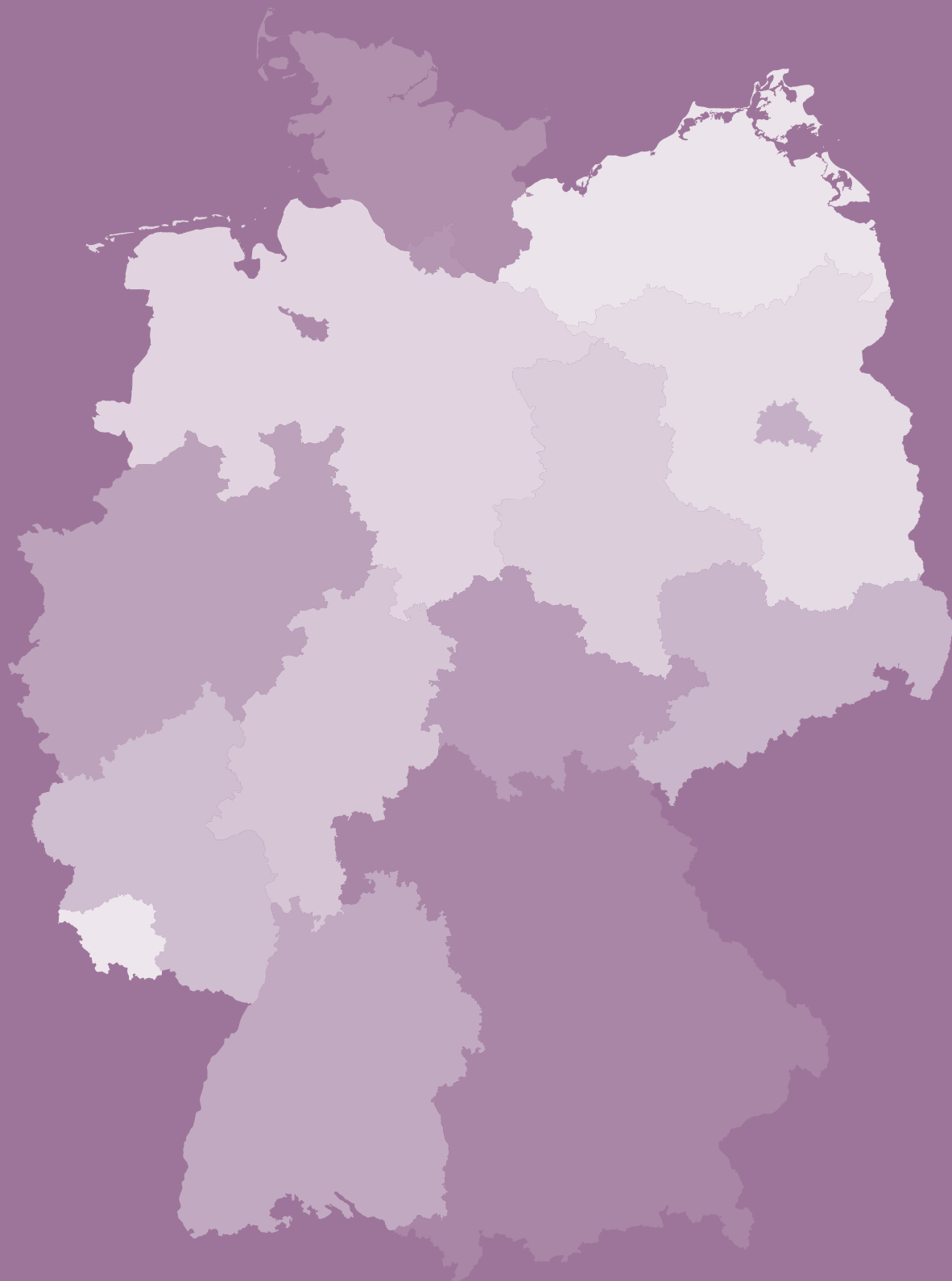


# ranking

volksentscheidsranking 2016



**MEHR DEMOKRATIE !**

<b>3</b>	<b>I. Einleitung</b>
<b>6</b>	<b>II. Praxis</b>
<b>10</b>	<b>III. Reformen</b>
<b>12</b>	<b>IV. Bewertungsmaßstab</b>
<b>24</b>	<b>V. Land für Land</b>
25	Bayern
26	Bremen
28	Schleswig-Holstein
29	Hamburg
30	Thüringen
31	Nordrhein-Westfalen
32	Baden-Württemberg
33	Berlin
34	Sachsen
35	Rheinland-Pfalz
36	Hessen
37	Sachsen-Anhalt
38	Niedersachsen
39	Brandenburg
40	Mecklenburg-Vorpommern
41	Saarland
<b>42</b>	<b>VI. Glossar</b>

**Volkentscheids-Ranking von Mehr Demokratie e.V. 2016**

Autoren: Frank Rehmet, Tim Weber

Redaktion: Neelke Wagner

Gestaltung: Liane Haug/www.heychange.de, Neelke Wagner

1. Auflage (Print): 1.500 Stück

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

## I. Einleitung

### **Fünftes Ranking der 16 Bundesländer**

Im Volksentscheid-Ranking untersuchen wir, wie bürgerfreundlich die direkte Demokratie in den 16 Bundesländern geregelt ist. Nach 2003, 2007, 2010 und 2013 liegt mit dieser Ausgabe das fünfte Ranking vor.

Land für Land unterziehen wir die gesetzlichen Regelungen für landesweite Volksentscheide und kommunale Bürgerentscheide einer kritischen Prüfung und bewerten sie mit Schulnoten. Wir vergleichen die Regelungen 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 können helfen, dort auftauchende Mängel und Probleme bei der zukünftigen Gestaltung von Volksabstimmungen auf Bundesebene zu vermeiden.

### **Mehrere Reformen und mehr Praxis in den letzten Jahren**

Seit im August 2013 das vierte Ranking veröffentlicht wurde, hat sich die direkte Demokratie in Deutschland erneut deutlich weiter entwickelt. Insgesamt zehn Bundesländer verbesserten ihre Regeln für die Landesebene und/oder für die kommunale Ebene. Baden-Württemberg hat durch Reformen auf beiden Ebenen den größten Schritt nach vorne getan. 2013 noch Schlusslicht, findet sich das Land nun im vorderen Mittelfeld wieder. Andere Länder gingen weniger weit. Oft erfolgten nur kleinere oder punktuelle Verbesserungen durch den parlamentarischen Gesetzgeber.

Es gibt auch Bundesländer, die jahrzehntelange nichts oder nur sehr wenig getan haben – zum Beispiel Brandenburg oder das Saarland. Diese Länder sind nun auf die hinteren Ränge des aktuellen Rankings gerutscht.

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 2015 etwa 7.000 Verfahren statt, wovon etwa 3.500 zum Bürgerentscheid gelangten. Immer mehr Bürger/innen kommen so mit dem Verfahren direkt in Kontakt und können Erfahrungen mit Sachabstimmungen machen.

### **Der Aufbau dieser Studie**

Die nächste Seite bietet eine kurze Zusammenfassung des Rankings. Es folgt ein Überblick über die Praxis der direkten Demokratie (Kapitel II). Anschließend skizzieren wir den Trend zum Ausbau der direkten Demokratie (Kapitel III). Im Kapitel IV entwickeln wir unseren Bewertungsmaßstab und erläutern ihn mit Fakten und Beispielen aus der Praxis. Schließlich unterziehen wir im Kapitel V alle 16 Bundesländer einer Bewertung, vergeben Schulnoten und liefern die wichtigsten Daten zur Praxis. Das Glossar im Anhang listet die verwendeten Fachbegriffe übersichtlich auf.

Das Ranking im Überblick

**Tabelle 1: Bewertung der Bundesländer im Überblick**

Gesamtwertung					Landesebene (50 %)		Kommunalebene (50 %)	
Platz	Bundesland	Note gesamt	Platz im 4. Ranking	Veränderung zur Note 2013	Platz	Note Land	Platz	Note Kommunen
1-2	Bayern	gut (2,3)	2	+0,05	3	befriedigend (2,9)	2	gut (1,7)
1-2	Bremen	gut (2,3)	3	+0,25	2	befriedigend (2,7)	4	gut (1,95)
3	Schleswig-Holstein	befriedigend (2,55)	4-5	+0,35	4	befriedigend (3,3)	3	gut (1,8)
4	Hamburg	befriedigend (2,6)	1	-0,45	1	befriedigend (2,6)	6-7	befriedigend (2,6)
5	Thüringen	befriedigend (2,8)	4-5	+0,10	9-11	ausreichend (4,0)	1	gut (1,6)
6	Nordrhein-Westfalen	befriedigend (3,0)	7	+0,10	6	ausreichend (3,5)	5	befriedigend (2,5)
7	Baden-Württemberg	befriedigend (3,05)	16	+1,85	5	befriedigend (3,4)	8	befriedigend (2,7)
8	Berlin	befriedigend (3,3)	6	-0,30	9-11	ausreichend (4,0)	6-7	befriedigend (2,6)
9	Sachsen	befriedigend (3,45)	8	+0,20	7	ausreichend (3,8)	9	befriedigend (3,1)
10	Rheinland-Pfalz	ausreichend (3,6)	9	+0,40	9-11	ausreichend (4,0)	10-11	befriedigend (3,2)
11	Hessen	ausreichend (3,85)	10	+0,25	15	mangelhaft (4,5)	10-11	befriedigend (3,2)
12	Sachsen-Anhalt	ausreichend (3,95)	14	+0,45	8	ausreichend (3,9)	13	ausreichend (4,0)
13	Niedersachsen	ausreichend (4,1)	13	+0,20	14	ausreichend (4,4)	12	ausreichend (3,8)
14-15	Brandenburg	ausreichend (4,2)	11	-	13	ausreichend (4,2)	14	ausreichend (4,2)
14-15	Mecklenburg-Vorpommern	ausreichend (4,2)	12	+0,05	12	ausreichend (4,1)	15	ausreichend (4,3)
16	Saarland	mangelhaft (4,9)	15	-0,05	16	mangelhaft (4,7)	16	mangelhaft (5,1)

**Ergebnisse**

Die Spitzenreiter in der Gesamtwertung des vierten Volksentscheidings-Rankings heißen Bayern, Bremen (je 2,3) und Schleswig-Holstein (2,55). Bayern und Bremen liegen weniger wegen der durchgeführten kleineren Reformen ganz vorne, sondern weil Hamburg so stark abgestiegen ist. Der größte Gewinner, der mehrere Plätze nach oben kletterte, ist Baden-Württemberg (von Platz 16 auf 7), dort wurden die Regelungen sowohl auf Landes- wie auch auf kommunaler Ebene deutlich verbessert.

Damit steht nun das Saarland am Ende des Rankings, als einziges Bundesland mit der Gesamtnote „mangelhaft“. Auch Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zählen zu den Verlierern. Sie teilen sich nunmehr den vorletzten Platz.

Im Vergleich zum Ranking 2013 konnten Baden-Württemberg (+1,85), Sachsen-Anhalt (+0,45) und Rheinland-Pfalz (+0,40) am deutlichsten ihre Gesamtnote verbessern. Verlierer

bei der Gesamtnote sind Hamburg (-0,45), das überdies seinen Spitzenplatz einbüßte, sowie Berlin (-0,30).

Insgesamt ist das Ergebnis unseres Demokratie-Tests er-  
nüchternd und erfreulich zugleich: Wir mussten sechs Mal die Note „ausreichend“ und ein Mal „mangelhaft“ vergeben. In der Gesamtnote konnte kein Bundesland ein „sehr gut“ erzielen, nur zwei haben ein „gut“ erreicht. Die Durchschnittsnote aller Länder ist hingegen gestiegen. Sie liegt zum ersten Mal bei „befriedigend“ (3,4). Damit setzt sich der positive Trend deutlich fort. Im Ranking 2013 lag die Durchschnittsnote noch bei 3,6. Zugleich zeigt sich weiterhin großer Reformbedarf auf dem Weg zu fairen Bürger- und Volksentscheiden in allen Bundesländern. Um die Reformpotenziale exakter zu identifizieren, sollten Landes- und Kommunalebene getrennt betrachtet werden.

**Teilkategorien Landes- und Kommunalebene**

Auf der Landesebene konnten wir leider kein „sehr gut“ oder „gut“ vergeben. Spitzenreiter Hamburg erreicht ein „befriedigend“ (2,6), danach folgen Bremen (2,7) und Bayern (2,9). Ab Platz 6 folgt auf der Landesebene bereits die Note „ausreichend“. Die beiden Schlusslichter Hessen (4,5) und das Saarland (4,7) ernteten ein „mangelhaft“. Insgesamt erreicht die Landesebene eine Durchschnittsnote von 3,75 (Ranking 2013: 3,9).

Auf der Kommunalebene ist die direkte Demokratie fairer geregelt: Die durchschnittliche Note beträgt 3,0 (Ranking 2013: 3,3). Die Spitzengruppe umfasst vier Bundesländer, die alle ein „gut“ erhielten. Thüringen als neuer Spitzenreiter (1,6) landet hauchdünn vor Bayern (1,7); Schleswig-Holstein (1,8) und Bremen (1,95). Nach Nordrhein-Westfalen (2,5) folgen Hamburg und Berlin (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. Erfreulicherweise gibt es inzwischen nur noch vier Länder, die auf der kommunalen Ebene ein „ausreichend“ erhalten. Schlusslicht und zugleich einziges Land mit einem „mangelhaft“ 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 2003-2016**

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 in den Rankings seit 2003, sortiert nach der Platzierung 2016**

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

Die Tabelle zeigt, dass Baden-Württemberg, Bremen, Thüringen und Berlin die größten Verbesserungen erreichten. Reformunwillige oder zögerliche Bundesländer wie Brandenburg, Hessen, Sachsen oder Mecklenburg-Vorpommern wurden von anderen überholt und haben so ihre Position über die Jahre verschlechtert.

II. Praxis

**a) Landesebene: Volksbegehren und -entscheide**

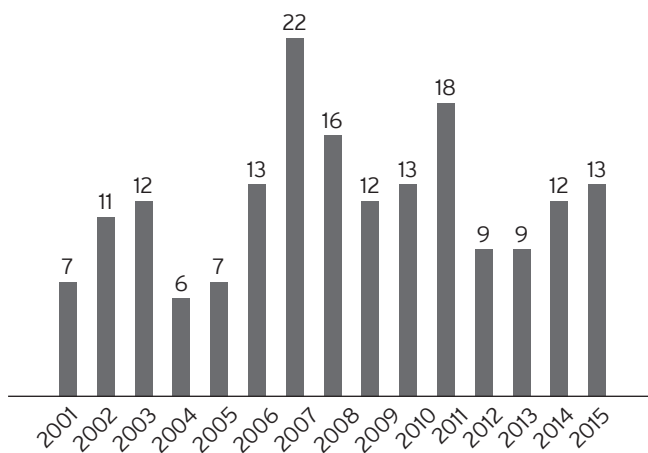
**Direkte Demokratie weiterhin beliebt**

Bis Dezember 2015 haben die Bürger/innen in den 16 Bundesländern insgesamt 312 direktdemokratische Verfahren auf Landesebene eingeleitet. Hinzu kamen 61 Volkspetitionen. Dieses Instrument erwirkt lediglich die Behandlung eines Themas im jeweiligen Landtag. Seit die direkte Demokratie in den 1990er Jahren flächendeckend eingeführt wurde, stieg die Zahl der Verfahren. Von den 312 Initiativen starteten 285 (91 Prozent) nach 1990. 21 der 23 vom Volk erreichten Volksentscheide fanden seit Anfang der 1990er Jahre statt. Besonders initiativstark waren die Jahre 1997 und 2007 mit jeweils mehr als 20 neuen Verfahren. In den letzten Jahren lag die Zahl zwischen neun und 18 neu eingeleiteten Verfahren jährlich. Die Abbildungen 1 und 2 illustrieren diese Zahlen.

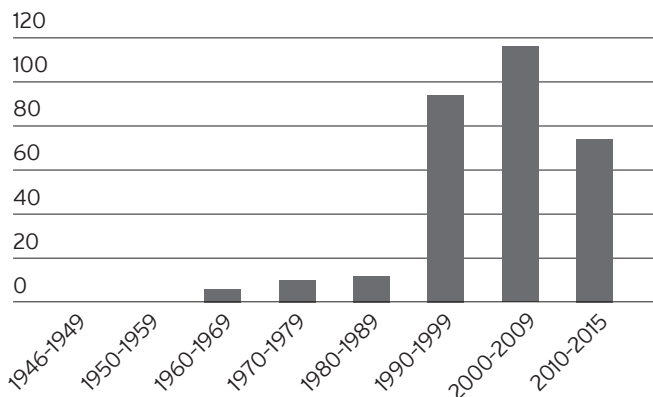
**Nur in sieben von 16 Bundesländern gab es schon einmal einen Volksentscheid**

Spitzenreiter in absoluten Zahlen ist Bayern mit 50 neu gestarteten Initiativen von 1946 bis 2015, Schlusslicht ist Sachsen-Anhalt mit drei Initiativen seit 1992. Besonders aktiv waren die Bürger/innen in Hamburg (44 Initiativen seit 1996), Brandenburg (42 Initiativen seit 1992) und Schleswig-Holstein (31 Initiativen seit 1990). Lediglich 23 der 90 Volksbegehren mündeten bisher in einen Volksentscheid. Diese 23 Volksentscheide, die „von unten“ herbeigeführt wurden, konzentrieren sich auf sieben der 16 Länder: Hamburg (7), Bayern (6), Berlin (5), Schleswig-Holstein (2), Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt (je 1). Statistisch auf alle Bundesländer gerechnet kommt auf ein Bundesland nur einmal in 29 Jahren ein Volksentscheid. In mehreren Bundesländern spielen direktdemokratische Verfahren nur eine marginale Rolle.

**Abbildung 1: Von Bürger/innen neu eingeleitete Verfahren (ohne Volkspetitionen) 2001-2015**



**Abbildung 2: Von Bürger/innen neu eingeleitete Verfahren (ohne Volkspetitionen) von 1946-2015 nach Jahrzehnten**



**Tabelle 3: Bislang „von unten“ ausgelöste Volksentscheide auf Landesebene**

Jahr	Bundesland	Thema	Angenommen?
1968	Bayern	Christlich Gemeinschaftsschule	Ja *
1973	Bayern	Rundfunkfreiheit	Ja *
1991	Bayern	„Das bessere Müllkonzept“	Nein * (Konkurrenzvorlage des Landtags angenommen)
1995	Bayern	Einführung Bürgerentscheid	Ja *
1997	Schleswig-Holstein	Beibehaltung Buß- und Betttag als Feiertag	Quorum verfehlt
1998	Bayern	Abschaffung Senat	Ja *
1998	Hamburg	Faire Volksentscheide	Quorum verfehlt
1998	Hamburg	Einführung Bürgerentscheid	Ja
1998	Schleswig-Holstein	Gegen Rechtschreibreform	Ja (aber 1999 vom Landtag rückgängig gemacht)
2001	Sachsen	„Pro kommunale Sparkasse“	Ja *
2004	Hamburg	Gegen Krankenhäuser-Privatisierung	Ja (aber Ergebnis politisch nicht respektiert)
2004	Hamburg	Für Demokratisierung Wahlrecht	Ja (aber 2006 vom Parlament revidiert)
2005	Sachsen-Anhalt	Gegen Kürzungen der Kinderbetreuung	Quorum verfehlt
2007	Hamburg	Reformen Volksgesetzgebung	Quorum verfehlt
2008	Berlin	Flughafen Tempelhof	Quorum verfehlt
2009	Berlin	„Pro Reli“	Nein, aber auch Quorum verfehlt
2010	Bayern	Nichtraucherschutz	Ja *
2010	Hamburg	Schulreform	Ja
2011	Berlin	„Schluss mit Geheimverträgen - Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“	Ja
2013	Hamburg	Für Rekommunalisierung der Hamburger Energienetze	Ja
2013	Berlin	Für Rekommunalisierung der Berliner Stromversorgung	Quorum verfehlt
2014	Berlin	Für vollständigen Erhalt des Tempelhofer Flughafens	Ja (aber 2016 vom Parlament teilweise revidiert)
2015	Mecklenburg-Vorpommern	Gegen Gerichtsstrukturreform	Quorum verfehlt

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

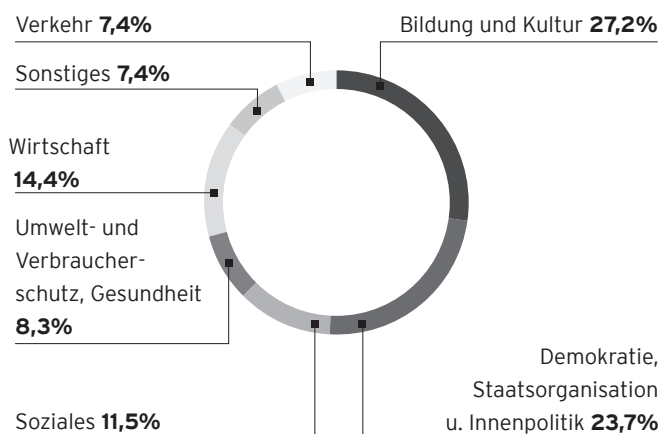
### Drei von zehn Initiativen sind erfolgreich

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. Zum Vergleich: In der Schweiz und den US-amerikanischen Bundesstaaten liegen die Erfolgsquoten – bei einer sehr viel höheren Gesamtzahl direktdemokratischer Verfahren – bei 30 bis 40 Prozent.

### Top-Themen: Bildung & Kultur sowie Demokratie & Innenpolitik

Am meisten beschäftigt die Bürger/innen auf Landesebene der Themenbereich „Bildung und Kultur“. Jede vierte Initiative fällt in diesen Bereich. Ende der 1990er Jahre wurden beispielsweise mehrere Volksbegehren gegen die umstrittene Rechtschreibreform lanciert. In den letzten Jahren wurden verstärkt Schulreformen (Stichwort „G8/G9“) und Kinderbetreuung per direkter Demokratie auf die politische Agenda gesetzt.

**Abbildung 3: Themenbereiche der 312 Verfahren „von unten“ (1946-2015)**



### Mangelnder Respekt vor den Bürger/innen

Vor allem in den Jahren von 1990 bis 2006 wurden erfolgreiche Volksbegehren und Volksentscheide teilweise juristisch angegriffen oder politisch ausgehebelt.

- 1997 beschneidet der Bayerische Verfassungsgerichtshof die zwei Jahre zuvor von den Bürger/innen per Volksentscheid eingeführte Regelung für kommunale Bürgerentscheide in wichtigen Punkten.
- 1999: Der schleswig-holsteinische Landtag hob den Volksentscheid gegen die Rechtschreibreform auf – nur ein Jahr nach der Volksabstimmung.
- 2001: Einen zweifelhaften Umgang mit dem Bürgerwillen zeigte auch die sächsische Landesregierung. Im Oktober 2001 hatten 85 Prozent der Abstimmenden die Abschaffung der so genannten „Sachsenbank“ – einem Zusammenschluss der regionalen Sparkassen – gefordert. Der Landtag löste den alten Verbund zwar auf, brachte dann aber einen neuen Finanzverbund auf den Weg und hebelte den Volksentscheid damit letztlich aus.
- 2004/2006: Unrühmlich ging auch die Hansestadt Hamburg in die Annalen der Volksgesetzgebung ein. Der Hamburger Senat setzte sich zweimal über den Willen des Volkes hinweg und revidierte die Ergebnisse von Volksentscheiden. So votierte 2004 die Mehrheit der Hamburger/innen gegen den Verkauf des Landesbetriebs Krankenhäuser (LBK). Dennoch wurde der LBK veräußert. Im gleichen Jahr gaben sich die Hamburger/innen per Volksentscheid ein neues Wahlrecht. Der Senat machte dieses Wahlrecht 2006 teilweise wieder rückgängig, ohne dass die Regelung ein einziges Mal praktiziert wurde. Ein erneutes Volksbegeh-

ren von Mehr Demokratie bewirkte, dass das ursprüngliche Wahlrecht von 2004, mit einigen Verbesserungen, wieder in Kraft trat.

- 2013: Nach einigen Jahren ohne politisches „Foulspiel“ knüpfte im Sommer 2013 der Senat Berlins an diese Praxis an. Er legte den Termin der Abstimmung für das Energetisch-Volksbegehren auf den 3. November 2013, obwohl eine Abstimmung mit Bundestagswahl kurz zuvor (am 22. September) möglich gewesen wäre. Die Stadtregierung kalkulierte – leider erfolgreich –, dass dann die Abstimmungsbeteiligung geringer ausfiele und das 25-Prozent-Zustimmungsquorum nicht erreicht würde. Das grundlegende Problem an dieser Stelle bleibt das Zustimmungsquorum selbst, das solche Strategien überhaupt erst ermöglicht.
- 2016: In Berlin fand auch das jüngste „Foulspiel“ statt: Das Abgeordnetenhaus änderte unter starken Protesten das Tempelhofer Feld-Gesetz, welches anderthalb Jahre zuvor per Volksentscheid beschlossen wurde.

Insgesamt sind solche Fälle jedoch seltener geworden.

Die Beispiele zeigen: Der Umgang mit den Instrumenten der direkten Demokratie fordert von Seiten der Politik Finger-spitzengefühl und vor allen Dingen Respekt vor dem Souverän. Die rechtmäßige Entscheidung der Bevölkerung wurde oftmals nicht ohne weiteres akzeptiert und umgesetzt, großer Einsatz von Bürger/innen sowie von Mehr Demokratie waren nötig, um die Umsetzung der Entscheidungen einzufordern. Wir hoffen, dass direkte Demokratie zukünftig noch mehr als Chance und noch weniger als Bedrohung begriffen wird.

### Referenden und Sonderabstimmungen

Neben den Volksentscheiden aufgrund von Volksbegehren kam es in den Bundesländern bisher zu 46 Referenden und Sonderabstimmungen. Davon waren 25 obligatorische Verfassungsreferenden und 21 Sonderabstimmungen – etwa zur Annahme neuer Landesverfassungen – sowie Sonderfälle (zum Beispiel die Abstimmung zu Stuttgart 21).<sup>1</sup>

### b) Kommunalebene: Bürgerbegehren und -entscheide

Dank der kontinuierlichen Arbeit von Mehr Demokratie und den Universitäten Wuppertal und Marburg konnte eine Datenbank errichtet werden, welche nahezu alle Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Deutschland erfasst. Somit sind Aussagen über die Anzahl und Häufigkeit möglich: In den letzten Jahren

<sup>1</sup> Liste dieser Volksabstimmungen: [www.mehr-demokratie.de/volksentscheide\\_in\\_deutschland.html](http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheide_in_deutschland.html) (Übersicht 2).



wurden in den 11.500 Gemeinden, Städten und Landkreisen pro Jahr 250 bis 350 Bürgerbegehren eingeleitet und es fanden rund 120 bis 140 Bürgerentscheide statt.<sup>2</sup>

#### 16 Bürgerbegehren im Saarland, 2.727 in Bayern

Insgesamt zählten wir in Deutschland von 1956 bis Ende Dezember 2015 rund 5.800 Bürgerbegehren und rund 3.500 Bürgerentscheide (Ratsreferenden und Konkurrenzvorlagen des Gemeinderats inklusive). Fast 40 Prozent aller Initiativen (2.727) und 50 Prozent aller Abstimmungen (1.651) wurden allein in Bayern eingeleitet. Die Bürger/innen Nordrhein-Westfalens nutzen das Instrument mit 721 Bürgerbegehren und 214 Bürgerentscheiden ebenfalls intensiv. Das Schlusslicht bildet das Saarland, wo erst 16 Bürgerbegehren seit 1997 gestartet wurden und es bislang noch zu keinem einzigen Bürgerentscheid in den 52 Städten und Gemeinden kam.

#### Erfahrungen aus der Praxis

- Zwei Drittel aller Bürgerbegehren fanden in den vier Themenbereichen Wirtschaftsprojekte, öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen, Verkehrsprojekte und öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen statt (siehe Tabelle 4).
- In den ostdeutschen Bundesländern stellten Gemeindegebietsreformen das beherrschende Thema dar. Teilweise stellten sie mehr als 50 Prozent der Verfahren. Oft wurden die Abstimmungen vom Gemeinderat ausgelöst.
- Die Zahl der Begehren, die eigene Lösungsvorschläge vorlegen, überwiegt die der Initiativen, die lediglich Planungen stoppen wollen.
- In größeren Städten werden häufiger Bürgerbegehren eingeleitet als in kleinen Gemeinden.
- Es gab zahlreiche unzulässige Bürgerbegehren – etwa drei von zehn Begehren wurden für unzulässig erklärt.
- Durchschnittlich beteiligten sich 50,4 Prozent der Stimmberechtigten an einem Bürgerentscheid. Die Beteiligung variiert – wie auch bei Wahlen – nach Gemeindegröße: In kleineren Gemeinden ist die Abstimmungsbeteiligung höher als in großen Städten oder Landkreisen.

**Tabelle 4: Themen der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene (1956-2015)**

Thema	Beispiele	Anteil (%)
Wirtschaftsprojekte	Hotels, Einkaufszentren, Windparks	18,9
Öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder	18,3
Verkehrsprojekte	Umgehungsstraßen, Fußgängerzonen	16,6
Öffentliche Infrastruktur-/ Versorgungseinrichtungen	Rathausneubau, Bürgerhäuser, Privatisierung von Stadtwerken	14,5
Gebietsreform	Gemeindezusammenschlüsse	10,7
Planungssatzungen (Bauleitplanung)	Veränderungssperren in Bebauungsplänen, Festlegung der Gebäudehöhe	5,0
Entsorgungsprojekte	Abwasserprojekte	3,8
Kulturprojekte	Museen, Kunstprojekte, Denkmäler	3,7
Sonstiges	Straßennamen	3,5
Wohngebietsprojekte	Wohngebiete (Gestaltung, Größe)	2,0
Hauptsatzung oder andere Satzung	Haupt- oder ehrenamtliche/r Bürgermeister/in, Baumschutzsatzung	2,0
Gebühren und Abgaben	Abwassergebühren, Müllgebühren	1,1
<b>Gesamt</b>		<b>100,0</b>

Quelle: Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2016, S. 22 (Tabelle 6).

<sup>2</sup> Daten (auch im Folgenden) nach: Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2016, Berlin 2016, abrufbar unter [www.mehr-demokratie.de/bb-bericht2016.html](http://www.mehr-demokratie.de/bb-bericht2016.html)

### III. Reformen

Der Verein Mehr Demokratie treibt den Ausbau der direkten Demokratie wesentlich voran. In mehreren Ländern – darunter den Ranking-Spitzenreitern Bayern, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen – konnten wir durch Volksbegehren, Kampagnen und Gespräche mit Politiker/innen entscheidend zu Verbesserungen beitragen. Infolgedessen können wir einen Trend hin zu bürgerfreundlicheren Regelungen beobachten. Das durchschnittliche Unterschriftenquorum für Volksbegehren etwa sank von 18 Prozent vor 1989 auf 8,7 Prozent heute.<sup>3</sup> Einige Länder sehen bereits angemessene Hürden vor: Schleswig-Holstein (3,6 Prozent), Brandenburg (3,8 Prozent), Bremen (einfache Gesetze) und Hamburg (je 5 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 bei den Ausführungsbestimmungen viel: Sehr gute Regelungen haben etwa Thüringen, Schleswig-Holstein und Hamburg, die unter anderem eine Abstimmungsbroschüre vorsehen, die alle Haushalte vor dem Entscheid ausgewogen über die Argumente der jeweiligen Positionen informiert.

#### **Offensive Bürger/innen, defensive Politiker/innen**

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

In manchen Bundesländern sind die Reformbemühungen der Parlamente nur sehr zögerlich bis feigenblattartig. Das Saarland bekam 2013 lediglich ein „Reförmchen“, in Hessen wurde

2011 zwar das Quorum für die erste Verfahrensstufe, die Volksinitiative, leicht gesenkt, jedoch wurden die wirklichen Hürden (20-Prozent-Unterschriftenquorum, Amtseintragung, Verbot von verfassungsändernden Volksbegehren) nicht angetastet.

#### **Sind faire Volksentscheide verfassungswidrig?**

Vor allem in den 2000er Jahren und aktuell wieder engten umstrittene Urteile der Verfassungsgerichte in Bremen, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen die direkte Demokratie ein. Die juristische Debatte – unterstützt durch politische Reformen – bewegt sich dagegen in eine andere Richtung. Sie erkennt die Gleichrangigkeit von Volk und Parlament als Gesetzgeber zunehmend an. So hat im Jahr 2002 in Sachsen erstmals ein Verfassungsgericht – im Gegensatz zu vorherigen Urteilen – ausdrücklich die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren anerkannt. Ähnliche Urteile gab es in Sachsen-Anhalt (2003) und in Berlin (2009). Leider haben noch zu wenige Landesparlamente finanzwirksame Volksbegehren zugelassen. Berlin und Bremen sind diesbezüglich fortschrittlich.

#### **Reformen auch auf kommunaler Ebene**

Auch auf kommunaler Ebene sinken seit einigen Jahren langsam die Hürden – in den letzten drei Jahren beispielsweise in Baden-Württemberg, Bremerhaven, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Viele Bundesländer haben ihre Regelungen bürgerfreundlicher ausgestaltet – manche weit reichender, manche zögerlicher. In manchen Bundesländern wurden auch mehr Themen zum Bürgerentscheid zugelassen. In Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein wurden Bürgerentscheide in der wichtigen ersten Phase der Bauleitplanung ermöglicht. Somit sank die Zahl der Bundesländer, die ihren Bürger/innen den wichtigen Themenbereich Bauleitplanung für Bürgerbegehren vorenthalten, auf sechs.

Bei den Reformen der letzten Jahre sind insbesondere Baden-Württemberg (2015) und Thüringen (2016) hervorzuheben. In Baden-Württemberg wurden mehrere wichtige Verfahrenselemente auf Landes- sowie auf kommunaler Ebene deutlich verbessert. In Thüringen wurden mehrere innovative Regelungen – wie etwa ein erleichtertes Bürgerbegehren als Gegenvorlage zu einem Ratsreferendum – verabschiedet, die neue Maßstäbe setzen und Vorbildfunktion für andere Bundesländer haben dürften (Details siehe Kapitel V).

#### **Reformen beim Kostendeckungsvorschlag**

In sieben Ländern müssen die Initiator/innen eines Bürgerbegehrens noch einen ausgearbeiteten Vorschlag zur Deckung der

<sup>3</sup> Vor 1989 hatten erst sieben Länder Regelungen für die direkte Demokratie, heute kennen alle 16 Länder das Instrument. Gemeint ist das Quorum für Begehren zu einfachen Gesetzen.

Kosten angeben, falls das Ziel des Bürgerbegehren Kosten verursacht. Dies war und ist ein Grund für viele Unzulässigkeits-Entscheidungen und gerichtliche Auseinandersetzungen. An diesem formalen Fallstrick scheitern immer wieder Initiativen. In den letzten Jahren haben Rheinland-Pfalz und Niedersachsen den Kostendeckungsvorschlag als formales Erfordernis für ein Bürgerbegehren gestrichen und damit die Zahl der Bundesländer, die dieses wenig bürgerfreundliche Hindernis vermeiden, auf neun erhöht. Bayern, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen verzichten entweder auf das formale Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlag – was die bessere Lösung ist – oder haben es durch eine Kostenschätzung durch die Verwaltung ersetzt.

**Fazit: Reformen**

Insgesamt entwickelt sich die Lage erfreulich. In vielen Bundesländern fanden in den letzten Jahren – zum Teil beachtliche – Reformen statt. Doch teilweise ist der Weg zu praxistauglichen und bürgerfreundlichen Instrumenten direkter Demokratie noch weit. Unser Ranking zeigt, in welchen Bereichen welche Bundesländer noch über Verbesserungspotenziale verfügen. Es lohnt sich, genauer hinzuschauen und – nach Kommunalebene und Landesebene differenziert – die einzelnen Verfahrenselemente zu analysieren.

## IV. Bewertungsmaßstab

### a) Das optimale Design der direkten Demokratie

Dieses Ranking berücksichtigt wie seine Vorläufer die Landes- und die Kommunalebene getrennt. Wir unterziehen die direktdemokratischen Verfahren der Bundesländer einer qualitativen Bewertung, vergeben für die Kommunalebene, die Landesebene und insgesamt für das Bundesland je eine Note und stellen jedes Land in einer Einzelbetrachtung dar.

In die Gesamtnote des Bundeslandes fließen die Teilnoten der kommunalen und der Landesebene gleichwertig 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.

Im ersten Schritt leisten wir eine Bestandsaufnahme der direktdemokratischen Verfahren in den 16 Bundesländern. Die Regelungen zu Volks- und Bürgerentscheiden sind in den Landesverfassungen, den Ausführungsgesetzen sowie in den Gemeinde- und Landkreisordnungen verankert. Die Verfahrenselemente werden zunächst erfasst und in mehrere Kategorien eingeteilt. Die einzelnen Elemente gewichten wir gemäß ihrer Bedeutung für das Gesamtverfahren unterschiedlich stark. Jede Kategorie wird mit „sehr gut“ bis „ungenügend“ bewertet. Hierbei sind auch Teilnoten (etwa 4- oder 3+) möglich, so dass besser differenziert werden kann.

Als ergänzende Kriterien ziehen wir ferner die Reformdiskussionen über direkte Demokratie, den Umgang mit direktdemokratischen Verfahren, die Bevölkerungsdichte und spezielle rechtliche Regelungen hinzu. So sind zum Beispiel Unterschriften von fünf Prozent der Stimmberechtigten in Bremen (Zwei-Städte-Staat) leichter als in einem Flächenland zu sammeln. Oder: 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.

Orientierung für unseren Bewertungsmaßstab geben in der Praxis erprobte und bewährte direktdemokratische Verfahren (zum Beispiel in den Kantonen der Schweiz oder in zahlreichen Bundesstaaten der USA) sowie dazu ergänzend das Ideal einer bürgerfreundlichen direkten Demokratie, die sich unter anderem durch Offenheit und Fairness auszeichnet. Dabei leiten uns folgende Grundgedanken:

### Gleichstellung des Souveräns mit dem Parlament

Die Bürger/innen sind der Souverän in einer Demokratie. Deshalb müssen sie die Möglichkeit haben, in allen wesentlichen politischen Fragen ein direktdemokratisches Verfahren einzuleiten, wenn eine relevante Menge von ihnen dies für nötig hält. Tabuthemen, wie zum Beispiel Finanzen, darf es nicht geben. Außerdem müssen die Unterschriftenquoten und Fristen so gestaltet sein, dass Bürger- und Volksbegehren eine realistische Chance auf Erfolg haben.

Diese Gleichrangigkeit der direkten Demokratie ist sowohl durch das Grundgesetz Art. 20, Abs. 21 gedeckt als auch dadurch, 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. Die Gleichrangigkeit beider Gesetzgeber muss allerdings in derselben Themenzuständigkeit zum Ausdruck kommen.

### Ermöglichung des gesellschaftlichen Diskurses

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

- niedrige Einstiegshürden für Bürger- und Volksbegehren, so dass ein Thema mit angemessenem Aufwand in die öffentliche Debatte eingebracht und zur Entscheidung gestellt werden kann
- freie Unterschriftensammlung statt der Pflicht, nur in Amtsräumen ein Volksbegehren unterschreiben zu dürfen, um öffentliche Gespräche und Diskussionen zu fördern
- ausreichende Fristen für die Sammlung, damit genug Zeit für die öffentliche Diskussion bleibt
- ausreichende Information der Bürger/innen vor einer Abstimmung durch eine ausgewogene Informationsbroschüre
- Verzicht auf (hohe) Abstimmungsquoten bei Bürger- und Volksentscheiden, weil sie Boykottstrategien und Kommunikationsverweigerung der Gegner einer Initiative „belohnen“.

### 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.

**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 Kostenerstattung für Initiator/innen, eine Abstimmungsbroschüre oder der Verzicht auf eine bürokratische Überregulierung des Verfahrens. Entscheidend ist aber auch die Frage der politischen Kultur: Wie geht die etablierte Politik mit Bürger- und Volksbegehren um? Immer wieder werden sie als lästige Störfaktoren gesehen, denen Politik und Verwaltung mit Tricks und immer neuen Hindernissen begegnen.

Aus diesen Grundgedanken leiten wir im Folgenden die konkreten Bewertungsmaßstäbe für die gesetzlichen Regelungen der direkten Demokratie auf Landes- und Kommunalebene ab.

**b) Faire Volksentscheide auf Landesebene**

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 Kategorien entscheiden wesentlich über die Note (Gewichtung etwa 80 Prozent). Alle weiteren Regelungen – zum Beispiel eine Kostenerstattung für die Initiator/innen eines Volksentscheids oder eine Abstimmungsbroschüre – spielen eine nachgeordnete Rolle und wurden von uns entsprechend weniger stark gewichtet (Gewichtung etwa 20 Prozent).

**Landesebene: Das optimale Design der direkten Demokratie**

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

**Hohes Gewicht in der Wertung****Themen**

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

**Volksbegehren**

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

**Volksentscheid**

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

**Obligatorisches Referendum**

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

**Geringeres Gewicht in der Wertung****Fakultatives Referendum**

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

**Antrag auf Volksbegehren/Volksinitiative**

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

**Kostenerstattung**

Die Initiatoren eines Volksbegehrens bekommen eine angemessene Kostenerstattung.

**Konkurrenzvorlage**

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

**Abstimmungsbroschüre**

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

**Volkspetition**

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

## Landesebene: Der Bewertungsmaßstab im Einzelnen

### Themen

Über welche Themen dürfen die Bürger/innen abstimmen? Diese Frage ist selbstverständlich zentral. Als größtes Hindernis erweist sich in den Bundesländern das sogenannte Finanztabu. Oft werden Volksentscheide für unzulässig erklärt, schon wenn sie die Landeshaushalte 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 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 Haushaltsvorbehalt durch ein Gerichtsurteil ausgeweitet wurde (zum Beispiel in Schleswig-Holstein) oder wenn weitere Themen – etwa Verfassungsfragen – verboten sind. Auch werden Länder abgewertet, in denen die Gerichte das Haushaltstabu besonders restriktiv ausgelegt und damit das Themenspektrum zulässiger Volksbegehren weiter eingeeengt haben (zum Beispiel in Bayern).

Besser bewertet werden Länder, deren Verfassungen mehr finanzwirksame Themen zulassen (Beispiel Bremen: Finanzwirksame Volksbegehren sind 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 und Sachsen.

### Praxis

Bis Ende 2015 wurden 312 direktdemokratische Initiativen eingeleitet. Etwa jeder sechste Antrag wurde 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. Die Bürger/innen bleiben demnach immer dann außen vor, wenn sich Volksbegehren „wesentlich“ auf die Landeshaushalte auswirken. Entsprechende Urteile sind in Bayern, Brandenburg und Schleswig-Holstein gefällt worden (vor den Reformen 2009 erschwerte ein Urteil auch in Bremen die direkte Demokratie). Diese Interpretation stellen auch Jurist/innen in Frage. Dementsprechend gibt es auch andere Urteile: Der Niedersächsische Staatsgerichtshof erklärte im Jahr 2001 ein Volksbegehren zur Finanzierung der Kindertagesstätten für zulässig.

Im Jahr 2002 ging das Sächsische Verfassungsgericht noch einen Schritt weiter: Die Richter/innen wiesen die Behauptung der Landesregierung, das Volksbegehren „Zukunft braucht Schule“ sei wegen seiner finanziellen Folgen verfassungswidrig, zurück. Sie betonten die Gleichrangigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgebung und stellen fest, dass Volksbegehren auch dann zulässig sind, wenn sie finanzielle Folgen haben. Damit vollzogen die Richter/innen eine Trendwende, die sich in der juristischen Debatte bereits abgezeichnet hatte. Auch das Berliner Verfassungsgericht urteilte 2009, dass finanzwirksame Volksbegehren zulässig seien. In Bremen wurde bei der Reform 2009 eine politische Lösung gefunden und die Verfassung geändert. Seitdem sind finanzwirksame Volksinitiativen zulässig, sofern bestimmte Verpflichtungen berücksichtigt werden und die Struktur des Haushalts nicht wesentlich verändert wird.

### Antrag auf Volksbegehren/Volksinitiative (1. Verfahrensstufe)

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

- 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 3.000 Unterschriften (0,02 Prozent der Wahlberechtigten) ein Volksbegehren einleiten kann, sind in Hessen etwa 88.000 Stimmen (zwei Prozent) erforderlich.

Mit „sehr gut“ bewerten wir Regelungen, die Unterschriften von maximal 0,25 Prozent der Wahlberechtigten fordert, ohne oder mit einer sehr langen Sammelfrist, und die eine parlamentarische Behandlung vorsehen, wenn die Initiative durchkommt. Bei der Bewertung berücksichtigen wir, dass in einem Stadtstaat die Unterschriftensammlung leichter zu organisieren ist als in einem Flächenstaat. 5.000 Unterschriften in Bremen sind einfacher zu sammeln als 25.000 Unterschriften in Bayern.



*Praxis*

Positiv hervorzuheben sind die Länder, die diese erste Verfahrensstufe zu einer vollen Volksinitiative mit parlamentarischer Behandlung des Themas ausgebaut haben (Baden-Württemberg seit 2015, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein). So entsteht ein „Frühwarnsystem“: Die Bürger/innen können so mit vertretbarem Aufwand Themen in die politische Diskussion bringen und im Parlament angehört werden. Oft kommen auf dieser Stufe bereits Kompromisse zustande. Die Volksinitiative wird häufig auch dann genutzt, wenn die Initiator/innen noch gar nicht sicher sind, ob sie wirklich bis zum Volksentscheid weitermachen wollen. Lehnt der Landtag ab, bleibt aber immer die Möglichkeit, als nächsten Schritt ein Volksbegehren einzuleiten.

Bis zum 1. August 2016 erlebte Brandenburg 42 Volksinitiativen. Davon übernahm der Landtag immerhin 12 ganz oder teilweise. In Mecklenburg-Vorpommern waren 7 von 29 Volksinitiativen in der Sache erfolgreich, so dass die zweite Verfahrensstufe (Volksbegehren) ausblieb. Auch in Hamburg und Schleswig-Holstein hat sich die Volksinitiative bewährt. Mehrere Verfahren endeten mit einer Einigung zwischen dem Landesparlament und den Initiator/innen.

**Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe)**

Hier werden folgende Elemente erfasst und bewertet:

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

Zum Vergleich: Die Unterschriftenquoten in den US-Bundesstaaten betragen durchschnittlich vier Prozent (zwischen 1,5 und 7,5 Prozent), in den Kantonen der Schweiz 2,6 Prozent (zwischen 0,8 und 5,7 Prozent). Die Sammelfrist erstreckt sich über mehrere Monate. Sowohl die Schweizer/innen als auch die US-Amerikaner/innen dürfen die Unterschriften frei sammeln. Auf diese Weise werden bürgerschaftliches Engagement und öffentliche Diskussionsprozesse gefördert. Für das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren gilt folgender Maßstab:

**Bewertungsmaßstab Unterschriftenquorum (Volksbegehren)**

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

Die Fristen und die Sammelvorschriften können eine Auf- oder Abwertung der Teilnote verursachen. So bekommt beispielsweise Bayern wegen der kurzen Sammelfrist und dem Verbot der freien Unterschriftensammlung eine schlechtere Note, während Niedersachsen besser abschneidet, weil die Frist mit sechs Monaten angemessen lang ist und die Sammlung frei erfolgt.

*Praxis*

Überhöhte Quoren, zu kurze Fristen und die Amtseintragung (etwa in Brandenburg oder Bayern) bremsen Volksbegehren aus. Nur knapp die Hälfte der Anträge in Deutschland, die die zweite Verfahrensstufe – das Volksbegehren – erreichten, schafften das Unterschriftenquorum. Erst in sieben der 16 Bundesländer löste ein erfolgreiches Volksbegehren einen Volksentscheid aus. Das bedeutet, dass in neun Ländern noch nie eine Volksabstimmung aufgrund eines Volksbegehrens stattfand, obwohl dieses Instrument teilweise seit Jahrzehnten der Landesverfassung verankert ist – wie in Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Dass restriktive Hürden Initiativen von vornherein abschrecken und verhindern, zeigt exemplarisch das Bundesland Hessen: Hier müssen für das Volksbegehren 20 Prozent der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten – von 1946 bis 2011 betrug die Frist sogar nur zwei Wochen – in amtlichen Stellen unterschreiben. In 70 Jahren erlebte Hessen deshalb nur ein einziges Volksbegehren, das auch prompt mit 6,9 Prozent deutlich am Unterschriftenquorum scheiterte.

Auch in Ländern mit mehr Praxis ist zu beobachten, dass Amtseintragung und kurze Fristen viele Volksbegehren erschweren: In Bayern erreichten nur acht der 20 Volksbegehren das Unterschriftenquorum von zehn Prozent innerhalb der sehr

kurzen Frist (zwei Wochen) und ohne freie Unterschriften-sammlung. In Brandenburg erreichten erst zwei der bislang 12 durchgeführten Volksbegehren die benötigte Anzahl an Unterschriften, was maßgeblich am Verbot der freien Unterschriften-sammlung lag.

**Volksentscheid**

Anders als bei Wahlen, wo allein die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet, gelten bei Volksentscheiden meist zusätzlich sogenannte Abstimmungsquoren:

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

Mehr Demokratie lehnt Abstimmungsquoren ab, weil sie Abstimmungsboykotte und andere undemokratische Behinderungen von Volksentscheiden 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 auf die Stimmberechtigten bezogenen Abstimmungsquoren.

Für das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid gilt folgender Maßstab für unsere Bewertung. Dieser wurde im Vergleich zum Ranking 2013 weiter entwickelt:

**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)

Zustimmungsquoren jenseits der 25 Prozent sind praktisch nicht zu erreichen und entfalten bereits sehr viele der oben beschriebenen negativen Effekte. Daher wird dies mit ungenügend bewertet. Das Abstimmungsquorum für Volksentscheide über einfache Gesetze wird in der Bewertung stärker gewichtet als jenes für Volksentscheide über Verfassungsänderungen, weil es eine größere praktische Relevanz hat. Änderungen der Landesverfassung per Volksbegehren kommen selten vor.

*Praxis*

Von den bislang 23 durch Volksbegehren eingeleiteten Volksentscheiden galten bei sieben (sechs in Bayern, einer in Sachsen) die gleichen Bedingungen wie bei Wahlen – das heißt, es gab kein Abstimmungsquorum, sondern die Mehrheit der Abstimmenden entschied. Für drei Volksentscheide galt ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent, für acht eines von 25 Prozent, für einen eines von 33,3 Prozent und für zwei ein Zustimmungsquorum von 50 Prozent.<sup>4</sup>

Alle drei Abstimmungen, die eine Zustimmung von 20 Prozent der Wahlberechtigten erreichen mussten (Krankenhäuser, Wahlrecht, Schulreform, alle in Hamburg), haben das geschafft. Zwei von ihnen fanden zeitgleich mit Wahlen statt, was die Beteiligung erhöhte. Ein Blick auf die acht „25-Prozent-Fälle“ zeigt, dass dieses Quorum schon schwieriger zu überwinden ist: Es wurde in lediglich drei von acht Fällen erreicht, und zwar 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 in Berlin. Die anderen fünf (Sachsen-Anhalt, drei in Berlin, Schleswig-Holstein) erreichten 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.

Wie das Quorum wirkt, zeigt sehr gut ein Beispiel aus Schleswig-Holstein: 1997 lehnten die Abstimmenden mit einer Zweidrittelmehrheit die Streichung des Buß- und Bettags als Feiertag ab. Ohne den „Mitnahme-Effekt“ einer Wahl verfehlte diese Abstimmung jedoch das 25-Prozent-Quorum. Die zustande gekommene Zweidrittelmehrheit entsprach nicht einem Viertel aller Stimmberechtigten. Die Mehrheit unterlag. Kritik erntete die Landesregierung, weil sie sich nur mäßig in die Abstimmungsdebatte einmischte. Offenbar vertraute sie darauf,

<sup>4</sup> Bei einem Volksentscheid 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 (vgl. ausführlicher: [www.mehr-demokratie.de/5972.html](http://www.mehr-demokratie.de/5972.html), Anmerkung 2). Der Volksentscheid über den Rückkauf der Energienetze fand am 22. September 2013 zugleich mit der Bundestagswahl statt.



dass die Initiative am Quorum scheitern würde. Das Kalkül ging auf. Ohne Quorum hätte sich die Landesregierung ganz anders für die Streichung des Buß- und Bettages ins Zeug legen müssen, um einen Sieg der nordelbischen Kirche (Initiator des Begehrens) an der Urne zu verhindern.

Als nahezu unüberwindbar gilt ein Zustimmungsquorum von 33,3 Prozent. Dieses wurde beim bislang einzigen Volksentscheid, der unter dieser Bedingung statt fand – in Mecklenburg-Vorpommern 2015 – deutlich verfehlt, obwohl sich über 80 Prozent der Abstimmenden für das Anliegen des Volksbegehrens aussprachen. Das Land hat übrigens 2016 dieses Zustimmungsquorum auf 25 Prozent gesenkt.

In vielen Ländern wird für Verfassungsänderungen sogar 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 der Abstimmenden mit „Ja“. Doch das Gesetz landete im Papierkorb, weil das Projekt „nur“ die Zustimmung von rund 45 Prozent der Stimmberechtigten fand. Gerade beim Abstimmungsquorum für verfassungsändernde Gesetze sehen wir in nahezu allen Ländern einen sehr großen Reformbedarf.

### **Obligatorisches Referendum**

Dieses Instrument kommt bei sehr wichtigen Angelegenheiten – zum Beispiel Verfassungsänderungen – zum Tragen, die dann zwangsläufig (obligatorisch) in einer Volksabstimmung entschieden werden. In den Gemeinden und Bundesstaaten der USA und den Kantonen der Schweiz ist dies weit verbreitet. Unter anderem alle Verfassungsänderungen und wichtige Finanzangelegenheiten wie etwa staatliche Kreditaufnahmen unterliegen dort dem obligatorischen Referendum. Die Praxis zeigt: Unter solchen Bedingungen laufen Politikprozesse anders – vor allem kommunikativer – ab. Wenn am Ende einer Debatte ein Volksentscheid steht, dann wird besser und intensiver diskutiert.

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 ein Mal im Jahr 2006. Die Berliner Regelung betrifft jedoch nur einen Verfassungsartikel und wird da-

her von uns mit „mangelhaft“ (5+) benotet. In Bremen musste bis 1994 jede Verfassungsänderung vors Volk, die nicht einstimmig vom Landtag verabschiedet wurde. Diese Regelung wurde leider abgeschafft. Hingegen beschloss Bremen Ende August 2013 ein bedingt obligatorisches Referendum beim Verkauf öffentlichen Eigentums (Details siehe unten, fakultatives Referendum), was wir mit „ausreichend“ bewertet haben.

### *Praxis*

Bislang kam es in Bayern zu 14, in Hessen zu neun und in Bremen und Berlin zu je einem obligatorischen Verfassungsreferendum. Bis auf eine Ausnahme (Hessen, 1995, Senkung des passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre) wurden alle Vorlagen der Landtage im Volksentscheid von den Bürger/innen angenommen. Zuletzt stimmten die Bürger/innen in Bayern zusammen mit der Landtagswahl am 15. September 2013 über fünf Verfassungsreferenden ab. Obligatorische Verfassungsreferenden begrüßen wir sehr, weil die grundsätzlichen Spielregeln des Gemeinwesens stets von einer Mehrheit der Bürger/innen getragen werden sollten. Allerdings müssen Parteien und staatliche Institutionen die Referenden auch würdigen und nicht als Pflichtübung abtun – so wie die hessischen Parteien und die Landesregierung im Herbst 2002, die die Wähler/innen über die drei Referenden nur unzureichend informierten. Erst wenige Wochen vor dem Volksentscheid ging den Wähler/innen ein Informationsschreiben zu, das kaum verständlich war.

### **Fakultatives Referendum**

Dieses direkt-demokratische Verfahren ist in der Schweiz und in US-Bundesstaaten seit Jahrzehnten etabliert. In Deutschland gibt es seit kurzem erste Ansätze in Hamburg und Bremen, bislang erlebte nur Hamburg ein Mal ein fakultatives Referendum. In Thüringen wird dieses Instrument seit kurzem rege diskutiert – interessanterweise brachte es die CDU in die politische Debatte ein.

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. Es gelten die gleichen Quoren wie bei Volksentscheiden: Neben der Mehrheit der Abstimmenden müssen 20 Prozent aller Stimmberechtigten dem vom Parlament beschlossenen Gesetz zustimmen. Das erschwert natürlich die Annahme vom Parlament beschlossener Veränderungen und schützt damit Gesetze, die per direkter Demokratie verabschiedet wur-

den. Die Vorgeschichte dieser Regelung: Im Jahr 2004 hatte das Parlament zwei Volksentscheide innerhalb kurzer Zeit rückgängig gemacht. Wenn ein fakultatives Referendum ausbleibt, kann davon ausgegangen werden, dass die Bürger/innen die vom Parlament vorgenommene Änderung mittragen. Würde diese Regelung auf alle Gesetze ausgedehnt, entspräche dies dem Status in vielen Schweizer Kantonen und ließe bei allen Gesetzen auf eine gewisse Akzeptanz in der Gesellschaft schließen.

Die Bremer Landesverfassung enthält seit August 2013 eine Mischung aus bedingt obligatorischem und fakultativem Referendum. Bestimmte Gegenstände der Privatisierung – zum Beispiel Daseinsvorsorge, Verkehr oder Wohnungsbau – unterliegen dem obligatorischen Referendum. Das heißt, sie können nur mit Zustimmung der Bürger/innen in einem Volksentscheid erfolgen. Jedoch gilt eine Ausnahme: Beschließt das Parlament den Verkauf mit Zweidrittelmehrheit, kommt es nicht automatisch zum Volksentscheid. Dann 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 liegt der Verkauf auf Eis. Im Vergleich zu Hamburg betrifft die Regelung in Bremen eine noch kleinere Fallgruppe und liegt das Unterschriftenquorum mit fünf Prozent der Stimmberechtigten doppelt so hoch.

Es ist interessant, dass in beiden Stadtstaaten neue Formen direktdemokratischer Instrumente gewählt wurden, um Sonderfälle zu regeln. Auch wenn der einzige Fall (Hamburg) für unzulässig erklärt wurde, haben beide Regelungen das Potenzial, für weitere direktdemokratische Reformen in Deutschland Modell zu stehen. Thüringen könnte hier neues Vorbild werden. Auch auf Bundesebene fordert Mehr Demokratie das fakultative Referendum, um Beschlüsse des Parlaments korrigieren zu können.

#### **Weitere Elemente (I): Konkurrenzvorlage, Kostenerstattung, Abstimmungsbroschüre**

Folgende Elemente verbessern die Chancengleichheit, den Informationsgrad und allgemein die Qualität des Verfahrens:

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

Erfreulicherweise können die Parlamente in allen 16 Bundesländern eine Gegenvorlage zum volksbegehrten Gesetzentwurf mit zur Abstimmung stellen. Dies fördert Kompromissmöglichkeiten und vergrößert die Auswahl an Abstimmungsalternativen.

In der Schweiz ist dies ebenfalls überall anzutreffen, in den USA hingegen nicht in jedem Bundesstaat.

Kostenerstattungen zur Verbesserung der Chancengleichheit sind in sieben Bundesländern vorgesehen: Hamburg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Die US-Bundesstaaten und die Schweiz kennen keine derartigen Kostenerstattungen, weshalb die Regelungen in den deutschen Bundesländern als innovativ gelten.

Sowohl in den USA („Ballot Pamphlet“) als auch in der Schweiz („Abstimmungsbüchlein“ oder auch „Abstimmungsbroschüre“) ist ein amtliches Informationsheft üblich. Darin sind Informationen über den Abstimmungsgegenstand, die Positionen der Verwaltung und der Initiator/innen sowie zum Teil mögliche finanzielle Auswirkungen der Abstimmung dargestellt. Dass eine so grundlegende Information der Stimmberechtigten noch nicht in allen Ländern Standard ist, verwundert doch etwas. Immerhin haben in den letzten beiden 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 acht Bundesländer verschicken nun Informationsbroschüren vor Volksentscheiden: Baden-Württemberg (optional), Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Weitere Pluspunkte bei der Bewertung sammeln Bundesländer, die den Initiator/innen zusätzliche Beratung anbieten (beispielsweise Berlin), einen erhöhten Bestandsschutz für Volksentscheide vorsehen oder auf sonstige Weise die Bürgerfreundlichkeit und Transparenz des Verfahrens erhöhen.

#### *Praxis*

Parlamente legen oft Konkurrenzvorlagen vor, wenn Volksbegehren zur Abstimmung gelangen. In der Regel kommt die Politik dem Volksbegehren in der Sache entgegen. Beim Volksentscheid über die bayerische Müllpolitik 1991 setzte sich zwar der Konkurrenzentwurf des Landtags gegen den Entwurf der Initiative durch. Das erfolgreiche Volksbegehren hatte die CSU-Mehrheit im Landtag zuvor jedoch zu Zugeständnissen gezwungen. Auch bei mehreren Volksentscheiden in Hamburg lagen Konkurrenzvorlagen vor, was den Abstimmenden mehr Auswahl bot.

Die mangelnde Information der Bürger/innen vor Volksentscheiden haben wir bereits am Beispiel der drei hessischen Verfassungsreferenden aus dem Jahr 2002 kritisiert. Die öffentliche Diskussion ist der Kern der direkten Demokratie – der Staat muss dafür den Rahmen schaffen. Einige Bundesländer (siehe oben) haben darauf reagiert und bieten ausführlichere Informationen vor einem Volksentscheid an.

### Weitere Elemente (II): Volkspetition

Ebenfalls in der Bewertung berücksichtigt wird die Volkspetition. Sie erreicht, dass das Parlament sich mit dem Anliegen der Initiative befasst, bleibt allerdings unverbindlich. Die Volkspetition endet nach der Entscheidung im Landesparlament, das das letzte Wort hat und hat damit den Charakter einer Massenetition. Mit der Volksinitiative beziehungsweise dem Antrag auf ein Volksbegehren als erste Verfahrensstufe der Volksgesetzgebung ist sie nicht zu verwechseln. 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 zu Begriffsverwirrungen führen. Da es sich bei dem Verfahren um eine Massenetition 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 („Agenda-Setting“). Es kommt immer wieder vor, dass Parlamente die Forderungen einer Volkspetition ganz oder teilweise übernehmen. Leider kennen mehrere Bundesländer die Volkspetition, jedoch keine voll ausgebaute erste Verfahrensstufe der Volksgesetzgebung. Dies bedeutet, dass dort das Anliegen eines erfolgreichen Antrags auf Volksbegehren nicht im Parlament behandelt wird. Dabei wäre es sinnvoll, die Instrumente zu verschmelzen, denn eine echte, voll ausgebaute Volksinitiative übernimmt die Funktion der Volkspetition mit. In der Schweiz, die über differenziertere direktdemokratische Instrumente verfügt, gehört die Volkspetition („Motion“) ebenso zum Standard wie in den USA, jeweils mit sehr niedrigen Hürden.

#### Praxis

Die Erfolgchancen für Volkspetitionen sind theoretisch gering, denn der politische Druck auf den Landtag ist nicht allzu hoch: Nach einer Ablehnung droht kein Volksbegehren. Die Praxis in den deutschen Bundesländern zeigt jedoch, dass mehrere Volkspetitionen die Politik zum Umdenken bewegen konnten. Von den bis Dezember 2015 eingeleiteten 61 Volkspetitionen wurden 35 Volkspetitionen mit genügend Unterschriften eingereicht. Von diesen wurden zehn ganz oder teilweise vom Landtag übernommen.

### Reformdiskussion und weitere Aspekte

In die Bewertung fließt in geringem Maße ein, ob es im jeweiligen Bundesland eine aktive öffentliche Debatte über Reformen der direktdemokratischen Regelungen gibt oder nicht. Die öffentlichen Debatten über die gesetzlichen Regelungen werten wir als Zeichen für die Lebendigkeit der direkten Demokratie und ihre Verankerung im Bewusstsein der Bürger/innen. Desweiteren werden Aspekte wie die Bevölkerungsdichte, der Umgang mit direktdemokratischen Verfahren und rechtliche Aspekte berücksichtigt.

### c) Faire Bürgerentscheide auf Kommunalebene

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

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

Diese Kategorien spielen für die Notengebung eine sehr wichtige Rolle (Gewichtung etwa 80 Prozent). Alle weiteren Regelungen sind weniger wichtig (Gewichtung etwa 20 Prozent).

### Das optimale Design der direkten Demokratie auf Kommunalebene

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

#### Hohes Gewicht in der Wertung

##### Themen

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

##### Bürgerbegehren

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

##### Bürgerentscheid

Wie bei Wahlen entscheidet die Mehrheit.

Es gibt keine Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren.

## **Geringeres Gewicht in der Wertung**

### **Abstimmung analog einer Kommunalwahl/Briefabstimmung möglich**

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

### **Ratsreferendum/Konkurrenzvorlage**

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

### **Abstimmungsbroschüre**

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

### **Aufschiebende Wirkung**

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

### **Kein Kostendeckungsvorschlag**

Die Initiator/innen müssen keinen ausgearbeiteten Kostendeckungsvorschlag unterbreiten.

### **Bürgerentscheide auf Landkreisebene**

Auch in den Landkreisen sind Bürgerbegehren und -entscheide vorgesehen.

### **Bürgerentscheide in den Stadtbezirken**

In Großstädten können Bürgerentscheide auch auf Stadtbezirksebene stattfinden.

### **Obligatorische Referenden**

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

### **Volkspetition (Einwohnerantrag)**

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

## **Kommunalebene: Bewertungsmaßstab im Einzelnen Themen**

Welche Themenbereiche für Bürgerbegehren zugelassen oder ausgeschlossen sind, entscheidet 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. Die No-

ten für diesen Teilbereich richten sich nach dem Ausmaß der Themenauschlüsse.

Alle Länder listen die unzulässigen Themen in sogenannten Negativkatalogen auf, die lang oder kurz ausfallen können. Je nach Ausmaß des Negativkatalogs haben wir die Noten „mangelhaft“ (zum Beispiel Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern) bis „sehr gut“ (Berlin, Hamburg) vergeben. Kommunalpolitisch wichtige Themenbereiche – vor allem die Bauleitplanung und Planungsvorhaben – fallen dabei mehr ins Gewicht als unbedeutendere Bereiche.

Nach Reformen in den letzten Jahren – zuletzt in Sachsen-Anhalt 2016 – ist der früher verbreitete Positivkatalog Geschichte. Er führte die zulässigen Themen auf und erklärte damit im Umkehrschluss alle nicht genannten Fragen und damit einen Großteil der kommunalpolitischen Themen für unzulässig.

### *Praxis*

Sechs Kommunalverfassungen erklären Bürgerbegehren zur Bauleitplanung komplett für unzulässig. Die Bauleitplanung umfasst zum Beispiel die Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten sowie Bauprojekte. 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. Während nur 16 Prozent aller bayerischen Bürgerbegehren als unzulässig abgewiesen wurden, geschah dies in Bundesländern, welche die Bauleitplanung nicht erlauben, mit deutlich mehr Verfahren: Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland und Niedersachsen kommen beispielsweise auf Werte über 35 Prozent.

Die Länder mit restriktivem Ausschlusskatalog verzeichnen nicht nur eine höhere Zahl unzulässiger Begehren. Dazu werden überhaupt umso weniger Bürgerbegehren eingeleitet, je mehr Themen ausgeschlossen sind.

Einen Sonderfall stellen Bürgerbegehren in den Bezirken des Stadtstaats Hamburg dar. Naturgemäß liegen auf Bezirksebene nicht so viele Kompetenzen wie in den Gemeinden. Hamburgs Regelung lässt Initiativen in allen wesentlichen Bezirks-Fragen zu. Hier taucht ein anderes Problem auf: Der Senat kann 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.

### Bürgerbegehren

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

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

Die Quoren für die Unterschriftensammlung in den US-Bundesstaaten und in der Schweiz liegen auch in den Kommunen durchschnittlich bei weniger als drei Prozent – ebenso wie auf staatlicher beziehungsweise kantonaler Ebene. Die freie Unterschriftensammlung und eine mehrmonatige Sammelfrist sind dort Standard.

Die Höhe der Hürden in Deutschland variiert stark – 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 verbreitete hohe Hürde von zehn Prozent bewerten wir mit „ausreichend“. Geringere Quoren werden besser bewertet, bei unter drei Prozent haben wir ein „sehr gut“ vergeben. In einigen Bundesländern sinkt das Quorum mit steigender Einwohnerzahl. Dies führt zur Aufwertung. Beispielsweise sehen Bayern und Nordrhein-Westfalen Quoren zwischen drei Prozent für Großstädte und zehn Prozent für kleine Gemeinden unter 10.000 Einwohner/innen vor. Alle Länder erlauben auf Kommunalebene die freie Unterschriftensammlung.

Bürgerbegehren werden unterschieden in Initiativbegehren und Korrekturbegehren. Letztere richten sich gegen einen Beschluss des Gemeindeparlaments – einem fakultativen Referendum auf Länderebene vergleichbar. Für sie gelten – anders als meist für Initiativbegehren – in nahezu allen Bundesländern Fristen (Ausnahmen: Bayern und Schleswig-Holstein).

Eine Frist von mindestens sechs Monaten bewerten wir mit „sehr gut“. Weicht die Note für die Dauer der Sammelfrist stark von der Note für das Unterschriftenquorum ab, führt dies zu einer auf beziehungsweise Abwertung innerhalb dieser Kategorie.

#### Praxis

Von der Höhe des Unterschriftenquorums hängt wesentlich ab, wie intensiv die direkte Demokratie genutzt wird. 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. Zur Illustration und zum Vergleich seien hier zwei Beispiele aus dem Jahr 2003 aufgeführt: Für einen Erfolg brauchte das Münchner Bürgerbegehren zum Erhalt mehrerer Stadtbibliotheken 27.000 Unterschriften, das sind drei Prozent der etwa 900.000 Münchner Stimmberechtigten. Diese Zahl wurde erreicht, im September 2003 kam der Bürgerentscheid. Zur gleichen Zeit scheiterte in Frankfurt eine ähnliche Initiative, weil sie „nur“ 25.000 Stimmen (das entspricht rund sechs Prozent der Stimmberechtigten) sammeln konnte. In der kleineren Stadt Frankfurt am Main mit etwa 420.000 Stimmberechtigten hätte das Bürgerbegehren „Stadtteilbibliotheken erhalten“ erheblich mehr Unterschriften sammeln müssen als in München, nämlich 42.000 (zehn Prozent). Mit dem gleichen Quorum wie in Bayern hätten 13.000 Unterschriften gereicht – das Bürgerbegehren „Stadtteilbibliotheken erhalten“ wäre zum Bürgerentscheid gelangt. 2011 wurde für hessische Großstädte das Unterschriftenquorum auf drei Prozent gesenkt.

### 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).

Hamburg, das auf Zustimmungsquoren verzichtet, steht in dieser Rubrik mit der Teilnote „sehr gut“ an der Spitze. Ein Zustimmungsquorum von 10 Prozent ergibt eine „2+“, 15 Prozent eine „2-“, 20 Prozent ein „befriedigend“ (3-) und 25 Prozent ein „ausreichend“ (4-). Wenn wie in Bayern, Thüringen oder (seit 2013) Schleswig-Holstein das Quorum mit wachsender Gemeindegröße sinkt, verbessert das die Note. Diese Staffelung ist sinnvoll, weil die Beteiligung an Bürgerentscheiden in kleinen Gemeinden höher liegt als in größeren Gemeinden und Städten. Früher gab es Zustimmungsquoren über 25 Prozent in mehreren Bundesländern; inzwischen haben Reformen dafür gesorgt, dass nur noch das Saarland so viel verlangt (30 Prozent, von uns als „mangelhaft“ bewertet): 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.

Die Bewertung berücksichtigt ferner 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. Die Erfahrung lehrt, dass in großen



Städten ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent schwerer als in kleinen Gemeinden zu erreichen ist und zahlreiche Bürgerentscheide diese Hürde nicht überwinden können..

### *Praxis*

Durch das Zustimmungsquorum werden mitunter elementare demokratische Spielregeln verletzt. Der Grund liegt auf der Hand: Die Gegner der Abstimmung – in der Regel der Gemeinderat und die Verwaltung – müssen nicht argumentieren, sondern lediglich eine hohe Beteiligung verhindern, damit der Bürgerentscheid am Quorum scheitert.

Ein Beispiel aus der niedersächsischen Stadt Hildesheim von 1997 verdeutlicht, welche Mittel die Städte mitunter nutzen, wenn sie Gestaltungsspielraum haben: Dem Bürgerbegehren gegen den Neubau eines Museums legte der Stadtrat gleich mehrere Steine in den Weg. Anders als bei Wahlen erhielten die Bürger/innen keine Benachrichtigung zum Bürgerentscheid, Briefabstimmung war nicht möglich und nur ein Sechstel der bei Wahlen üblichen Abstimmungslokale war geöffnet. Die Strategie der Stadtratsmehrheit hatte Erfolg. Zwar votierten 56 Prozent der Abstimmenden für das Bürgerbegehren, aber die Beteiligung kam mit 11,75 Prozent dem Zustimmungsquorum von 25 Prozent nicht einmal nahe. Ohne das Quorum hätten die Neubaubefürworter/innen – statt zu boykottieren – ihre Auffassung in einer öffentlichen Diskussion vertreten müssen.

Leider kommt es immer wieder vor, dass Politiker/innen sich Diskussionen verweigern oder sich anderweitig passiv verhalten, um das Erreichen des Quorums zu verhindern. Gerade in größeren Städten wirken Abstimmungsquoten besonders negativ. Untersuchungen in Hessen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg zeigen, dass sich die Erfolgsquote im Bürgerentscheid ab etwa 30.000 Einwohner/innen deutlich vermindert. So scheiterten in hessischen Städten dieser Größenordnung etwa 40 Prozent aller Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum, die meisten sehr knapp. Die nordrhein-westfälischen Erfahrungen vor 2011 bestätigen dies.

### **Abstimmung wie Kommunalwahl / Briefabstimmung**

Der Bürgerentscheid sollte analog zu einer Kommunalwahl geregelt sein, also mit der Möglichkeit, per Brief abzustimmen und mit einer rechtzeitigen schriftlichen Abstimmungsbenachrichtigung. Das ist mittlerweile in allen Bundesländern geschafft, nur 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.

### *Praxis*

Der schon beschriebene Hildesheimer Bürgerentscheid zeigt, wie schlecht geregelte Durchführungsbestimmungen Initiator/innen und Bürger/innen benachteiligen können. Inzwischen hat Niedersachsen dies jedoch reformiert. Ein weiteres Beispiel: Als im Jahr 2002 im ostwestfälischen Bad Salzuflen über den Verkauf der Stadtwerke abgestimmt wurde, öffnete die Gemeinde zehn Tage lang nur ein einziges Abstimmungslokal. Genaue Zahlen, inwieweit die Briefabstimmung von den Bürger/innen genutzt wird, liegen uns nicht vor. Allerdings gehen wir davon aus, dass wie bei Wahlen die Tendenz zur Briefabstimmung zunimmt und die Briefabstimmung bei Bürgerentscheiden die Beteiligung deutlich steigern kann.

### **Abstimmungsbroschüre**

Wie bereits im vorherigen Kapitel der Landesebene erwähnt, bewerten wir Informationen zum Abstimmungsgegenstand, die zur Meinungsbildung von amtlicher Seite an jeden Haushalt versandt werden, positiv. Die Hälfte der Bundesländer schreibt jedoch lediglich eine „Abstimmungsbekanntmachung“ vor: Im Amtsblatt der Gemeinde werden der Tag des Bürgerentscheids, die Abstimmungsfrage sowie die inhaltlichen Positionen des Gemeinderats und der Vertrauenspersonen des Begehrens veröffentlicht. Ein ausführliches Informationsheft müssen dagegen Städte und Gemeinden zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein oder (seit 2016) in Thüringen versenden.

### **Ratsreferendum, Konkurrenzvorlage durch Gemeinderat**

In den meisten Bundesländern kann auch der Gemeinderat mit einfacher Mehrheit oder Zweidrittelmehrheit einen Bürgerentscheid einleiten. Mit diesem sogenannten Ratsreferendum hat er zugleich ein Gegenvorschlagsrecht, denn er kann damit einem Bürgerbegehren eine weitere Vorlage zur Seite stellen, was die Auswahl an Alternativen erhöht. Zudem kann der Rat auch unabhängig von Bürgerbegehren einen Entscheid einleiten. 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 und im Saarland fehlt es ganz. Thüringen hat 2016 die diesbezügliche Regelung innovativ erweitert: Wenn der Rat einen Bürgerentscheid anberaumt, können die Bürger/innen per erleichtertem Bürgerbegehren (halbe Unterschriftenzahl) eine Gegenvorlage mit zur Abstimmung stellen.

*Praxis*

Die Gemeinderäte verwenden das Ratsreferendum häufig: In allen Ländern initiierten sie bis Ende 2015 insgesamt 1.170 Ratsreferenden. Demgegenüber leiteten die Bürger/innen 5.788 Bürgerbegehren ein. Per Ratsreferendum kam etwa die Abstimmung über den Neubau des Münchner Fußballstadions im Jahr 2001 zustande, dem die Bürger/innen deutlich zustimmten. Angestoßen hatte die Diskussion ein Bürgerbegehren, das letztlich gar nicht mehr zur Abstimmung gelangte.

**Aufschiebende Wirkung**

In den meisten Bundesländern haben Bürgerbegehren eine aufschiebende Wirkung, damit Räte oder 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, nachdem das Bürgerbegehren für zulässig erklärt wurde. Diese Maßnahme gewährleistet ein faires Verfahren. Deshalb wird sie bei der Bewertung berücksichtigt. Als besonders bürgerfreundlich sticht Hamburg hervor, wo der Aufschub bereits mit der Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren beginnt.

*Praxis*

Im hessischen Taunusstein wandte sich ein Bürgerbegehren gegen die vorzeitige Verlängerung des Konzessionsvertrages, den die Stadt mit einem größeren Energieversorgungsunternehmen geschlossen hatte. Obwohl es erfolgreich war, wollte die Stadt den Vertrag unterzeichnen – die Gerichte ordneten schließlich an, dass bis zum Bürgerentscheid keine „vollendeten Tatsachen“ geschaffen werden dürften.

Die niedersächsische Kommunalverfassung hingegen schloss bis 2016 eine aufschiebende Wirkung von Bürgerbegehren explizit aus. Im Jahr 2002 wollte zum Beispiel eine Initiative in der Gemeinde Neetze (Landkreis Lüneburg) den Ausbau einer Dorfstraße verhindern. Trotz des erfolgreichen Begehrens lehnten die Gemeinde und das Verwaltungsgericht einen Baustopp ab. Es kam zu der absurden Situation, dass der Bürgerentscheid zu einem Zeitpunkt stattfinden sollte, als die Straße schon fertig gebaut war. Die Initiator/innen zogen daraufhin frustriert ihr Bürgerbegehren zurück.

Glücklicherweise haben inzwischen mehrere Länder diese Regelung reformiert, zuletzt Baden-Württemberg 2015 und Niedersachsen 2016. In 13 von 16 Bundesländern haben Bürgerbegehren eine aufschiebende Wirkung.

**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 noch zwei Länder, die das 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**

In den Kommunen der Schweiz und der USA sind zu wichtigen Fragen – etwa bei der Aufnahme größerer Kredite zur Finanzierung lokaler Projekte – Referenden 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; Bremerhaven verfügt über eine ähnliche Regelung). Obligatorische Referenden ergänzen die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sinnvoll, weswegen sie in der Bewertung berücksichtigt werden.

**Bürgerentscheide in Stadtbezirken / Ortsteilen**

Die Kommunalverfassungen von Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen sehen für Stadtbezirke die Möglichkeit vor, über Bezirksfragen Bürgerentscheide abzuhalten. Diese Möglichkeit führt zu einer Aufwertung. Thüringen ist 2016 noch einen Schritt weiter gegangen 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 für die kommunale Ebene, ob es im jeweiligen Bundesland eine aktive Debatte über Reformen der direktdemokratischen Regelungen gibt oder nicht. Des Weiteren spielten bei der Notenvergaben weitere Aspekte wie etwa die Gemeindestruktur, der Umgang mit direktdemokratischen Verfahren und rechtliche Aspekte eine Rolle.

V. Land für Land

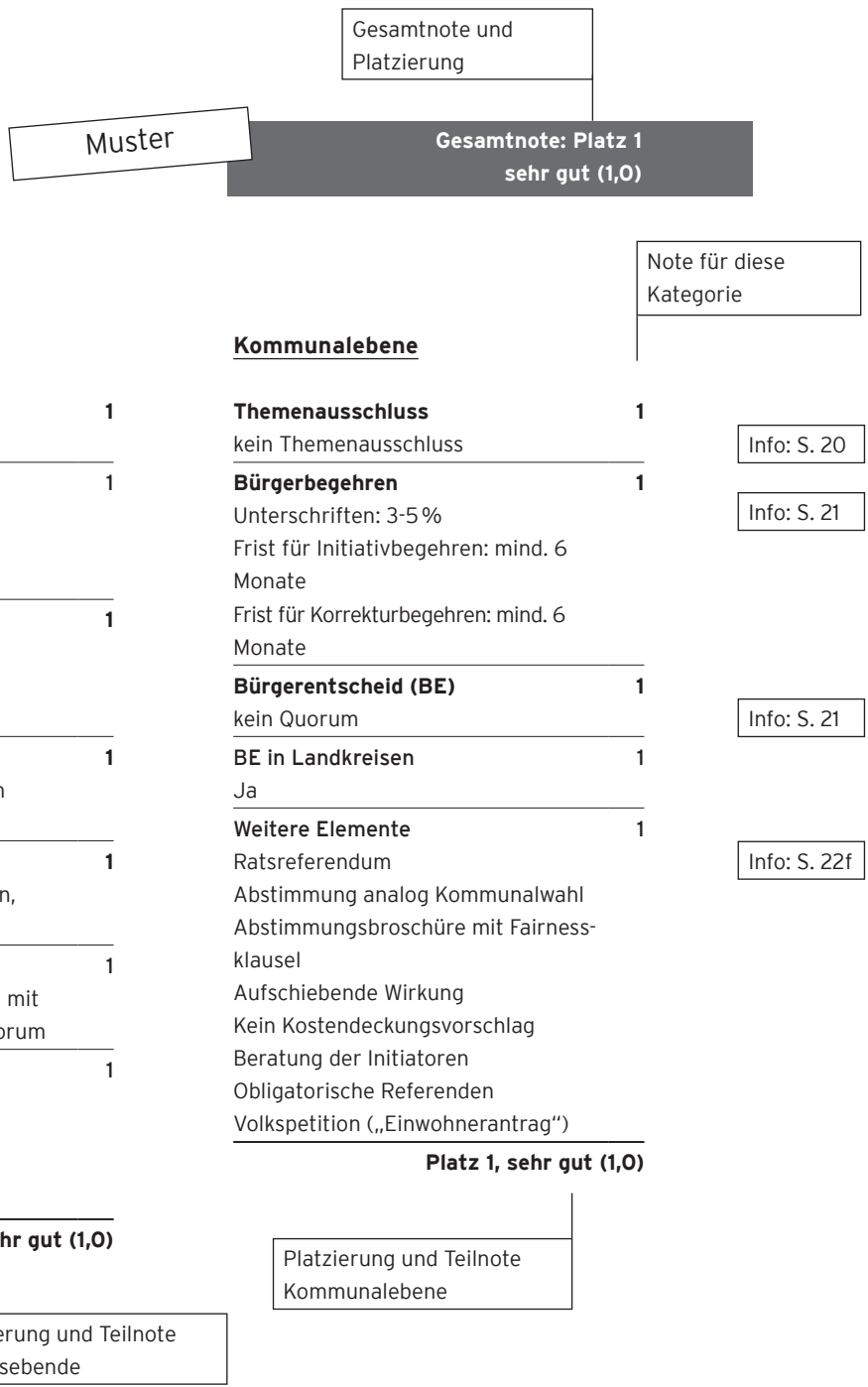
Für jedes Land haben wir eine Übersicht der wichtigsten direkt-demokratischen Verfahrensregelungen und der jeweiligen Bewertung erstellt. Sie finden sie auf den folgenden Seiten jeweils links die Regelungen und die Teilnoten für die Landesebene, rechts für die Kommunalebene.

Die einzelnen Kategorien werden in der Bewertung unterschiedlich gewichtet. Das wird auch in den Tabellen heraus gestellt. Weil wir nicht alle Detailaspekte auflisten können, erge-

ben sich die Gesamt- und die Teilnoten nicht ausschließlich aus den aufgeführten Punkten, weshalb die Kategorien nicht immer unmittelbar verglichen werden können.

Die Angaben zur Praxis der direkten Demokratie auf Landes- und Kommunalebene beziehen sich auf den Stand vom 31. Dezember 2015. Für die Kommunalebene sind die Zahlen dem Bürgerbegehrensbericht 2016 von Mehr Demokratie entnommen.

**Hohe Gewichtung - fette Schrift**  
 Geringe Gewichtung - normale Schrift



**Landesebene**

	<b>Themenausschluss</b>	<b>1</b>
Info: S. 14	kein Themenausschluss	
	<b>Volksinitiative</b>	<b>1</b>
Info: S. 14	Unterschriften: 0,25% Frist: mindestens 6 Monate Behandlung im Parlament	
	<b>Volksbegehren</b>	<b>1</b>
Info: S. 15	Unterschriften: 3% Frist: mindestens 6 Monate freie Sammlung	
	<b>Volksentscheid</b>	<b>1</b>
Info: S. 16	einfache Gesetze: kein Quorum Verfassung: kein Quorum	
	<b>Obligatorisches Referendum</b>	<b>1</b>
Info: S. 17	Ja, für Verfassungsänderungen, wichtige Finanzthemen	
	<b>Fakultatives Referendum</b>	<b>1</b>
Info: S. 17	Ja, für alle Themen. Einleitung mit niedrigerem Unterschriftenquorum	
	<b>Weitere Elemente</b>	<b>1</b>
Info: S. 18f	Konkurrenzvorlage Kostenerstattung Abstimmungsheft Volkspetition	

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

Platzierung und Teilnote  
Landesebene

**Kommunalebene**

	<b>Themenausschluss</b>	<b>1</b>
	kein Themenausschluss	
	<b>Bürgerbegehren</b>	<b>1</b>
	Unterschriften: 3-5% Frist für Initiativbegehren: mind. 6 Monate Frist für Korrekturbegehren: mind. 6 Monate	
	<b>Bürgerentscheid (BE)</b>	<b>1</b>
	kein Quorum	
	<b>BE in Landkreisen</b>	<b>1</b>
	Ja	
	<b>Weitere Elemente</b>	<b>1</b>
	Ratsreferendum Abstimmung analog Kommunalwahl Abstimmungsbroschüre mit Fairness- klausel Aufschiebende Wirkung Kein Kostendeckungsvorschlag Beratung der Initiatoren Obligatorische Referenden Volkspetition („Einwohnerantrag“)	

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

Platzierung und Teilnote  
Kommunalebene



## 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 Volkssentscheid 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 Volkssentscheid 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 Volkssentscheide, 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

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

Platz 3, befriedigend (2,9)

### Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	50
Volksbegehren	20
Volkssentscheide	6
Obligatorische Referenden	14

### Kommunalebene seit 1995

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

Platz 2, gut (1,7)

\* Die unverbindliche Volksbefragung führt nicht zu einer Aufwertung.

### Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	2.260
Ratsreferenden	467
Bürgerentscheide	1.651



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

**Landesebene seit 1994**

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

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

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

**Praxis Landesebene**

Anträge auf Volksbegehren	11
Volksbegehren	4
Volksentscheide	0
Obligatorische Referenden (bis 1994)	1
Volkspetitionen	7

Bremen

Im Zwei-Städte-Staat Bremen lagen die Hürden lange Zeit sehr hoch. Mehrere Reformen seit 2009 verbesserten die Situation: Für einfache Gesetze sank das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren auf fünf Prozent und das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid auf 20 Prozent. Zudem fiel das strikte Finanztabu, das die Rechtsprechung in die Verfassung interpretiert hatte, und das Ausführungsgesetz wurde bürgerfreundlicher gestaltet.

Ein weiteres Reformpaket senkte im August 2013 die Zahl der nötigen Unterschriften bei Bürgeranträgen auf 5.000 und ermöglichte erstmals elektronische Eintragungen. Bei verfassungsändernden Volksbegehren verringerten sich die Quoren auf 10 Prozent (Volksbegehren) und 40 Prozent (Volksentscheid). Für künftige Verkäufe öffentlichen Eigentums stehen zwei neue direktdemokratische Instrumente bereit – ein bedingt obligatorisches Referendum sowie ein fakultatives Referendum. Damit schrieb Bremen ein Stück Verfassungsgeschichte. Zugleich reformierte Bremen die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene.

Bremerhaven erleichterte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Jahren 2012 und 2015. Seitdem sind mehr Themen zulässig, darunter die Bauleitplanung. Die Quoren für Bürgerbegehren liegen seither bei 5 Prozent und für Bürgerentscheide bei 20 Prozent (vor 2012 waren es 30 Prozent).

Die gesamte Entwicklung sorgte dafür, dass Bremen nun auch in der Gesamtnote ein „gut“ erreicht hat und im Ranking weit nach vorne gekommen ist. Die Instrumente wurden jedoch noch relativ selten angewandt – insbesondere im Vergleich zu den beiden anderen Stadtstaaten Berlin und Hamburg. Die eher bürgerfreundliche Regelung bildet sich bisher in der Praxis der direkten Demokratie nicht ab.

\* führt zu einer Aufwertung.

**Kommunalebene seit 1994  
(Stadt Bremen)**

<b>Themenausschluss</b>	<b>2+</b>
Geringer Negativkatalog	
<b>Bürgerbegehren</b>	<b>2+</b>
Unterschriften: 5%	
Frist für Initiativbegehren: keine	
Frist für Korrekturbegehren: 3 Monate	
Freie Sammlung und in öffentl. Räumen	
<b>Bürgerentscheid (BE)</b>	<b>3</b>
20%-Zustimmungsquorum	
<b>BE in Landkreisen</b>	
Entfällt	
<b>Weitere Elemente</b>	<b>2+</b>
Ratsreferendum, Abstimmung analog Kommunalwahl, Abstimmungsbroschüre, Beratung, erhöhter Bestandsschutz von Bürgerentscheiden, Volkspetition („Einwohnerantrag“), obligatorisches bzw. fakultatives Referendum bei Privatisierungen	
<b>Teilnote Stadt Bremen: gut (1,8)</b>	

**Kommunalebene seit 1994  
(Stadt Bremerhaven)**

<b>Themenausschluss</b>	<b>2-*</b>
Erweiterter Negativkatalog, jedoch Bauleitplanung zugelassen	
<b>Bürgerbegehren</b>	<b>2+</b>
Unterschriften: 5%	
Frist für Initiativbegehren: keine	
Frist für Korrekturbegehren: 3 Monate	
Freie Sammlung	
<b>Bürgerentscheid (BE)</b>	<b>3-</b>
20%-Zustimmungsquorum	
<b>BE in Landkreisen</b>	
Entfällt	
<b>Weitere Elemente</b>	<b>2+</b>
Ratsreferendum, Abstimmung analog Kommunalwahl, Abstimmungsbroschüre, Volkspetition („Einwohnerantrag“), geringe Kostenerstattung bei Beratung, obligatorisches bzw. fakultatives Referendum bei Privatisierungen	
<b>Teilnote Stadt Bremerhaven: gut (2,1)</b>	

**Praxis Kommunalebene**

Bürgerbegehren	6
Ratsreferenden	0
Bürgerentscheide	0

**Praxis Kommunalebene**

Bürgerbegehren	3
Ratsreferenden	0
Bürgerentscheide	1

\* Es erfolgte eine Neubewertung im Vergleich zum Ranking 2013.



Gesamtnote: Platz 3  
befriedigend (2,55)

Website des Landesverbands:  
sh.mehr-demokratie.de

## Schleswig-Holstein

Die direkte Demokratie ist auf Landes-ebene „befriedigend“ geregelt. Einzelne Aspekte sind vorbildlich, 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. Das könnte Vorbildcharakter für andere, zögerlichere Bundesländer entwickeln.

Immerhin 31 Volksinitiativen wurden bis Ende 2015 eingeleitet. Zwei schafften es bis zum Volksentscheid und erzielten dort eindeutige Mehrheiten. Trotzdem scheiterten beide: der Volksentscheid zum Buß- und Bettag am damals geltenden Zustimmungsquorum, der Entscheid gegen die Rechtschreibreform wurde vom Landtag später kassiert. Beide Fälle beschädigten die Glaubwürdigkeit der direkten Demokratie in Schleswig-Holstein.

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 bereits 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 Kostendeckungsvorschlag durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt. Insgesamt ist Schleswig-Holsteins kommunale Regelung nun eine der besten in Deutschland.

### Landesebene seit 1990

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

**Platz 4, befriedigend (3,3)**

### Praxis Landesebene

Volksinitiativen	31
Volksbegehren	5
Volksentscheide	2

### Kommunalebene seit 1990

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

**Platz 3, gut (1,8)**

- \* Es erfolgte eine Neubewertung im Vergleich zum Ranking 2013.
- \*\* Es handelt sich um eine reine Sammelfrist, die mit der Anmeldung eines Bürgerbegehrens beginnt und nicht ab dem Datum des Ratsbeschlusses gilt.

### Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	407
Ratsreferenden	54
Bürgerentscheide	262

## Hamburg

Auf Landesebene sah es in Hamburg seit 2008 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.

Aus zweierlei Gründen mussten wir die Note jedoch abwerten. Das 2015 neu eingeführte Parlaments-/Regierungsreferendum „von oben“ könnte die Volksgesetzgebung „von unten“ stark einschränken. Die Wirkung auf die Praxis der direkten Demokratie bleibt abzuwarten. Zweitens entschied am 13. Oktober 2016 das Hamburger Verfassungsgericht, der Weiterentwicklung direktdemokratischer Verfahren enge Grenzen zu setzen. Die Note für die Landesebene wurde daher von 2,0 auf 2,6 abgewertet. Falls politische Fouls durch Referenden „von oben“ tatsächlich geschehen sollten, 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 – in den letzten drei Jahren noch stärker als zuvor – das politische Klima deutlich verschlechtert. 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



### Landesebene seit 1996

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

**Platz 1, befriedigend (2,6)\*\*\***

### Praxis Landesebene

Volksinitiativen	44
Volksbegehren	16
Volksentscheide	7
Referendum „von oben“	1
Volkspetitionen	5

**Gesamtnote: Platz 4 befriedigend (2,6)**

### Kommunalebene seit 1990

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

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

\* spezielle Regelung, siehe Anm. 2 unter [www.mehr-demokratie.de/5972.html](http://www.mehr-demokratie.de/5972.html)  
\*\* führt zu einer Aufwertung.  
\*\*\* deutliche Abwertung, Gründe siehe Text.  
\*\*\*\* reine Sammelfrist, die nach der Zulässigkeit beginnt und nicht ab dem Datum des Ratsbeschlusses gilt.

### Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	108
Ratsreferenden	10
Bürgerentscheide	25



Gesamtnote: Platz 5  
befriedigend (2,8)

Website des Landesverbands:  
thuringen.mehr-demokratie.de

## 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 dem Finanztabu, das Urteile des Landesverfassungsgerichts noch zementiert haben. Immerhin könnte eine Reform in Gang kommen, da die rot-rot-grüne Regierung das Finanztabu liberalisieren will. Zudem setzt sich die CDU 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. Die Praxis nahm zu.

Im Herbst 2016 beschloss der Landtag weitere Verbesserungen, darunter Innovationen wie eine Gegenvorlage zum Ratsreferendum durch ein vereinfachtes Bürgerbegehren. Ein eigenes, neues Gesetz („Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid“) enthält seitdem alle relevanten Vorschriften. Bis auf wenige Ausnahmen entspricht das neue Regelwerk unseren Idealvorstellungen.

### Landesebene seit 1994

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

**Platz 9-11, ausreichend (4,0)**

### Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	9
Volksbegehren	5
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	0

### Kommunalebene seit 1993

<b>Themenausschluss</b>	<b>1-*</b>
Sehr geringer Negativkatalog	
<b>Bürgerbegehren</b>	<b>2-*</b>
Unterschriften: 7%, max. 7.000 (= in Erfurt 4,5%) Frist für Initiativbegehren: 4 Monate Frist für Korrekturbegehren: 4 Monate Freie Sammlung	
<b>Bürgerentscheid (BE)</b>	<b>2+</b>
10-20%-Zustimmungsquorum	
<b>BE in Landkreisen</b>	<b>1+</b>
Ja	
<b>Weitere Elemente</b>	<b>1+</b>
Ratsreferendum mit Gegenvorschlag durch Bürgerbegehren, Abstimmung analog Kommunalwahl, Abstimmungsbroschüre, Stichfrage, aufschiebende Wirkung, Beratung, erhöhter Bestandschutz 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)**

\* Neubewertung im Vergleich zu 2013

### Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	179
Ratsreferenden	0
Bürgerentscheide	50



## 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, bei Verfassungsänderungen wird ein 50%-Beteiligungs- statt vorher eines 50%-Zustimmungsquorums gefordert. 2011 erlaubte der Landtag die freie Unterschriftensammlung und dehnte die Sammelfrist auf 12 Monate aus. Volksbegehren zu Fragen, die den Landeshaushalt betreffen, bleiben dagegen unzulässig.

Auch die Spielregeln auf kommunaler Ebene wurden mehrfach – zuletzt 2011 – verbessert: Nach und nach kamen die Briefabstimmung für Bürgerentscheide, eine Abstimmungsbenachrichtigung, ein Informationsheft sowie das Ratsreferendum („Ratsbürgerentscheid“ genannt) und eine aufschiebende Wirkung für zulässige Bürgerbegehren. Seit 2011 können zu Beginn eines Verfahrens Bürgerbegehren zu Flächennutzungs- und Bebauungsplänen gestellt werden. Das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide liegt nun je nach Gemeindegröße zwischen 10 bis 20 Prozent. Bis dahin galt generell ein Quorum von 20 Prozent. 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. Das Land verfügt damit über annehmbare Regelungen, die die Praxis spürbar belebt haben.

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

Website des Landesverbands:  
nrw.mehr-demokratie.de



**Gesamtnote: Platz 6  
befriedigend (3,0)**

### Landesebene seit 1950

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

**Platz 6, ausreichend (3,5)**

### Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	13
Volksbegehren	2
Volksentscheide	0
Anträge auf Volkspetitionen (bis 2004)	2
Volkspetitionen	17

### Kommunalebene seit 1994

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

**Platz 5, befriedigend (2,5)**

\* Es erfolgte eine geringfügige Neubewertung im Vergleich zum Ranking 2013.

\*\* Es erfolgte eine Neubewertung im Vergleich zum Ranking 2013.

### Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	704
Ratsreferenden	17
Bürgerentscheide	214



**Gesamtnote: Platz 7  
befriedigend (3,05)**

**Landesebene seit 1974**

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

Website des Landesverbands:  
www.mitentscheiden.de

**Kommunalebene seit 1956**

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

**Platz 8, befriedigend (2,7)**

\* Es erfolgte eine Neubewertung im Vergleich zum Ranking 2013.

**Praxis Landesebene**

Anträge auf Volksbegehren	9
Volksbegehren	0
Volksentscheide	0
Referendum „von oben“	1

**Praxis Kommunalebene**

Bürgerbegehren	595
Ratsreferenden	211
Bürgerentscheide	370

**Baden-Württemberg**

Die größte Verbesserung im Vergleich zum Ranking 2013 gelang Baden-Württemberg. Damals noch Schlusslicht, heute im vorderen Mittelfeld! Die Regelungen sowohl auf Landes- als auch auf Kommunalebene wurden 2015 nach jahrelangen Beratungen gründlich reformiert und modernisiert. Ein „mangelhaft“ 2013 wurde so in ein „befriedigend“ im aktuellen Ranking umgewandelt und der letzte Platz weit zurückgelassen. Damit können die Bürger/innen nun überhaupt erst Volksbegehren starten und für Bürgerbegehren ist dies leichter geworden.

In einigen Teilbereichen sind die Verfahrensregelungen jedoch noch nicht optimal 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. Die Zustimmungsquoren beim Volksentscheid sind ebenfalls zu hoch. Relativ bürgerfreundlich sind hingegen die zulässigen Themen, die erste Verfahrensstufe sowie die ausreichend lange Frist mit der freien Unterschriftensammlung beim Volksbegehren.

Auf kommunaler Ebene fehlen noch Bürgerbegehren auf der Landkreisebene. Das Zustimmungsquorum wurde zwar auf 20 Prozent gesenkt, bleibt damit jedoch zumindest in größeren Städten nur schwer zu erreichen. Wichtige Reformpunkte waren die Senkung des Unterschriftenquorums, die Verlängerung der Frist zur Einreichung von Bürgerbegehren sowie die Ermöglichung von Bürgerentscheiden über Aufstellungsbeschlüsse von Bebauungsplänen.

Mit großem Interesse werden wir die nächsten Jahre verfolgen und beobachten, ob Bürger- und Volksbegehren häufiger angewandt werden.



Berlin

Von Platz 16 (2003) in die Spitzengruppe (2010) und seit 2013 im Mittelfeld – Berlin hat vorgemacht, was kluge Reformen, aber auch eine schlechte Praxis bewirken können. Nach mehreren Reformschritten, deren erster 2006 in einer Volksabstimmung von 84 Prozent der Wähler/innen angenommen wurde, stand Berlin im Ranking 2010 auf Rang 2. Nach politischen Foulspielen in den vergangenen Jahren und anhaltenden Problemen auf der Bezirksebene reicht es im aktuellen Ranking nur noch zu Rang 8.

Auf Landesebene sticht eines besonders positiv hervor: Volksbegehren dürfen sich uneingeschränkt auf den Haushalt auswirken. Ausgeschlossen sind lediglich das Haushaltsgesetz und das laufende Haushaltsjahr. Negativ fallen dagegen die hohen Hürden für Volksentscheide auf. Zwei Mal nutzte der Senat seine Möglichkeiten, die Abstimmungsbeteiligung zu drücken und erreichte damit, dass das Zustimmungsquorum verfehlt wurde. Zuletzt änderte das Abgeordnetenhaus unter starken Protesten das Tempelhofer Feld-Gesetz, welches anderthalb Jahre zuvor per Volksentscheid beschlossen wurde.

Erst 2005 wurden auf Bezirksebene Bürgerbegehren und -entscheide eingeführt. Die Regelungen sind formal betrachtet sehr bürgerfreundlich. Deutliche Abzüge gibt es jedoch zum einen dafür, dass die meisten Bürgerentscheide nicht verbindlich sind, sondern ihre Umsetzung vom Wohlwollen der Bezirksverwaltung abhängt. Zum anderen verschlechtert der Umgang des Senats mit einzelnen Bürgerbegehren die Note. Er zog zwei Mal die Entscheidung über Bebauungspläne an sich und hebelte damit laufende Bürgerbegehren aus. Diese Schwächen haben in den letzten Jahren zu weniger Bürgerbegehren geführt. Daher haben wir die Note für die Kommunalebene – aufgrund der jüngsten Praxis nochmals stärker als 2013 – auf 2,6 abgewertet.

Website des Landesverbands:  
bb.mehr-demokratie.de



**Gesamtnote: Platz 8  
befriedigend (3,3)**

**Land seit 1995 (sowie 1949-75)**

<b>Themenausschluss</b>	<b>2-</b>
Haushaltsgesetz, aber: Finanzfragen zulässig (Urteil 2009), Besoldung, Tarife, Abgaben und Personalentscheidungen	
<b>Antrag auf Volksbegehren</b>	<b>3-</b>
Unterschriften: 20.000 (0,8%), bei Verfassungsänderungen 50.000 Frist: 6 Monate Keine parlamentarische Behandlung	
<b>Volksbegehren</b>	<b>3-</b>
Unterschriften: 7%, bei Verfassungsänderungen 20% Frist: 4 Monate Freie Sammlung und Amtseintragung	
<b>Volksentscheid</b>	<b>5+</b>
Einfache Gesetze: 25 %-Zustimmungsquorum Verfassung: 50 %-Zustimmungsquorum + 2/3 Mehrheit	
<b>Obligatorisches Referendum</b>	<b>5+</b>
Ja, aber nur bei Änderung der direkten Demokratie in der Verfassung	
<b>Fakultatives Referendum</b>	<b>-</b>
Nein	
<b>Weitere Elemente</b>	<b>2+</b>
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre, Volkspetition („Volksinitiative“), Beratungsrecht, Spendentransparenz	
<b>Platz 9-11, ausreichend (4,0)*</b>	

**Kommunalebene seit 2005**

<b>Themenausschluss</b>	<b>1</b>
Sehr geringer Negativkatalog	
<b>Bürgerbegehren</b>	<b>1+</b>
Unterschriften: 3% Frist für Initiativbegehren: 6 Monate Frist für Korrekturbegehren: 6 Monate Freie Sammlung	
<b>Bürgerentscheid (BE)</b>	<b>2+</b>
10%-Zustimmungsquorum	
<b>BE in Landkreisen</b>	
Entfällt	
<b>Weitere Elemente</b>	<b>1+</b>
Ratsreferendum, Abstimmung analog zur Kommunalwahl, aufschiebende Wirkung, Beratungsrecht, Kostenschätzung durch Verwaltung, Volkspetition („Einwohnerantrag“)	
<b>Platz 6-7, befriedigend (2,6)*</b>	

**Praxis Land**

Anträge auf Volksbegehren	29
Volksbegehren	9
Volksentscheide	5
Obligatorische Referenden	1
Volkspetitionen	8

**Praxis Kommunalebene**

Bürgerbegehren	37
Ratsreferenden	1
Bürgerentscheide	12

\* Abwertung aufgrund der politischen Kultur (Gründe siehe Text).



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

**Landesebene seit 1992**

<b>Themenausschluss</b> Haushaltsgesetz, aber lt. Urteil Finanzfragen zulässig, Abgaben, Besoldung	<b>2-</b>
<b>Volksinitiative</b> Unterschriften: 40.000 (1,1%) Frist: keine Behandlung im Parlament	<b>3</b>
<b>Volksbegehren</b> Unterschriften: 450.000 (13,2%) Frist: 8 Monate freie Sammlung	<b>5+</b>
<b>Volksentscheid</b> Einfache Gesetze: kein Quorum Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum	<b>2-</b>
<b>Obligatorisches Referendum</b> Nein	<b>6</b>
<b>Fakultatives Referendum</b> Nein	<b>-</b>
<b>Weitere Elemente</b> Konkurrenzvorlage, Kostenerstattung	<b>3</b>
<b>Platz 7, ausreichend (3,8)</b>	

**Praxis Landesebene**

Volksinitiativen	13
Volksbegehren	4
Volksentscheide	1

**Kommunalebene seit 1993**

<b>Themenausschluss</b> Geringer Negativkatalog	<b>2+*</b>
<b>Bürgerbegehren</b> Unterschriften: 5-10%** Frist für Initiativbegehren: 12 Monate Frist für Korrekturbegehren: 3 Monate Freie Sammlung	<b>4+</b>
<b>Bürgerentscheid (BE)</b> 25%-Zustimmungsquorum	<b>4-</b>
<b>BE in Landkreisen</b> Ja	<b>1+</b>
<b>Weitere Elemente</b> Ratsreferendum, Abstimmung analog zur Kommunalwahl, aufschiebende Wirkung, Volkspetition („Einwohner- antrag“)	<b>3+</b>
<b>Platz 9, befriedigend (3,1)</b>	

\* Im Vergleich zum Ranking 2013 erfolgte eine geringfügige Neubewertung.

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

**Praxis Kommunalebene**

Bürgerbegehren	227
Ratsreferenden	90
Bürgerentscheide	164

Sachsen

Website des Landesverbands:  
sachsen.mehr-demokratie.de

Pluspunkte macht Sachsen mit der Entscheidung seines Verfassungsgerichtshofs vom Juni 2002, die auch finanzwirksame Volksbegehren zulässt. Damit werden Volk und Parlament in dieser Frage die gleichen Kompetenzen eingeräumt. Erfreulich ist auch, dass Sachsen beim Volksentscheid über einfache Gesetze auf ein Abstimmungsquorum verzichtet. Doch das sehr hohe Unterschriftenquorum von 13,2 Prozent schreckt viele Initiativen ab und ist nahezu unerreichbar. Mehrere Anläufe zu einer Reform dieser Hürde scheiterten leider in den letzten Jahren.

Die Landesregierung hat den bislang einzigen Volksentscheid Sachsens – die Auflösung der Sachsenbank (Landesbank von Sachsen) beschlossen – durch ein neues Gesetz ausgehebelt. Der mangelnde Respekt vor den Wähler/innen schadet der demokratischen Kultur.

Zwar sind nur vergleichsweise wenige Themen von kommunale Bürgerentscheiden ausgeschlossen. Die Quoren liegen jedoch zu hoch. Das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren wurde im November 2013 moderat auf immer noch sehr hohe 10 Prozent gesenkt.

Die relativ hohe Zahl der Bürgerentscheide in Sachsen erklärt sich maßgeblich durch zahlreiche Bürgerbegehren und Ratsreferenden zu Fragen der Gemeindegebietsreform in den 1990er Jahren.

Auf beiden Ebenen ist der Abstand zu den Spitzenreitern des Rankings noch groß.

## Rheinland-Pfalz

Die direktdemokratischen Regelungen in Rheinland-Pfalz für die Landesebene erhalten die Note „ausreichend“. Unentschlossene Reformen 2000 (Verfassung) und 2015 (Ausführungsgesetz) halbierten zwar die Hürde für Volksbegehren auf immer noch hohe zehn Prozent, dafür kam beim bis dahin quorenlosen Volksentscheid ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent hinzu. Erst 2015 wurde die freie Unterschriftensammlung eingeführt, vorher mussten sich die Bürger/innen auf Amtsstuben eintragen. Die zögerlichen 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 Unterschriftenhürde. Es gab noch keinen Volksentscheid. Auch die Möglichkeit des fakultativen Referendums hat bisher keine praktische Wirkung entfaltet.

Etwas besser sieht es auf kommunaler 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 Bauleitplanung. Positiv bewertet wurden die viermonatige Frist bei Korrekturbegehren, das 2016 leicht gesenkte Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren auf 5 bis 9 Prozent und – wegweisend auch für andere Bundesländer – die Senkung des Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden auf generell 15 Prozent. Insgesamt erreicht 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 10  
ausreichend (3,6)**

### Landesebene seit 1947

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

**Platz 9-11, ausreichend (4,0)**

### Praxis Landesebene

Volksinitiativen	5
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	0

### Kommunalebene seit 1993

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

**Platz 10-11, befriedigend (3,2)**

### Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	184
Ratsreferenden	16
Bürgerentscheide	89



Gesamtnote: Platz 11  
ausreichend (3,85)

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

## Hessen

Hessen stellt mit dem Saarland zusammen die restriktivsten Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide auf. Das Land verlangt das bundesweit höchste Unterschriftenquorum für das Volksbegehren (20 Prozent). Zusammen mit dem Verbot der freien Sammlung verhindert dies eine Praxis bereits im Ansatz. Seit 1946 gab es lediglich ein Volksbegehren (1966), das jedoch scheiterte. Die an sich positive Tatsache, dass für einen Volksentscheid kein Quorum vorgesehen ist, fällt aufgrund des nahezu unüberwindbaren Unterschriftenquorums beim Volksbegehren nicht ins Gewicht. Zudem sind Volksbegehren zur Verfassung unzulässig. Lediglich das obligatorische Verfassungsreferendum fällt deutlich positiv ins Gewicht und verhindert, dass Hessen auf der Landesebene auf dem letzten Platz landet. Eine Reform ist somit überfällig. Doch es besteht Hoffnung, denn eine Verfassungskommission arbeitet derzeit an einer Reform der Landesverfassung.

Etwas besser sieht die Lage auf der Kommunalebene aus. 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 zu Buche, dass auf Landkreisebene keine Bürgerentscheide vorgesehen sind. 2016 wurden ferner Ratsreferenden eingeführt, was sich leicht positiv auf die Benotung auswirkte.

### Landesebene seit 1946

<b>Themenausschluss</b>	<b>5</b>
Haushaltsplan, Abgaben, Besoldung, Verfassung	
<b>Volksinitiative</b>	<b>5+</b>
Unterschriften: 2,0%	
Frist: 1 Jahr	
Behandlung im Parlament	
Formblatt je Unterschrift statt Listen	
<b>Volksbegehren</b>	<b>6</b>
Unterschriften: 20%	
Frist: 2 Monate	
Amtseintragung	
<b>Volksentscheid</b>	<b>3</b>
Einfache Gesetze: kein Quorum	
Verfassung: nicht möglich	
<b>Obligatorisches Referendum</b>	<b>2</b>
Ja, alle Verfassungsänderungen	
<b>Fakultatives Referendum</b>	<b>-</b>
Nein	
<b>Weitere Elemente</b>	<b>5+</b>
Konkurrenzvorlage	

**Platz 15, mangelhaft (4,5)**

### Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren (vor 2011)	6
Volksinitiativen (seit 2011)	1
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0
Obligatorische Referenden	9

### Kommunalebene seit 1993

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

**Platz 10-11, befriedigend (3,2)**

\* Es erfolgte eine Neubewertung im Vergleich zum Ranking 2013.

\*\*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). Im Vergleich zum Ranking 2013 wurde die Teilnote neu bewertet.

### Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	426
Ratsreferenden	2
Bürgerentscheide	155

## Sachsen-Anhalt

Bislang gab es drei 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 9 Prozent (das 2014 leicht von 11 Prozent gesenkt wurde) sowie die Zustimmungsquoren beim Volksentscheid schränken die Bürgermitsprache stark 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 Volksentscheid 2005 kam ohne Alternativvorlage vors Volk und scheiterte am Zustimmungsquorum.

Auf kommunaler Ebene sieht es seit der Reform 2014 etwas besser aus als in den Jahren zuvor. So wurde immerhin der Positivkatalog, der fast alle Themen ausschloss, abgeschafft. Jedoch bleiben zentrale Themen für Bürgerbegehren tabu. Die Reform senkte auch das Unterschriftenquorum für Bürgerbegehren. Sachsens-Anhalts kommunale Teilnote konnte sich somit von einem „mangelhaft“ im Ranking 2013 auf ein „ausreichend“ verbessern. Die Verfahren werden vergleichsweise selten angewandt. Die hohe Zahl von Bürgerentscheiden trägt etwas, weil sie hauptsächlich der Gemeindegebietsreform geschuldet ist, zu der viele Ratsreferenden stattfanden.

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

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



**Gesamtnote: Platz 12  
ausreichend (3,95)**

### Landesebene seit 1992

<b>Themenausschluss</b>	<b>4+</b>
Haushaltsgesetze (aber Kita-Volksbegehren 2003 zugelassen), Abgaben, Besoldung	
<b>Antrag auf Volksbegehren</b>	<b>3+</b>
Unterschriften: 6.000 (0,3%) Frist: 6 Monate keine parlamentarische Behandlung	
<b>Volksbegehren</b>	<b>3</b>
Unterschriften: 9% Frist: 6 Monate freie Sammlung	
<b>Volksentscheid</b>	<b>5+*</b>
Einfache Gesetze: 25%-Zustimmungsquorum (entfällt bei Konkurrenzvorlage des Landtags) Verfassung: 50%-Zustimmungsquorum +2/3-Mehrheit	
<b>Obligatorisches Referendum</b>	<b>6</b>
Nein	
<b>Fakultatives Referendum</b>	<b>-</b>
Nein	
<b>Weitere Elemente</b>	<b>2-</b>
Konkurrenzvorlage, Abstimmungsbroschüre, Kostenerstattung, Volkspetition („Volksinitiative“)	
<b>Platz 8, ausreichend (3,9)</b>	

### Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	3
Volksbegehren	3
Volksentscheide	1
Volkspetitionen	9

### Kommunalebene seit 1994

<b>Themenausschluss</b>	<b>5+</b>
Stark erweiterter Negativkatalog (u.a. Bauleitplanung)	
<b>Bürgerbegehren</b>	<b>3-</b>
Unterschriften: 4,5-10% Frist für Initiativbegehren: keine Frist für Korrekturbegehren: 8 Wochen freie Sammlung	
<b>Bürgerentscheid (BE)</b>	<b>4-</b>
25%-Zustimmungsquorum	
<b>BE in Landkreisen</b>	<b>1+</b>
Ja	
<b>Weitere Elemente</b>	<b>3+</b>
Ratsreferendum, Abstimmung analog zur Kommunalwahl, aufschiebende Wirkung, Volkspetition („Einwohnerantrag“), Beratung	
<b>Platz 13, ausreichend (4,0)</b>	

\* Im Vergleich zum Ranking 2013 leicht abgewertete Teilnote, weil der Landtag aus strategischen Gründen in der Regel keine Gegenvorlage mit zur Abstimmung stellt (und dies beim bislang einzigen Volksentscheid auch nicht gemacht hat).

### Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	95
Ratsreferenden	154
Bürgerentscheide	183





Gesamtnote: Platz 13  
ausreichend (4,1)

**Landesebene seit 1993**

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

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

**Praxis Landesebene**

Anträge auf Volksbegehren	10
Volksbegehren	3
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	14

**Kommunalebene seit 1995**

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

**Platz 12, ausreichend (3,8)**

- \* Es erfolgte eine Neubewertung im Vergleich zum Ranking 2013.
- \*\* 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.

**Praxis Kommunalebene**

Bürgerbegehren	301
Ratsreferenden	2
Bürgerentscheide	94

Niedersachsen

Bisher konnte sich die 1993 eingeführte Volksgesetzgebung in Niedersachsen nur punktuell entfalten. 10 Anträge auf Volksbegehren wurden eingeleitet, der Großteil scheiterte. Den spektakulärsten Erfolg erzielte 2001 ein Volksbegehren zur Finanzierung der Kindertagesstätten, das vom Landtag nach jahrelangen politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen übernommen wurde. Zuvor hatte der Staatsgerichtshof die Auffassung der Landesregierung zurückgewiesen, das Begehren wirke sich in unzulässiger Weise auf den Haushalt aus. Einen Volksentscheid erlebte Niedersachsen bislang nicht. Auf allen Verfahrensstufen sind die Quoren zu hoch. So reicht es gerade noch zu einem „ausreichend“.

Die Reformen vom Herbst 2016 haben die Note für die Kommunalebene von 4,3 (Ranking 2013) auf 3,8 verbessert. Die guten Nachrichten: Die Unterschriftenquoten für Bürgerbegehren in Kommunen ab 100.000 Einwohner/innen verringerten sich leicht auf 7,5 Prozent, in Kommunen ab 200.000 Einwohner/innen etwas deutlicher auf 5 Prozent. Das Zustimmungsquorum für Bürgerentscheide sank für alle Gemeinden und Landkreise um 5 auf 20 Prozent, eine aufschiebende Wirkung wurde eingeführt sowie der Kostendeckungsvorschlag abgeschafft.

Negativ schlägt nach wie vor zu Buche, dass viele Themen, insbesondere die Bauleitplanung, nicht zulässig sind. Offenbar berücksichtigten die Reformer/innen gute Regeln und Praxiserfahrungen anderer Bundesländer (zum Beispiel Bayern) nicht. Insgesamt führte die Reform an einigen Stellen zu sichtbaren Verbesserungen, an anderen Stellen blieb sie deutlich hinter den Möglichkeiten zurück.

Da andere Länder weitreichender als Niedersachsen reformiert haben, ist das Land insgesamt zurück gefallen und befindet sich in unmittelbarer Nähe zu einem Abstiegsrang.

## 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 einigen Jahren der Praxis auf Landesebene ist die Bilanz jedoch ernüchternd. Zwar kam es zu 42 Volksinitiativen, die in insgesamt 12 Volksbegehren mündeten. Doch nur zwei Begehren erreichten die benötigte Anzahl an Unterschriften für die zweite Verfahrensstufe, 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 erfolgreichen Volksbegehren den Weg. Einen Volksentscheid erlebte das Bundesland bisher nicht.

Zudem gilt in Brandenburg das durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts strenge Finanztabu. Den Hinweis der Richter, dass dieses Tabu durch eine Änderung der Verfassung fallen könnte, wurde von der Koalition nicht aufgegriffen. Insgesamt bewerten wir die Regelung auf Landesebene daher mit einem „ausreichend“.

Das Verfahren auf kommunaler Ebene bewerten wir aufgrund des großen Themenausschlusses, der hohen Quoren, kurzer Fristen und weiterer Hürden wie etwa dem erforderlichen Kostendeckungsvorschlag als unzureichend. Die trotz der schlechten Regelung vergleichsweise hohe Zahl an Verfahren kommt wegen der Gemeindegebietsreform Anfang der 2000er Jahre zustande.

Anders als auf Landesebene gab es bisher keine Reformen. Andere Länder haben deshalb Brandenburg überholt und auf einen Abstiegsplatz verwiesen.

Website des Landesverbands:  
bb.mehr-demokratie.de



**Gesamtnote: Platz 14-15  
ausreichend (4,2)**

### Landesebene seit 1992

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

**Platz 13, ausreichend (4,2)**

### Praxis Landesebene

Volksinitiativen	42
Volksbegehren	12
Volksentscheide	0

### Kommunalebene seit 1993

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

**Platz 14, ausreichend (4,2)**

\* Es erfolgte eine geringfügige Neubewertung im Vergleich zum Ranking 2013.

### Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	148
Ratsreferenden	111
Bürgerentscheide	166



**Gesamtnote: Platz 14-15  
ausreichend (4,2)**

**Landesebene seit 1994**

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

**Platz 12, ausreichend (4,1)**

**Praxis Landesebene**

Volksinitiativen	29
Volksbegehren	4
Volksentscheide	1
Volkspetitionen	0

**Kommunalebene seit 1993**

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

**Platz 15, ausreichend (4,3)**

\* Abwertung, da die Staffelung nur fünf Städte im Land betrifft (bei 814 Städten und Gemeinden).

**Praxis Kommunalebene**

Bürgerbegehren	92
Ratsreferenden	35
Bürgerentscheide	55

**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 2015 einen Volksentscheid. Dieser scheiterte 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 auch 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.



## 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“). Da Baden-Württemberg 2015 seine Regelungen deutlich bürgerfreundlicher gestaltet hat, bleibt das Saarland als einziges Land mit der Note „mangelhaft“ (4,7) für die Landesebene und somit als Schlusslicht zurück.

Ebenso schlecht sieht es auf kommunaler Ebene (mangelhaft, ebenfalls letzter Platz) aus. Hier behindern ein weitreichender Themenausschluss und hohe Hürden vor allem beim Bürgerentscheid das bürgerschaftliche Engagement. Zudem dürfen Unterschriften für ein Bürgerbegehren nicht wie üblich auf Listen gesammelt, sondern es muss pro Person ein Unterschriftenblatt ausgefüllt werden. Dies erschwert 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.

Website des Landesverbands:  
saarland.mehr-demokratie.de



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

### Landesebene seit 1979

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

**Platz 16, mangelhaft (4,7)**

### Kommunalebene seit 1997

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

**Platz 16, mangelhaft (5,1)**

### Praxis Landesebene

Anträge auf Volksbegehren	7
Volksbegehren	1
Volksentscheide	0
Volkspetitionen	1

### Praxis Kommunalebene

Bürgerbegehren	16
Bürgerentscheide	0

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

\*\* Im Vergleich zum Ranking 2013 erfolgte eine Neubewertung.

## VI. Glossar

**Abstimmungsquorum**

Legt fest, dass ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten 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 am Ende des Glossars):

- 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 3,6 und 20 Prozent. Die benötigte Prozentzahl für das Volksbegehren wird als Unterschriftenquorum bezeichnet. Werden genügend Unterschriften gesammelt und übernimmt das Parlament die Forderungen nicht, kommt es zu einem Volksentscheid.

**3. Stufe: Volksentscheid**

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

**Fakultatives Referendum**

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

**Obligatorisches Verfassungsreferendum**

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

**Ratsreferendum (kommunale Ebene)**

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

**Unterschriftenquorum**

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

**Volksbegehren**

Zweite Stufe der → *dreistufigen Volksgesetzgebung*. Werden genügend Unterschriften gesammelt und das Parlament übernimmt die Forderungen nicht, kommt es zu einer Volksentscheidung. 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 Verfahrens-

typen – 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*.

**Table: Typologie direktdemokratischer Verfahren**

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



**Ich möchte Volksabstimmungen fordern und werde Mitglied bei Mehr Demokratie.**

Einzelmitgliedschaft (ab 78 EUR) \_\_\_\_\_ EUR

Partnermitgliedschaft (ab 96 EUR) \_\_\_\_\_ EUR

**Ich werde Förderer und möchte spenden.**

Spende \_\_\_\_\_ EUR

Die Spende ist steuerlich absetzbar.

Vorname, Nachname

Adresse

Tel.

E-Mail

Geburtsdatum

Partner

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

Kontonummer

BLZ

Bank

Der Einzug erfolgt:

1/4jährlich  1/2jährlich  jährlich  einmalig

Ich zahle per Rechnung

Datum, Unterschrift

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