

ranking

volksentscheids-ranking 2010



3	I. Einleitung
5	Glossar
6	Das Ranking im Überblick
7	II. Praxis
7	Volksbegehren und Volksentscheide (Landesebene)
9	Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (Kommunalebene)
10	III. Reformen
11	IV. Bewertungsmaßstab
11	Das optimale Design der direkten Demokratie
13	Faire Volksentscheide auf Landesebene
21	Faire Bürgerentscheide auf Kommunalebene
27	V. Land für Land
28	Hamburg
29	Berlin
30	Bayern
31	Thüringen
32	Bremen
33	Nordrhein-Westfalen
34	Sachsen
35	Schleswig-Holstein
36	Rheinland-Pfalz
37	Hessen
38	Mecklenburg-Vorpommern
39	Brandenburg
40	Niedersachsen
41	Sachsen-Anhalt
42	Baden-Württemberg
43	Saarland

September 2010

Impressum

Herausgeber
Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Tel. 030-420 823 70
Fax 030-420 823 80
info@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

Redaktion

Frank Rehmet (verantwortlich)
Tim Weber (verantwortlich)
Lynn Gogolin

Gestaltung

www.agapihamburg.de

I. Einleitung

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

Momentaufnahme: Weiterentwicklung der direkten Demokratie durch Reformen und mehr Praxis

September 2010: Die direkte Demokratie in Deutschland ist in den letzten Jahren bürgerfreundlicher geworden. In mehreren Bundesländern wurden Reformen sowohl für die Landesebene als auch für die kommunale Ebene verabschiedet. In Hamburg und Thüringen ging dies mit Volksbegehren zur Verbesserung der Regelungen einher, wobei die Initiatoren einen langen Atem und viel Energie benötigten, um Widerstände und politische Querschüsse aus den Parlamenten stand zu halten.

Insgesamt überwiegen jedoch die positiven Tendenzen: Immer mehr Bundesländer diskutieren bürgerfreundlichere Regelungen der Volksgesetzgebung oder haben sie bereits verabschiedet. Hervorzuheben sind seit 2007, dem Zeitpunkt des letzten Volksentscheids-Rankings, die Länder Berlin, Bremen, Hamburg und Thüringen sowie – im September 2010 kurz vor Redaktionsschluss – Rheinland-Pfalz. Diese Länder haben sich im aktuellen Ranking im Vergleich zu 2007 zum Teil deutlich verbessert.

Jedoch darf nicht vergessen werden, dass es einige Bundesländer gibt, die ihre jahrzehntelange Reformunfähigkeit beibehalten haben (etwa Baden-Württemberg auf Landesebene oder das Saarland). Im Vergleich zum Ranking 2007 hat sich die Position dieser Bundesländer verschlechtert. Einige Länder – darunter manche mit neu gewählten Regierungen – haben jedoch erkannt, wie wertvoll direkte Bürgermitsprache für die Demokratie und das Vertrauen in die Politik ist: Reformen stehen unter anderem im Saarland (derzeit noch aktuelles Schlusslicht im Ranking), in Brandenburg und in Nordrhein-Westfalen auf der politischen Agenda.

Ein zweiter Trend, der Mitte der 90er Jahre begann, setzte sich auch in den letzten Jahren fort und ist sehr wichtig für die Entwicklung: Die praktischen Erfahrungen mit der direkten Demokratie nehmen insgesamt von Jahr für Jahr zu. So fanden im Jahr 2008 und 2009 die ersten beiden Volksentscheide aufgrund eines Volksbegehrens in der Geschichte Berlins statt. Im Juli 2010 erregten Volksentscheide in Bayern (Nichtraucherschutz) und Hamburg (Schulreform) bundesweite, ja sogar internationale Aufmerksamkeit. Auf kommunaler Ebene wachsen die Erfahrungen in vielen Bundesländern sogar noch schneller. Allein in Bayern fanden seit 1995 zirka 1.000 Bürgerentscheide statt.

Umfragen bestätigen Trend zu mehr Bürgerbeteiligung

Zahlreiche Meinungsumfragen in den letzten Jahren bestätigen diesen Trend hin zu mehr Bürgerbeteiligung: Regelmäßig wünschen sich mehr als zwei Drittel der Bürgerinnen und Bürger, auch auf Bundesebene über wichtige Sachfragen direkt mitzuentscheiden. So sprachen sich im Juli 2010 in einer repräsentativen Umfrage von Infratest dimap drei Viertel (76 Prozent) der Befragten für bundesweite Volksentscheide aus.

Direkte Demokratie belebt den politischen Wettbewerb...

Es spielt offenbar nur eine untergeordnete Rolle für die Reformfähigkeit der Regierung, welche Parteien das Zepher gerade in der Hand halten. 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.

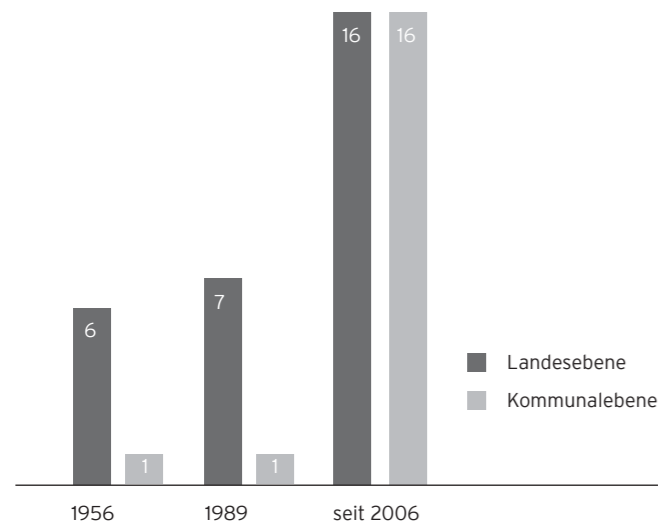
Die direkte Demokratie hat – nicht nur in Deutschland – bewiesen, dass Sie den politischen Wettbewerb in Schwung bringen und die politischen Debatten nachhaltig bereichern kann. Alternative Lösungsansätze für politische Probleme ernsthaft zu diskutieren, ist eine der Stärken von Bürger- und Volksbegehren. Bürgerinnen und Bürger, die politische Reformen voranbringen wollen, können ihre Vorstellungen per Volksbegehren auf die politische Agenda setzen und so Politik – auch außerhalb der „etablierten“ Parteienpolitik – aktiv mitgestalten. Dass sich daraus Gespräche und das Ausloten von Kompromissmöglichkeiten zwischen den Initiatoren und den gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten ergeben können, zeigen zahlreiche Fälle auf Landes- sowie auf kommunaler Ebene. Im Wettbewerb erhöht sich die Qualität der repräsentativen Demokratie, da Politiker mit ihren Lösungsvorschlägen mehr überzeugen müssen.

... und besitzt eine wichtige Korrekturfunktion

Neben diesen Wirkungen haben direktdemokratische Verfahren aber 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. Insofern stimmt der Trend der vergangenen Jahre mit zahlreichen Reformen vorsichtig positiv.

Insofern stimmt der Trend der vergangenen Jahre mit zahlreichen Reformen vorsichtig positiv.

Bundesländer mit direkter Demokratie



Siegeszug der direkten Demokratie seit 1990

Während der bundesweite Volksentscheid noch auf sich warten lässt, ist die direkte Demokratie in den Bundesländern seit Anfang der 90er Jahre auf dem Vormarsch. 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 „Siegeszug der direkten Demokratie“ hat allerdings immer noch zahlreiche Mängel. Nicht in allen Bundesländern lösen die Verfahren das Versprechen von mehr Bürgerbeteiligung auch wirklich ein. Bürger, die ein Volksbegehren einleiten möchten, werden oft durch hohe Unterschriften-Quoren und 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, wenngleich 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.“

Drittes 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 einem Jahrzehnt veröffentlichen wir den jährlichen „Volksbegehrens-Bericht“, der die aktuellen Praxisfälle und Trends untersucht.

Im Jahre 2003 wurde das erste Volksentscheid-Ranking erarbeitet, im Jahr 2007 folgte das zweite Ranking: Land für Land unterzogen wir einer kritischen Prüfung in Bezug auf die gesetzlichen Regelungen für landesweite Volksentscheide und kommunale Bürgerentscheide und bewerteten sie mit Schulnoten.

Da die Entwicklung der direktdemokratischen Regelungen in den vergangenen Jahren sehr dynamisch verlief, ist es an der Zeit, eine Aktualisierung vorzunehmen und das dritte Volksentscheid-Ranking zu präsentieren. Wir wollen damit – wie bereits 2003 und 2007 – 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 befruchten. So können bei der zukünftigen Gestaltung von Volksabstimmungen zu Bundesthemen die Mängel, die wir bei Länderregelungen feststellen, vermieden werden.

Der Aufbau dieser Studie

- Auf der nächsten Seite erläutern wir die im Ranking verwendeten Begriffe (Glossar).
- Auf der übernächsten Seite präsentieren wir das Ranking in Kurzform.
- Danach geben wir einen 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 diesen mit Fakten und Beispielen aus der Praxis.
- Schließlich unterziehen wir im Kapitel V alle 16 Bundesländer auf je einer Seite einer Bewertung, vergeben Schulnoten und liefern die wichtigsten Daten zur Praxis.

Glossar

Direktdemokratische Verfahren

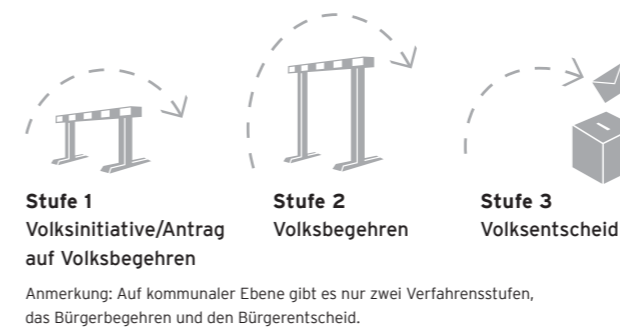
Sammelbegriff: auf Landesebene „von unten“ initiierte Volksbegehren und Volksinitiativen/Volkspetitionen sowie obligatorische Verfassungsreferenden, auf kommunaler Ebene „von unten“ initiierte Bürgerbegehren sowie „von oben“ (= vom Gemeinderat) initiierte Ratsreferenden und obligatorische Referenden.

Obligatorisches Referendum

Verpflichtend vorgeschriebener Bürgerentscheid/Volksentscheid, ein entsprechender Beschluss des Parlaments geht der Abstimmung voraus.

Volksbegehren (Landesebene)

Umgangssprachlich für mehrstufiges direktdemokratisches Verfahren, das „von unten“, also von den Bürgern initiiert wird. Gleichzeitig der Begriff für das ganze Verfahren mit dem Begriff für die zweite Verfahrensstufe der Volksgesetzgebung auf Landesebene. Zwecks Trennschärfe verwendet die Wissenschaft den Begriff „Volksgesetzgebung“ für das gesamte Verfahren. Es gibt auf Landesebene drei Verfahrensstufen:



1. Stufe: Volksinitiative/Antrag auf Volksbegehren

Sammlung der vorgeschriebenen Unterschriften und Einreichung bei der zuständigen Behörde. Bei Volksinitiativen muss sich der Landtag inhaltlich mit dem Anliegen befassen. Beim Antrag auf Volksbegehren wird lediglich formal die Zulässigkeit geprüft, eine Befassung im Landtag kann stattfinden.

2. Stufe: Volksbegehren

Erneute Sammlung von Unterschriften. Höhere Hürden als bei der ersten Stufe, je nach Bundesland zwischen 3,7 und 20 Prozent (Unterschriftenquorum).

3. Stufe: Volksentscheid

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

Quoren

Abstimmungsquorum

Legt fest, dass ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten sich am Bürgerentscheid/Volksentscheid beteiligen muss (*Beteiligungsquorum*) oder dass ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten einer Vorlage zustimmen muss (*Zustimmungsquorum*), damit die Abstimmung gültig ist. Es genügt nicht, wenn die einfache Mehrheit der Abstimmenden sich für eine Vorlage ausspricht.

Unterschriftenquorum

Prozentsatz der Wahlberechtigten, die für einen Antrag auf Volksbegehren, eine Volksinitiative, eine Volkspetition, eine Volksbegehren oder ein Bürgerbegehren unterschreiben müssen.

Volkspetition

Einstufiges, unverbindliches Bürgerbeteiligungsverfahren, das zur Behandlung des Anliegens im Gemeinderat/Landtag führt; „von unten“, also von den Bürgern initiiert. Der Begriff „Volksinitiative“ wird auch für die erste Stufe eines Volksbegehrens auf Landesebene genutzt, wir verwenden daher den Begriff „Volkspetition“. Auf Landesebene wird in den meisten Bundesländern von „Volksinitiative“, auf kommunaler Ebene von „Einwohnerantrag“ oder „Bürgerantrag“ gesprochen.

Bürgerbegehren (kommunale Ebene)

Erste Verfahrensstufe auf kommunaler Ebene. Sammlung einer festgelegten Anzahl von Unterschriften.

Bürgerentscheid (kommunale Ebene)

Zweite Verfahrensstufe auf kommunaler Ebene. Oberbegriff für eine Abstimmung der Bürger über eine Sachfrage aufgrund eines Bürgerbegehrens oder aufgrund eines Ratsbeschlusses (**Ratsreferendum**). In fast allen Bundesländern gilt ein Abstimmungsquorum.

Das Ranking im Überblick

Gesetzliche Regelungen der direkten Demokratie auf Landes- und Kommunalebene

Gesamtwertung			Landesebene (50 %)		Kommunalebene (50 %)	
Platz	Bundesland	Note gesamt	Platz	Note Landesebene	Platz	Note Kommunalebene
1	Hamburg	gut (1,9)	1	gut (2,3)	2	gut (1,5)
2	Berlin	gut (2,3)	3	befriedigend (3,3)	1	sehr gut (1,3)
3	Bayern	befriedigend (2,55)	4	befriedigend (3,4)	3	gut (1,7)
4	Thüringen	befriedigend (2,9)	7-9	ausreichend (4,0)	4	gut (1,8)
5	Bremen	befriedigend (3,25)	2	befriedigend (3,1)	7	befriedigend (3,4)
6	Nordrhein-Westfalen	befriedigend (3,45)	6	ausreichend (3,7)	6	befriedigend (3,2)
7-8	Sachsen	ausreichend (3,55)	5	ausreichend (3,6)	8-9	ausreichend (3,5)
7-8	Schleswig-Holstein	ausreichend (3,55)	7-9	ausreichend (4,0)	5	befriedigend (3,1)
9	Rheinland-Pfalz	ausreichend (3,9)	10-11	ausreichend (4,1)	10	ausreichend (3,7)
10	Hessen	ausreichend (4,0)	13-14	mangelhaft (4,5)	8-9	ausreichend (3,5)
11	Mecklenburg-Vorpommern	ausreichend (4,25)	12	ausreichend (4,2)	12	ausreichend (4,3)
12-13	Brandenburg	ausreichend (4,3)	13-14	mangelhaft (4,5)	11	ausreichend (4,1)
12-13	Niedersachsen	ausreichend (4,3)	10-11	ausreichend (4,1)	13-14	mangelhaft (4,5)
14	Sachsen-Anhalt	ausreichend (4,4)	7-9	ausreichend (4,0)	15	mangelhaft (4,8)
15	Baden-Württemberg	mangelhaft (4,9)	15	mangelhaft (5,3)	13-14	mangelhaft (4,5)
16	Saarland	ungenügend (5,5)	16	ungenügend (6,0)	16	mangelhaft (5,0)

Ergebnisse

- Die Spitzenreiter bei den gesetzlichen Regelungen sind Hamburg und Berlin, was auf die Reformen in den beiden Stadtstaaten in den letzten Jahren zurückzuführen ist. Zum ersten Mal in der Geschichte des Volksentscheid-Rankings erhalten damit Bundesländer für ihre Gesetze zur direkten Demokratie ein „gut“ als Gesamtnote. Bayern folgt auf Platz 3 und büßt gegenüber 2007 den geteilten ersten Platz ein.
- Der größte Gewinner im Vergleich zum Ranking 2007 ist Thüringen, das sich durch die Reformen auf Kommunalebene von Platz 14-15 auf Platz 4 verbesserte. Ebenfalls deutlich nach oben ging es für Rheinland-Pfalz (von Platz 14-15 auf Platz 9) und Bremen (von Platz 10 auf Platz 5), Hamburg kletterte von Platz 3 auf Platz 1.
- Die rote Laterne trägt nach wie vor das Saarland mit einem „ungenügend“. Baden-Württemberg schneidet lediglich mit einem „mangelhaft“ ab. In diesen beiden Ländern ist die direkte Demokratie zu großen Teilen ein Papiertiger. Für das Saarland sind jedoch umfangreiche Reformen angekündigt, für Baden-Württemberg leider nicht.
- Wenn man nur die Teilkategorie *Landesebene* betrachtet, führt Hamburg vor Bremen und Berlin. Schlusslicht ist auch hier das Saarland. Hamburg ist dabei leider das einzige Bundesland mit einem „gut“.

- Bei der *Kommunalebene* sieht es anders aus: Hier führt Berlin vor Hamburg, Bayern und Thüringen. Alle vier Bundesländer schneiden mit „gut“ bis „sehr gut“ ab und können als Vorbilder bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gelten. Schlusslicht ist nun das Saarland. Auch Niedersachsen, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt erreichten nur ein „mangelhaft“.
- Insgesamt ist das Ergebnis des Rankings ernüchternd und erfreulich zugleich: Ernüchternd, weil wir bei den Gesamtnoten acht Mal die Note „ausreichend“, ein Mal „mangelhaft“ und ein Mal sogar „ungenügend“ vergeben mussten. Erfreulich ist das Ergebnis, da die Durchschnittsnote aller Länder nun bei 3,7 liegt und damit deutlich besser ist als beim zweiten Ranking 2007 (4,0) sowie beim ersten Ranking 2003 (4,2). Dies zeigt, dass es zwar noch einen großen Reformbedarf auf dem Weg zu fairen und bürgerfreundlichen Volksentscheiden gibt, jedoch einige Bundesländer in den letzten Jahren gute Reformen durchgeführt und sich so verbessert haben.
- Insgesamt wird deutlich, dass für die Landesebene (Durchschnittsnote 4,0) die Noten schlechter sind als für die kommunale Ebene (Durchschnittsnote 3,4). Hier spiegelt sich wider, dass die Regelungen für Volksbegehren und -entscheide weniger weitreichend reformiert wurden als für Bürgerbegehren und -entscheide.

II. Praxis

1. Volksbegehren und Volksentscheide (Landesebene)

Der Boom der direkten Demokratie

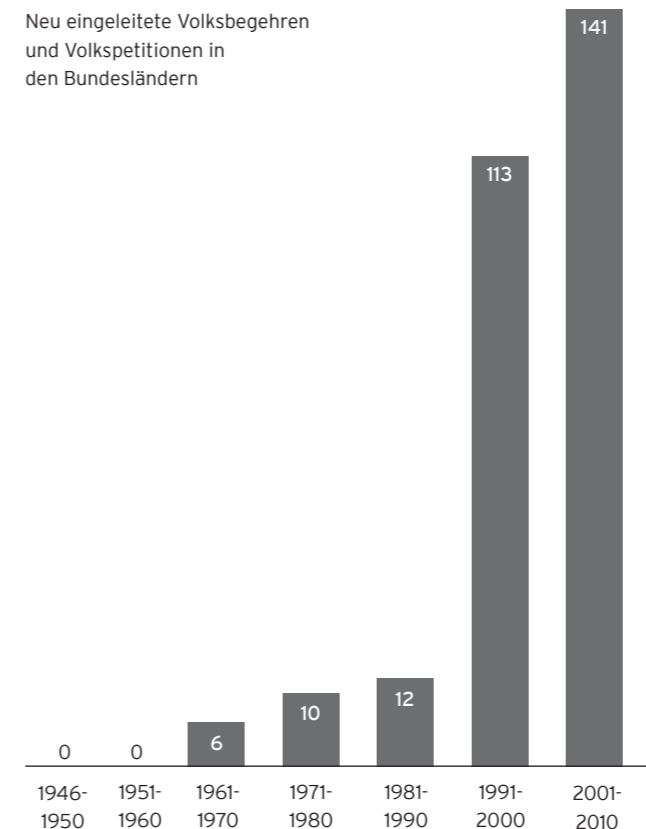
Bis Dezember 2009 starteten die Bürger in den 16 Bundesländern 238 direktdemokratische Verfahren. Hinzu kamen 42 Volkspetitionen, die lediglich zur Behandlung eines Themas im jeweiligen Landtag führen können. Mit der flächendeckenden Einführung der direkten Demokratie in den 90er Jahren nahm auch die Praxis zu. Von den 238 Initiativen wurden 210 (88 Prozent) seit 1990 eingeleitet. 16 der 18 vom Volk erreichten Volksentscheide fanden seit Anfang der 90er Jahre statt. Besonders initiativenstark waren die Jahre 1997 und 2007, als die Bürger mehr als 20 neue Verfahren (pro Jahr) starteten. In den letzten Jahren mit Ausnahme von 2007 lag die Zahl zwischen zehn und 16. Insgesamt lässt sich aber für das vergangene Jahrzehnt kein Trend der Häufigkeit von Verfahren feststellen, die Fallzahlen steigen und fallen immer wieder.

Nur alle 35 Jahre ein Volksentscheid pro Bundesland

Spitzenreiter in absoluten Zahlen ist Bayern mit 43 neu gestarteten Initiativen seit 1946, Schlusslicht ist Sachsen-Anhalt mit vier seit 1992. Besonders initiativfreudig sind die Bürger in

Die Bürger begehren auf

Neu eingeleitete Volksbegehren und Volkspetitionen in den Bundesländern



Brandenburg (33 Initiativen seit 1992), Hamburg (25 Initiativen seit 1996) und Mecklenburg-Vorpommern (21 Initiativen seit 1994).

Lediglich 18 Volksbegehren mündeten bisher in einen Volksentscheid. Nur in sechs der 16 Länder konnten die Bürger bisher abstimmen, und zwar in Bayern (6), Hamburg (6), Berlin (2), Schleswig-Holstein (2), Sachsen und Sachsen-Anhalt (je 1). Vor kurzem fanden zum Nichtraucherschutz in Bayern und zu Schulreformen in Hamburg zwei Volksentscheide statt, die bundesweit Aufmerksamkeit erregten.

Statistisch gesehen findet damit pro Bundesland nur etwa alle 35 Jahre ein Volksentscheid statt. In mehreren Bundesländern spielt die Volksgesetzgebung nur eine marginale Rolle.

Drei von zehn Initiativen sind erfolgreich

Die Erfolge der Bürger lassen sich allerdings nicht nur an den 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

In den deutschen Bundesländern ist der wichtigste Themenbereich „Bildung und Kultur“. Jede vierte Initiative fällt in diesen Bereich. So wurden beispielsweise Ende der 90er Jahre mehrere Volksbegehren gegen die umstrittene Rechtschreibreform eingeleitet. In den letzten Jahren stehen vor allem die von vielen Ländern angestrebten Kürzungen bei der Kinderbetreuung auf dem direktdemokratischen Prüfstand.

Zweitwichtigster Gegenstand ist der Bereich „Demokratie und Innenpolitik“ (22 Prozent der Verfahren). Immer wieder kommt es zu Volksbegehren, die mehr direkte Demokratie, ein kleineres Parlament oder ein neues Wahlrecht fordern. Die Bürger zeigen ein großes Interesse an fairen Spielregeln im politischen System.

Da die Länderkompetenzen eng begrenzt sind, sind auch die Themen für Volksinitiativen eingeschränkt. Der deutsche Föderalismus spiegelt sich hier wider. Eine Ausweitung der Länderrechte würde die Einflussmöglichkeiten für Volksbegehren und -entscheide erhöhen.

Mehr Details: Mehr Demokratie e. V., Volksbegehrensbericht 2009: www.mehr-demokratie.de/volksbegehrensbericht.html

Mangelnder Respekt vor dem Bürger

In den vergangenen Jahren, insbesondere in den 90er Jahren, 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 Bürgern 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 zwei Mal über den Willen des Volkes hinweg und revidierte die Ergebnisse von Volksentscheiden.

2004 votierte die Mehrheit der Hamburger gegen den Verkauf des Landesbetriebs Krankenhäuser (LBK). Anschließend wurde der LBK veräußert. Im gleichen Jahr führten die Hamburger 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 erneutes Volksbegehren von Mehr Demokratie bewirkt, dass das ursprüngliche Wahlrecht von 2004, mit einigen Verbesserungen, wieder in Kraft ist.

Diese Beispiele bestätigten die Bürger in dem Eindruck, dass „die da oben ja doch machen, was sie wollen“, Politikverdrossenheit wird geschürt. Der Umgang mit den teilweise noch jungen Instrumenten der direkten Demokratie fordert von Seiten der Politik Fingerspitzengefühl und Respekt vor dem Souverän. In den vergangenen Jahren ist diese Einstellung vermehrt anzutreffen, auch wenn großer Einsatz der Bürgerinnen und Bürger und von Mehr Demokratie nötig war, wie zuletzt in Thüringen und Hamburg, als zunächst Volksbegehren ignoriert wurden und nach massiven Protesten eine Einigung erzielt werden konnte.

Die bislang „von unten“ ausgelösten Volksentscheide (Landesebene, Stand: 1. August 2010)

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

* Bei diesen Volksentscheiden in Bayern und Sachsen entschied die einfache Mehrheit ohne zusätzliches Abstimmungsquorum.

2. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (Kommunalebene)

Leider werden Bürgerbegehren nicht in allen Bundesländern hinreichend erfasst. Durch die Arbeit von Mehr Demokratie und der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Universität Marburg hat die Datenqualität jedoch zugenommen. Nach unseren Daten und ergänzt durch Schätzungen werden derzeit in den zirka 14.000 deutschen Kommunen pro Jahr 250 bis 300 Bürgerbegehren eingeleitet und es finden rund 120 Bürgerentscheide statt.

14 Bürgerbegehren im Saarland, 1.759 in Bayern

Insgesamt zählten wir in Deutschland bis Juli 2010 rund 4.440 Bürgerbegehren und 2.400 Bürgerentscheide (wobei Konkurrenzvorlagen/Gegenvorschläge des Gemeinderats nicht mitgezählt wurden). Fast 40 Prozent aller Initiativen (1.759) und Abstimmungen (995) wurden allein in Bayern eingeleitet. Intensiv wurden Bürgerbegehren auch in Hamburg und in Berlin in den Stadtbezirken genutzt: In Hamburg kam es bislang zu 86 Bürgerbegehren. Auch Berlin ist sehr aktiv mit 30 Bürgerbegehren seit der Einführung des Instruments im Jahr 2005. Das Schlusslicht bildet das Saarland, wo erst 14 Bürgerbegehren seit 1997 gestartet wurden.

Erfahrungen aus der Praxis *

- Die wichtigsten vier Themenbereiche (siehe Tabelle) sind öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen, Verkehrsprojekte, öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen sowie Wirtschaftsprojekte. Nahezu 60 Prozent aller Bürgerbegehren fanden zu diesen Themen 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.
- Bürgerbegehren sind Gaspedal und Bremse: 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 variiert – wie auch bei Wahlen – nach Gemeindegröße: In kleineren Gemeinden ist die Abstimmungsbeteiligung höher als in großen Städten oder Landkreisen.

Themen der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene

Themenbereich	Prozent
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen z. B. Schulen, Kindergärten	17,8 %
Verkehrsprojekte z. B. Umgehungsstraßen, Fußgängerzonen	17,2 %
Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen z. B. Rathausneubau, Wasserversorgung	14,0 %
Wirtschaftsprojekte, einschließlich Mobilfunk z. B. Supermärkte, Mobilfunkmasten	14,0 %
Gebietsreform z. B. Gemeindefusionen	13,8 %
Entsorgungsprojekte z. B. Abwasser, Müllbeseitigung	5,2 %
Kulturprojekte z. B. Museen, Theater	5,0 %
Wohngebietsprojekte z. B. Neubaugebiet	1,9 %
Hauptsatzung oder andere Satzungen z. B. Ehrenamtlichkeit des Bürgermeisters	1,7 %
Gebühren und Abgaben z. B. Abwassergebühren	1,6 %
Sonstiges	3,5 %
Gesamt	100,0 %
Themenbereiche, in denen die Bauleitplanung eine große Rolle spielt: Verkehr, Wirtschaft, Entsorgung, Wohngebiete	38,2 %

Quelle: Mehr Demokratie e. V., Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007

* Mehr Details: Mehr Demokratie e. V., Erster Bürgerbegehrensbericht 1956-2007: www.mehr-demokratie.de/buergerbegehrens-bericht.html (Eine Aktualisierung ist für 2011 geplant).

III. Reformen

Ein wichtiger Motor für den Ausbau der Volksrechte ist der Verein Mehr Demokratie. In mehreren Ländern – darunter Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen – konnten wir durch Volksbegehren, Kampagnen und Gespräche mit Politikern 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 Quorum 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 – elf Prozent. Einige Länder sehen bereits angemessene Hürden vor: Brandenburg mit zirka vier, Bremen (einfache Gesetze), Hamburg und Schleswig-Holstein mit fünf Prozent. Danach folgt Berlin mit sieben Prozent für einfache Gesetze. Nordrhein-Westfalen hat 2002 diese Hürde von 20 auf acht Prozent gesenkt, Thüringen von 14 auf acht bis zehn Prozent. Bei den Abstimmungsquoren hat sich nicht ganz so viel bewegt. Sie sind im Durchschnitt immer noch sehr hoch. Vor allem die Quoren bei Verfassungsänderungen sind in den meisten Bundesländern nahezu unüberwindbar. Schließlich gab es auch bei den Ausführungsbestimmungen viel Bewegung: Sehr gute Ausführungsgesetze haben Thüringen und Hamburg, die jeweils eine Kostenerstattung und eine Abstimmungsbroschüre vorsehen, die alle Haushalte vor dem Entscheid ausgewogen über die Argumente der Kontrahenten informiert.

Offensive Bürger, defensive Politiker

In der Reformfrage direkter Demokratie offenbart sich oftmals ein tiefer Interessenkonflikt zwischen Bürgern und Politikern. Die Bürger befürworten 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. In Baden-Württemberg etwa ist

derzeit auf Landesebene lediglich eine Absenkung des Zustimmungsquorums bei Volksentscheiden vorgesehen, ohnedienahezu unüberwindliche, aber vorgeschaltete Hürde beim Volksbegehren (16,6 Prozent, zwei Wochen, Amtseintragung) reformieren zu wollen oder auch nur zu diskutieren. In arroganter, wenn auch ehrlicher Art und Weise verkündete jüngst Ministerpräsident Stefan Mappus: „Mehr gibt's halt mit uns nicht.“ Sehr interessant ist, welche Richtung die 2009 neu gewählten Landesregierungen im Saarland und in Brandenburg einschlagen werden: Im jeweiligen Koalitionsvertrag sind Reformen der direkten Demokratie vorgesehen.

Sind faire Volksentscheide verfassungswidrig?

Vor allem in den 90er 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 Richtung, welche die Gleichrangigkeit von Volk und Parlament als Gesetzgeber anerkennt und die konkrete Regelung der Verfahren als politische Aufgabe ansieht. 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 Bremen (2009), die jeweils die Zulässigkeit von finanzwirksamen Initiativen gewährleisten.

Reformen auch auf kommunaler Ebene

Auch auf kommunaler Ebene sinken langsam die Hürden. So haben in den letzten Jahren Baden-Württemberg, Bremen (Stadt), Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und vor allem Thüringen die Quoren für Bürgerbegehren beziehungsweise Bürgerentscheide gesenkt und/oder mehr Themen zum Bürgerentscheid zugelassen. Die Einführung des Bürgerentscheids in Berliner Bezirken (2005) war sehr wichtig, da sie gezeigt hat, dass sehr bürgerfreundliche Regelungen auch auf parlamentarischem Wege angestoßen werden können: Die Regelungen in Berlin haben dabei die vom Volk verabschiedeten Regelungen in Hamburg und Bayern sogar noch übertroffen. Das macht Mut und lässt hoffen, dass auch andere Bundesländer dieser Richtung folgen werden.

Insgesamt ist die Entwicklung erfreulich – jedoch zeigt unser Ranking, dass viele Länder noch große Verbesserungspotenziale hinsichtlich praxistauglicher und bürgerfreundlicher Instrumente der direkten Demokratie haben.

IV. Bewertungsmaßstab

In dem Ranking der 16 Bundesländer haben wir wie auch bei den Vorgängern 2003 und 2007:

- die Landesebene und die Kommunalebene jedes Bundeslandes berücksichtigt und können daher differenzierte Ergebnisse vorlegen,
- die direktdemokratischen Verfahren der Bundesländer einer qualitativen Bewertung unterzogen und dabei die einzelnen Verfahrenselemente bewertet,
- für die Kommunalebene, die Landesebene und insgesamt für das Bundesland je eine Note vergeben,
- jedes Land in einer Einzelbetrachtung dargestellt.

Für die Gesamtnote eines Bundeslandes behandeln wir die Teilnoten der kommunalen und der Landesebene gleichgewichtig. Zwar haben Entscheidungen auf Landesebene ein höheres politisches Gewicht und betreffen potenziell alle Bürgerinnen und Bürger 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 das Ranking diente uns der im Jahr 2002 für 32 europäische Staaten erstellte Ranking-Bericht des „Initiative and Referendum Institute Europe“ (IRI-Europe).

1. Das optimale Design der direkten Demokratie

Im ersten Schritt haben wir eine Bestandsaufnahme der direktdemokratischen Verfahren in den 16 Bundesländern vorgenommen. 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 ergänzendes Kriterium wird ferner die Reformdiskussion über direkte Demokratie in einem Bundesland hinzugezogen.

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 (siehe folgende Seite). Wir orientieren uns dabei an den Überlegungen zum „Optimal Design“ in der oben angesprochenen Studie des IRI-Europe.

Maßstab dieser Studie ist eine faire und bürgerfreundliche Ausgestaltung der direkten Demokratie. Dabei leiten uns folgende Grundgedanken:

a) Gleichstellung von Volk und Parlament

Die Bürgerinnen und Bürger 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 Unterschriftenquoren und Fristen so gestaltet sein, dass die Menschen eine realistische Chance haben, erfolgreiche Bürger- und Volksbegehren durchzuführen.

Diese gleichrangige Rolle der direkten Demokratie ist sowohl durch das Grundgesetz (Art. 20, 2: Das Volk übt seine Souveränität in „Wahlen und Abstimmungen“ aus) als auch durch die Verankerung der direkten Demokratie in allen Landesverfassungen gedeckt. Die direkte Demokratie ergänzt die parlamentarische Demokratie, sie kann sie nicht ersetzen.

b) Ermöglichung des gesellschaftlichen Diskurses

Das öffentliche Gespräch ist die „Seele“ der direkten Demokratie. Hier erfahren sich die Menschen als politisch handelnde Bürger 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.
- 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 vor einer Abstimmung durch eine ausgewogene Informationsbroschüre.
- Verzicht auf (hohe) Abstimmungsquoren bei Bürger- und Volksentscheiden, weil sie Boykottstrategien und Kommunikationsverweigerung der Gegner einer Initiative „belohnen“.

c) Förderung des Dialogs zwischen Parlament und Bürger

Die direkte Demokratie sollte den Dialog zwischen Bürgern 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 Initiatoren und Politikern auszuhandeln. Dazu gehört auch ein Anhörungsrecht der Initiative im Parlament und eine parlamentarische Behandlung.
- Die Möglichkeit des Parlaments, zur Abstimmung einen eigenen Vorschlag (Konkurrenzvorlage) einzureichen.

d) Fairness und Chancengleichheit

Jedes demokratische Verfahren wird auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn es in den Augen der Bürger 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 oder hohe Detailanforderungen.

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.

2. 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 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) spielen eine nachgeordnete Rolle und wurden von uns entsprechend weniger stark gewichtet (Gewichtung etwa 20 Prozent).

Das optimale Design der direkten Demokratie auf Landesebene Folgende Verfahrensgestaltung würde auf Landesebene zur Note 1,0 führen:

Hohes Gewicht in der Wertung

Themen

Die Bürger 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 von den Initiatoren frei auf der Straße gesammelt werden.

Volksentscheid

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

Referendum

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

Geringeres Gewicht in der Wertung

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.

Der Bewertungsmaßstab für die Landesebene im Einzelnen

Themen

Über welche Themen dürfen die Bürger abstimmen? Diese Frage ist selbstverständlich zentral. Als größtes Hindernis erweist sich in den Bundesländern das so genannte „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 (vgl. Mehr Demokratie Positionspapier Nr. 10 „Chaos oder Sanierung? Wie sich Volksentscheide auf die öffentlichen Haushalte auswirken.“ www.wissen.mehr-demokratie.de/3729.html).

Die für fast alle deutschen Bundesländer geltende Tabu-Trias (Haushalt, Abgaben, Besoldung) wurde mit „ausreichend“ bewertet (zum Beispiel Baden-Württemberg). Abwertungen wurden vorgenommen, wenn der Haushaltsvorbehalt durch ein Gerichtsurteil ausgeweitet wurde (zum Beispiel in Schleswig-Holstein) oder wenn weitere Themen – etwa Verfassungsfragen (zum Beispiel im Saarland) – verboten sind.

Wir haben auch die 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, wurden Berlin und Sachsen hier aufgewertet, da das jeweilige Landesverfassungsgericht ausdrücklich die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren festgestellt hat.

Praxis

Bis Ende 2009 wurden 238 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 ein umfassenderes Tabu für die Bürger. Das Volk bleibt 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.

Es gab aber 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 wiesen die Behauptung der Landesregierung, das Volksbegehren „Zukunft braucht Schule“ sei wegen seiner finanziellen Folgen verfassungswidrig, zurück. Sie betonten in ihrem Urteil vom 11. Juli 2002 die Gleichrangigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgeber und stellen fest, dass Volksbegehren auch dann zulässig sind, wenn sie finanzielle Folgen haben. Damit vollzogen die Richter 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 jüngsten Reform 2009 eine politische Lösung gefunden und die Verfassung geändert. Seitdem sind finanzwirksame Volksinitiativen zulässig, sofern bestimmte Verpflichtungen berücksichtigt werden und die Struktur des Haushalts nicht wesentlich verändert wird.

Für die mitunter geäußerte Sorge, die Mitwirkung der Bürger in Finanzfragen könnte die Haushalte zusätzlich belasten, gibt es keine empirischen Belege.

Antrag auf Volksbegehren/Volksinitiative

Dem Volksbegehren geht in den Bundesländern ein Antragsverfahren voraus, dessen Unterschriftenzahl und Sammelfrist ebenfalls bewertet wurde. 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 Staaten der USA als auch in den Schweizer Kantonen sind die Unterschriftenzahlen für ein Antragsverfahren niedrig und die Sammelfrist lang oder nicht existent.

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 128.000 Stimmen (drei Prozent) erforderlich.

Mit „sehr gut“ haben wir Regelungen bewertet, die maximal 0,25 Prozent der Wahlberechtigten, keine Sammelfrist sowie eine parlamentarische Behandlung verpflichtend vorsehen. Bei der Bewertung haben wir berücksichtigt, 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, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein). So entsteht ein „Frühwarnsystem“, das es den Bürgern 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 1. Juli 2010 zu 34 Volksinitiativen. Davon wurden immerhin neun vom Landtag ganz oder teilweise übernommen.

In Mecklenburg-Vorpommern waren immerhin sechs von 22 Volksinitiativen in der Sache erfolgreich, so dass es nicht zu einem Volksbegehren kam.

Auch die Hamburger nutzen das erst 1996 eingeführte Instrument häufig – bis zum 1. Juli 2010 wurden 25 Volksinitiativen gestartet. Davon wurden immerhin vier vom Landtag ganz oder teilweise übernommen, ohne dass es zum Volksbegehren kam.

In Schleswig-Holstein hat sich die Volksinitiative ebenfalls bewährt. Bei 20 abgeschlossenen Verfahren wurden acht Initiativen teilweise oder direkt übernommen.

Volksbegehren

Hier wurden folgende Elemente erfasst und bewertet:

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

Zum Vergleich: Die Unterschriftenquoten in den US-Bundesstaaten betragen durchschnittlich drei bis vier Prozent, in den Kantonen der Schweiz zwei bis drei 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)	11 - 14,9 %
6	ungenügend (Baden-Württemberg, Hessen, Saarland)	ab 15 %

Die Fristen und die Art der Sammlung konnten zur Auf- oder Abwertung der Teilnote führen. So wurde beispielsweise Hamburg wegen der kurzen 21-Tage-Sammelfrist leicht abgewertet. Niedersachsen erfuhr 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 der Hälfte der Anträge in Deutschland, welche die zweite Verfahrensstufe – das Volksbegehren – erreichten, gelang es, das Unterschriftenquorum zu erreichen (35 von 69 Volksbegehren bis Ende 2009). Erst in sechs der 16 Bundesländer kam es aufgrund eines erfolgreichen Volksbegehrens zu einem Volksentscheid. Das bedeutet, dass in zehn Ländern die Bürgerinnen und Bürger 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, zeigen exemplarisch die Bundesländer Hessen (Volksbegehren: Unterschriftenquorum 20 Prozent, Eintragsfrist zwei Wochen, Amtseintragung) und Baden-Württemberg (16,6 Prozent, zwei Wochen, Amtseintragung): In Hessen kam es in 64 Jahren zu einem Volksbegehren, das mit 6,9 Prozent am Quorum scheiterte. In Baden-Württemberg fand in 36 Jahren bislang kein einziges Volksbegehren statt.

In Ländern mit mehr Praxis kann man beobachten, wie die Amtseintragung und kurze Fristen viele Volksbegehren erschweren: In Bayern scheiterten 2004 und 2005 drei Volksbegehren zur Waldreform, zur Schulreform und zum Mobilfunk an der sehr kurzen Frist (zwei Wochen) in Verbindung mit einem hohen Quorum (zehn Prozent) und dem Verbot der freien Unterschriftensammlung. In Brandenburg erreichte keines der bislang acht gestarteten Volksbegehren die benötigte Anzahl an Unterschriften, was maßgeblich an der Amtseintragung lag.

Zuletzt überwand deutschlandweit folgende Volksbegehren die Hürden:

- Thüringen, Reform Bürgerentscheid, 2008 (Hürden: zehn Prozent, freie Sammlung, vier Monate),
- Berlin, „Pro Reli“, 2008/2009 (sieben Prozent, freie Sammlung und Amtseintragung, vier Monate),
- Zwei Mal Hamburg, 2009, Wahlrecht und Schulreform (fünf Prozent, freie Sammlung und Amtseintragung, 21 Tage),
- Bayern, Nichtraucherschutz, 2009 (zehn Prozent, Amtseintragung, 14 Tage). Dieses Verfahren war das erste Volksbegehren in Bayern seit 1998, das die Hürden überwinden konnte.

Volksentscheid

Anders als bei Wahlen, wo allein die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet, gelten in Deutschland bei Volksentscheiden in aller Regel zusätzlich so genannte „Abstimmungsquoten“:

- *Zustimmungsquoten* schreiben einen Mindestanteil an Stimmen aller Stimmberechtigten vor.
- *Beteiligungsqouren* schreiben eine Mindestbeteiligung der Stimmberechtigten am Volksentscheid vor.

Mehr Demokratie lehnt Abstimmungsquoten 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 Staaten der USA, keine Abstimmungsquoten.

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

Bewertungsmaßstab Zustimmungsquorum (Volksentscheid)

1	sehr gut (z. B. Bayern / einfache Gesetze)	kein Quorum
2	gut (z. B. NRW / einfache Gesetze)	10 - 19,9 %
3	befriedigend (z. B. Bremen / einfache Gesetze)	20 - 24,9 %
4	ausreichend (z. B. Niedersachsen / einfache Gesetze)	25 - 29,9 %
5	mangelhaft (z. B. Mecklenburg-Vorpommern / einfache Gesetze)	30 - 40 %
6	ungenügend (fast alle Länder bei Verfassungsänderungen)	ab 40,01 %

Dabei gilt: Bei der Benotung wird das Quorum für Volksentscheide über einfache Gesetze höher bewertet als das Quorum für Volksentscheide über Verfassungsänderungen, weil ersteres eine größere praktische Relevanz hat. Änderungen der Landesverfassung per Volksbegehren kommen nur selten vor.

Mehr Demokratie, Positionspapier Nr. 8: „Sinn oder Unsinn von Abstimmungsquoten“: <http://wissen.mehr-demokratie.de/3729.html>

Praxis

Von den bislang 18 durch Volksbegehren eingeleiteten Volksentscheiden (siehe Übersicht, Seite 8) fanden sieben (sechs in Bayern, einer in Sachsen) unter den gleichen Bedingungen wie Wahlen, das heißt ohne Quorum, statt. Hier entschied die Mehrheit der Abstimmenden. Für drei Volksentscheide galt ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent, für sechs ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent 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 der drei Fälle zugleich 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 1998. Beide Abstimmungen fanden zugleich mit der Bundestagswahl statt, was die Beteiligung erhöhte. Die anderen vier (Sachsen-Anhalt, zwei Mal 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 Zweidrittel-Mehrheit die Streichung des Buß- und Bettags als Feiertag ab. Ohne den „Mitnahme-Effekt“ einer Wahl verfehlte diese Abstimmung jedoch das 25 Prozent-Quorum. Die zustande gekommene Zweidrittel-Mehrheit entsprach nicht einem Viertel aller Stimmberechtigten. Die Mehrheit unterlag. Kritik erntete die Landesregierung, weil sie sich nur mäßig in den Abstimmungskampf 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 illusorisch muss das in vielen Ländern vorgesehene Zustimmungsquorum von 50 Prozent der Wahlberechtigten für Verfassungsänderungen gelten. Dies belegt das Beispiel des Volksentscheids „Mehr Demokratie in Hamburg“, in dem es 1998 um eine Reform des Volksentscheids – unter anderem um die Abschaffung eben jenes Zustimmungsquorums – ging. Bei einer sehr guten Beteiligung von 66,7 Prozent stimmte eine deutliche Mehrheit von 74,2 Prozent mit Ja. Doch das Gesetz landete im Papierkorb, weil das Projekt „nur“ die Zustimmung von rund 45 Prozent der Wahlberechtigten fand.

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 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.

Bremen sah bis 1994 vor, dass jede Verfassungsänderung, die nicht einstimmig vom Landtag verabschiedet wurde, dem Volk vorgelegt wird. Diese Regelung wurde leider abgeschafft.

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 nur einen Verfassungsartikel und wird daher von uns mit „mangelhaft (5+)“ benotet.

In Hamburg begann im Sommer 2010 eine Volksinitiative, die ein obligatorisches Referendum für den Fall der Privatisierung öffentlicher Unternehmen fordert.

Gerade angesichts der enormen Verschuldung der öffentlichen Hand erscheint uns die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums – das bisher kein Bundesland vorsieht – als sinnvolle Option. Aber auch die Einführung obligatorischer Referenden beim Verkauf öffentlichen Eigentums scheint uns eine berechtigte Forderung zu sein.

Praxis

Bislang kam es in Bayern zu neun, in Hessen zu acht 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 19 Vorlagen der Landtage im Volksentscheid von den Bürgerinnen und Bürgern angenommen.

Beispielsweise stimmten die Bürgerinnen und Bürger in Bayern – parallel zur Landtagswahl – am 21. September 2003 in zwei Referenden unter anderem über die Reform der Gemeindefinanzierung (Konnexitätsprinzip) und die Aufnahme des Begriffs „Menschenwürde“ in die Landesverfassung ab. Das jüngste Beispiel eines obligatorischen Referendums ist Berlin, wo am 17. September 2006 die Reformen der direkten Demokratie auf Landesebene per Volksentscheid mit großer Mehrheit angenommen wurden.

Obligatorische Verfassungsreferenden sind begrüßenswert, weil die grundsätzlichen Spielregeln des Gemeinwesens stets von einer Mehrheit der Bürger getragen werden sollten. Allerdings müssen die Referenden auch von den Parteien und den staatlichen Institutionen gewürdigt werden und dürfen nicht als lästige 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 Wählern eine schwer verständliche Information zu. Unter anderem ging es um die Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre, die am Ende vom Volk 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.

Weitere Elemente (I): Kostenerstattung, Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre

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

- Ein Gegenvorschlagsrecht des Parlaments/eine Konkurrenzvorlage
- 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 (siehe folgende Seite)

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-Staaten und die Schweiz kennen keine derartigen Kostenerstattungen, weshalb die Regelungen in den deutschen Bundesländern als innovativ angesehen werden.

Dagegen ist sowohl in den USA („Ballot Pamphlet“) als auch in der Schweiz („Abstimmungsbüchlein“ oder auch „Abstimmungsbroschüre“) ein amtliches Informationsheft üblich. Darin sind Informationen zum Thema, 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 konnten Bundesländer sammeln, wenn sie den Initiatoren zusätzliche Beratung anboten (beispielsweise wie in Berlin), einen erhöhten Bestandsschutz von Volksentscheiden vorsahen oder auf sonstige Weise die Bürgerfreundlichkeit und Transparenz des Verfahrens erhöhten.

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 der Konkurrenzentwurf des Landtags gegen den Entwurf der Initiative durch. Das erfolgreiche Volksbegehren hatte die CSU-Mehrheit im Landtag zuvor zu Zugeständnissen gezwungen.

Auch bei vielen Volksentscheiden in Hamburg wurden Konkurrenzvorlagen vorgelegt, so dass die Abstimmenden mehr Auswahl hatten.

Die mangelnde Information der Bürger 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.

Exemplarisch seien hier die Abstimmungsbroschüren der Volksentscheide in Bayern und Hamburg vom Juli 2010 erwähnt, die im Internet zu finden sind unter:

Bayern: www.wahlen.bayern.de/volksentscheide

Hamburg: www.hamburg.de/volksabstimmungen

Weitere Elemente (II): Volkspetition

Zusätzlich gibt es in einigen Bundesländern die Volkspetition. Sie ist eine Massenpetition, die zur parlamentarischen Behandlung und zur Anhörung der Initiatoren führt. Im Unterschied zur Volksgesetzgebung hat die Volkspetition jedoch lediglich anregenden Charakter, denn über die vorgeschlagenen Maßnahmen entscheidet das Parlament abschließend. 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 haben sich mehrere Bundesländer für ein Modell entschieden, dass die Volkspetition erlaubt, während eine Volksinitiative als erster Schritt zum Volksentscheid nicht möglich ist. Das bedeutet, dass dort nach einem erfolgreichen Antrag auf Volksbegehren, für den die nötigen Unterschriften gesammelt wurden und der die erste Verfahrensstufe der Volksgesetzgebung darstellt, *keine* Behandlung des Anliegens im Parlament vorgesehen ist. In diesen Fällen wäre es sinnvoll, die Instrumente zu verschmelzen, so dass aus einem Antrag auf Volksbegehren eine Volksinitiative wird, die ein Anliegen ins Parlament bringt, bevor Schritt zwei, das Volksbegehren, und Schritt drei, der Volksentscheid, angestrebt werden.

In den Ländern mit Volksinitiative übernimmt die erste Verfahrensstufe – die Volksinitiative – die Funktion der Volkspetition. Den Initiatoren steht es frei, ob sie nur die Volksinitiative nutzen oder das Verfahren bis zum Volksentscheid anwenden. Nur Hamburg kennt beide Instrumente zugleich – Volksinitiative und Volkspetition.

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.

Leider verfolgen die deutschen Länder keine einheitliche Linie in der Benennung dieses Instrumentes. Es gibt die Bezeichnungen „Bürgerantrag“ (Bremen, Thüringen), „Volksinitiative“ (Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt) und „Volkspetition“ (Hamburg). Da es sich um eine Massenpetition handelt, halten wir „Volkspetition“ für den besten Begriff und verwenden ihn hier.

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 Juli 2010 eingeleiteten 45 Volkspetitionen waren drei Verfahren bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen. Von den 42 abgeschlossenen Verfahren wurden 34 Volkspetitionen mit ausreichend Unterschriften eingereicht. Von diesen wurden immerhin acht ganz oder teilweise vom Landtag übernommen. Betrachtet man die Erfolgsquote, so betrug diese 19 Prozent (acht von 42 abgeschlossenen Verfahren).

Reformdiskussion

In die Bewertung floss in geringem Maße ein, ob es im jeweiligen Bundesland eine aktive Debatte über Reformen der direktdemokratischen Regelungen gab oder nicht.

Dieses Element ist als einziges kein „Verfahrenselement“, das gesetzlich normiert ist. Dennoch haben wir uns für eine geringe Berücksichtigung entschieden.

In den US-Staaten finden vereinzelt, in den Schweizer Kantonen regelmäßig Diskussionen oder auch Volksabstimmungen über die Volksrechte 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.

2. 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?

**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 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.

- Entscheidet beim Bürgerentscheid die Mehrheit oder sind zusätzliche Hürden (Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren) zu überwinden? Wie hoch sind die Zusatzhürden?

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).

Geringeres Gewicht in der Wertung**Abstimmung analog einer Kommunalwahl/
Briefabstimmung ist 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 vorgesehenen.

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.

Der Bewertungsmaßstab für die Kommunalebene 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 wurden im vorliegenden Ranking gemäß dem Ausmaß der Einschränkungen bewertet. Dabei können zwei Beschränkungen unterschieden werden:

Nur noch in Bremerhaven und Sachsen-Anhalt gibt es einen *Positivkatalog*. Hier werden die zulässigen Themen aufgelistet, was bedeutet, dass alle nicht aufgeführten Fragen unzulässig sind. Diese enormen Beschränkungen wurden erfreulicherweise in den letzten Jahren in mehreren Ländern abgeschafft: Baden-Württemberg (Reform 2005), Mecklenburg-Vorpommern (Reform 2008) und Rheinland-Pfalz (Reform 2010) verabschiedeten sich von dieser Form der Verhinderung von Bürgermitbestimmung. In Bremerhaven ist eine Reform ebenfalls vorgesehen. Lediglich formal gibt es noch einen Positivkatalog in Schleswig-Holstein, der aber aufgrund seiner Formulierung nicht beschränkend wirkt. Der Themenausschluss wird dort durch einen Negativkatalog präzisiert.

In fast allen Ländern gibt es – unterschiedlich umfangreiche – *Negativkataloge*. Diese können sehr viele Themenausschlüsse beinhalten oder sehr wenige. Je nach Ausmaß des Negativkatalogs haben wir die Noten „mangelhaft“ (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, 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 und Bauprojekte. Wie 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, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen 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 zum dann auch 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 sehr gute Regelung lässt Initiativen in allen wesentlichen Bezirks-Fragen zu. Vereinzelt wurden sogar schon Bürgerbegehren akzeptiert, deren Gegenstand in die Kompetenz der höheren Stadtebene fiel. Hingegen taucht hier ein anderes Problem auf: Der Senat kann Bürgerbegehren aushebeln, indem er die Entscheidungsgewalt an sich zieht (so genanntes „Evokationsrecht“ des Senats). Davon hat er in den vergangenen Jahren häufiger Gebrauch gemacht, was zu Unmut führte. Hier erfolgte eine leichte Abwertung in der Benotung.

Mehr Demokratie, Positionspapier Nr. 12: „Themenausschlüsse bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid“: <http://wissen.mehr-demokratie.de/3729.html>

Bürgerbegehren

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

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

Wie auf Staaten- beziehungsweise kantonaler Ebene betragen die Quoren für die Unterschriftensammlung in den US-Bundesstaaten und der Schweiz auch in den Kommunen durchschnittlich weniger als drei Prozent. 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 Frankfurt am Main oder Hannover zehn Prozent.

Die in Deutschland verbreitete hohe Hürde von zehn Prozent bewerteten 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 führte 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 Einwohnern vorsehen.

Bürgerbegehren werden unterschieden in Initiativbegehren und Korrekturbegehren. Letztere richten sich gegen einen Beschluss des Gemeindeparlaments. Während für Initiativbegehren – bis auf Berlin, Niedersachsen, Saarland (jeweils sechs Monate) und Thüringen (vier Monate) – 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 Noten für die Dauer der Sammelfrist (eine Frist von mindestens sechs Monaten bewerteten wir mit „sehr gut“) innerhalb dieser Kategorie stark von der Note des Unterschriftenquorums abweicht, führte 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 als in Bundesländern mit niedrigerem Quorum (etwa in Bayern, Berlin, Hamburg) statt.

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. Sie haben diese Hürde geschafft, 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 konnte. In der kleineren Stadt Frankfurt am Main mit etwa 420.000 Stimmberechtigten hätte das Bürgerbegehren „Stadtteilbibliotheken erhalten“ erheblich mehr Unterschriften sammeln müssen als in München, nämlich 42.000 (zehn Prozent). Würde in Hessen das gleiche Quorum gelten wie in Bayern, hätten den Frankfurtern für die Herbeiführung eines Bürgerentscheids 13.000 Unterschriften gereicht – das Bürgerbegehren „Stadtteilbibliotheken erhalten“ wäre erfolgreich gewesen.

Mehr Demokratie e. V., Erster Bürgerbegehrens-Bericht 1956-2007: www.mehr-demokratie.de/buergerbegehrens-bericht.html

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 relativen Mehrheit muss sich im Bürgerentscheid eine bestimmte Anzahl an Stimmberechtigten für das Anliegen des Bürgerbegehrens aussprechen (so genanntes „Zustimmungsquorum“) oder sich an der Abstimmung beteiligen (dann spricht man vom so genannten „Beteiligungsquorum“).

Spitzenreiter mit der Teilnote „sehr gut“ ist hier Hamburg, das auf Abstimmungsquoren verzichtet. Allerdings versuchen Landespolitiker derzeit massiv, ein Zustimmungsquorum einzuführen. In der Diskussion steht ein 20-Prozent-Quorum. Bei einem Zustimmungsquorum von 20 Prozent wurde von uns ein „befriedigend“, bei 25 Prozent ein „noch ausreichend (4-)“ vergeben. Eine Staffelung wie etwa in Bayern oder Nordrhein-Westfalen, 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 mehr Bundesländern, durch Reformen gibt es solche hohen Quoren nur noch in Bremerhaven und im Saarland (je 30 Prozent – in beiden Fällen sind Reformen greifbar nahe). Derart hohe Quoren führten zur Bewertung „noch mangelhaft (5-)“. 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.

In den Berliner Bezirken gilt als einzigem Bundesland auf kommunaler Ebene ein geringes Beteiligungsquorum von 15 Prozent, was wir mit „2+“ bewertet haben, jedoch wird derzeit über eine Umwandlung in ein 10-Prozent-Zustimmungsquorum nachgedacht.

Bei der Bewertung wurde ferner auch die Gemeindestruktur berücksichtigt: Das Zustimmungsquorum in Nordrhein-Westfalen von 20 Prozent wurde wegen der dortigen Gemeindestruktur abgewertet und mit „ausreichend“ statt mit „befriedigend“ bewertet. Die Ursache liegt darin, dass Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Bundesländern eine deutlich geringere Anzahl kleiner Gemeinden hat. In großen Gemeinden und Städten ist ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent jedoch nur schwer zu erreichen, zahlreiche Bürgerentscheide scheiterten an dieser Hürde.

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 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 sich Diskussionen verweigern oder sich anderweitig passiv verhalten, um das Erreichen des Quorums zu verhindern.

Gerade in größeren Städten sind Quoren ein echter „Bürgerentscheids-Killer“. Untersuchungen in Hessen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg zeigen, dass sich die Erfolgsquote im Bürgerentscheid ab zirka 30.000 Einwohnern deutlich vermindert. So scheiterten in hessischen Städten mit über 30.000 Einwohnern zirka 40 Prozent aller Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum, die meisten sehr knapp. Die nordrhein-westfälischen Erfahrungen – dort gibt es wie bereits erwähnt wenige kleine Gemeinden – bestätigen dies: Sehr viele Bürgerentscheide – im Jahr 2008 beispielsweise sieben von 17 – scheiterten am 20-Prozent-Zustimmungsquorum (vgl. ausführlicher: <http://nrw.mehr-demokratie.de/quorum.html>).

Abstimmung analog einer Kommunalwahl/

Briefabstimmung ist möglich

In den meisten Bundesländern ist der Bürgerentscheid analog zu einer Kommunalwahl geregelt. Dies gewährleistet, dass ein Bürgerentscheid wie eine Wahl durchgeführt wird, auch die Abstimmung per Brief ist möglich.

In einigen Ländern wird das Verfahren zur Durchführung eines Bürgerentscheids hingegen per Satzung durch die Gemeinde selbst geregelt (zum Beispiel in Niedersachsen). Dadurch ergeben sich zum Teil gravierende Nachteile: So ist die Briefabstimmung oftmals nicht gewährleistet oder die Anzahl der Abstimmungslokale ist erheblich geringer als bei Wahlen. Dies führt zu einer negativen Bewertung im Ranking. Nordrhein-Westfalen hat durch die Reform 2004 (Erlass einer landesweit gültigen Verordnung) einen Mangel seiner Regelung beseitigt und gewährleistet nun überall die Briefwahl und die Abstimmungsbenachrichtigung. Davon ist Niedersachsen leider noch weit entfernt.

Praxis

Der schon beschriebene Hildesheimer Bürgerentscheid zeigt, wie durch schlecht geregelte Durchführungsbestimmungen eine Benachteiligung der Initiatoren und der Bürger ermöglicht wird. 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.

Genau Zahlen, inwieweit die Briefabstimmung von den Bürgern genutzt wird, liegen uns nicht vor. Allerdings kann man davon ausgehen, 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 (siehe Landesebene) erwähnt, wurden Informationen zum Abstimmungsgegenstand, die zur Meinungsbildung von amtlicher Seite an jeden Haushalt versandt werden, 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 in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, der Stadt 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 Zweidrittel-Mehrheit einen Bürgerentscheid einleiten (so genanntes „Ratsreferendum“). Damit hat der Gemeinderat ein Gegenvorschlagsrecht und 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 Ländern, in denen dies der Fall ist (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein), führte dies zu einer positiven Bewertung.

Praxis

Die Gemeinderäte in Bayern machen häufig Gebrauch von ihrer Möglichkeit, selbst per „Ratsreferendum“ einen Bürgerentscheid einzuleiten. 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 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 bürgerfreundlich ist hier Hamburg, wo die aufschiebende Wirkung bereits dann eintritt, wenn ein Drittel der benötigten Unterschriften für ein Bürgerbegehren eingereicht werden. In Bayern wurde diese „Drittel-Regelung“ vom Verfassungsgericht aufgehoben, heute gilt die aufschiebende Wirkung nach Feststellung der Zulässigkeit.

Praxis (aufschiebende Wirkung)

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 eingeführt haben, zuletzt Brandenburg (2007) und Nordrhein-Westfalen (2007). Insgesamt kennen nun neun Bundesländer die aufschiebende Wirkung.

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 zwei Länder, in denen dies nicht der Fall ist: In Baden-Württemberg und Hessen führte dies zu einer negativen Bewertung. Zuletzt (2009) hat Thüringen Bürgerentscheide in Landkreisen eingeführt.

Praxis

Genauere Zahlen zur Nutzung dieses Instrumentes liegen uns für Bayern vor. Dort wurden etwa drei Prozent aller Bürgerbegehren in den Landkreisen eingeleitet.

Zwei Beispiele aus anderen Bundesländern: Im ersten landkreisweiten Bürgerentscheid in Nordfriesland (Schleswig-Holstein) votierten im Jahr 2002 drei Viertel der Wähler für den Weiterbetrieb der vier kreiseigenen Kliniken in öffentlicher Hand.

Ebenfalls um die Privatisierung öffentlicher Krankenhäuser ging es im ersten Landkreis-Entscheid in Rheinland-Pfalz. Doch das Begehren der Verkaufsgegner im Kreis Altkirchen wurde im Juni 2003 von einer Mehrheit abgelehnt.

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.

Kein Bundesland sieht bisher lokale Referenden vor. Sie wurden jedoch in den letzten Jahren des Öfteren in der öffentlichen Debatte vorgeschlagen. Wir halten Referenden für eine sinnvolle Ergänzung zu den schon vorhandenen Instrumenten Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und haben sie deshalb – allerdings nur mit sehr geringer Gewichtung – in der Bewertung berücksichtigt. Die Einführung lokaler Referenden wird also in Zukunft zur Aufwertung eines Bundeslandes führen.

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 führte zu einer Aufwertung.

Reformdiskussion

Schließlich wurde – wie auch auf Landesebene – berücksichtigt, ob es im jeweiligen Bundesland eine aktive Debatte über Reformen des Bürgerentscheids gab oder gibt.

V. Land für Land

Für jedes Land haben wir auf den folgenden Seiten eine Übersicht der wichtigsten direktdemokratischen Verfahrensschritte und der Bewertungen dieser Schritte erstellt. Links finden sie die Regelung und die Note für die Landesebene, rechts für die Kommunalebene.

Wir haben die einzelnen Kategorien in der Bewertung unterschiedlich gewichtet. Das wird auch in den Tabellen verdeutlicht.

Wir konnten nicht alle Detailspekte auflisten. Die Gesamt- und die Teilnoten ergeben sich nicht nur aus den aufgeführten Punkten. Deshalb ist eine unmittelbare Vergleichbarkeit der Kategorien nicht immer gegeben.

Die Angaben zur Praxis der direkten Demokratie (Stand: 1. Juli 2010) sind für die Länderebene vollständig. Für die Kommunalebene liegen Zahlen der Datenbank Bürgerbegehren und Bürgerentscheide vor. Die Datenlage ist hier in einzelnen Bundesländern teilweise lückenhaft, da die Zahlen nicht amtlich erhoben werden.

Hohe Gewichtung - normale Schrift
Geringe Gewichtung - helle Schrift

Muster

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

Gesamtnote und Platzierung

	<u>Landesebene</u>	<u>Kommunalebene</u>
Info: S. 14	Themenausschluss kein Themenausschluss	Themenausschluss kein Themenausschluss
Info: S. 15	Volksinitiative Unterschriften: 0,25% Frist: mindestens 6 Monate Behandlung im Parlament	Bürgerbegehren Unterschriften: 3-5% Frist: mindestens 6 Monate freie Sammlung
Info: S. 16	Volksbegehren Unterschriften: 3% Frist: mindestens 6 Monate freie Sammlung	Bürgerentscheid (BE) kein Quorum
Info: S. 17	Volksentscheid einfache Gesetze kein Quorum Verfassung kein Quorum	BE in Landkreisen? Ja
Info: S. 18	Obligatorisches Referendum? Ja, Verfassungsänderungen, wichtige Finanzthemen	Weitere Elemente Ratsreferendum Abstimmung analog Kommunalwahl Abstimmungsbroschüre mit Fairnessklausel Aufschiebende Wirkung Kein Kostendeckungsvorschlag Beratung der Initiatoren Obligatorische Referenden Volkspetition („Einwohnerantrag“)
Info: S. 19ff	Weitere Elemente Konkurrenzvorlage Kostenerstattung Abstimmungsheft Volkspetition	
	Platz 1, sehr gut (1,0)	Platz 1, sehr gut (1,0)

Platzierung und Teilnote
Landesebene

Platzierung und Teilnote
Gemeindeebene

Note für diese Kategorie



Gesamtnote: Platz 1 gut (1,9)

Landesebene seit 1996	
Themenausschluss Haushaltsangelegenheiten, Abgaben, Besoldung, Tarife öff. Unternehmen	4
Volksinitiative Unterschriften: 10.000 (0,8%) Frist: 6 Monate Behandlung im Parlament	2-
Volksbegehren Unterschriften: 5% Frist: 21 Tage freie Sammlung und Amtseintragung	2
Volksentscheid einfache Gesetze: kein Quorum oder 20%-Zustimmungsquorum * Verfassung: kein Quorum + 2/3-Mehrheit *	2+
Obligatorisches Referendum? Nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage, Kostenerstattung, Abstimmungsbroschüre, Volkspetition, erhöhter Bestandsschutz von Volksentscheiden **	1-
Platz 1, gut (2,3) **	
* Bei Abstimmungen zugleich mit der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl gilt: Bei einfachen Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er zwei Kriterien erfüllt: 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.	
Praxis Landesebene	
Volksinitiativen	25
Volksbegehren	12
Volksentscheide	5
Volkspetitionen	5

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

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

Kommunalebene seit 1998	
Themenausschluss geringer Negativkatalog (Problem: geringe Kompetenz der Bezirke)	1-
Bürgerbegehren Unterschriften: 2-3% Frist: 6 Monate freie Sammlung	1+
Bürgerentscheid (BE) kein Quorum	1+
BE in Landkreisen? entfällt	
Weitere Elemente Abstimmungsbroschüre Aufschiebende Wirkung Abstimmung analog Kommunalwahl Kein Kostendeckungsvorschlag	1-
Platz 2, gut (1,5) ***	
* (Fortsetzung) Bei verfassungsändernden Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er eine Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittel-Mehrheit 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 %-Zustimmungsquorum.	
** Wegen des erhöhten Bestandsschutzes von Volksentscheiden wurde die Note aufgewertet. Wenn die Bürgerschaft ein vom Volk beschlossenes Gesetz ändert, tritt das Gesetz für drei Monate nicht in Kraft und ein Volksbegehren kann mit 2,5 Prozent-Unterschriftenquorum innerhalb dieser drei Monate eingeleitet werden (so genanntes „fakultatives Referendum“).	
*** Wegen des Evokationsrechts des Senats wurde die Note leicht abgewertet.	
Praxis Kommunalebene	
Bürgerbegehren	86
Bürgerentscheide	12

Hamburg

Hamburg hat eine rasante Entwicklung vollzogen. Als letztes Bundesland führte der Stadtstaat 1996 die Volksgesetzgebung ein – mit hohen Hürden. Schon zwei Jahre später leitete der erfolgreiche Volksentscheid „Mehr Demokratie in Hamburg“ eine umfassende Reform ein. Der Bürgerentscheid in den Hamburger Bezirken wurde mit den bis dahin bürgerfreundlichsten Regelungen in Deutschland verankert.

Allerdings kann der Senat Bezirksentscheidungen an sich ziehen und auf diese Art Bürgerbegehren aushebeln. Auch haben einige Bezirksversammlungen Bürgerbegehren in Pseudo-Beschlüssen ohne Rechtswirkung übernommen, nur um unliebsame Bürgerentscheide zu verhindern. Diese Praxis führte zu diversen Problemen. Deshalb haben wir die Gesamtnote für Bürgerentscheide von „sehr gut“ auf „gut“ abgewertet.

Auf Landesebene sieht es seit 2008 gut aus: Nach einigen Jahren der Auseinandersetzung um eine bürgerfreundliche Ausgestaltung der Regelung auf Landesebene – einschließlich zweier Volksbegehren, bei denen die Bürgerinnen und Bürger für ihre Beteiligungsrechte erfolgreich kämpften – wurden mit einer Reform endlich bürgerfreundliche Regelungen gefunden, unter anderem folgende positive Elemente: Wenn ein Volksentscheid zugleich mit einer Bundestags- oder Bürgerschaftswahl stattfindet, gilt kein Abstimmungsquorum. Zudem genießen Volksentscheide einen erhöhten Bestandsschutz. Hamburg ist somit im aktuellen Ranking die Nummer 1 in Deutschland, was sich auch in einer regen Anwendung der Volksrechte spiegelt.

Dies könnte jedoch von kurzer Dauer sein, denn Landespolitiker versuchen derzeit (Herbst 2010) massiv, auf kommunaler Ebene ein Zustimmungsquorum einzuführen. In der Diskussion ist ein 20-Prozent-Zustimmungsquorum.

Berlin

Von Platz 16 auf Platz 2 – Berlin zeigt, was kluge Reformen bewirken können: 2003, beim ersten Volksentscheid-Ranking, war Berlin noch Schlusslicht. Nun, nach den Reformen in den letzten Jahren nimmt Berlin sowohl auf Stadtstaaten- als auch auf Bezirksebene eine Spitzenstellung ein.

Zur Erinnerung: Berlin führte Volksbegehren erst 1995 wieder ein, nachdem das Land die direkte Demokratie 1975 aus der Verfassung gestrichen hatte. 2006 wurde die Volksgesetzgebung nochmals reformiert: In einer Volksabstimmung stimmten 84 Prozent der Wähler den nötigen Verfassungsänderungen zu. Seither hat Berlin eine annehmbare Regelung auf Landesebene, die 2008 und 2010 (Einführung der freien Unterschriftensammlung beim Volksbegehren sowie des Abstimmungshefts, Beratungsrecht der Initiatoren, Verfahren bei für unzulässig erachteten Volksbegehren) noch verbessert wurde. Negativ sind nach wie vor die hohen Hürden für Volksentscheide. Seit 2005 ist in Berlin eine rege direktdemokratische Praxis zu beobachten: 2008 und 2009 fanden die ersten beiden Volksentscheide aufgrund eines Volksbegehrens in der Geschichte Berlins statt. Beide („Tempelhof“, „Pro Reli“) erreichten nicht das erforderliche Zustimmungsquorum von 25 Prozent.

Auch auf Bezirksebene war Berlin lange Jahre Schlusslicht. Erst 2005 wurden hier Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt. Die Regelungen sind seither sehr bürgerfreundlich. Leichte Abzüge gibt es lediglich für das Beteiligungsquorum bei Bürgerentscheiden sowie dafür, dass die meisten Bürgerentscheide unverbindlich sind und deren Umsetzung auf das Wohlwollen der Bezirksverwaltung angewiesen ist.

Mehr Demokratie in Berlin:
www.bb.mehr-demokratie.de

Landeswahlleiter Berlin mit Informationen zu Volksbegehren und Volksentscheiden:
www.wahlen-berlin.de

Landesebene seit 1995 (sowie 1949-75)	
Themenausschluss Haushaltsgesetz, aber: Finanzfragen zulässig (Urteil 2009), Besoldung Tarife und Abgaben	2-
Antrag auf Volksbegehren Unterschriften: 20.000 (0,7%), bei Verfassungsänderungen 50.000 Frist: 6 Monate keine parlamentarische Behandlung	3-
Volksbegehren Unterschriften: 7% bei Verfassungsänderungen 20% Frist: 4 Monate freie Sammlung und Amtseintragung	3-
Volksentscheid einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum + 2/3 Mehrheit	5+
Obligatorisches Referendum? Ja, aber nur bei Änderung der direkten Demokratie in der Verfassung	5+
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre, Volkspetition, Beratungsrecht	2+
Platz 3, befriedigend (3,3)	
Praxis Landesebene	
Anträge auf Volksbegehren	19
Volksbegehren	5
Volksentscheide	2
Referenden	1
Volkspetitionen	3



Gesamtnote: Platz 2 gut (2,3)

Kommunalebene seit 2005	
Themenausschluss Sehr geringer Negativkatalog	1
Bürgerbegehren Unterschriften: 3% Frist: 6 Monate generell freie Sammlung	1+
Bürgerentscheid (BE) 15 %-Beteiligungsquorum	2+
BE in Landkreisen? entfällt	
Weitere Elemente Ratsreferendum, Briefabstimmung Fairnessklausel, Aufschiebende Wirkung, Beratungsrecht (kostenlos) Kostentransparenz (kein Kostendeckungsvorschlag), Volkspetition („Einwohnerantrag“)	1
Platz 1, sehr gut (1,3) *	

* Wegen der Unverbindlichkeit der meisten Bürgerentscheide wurde die Note leicht abgewertet.

Praxis Kommunalebene	
Bürgerbegehren	30
Bürgerentscheide	8



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

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

Gesamtnote: Platz 3
befriedigend (2,55)

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: 2 Jahre 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
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage Abstimmungsbroschüre	3-

Platz 4, befriedigend (3,4)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	43
Volksbegehren	18
Volksentscheide	6
Referenden	9

Kommunalebene seit 1995

Themenausschluss geringer Negativkatalog	2+
Bürgerbegehren Unterschriften: 3-10% keine Frist freie Sammlung	2+
Bürgerentscheid (BE) 10-20%-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 3, gut (1,7)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	1.759
Bürgerentscheide	995

Bayern

Mit der Volksabstimmung „Mehr Demokratie in Bayern“ führten die Bürgerinnen und Bürger des Landes 1995 selbst den lokalen Bürgerentscheid ein. Die faire Regelung ist gut und führte zu einer regen Praxis, hat aber leichte Defizite.

Die Regelungen auf Landesebene galten bis in die 90er Jahre hinein als vorbildlich. Unter anderem verzichtete der Freistaat auf Zustimmungsquoren beim landesweiten Volksentscheid. So hat sich auch auf Landesebene eine vergleichsweise rege Praxis entwickelt. Immerhin sechs Volksbegehren schafften es bis zum Volksentscheid, zuletzt das Nichtraucherschutz-Volksbegehren 2010.

An der 10-Prozent-Hürde im Zusammenhang mit der zweiwöchigen Sammelfrist und dem ausschließlichen Unterschreiben in Amtsstuben scheiterten jedoch zahlreiche Initiativen, insbesondere in den letzten Jahren. Dies zeigt, wie hoch die Volksbegehrenshürde für ein Flächenland wie Bayern ist. Leider hat die Regierung bislang keinen Reformwillen erkennen lassen.

Eine unrühmliche Rolle spielt auf der Landesebene auch das bayerische Verfassungsgericht. Es hat ein Finanztabu verhängt und ohne Not im Jahr 1999 ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent für verfassungsändernde Volksentscheide verlangt. Daraufhin wurde vom Parlament nicht die Verfassung geändert, sondern das Quorum einfachgesetzlich geregelt – ein Skandal. Ebenfalls auf ein Urteil des Gerichts geht die nachträgliche Verankerung des Zustimmungsquorums für Bürgerentscheide zurück. Zudem haben die Richter die Möglichkeiten für Verbesserungen des Verfahrens insbesondere auf Landesebene eingeschränkt. Positiv auf die Bewertung wirkt sich hingegen das obligatorische Verfassungsreferendum aus. Über jede Änderung der Landesverfassung entscheiden in Bayern zwingend die Wählerinnen und Wähler.

Thüringen

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

Auf Kommunalebene war Thüringen lange Zeit das Schlusslicht im Ländervergleich. Im Ranking 2007 bekam Thüringen hier die Teilnote „ungenügend (5,5)“. Doch dann wurde ein Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen“ gestartet und war im Herbst 2008 mit über 250.000 Unterschriften erfolgreich. Nach 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 nun 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“ in nur drei Jahren – Thüringen ist auf kommunaler Ebene ein Vorbild für andere Bundesländer geworden.

Mehr Demokratie in Thüringen:
www.thueringen.mehr-demokratie.de



Gesamtnote: Platz 4
befriedigend (2,9)

Landesebene seit 1994

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

Platz 7-9, ausreichend (4,0)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	8
Volksbegehren	5
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	0

Kommunalebene seit 1993

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

Platz 4, gut (1,8)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	86
Bürgerentscheide	25



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

Gesamtnote: Platz 5
befriedigend (3,25)

Landesebene seit 1947

Themenausschluss Haushalt (finanzwirksame Initiativen generell zulässig) Abgaben, Besoldung	3+
Antrag auf Volksbegehren Unterschriften: 5.000 (1,0%) Frist: keine keine parlamentarische Behandlung	3-
Volksbegehren Unterschriften: 5%, bei Verfassungsänderungen 20% Frist: 3 Monate freie Sammlung und in öffentl. Räumen	2-
Volksentscheid einfache Gesetze: 20%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum	3-
Obligatorisches Referendum? Nein, 1994 abgeschafft	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage Abstimmungsbroschüre Volkspetition („Bürgerantrag“) Erhöhter Bestandsschutz von Volksentscheiden, Beratung	2+

Platz 2, befriedigend (3,1)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	9
Volksbegehren	4
Volksentscheide	0
Referenden	1
Volkspetitionen	7

Kommunalebene seit 1994 *

Themenausschluss geringer Negativkatalog	2+
Bürgerbegehren Unterschriften: 5% Frist: 3 Monate freie Sammlung und in öffentl. Räumen	2+
Bürgerentscheid (BE) 20%-Zustimmungsquorum	3-
BE in Landkreisen? entfällt	
Weitere Elemente Ratsreferendum, Abstimmung analog Kommunalwahl, Abstimmungsbroschüre, Beratung der Initiatoren, Konkurrenzvorlage, erhöhter Bestandsschutz von Bürgerentscheiden, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	2-

Platz 7, befriedigend (3,4) *
Teilnote Stadt Bremen: gut (2,0)
Teilnote Bremerhaven: mangelhaft (4,8)

* Hier sind die Regelungen der Stadt Bremen dargestellt. Die Stadt Bremerhaven hat eine eigene Kommunalverfassung. Sie sieht für Bürgerbegehren eine Unterschriftenhürde von 10 Prozent und eine Frist von 6 Wochen vor (Teilnote 4). Beim Bürgerentscheid gilt ein Zustimmungsquorum von 30 Prozent (Teilnote 5). Ein Positivkatalog und ein weiterer Negativkatalog schließt fast alle Themen aus (Teilnote 6). Die weiteren Elemente sind ausreichend (Teilnote 4-). Diese Regelung wurde bei der Bewertung berücksichtigt

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	6
Bürgerentscheide	1

Bremen

Im Zwei-Städte-Staat Bremen waren die Hürden für Volksbegehren auf lokaler Ebene und zu Gesetzen und Verfassungsfragen lange Zeit sehr hoch. Mit dem 2009 verabschiedeten Reformpaket traten folgende Verbesserungen in Kraft: Das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren wurde bei einfachen Gesetzen von zehn auf fünf Prozent und das Zustimmungsquorum bei einfachen Gesetzen von 25 auf 20 Prozent gesenkt. Zudem sind zukünftig mehr Themen zulässig, insbesondere finanzwirksame Volksbegehren werden erleichtert. Dies ist besonders wichtig, da die Rechtsprechung in Bremen vor 2009 den Haushaltsvorbehalt eng ausgelegt und ein Finanztabu etabliert hatte, so dass viele Themen nicht zulässig waren.

Schließlich wurden 2009 die Ausführungsbestimmungen bürgerfreundlicher ausgestaltet: Es gibt nun eine Abstimmungsbroschüre, Volksentscheide dürfen mit Wahlen zusammen gelegt werden und es besteht ein erhöhter Bestandsschutz von Volksentscheiden: Ein vom Volk beschlossenes Gesetz darf innerhalb von zwei Jahren nur mit Zweidrittelmehrheit des Parlaments oder in der darauffolgenden Legislaturperiode geändert werden. Die Reform ist sehr positiv einzuschätzen. Damit hat Bremen den Anschluss an die Spitzenreiter erreicht. Auf Landesebene konnte sogar Platz 2 belegt werden. Negativ wird jedoch die Beibehaltung der restriktiven Regelungen zu Verfassungsänderungen gesehen.

Auf kommunaler Ebene hat der Stadtstaat Bremen die Besonderheit, dass er zwei Städte umfasst: Die Stadt Bremen (wo die Regelungen des Stadtstaates gelten und so die Reform gleich doppelt wirksam war) und die Stadt Bremerhaven mit eigener Kommunalverfassung. Letztere ist nicht sehr bürgerfreundlich und beeinflusst die Note für die Kommunalebene in Bremen negativ. Jedoch wurden auch in Bremerhaven vor kurzem Reformen angekündigt.

Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen fand in den letzten Jahren eine erfreuliche Entwicklung statt, die dem Land einen Platz in den oberen Rängen des Rankings sichert. Einstimmig reformierte der Landtag im März 2002 eine bis dahin untaugliche Volksgesetzgebung auf Landesebene. Doch noch immer ist das Quorum beim Volksbegehren mit acht Prozent – vorher waren es 20 Prozent – für ein Flächenland recht hoch; die Eintragsfrist ist mit acht Wochen zu kurz. Für Volksentscheide wurde ein Zustimmungsquorum von 15 Prozent bei einfachen Gesetzen eingeführt. Hingegen fand eine leichte Verbesserung bei Verfassungsänderungen statt, indem das lange Zeit geltende Zustimmungsquorum von 50 Prozent in ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent geändert wurde. Dass diese Hürden insgesamt zu hoch sind, beweist die Tatsache, dass es seit 1978 kein Volksbegehren in Nordrhein-Westfalen gab.

Besser sieht die Lage auf Kommunalebene aus. Der Landtag hatte die 1994 eingeführte Regelung im Jahr 2000 nachgebessert. Weitere Verbesserungen fanden 2004 und 2007 statt, als für Bürgerentscheide die Briefabstimmung, eine Abstimmungsbenachrichtigung, ein Informationsheft, das Ratsreferendum sowie eine aufschiebende Wirkung für zulässige Bürgerbegehren eingeführt wurden. Positiv ist die nach Gemeindegröße gestaffelte Unterschriftenhürde für Bürgerbegehren von drei bis zehn Prozent zu nennen. Das 20-Prozent-Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid erweist sich jedoch gerade in den zahlreichen Großstädten als schwierige Hürde, an der viele Entscheide scheiterten. Sehr negativ ist, dass zentrale Themen wie etwa die Bauleitplanung oder Planfeststellungsverfahren vom Bürgerentscheid ausgeschlossen sind. Reformen der Regelungen sind jedoch durch den Regierungswechsel 2010 wahrscheinlich.

Mehr Demokratie in NRW:
www.nrw.mehr-demokratie.de
Innenministerium NRW:
www.im.nrw.de/bue/1.htm

Landesebene seit 1950

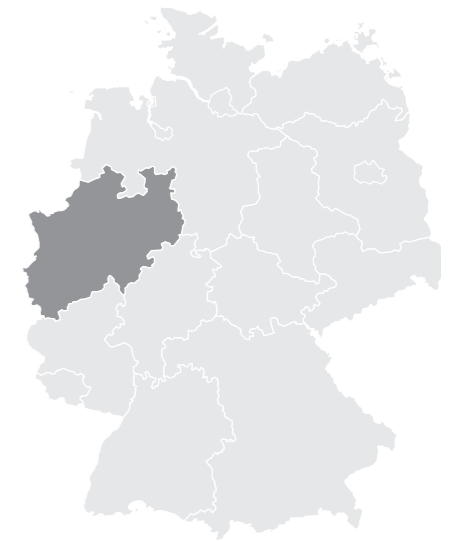
Themenausschluss Finanzfragen, Abgaben, Besoldung	4
Antrag auf Volksbegehren Unterschriften: 3.000 (0,02%) Frist: 6 Wochen keine parlamentarische Behandlung	1-
Volksbegehren * Unterschriften: 8% Frist: 8 Wochen Amtseintragung	4+
Volksentscheid einfache Gesetze: 15%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Beteiligungsquorum + 2/3-Mehrheit	3
Obligatorisches Referendum? nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage Volkspetition („Volksinitiative“)	3-

Platz 6, ausreichend (3,7)

* Wegen der nicht vorhandenen Praxis seit Jahrzehnten erfolgte eine Abwertung.

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	12
Volksbegehren	2
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	11



Gesamtnote: Platz 6
befriedigend (3,45)

Kommunalebene seit 1994

Themenausschluss stark erweiterter Negativkatalog, u. a. Bauleitplanung	5+
Bürgerbegehren Unterschriften: 3-10% Frist: 6 Wochen / 3 Monate freie Sammlung	2-
Bürgerentscheid (BE) ** 20%-Zustimmungsquorum	4+
BE in Landkreisen? ja	1+
Weitere Elemente Ratsreferendum Briefabstimmung und Abstimmungsbenachrichtigung Abstimmungsbroschüre Aufschiebende Wirkung Bürgerentscheide in Bezirken kreisfreier Städte zu Bezirksfragen möglich Beratung durch Gemeinde Volkspetition („Einwohnerantrag“)	1-

Platz 6, befriedigend (3,2)

** Aufgrund der vielen großen Städte in NRW, in denen das Quorum schwieriger zu erreichen ist, wurde die Note abgewertet.

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	539
Bürgerentscheide	154



Mehr Demokratie in Sachsen:
www.sachsen.mehr-demokratie.de
Landesamt für Statistik:
www.statistik.sachsen.de

Sachsen

Ein großes Plus der Regelung auf Landesebene in Sachsen liegt in der Feststellung 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 Quorum verzichtet – genauso wie übrigens die Schweiz und fast alle Bundesstaaten der USA, die jeweils über viele Jahrzehnte Praxis verfügen.

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

Hervorzuheben an der Regelung für kommunale Bürgerentscheide ist der vergleichsweise geringe Themenausschluss. Die Quoren sind jedoch sehr hoch und reformbedürftig. 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.

In den letzten Jahren wurde leider nicht ernsthaft versucht, die Regelungen bürgerfreundlicher auszugestalten. Daher ist der Abstand zu den Spitzenreitern des Rankings größer geworden, zudem ist Sachsen von Thüringen überholt worden.

Gesamtnote: Platz 7-8
ausreichend (3,55)

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 (12,6%) Frist: 8 Monate freie Sammlung	4-
Volksentscheid einfache Gesetze: kein Quorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum	3
Obligatorisches Referendum? nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage Kostenerstattung	3
Platz 5, ausreichend (3,6)	

Praxis Landesebene

Volksinitiativen	11
Volksbegehren	4
Volksentscheide	1

Kommunalebene seit 1990

Themenausschluss geringer Negativkatalog	2
Bürgerbegehren Unterschriften: 5-15% * Frist: 2 Monate freie Sammlung	5
Bürgerentscheid (BE) *** 25%-Zustimmungsquorum	4-
BE in Landkreisen? ja	1+
Weitere Elemente Ratsreferendum Aufschiebende Wirkung Volkspetition („Einwohnerantrag“)	3+
Platz 8-9, ausreichend (3,5)	

* Das Quorum kann von den Gemeinden auf bis zu 5 Prozent abgesenkt werden.

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	196
Bürgerentscheide	131



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

Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein leitete 1990 die direkt-demokratische Reformwelle in den Bundesländern ein. Vor allem die niedrigen Hürden auf den Stufen Volksinitiative und Volksbegehren sind – ähnlich wie in Brandenburg und Hamburg – positiv zu werten.

Immerhin 21 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 – mit Beratung, Kostenerstattung und anderen bürgerfreundlichen Elementen. Im Zuge dieser Reform hat der Landtag jedoch leider keine Lehren aus dem Volksentscheid zur Rechtschreibreform 1998 gezogen und keinen Bestandschutz für Volksentscheide eingeführt.

Auf Kommunalebene gehen die Mitwirkungsrechte in Schleswig-Holstein noch nicht weit genug. Zwar wurde 2002 das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid von 25 auf 20 Prozent gesenkt, jedoch ist nach wie vor die Bauleitplanung als wichtigstes kommunalpolitisches Themenfeld nicht für Bürgerbegehren zulässig. Auch das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren ist mit zehn Prozent ziemlich hoch und sollte abgesenkt werden.

Landesebene seit 1990

Themenausschluss Haushalt (lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen) Abgaben, Besoldung	5
Volksinitiative Unterschriften: 20.000 (0,9%) Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament	3-
Volksbegehren Unterschriften: 5% Frist: 6 Monate Amtseintragung sowie auf Antrag in weiteren Behörden und nicht-amtlichen Eintragungsstellen	2
Volksentscheid einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	5+
Obligatorisches Referendum? Nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage Kostenerstattung Abstimmungsbroschüre Beratung der Initiatoren	1
Platz 7-9, ausreichend (4,0)	

Praxis Landesebene

Volksinitiativen	21
Volksbegehren	5
Volksentscheide	2

Kommunalebene seit 1990

Themenausschluss Negativkatalog, u.a. Bauleitplanung *	4+
Bürgerbegehren Unterschriften: 10% Frist: 8 Wochen freie Sammlung	4+
Bürgerentscheid (BE) 20%-Zustimmungsquorum	3
BE in Landkreisen? ja	1+
Weitere Elemente Ratsreferendum Abstimmung analog Kommunalwahl Abstimmungsheft mit Fairnessklausel Volkspetition („Einwohnerantrag“)	1-
Platz 5, befriedigend (3,1)	

* Formal ist zusätzlich noch ein Positivkatalog vorhanden, der aber aufgrund seiner Formulierung wirkungslos ist. Wegen der großen Bedeutung der Bauleitplanung auf Kommunalebene erfolgte hier eine Abwertung.

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	275
Bürgerentscheide	126



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

Gesamtnote: Platz 9
ausreichend (3,9)

Landesebene seit 1947

Themenausschluss Finanzfragen Abgaben, Besoldung Verfassungsgrundsätze	4
Volksinitiative Unterschriften: 30.000 (1,0 %) Frist: keine Behandlung im Parlament	3
Volksbegehren Unterschriften: 300.000 (ca. 10 %) Frist: 2 Monate Amtseintragung	4-
Volksentscheid einfache Gesetze: 25 %-Beteiligungsquorum Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum	3+
Obligatorisches Referendum? nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage	5+

Platz 10-11, ausreichend (4,1)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren/ Volksinitiativen *	5
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0

* Vor der Einführung der Volksinitiative im Jahr 2000 war die erste Stufe des Verfahrens der Antrag auf Volksbegehren. Es gab bislang nur eine erfolglose Volksinitiative, die nur sehr wenige Unterschriften sammeln konnte.

Kommunalebene seit 1994

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

Platz 10, ausreichend (3,7)

* Das Unterschriftenquorum in Landkreisen ist mit ca. 8-15 Prozent höher als bei Bürgerbegehren in Gemeinden und Städten. Dies führt zur Abwertung.

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	134
Bürgerentscheide	50

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. Positiv zu vermerken ist allerdings die Einführung der Volksinitiative mit einer niedrigen Einstiegshürde als Vorstufe zum Volksbegehren.

Noch unerfreulicher sah es lange Zeit auf kommunaler Ebene aus: Hier befand sich Rheinland-Pfalz bis vor kurzem 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 (Negativkatalog zum Themenausschluss besteht weiter). Zudem wurde 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. Ferner sind nun Ratsreferenden möglich. Insgesamt wurde so die kommunale Note von 5,5 (Platz 16) auf 3,7 (Platz 10) deutlich verbessert und die rote Laterne auf Kommunalebene an das Saarland weitergereicht.

Hessen

Hessen sieht für Volksbegehren sowohl auf der Antragsstufe (drei Prozent) als auch beim Volksbegehren (20 Prozent, 14 Tage, Amtseintragung) die höchsten Hürden in Deutschland vor. Seit 1946 gab es keinen erfolgreichen Antrag auf Volksbegehren und lediglich ein Volksbegehren im Jahre 1966, das jedoch scheiterte. Die an sich positive Tatsache, dass für einen Volksentscheid kein Quorum vorgesehen ist, fällt aufgrund des nahezu unüberwindbaren Volksbegehrens nicht ins Gewicht. Zudem sind Volksbegehren zur Verfassung unzulässig, so dass für die Landesebene die Note „mangelhaft (4,5)“ vergeben wurde.

Vor einem „ungenügend“ rettet Hessen die Regelung, dass dieses Bundesland wie Bayern ein obligatorisches Verfassungsreferendum vorsieht.

Besser sieht die Lage auf Kommunalebene aus. Im Vergleich zu anderen Ländern sind nur wenige Themen in Hessen von Bürgerbegehren ausgeschlossen. Erfreulich ist, dass die Bauleitplanung zulässig ist. So 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. Auch sind auf Landkreisebene keine Bürgerentscheide vorgesehen.

Auf Kommunalebene ist seit Jahren leider keine Reform in Sicht, ein „Reförmchen“ auf Landesebene ist im August 2010 angekündigt worden – eine Reform des Ausführungsgesetzes, die minimale Verbesserungen vorsieht. Solange die Verfassung jedoch nicht geändert wird und das 20-prozentige Unterschriftenquorum beim Volksbegehren deutlich gesenkt wird, ist eine grundlegende Verbesserung nicht möglich.

Mehr Demokratie in Hessen:
www.mehr-demokratie-hessen.de
Landeswahlleiter: www.wahlen.hessen.de



Gesamtnote: Platz 10
ausreichend (4,0)

Landesebene seit 1946

Themenausschluss Haushaltsplan, Abgaben, Besoldung Verfassung	5
Antrag auf Volksbegehren Unterschriften: 3,0 % (ca. 131.000) Frist: keine keine parlamentarische Behandlung	6
Volksbegehren Unterschriften: 20 % Frist: 2 Wochen Amtseintragung	6
Volksentscheid einfache Gesetze: kein Quorum Verfassung: nicht möglich	3
Obligatorisches Referendum? Ja, Verfassungsänderungen	2
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage	5+

Platz 13-14, mangelhaft (4,5)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	6
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0
Referenden	8

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss geringer Negativkatalog	2
Bürgerbegehren Unterschriften: 10 % Frist: 6 Wochen freie Sammlung	4
Bürgerentscheid (BE) 25 %-Zustimmungsquorum	4-
BE in Landkreisen? nein	6
Weitere Elemente Abstimmung analog Kommunalwahl Aufschiebende Wirkung Bürgerentscheide in Stadtbezirken zu Bezirksfragen möglich	3-

Platz 8-9, ausreichend (3,5)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	322
Bürgerentscheide	108



Informationen zu Mecklenburg-Vorpommern:
<http://wissen.mehr-demokratie.de/demokratie-in-mecklenburg-vorpom.html>

Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern hat sich bisher einzig die Volksinitiative als erster Schritt der Volksgesetzgebung leicht positiv entwickelt. Von 22 Anträgen wurden immerhin sechs vom Landtag übernommen. 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.

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 von der Note 6 auf die Note 5 in dieser Kategorie bedeutet. 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 genug reformiert wurden.

Gesamtnote: Platz 11 ausreichend (4,25)

Landesebene seit 1994

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

Platz 12, ausreichend (4,2)

Praxis Landesebene

Volksinitiativen	22
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0

Kommunalebene seit 1993

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

* Abwertung, da die Staffelung lediglich für Städte ab 50.000 Einwohner ein Absenken des Quorums unter 10 Prozent vorsieht. Dies betrifft jedoch nur 5 Städte im Land (bei 814 Städten und Gemeinden).

Platz 12, ausreichend (4,3)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	77
Bürgerentscheide	39



Mehr Demokratie in Brandenburg:
www.bb.mehr-demokratie.de
 Landeswahlleiter:
www.wahlen.brandenburg.de

Brandenburg

Das „Brandenburger Modell“ wurde Anfang der 90er Jahre als besonders bürgerfreundlich gelobt – hauptsächlich wegen des moderaten Unterschriftenquorums für ein Volksbegehren von ca. 3,7 Prozent. Nach einigen Jahren der Praxis bzw. Nicht-Praxis auf Landesebene ist die Bilanz ernüchternd.

Zwar kam es zu 34 Volksinitiativen, die in insgesamt acht Volksbegehren mündeten. Keines dieser Verfahren konnte jedoch bislang die benötigte Anzahl an Unterschriften für die zweite Verfahrensstufe sammeln und so kam es auch bislang zu keinem Volksentscheid. Dies liegt vor allem daran, dass beim Volksbegehren die Unterschrift nur auf dem Amt möglich und die freie Unterschriftensammlung verboten ist. Zudem hat in Brandenburg das Verfassungsgericht durch eine restriktive Rechtsprechung ein Finanztabu etabliert. Allerdings haben die Richter darauf hingewiesen, dass dieses Tabu durch eine Änderung der Verfassung fallen könnte. Insgesamt bewerten wir die Regelung auf Landesebene daher mit einem „mangelhaft (4,5)“.

Das Verfahren auf kommunaler Ebene ist vor allem aufgrund des großen Themenausschlusses und der hohen Quoren 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.

Leider wurden in der Vergangenheit mehrere Reformvorschläge von der Landtagsmehrheit nicht aufgegriffen, jedoch könnte die 2009 neu ins Amt gekommene rot-rote Landesregierung dies in naher Zukunft ändern und hat entsprechende Reformen auch im Koalitionsvertrag angekündigt.

Gesamtnote: Platz 12-13 ausreichend (4,3)

Landesebene seit 1992

Themenausschluss Haushalt (lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen) Abgaben, Besoldung, Personalentscheidungen	5
Volksinitiative Unterschriften: 20.000 (1,0%) Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament	3
Volksbegehren Unterschriften: 80.000 (3,7%) Frist: 4 Monate Amtseintragung *	3+
Volksentscheid einfache Gesetze: 25 %-Zustimmungsquorum Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum +2/3-Mehrheit	5+
Obligatorisches Referendum? nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage	5+

Platz 13-14, mangelhaft (4,5)

* Aufgrund der Amtseintragung und der negativen Erfahrungen hiermit (kein Volksbegehren erreichte bislang die benötigte Unterschriftenzahl) wurde die Note hier abgewertet.

Praxis Landesebene

Volksinitiativen	34
Volksbegehren	8
Volksentscheide	0

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss stark erweiterter Negativkatalog, u.a. Bauleitplanung	5
Bürgerbegehren Unterschriften: 10 % Frist: 8 Wochen freie Sammlung	4
Bürgerentscheid (BE) 25 %-Zustimmungsquorum	4-
BE in Landkreisen? ja	1+
Weitere Elemente Ratsreferendum (nur bei Gemeindefusionen) Aufschiebende Wirkung Briefabstimmung Volkspetition („Einwohnerantrag“)	3+

Platz 11, ausreichend (4,1)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	102
Bürgerentscheide	130



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

Gesamtnote: Platz 12-13
ausreichend (4,3)

Landesebene seit 1993

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

Platz 10-11, ausreichend (4,1)

* Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft.
** Die beim Zulassungsantrag gesammelten Unterschriften können beim Volksbegehren angerechnet werden.

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	9
Volksbegehren	2
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	13

Kommunalebene seit 1996

Themenausschluss stark erweiterter Negativkatalog, u.a. Bauleitplanung	5+
Bürgerbegehren Unterschriften: 10% Frist: 3 bzw. 6 Monate freie Sammlung	3-
Bürgerentscheid (BE) *** 25 %-Zustimmungsquorum	5
BE in Landkreisen? ja	1+
Weitere Elemente Ratsreferendum (nur im Sonderfall) Briefwahl und Abstimmung analog Kommunalwahl nicht gewährleistet Aufschiebende Wirkung ausgeschlossen Vorprüfung Volkspetition („Einwohnerantrag“)	3-

*** Es erfolgte eine Abwertung, da wegen der Durchführungsmängel bei Bürgerentscheiden (keine Analogie zu Wahlen, deutlich weniger Wahllokale etc.) das Quorum schwerer zu erreichen ist. Für Bürgerentscheide existiert keine Durchführungsverordnung.

Platz 13-14, mangelhaft (4,5)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	212
Bürgerentscheide	69

Niedersachsen

Bisher konnte sich die 1993 eingeführte Volksgesetzgebung in Niedersachsen nur punktuell entfalten. 13 Volkspetitionen und neun 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 das Verfassungsgericht die Auffassung der Landesregierung zurückgewiesen, das Begehren wirke sich in unzulässiger Weise auf den Haushalt aus. Einen Volksentscheid gab es hingegen in Niedersachsen bislang nicht. Auf allen Verfahrensstufen sind die Quoren zu hoch. Positiv zu vermerken ist jedoch die lange Eintragungsfrist von mindestens sechs Monaten beim Volksbegehren.

Noch etwas schlechter als auf Landesebene sieht die Situation auf Kommunalebene aus, wo wir ein „mangelhaft (4,5)“ vergeben haben. Viele Themen, insbesondere die Bauleitplanung, sind für die Bürger nicht zugelassen. So verwundert es nicht, dass die Zahl der Bürgerbegehren in Niedersachsen relativ niedrig ist. Sehr negativ ist auch, dass es bei Bürgerentscheiden keine Durchführungsverordnung, die demokratische Standards wie etwa Briefabstimmung gewährleistet, gibt.

Reformüberlegungen von Bündnis 90/ Die Grünen, welche mehr Bürgerfreundlichkeit und niedrigere Quoren vorsahen, wurden 2004 von der Mehrheit des niedersächsischen Landtags abgelehnt und die Regelung sogar noch leicht verschlechtert. Die Landesregierung hat aufgrund der hohen Zahl unzulässiger Begehren Reformbedarf erkannt und eine Vorprüfung der Bürgerbegehren eingeführt, ohne allerdings mehr Themen zuzulassen oder die Quoren abzusenken. Daher ist der Effekt dieser Reform gering.

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 Quorum, wenn der Landtag beim Volksentscheid einen Konkurrenzvorschlag vorlegt, was jedoch beim Volksentscheid 2005 nicht der Fall war.

Auf kommunaler Ebene sieht es sogar noch schlechter aus. Aufgrund des engen Themenkatalogs 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 im Zuge der Gemeindegebietsreform (zirka 84 Prozent).

Insgesamt ist in Sachsen-Anhalt viel zu reformieren – das benachbarte Thüringen hat vorgemacht, wie es gehen könnte.

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



Gesamtnote: Platz 14
ausreichend (4,4)

Landesebene seit 1992

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

Platz 7-9, ausreichend (4,0)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	4
Volksbegehren	3
Volksentscheide	1
Volkspetitionen	6

Kommunalebene seit 1990

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

Platz 15, mangelhaft (4,8)

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	127
Bürgerentscheide	155



Mehr Demokratie in Baden-Württemberg:
www.mitentscheiden.de

Gesamtnote: Platz 15
mangelhaft (4,9)

Landesebene seit 1974

Themenausschluss Haushalt 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	5-
Obligatorisches Referendum? nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage	5+

Platz 15, mangelhaft (5,3)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	8
Volksbegehren	0
Volksentscheide	0

Kommunalebene seit 1956

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

Platz 13-14, mangelhaft (4,5)

* Durch restriktive Rechtsprechung zusätzlich starke Einschränkungen bei Planungsvorhaben. Dies führte zu einer Abwertung der Teilnote.
** Das Quorum sinkt jedoch erst ab Städten mit ca. 30.000 Einwohnern.

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	485
Bürgerentscheide	367

Baden-Württemberg

Die baden-württembergischen Regelungen auf Landesebene sind mit zwei Worten zu charakterisieren: bürgerfeindlich und prohibitiv. Die Quoren sind viel zu hoch. Reformen sind hier dringend erforderlich. Die beabsichtigte Reform der Landesregierung sieht lediglich eine geringe Absenkung des Zustimmungsquorums für einfache Gesetze auf 25 Prozent vor, was nur eine kosmetische Korrektur und keine echte Reform darstellen würde.

Auf kommunaler Ebene bietet sich dem Betrachter ein etwas anderes Bild: Von 1956 bis 1990 war Baden-Württemberg das einzige Bundesland, das Bürgerentscheide vorsah. Diese Vorreiterrolle hat das Land inzwischen eingebüßt, denn das Verfahren hatte und hat erhebliche Schwächen. Dazu zählte vor allem der enge Katalog zulässiger Themen und ein sehr hohes Abstimmungsquorum. Erst durch schrittweise Reformen seit 1998 wurde hier eine etwas erträglichere Regelung gefunden. Sehr positiv war die Abschaffung des so genannten Positivkatalogs im Jahr 2005, der sehr viele Themen von Begehren ausnahm. Durch den Ausschluss von Planungsvorhaben und folglich vielen unzulässigen Bürgerbegehren – bestätigt durch eine restriktive Rechtsprechung im Jahr 2009 – verschlechtert sich die Bewertung im Vergleich zum Ranking 2007. Baden-Württemberg hat sich damit leider unter den Schlusslichtern im Ranking etabliert – der Reformbedarf im einstigen „Musterländle“ ist auf Landes- 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 trotz der schlechten Regelung vergleichsweise hohe Zahl an Bürgerentscheiden lässt sich mit der großen Anzahl an Begehren und Ratsreferenden zur Gemeindegebietsreform erklären.

Saarland

Die Regelungen der 1979 im Saarland eingeführten Volksgesetzgebung im Saarland verhindern direkte Demokratie in jeder Hinsicht. Das Finanztabu, die extrem hohen Hürden für Volksbegehren und -entscheide und der Ausschluss von verfassungsändernden Initiativen machen das Instrument gänzlich unpraktikabel. Das Saarland ist folglich das Schlusslicht aller Bundesländer mit einer glatten 6,0 für die Landesebene.

Nicht viel besser sieht es auf kommunaler Ebene aus. Hier behindern ein weitreichender Themenausschluss und hohe Hürden vor allem beim Bürgerentscheid das bürgerschaftliche Engagement. So dürfen zum Beispiel Unterschriften für ein Bürgerbegehren seit 2004 nicht mehr auf Listen gesammelt werden, sondern es muss pro Person ein Unterschriftenblatt ausgefüllt werden. Diese in anderen Bundesländern völlig unbekannte Hürde erschwert die Sammlung von Unterschriften erheblich. Insgesamt verwundert es angesichts der restriktiven Regelungen nicht, dass im Saarland bis auf wenige Ausnahmen bislang nahezu keine direktdemokratische Praxis stattfinden konnte.

Dies wird sich jedoch wahrscheinlich in naher Zukunft ändern. Nachdem mehrere Reformanläufe von 2005 bis 2008 vor allem an der CDU scheiterten, sind mit der neuen Landesregierung aus CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, die seit 2009 im Amt ist, Reformen wahrscheinlich und im Koalitionsvertrag sowohl für die Landes- als auch für die kommunale Ebene auch verankert. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Rankings – September 2010 – lagen jedoch noch keine konkreten Reformentwürfe vor.

Mehr Demokratie im Saarland:
www.mehr-demokratie.de/saarland.html



Gesamtnote: Platz 16
ungenügend (5,5)

Landesebene seit 1979

Themenausschluss Finanzwirksame Gesetze, Haushalt, Staatsleistungen, Abgaben, Besoldung	6
Antrag auf Volksbegehren Unterschriften: 5.000 (0,6 %) Frist: keine keine parlamentarische Behandlung	3
Volksbegehren Unterschriften: 20 % Frist: 14 Tage Amtseintragung	6
Volksentscheid einfache Gesetze: 50%-Zustimmungsquorum Verfassung: nicht möglich	6
Obligatorisches Referendum? nein	6
Weitere Elemente Konkurrenzvorlage	5+

Platz 16, ungenügend (6,0)

Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	6
Volksbegehren	0
Volksentscheide	0

Kommunalebene seit 1997

Themenausschluss stark erweiterter Negativkatalog, u.a. Bauleitplanung	5+
Bürgerbegehren Unterschriften: 5-15% * Frist: 2 Monate freie Sammlung (aber keine Listen erlaubt)	5+
Bürgerentscheid (BE) 30%-Zustimmungsquorum	5-
BE in Landkreisen? ja	1+
Weitere Elemente Abstimmung analog Kommunalwahl Volkspetition („Einwohnerantrag“)	3-

Platz 16, mangelhaft (5,0)

* Das Quorum sinkt jedoch erst ab Städten mit ca. 18.000 Einwohnern.

Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	14
Bürgerentscheide	0



Ich möchte Volksabstimmungen fordern und werde Mitglied bei Mehr Demokratie.

Einzelmitgliedschaft (ab 60 EUR) _____ EUR

Partnermitgliedschaft (ab 75 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