

Regeln und Verfahren 02

Kostenerstattung für Initiatoren von Volksbegehren in den deutschen Bundesländern

7.12.2016
(aktualisierte Version)

Autor: Frank Rehmet
frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 3

2. Warum Kostenerstattung? 3

3. Regelungen in den deutschen Bundesländern 4

4. Praxis/Kostendeckungsgrad 6

Anhang: Regelungen (Links zu den Verfassungen und Ausführungsgesetzen) .. 7

1. Einleitung

Studien zu direktdemokratischen Verfahren sind sich einig: Die verschiedenen Verfahrenselemente von Volksbegehren und Volksentscheiden haben einen entscheidenden Einfluss auf die Praxis sowie auf die Fairness der Verfahren.

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

Eines von mehreren anderen Elementen mit etwas geringerer Bedeutung sind Regelungen zur Kostenerstattung für Initiatoren.¹ 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, welche die Initiatoren eines Volksbegehrens tragen. Unterschriftenlisten, Infozeitungen und Plakate müssen gedruckt werden, eine Homepage erstellt und gepflegt werden. All dies kostet Zeit und Geld. Die prinzipielle Idee ist nun, einen Teil der entstandenen Kosten den Initiatoren zu erstatten – analog zur Wahlkampfkostenerstattung für politische Parteien. Somit sollen politische Aktivitäten nicht an zu hohen Kosten scheitern.
- 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, Argumente den Abstimmenden nahe bringen zu können, steigt somit mit einer Kostenerstattung. Somit ergeben sich positive Effekte auf die Informationsprozesse und die Meinungsbildungsfunktionen direktdemokratischer Verfahren.
- Zugang zum direktdemokratischen Verfahren: Ohne eine Kostenerstattung sind ressourcenstarke Akteure (wie zum Beispiel Verbände oder Parteien) eher als kleinere, weniger ressourcenstarke Akteure in der Lage, ein direktdemokratisches Verfahren zu starten. Eine Kostenerstattung trägt also auch diesbezüglich zu mehr Chancengleichheit, zu einem offeneren Zugang zu politischen Handlungsmöglichkeiten und zu mehr politischem Wettbewerb bei.

¹ Vgl. hierzu ausführlicher: Rehmet, Frank/Weber, Tim, Volksentscheids-Ranking 2016, hg. von Mehr Demokratie. Berlin, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksentscheids-ranking_2016.pdf (Zugriff am 3.12.2016).

3. Regelungen in den deutschen Bundesländern

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.² Diese wird vor einem Volksentscheid an alle Haushalte versandt und steht auch online zur Verfügung. Sie enthält wichtige Informationen zum Abstimmungsgegenstand und zu den Pro- und Contra-Argumenten. In der Schweiz wird sie zumeist „Abstimmungsbüchlein“, in den USA „ballot pamphlet“ oder „voter guide“ genannt. Ähnlich wie in der Schweiz und in den US-Bundesstaaten findet auch in der Mehrzahl der deutschen Bundesländer keine Kostenerstattung statt, was bedeutet, dass die Initiatoren die Kosten in vollem Umfang tragen.

In sieben Bundesländern in Deutschland finden sich diese im internationalen Vergleich innovativen Regelungen auf Landesebene: Wir finden Kostenerstattungsregelungen in Hamburg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Dabei gilt, dass die Kosten nach Ende eines Verfahrens gegen Nachweise erstattet werden.

Die geltenden Regelungen sind in der nachfolgenden Tabelle 1 detailliert aufgelistet.³ Dabei kann man folgende Arten der Erstattung je nach Verfahrensstufe/n unterscheiden:

- **Nur in der zweiten Verfahrensstufe (Volksbegehren): Niedersachsen** erstattet 0,10 EUR pro gültiger Unterschrift für ein zustande gekommenes Volksbegehren. Wenn ein Volksbegehren scheitert, indem es nicht genügend Unterstützung findet, tragen somit die Initiatoren alleine die Kosten.
- **Nur in der dritten Verfahrensstufe (Volksentscheid): In Hamburg und Schleswig-Holstein** werden Kosten für eine Volksentscheidskampagne erstattet. In Hamburg werden 0,10 EUR pro JA-Stimme (begrenzt auf 40.000 EUR), im benachbarten Schleswig-Holstein deutlich mehr (0,28 EUR pro Ja-Stimme) erstattet.
- **In der zweiten und in der dritten Verfahrensstufe (Volksbegehren und Volksentscheid):** Die drei ostdeutschen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen kennen eine Erstattungsregel für beide Verfahrensstufen. Die Summen sind dabei auf die benötigte Anzahl Unterschriften bzw. die Anzahl der notwendigen Ja-Stimmen im Volksentscheid begrenzt. Dabei weist Thüringen als einziges Land der hier genannten leider die Besonderheit auf, dass die Kostenerstattung nur bei einem *erfolgreichen* Volksentscheid erfolgt.
- **Erstattung in allen drei Verfahrensstufen:** Diese vorbildliche Regelung wurde 2016 in Rheinland-Pfalz neu eingeführt.

² Diese ausführlichere Abstimmungsbroschüre ist nicht in allen deutschen Bundesländern vorgesehen.

³ Hierzu zählen in diesem Paper nicht die - geringfügige und obendrein nur in speziellen Fällen vorgesehene - Erstattung für Porto und den Druck von Unterschriftenlisten. Vorgesehen ist dies in Nordrhein-Westfalen (nur im Erfolgsfall eines Volksbegehrens), in Rheinland-Pfalz sowie in Mecklenburg-Vorpommern (nur im speziellen Fall, dass eine Volksinitiative für erledigt erklärt wird und die Initiatoren hierfür nicht verantwortlich sind). Rechtsquellen: NRW: § 31 Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 1.10.2004, zuletzt geändert am 22.12.2011; Rheinland-Pfalz: § 76 Landeswahlgesetz vom 24.11.2004, zuletzt geändert am 22.12.2015, Mecklenburg-Vorpommern: § 15 Gesetz zur Ausführung von Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid in Mecklenburg-Vorpommern vom 31.01.1994, zuletzt geändert am 14.07.2006.

Tabelle 1: Kostenerstattungsregelungen in den deutschen Bundesländern (Stand: 07.12.2016)

Bundesland	Volksbegehren (VB)	Volksentscheid (VE)	Normen und Details
Hamburg		Maximal 0,10 EUR pro Ja-Stimme Maximal 40.000 EUR	§ 30a Ausführungsgesetz
Niedersachsen	0,10 EUR pro gültiger und notwendiger Unterschrift eines zustande gekommenen Volksbegehrens Maximal ca. 61.000 EUR, da Unterschriftenquorum von 10 % beim VB *		Art. 50, Abs-1 Verfassung § 39 Ausführungsgesetz § 6 Ausführungsverordnung (Wahlkostenerstattungsverordnung)
Rheinland-Pfalz	VB/2. Stufe: 0,10 EUR je notwendige Eintragung, maximal 30.000 EUR Zusätzlich zum VB: 1. Stufe Volksinitiative: 0,10 EUR je notwendige Unterschrift (maximal 3.000 EUR)	0,10 EUR pro Stimmberechtigten	§§ 76, 81 a Landeswahlgesetz
Sachsen	0,051 Euro pro gültiger Unterschrift (auch für nicht zustande gekommene VB) Maximal ca. 23.000 EUR, da höchstens 450.000 Stimmen berücksichtigt	0,0102 EUR pro Ja-Stimme	§ 24 und § 47 Ausführungsgesetz
Sachsen-Anhalt	0,26 EUR pro gültiger Unterschrift eines zustande gekommenen VB Maximal ca. 55.000 EUR, da Unterschriftenquorum von 11 % beim VB	0,26 EUR pro Ja-Stimme Maximal bis 25 % der Stimmberechtigten = maximal ca. 125.000 EUR	§ 31 Ausführungsgesetz
Schleswig-Holstein		0,28 EUR pro Ja-Stimme	§ 27 Ausführungsgesetz
Thüringen	0,15 Euro pro gültiger Eintragung für zustande gekommenes VB Maximal: Anzahl notwendige Eintragungen, d. h. Bei Amtseintragung (8 %) ca. 22.000 EUR und bei freier Sammlung (10 %) ca. 27.500 Euro)	0,075 Euro pro Ja-Stimme jedoch nur bei erfolgreichem Volksentscheid Maximal bis zur notwendigen Stimmenzahl, d.h. bei einfachen Gesetzen (25 %-Zustimmungsquorum) max. ca. 34.000 EUR, bei verfassungsändernden Gesetzen (40 %-Zustimmungsquorum) max. ca. 55.000 EUR)	§ 29 Ausführungsgesetz

Anmerkungen

* Zuzüglich auf Antrag weitere „erstattungsfähige“ Kampagnen-Kosten mit Nachweisen (jedoch keine laufenden Kosten sowie Raumkosten)

Die Zahlen basieren auf der Anzahl Wahlberechtigter bei der letzten Bundestagswahl vom 22.09.2013.

Quellen: Landesverfassungen, Ausführungsgesetze.

Auf eine Besonderheit bezüglich der zweiten Verfahrensstufe, dem Volksbegehren“ ist noch hinzuweisen. Rheinland-Pfalz und Sachsen erstatten die notwendigen Kosten der Organisation des Volksbegehrens auch dann, wenn das Volksbegehren nicht genügend Unterschriften erreichen konnte. Die Erstattungsgrundlage ist eine gültige *Eintragung* und nicht das Zustandekommen des Volksbegehrens. Die Begründung in Rheinland-Pfalz ist einleuchtend: Die Erstattung erfolgt „für eine angemessene Information der Öffentlichkeit über die Ziele des Volksbegehrens“.

4. Praxis/Kostendeckungsgrad

Die wenig vorhandenen empirischen Daten zeigen, dass die bisher in den deutschen Bundesländern verankerten Kostenerstattungsregeln nur zu einem Teil die realen Kosten auffangen. Für drei 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, dem Bundesland mit der vergleichsweise höchsten Vergütung beim Volksentscheid. 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 Prozent.**
- Für die beiden Hamburger Volksentscheide zur Reform der Volksgesetzgebung bzw. für die Einführung von Bürgerentscheiden auf Bezirksebene 1998 wurde ein **Gesamt-Kostendeckungsgrad von 50 Prozent** erreicht. Die Initiatoren hatten dabei insgesamt Ausgaben von 360.000 DM.

Damit scheint es so, dass die bisher in den deutschen Bundesländern verankerten Regelungen zur Kostenerstattung nur zu einem Teil die realen Kosten auffangen und bei Reformen bzw. Neueinführungen von entsprechenden Regelungen noch Spielraum nach oben besteht.

Anhang: Regelungen (Links zu den Ausführungsgesetzen und ggf. Verfassungen)

Hamburg

§ 30a des Ausführungsgesetzes

Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

(Volksabstimmungsgesetz – VabstG): www.landesrecht-hamburg.de

Rheinland-Pfalz

§§ 76, 81a des Ausführungsgesetzes

Landeswahlgesetz Rheinland-Pfalz LWahlG): <http://landesrecht.rlp.de/>

Niedersachsen

Art. 50 der Niedersächsischen Verfassung: www.nds-voris.de

§ 39 des Ausführungsgesetzes

Niedersächsisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

(Niedersächsisches Volksabstimmungsgesetz – NVAbstG): www.nds-voris.de

§ 6 der Ausführungsverordnung

Verordnung über die Erstattung von Kosten bei Landtags- und Kommunalwahlen sowie im Zusammenhang mit Volksbegehren und Volksentscheiden (Wahlkostenerstattungsverordnung – WahlKostVO): www.nds-voris.de

Sachsen

§§ 24, 47 des Ausführungsgesetzes

Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (VVVG)

www.infoseiten.slpb.de/fileadmin/daten/dokumente/VVVG.pdf

Sachsen-Anhalt

§ 31 des Ausführungsgesetzes: Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz – VabstG): www.landesrecht.sachsen-anhalt.de

Schleswig-Holstein

Artikel 42, Abs. 3 der Verfassung: www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de

§ 27 des Ausführungsgesetzes

Gesetz über Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid

(Volksabstimmungsgesetz – VAbstG): www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de

Thüringen

§ 29 des Ausführungsgesetzes

Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid

(ThürBVVG): www.landesrecht.thueringen.de