid	3
einfache Gesetze: 20%-Zustimmungsquorum Verfassung: 40%-Zustimmungsquorum	
Obligatorisches Referendum?	4
Bedingt obligatorisch bei Privatisierungen (bei einfacher Mehrheit im Parlament)	
Fakultatives Referendum?	A*
Sonderfall: Privatisierungen (bei 2/3-Mehrheit im Parlament), dann Unterschriften 5% und Frist 3 Monate	
Weitere Elemente	2+
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre, erhöhter Bestandsschutz von Volksentscheiden, Beratung, elektronische Unterschrift möglich, Volkspetition („Bürgerantrag“)	

Platz 2, befriedigend (2,7)

* Aufwertung

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	10
Volksbegehren	4
Volksentscheide	0
Referenden (bis 1994)	1
Volkspetitionen	7

**Kommunalebene seit 1994
(Stadt Bremen)**

Themenausschluss	2+
geringer Negativkatalog	
Bürgerbegehren	2+
Unterschriften: 5%	
Frist für Initiativbegehren: keine	
Frist für Korrekturbegehren: 3 Monate	
freie Sammlung und in öffentl. Räumen	
Bürgerentscheid (BE)	3
20%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen?	
entfällt	
Weitere Elemente	2+
Ratsreferendum, Abstimmung analog	
Kommunalwahl, Abstimmungsbroschüre,	
Beratung, erhöhter Bestandsschutz von	
Bürgerentscheiden, Volkspetition („Einwoh-	
nerantrag“), obligatorisches bzw. fakultati-	
ves Referendum bei Privatisierungen	

Teilnote Stadt Bremen: gut (1,8)

Praxis Kommunalebene Bremen

Bürgerbegehren	4
Bürgerentscheide	0

**Kommunalebene seit 1994
(Stadt Bremerhaven)**

Themenausschluss	3
Erweiterter Negativkatalog, jedoch	
Bauleitplanung zugelassen	
Bürgerbegehren	3-
Unterschriften: 7,5%	
Frist für Initiativbegehren: keine	
Frist für Korrekturbegehren: 2 Monate	
freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	3-
20%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen?	
entfällt	
Weitere Elemente	2
Ratsreferendum, Abstimmung analog	
Kommunalwahl, Abstimmungsbroschüre,	
aufschiebende Wirkung, Volkspetition	
(Einwohnerantrag), geringe Kostenerstat-	
tung bei Beratung	

**Teilnote Stadt Bremerhaven:
befriedigend (3,0)**

Praxis Kommunalebene Bremerhaven

Bürgerbegehren	1
Bürgerentscheide	1



**Gesamtnote: Platz 4-5
befriedigend (2,9)**

Landesebene seit 1990

Themenausschluss	5
Haushalt, lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen, Abgaben, Besoldung	
Volksinitiative	3
Unterschriften: 20.000 (0,9%) Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament	
Volksbegehren	2
Unterschriften: 5% Frist: 6 Monate Amtseintragung sowie auf Antrag in weiteren Behörden und nicht-amtlichen Eintragungsstellen	
Volksentscheid	5+
einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	
Obligatorisches Referendum?	6
Nein	
Fakultatives Referendum?	-
Nein	
Weitere Elemente	1
Konkurrenzvorlage, Kostenerstattung, Abstimmungsbroschüre, Beratung	

Platz 6, ausreichend (3,9)

* Es handelt sich um eine reine Sammelfrist, die mit der Anmeldung eines Bürgerbegehrens beginnt und nicht ab dem Datum des Ratsbeschlusses gilt.

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	27
Volksbegehren	5
Volksentscheide	2

Kommunalebene seit 1990

Themenausschluss	3+
Negativkatalog (Bauleitplanung eingeschränkt zulässig)	
Bürgerbegehren	2+
Unterschriften: 4-10% Frist für Initiativbegehren: 6 Monate Frist für Korrekturbegehren: 6 Monate* freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	2+
8%- bis 20 %-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen?	1+
Ja	
Weitere Elemente	1+
Ratsreferendum, aufschiebende Wirkung, Kostenschätzung wird von der zuständigen Verwaltung erarbeitet, Abstimmungsbroschüre mit Fairnessklausel, Stichfrage im Bürgerentscheid, Beratung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 3, gut (1,9)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	384
Bürgerentscheide	195

Schleswig-Holstein

Mehr Demokratie in Schleswig-Holstein:
sh.mehr-demokratie.de

Schleswig-Holstein leitete 1990 eine direktdemokratische Reformwelle in den Bundesländern ein. Vor allem die niedrigen Hürden auf der Stufe des Volksbegehrens sind positiv zu werten.

Immerhin 27 Volksinitiativen wurden bisher eingeleitet. Zwei schafften es bis zum Volksentscheid und erzielten dort eindeutige Mehrheiten. Trotzdem scheiterten beide: Der Volksentscheid zum Buß- und Bettag verfehlte 1997 das Zustimmungsquorum von 25 Prozent. Der Entscheid gegen die Rechtschreibreform von 1998 wurde vom Landtag bereits im Jahre 1999 wieder rückgängig gemacht. Beide Fälle beschädigten die Glaubwürdigkeit der direkten Demokratie in Schleswig-Holstein. Negativ hat sich auch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2000 für Schleswig-Holstein ausgewirkt. Die Richter erklärten haushaltswirksame Volksbegehren für unzulässig. Große Fortschritte hingegen machte das Land bei der Reform des Ausführungsgesetzes 2004, das seitdem vorbildlich geregelt ist.

2013 wurden die Regelungen auf Kommunalebene umfassend reformiert: Die Achtwochenfrist für Korrekturbegehren nach einem Ratsbeschluss wurde gestrichen, die Sechsmontatsfrist ist nun eine reine Sammelfrist, die mit der Anmeldung eines Bürgerbegehrens beginnt und nicht durch einen Ratsbeschluss ausgelöst wird. Die Bauleitplanung wurde gegenüber Bürgerbegehren geöffnet, folgte aber der Reform in Hessen und lässt nur Teile der Bauleitplanung (Aufstellungsbeschluss sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung) zu. Die nächsten Jahre werden zeigen, wie die Rechtsprechung mit dieser neuen Regelung umgehen wird. Zudem wurden die Quoren sowohl für Bürgerbegehren als auch für Bürgerentscheide gesenkt und nach der Einwohnerzahl einer Gemeinde gestaffelt. Ebenso wurde der Kostendeckungsvorschlag durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt. Schleswig-Holstein konnte dadurch seine Note und seinen Platz deutlich verbessern.



**Gesamtnote: Platz 4-5
befriedigend (2,9)**

Mehr Demokratie in Thüringen:
thuringen.mehr-demokratie.de

Thüringen

Seit den Reformen 2003, die durch das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringen“ ausgelöst wurden, verfügt Thüringen über eine einigermaßen annehmbare Regelung auf Landesebene. Besonders hervorzuheben sind hier die „weiteren Elemente“, die bundesweit zu den besten gehören: Kostenerstattung, Beratung der Initiative und die Versendung einer Abstimmungsbroschüre vor einem Volksentscheid an jeden Haushalt. Trotz der Verbesserungen bleibt die Regelung jedoch unbefriedigend: Die zu hohen Volksentscheid-Quoren und das Finanztabu, das durch Urteile des Landesverfassungsgerichts zementiert wurde, bleiben Schwachstellen.

Auf Kommunalebene war Thüringen lange Zeit das Schlusslicht im Ländervergleich. Erst nach einem erfolgreichen Volksbegehren, zähem Ringen und viel Einsatz des Thüringer Mehr Demokratie-Bündnisses übernahm der Thüringer Landtag am 3. April 2009 den Gesetzentwurf des Volksbegehrens komplett: Die Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden deutlich gesenkt, der Themenkatalog stark erweitert – die Bauleitplanung ist seitdem zugelassen – und der Bürgerentscheid in Landkreisen ermöglicht. Der Bürgerantrag wurde zum Einwohnerantrag umgebaut, der nun auch von Jugendlichen ab 14 Jahren unterschrieben werden kann. Von „ungenügend“ auf „gut“: Thüringen ist auf kommunaler Ebene ein Vorbild für andere Bundesländer geworden. Seit der Reform werden Einwohneranträge und Bürgerbegehren intensiver genutzt. Dennoch gibt es Reformbedarf. In Thüringen fehlen – gerade angesichts von Gebietsreformen – das Ratsreferendum und der Alternativvorschlag. Die Regierung hat sich im Koalitionsvertrag 2009 verpflichtet, weiter an dem Regelwerk zu arbeiten. Geschehen ist bisher nichts.

Landesebene seit 1994

Themenausschluss	5
Haushalt, lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen, Abgaben, Besoldung	
Antrag auf Volksbegehren	2
Unterschriften: 5.000 (0,25%) Frist: 6 Wochen keine parlamentarische Behandlung	
Volksbegehren	3-
Unterschriften: 10% Frist: 4 Monate freie Sammlung, alternativ: Amtseintragung, 8%, 2 Monate	
Volksentscheid	4-
einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum Verfassung: 40%-Zustimmungsquorum	
Obligatorisches Referendum?	6
Nein	
Fakultatives Referendum?	-
Nein	
Weitere Elemente	1
Konkurrenzvorlage, Kostenerstattung, Abstimmungsbroschüre, Volkspetition („Bürgerantrag“), Beratung	

Platz 7-9, ausreichend (4,0)

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss	2
geringer Negativkatalog	
Bürgerbegehren	2+
Unterschriften: 7%, max. 7.000 (= in Erfurt 4,5%) Frist für Initiativbegehren: 4 Monate Frist für Korrekturbegehren: 4 Monate freie Sammlung, alternativ: Amtseintragung: 6%, 2 Monate	
Bürgerentscheid (BE)	2+
10-20%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen?	1+
Ja	
Weitere Elemente	2-
Abstimmung analog Kommunalwahl, aufschiebende Wirkung, Kostendeckungsvorschlag nur bei Abgaben, ansonsten als Soll-Vorschrift bei finanzwirksamen Bürgerbegehren, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 2, gut (1,8)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	9
Volksbegehren	5
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	0

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	148
Bürgerentscheide	36



Gesamtnote: Platz 6 befriedigend (3,0)

Landesebene seit 1995 (sowie 1949-1975)

Themenausschluss	2-
Haushaltsgesetz, aber: Finanzfragen zulässig (Urteil 2009), Besoldung, Tarife, Abgaben und Personalentscheidungen	
Antrag auf Volksbegehren	3-
Unterschriften: 20.000 (0,7%), bei Verfassungsänderungen 50.000 Frist: 6 Monate keine parlamentarische Behandlung	
Volksbegehren	3
Unterschriften: 7%, bei Verfassungsänderungen 20% Frist: 4 Monate freie Sammlung und Amtseintragung	
Volksentscheid	5+
einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	
Obligatorisches Referendum?	5+
Ja, aber nur bei Änderung der direkten Demokratie in der Verfassung	
Fakultatives Referendum?	-
Nein	
Weitere Elemente	2+
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbrochure, Volkspetition („Volksinitiative“), Beratungsrecht, Spendentransparenz	

Platz 7-9, ausreichend (4,0)*

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	25
Volksbegehren	7
Volksentscheide	3
Referenden	1
Volkspetitionen	4

Kommunalebene seit 1995

Themenausschluss	1
sehr geringer Negativkatalog	
Bürgerbegehren	1+
Unterschriften: 3% Frist für Initiativbegehren: 6 Monate Frist für Korrekturbegehren: 6 Monate freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	2+
10%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen?	
entfällt	
Weitere Elemente	1+
Ratsreferendum, Abstimmung analog zur Kommunalwahl, Abstimmungsbrochure, aufschiebende Wirkung, Beratungsrecht, Kostentransparenz (kein Kostendeckungsvorschlag), Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 4, gut (2,0)

* Es erfolgte eine Abwertung der Gesamtnote aufgrund der politischen Kultur: Zum zweiten Mal nach 2009 legte der Senat im Jahr 2013 aus strategischen Gründen den Abstimmungstermin nicht mit einem Wahltermin zusammen, was zu Boykottstrategien und Diskussionsverweigerung einlädt. Die Note wurde daher von 3,3 auf 4,0 abgewertet.

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	35
Bürgerentscheide	9

Berlin

Mehr Demokratie in Berlin:
bb.mehr-demokratie.de/berlin.html
Problematik der Bezirks-Bürgerbegehren und Reformvorschläge:
bb.mehr-demokratie.de/berlin-bezirke-reform.html

Landeswahlleiter Berlin:
wahlen-berlin.de

Von Platz 16 (2003) in die Spitzengruppe (2010) und nun (2013) zurück auf Platz 6 – Berlin hat vorgemacht, was kluge Reformen, aber auch eine schlechte Praxis bewirken können: Nach mehreren Reformschritten, deren erster 2006 in einer Volksabstimmung von 84 Prozent der Wähler/innen angenommen wurde, stand Berlin im Ranking 2010 auf Rang 2. Nun, nach politischem Foulspiel in den Jahren 2009 und 2013 und anhaltenden Problemen auf der Bezirksebene, reicht es nur noch zu Rang 6.

Derzeit hat Berlin auf Landesebene eine annehmbare Regelung. Besonders positiv: Volksbegehren dürfen sich uneingeschränkt auf den Haushalt auswirken. Ausgeschlossen sind lediglich das Haushaltsgesetz und das laufende Haushaltsjahr. Negativ sind jedoch nach wie vor die hohen Hürden für Volksentscheide. Zum wiederholten Male nutzte der Senat zudem seine Möglichkeiten, die Abstimmungsbeteiligung zu drücken. So hätte der Volksentscheid zur Energieversorgung im November 2013 – wie schon Pro Reli 2009 – auch zusammen mit einer Wahl stattfinden können. Dadurch wäre das Zustimmungsquorum von 25 Prozent kein Problem gewesen. Der Senat setzte aber die Abstimmung sechs Wochen später an, was wir negativ bewertet haben.

Erst 2005 wurden auf Bezirksebene Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt. Die Regelungen sind seither bürgerfreundlich. Deutliche Abzüge gibt es dafür, dass die meisten Bürgerentscheide aufgrund der schwachen Kompetenzen der Bezirksverordnetenversammlungen unverbindlich sind und deren Umsetzung auf das Wohlwollen der Bezirksverwaltung angewiesen ist, sowie für den Umgang der Bezirksämter mit der unklaren Regelung zur Bauleitplanung. Die grundsätzlich schwache Rechtswirkung hat in den letzten Jahren zugenommen und weniger Bürgerbegehren wurden eingereicht. Daher haben wir noch stärker als 2010 (1,3) abgewertet.



Mehr Demokratie in Nordrhein-Westfalen:
nrw.mehr-demokratie.de

Nordrhein-Westfalen

Die Regeln auf Landesebene sind in Nordrhein-Westfalen noch lange nicht perfekt, wurden aber in den vergangenen Jahren zweimal verbessert. 2002 wurde das Unterschriftenquorum von 20 auf acht Prozent gesenkt – für ein Flächenland weiterhin sehr hoch. Für Volksentscheide wurde ein Zustimmungsquorum von 15 Prozent bei einfachen Gesetzen eingeführt. Hingegen fand eine leichte Verbesserung bei Verfassungsänderungen statt (50%-Beteiligungs- statt 50%-Zustimmungsquorum). Im zweiten Reformschritt 2011 erlaubte der Landtag die freie Unterschriftensammlung. Die bereits 2002 von zwei auf acht Wochen verlängerte Eintragsfrist wurde 2011 nochmals ausgedehnt und ist nun mit einem Jahr sehr gut. Negativ ist, dass Volksbegehren zu Fragen, die den Landshaushalt betreffen, noch immer nicht erlaubt sind.

Auch die Spielregeln auf kommunaler Ebene wurden mehrfach – 2000, 2004, 2007 und zuletzt 2011 verbessert: 2004 und 2007 wurde für Bürgerentscheide die Briefabstimmung, eine Abstimmungsbenachrichtigung, ein Informationsheft sowie der Ratsbürgerentscheid und eine aufschiebende Wirkung für zulässige Bürgerbegehren eingeführt. 2011 erfolgte eine weitere Reform: Begehren zu Flächennutzungs- und Bebauungsplänen sind nun in begrenztem Umfang möglich, das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide wurde von 20 auf 10-20 Prozent gesenkt und nach Gemeindegröße gestaffelt.

Der Kostendeckungsvorschlag wurde durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt, die auf der Unterschriftenliste des Bürgerbegehrens anzugeben ist. Zuvor mussten die Kosten von den Initiatoren der Bürgerbegehren errechnet werden, was häufig zu Auseinandersetzungen über diese Frage und zur Unzulässigkeit von Bürgerbegehren führte. Die von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingeleiteten Reformen haben nicht die „bayerischen Verhältnisse“ herbeigeführt, die beide Parteien zuvor angekündigt hatten. Dafür sind noch zu viele Themen abgeschlossen.

Gesamtnote: Platz 7
befriedigend (3,1)

Landesebene seit 1950

Themenausschluss	4
Finanzfragen, Abgaben, Besoldung	
Antrag auf Volksbegehren	1-
Unterschriften: 3.000 (0,02%) Frist: keine keine parlamentarische Behandlung	
Volksbegehren	3+
Unterschriften: 8% Frist: 1 Jahr freie Sammlung und zusätzlich Amtseintragung (inkl. Möglichkeit der Briefeintragung) in den ersten 18 Wochen	
Volksentscheid	3
einfache Gesetze: 15%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit	
Obligatorisches Referendum?	6
Nein	
Fakultatives Referendum?	-
Nein	
Weitere Elemente	3+
Konkurrenzvorlage, Volkspetition („Volksinitiative“), Beratung, Spendentransparenz	

Platz 4, ausreichend (3,5)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	12
Volksbegehren	2
Volksentscheide	0
Anträge auf Volkspetitionen*	2
Volkspetitionen	11

Kommunalebene seit 1994

Themenausschluss	4
erweiterter Negativkatalog (Bauleitplanung ansatzweise zulässig)	
Bürgerbegehren	2-
Unterschriften: 3-10% Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 6 Wochen/ 3 Monate freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	2-
10-20%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen?	1+
Ja	
Weitere Elemente	1+
Ratsreferendum („Ratsbürgerentscheid“), Briefabstimmung, Abstimmungsbroschüre, aufschiebende Wirkung, Kostenschätzung durch Kommune, Bürgerentscheide in Bezirken kreisfreier Städte zu Bezirksfragen möglich, Beratung, Volkspetition („Bürgerantrag“)	

Platz 7, befriedigend (2,7)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	660
Bürgerentscheide	190

* Bis 2004 war der Volkspetition ein Antragsverfahren vorgelagert.



**Gesamtnote: Platz 8
ausreichend (3,65)**

Landesebene seit 1992

Themenausschluss Haushaltsgesetz, aber lt. Urteil Finanzfragen zulässig, Abgaben, Besoldung	2-
Volksinitiative Unterschriften: 40.000 (1,1%) Frist: keine Behandlung im Parlament	3
Volksbegehren Unterschriften: 450.000 (13,2%) Frist: 8 Monate freie Sammlung	5+
Volksentscheid einfache Gesetze: kein Quorum Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum	2-
Obligatorisches Referendum? Nein	6
Fakultatives Referendum? Nein	-
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage, Kostenerstattung	3

Platz 5, ausreichend (3,8)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	11
Volksbegehren	4
Volksentscheide	1

Kommunalebene seit 1990

Themenausschluss Geringer Negativkatalog	2
Bürgerbegehren Unterschriften: 5-15% * Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 2 Monate freie Sammlung	5
Bürgerentscheid (BE) 25 %-Zustimmungsquorum	4-
BE in Landkreisen? Ja	1+
Weitere Elemente Ratsreferendum, Briefabstimmung, aufschiebende Wirkung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	3+

Platz 8, ausreichend (3,5)

* Das Quorum kann von den Gemeinden auf bis zu 5% gesenkt werden.

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	250
Bürgerentscheide	149

Sachsen

Mehr Demokratie in Sachsen:
sachsen.mehr-demokratie.de

Landesamt für Statistik:
www.statistik.sachsen.de

Ein großes Plus der Regelung auf Landesebene in Sachsen liegt in der Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom Juni 2002, dass auch finanzwirksame Volksbegehren zulässig sind. Damit werden Volk und Parlament in dieser Frage die gleichen Kompetenzen eingeräumt. Erfreulich ist auch, dass Sachsen beim Volksentscheid über einfache Gesetze auf ein Abstimmungsquorum verzichtet. Doch das sehr hohe Unterschriftenquorum von 13,2 Prozent schreckt viele Initiativen ab und ist nur sehr schwer zu erreichen.

Leider hatte die Landesregierung den bislang einzigen Volksentscheid, in dem die Bürger/innen im Oktober 2001 die Auflösung der Sachsenbank (Landesbank von Sachsen) beschlossen, durch ein neues Gesetz ausgehebelt. Der mangelnde Respekt vor den Wähler/innen schadet der demokratischen Kultur.

Positiv hervorzuheben an der Regelung für kommunale Bürgerentscheide ist der vergleichsweise geringe Themenabschluss. Die Quoren sind jedoch sehr hoch und reformbedürftig. Beim Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren ist eine moderate Senkung geplant. Die relativ hohe Zahl der Bürgerentscheide in Sachsen erklärt sich vor allem durch zahlreiche Bürgerbegehren und Ratsreferenden zu Fragen der Gemeindegebietsreform in den 90er Jahren.

Auf beiden Ebenen wurde leider in den letzten Jahren nicht ernsthaft versucht, die Regelungen bürgerfreundlicher auszugestalten. Daher ist der Abstand zu den Spitzenreitern des Rankings größer geworden.



**Gesamtnote: Platz 9
ausreichend (4,0)**

Mehr Demokratie in Rheinland-Pfalz:
rlp.mehr-demokratie.de

Rheinland-Pfalz

Im Jahr 2000 reformierte der Landtag von Rheinland-Pfalz die Volksgesetzgebung. Die Hürde für Volksbegehren wurde auf immer noch hohe zehn Prozent halbiert, dafür führte man beim bis dahin quorenlosen Volksentscheid ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent ein. Die Bilanz nach 60 Jahren ist ernüchternd. Das einzige Volksbegehren – 1997 für die Beibehaltung des Buß- und Bettages – scheiterte an der Unterschriftenhürde. Es gab noch keinen Volksentscheid. Auch die Möglichkeit eines fakultativen Referendums hat bisher keine praktische Wirkung entfaltet. Positiv zu vermerken ist allerdings die Einführung der Volksinitiative als Vorstufe zum Volksbegehren.

Noch unerfreulicher sah es lange Zeit auf kommunaler Ebene aus: Hier befand sich Rheinland-Pfalz auf dem letzten Platz und wurde mit einem „ungenügend“ (5,5) bewertet.

Doch im September 2010 wurden die kommunalen Regelungen reformiert: Der Positivkatalog, der fast alle Themen verbot, wurde abgeschafft, so dass nun etwas mehr Projekte Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können. Leider sind nach wie vor viele Themen, darunter die Bauleitplanung, nicht zulässig. Positiv ist, dass 2010 die Frist bei Korrekturbegehren von zwei auf vier Monate verlängert, das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren – leider nicht in den Landkreisen – von 15 auf maximal zehn Prozent und das Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden von 30 auf 20 Prozent gesenkt wurde. Insgesamt wurde so die kommunale Note von 5,5 auf 3,7 verbessert. Jedoch gibt es noch erhebliche Reformpotenziale.

Der Landtag hat 2013 eine Enquetekommission eingesetzt, die sich auch mit Reformen der direkten Demokratie auf Landesebene beschäftigen wird. Nach positiven Äußerungen von SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erwarten wir 2014 eine weitere Reform.

Landesebene seit 1947

Themenausschluss*	4
Finanzfragen, Abgaben, Besoldung, Verfassungsgrundsätze	
Volksinitiative	3
Unterschriften: 30.000 (1,0%) Frist: keine Behandlung im Parlament	
Volksbegehren	4-
Unterschriften: 300.000 (10%) Frist: 2 Monate Amtseintragung	
Volksentscheid	3+
einfache Gesetze: 25%-Beteiligungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum	
Obligatorisches Referendum?	6
Nein	
Fakultatives Referendum?	
1/3 der Abgeordneten und 150.000 Stimmberechtigte (5%), Frist: 1 Monat	
Weitere Elemente	5+
Konkurrenzvorlage	

Platz 11-13, ausreichend (4,3)

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss	5+
stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	
Bürgerbegehren	3-
Unterschriften: 6-10% Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 4 Monate freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	3
20%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen?	2
Ja*	
Weitere Elemente	3-
Ratsreferendum, Abstimmung analog Kommunalwahl, Kompromisse möglich zwischen Initiatoren und Gemeinderat nach erfolgreichem Bürgerbegehren, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 9-10, ausreichend (3,7)

* Das Unterschriftenquorum in Landkreisen ist mit ca. 6-15 Prozent höher als bei Bürgerbegehren in Gemeinden und Städten. Dies führt zur Abwertung.

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	5
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	186
Bürgerentscheide	71



**Gesamtnote: Platz 10
ausreichend (4,1)**

Landesebene seit 1946

Themenausschluss Haushaltsplan, Abgaben, Besoldung, Verfassung	5
Volksinitiative Unterschriften: 2,0% (ca. 88.000) Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament Formblatt je Unterschrift statt Listen	5+
Volksbegehren Unterschriften: 20 % Frist: 2 Monate Amtseintragung	6
Volkentscheid einfache Gesetze: kein Quorum Verfassung nicht möglich	3
Obligatorisches Referendum? Ja, Verfassungsänderungen	2
Fakultatives Referendum? Nein	-
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage	5+

Platz 14, mangelhaft (4,5)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	6
Volksbegehren	1
Volkentscheide	0
Referenden	9

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss Negativkatalog (Bauleitplanung teilweise zulässig)	3
Bürgerbegehren Unterschriften: 3-10% * Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 8 Wochen freie Sammlung	3
Bürgerentscheid (BE) 25 %-Zustimmungsquorum	4-
BE in Landkreisen? Nein	6
Weitere Elemente Aufschiebende Wirkung, Abstimmung analog Kommunalwahl, Bürgerentscheide in Stadtbezirken zu Bezirksfragen möglich	3-

Platz 9-10, ausreichend (3,7)

* Leichte Abwertung, da die Staffelung lediglich für Städte ab 50.000 Einwohner ein Absenken des Quorums unter 10 Prozent vorsieht. Dies betrifft jedoch nur 12 Städte im Land (bei 426 Städten und Gemeinden).

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	412
Bürgerentscheide	133

Hessen

Mehr Demokratie in Hessen:
mehr-demokratie-hessen.de

Landeswahlleiter:
wahlen.hessen.de

Hessen ist eines der wenigen Bundesländern, in dem eine CDU/FDP-Koalition Reformen zur direkten Demokratie beschlossen hat (2011). Da diese sehr zögerlich waren und zentrale Verfahrenselemente unangetastet blieben, blieb die Note für die Landesebene bei „mangelhaft“ (4,5).

2011 wurde zwar die Unterschriftenhürde für die erste Stufe auf zwei Prozent (ca. 88.000 Unterschriften) gesenkt und die Frist beim Volksbegehren von zwei Wochen auf zwei Monate erhöht. Die entscheidende Hürde, 20 Prozent Unterschriften beim Volksbegehren, wurde jedoch nicht angetastet. Zudem blieb das Verbot der freien Unterschriftensammlung bestehen. Seit 1946 gab es lediglich ein Volksbegehren (1966), das jedoch scheiterte. Die an sich positive Tatsache, dass für einen Volksentscheid kein Quorum vorgesehen ist, fällt aufgrund des nahezu unüberwindbaren Unterschriftenquorums beim Volksbegehren nicht ins Gewicht. Zudem sind Volksbegehren zur Verfassung unzulässig.

Nur leicht besser sieht die Lage auf der Kommunalebene aus. Nur wenige Themen sind in Hessen ausgeschlossen. Un erfreulich bleibt jedoch, dass die lange Zeit vollständig zulässige Bauleitplanung 2011 auf den Aufstellungsbeschluss der Bauleitplanung beschränkt und so unnötig verschlechtert wurde. So wie in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, denen diese Reform als Vorbild diente, wird die Zukunft zeigen, wie schwerwiegend dieser Einschnitt ist. Im Gegenzug hat die Koalition die Unterschriftenquoren bei Städten ab 50.000 Einwohner gesenkt. Der Fortschritt wiegt den Rückschritt in der Gesamtbewertung leider nicht ganz auf. Insgesamt konnte sich eine gewisse direktdemokratische Praxis in den hessischen Städten und Gemeinden etablieren. Allerdings sind die Quoren für Bürgerbegehren und -entscheide zu hoch, andere Bundesländer haben hier bürgerfreundlichere Regelungen. Negativ auch: Auf Landkreisebene sind keine Bürgerentscheide vorgesehen.



Mehr Demokratie in Brandenburg:
bb.mehr-demokratie.de/brandenburg.html

Landeswahlleiter:
wahlen.brandenburg.de

Brandenburg

Das „Brandenburger Modell“ wurde Anfang der 90er Jahre als besonders bürgerfreundlich gelobt – hauptsächlich wegen des moderaten Unterschriftenquorums von rund 3,7 Prozent für ein Volksbegehren. Nach einigen Jahren der Praxis beziehungsweise Nicht-Praxis auf Landesebene ist die Bilanz jedoch ernüchternd. Zwar kam es zu 38 Volksinitiativen, die in insgesamt neun Volksbegehren mündeten. Nur in einem Verfahren konnte jedoch die benötigte Anzahl an Unterschriften für die zweite Verfahrensstufe gesammelt werden, es kam bislang zu keinem Volksentscheid. Grund ist, dass beim Volksbegehren die freie Unterschriftensammlung verboten ist – allein ein vergleichsweise niedriges Quorum ist also kein Garant für mehr Bürgerbeteiligung. 2011 wurde jedoch die Möglichkeit der Briefeintragung eingeführt und die Sammelfrist von vier auf sechs Monate verlängert, was zum ersten erfolgreichen Volksbegehren führte. An dieser Stelle muss weiter beobachtet werden, wie sich die Reformen zukünftig in der Praxis auswirken werden. Zudem gilt in Brandenburg das durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts strenge Finanztabu. Den Hinweis der Richter, dass dieses Tabu durch eine Änderung der Verfassung fallen könnte, wurde von der Koalition nicht aufgegriffen. Insgesamt bewerten wir die Regelung auf Landesebene daher mit einem „ausreichend“ (4,3). Das Verfahren auf kommunaler Ebene ist vor allem aufgrund des großen Thementauschlusses, der hohen Quoren und weiterer Hürden wie etwa dem erforderlichen Kostendeckungsvorschlag unzureichend. Die trotz der schlechten Regelung vergleichsweise hohe Zahl an Bürgerentscheiden in Brandenburg lässt sich mit der großen Anzahl an Begehren und Ratsreferenden zur Gemeindegebietsreform erklären. Anders als auf Landesebene gab es hier in den letzten Jahren leider keine Reformen.

**Gesamtnote: Platz 11
 ausreichend (4,2)**

Landesebene seit 1992

Themenausschluss	5
Haushalt (lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen), Abgaben, Besoldung	
Volksinitiative	3
Unterschriften: 20.000 (1,0%) Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament	
Volksbegehren	2-
Unterschriften: 80.000 (3,7%) Frist: 6 Monate Amtseintragung sowie auf Antrag in weiteren Behörden und nicht-amtlichen Eintragungsstellen; Briefeintragung möglich	
Volksentscheid	5+
einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	
Obligatorisches Referendum?	6
Nein	
Fakultatives Referendum?	-
Nein	
Weitere Elemente	5+
Konkurrenzvorlage	

Platz 11-13, ausreichend (4,3)

Praxis Landesebene

Volksinitiative	38
Volksbegehren	9
Volksentscheide	0

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss	5
Stark erweiterter Negativkatalog (u. a. Bauleitplanung)	
Bürgerbegehren	4
Unterschriften: 10% Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 8 Wochen freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	4-
25%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen?	1+
entfällt	
Weitere Elemente	4+
Ratsreferendum (nur bei Gemeindefusionen), aufschiebende Wirkung, Briefabstimmung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 11, ausreichend (4,1)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	133
Bürgerentscheide	149



Mehr Demokratie in
Mecklenburg-Vorpommern:
mevo.mehr-demokratie.de/6804.html

Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern hat sich bisher einzig die Volksinitiative als erster Schritt der Volksgesetzgebung leicht positiv entwickelt. Von 25 Anträgen wurden immerhin sechs vom Landtag übernommen, zwei weitere erzielten einen Teilerfolg. Allerdings gab es in Mecklenburg-Vorpommern nur ein einziges Volksbegehren – zur Schulreform 2006/2007, das jedoch am Unterschriftenquorum scheiterte – und keinen Volksentscheid. Dieser hätte auch sehr geringe Erfolgsaussichten, denn beim Volksentscheid gelten die höchsten Hürden aller Bundesländer. 2013 oder 2014 könnte eine Reform der Quoren beim Volksentscheid stattfinden. Da der Erfolg der Reformbemühungen aber ungewiss erschien, haben wir dies im Ranking nicht berücksichtigt.

Auf kommunaler Ebene wurde immerhin der sehr restriktive Positivkatalog zulässiger Themen im Jahr 2008 durch einen stark erweiterten Negativkatalog wie in Nordrhein-Westfalen ersetzt, was eine geringfügige Verbesserung bedeutete. Hier fehlte der Mut zu echten Reformen. Zu kritisieren sind – wie in anderen Bundesländern auch – das hohe Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren sowie das hohe Zustimmungsquorum von 25 Prozent beim Bürgerentscheid.

Insgesamt weisen die Regelungen auf Landes- wie auf Kommunalebene hohe Hürden auf, die bislang nicht weitgehend reformiert wurden.

**Gesamtnote: Platz 12
ausreichend (4,25)**

Landesebene seit 1994

Themenausschluss	4
Haushalt, Abgaben, Besoldung	
Volksinitiative	3
Unterschriften: 15.000 (1,1%) Frist: 6 Monate Behandlung im Parlament	
Volksbegehren	3+
Unterschriften: 120.000 (8,5%) Frist: bei freier Sammlung keine Frist, bei Amtseintragung 2 Monate	
Volksentscheid*	6
einfache Gesetze: 33,3%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	
Obligatorisches Referendum?	6
Nein	
Fakultatives Referendum?	-
Nein	
Weitere Elemente	4+
Konkurrenzvorlage, Volkspetition, Beratung	

Platz 10, ausreichend (4,2)

* Im Vergleich zu 2010 haben wir eine geringfügige Neubewertung des 33,3%-Zustimmungsquorums vorgenommen, die sich aber nicht auf die Gesamtnote auswirkte.

** Abwertung, da die Staffelung lediglich für Städte ab 50.000 Einwohner ein Absenken des Quorums unter zehn Prozent vorsieht. Dies betrifft jedoch nur fünf Städte im Land (bei 814 Städten und Gemeinden).

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss	5+
stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	
Bürgerbegehren	4
Unterschriften: 2,5-10% ** Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 6 Wochen freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	4-
25 %-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen?	1+
Ja	
Weitere Elemente	4
Ratsreferendum, Abstimmung nicht analog zur Kommunalwahl (z. B. keine Briefabstimmung), Beratung zum Kostendeckungsvorschlag, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 12-13, ausreichend (4,3)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	25
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	0

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	93
Bürgerentscheide	44



Mehr Demokratie in Niedersachsen:
bremen-nds.mehr-demokratie.de

Niedersachsen

Bisher konnte sich die 1993 eingeführte Volksgesetzgebung in Niedersachsen nur punktuell entfalten. 14 Volkspetitionen und zehn Anträge auf Volksbegehren wurden eingeleitet, der Großteil scheiterte. Den spektakulärsten Erfolg erzielte 2001 ein Volksbegehren zur Finanzierung der Kindertagesstätten, das vom Landtag nach jahrelangen politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen übernommen wurde. Zuvor hatte der Staatsgerichtshof die Auffassung der Landesregierung zurückgewiesen, das Begehren wirke sich in unzulässiger Weise auf den Haushalt aus. Einen Volkstentscheid gab es hingegen in Niedersachsen bislang nicht. Auf allen Verfahrensstufen sind die Quoren zu hoch. Positiv zu vermerken ist jedoch die lange Eintragsfrist von mindestens sechs Monaten beim Volksbegehren.

Ähnlich sieht die Situation auf Kommunalebene aus, wo wir ebenfalls ein „ausreichend“ (4,3) vergeben haben. Viele Themen, insbesondere die Bauleitplanung, sind nicht zugelassen. So verwundert es nicht, dass die Zahl der Bürgerbegehren in Niedersachsen relativ niedrig ist und sehr viele Begehren für unzulässig erklärt werden. In Niedersachsen schlägt weiterhin die restriktive Auslegung des Kostendeckungsvorschlags und die ausdrückliche Erwähnung, dass die Bürgermeisterin/der Bürgermeister und die Abgeordneten nicht gehindert sind, in der Sache zu entscheiden, obwohl ein Bürgerbegehren vorliegt, negativ zu Buche. 2011 trat endlich eine Reform der Kommunalverfassung in Kraft, die Wahlen und Bürgerentscheide nahezu gleich gestellt hat. Vorher scheiterten viele Bürgerentscheide auch an schlechten Abstimmungsbedingungen.

Die rot-grüne Koalition, die seit 2013 regiert, hat sich die Reform der direkten Demokratie in Niedersachsen vorgenommen. 2014 könnte es somit zu einer Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden kommen, welche die Platzierung im Ranking deutlich verbessert.

**Gesamtnote: Platz 13
 ausreichend (4,3)**

Landesebene seit 1993

Themenausschluss*	4
Haushalt, Abgaben, Besoldung	
Antrag auf Volksbegehren	3
Unterschriften: 25.000 (0,4%) Frist: mindestens 6 Monate keine parlamentarische Behandlung	
Volksbegehren	3
Unterschriften: 10% * Frist: 6 Monate ** freie Sammlung	
Volkstentscheid	5+
einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum	
Obligatorisches Referendum?	6
Nein	
Fakultatives Referendum?	-
Nein	
Weitere Elemente	3+
Konkurrenzvorlage, Kostenerstattung, Volkspetition („Volksinitiative“)	

Platz 11-13, ausreichend (4,3)***

* Die beim Zulassungsantrag gesammelten Unterschriften können beim Volksbegehren angerechnet werden.

** Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft.

*** Es erfolgt eine geringfügige Neubewertung im Vergleich zum Ranking 2010, unter anderem wegen der Reformunfreudigkeit.

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	10
Volksbegehren	3
Volkstentscheide	0
Volkspetitionen	14

Kommunalebene seit 1995

Themenausschluss	5+
Stark erweiterter Negativkatalog (u. a. Bauleitplanung)	
Bürgerbegehren	3-
Unterschriften: 10% Frist für Initiativbegehren: 6 Monate Frist für Korrekturbegehren: 3 bzw. 6 Monate freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	4-
25%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen?	1+
Ja	
Weitere Elemente	4-
Ratsreferendum (nur im Sonderfall), aufschiebende Wirkung ausgeschlossen, Abstimmung analog Kommunalwahl, Vorprüfung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 12-13, ausreichend (4,3)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	262
Bürgerentscheide	83



Mehr Demokratie in Sachsen-Anhalt:
s-anhalt.mehr-demokratie.de/6799.html

Sachsen-Anhalt

Bislang gab es drei Volksbegehren in Sachsen-Anhalt. Eines davon, das Volksbegehren „für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt“, gelangte zum Volksentscheid, der jedoch 2005 knapp am Zustimmungsquorum scheiterte.

Die Hürden für Volksbegehren und -entscheide sind in Sachsen-Anhalt zu hoch. Das Volksbegehrens-Quorum von elf Prozent sowie die Zustimmungsquoren beim Volksentscheid verhindern echte Bürgermitsprache. Positiv sind hingegen die lange Frist und die freie Unterschriftensammlung beim Volksbegehren. Außerdem entfällt das Zustimmungsquorum, wenn der Landtag beim Volksentscheid einen Konkurrenzvorschlag vorlegt, was jedoch beim Volksentscheid 2005 nicht der Fall war und vermutlich, solange es das Zustimmungsquorum gibt, auch nicht der Fall sein wird.

Auf kommunaler Ebene sieht es noch schlechter aus. Aufgrund des sehr engen Themenkatalogs – Sachsen-Anhalt ist das letzte Bundesland mit einem „Positivkatalog“, der fast alle Themen ausschließt – und der hohen Quoren für Bürgerbegehren und -entscheide mussten wir ein „mangelhaft“ (4,8) für die Kommunalebene vergeben. Auch in der Praxis spielten direktdemokratische Elemente bislang nur eine marginale Rolle. Die hohe Zahl von Bürgerbegehren und -entscheiden in Sachsen-Anhalt trägt, denn sie erklärt sich einzig aus den zahlreichen direktdemokratischen Aktivitäten und vielen Ratsreferenden im Zuge der Gemeindegebietsreform. Insgesamt belegt Sachsen-Anhalt einen Abstiegsplatz (Rang 14) in der Gesamtwertung. Es gibt viel zu reformieren – das benachbarte Thüringen hat vorge-macht, wie es gehen könnte.

**Gesamtnote: Platz 14
 ausreichend (4,4)**

Landesebene seit 1992

Themenausschluss	4+
Haushaltsgesetze (aber Kita-Volksbegehren 2003 zugelassen), Abgaben, Besoldung	
Antrag auf Volksbegehren	3
Unterschriften: 8.000 (0,5%) Frist: 6 Monate keine parlamentarische Behandlung	
Volksbegehren	4+
Unterschriften: 11% Frist: 6 Monate freie Sammlung	
Volksentscheid	4-
einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum (entfällt bei Konkurrenzvorlage des Landtags) Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	
Obligatorisches Referendum?	6
Nein	
Fakultatives Referendum?	-
Nein	
Weitere Elemente	3+
Konkurrenzvorlage, Kostenerstattung, Volkspetition („Volksinitiative“)	

Platz 7-9, ausreichend (4,0)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	3
Volksbegehren	3
Volksentscheide	1
Volkspetitionen	8

Kommunalebene seit 1990

Themenausschluss	5
leicht erweiterter Positivkatalog	
Bürgerbegehren	5
Unterschriften: 6-15% Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 6 Wochen freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	4-
25%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen?	1+
Ja	
Weitere Elemente	3
Ratsreferendum, aufschiebende Wirkung als Soll-Bestimmung, Abstimmung analog Kommunalwahl, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 15, mangelhaft (4,8)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	143
Bürgerentscheide	177



Saarland

Mehr Demokratie im Saarland:
saarland.mehr-demokratie.de

Die Regelungen der 1979 eingeführten Volksgesetzgebung im Saarland verhinderten bis vor kurzem die direkte Demokratie in jeder Hinsicht. Das Finanztabu, die extrem hohen Hürden für Volksbegehren und -entscheide und der Ausschluss von verfassungsändernden Initiativen machten das Instrument gänzlich unpraktikabel. Erst 2013 beschloss die große Koalition Reformen, die eine gewisse Anwendbarkeit ermöglichen: Das Volksbegehrens-Quorum wurde von 20 auf sieben Prozent gesenkt und die Sammelfrist auf drei Monate verlängert. Das Finanztabu wurde geringfügig gelockert und verfassungsändernde Volksbegehren sind nunmehr (mit Ausnahmen) zulässig. Zudem wurden die Abstimmungsquoren für Volksentscheide gesenkt. Andererseits wurden aber auch eigentümliche Restriktionen beschlossen, so ist nun die Amtseintragung und die Sammelfrist in der Verfassung statt im Ausführungsgesetz geregelt und die Paragraphen zur Volksgesetzgebung dürfen nicht durch Volksbegehren geändert werden („Demokratie-Abwehr-Klausel“). Dadurch verbesserte sich das Saarland nur geringfügig und erreichte die Note 4,7 für die Landesebene (2010: Note 6,0).

Noch schlechter sieht es auf kommunaler Ebene (Note 5,0) aus. Hier behindern ein weitreichender Themenausschluss und hohe Hürden vor allem beim Bürgerentscheid das bürgerschaftliche Engagement. Zudem dürfen Unterschriften für ein Bürgerbegehren nicht wie üblich auf Listen gesammelt, sondern es muss pro Person ein Unterschriftenblatt ausgefüllt werden. Dies erschwert die Sammlung. Eine überfällige Reform soll auch auf Kommunalebene beschlossen werden, deren Umfang und Zeitpunkt ist aber noch ungewiss. Insgesamt verwundert es angesichts der restriktiven Regelungen nicht, dass im Saarland bis auf wenige Ausnahmen bislang nahezu keine direktdemokratische Praxis stattfinden konnte. Interessant wird sein, ob die neuen Regelungen auf Landesebene dies ändern.

**Gesamtnote: Platz 15
mangelhaft (4,85)**

Landesebene seit 1979

Themenausschluss	5
Finanzwirksame Gesetze nur mit sehr geringen Auswirkungen zulässig, Abgaben, Besoldung, Entgelt- und Entschädigungszahlungen, Staatsleistungen, Verfassungsartikel der parlamentarischen und der Volksgesetzgebung	
Antrag auf Volksbegehren	3
Unterschriften: 5.000 (0,6%) Frist: keine keine parlamentarische Behandlung	
Volksbegehren	3
Unterschriften: 7% Frist: 3 Monate Amtseintragung	
Volksentscheid	5+
einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit	
Obligatorisches Referendum?	6
Nein	
Fakultatives Referendum?	-
Nein	
Weitere Elemente	5-
Konkurrenzvorlage, Volkspetition („Volksinitiative“), sehr restriktiver Kostendeckungsvorschlag wird bei kostenverursachenden Maßnahmen benötigt	

Platz 15, mangelhaft (4,7)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	6
Volksbegehren	0
Volksentscheide	0

Kommunalebene seit 1997

Themenausschluss	5+
Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	
Bürgerbegehren	5+
Unterschriften: 5-15% * Frist für Initiativbegehren: 6 Monate Frist für Korrekturbegehren: 2 Monate freie Sammlung (aber keine Listen erlaubt)	
Bürgerentscheid (BE)	5-
30%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen?	1+
Ja	
Weitere Elemente	4-
Abstimmung analog zur Kommunalwahl, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 16, mangelhaft (5,0)

* Das Quorum sinkt jedoch erst ab Städten mit ca. 18.000 Einwohner/innen.

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	15
Bürgerentscheide	0



**Gesamtnote: Platz 16
mangelhaft (4,9)**

Landesebene seit 1974

Themenausschluss Haushaltsgesetz, Abgaben, Besoldung	4
Antrag auf Volksbegehren Unterschriften: 10.000 (0,1%) Frist: keine keine parlamentarische Behandlung	2+
Volksbegehren Unterschriften: 16,6% Frist: 14 Tage Amtseintragung	6
Volksentscheid* einfache Gesetze: 33,3%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum	6
Obligatorisches Referendum? Nein	6
Fakultatives Referendum? Nein	-
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage Sondervariante einer Volksabstimmung möglich und im Sonderfall Stuttgart 21 angewandt, aber prohibitive Zustimmungsquoren	4-

Platz 16, mangelhaft (5,3)

* Im Vergleich zu 2010 haben wir eine geringfügige Neubewertung des 33,3%-Zustimmungsquorums vorgenommen, die sich aber nicht auf die Gesamtnote auswirkte.

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	9
Volksbegehren	0
Volksentscheide	0

Mehr Demokratie in Baden-Württemberg:
mitentscheiden.de

Kommunalebene seit 1956

Themenausschluss erweiterter Negativkatalog, u.a. Planungsvorhaben (Gerichtsurteile)	4-
Bürgerbegehren Unterschriften: 5-10% Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 6 Wochen freie Sammlung	4+
Bürgerentscheid (BE) 25 %-Zustimmungsquorum	4-
BE in Landkreisen? Nein	6
Weitere Elemente Ratsreferendum, Abstimmung analog zur Kommunalwahl, Volkspetition („Bürgerantrag“)	3-

Platz 14, mangelhaft (4,5)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	567
Bürgerentscheide	316

Baden-Württemberg

Die baden-württembergischen Regelungen auf Landesebene sind mit zwei Worten zu charakterisieren: bürgerfeindlich und prohibitiv. Die Quoren sind viel zu hoch und Reformen dringend erforderlich. Die im Koalitionsvertrag von 2011 vereinbarten Reformen der grün-roten Landesregierung sehen unter anderem die Streichung des Zustimmungsquorums für einfache Gesetze vor und würden eine echte Reform darstellen. Allerdings werden sie voraussichtlich so nicht umgesetzt, weil die Opposition ihre Zustimmung zur dafür notwendigen Verfassungsänderung verweigert.

Auf kommunaler Ebene war Baden-Württemberg von 1956 bis 1990 das einzige Bundesland, das Bürgerentscheide kannte. Diese Vorreiterrolle hat das Land inzwischen eingebüßt, denn das Verfahren hatte und hat erhebliche Schwächen. Dazu zählt vor allem der restriktive Katalog zulässiger Themen und ein sehr hohes Abstimmungsquorum. Erst durch schrittweise Reformen seit 1998 wurde eine etwas anwendungsfreundlichere Regelung gefunden. Positiv war die Abschaffung des sogenannten Positivkatalogs im Jahr 2005, der sehr viele Themen von Begehren ausnahm. Bedingt durch den Ausschluss von Planungsvorhaben und folglich vielen unzulässigen Bürgerbegehren bleibt es weiterhin bei einer negativen Bewertung. Die versprochenen Reformen nach dem Regierungswechsel 2011 lassen auf sich warten, deren Zeitpunkt und Reichweite ist noch unklar.

Baden-Württemberg wird damit im aktuellen Ranking zum Schlusslicht aller Bundesländer. Der Reformbedarf ist auf Landesebene wie auch auf kommunaler Ebene immens: zu hohe Quoren, zu kurze Fristen, der Ausschluss von Planungsvorhaben und das Fehlen von Bürgerentscheiden in Landkreisen sind Beispiele hierfür. Die bisherige Reformunfähigkeit führt zu einer weiteren geringfügigen Abwertung.

VI. GLOSSAR

Abstimmungsquorum

Legt fest, dass ein bestimmter Prozentsatz der Wahlberechtigten sich am Volksentscheid beteiligen muss (Beteiligungsquorum) oder dass ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten einer Vorlage zustimmen muss (Zustimmungsquorum), damit der Volksentscheid gültig ist. In Bundesländern mit Abstimmungsquoren genügt es nicht, wenn die einfache Mehrheit der Abstimmenden sich für eine Vorlage ausspricht.

Antrag auf Volksbegehren

Erste Stufe der → *dreistufigen Volksgesetzgebung*, sofern lediglich formal die Zulässigkeit geprüft wird und eine inhaltliche Befassung im Landtag nicht stattfinden muss. Werden genügend Unterschriften gesammelt und das Parlament lehnt das Anliegen ab, kommt es zur zweiten Verfahrensstufe, dem → *Volksbegehren*.

Ansonsten: → *Volksinitiative*.

Beteiligungsquorum

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

Bürgerbegehren (kommunale Ebene)

Erste Verfahrensstufe auf kommunaler Ebene, entspricht dem → *Volksbegehren* als zweiter Verfahrensstufe auf Landesebene.

Bürgerentscheid (kommunale Ebene)

Zweite Verfahrensstufe auf kommunaler Ebene, entspricht dem Volksentscheid auf Landesebene. Oberbegriff für eine Abstimmung der Bürger/innen über eine Sachfrage aufgrund eines → *Bürgerbegehrens* oder aufgrund eines Beschlusses des Gemeinderats (→ *Ratsreferendum*).

Direktdemokratische Verfahren

Sammelbegriff. Bürger/innen entscheiden verbindlich über eine Sachfrage. Es werden drei verschiedene Verfahrenstypen unterschieden (vgl. Tabelle auf Seite 51):

- 1) Dreistufige Volksgesetzgebung/Volksinitiative
- 2) Fakultatives Referendum
- 3) Obligatorische Referenden

Dreistufige Volksgesetzgebung

Ein Verfahrenstypus der direkten Demokratie. Wird auch → *Volksinitiative* genannt. Es gibt drei Verfahrensstufen:

1. Stufe: Volksinitiative bzw. Antrag auf Volksbegehren

Sammlung der vorgeschriebenen Unterschriften und Einreichung bei der für das jeweilige Thema zuständigen Behörde. Bei einer Volksinitiative muss sich der Landtag inhaltlich mit dem Anliegen befassen, in allen deutschen Bundesländern findet eine Anhörung der Initiator/innen statt. Beim Antrag auf Volksbegehren wird lediglich formal die Zulässigkeit geprüft, eine Befassung im Landtag *kann* stattfinden.

2. Stufe: Volksbegehren

Erneute Sammlung von Unterschriften. Die Hürden liegen hier höher als in der 1. Stufe und variieren je nach Bundesland zwischen 3,7 und 20 Prozent. Die benötigte Prozentzahl für das Volksbegehren wird als Unterschriftenquorum bezeichnet. Werden genügend Unterschriften gesammelt und übernimmt das Parlament die Forderungen nicht, kommt es zu einem Volksentscheid.

3. Stufe: Volksentscheid

Abstimmung der Bürger/innen über eine Sachfrage. Das jeweilige Landesparlament kann einen Gegenentwurf zur Abstimmung stellen. In fast allen Bundesländern gilt ein → *Abstimmungsquorum*.

Fakultatives Referendum

Bei diesem Verfahrenstypus der direkten Demokratie handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren (Volksbegehren plus Volksentscheid). Das fakultative Referendum richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Dieses tritt zunächst nicht in Kraft, denn es steht unter Referendumsvorbehalt. Innerhalb einer bestimmten Frist – oft drei Monate oder 100 Tage – kann auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Stimmbürger/innen ein → *Volksentscheid* durchgeführt werden.

Obligatorisches**Verfassungsreferendum**

Verpflichtend vorgeschriebener Volksentscheid bei Verfassungsänderungen; ein entsprechender Beschluss des Landesparlaments geht dem Volksentscheid voraus.

Ratsreferendum (kommunale Ebene)

Der Gemeinderat kann in manchen Bundesländern von sich aus beschließen, einen → *Bürgerentscheid* durchzuführen. Je nach Bundesland ist hierfür eine einfache Mehrheit oder eine

Zweidrittelmehrheit im Gemeinderat erforderlich. Auch „Ratsbegehren“ oder „Ratsbürgerentscheid“ genannt.

Unterschriftenquorum

Die benötigte Prozentzahl für ein → *Volksbegehren* als zweiter Verfahrensstufe wird als „Unterschriftenquorum“ bezeichnet. Alternativ wird manchmal der Begriff „Einleitungsquorum“ verwendet.

Volksbegehren

Zweite Stufe der → *dreistufigen Volksgesetzgebung*. Werden genügend Unterschriften gesammelt und das Parlament übernimmt die Forderungen nicht, kommt es zu einem Volksentscheid. Umgangssprachlich manchmal als Überbegriff für die Volksgesetzgebung verwendet.

Volksinitiative

Dieser Begriff hat eine doppelte Bedeutung.

1) Erste Stufe der → *dreistufigen Volksgesetzgebung*, sofern das Verfahren mit einem Anhörungsrecht der Initiator/innen im Parlament ausgestattet ist. Werden genügend Unterschriften gesammelt und das Parlament lehnt das Anliegen ab, kommt es zur zweiten Verfahrensstufe, dem → *Volksbegehren*.

2) Wird auch synonym für die → *dreistufige Volksgesetzgebung* – als einer der drei direktdemokratischen Verfahrenstypen – verwendet. In der Schweiz seit mehr als einem Jahrhundert etablierter Begriff hierfür, gemeinsam mit dem fakultativen Referendum und dem obligatorischen Referendum.

Volkspetition (auch „unverbindliche Anregung“)

Einstufiges und unverbindliches Bürgerbeteiligungsverfahren, das zur Behandlung des Anliegens im Landtag führt. Der Landtag entscheidet abschließend. Das Verfahren wird durch eine Unterschriftensammlung der Bürger/innen initiiert. Einige deutsche Bundesländer nennen die Volkspetition jedoch „Volksinitiative“, in einigen Bundesländern wird auch von „Bürgerantrag“ gesprochen.

Zustimmungsquorum

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

Tabelle: Typologie direktdemokratischer Verfahren

Verfahrenstyp	Merkmale	Alternativ verwendete Begriffe	Englischer Begriff
Dreistufige Volksgesetzgebung	Drei Verfahrensstufen, bestehend aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Initiiert von den Bürger/innen mittels Unterschriftensammlung. Bezieht sich nicht auf einen getroffenen Parlamentsbeschluss.	Volksinitiative	Citizens Initiative, Popular Initiative
Fakultatives Referendum	Ein Parlamentsbeschluss kann innerhalb einer bestimmten Frist auf Verlangen einer bestimmten Anzahl von Stimmbürger/innen zur Abstimmung gelangen.	Veto-Referendum	Popular Referendum, Citizen-Initiated Referendum
Obligatorisches Referendum	Ein Parlamentsbeschluss - meist eine Verfassungsänderung - kommt zwingend / automatisch zur Abstimmung.		Mandatory Referendum/ Obligatory Referendum

Tabelle: Sonstige Verfahrenstypen der direkten Bürgerbeteiligung

Verfahrenstyp	Merkmale	Alternativ verwendete Begriffe	Englischer Begriff
Fakultativ-minoritäres Referendum	Wie fakultatives Referendum, jedoch ist eine Minderheit des Parlaments (z. B. ein Drittel des Parlaments) antragsberechtigt.	Parlamentarische Minderheits-Initiative	Authority Minority Referendum
Plebiszit	„Von oben“ (durch die Exekutive, meist den/die Präsident/in) initiierte Volksabstimmung. Meist unverbindliches Verfahren (konsultativ).		Plebiscite
Volkspetition	initiiert von den Bürger/innen mittels Unterschriftensammlung abschließende Behandlung im Parlament. Unverbindliches Verfahren.	Unverbindliche Volksinitiative, Anregung, in manchen Bundesländern „Volksinitiative“	Agenda Setting Initiative



Ich möchte Volksabstimmungen fordern und werde Mitglied bei Mehr Demokratie.

Einzelmitgliedschaft (ab 78 EUR) _____ EUR

Partnermitgliedschaft (ab 96 EUR) _____ EUR

Ich werde Förderer und möchte spenden.

Spende _____ EUR

Die Spende ist steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname

Adresse

Tel.

E-Mail

Geburtsdatum

Partner

Ich erteile Ihnen bis auf Widerruf eine Einzugsermächtigung, um den Verwaltungsaufwand so niedrig wie möglich zu halten.

Kontonummer

BLZ

Bank

Der Einzug erfolgt:

1/4jährlich 1/2jährlich jährlich einmalig

Ich zahle per Rechnung

Datum, Unterschrift

Bitte senden Sie die Antwortkarte an: Mehr Demokratie e. V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder per Fax an 07957-924 99 92.