

Beschluss des Landtages

Mehr Demokratie wagen

Drucksache 7/514

Bericht der Landesregierung



SACHSEN-ANHALT

Ministerium für
Inneres und Sport

Stand: 22. November 2017

I. Einleitung	5
II. Direkt demokratische Mitwirkungsrechte auf Landesebene im Vergleich	7
1. Volksinitiative.....	7
1.1 Rechtsentwicklung (Auszug)	7
1.2 Inanspruchnahme	7
1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen.....	8
1.4 Ländervergleich.....	9
1.4.1 Sachliche Einschränkungen (sog. Negativkatalog).....	9
1.4.2 Sammlungsfrist	10
1.4.3 Sammlungsart.....	10
2. Volksbegehren	12
2.1 Rechtsentwicklung (Auszug)	12
2.2 Inanspruchnahme	13
2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen.....	13
2.4 Ländervergleich.....	15
2.4.1 Sachliche und zeitliche Einschränkungen (sog. Negativkatalog bzw. Sperrfrist).15	
2.4.2 Sammlungsart und Sammlungsfrist.....	16
2.4.3 Behandlungsfrist	18
2.4.4 Unterschriftsquorum	20
3. Volksentscheid	23
3.1 Rechtsentwicklung (Auszug)	23
3.2 Inanspruchnahme	23
3.3 Rechtliche Rahmenbedingungen.....	24
3.4 Ländervergleich.....	24
3.4.1 Durchführungsfrist.....	24
3.4.2 Zustimmungsquorum für einfache Gesetze	26
3.4.3 Zustimmungsquorum für Verfassungsänderungen	28
3.4.4 Kostenerstattung	30

III. Direkt demokratische Mitwirkungsrechte auf kommunaler Ebene im Vergleich	31
1. Einwohnerantrag	31
1.1. Rechtsentwicklung	31
1.2. Inanspruchnahme	32
1.3. Rechtliche Rahmenbedingungen.....	34
1.4. Ländervergleich.....	35
1.4.1 Gegenstand	35
1.4.2 Antragsberechtigung	36
1.4.3 Antragsquorum.....	37
2. Bürgerbegehren	40
2.1 Rechtsentwicklung	41
2.2 Inanspruchnahme	42
2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen.....	43
2.4 Ländervergleich.....	44
2.4.1 Gegenstand	44
2.4.2 Antragsberechtigung	47
2.4.3 Antragsquorum.....	47
2.4.4 Kostendeckungsvorschlag	51
2.4.5 Anhörung der Vertreter des Bürgerbegehrens.....	52
2.4.6 Unterstützungspflicht der Verwaltung	52
3. Bürgerentscheid	54
3.1 Rechtsentwicklung	54
3.2 Inanspruchnahme	55
3.3 Rechtliche Rahmenbedingungen.....	56
3.4 Ländervergleich.....	57
3.4.1 Initiierung eines Bürgerentscheids.....	57
3.4.2 Bindungsfrist	58
3.4.3 Informationspflicht der Kommune.....	60
3.4.4 Zustimmungsquorum.....	61

IV. Ergebnisse der Evaluation und Empfehlungen zur Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten	64
1. Direkt demokratische Mitwirkungsrechte auf Landesebene	64
1.1 Volksinitiative	64
1.2 Volksbegehren	65
1.3 Volksentscheid	68
2. Direkt demokratische Mitwirkungsrechte auf kommunaler Ebene	70
2.1. Einwohnerantrag	70
2.2. Bürgerbegehren	73
2.3. Bürgerentscheid	77
2.4. Sonstiges	79

Abkürzungsverzeichnis:

Verf LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992 (GVBl. LSA S. 600), zuletzt geändert durch Art. 11 und 58 des Gesetzes vom 5. Dezember 2014 (GVBl. LSA S. 494)
VAbstG	Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz – VAbstG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Oktober 2005 (GVBl. LSA S. 657), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 5. Dezember 2014 (GVBl. LSA S. 494, 499)
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz – KVG LSA) vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288)
LKO LSA	Landkreisordnung (LKO LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.8.2009 (GVBl. LSA S. 435), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18.10.2013 (GVBl. LSA S. 498),
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2009 (GVBl. LSA S. 383), zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288, 343)

I. Einleitung

In seiner Sitzung am 27. Oktober 2016 hat der Landtag mit seinem Beschluss „Mehr Demokratie wagen“ (Drucksache 7/514) die Landesregierung u. a. gebeten, die direkten Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger in Sachsen-Anhalt unter dem Gesichtspunkt ihrer Hebung mindestens auf den bundesdeutschen Durchschnitt zu evaluieren. Über die Ergebnisse dieser Untersuchung soll die Landesregierung dem Innen- und Rechtsausschuss im Herbst 2017 berichten.

In Umsetzung des Beschlusses zur Evaluation der direkten Beteiligungsrechte hat die Landesregierung die unterschiedlichen Instrumente bürgerschaftlicher Mitwirkung, die in Sachsen-Anhalt einerseits auf der Landesebene und andererseits auf der kommunalen Ebene bestehen, separat betrachtet und untersucht. So gibt es auf Landesebene als Formen direkt demokratischer Mitwirkung die Volksinitiative, das Volksbegehren und den Volksentscheid. Auf der kommunalen Ebene stehen insbesondere mit dem Einwohnerantrag sowie dem Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid mehrere bürgerschaftliche Teilhabemöglichkeiten in unterschiedlicher Ausprägung zur Verfügung.

Um dem Untersuchungsauftrag gerecht zu werden, hat das Ministerium für Inneres und Sport in einem ersten Schritt eine Bestandsaufnahme der in Sachsen-Anhalt bestehenden Möglichkeiten zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger auf den unterschiedlichen Ebenen vorgenommen.

Die Analyse über die jeweiligen Voraussetzungen für die in Sachsen-Anhalt sowohl auf Landes- als auch kommunaler Ebene bestehenden Beteiligungsformen und über die Gestaltung ihres Verfahrens war die Grundlage, um in einem zweiten Schritt eine länderübergreifende vergleichende Untersuchung vornehmen zu können. Für diesen länderübergreifenden Vergleich hat das für Kommunalangelegenheiten zuständige Ministerium für Inneres und Sport eine entsprechende Länderumfrage durchgeführt. Die Ergebnisse der Länderumfrage spiegeln sich in den anliegenden Tabellen in Bezug auf die staatliche Ebene (Anlagen 1 - 3) und in Bezug auf die kommunale Ebene (Anlagen 4 - 6) wider.

Die Bestandsanalyse und die Länderumfrage über die verschiedenen Möglichkeiten der aktiven Bürgerbeteiligung bildeten die Basis, um in einem dritten Schritt zu untersuchen, welche konkreten Schritte zur kurz- und mittelfristigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die direkte Demokratie in Sachsen-Anhalt auf der Ebene des Landes und auf der kommunalen Ebene denkbar wären.

Die Ergebnisse der Evaluation und die sich danach anbietenden Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung und direkt demokratischer Mitbestimmung werden im Folgenden dargestellt.

II. Direkt demokratische Mitwirkungsrechte auf Landesebene im Vergleich

In allen 16 Bundesländern sind die Instrumente direkter Demokratie auf Landesebene verankert. Die Landesverfassungen aller Bundesländer nennen durchweg als Ergänzung zur parlamentarischen Gesetzgebung die Volksgesetzgebung mit dem initiierenden Volksbegehren und dem abschließenden Volksentscheid. Dazu kommt in der Mehrzahl der Bundesländer – mit Ausnahme von Bayern, Hessen und Bremen – das Verfahren der Volksinitiative¹⁾, die in einigen Bundesländern einem Volksbegehren zwingend vorausgehen muss.²⁾

1. Volksinitiative

(Art. 80 Verf LSA; §§ 4 bis 9 VAbstG)

Mit der Volksinitiative haben Bürgerinnen und Bürger das Recht, den Landtag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen, die das Land Sachsen-Anhalt betreffen.

1.1 Rechtsentwicklung (Auszug)

Mit Inkrafttreten der Landesverfassung am 18. Juli 1992 musste eine Volksinitiative von mindestens 35.000 Wahlberechtigten unterzeichnet sein. Mit dem Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes vom 22. Juni 2005 erfolgte eine Senkung des Unterschriftenquorums auf mindestens 30.000 Wahlberechtigte.

1.2 Inanspruchnahme

Dem Ministerium für Inneres und Sport sind für Sachsen-Anhalt seit 1993 bisher insgesamt neun Volksinitiativen bekannt geworden. Schwerpunkte betreffen soziale, bildungspolitische und kulturelle Themen, Infrastrukturprojekte und politische Reformen wie die Gemeinde- und Kreisgebietsreform

Themen	Verfahren Anzahl
Soziale	1
Bildungspolitische	3
Kulturelle	1
Infrastrukturprojekte	1
Gemeinde- und Kreisgebietsreform	3

¹⁾ Verwendung unterschiedlicher Termini für „Volksinitiative“: „Bürgerantrag“ in Thüringen; „Volksantrag“ in Baden-Württemberg und Sachsen; „Einwohnerantrag“ in Berlin

²⁾ Brandenburg, Hamburg, Sachsen und Schleswig-Holstein

Im Einzelnen:

- 1993: „Gegen unsoziale Mieten“
- 1994: „Bau der Südharz-Autobahn A 82“
- 1995: „Gegen die Pflicht-Förderstufe und das 13. Schuljahr an Gymnasien“³⁾
- 1999: „Für die Zukunft unserer Kinder“
- 2005: „Allianz für Weißenfels“ (Bestimmung des Kreissitzes für den neu zu bildenden Landkreis)³⁾
- 2006: „Kreisstadt Lutherstadt Eisleben“³⁾
- 2007: „Sachsen-Anhalt 2011 – Bürger gegen die flächendeckende Einführung von Einheitsgemeinden und Zwangseingemeindungen in Ober- und Mittelzentren
- 2013: „Kulturland Sachsen-Anhalt retten!“
- 2017: „Den Mangel beenden! – Unseren Kindern Zukunft geben!“

Hiervon wurden insgesamt sechs Volksinitiativen zugelassen und der Landtag verpflichtet, das jeweilige Thema parlamentarisch zu behandeln. Nicht angenommen wurden die mit Fußnoten gekennzeichneten drei Volksinitiativen, da sie jeweils das erforderliche Unterschriftsquorum nicht erreichten. Damit waren zwei Drittel der bislang initiierten Volksinitiativen erfolgreich.

1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Volksinitiative hat in Sachsen-Anhalt anders als ein Volksbegehren und ein Volksscheid nicht die Änderung, Abschaffung oder Einführung eines Landesgesetzes zum Ziel, sondern verpflichtet den Landtag, sich mit wichtigen Themen zu beschäftigen. Der Volksinitiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf, der in der Gesetzgebungskompetenz des Landes liegt, zur weiteren Behandlung im Landtag zu Grunde liegen; es kann hierbei jedoch kein Entscheidungsergebnis erzwungen werden (Art. 80 Abs. 1 Verf LSA, § 4 VAbstG). Die Volksinitiative kann einem Volksbegehren vorausgehen; dies ist aber in Sachsen-Anhalt nicht verpflichtend.

Der Gegenstand einer Volksinitiative muss das Land Sachsen-Anhalt betreffen. Weitere sachliche Einschränkungen in Form eines Negativkatalogs bestehen nicht.

Formal muss insbesondere die Anzahl der nötigen Unterschriften von 30.000 Wahlberechtigten erreicht sein (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 VAbstG).

³⁾ Nicht erfolgreich, da das erforderliche Unterschriftsquorum nicht erreicht wurde.

Volksinitiativen, die nicht diese erforderliche Unterschriftenanzahl erreicht haben, werden an den Petitionsausschuss überwiesen. Dieser behandelt die überwiesenen Volksinitiativen wie Sammelpetitionen. Ist die Volksinitiative von mindestens 4.000 Wahlberechtigten unterzeichnet worden, haben die Vertrauenspersonen das Recht auf Anhörung durch den Petitionsausschuss (§ 8 Abs. 2 VAbstG).

Zulässige Volksinitiativen werden parlamentarisch, mit Anhörung der Vertreter, beraten und behandelt. Angenommene Volksinitiativen, die keinen Gesetzentwurf zum Inhalt haben, sind vom Landtag innerhalb von vier Monaten nach der Bekanntmachung abschließend zu behandeln; angenommene Volksinitiativen, die einen Gesetzentwurf zum Inhalt haben, innerhalb von sechs Monaten (§ 9 VAbstG).

1.4 Ländervergleich

Die Betrachtung, ob die bestehenden Regelungen zur Volksinitiative eine bürgerfreundliche direktdemokratische Beteiligung auf Landesebene ermöglichen, kann nicht nur auf die Frage der Höhe des jeweiligen Unterschriftsquorums beschränkt werden. Vielmehr bedarf es einer komplexeren Betrachtung bestehender Verfahrensregelungen und der Auswertung landestypischer Besonderheiten. Nachfolgend werden vier wichtige Themenkomplexe bestehender Verfahrensregelungen (Sachliche Einschränkungen; Sammlungsfrist; Sammlungsart; Unterschriftsquorum) näher betrachtet, um die Beteiligungsmöglichkeiten und die verschiedenen Zulassungshürden zu bewerten:

1.4.1 Sachliche Einschränkungen (sog. Negativkatalog)

Der Gegenstand der Volksinitiative muss das Land Sachsen-Anhalt betreffen. Weitere sachliche Einschränkungen in Form eines Negativkatalogs bestehen in Sachsen-Anhalt nicht. Demzufolge sind auch Gegenstände mit Finanz- bzw. Haushaltsrelevanz für eine Volksinitiative in Sachsen-Anhalt zugelassen. Von den 13 Bundesländern, die über das Instrument der Volksinitiative verfügen, bestehen hingegen in sieben Bundesländern⁴⁾ sachliche Einschränkungen (insbesondere zu Haushalts- und Finanzthemen).

⁴⁾ Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen

Die Mehrheit der Bundesländer (sieben von 13 Bundesländern), die das Instrument der Volksinitiative kennen, sehen Einschränkungen in Form eines Negativkatalogs vor. Nur sechs Bundesländer – darunter auch Sachsen-Anhalt – regeln keinen Vorbehalt; in Sachsen-Anhalt selbst dann nicht, wenn Gegenstand einer Volksinitiative ein Gesetzentwurf ist. Dieser Verzicht auf einen Negativkatalog ist mit Blick auf den Folgeanspruch einer zugelassenen Volksinitiative auf bloße Beratung eines Gegenstandes auch konsequent und stellt eine niedrigere Zulassungshürde dar als die Mehrheit der Bundesländer normiert hat. Dies eröffnet für Sachsen-Anhalt daher eine breite Beteiligungsmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger, die einen wirksamen Dialog zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihrer Vertretung auf Landesebene ermöglicht. Stärker als in anderen Bundesländern besteht daher in Sachsen-Anhalt eine Offenheit für eine grundsätzlich umfassende Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an den Angelegenheiten des Landes.

1.4.2 Sammlungsfrist

Die Mehrzahl der Bundesländer sieht eine Sammlungsfrist von sechs Monaten (Berlin, Hamburg, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen) oder zwölf Monaten (Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) vor, in denen die Initiatoren die entsprechenden Unterschriften eingeholt haben müssen. Sachsen-Anhalt sieht – neben Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern – eine solche Hürde nicht vor. Gesetzlich besteht in Sachsen-Anhalt keine Frist für die Sammlung von Unterschriften, sodass den Initiatoren der Volksinitiative genügend Zeit eingeräumt ist, die geforderten Unterschriftsquoren zu erfüllen.

Zehn von 13 Bundesländern sehen eine Frist für die Sammlung der erforderlichen Unterstützungsunterschriften vor. Sachsen-Anhalt sieht – neben Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern – keine Sammlungsfrist vor. Durch den gänzlichen Verzicht auf Eintragungsfristen bestehen in Sachsen-Anhalt daher Verfahrenserleichterungen für Initiatoren und Bürgerinnen und Bürger.

1.4.3 Sammlungsart

Wie auch in anderen Bundesländern ist es in Sachsen-Anhalt den Initiatoren möglich, die erforderlichen Unterschriften auf sogenannten freien Listen zu sammeln. Freie Unterschriftensammlung bedeutet, dass erforderliche Unterschriftensammlungen von den Initiatoren der Volksinitiative durchgeführt und nötige Unterstützungsunterschriften außerhalb von Amtsräumen geleistet werden dürfen.

Die Sammlung von Unterschriften auf sogenannten „freien Listen“ über einen längeren Zeitraum hinweg stellt ein weitaus bürgerfreundlicheres Verfahren dar als die Eintragung zu einer Volksinitiative in Gemeindebehörden mit eingeschränkten Öffnungszeiten.

Unterschriftsquorum

Bundesland	Unterschriftsquorum	
	Anzahl der erforderlichen wahlberechtigten/stimmberechtigten Unterzeichner bzw. Einwohner	Quorum* in %
Baden-Württemberg	ca. 38.000	0,5%
Nordrhein-Westfalen	ca. 66.000	0,5%
Saarland	5.000 Einwohner	ca. 0,5%
Berlin	20.000 Personen	ca. 0,6%
Hamburg	10.000	ca. 0,77%
Brandenburg	20.000 Einwohner	ca. 0,8%
Schleswig-Holstein	20.000	ca. 0,9%
Rheinland-Pfalz	30.000	ca. 1,0%
Mecklenburg-Vorpommern	15.000	ca. 1,1%
Niedersachsen	70.000	ca. 1,2%
Sachsen	40.000	ca. 1,2%
Sachsen-Anhalt	30.000	ca. 1,6%
Thüringen	50.000	ca. 2,8%
Bayern	nicht einschlägig	
Bremen	nicht einschlägig	
Hessen	nicht einschlägig	

* Ist gesetzlich die „Anzahl der Wahlberechtigten/Stimmberechtigten“ normiert, stellt die Zahl der Stimmberechtigten zur jeweils letzten Landtagswahl die entsprechende Bezugsgröße für die Berechnung des Quorums dar. Bei gesetzlicher Angabe von „Einwohnern/Personen“ ist die Zahl der Bevölkerung zum Stand 31. Dezember 2015 maßgebend.

Alle Länder, die das Instrument der Volksinitiative kennen, sehen für diese auch ein Mindestquorum vor. Dieses ist in der jeweiligen Höhe jedoch unterschiedlich ausgestaltet.

In Sachsen-Anhalt besteht für die Einleitung einer Volkinitiative ein Unterschriftsquorum von 30.000 Wahlberechtigten, was derzeit einem Quorum in Höhe von ca. 1,6 % der Wahlberechtigten entspricht.

Die Spannweite der Quoren in den übrigen Bundesländern reicht von 0,5 % als niedrigstes Quorum (in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Saarland) bis 2,8 % als höchstes Quorum (in Thüringen). Der Mittelwert beträgt 1,04 %. Dass nach Art. 80 Abs. 2 Satz 1 Verf LSA i. V. m § 5 Abs. 2 Nr. 2 VAbstG maßgebliche Quorum für Sachsen-Anhalt von ca. 1,6 % liegt demnach oberhalb des Durchschnitts, den die Mehrzahl der anderen Bundesländer etabliert haben.

Mit dem derzeit bestehenden Quorum von ca. 1,6 % bewegt sich Sachsen-Anhalt im oberen Bereich der Grenzen, die die Bundesländer für die Einleitung von Volksinitiativen setzen. Die Zulassungshürden für Volksinitiativen könnten durch eine entsprechende Senkung der Unterschriftsquoren auf den dargestellten Mittelwert der Bundesländer (ca. 1,04 %) gesenkt werden. Als sinnvoll kann eine Senkung der Unterschriftsquoren auf 25.000 Unterzeichner (Quorum von ca. 1,3 %) bzw. auf 20.000 Unterzeichner (Quorum von ca. 1,1 %) angesehen werden.

2. Volksbegehren

(Art. 81 Verf LSA, §§ 10 bis 19 VAbstG)

Ein Volksbegehren ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern die Einbringung eines Gesetzesentwurfs in den Landtag zwecks Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Landesgesetzes. Die Einleitungsphase besteht in der 1. Stufe aus einem Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens und in der 2. Stufe in der Durchführung des Volksbegehrens durch Eintragung in Unterschriftenlisten.

2.1 Rechtsentwicklung (Auszug)

Der Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens (1. Stufe), welcher mit dem Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 13. Juli 1994 erstmalig geregelt wurde, bedurfte ursprünglich der Unterschrift von 25.000 Wahlberechtigten. Ein Jahr später erfolgte durch das Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 9. August 1995 eine Neuregelung des Unterschriftenquorums. Danach waren Unterstützungsunterschriften von mindestens 10.000 Wahlberechtigten für den Antrag erforderlich. Weitere Änderungen des Unterschriftenquorums erfolgten im Jahr 2005 auf 8.000 Wahlberechtigte und zuletzt mit dem Gesetz zur Parlamentsreform vom 5. Dezember 2014 auf 6.000 Wahlberechtigte.

Für die Unterstützung des Volksbegehrens (sog. 2. Stufe) musste ein Volksbegehren mit Einführung der Landesverfassung am 18. Juli 1992 ursprünglich von mindestens 250.000 Wahlberechtigten unterzeichnet sein. Mit dem Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes vom 22. Juni 2005 erfolgte eine Absenkung des Unterschriftenquorums auf 11 % der Wahlberechtigten. Eine weitere Absenkung des Unterschriftenquorums auf 9 % der Wahlberechtigten (derzeit 168.988 Wahlberechtigte) wurde mit dem Gesetz zur Parlamentsreform 2014 beschlossen, das seit dem 12. April 2016 Anwendung findet.⁵⁾

2.2 Inanspruchnahme

Seit 1993 wurden bisher insgesamt drei Volksbegehren initiiert. In den Jahren 2000 und 2003 wurde jeweils die Kinderbetreuung thematisiert; 2010 die Gemeindegebietsreform.

Im Einzelnen:

2000: „Für die Zukunft unserer Kinder“ – Entwurf eines „Kindertagesstättengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (Kita-G)“⁶⁾

2003: „Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt“ - Entwurf eines „Gesetzes zur Förderung, Betreuung und Bildung von Kindern in Kindertageseinrichtungen (KiBeG)“

2010: „Volksinitiative Sachsen-Anhalt 2011“ – Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der gemeindlichen Strukturen im Land Sachsen-Anhalt (Gemeindestärkungsgesetz, GSG-LSA)“⁶⁾

Alle drei Volksbegehren erfüllten jeweils das seinerzeit erforderliche Antragsquorum für die Zulassung des Volksbegehrens. Der Antrag aller drei Volksbegehren auf Durchführung des Volksbegehrens (sog. 1. Stufe) wurde daher nach Prüfung der sonstigen Voraussetzungen von der Landesregierung angenommen. In der 2. Stufe der Durchführung des Volksbegehrens scheiterten zwei der drei Volksbegehren an dem notwendigen Unterschriftenquorum. Erfolgreich war bisher das 2003 initiierte Volksbegehren „Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt“, das 2005 letztendlich in einen Volksentscheid mündete. Damit wurde bisher ein von insgesamt drei initiierten und zugelassenen Volksbegehren erfolgreich durchgeführt.

2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Ein Volksbegehren kann darauf gerichtet werden, ein Landesgesetz zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Haushaltsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsregelungen können

⁵⁾ Datengrundlage sind die Wahlberechtigten zur Landtagswahl 2016

⁶⁾ In der 2. Stufe (Durchführung) nicht erfolgreich, da das jeweilige Unterschriftenquorum nicht erreicht wurde.

nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. Änderungen der Landesverfassung unterliegen den Schranken des Art. 78 Abs. 3 Verf LSA (Ewigkeitsklausel). Zudem ist der Antrag abzulehnen, wenn der Gesetzentwurf ein Rechtsgebiet betrifft, das der Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht unterliegt oder ansonsten dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt widerspricht. Ebenso besteht eine zeitliche Sperrfrist für Antragstellungen, in denen innerhalb der letzten zwei Jahre ein Volksbegehren über einen inhaltlich gleichen Gesetzentwurf erfolglos durchgeführt worden ist (§ 11 Abs. 2 Nr. 4 VAbstG).

Beim Volksbegehren besteht die Einleitungsphase aus zwei Stufen. In der 1. Stufe wird dem Verfahren eine Entscheidung über die Durchführung des Volksbegehrens, die materiell eine Entscheidung über die Zulässigkeit darstellt, vorangestellt. Der Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens muss, neben den verfassungsrechtlich geregelten Voraussetzungen, die Unterstützung des begehrten Gesetzentwurfes durch Unterschriften von mindestens 6.000 Wahlberechtigten nachweisen (§ 10 Abs. 2 Nr. 2 VAbstG). Die Sammlung von Unterstützungsunterschriften ist entbehrlich, wenn dem Volksbegehren eine zulässige Volksinitiative zum selben oder einem inhaltlich gleichen Gesetzentwurf vorausgegangen ist. Die Landesregierung entscheidet innerhalb eines Monats über den Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens (§ 11 Abs. 1 Satz 1 VAbstG); im Fall der Mängelbeseitigung verlängert sich die Frist entsprechend der Mängelbeseitigung bis längstens drei Monate.

Wird der Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens von der Landesregierung angenommen, wird in der 2. Stufe das Volksbegehren durch entsprechende Eintragungen durchgeführt. In Sachsen-Anhalt dürfen sich die Bürgerinnen und Bürger in freie Listen innerhalb von sechs Monaten eintragen. Das Volksbegehren kommt zustande, wenn in Sachsen-Anhalt von 9 % der Wahlberechtigten (= 168.988 Wahlberechtigte)⁷⁾ ordnungsgemäße Unterschriften abgegeben wurden (Art. 81 Abs. 1 Satz 4 Verf LSA).

Das zustande gekommene Volksbegehren wird im Landtag beraten; die Landesregierung nimmt Stellung und die Vertrauenspersonen sind anzuhören.

Nimmt der Landtag das zulässige Volksbegehren unverändert an, entfällt ein Volksentscheid. Ändert der Landtag das Begehren ab, bleibt das Grundanliegen aber erhalten, können die Vertrauenspersonen das Anliegen für erledigt erklären. Nimmt der Landtag den Gesetzentwurf nicht innerhalb von vier Monaten unverändert an, findet über den Gesetzentwurf ein Volksentscheid statt (Art. 81 Abs. 3 Satz 1 Verf LSA, § 20 Abs. 1 und 2 VAbstG).

⁷⁾ Datengrundlage sind die Wahlberechtigten zur Landtagswahl 2016

2.4 Ländervergleich

Die Betrachtung, ob die bestehenden Regelungen zum Volksbegehren eine bürgerfreundliche direktdemokratische Beteiligung auf Landesebene ermöglichen, kann nicht nur auf die Frage der Höhe des jeweiligen Unterschriftsquorums beschränkt werden. Vielmehr bedarf es einer komplexeren Betrachtung der bestehenden Verfahrensregelungen und der Auswertung landestypischer Besonderheiten. Nachfolgend werden vier Themenkomplexe bestehender Verfahrensregelungen (sachliche und zeitliche Einschränkungen, Sammlungsart und Sammlungsfrist, Behandlungsfrist sowie Unterschriftsquorum) näher betrachtet, um die Beteiligungsmöglichkeiten und verschiedene Zulassungshürden zu bewerten:

2.4.1 Sachliche und zeitliche Einschränkungen (sog. Negativkatalog bzw. Sperrfrist)

Haushalts- und Abgabengesetze sowie Besoldungsregelungen können maßgeblich in allen Bundesländern nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. Nach der Rechtsprechung der jeweiligen Verfassungsgerichte der Länder ist jedoch zu erkennen, dass der Haushaltsvorbehalt in unterschiedlichen Nuancen bewertet wird; die Regelungen sind unterschiedlich restriktiv. Im engeren Sinne betrifft die Reichweite des Haushaltsvorbehalts nur den Ausschluss von Volksgesetzen vom Verfahren zur Haushaltsplanerstellung und -gesetzgebung, nicht jedoch Gesetze mit mittelbarer Finanzwirkung, insbesondere nicht bei Bindungen für künftige Haushaltsgesetze⁸⁾. Im weiteren Sinne werden von einigen Verfassungsgerichten der Länder unter Haushaltsvorbehalt auch (wesentliche) mittelbare Etatbeeinträchtigungen durch Fachgesetze umfasst⁹⁾. Letztendlich kann die Reichweite des Haushaltsvorbehalts nicht generell, sondern nur im Einzelfall im Kontext der jeweiligen Verfassung bestimmt werden.

Berlin und Thüringen sehen darüber hinaus weitere sachliche Einschränkungen vor. Hier sind auch Personalentscheidungen von der Volksgesetzgebung ausgenommen.

Zeitliche Einschränkungen (Sperrfristen) für die Zulässigkeit von Volksbegehren zu inhaltsgleichen Themen bestehen in insgesamt neun Bundesländern (so auch Sachsen-Anhalt); sieben Bundesländer sehen keine Einschränkungen vor. In Sachsen-Anhalt ist ein erneutes Volksbegehren unzulässig, wenn innerhalb der letzten zwei Jahre vor der Antragstellung ein Volksbegehren über einen inhaltlich gleichen Gesetzentwurf erfolglos durchgeführt worden ist. In diesen Fällen ist der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens abzulehnen

⁸⁾ Sachsen, Berlin

⁹⁾ Bayern, Thüringen, Brandenburg

(§ 11 Abs. 2 Nr. 4 VAbstG). Über gleichlautende Sperrfristen verfügen Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen. Restriktivere Regelungen haben Sachsen, Berlin und Bremen, wonach ein erneutes Volksbegehren zum gleichen Thema erst nach Ablauf der Wahlperiode, mithin nach fünf Jahren, zulässig ist. Keine zeitlichen Einschränkungen bestehen in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz.

Die Einschränkungen bei der Zulässigkeit finanzwirksamer Volksgesetzgebung sind konsequent; sie bestehen dem Grunde nach in allen Bundesländern; die Regelungen sind unterschiedlich restriktiv. Der Haushaltsvorbehalt sichert einerseits die Etathoheit des Landtages, die Einnahmen und Ausgaben zu bestimmen und zu kontrollieren, andererseits die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes.

Die für Sachsen-Anhalt einschlägige zweijährige Sperrfrist für inhaltsgleiche Volksbegehren darf als maßvoll gelten. Neun von 16 Bundesländern verfügen über Sperrfristen. Sechs Bundesländer haben Sperrfristen von zwei Jahren; drei Bundesländer Sperrfristen von fünf Jahren. Die Sperrfrist von zwei Jahren ist daher der am häufigsten vertretene Wert in der Gesamtbetrachtung aller Bundesländer (Modus). Diese zeitliche Beschränkung führt zwar zu einer Beschränkung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, verhindert jedoch Blockaden und mitunter missbräuchliche Wiederholungen.

2.4.2 Sammlungsart und Sammlungsfrist

1. Stufe (Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens)

In Sachsen-Anhalt ist es den Initiatoren – wie in der Mehrzahl der übrigen Bundesländer – möglich, die erforderlichen Unterschriften auf sogenannten freien Listen zu sammeln. Freie Unterschriftensammlung bedeutet, dass erforderliche Unterschriftensammlungen von den Initiatoren des Volksbegehrens durchgeführt und nötige Unterstützungsunterschriften außerhalb von Amtsräumen geleistet werden dürfen. Eine Frist ist in Sachsen-Anhalt für die Sammlung von Unterstützungsunterschriften für den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens gesetzlich nicht vorgesehen. Damit gewährleistet Sachsen-Anhalt – gegenüber anderen Bundesländern (z. B. Thüringen, Saarland, Hamburg) – daher bereits Verfahrenserleichterungen.

2. Stufe (Durchführung des zugelassenen Volksbegehrens)

Auch im Rahmen der eigentlichen Durchführung des Volksbegehrens ist es den Initiatoren in Sachsen-Anhalt möglich, die erforderlichen Unterschriften auf sogenannten freien Listen zu sammeln. Neben Sachsen-Anhalt sehen noch drei weitere Bundesländer die ausschließlich freie Sammlung von Unterschriften vor (Sachsen, Niedersachsen, Bremen). Vier Bundesländer verfügen über restriktivere Regelungen und sehen ausschließlich die amtliche Sammlung von Unterschriften in Amtsräumen vor (Bayern, Hessen, Saarland und Brandenburg). Die anderen Bundesländer verfügen über differenzierte Regelungen zur amtlichen oder freien Sammlung (Berlin, Schleswig-Holstein, Thüringen, Hamburg, Rheinland-Pfalz); das Volksbegehren wird in Eintragungslisten bei den Eintragungsstellen oder in freier Sammlung durch die Initiatoren unterstützt. Die Antragsteller haben sich unter Umständen für eine Sammlungsart zu entscheiden. Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg bieten die Möglichkeit zur gleichzeitigen Kombination beider Sammlungsarten; freie Sammlung und parallel – teilweise auf Antrag – die Auslegung von Eintragungslisten in den Gemeinden (amtliche Sammlung).

Bundesland	Sammlungsfrist für die Durchführung des zugelassenen Volksbegehrens (2.Stufe) ^{*)}
Sachsen	6 Monate, maximal 8 Monate (F)
Niedersachsen	6 Monate (F)
Sachsen-Anhalt	6 Monate (F)
Bremen	3 Monate (F)
Bayern	14 Tage (A)
Hessen	2 Monate (A)
Saarland	3 Monate (A)
Brandenburg	6 Monate (A, Briefeintragung möglich)
Berlin	4 Monate (F+A)
Schleswig-Holstein	6 Monate (F+A)
Thüringen	4 Monate (F), 2 Monate (A)
Hamburg	3 Wochen (F+A, Briefeintragung 6 Wochen)
Rheinland-Pfalz	2 Monate (A) + (F)
Baden-Württemberg	6 Monate (F) und innerhalb dieser Frist 3 Monate (A)
Nordrhein-Westfalen	12 Monate (F) und innerhalb 18 Wochen (A)
Mecklenburg-Vorpommern	5 Monate (F) und daneben kann auf Antrag für 2 Monate (A) erfolgen

^{*)} (F) freie Sammlung; (A) amtliche Sammlung

Alle Bundesländer sehen unisono eine Frist für die Sammlung von Unterschriften zur Durchführung des Volksbegehrens vor, in denen die Initiatoren die entsprechenden Unterschriften eingeholt haben müssen. Die Fristen variieren von 14 Tage (Bayern) bis maximal zwölf Monate (Nordrhein-Westfalen). Die Bundesländer, die über Mischformen von amtlicher bzw. freier Sammlung verfügen, nehmen entsprechende Differenzierungen bei den Fristen je nach Sammlungsart vor (z. B. Baden Württemberg amtliche Sammlung drei Monate, freie Sammlung sechs Monate; Nordrhein-Westfalen: amtliche Sammlung 18 Wochen, freie Sammlung zwölf Monate). Sachsen-Anhalt reiht sich mit einer Sammlungsfrist von sechs Monaten bei freier Sammlung maßvoll ein. Insgesamt unterschreiten neun Bundesländer die Sammlungsfrist von sechs Monaten, fünf weitere Bundesländer haben – wie Sachsen-Anhalt – eine Frist von sechs Monaten und nur Sachsen und Nordrhein-Westfalen gewähren bei freier Unterschriftensammlung eine Frist von mehr als sechs Monaten.

Die Sammlung von Unterschriften auf sogenannten „freien Listen“ stellt ein bürgerfreundliches Verfahren dar, das einfach und unbürokratisch geregelt ist. Dieser Ausgestaltung ist der Vorzug gegenüber der ausschließlich zulässigen Eintragung zur Durchführung eines Volksbegehrens in Behörden mit eingeschränkten Öffnungszeiten zu geben. Das bestehende Verfahren ist erleichternd für die Mobilisierung von Unterzeichnern.

Die in Sachsen-Anhalt bestehende Frist von sechs Monaten als Zeitrahmen für die Sammlung von Unterschriften ist als maßvoll und angemessen anzusehen. Neun Bundesländer unterschreiten die Sammlungsfrist von sechs Monaten, nur zwei Bundesländer gewähren eine längere Sammlungsfrist. Sachsen-Anhalt verfügt insoweit über bürgerfreundlichere Verfahrensregelungen bei der Sammlung von Unterstützungsunterschriften als der Durchschnitt der Bundesländer. Damit verbleibt den Initiatoren des Volksbegehrens genügend Zeit, die geforderten Unterschriftenquoten von derzeit 9 % der Wahlberechtigten zu erfüllen.

2.4.3 Behandlungsfrist

Der Landtag hat sich nach Eingang innerhalb von vier Monaten mit dem Gesetzentwurf des erfolgreichen Volksbegehrens zu befassen und einen Beschluss zu fassen. Er kann den Gesetzentwurf annehmen oder einen Beschluss zur Nichtannahme des Gesetzentwurfes fassen (§ 19 VAbstG).

Die Mehrheit der Bundesländer (zwölf Länder) haben konkrete Fristen verankert. Diese sehen insgesamt unterschiedliche Fristenläufe von mindestens einem Monat (Hessen) bis maximal sechs Monate (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Thüringen) für die Zeit der Befassung im Landtag nach Eingang des durch Volksbegehren initiierten Gesetzentwurfes im Landtag vor. Sachsen-Anhalt reiht sich mit einer maßvollen Frist von vier Monaten im Mittel der Verteilung (Median von 3,5 Monaten) ein.

Bundesland	Behandlungszeitraum des zugelassenen Volksbegehrens im Landtag nach Eingang beim Landtag
Hessen	1 Monat
Saarland	2 Monate
Nordrhein-Westfalen	2 Monate
Brandenburg	2 Monate
Bayern	3 Monate
Rheinland-Pfalz	3 Monate
Sachsen-Anhalt	4 Monate
Bremen	4 Monate
Hamburg	4 Monate
Mecklenburg-Vorpommern	6 Monate
Thüringen	6 Monate
Niedersachsen	6 Monate
Baden-Württemberg	Keine Regelung
Berlin	Keine Regelung
Sachsen	Keine Regelung
Schleswig-Holstein	Keine Regelung

Als vorteilhaft ist die Festsetzung einer konkreten Frist für die Behandlung des Gesetzentwurfes im Landtag anzusehen, da dies einer verlässlichen und zügigen Behandlung des initiierten Gesetzentwurfes im Landtag dient und eine Verzögerung in der Durchführung des Volksentscheides verhindert. Die in Sachsen-Anhalt bestehende Frist von vier Monaten ist als maßvoll einzuschätzen und reiht sich – ausgehend vom errechneten Median mit 3,5 – entsprechend im Durchschnitt der Bundesländer ein. Die bestehende Frist gewährleistet zudem eine zügige aber auch gründliche Behandlung der Angelegenheit im Landtag und seinen Ausschüssen mit entsprechender Anhörung der Vertrauenspersonen.

2.4.4 Unterschriftsquorum

Beim Volksbegehren besteht die Einleitungsphase aus zwei Stufen: Die 1. Stufe ist der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens und die 2. Stufe ist die Durchführung des Volksbegehrens durch Eintragung von 9 % der Wahlberechtigten. Für das Antragsverfahren auf Durchführung eines Volksbegehrens bedarf es in Sachsen-Anhalt der Unterstützung des begehrten Gesetzentwurfes durch Unterschriften von mindestens 6.000 Wahlberechtigten. Die Sammlung von Unterstützungsunterschriften ist entbehrlich, wenn dem Volksbegehren eine zulässige Volksinitiative vorausgeht.

Der Antrag auf Zulassung entfällt in einigen Bundesländern, in denen dem Volksbegehren die Volksinitiative zwingend vorausgeht (Brandenburg, Hamburg, Sachsen und Schleswig-Holstein).

Quorum für Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens (1. Stufe)

Bundesland	Notwendige Unterstützungsunterschriften für Zulassungsantrag des Volksbegehrens (1. Stufe)	Quorum ^{*)}
Mecklenburg-Vorpommern	Kein Quorum	
Nordrhein-Westfalen	3.000	ca. 0,02 %
Baden-Württemberg	10.000	ca. 0,13 %
Bayern	25.000	ca. 0,27 %
Thüringen	5.000	ca. 0,28 %
Sachsen-Anhalt	6.000	ca. 0,32 %
Niedersachsen	25.000	ca. 0,41 %
Saarland	5.000	ca. 0,65 %
Rheinland-Pfalz	20.000	ca. 0,65 %
Berlin	20.000	ca. 0,81 %
Bremen	5.000	ca. 1,02 %
Hessen	ca. 87.844	2,0 %
Hamburg	entfällt, da Volksinitiative zwingend vorausgeht mit ca. 0,77 %	
Brandenburg	entfällt, da Volksinitiative zwingend vorausgeht mit ca. 0,8 %	
Schleswig-Holstein	entfällt, da Volksinitiative zwingend vorausgeht mit ca. 0,9 %	
Sachsen	entfällt, da Volksinitiative zwingend vorausgeht mit ca. 1,2 %	

^{*)} Die Zahl der Wahlberechtigten/Stimmberechtigten zur jeweils letzten Landtagswahl stellt die Bezugsgröße für die Berechnung des Unterschriftsquorums dar.

Bis auf Mecklenburg-Vorpommern sehen alle übrigen Bundesländer, die ein entsprechendes Antragsverfahren vorsehen, ein Mindestquorum für den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens vor. In Sachsen-Anhalt besteht für den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens ein Unterschriftenquorum von 6.000 Wahlberechtigten, das derzeit einem Quorum in Höhe von ca. 0,32 % der Wahlberechtigten entspricht. Die Spannweite der bestehenden Quoren in den betroffenen Bundesländern reicht von 0,02 % bis 2,0 %. Der Mittelwert aller bestehender Quoren beträgt 0,55 %. Zu konstatieren ist demnach, dass das maßgebliche Quorum für Sachsen-Anhalt von ca. 0,32 % bereits unterhalb des Bundesdurchschnitts liegt und damit geringere Zulassungshürden bedingt als die Mehrzahl der übrigen Bundesländer. Hinzu kommt, dass die Volksinitiative in Sachsen-Anhalt, wenn der Landtag ihr nicht entspricht und die Initiatoren ein anschließendes Volksbegehren anstreben, den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, für den wiederum Unterstützungsunterschriften gesammelt werden müssten, ersetzt (§ 10 Abs. 3 VAbstG).

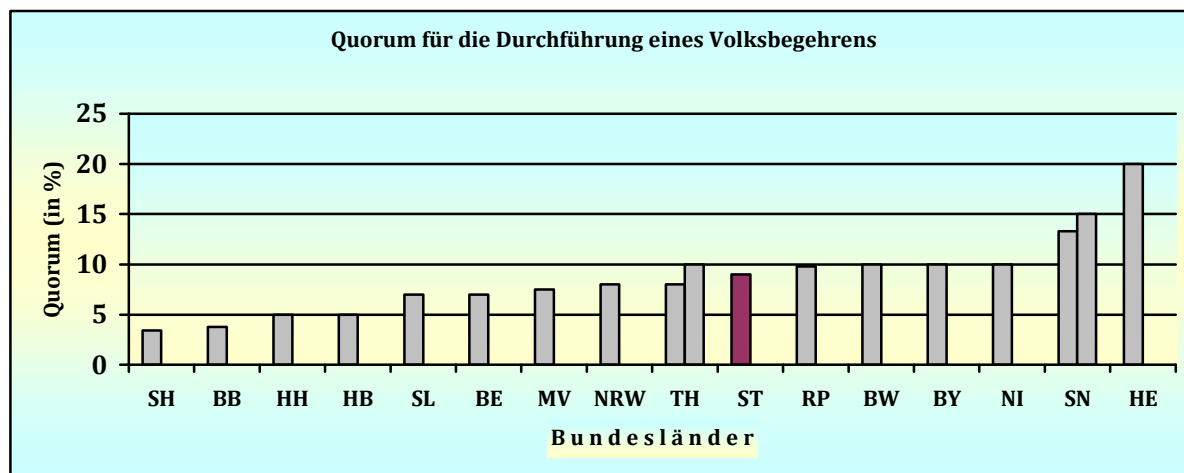
Mit dem derzeit bestehenden Quorum von ca. 0,32 % bewegt sich Sachsen-Anhalt bereits im unteren Bereich der Grenzen, die die Bundesländer für den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens setzen (Mittelwert von 0,55 %; Median von 0,41 %). Zudem ist als Besonderheit herauszuheben, dass die Sammlung von Unterstützungsunterschriften für die Antragstellung in Sachsen-Anhalt vollständig entbehrlich wird, wenn dem Volksbegehren eine zulässige Volksinitiative vorausgegangen ist. In diesen Fällen wird auf den (weiteren) Nachweis der Ernsthaftigkeit des Volksbegehrens durch die erneute Sammlung von Unterstützungsunterschriften gänzlich verzichtet.

Quorum für Durchführung des Volksbegehrens (2. Stufe)

Bundesland	Unterschriftenquorum* ¹⁾ für die Durchführung des Volksbegehrens (2. Stufe)
Schleswig-Holstein	ca. 3,4 %
Brandenburg	ca. 3,8 %
Hamburg	5 %
Bremen	5 %
Saarland	7 %
Berlin	7 %
Mecklenburg-Vorpommern	ca. 7,5 %
Nordrhein-Westfalen	8 %
Thüringen	8 % bei amtlicher Sammlung 10 % bei freier Sammlung
Sachsen-Anhalt	9 %
Rheinland-Pfalz	ca. 9,8 %

Bundesland	Unterschriftsquorum ^{*)} für die Durchführung des Volksbegehrens (2. Stufe)
Baden-Württemberg	10 %
Bayern	10 %
Niedersachsen	10 %
Sachsen	ca. 13,3 %, jedoch nicht mehr als 15 %
Hessen	20 %

^{*)} Die Zahl der Wahlberechtigten/Stimmberechtigten zur jeweils letzten Landtagswahl stellt die Bezugsgröße für die Berechnung des Unterschriftsquotums dar.



Alle Bundesländer sehen ein Mindestquorum für die Durchführung eines Volksbegehrens vor. In Sachsen-Anhalt besteht für die Durchführung eines Volksbegehrens ein Unterschriftsquorum von 9 %, das derzeit 168.988 Wahlberechtigten entspricht.¹⁰⁾ Die Spannweite der Quoren in den Bundesländern reicht von ca. 3,4 % bis 20,0 %, der Mittelwert aller bestehenden Mindestquoten beträgt 8,55 %; der Median 8 %¹¹⁾. Thüringen und Sachsen verfügen über Besonderheiten. In Thüringen differenziert sich das Quorum nach der Art der Sammlung der Unterschriften. Zieht man als Vergleichswert – wie in Sachsen-Anhalt – die freie Sammlung zu Grunde, hat Thüringen mit 10 % ein höheres Quorum als Sachsen-Anhalt mit 9 %. Sachsen sieht eine gesetzliche Deckelung des Quorums von 15 % vor. Das für Sachsen-Anhalt maßgebliche Quorum von 9 % reiht sich damit geringfügig etwas oberhalb des mittleren Bundesdurchschnitts ein.

¹⁰⁾ Datengrundlage ist die Gesamtzahl der Wahlberechtigten zur Landtagswahl 2016

¹¹⁾ Bei den Ländern, die variierende Quoren (Thüringen) bzw. ein Höchstquorum (Sachsen) normiert haben, fließt in die Berechnung des arithmetischen Mittels bzw. des Medianwertes das jeweils geringste Quorum ein, d.h. 13,3% in Sachsen und 8% in Thüringen.

Die gegenwärtige Ausgestaltung des Unterschriftenquorums von 9 % der Wahlberechtigten für die Durchführung des Volksbegehrens bewegt sich in etwa im Durchschnitt der Maßstäbe, welche auch die anderen Bundesländer etablieren. Das für Sachsen-Anhalt maßgebliche Quorum von 9 % reiht sich geringfügig oberhalb des errechneten Mittelwertes von 8,55 % bzw. des Median von 8 % und vermag grundsätzlich eine partizipationsfreundliche und demokratische Zielsetzung zu erfüllen.

3. Volksentscheid

(Art. 81 Abs. 3 Verf LSA, §§ 20 bis 29 VAbstG)

Der Volksentscheid ist eine direktdemokratische Abstimmung der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger über die Annahme oder Ablehnung eines Gesetzentwurfs nach erfolgreichem Volksbegehren.

3.1 Rechtsentwicklung (Auszug)

Seit Inkrafttreten der Landesverfassung am 18. Juli 1992 gilt das Quorum für einfache Gesetze in Höhe von 25 % unverändert. Ein Gesetzentwurf ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme gültig abgegeben haben, mindestens jedoch ein Viertel der Wahlberechtigten zugestimmt hat¹²⁾.

Für verfassungsändernde Gesetze gilt seit Inkrafttreten der Landesverfassung am 18. Juli 1992 das bestehende Quorum unverändert. Danach kann die Verfassung durch Volksentscheid nur geändert werden, wenn zwei Drittel derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, mindestens jedoch die Hälfte der Wahlberechtigten, zustimmen¹³⁾.

3.2 Inanspruchnahme

In Sachsen-Anhalt wurde bisher ein Volksentscheid „Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt“ im Jahre 2005 initiiert. Dieser Volksentscheid war Ausfluss eines erfolgreichen Volksbegehrens im Jahre 2003 und folgte der Ablehnung des Gesetzentwurfes zu diesem Thema durch den Landtag am 15. Oktober 2004. Dieser im Jahr 2005 durchgeführte Volksentscheid konnte nicht das geforderte Zustimmungsquorum von einem Viertel der Wahlberechtigten erreichen und war daher letztlich nicht erfolgreich.

¹²⁾ Auf Datengrundlage der Landtagswahl 2016 entspricht dieses Quorum 469.412 Wahlberechtigten.

¹³⁾ Auf Datengrundlage der Landtagswahl 2016 entspricht dieses Quorum 938.824 Wahlberechtigten.

3.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Nimmt der Landtag den Gesetzentwurf des erfolgreichen Volksbegehrens nicht innerhalb von vier Monaten unverändert an, findet nach mindestens drei und höchstens sechs Monaten nach Ablauf der Frist oder dem Beschluss des Landtages, den Entwurf nicht als Gesetz anzunehmen, über den Gesetzentwurf ein Volksentscheid statt (Art. 81 Abs. 3 Satz 1 Verf LSA, § 20 Abs. 1 und 2 VAbstG). Der Landtag kann damit die Abstimmung über einen eigenen konkurrierenden Gesetzentwurf verbinden. Abstimmungsberechtigt sind alle zur Landtagswahl Wahlberechtigten; der Ablauf ähnelt dem Verfahren einer Wahl. Das Ergebnis wird von der Landeswahlleiterin festgestellt; der Volksentscheid kommt zustande, wenn die erforderliche Mehrheit der abgegebenen Stimmen zustimmt. Als Zustimmungsquorum muss bei einfachen Gesetzen die Mehrheit einem Viertel und bei Verfassungsänderungen der Hälfte aller Wahlberechtigten entsprechen.

3.4 Ländervergleich

Die Betrachtung, ob die bestehenden Regelungen zum Volksentscheid eine bürgerfreundliche direktdemokratische Beteiligung auf Landesebene ermöglichen, kann nicht nur auf die Frage der Höhe des jeweiligen Zustimmungsquorums beschränkt werden. Vielmehr bedarf es einer komplexeren Betrachtung der bestehenden Verfahrensregelungen und der Auswertung landestypischer Besonderheiten. Nachfolgend werden daher vier maßgebliche Themenkomplexe bestehender Verfahrensregelungen (Durchführungsfrist, Zustimmungsquorum für einfache Gesetze, Zustimmungsquorum für Verfassungsänderungen und Kostenerstattung) näher betrachtet, um die Beteiligungsmöglichkeiten und verschiedene Zulassungshürden zu bewerten.

3.4.1 Durchführungsfrist

Nimmt der Landtag den Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht innerhalb von vier Monaten nach Eingang beim Landtag unverändert an, findet nach mindestens drei und höchstens sechs Monaten nach Ablauf der Frist oder dem Beschluss zur Nichtannahme des Landtages ein Volksentscheid statt (§§ 20, 21 Abs. 1 VAbstG).

Die Bundesländer sehen insgesamt unterschiedliche Fristenläufe für die Zeit der Durchführung des Volksentscheides nach entsprechendem Landtagsbeschluss bzw. erneutem Antrag auf Durchführung des Volksentscheides vor.

Bundesland	Durchführungsfrist für einen Volksentscheid nach Beschlussfassung im Landtag
Hessen	2 Monate
Saarland	2 Monate
Nordrhein-Westfalen	10 Wochen
Brandenburg	3 Monate
Baden-Württemberg	3 Monate
Bayern	3 Monate
Rheinland-Pfalz	3 Monate (6 Monate bei konkurrierendem Gesetzentwurf)
Sachsen-Anhalt	3 bis 6 Monate
Mecklenburg-Vorpommern	3 bis 6 Monate
Sachsen	3 bis 6 Monate
Berlin	4 bis 8 Monate
Bremen	4 Monate *)
Hamburg	grundsätzlich am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag, frühestens 4 Monate nach Antragstellung**)
Thüringen	6 Monate
Niedersachsen	6 Monate
Schleswig-Holstein	9 Monate

*) In Bremen findet der Volksentscheid vier Monate nach Eintritt der Voraussetzungen statt. Liegt dieser Termin in einem Zeitraum von fünf Monaten vor und einem Monat nach einer Wahl zur Bürgerschaft, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament, so findet der Volksentscheid am Tag dieser Wahl statt, wenn die Antragsteller es beantragen, § 2 Abs. 1 VKEVfG BR.

**) Der Senat führt den Volksentscheid am Tag der folgenden Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag durch, frühestens jedoch vier Monate nach der Antragstellung, § 18 Abs. 2 VAstG. Volksentscheide über einfache Gesetze dürfen auf Antrag auch außerhalb von Wahlen, vier bis sieben Monate nach der Antragstellung stattfinden, § 18 Abs. 3 VAstG.

Als vorteilhaft ist die Festsetzung eines konkreten Zeitrahmens für die Durchführung des Volksentscheides anzusehen. Der Vorteil einer längeren Frist für die Umsetzung eines erfolgreichen Volksbegehrens in einen Volksentscheid besteht darin, dass polarisierende Themen unter Umständen noch sachlicher diskutiert werden können. Daneben schafft die Möglichkeit eines gesetzlichen Zeitrahmens auch eine höhere terminliche Flexibilität und die Möglichkeit, die Abstimmung mit regulären Wahlen zu verbinden. Dies birgt eine Chance, die Abstimmungsbeteiligung zu erhöhen.

3.4.2 Zustimmungsquorum für einfache Gesetze

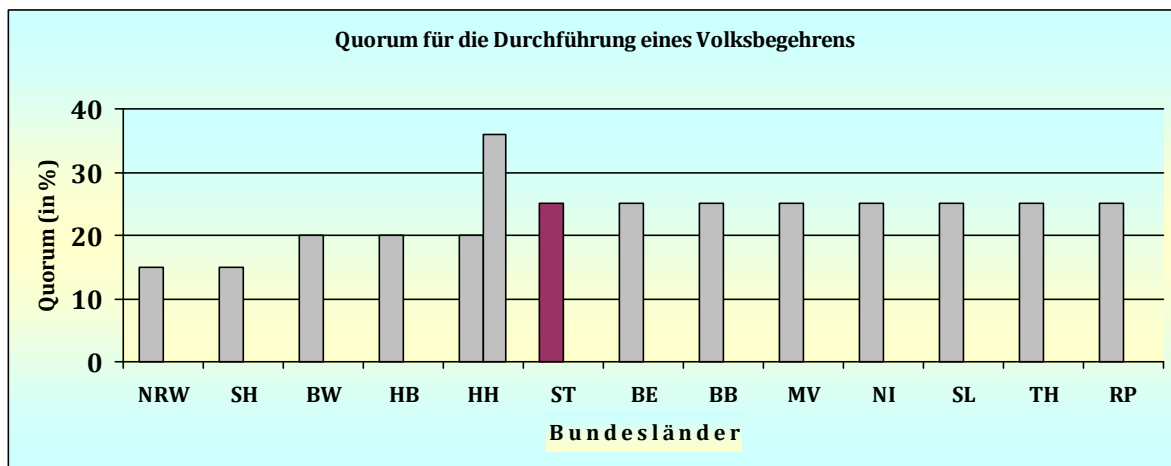
Bundesland	Zustimmungsquorum der Wahlberechtigten/Stimmberechtigten für die Durchführung des Volksentscheides bei einfachen Gesetzen
Bayern	kein Quorum (einfache Abstimmungsmehrheit)
Hessen	kein Quorum (einfache Abstimmungsmehrheit)
Sachsen	kein Quorum (einfache Abstimmungsmehrheit)
Nordrhein-Westfalen	15 %
Schleswig-Holstein	15 %
Baden-Württemberg	20 %
Bremen	20 %
Hamburg	20 % / *) Im Falle der Zusammenlegung mit der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl gelten Besonderheiten bzgl. der erforderlichen Abstimmungsmehrheit (vgl. Beispielrechnung ca. 36 %)
Sachsen-Anhalt	25 %
Berlin	25 %
Brandenburg	25 %
Mecklenburg-Vorpommern	25 %
Niedersachsen	25 %
Saarland	25 %
Thüringen	25 %
Rheinland-Pfalz	25 %

*) Wenn ein Volksentscheid in Hamburg am Tag der Wahl zum Deutschen Bundestag oder am Tag der Bürgerschaftswahl durchgeführt wird, gelten Besonderheiten bezüglich der erforderlichen Abstimmungsmehrheit. Gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1 VAStG muss der Volksentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben und auf den Gesetzentwurf mindestens die Zahl von Stimmen entfallen, die der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Bei einem Volksentscheid am Tag der Bundestagswahl muss daher die Anzahl der Ja-Stimmen größer sein, als die Hälfte der Zweitstimmen, die bei der Bundestagswahl in Hamburg auf die Parteien abgegeben wurden, die jeweils mindestens ein Bundestagsmandat erhalten haben.

Beispielrechnung:

(1) Nach dem vom Bundeswahlausschuss am 12. Oktober 2017 festgestellten amtlichen Endergebnis der Bundestagswahl sind im 19. Deutschen Bundestag die Parteien CDU, CSU, SPD, DIE LINKE, GRÜNE und AfD vertreten. Diese Parteien haben in Hamburg insgesamt 933.742 Zweitstimmen erhalten. Die einfache Mehrheit der Stimmen beträgt damit 466.872. Für einen erfolgreichen Volksentscheid bei einfachen Gesetzen müssen somit mindestens 466.872 Ja-Stimmen vorliegen ($933.742 : 2 = 466.871 + 1$ Stimme). Dies entspricht einem prozentualen Anteil aller Wahlberechtigten zur Bundestagswahl in Hamburg (1.296.656) von 36,0 %.

(2) Vergleicht man dies mit einer stattfindenden Abstimmung außerhalb von Wahlen, bedarf es hierfür eines Zustimmungsquorums von 20 % der Wahlberechtigten zur letzten Landtagswahl (1.299.411), was einem Anteil von 259.882 Ja-Stimmen entspräche.



Bei den Zustimmungsquoren zum Volksentscheid kann die Landesregelung im bundesweiten Vergleich nicht als restriktiv bezeichnet werden; sie entspricht der Regelung der Hälfte aller Länder. Bei Volksentscheiden zu einfachen Gesetzen verlangen lediglich drei Bundesländer zusätzlich zur einfachen Abstimmungsmehrheit kein Zustimmungsquorum (Bayern, Hessen, Sachsen); diese haben wiederum jedoch höhere Hürden beim Volksbegehren gesetzt. Wird neben der einfachen Abstimmungsmehrheit, die alle Bundesländer voraussetzen, ein Quorum verlangt, bewegen sich die in den Landesgesetzen verlangten Margen in einer Spannweite von 15 % und 25 %. Fünf Bundesländer regeln Zustimmungsquoren unter 25 %. Insgesamt acht Bundesländer – darunter auch Sachsen-Anhalt – verlangen, dass die Abstimmungsmehrheit einem Anteil von 25 % der Wahlberechtigten entspricht. Das Quorum von 25 % ist der am häufigsten vertretene Wert (Modus) in der Gesamtbetrachtung der Quoren aller Bundesländer. Legt man den Median zu Grunde, liegt dieser bei 22,5 %, d. h. unterhalb und oberhalb dieses Wertes liegen je acht Bundesländer, die über geringere bzw. höhere Quoren verfügen. Der Median beschreibt deutlich besser die tatsächliche Lage der Quoren bzgl. der Mitte der Verteilung. Er ist hier aussagekräftiger als der Mittelwert, da er robust gegenüber extremen Abweichungen ist. Der hier – aufgrund der Bundesländer ohne Quoren – weniger aussagekräftige Mittelwert von 18,13 % kann hingegen nicht zur Interpretation herangezogen werden, weil er aufgrund der erheblichen Abweichungen der Bundesländer ohne Quoren zu fehlerhaften Interpretationen führen würde. Das maßgebliche Quorum für Sachsen-Anhalt von 25 % liegt daher im Mittel der Verteilung der Quoren aller Bundesländer. Zusätzlich besteht in Sachsen-Anhalt die erleichternde Besonderheit, dass das Quorum bei Vorlage eines konkurrierenden Gesetzentwurfes durch den Landtag entfällt und die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen mit „Ja“ genügt (Art. 81 Abs. 4 Verf LSA, § 27 Abs. 1 VAbstG).

Das Zustimmungsquorum der Hälfte aller Länder liegt bei 25 %. Das Quorum von 25 % ist der am häufigsten vertretene Wert (Modus) in der Gesamtbetrachtung der Quoren aller Bundesländer. Die Regelung für Sachsen-Anhalt entspricht damit den Regelungen der durchschnittlichen Zahl der Länder und ist als maßvolles Quorum einzustufen. Bürgerfreundlich ist zudem die in Sachsen-Anhalt bestehende Variante, dass auf ein Zustimmungsquorum verzichtet wird, wenn der Landtag einen konkurrierenden Gesetzentwurf zur Abstimmung vorlegt.

3.4.3 Zustimmungsquorum für Verfassungsänderungen

Bundesland	Zustimmungsquorum der Wahlberechtigten/Stimmberechtigten für die Durchführung des Volksentscheides bei Verfassungsänderungen
Bayern	25 %
Bremen	40 %
Thüringen	40 %
Hamburg	*) vgl. Beispielrechnung ca. 48 %
Nordrhein-Westfalen	33,3 % – 66,67 % (mindestens 50 % Beteiligungsquorum **)
Saarland	33,3 % – 66,67 % (mindestens 50 % Beteiligungsquorum **)
Niedersachsen	50 %
Rheinland-Pfalz	50 %
Sachsen	50 %
Baden-Württemberg	50 %
Sachsen-Anhalt	mindestens 50 % – 66,67 % ***)
Berlin	mindestens 50 % – 66,67 % ***)
Brandenburg	mindestens 50 % – 66,67 % ***)
Mecklenburg-Vorpommern	mindestens 50 % – 66,67 % ***)
Schleswig-Holstein	mindestens 50 % – 66,67 % ***)
Hessen	nicht möglich

*) Volksentscheide über verfassungsändernde Gesetze in Hamburg müssen immer an einem Wahltag zum Deutschen Bundestag oder zur Bürgerschaft durchgeführt werden, § 18 Abs. 3 VAbStG. Verfassungsänderungen und Änderungen der Gesetze über Wahlen zur Hamburgischen Bürgerschaft oder zu den Bezirksversammlungen bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen gültigen Stimmen und mindestens zwei Dritteln der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen, § 23 Abs. 1 Satz 2 VAbStG. Bei einem verfassungsändernden Volksentscheid am Tag der Bundestagswahl muss daher die Anzahl der Ja-Stimmen größer sein, als zwei Drittel der Zweitstimmen, die bei der Bundestagswahl in Hamburg auf die Parteien abgegeben wurden, die jeweils mindestens ein Bundestagsmandat erhalten haben.

Beispielrechnung:

Nach dem vom Bundeswahlausschuss am 12. Oktober 2017 festgestelltem amtlichen Endergebnis der Bundestagswahl sind im 19. Deutschen Bundestag die Parteien CDU, CSU, SPD, DIE LINKE, GRÜNE und AfD vertreten. Diese Parteien haben in Hamburg insgesamt 933.742 Zweitstimmen erhalten. Die Zweidrittelmehrheit der Stimmen beträgt damit 622.495. Für einen erfolgreichen Volksentscheid müssen somit mindestens 622.495 Ja-Stimmen vorliegen. Dies entspricht einem prozentualen Anteil aller Wahlberechtigten zur Bundestagswahl in Hamburg (1.296.656) von 48,0 %.

***) Errechnetes Zustimmungsquorum: Die Verfassung normiert jeweils eine Mindestwahlbeteiligung von 50 % der Wahlberechtigten und fordert eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden. Das Zustimmungsquorum berechnet sich somit in

Abhängigkeit zur Wahlbeteiligung. Bei der vorgeschriebenen Wahlbeteiligung von mindestens 50 % der Wahlberechtigten benötigt der Volksentscheid ein Zustimmungsquorum von 33,3 % der Wahlberechtigten. Bei steigender Wahlbeteiligung erhöht sich auch das Zustimmungsquorum; ab 75 % Wahlbeteiligung entspricht es einem Zustimmungsquorum von mehr als 50 % der Wahlberechtigten; bei 100 % Wahlbeteiligung einem Zustimmungsquorum von 66,67 %.

***) Errechnetes Zustimmungsquorum: Die Verfassung normiert keine Mindestwahlbeteiligung. Normiert ist eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden und ein Mindestzustimmungsquorum von 50 % der Wahlberechtigten. Bei höherer Wahlbeteiligung (rechnerisch ab 75 %) findet die Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden Anwendung, was wiederum einem Zustimmungsquorum von mehr als 50 % der Wahlberechtigten entspricht und bis zu einer Wahlbeteiligung von 100 % auf maximal 66,67 % steigt.

Alle Bundesländer setzen für den Erfolg des verfassungsändernden Volksentscheids voraus, dass mindestens die einfache Mehrheit bzw. in einigen Bundesländern eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden zustimmt. Darüber hinaus bedarf es eines bestimmten Zustimmungsquorums bzw. in einigen Bundesländern eines Beteiligungsquorums der Wahlberechtigten. Die jeweilige Ausgestaltung in den Bundesländern ist zur besseren Vergleichbarkeit in der vorstehenden Tabelle entsprechend umgerechnet worden.

Die Zustimmungsquoren bei Verfassungsentscheiden nach erfolgreichem Volksbegehren sind durchweg in allen Bundesländern höher angesetzt als bei der Abstimmung über einfache Gesetze. Bei Verfassungsänderungen reicht die Spanne der Zustimmungsquoren von 25 % (Bayern) über 40 % (Bremen und Thüringen) bis hin zu 50 % (9 Länder). In Hamburg bestehen Besonderheiten bei der Berechnung der erforderlichen Abstimmungsmehrheit; das erforderliche Zustimmungsquorum reiht sich – je nach Höhe der abgegebenen Zweitstimmen zur Bundestagswahl bzw. zur Wahl der Hamburger Bürgerschaft – in etwa auch bei 48 % ein (vgl. Beispielrechnung mit konkreten Stimmenanzahlen zur Bundestagswahl 2017).

Im Saarland und in Nordrhein-Westfalen besteht ein Beteiligungsquorum von 50 % der Stimmberechtigten, wovon mindestens zwei Drittel der Abstimmenden dem Gesetzentwurf zustimmen müssen. Bei einer Wahlbeteiligung von mindestens 50 % beträgt das Zustimmungsquorum somit 33,3 %, das Zustimmungsquorum steigt bei höherer Wahlbeteiligung maximal auf 66,67 % (bei 100 % Wahlbeteiligung).

In Hessen sind Volksentscheide zu Verfassungsänderungen gänzlich ausgeschlossen.

In Sachsen-Anhalt gilt neben einer Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden ein Mindestzustimmungsquorum von 50 % der Wahlberechtigten. Dieses Mindestzustimmungsquorum dürfte in der Praxis, mit Blick auf die bisher erreichten Wahlbeteiligungen, hauptsächlich Anwendung finden; es gilt rechnerisch bis zu einer Wahlbeteiligung von 75 %. Erst bei einer höheren Wahlbeteiligung (> 75 %) kommt die Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden zum Tragen, was sodann einem Zustimmungsquorum von mehr als 50 % der Wahlberechtigten entspricht; das Zustimmungsquorum steigt bis zu einer Wahlbeteiligung von 100 % auf theoretisch bis zu 66,67 % an.

Das Zustimmungsquorum bei mehr als der Hälfte aller Länder liegt bei mindestens 50 % (neun Länder). Das Quorum von mindestens 50 % ist der am häufigsten vertretene Wert (Modus) in der Gesamtbetrachtung der Quoren aller Bundesländer. Das entsprechende Mindestzustimmungsquorum für Sachsen-Anhalt mit 50 % der Wahlberechtigten ordnet sich somit in die entsprechenden Regelungen der Mehrheit der übrigen Bundesländer ein. Diese Regelung für Sachsen-Anhalt entspricht insoweit den Regelungen der durchschnittlichen Zahl der Länder. Nur bei einer Wahlbeteiligung von mehr als 75 % fordern fünf Bundesländer – darunter auch Sachsen-Anhalt – ein höheres Zustimmungsquorum, bei 100% Wahlbeteiligung theoretisch bis zu 66,67 %.

3.4.4 Kostenerstattung

Einer angemessenen Kostenerstattung für die Initiatoren für ein angenommenes Volksbegehren und die Erstattung der Kosten für eine angemessene Werbung für den Volksentscheid ist ebenfalls eine hohe Bedeutung beizumessen. In Sachsen-Anhalt werden bei einem Volksentscheid – wie auch bei einem Volksbegehren – den Antragstellern die notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für den Volksentscheid mit einem Pauschalbetrag von 0,26 Euro je gültiger Ja-Stimme erstattet, maximal bis zur gesetzlich erforderlichen Zahl der Wahlberechtigten (§ 31 VAbstG).

Die Mehrheit der Länder sehen zwar allgemeine Kostenregelungen vor; eine Kostenerstattung an die Initiatoren für eine angemessene Information der Öffentlichkeit über Ziele des Volksbegehrens bzw. Volksentscheides erfolgt jedoch nur in einigen Bundesländern in jeweils unterschiedlicher Ausprägung. Am bürgerfreundlichsten sind die Regelungen in Schleswig-Holstein (0,28 Euro pro Ja-Stimme; Nachweis des Gesamtbetrags der Werbungskosten), Sachsen-Anhalt (pauschal 0,26 Euro pro gültige Ja-Stimme), Hamburg (pauschal 0,10 Euro pro gültige Ja-Stimme), Rheinland-Pfalz (0,10 Euro je Ja-Stimme) und Sachsen (pauschal 0,51 Euro je zehn Unterschriften von Stimmberechtigten) ausgestaltet.

Damit gewährleistet Sachsen-Anhalt eine angemessene Kostenerstattung für die Information der Öffentlichkeit über die Ziele und Argumente der Initiative, die den Organisatoren des Plebiszites Möglichkeiten der Werbung bietet und gute Chancen für eine Interessendurchsetzung schafft.

III. **Direkt demokratische Mitwirkungsrechte auf kommunaler Ebene im Vergleich**

Instrumente direkt demokratischer Beteiligung auf kommunaler Ebene sind in den Kommunalverfassungen bzw. Kommunalgesetzen aller Bundesländer verankert. Insbesondere über die Instrumente Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erfolgt in den Kommunen die Einbeziehung und unmittelbare Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Entscheidungsprozessen. Diese Beteiligungsinstrumente sind nahezu in allen Bundesländern gesetzlich vorgesehen; allein Hamburg und Hessen kennen das Instrument des Einwohnerantrags nicht. In Bremen ist zwischen der Stadtgemeinde Bremen und der Stadtgemeinde Bremerhaven zu unterscheiden. Das in der Stadtgemeinde Bremen mögliche Beteiligungsinstrument des Bürgerbegehrens wird als Volksbegehren bezeichnet, auf sein Verfahren finden grundsätzlich die Vorschriften Anwendung, die in Bremen für das Volksbegehren und den Volksentscheid auf Landesebene gelten.

1. Einwohnerantrag (§ 25 KVG LSA)

Mit einem Einwohnerantrag können die Einwohnerinnen und Einwohner Einfluss nehmen auf ihr lokales Umfeld. Die Einwohnerinnen und Einwohner haben das Recht, mittels eines Antrages zu erreichen, dass die Vertretung eine kommunale Angelegenheit behandelt. Die mit dem Einwohnerantrag vorgebrachten Anliegen zwingen die Vertretung, sich mit der für die Einwohnerschaft bedeutsamen Angelegenheit auseinanderzusetzen. Insoweit handelt es sich bei einem Einwohnerantrag um eine Form der Mitberatung der Einwohnerschaft.

1.1. Rechtsentwicklung

Seit Inkrafttreten der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt und der Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt zum 1. Juli 1994 kennt das sachsen-anhaltische Kommunalverfassungsrecht die Beteiligungsform des Einwohnerantrages.

Der in § 24 GO LSA bzw. § 17 LKO LSA geregelte Einwohnerantrag sah hinsichtlich der Antragsberechtigung grundsätzlich das vollendete 18. Lebensjahr der Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune vor. In Angelegenheiten, die Jugendbelange betreffen, waren bereits die Einwohnerinnen und Einwohner antragsberechtigt, die das 16. Lebensjahr vollendet hatten. Das Antragsquorum lag grundsätzlich bei 5 % der antragsberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner, wurde jedoch schon seinerzeit für die Gemeinden in drei, für Landkreise in zwei Größenklassen gestaffelt.

Im Zuge der Herabsenkung des Wahlalters zur aktiven Teilnahme an Kommunalwahlen erfolgte durch das gleichnamige Gesetz vom 25. Juli 1997 eine Herabsenkung des grundsätzlichen Antragsalters auf das vollendete 16. Lebensjahr. Im zeitlichen Zusammenhang wurde durch das Kommunalrechtsänderungsgesetz vom 31. Juli 1997 auch das Antragsalter in Bezug auf die Angelegenheiten, die Jugendbelange betreffen, auf das vollendete 14. Lebensjahr herabgesetzt.

In Vorbereitung und Begleitung der mit Wirkung zum 1. Juli 2007 in Kraft getretenen Kreisgebietsneugliederung wurde den einwohnerbezogenen Anforderungen an die neuen Landkreise dadurch Rechnung getragen, dass mit dem Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 16. November 2006 die bis dato geltenden, nach Einwohneranzahl gestaffelten Höchstquoren an die neuen Kreisgebietsstrukturen angepasst wurden.

Mit Inkrafttreten des Kommunalverfassungsgesetzes zum 1. Juli 2014 wurden im Interesse der Stärkung der örtlichen Demokratie die Möglichkeiten der Inanspruchnahme des Instruments des Einwohnerantrages erleichtert, indem die Hürden für die Zulässigkeit eines Einwohnerantrages wesentlich abgebaut wurden. So wurde die Initiierung eines Einwohnerantrages von dem seit 1. Juli 1994 geltenden strengen Zulässigkeitskriterium des Kostendeckungsvorschlages entlastet. Darüber hinaus wurden die nach Einwohnergröße gestaffelten Höchstquoren für die Unterstützungsunterschriften eines Einwohnerantrages herabgesetzt. Zudem wurde die Frist zur Einreichung eines gegen einen Beschluss der Vertretung oder eines beschließenden Ausschusses gerichteten Einwohnerantrages von sechs Wochen auf zwei Monate ausgeweitet, um die Erbringung der für den Einwohnerantrag erforderlichen Unterstützungsunterschriften zu erleichtern.

1.2. Inanspruchnahme

Im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2016 wurden insgesamt zehn Einwohneranträge in den Kommunen gestellt.

Die regionale Verteilung der Einwohneranträge, deren Zulässigkeit oder Unzulässigkeit werden in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Landkreis/ kreisfreie Stadt	Einwohneranträge Anzahl	davon	
		zulässig	unzulässig
Halle (Saale)	1		1
Börde	4	4	
Burgenlandkreis	1		1
Harz	1		1
Jerichower Land	2	2	
Salzlandkreis	1		1
Gesamt	10	6	4

Einwohneranträge wurden im Erhebungszeitraum allein in den Städten und Gemeinden gestellt, auf Ebene der Landkreise wurde kein Einwohnerantrag eingereicht. Über den Erhebungszeitraum von sechs Jahren betrachtet wurde von dem Instrument des Einwohnerantrages in den Kommunen landesweit nur selten Gebrauch gemacht.

Gegenstand der eingereichten Einwohneranträge waren folgende Angelegenheiten:

Themen	Verfahren Anzahl
öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	2
Gebühren und Abgaben	2
Verkehrsprojekte	1
öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	1
Satzungen	1
Bauleitplanung	1
Sonstiges	2
Gesamt	10

In vier Fällen hatte die Vertretung die Unzulässigkeit des Einwohnerantrages festgestellt. Hauptgründe, die zur Unzulässigkeit führten, waren fehlende oder unzureichende Angaben der vertretungsberechtigten Personen, das Nichterreichen des Antragsquorums und die Tatsache, dass es keine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Kommune war, die in

der gesetzlichen Zuständigkeit der Vertretung liegt. Darüber hinaus führten auch eine fehlende oder unzureichende Begründung oder ein fehlender bzw. unzureichender Kostendeckungsvorschlag zur Unzulässigkeit. Bei einigen Einwohneranträgen lagen mehrere Gründe für eine Unzulässigkeit vor.

Insgesamt waren sechs Einwohneranträge zulässig und wurden von der Vertretung innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Eingang des Antrages beraten. In drei Fällen hat die Vertretung im Ergebnis der Beratungen im Sinne des eingereichten Antrages entschieden.

1.3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Mithilfe eines Einwohnerantrages können die Einwohnerinnen und Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, die Vertretung verpflichten, sich mit einer bestimmten Angelegenheit in öffentlicher Sitzung zu befassen. In Angelegenheiten, die Jugendbelange betreffen, sind alle Einwohnerinnen und Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, antragsberechtigt (§ 25 Abs. 1 Satz 1 und 2 KVG LSA). Ist der Einwohnerantrag zulässig, so hat die Vertretung über diesen innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Eingang des Antrages zu beraten (§ 25 Abs. 5 Satz 1 KVG LSA); eine Entscheidungspflicht besteht nicht. Das Ergebnis der Beratung über den Einwohnerantrag oder der Unzulässigkeitsentscheidung ist der Einwohnerschaft ortsüblich bekannt zu geben (§ 25 Abs. 5 Satz 3 KVG LSA). Jede Person, die eine gültige Unterschrift unter den Einwohnerantrag geleistet hat, hat nach § 25 Abs. 6 KVG LSA einen eigenen Anspruch auf Rechtschutz gegen die Entscheidung der Vertretung, den Einwohnerantrag als unzulässig zurückzuweisen.

Einwohneranträge dürfen nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Kommune zum Gegenstand haben, die in der gesetzlichen Zuständigkeit der Vertretung liegen (§ 25 Abs. 1 Satz 3 KVG LSA). Der Einwohnerantrag ist an gewisse formale Voraussetzungen gebunden. So muss der Einwohnerantrag ein bestimmtes Begehren mit Begründung enthalten und bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (§ 25 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA). Ein Einwohnerantrag ist zudem nur dann zulässig, wenn innerhalb der letzten zwölf Monate nicht bereits ein zulässiger inhaltsgleicher Einwohnerantrag gestellt worden ist (§ 25 Abs. 1 Satz 3 KVG LSA). Der Einwohnerantrag selbst muss grundsätzlich von mindestens 5 % der stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner unterzeichnet sein. Dieses Quorum wird jedoch abgesenkt durch eine Staffelung nach Einwohnergröße der Kommune mit sieben Größenklassen. Je größer die Kommune ist, desto niedriger ist das Quorum für die Anzahl der erforderlichen Unterschriften (§ 25 Abs. 3 KVG LSA).

1.4. Ländervergleich

Das kommunale Beteiligungsinstrument Einwohnerantrag, in Bayern und der Stadtgemeinde Bremen als Bürgerantrag bezeichnet, ist in fast allen Kommunalverfassungen bzw. Kommunalgesetzen der Bundesländer enthalten; nur die Hessische Gemeindeordnung und das Bezirksverwaltungsgesetz der Freien und Hansestadt Hamburg kennen dieseeteiligungsform nicht. In Baden-Württemberg ist der Einwohnerantrag nur für die Gemeindeebene vorgesehen; in allen anderen bundesdeutschen Flächenländern ist er sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kreisebene möglich. In Berlin ist der Einwohnerantrag auf der Ebene der Bezirke und in Bremen auf der Ebene der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven vorgesehen. Bayern bildet im bundesweiten Vergleich mit seinem Bürgerantrag eine Besonderheit insofern, als dieses Beteiligungsinstrument nicht der Einwohnerschaft der Kommune insgesamt zur Verfügung steht, sondern allein den zu Kommunalwahlen wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern vorbehalten ist.

Ein unter dem Aspekt einer Hebung auf den bundesdeutschen Durchschnitt vorzunehmender bundesweiter Vergleich beim Beteiligungsinstrument des Einwohnerantrages kann nicht auf das gesetzliche Mindestquorum für Unterstützungsunterschriften reduziert werden. Für eine komplexere Betrachtung dieser Beteiligungsforn im Vergleich zu den anderen Bundesländern werden daher die nachstehenden Kriterien näher betrachtet.

1.4.1 Gegenstand

Mit einem Einwohnerantrag können die stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner beantragen, dass die Vertretung bestimmte Angelegenheiten der Kommune berät. Gegenstand eines Einwohnerantrags dürfen in der überwiegenden Mehrheit der Bundesländer (neben Sachsen-Anhalt auch Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Sachsen und Thüringen) nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises sein, die in der Entscheidungszuständigkeit der Vertretung liegen. Mecklenburg-Vorpommern schränkt den Kreis der Angelegenheiten, die einem Einwohnerantrag zugänglich sind, auf wichtige Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde bzw. des Landkreises ein. Demgegenüber ist in Bayern der Kreis der Angelegenheiten eines Bürgerantrages weiter gefasst.

So können in Bayern die Bürgerinnen und Bürger mit dem Bürgerantrag die Behandlung aller gemeindlichen Angelegenheiten oder der Angelegenheiten eines Landkreises im eigenen wie im übertragenen Wirkungskreis durch das jeweils zuständige kommunale Organ (Gemeinderat, beschließender Ausschuss, erster Bürgermeister) erzwingen.

Die Angelegenheiten, die in Sachsen-Anhalt einem Einwohnerantrag zugänglich sind, entsprechen grundsätzlich denen der anderen Bundesländer; allein Mecklenburg-Vorpommern schränkt den Gegenstand eines Einwohnerantrages insoweit ein, als in Selbstverwaltungsangelegenheiten nur über wichtige Themen der Kommune ein Einwohnerantrag gestellt werden kann. Dem gegenüber ist in Bayern der Kreis der zulässigen Angelegenheit weit gefasst und auf alle Angelegenheiten des eigenen und übertragenen Wirkungskreises ausgedehnt.

1.4.2 Antragsberechtigung

Der zu einem Einwohnerantrag antragsberechtigte Personenkreis ist in den Bundesländern sehr differenziert geregelt.

Bis auf Bayern gilt in allen Bundesländern, dass die Einwohnerinnen und Einwohner einer Kommune berechtigt sind, einen Einwohnerantrag zu initiieren und zu unterstützen. Bayern beschränkt den Kreis der antragsberechtigten Personen auf die Bürgerinnen und Bürger, die zu den Kommunalwahlen wahlberechtigt sind. Anders als in den anderen Bundesländern, in denen der Einwohnerantrag allen in der Kommune wohnenden Personen offensteht, ist in Bayern das Beteiligungsinstrument insoweit beschränkt auf Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes und Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union.

Auch beim Alter ist die Antragsberechtigung in den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet:

In Bezug auf Gemeinden bilden Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen (Stadtgemeinden), Saarland und Sachsen mit insgesamt sieben Bundesländern die Mehrheit der Bundesländer, bei denen die Antragsberechtigung an die Vollendung des 16. Lebensjahres geknüpft ist. Sechs Bundesländer setzen das vollendete 14. Lebensjahr voraus (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen). In Bayern wird das vollendete 18. Lebensjahr vorausgesetzt.

In Bezug auf Landkreise gibt es hinsichtlich des Alters der antragsberechtigten Personen zwei gleich große Mehrheiten. Jeweils sechs Bundesländer sehen entweder die Vollendung des 14. Lebensjahres (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen) oder die Vollendung des 16. Lebensjahres (Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg und Saarland)

der stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner vor. Zwei Bundesländer (Bayern und Sachsen) stellen auf die Vollendung des 18. Lebensjahres ab.

Bei den Bundesländern, in denen das vollendete 16. Lebensjahr die Antragsberechtigung vermittelt, verfügt Sachsen-Anhalt mit der Ausnahmeregelung in Bezug auf Angelegenheiten, die Jugendbelange betreffen (vgl. § 25 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA), über ein bundesweites Alleinstellungsmerkmal und knüpft die Antragsberechtigung – abweichend vom Grundsatz – an das vollendete 14. Lebensjahr.

Die in Sachsen-Anhalt geltende Altersgrenze von 16 Jahren als Voraussetzung für die Antragsberechtigung bei einem Einwohnerantrag entspricht der Mehrheit der Bundesländer. Mit der Herabsetzung der Altersgrenze auf Vollendung des 14. Lebensjahres in Belangen, die Jugendliche betreffen, gleicht sich Sachsen-Anhalt insoweit an andere Bundesländer an, die für einen Einwohnerantrag die Vollendung des 14. Lebensjahres voraussetzen.

1.4.3 Antragsquorum

Ein zulässiger Einwohnerantrag muss von einer bestimmten Anzahl von stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern unterzeichnet sein (Antragsquorum). Zur Bestimmung des jeweils konkret erforderlichen Antragsquorums kommen in den bundesdeutschen Flächenländern unterschiedliche Berechnungsmethoden zur Anwendung.

Das Spektrum der jeweiligen Antragsquoren im bundesweiten Vergleich ergibt sich aus der nachstehenden Tabelle. Bei dem tabellarischen Vergleich werden die in den Bundesländern für die Quoren geltenden Berechnungsmethoden einheitlich in Prozent dargestellt.

Antragsquorum in Gemeinden

Bundesland	Quorum in %	Hinweise
Thüringen	1 - 0,2	
Bayern	1	
Rheinland-Pfalz	2 - 1	
Baden-Württemberg	3 - 0,6	
Mecklenburg-Vorpommern	5 - 1,2	
Niedersachsen	5 - 1,5	
Sachsen-Anhalt	5 - 2	
Schleswig Holstein	5 - 2	

Bundesland	Quorum in %	Hinweise
Nordrhein-Westfalen	5 ¹⁾ - 3,3 4 ²⁾ - 1,0	¹⁾ In Bezug auf kreisangehörige Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen. ²⁾ In Bezug auf kreisfreie Städte des Landes Nordrhein-Westfalen.
Brandenburg	5 ¹⁾	¹⁾ Die Hauptsatzung kann ein niedrigeres Quorum vorsehen.
Saarland	5	
Sachsen	10 ¹⁾	¹⁾ Die Hauptsatzung kann ein geringeres Quorum vorsehen, jedoch nicht weniger als 5 %.
Hessen	-	Die Hessische Gemeindeordnung kennt den Einwohnerantrag nicht.

Antragsquorum in Landkreisen

Bundesland	Quorum in %	Hinweise
Thüringen	0,6 - 0,3	
Bayern	1	
Mecklenburg-Vorpommern	1,5 - 0,9	
Rheinland-Pfalz	2 - 0,9	
Schleswig Holstein	2,5 - 2	
Niedersachsen	3 - 2,2	
Sachsen-Anhalt	3,5 - 1,8	
Nordrhein-Westfalen	4 - 1,6	
Saarland	5	
Brandenburg	5	
Sachsen	10	
Baden-Württemberg	-	Der Einwohnerantrag ist auf der Ebene der Landkreise nicht vorgesehen.
Hessen	-	Die Hessische Landkreisordnung kennt den Einwohnerantrag nicht.

Das sich unter Berücksichtigung der Staffelung nach Einwohnergröße ergebende Antragsquorum betreffend die Gemeinden in Sachsen-Anhalt liegt zwischen 5 % bis 2 % der stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner; betreffend die Landkreise zwischen 3,5 % bis 1,8 %. Das grundsätzliche Antragsquorum (5 %) gemäß § 25 Abs. 3 KVG LSA kommt allein in Gemeinden mit bis zu 8.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zum Tragen. In größeren Gemeinden und in den Landkreisen finden ausschließlich die nach der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der jeweiligen Kommune gestaffelten Höchstgrenzen Anwendung.

Im Ländervergleich ist festzustellen, dass vier Bundesländer (Bayern, Brandenburg, Saarland und Sachsen) ein einheitliches Antragsquorum voraussetzen, wobei Brandenburg und Sachsen den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, das Antragsquorum durch Hauptsatzung abzusenken, in Sachsen jedoch nicht weniger als 5 %. In den Stadtstaaten Berlin (Bezirke) und Bremen (Stadtgemeinden) muss ein zulässiger Einwohnerantrag von einer bestimmten Mindestzahl von Einwohnerinnen und Einwohnern unterschrieben sein. Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen haben eine Alternativkombination zwischen Antragsquorum und Mindestanzahl von Unterschriften. Sachsen-Anhalt und die übrigen Flächenländer staffeln das Antragsquorum nach Einwohnergröße der Kommune.

Aufgrund der differenzierten Staffelung der Antragsquoten für die Kommunen in sechs Flächenländern ist lediglich eine annähernde Ermittlung eines bundesweiten Durchschnitts des Antragsquotums für einen Einwohnerantrag möglich. Beschränkt auf einen bundesweiten Vergleich ausschließlich des in den Bundesländern bestehenden grundsätzlichen Antragsquotums ergibt sich ein bundesweit durchschnittliches Quorum betreffend die Gemeinden von 4,3 % und in Bezug auf die Landkreise von 3,5 % der Einwohnerinnen und Einwohner. Hieraus wiederum errechnet sich ein bundesweites arithmetisches Mittel für alle Kommunen von 3,9 %.

Ausgehend von der in dem jeweiligen Bundesland maßgeblichen Berechnungsmethode ergibt sich für ausgewählte Gemeindegrößen nachstehender Quorenvergleich. Die Tabelle setzt die landesspezifischen Quoren der Flächenländer in Bezug auf die in Sachsen-Anhalt existenten Einwohnergrößen, die sich bis auf etwa 230.000 Einwohnerinnen und Einwohner in den Städten Halle (Saale) und Magdeburg belaufen. Dabei bleibt sowohl unberücksichtigt, dass einige Bundesländer nur Gemeinden mit weitaus weniger Einwohnerinnen und Einwohnern haben (z. B. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland), als auch, dass der Großteil der Bundesländer Gemeinden mit wesentlich mehr Einwohnerinnen und Einwohnern hat.

Bundesland	Antragsquorum (in %) für eine Gemeinde mit							
	1.000	10.000	20.000	30.000	40.000	70.000	150.000	230.000
	Einwohnerinnen und Einwohnern							
Thüringen	1	1	1	1	0,9	0,5	0,2	0,1
Bayern	1	1	1	1	1	1	1	1
Rheinland-Pfalz	2	2	2	2	2	2	1,7	1,1
Baden-Württemberg	3	2,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4
Sachsen-Anhalt	5	4,6	3,4	3,1	2,6	2,5	2,7	2,0
Niedersachsen	5	4,9	4	4	4	3	2,5	2,5
Schleswig-Holstein	5	5	4,5	4	3,5	3	2,5	2
Mecklenburg-Vorpommern	5	5	5	5	5	3,4	1,6	1
Nordrhein-Westfalen	5	5	5	5	5	5	3,3 ¹⁴⁾ / 4 ¹⁵⁾	4 ¹⁶⁾
Brandenburg	5	5	5	5	5	5	5	5
Saarland	5	5	5	5	5	5	5	5
Sachsen ¹⁶⁾	10	10	10	10	10	10	10	10
Durchschnitt	4,3	4,3	4,0	3,9	3,8	3,5	3,1	2,9

Allein unter Betrachtung des in den Bundesländern grundsätzlich vorgegebenen Antragsquorums und insoweit ohne Berücksichtigung etwaiger Höchstgrenzen liegt das in Sachsen-Anhalt geltende grundsätzliche Antragsquorum von 5 % über dem insoweit ermittelten bundesweiten Durchschnitt für Gemeinden bzw. Landkreise. Dies gilt allerdings nur für Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Bei einwohnerstärkeren Gemeinden und Landkreise liegt das Antragsquorum auf Grund der Staffelung des Quorums nach Einwohnergröße unter dem bundesweiten Durchschnitt.

2. Bürgerbegehren (§ 26 KVG LSA)

Mit einem Bürgerbegehren können Bürgerinnen und Bürger beantragen, dass über ein bestimmtes Thema im Wege eines Bürgerentscheids abgestimmt wird. Erforderlich ist eine festgelegte Anzahl von Unterschriften für den Antrag. Wird diese erreicht, kommt es zum Bürgerentscheid. Der erfolgreiche Bürgerentscheid hat die Wirkung des Beschlusses der

¹⁴⁾ Gilt nur für kreisangehörige Gemeinden.

¹⁵⁾ Gilt nur für kreisfreie Städte.

¹⁶⁾ Die Hauptsatzung kann ein geringeres Quorum als 10 %, jedoch nicht weniger als 5 % festsetzen.

Vertretung, ist also verbindlich. Das Bürgerbegehren ist mithin zusammen mit dem Bürgerentscheid ein direkt demokratisches Verfahren auf kommunaler Ebene.

2.1 Rechtsentwicklung

Seit Inkrafttreten der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt und der Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt zum 1. Juli 1994 kennt das sachsen-anhaltische Kommunalverfassungsrecht die Beteiligungsform des Bürgerbegehrens auf kommunaler Ebene.

Das ursprünglich in § 25 GO LSA bzw. § 18 LKO LSA geregelte Bürgerbegehren setzte hinsichtlich des Antragsalters die Vollendung des 18. Lebensjahres voraus. Das Antragsquorum für Gemeinden betrug vom 1. Juli 1994 an grundsätzlich 15 % der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, sah jedoch durch eine Staffelung nach Einwohnergröße der Gemeinde niedrige Höchstquoten in drei Stufen vor. Für Landkreise betrug das Antragsquorum einheitlich 15 %.

Durch das Gesetz zur Herabsenkung des Wahlalters zur aktiven Teilnahme an Kommunalwahlen vom 25. Juli 1997 erfuhr der Begriff des Bürgers einer Kommune eine Änderung dahingehend, dass die Bürgereigenschaft statt an das vollendete 18. Lebensjahr nunmehr an das vollendete 16. Lebensjahr gekoppelt und damit der Personenkreis, der die Durchführung eines Bürgerentscheids beantragen und an einem solchen teilnehmen kann, erweitert wurde.

Durch das Kommunalrechtsänderungsgesetz vom 31. Juli 1997 wurde das bis dahin geltende Antragsquorum für Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern von höchstens 3.000 auf höchstens 1.500 Unterschriften, also um die Hälfte verringert. Das für die Landkreise bis dahin geltende einheitliche Antragsquorum von 15 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger wurde ersetzt durch ein geringeres, nach Einwohneranzahl gestaffeltes Antragsquorum. Mit dem Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 16. November 2006 wurden die nach Einwohneranzahl gestaffelten Antragsquoten weiter ausdifferenziert und dabei zugleich weiter gesenkt.

Mit Inkrafttreten des Kommunalverfassungsgesetzes zum 1. Juli 2014 wurden die Möglichkeiten der direkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Sachentscheidungen der Kommune wesentlich erweitert. So wurde das zulässige Themenspektrum für Bürgerbegehren insbesondere durch den Verzicht auf das bisherige besondere Erfordernis der Wichtigkeit der kommunalen Angelegenheit erheblich erweitert. Die bis dahin ausschließlich hinsichtlich des Einwohnerantrages bestehende Verpflichtung der Kommune, in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft den Einwohnerinnen und Einwohnern bei ihrem Anliegen behilflich zu

sein, wurde auf die Einleitung eines Bürgerbegehrens ausgeweitet. Das grundsätzliche Antragsquorum wurde von 15 % auf 10 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger ebenso gesenkt wie die hiervon abweichenden, nach Einwohneranzahl gestaffelten Höchstgrenzen hinsichtlich der erforderlichen Unterstützungsunterschriften. Darüber hinaus wurde die Frist zur Einreichung eines Bürgerbegehrens, das sich gegen einen Beschluss der Vertretung richtet, von sechs Wochen auf zwei Monate ausgeweitet. Zudem wurde die Vertretung verpflichtet, über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von sechs Wochen nach Eingang aller für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens erforderlichen Unterlagen des Bürgerbegehrens, zu entscheiden.

2.2 Inanspruchnahme

Im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2016 wurden bei den Kommunen Sachsen-Anhalts 24 Bürgerbegehren eingereicht. Bürgerbegehren wurden im Erhebungszeitraum allein in den Städten und Gemeinden initiiert, auf Ebene der Landkreise fand kein Bürgerbegehren statt.

Die regionale Verteilung der Bürgerbegehren, deren Zulässigkeit oder Unzulässigkeit werden in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Landkreis/ kreisfreie Stadt	Bürgerbegehren Anzahl	davon	
		zulässig	unzulässig
Dessau-Roßlau	1		1
Börde	5	3	2
Burgenlandkreis	2		2
Harz	1	1	
Jerichower Land	1		1
Saalekreis	3		3
Salzlandkreis	8	4	4
Stendal	2		2
Wittenberg	1		1
Gesamt	24	8	16

Bei den 16 Bürgerbegehren, bei denen die Vertretung die Unzulässigkeit festgestellt hatte, führten zum Teil mehrere Gründe zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens. So war bei sieben Bürgerbegehren im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit festzustellen, dass die Formulierung der mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden Frage unzureichend war. Darüber hinaus waren in sechs Fällen die unterbreiteten Kostendeckungsvorschläge unzureichend oder fehlten und fünfmal fehlte eine ausreichende Angabe der vertretungsberechtigten Personen.

Außerdem führten auch Gründe wie das Nichterreichen des Antragsquorums (4), eine fehlende oder unzureichende Begründung (1) sowie das Fehlen einer wichtigen Gemeinde- bzw. Kreisangelegenheit (1) oder einer zulässigen Angelegenheit (1) zur Unzulässigkeit.

Von den acht zugelassenen Bürgerbegehren wurde in zwei Fällen durch Beschluss der Vertretung die mit dem Bürgerbegehren beantragte Maßnahme beschlossen, so dass die Durchführung des Bürgerentscheids entfallen konnte. Bei den übrigen sechs Bürgerbegehren wurde ein Bürgerentscheid durchgeführt.

2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Das Bürgerbegehren ist der Beginn eines direkt demokratischen Entscheidungsverfahrens. So können die Bürgerinnen und Bürger einer Kommune nach § 26 Abs. 1 KVG LSA per Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid beantragen, um selbst über eine Angelegenheit der Kommune anstelle der Vertretung entscheiden zu können. Das Verfahren besteht mithin aus zwei Schritten: dem Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid.

Gegenstand eines Bürgerbegehrens können grundsätzlich alle Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Kommune sein, die in der Entscheidungszuständigkeit der Vertretung liegen (§ 26 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA); ausgenommen sind die Angelegenheiten, die nach § 26 Abs. 2 Satz 2 KVG LSA einem Bürgerbegehren und damit dem sich anschließenden Bürgerentscheid entzogen sind. Das Bürgerbegehren muss die begehrte Sachentscheidung in Form einer mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der mit der Ausführung der Sachentscheidung entstehenden Kosten enthalten (§ 26 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA). Zudem sollen im Bürgerbegehren bis zu drei Personen benannt werden, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (§ 26 Abs. 3 Satz 3 KVG LSA). Ein Bürgerbegehren ist darüber hinaus nur dann zulässig, wenn nicht innerhalb der letzten zwei Jahre ein inhaltsgleicher Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist (§ 26 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA).

Das Bürgerbegehren muss grundsätzlich von mindestens 10 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger unterzeichnet sein. Dieses Antragsquorum ist jedoch nach Einwohnergröße in sieben Größenklassen gestaffelt, so dass in größeren Kommunen abweichend vom grundsätzlichen Antragsquorum von 10 % mit steigender Einwohnerzahl ein geringeres Quorum erforderlich ist (§ 26 Abs. 4 KVG LSA). Ist das Bürgerbegehren zulässig, so ist innerhalb

von drei Monaten der Bürgerentscheid durchzuführen; der Bürgerentscheid entfällt, wenn die Vertretung die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt (§ 27 Abs. 1 Satz 1 und 3 KVG LSA).

2.4 Ländervergleich

Das kommunale Plebiszit Bürgerbegehren ist in allen Kommunalverfassungen bzw. Kommunalgesetzen der Bundesländer enthalten. Während in Baden-Württemberg und in Hessen die Beteiligungsform nur für die Gemeindeebene vorgesehen ist, ist sie in allen anderen bundesdeutschen Flächenländern sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kreisebene möglich. In den Stadtstaaten ist sie in Berlin und Hamburg auf der Ebene der Bezirke sowie in Bremen auf der Ebene der Stadtgemeinden vorgesehen.

Um unter dem Aspekt einer Hebung auf den bundesdeutschen Durchschnitt einen umfassenderen bundesweiten Vergleich der rechtlichen Anforderungen an das Bürgerbegehren vorzunehmen zu können, werden neben dem Quorum über die für ein Bürgerbegehren erforderlichen Unterstützungsunterschriften die nachstehenden Kriterien näher betrachtet.

2.4.1 Gegenstand

Bürgerbegehren sind nicht zu jedem kommunalpolitischen Thema möglich. Gegenstand eines Bürgerbegehrens können nur die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises sein, die in der Entscheidungszuständigkeit der Vertretung liegen. Gegenstand eines Bürgerbegehrens kann mithin weder eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises noch eine dem Hauptverwaltungsbeamten obliegende Aufgabe sein.

In Sachsen-Anhalt wurde im Rahmen der Kommunalrechtsreform 2014 auf das Erfordernis der Wichtigkeit der Angelegenheit verzichtet, das Themenspektrum für ein Bürgerbegehren insoweit erheblich erweitert. Damit entspricht die Rechtslage Sachsens-Anhalts dem anderer Bundesländer. Allein in Hessen wird nach wie vor für ein Bürgerbegehren die Wichtigkeit der Angelegenheit vorausgesetzt.

In allen Bundesländern nennen die Kommunalverfassungen zudem eine Liste von Themen, zu denen Bürgerbegehren nicht zulässig sind. Dieser sog. Negativkatalog ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich umfangreich.

Auf der Grundlage der in Sachsen-Anhalt in § 26 Abs. 2 Satz 2 KVG LSA normierten Ausschlussstatbestände ergibt sich nachstehender Vergleich der bundesdeutschen Flächenländer.

lfd. Nr.	Sachsen-Anhalt Ausschlusstatbestände nach § 26 Abs. 2 Satz 2 KVG LSA	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Schleswig-Holstein	Thüringen
1	innere Organisation der Verwaltung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-
2	Rechtsverhältnisse der ehrenamtlichen Mitglieder der Vertretung, des Hauptverwaltungsbeamten, des Bürgermeisters der Mitgliedsgemeinde der Verbandsgemeinde und der Beschäftigten der Kommune	X	X	X	X ¹	X	X	X	X	X	X	X	-
3	Haushaltssatzung, einschließlich Haushaltspläne oder Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe, die kommunalen Abgaben und die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Kommune	X	X ²	X	X	X ³	X	X	X ⁴	X	X	X	X ⁵
4	Feststellung des Jahresabschlusses der Kommune und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und des Gesamtabschlusses	X	-	X	X ⁶	X ³	X ⁷	X	X	X	X	X ⁶	X
5	Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten	X	-	X	X	-	X	-	X	X	X	X	-
6	Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen und sonstigen Satzungen nach dem BauGB	X ⁸	-	X	X ⁹	X	X	X ¹⁰	X ¹¹	X ¹¹	-	X ¹²	-
7	Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens, eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind	-	-	X ¹³	-	X	X	X	X ¹³	X ¹³	-	-	-
8	Angelegenheiten, die ein gesetzeswidriges Ziel verfolgen	-	-	X	X	-	X	-	X	X	X	-	X

1) Nicht erfasst ist das Rechtsverhältnis des Bürgermeisters.
2) Erfasst ist ausschließlich die Haushaltssatzung.
3) Erfasst sind Entscheidungen im Rahmen des gemeindlichen Haushalts-, Rechnungsprüfungs- und Abgabewesens und in diesem Rahmen auch Entscheidungen über Entgelte und kommunale Betriebe.
4) Nicht erfasst sind die Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe.
5) Erfasst sind die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung im Ganzen sowie über Nachtragshaushaltssatzungen sowie die Festsetzung von Abgaben und privatrechtlichen Entgelten der Gemeinde oder solcher Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, zum Inhalt haben.
6) Nicht erfasst ist der Gesamtabschluss der Gemeinde.
7) Nicht erfasst ist der Gesamtabschluss der Kommune.
8) Erfasst sind Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften mit Ausnahme des verfahrenseinleitenden Beschlusses.
9) Erfasst sind Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 1 BauGB.
10) Erfasst sind ausschließlich die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens.
11) Nicht erfasst sind die sonstigen Satzungen nach BauGB.
12) Erfasst sind ausschließlich Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie dessen Änderung, Ergänzung oder Aufhebung.
13) Neben den Angelegenheiten, über die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens zu entscheiden ist, erfasst sind ausschließlich förmliche Verwaltungsverfahren mit oder ohne Öffentlichkeitsbeteiligung.

Der ausdifferenzierte Katalog an unzulässigen Angelegenheiten gemäß § 26 Abs. 2 Satz 2 KVG LSA wird im Grundsatz von vier weiteren bundesdeutschen Flächenländern geteilt (Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland); ein weiteres Bundesland (Hessen) unterscheidet sich von Sachsen-Anhalt im Grundsatz nur in Bezug auf einen Ausschlussstatbestand. Die in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland normierten Ausschlussstatbestände gehen über die in Sachsen-Anhalt geregelten Themenausschlüsse zum Teil sogar noch hinaus, insbesondere im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft (Eröffnungsbilanz, kommunale Umlagen, Tarife kommunaler Einrichtungen, Verwendung des Jahresgewinns, Behandlung des Jahresverlustes, Entlastung des Bürgermeisters). Weitere fünf bundesdeutsche Flächenländer (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein) teilen im Grundsatz immerhin noch sechs der insgesamt acht in Sachsen-Anhalt geltenden Ausschlussstatbestände. Die in Bayern und Thüringen normierten Negativkataloge entsprechen in drei Fällen den in Sachsen-Anhalt geregelten Ausschlussstatbeständen.

Ein Bürgerbegehren ist in allen Bundesländern grundsätzlich zu Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches zulässig, die in der Entscheidungszuständigkeit der Vertretung liegen. Allein Hessen schränkt den Themenkreis vorab bereits auf wichtige Angelegenheiten ein.

Eingeschränkt werden die Themenbereiche eines Bürgerbegehrens in allen Bundesländern durch einen sog. Negativkatalog. Dieser Katalog der Angelegenheiten, die von einem Bürgerbegehren ausgeschlossen sind, ist in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet, so dass insoweit ein bundesweiter Durchschnitt nicht ermittelt werden kann. Gleichwohl ist festzustellen, dass in allen Flächenländern grundsätzlich ein sehr ausdifferenzierter, nicht unerheblicher Negativkatalog normiert ist. Eine Ausnahme bilden Bayern und Thüringen, die ein Bürgerbegehren für ein größeres Themenspektrum eröffnen.

Der in Sachsen-Anhalt in § 26 Abs. 2 Satz 2 KVG LSA normierte Katalog unzulässiger Angelegenheiten wird grundsätzlich mit geringen Einschränkungen in fünf weiteren bundesdeutschen Flächenländern, die damit die insoweit größte Vergleichsgruppe bilden, geteilt. Mit Sachsen-Anhalt im Grundsatz weitestgehend vergleichbare Bundesländer wie Brandenburg, Rheinland-Pfalz und das Saarland definieren über den sachsen-anhaltischen Negativkatalog hinausgehend weitere Ausschlussstatbestände, insbesondere betreffend den Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft.

2.4.2 Antragsberechtigung

Hinsichtlich des Alters der antragsberechtigten Personen gehört Sachsen-Anhalt mit zehn weiteren Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen) zur überwiegenden Mehrheit der Bundesländer, bei denen die Antragsberechtigung bereits mit Vollendung des 16. Lebensjahres gegeben ist; die übrigen Bundesländer (Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen) sehen demgegenüber eine Antragsberechtigung erst für Personen mit vollendetem 18. Lebensjahr vor.

Die in Sachsen-Anhalt geltende Altersgrenze, die für die Beantragung eines Bürgerbegehrens vorausgesetzt wird, entspricht dem bundesdeutschen Durchschnitt.

2.4.3 Antragsquorum

Ein zulässiges Bürgerbegehren muss von einer bestimmten Anzahl von stimmberechtigten Personen unterzeichnet sein (Antragsquorum). Zur Bestimmung des jeweils konkret erforderlichen Antragsquorums kommen in den bundesdeutschen Flächenländern verschiedene Berechnungsmethoden zur Anwendung. Das Spektrum der jeweiligen Antragsquoren in den Bundesländern ist daher sehr unterschiedlich. Ein bundesweiter Vergleich ergibt sich aus der nachstehenden Tabelle. Bei dem tabellarischen Vergleich werden die in den Bundesländern für die Quoren geltenden Berechnungsmethoden einheitlich in Prozent dargestellt. Dabei wurde berücksichtigt, dass die Staffelung der Quoren regelmäßig auf die Größe einer Kommune nach der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner abstellt, das Antragsquorum selbst, also die Zahl der für das Bürgerbegehren erforderlichen Unterschriften, sich nach der Zahl der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger bemisst.

Antragsquorum in Gemeinden

Bundesland	Quorum in %	Hinweise
Hamburg (Bezirke)	3 - 2	
Berlin (Bezirke)	3	
Bremen (Stadtgemeinden)	5	
Thüringen	7 - 4,1	Für Thüringen gilt ein besonderes Quorum für Abwahl des Bürgermeisters.
Baden-Württemberg	7 - 4,5	
Rheinland-Pfalz	9 - 5	
Mecklenburg-Vorpommern	10 - 2,3	

Bundesland	Quorum in %	Hinweise
Nordrhein-Westfalen	10 - 3	
Bayern	10 - 3	
Hessen	10 - 3	
Sachsen-Anhalt	10 - 3,8	
Schleswig Holstein	10 - 4	
Sachsen	10 - 5	In Bezug auf die Gemeinden kann die Hauptsatzung abweichend von der gesetzlichen Vorgabe ein geringeres Quorum festsetzen, jedoch nicht weniger als 5 %.
Niedersachsen	10 - 5	
Brandenburg	10	Zur Einleitung eines Bürgerentscheides zur Abwahl eines Bürgermeisters oder Oberbürgermeisters bedarf es eines Quorums von 15 - 25 %.
Saarland	15 - 12	

Antragsquorum in Landkreisen

Bundesland	Quorum In %	Hinweise
Mecklenburg-Vorpommern	3 – 1,8	
Sachsen-Anhalt	5 - 2,9	
Nordrhein-Westfalen	5 - 3	
Schleswig Holstein	5 - 4	
Bayern	6 - 5	
Rheinland-Pfalz	6 - 5	
Thüringen	7	
Saarland	9,1 - 7,3	
Niedersachsen	10 - 5	
Sachsen	10	
Brandenburg	10	
Baden-Württemberg	-	Auf Ebene der Landkreise sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht vorgesehen.
Hessen	-	Auf Ebene der Landkreise sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht vorgesehen.

Festzustellen ist, dass lediglich drei Bundesländer sowohl für die Gemeinden als auch die Landkreise ein einheitliches Antragsquorum (prozentual oder bestimmte Mindestanzahl) bestimmen. In Sachsen-Anhalt wie in den übrigen Bundesländern wird das Antragsquorum in unterschiedlicher Weise gestaffelt. Das sich unter Berücksichtigung der Staffelung nach Einwohnergröße ergebende Antragsquorum betreffend die sachsen-anhaltischen Gemeinden liegt zwischen 10 % und 3,8 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger; bezogen auf die Landkreise im Land sogar lediglich zwischen 5 % und 2,9 %. Das grundsätzliche Antragsquorum von 10 % gilt lediglich für Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner; in größeren Gemeinden und in den Landkreisen finden ausschließlich die nach Einwohnergröße gestaffelten Höchstgrenzen Anwendung.

Im bundesweiten Vergleich aller Höchstquoten ergibt sich ein bundesweit durchschnittliches Höchstquorum betreffend die Gemeinden von 8,7 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger; bei einem Vergleich der bundesdeutschen Flächenländer ergibt sich ein entsprechendes Höchstquorum von 9,8 %. Ein Vergleich aller Höchstquoten betreffend die Landkreise ergibt ein bundesweites Mittel von 6,9 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Hieraus errechnet sich ein bundesweites arithmetisches Mittel für alle Kommunen von 7,8 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger; bei einem ausschließlichen Vergleich der Flächenländer von 8,3 %.

Ausgehend von der in dem jeweiligen Bundesland maßgeblichen Berechnungsmethode ergibt sich für ausgewählte Gemeindegrößen nachstehender Quorenvergleich. Grundlage für die Ermittlung des Antragsquorums in den jeweiligen Gemeindegrößenklassen bildet die Zahl der durchschnittlichen Wahlberechtigten der in den Bundesländern in den Jahren 2013 bis 2016 durchgeführten Kommunalwahlen (Quelle: Statistisches Bundesamt).

Die Tabelle setzt die landesspezifischen Quoren der Flächenländer in Bezug auf die in Sachsen-Anhalt existenten Einwohnergrößen, die sich bis auf etwa 230.000 Einwohnerinnen und Einwohner in den Städten Halle (Saale) und Magdeburg belaufen. Dabei bleibt sowohl unberücksichtigt, dass einige Bundesländer nur Gemeinden mit weitaus weniger Einwohnerinnen und Einwohnern haben (z. B. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland), als auch, dass der Großteil der Bundesländer Gemeinden mit wesentlich mehr Einwohnerinnen und Einwohnern hat.

Bundesland	Antragsquorum (in %) für eine Gemeinde mit							
	1.000	10.000	20.000	30.000	40.000	70.000	150.000	230.000
	Einwohnerinnen und Einwohnern							
Thüringen	7	7	7	7	7	7	5,6	3,6
Baden-Württemberg	7	7	7	7	7	7	7	7
Rheinland-Pfalz	9	9	8	8	7	6	5	5
Sachsen-Anhalt	10	10	5,7	7,7	5,7	4,9	3,8	3,8
Nordrhein-Westfalen	10	10	9	8	7	6	5	4
Schleswig-Holstein	10	10	9	8	7	6	5	4
Bayern	10	10	9	8	7	6	5	5
Hessen	10	10	10	10	10	5	3	3
Mecklenburg-Vorpommern	10	10	10	10	10	6,7	3,1	2
Niedersachsen	10	10	10	10	10	10	7,5	5
Brandenburg	10	10	10	10	10	10	10	10
Sachsen ¹⁷⁾	10	10	10	10	10	10	10	10
Saarland	15	15	12	15	13,6	15	14,5	9,4
Durchschnitt	9,8	9,9	9,0	9,1	8,6	7,7	6,5	5,5

Das in Sachsen-Anhalt bestehende grundsätzliche Antragsquorum von 10 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger entspricht annähernd dem insoweit in Bezug auf die bundesdeutschen Flächenländer ermittelten Durchschnittswert.

Festzustellen ist allerdings, dass aufgrund der Staffelung des Quorums nach Einwohnergröße der Kommune das grundsätzliche Antragsquorum von 10 % in Sachsen-Anhalt nur auf Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner Anwendung findet. Für die sachsen-anhaltischen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und für die Landkreise gelten ausschließlich die nach Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune gestaffelten absoluten Höchstgrenzen. Die für diese einwohnerstärkeren Kommunen tatsächlich erforderlichen Antragsquoren unterschreiten das grundsätzliche Quorum zum Teil erheblich. Das Antragsquorum für Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner liegt als Folge der Einwohnerstaffelung in Sachsen-Anhalt unter dem bundesdeutschen Durchschnitt.

¹⁷⁾ Die Hauptsatzung kann ein geringeres Quorum als 10 %, jedoch nicht weniger als 5 % festsetzen.

2.4.4 Kostendeckungsvorschlag

Ein zulässiges Bürgerbegehren setzt in Sachsen-Anhalt zwingend einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der mit der Ausführung der (beantragten) Sachentscheidung entstehenden Kosten voraus. Über eine insoweit identische Regelung verfügen sechs weitere Bundesländer (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Saarland). In der Stadtgemeinde Bremen müssen finanzwirksame Bürgerbegehren mit Wirkung für zukünftige Haushaltsjahre einen Finanzierungsvorschlag enthalten; in der Stadtgemeinde Bremerhaven muss der Antrag grundsätzlich einen Finanzierungsvorschlag enthalten.

In Thüringen ist ein Kostendeckungsvorschlag bei einem Bürgerbegehren, das die Kommune finanziell belasten könnte, nicht zwingend, sollte aber vorgelegt werden; bei Bürgerbegehren über die Höhe von Abgaben oder privatrechtlichen Entgelten ist ein Kostendeckungsvorschlag zwingend zu unterbreiten.

Die übrigen sieben Bundesländer (Bayern, Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) kennen hingegen einen, dem sachsen-anhaltischen Kommunalverfassungsgesetz entsprechenden Kostendeckungsvorschlag nicht. Von diesen Bundesländern sehen drei Bundesländer (Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) statt eines Kostendeckungsvorschlags eine Einschätzung der voraussichtlichen Kosten vor, wobei diese Kostenschätzung durch die zuständige Verwaltung vorzunehmen ist. In Schleswig-Holstein hat die Verwaltung eine Übersicht über die zu erwartenden Kosten zu erarbeiten.

Neben Sachsen-Anhalt sehen sechs weitere bundesdeutsche Flächenländer und Bremen zwingend einen Vorschlag zur Deckung der Kosten der im Bürgerbegehren verlangten Maßnahme vor; ein weiteres Bundesland sieht einen Kostendeckungsvorschlag verpflichtend nur für Bürgerbegehren über die Höhe von Abgaben oder privatrechtlichen Entgelten vor. In einem Bundesland ist die zuständige Verwaltung zur Erarbeitung einer Übersicht über die zu erwartenden Kosten der beantragten Maßnahme verpflichtet. Statt eines Kostendeckungsvorschlags sehen drei Bundesländer eine Kostenschätzung durch die zuständige Verwaltung der Kommune vor. Drei Bundesländer sehen weder einen Kostendeckungsvorschlag noch eine Kostenschätzung bzw. Kostendarstellung vor.

2.4.5 Anhörung der Vertreter des Bürgerbegehrens

In Sachsen-Anhalt ist eine Anhörung der Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens weder verpflichtend noch obligatorisch gesetzlich geregelt.

In sechs Bundesländern ist eine Einbeziehung der vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens in das Entscheidungsverfahren der Vertretung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens gesetzlich ausdrücklich vorgesehen. So sind in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz die Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens vor der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens anzuhören; das Verfahren der Anhörung ist gesetzlich nicht vorgegeben. In Schleswig-Holstein, Thüringen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg ist den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens Gelegenheit zu geben, den Antrag in der Vertretung zu erläutern. Dabei steht in Thüringen den vertretungsberechtigten Personen in allen Sitzungen der Vertretung und deren Ausschüssen, in denen das Bürgerbegehren beraten wird, ein Anwesenheits- und Rederecht zu.

In Sachsen-Anhalt ist eine Anhörung der Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens gesetzlich nicht geregelt. Die weit überwiegende Mehrheit der Bundesländer sieht eine entsprechende Beteiligung ebenfalls nicht vor.

2.4.6 Unterstützungspflicht der Verwaltung

In den Bundesländern ist in unterschiedlicher Weise eine Unterstützung der Bürgerschaft bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens vorgesehen:

In Sachsen-Anhalt ist die Verwaltung der Kommune nach § 26 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA verpflichtet, ihren Bürgerinnen und Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft behilflich zu sein. Diese Unterstützungspflicht wurde im Zuge der Novellierung des Kommunalverfassungsrechts mit dem am 1. Juli 2014 in Kraft getretenen Kommunalverfassungsgesetz begründet, damit die Bürgerinnen und Bürger einer Kommune eine angemessene Unterstützung und Hilfestellung erhalten, wenn sie ein Bürgerbegehren mit dem Ziel eines Bürgerentscheids in die Wege leiten wollen. Mit der Unterstützung der Initiatoren eines Bürgerbegehrens durch die Verwaltung soll verhindert werden, dass ein Bürgerbegehren an formalen Anforderungen scheitert.

Eine der sachsen-anhaltischen Regelung gleichlautende Regelung findet sich in der Gemeindeordnung bzw. Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen; die dort geregelte Pflicht, den Bürgerinnen und Bürgern in den Grenzen der Verwaltungskraft behilflich zu sein,

wird jedoch gesetzlich ausdrücklich ergänzt um die Verpflichtung der Verwaltung, den Vertretungsberechtigten schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mitzuteilen.

In Niedersachsen hat die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte die Bürgerinnen und Bürger, die ein Bürgerbegehren einreichen wollen, auf Verlangen in rechtlichen Fragen des Bürgerbegehrens zu beraten. Eine ausdrückliche Auskunftspflicht zur Sach- und Rechtslage gibt es auch in Baden-Württemberg zur Erstellung des Kostendeckungsvorschlags. In Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein findet eine Unterstützung der Initiatoren des Bürgerbegehrens insoweit statt, als die Verwaltung der Kommune die Einschätzung der voraussichtlichen Kosten der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme vorzunehmen hat. In Thüringen berät das dortige Landesverwaltungsamt als zentrale Stelle die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger kostenfrei über die formalen Voraussetzungen eines geplanten Bürgerbegehrens, wenn dies schriftlich beantragt wird. In Berlin haben Bürgerinnen und Bürger, die die Durchführung eines Bürgerbegehrens beabsichtigen und dies dem Bezirksamt mitgeteilt haben, gesetzlichen Anspruch auf angemessene Beratung über die Zulassungsvoraussetzungen und über die Bindungswirkung eines entsprechenden Bürgerentscheids durch das Bezirksamt. In Hessen kann die Gemeindevertretung mit Zustimmung der Vertrauenspersonen Unstimmigkeiten im Wortlaut der Fragestellung des Bürgerbegehrens bereinigen.

In Sachsen-Anhalt ist die Verwaltung der Kommune nach § 26 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft verpflichtet, den Bürgerinnen und Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich zu sein. Dieser Hilfestellungsanspruch ist gesetzlich nicht im Einzelnen bestimmt, sondern wird lediglich durch die Verwaltungskraft der Kommune begrenzt. Kraft Gesetzes haben die Bürgerinnen und Bürger in Sachsen-Anhalt mithin durchaus einen Anspruch bei der Formulierung des Bürgerbegehrens und auch bei der Erarbeitung eines Kostendeckungsvorschlages; dieser Anspruch auf Beratung und Hilfestellung ist gesetzlich allerdings nur allgemein normiert.

In anderen Bundesländern sind die Unterstützungspflichten der Verwaltung der Kommune gegenüber den Initiatoren eines Bürgerbegehrens zum Teil im Einzelnen näher gesetzlich ausgestaltet.

3. Bürgerentscheid (§ 27 KVG LSA)

Der Bürgerentscheid ist ein direkt demokratisches Instrument, mit dem die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar Einfluss auf eine konkrete kommunale Sachentscheidung nehmen können. Initiiert wird ein Bürgerentscheid auf verschiedene Weise: entweder durch die Bürgerinnen und Bürger selbst im Wege eines zulässigen Bürgerbegehrens oder durch die Vertretung. Im Rahmen der Durchführung des Bürgerentscheids sind alle Stimmberechtigten aufgerufen, über eine bestimmte Angelegenheit abzustimmen. Der erfolgreiche Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses der Vertretung, ist mithin verbindlich.

3.1 Rechtsentwicklung

Seit Inkrafttreten der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt und der Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt zum 1. Juli 1994 kennt das sachsen-anhaltische Kommunalverfassungsrecht auf kommunaler Ebene die Beteiligungsform des Bürgerentscheids sowohl aufgrund eines zulässigen Bürgerbegehrens als auch aufgrund eines Beschlusses der kommunalen Vertretung mit qualifizierter Mehrheit (§ 26 GO LSA bzw. § 19 LKO LSA). Das Zustimmungsquorum betrug seinerzeit 30 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger.

Durch das Gesetz zur Herabsenkung des Wahlalters zur aktiven Teilnahme an Kommunalwahlen vom 25. Juli 1997 erfuhr der Begriff des „Bürgers“ einer Kommune eine Änderung dahingehend, dass nunmehr die Bürgereigenschaft an das vollendete 16. Lebensjahr gekoppelt wurde und damit der Personenkreis, der die Durchführung eines Bürgerentscheids beantragen und an einem solchen teilnehmen kann, erweitert wurde.

Durch das Kommunalrechtsänderungsgesetz vom 31. Juli 1997 wurde das bis dahin geltende Zustimmungsquorum von 30 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger auf 25 % gesenkt.

Mit Inkrafttreten des Kommunalverfassungsgesetzes zum 1. Juli 2014 wurde der Vertretung die Möglichkeit eröffnet, die seit 1. Juli 1994 geltende Drei-Monats-Frist, innerhalb der nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens der Bürgerentscheid durchzuführen ist, im Einvernehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens um bis zu drei Monate hinauszuschieben. Diese Option zur Fristverlängerung ermöglicht es, die Durchführung des Bürgerentscheids auf Zeiten außerhalb von Schulferien zu verschieben oder mit dem Tag einer Kommunal- oder Parlamentswahl zusammenzulegen, was zu einer höheren Abstimmungsbeteiligung beitragen kann.

3.2 Inanspruchnahme

Im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2016 fanden insgesamt 13 Bürgerentscheide statt. Regional verteilen sich die Bürgerentscheide wie folgt:

Landkreis/ kreisfreie Stadt	aufgrund		Bürgerentscheide gesamt
	eines zulässigen Bürgerbegehrens	eines Beschlusses der Vertretung	
Magdeburg	0	1	1
Börde	3	0	3
Harz	1	1	2
Mansfeld-Südharz	0	3	3
Salzlandkreis	2	0	2
Stendal	0	2	2
Wittenberg	0	0	0
Gesamt	6	7	13

Die thematische Verteilung der Bürgerentscheide, die aufgrund eines zulässigen Bürgerbegehrens bzw. eines Beschlusses der Vertretung durchgeführt worden waren, stellte sich wie folgt dar:

Themen	Aufgrund eines zulässigen Bürgerbegehrens	Aufgrund eines Beschlusses der Vertretung
öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen	3	1
Gebietsänderungen	1	3
Verkehrsprojekte	-	1
Wirtschaftsprojekte	1	1
Kulturprojekte	-	1
öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen	1	-
Gesamt	6	7

Von den sechs Bürgerentscheiden, die aufgrund eines zulässigen Bürgerbegehrens durchgeführt wurden, waren drei erfolgreich. Bei den übrigen drei Bürgerentscheiden wurde das Zustimmungsquorum von 25 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger nicht erreicht. In einem Fall, in dem der Bürgerentscheid mangels Erreichen des Quorums nicht die erforderliche Mehrheit der Stimmberechtigten erreicht hatte, wurde das Anliegen der Bürgerschaft durch die Vertretung im Sinne der Antragstellung entschieden.

In den sieben Verfahren, in denen die Durchführung eines Bürgerentscheides durch die Vertretung initiiert wurde, erreichte in drei Fällen der Bürgerentscheid die erforderlichen Mehrheit und das Zustimmungsquorum in der Bürgerschaft und war insoweit eine Entscheidung durch die Bürgerschaft getroffen worden. Vier Bürgerentscheide erreichten nicht das Zustimmungsquorum von 25 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger. In einem dieser nicht erfolgreich durchgeführten Verfahren wurde die Angelegenheit, die der Bürgerentscheid zum Gegenstand hatte, durch die Vertretung im Sinne der zur Abstimmung gestellten Frage entschieden.

3.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Nach einem vorausgegangenem zulässigen Bürgerbegehren entscheiden die Bürgerinnen und Bürger über die begehrte Sachentscheidung an Stelle der Vertretung selbst im Rahmen eines Bürgerentscheids (§ 27 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA). Der Bürgerentscheid ist innerhalb von drei Monaten nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen; der Bürgerentscheid entfällt, wenn die Vertretung die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt (§ 27 Abs. 1 Satz 1 und 3 KVG LSA). Die Frist zur Durchführung des Bürgerentscheids kann die Vertretung im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens um bis zu drei Monate verlängern (§ 27 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA).

Ein Bürgerentscheid findet auch statt, wenn die Vertretung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder beschließt, dass eine Angelegenheit der Kommune der Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger unterstellt wird (§ 27 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA). Für einen auf diesem Wege initiierten Bürgerentscheid gelten hinsichtlich der Zulässigkeit die zeitlichen und sachlichen Einschränkungen des § 26 Abs. 2 KVG LSA entsprechend (§ 27 Abs. 2 Satz 2 KVG LSA).

Bei dem Bürgerentscheid kann über die zu entscheidende Frage nur mit „Ja“ oder „Nein“ abgestimmt werden; die gestellte Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen mit „Ja“ beantwortet worden ist und diese Mehrheit mindestens 25 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger beträgt (§ 27 Abs. 3 Satz 1 und 2 KVG LSA). Ein Bürgerentscheid, der diese Mehrheit erreicht, hat die Wirkung eines Beschlusses der Vertretung, der vor Ablauf von einem Jahr nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert oder aufgehoben werden kann (§ 27 Abs. 4 Satz 1 und 3 KVG LSA).

Bei einem Bürgerentscheid, der die erforderliche Mehrheit nicht erreicht hat, ist die Vertretung verpflichtet, die Angelegenheit zu entscheiden (§ 27 Abs. 3 Satz 3 KVG LSA).

3.4 Ländervergleich

Das kommunale Plebiszit Bürgerentscheid, in der Stadtgemeinde Bremen als Volksentscheid bezeichnet, erfasst sowohl den Bürgerentscheid nach vorausgegangenem zulässigen Bürgerbegehren („klassisches Bürgerbegehren“) als auch den Bürgerentscheid auf Beschluss der Vertretung der Kommune, auch bezeichnet als „Vertreterbegehren“, „Ratsreferendum“ oder „Ratsbürger- bzw. Kreistagsbürgerentscheid“. Im Rahmen einer differenzierten Betrachtung wird im Folgenden unter dem Oberbegriff „Bürgerentscheid“ gegebenenfalls zwischen „Bürgerbegehren“ und „Vertreterbegehren“ unterschieden. Mit Ausnahme Niedersachsens sind in allen Bundesländern sowohl das Bürgerbegehren als auch das Vertreterbegehren gesetzlich vorgesehen; in Niedersachsen kann die Vertretung nur dann die Durchführung eines Bürgerentscheids veranlassen, wenn eine Angelegenheit, die von der Bürgerschaft durch einen erfolgreichen Bürgerentscheid entschieden wurde, vor Ablauf von zwei Jahren abgeändert werden soll und die Vertretung sie daher erneut zur Abstimmung stellen möchte.

Im Rahmen einer umfassenden Betrachtung des direkt demokratischen Instruments des Bürgerentscheids im bundesweiten Ländervergleich werden folgende Kriterien näher untersucht.

3.4.1 Initiierung eines Bürgerentscheids

Die Durchführung eines Bürgerentscheids ist in allen Bundesländern Teil eines zweistufigen Verfahrens, das durch ein zulässiges Bürgerbegehren auf Initiative der Bürgerinnen und Bürger eingeleitet wird. Darüber hinaus kann die Vertretung einen Bürgerentscheid ansetzen. Dieses Vertreterbegehren setzt einen entsprechenden Beschluss der Vertretung voraus, der von der Mehrheit der Bundesländer nur mit qualifizierter Mehrheit der Mitglieder der Vertretung beschlossen werden kann. Neben Sachsen-Anhalt setzen auch sechs weitere Bundesländer (Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen) insoweit eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Vertretung voraus. In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein bedarf es zur Initiierung eines Vertreterbegehrens der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder der Vertretung. Alle übrigen Bundesländer sehen diesbezüglich lediglich einen mit relativer Mehrheit (Mehrheit der auf „Ja“ oder „Nein“ lautenden Stimmen) gefassten Beschluss der Vertretung vor.

In Sachsen-Anhalt ist nach § 27 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA ein Bürgerentscheid durchzuführen, sofern das den Bürgerentscheid initiierende Bürgerbegehren nach § 26 KVG LSA zulässig ist; dies entspricht der Rechtslage in allen anderen Bundesländern.

Hinsichtlich der Durchführung eines Bürgerentscheids aufgrund eines entsprechenden Beschlusses der Vertretung setzt die Mehrheit der Bundesländer, darunter auch Sachsen-Anhalt, einen entsprechenden Beschluss mit qualifizierter Mehrheit (Zweidrittelmehrheit) voraus.

3.4.2 Bindungsfrist

In nahezu allen Kommunalverfassungen bzw. Kommunalgesetzen der Bundesländer wird dem Bürgerentscheid, der die erforderliche Mehrheit erreicht hat, durch eine Frist ein besonderer Bestandsschutz eingeräumt. Innerhalb dieser Bindungsfrist kann die von den Bürgerinnen und Bürgern mit dem Bürgerentscheid entschiedene Angelegenheit grundsätzlich nicht aufgehoben oder abgeändert werden. Die Wirkung eines erfolgreichen Bürgerentscheids geht insoweit über die eines Beschlusses der Vertretung hinaus. Denn die Vertretung kann ihre eigenen Beschlüsse jederzeit ändern, während das Ergebnis des Bürgerentscheids einer Aufhebung oder Änderung durch Beschluss der Vertretung für einen gewissen Zeitraum entzogen ist.

Die konkrete Ausgestaltung der Bindungsfrist in den Bundesländern variiert sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht.

Bundesland	Regelungen zur Bindungsfrist
Baden-Württemberg	Der Bürgerentscheid kann innerhalb von 3 Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.
Hessen	Die Gemeindevertretung kann einen Bürgerentscheid frühestens nach 3 Jahren abändern.
Rheinland-Pfalz	Der Gemeinderat (Kreistag) kann einen Bürgerentscheid frühestens nach 3 Jahren abändern.
Sachsen	Der Bürgerentscheid kann innerhalb von 3 Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.
Brandenburg	Ein Bürgerentscheid kann innerhalb von 2 Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid, der auch aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung (des Kreistages) zustande kommen kann , geändert werden.
Bremen	Ein in der Stadtgemeinde Bremen durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz kann während einer laufenden Wahlperiode innerhalb von 2 Jahren nach Inkrafttreten nur geändert oder aufgehoben werden (1.) durch einen Volksentscheid nach Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe b) oder d) Verf BR oder (2.) durch die Bürgerschaft mit verfassungsändernder Mehrheit . In der Stadtgemeinde Bremerhaven kann der Bürgerentscheid innerhalb von 2 Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.
Hamburg	Eine durch Bürgerentscheid zustande gekommene Entscheidung darf innerhalb von 2 Jahren nach dem Tag des Bürgerentscheids nicht im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geändert werden.

Bundesland	Regelungen zur Bindungsfrist
Mecklenburg-Vorpommern	Ein Bürgerentscheid oder ein Beschluss nach § 20 Abs. 5 Satz 5 KV M-V kann innerhalb von 2 Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid geändert oder aufgehoben werden.
Niedersachsen	Vor Ablauf von 2 Jahren kann der Bürgerentscheid nur auf Veranlassung der Vertretung durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert oder aufgehoben werden.
Nordrhein-Westfalen	Vor Ablauf von 2 Jahren kann der Bürgerentscheid nur auf Initiative des Rates (Kreistags) durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.
Saarland	Vor Ablauf von 2 Jahren kann der Bürgerentscheid nur auf Initiative des Rats (Kreistags) durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.
Schleswig-Holstein	Der Bürgerentscheid kann innerhalb von 2 Jahren nur durch einen Bürgerentscheid abgeändert werden.
Thüringen	Zum gleichen Sachverhalt darf bis zum Ablauf von 2 Jahren nach einem erfolgreichen Bürgerentscheid kein inhaltlich abweichender Gemeinderatsbeschluss gefasst sowie kein neues Bürgerbegehren und kein neuer Bürgerentscheid durchgeführt werden (Bindungswirkung), wenn nicht seit dem Bürgerentscheid eine wesentliche Änderung der Sach- und Rechtslage eingetreten ist.
Sachsen-Anhalt	Vor Ablauf von 1 Jahr kann ein Bürgerentscheid nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert oder aufgehoben werden.
Bayern	Der Bürgerentscheid kann innerhalb 1 Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden , es sei denn, dass sich die dem Bürgerentscheid zugrunde liegende Sach- und Rechtslage wesentlich geändert hat.
Berlin	Keine Regelung zu einer Bindungsfrist

In den Bundesländern, in denen eine Bindungsfrist gesetzlich vorgesehen ist, variiert diese zwischen einem und drei Jahren. Die überwiegende Mehrheit der Bundesländer (Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen sowie Bremen für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven) sieht insoweit eine Frist von zwei Jahren vor. In vier Bundesländern (Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen) beträgt die Bindungsfrist drei Jahre. Lediglich zwei Bundesländer (Bayern und Sachsen-Anhalt) sehen diesbezüglich eine Frist von einem Jahr vor.

Die mit der Bindungsfrist normierte Sperrwirkung eines Bürgerentscheids, die eine aufhebende oder abändernde Entscheidung der von den Bürgerinnen und Bürgern getroffenen Entscheidung verhindert, ist allein in Bayern und Sachsen-Anhalt auf ein Jahr begrenzt. In den übrigen Bundesländern ist der Bestandsschutz eines Bürgerentscheids durch längere Bindungsfristen auf bis zu drei Jahren festgelegt.

3.4.3 Informationspflicht der Kommune

In Sachsen-Anhalt ist ebenso wie in sechs weiteren Bundesländern gesetzlich keine ausdrückliche Verpflichtung normiert, dass die Kommune die Bürgerinnen und Bürger vor der Durchführung des Bürgerentscheids über den Gegenstand des Bürgerentscheids und die Positionen, die dazu von den kommunalen Organen einerseits und den Initiatoren des Bürgerbegehrens andererseits vertreten werden, zu informieren hat.

Die übrigen neun Bundesländer sehen demgegenüber eine Informationspflicht der Kommune gesetzlich vor. In Hessen, im Saarland und in der Stadtgemeinde Bremerhaven hat die Kommune die Bürgerinnen und Bürgern vor der Durchführung des Bürgerentscheids über die von den Organen der Kommune vertretenen Auffassungen zu informieren. In Baden-Württemberg muss die Kommune den Bürgerinnen und Bürgern die innerhalb der kommunalen Organe vertretene Auffassung bis zum 20. Tag vor dem Bürgerentscheid darlegen; die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens sind berechtigt, in dieser Darstellung ihre Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids in gleichem Umfang darzulegen wie die Gemeindeorgane. In Bayern, Berlin, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen und der Stadtgemeinde Bremen ist eine Information der Bürgerinnen und Bürger dergestalt vorgeschrieben, dass alle Abstimmungsberechtigten sowohl über die von den Organen der Kommune als auch über die von den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zu dem zur Abstimmung stehenden Inhalt des Bürgerbegehrens unterrichtet werden.

Die Art und Weise, wie die Kommune der Informationspflicht nachzukommen hat, ist in den neun Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet. Bayern, Rheinland-Pfalz und das Saarland sehen eine Unterrichtung in Form einer öffentlichen Bekanntmachung vor, wobei in Bayern auch Veranstaltungen hierzu durchgeführt werden. In Berlin, Schleswig-Holstein und Thüringen sind die Informationen den Abstimmungsberechtigten zuzustellen. In Baden-Württemberg kann die Unterrichtung der Bürgerinnen und Bürgern durch Veröffentlichung oder Zusendung einer schriftlichen Information vorgenommen werden.

Eine Verpflichtung der Kommune, die Bürgerinnen und Bürger vor der Durchführung des Bürgerentscheids über die Inhalte und die dazu von den Initiatoren und der kommunalen Vertretung vertretenen Standpunkte zu informieren, ist in Sachsen-Anhalt wie auch in sechs anderen Bundesländer nicht normiert. Die übrigen Bundesländer schreiben ausdrücklich eine Informationspflicht der Kommune gegenüber den Bürgerinnen und Bürger dergestalt vor, dass die Auffassungen, die von der Vertretung, zum Teil auch von den Antragstellern zu der mit dem Bürgerentscheid zu entscheidenden

Angelegenheit jeweils vertreten werden, den stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern vor der Abstimmung zugänglich zu machen sind.

3.4.4 Zustimmungsquorum

Ein erfolgreicher Bürgerentscheid setzt voraus, dass die zu entscheidende Frage von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen mit „Ja“ beantwortet worden ist und diese Mehrheit mindestens ein, auf der Basis der stimmberechtigten Personen errechnetes, gesetzlich bestimmtes Quorum (Zustimmungsquorum) erreicht. In den Bundesländern gelten unterschiedliche Zustimmungsquoten, zum Teil getrennt nach Gemeinden und Landkreisen. In einigen Bundesländern ist das Zustimmungsquorum zudem abhängig von der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner bzw. von der Anzahl der Bürgerinnen und Bürger der Kommune.

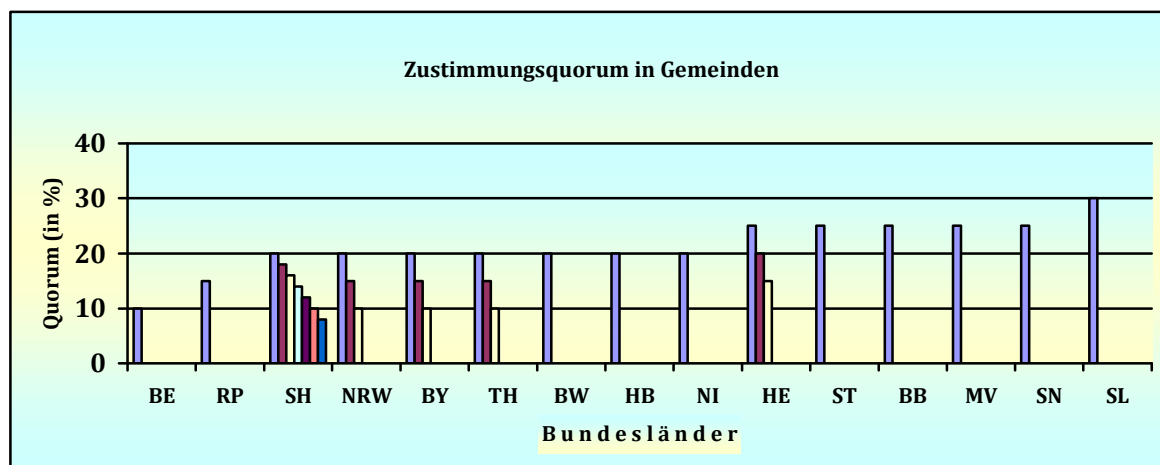
Zustimmungsquorum in Gemeinden

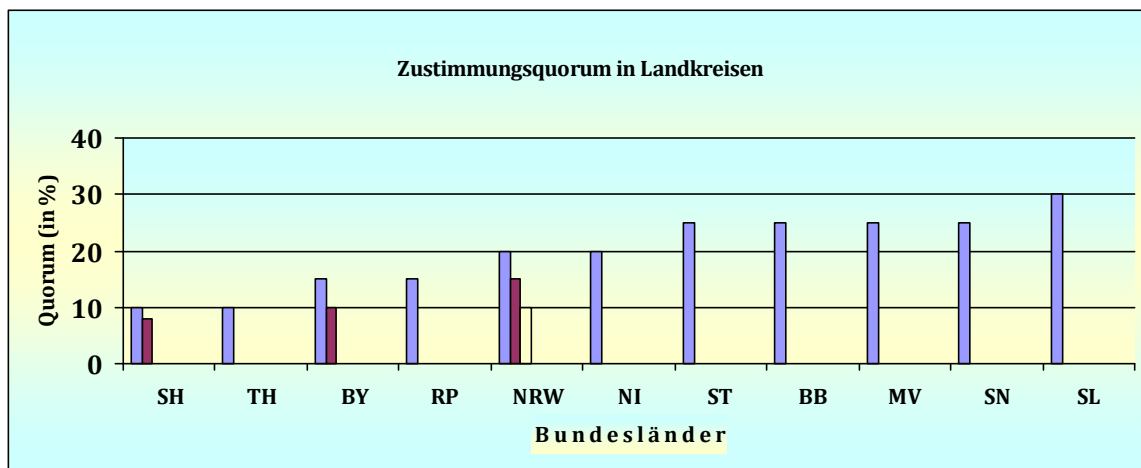
Bundesland	Quorum in %	Hinweise
Berlin (Bezirke)	10	
Rheinland-Pfalz	15	
Schleswig Holstein	20 - 8	Das Zustimmungsquorum ist abhängig von der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune.
Nordrhein-Westfalen	20 - 10	Das Zustimmungsquorum ist abhängig von der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune.
Bayern	20 - 10	Das Zustimmungsquorum ist abhängig von der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune.
Thüringen	20 - 10	
Baden-Württemberg	20	
Bremen und Bremerhaven (Stadtgemeinden)	20	
Niedersachsen	20	
Hessen	25 - 15	
Sachsen-Anhalt	25	
Brandenburg	25	
Mecklenburg-Vorpommern	25	
Sachsen	25	
Saarland	30	
Hamburg (Bezirke)	-	Es entscheidet ausschließlich die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen.

Zustimmungsquorum in Landkreisen

Bundesland	Quorum in %	Hinweise
Schleswig Holstein	10 - 8	Das Zustimmungsquorum ist abhängig von der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune.
Thüringen	10	
Bayern	15 - 10	Das Zustimmungsquorum ist abhängig von der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune.
Rheinland-Pfalz	15	
Nordrhein-Westfalen	20 - 10	Das Zustimmungsquorum ist abhängig von der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune.
Niedersachsen	20	
Sachsen-Anhalt	25	
Brandenburg	25	
Mecklenburg-Vorpommern	25	
Sachsen	25	
Saarland	30	
Baden-Württemberg	-	Die Landkreisordnung Baden-Württemberg sieht auf der Ebene der Landkreise keinen Bürgerentscheid vor.
Hessen	-	Die Hessische Landkreisordnung sieht auf der Ebene der Landkreise keinen Bürgerentscheid vor.

Die nachstehenden Grafiken geben die in den Bundesländern geltenden Zustimmungsquoren wider, einschließlich der Staffelungen nach Einwohnergrößen.





Unter Berücksichtigung des für jedes einzelne Bundesland geltenden Höchstquorums ergibt sich bundesweit ein durchschnittliches Zustimmungsquorum betreffend die Gemeinden von 19,0 %; bei ausschließlicher Betrachtung der bundesdeutschen Flächenländer errechnet sich ein arithmetisches Mittel von 21,2 %.

Unter Berücksichtigung des für jedes einzelne Bundesland geltenden Höchstquorums ergibt sich ein bundesweit durchschnittliches Zustimmungsquorum betreffend die Landkreise von 20,0 %.

Das in Sachsen-Anhalt geltende Zustimmungsquorum von 25 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger liegt über dem bundesweiten Durchschnitt für Gemeinden und Landkreise.

IV. Ergebnisse der Evaluation und Empfehlungen zur Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten

1. Direkt demokratische Mitwirkungsrechte auf Landesebene

1.1 Volksinitiative

Zu konstatieren ist, dass Sachsen-Anhalt über sehr bürgerfreundliche Verfahrensregelungen zur Volksinitiative verfügt; diese sind gegenüber den Regelungen der Mehrheit der übrigen anderen Bundesländer deutlich weniger restriktiv. Das derzeit bestehende Quorum für die Einleitung von Volksinitiativen bewegt sich oberhalb des Durchschnitts der übrigen Bundesländer. Im Einzelnen:

Beispielhaft ist der – bis auf die Landeszuständigkeit – nicht eingeschränkte Themenkatalog, der einer Volksinitiative als Gegenstand zu Grunde liegen kann. In allen landesrechtlichen Sachfragen können die Wahlberechtigten als Impulsgeber agieren; dies eröffnet eine breite Beteiligungsmöglichkeit der Bürger. Stärker als in anderen Bundesländern besteht daher in Sachsen-Anhalt eine Offenheit für eine grundsätzlich umfassende Mitwirkung der Bürger an den Angelegenheiten des Landes.

Die freie Sammlung der notwendigen Unterstützungsunterschriften ohne Fristvorgabe ist sehr bürgerfreundlich normiert und gestaltet das Verfahren denkbar einfach und unbürokratisch. Die Sammlung von Unterschriften auf sogenannten „freien Listen“ über einen längeren Zeitraum hinweg stellt ein weitaus bürgerfreundlicheres Verfahren dar als die Eintragung zu einer Volksinitiative in Gemeindebehörden mit eingeschränkten Öffnungszeiten. Dies vermag erleichternd für die Mobilisierung von Unterzeichnern sein, da hiermit eine praktische und psychologische Hürde wegfällt. Auch sieht Sachsen-Anhalt – neben Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern – keine Sammlungsfrist vor. Durch den gänzlichen Verzicht auf Eintragsfristen bestehen in Sachsen-Anhalt erhebliche Verfahrenserleichterungen für Initiatoren und Bürger.

Ebenso ist die Beteiligung der Vertrauenspersonen am Verfahren in Form von Anhörung bürgerfreundlich ausgestaltet.

Mit dem derzeit bestehenden Quorum von ca. 1,6 % bewegt sich Sachsen-Anhalt im oberen Bereich der Grenzen, die die Bundesländer für die Einleitung von Volksinitiativen setzen. Besteht unter dem Blickwinkel der Senkung der Quoren auf den bundesdeutschen Durchschnitt das weitere Ziel, die Volksinitiative noch attraktiver und wirksamer zu gestalten,

können die bestehenden Zulassungshürden durch eine entsprechende Senkung der Unterschriftsquoren von derzeit 30.000 auf 25.000 Unterzeichner (Quorum von ca. 1,3 %) bzw. auf 20.000 Unterzeichner (Quorum von ca. 1,1 %) weiter gesenkt werden. Eine Senkung der erforderlichen Unterstützungsunterschriften auf 20.000 (Quorum von ca. 1,1 %) entspräche in etwa dem Mittelwert der bestehenden Quoren in den Bundesländern (1,04 %). Eine niedrigere Zulassungshürde erscheint auch dem Grunde nach sachgerecht. Denn Ziel einer Volksinitiative ist zunächst nur die Veranlassung gegenüber dem Landtag zur Beratung über eine Angelegenheit; nicht jedoch eine konkrete Umsetzung. Eine Absenkung des Quorums erhöht die Chance stärkerer Einbeziehung der Bürger in landesrechtliche Angelegenheiten. Als Kehrseite verbindet sich mit ihr die Gefahr, dass Minderheiten die Entscheidungskraft des Landtages als demokratisch legitimiertes Organ hemmen und dadurch die Funktionsfähigkeit des Funktionsablaufs behindern können. Daher ist ein Festhalten an einem Quorum von 1,1 % – 1,3 % (20.000 – 25.000 Unterzeichner) sachgerecht. Ein maßvolles Quorum soll letztendlich auch sicherstellen, dass die Volksinitiative einen gewissen Rückhalt in der Bevölkerung genießt und so eine zwingende Befassung des Landtages mit der Angelegenheit gerechtfertigt ist.

1.2 Volksbegehren

Zu konstatieren ist, dass Sachsen-Anhalt über sehr bürgerfreundliche Verfahrensregelungen zum Volksbegehren verfügt; diese sind gegenüber den Regelungen der Mehrheit der übrigen anderen Bundesländer deutlich weniger restriktiv. Das für Sachsen-Anhalt in der 1. Stufe bestehende Antragsquorum liegt bereits im unteren Bereich der Grenzen, die die anderen Bundesländer für den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens setzen, das für die 2. Stufe bestehende Eintragungsquorum reiht sich nur geringfügig oberhalb des mittleren Bundesdurchschnitts ein. Im Einzelnen:

Die Einschränkungen bei der Zulässigkeit finanzwirksamer Volksgesetzgebung sind konsequent; sie bestehen dem Grunde nach in allen Bundesländern. Die Regelungen sind allerdings unterschiedlich restriktiv (nur teilweise auch Gesetze mit mittelbarer Finanzauswirkung) und unterliegen der jeweiligen Bewertung im Einzelfall. Konkrete Erfahrungswerte liegen für Sachsen-Anhalt noch nicht vor. 2003 wurde jedoch das Volksbegehren, das eine Erweiterung des Anspruchs auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung anstrebte und damit auch mittelbar finanzielle Auswirkungen gehabt hätte, zugelassen. Der Haushaltsvorbehalt sichert einerseits die Etathoheit des Landtages, die Einnahmen und Ausgaben zu bestimmen und zu kontrollieren, andererseits die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes.

Auch ist die Gesetzgebung in den Bereichen Haushalt, Abgaben und Besoldung als komplexer Prozess zu betrachten und daher Plebisziten, die nur auf „Ja“ und „Nein“ lauten, nur bedingt zugänglich.

Die für Sachsen-Anhalt einschlägige zweijährige Sperrfrist für inhaltsgleiche Volksbegehren darf als maßvoll gelten. Neun von 16 Bundesländern verfügen über Sperrfristen. Die Sperrfrist von zwei Jahren ist der am häufigsten vertretene Wert (Modus) in der Gesamtbetrachtung aller Bundesländer. Diese zeitliche Beschränkung führt zwar zu einer Beschränkung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger, verhindert jedoch Blockaden und mitunter missbräuchliche Wiederholungen.

Die bestehenden Modalitäten zur Sammlungsfrist als auch Sammlungsart sowohl für das Antragsverfahren auf Zulassung des Volksbegehrens (1. Stufe) als auch für die Durchführung des Volksbegehrens (2. Stufe) sind rechtlich klar und praktikabel ausgestaltet. Sie gestalten das Verfahren denkbar einfach und unbürokratisch. Die Sammlung von Unterschriften auf sogenannten „freien Listen“ stellt ein bürgerfreundliches Verfahren dar. Dieser Ausgestaltung ist der Vorzug gegenüber der ausschließlich zulässigen Eintragung zur Durchführung eines Volksbegehrens in Behörden mit eingeschränkten Öffnungszeiten zu geben. Das bestehende Verfahren ist erleichternd für die Mobilisierung von Unterzeichnern.

Die in Sachsen-Anhalt bestehende Frist von sechs Monaten als Zeitrahmen für die Sammlung von Unterschriften ist als maßvoll und angemessen anzusehen. Neun Bundesländer unterschreiten die Sammlungsfrist von sechs Monaten, nur zwei Bundesländer gewähren eine längere Sammlungsfrist. Sachsen-Anhalt verfügt insoweit über bürgerfreundlichere Verfahrensregelungen bei der Sammlung von Unterstützungsunterschriften als der Durchschnitt der Bundesländer. Damit verbleibt den Initiatoren des Volksbegehrens genügend Zeit, die geforderten Unterschriftsquoren von derzeit 9 % der Wahlberechtigten zu erfüllen.

Die in Sachsen-Anhalt bestehende Frist von vier Monaten für die Behandlung eines durch Volksbegehren initiierten Gesetzentwurfes ist im Vergleich mit den übrigen Bundesländern als durchschnittlich und maßvoll einzuschätzen und gewährleistet eine zügige aber auch gründliche Behandlung der Angelegenheit im Landtag und seinen Ausschüssen. Die Festsetzung einer konkreten Frist für die Behandlung des Gesetzentwurfes im Landtag ist als vorteilhaft anzusehen, da dies einer verlässlichen und zügigen Behandlung des initiierten Gesetzentwurfes im Landtag dient und eine Verzögerung in der Durchführung des Volkstent-scheides verhindert.

Zu dem bestehenden Antragsquorum (1. Stufe) bzw. Zustimmungsquorum (2. Stufe) ist Folgendes festzustellen:

Mit dem bestehenden Antragsquorum von 6.000 Unterschriften (0,32 %) bewegt sich Sachsen-Anhalt bereits im unteren Bereich der Grenzen, die die anderen Bundesländer für den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens setzen (Mittelwert von 0,55 %). Dies bedingt bereits geringere Zulassungshürden als die Mehrzahl der übrigen Bundesländer etabliert haben. Zudem ist als Besonderheit hervorzuheben, dass diese Antragshürde ohnehin entfällt, wenn dem Volksbegehren bereits eine zulässige Volksinitiative vorausgegangen ist. Ein weiteres Absenken des bestehenden Quorums (0,32 %) erscheint nicht sachgerecht. Ein maßvolles Quorum soll letztendlich auch sicherstellen, dass der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens einen gewissen Rückhalt in der Bevölkerung genießt und seine Ernsthaftigkeit untermauert.

Das für Sachsen-Anhalt in der 2. Stufe bestehende Eintragungsquorum von 9 % der Wahlberechtigten reiht sich geringfügig oberhalb des mittleren Bundesdurchschnitts (8,55 %) bzw. des errechneten Median von 8 % ein. Es vermag bereits eine partizipationsfreundliche und demokratische Zielsetzung zu erfüllen. Die Akzeptanz unmittelbarer Bürgerentscheidungen erhöht sich, wenn diese von einer breiten Mehrheit getragen wird; ein maßvolles Beteiligungsquorum bei Volksbegehren erscheint daher sinnvoll und notwendig.

Besteht das weitere Ziel, das Volksbegehren im Rahmen der Durchführung (2. Stufe) noch attraktiver und wirksamer zu gestalten, ist erwägenswert, die bestehenden Zulassungshürden durch eine entsprechende Senkung der Unterschriftsquoren von 9 % auf 8 % vorzunehmen. Dies entspräche sodann einem Wert unter dem Bundesdurchschnitt der Quoren der Bundesländer (8,55 %). Dies könnte ggf. die Akzeptanz volksunmittelbarer Entscheidungen noch weiter fördern. Die Nachteile einer darüber hinaus gehenden deutlichen Absenkung des Quorums liegen in der Gefahr, dass reine Partikularinteressen durchgesetzt werden und Minderheiten die Entscheidungskraft des Landtages als Gesetzgeber hemmen können. Ausreichend hohe Zustimmungsquoren werden als Schutz vor reinen partikularen Interessen für grundsätzlich erforderlich erachtet.

Zu konstatieren ist jedoch auch, dass Zustimmungsquoren für sich gesehen nicht allein über eine wirksame Volksgesetzgebung entscheiden. Mit Blick auf die recht intensive Volksgesetzgebung in Bayern (trotz höherem Quorum für die Durchführung von Volksbegehren von 10 % und ausschließlich amtlicher Sammlung bei kurzer Eintragsfrist von 14 Tagen) kann gerade nicht nachgewiesen werden, dass gesenkte Zustimmungsquoren und erleichterte Verfahrensregelungen kausal für eine intensivere Volksgesetzgebung wären.

Letztendlich handelt es sich bei der Frage der Senkung bestehender Quoren um eine rechtspolitische Entscheidung. Nach dem Ländervergleich ist ein Einschätzungsspielraum des Verfassungsgebers anzunehmen; eine Pflicht zur Stärkung direkter Demokratie besteht nicht.

1.3 Volksentscheid

Zu konstatieren ist, dass Sachsen-Anhalt über angemessene Verfahrensregelungen zum Volksentscheid verfügt, die sich bürgerfreundlich gestalten. Die bei der Volksgesetzgebung vorgesehenen Antrags-, Unterstützungs- und Zustimmungsquoren fallen im Ländervergleich unterschiedlich aus. Die Hürden werden entweder beim Volksbegehren (vgl. Bayern, Sachsen und Hessen) oder beim Volksentscheid höher gesetzt. Sachsen-Anhalt hat dem Grunde nach ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den verschiedenen Quoren (9 % Volksbegehren, 25 % Volksentscheid bei einfachen Gesetzen, mindestens 50% bei Verfassungsänderungen). Die in Sachsen-Anhalt bestehenden Zustimmungsquoren für die Volksgesetzgebung einfacher Gesetze (25 %) als auch für Verfassungsänderungen (mindestens 50 %) entsprechen den Regelungen der durchschnittlichen Zahl der Länder und sind dem Grunde nach als maßvoll einzustufen. Im Einzelnen:

Als vorteilhaft ist die Festsetzung eines konkreten Zeitrahmens für die Durchführung des Volksentscheides anzusehen. Die bestehende Frist zur Durchführung eines Volksentscheides nach dem Beschluss des Landtages über die Nichtannahme des Gesetzentwurfes von drei bis sechs Monaten bietet bereits die Möglichkeit einer flexibleren Terminierung und ist als anwenderfreundlich anzusehen. Der Vorteil einer längeren Frist für die Umsetzung eines erfolgreichen Volksbegehrens in einen Volksentscheid besteht darin, dass polarisierende Themen unter Umständen noch sachlicher diskutiert werden können. Daneben schafft die Möglichkeit eines gesetzlichen Zeitrahmens auch eine höhere terminliche Flexibilität und die Möglichkeit, die Abstimmung mit regulären Wahlen zu verbinden. Dies birgt eine Chance, die Abstimmungsbeteiligung zu erhöhen. Um eine noch höhere terminliche Flexibilität und einen größeren Spielraum für die Verbindung von Abstimmungen mit Wahlen zu ermöglichen, könnte unter Umständen auch ein größerer Zeitrahmen von drei bis neun Monaten angestrebt werden. Die Entscheidung über eine Verlängerung müsste sodann auch in die Hände der Initiatoren gelegt werden, um bereits den Anschein einer missbräuchlichen Verschleppung zu verhindern.

Sachsen-Anhalt gewährleistet zudem – anders als der Durchschnitt der übrigen Bundesländer – auch eine angemessene Kostenerstattung an die Initiatoren für die Information

der Öffentlichkeit über die Ziele und Argumente der Initiative. Dies bietet den Organisatoren des Plebiszites Möglichkeiten der Werbung und schafft gute Chancen für eine Interessendurchsetzung.

Das Zustimmungsquorum für Volksentscheide über einfache Gesetze liegt bei der Hälfte aller Länder bei 25 %. Das bestehende Zustimmungsquorum für Sachsen-Anhalt von 25 % entspricht damit den Regelungen der durchschnittlichen Zahl der Länder und ist als maßvolles Quorum einzustufen. Bürgerfreundlich ist zudem die in Sachsen-Anhalt bestehende Variante, dass auf ein Zustimmungsquorum verzichtet wird, wenn der Landtag einen konkurrierenden Gesetzentwurf zur Abstimmung vorlegt.

Ein Absenken auf ein Zustimmungsquorum von 20 % ist grundsätzlich erwägenswert, wenn auch nicht zwingend geboten. Ein deutliches Absenken unter 20 % ist als kritisch zu betrachten. Sinn des Zustimmungsquorums ist es, eine hinreichende Repräsentativität des Entscheidungsergebnisses sicherzustellen. Es muss gewährleistet sein, dass nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden dem Volksentscheid zugestimmt hat, sondern es den Initiatoren tatsächlich gelungen ist, die Mehrheit der Bürger im Land hinter sich zu versammeln. Nur in diesem Fall ist gewährleistet, dass die plebiszitäre Beteiligung ein Abbild des bürgerschaftlichen Willens darstellt und die Geltung eines Volksgesetzes für sich in Anspruch nehmen kann. Ein Quorum unter 20 % vermag keine ausreichenden Vorkehrungen gegenüber lediglich partikularen Interessen zu treffen und ist unter Umständen geeignet, die Akzeptanz volksunmittelbarer Entscheidungen zu beeinträchtigen.

Das Zustimmungsquorum für Volksentscheide über Verfassungsänderungen liegt bei neun Ländern bei mindestens 50 % der Wahlberechtigten. Das Quorum von mindestens 50 % ist damit der am häufigsten vertretene Wert (Modus) in der Gesamtbetrachtung der Quoren aller Bundesländer. Die Regelung für Sachsen-Anhalt entspricht damit den Regelungen der durchschnittlichen Zahl der Länder.

Ein Absenken des Zustimmungsquorums ist auch hier grundsätzlich erwägenswert, wenn auch nicht zwingend geboten. Zum besseren Verständnis der Norm ist überlegenswert, ein generelles Zustimmungsquorum von 50 % der Wahlberechtigten bei einfacher Abstimmungsmehrheit einzuführen. Damit würde auf eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden bei höherer Wahlbeteiligung verzichtet werden und generell ein Zustimmungsquorum von 50 % der Wahlberechtigten bestehen. Ein weiteres Absenken unter das Zustimmungsquorum von 50 % ist nicht empfehlenswert. Das Rechtsstaatsprinzip enthält einen

unabänderlichen Vorrang der Verfassung vor einfachen Gesetzen. Insofern sind höhere Quoren für verfassungsändernde Volksentscheide als zur Änderung einfacher Gesetze zwingend erforderlich.

Auch muss gerade bei Verfassungsänderungen eine deutliche Repräsentativität des Entscheidungsergebnisses sichergestellt sein. Dem Grundgedanken des Demokratieprinzips entspricht es, nur solchen Volksentscheiden Verbindlichkeit zuzumessen, die von einer Mehrheit des Bürgerwillens getragen sind, wovon bei einer Zustimmung von 50 % der Wahlberechtigten auszugehen ist. Es muss gewährleistet sein, dass nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden einer Verfassungsänderung zugestimmt hat, sondern es den Initiatoren tatsächlich gelungen ist, die Mehrheit aller wahlberechtigten Bürger hinter sich zu versammeln. Nur in diesem Fall ist gewährleistet, dass der Volksentscheid zur Verfassungsänderung ein Abbild des bürgerschaftlichen Willens darstellt.

2. Direkt demokratische Mitwirkungsrechte auf kommunaler Ebene

2.1. Einwohnerantrag

Die Untersuchung hat ergeben, dass das Beteiligungsinstrument des Einwohnerantrages in Sachsen-Anhalt mit anwenderfreundlichen Verfahrensregelungen ausgestaltet ist. Der Einwohnerantrag zielt darauf ab, dass die Vertretung über eine kommunale Angelegenheit entscheidet. Mit dem Einwohnerantrag können die Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune neue Vorschläge und Anregungen unterbreiten, aber auch von der Vertretung bereits behandelte Angelegenheiten wieder aufgreifen und sich gegen Beschlüsse der Vertretung und der beschließenden Ausschüsse richten. Insoweit kommt dem Einwohnerantrag eine nicht zu unterschätzende Anstoßfunktion zu. Dabei ist der Kreis der Angelegenheiten, die einem Einwohnerantrag zugänglich sind, in Sachsen-Anhalt sehr weit gefasst. Gegenstand eines Einwohnerantrages können alle Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises und damit der örtlichen Gemeinschaft sein, für die die Vertretung zuständig ist. Anders als beim Bürgerbegehren gibt es keinen Katalog von Themen, die von einem Einwohnerantrag ausgeschlossen sind. Über den Einwohnerantrag können somit Angelegenheiten zum Gegenstand direktdemokratischer Meinungsäußerungen gemacht werden, die einem Bürgerbegehren nicht zugänglich sind.

Der Einwohnerantrag ist für alle Einwohnerinnen und Einwohner ab Vollendung des 16. Lebensjahres zugänglich. Er ist damit auch nicht wahlberechtigten Einwohnerinnen und

Einwohnern aus Nicht-EU-Staaten möglich. In Angelegenheiten, die Jugendbelange betreffen, sind bereits Einwohnerinnen und Einwohner ab Vollendung des 14. Lebensjahres antragsberechtigt. Diese in Sachsen-Anhalt ausgestaltete Öffnung des Einwohnerantrages für noch nicht wahlberechtigte Jugendliche in Angelegenheiten der Jugendbelange bildet gegenüber den Bundesländern, in denen das vollendete 16. Lebensjahr die Antragsberechtigung vermittelt, eine beteiligungsfreundliche Ausnahmestellung.

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen für einen Einwohnerantrag wurden mit dem am 1. Juli 2014 in Kraft getretenen Kommunalverfassungsgesetz wesentlich erleichtert. So wurde das Erfordernis des Kostendeckungsvorschlages, das wegen des mit der Erarbeitung verbundenen Aufwands eine enorme Hürde darstellt, im Hinblick auf die bloße Anstoßfunktion des Einwohnerantrages gestrichen. Bei Einwohneranträgen, die zu finanziellen Mehrbelastungen führen können, wird ohnehin eine Debatte über die finanziellen Auswirkungen stattfinden.

Auch mit der Herabsetzung des Quorums für die Zahl der erforderlichen Unterstützungssunterschriften wurden zum 1. Juli 2014 die Antragshürden für einen Einwohnerantrag deutlich abgebaut. So wurde zwar an dem Mindestquorum von 5 % grundsätzlich festgehalten, dafür jedoch die von der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune abhängige Zahl der Unterschriften, die höchstens für die Unterstützung des mit dem Einwohnerantrag beantragten Begehrens beizubringen sind, in erheblichen Umfang gesenkt. Diese Herabsetzung der Höchstquoten betrug insbesondere in Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und in Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern mehr als die Hälfte.

Mit dem grundsätzlichen Antragsquorum von 5 % bewegt sich Sachsen-Anhalt über dem bundesweiten Durchschnitt, der in anderen Bundesländern an das grundsätzliche Quorum für die Unterstützung eines Einwohnerantrages gestellt wird. Ausschließlich bezogen auf das grundsätzliche Antragsquorum ergibt sich ein bundesweiter Durchschnittswert von 3,9 %.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass in Sachsen-Anhalt das Antragsquorum wie in vielen anderen Flächenländern auch an die Einwohnergröße der Kommune gestaffelt ist. Das grundsätzliche Antragsquorum von 5 % gilt damit lediglich für Gemeinden mit bis zu 8.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Für Gemeinden mit mehr als 8.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und für alle Landkreise des Landes Sachsen-Anhalt gelten aufgrund der nach der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner gestaffelten Höchstgrenzen tatsächlich geringere Antragsquoten. Mit diesen nach der Einwohnergröße gestaffelten Quoren für die

Zahl der erforderlichen Unterschriften sinkt das Antragsquorum mit steigender Einwohnergröße für Gemeinden mit mehr als 8.000 Einwohnerinnen und Einwohnern auf bis zu 2 % sowie Landkreise auf bis zu 1,8 %. Die Staffelung des Antragsquorums nach Einwohnergröße erleichtert die Sammlung von Unterschriften in größeren Kommunen und senkt damit die Hürden für einen Einwohnerantrag deutlich.

Bei allen Überlegungen, ob und inwieweit die für einen Einwohnerantrag erforderlichen Unterschriften mit Blick auf den bundesweiten Durchschnitt gesenkt werden sollten, ist zunächst zu berücksichtigen, dass das Antragsquorum sicherstellen soll, dass sich die Vertretung nur mit Anträgen befassen muss, die in der Kommune ein Mindestmaß an öffentlicher Aufmerksamkeit und Unterstützung innehat. Andererseits ist der Einwohnerantrag ein Partizipationsinstrument, dem nicht die Wirkung einer plebiszitären Entscheidungszuständigkeit zukommt, sondern das allein eine Anregungsfunktion gegenüber der Kommune innehat, sich mit einer bestimmten Angelegenheit, die in der Einwohnerschaft von gewisser Bedeutung ist, näher zu befassen. Insbesondere ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern als auch Jugendlichen unter 16 Jahren gibt der Einwohnerantrag die Gelegenheit, unterhalb der Schwelle des Wahlrechts Einfluss auf die in der Zuständigkeit der Vertretung liegenden kommunalpolitischen Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zu nehmen.

Vor dem Hintergrund dieser Aspekte könnte bei einer ausschließlichen Betrachtung des in Sachsen-Anhalt für Gemeinden mit bis zu 8.000 Einwohnerinnen und Einwohnern geltenden Antragsquorums im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt überlegt werden, für diesen Kreis von Gemeinden das Quorum von derzeit 5 % im Interesse einer Stärkung des Einwohnerantrages als Instrument der Teilhabe und Mitwirkung der Einwohnerinnen und Einwohner am kommunalpolitischen Geschehen auf 4 % oder 3 % zu senken. Dies würde in etwa dem bundesweiten Durchschnitt des grundsätzlichen Antragsquorums in den Bundesländern von 4,3 % für Gemeinden und 3,5 % für Landkreise entsprechen. Eine Absenkung des grundsätzlichen Antragsquorums würde die Anforderungen insbesondere und vorrangig für Gemeinden mit bis zu 8.000 Einwohnerinnen und Einwohnern deutlich erleichtern. Denn das derzeitige Antragsquorum von 5 % findet bei größeren Gemeinden und bei Landkreisen aufgrund der Staffelung nach Einwohnerzahlen ohnehin keine Anwendung. Nicht zuletzt mit Blick darauf ist eine Senkung des grundsätzlichen Antragsquorums für kleine Gemeinden der Sache nach sachgerecht, um innerhalb der nach Einwohnerzahl vorgenommenen Staffelung einen Ausgleich herbeizuführen. Eine Absenkung des Antragsquorums stärkt das Mitwirkungsinstrument des Einwohnerantrages und erhöht zudem die Chancen stärkerer Einbeziehung der Einwohnerinnen und Einwohner. Gerade für Jugendliche kann es schwierig sein, eine größere Unterstützergruppe für ihre Belange zu aktivieren.

Für Gemeinden über 8.000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie für Landkreise werden die Anforderungen an einen Einwohnerantrag durch die Staffelung der erforderlichen Unterstützungsunterschriften nach Einwohnergröße der Kommune in erheblichem Maße erleichtert. In diesen Kommunen sind für einen Einwohnerantrag wesentlich weniger Unterstützungsunterschriften als 5 % der Einwohnerinnen und Einwohner erforderlich. Bei einer Senkung des grundsätzlichen Antragsquorums von 5 % auf ein niedrigeres Quorum bedürfte es allerdings einer entsprechenden Überprüfung und ggf. Herabsenkung der in den jeweiligen Größenklassen erforderlichen Unterstützungsquoten.

2.2. Bürgerbegehren

Die direktdemokratische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene in Form des Bürgerbegehrens ist in Sachsen-Anhalt seit Beginn der 90iger Jahre in der Kommunalverfassung verankert.

Im Rahmen der Novellierung des Kommunalverfassungsrechts mit dem am 1. Juli 2014 in Kraft getretenen Kommunalverfassungsgesetz wurden die rechtlichen Anforderungen an ein Bürgerbegehren umfassend fortentwickelt, um die unmittelbare Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Entscheidungsprozessen und an der Gestaltung ihres direkten Lebensraumes zu erleichtern. So wurden beim Bürgerbegehren die Zulässigkeitsvoraussetzungen durch den Wegfall bisheriger Themenbegrenzungen wesentlich erweitert. Darüber hinaus wurde zur Unterstützung der Initiatoren eines Bürgerbegehrens und damit zur Stärkung der bürgerschaftlichen Mitwirkung ausdrücklich eine Hilfestellungspflicht der Kommunen normiert. Danach ist die kommunale Verwaltung verpflichtet, den Bürgerinnen und Bürgern eine angemessene Unterstützung zu leisten, wenn sie ein Bürgerbegehren mit dem Ziel eines Bürgerbegehrens in die Wege leiten wollen. Nicht zuletzt wurden durch eine Herabsetzung der Unterschriftenquoten Antragshürden abgebaut. So wurde die Zahl der mindestens erforderlichen Unterschriften von 15 % auf 10 % gesenkt. Zugleich wurden die nach der Einwohnerzahl der Kommunen gestaffelten Höchstgrenzen um etwa ein Drittel, in einwohnerstarken Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern um die Hälfte herabgesetzt. In Kommunen mit bis zu 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern wurde beispielsweise die Höchstgrenze der mindestens erforderlichen Unterschriften von 2.000 auf 1.000 gesenkt, in Kommunen mit mehr als 100.000 bis zu 200.000 Einwohnerinnen und Einwohnern von 10.000 auf 5.000.

Aufgrund der deutlichen Erleichterung der direkt demokratischen Beteiligungsrechte im Jahre 2014 weist Sachsen-Anhalt bei den rechtlichen Rahmenbedingungen für das Bürger-

begehren im Vergleich der Bundesländer gegenwärtig einen Stand auf, der grundsätzlich auf einem durchschnittlichen Niveau steht.

Mit Blick auf den zulässigen Gegenstand eines Bürgerbegehrens wurde durch den Verzicht auf das Erfordernis der Wichtigkeit der Angelegenheit für die Kommune die in der Vergangenheit bestehende erhebliche Einschränkung des Themenspektrums aufgegeben und damit eine Angleichung an die Rechtslage anderer Bundesländer erreicht. Soweit in Sachsen-Anhalt bestimmte Angelegenheiten einem Bürgerbegehren entzogen sind, ist festzustellen, dass in allen Bundesländern kommunale Themen von einem Bürgerbegehren über einen sog. Negativkatalog ausgeschlossen sind. Dieser Negativkatalog ist in den Kommunalverfassungen der Bundesländer unterschiedlich und mehr oder weniger umfassend ausgestaltet. Zu konstatieren ist jedoch, dass den in Sachsen-Anhalt normierten Katalog unzulässiger Angelegenheiten im Grundsatz mit einer geringen Einschränkung fünf weitere Bundesländer teilen; diese Bundesländer zusammen bilden insoweit die größte Vergleichsgruppe. An dem Katalog von Themenausschlüssen, der bestimmte kommunalpolitische Entscheidungen der Vertretung vorbehält, sollte festgehalten werden. Die Rechtfertigung ergibt sich aus der Überlegung, solche Angelegenheiten vom Einflussbereich plebiszitärer Entscheidungen auszunehmen, die die Funktionsfähigkeit der Kommunalverwaltung beeinträchtigen würden (interne Organisationsentscheidungen), deren Diskussion in der Öffentlichkeit berechnete Persönlichkeitsinteressen entgegenstehen (Rechtsverhältnisse der kommunalen Mandatsträger wie auch der Beschäftigten) oder die die Berücksichtigung und Abwägung einer Vielzahl öffentlicher und privater Interessen erfordern, die sich nicht in das Schema einer Abstimmung mit „Ja“ oder „Nein“ pressen lassen.

Das in Sachsen-Anhalt normierte differenzierte Antragsquorum über die Anzahl der für ein zulässiges Bürgerbegehren erforderlichen Unterstützungsunterschriften ist im Ländervergleich bürgerfreundlich ausgestaltet. Mit dem bestehenden grundsätzlichen Antragsquorum von 10 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger bewegt sich Sachsen-Anhalt im Durchschnitt der Quoren, die andere Flächenländer für den Antrag auf Zulassung des Bürgerbegehrens setzen. Dem grundsätzlichen Antragsquorum kommt eine Filterfunktion zu: sein Erreichen soll Gewähr dafür bieten, dass es sich um ein diskussionswürdiges Anliegen der Initiatoren handelt, das potentiell mehrheitsfähig ist.

In Sachsen-Anhalt ist das Antragsquorum mit Blick darauf, dass das Instrument des Bürgerbegehrens seinen partizipationsfördernden Zweck erfüllen kann, durch eine Staffelung nach der Einwohnergröße der Kommune interessengerecht ausgestaltet. Mit der Staffelung des Antragsquorums wird der Tatsache Rechnung getragen, dass mit zunehmender

Einwohnerzahl einer Kommune in der Regel die Bürgerinnen und Bürger vergleichsweise schwerer mobilisiert werden können. Ferner sind die Bürgerinnen und Bürger in größeren Kommunen seltener in ihrer Gesamtheit betroffen. Aufgrund der Staffelung des Quorums nach Einwohnergröße der Kommune findet das grundsätzliche Antragsquorum nur auf Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern Anwendung. Für die Kommunen über 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner liegt das tatsächlich erforderliche Quorum bei durchschnittlich 5,4 % und unterschreitet damit das grundsätzliche Antragsquorum von 10 % erheblich. Im Ländervergleich liegt Sachsen-Anhalt durch die Staffelung der Quoren nach Einwohnergröße damit unter dem bundesweiten Durchschnitt. Zu berücksichtigen ist zudem, dass das Unterschriftenquorum auf die Einleitung eines direkt demokratischen Entscheidungsverfahrens gerichtet ist und es vor diesem Hintergrund sicherstellen muss, dass letztlich die kommunale Vertretung bindende Entscheidungen von einer gewissen Mehrheit in der Bevölkerung mitgetragen werden. Insoweit sollte an den Quoren, wie sie seit der Novellierung des Kommunalverfassungsrechts zum 1. Juli 2014 in Sachsen-Anhalt ausgestaltet sind, festgehalten werden.

Das in Sachsen-Anhalt normierte Erfordernis, mit dem Bürgerbegehren einen Vorschlag über die Deckung der mit der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten vorzulegen, ist auch in sechs weiteren Flächenländern vorgesehen. Dies ist eine Bedingung, die in der Praxis große Probleme bereiten kann. Denn die Initiatoren des Bürgerbegehrens müssen angeben, wie die Kosten für die verlangte Maßnahme aufgebracht werden können, und das kann je nach Thema sowohl die Herstellungskosten als auch die Folgekosten umfassen. Die Formulierung eines durchführbaren Kostendeckungsvorschlages erschwert in Sachsen-Anhalt, wie aber auch in anderen Bundesländern mit dem Erfordernis des Kostendeckungsvorschlages, die Durchführung eines Bürgerbegehrens. Die Auswertung der in Sachsen-Anhalt vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2016 eingereichten Bürgerbegehren hatte ergeben, dass in sechs von insgesamt 24 Fällen das Bürgerbegehren für unzulässig erklärt wurde, weil der Kostendeckungsvorschlag nicht ausreichte oder fehlte.

Auf eine Darlegung der finanziellen Auswirkungen des Bürgerbegehrens sollte nicht gänzlich verzichtet werden. Auch die plebiszitären Entscheidungen müssen auf einer hinreichenden Entscheidungsgrundlage getroffen werden. Den Bürgerinnen und Bürgern müssen vor ihrer Entscheidung, ob sie das Anliegen der Initiatoren des Bürgerbegehrens unterstützen wollen, insbesondere auch die wirtschaftlichen Auswirkungen der mit dem Bürgerbegehren verfolgten Maßnahme auf das kommunale Vermögen vor Augen geführt werden. Insoweit sollte den Bürgerinnen und Bürgern bewusst sein, welche Tragweite und Konsequenzen die begehrte Entscheidung für die finanzielle Lage der Kommune hat.

Zur Erleichterung der Initiierung eines Bürgerbegehrens könnte jedoch erwogen werden, die Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag durch eine Umwandlung in eine Soll-Vorschrift zu senken, wie sie in Thüringen normiert ist. In Thüringen ist ein Kostendeckungsvorschlag bei einem Bürgerbegehren mit finanziellen Belastungen für die Kommune nicht zwingend, sondern sollte nur vorlegt werden. Mit Blick darauf, dass bei den ehrenamtlichen Initiativen eines Bürgerbegehrens oft nicht die nötigen Fachkenntnisse vorhanden sind, könnte statt eines Kostendeckungsvorschlags lediglich eine Kostenschätzung von den Initiatoren des Bürgerbegehrens vorgelegt werden, wobei die Verwaltung der Kommune den Initiatoren auf Antrag bei der Erarbeitung der Kostenschätzung behilflich ist und eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahmen verbundenen Kosten zur Verfügung stellt. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, dass von den Initiatoren des Bürgerbegehrens weder ein Kostendeckungsvorschlag noch eine Kostenschätzung gefordert wird. Stattdessen könnte die Verwaltung der Kommune verpflichtet werden, eine Kostenschätzung für ein zulässiges Bürgerbegehren zu erstellen, wie etwa in den Bundesländern Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

Für die Entscheidung der Vertretung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens sind in Sachsen-Anhalt nähere Verfahrensvorgaben weitgehend nicht vorgesehen. Kraft Gesetzes ist die Vertretung verpflichtet, die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens unverzüglich, spätestens innerhalb von sechs Wochen nach Eingang aller für die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens erforderlichen Unterlagen festzustellen. Im Interesse der Transparenz des gesamten Verfahrens könnte überlegt werden, den Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens ein Recht auf Anhörung vor der Entscheidung der Vertretung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens einzuräumen. Mit einem Anhörungsrecht würde den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens die Möglichkeit eröffnet, die von ihnen begehrte Maßnahme näher zu erläutern, Missverständnisse und Unklarheiten auszuräumen und die Gründe für ihr Anliegen darzulegen. Die Anhörung der Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens würde insoweit dazu beitragen, der Vertretung eine umfassende Entscheidungsgrundlage zu vermitteln.

Darüber hinaus kann die Anhörung einen Austausch der Auffassungen der Beteiligten in die Wege leiten und sich zu einem dialogischen Verfahren entwickeln, in dem Argumente und die unterschiedlichen Positionen ausgetauscht würden, bevor eine Entscheidung fällt.

Die gesetzliche Normierung eines Anhörungsverfahrens könnte unterschiedlich ausgestaltet werden. Zum einen könnte überlegt werden, die Vertretung allein zu einer Anhörung zu verpflichten, im Übrigen jedoch keine näheren Vorgaben zu machen, sondern mit Blick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht und Verzicht auf gesetzliche Standards die nähere

Ausgestaltung der eigenverantwortlichen Entscheidung der Kommune unter Berücksichtigung der Gegebenheiten und Besonderheiten vor Ort zu überlassen. Vergleichbare Regelungen gibt es in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Eine andere Möglichkeit bestünde in einem gesetzlich näher bestimmten Verfahren, nach dem die Anhörung der vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens im Rahmen der öffentlichen Sitzung der Vertretung vor der Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu erfolgen hat. Entsprechende Vorgaben sind in Schleswig-Holstein und Thüringen normiert.

2.3. Bürgerentscheid

Der Bürgerentscheid ist ein direkt demokratisches Mitbestimmungsinstrument, das den Bürgerinnen und Bürgern auf kommunaler Ebene in allen Bundesländern zur Verfügung steht. Auch bei einem Bürgerentscheid, bei dem anstelle der Vertretung der Kommune die Bürgerinnen und Bürger eine kommunalpolitische Entscheidung treffen, gilt es das Mehrheitsprinzip als ein fundamentales Prinzip der Demokratie. Alle Bundesländer setzen insoweit für den Erfolg eines Bürgerentscheids voraus, dass die Mehrheit der gültigen Stimmen auf „Ja“ lautet. Darüber hinaus bedarf es für den Erfolg des Bürgerentscheids, bis auf Hamburg, in allen Bundesländern, dass die Zahl der Ja-Stimmen mindestens ein bestimmtes Quorum der Abstimmungsberechtigten erreicht. Dieses Zustimmungsquorum ist in den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet.

Gegen das Vorhandensein von Zustimmungsquoren wird zum Teil eingewendet, dass es Boykottstrategien der Gegner des Begehrens fördere. Nach Meinung der Kritiker seien Zustimmungsquoren entbehrlich, denn bei ihrem Fehlen müssten beide Seiten ihre Anhänger mobilisieren, was den demokratischen Wettbewerb erhöhe. Auf der anderen Seite ist jedoch zu bedenken, dass das Zustimmungsquorum den Zweck verfolgt, die Legitimität der Entscheidung durch ein Mindestmaß an Bürgerbeteiligung zu sichern. Damit wird gewährleistet, dass beim Bürgerentscheid die Mehrheitsentscheidung von einer Mindestzahl von Stimmberechtigten getragen wird und in gewisser Weise in der Kommune repräsentativ ist.

Ein Mindestmaß an Bürgerbeteiligung trägt dazu bei, dass kleinen Minderheiten und Lobbyisten die Möglichkeit genommen wird, ihre Interessen gegen die schweigende Mehrheit durchsetzen zu können, was letztlich auch die Akzeptanz der plebiszitären Entscheidung in der Kommune insgesamt erhöht.

In Sachsen-Anhalt beträgt das Zustimmungsquorum 25 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Mit diesem Zustimmungsquorum liegt Sachsen-Anhalt im Ländervergleich

über dem bundesweiten Durchschnitt von 19 % (bezogen auf die Gemeinden) bzw. 20 % (bezogen auf die Landkreise). Blickt man auf den hohen Grad an Bürgerentscheiden, die im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2016 aufgrund des Nichterreichens des Zustimmungsquorums gescheitert sind (sieben von 13 Bürgerentscheiden), sollte diese Anforderung für den Erfolg eines Bürgerentscheids einer Anpassung unterzogen werden. Um die Erfolgchancen eines Bürgerentscheids zu erhöhen, wird angeregt, das Zustimmungsquorum in Sachsen-Anhalt von derzeit 25 % an den bundesweiten Durchschnitt anzupassen und insoweit auf 20 % abzusenken.

Um die Abstimmungsbeteiligung an einem Bürgerentscheid zu erhöhen, wird angeregt, der Vertretung der Kommune die Möglichkeit einzuräumen, im Benehmen mit den Vertretungsberechtigten des Bürgerbegehrens den Termin der Abstimmung über die Drei-Monat-Frist hinaus, innerhalb der nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchzuführen ist, um bis zu drei Monate zu verschieben, wenn die Abstimmung über das Bürgerbegehren im Wege des Bürgerentscheids mit einem Tag einer Kommunal-, Landtags-, Bundestags- oder Europawahl zusammengelegt werden soll.

Darüber hinaus könnte überlegt werden, im Vorfeld der Abstimmung eine ausgewogene Information der Bürgerschaft über die Entscheidungsfrage und die regelmäßig konträren Auffassungen der Initiatoren des Bürgerbegehrens und der Vertretung sicherzustellen. Denn eine sinnvolle Bürgerbeteiligung setzt voraus, dass einerseits die Bürgerinnen und Bürger über die Grundlagen und die mit der Entscheidung verbundenen Konsequenzen ausreichend und verständlich informiert sind, und andererseits die Bürgerinnen und Bürger bereit sind, sich sachkundig zu machen. Diese Informationen sind notwendig, da eine sinn- und verantwortungsvolle Entscheidung nur bei Kenntnis der maßgeblichen Argumente möglich ist. Um die Objektivität der Informationen der Bürgerinnen und Bürger vor einem Bürgerentscheid zu sichern und eine ausgewogene Meinungsbildung vor der Abstimmung zu ermöglichen, sollte erwogen werden, den Bürgerinnen und Bürgern vor der Durchführung des Bürgerentscheids eine Informationsgrundlage zur Verfügung zu stellen, die die Auffassungen sowohl der Initiatoren des Bürgerbegehrens als auch der Vertretung in Grundzügen darstellt.

Diese Unterrichtung könnte in Form der öffentlichen Bekanntmachung oder durch Übersendung eines Informationsblatts an alle abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger erfolgen. Entsprechende Verfahrensregelungen zur Information der Abstimmungsberechtigten vor Durchführung des Bürgerentscheids gelten beispielsweise in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Thüringen. Gegenüber einer Übersendung der Informationen an alle Bürgerinnen und Bürger würde eine Unterrichtung durch eine öffentliche Bekanntmachung allerdings für die Kommunalverwaltung weniger Aufwand und Kosten zur Folge haben.

Hinsichtlich der Bindungswirkung eines erfolgreichen Bürgerentscheids ist im Ländervergleich zu konstatieren, dass die in Sachsen-Anhalt geltende Frist von einem Jahr, innerhalb derer ein Bürgerentscheid nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert oder aufgehoben werden kann, nicht dem bundesdeutschen Durchschnitt entspricht. Die Frist hat den Schutz des Bürgerentscheids zum Ziel, in dem die in einem aufwändigen Verfahren getroffene Entscheidung der Bürgerschaft einer Änderung oder Aufhebung durch Beschluss der Vertretung für einen gewissen Zeitraum entzogen wird. Damit wird die demokratische Legitimation des Bürgerentscheids gewahrt. Dieses Interesse muss andererseits abgewogen werden mit dem Interesse daran, dass die gewählten Organe der Kommune handlungsfähig bleiben.

Um einerseits den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Selbstverwaltungsrechts in seiner Verbindung mit dem Demokratieprinzip und andererseits den Interessen der Bürgerinnen und Bürger an einer Bindungswirkung der von ihnen getroffenen Entscheidung Rechnung zu tragen, könnte erwogen werden, die derzeit in Sachsen-Anhalt geltende einjährige Bindungswirkung des Bürgerentscheides, mit der die Vertretung gehindert wird, das Ergebnis des Bürgerentscheids abzuändern, an den bundesweiten Durchschnitt von zwei Jahren anzupassen, unter dem Vorbehalt, dass sich die dem Bürgerentscheid zugrundeliegende Sach- oder Rechtslage nicht wesentlich geändert hat. Damit kann die Vertretung auf veränderte Umstände und neue Entwicklungen angemessen reagieren.

2.4. Sonstiges

Direkte Demokratie lebt von Dialog. Über die plebiszitären Elemente des Einwohnerantrages, Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids hinaus könnten in den Kommunen zur Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in kommunalpolitische Entscheidungen informelle Bürgerbeteiligungsinstrumente zur Verfügung gestellt werden, die nicht im Sinne einer Entscheidungszuständigkeit, sondern einer dialogorientierten Beteiligung wirken. Informelle Beteiligungsverfahren, wie beispielsweise Foren und runde Tische, haben beratenden und konsultativen Charakter. Sie bieten die Möglichkeit, größere Transparenz zu schaffen sowie eine breitere Akzeptanz für kommunalpolitische Entscheidungen der kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu schaffen.

Informelle Beteiligungsverfahren für ein konkretes Projekt können auch zu mehr allgemeinem Interesse für Kommunalpolitik führen und mehr Verständnis für die Herausforderungen der kommunalen Vertretungen und Verwaltungen schaffen.

Ob und inwieweit informelle Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene eingesetzt sowie ob und welche Rahmenbedingungen hierfür geschaffen werden sollen, könnte mit den kommunalen Spitzenverbänden in Konsultationen erörtert und abgestimmt werden.