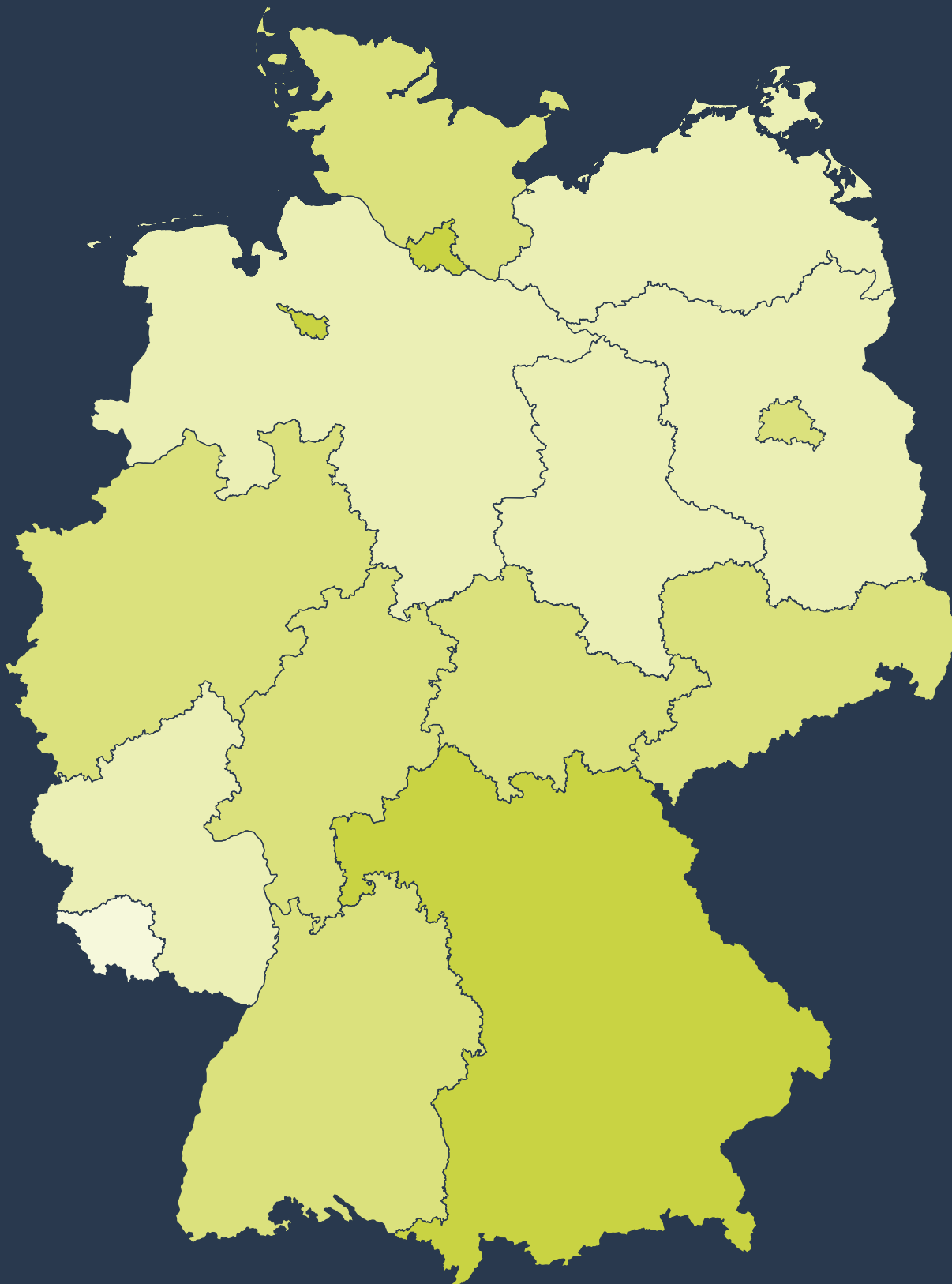


ranking

volksentscheidsrating 2021



MEHR
DEMOKRATIE

Herausgeber

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

1. Auflage (Print): 250

Autoren

Frank Rehmet, Oliver Wiedmann

Lektorat

Anselm Renn

Layout/Gestaltung

Liane Haug

VOLKSENTSCHEIDSRANKING 2021

Inhalt

I.	Einleitung	5
II.	Das Ranking im Überblick	6
III.	Praxis	8
IV.	Reformen	12
V.	Bewertungsmaßstab	13
VI.	Land für Land	24
	Bayern	25
	Bremen.....	26
	Hamburg	27
	Schleswig-Holstein	28
	Thüringen	29
	Berlin	30
	Nordrhein-Westfalen	31
	Baden-Württemberg.....	32
	Hessen.....	33
	Sachsen.....	34
	Rheinland-Pfalz	35
	Sachsen-Anhalt	36
	Niedersachsen	37
	Brandenburg	38
	Mecklenburg-Vorpommern.....	39
	Saarland.....	40
VII.	Glossar	41

I. Einleitung

Sechstes Ranking der 16 Bundesländer

Im Volksentscheid-Ranking untersuchen wir mit einem Zeitabstand von mehreren Jahren, wie bürger-freundlich die direkte Demokratie in den 16 Bundesländern geregelt ist. Nunmehr liegt das sechste Ranking vor.

Land für Land prüfen wir die gesetzlichen Regelungen für landesweite Volksentscheide und kommunale Bürgerentscheide und bewerten sie mit Schulnoten. Wir vergleichen die einzelnen Verfahrenselemente und können so die Reformdiskussionen mit nützlichen Informationen und einem sinnvollen Bewertungsmaßstab unterfüttern. Das Ranking bietet so den Landesregierungen und -parlamenten wertvolle Informationen. Zugleich setzen wir darauf, dass die Erfahrungen der Gemeinden und Länder auch die Debatte über bundesweite Volksentscheide anregen. Die Erfahrungen in den Ländern sind bei der zukünftigen Gestaltung von Volksabstimmungen auf Bundesebene hilfreich.

Reformen und mehr Praxis in den letzten Jahren

Seit 2016 das fünfte Ranking veröffentlicht wurde, hat sich die direkte Demokratie in Deutschland weiterentwickelt. Mehrere Bundesländer konnten ihre Note im Vergleich zum letzten Ranking leicht verbessern.

Andere stagnierten, wie auch in den Jahren zuvor – zum Beispiel das Saarland oder Mecklenburg-Vorpommern. Diese Länder sind auf den hinteren Rängen des aktuellen Rankings vertreten.

Neben den zunehmend bürgerfreundlichen Regelungen setzte sich ein zweiter positiver Trend fort: Die praktischen Erfahrungen mit der direkten Demokratie nehmen von Jahr für Jahr zu, sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene. In den Gemeinden, Städten und Landkreisen Deutschlands fanden bis Ende 2019 mehr als 8.000 Verfahren statt, wovon etwa 4.100 zum Bürgerentscheid gelangten. Auf Landesebene hingegen fanden – bis Ende 2020 – weniger Verfahren statt: Von 381 von den Bürger/innen ausgelösten Verfahren gelangten 24 zur Abstimmung. Hinzu kamen 40 obligatorische Volksabstimmungen. Von Jahr zu Jahr kommen mehr Bürger/innen – vor allem auf kommunaler Ebene – mit Bürger- und Volksbegehren in Kontakt und sammeln Erfahrungen mit den Beteiligungsrechten.

Der Aufbau dieser Studie

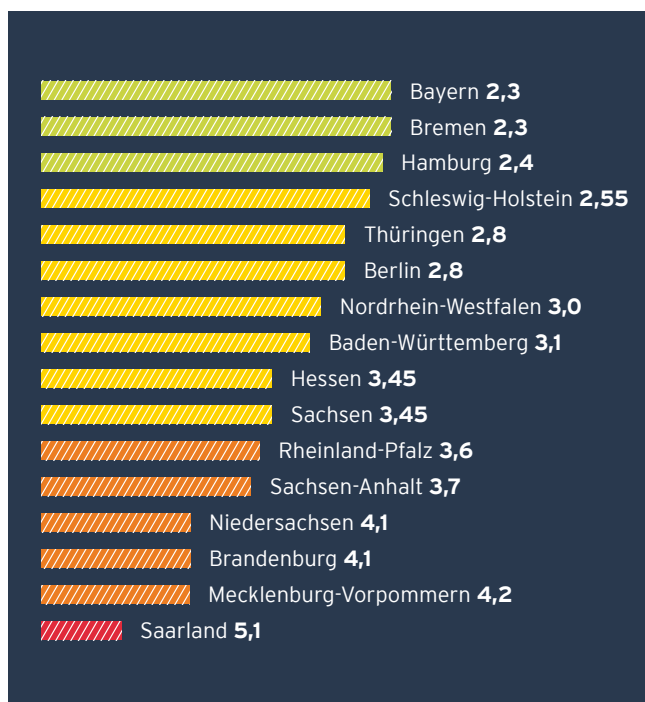
In Kapitel II wird das Ranking kurz zusammengefasst, danach folgt ein Überblick über die Praxis in den Bundesländern auf Landes- und kommunaler Ebene (Kapitel III). Anschließend skizzieren wir den Trend zum bürgerfreundlichen Ausbau der direkten Demokratie (Kapitel IV). In Kapitel V entwickeln wir unseren Bewertungsmaßstab und erläutern ihn anhand von Fakten und Beispielen aus der Praxis. Schließlich unterziehen wir im Kapitel VI alle 16 Bundesländer einer Bewertung – wir vergeben dabei Schulnoten. Das Glossar im Anhang stellt schließlich die im Ranking verwendeten Begriffe dar.

II. Das Ranking im Überblick

Tabelle 1: Bewertung der Bundesländer im Überblick

Gesamtwertung				Landesebene (50 %)		Kommunalebene (50 %)	
Platz	Bundesland	Note gesamt	Veränderung zur Note 2016	Platz	Note Land	Platz	Note Kommunen
1-2	Bayern	gut (2,3)	-	3	befriedigend (2,9)	2	gut (1,7)
1-2	Bremen	gut (2,3)	-	2	befriedigend (2,7)	4	gut (1,95)
3	Hamburg	gut (2,4)	+0,2	1	gut (2,2)	6-7	befriedigend (2,6)
4	Schleswig-Holstein	befriedigend (2,55)	-	5	befriedigend (3,3)	3	gut (1,8)
5-6	Berlin	befriedigend (2,8)	+0,5	4	befriedigend (3,0)	6-7	befriedigend (2,6)
5-6	Thüringen	befriedigend (2,8)	-	11-12	ausreichend (4,0)	1	gut (1,6)
7	Nordrhein-Westfalen	befriedigend (3,0)	-	6-7	ausreichend (3,5)	5	befriedigend (2,5)
8	Baden-Württemberg	befriedigend (3,1)	-0,05	6-7	ausreichend (3,5)	8	befriedigend (2,7)
9-10	Hessen	befriedigend (3,45)	+0,4	9	ausreichend (3,7)	10-11	befriedigend (3,2)
9-10	Sachsen	befriedigend (3,45)	-	10	ausreichend (3,8)	9	befriedigend (3,1)
11	Rheinland-Pfalz	ausreichend (3,6)	-	11-12	ausreichend (4,0)	10-11	befriedigend (3,2)
12	Sachsen-Anhalt	ausreichend (3,7)	+0,25	8	ausreichend (3,6)	12-13	ausreichend (3,8)
13-14	Brandenburg	ausreichend (4,1)	+0,1	14	ausreichend (4,2)	14	ausreichend (4,0)
13-14	Niedersachsen	ausreichend (4,1)	-	15	ausreichend (4,4)	12-13	ausreichend (3,8)
15	Mecklenburg-Vorpommern	ausreichend (4,2)	-	13	ausreichend (4,1)	15	ausreichend (4,3)
16	Saarland	mangelhaft (5,1)	-0,2	16	mangelhaft (4,7)	16	ungenügend (5,5)

Abbildung 1: Das Ranking im Überblick



Ergebnisse

- Die Spitzenreiter in der Gesamtwertung des Rankings heißen Bayern und Bremen (Note: je 2,3). Hamburg folgt mit 2,4 auf Platz 3.
- Damit haben drei Bundesländer die Note „gut“ erhalten.
- Sieben Bundesländer erreichten ein „befriedigend“, fünf die Note „ausreichend“ und eines – das Saarland – die Note „mangelhaft“.
- Die durchschnittliche Note beträgt 3,3 – eine minimale Verbesserung im Vergleich zum Ranking 2016, wo er bei 3,4 lag. Dies lag daran, dass in den letzten Jahren nur kleine Reformen durchgeführt wurden.
- Im Vergleich zum Ranking 2016 konnten Berlin (+0,5) und Sachsen-Anhalt (+0,25) am deutlichsten ihre Gesamtnote verbessern. Eine kleine Abwertung erfuhr Baden-Württemberg, da das Landesverfassungsgericht durch ein Urteil es zukünftigen Volksbegehren schwieriger macht.
- Der größte Gewinner, der sich von Platz 8 auf Platz 5–6 ver-

bessert hat, ist Berlin mit einer Gesamtnote von nun 2,8 – nach einer 3,3 im Ranking 2016. Der Grund: Es gab 2020 eine etwas größere Reform.

- Hamburg hat zwar keine Reformen durchgeführt, aber verbesserte sich dennoch leicht. Der Grund: Im Ranking 2016 wurde die Note stark abgewertet, da befürchtet wurde, dass Volksbegehren durch „von oben“ (Parlament und Regierung) angesetzte Volksabstimmungen eingeschränkt werden würden. Dies hat sich erfreulicherweise nicht bewahrheitet.
- Das Saarland steht weiterhin am Ende des Rankings, als einziges Bundesland mit der Gesamtnote „mangelhaft“.

Insgesamt ist das Ergebnis unseres Rankings, dass es nur wenige Reformen gab. Damit mussten wir fünf Mal die Note „ausreichend“ und einmal „mangelhaft“ vergeben. In der Gesamtnote konnte kein Bundesland ein „sehr gut“ erzielen, nur zwei haben ein „gut“ erreicht.

Erfreulich hingegen ist: Die Durchschnittsnote aller Länder ist – wenn auch nur minimal – gestiegen. Sie liegt bei „befriedigend“ (3,3). Damit setzt sich der positive Trend hin zu anwendungsfreundlichen Regelungen weiter fort.

Zugleich zeigt sich weiterhin großer Reformbedarf auf dem Weg zu fairen Bürger- und Volksentscheiden in allen Bundesländern. Um diese Reformpotenziale genauer zu identifizieren, werden Landes- und Kommunalebene getrennt betrachtet.

Teilkategorien Landes- und Kommunalebene

Auf der Landesebene konnten wir leider kein „sehr gut“ vergeben. Spitzenreiter Hamburg erreicht ein „gut“ (2,2), danach folgen Bremen (2,7) und Bayern (2,9). Ab Platz 6 folgt auf der Landesebene bereits die Note „ausreichend“. Das Schlusslicht, das Saarland, erntete mit der Note 4,7 als einziges Land ein „mangelhaft“. Insgesamt erreicht die Landesebene eine Durchschnittsnote von 3,6 (Ranking 2016: 3,75).

Auf der Kommunalebene ist die direkte Demokratie fairer geregelt: Die durchschnittliche Note beträgt 3,0 und hat sich somit gegenüber 2016 nicht verändert. Die Spitzengruppe umfasst vier Bundesländer, die alle ein „gut“ erhielten. Thüringen als Spitzenreiter (1,6) steht knapp vor Bayern (1,7), Schleswig-Holstein (1,8) und Bremen (1,95). Nach Nordrhein-Westfalen (2,5) folgen Hamburg und Berlin (jeweils 2,6) auf Platz 6–7. Beide Stadtstaaten verfügen zwar über sehr gute Regelungen, aufgrund ihrer Kommunalverfassungen und teilweise großer Probleme in der Praxis musste ihre Note jedoch jeweils abgewertet werden. Vier Länder erhielten auf der kommunalen Ebene ein „ausreichend“. Schlusslicht und zugleich einziges Land mit einem „ungenügend“ bleibt das Saarland (5,1).

Diese Zahlen verdeutlichen, dass die Regelungen für Volksbegehren und Volksentscheide auf Landesebene weniger weitreichend reformiert wurden als jene für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Zugleich zeigt sich, dass insbesondere auf Landesebene noch ein großes Verbesserungspotenzial besteht.

Platzierungen der Bundesländer im Zeitverlauf von 2003 bis 2021

Die folgende Tabelle zeigt, welchen Platz die Bundesländer im Laufe der Zeit einnahmen. Dies ermöglicht einen Überblick über Auf- und Absteiger in einem längeren Zeitraum.

Tabelle 2: Platzierung der Bundesländer im Zeitverlauf, sortiert nach der Platzierung 2021

Bundesland	2003	2007	2010	2013	2016	2021
Bayern	1	1-2	3	2	1-2	1-2
Bremen	11	10	5	3	1-2	1-2
Hamburg	2	3	1	1	4	3
Schleswig-Holstein	4	5-6	7	4-5	3	4
Berlin	16	1-2	2	6	8	5-6
Thüringen	12-13	14-15	4	4-5	5	5-6
Nordrhein-Westfalen	4	4	6	7	6	7
Baden-Württemberg	14-15	13	15	16	7	8
Hessen	6	7	10	10	11	9-10
Sachsen	3	5-6	7	8	9	9-10
Rheinland-Pfalz	12-13	14-15	9	9	10	11
Sachsen-Anhalt	9	11	14	14	12	12
Brandenburg	8	9	12-13	11	14-15	13-14
Niedersachsen	7	8	12-13	13	13	13-14
Mecklenburg-Vorpommern	10	12	11	12	14-15	15
Saarland	14-15	16	16	15	16	16

Betrachtet man einen längeren Zeitraum, so haben Baden-Württemberg, Bremen, Thüringen und Berlin die größten Verbesserungen erreicht. Reformunwillige oder zögerliche Bundesländer wie etwa Brandenburg, Sachsen oder Mecklenburg-Vorpommern belegten beim ersten Ranking 2003 einen Mittelfeldplatz. Im Lauf der Zeit wurden sie jedoch von anderen Bundesländern überholt und haben so ihre Position über die Jahre verschlechtert und befinden sich nun auf den hinteren Rängen.

III. Praxis

Landesebene: Volksbegehren und Volksentscheide

Bis Dezember 2020 haben die Bürger/innen in den 16 Bundesländern insgesamt 381 direktdemokratische Verfahren auf Landesebene eingeleitet. Hinzu kamen 87 unverbindliche Volkspetitionen. Dieses Instrument erwirkt lediglich die Behandlung eines Themas im jeweiligen Landtag.

Seit direktdemokratische Verfahren in den 1990er-Jahren flächendeckend eingeführt wurde, stieg die Zahl der Verfahren. Von den 381 Initiativen starteten 353 (93 Prozent) nach 1989. 22 der 24 von den Bürger/innen ausgelösten Volksabstimmungen fanden seit Anfang der 1990er-Jahre statt. In den letzten Jahren lag die Zahl zwischen 9 und 18 neu eingeleiteten Verfahren jährlich. Die folgenden Abbildungen illustrieren diese Zahlen.

Abbildung 2: Von Bürger/innen neu eingeleitete Verfahren (ohne Volkspetitionen) 2006-2020

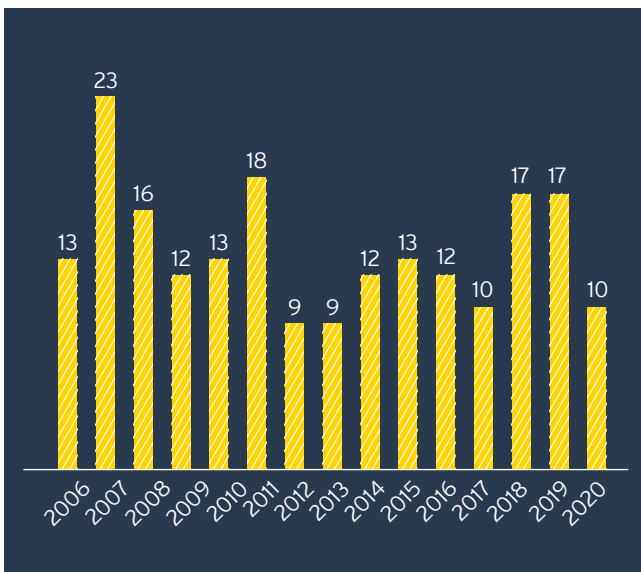
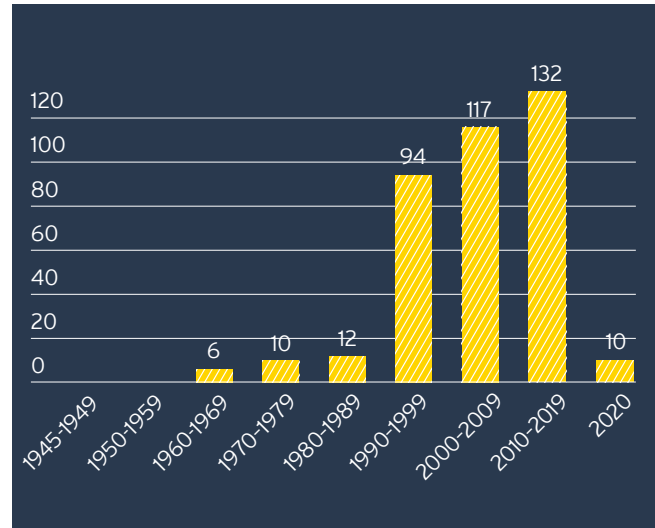


Abbildung 3: Von Bürger/innen neu eingeleitete Verfahren (ohne Volkspetitionen) von 1946-2020 nach Jahrzehnten



Nur in 7 von 16 Bundesländern gab es schon einmal einen Volksentscheid per Volksbegehren

In Bayern (60), Hamburg (57) und Brandenburg (56) fanden die meisten Initiativen von 1946 bis 2020 statt, Schlusslicht sind Rheinland-Pfalz (6) und Sachsen-Anhalt (4). 99 der 381 von den Bürger/innen gestarteten Verfahren mündeten in ein Volksbegehren (2. Stufe) und 24 davon in einen Volksentscheid. Diese 24 Volksentscheide konzentrieren sich auf 7 der 16 Bundesländer: Hamburg (7), Bayern und Berlin (je 6) haben dabei am meisten Praxiserfahrungen sammeln können. In Schleswig-Holstein fanden 2, in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt je 1 Volksentscheid statt. Die folgende Tabelle listet diese 24 Volksentscheide auf.

Tabelle 3: Von Bürger/innen ausgelöste Volksentscheide auf Landesebene

Jahr	Bundesland	Thema	Erfolg?
1968	Bayern	Christliche Gemeinschaftsschule	Teilerfolg
1968	Bayern	Christliche Volksschule	Teilerfolg
1991	Bayern	„Das bessere Müllkonzept“	Teilerfolg (Konkurrenzvorlage des Landtags angenommen)
1995	Bayern	Für Einführung Bürgerentscheid	Erfolg
1997	Schleswig-Holstein	Für Beibehaltung Buß- und Betttag als Feiertag	Gescheitert, da Quorum verfehlt
1998	Bayern	Für Abschaffung Senat	Erfolg
1998	Hamburg	Für faire Volksentscheide	Gescheitert, da Quorum verfehlt
1998	Hamburg	Für Einführung Bürgerentscheid	Erfolg
1998	Schleswig-Holstein	Gegen Rechtschreibreform	Ja (aber 1999 vom Landtag rückgängig gemacht)
2001	Sachsen	„Pro kommunale Sparkasse“	Formeller Erfolg (aber Ergebnis politisch nicht respektiert)
2004	Hamburg	Gegen Krankenhäuser-Privatisierung	Formeller Erfolg (aber Ergebnis politisch nicht respektiert)
2004	Hamburg	Für Demokratisierung Wahlrecht	Formeller Erfolg (aber 2006 vom Parlament revidiert)
2005	Sachsen-Anhalt	Gegen Kürzungen der Kinderbetreuung	Gescheitert, da Quorum verfehlt
2007	Hamburg	Für Reformen Volksgesetzgebung	Gescheitert, da Quorum verfehlt
2008	Berlin	Für Weiterbetrieb des Flughafens Tempelhof	Gescheitert, da Quorum verfehlt
2009	Berlin	„Pro Reli“	Gescheitert (und auch Quorum verfehlt)
2010	Bayern	Für strengeren Nichtrauchererschutz	Erfolg
2010	Hamburg	Gegen Schulreform	Erfolg
2011	Berlin	„Schluss mit Geheimverträgen - Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“	Erfolg
2013	Hamburg	Für Rekommunalisierung der Hamburger Energienetze	Erfolg
2013	Berlin	Für Rekommunalisierung der Berliner Stromversorgung	Gescheitert, da Quorum verfehlt
2014	Berlin	Für vollständigen Erhalt des Tempelhofer Flughafenfelds	Erfolg
2015	Mecklenburg-Vorpommern	Gegen Gerichtsstrukturreform	Gescheitert, da Quorum verfehlt
2016	Berlin	Für einen dauerhaften Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel (unverbindliche Aufforderung an Senat)	Formeller Erfolg (aber nach Prüfung durch Senat: Ergebnis politisch nicht respektiert)

30 Prozent aller Initiativen sind erfolgreich

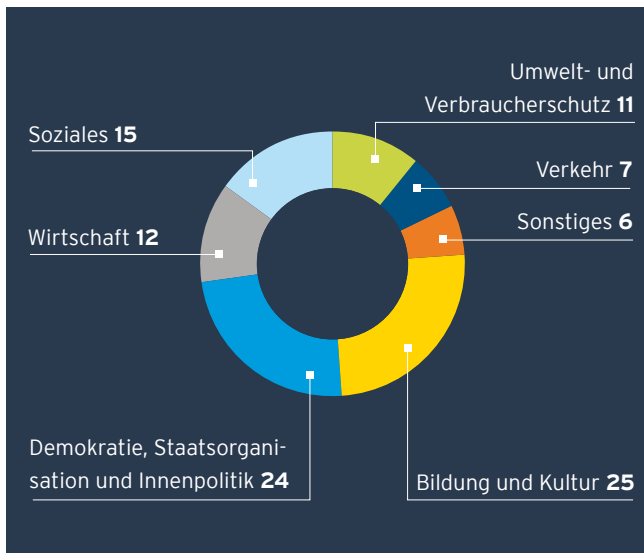
Die Erfolge der Bürger/innen lassen sich nicht nur an den durchgeführten Volksentscheiden ablesen. Jede fünfte Initiative wird schon im Vorfeld vom Parlament übernommen – der Volksentscheid kann dann entfallen. Insgesamt sind etwa 30 Prozent aller eingeleiteten Verfahren in der Sache ganz oder teilweise erfolgreich.

Top-Themen: Bildung & Kultur, Demokratie & Innenpolitik, in jüngerer Zeit Umweltpolitik

Am meisten beschäftigt die Bürger/innen auf Landesebene der Themenbereich „Bildung und Kultur“ und „Demokratie und Innenpolitik“. Auf diese beiden Bereiche entfallen je 25 Prozent aller Initiativen. In den letzten Jahren wurden verstärkt umweltpolitische Themen per direkter Demokratie auf

die politische Agenda gesetzt. In Bayern beteiligte sich zum Beispiel eine Rekordzahl von über 18 Prozent der Wahlberechtigten beim Artenschutz-Volksbegehren 2019 („Rettet die Bienen“). Das Volksbegehren war erfolgreich, denn nach Verhandlungen wurden die Forderungen vom Landtag übernommen. Ein Volksentscheid war nicht mehr notwendig. Auch in anderen Bundesländern gab es – beflügelt vom bayrischen Erfolg – Initiativen mit ähnlichen Forderungen.

Abbildung 4: Themenbereiche auf Landesebene

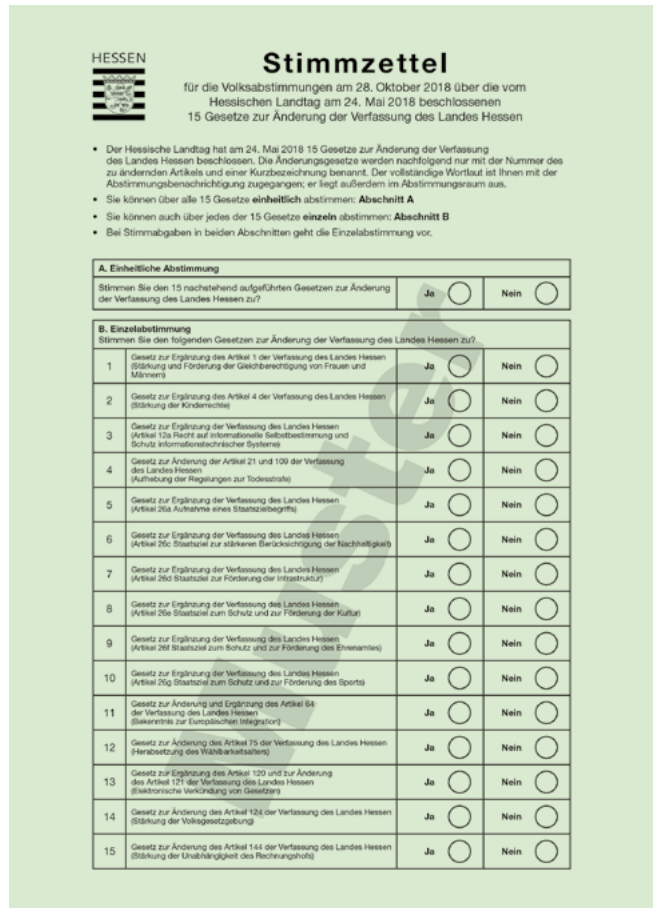


Referenden und Sonderabstimmungen

Neben den Volksentscheiden aufgrund von Volksbegehren kam es in den Bundesländern bisher zu 63 Referenden und Sonderabstimmungen. Davon waren 40 obligatorische Verfassungsreferenden¹ und 23 Sonderabstimmungen – etwa zur Annahme neuer Landesverfassungen – sowie Sonderfälle (zum Beispiel die Abstimmung zu Stuttgart 21). Zuletzt – im Oktober 2018 – wurde in Hessen über 15 Verfassungsänderungen obligatorisch abgestimmt – und alle wurden angenommen. Abbildung 5 zeigt den Stimmzettel, jede Vorlage wurde einzeln abgestimmt.

¹ Liste der obligatorischen Referenden: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/VE-Liste_Obligatorische_Referenden.pdf (Zugriff am 2.4.2021).

Abbildung 5: Stimmzettel in Hessen für die Volksabstimmung 2018



Quelle: Landeswahlleiter Hessen, online verfügbar: https://wahlen.hessen.de/sites/wahlen.hessen.de/files/Stimmzettel%20Volksabstimmung%20Hessen%202018%20web%201_0_1.pdf (Zugriff am 11.1.2021).

2. Kommunalebene: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Wie für die Landesebene soll auch für die Kommunalebene eine kurze Übersicht gegeben werden. Mehr Details enthält der Bürgerbegehrensbericht von Mehr Demokratie, der alle zwei Jahre veröffentlicht wird. Die folgenden Daten sind dem jüngsten Bürgerbegehrensbericht entnommen, welcher alle Verfahren bis Ende 2019 umfasst.

8.099 Verfahren insgesamt, davon 40 Prozent in Bayern

- In Deutschland fanden von 1956 bis Ende Dezember 2019 insgesamt 8.099 Verfahren statt. Diese unterteilen sich in 6.737 Bürgerbegehren und 1.362 Ratsreferenden – also vom Gemeinderat eingeleitete Verfahren.
- Von den 8.099 Verfahren gelangten 4.107 zum Bürgerentscheid.

- Fast 40 Prozent aller Verfahren (3.157) wurden in Bayern eingeleitet. Die Bürger/innen Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens nutzen das Instrument ebenfalls intensiv. Das Schlusslicht bildet das Saarland. Dort wurden seit 1997 erst 16 Bürgerbegehren eingeleitet und es kam bislang noch zu keinem einzigen Bürgerentscheid.

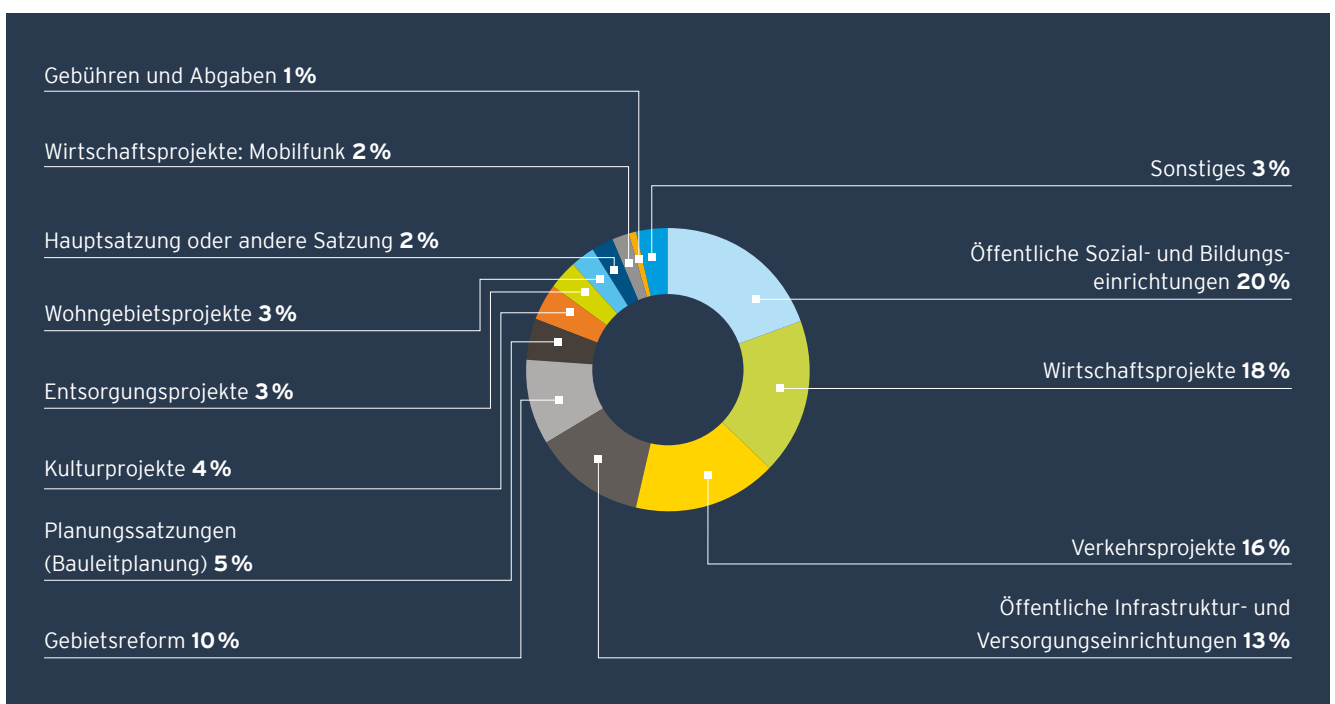
Erfahrungen aus der Praxis

- In größeren Städten werden häufiger Bürgerbegehren eingeleitet als in kleinen Gemeinden.
- Durchschnittlich beteiligten sich 47,9 Prozent der Stimmberechtigten an einem Bürgerentscheid. Die Beteiligung variiert – wie bei Wahlen – nach Gemeindegröße: In kleineren Gemeinden ist die Abstimmungsbeteiligung höher als in großen Städten oder Landkreisen.
- Die formale Erfolgsquote aller Verfahren lag bei 39,1 Prozent. Das bedeutet, dass vier von 10 Verfahren das Ergebnis positiv im Sinne der Initiator/innen war.
- Es gab aber auch zahlreiche unzulässige Bürgerbegehren – etwa drei von zehn Begehren wurden für unzulässig erklärt. Im Ländervergleich schneiden hier Bayern und Berlin am besten ab – sie hatten die wenigsten unzulässigen Begehren. Am unteren Ende dieser Skala sind Sachsen, Niedersachsen,

Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland – mit mehr als 40 Prozent unzulässigen Bürgerbegehren.

- Zwei Drittel aller Bürgerbegehren fanden in den vier Themenbereichen Wirtschaftsprojekte, öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen, Verkehrsprojekte und öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen statt (siehe Abbildung 6).
- In den ostdeutschen Bundesländern (mit Ausnahme Thüringens) stellten Gemeindegebietsreformen das beherrschende Thema dar. Teilweise machten sie mehr als 50 Prozent der Verfahren aus. Oft wurden diese Abstimmungen vom Gemeinderat ausgelöst.

Abbildung 6: Themen von Bürgerbegehren und Ratsreferenden (1956-2019)



Quelle: Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2020, S. 23.

IV. Reformen

Der Verein Mehr Demokratie treibt den Ausbau der direkten Demokratie wesentlich voran. In mehreren Ländern – darunter Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen – konnten wir durch Volksbegehren, Kampagnen und Gespräche mit Politiker/innen entscheidend zu Verbesserungen beitragen. Infolgedessen können wir einen langfristigen Trend hin zu bürgerfreundlicheren Regelungen beobachten.

Reformen auf Landesebene

So sank etwa das durchschnittliche Unterschriftenquorum für Volksbegehren: Vor 1989 betrug es durchschnittlich 18 Prozent – heute 7,6 Prozent – 2016 lag dieser Wert noch bei 8,7 Prozent.² Fünf Länder sehen bereits angemessene Hürden vor:

- Schleswig-Holstein: 3,6 Prozent
- Brandenburg: 3,8 Prozent
- Bremen (einfache Gesetze), Hessen und Hamburg: 5 Prozent. Hessen hat diese Hürde 2018 reformiert – zuvor lag sie bei unerreichbaren 20 Prozent.

Bei den Abstimmungsquoren muss man differenzieren: Mehrere Bundesländer verringerten die Quoren für einfache Gesetze, die jedoch im Durchschnitt immer noch zu hoch liegen. Nur sehr selten wurden die Abstimmungsquoren bei Verfassungsänderungen reformiert. Sehr häufig gilt hier ein unüberwindbares Zustimmungsquorum von 50 Prozent.

Schließlich bewegte sich viel bei Ausführungsbestimmungen: Sehr gute Regelungen haben hier Berlin (seit der Reform 2020, die mehrere Verbesserungen wie etwa eine erleichterte Zusammenlegung von Volksabstimmungen mit Wahlen beinhaltet), Thüringen, Schleswig-Holstein und Hamburg. In diesen Ländern ist unter anderem eine Abstimmungsbroschüre vorgesehen, die alle Haushalte vor dem Entscheid über die Argumente der jeweiligen Positionen informiert.

Reformdebatte Volkseinwand/fakultatives Referendum

In Sachsen und Thüringen wurden in jüngerer Zeit Diskussionen über die Einführung eines Volkseinwands/fakultativen Referendums geführt. In Sachsen ist diese Reform Bestandteil des Koalitionsvertrags. Es handelt sich um ein zweistufiges Verfahren (Volksbegehren plus Volksentscheid), das sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz richtet. Dieses in der Schweiz und anderen Ländern verbreitete Verfahren kennen in

Deutschland auf Landesebene nur Hamburg und Bremen für sehr wenige Themen.

Reformen auch auf kommunaler Ebene

Auch auf kommunaler Ebene sinken seit einigen Jahren die Hürden. Manche Bundesländer haben ihre Regelungen umfassender, manche zögerlicher reformiert. Im letzten Ranking aus dem Jahr 2016 haben wir über umfassendere Reformen in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Thüringen berichtet.

Seit 2016 sind kleine oder sehr kleine Reformen – in Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt – verabschiedet worden (Details siehe Kapitel VI). Aber auch diese kleinen Schritte – etwa die Möglichkeit einer Vorabprüfung der Zulässigkeit oder die erleichterte Zusammenlegung von Bürgerentscheiden mit Wahlen – bedeuten mehr Anwendungsfreundlichkeit, weniger Fallstricke für Initiator/innen und fairere Verfahren.

Offensive Bürger/innen, defensive Politiker/innen

In der Reformfrage offenbarte sich in der Vergangenheit ein Interessenkonflikt zwischen Bürger/innen und Politiker/innen. Die Bürger/innen befürworteten umfangreiche Hürdensenkungen, während Parlamente und Regierungen nur zögerlich vorgehen. 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 weniger bürgerfreundlichen Konkurrenzvorlagen der jeweiligen Landtagsmehrheit durch. Auch die drei Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringen“ zur Reform der Landesebene fanden massiven Zuspruch in der Bevölkerung. Doch es gibt auch Ausnahmen: Auf parlamentarischem Weg haben zum Beispiel Schleswig-Holstein und Thüringen für die Kommunalebene annehmbare Reformen verabschiedet. In einigen Bundesländern sind die Reformbemühungen der Parlamente jedoch bis zum heutigen Tag nur sehr zögerlich.

Fazit: Reformen

Insgesamt hat sich die Situation – zumal in langfristiger Perspektive – sehr erfreulich entwickelt. In vielen Bundesländern fanden in den letzten Jahren Reformen – mal größere, mal kleinere – statt. Dabei lernen die Bundesländer auch voneinander. Unser Ranking wird genauer zeigen, bei welchen Verfahrenselementen welche Bundesländer noch über Verbesserungspotenziale verfügen.

² Vor 1989 hatten erst sieben Länder Regelungen für die direkte Demokratie, heute kennen alle 16 Länder das Instrument. Gemeint ist das Unterschriftenquorum für Volksbegehren zu einfachen Gesetzen.

V. Bewertungsmaßstab

1. Das optimale Design direktdemokratischer Verfahren

Dieses Ranking differenziert nach Landes- und Kommunalebene. Wir vergeben eine Note für die Landesebene, eine für die Kommunalebene – und diese beiden Teilnoten fließen gleichwertig in die Gesamtnote für das Bundesland ein. Zwar haben Entscheidungen auf Landesebene ein höheres politisches Gewicht und betreffen potenziell alle Bürger/innen eines Bundeslandes. Kommunale Bürgerentscheide treten andererseits in weit höherer Fallzahl auf, gelten als „Schule der Demokratie“ und machen die direkte Demokratie unmittelbar erlebbar. Wenn sie regelmäßig stattfinden, verändern sie die politische Kultur und wirken häufig über die Gemeindegrenzen hinaus.

Zunächst machen wir eine Bestandsaufnahme der direktdemokratischen Verfahren in den 16 Bundesländern. Die einzelnen Verfahrenselemente werden dabei 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 (etwa 4- oder 3+) möglich, sodass differenzierter benotet werden kann.

Neben den Verfahrensregelungen ziehen wir ergänzend Reformdiskussionen, den – fairen oder unfairen – Umgang mit direktdemokratischen Verfahren, die Bevölkerungsdichte und spezielle rechtliche Regelungen hinzu. Ein Beispiel: Im Zwei-Städte-Staat Bremen (der Bremen und Bremerhaven umfasst) lassen sich vergleichsweise leichter die Unterschriften von 5 Prozent der Wahlberechtigten als im Flächenland Niedersachsen sammeln. Ein zweites Beispiel: In Hamburg und Berlin sind Bürgerentscheide auf Bezirksebene ein schwächeres Instrument als in Flächenländern, da die Bezirke der beiden Stadtstaaten nicht die gleichen Kompetenzen wie Gemeinden aufweisen.

Wie bewerten/benoten wir? Wir orientieren uns an in der Praxis erprobte und bewährte direktdemokratische Verfahren (zum Beispiel in den Kantonen der Schweiz, in Liechtenstein oder in zahlreichen Bundesstaaten der USA). Als Bewertungsmaßstab dienen uns aber auch die Kriterien Transparenz, Offenheit der Machtstruktur, politische (Chancen-)Gleichheit und Fairness.³

Dabei leiten uns folgende vier Grundgedanken:

Gleichstellung des Souveräns mit dem Parlament

Die Bürger/innen sind der Souverän in einer Demokratie. Deshalb müssen sie die Möglichkeit haben, in allen wesentlichen politischen Fragen ein direktdemokratisches Verfahren einzuleiten, wenn eine relevante Menge von ihnen dies für nötig hält. Diese Gleichrangigkeit der direkten Demokratie ist sowohl durch das Grundgesetz Art. 20, Abs. 2 gedeckt als auch da-

durch, dass sie in allen Landesverfassungen als gleichrangige Form der Gesetzgebung verankert ist. Dennoch bleibt der Regelfall die parlamentarische Gesetzgebung, die von der direktdemokratischen Gesetzgebung ergänzt oder korrigiert wird. Auch in der Schweiz werden die allermeisten Gesetze vom Parlament verabschiedet. Die Gleichrangigkeit beider Gesetzgeber muss allerdings in derselben Themenzuständigkeit zum Ausdruck kommen. Daher sollte zum Beispiel der Themenausschluss möglichst gering sein.

Ermöglichung und Förderung des gesellschaftlichen Diskurses

Das öffentliche Gespräch ist die „Seele“ der direkten Demokratie. Hier erfahren sich die Menschen als politisch handelnd, bilden sich ihre Meinung, tauschen Informationen und Argumente aus. Direktdemokratische Verfahren stellen eine riesige Bildungsveranstaltung dar. Die Verfahren sollten daher so ausgestaltet sein, dass sie die Diskussionen und Gespräche fördern und nicht einschränken. So sollte die Frist zur Unterschriftensammlung nicht zu kurz und die freie Unterschriftensammlung erlaubt sein.

Besserer Dialog zwischen Parlament und Bürger/innen

Die direkte Demokratie sollte den Dialog zwischen Bürger/innen und Abgeordneten fördern und nicht erschweren. Deshalb sollte sich das Parlament frühzeitig mit einer Volksinitiative befassen, damit Kompromisse zwischen Initiativen und Politik zustande kommen können. Es sollte die Initiative anhören, die Vorlage behandeln und bei Bedarf einen eigenen Vorschlag (Konkurrenzvorlage) zur Abstimmung stellen können.

Fairness und Chancengleichheit

Jedes demokratische Verfahren wird auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn es fair abläuft und die Chancen auf einen Erfolg gleich verteilt sind. Neben einem angemessenen Unterschriftenquorum tragen verschiedene Verfahrenselemente zur Fairness und Chancengleichheit bei, zum Beispiel eine Abstimmungsbroschüre mit den Pro- und Kontra-Positionen oder eine Kostenerstattung für Initiator/innen.

Aus diesen Grundgedanken leiten wir im Folgenden die konkreten Bewertungsmaßstäbe für die direktdemokratischen Regelungen auf Landes- und Kommunalebene ab.

³ Vgl. grundlegend hierzu Theo Schiller, *Direkte Demokratie. Eine Einführung*, Frankfurt/New York 2003, S. 157 ff.

2. Faire Volksentscheide auf Landesebene

Wie häufig direktdemokratische Verfahren zum Einsatz kommen und wie gut sie wirken, hängt in erster Linie von folgenden Fragen ab:

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

Diese vier Kategorien sind derart wichtig, dass sie einen starken Einfluss auf die Note haben (Gewichtung etwa 80 Prozent). Alle weiteren Regelungen wurden von uns entsprechend weniger stark gewichtet (Gewichtung insgesamt etwa 20 Prozent).

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

Hohes Gewicht in der Wertung

Themen

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

Volksbegehren

Das Unterschriftenquorum liegt bei maximal 3 Prozent. Die Sammelfrist beträgt mindestens 6 Monate. Die Unterschriften können frei auf der Straße gesammelt werden.

Volksentscheid

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

Obligatorisches Referendum

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

Geringeres Gewicht in der Wertung

Fakultatives Referendum

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

Antrag auf Volksbegehren/Volksinitiative

Die Unterschriftenhürde beträgt maximal 0,25 Prozent. Es gibt keine oder eine sehr lange Sammelfrist. Die Unterschriftensammlung kann frei erfolgen. Das Anliegen wird nach der ersten Verfahrensstufe im Parlament behandelt (mit Anhörungsrecht der Initiator/innen).

Kostenerstattung

Die Initiator/innen 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, das die Positionen der Initiator/innen und des Gemeinderats enthält, wird vor dem Volksentscheid an alle Stimmberechtigten versendet.

Volkspetition

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

Landesebene: Der Bewertungsmaßstab im Einzelnen

Themen

Über welche Themen dürfen die Bürger/innen abstimmen? Diese Frage ist selbstverständlich zentral. Als größtes Hindernis erweist sich in fast allen Bundesländern das sogenannte Finanztabu. Oft werden Volksentscheide für unzulässig erklärt, schon wenn sie die Landshaushalte nur geringfügig belasten. 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 dort Volksentscheide zu Kreditaufnahmen oder Verfassungsänderungen obligatorisch.

Die für die meisten deutschen Bundesländer geltende Tabu-Trias (Haushalt, Abgaben, Besoldung) wird mit „ausreichend“ bewertet. Eine schlechtere Note gibt es, wenn der Haushaltsvor-

behalt durch ein Gerichtsurteil ausgeweitet wurde (zum Beispiel in Schleswig-Holstein) oder wenn weitere Themen – etwa Verfassungsfragen (nur in Hessen) – verboten sind. Auch werden Länder abgewertet, in denen die Gerichte das Haushaltstabus besonders restriktiv ausgelegt und damit das Themenspektrum zulässiger Volksbegehren eingeengt haben (zum Beispiel in Bayern).

Besser bewertet werden Länder, deren Verfassungen mehr finanzwirksame Themen zulassen. So sind in Bremen finanzwirksame Volksbegehren zulässig, „sofern bestimmte Verpflichtungen berücksichtigt werden und die Struktur des Haushalts nicht wesentlich verletzt wird“ und/oder deren Landesverfassungsgericht ausdrücklich die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren festgestellt hat – wie etwa in Berlin, Niedersachsen und Sachsen. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof erklärte im Jahr 2001 ein Volksbegehren zur Finanzierung der Kindertagesstätten für zulässig. Im Jahr 2002 ging der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen noch einen Schritt weiter: Die Richter/innen wiesen die Behauptung der Landesregierung, das Volksbegehren „Zukunft braucht Schule“ sei wegen seiner finanziellen Folgen verfassungswidrig, zurück. Sie betonten die Gleichrangigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgebung und stellen fest, dass Volksbegehren auch dann zulässig sind, wenn sie finanzielle Folgen haben. Auch das Berliner Verfassungsgericht urteilte 2009, dass finanzwirksame Volksbegehren zulässig seien.

Praxis

Bis Ende 2020 wurden 381 direktdemokratische Initiativen eingeleitet. Bislang wurden 50 – also etwa jeder siebte Antrag – für unzulässig erklärt, oft wegen des Finanzvorbehalts. Zwar steht in den meisten Landesverfassungen lediglich, dass der Haushalt vom Volksentscheid ausgenommen ist. Die Verfassungsgerichte mehrerer Länder interpretieren diese Formulierung jedoch als umfassenderen Vorbehalt.

Antrag auf Volksbegehren/Volksinitiative

(1. Verfahrensstufe)

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

- die Anzahl der benötigten Unterschriften,
- die Frist, innerhalb derer die Unterschriften gesammelt werden müssen und

- ob der Landtag eine Beratungspflicht – mit Anhörungsrecht der Initiator/innen und der Möglichkeit, frühzeitig zu Verhandlungen oder Kompromissen zu gelangen – hat.

Sowohl in den Bundesstaaten der USA als auch in den Schweizer Kantonen sind die Unterschriftenzahlen für ein Antragsverfahren niedrig und die Sammelfrist lang oder nicht festgelegt. In den deutschen Bundesländern variieren die Hürden stark. Während man in Nordrhein-Westfalen mit 0,02 Prozent der Wahlberechtigten ein Verfahren einleiten kann, sind in Sachsen 1,2 Prozent erforderlich.

Mit „sehr gut“ bewerten wir Regelungen, die Unterschriften von maximal 0,25 Prozent der Wahlberechtigten und keine oder eine sehr lange Sammelfrist vorsehen. Zudem muss eine parlamentarische Behandlung erfolgen. Bonuspunkte gibt es auch, wenn „Flexibilitäts-Regelungen“ wie etwa in Hamburg oder Berlin eingebaut sind: Hier können Initiativen nach der ersten Verfahrensstufe den Text der Initiative geringfügig ändern und können so einer Unzulässigkeitsklärung entgehen.

Praxis

Positiv hervorzuheben sind neun Länder, die diese erste Verfahrensstufe mit einer parlamentarischen Behandlung des Themas versehen haben: Baden-Württemberg, Berlin (seit 2020), Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein.

In mehreren dieser Länder zeigten sich bereits die Vorteile dieser Regelung: Der Landtag beschäftigte sich in einem frühen Verfahrensstadium mit dem Anliegen. So ist es möglich, dass Verhandlungen gesucht und Kompromisse gefunden werden. In Hamburg und Schleswig-Holstein kam es in jüngerer Zeit verstärkt zu solchen Verhandlungen (Beispiele aus Hamburg: Radentscheid Hamburg oder „Tschüss Kohle“). Für zwei Länder ergab unsere genauere Betrachtung: Bis zum 31. Dezember 2020 wurden in Brandenburg 56 Volksinitiativen eingeleitet. Davon übernahm der Landtag immerhin 14 ganz oder teilweise. In Mecklenburg-Vorpommern war dies bei 8 von 29 Volksinitiativen der Fall. Das Verfahren endete, die zweite Verfahrensstufe (Volksbegehren) entfiel somit.

Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe)

Erfasst und bewertet werden:

- die Höhe des Unterschriftenquorums (höher gewichtet innerhalb dieser Kategorie),
- die Dauer der Sammelfrist,
- die Art der Unterschriftensammlung: ob sie frei erfolgt oder die Unterschrift in Amtsstuben oder bei Behörden geleistet werden muss.

Für das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren gilt folgender Maßstab:

Bewertungsmaßstab Unterschriftenquorum (Volksbegehren)

1	„sehr gut“ (kein Land)	1-2,9%
2	„gut“ (Schleswig-Holstein, Brandenburg, Hamburg, Hessen)	3-5,9%
3	„befriedigend“ (z. B. Nordrhein-Westfalen)	6-8,9%
4	„ausreichend“ (z. B. Bayern)	9-11,9%
5	„mangelhaft“ Sachsen	12-14,9%
6	„ungenügend“ (kein Land)	ab 15%

Die Fristen und die Sammelvorschriften können eine Auf- oder Abwertung der Teilnote verursachen. Bayern und Niedersachsen sehen jeweils 10 Prozent vor. Bayern wird jedoch wegen der kurzen Sammelfrist von 14 Tagen und dem Verbot der freien Unterschriftensammlung abgewertet, während Niedersachsen mit einer langen Frist und freier Unterschriftensammlung aufgewertet wird.

Praxis

Überhöhte Quoren, zu kurze Fristen und die Amtseintragung (etwa in Brandenburg oder Bayern) haben in der Vergangenheit Volksbegehren ausgebremst. Nur knapp die Hälfte der Volksbegehren erreichten das Unterschriftenquorum. Erst in 7 der 16 Bundesländer löste ein erfolgreiches Volksbegehren einen Volksentscheid aus.

Dass restriktive Hürden Initiativen von vornherein abschrecken und verhindern, zeigt exemplarisch das Bundesland Hessen: Hier mussten bis zum Jahr 2018 für das Volksbegehren 20 Prozent der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten – von 1946 bis 2011 betrug die Frist sogar nur zwei Wochen – in amtlichen Stellen unterschreiben. In mehr als 70 Jahren erlebte Hessen deshalb nur ein einziges Volksbegehren, das auch prompt mit 6,9 Prozent deutlich am Unterschriftenquorum scheiterte. Hessen hat 2018 reagiert und das Quorum auf „gute“ fünf Prozent gesenkt. Das Verbot der freien Unterschriftensammlung wurde beibehalten, die Frist auf sechs Monate verlängert. Die Volksbegehrenshürde ist nun jedoch nicht mehr abschreckend – die Teilnote hat sich dank der Reform stark verbessert.

Auch in Ländern mit mehr Praxis erschweren die Amtseintragung und kurze Fristen viele Volksbegehren: In Bayern gilt ein Unterschriftenquorum von 10 Prozent, die Eintragungsfrist beträgt zwei Wochen. Dort erreichten lediglich 9 der 21 Volksbegehren das benötigte Quorum. Läge dieses wie in Schleswig-Holstein bei 3,6 Prozent, dann hätten wesentlich mehr – 17 der 21 Volksbegehren – das Unterschriftenquorum erreicht.

Volksentscheid

Bei Wahlen entscheidet die Mehrheit der Wählenden. Bei Volksentscheiden reicht dies in den meisten Bundesländern nicht aus. Neben der Abstimmungsmehrheit muss dann ein sogenanntes Abstimmungsquorum erreicht werden. Dieses kann man unterscheiden in:

- *Zustimmungsquorum*: Es schreibt einen Mindestanteil an Ja-Stimmen aller Stimmberechtigten vor. Eine bestimmte Anzahl an Stimmberechtigten muss zustimmen, damit der Volksentscheid gültig ist.
- *Beteiligungsquorum*: Es schreibt eine Mindestbeteiligung der Stimmberechtigten am Volksentscheid vor. Eine bestimmte Anzahl an Stimmberechtigten muss sich beteiligen, damit der Volksentscheid gültig ist.

Mehr Demokratie lehnt Abstimmungsquoren ab, weil sie Abstimmungsboykotte und andere taktische Strategien bei Volksentscheiden – wie etwa die Verschiebung eines Abstimmungstermins – befördern. Außerdem haben sie zur Folge, dass Stimmenthaltungen faktisch als Nein-Stimmen gewertet werden. Das kann das Ergebnis einer Volksabstimmung auf den Kopf stellen – nämlich dann, wenn zwar die Mehrheit der Abstimmenden mit „Ja“ stimmt, das Quorum aber verfehlt wird.

Die Schweiz kennt, ebenso wie sämtliche Bundesstaaten der USA, keine Abstimmungsquoren. Für das Ranking gilt folgender Maßstab.

Bewertungsmaßstab Zustimmungsquorum (Volksentscheid)

Kein Zustimmungsquorum	„Sehr gut“ (1+) (z. B. Bayern für einfache Gesetze)
10 %-Zustimmungsquorum	„Gut“ (2+) (kein Bundesland)
15 %-Zustimmungsquorum	„Gut“ (2-) (z. B. Nordrhein-Westfalen für einfache Gesetze)
20 %-Zustimmungsquorum	„Befriedigend“ (3-) (z. B. Baden-Württemberg für einfache Gesetze)
25 %-Zustimmungsquorum	„Ausreichend“ (4-) (z.B. Mecklenburg-Vorpommern für einfache Gesetze)
Zustimmungsquorum höher als 25 %	„ungenügend“ (fast alle Länder bei Verfassungsänderungen)

Zustimmungsquoten jenseits der 25 Prozent sind nahezu unüberwindbar und entfalten bereits sehr viele der oben beschriebenen negativen Effekte. Daher wird dies mit „ungenügend“ bewertet.

Die Bundesländer sehen unterschiedlich hohe Abstimmungsquoten vor, je nachdem, ob es sich um einfache Gesetze oder Verfassungsänderungen handelt. Das Quorum bei einfachen Gesetzen wird in der Bewertung stärker gewichtet als jenes bei Verfassungsänderungen. Denn Änderungen der Landesverfassung per Volksbegehren kommen selten vor.

Praxis

Von den bislang 24 durch Volksbegehren eingeleiteten Volksentscheiden galten bei 9 die gleichen Bedingungen wie bei Wahlen – das heißt, es gab kein Abstimmungsquorum, sondern die Mehrheit der Abstimmenden entschied.⁴

Für 15 Volksentscheide galt somit ein Zustimmungsquorum:

- 3 x Zustimmungsquorum von 20 Prozent: Alle drei Abstimmungen (Krankenhäuser, Wahlrecht, Schulreform, alle drei in Hamburg) haben das Quorum erreicht. Zwei von ihnen fanden zeitgleich mit Wahlen statt, was die Beteiligung erhöhte.
- 9 x Zustimmungsquorum von 25 Prozent. Es zeigte sich, dass dieses Quorum schon schwieriger zu überwinden ist. Es wurde nur in vier von neun Fällen erreicht: Bei den Abstimmungen gegen die Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein, für die Einführung des Bürgerentscheids in den Bezirken Hamburgs, sowie gegen die Bebauung des Tempelhofer Felds und für den Erhalt des Flughafens Tegel in Berlin. Die anderen fünf (Sachsen-Anhalt, drei in Berlin, Schleswig-Holstein) er-

reichten das Quorum nicht. In vier dieser fünf Fälle votierte die Mehrheit der Abstimmenden für das Volksbegehren, jedoch nicht die geforderten 25 Prozent aller Stimmberechtigten. Daher scheiterten diese Anliegen.

- 1 x Zustimmungsquorum von 33,3 Prozent. Dieses wurde beim bislang einzigen Volksentscheid, der unter dieser Bedingung stattfand – in Mecklenburg-Vorpommern 2015 – deutlich verfehlt. Und dies, obwohl sich über 80 Prozent der Abstimmenden für das Anliegen des Volksbegehrens aussprachen. Das Land hat reagiert und 2016 dieses Zustimmungsquorum auf 25 Prozent gesenkt.
- 2 x Zustimmungsquorum von 50 Prozent: In vielen Ländern wird für Verfassungsänderungen ein Zustimmungsquorum von 50 Prozent gefordert. Warum das nicht zu schaffen ist, zeigt beispielsweise die Volksabstimmung „Mehr Demokratie in Hamburg“, in der es 1998 um eine Reform des Volksentscheids – unter anderem um die Abschaffung eben jenes Zustimmungsquorums – ging. Bei einer sehr hohen Beteiligung von 66,7 Prozent (die Abstimmung fand zusammen mit einer Wahl statt), stimmte eine deutliche Mehrheit von 74,2 Prozent – also mehr als zwei Drittel – der Abstimmenden mit „Ja“. Doch das Gesetz landete im Papierkorb, weil das Projekt „nur“ die Zustimmung von rund 45 Prozent der Stimmberechtigten fand. Hamburg hat diese Regelung übrigens einige Jahre später reformiert. Gerade beim Abstimmungsquorum für verfassungsändernde Gesetze sehen wir in nahezu allen Ländern einen sehr großen Reformbedarf.

Obligatorisches Referendum

Dieses Verfahren kommt bei sehr wichtigen Angelegenheiten – zum Beispiel Verfassungsänderungen – zum Tragen, die dann automatisch in einer Volksabstimmung entschieden werden. Obligatorische Referenden begrüßen wir ausdrücklich, weil die grundsätzlichen Spielregeln des Gemeinwesens stets von einer Mehrheit der Bürger/innen getragen werden sollten. Mehrere europäische Staaten kennen das Verfahren – in unterschiedlicher Ausprägung. In der Schweiz ist es auf allen politischen Ebenen fest verankert. Auf Bundesebene unterliegen unter anderem alle Verfassungsänderungen und Beitritte zu supranationalen Gemeinschaften oder Organisationen für kollektive Sicherheit dem obligatorischen Referendum. Von 1848 bis 2018

⁴ Bei zwei Volksentscheiden in Hamburg entschied die reine Mehrheit der Abstimmenden. Das lag daran, dass in Hamburg kein Zustimmungsquorum gilt, wenn ein Volksentscheid an eine Wahl gekoppelt ist.

wurde es in der Schweiz mehr als 200 Mal angewandt – auch Irland kennt und schätzt dieses Verfahren.⁵

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“ hätte es gegeben, wenn weitere Themen dem Referendum unterstellt wären. Berlin schreibt ein Referendum nur für den Fall vor, dass die Verfassungsartikel zur direkten Demokratie geändert werden. Das geschah bisher einmal im Jahr 2006. Die Berliner Regelung betrifft jedoch nur einen einzigen Verfassungsartikel und wird daher von uns mit „mangelhaft“ (5+) benotet. Bremen sah bis 1994 obligatorische Referenden für Verfassungsänderungen vor, die nicht einstimmig vom Landtag verabschiedet wurden. Diese Regelung wurde abgeschafft. Hingegen beschloss Bremen im August 2013 ein bedingt-obligatorisches Referendum für sehr wichtige Gegenstände der Privatisierung wie etwa Daseinsvorsorge, Verkehr oder Wohnungsbau. Dabei gilt: Beschließt das Parlament einen Verkauf mit Zweidrittelmehrheit, kommt es nicht automatisch zum Volksentscheid. Dies haben wir mit „ausreichend“ bewertet.

Praxis

Das Instrument hat sich bewährt – über Verfassungsänderungen wird parlamentarisch entschieden und dann den Bürger/innen zur Bestätigung vorgelegt. Bislang kam es in den Bundesländern zu 40 obligatorischen Verfassungsreferenden – davon 24 Mal in Hessen, 14 Mal in Bayern und je einmal in Bremen und Berlin. Bis auf eine Ausnahme wurden alle Vorlagen der Landtage im Volksentscheid von den Bürger/innen angenommen.⁶ Zuletzt stimmten die Bürger/innen in Hessen am Tag der Landtagswahl im Oktober 2018 über 15 verschiedene Verfassungsänderungen ab – und bestätigten alle vorgeschlagenen Reformen (vgl. oben, Abschnitt Praxis).

Fakultatives Referendum/Volkseinwand

Dieses direktdemokratische Verfahren ist in der Schweiz und in US-Bundesstaaten seit Jahrzehnten etabliert. Es richtet sich gegen einen bereits getroffenen Parlamentsbeschluss. In Deutschland gibt es das fakultative Referendum nur in Hamburg und in Bremen, und auch das nur bei sehr wenigen Themen. In Sachsen und Thüringen wird dieses Instrument seit kurzem unter dem Begriff „Volkseinwand“ rege diskutiert.

In Hamburg unterliegen nur Änderungen solcher Gesetze dem fakultativen Referendum, die von den Bürger/innen beschlossen wurden. Deshalb tritt ein Parlamentsbeschluss, der ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz ändert, erst nach drei Monaten in Kraft. Innerhalb dieser Frist müssen mindestens 2,5

Prozent der Stimmberechtigten für ein fakultatives Referendum unterschreiben, damit ein Volksentscheid über die geplante Gesetzesänderung stattfindet. Das erschwert natürlich die Annahme vom Parlament beschlossener Veränderungen und schützt damit Gesetze, die per direkter Demokratie verabschiedet wurden. Die Vorgeschichte dieser Regelung: Im Jahr 2004 hatte das Parlament zwei Volksentscheide innerhalb kurzer Zeit rückgängig gemacht.

Die Bremer Landesverfassung enthält seit August 2013 ein fakultatives Referendum bei Privatisierungen: Bestimmte Gegenstände der Privatisierung – zum Beispiel Daseinsvorsorge, Verkehr oder Wohnungsbau – unterliegen dem obligatorischen Referendum (siehe oben). Dabei gilt: Beschließt das Parlament einen Verkauf mit Zweidrittelmehrheit, kommt es nicht automatisch zum Volksentscheid. In diesem Fall müsste erst das fakultative Referendum ergriffen werden: 25 Prozent der Abgeordneten oder 5 Prozent der Bürger/innen können innerhalb von drei Monaten einen Volksentscheid herbeiführen. So lange läge der Verkauf auf Eis. Im Vergleich zu Hamburg betrifft die Regelung in Bremen einen noch kleineren Bereich und das Unterschriftenquorum liegt mit 5 Prozent der Stimmberechtigten doppelt so hoch wie in Hamburg und fünfmal so hoch wie in der Schweiz auf Bundesebene.

Beide Stadtstaaten schufen damit für besonders wichtige Themen ein zweites direktdemokratisches Verfahren, welches die Volksinitiative sinnvoll ergänzt. Auch wenn der einzige Praxis-Fall (Hamburg, 2016) für unzulässig erklärt wurde, haben beide Regelungen das Potenzial, ausgebaut zu werden. Thüringen oder Sachsen könnten jedoch die beiden Stadtstaaten überholen und neue Vorbilder werden.

Weitere Elemente (I): Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre und andere

Unter dieser Rubrik fassen wir mehrere Verfahrenselemente zusammen. Sie verbessern unter anderem die Chancengleichheit, den Informationsgrad und allgemein die Qualität des Verfahrens. Darunter befinden sich:

- ein Gegenvorschlagsrecht des Parlaments (die Möglichkeit, eine Konkurrenzvorlage mit zur Abstimmung zu stellen)
- der Versand einer Abstimmungsbroschüre beziehungsweise ausführlicher Informationen vor einem Volksentscheid
- eine angemessene Kostenerstattung für die Initiator/innen
- eine Beratung der Initiator/innen

⁵ Vgl. Rehmet, Frank/Wagner, Neelke/Weber, Tim W., Volksabstimmungen in Europa, Opladen u.a. 2020.

⁶ Vgl. https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/VE-Liste_Obligatorische_Referenden.pdf (Zugriff am 2.4.2021).

- flexible Regelungen, um zum Beispiel eine Abstimmung gemeinsam mit einer Wahl zu erleichtern oder die Möglichkeit, geringe Änderungen an einer Vorlage vor der zweiten Verfahrensstufe, dem Volksbegehren, vorzunehmen
- Regelungen, die Planungssicherheit für Initiator/innen bedeuten
- Spendentransparenzregelungen
- oder Regelungen, die auf sonstige Weise die Bürgerfreundlichkeit und Transparenz des Verfahrens erhöhen.

Drei dieser Regelungen erläutern wir hier:

Die Parlamente können in allen 16 Bundesländern eine *Gegenvorlage* zum Volksbegehren mit zur Abstimmung stellen. Dies fördert Kompromissmöglichkeiten und vergrößert die Auswahl an Abstimmungsalternativen.

Kostenerstattungen zur Verbesserung der Chancengleichheit sind in acht Bundesländern vorgesehen: Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Die US-Bundesstaaten und die Schweiz kennen keine derartigen Kostenerstattungen.

Sowohl in den USA („Ballot Pamphlet“) als auch in der Schweiz („Abstimmungsbüchlein“) ist eine amtliche *Abstimmungsbroschüre* üblich. Darin sind Informationen über den Abstimmungsgegenstand, die Positionen der Verwaltung und der Initiator/innen sowie zum Teil mögliche finanzielle Auswirkungen der Abstimmung enthalten. Leider ist eine so grundlegende Information der Stimmberechtigten noch nicht in allen Ländern gesetzlich vorgeschrieben. Immerhin haben in den letzten Jahren Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt ihr Ausführungsgesetz entsprechend reformiert, wobei Baden-Württemberg ein Abstimmungsheft nicht verpflichtend vorschreibt, sondern als eine von zwei Möglichkeiten erwähnt. Insgesamt sehen nun sieben Bundesländer Abstimmungsbroschüren vor Volksentscheiden vor: Baden-Württemberg (optional), Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Zukünftig ist bzgl. der Information der Stimmberechtigten noch eine Verbesserung des Verfahrens denkbar. Im US-Bundesstaat Oregon wird es seit einigen Jahren mit großem Erfolg praktiziert: Ein losbasierter Bürgerrat befasst sich mit dem Thema und erstellt vor einem Volksentscheid abstimmungsrelevante Informationen wie Pro- und Kontra-Argumente in verständlicher Sprache – in Oregon den „*Citizens' Initiative Review*“.

Dies wird allen Stimmberechtigten zur Verfügung gestellt und trägt zur qualifizierten Meinungsbildung bei.⁷

Weitere Elemente (II): Unverbindliche Volkspetition

Die unverbindliche Volkspetition wird ebenfalls in der Bewertung berücksichtigt – wenn auch nur schwach. Sie erreicht, dass das Parlament sich mit dem Anliegen der Initiative befasst. Das Verfahren endet nach der Entscheidung im Landesparlament. Je nach Bundesland existieren unterschiedliche Bezeichnungen für dieses Instrument, die aber alle das gleiche Verfahren meinen:

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

Dieses Namenspotpourri kann verwirren. Da es sich bei dem Verfahren um eine Massenpetition handelt und der Landtag abschließend entscheidet, halten wir „Volkspetition“ für den besten Begriff und verwenden ihn hier. Die Volkspetition setzt ein Thema auf die politische Tagesordnung. Es kommt immer wieder vor, dass Parlamente die Forderungen einer Volkspetition ganz oder teilweise übernehmen.

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 die Politik zum Umdenken bewegen konnten. Von den bis Dezember 2020 eingeleiteten 87 Volkspetitionen waren 83 abgeschlossen. Von diesen wurden immerhin 18 (= 22 Prozent) ganz oder teilweise vom Landtag übernommen.

Reformdiskussion und weitere Aspekte

In die Bewertung fließt in sehr geringem Ausmaß ein, ob es im jeweiligen Bundesland eine aktive öffentliche Debatte über Reformen der direktdemokratischen Regelungen gibt oder nicht. Diese Debatten werten wir als Zeichen für die Lebendigkeit der Demokratie und ihre Verankerung im Bewusstsein der Bürger/innen. Des Weiteren werden bei der Benotung weitere Aspekte wie die Bevölkerungsdichte, der faire Umgang der Politik mit direktdemokratischen Verfahren und rechtliche Aspekte berücksichtigt.

⁷ Vgl. Citizens' Initiative Review, Oregon, <https://healthydemocracy.org/cir/or/> (Zugriff am 30.1.2021).

3. Faire Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide waren bis 1989 nur in Baden-Württemberg vorhanden. In den 1990er-Jahren änderte sich dies und heute sind in allen Ländern Bürgerentscheide möglich. Wie auf Landesebene hängt auch auf kommunaler Ebene die Qualität, Häufigkeit und Wirksamkeit von folgenden Fragen ab:

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

Diese drei Kategorien haben bei der Notengebung ein hohes Gewicht (etwa 80 Prozent). Alle weiteren Regelungen gewichten wir geringer (Gewichtung etwa 20 Prozent).

Das optimale Design der direkten Demokratie auf Kommunalebene

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

Hohes Gewicht in der Wertung

Themen

Die Bürger/innen sind der Kommunalvertretung gleichgestellt. Es gibt keinen oder nur einen geringen Themenausschluss.

Bürgerbegehren

Das Unterschriftenquorum liegt bei maximal 3 Prozent oder - gestaffelt nach Gemeindegröße - für Großstädte bei maximal 3 Prozent, für kleine Gemeinden bei maximal 5 Prozent.

Die Sammelfrist beträgt mindestens 6 Monate.

Die Unterschriften können frei gesammelt werden.

Bürgerentscheid

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

Geringeres Gewicht in der Wertung

Abstimmung analog einer Kommunalwahl/Briefabstimmung möglich

Die Abstimmung wird ähnlich wie eine Kommunalwahl durchgeführt. Eine Abstimmungsbenachrichtigung sowie die Möglichkeit der Briefabstimmung ist gewährleistet.

Ratsreferendum/Konkurrenzvorlage

Der Gemeinderat kann selbst einen Bürgerentscheid einleiten. Damit kann er auch einen Konkurrenzvorschlag vorlegen, wenn ein Bürgerbegehren zur Abstimmung gelangt.

Abstimmungsbroschüre

Ein ausgewogenes Informationsheft, das die Positionen der Initiator/innen und des Gemeinderats enthält, wird vor dem Bürgerentscheid an alle Stimmberechtigten versendet.

Aufschiebende Wirkung

Das Bürgerbegehren hat eine aufschiebende Wirkung nach Abgabe eines Drittels der notwendigen Unterschriften. So ist gewährleistet, dass der Rat zunächst das Bürgerbegehren abwartet und nicht vorher Fakten schaffen kann, die dem Anliegen des Bürgerbegehrens entgegenstehen.

Kein Kostendeckungsvorschlag

Die Initiator/innen müssen keinen ausgearbeiteten Kostendeckungsvorschlag unterbreiten.

Bürgerentscheide auf Landkreisebene

Auch in den Landkreisen sind Bürgerbegehren und -entscheide vorgesehen.

Bürgerentscheide in den Stadtbezirken

In größeren Städten mit Stadtbezirken 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 Bürgerentscheide obligatorisch vorgesehen.

Bürger-/Einwohnerantrag

Neben Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gibt es die Möglichkeit, den Gemeinderat per unverbindlichem Bürger- oder Einwohnerantrag mit einem Gegenstand zu befassen - bei einem Unterschriftenquorum von maximal 0,25 Prozent, ohne oder mit sehr langer Frist und bei freier Sammlung. Dieser Antrag führt nur zu einer Behandlung im Gemeinderat, der darüber abschließend entscheidet.

Kommunalebene: Der Bewertungsmaßstab im Einzelnen

Themen

Welche Themenbereiche für Bürgerbegehren zugelassen oder ausgeschlossen sind, entscheidet wie auf Landesebene auch in den Gemeinden wesentlich darüber, wie gut das Instrument in der Praxis funktioniert. In den Gemeinden in den USA und in der Schweiz sind nahezu alle Themen zugelassen. Daran misst

das vorliegende Ranking die Regelungen der deutschen Bundesländer.

Alle Länder listen die unzulässigen Themen in sogenannten Negativkatalogen auf. Je nach Ausmaß des Negativkatalogs haben wir benotet. Kommunalpolitisch wichtige Themenbereiche – vor allem die Bauleitplanung und Planungsvorhaben – fallen dabei mehr ins Gewicht als unbedeutendere Bereiche.

Praxis

In sechs Bundesländern sind Bürgerbegehren zur Bauleitplanung komplett unzulässig. Die Bauleitplanung umfasst zum Beispiel die Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten. In Bayern, wo Bürgerbegehren zur Bauleitplanung zulässig sind, fallen mehr als 20 Prozent der Verfahren in diesen Bereich. Das zeigt den hohen Stellenwert dieses Themenfelds. Bundesländer, welche die Bauleitplanung nicht erlauben, verfügen über deutlich weniger Praxis und haben eine höhere Unzulässigkeitsquote: Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland gehören hier zu den Schlusslichtern (vgl. Bürgerbegehrensbericht 2020 von Mehr Demokratie).

Einen Sonderfall stellen Bürgerbegehren in den Bezirken des Stadtstaats Hamburg dar. Naturgemäß liegen auf Bezirksebene nicht so viele Kompetenzen wie in den Gemeinden eines Flächenlandes. Hamburgs Regelung lässt Initiativen in allen wesentlichen Fragen des Bezirks zu. Jedoch besteht ein anderes Problem: Die Regierung Hamburgs, der Senat, kann Bezirks-Bürgerbegehren aushebeln, indem er die Entscheidungsgewalt an sich zieht (sogenanntes „Evokationsrecht“ des Senats). Das hat er in den vergangenen Jahren häufiger getan und damit viel Unmut erzeugt. Gemeinsam mit anderen negativen Entwicklungen führt dies zu einer Abwertung der Gesamtnote Hamburgs, obwohl formal der Themenausschluss in den Hamburger Bezirksebene mit „sehr gut“ bewertet wird. Auch für die Berliner Bezirke gelten Einschränkungen und auch hier wurde abgewertet.

Bürgerbegehren

Bei der Unterschriftensammlung – dem Bürgerbegehren – sind relevant:

- die Höhe des Unterschriftenquorums (höher gewichtet innerhalb dieser Kategorie)
- die Dauer der Sammelfrist
- die Art der Unterschriftensammlung (ob sie frei erfolgen darf oder die Unterschrift in Amtsstuben oder bei Behörden geleistet werden muss)

Die Unterschriftenquoten in den US-Bundesstaaten und in der Schweiz liegen auf lokaler Ebene durchschnittlich bei weniger

als drei Prozent. Die freie Unterschriftensammlung und eine mehrmonatige Sammelfrist sind dort Standard.

In Deutschland variiert dies stark von Bundesland zu Bundesland. Während in München oder Köln für ein Bürgerbegehren die Unterschriften von drei Prozent der Wahlberechtigten ausreichen, sind in anderen Großstädten bis zu zehn Prozent erforderlich. Die in Deutschland oft noch verbreitete Hürde von zehn Prozent bewerten wir mit „ausreichend“. Geringere Quoren werden besser bewertet, bei drei Prozent oder weniger haben wir ein „sehr gut“ vergeben.

In einigen Bundesländern sinkt das Quorum mit steigender Einwohnerzahl. Dies führt zu einer Aufwertung. Beispielsweise sehen Bayern und Nordrhein-Westfalen Quoren zwischen 10 Prozent für kleine Gemeinden unter 10.000 Einwohner/innen und 3 Prozent für Großstädte vor.

Positiv: Alle Länder erlauben auf kommunaler Ebene die freie Unterschriftensammlung.

Praxis

Die Höhe des Unterschriftenquorums und die Sammelfrist wirken sich auf die Anwendung der direkt-demokratischen Verfahren aus. So finden in Bundesländern mit hohem Quorum (oft in Verbindung mit einem weitgehenden Themenausschluss wie etwa in Sachsen-Anhalt oder dem Saarland) deutlich weniger Bürgerbegehren statt als in Bundesländern mit niedrigerem Quorum wie Bayern oder Hamburg.

Bürgerentscheid

Weder in der Schweiz noch in den USA unterliegen Bürgerentscheide einem Abstimmungsquorum. Hier gilt das Prinzip „Mehrheit entscheidet“. In Deutschland dagegen wird oft zusätzlich zur Mehrheit der Abstimmenden die Zustimmung einer bestimmten Mindestzahl an Stimmberechtigten verlangt (Zustimmungsquorum). Dieses Verfahrenselement haben wir weiter oben auf der Landesebene bereits genauer betrachtet.

Hamburg, das auf Zustimmungsqouren verzichtet, steht in dieser Rubrik mit der Teilnote „sehr gut“ an der Spitze. Ein Zustimmungsquorum von 10 Prozent ergibt eine „2+“, 15 Prozent die Note „gut“ (2-), 20 Prozent ein „befriedigend“ (3-) und 25 Prozent ein „ausreichend“ (4-). Wenn 25 oder gar 30 Prozent der Stimmberechtigten einem Anliegen zustimmen müssen, mindert das die Erfolgsaussichten eines Bürgerbegehrens drastisch und gibt große Anreize zu Abstimmungsboykotten und Diskussionsverweigerung. Wenn wie in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen oder Schleswig-Holstein das Quorum mit zunehmender Gemeindegröße sinkt, verbessert das die Note. Diese Staffelung ist sinnvoll, da die Beteiligung an Bürgerentscheiden

in kleinen Gemeinden höher liegt als in größeren Gemeinden und Städten.

Noch im Jahr 2003 hatten zehn Bundesländer ein Zustimmungsquorum von 25 oder sogar 30 Prozent, wie die Übersicht zeigt. Im Jahr 2021 ist diese Anzahl auf 4 zurückgegangen. Das Ergebnis sind fairere Verfahren.

Zustimmungsquorum (Bürgerentscheid) im Vergleich

	Herbst 2003	Frühjahr 2021
Zustimmungsquorum = 25 Prozent	Brandenburg, Bremen (Stadt), Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen
Zustimmungsquorum > 25 Prozent	Baden-Württemberg, Bremerhaven, Rheinland-Pfalz, Saarland (alle 30 %)	Saarland (30 %)
Gesamt	10 Bundesländer	4 Bundesländer

Quelle: Mehr Demokratie, 1. Volksentscheid-Ranking 2003.

Unsere Bewertung der Bürgerentscheide berücksichtigt wir auch die Gemeindestruktur und die Einwohnerzahlen: Das Zustimmungsquorum in der Stadt Bremen in Höhe von 20 Prozent haben wir wegen der Größe der Stadt abgewertet im Vergleich zu einem 20 Prozent-Quorum für kleine Gemeinden in Bayern. Die Erfahrung lehrt, dass in großen Städten ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent schwerer als in kleinen Gemeinden zu erreichen ist.

Praxis

Deutschlandweit scheiterten 12,4 Prozent aller Bürgerentscheide an einem Zustimmungsquorum (Bürgerbegehrensbericht 2020 von Mehr Demokratie, S. 28). Gerade in größeren Städten wirken Abstimmungsquoren besonders negativ, da dort die Abstimmungsbeteiligung niedriger ist als in kleinen Gemeinden – wie übrigens bei Wahlen auch.

Abstimmung wie Kommunalwahl / Briefabstimmung

Der Bürgerentscheid sollte analog zu einer Kommunalwahl geregelt sein. Das beinhaltet eine schriftliche Abstimmungsbekanntmachung sowie die Möglichkeit, per Brief abzustimmen.

Dies ist mittlerweile in fast allen Bundesländern gewährleistet. Mecklenburg-Vorpommern formuliert dies als Kann-Bestimmung. In sehr kleinen Gemeinden wird manchmal noch statt eines einzigen Abstimmungstages mit mehreren Stimmbezirken ein längerer Abstimmungszeitraum mit einem Stimmbezirk angeboten. In Nordrhein-Westfalen regeln die Gemeinden und Städte per Bürgerentscheid-Satzungen das genaue Prozedere selbst. Dies bedeutet, dass nicht überall Briefwahl gewährleistet ist oder weniger Stimmlöcher als bei einer Wahl geöffnet sind.

Abstimmungsbroschüre

Wie auf der Landesebene bewerten wir auch auf kommunaler Ebene den Versand einer Abstimmungsbroschüre mit Pro- und Kontra-Argumenten positiv. Viele Bundesländer schreiben jedoch lediglich eine offizielle „Abstimmungsbekanntmachung“ vor: Dort werden im Amtsblatt der Gemeinde der Tag des Bürgerentscheids, die Abstimmungsfrage sowie ein wenig Inhaltliches veröffentlicht. In Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt können die Gemeinden selbst entscheiden, ob sie per Amtsblatt oder per Abstimmungsbroschüre informieren.

Vorbildlich sind hingegen Bundesländer mit einer ausführlichen Abstimmungsbroschüre wie etwa Berlin, Schleswig-Holstein oder Thüringen.

Ratsreferendum, Konkurrenzvorlage durch Gemeinderat

In allen Bundesländern kann auch der Gemeinderat mit einfacher Mehrheit oder Zweidrittel-Mehrheit einen Bürgerentscheid einleiten. Mit diesem sogenannten Ratsreferendum kann der Rat unabhängig von einem Bürgerbegehren einen Entscheid zu einem kommunalpolitisch brisanten Thema ansetzen. Zugleich bietet dieses Verfahren dem Rat ein Gegenvorschlagsrecht zu einem Bürgerbegehren, wenn es zur Abstimmung gelangt. Länder mit einer solchen Regelung bekommen eine positive Bewertung.

Hamburg kennt nur die Gegenvorlage, was als leicht positiv gewertet wird. Niedersachsen und Brandenburg sehen Ratsreferenden nur in Sonderfällen vor. Thüringen hat 2016 die diesbezügliche Regelung innovativ erweitert, was Pluspunkte bringt: Wenn der Rat einen Bürgerentscheid anberaunt, können die Bürger/innen mit einem erleichterten Bürgerbegehren (die Unterschriftenzahl ist halb so hoch wie normalerweise üblich) eine Gegenvorlage mit zur Abstimmung stellen.

Praxis

Die Gemeinderäte nutzen das Ratsreferendum nicht selten: In allen Ländern initiierten sie bis Ende 2019 insgesamt 1.362 Ratsreferenden. Demgegenüber leiteten die Bürger/innen 6.737 Bürgerbegehren ein.

Vorabprüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens

In mehreren Bundesländern findet die Prüfung, ob ein Bürgerbegehren zulässig ist oder nicht noch vor der eigentlichen Unterschriftensammlung statt. Dies bedeutet mehr Planungssicherheit für die Initiator/innen und verhindert, dass nach wochenlanger mühsamer Sammlung von Unterschriften das Begehren für unzulässig erklärt wird und die Mühen umsonst waren.

Fünf Bundesländer sehen diese gute Regelung vor: Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen (auf Antrag der Initiator/innen) und das Saarland.

Aufschiebende Wirkung

In den meisten Bundesländern haben Bürgerbegehren eine aufschiebende Wirkung, damit Räte oder die Verwaltung keine vollendeten Tatsachen schaffen können – etwa indem sie vor einem Bürgerentscheid schon Verträge unterzeichnen, die dem Anliegen des entsprechenden Begehrens entgegenstehen. Fast überall beginnt diese aufschiebende Wirkung jedoch erst, nachdem das Bürgerbegehren für zulässig erklärt wurde. Dies erachten wir für nicht optimal, da während der Unterschriftensammlung noch Fakten geschaffen werden können, die dem Anliegen des Bürgerbegehrens entgegenstehen. Als besonders bürgerfreundlich gilt diesbezüglich Hamburg, wo der Aufschub bereits mit der Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren beginnt – zuvor wird hier auch schon die Zulässigkeit geprüft.

Praxis

Welche negativen Auswirkungen dies haben kann, illustriert ein Beispiel in Brandenburg. In der Gemeinde Michendorf im Landkreis Potsdam-Mittelmark wollte eine Initiative erreichen, dass gemeindeeigene Grundstücke/Wohnungen im Besitz der Gemeinde verbleiben – und nicht an eine Wohnungsgesellschaft übertragen werden. Etwa 20 Prozent der Michendorfer/innen unterschrieben für das Bürgerbegehren. Drei Tage vor der geplanten Überreichung der Unterschriften unterzeichnet der Bürgermeister jedoch einen entsprechenden Vertrag mit der Wohnungsgesellschaft und schuf so vollendete Tatsachen. Das Bürgerbegehren wurde somit gegenstandslos. Die Initiator/innen gingen dagegen gerichtlich vor (www.bb-michendorf.de).

Bürgerentscheide auf Landkreisebene

In fast allen Bundesländern sind Bürgerentscheide auch auf Landkreisebene möglich. Es gibt keinen sachlichen Grund, warum man Bürgerentscheide in großen Städten, nicht jedoch in Landkreisen erlaubt. Dennoch gibt es zwei Bundesländer, die das hartnäckig verweigern. Baden-Württemberg und Hessen erhielten deshalb eine negative Bewertung.

Praxis

Genauere Zahlen zur Nutzung von Bürgerbegehren auf Landkreisebene liegen uns für Bayern vor. Dort wurden etwa drei Prozent aller Bürgerbegehren in den Landkreisen eingeleitet. Beispiele für landkreisweite Bürgerentscheide sind Privatisierungsfragen (zum Beispiel kreiseigene Kliniken) sowie Abfall- und Entsorgungsfragen.

Obligatorische Referenden

Obligatorische Referenden sind auch auf kommunaler Ebene – nicht nur auf Landesebene – sinnvolle Verfahren. Sie symbolisieren in besonders hohem Maße die Volkssouveränität, denn die Bürger/innen haben hier tatsächlich das letzte Wort.

In den Kommunen der Schweiz und der USA sind obligatorische Referenden zu wichtigen Fragen – etwa bei der Aufnahme größerer Kredite zur Finanzierung lokaler Projekte – vorgeschrieben. Auf diese Weise können die Bürger/innen die öffentliche Hand besser kontrollieren.

In Deutschland kennen nur die Städte Bremen und Bremerhaven – seit 2013 beziehungsweise 2015 – lokale obligatorische Referenden bei Privatisierungsfragen (vgl. ausführlicher zu Bremen: Landesebene, denn dieselbe Regelung gilt auch in der Stadt Bremen; Bremerhaven verfügt über eine ähnliche Regelung).

Bürgerentscheide in Stadtbezirken / Ortsteilen

Die Kommunalverfassungen von Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen sehen für Stadtbezirke die Möglichkeit vor, über Angelegenheiten des Bezirks Bürgerentscheide abzuhalten. Diese Möglichkeit führt zu einer Aufwertung. Thüringen ist 2016 noch einen Schritt weitergegangen und hat Bürgerbegehren und -entscheide in Ortsteilen und Ortschaften möglich gemacht, sofern dort Ortschaftsräte gewählt werden.

Reformdiskussion und weitere Aspekte

Wie auf Landesebene auch berücksichtigen wir, ob es eine aktive Debatte über Reformen der direkt-demokratischen Regelungen gibt oder nicht. Des Weiteren spielten bei der Notenvergabe weitere Aspekte wie etwa die Gemeindestruktur oder der Umgang mit direktdemokratischen Verfahren eine Rolle.

VI. Land für Land

Für jedes Land haben wir eine Übersicht der wichtigsten direkt-demokratischen Verfahrensregelungen und der jeweiligen Bewertung erstellt. Sie finden sie auf den folgenden Seiten jeweils links die Regelungen und die Teilnoten für die Landesebene, rechts für die Kommunalebene.

Die einzelnen Kategorien werden in der Bewertung unterschiedlich gewichtet. Das wird auch in den Tabellen heraus ge-

stellt. Weil wir nicht alle Detailspekte auflisten können, ergeben sich die Gesamt- und die Teilnoten nicht ausschließlich aus den aufgeführten Punkten, weshalb die Kategorien nicht immer unmittelbar verglichen werden können.

Landesebene		Kommunalebene	
Themenausschluss	1	Themenausschluss	1
kein Themenausschluss		kein Themenausschluss	
Volksinitiative	1	Bürgerbegehren	1
Unterschriften: 0,25 %		Unterschriften: 3-5 %	
Frist: mindestens 6 Monate		Frist für Initiativbegehren: mind. 6 Monate	
Behandlung im Parlament		Frist für Korrekturbegehren: mind. 6 Monate	
Volksbegehren	1	Bürgerentscheid (BE)	1
Unterschriften: 3 %		kein Quorum	
Frist: mindestens 6 Monate		BE in Landkreisen?	1
freie Sammlung		Ja	
Volksentscheid	1	Weitere Elemente	1
einfache Gesetze: kein Quorum		Ratsreferendum	
Verfassung: kein Quorum		Abstimmungsbroschüre mit Fairnessklausel	
Obligatorisches Referendum?	1	Aufschiebende Wirkung	
Ja, für Verfassungsänderungen, wichtige Finanzthemen		Kein Kostendeckungsvorschlag	
Fakultatives Referendum?		Beratung	
Ja, für alle Themen. Einleitung mit niedrigerem Unterschriftenquorum		Obligatorische Referenden	
Weitere Elemente	1	Volkspetition („Einwohnerantrag“)	
Konkurrenzvorlage			
Kostenerstattung			
Abstimmungsbroschüre			
Beratung			
Volkspetition			
	Platz 1, sehr gut (1,0)		Platz 1, sehr gut (1,0)

Muster

Gesamtnote und Platzierung

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

Note für diese Kategorie

Platzierung und Teilnote Kommunalebene

Platzierung und Teilnote Landesebene

Bayern

Per Volksabstimmung führten 1995 die Bürger/innen in Bayern den Bürgerentscheid ein. Die Regelung ist gut, hatte Vorbildcharakter und führte zu einer regen Praxis. Dennoch hat sie Defizite: Zum Beispiel liegt das Zustimmungsquorum in kleinen Gemeinden mit 20 Prozent zu hoch. Dass der Gemeinderat ein Jahr lang an das Ergebnis eines Bürgerentscheids gebunden ist, wird oft als Verfallsdatum des Entscheids missverstanden. Von 1995 bis 1999 galt eine dreijährige Bindungswirkung ohne ein Abstimmungsquorum beim Bürgerentscheid. Diese Kombination wurde für verfassungswidrig erklärt. Deshalb sollten sowohl die Bindungswirkung als auch das Abstimmungsquorum gestrichen werden.

Lobenswerte Regelungen auf Landesebene sind der Verzicht auf ein Zustimmungsquorum beim Volksentscheid über einfache Gesetze sowie das obligatorische Verfassungsreferendum. Mangelhaft dagegen ist das Volksbegehren geregelt: Bayern verbietet die freie Unterschriftensammlung, und das bei einer sehr kurzen Frist und einem sehr hohen Unterschriftenquorum. Zahlreiche Volksbegehren scheiterten an dieser Hürde. Viel zu viele Themen sind zudem grundsätzlich von Volksbegehren ausgeschlossen, etwa wenn sie das Finanztabu berühren. Immerhin kann seit 2013 ein Volksentscheid die Landesregierung bei Europafragen an ein bestimmtes Votum im Bundesrat binden.

Eine unrühmliche Rolle spielt das bayerische Verfassungsgericht. Es hat das Finanztabu verhängt und in mehreren Urteilen zementiert. Es verlangte zudem 2000 ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent für verfassungsändernde Volksentscheide, die der parlamentarische Gesetzgeber dann einfachgesetzlich einführte. Das ist einzigartig in der Volksgesetzgebung und verfassungsrechtlich problematisch.

Website des Landesverbands:
bayern.mehr-demokratie.de



Gesamtnote: Platz 1-2
gut (2,3)

Landesebene seit 1946

Themenausschluss	4-
Haushalt (Urteile des BayVerfGH), Änderungen, die den Grundsätzen der Verfassung widersprechen, Auftrag an Landesregierung zu Europafragen möglich	
Antrag auf Volksbegehren	2-
Unterschriften: 25.000 (0,3%) Frist: keine Keine parlamentarische Behandlung	
Volksbegehren	5+
Unterschriften: 10% Frist: 2 Wochen (Amtseintragung)	
Volksentscheid	2
Einfache Gesetze: kein Zustimmungsquorum Verfassung: 25%-Zustimmungsquorum	
Obligatorisches Referendum	2
Ja, alle Verfassungsänderungen	
Fakultatives Referendum	-
Nein	
Weitere Elemente	3-
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre	

Platz 3, befriedigend (2,9)

Kommunalebene seit 1995

Themenausschluss	1-
Geringer Negativkatalog	
Bürgerbegehren	2+
Unterschriften: 3-10 % Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: keine Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	2-
10-20%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	1+
Ja	
Weitere Elemente	1
Ratsreferendum, Fairnessklausel, aufschiebende Wirkung, BE in Stadtbezirken, kein Kostendeckungsvorschlag, Volkspetition („Bürgerantrag“)	

Platz 2, gut (1,7)



Gesamtnote: Platz 1-2
gut (2,3)

Landesebene seit 1994

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

Platz 2, befriedigend (2,7)

Website des Landesverbands:
bremen-nds.mehr-demokratie.de

Bremen

Im Zwei-Städte-Staat Bremen waren die Hürden lange Zeit sehr hoch. Mehrere Reformen seit 2009 verbesserten die Situation: Für einfache Gesetze sank das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren auf 5 Prozent (für Verfassungsänderungen 10 Prozent) und das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid auf 20 Prozent (für Verfassungsänderungen 40 Prozent). Zudem fiel das strikte Finanztabu, das die Rechtsprechung in die Verfassung interpretiert hatte, und das Ausführungsgesetz wurde bürgerfreundlicher gestaltet. Für künftige Verkäufe öffentlichen Eigentums wurden zwei neue direktdemokratische Verfahren eingeführt: Ein bedingt obligatorisches Referendum sowie ein fakultatives Referendum. Damit schrieb Bremen ein Stück Verfassungsgeschichte.

Seit 2018 werden aufgrund einer Neuinterpretation der Regelungen die Unterschriften des Zulassungsantrages auf die Unterschriften der beim Volksbegehren zu sammelnden Unterschriften angerechnet. Eine rechtssichere Änderung der entsprechenden Gesetze ist für das zweite Halbjahr 2021 angekündigt.

Die Regelungen für die Kommunalebene wurden in den Städten Bremen und Bremerhaven ebenfalls erleichtert. Nun sind in Bremerhaven unter anderem mehr Themen zulässig, darunter die Bauleitplanung. Beide Städte werden inzwischen mit „gut“ bewertet.

Insgesamt erreicht Bremen in der Gesamtnote ein „gut“ (2,3) und befindet sich gemeinsam mit Bayern an der Spitze des Gesamtrankings. Dies bildet inzwischen auch die Praxis ab: Die Verfahren wurden seit 2018 vermehrt angewandt. Gleich vier Anläufe für landesweite Volksbegehren wurden gestartet. Und auch in der Stadt Bremen kam es 2018 zum allerersten Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens.

Kommunalebene seit 1994 (Stadt Bremen)

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

Teilnote Stadt Bremen: gut (1,8)

Kommunalebene seit 1994 (Stadt Bremerhaven)

Themenausschluss	2-
Erweiterter Negativkatalog, jedoch Bauleitplanung zugelassen	
Bürgerbegehren	2+
Unterschriften: 5% Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 3 Monate Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	3-
20%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	
entfällt	
Weitere Elemente	2+
Ratsreferendum, Abstimmungsbroschüre, Volkspetition („Einwohnerantrag“), geringe Kostenerstattung bei Beratung, obligatorisches bzw. fakultatives Referendum bei Privatisierungen	

Teilnote Stadt Bremerhaven: gut (2,1)

* leichte Aufwertung, da die Unterschriften des Antrags auf Volksbegehren seit 2018 angerechnet werden (siehe Text in der rechten Spalte)

** führt zu einer Aufwertung

Hamburg

Auf Landesebene sieht es in Hamburg gut aus: Viele Themen sind zulässig, die Hürden sind überwindbar. So finden verfassungsändernde Volksentscheide grundsätzlich am Tag einer Bundestags- oder Bürgerschaftswahl statt. Zudem genießen Volksentscheide einen erhöhten Bestandsschutz durch das fakultative Referendum. Die anwendungsfreundlichen Regelungen hatten zur Folge, dass Hamburg eine rege direktdemokratische Praxis entwickelt hat.

Aus einem Grund mussten wir die Note jedoch abwerten. Am 13. Oktober 2016 entschied das Hamburger Verfassungsgericht, der Weiterentwicklung direktdemokratischer Verfahren enge Grenzen zu setzen. Die Note für die Landesebene wurde daher von 2,0 auf 2,2 abgewertet. Falls das Urteil oder zukünftige Urteile die zukünftige Praxis negativ beeinflussen, müsste die Note noch stärker abgewertet werden.

Auf Bezirksebene gäbe es die Note „sehr gut“, wenn ausschließlich die Bezirksebene für die kommunale Selbstverwaltung zuständig wäre oder die Praxis anders aussähe. Doch wurden Bürgerbegehren und -entscheide in den letzten Jahren vermehrt ausgebremst oder ausgehebelt – zum Beispiel dadurch, dass der Senat Bezirksentscheidungen an sich zieht („Evokation“), oder indem Bezirksversammlungen Bürgerbegehren in Pseudo-Beschlüssen ohne Rechtswirkung übernahmen. Dies hat das politische Klima deutlich verschlechtert und die Anzahl der neu gestarteten Bürgerbegehren reduziert. Daher haben wir die Note für die Kommunalebene auf 2,6 abgewertet. Grundsätzlich zu lösen wäre das Problem durch eine klare Kompetenztrennung zwischen der Landesebene und der Bezirksebene. Hierfür wäre eine grundlegende Verwaltungsreform mit Verfassungsänderung nötig.

Website des Landesverbands:
hh.mehr-demokratie.de



**Gesamtnote: Platz 3
gut (2,4)**

Landesebene seit 1996

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

Platz 1, gut (2,2)***

Kommunalebene seit 1996

Themenausschluss	1
Sehr geringfügiger Negativkatalog	
Bürgerbegehren	1+
Unterschriften: 2-3% Frist für Initiativbegehren: 6 Monate Frist für Korrekturbegehren: 6 Monate****	
Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	1+
Kein Quorum	
BE in Landkreisen	
Entfällt	
Weitere Elemente	1-
Ratsreferendum (nur als Gegenvorschlag beim bürgerinitiierten BE), Abstimmungsbroschüre, aufschiebende Wirkung, kein Kostendeckungsvorschlag, frühzeitige Zulässigkeitsprüfung, Beratung	

Platz 6-7, befriedigend (2,6)***

* spezielle Regelung, siehe Anm. 2 unter www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/
** führt zu einer Aufwertung.
*** Abwertung, Gründe siehe Text.
**** reine Sammelfrist, die nach der Zulässigkeit beginnt und nicht ab dem Datum des Ratsbeschlusses gilt.



Gesamtnote: Platz 4
befriedigend (2,55)

Landesebene seit 1990

Themenausschluss	5
Haushalt (lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen), Abgaben, Besoldung	
Volksinitiative	3+
Unterschriften: 20.000 (0,9%), elektronische Unterschrift möglich Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament	
Volksbegehren	1
Unterschriften: 80.000 (3,6%) Frist: 6 Monate Freie Sammlung und Amtseintragung	
Volksentscheid	3-
Einfache Gesetze: 15%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum +2/3-Mehrheit	
Obligatorisches Referendum	6
Nein	
Fakultatives Referendum	-
Nein	
Weitere Elemente	1
Konkurrenzvorlage, Kostenerstattung, Abstimmungsbrochüre, Beratung	

Platz 5, befriedigend (3,3)

Kommunalebene seit 1990

Themenausschluss	2-
Erweiterter Negativkatalog (Bauleitplanung teilweise zulässig)	
Bürgerbegehren	2+
Unterschriften: 4-10% Frist für Initiativbegehren: 6 Monate Frist für Korrekturbegehren: 6 Monate* Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	2+
8- bis 20%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	1+
Ja	
Weitere Elemente	1+
Ratsreferendum, aufschiebende Wirkung, Kostenschätzung durch Verwaltung, Abstimmungsbrochüre, Beratung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 3, gut (1,8)

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

Schleswig-Holstein

Die direkte Demokratie ist auf Landesebene „befriedigend“ geregelt. Einzelne Aspekte sind sehr gut, bei anderen besteht noch Nachholbedarf.

Vor allem das Volksbegehren ist inzwischen vorbildlich geregelt: Ein niedriges Unterschriftenquorum, das 2014 von 5 auf 3,6 Prozent leicht sank, die seit 2016 bestehende Möglichkeit der freien Unterschriftensammlung und eine lange Sammelfrist kennzeichnen diese Verfahrensstufe. Zudem verringerte sich 2014 das Zustimmungsquorum für Volksentscheide zu einfachen Gesetzen auf 15 Prozent. Nachholbedarf besteht hingegen bei den zulässigen Themen. Dort mussten wir die Teilnote „mangelhaft“ vergeben.

Nach zwei größeren Reformen 2003 und 2013 sieht es auf der Kommunalebene gut aus. Die Sechsmonatsfrist bei Korrekturbegehren beginnt nun mit der Anmeldung eines Bürgerbegehrens und nicht ab dem Ratsbeschluss. Die Bauleitplanung wurde zum Teil geöffnet. Aufstellungsbeschlüsse können jetzt per Bürgerbegehren erwirkt, ergänzt, geändert oder aufgehoben werden. Dies führte zu mehr Bürgerbegehren in den letzten Jahren. Zudem wurden 2013 die Quoren sowohl für Bürgerbegehren als auch für Bürgerentscheide gesenkt und nach der Einwohnerzahl einer Gemeinde gestaffelt. Ebenso wurde der Kostenvorschlag durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt. Insgesamt ist Schleswig-Holsteins kommunale Regelung nun eine der besten in Deutschland.

Thüringen

Seit das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringen“ 2003 entsprechende Reformen auslöste, verfügt Thüringen über eine einigermaßen annehmbare Regelung auf Landesebene. Besonders die „weiteren Elemente“ gehören bundesweit zu den besten: Kostenerstattung, Beratung der Initiative und vor einem Volksentscheid die Versendung einer Abstimmungsbroschüre an jeden Haushalt. Insgesamt bekommt die Regelung jedoch nur ein „ausreichend“, wegen der überhöhten Quoren und des Finanztabus, das Urteile des Landesverfassungsgerichts noch zementiert haben. Immerhin liegen Reformvorschläge auf dem Tisch: Die rot-rot-grüne Regierung will das Finanztabu liberalisieren und das Quorum für Volksbegehren senken, die CDU setzt sich für die Einführung fakultativer Referenden nach Schweizer Vorbild ein.

Ein gänzlich anderes Bild bietet die Kommunalebene. Hier steht Thüringen jetzt an der Spitze, nur noch einen Wimpernschlag von einem „sehr gut“ entfernt. Dabei hielt Thüringen lange Zeit das Schlusslicht im Ländervergleich, es gab kaum Praxis. Eine erste Reform gelang nach einem erfolgreichen Volksbegehren und viel Einsatz des Thüringer Mehr Demokratie-Bündnisses 2009: Die Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wurden deutlich gesenkt, der Themenkatalog stark erweitert – die Bauleitplanung ist seitdem zugelassen – und Bürgerentscheide in Landkreisen ermöglicht.

Im Herbst 2016 beschloss der Landtag weitere Verbesserungen, darunter Innovationen wie eine Gegenvorlage zum Ratsreferendum durch ein vereinfachtes Bürgerbegehren. Ein eigenes, neues Gesetz enthält seitdem alle relevanten Vorschriften. Bis auf wenige Ausnahmen entspricht das neue Regelwerk unseren Idealvorstellungen. Die Verfahren werden zunehmend genutzt.

Website des Landesverbands:
thueringen.mehr-demokratie.de



**Gesamtnote: Platz 5-6
 befriedigend (2,8)**

Landesebene seit 1994

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

Platz 9-11, ausreichend (4,0)

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss	1-
Sehr geringer Negativkatalog	
Bürgerbegehren	2-
Unterschriften: 7%, max. 7.000 (= in Erfurt 4,5%) Frist für Initiativbegehren: 4 Monate Frist für Korrekturbegehren: 4 Monate Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	2+
10-20%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	1+
Ja	
Weitere Elemente	1+
Ratsreferendum mit Gegenvorschlag durch Bürgerbegehren, Abstimmungsbroschüre, aufschiebende Wirkung, Beratung, erhöhter Bestandsschutz von Bürgerentscheiden, Kostendeckungsvorschlag nur bei Höhe von Abgaben, ansonsten als Soll-Vorschrift bei kostenverursachenden Bürgerbegehren, Bürgerbegehren auch in Ortsteilen und Ortschaften möglich, Volkspetition („Einwohnerantrag“), geringe Kostenerstattung in größeren Städten	

Platz 1, gut (1,6)



**Gesamtnote: Platz 5-6
befriedigend (2,8)**

Land seit 1995 (sowie 1949-75)

Themenausschluss	2-
Haushaltsgesetz, aber: Finanzfragen zulässig (Urteil 2009), Besoldung, Tarife, Abgaben und Personalentscheidungen	
Antrag auf Volksbegehren	3
Unterschriften: 20.000 (0,8%), bei Verfassungsänderungen 50.000 Frist: 6 Monate Parlamentarische Behandlung	
Volksbegehren	3-
Unterschriften: 7%, bei Verfassungsänderungen 20% Frist: 4 Monate Freie Sammlung und Amtseintragung	
Volksentscheid	4
einfache Gesetze: 25 %-Zustimmungsquorum Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum + 2/3 Mehrheit	
Obligatorisches Referendum	5+
Ja, aber nur bei Änderung der direkten Demokratie in der Verfassung	
Fakultatives Referendum	-
Nein	
Weitere Elemente	1
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre, Volkspetition („Volksinitiative“), Beratungsrecht, Spendentransparenz, Kostenerstattung, Kostenschätzung durch Verwaltung, Flexibilität (Mängelbeseitigung möglich), Erleichterung der Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen	

Platz 4, befriedigend (3,0)

Website des Landesverbands:
bb.mehr-demokratie.de

Kommunalebene seit 2005

Themenausschluss	1
Sehr geringer Negativkatalog	
Bürgerbegehren	1+
Unterschriften: 3% Frist für Initiativbegehren: 6 Monate Frist für Korrekturbegehren: 6 Monate* Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	2+
10%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	
Entfällt	
Weitere Elemente	1+
Ratsreferendum, aufschiebende Wirkung, frühzeitige Zulässigkeitsprüfung, Beratungsrecht, Kostenschätzung durch Verwaltung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 6-7, befriedigend (2,6)**

* reine Sammelfrist, die nach der Zulässigkeit beginnt und nicht ab dem Datum des Ratsbeschlusses gilt.

** deutliche Abwertung, Gründe siehe Text

Berlin

Von Platz 16 (2003) in die Spitzengruppe (2010), dann ins Mittelfeld abgerutscht (2013) und nun wieder auf dem Weg nach oben – Berlin hat vorgemacht, was kluge Reformen, aber auch eine schlechte Praxis bewirken können. Nach mehreren Reformschritten stand Berlin im Ranking 2010 auf Rang 2. Nach politischen Foulspielen und anhaltenden Problemen auf der Bezirksebene sackte Berlin ab auf den Rang 8 und konnte sich nun durch Verfahrensverbesserungen Rang 5-6 gemeinsam mit Thüringen sichern.

Auf Landesebene sticht eines besonders positiv hervor: Volksbegehren dürfen sich nahezu uneingeschränkt auf den Haushalt auswirken. Außerdem ist der Landespolitik anzurechnen, dass sie auf Fehlentwicklungen der letzten Jahre im Umgang mit Volksbegehren mit Verfahrensverbesserungen reagiert hat. So hat die Koalition eine Kostenerstattung für Initiativen eingeführt, dem Senat Prüfungsfristen auferlegt und Volksentscheide müssen nun mit Wahlterminen zusammengelegt werden. Negativ bleiben die hohen Hürden für Volksentscheide.

Die Regelungen auf Bezirksebene sind formal betrachtet sehr bürgerfreundlich. Deutliche Abzüge gibt es jedoch dafür, dass die meisten Bürgerentscheide nicht verbindlich sind, sondern ihre Umsetzung vom Wohlwollen der Bezirksverwaltung abhängt. Positiv hervorzuheben ist, dass auch auf der Bezirksebene mit einer Gesetzesänderung auf den in der Vergangenheit unfairen Umgang des Senats mit einzelnen Bürgerbegehren reagiert wurde. Der Senat kann nun nicht mehr einfach laufende Bürgerbegehren aushebeln, indem er Entscheidungen über Bebauungspläne an sich zieht. Dieser neuen Regelung steht jedoch eine nach wie vor geringe Praxis gegenüber, vermutlich aufgrund der mangelnden Verbindlichkeit von Bürgerbegehren. Deshalb bleibt es bei der Benotung von 2,6.

Nordrhein-Westfalen

Die Regeln auf Landesebene sind in Nordrhein-Westfalen noch nicht perfekt, wurden aber 2002 und 2011 verbessert. 2002 sank das Unterschriftenquorum von 20 auf acht Prozent – für ein Flächenland weiterhin sehr hoch. Für Volksentscheide gilt seitdem bei einfachen Gesetzen ein Zustimmungsquorum von 15 Prozent und bei Verfassungsänderungen ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent. 2011 erlaubte der Landtag die freie Unterschriftensammlung und dehnte die Sammelfrist auf 12 Monate aus. Volksbegehren zu Fragen, die den Landeshaushalt berühren, bleiben dagegen unzulässig.

Auch die Spielregeln auf kommunaler Ebene wurden mehrfach verbessert: Nach und nach kamen die Möglichkeit der Briefabstimmung für Bürgerentscheide, eine Abstimmungsbenachrichtigung, eine Abstimmungsbroschüre sowie das Ratsreferendum („Ratsbürgerentscheid“ genannt) und eine aufschiebende Wirkung für zulässige Bürgerbegehren hinzu. Seit 2011 können zu Beginn eines Verfahrens Bürgerbegehren zu Flächennutzungs- und Bebauungsplänen gestellt werden. Während die Initiator/innen der Bürgerbegehren früher die Kosten errechnen mussten (Kostendeckungsvorschlag), was häufig zu Auseinandersetzungen und zur Unzulässigkeit von Bürgerbegehren führte, reicht es nun, eine Kostenschätzung der Verwaltung auf der Unterschriftenliste des Bürgerbegehrens abzudrucken. Positiv auch: Seit 2019 können die Initiator/innen eines Begehrens bereits vor dem Start der Unterschriftensammlung eine Prüfung auf formale Zulässigkeit beantragen. Das Land verfügt damit über annehmbare Regelungen, die die Praxis spürbar belebt haben.

Insgesamt ist Nordrhein-Westfalen von einem Spitzenplatz jedoch noch etwas entfernt.

Website des Landesverbands:
nrw.mehr-demokratie.de



Gesamtnote: Platz 7
befriedigend (3,0)

Landesebene seit 1950

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

Platz 6-7, ausreichend (3,5)

Kommunalebene seit 1994

Themenausschluss	3-
Erweiterter Negativkatalog (Bauleitplanung teilweise zulässig)	
Bürgerbegehren	2-
Unterschriften: 3-10% Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 6 Wochen/3 Monate Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	2-
10-20%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	1+
Ja	
Weitere Elemente	1+
Ratsreferendum („Ratsbürgerentscheid“), Briefabstimmung möglich, aber nicht verpflichtend, Abstimmungsbroschüre, aufschiebende Wirkung, Vorprüfung möglich, BE in Stadtbezirken möglich, Kostenschätzung durch Verwaltung, Beratung, Volkspetition („Bürgerantrag“)	

Platz 5, befriedigend (2,5)



Gesamtnote: Platz 8
befriedigend (3,1)

Landesebene seit 1974

Themenausschluss	2-
Staatshaushaltsgesetz (und Praxisfall Volksabstimmung mit finanziellen Auswirkungen), Abgaben, Besoldung	
Antrag auf Volksbegehren	1-
Unterschriften: 10.000 (0,1%) Frist: keine Keine parlamentarische Behandlung (alternativ bei vom Landtag abgelehnter Volkspetition („Volksantrag“): 0,5%, Frist 12 Monate, parlamentarische Behandlung)	
Volksbegehren	3-
Unterschriften: 10% Frist: 6 Monate freie Sammlung (innerhalb der Frist zusätzlich 3 Monate Amtseintragung)	
Volksentscheid	4
Einfache Gesetze: 20%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum	
Obligatorisches Referendum	6
Nein	
Fakultatives Referendum	-
Nein	
Weitere Elemente	2-
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre nicht verpflichtend, aber möglich, Beratung, Sondervariante einer Volksabstimmung „von oben“ möglich (Beispiel: Sonderfall Stuttgart 21), Volkspetition („Volksantrag“)	

Platz 6-7, ausreichend (3,5)

Kommunalebene seit 1956

Themenausschluss	2-
Erweiterter Negativkatalog (Bauleitplanung teilweise zulässig)	
Bürgerbegehren	2-
Unterschriften: 4,5-7% Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 3 Monate Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	3-
20%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	6
Nein	
Weitere Elemente	2
Ratsreferendum, Information vor Bürgerentscheid mit Fairnessklausel durch Abstimmungsbroschüre oder Veröffentlichung, aufschiebende Wirkung, Kostendeckungsvorschlag, jedoch hierzu Auskünfte der Gemeinde, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 8, befriedigend (2,7)

Website des Landesverbands:
www.mitentscheiden.de

Baden-Württemberg

Die Regelungen sowohl auf Landes- als auch auf Kommunalebene wurden 2015 nach jahrelangen Beratungen gründlich reformiert und modernisiert. So gelang Baden-Württemberg 2016 der Sprung von den hinteren Plätzen des Rankings ins Mittelfeld. Diesen Platz hat das Land behauptet. Durch die Reformen fand mehr Praxis – vor allem auf kommunaler Ebene – statt.

In einigen Teilbereichen sind die Verfahrensregelungen jedoch noch nicht gut ausgestaltet. Auf Landesebene besteht vor allem bei den Quoren Reformbedarf: Dass 10 Prozent der Stimmberechtigten für ein Volksbegehren unterschreiben müssen, ist immer noch zu viel. Das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid über Verfassungsänderungen ist mit 50 Prozent viel zu hoch und verhindert de facto Volksbegehren, die die Landesverfassung ändern wollen. Relativ bürgerfreundlich sind hingegen die zulässigen Themen, die erste Verfahrensstufe sowie die ausreichend lange Frist mit der freien Unterschriftensammlung beim Volksbegehren. Minimal abgewertet wurde die Landes-Teilnote auf 3,5 durch ein Urteil des Landesverfassungsgerichts im Mai 2020. Hier wurde eine sehr hohe Messlatte für die Begründung und geforderte Detailtiefe eines Gesetzentwurfs angelegt, das zukünftigen Volksbegehren Schwierigkeiten bereiten dürfte.

Auf kommunaler Ebene erreicht Baden-Württemberg die Note 2,7. Hier fehlen noch Bürgerbegehren auf der Landkreisebene. Das Zustimmungsquorum beträgt 20 Prozent und ist damit zumindest in größeren Städten nur schwer zu erreichen.

Hessen

Hessen hat 2018 die Verfassung modernisiert. Dabei wurden auch die Regelungen für Volksbegehren und -entscheide reformiert. Sehr erfreulich: Das Unterschriftenquorum für Volksbegehren wurde von 20 auf 5 Prozent gesenkt. Damit kann das Instrument nun angewandt werden. Weniger erfreulich war die Einführung eines 25%- Zustimmungsquorums für Volksentscheide. Auch wurde die Gelegenheit nicht genutzt, andere Verfahrenshürden (Themenausschluss, Verbot von Verfassungsänderungen per Volksbegehren) zu verbessern. Fazit: Auf Landesebene hat sich Hessen von Platz 15 auf Platz 9 verbessert.

Auf der Kommunalebene ist Hessen ebenfalls nur im Mittelfeld platziert. Nur wenige Themen sind in Hessen ausgeschlossen. Lange Zeit war die Bauleitplanung vollständig zulässig, doch 2011 wurde sie auf den Aufstellungsbeschluss beschränkt und so unnötig verschlechtert. Die Quoren für Bürgerbegehren und -entscheide wurden 2011 und 2016 leicht gesenkt und nach Gemeindegröße gestaffelt. Dies greift allerdings erst ab 50.000 Einwohner/innen und betrifft somit nur wenige hessische Städte. Andere Bundesländer haben hier deutlich bürgerfreundlichere Regelungen. Negativ schlägt auch zu Buche, dass auf Landkreisebene keine Bürgerbegehren vorgesehen sind.

Website des Landesverbands:
www.mehr-demokratie-hessen.de



**Gesamtnote: Platz 9-10
 befriedigend (3,45)**

Landesebene seit 1946

Themenausschluss	5
Haushaltsplan, Abgaben, Besoldung, Verfassung	
Volksinitiative	3-
Unterschriften: 1,0% Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament Formblatt je Unterschrift statt Listen	
Volksbegehren	2-
Unterschriften: 5% Frist: 6 Monate Amtseintragung	
Volksentscheid	5+
einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum Verfassung: nicht möglich	
Obligatorisches Referendum	2
Ja, alle Verfassungsänderungen	
Fakultatives Referendum	-
Nein	
Weitere Elemente	5+
Konkurrenzvorlage	

Platz 9, ausreichend (3,7)

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss	2-
Erweiterter Negativkatalog (Bauleitplanung teilweise zulässig)	
Bürgerbegehren	4+
Unterschriften: 3-10%* Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 8 Wochen Ereie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	4+
15-25%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	6
Nein	
Weitere Elemente	3+
Ratsreferendum, aufschiebende Wirkung, BE in Stadtbezirken möglich	

Platz 10-11, befriedigend (3,2)

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



Gesamtnote: Platz 9-10
befriedigend (3,45)

Website des Landesverbands:
sachsen.mehr-demokratie.de

Sachsen

Sachsen hat insgesamt mittelmäßige Regelungen, was sich in der Note (3,45) und in der Platzierung (Platz 9-10) widerspiegelt.

Auf Landesebene macht Sachsen Pluspunkte bei den zulässigen Themen. Eine Entscheidung des Verfassungsgeschichtshofs vom Juni 2002 ließ auch finanzwirksame Volksbegehren zu. Damit werden Volk und Parlament in dieser Frage die gleichen Kompetenzen eingeräumt. Erfreulich ist auch, dass Sachsen beim Volksentscheid über einfache Gesetze auf ein Abstimmungsquorum verzichtet.

Jedoch kommt das Land nicht über ein „ausreichend“ hinaus. Denn das sehr hohe Unterschriftenquorum von 13,2 Prozent beim Volksbegehren schreckt viele Initiativen ab und ist nahezu unerreichbar.

Pläne zur Senkung dieser Hürde und zu weiteren Reformen sind zwar vorhanden und im Koalitionsvertrag verankert, müssen aber noch realisiert werden. Besonders spannend wird sein, ob in Sachsen ein „Volkseinwand“, ein fakultatives Referendum nach Schweizer Vorbild, eingeführt wird, was die Note stark verbessern würde und bundesweiten Vorbildcharakter hätte.

Auf kommunaler Ebene ist es ähnlich wie auf der Landesebene: Viele Themen sind zulässig, doch die Quoren sind zu hoch und wirken abschreckend: Das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren beträgt 10 Prozent, das Zustimmungsquorum von 25 Prozent bei Bürgerentscheiden ist bundesweit eines der höchsten.

Ohne Reformen kommt Sachsen nicht über einen Mittelfeldplatz hinaus, denn auf beiden Ebenen ist der Abstand zu den Spitzenreitern des Rankings groß.

Landesebene seit 1992

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

Platz 10, ausreichend (3,8)

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss	2+
Geringer Negativkatalog	
Bürgerbegehren	4+
Unterschriften: 5-10%* Frist für Initiativbegehren: 12 Monate Frist für Korrekturbegehren: 3 Monate Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	4-
25%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	1+
Ja	
Weitere Elemente	3+
Ratsreferendum, aufschiebende Wirkung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 9, befriedigend (3,1)

* Die Gemeinden können das Quorum auf bis zu 5% senken, was einige Städte (z.B. Dresden) auch realisiert haben.

Rheinland-Pfalz

Die direktdemokratischen Regelungen in Rheinland-Pfalz für die Landesebene erhalten die Note „ausreichend“. Unent-schlossene Reformen 2000 (Verfassung) und 2015 (Ausführungsgesetz) halbier-ten zwar die Hürde für Volksbegehren auf immer noch hohe zehn Prozent, da-für kam beim bis dahin quorenlosen Volksentscheid ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent hinzu. Erst 2015 wurde die freie Unterschriftensammlung ein-geführt, vorher mussten sich die Bürger/innen auf Amtsstuben eintragen. Die zö-gerlichen Reformen und die lange Zeit geltenden restriktiven Hürden haben eine direktdemokratische Praxis weitgehend verhindert. Das einzige Volksbegehren – 1997 für die Beibehaltung des Buß- und Bettages – scheiterte an der Unterschrif-tenhürde. Es gab noch keinen Volksent-scheid. Auch die Möglichkeit des fakul-tativen Referendums hat bisher keine praktische Wirkung entfaltet.

Etwas besser sieht es auf kommuna-ler Ebene aus, jedoch erst seit kurzer Zeit. Vor 2010 belegte Rheinland-Pfalz noch mit einem „ungenügend“ (5,5) den letzten Platz. Doch zwei Reformen (2010 und 2016) verbesserten die Regelungen: Etwas mehr Themen sind nun zulässig, jedoch leider noch nicht die Bauleitpla-nung. Positiv bewertet wurden die vier-monatige Frist bei Korrekturbegehren, das 2016 leicht gesenkte Unterschriften-quorum für Bürgerbegehren auf 5 bis 9 Prozent und die Senkung des Zustim-mungsquorum bei Bürgerentscheiden auf generell 15 Prozent. Insgesamt er-reicht Rheinland-Pfalz auf kommunaler Ebene ein „befriedigend“. Jedoch gibt es noch Reformpotenziale, in erster Linie bei den zulässigen Themen.

Website des Landesverbands:
rlp.mehr-demokratie.de



**Gesamtnote: Platz 11
ausreichend (3,6)**

Landesebene seit 1947

Themenausschluss	4
Finanzfragen, Abgaben, Besoldung, Verfassungsgrundsätze	
Volksinitiative	3
Unterschriften: 30.000 (1,0%) Frist: keine Behandlung im Parlament	
Volksbegehren	4+
Unterschriften: 300.000 (9,7%) Frist: 2 Monate Freie Sammlung und Amtseintragung	
Volksentscheid	3+
Einfache Gesetze: 25%-Beteiligungs-quorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum	
Obligatorisches Referendum	6
Nein	
Fakultatives Referendum	-
1/3 der Abgeordneten und 150.000 Stimmberechtigte (5%), Frist: 1 Monat	
Weitere Elemente	3+
Konkurrenzvorlage, Volkspetition („Volksinitiative“), Kostenerstattung, Spendentransparenz	

Platz 11-12, ausreichend (4,0)

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss	5+
Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	
Bürgerbegehren	2-
Unterschriften: 5-9% Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 4 Monate Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	2-
15%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	1+
Ja	
Weitere Elemente	2
Ratsreferendum, kein Kostendeckungs-vorschlag, Kompromisse leichter möglich zwischen Initiatoren und Gemeinderat nach erfolgreichem Bürgerbegehren, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 10-11, befriedigend (3,2)



Gesamtnote: Platz 12
ausreichend (3,7)

Landesebene seit 1992

Themenausschluss	4+
Haushaltsgesetze (aber Kita-Volksbegehren 2003 zugelassen), Abgaben, Besoldung	
Antrag auf Volksbegehren	3+
Unterschriften: 6.000 (0,3%) Frist: 6 Monate Behandlung im Parlament Alternativ bei vom Landtag abgelehnter Volkspetition („Volksinitiative“) 1,4%, keine Frist, parlamentarische Behandlung	
Volksbegehren	3+
Unterschriften: 7% Frist: 6 Monate Freie Sammlung	
Volksentscheid	5+
Einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum (entfällt bei Konkurrenzvorlage des Landtags) Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum +2/3-Mehrheit	
Obligatorisches Referendum	6
Nein	
Fakultatives Referendum	-
Nein	
Weitere Elemente	2+
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre, Kostenerstattung, Spendentransparenz, Volkspetition („Volksinitiative“) mit Rederecht im Plenum, Beratung	

Platz 8, ausreichend (3,6)

Kommunalebene seit 1994

Themenausschluss	5+
Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	
Bürgerbegehren	4+
Unterschriften: 4,5-10% Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 4-8 Wochen (amtliche Kostenschätzung reduziert die 8 Wochen-Frist) Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	3-
20%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	1+
Ja	
Weitere Elemente	2
Ratsreferendum, aufschiebende Wirkung, Kostenschätzung der Gemeinde, Amtliche Bekanntmachung mit Pro und Kontra oder Abstimmungsbroschüre, Flexibilität bei Frist vor Bürgerentscheid, Volkspetition („Einwohnerantrag“), Beratung	

Platz 12-13, ausreichend (3,8)

Website des Landesverbands:
s-anhalt.mehr-demokratie.de

Sachsen-Anhalt

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

Die Hürden für Volksbegehren und -entscheide sind in Sachsen-Anhalt zu hoch. Das Volksbegehrens-Quorum von 7 Prozent (das 2020 leicht von 9 Prozent gesenkt wurde) sowie die Zustimmungsquoten beim Volksentscheid schränken die Bürgermitsprache ein. Positiv wirken hingegen die lange Frist und die freie Unterschriftensammlung beim Volksbegehren. Außerdem entfällt das Zustimmungsquorum, wenn der Landtag beim Volksentscheid einen Konkurrenzvorschlag vorlegt. Der bislang einzige Volksentscheid 2005 kam ohne Alternativvorlage vors Volk und scheiterte am Zustimmungsquorum.

Auf kommunaler Ebene sieht es seit den Reformen der letzten Jahre etwas besser aus. So wurde immerhin der Positivkatalog, der fast alle Themen ausschloss, abgeschafft. Jedoch bleiben zentrale Themen für Bürgerbegehren tabu. Das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren wurde abgesenkt, ist aber immer noch zu hoch. Erfreulich: Das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide wurde auf 20 Prozent gesenkt. Sachsen-Anhalts kommunale Teilnote beträgt nun 3,8. Die Verfahren werden vergleichsweise selten angewandt.

Insgesamt belegt Sachsen-Anhalt somit Platz 12 in der Gesamtwertung. Es gibt noch viel zu reformieren – das benachbarte Thüringen hat vorgemacht, wie es auf kommunaler Ebene funktionieren könnte.

Niedersachsen

Bisher konnte sich die 1993 eingeführte Volksgesetzgebung in Niedersachsen nur punktuell entfalten. 11 Anträge auf Volksbegehren wurden eingeleitet, der Großteil scheiterte, es gab noch keinen landesweiten Volksentscheid. Der jüngste Antrag zur Artenvielfalt im Jahr 2020 bewegte das Land. Hier gelang es, einen Kompromiss zu erzielen, so dass es nicht zum Volksbegehren kam.

Auf allen Verfahrensstufen sind die Quoren zu hoch. Das erklärt die spärliche Praxis und den vorletzten Platz auf der Landesebene.

Für die Kommunalebene sieht es etwas besser aus: Die Reformen 2016 hatten die Teilnote von 4,3 (Ranking 2013) auf 3,8 verbessert. Unter anderem wurden damals das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren und das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide gesenkt. Die Reformen zeigten Wirkung: 2019 und 2020 stieg die Anzahl an Bürgerbegehren und -entscheiden deutlich – und es gab auch die ersten Bürgerentscheide in größeren Städten wie Osnabrück.

Negativ schlägt nach wie vor zu Buche, dass viele Themen, insbesondere die Bauleitplanung, nicht zulässig sind.

Sollte es jedoch – wie angekündigt – im Herbst 2021 zu Rückschritten kommen, steht die Teilnote 3,8 zur Disposition: Geplant ist unter anderem, den Themenausschluss um Krankenhaus- und Rettungsdienstplanungen zu erweitern und eine Kostenschätzung einzuführen.

Insgesamt befindet sich Niedersachsen nun auf Platz 13 bis 14 und damit in unmittelbarer Nähe zu einem Abstiegsrang.

Website des Landesverbands:
bremen-nds.mehr-demokratie.de



**Gesamtnote: Platz 13-14
ausreichend (4,1)**

Landesebene seit 1993

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

Platz 15, ausreichend (4,4)

Kommunalebene seit 1995

Themenausschluss	5+
Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	
Bürgerbegehren	4+
Unterschriften: 5-10%***	
Frist für Initiativbegehren: 6 Monate	
Frist für Korrekturbegehren: 3 bzw. 6 Monate	
Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	3-
20%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	1+
Ja	
Weitere Elemente	2+
Ratsreferendum (nur im Sonderfall), Vorprüfung, aufschiebende Wirkung, kein Kostendeckungsvorschlag, Beratung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 12-13, ausreichend (3,8)

- * Die Unterschriften vom Zulassungsantrag werden beim Volksbegehren angerechnet.
- ** Hinzu kommen ggf. weitere Monate, je nachdem, wie lange die Landesregierung die Zulässigkeit prüft
- *** Das Quorum liegt nur in wenigen Kommunen unter 10 Prozent.



**Gesamtnote: Platz 13-14
ausreichend (4,1)**

Landesebene seit 1992

Themenausschluss	5
Haushalt, lt. Urteil auch finanzwirksame Initiativen, Abgaben, Besoldung	
Volksinitiative	3
Unterschriften: 20.000 (1,0%) Frist: 1 Jahr Behandlung im Parlament	
Volksbegehren	2
Unterschriften: 80.000 (3,8%) Frist: 6 Monate Amtseintragung sowie auf Antrag weitere Behörden und nicht-amtliche Eintragungsstellen; Briefeintragung möglich	
Volksentscheid	5+
Einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	
Obligatorisches Referendum	6
Nein	
Fakultatives Referendum	-
Nein	
Weitere Elemente	5+
Konkurrenzvorlage	

Platz 14, ausreichend (4,2)

Kommunalebene seit 1993

Themenausschluss	5+
Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	
Bürgerbegehren	4
Unterschriften: 10% Frist für Initiativbegehren: 12 Monate Frist für Korrekturbegehren: 8 Wochen Freie Sammlung	
Bürgerentscheid (BE)	4-
25%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	1+
Ja	
Weitere Elemente	3
Ratsreferendum (nur bei Gemeindefusionen), Kostenschätzung durch Verwaltung, aufschiebende Wirkung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 14, ausreichend (4,0)

Website des Landesverbands:
bb.mehr-demokratie.de

Brandenburg

Das „Brandenburger Modell“ wurde Anfang der 1990er Jahre als besonders bürgerfreundlich gelobt – hauptsächlich wegen des moderaten Unterschriftenquorums von rund 4 Prozent für ein Volksbegehren.

Nach vielen Jahren der Praxis auf Landesebene ist die Bilanz jedoch ernüchternd. Zwar kam es zu 51 Volksinitiativen, die immer auch wieder die Landespolitik beeinflusst haben. Doch nur zwei Volksbegehren erreichten die benötigte Anzahl an Unterschriften, weil die freie Unterschriftensammlung verboten ist – allein ein vergleichsweise niedriges Quorum ist also kein Garant für funktionierende direktdemokratische Verfahren. 2011 erhielten die Brandenburger/innen die Möglichkeit der Briefeintragung und eine um zwei auf sechs Monate verlängerte Sammelfrist. Das ebnete den beiden formal erfolgreichen Volksbegehren den Weg. Einen Volksentscheid erlebte das Bundesland bisher nicht.

Zudem gilt ein durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts untermauertes strenges Finanztabu. Den Hinweis der Richter, dass dieses durch eine Änderung der Verfassung fallen könnte, wurde von der Landesregierung bisher nicht aufgegriffen. Insgesamt bewerten wir die Regelung auf Landesebene daher mit „ausreichend“.

Das Verfahren auf kommunaler Ebene wurde in den letzten Jahren ein wenig verbessert. Die Zulässigkeitsprüfung wurde den Kommunalaufsichtsbehörden übertragen und die Pflicht zur Erstellung eines Kostendeckungsvorschlags durch eine amtliche Kostenschätzung ersetzt. Aufgrund des weiterhin umfangreichen Themenausschlusses, der hohen Quoren und kurzer Fristen bleibt das direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene jedoch weiterhin nur „ausreichend“ – was den drittletzten Platz auf kommunaler Ebene bedeutet.

Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern hat sich bisher einzig die Volksinitiative als erster Schritt der Volksgesetzgebung leicht positiv entwickelt. Von 29 Initiativen wurden immerhin sechs vom Landtag übernommen, zwei weitere erzielten einen Teilerfolg. Allerdings gab es in Mecklenburg-Vorpommern nur zwei Volksbegehren und einen Volksentscheid. Dieser scheiterte 2015 an dem hohen Zustimmungsquorum von 33,3 Prozent.

Die Politik reagierte nur zögerlich, indem sie das Zustimmungsquorum im Jahr 2016 auf 25 Prozent und das Unterschriftenquorum für Volksbegehren von 120.000 auf 100.000 Unterschriften (etwa 7,5 Prozent) senkte.

Auf kommunaler Ebene fehlt nach wie vor der Mut zu echten Reformen. Zu kritisieren ist insbesondere der sehr weite Themenausschluss, der vor allem die Bauleitplanung beinhaltet. Zudem sind das Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren sowie das Zustimmungsquorum von 25 Prozent beim Bürgerentscheid zu hoch.

Insgesamt wurden die Regelungen auf Landes- wie auf Kommunalebene bislang nicht weitgehend genug reformiert. Mecklenburg-Vorpommern befindet sich somit an vorletzter Position im Ranking und hat viel (Reform-)Luft nach oben.

Website des Landesverbands:
mevo.mehr-demokratie.de



**Gesamtnote: Platz 15
ausreichend (4,2)**

Landesebene seit 1994

Themenausschluss	4
Haushalt, Abgaben, Besoldung	
Volksinitiative	3
Unterschriften: 15.000 (1,1%) Frist: 6 Monate Behandlung im Parlament	
Volksbegehren	3+
Unterschriften: 100.000 (7,5%) Frist: 5 Monate freie Sammlung (innerhalb der Frist zusätzlich 2 Monate Amtseintragung)	
Volksentscheid	5+
einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum + 2/3-Mehrheit	
Obligatorisches Referendum	6
Nein	
Fakultatives Referendum	-
Nein	
Weitere Elemente	4+
Konkurrenzvorlage, Volkspetition („Volksinitiative“), Beratung	

Platz 13, ausreichend (4,1)

Kommunalebene seit 1993

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

Platz 15, ausreichend (4,3)

* Abwertung, da die Staffellung nur fünf Städte im Land betrifft (bei 726 Städten und Gemeinden).



Gesamtnote: Platz 16
mangelhaft (5,1)

Landesebene seit 1979

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

Platz 16, mangelhaft (4,7)

Kommunalebene seit 1997

Themenausschluss	5+
Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	
Bürgerbegehren	6
Unterschriften: 13,1-15%* Frist für Initiativbegehren: 6 Monate Frist für Korrekturbegehren: 2 Monate Freie Sammlung (aber keine Listen erlaubt, nur einzelne Unterschriftsbögen)	
Bürgerentscheid (BE)	6
30%-Zustimmungsquorum	
BE in Landkreisen	1+
Ja	
Weitere Elemente	4-
Ratsreferendum, Vorprüfung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

Platz 16, ungenügend (5,5)

Website des Landesverbands:
saarland.mehr-demokratie.de

Saarland

Das Saarland steht mit einem deutlichen Abstand zu Platz 15 am Ende dieser Liste, als einziges Bundesland mit der Note „mangelhaft“.

Die Regelungen der 1979 eingeführten Volksgesetzgebung auf Landesebene verhinderten bis 2013 die direkte Demokratie in jeder Hinsicht. Das Finanztabu, die extrem hohen Hürden für Volksbegehren und -entscheide und der Ausschluss von verfassungsändernden Initiativen machten das Instrument gänzlich unpraktikabel. 2013 wurden die Regelungen ein wenig, doch unzureichend reformiert. So sind viele Themen nicht zulässig, die Amtseintragung beim Volksbegehren ist in der Verfassung statt im Ausführungsgesetz geregelt und die Paragraphen zur Volksgesetzgebung dürfen nicht durch Volksbegehren geändert werden („Demokratie-Abwehr-Klausel“). So ist das Saarland Schlusslicht – und erhält als einziges Bundesland ein „mangelhaft“ für die Landesebene.

Noch schlechter sieht es auf kommunaler Ebene (ungenügend, ebenfalls letzter Platz) aus. Hier behindern ein weitreichender Themenausschluss und hohe Hürden bei Bürgerbegehren und beim Bürgerentscheid das bürgerschaftliche Engagement. Zudem dürfen Unterschriften für ein Bürgerbegehren nicht wie üblich auf Listen gesammelt, sondern es muss pro Person ein Unterschriftenblatt ausgefüllt werden. Dies erschwert unnötig die Sammlung. Eine Reform ist derzeit nicht in Sicht.

Insgesamt verwundert es angesichts der Regelungen nicht, dass es im Saarland bislang zu nahezu keiner direktdemokratischen Praxis kam.

* Das Quorum sinkt erst für Städte ab ca. 18.000 Einwohner/innen.

VII. Glossar

Abstimmungsquorum

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

Antrag auf Volksbegehren

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

Ansonsten: → *Volksinitiative*.

Beteiligungsquorum

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

Bürgerbegehren (kommunale Ebene)

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

Bürgerentscheid (kommunale Ebene)

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

Direktdemokratische Verfahren

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

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

Dreistufige Volksgesetzgebung

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

1. Stufe: Volksinitiative bzw. Antrag auf Volksbegehren

Sammlung der vorgeschriebenen Unterschriften und Einreichung bei der für das jeweilige Thema zuständigen Behörde.

Bei einer Volksinitiative muss sich der Landtag inhaltlich mit dem Anliegen befassen, in allen deutschen Bundesländern findet eine Anhörung der Initiator/innen statt. Beim Antrag auf Volksbegehren wird lediglich formal die Zulässigkeit geprüft, eine Befassung im Landtag *kann* stattfinden.

2. Stufe: Volksbegehren

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

3. Stufe: Volksentscheid

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

Fakultatives Referendum

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

Konkurrenzvorlage

Das Recht des Parlaments/Gemeinderats, zusätzlich zum Bürger-/Volksbegehren eine eigene Vorlage mit zur Abstimmung zu stellen. Wird auch als „Gegenvorlage“ bezeichnet. Die Konkurrenzvorlage erweitert die Auswahlmöglichkeiten bei der Abstimmung.

Kostendeckungsvorschlag/Kostenschätzung

Vorschlag, wie Kosten, die durch die Umsetzung einer Beschlussvorlage entstehen, gedeckt werden können. Mehrere Gemeindeordnungen verlangen bei Bürgerbegehren einen umsetzbaren Kostendeckungsvorschlag, was zu vielen unzulässigen Bürgerbegehren führt.

In einigen Bundesländern ist dies daher anders geregelt: Entweder muss die Gemeinde eine Kostenschätzung erstellen. Oder aber es ist gar kein Kostendeckungsvorschlag notwendig (wie in Bayern, Niedersachsen und Hamburg), da die finanziellen Aus-

wirkungen vor einem Bürgerentscheid ohnehin ausführlich diskutiert werden.

Obligatorisches Verfassungsreferendum

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

Ratsreferendum (kommunale Ebene)

Der Gemeinderat kann in manchen Bundesländern von sich aus beschließen, einen → *Bürgerentscheid* durchzuführen. Je nach Bundesland ist hierfür eine einfache Mehrheit oder eine Zweidrittelmehrheit im Gemeinderat erforderlich. Auch „Ratsbegehren“ oder „Ratsbürgerentscheid“ genannt.

Unterschriftenquorum

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

Volksbegehren

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

Volksinitiative

Dieser Begriff hat eine doppelte Bedeutung.

1. Erste Stufe der → *dreistufigen Volksgesetzgebung*, sofern das Verfahren mit einem Anhörungsrecht der Initiator/innen im Parlament ausgestattet ist. Werden genügend Unterschriften gesammelt und das Parlament lehnt das Anliegen ab, kommt es zur zweiten Verfahrensstufe, dem → *Volksbegehren*.
2. Wird auch synonym für die → *dreistufige Volksgesetzgebung* – als einer der drei direktdemokratischen Verfahrenstypen – verwendet. In der Schweiz seit mehr als einem Jahrhundert etablierter Begriff hierfür, gemeinsam mit dem fakultativen Referendum und dem obligatorischen Referendum.

Volkspetition (auch „unverbindliche Anregung“)

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

Zustimmungsquorum

Siehe → *Abstimmungsquorum*.

Tabelle: Typologie direktdemokratischer Verfahren

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



Ja, ich werde Mitglied bei Mehr Demokratie e.V.

Ich zahle einen jährlichen Beitrag von _____ EUR

(Einzelbeitrag 78 EUR, ermäßigt 30 EUR)

Vorname, Nachname

Straße, Nr.

PLZ, Ort

Geburtsdatum

E-Mail

Telefon

Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per E-Mail kontaktiert.

Ja, ich bin damit einverstanden, dass Mehr Demokratie mich per Telefon kontaktiert.

Ja, ich erteile ein SEPA-Lastschriftmandat

Ich ermächtige Mehr Demokratie e.V. bis auf Widerruf, Zahlungen von meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise ich mein Kreditinstitut an, die von Mehr Demokratie e.V. auf mein Konto gezogenen Lastschriften einzulösen.
Hinweis: Ich kann innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrages verlangen. Es gelten dabei die mit meinem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen. Das SEPA-Lastschriftmandat gilt für wiederkehrende und einmalige Zahlungen. Für die Vorabinformation über den ersten Zahlungseinzug und die Übermittlung der Mandatsreferenznummer wird eine Frist von mindestens fünf Kalendertagen vor Fälligkeit vereinbart.

Anschrift: Mehr Demokratie e.V., Tempelhof 3, 74594 Kreßberg
Gläubiger-ID: DE26ZZZ00000033645
Mandatsreferenznummer: wird separat mitgeteilt

Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar. Als Mitglied erhalten Sie vierteljährlich kostenlos unsere Mitgliederzeitschrift.

IBAN

Bank

Ort, Datum, Unterschrift

Bitte senden Sie die Antwortkarte im Umschlag und ausreichend frankiert an Mehr Demokratie e.V. Tempelhof 3, 74594 Kreßberg oder als Scan per E-Mail an mitgliederservice@mehr-demokratie.de

Datenschutzrechtliche Unterrichtung laut Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO

Verantwortlicher ist Mehr Demokratie e.V., Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin. Datenschutzbeauftragte: Ramona Pump, datenschutz@mehr-demokratie.de

Wir weisen gemäß Art. 13 Abs. 1 und Abs. 2 DS-GVO darauf hin, dass zum Zweck der Mitgliederverwaltung- und -betreuung folgende Daten der Mitglieder automatisiert verarbeitet werden: Namen, Anschrift, Telefonnummer, Zahlungsdaten, Bankverbindung, E-Mail. Bei Einwilligung zur E-Mail nehmen wir Sie in den Newsletter auf. Rechtsgrundlage der Speicherung und Verarbeitung Ihrer Daten ist Ihre Einwilligung. Eine Weitergabe der Daten an Dritte findet nur statt, wenn wir mit einem Versanddienstleister oder Telefondienstleister zusammenarbeiten, der direkt nach Zweckerfüllung zur Löschung der Daten verpflichtet ist. Ihre Daten speichern wir nur über die Dauer der Zweckerfüllung bzw. nach gesetzlicher Vorgabe. Sie haben ein Recht auf Auskunft, Berichtigung, Löschung, Einschränkung der Verarbeitung und das Recht auf Widerspruch. Ein Widerruf der Einwilligung ist jederzeit formlos möglich, z.B. per Anruf oder Mail (030-42082370, info@mehr-demokratie.de). Sie haben das Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde, sollten Sie den Eindruck haben, Ihre Daten werden unrechtmäßig genutzt.