



Mehr Demokratie e.V. Verfahren 02

Mehr Demokratie e.V.

Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
tel. 030-420 823 70
fax 030-420 823 80
info@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

Autor: Frank Rehmet
Erstellungsdatum: 28.02.2003
Aktualisierungsdatum: 25.07.2007

Kostenerstattung für Initiatoren von Volksbegehren – die deutschen Bundesländer

1. Einleitung

Studien zur Direkten Demokratie sind sich einig: Die verschiedenen Verfahrenselemente (das „Design“) von Volksbegehren und Volksentscheiden haben einen entscheidenden Einfluss auf die direktdemokratische Praxis sowie die Fairness von Verfahren.

Dabei können die einzelnen Elemente nach Ihrem Einfluss differenziert werden: Eine sehr große Bedeutung auf die Praxis haben die zugelassene Themenvielfalt sowie die Hürden bei Volksbegehren und Volksentscheiden.

Eines von mehreren anderen Elementen mit etwas geringerem Einfluss sind Regelungen zur Kostenerstattung für Initiatoren. Diese sind meist in den Ausführungsgesetzen, vereinzelt aber auch in der Landesverfassung geregelt. Die diesbezüglichen Regelungen in den deutschen Bundesländern sollen hier dargestellt werden.

2. Warum Kostenerstattung?

- Für die politische Meinungsbildung im Rahmen eines Volksbegehrens/Volksentscheids entstehen Kosten und finanzielle Risiken, die ohne Kostenerstattung die Initiatoren eines Volksbegehrens voll tragen. Die prinzipielle Idee ist nun, einen Teil der entstandenen Kosten den Initiatoren zu erstatten - analog zur Wahlkampfkostenerstattung für politische Parteien.

- Fairness und Gleichheit: Oft werden Volksbegehren von kleineren Gruppierungen/ Bürgerinitiativen gestartet, die in einem Volksentscheid mit dem „Staat“ bzw. dessen Repräsentanten und deren zur Verfügung stehenden Ressourcen in Konkurrenz stehen. Eine Kostenerstattung trägt also zu einem faireren Wettbewerb statt, die Chancengleichheit, seine Argumente den Abstimmenden nahe bringen zu können, steigt mit einer Kostenerstattung.
- Zudem wären ohne eine Kostenerstattung ressourcenstarke Akteure (z.B. Verbände, Parteien) eher als kleinere, weniger ressourcenstarke Akteure in der Lage, ein Volksbegehren zu lancieren. Eine Kostenerstattung trägt also auch diesbezüglich zu mehr Chancengleichheit, zu einem offeneren Zugang zu politischen Handlungsmöglichkeiten bei.

3. Wo existieren Regelungen zur Kostenerstattung?

Interessanterweise sind keine diesbezüglichen Regelungen in der Schweiz oder den Staaten der USA, wo die intensivste direktdemokratische Praxis beobachtet werden kann, bekannt. Dort ist jedoch jeweils gewährleistet, dass der Staat die Kosten für die amtliche Abstimmungsbroschüre trägt, die vor jedem Volksentscheid an alle Haushalte versandt wird und wichtige Informationen zum Abstimmungsgegenstand und zu den Pro- und Contra-Argumenten enthält.

Auch in der Mehrzahl der deutschen Bundesländer findet keine Kostenerstattung statt, was bedeutet, dass die Initiatoren die Kosten in vollem Umfang tragen.

In sechs Bundesländern in Deutschland wurde jedoch ein– im internationalen Vergleich – innovativer Weg beschritten: Wir finden Kostenerstattungsregelungen in Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Berlin plant derzeit (Juli 2007) ein Ausführungsgesetz, das eine solche Regelung vorsehen könnte.

Die geltenden Regelungen sind in der Tabelle am Ende des Textes detailliert aufgelistet. Dabei kann man wie folgt unterscheiden:

- Kostenerstattung für die Organisation eines **Volksbegehrens** und
- Kostenerstattung für den Abstimmungskampf beim **Volksentscheid**.

Zwei Bundesländer erstatten Kosten für ein zustandekommenes, d.h. gültiges und mit genügend Unterschriften unterstütztes Volksbegehren: Niedersachsen und Sachsen-Anhalt. Wenn ein Volksbegehren politisch scheitert, indem es nicht genügend Unterstützung findet, tragen damit in diesen beiden Bundesländern die Initiatoren alle Kosten.

Zwei Länder haben den Weg gewählt, für einen Volksentscheid einen Teil der Kampagnenkosten zu erstatten: Hamburg und Schleswig-Holstein. In beiden Ländern ist die Erstattung an die Anzahl von Ja-Stimmen für die Volksbegehrensvorlage im Volksentscheid gekoppelt.

Sachsen nimmt eine Sonderrolle ein: Als einziges Bundesland erstattet es die notwendigen Kosten der Organisation des Volksbegehrens auch dann, wenn das Volksbegehren nicht genügend Unterschriften erreichen konnte (Erstattungsgrundlage: gültige Eintragung).

Thüringen (seit der Reform im November 2003) und Sachsen kennen sowohl eine Kostenerstattung für die Stufe des Volksbegehrens als auch für die zweite Stufe des Volksentscheids. Während in Sachsen die Erstattungsgrundlage eine „Ja“-Stimme in der Volksabstimmung ist, weist hier die thüringische Regelung den Nachteil auf, dass die Kostenerstattung nur bei einem erfolgreichen Volksentscheid erfolgt.

Tabelle 1: Übersicht Kostenerstattungsregelungen in den deutschen Bundesländern

Bundesland	Kostenerstattung in Euro		Details
	Volksbegehren (VB)	Volksentscheid (VE)	
Baden-Württemberg	Keine	Keine	
Bayern	Keine	Keine	
Berlin	<i>geplant</i>	<i>geplant</i>	<i>Reform Ausführungsgesetz für 2007 geplant</i>
Brandenburg	Keine	Keine	
Bremen	Keine	Keine	
Hamburg	Keine	Max. 0,10 Euro pro Ja-Stimme im VE, maximal 400.000 Stimmen	§ 30a Ausführungsgesetz (Wahlberechtigt ca. 1,2 Mio., Stand: 1998), Nachweis erforderlich
Hessen	Keine	Keine	
Mecklenburg-Vorpommern	Keine	Keine	
Niedersachsen	0,10 Euro pro gültiger und notwendiger Unterschrift eines zustande gekommenen Volksbehrens. Zuzüglich auf Antrag weitere „erstattungsfähige“ Kampagnen-Kosten mit Nachweisen (jedoch keine laufenden Kosten sowie Raumkosten)	Keine	Art. 50, Abs. 1 Landesverfassung und § 39 Ausführungsgesetz Verordnung vom 08. September 2002
Nordrhein-Westfalen	Keine	Keine	
Rheinland-Pfalz	Keine	Keine	
Saarland	Keine	Keine	
Sachsen	0,051 Euro je eingetragene Stimme (auch für nicht zustandegekommene VB), höchstens 450.000 Stimmen berücksichtigt	0,0102 Euro pro Ja-Stimme	§ 24 und § 47 Ausführungsgesetz
Sachsen-Anhalt	0,26 Euro pro gültiger Eintragung für zustande gekommenes VB (maximal: Anzahl notwendige Eintragungen)	Keine	§ 31 Ausführungsgesetz (Nachweis erforderlich)
Schleswig-Holstein	Keine	0,28 Euro pro Ja-Stimme	§ 27 Ausführungsgesetz (Nachweis erforderlich)
Thüringen (seit Reform November 2003)	0,15 Euro pro gültiger Eintragung für zustande gekommenes VB (maximal: Anzahl notwendige Eintragungen)	0,075 Euro pro Ja-Stimme (maximal bis notw. Stimmenzahl)	

Quelle: Eigene Darstellung, Stand: 25.07.2007

4. Praxis/Kostendeckungsgrad

Interessant ist auch der Kostendeckungsgrad. Für drei der bislang fünf Volksentscheide mit Kostenerstattungspflicht (je zwei in Schleswig-Holstein und Hamburg und einer in Sachsen), sind die Zahlen bekannt:

- Für den Volksentscheid zur Erhaltung des Buß- und Bettags 1997 in Schleswig-Holstein. Die Nordelbische Kirche war Initiator der Kampagne und gab ca. 600.000 DM aus (Vgl. *Der Tagesspiegel* Nr. 16175 v. 28. 11. 1997); nach dem Volksentscheid 1997 wurden ihr für 422.851 Ja-Stimmen 211.425,50 DM erstattet. **Der Kostendeckungsgrad für den Volksentscheid betrug also ca. 35 %.**
- Für die beiden Hamburger Volksentscheide zur Reform der Volksgesetzgebung bzw. für die Einführung von Bürgerentscheiden auf Bezirksebene 1998 wurde ein **Gesamt-Kostendeckungsgrad von 50 %** erreicht. Die Initiatoren hatten dabei insgesamt Ausgaben von 360.000 DM.

Damit scheint es so, dass die bisher in den deutschen Bundesländern verankerten Kostenerstattungsregeln nur zu einem Teil die realen Kosten auffangen und bei Reformen bzw. Neueinführungen von entsprechenden Regelungen „der Spielraum nach oben“ noch nicht ausgereizt ist.

Die bislang geltenden Erstattungsregelungen stellen - so innovativ sie im internationalen Vergleich auch erscheinen - gewissermaßen ein Mindestmaß an Kostenerstattung dar.

Anhang: Gesetzestexte - Auszüge

Hamburg, Ausführungsgesetz

Quelle: http://hh.juris.de/hh/gesamt/VoBegG_HA.htm#VoBegG_HA_rahmen (Volksabstimmungsgesetz)

§ 30a Kostenerstattung

- (1) Findet ein Volksentscheid statt (§ 18 Absatz 2), so haben die Initiatoren der Volksinitiative Anspruch auf Erstattung der notwendigen und nachgewiesenen Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit über die Ziele des Gesetzentwurfs.
- (2) Die Höhe der Erstattung ist auf 0,10 Euro für jede gültige Ja-Stimme begrenzt; es werden höchstens 400 000 Stimmen berücksichtigt.
- (3) Der Anspruch nach Absatz 1 ist ausgeschlossen, wenn die Initiatoren der Volksinitiative der Pflicht zur Rechenschaftslegung nach § 30 Absatz 1 nicht nachgekommen sind.

Niedersachsen, Ausführungsverordnung

Aufgrund des § 39 Abs. 3 des Niedersächsischen Volksabstimmungsgesetzes (NVAbsG) vom 23. Juni 1994 (...) geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. Juni 1999 (...) wird im Einvernehmen mit dem Finanzministerium angeordnet:

- (1) Das Land erstattet den Vertreterinnen und Vertretern eines zustande gekommenen Volksbegehrens als notwendige Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit (§ 39 Abs. 1 NVAbsG) pauschal 0,10 Euro je gültige und für das Zustandekommen des Volksbegehrens notwendige Unterstützungsunterschrift.
- (2) Über die pauschale Erstattung nach Abs. 1 hinaus werden weitergehende erstattungsfähige Kosten der Vertreterinnen und Vertretern des Volksbegehrens erstattet, soweit sie nachgewiesen sind. Laufende Personal- und Sachkosten sowie Kosten der Benutzung von Räumen und Einrichtungen sind nicht erstattungsfähig (§ 39 Abs. 3 Satz 2 NVAbsG).

Sachsen-Anhalt, Ausführungsgesetz

Quelle: <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/gesetze/gesgeset.htm>

§ 31 Kosten

- (1) Den Antragstellern eines gemäß § 11 angenommenen Volksbegehrens werden die notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für das Volksbegehren mit einem Pauschalbetrag von 0,26 Euro je gültiger Eintragung für das Volksbegehren erstattet. Eintragungen, die über die erforderliche Unterschriftenzahl hinaus erfolgen, bleiben unberücksichtigt. Die Festsetzung und die Auszahlung des Erstattungsbetrages sind von den Vertrauenspersonen innerhalb von zwei Monaten nach der Entscheidung der Landesregierung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens

bei der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtages schriftlich zu beantragen. Gleichzeitig ist der Nachweis gemäß Absatz 2 zu führen.

(2) Der nach Absatz 1 zu erstattende Betrag darf den von den Antragstellern nachgewiesenen Gesamtbetrag für Werbungsaufwendungen nicht übersteigen.

(3) Der Erstattungsbetrag wird von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtages festgesetzt und an die Vertrauenspersonen ausgezahlt. Zur Empfangnahme ist jede der Vertrauenspersonen befugt.

(4) Der Landesrechnungshof prüft, ob die Kostenerstattung entsprechend den Vorschriften dieses Gesetzes vorgenommen worden ist.

(5) Für Amtshandlungen im Zuge der Durchführung dieses Gesetzes werden keine Gebühren oder Auslagen erhoben. Das Land erstattet den Gemeinden die ihnen durch einen Volksentscheid entstandenen notwendigen Kosten unter Ausschluß der laufenden Kosten für Personal- und Sachmittel. Für die Inanspruchnahme von Räumen und Gebäuden der Gemeinden wird keine Erstattung gewährt.

Sachsen, Ausführungsgesetz

Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (VVVG) vom 19.09.1993 (GVBl. 1993, S. 949), zuletzt geändert im August 2003

hier nur Kostenerstattung für den Volksentscheid
(in § 24 ist die Kostenerstattung für das Volksbegehren geregelt).

§ 47 Kostenerstattung für den Abstimmungskampf

(1) Den Antragstellern werden die notwendigen Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes gewährt.

(2) Die Erstattung wird mit 1,02 Euro je 100 Stimmberechtigten, die bei dem Volksentscheid bei dem Gesetzentwurf der Antragsteller in gültiger Weise mit „Ja“ gestimmt haben, pauschaliert.

(3) Im übrigen finden § 24 Abs. 3 bis 5 entsprechende Anwendung. Dabei ist maßgeblicher Zeitpunkt im Sinne des Absatzes 3 die öffentliche Bekanntmachung des Abstimmungsergebnisses gemäß § 41, im Sinne des Absatzes 5 Satz 3 der Abstimmungstag. Eine Abschlagszahlung wird bis zum Höchstbetrag von 4.500 Euro gewährt.

Schleswig-Holstein, Ausführungsgesetz

§ 27 Kostenerstattung

(1) Das Land erstattet den Gemeinden und Ämtern die ihnen durch einen Volksentscheid entstandenen notwendigen Kosten unter Ausschluss der laufenden Kosten für Personal und Sachmittel. Für die Inanspruchnahme eigener Räume wird keine Erstattung gewährt.

(2) Wenn das Volksbegehren zustande gekommen ist, werden den Vertrauenspersonen die notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für den Volksentscheid mit einem Pauschalbetrag von 0,28 Euro für jede Ja-Stimme vom

Land erstattet. Der Erstattungsbetrag darf den von den Vertrauenspersonen nachgewiesenen Gesamtbetrag für Werbungskosten nicht übersteigen. Die Festsetzung und die Auszahlung des Erstattungsbetrages sind innerhalb von sechs Monaten nach Bekanntmachung des Ergebnisses des Volksentscheides nach § 25 Abs. 2 Satz 2 schriftlich bei der Landtagspräsidentin oder dem Landtagspräsidenten zu beantragen. Die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident setzt den Erstattungsbetrag fest und zahlt ihn aus.

Sie oder er gewährt den Vertrauenspersonen auf Antrag eine Abschlagszahlung in Höhe von 5 000 Euro.

Thüringen, Ausführungsgesetz vom Februar 2004

§ 29 Kostenerstattung

(1) Die Kosten der Herstellung der Unterschriftsbögen für Bürgeranträge oder Volksbegehren und deren Übermittlung an die kreisfreien Städte und Landkreise tragen die Antragsteller. Im Übrigen trägt das Land die den Gemeinden entstandenen notwendigen Kosten für die Durchführung von Bürgeranträgen, Volksbegehren oder Volksentscheiden. Laufende personelle und sachliche Kosten sowie Kosten für die Benutzung von Räumen und Einrichtungen der Gemeinden werden nicht berücksichtigt.

(2) Den Antragstellern werden die notwendigen und nachgewiesenen Kosten für die Organisation eines zu Stande gekommenen Volksbegehrens erstattet. Für jeden Stimmberechtigten, der ein Volksbegehren durch seine Unterschrift rechtswirksam unterstützt hat, erhalten die Antragsteller 0,15 Euro. Dabei werden nur so viele Unterschriften berücksichtigt, wie für das Zustandekommen des Volksbegehrens erforderlich waren. Die Kostenerstattung ist innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung nach § 17 Abs. 2 durch die Vertrauensperson beim Präsidenten des Landtags schriftlich zu beantragen.

(3) Den Antragstellern werden die notwendigen und nachgewiesenen Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes bei Volksentscheiden erstattet. Für jeden Stimmberechtigten, der bei einem erfolgreichen Volksentscheid für den Gesetzentwurf der Antragsteller in gültiger Weise mit „Ja“ gestimmt hat, erhalten die Antragsteller 0,075 Euro. Dabei werden nur so viele Ja-Stimmen berücksichtigt, wie für den Erfolg des Volksentscheids erforderlich waren. Die Kostenerstattung ist innerhalb von sechs Monaten nach der Bekanntmachung nach § 24 Abs. 3 Satz 3 durch die Vertrauensperson beim Präsidenten des Landtags schriftlich zu beantragen.