

Informationen zum Kostendeckungsvorschlag

05.02.2018

Frank Rehmet
frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Der so genannte „Kostendeckungsvorschlag“ auf kommunaler Ebene in Deutschland stellt und stellt Bürgerinitiativen immer wieder vor große Probleme und erschwert Bürgerbeteiligung, wenn er als Bestandteil eines Bürgerbegehrens enthalten sein *muss*.

Dieses paper gibt einen kurzen Überblick über Regelungen und Praxis und stellt Argumente dar, die gegen ein solches Erfordernis für Bürger-/Volksbegehren sprechen.

1. Überblick

Regelungen in Deutschland und Europa

- In den europäischen Staaten mit reger direktdemokratischer Praxis (Schweiz, Liechtenstein, Italien) ist ein Kostendeckungsvorschlag als rechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung für ein Bürger-/Volksbegehren unbekannt. Dort sind auch keinerlei negative finanzielle Auswirkungen bekannt (Krise des Staatshaushalts aufgrund von Volksbegehren), zumal in der Abstimmungsbroschüre vor einer Volksentscheidung auch Finanzfragen dargestellt werden.
- In Deutschland ist der Kostendeckungsvorschlag auf Landesebene nahezu unbekannt. Nur die beiden Bundesländer Saarland und Bremen (beide mit kaum vorhandener Praxis) kennen diese Regelung seit wenigen Jahren.
- Der Kostendeckungsvorschlag ist auf der kommunalen Ebene in Deutschland früher verbreiteter gewesen. Aufgrund der schlechten Erfahrungen haben immer mehr Bundesländer diesen entweder von vornherein nicht vorgesehen (Bayern, Hamburgs Bezirke), inzwischen abgeschafft (z.B. Niedersachsen 2016) oder durch eine amtliche Kostenschätzung ersetzt (z.B. Schleswig-Holstein 2013). Derzeit kennen nur noch sieben Bundesländer den Kostendeckungsvorschlag, die Tendenz ist abnehmend (z.B. Reform in Brandenburg derzeit diskutiert).

Praxis in Deutschland

- Landesebene: Wegen kaum vorhandener Volksbegehrens-Praxis im Saarland und in Bremen liegen keine Erfahrungen vor.
- Kommunalebene: Der Kostendeckungsvorschlag führte hier in mehreren Bundesländern zu vielen Unzulässigkeitsklärungen und gerichtlichen Auseinandersetzungen (da Interpretationsspielraum), hatte abschreckende Effekte für andere Bürgerinitiativen und schränkte die Bürgerbeteiligung insgesamt ein.

2. Argumente gegen den Kostendeckungsvorschlag

2.1 Politische Frage und inhaltliche Debatten werden in den Rechtsbereich verlagert

- Der Kostendeckungsvorschlag konstruiert bereits beim Bürger-/Volksbegehren aus den finanziellen Folgen eine rechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung.
- Ein Kostendeckungsvorschlag als „Muss“ verlagert politisch zu diskutierende und zu beantwortende Fragen potenziell in den Bereich rechtlicher Auseinandersetzungen.
- Besser ist eine politische Auseinandersetzung und die Information über die voraus-

sichtlichen Kosten mittels einer Abstimmungsbroschüre. Anders ausgedrückt: Das Ziel „Kostentransparenz“ wird mit anderen Mitteln als dem Kostendeckungsvorschlag (Abstimmungsbroschüre) besser und ohne unerwünschte Nebenwirkungen erreicht.

2.2 Viele unzulässige Begehren / Unzulässigkeitsquote steigt

- Die Praxis auf kommunaler Ebene zeigt deutlich, dass die Quote unzulässiger Bürgerbegehren in Bundesländern mit Kostendeckungsvorschlag deutlich höher ist als in Ländern wie Bayern, die keinen Kostendeckungsvorschlag vorsehen (Details siehe unten, Kapitel 4).
- Untersuchungen zeigen, dass insgesamt 15 Prozent aller Bürgerbegehren in Deutschland am Kostendeckungsvorschlag scheitern/für unzulässig erklärt werden.
- Zudem neigen die Gerichte zu einer weiten Auslegung der Formulierungen eines Kostendeckungsvorschlags – zum Nachteil der Initiatoren eines Begehrens.

2.3 Rechtlich nicht verbindlich

- Der Kostendeckungsvorschlag ist nicht Bestandteil der Abstimmungsfrage beim Bürger-/Volksentscheid. Somit ist er auch nicht verbindlich. Aus diesem Grund ist es auch unverständlich, ein Volks-/Bürgerbegehren daran scheitern zu lassen.

2.4 Koppelung mit einem anderem Thema problematisch

- Wenn ein Bürgerbegehren oder eine Volksinitiative mit einem anderen Thema gekoppelt wäre, wäre dies demokratisch fragwürdig (z.B. „Mehr Personal für Kitas – Finanzierung durch Erhöhung der Gewerbesteuer“).
- Im Bundesland Hamburg kommt noch eine weitere Problematik hinzu: Ein Kostendeckungsvorschlag, der mit einem anderen Thema gekoppelt ist, kann nur sehr unverbindlich sein, sonst würde dies gegen das vom Hamburger Verfassungsgericht sehr eng ausgelegte Koppelungsverbot verstoßen.

2.5 Aufwand / Erschwernis für Initiativen

- Die Erarbeitung eines Kostendeckungsvorschlags ist in der Regel sehr aufwändig, Kenntnisse des Haushaltsrechts sind erforderlich. Dies führt dazu, dass die Arbeit an der Formulierung eines Bürger-/Volksbegehrens zusätzlich erschwert wird. Insgesamt wird damit die Bürgerbeteiligung stark eingeschränkt. Zudem bedeutet dies für Bürgerinitiativen eine große Unsicherheit.

2.6 Komplexität kann die Erstellung eines Kostendeckungsvorschlags zusätzlich erschweren

- Wenn es um eine sehr komplexe Fragestellung wie etwa bei Verträgen bei Privatisierungsvorhaben geht, kann es zu zusätzlichen Problemen bei der Erarbeitung eines Kostendeckungsvorschlags aufgrund dieser Komplexität kommen. Dies betrifft übrigens auch die Verwaltung in Bundesländern mit einer amtlichen Kostenschätzung.

2.7 Politiker/innen zum Kostendeckungsvorschlag

Von einfachen Bürger/innen derart viel zu verlangen, ist sehr bedenklich. Niedersachsen hat 2016 aus diesem Grund den Kostendeckungsvorschlag abgeschafft.

Führende SPD-Politiker begründeten dies wie folgt.

Bernd Lynack, SPD, im Oktober 2016 im niedersächsischen Landtag:

„wir können engagierten Bürgerinnen und Bürgern, die sich in ihrer Freizeit für unsere Demokratie einsetzen, nicht auch noch zumuten, etwas aus dem Ärmel zu schütteln, was selbst den meisten Kommunalpolitikerinnen und -politikern nur mit Mühe und meist nur mit professioneller Unterstützung gelingt.“

Und der damalige SPD-Innenminister Boris Pistorius und frühere Oberbürgermeister von Osnabrück, merkte an:

„Die größte Erleichterung für Bürgerbegehren wird die Abschaffung des Kostendeckungsvorschlags mit sich bringen. Ich verstehe, ehrlich gesagt, die Kritik an diesem Punkt nicht. An dem Kostendeckungsvorschlag scheitern bislang viele Verfahren, weil diese Hürde nur mit umfangreichen haushaltsrechtlichen Fachkenntnissen zu meistern ist (...) Ich behaupte einmal, dass auch unter uns nur wenige in der Lage wären, einen belastbaren Kostendeckungsvorschlag vorzulegen, der vor Gericht Bestand hätte. Deshalb ist es richtig, diese insgesamt nicht besonders bürgerfreundliche Regelung als zwingende Voraussetzung für ein Bürgerbegehren abzuschaffen.“

(Zitate aus: Stenographisches Protokoll der Sitzung des Niedersächsischen Landtags vom 26.10.2016)

3. Regelungen in Deutschland auf Landes- und kommunaler Ebene

3.1. Landesebene

- Auf Landesebene hat bisher nur Bremen „bei finanzwirksamen Volksbegehren“ sowie das Saarland (seit 2013) einen Kostendeckungsvorschlag vorgesehen.
- Hamburg sieht eine Soll-Vorschrift vor
- Berlin sieht eine amtliche Kostenschätzung vor, diese beziffert die voraussichtliche Höhe von Ausgaben bzw. Mindereinnahmen.

Tabelle 1: Regelungen auf Landesebene

Bundesland	Regelung	Kommentar
	Kostendeckungsvorschlag (2 Bundesländer)	
Bremen	<p>Finanzierungsvorschlag bei finanzwirksamen Volksbegehren wird benötigt.</p> <p>Art. 70 (3) Verfassung: Finanzwirksame Volksentscheide mit Wirkung für zukünftige Haushaltspläne sind zulässig, soweit diese die Struktur eines zukünftigen Haushalts nicht wesentlich verändern, den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltsrechts, welchen auch die Bürgerschaft für die Aufstellung des Haushaltsplans unterliegt, entsprechen und zur Gegenfinanzierung keine Haushaltsposten herangezogen werden, die gesetzlich, vertraglich oder auf andere Weise rechtlich gebunden sind.</p> <p>Art. 71 /2) Verfassung Finanzwirksame Volksentscheide mit Wirkung für zukünftige Haushalte haben einen Finanzierungsvorschlag zu enthalten. Diese Gegenfinanzierung ist in Anlehnung an die allgemeinen Regelungen des Haushaltsrechts darzustellen und dem Gesetzentwurf beizufügen.</p> <p>Zudem: Abstimmungsbroschüre</p>	Beratung ist vorgesehen und soll auch haushaltsrechtliche Fragen umfassen.
Saarland	<p>neu seit Reform 2013: Kostendeckungsvorschlag bei kostenverursachenden Maßnahmen wird benötigt.</p> <p>Art. 99 Verfassung „Soweit es sich um eine kostenverursachende Maßnahme handelt, muss das Volksbegehren einen konkreten und begründeten Vorschlag zur Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme enthalten. Der Vorschlag darf sich nicht auf Abgaben, Besoldung, Entgelts- und Entschädigungszahlungen sowie Staatsleistungen beziehen.“</p> <p>Keine Abstimmungsbroschüre</p>	

Bundesland	Regelung	Kommentar
	Kein Kostendeckungsvorschlag (14 Bundesländer)	
Hamburg	Soll-Vorschrift im Ausführungsgesetz Einem Gesetzentwurf oder einer anderen Vorlage, der oder die im Haushaltsplan enthaltene Ausgaben erhöht, neue Ausgaben oder Einnahmeminderungen mit sich bringt, soll ein Deckungsvorschlag beigefügt werden. Zudem: Abstimmungsbroschüre	Beratung soll u.a. haushaltsrechtliche Fragen umfassen, Fachbehörde kann also einen Deckungsvorschlag machen
Berlin	Amtliche Kostenschätzung sowie Kostenschätzung der Initiatoren bei Antrag auf Volksbegehren Zudem: Abstimmungsbroschüre	Beispiel „Berlin Werbefrei“: https://berlin-werbefrei.de/wp-content/uploads/2018/01/BerlinWerbefrei_Unterschrift_enliste_7er2-1.pdf
Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen	Abstimmungsbroschüre	
Baden-Württemberg	Abstimmungsbroschüre als Soll-Vorschrift	
Alle anderen acht Bundesländer	Keine Abstimmungsbroschüre	

Quelle: Verfassungen und Ausführungsgesetze der Bundesländer

Die **Abstimmungsbroschüre** ist übrigens der geeignete Raum, um über die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen einer beabsichtigten Maßnahme zu informieren – von Seiten der Initiator/innen sowie von staatlicher Seite aus.

In der Schweiz ist auf allen politischen Ebenen die Finanzrelevanz eines Volksbegehrens ebenfalls in der Abstimmungsbroschüre enthalten und keine Zulässigkeitsvoraussetzung eines Bürger-/Volksbegehrens.

Fazit

Auf Landesebene ist der Kostendeckungsvorschlag die Ausnahme. Lediglich das Saarland, das für seine restriktiven Regelungen bekannt ist – Platz 16 des Volksentscheids-Rankings – sowie Bremen kennen den Kostendeckungsvorschlag.

3.2 Kommunale Ebene

Anders sah es lange Zeit auf kommunaler Ebene aus – hier galt in vielen Ländern ein Kostendeckungsvorschlag, den die Initiatoren eines Bürgerbegehrens formulieren mussten, als zwingend notwendiger Bestandteil des Bürgerbegehrens.

Das Bürgerbegehren muss(te) einen

„nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme“

enthalten.

(Formulierung nach der GO Baden-Württemberg)

- Dieses Verfahrenselement führte zu sehr vielen unzulässigen Bürgerbegehren und Gerichtsurteilen (Zahlen zur Unzulässigkeit siehe unten, 4. Praxis).
- Viele Bundesländer haben darauf reagiert und die politische Frage der Kostentransparenz von der rechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzung abgekoppelt. So finden sich immer weniger Bundesländer mit solch einer Regelung. Statt dessen wurde entweder ganz auf eine solche formelle Voraussetzung verzichtet oder der Kostendeckungsvorschlag durch eine amtliche Kostenschätzung ersetzt.
- Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, kennen inzwischen nur noch sieben Bundesländer diese Regelung.

Tabelle 2: Kommunalebene

Bundesland	Regelung	Kommentar
	Kein Kostendeckungsvorschlag: 9 Bundesländer, davon 5 mit amtlicher Kostenschätzung	
Bayern	Kein Kostendeckungsvorschlag	Bundesland mit der meisten Praxis, seit Bestehen der Regelung 1995 (über 20 Jahre Praxis)
Hamburg	Kein Kostendeckungsvorschlag	
Niedersachsen	Kein Kostendeckungsvorschlag	Seit Reform 2016, vorher: Kostendeckungsvorschlag
Thüringen	Kostendeckungsvorschlag nur bei Höhe von Abgaben, ansonsten als Soll-Vorschrift bei finanzwirksamen Bürgerbegehren	
Berlin	Amtliche Kostenschätzung bereits für Bürgerbegehren	
Mecklenburg-Vorpommern	Kostenschätzung der Gemeinde für Bürgerbegehren im Rahmen der Beratung auf Antrag der Initiatoren	
Nordrhein-Westfalen	Amtliche Kostenschätzung bereits für Bürgerbegehren	2011 Reform, vorher Kostendeckungsvorschlag

Bundesland	Regelung	Kommentar
Schleswig-Holstein	Amtliche Kostenschätzung bereits für Bürgerbegehren	2013 Reform, vorher Kostendeckungsvorschlag
Rheinland-Pfalz	Amtliche Kostenschätzung erst vor dem Bürgerentscheid	2016 Reform, vorher Kostendeckungsvorschlag
	Kostendeckungsvorschlag (7 Bundesländer)	
Brandenburg	Kostendeckungsvorschlag	Reform wird zur Zeit diskutiert, zudem ist dies Bestandteil einer laufenden Volksinitiative (Vorschlag: Kostenschätzung)
Baden-Württemberg	Kostendeckungsvorschlag	Seit Reform 2015: „Gemeinde erteilt zum Kostendeckungsvorschlag Auskünfte zur Sach- und Rechtslage“
Bremen/Bremerhaven / Hessen / Saarland / Sachsen / Sachsen-Anhalt	Kostendeckungsvorschlag	

4. Praxis

Zur kommunalen Ebene liegen Auswertungen vor. Viele Bürgerbegehren wurden in der Vergangenheit für unzulässig erklärt.

- In 14,8 Prozent der bekannten Fälle ist der Kostendeckungsvorschlag Grund für die Unzulässigkeit (Bürgerbegehrensbericht 2016 von Mehr Demokratie).
- Oft kam es auch zu gerichtliche Auseinandersetzungen, denn die Formulierung

„einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der voraussichtlichen Kosten der verlangten Maßnahme“

ist nicht eindeutig und es besteht ein Interpretationsspielraum.

- So wurde aus einer politischen Frage (wie hoch sind die Kosten / Nutzen und wollen wir die Maßnahme des Bürgerbegehrens umsetzen?) oft eine rechtliche Frage. Debatten über Pro und Kontra eines Bürgerbegehrens fanden somit nicht statt.
- Der Bürgerbegehrensbericht 2016 zeigt deutlich, dass die Quote unzulässiger Bürgerbegehren in den sieben Bundesländern mit Kostendeckungsvorschlag deutlich

höher als im Bundesdurchschnitt und insbesondere deutlich höher als in Bayern (kein Kostendeckungsvorschlag) war.

Die nachfolgende Tabelle illustriert dies.

Tabelle 3: Unzulässigkeitsquote von Bürgerbegehren in Ländern mit Kostendeckungsvorschlag

Bundesland	Unzulässigkeitsquote Bürgerbegehren
Brandenburg	36,5 %
Baden-Württemberg	39,2 %
Bremen/Bremerhaven	33,3 %
Hessen	32,2 %
Saarland	56,3 %
Sachsen	43,2 %
Sachsen-Anhalt	42,1 %
Zum Vergleich: Bayern (ohne Kostendeckungsvorschlag)	16,4 %
Zum Vergleich: Bundesdurchschnitt	28,8 %

Quelle: Bürgerbegehrensbericht 2016, S. 25 (Tabelle 8)

5. Literaturhinweise

Arbeitskreis Bürgerbegehren von Mehr Demokratie (2016): Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in anwendungsfreundlicher Regelung (Mehr Demokratie, Positionspapier Nr. 13), https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen13_Anwendungsfreundliche_Buergerbegehren_und_Buergerentscheide.pdf

Bürgerbegehrensbericht 2016 von Mehr Demokratie (2017): https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2016-06-16_BB-Bericht2016.pdf