

Presse-Information  
Volksentscheidsranking 2016  
16. November 2016

Anne Dänner  
Pressesprecherin  
Haus der Demokratie und Menschenrechte  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin  
Telefon 030-420 823 70  
Mobil 0178-816 30 17

presse@mehr-demokratie.de  
www.mehr-demokratie.de

16.11.2016

**Hinweis: Zur Erklärung der verwendeten Begriffe vgl. S. 42/43 des Volksentscheidsrankings.**

### 1. Unsere Fragestellungen

- Wie gut ist die direkte Demokratie auf Landes- und Gemeindeebene im Bundesländer-Vergleich geregelt?
- Wie entwickeln sich die Bedingungen für Bürger- und Volksbegehren in den einzelnen Ländern?
- Wie hängen Regelungen und direktdemokratische Praxis zusammen?

### 2. Wie kommt die Bewertung zu Stande?

- **Bestandsaufnahme** der Regelungen für Volksbegehren und Bürgerbegehren (Landesverfassungen, Ausführungsgesetze, Gemeinde- und Landkreisordnungen) und **Messung an einem optimalen Design**, das zur Note 1,0 führen würde.  
-> dabei Orientierung an erprobten direktdemokratischen Verfahren (z.B. in den Schweizer Kantonen) sowie an **Idealen einer bürgerfreundlichen Demokratie**. Diese Ideale sind:
  1. **Gleichstellung von Bürger/innen und Parlamenten**, grundsätzlich können dieselben Themen aufgegriffen werden.
  2. Ermöglichung eines **gesellschaftlichen Diskurses** durch niedrige Unterschriftenhürden, freie Unterschriftensammlung, ausreichend Sammelfrist, ausgewogene Information vor einer Abstimmung, keine oder niedrige Abstimmungsquoten.
  3. besserer **Dialog zwischen Parlament und Bürger/innen** durch frühe Befassung des Parlaments mit den Bürgeranliegen und die Möglichkeit, Kompromisse zu finden.
  4. **Fairness und Chancengleichheit**, z.B. durch Kostenerstattung für Initiatoren, Verzicht auf bürokratische Hürden und Verfahrenstricks seitens der Politik und Verwaltung.  
-> deshalb auch: Berücksichtigung des **Umgangs mit direktdemokratischen Verfahren im jeweiligen Land** (Reformdiskussionen, Gerichtsurteile, tatsächliche Umsetzung) sowie der Bevölkerungsdichte (Mobilisierung im Flächenland ist schwieriger als im Stadtstaat).
- Verfahrenselemente werden erfasst und in Kategorien eingeteilt. Diese **Kategorien werden unterschiedlich stark gewichtet**, je nachdem, welche Bedeutung sie für das Gesamtverfahren haben (z.B. hat die Höhe des Unterschriftenquorums größeren Einfluss auf die Bewertung als das Vorhandensein von Volkspetitionen/Einwohneranträgen)
- **Wichtige Aspekte zur Bewertung**
  - a) **Auf Landesebene** (Kategorien im Detail siehe S. 13):
    - + viele zulässige Themen?
    - + faire Bedingungen für Unterschriftensammlung und niedrige Unterschriftenhürde (2 – 3 Prozent) beim Volksbegehren?

- + keine oder niedrige Beteiligungs- und Zustimmungshürde beim Volksentscheid?
- + zwingende Abstimmung bei zentralen politischen Fragen (obligatorisches Referendum)?
- b) **Auf Kommunalebene:** (Kategorien im Detail siehe S. 19/20):
  - + viele zulässige Themen?
  - + faire Bedingungen für Unterschriftensammlung und niedrige Unterschriftenhürde (max. 3 Prozent oder gestaffelt nach Gemeindegröße)
  - + keine oder niedrige Beteiligungs- und Zustimmungshürde beim Volksentscheid?
  - + weitere Hürden für die Durchführung eines Bürgerbegehrens (z.B. fehlende Briefabstimmung oder zwingender Kostendeckungsvorschlag durch die Initiative)?

### 3. Ranking-Ergebnisse im Überblick

- Im Vergleich zum 4. Volksentscheidsranking (2013) hat sich die Länderreihenfolge deutlich verschoben. **10 Länder haben** seitdem ihre **Regelungen verbessert**.
- Es lohnt sich, zusätzlich zur Gesamtbewertung, Landes- und Kommunalebene getrennt zu betrachten. **Viele Länder regeln die direkte Demokratie auf Kommunalebene fairer als auf Landesebene.** Extremstes Beispiel: Thüringens Regelungen auf Landesebene wurden mit 4,0 bewertet, während das Land auf der Kommunalebene mit Note 1,6 den Spitzenplatz einnimmt.
- a) **Gesamtbewertung**
  - **Bayern**, das bis 2007 an der Spitze der Bundesländer stand, wird im 5. Ranking erneut zum **Spitzenreiter, gemeinsam mit Bremen** (beide Note 2,3). In beiden Ländern gab es kleinere Reformen.
  - **Schleswig-Holstein** steigt auf und nimmt **Platz 3** ein (Note 2,55). Sowohl auf Landes- als auch auf Kommunalebene fanden in den letzten Jahren Reformen statt.
  - **Hamburg fällt von Platz 1 auf Platz 4** zurück (Note 2,6). Gründe für die Abwertung: Das 2015 eingeführte Parlamentsreferendum „von oben“ könnte die Volksgesetzgebung durch die Bürger/innen stark einschränken. Im Oktober 2016 setzte das Hamburger Verfassungsgericht der Weiterentwicklung der direkten Demokratie enge Grenzen.
  - **Baden-Württemberg macht** auf Grund der umfassenden Reformen auf Landes- und Kommunalebene 2015 **den größten Sprung** nach vorne: Vom letzten Platz (2013) auf Platz 7.
  - Auch Sachsen-Anhalt (Note 3,95, Platz 12) und Rheinland-Pfalz (Note 3,6, Platz 9) verbessern ihre Gesamtnote mit kleineren Reformen.
  - **Berlin** war auf Grund umfassender Reformen zwischenzeitlich in der Spitzengruppe, ist aber nun in der Gesamtnote **zurückgefallen**. Der Grund: Politische Foulspiele (Bsp.: Senat versuchte die Abstimmungsbeteiligung nach unten zu drücken oder Aushebeln eines Volksentscheids) und weiterhin bestehende Probleme mit unverbindlichen Bürgerentscheiden. Die **im Koalitionsvertrag Anfang November vereinbarten Reform** sind ins Ranking noch nicht eingeflossen, werden Berlin voraussichtlich aber wieder etwas weiter nach vorne bringen.
  - Das **Saarland** mit sehr restriktiven Regelungen auf der Gemeinde- und Landesebene steht mit der Note 4,9 **am Ende** des Rankings.
  - Fazit: Kein Bundesland mit „sehr gut“, nur zwei mit „gut“ bewertet; sechsmal die Note „ausreichend“ und einmal „mangelhaft“. Aber: Langsam, aber sicher werden Reformen umgesetzt und Hürden abgebaut. **Insgesamt verbessert sich die Durchschnittsnote aller Bundesländer auf 3,4 und liegt damit erstmals bei „befriedigend“** (2013: 3,6).

## b) Bewertung auf Landesebene

- **Spitzenreiter Hamburg** erreicht die Note 2,6, gefolgt von Bremen (2,7), Bayern (2,9) und Schleswig-Holstein (3,3). Seit 2008 hat Hamburg mit vielen zulässigen Themen und überwindbaren Hürden sehr faire Regelungen. Auf Grund der jüngsten Entwicklungen hat sich der Abstand zu Platz 2 und 3 jedoch verringert (siehe oben).
- **Baden-Württemberg** steigt auf Platz 5 auf (3,4). Grund sind die **umfassenden Reformen** von 2015 (z.B. Quorensenkungen, deutliche Verlängerung der Sammelfrist, Einführung der freien Unterschriftensammlung). Knapp dahinter liegt mit Note 3,5 Nordrhein-Westfalen.
- **Hessen** (Note 4,5) und **Saarland** (Note 4,7) sind **Schlusslichter**.

## c) Bewertung auf Kommunalebene

- **Thüringen** hat umfassend reformiert und wird mit Note 1,6 zum **Spitzenreiter**. Auch **Bayern** (1,7), **Schleswig-Holstein** (1,8) und **Bremen** (1,95) sind in der Spitzengruppe, was die Regeln auf Kommunalebene angeht.
- Auch Nordrhein-Westfalen (Note 2,5), Hamburg und Berlin (beide Note 2,6) haben annehmbare Regelungen. **In den Stadtstaaten führen die Kommunalverfassungen allerdings zu Problemen** in der Praxis – viele Bürgerbegehren bleiben unverbindlich – und damit zur Abwertung.
- **Insgesamt kann die Kommunalebene mit Durchschnittsnote 3,0 besser bewertet werden als die Landesebene mit 3,75:** Nur vier Länder (Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) erhalten ein „ausreichend“.
- Das **Saarland** ist auch hier **Schlusslicht** mit Note 5,1 (mangelhaft).

## 4. Reform-Tendenzen

- Betrachtet man den Zeitverlauf seit dem 1. Ranking 2003 haben **Baden-Württemberg, Bremen, Thüringen und Berlin die größten Reformsprünge** gemacht.
- In etlichen Ländern war **Mehr Demokratie e.V. einer der Reform-Motoren**. Durch Kampagnen, Volksbegehren zur direkten Demokratie und Gespräche mit Politiker/innen konnten in vielen Fällen fairere Regeln erreicht werden.
- Insgesamt sind die **Bürger/innen** beim Ausbau der direkten Demokratie **in der Offensive**, während die **Politik** sich **eher defensiv** zeigt. Doch es gibt **Ausnahmen**: In Baden-Württemberg, Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein haben die Parlamente annehmbare Reformen verabschiedet.
- Negativbeispiele bleiben das Saarland und Hessen, die sich an wirkliche Reformen nicht herantrauen.
- **Vor allem auf der kommunalen Ebene werden die Hürden langsam aber kontinuierlich abgebaut**, die Regelungen bürgerfreundlicher gestaltet. Beispiele: Die Zahl der Bundesländer, in denen Bürger/innen nicht über den wichtigen Themenbereich der Bauleitplanung entscheiden können, ist inzwischen auf sechs gesunken. Neun Bundesländer verzichten mittlerweile darauf, von der Initiative einen Kostendeckungsvorschlag für ein Bürgerbegehren zu verlangen.
- Auch auf der **Landesebene** zeigt sich eine **Tendenz zu faireren Regelungen**. Bsp.: Das **durchschnittliche Unterschriftenquorum für Volksbegehren sank** seit Anfang der 90 Jahre von 18 Prozent auf 8,7 Prozent. Auch bei den Ausführungsbestimmungen gibt es bereits gute Regelungen (etwa Abstimmungsbroschüren), z.B. in Thüringen, Schleswig-Holstein und Hamburg.

## 5. Auswirkungen der Regelungen auf die Praxis

### a) Praxis auf der Landesebene

- Insgesamt **312 direktdemokratische Verfahren** durch die Bürgerinnen und Bürger eingeleitet (Stand: Dezember 2015).
- Zusätzlich 61 Volkspetitionen, die keinen Entscheid, aber die Behandlung eines Themas im jeweiligen Landtag herbeiführten.
- **91 Prozent dieser Initiativen** starteten **nach 1990**, nachdem die direkte Demokratie flächendeckend eingeführt wurde.
- Von den 23 von Bürger/innen ausgelösten Volksentscheiden fanden 21 seit Anfang der 1990er Jahre statt.
- Die direktdemokratischen Aktivitäten sind jedoch sehr **ungleich verteilt**: In Bayern wurden 50 Initiativen gestartet, in Sachsen-Anhalt nur drei.
- 90 der 312 Verfahren gingen in die zweite Stufe des Volksbegehrens. Nur 23 mündeten in einen Volksentscheid.
- Diese **23 Volksentscheide konzentrieren sich auf sieben Bundesländer**: Hamburg (7), Bayern (6), Berlin (5), Schleswig-Holstein (2), Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt (je 1).
- Etwa **30 Prozent aller Initiativen** sind **erfolgreich**. Dafür muss es nicht unbedingt zu einem Entscheid kommen, jede fünfte Initiative wurde vom Parlament übernommen.
- Der **beliebteste Themenbereich ist „Bildung und Kultur“** (z.B. Schulreformen, Kinderbetreuung) – jede vierte Initiative beschäftigt sich damit.
- Seit 1990 gab es einige Fälle, in denen erfolgreiche Volksbegehren oder -entscheide politisch ausgehebelt oder juristisch angegriffen wurden, seit 2006 werden solche Fälle seltener. Hier zeigt sich, dass das Akzeptieren und Umsetzen des Bürgerwillens für die Politik auch ein Lernprozess ist.

### b) Praxis auf der Kommunalebene

- Insgesamt **5.800 Bürgerbegehren** und **3.500 Bürgerentscheide** (mit Ratsreferenden und Konkurrenzvorlagen der Gemeinderäte) (Stand: Dezember 2015).
- Pro Jahr werden zwischen 250 und 350 Bürgerbegehren eingeleitet und es kommt zu 120 bis 140 Bürgerentscheiden (in 11.500 Gemeinden, Städten und Landkreisen deutschlandweit).
- In **Bayern** fanden fast **40 Prozent aller Initiativen** (2.727) und 50 Prozent aller Abstimmungen (1.651) statt.
- Im Saarland gab es dagegen erst 16 Bürgerbegehren und keinen einzigen Bürgerentscheid.
- Die beliebtesten **Themenbereiche** sind Wirtschaftsprojekte (18,9 Prozent), öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen (18,3 Prozent), Verkehrsprojekte (16,6 Prozent) und öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (14,5 Prozent).
- Es gibt mehr Begehren, die eigene Lösungen vorlegen als Begehren, die Planungen stoppen wollen.
- In größeren Städten werden häufiger Begehren eingeleitet als in kleinen Gemeinden.
- **Drei von zehn Bürgerbegehren** werden für **unzulässig** erklärt.