

Teil 1

Ausschussvorlage INA/16/42

eingegangene Stellungnahmen zu der

mündlichen Anhörung zu dem

Gesetzentwurf

**der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur
Erleichterung von Volksbegehren**

– Drucks. 16/4156 –

1. Hessischer Landkreistag, Wiesbaden	S. 1
2. Dr. Pascale Cancik, Universität Frankfurt	S. 2
3. Kommunalpolitische Vereinigung der CDU Hessen, Wiesbaden	S. 6
4. Prof. Dr. Theo Schiller, Institut für Politikwissenschaft, Philipps-Universität Marburg	S. 8
5. Prof. Dr. Wolfgang Kahl, M.A., Universität Bayreuth	S. 15
6. Mehr Demokratie e. V., Landesverband Hessen, Wölfersheim	S. 23
7. Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen, Landesausländer- beirat, Wiesbaden	S. 27
8. Dr. Norbert Kersting, Institut für Politikwissenschaft der Phillips-Universität Marburg	S. 30
9. Hessischer Städtetag, Wiesbaden	S. 44
10. Hessischer Städte- und Gemeindebund, Mülheim/Main	S. 47



Hessischer
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Gertrud-Bäumer-Straße 28 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Herrn Rudi Haselbach
Vorsitzender des Innenausschusses
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Handwritten signatures and initials: "He 11.11." and "Th"

Gertrud-Bäumer-Straße 28
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 12

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-72

e-mail-Zentrale: geschaeftsstelle
@HessischerLandkreistag.de
e-mail-direkt: ruder@hlkt.de
www.HessischerLandkreistag.de

Datum: 19.10.2005

Az. : Ru/He/062.24

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren - Drucks. 16/4156 -
Ihr Schreiben vom 29.09.2005

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit o. g. Schreiben haben Sie dem Hessischen Landkreistag Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem genannten Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren gegeben.

Unabhängig von der Frage der möglicherweise begrüßenswerten Ausdehnung partizipatorischer Möglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger in Hessen, ist von unserer Seite darauf hinzuweisen, dass der Gesetzentwurf die Belange der von uns vertretenen 21 hessischen Landkreise nicht tangiert.

Vor diesem Hintergrund enthält sich der Hessische Landkreistag als kommunaler Spitzenverband der Landkreise einer inhaltlichen Stellungnahme. Hierfür bitten wir um Verständnis.

Mit freundlichen Grüßen

Handwritten signature of Dr. Röther

Dr. Röther
Direktor

23.11.05 H

2

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtags - Zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren (Drs. 16/ 4156)

Dr. Pascale Cancik (Frankfurt am Main)

Der Bitte des Innenausschusses des Hessischen Landtages, zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren (Drs. 16/ 4156) aus verfassungsrechtlicher Sicht Stellung zu nehmen, komme ich gern nach.

Der Gesetzentwurf sieht drei substantielle Änderungen vor: erstens, die Verminderung des Zulassungsquorums, zweitens die Verlängerung der Frist für die Sammlung von unterstützenden Unterschriften und drittens die Möglichkeit der freien Unterschriftensammlung. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist gegen die Vorschläge nichts zu erinnern.

1. Die Hessische Verfassung sieht die Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung in den Art. 116, 124 HessVerf vor. Die Einführung dieses Instruments direkter Demokratie war bei den Beratungen um die neue Verfassung Hessens im Jahre 1946 nicht unumstritten. Gegen die Aufnahme von Volksbegehren und Volksentscheid, im folgenden kurz: Volksentscheid, wurde die Sorge formuliert, Volksentscheide könnten die junge, noch aufzubauende Demokratie destabilisieren, wie es die Weimarer Erfahrung gezeigt habe.¹ Diese Position konnte sich nicht durchsetzen. Die beiden großen Parteien SPD und CDU, wie auch die KPD, unterstützten vielmehr die Aufnahme der Gesetzgebungsmöglichkeit durch Volksentscheid.² Die Beteiligung des Souveräns an der Gesetzgebung wurde als ein zentrales Instrument von Demokratie verankert. Man wird sie zu den in Art. 150 HessVerf (Grenzen der Verfassungsänderung) auf herausgehobene Weise geschützten "demokratischen Grundgedanken der Verfassung" zählen dürfen.

Die seitdem gewonnenen Erfahrungen mit der Volksgesetzgebung in Hessen sind ambivalent. Die Befürchtungen, Volksgesetzgebung führe zu Instabilität oder demagogischem Aktionis-

¹ Die LDP vertrat diese Position bis zum Schluß der Verfassungsberatungen. Vgl. Helmut Berding (Hg.), Die Entstehung der Hessischen Verfassung von 1946. Eine Dokumentation, 752, 754, 757, 981, 986 f.

² Die vorgeschlagenen Regelungen in den Entwürfen der CDU und der SPD / KPD von 1946 entsprachen sich, sie wurden später nur noch um die heute in Abs. 3 des Art. 124 vorgesehene Mehrheitsregel ergänzt. Vgl. Berding (Fn. 1), 847 ff., 859; 866 ff., 885. Insofern ist die Bewertung bei August Zinn/ Erwin Stein, Verfassung des

-3-

mus - Befürchtungen, die vor dem Hintergrund damaliger Erfahrungen nicht gänzlich unverstänlich sind - haben sich nicht bestätigt. Das zeigt nicht nur die - allerdings geringe - Praxis in Hessen, sondern auch die in anderen Bundesländern.³ Insofern geben die Erfahrungen keinen Anlaß zur Sorge. Andererseits wird seit langem beklagt, daß die Hürden zur Einleitung eines Volksentscheids so hoch gelegt sind, daß die direktdemokratische Möglichkeit, jedenfalls in Hessen, letztlich nur auf dem Papier steht.⁴ Wird eine solche Einschätzung von einer größeren Anzahl der Bürgerinnen und Bürger geteilt, entsteht womöglich Anlaß zur Sorge. Glaubwürdigkeitsprobleme, Politikverdrossenheit, Akzeptanzfragen sind Stichworte dieser Debatte.

2. Für eine nähere Betrachtung des Volksentscheids in Hessen sind, andere Anforderungen einmal außer Acht lassend, drei "Hürden" zu unterscheiden: das Zulassungsquorum, das Zustimmungsquorum zum Volksbegehren und das Abstimmungsquorum beim Volksentscheid. Die beiden letztgenannten Quoren ergeben sich unmittelbar aus der Hessischen Verfassung (Art. 124 Abs. 1 S. 1 und Abs. 3 S. 2 HessVerf), während das Zulassungsquorum nur im Gesetz vorgesehen ist (§ 2 Abs. 2 b) VuVG.

Gemäß Art. 124 Abs. 3 S. 2 HessVerf entscheidet über die Annahme des Gesetzentwurfs, der im Volksentscheid vorgelegt wurde, die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Dieses Mehrheitserfordernis auf der letzten Stufe der Volksgesetzgebung ist keine besonders hohe Hürde. Andere Verfassungen wie etwa Baden-Württemberg, Berlin oder das Saarland, sehen hier qualifizierte Mehrheiten vor.⁵ Die einfache Abstimmungsmehrheit genügt für Volksentscheide, die nicht verfassungsändernd sind, hingegen in Hessen wie auch in Bayern oder Rheinland-Pfalz. Damit trägt die hessische Regelung dem hohen Stellenwert Rechnung, den die Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung in Hessen nach dem Konzept der Verfassung, wie es sich aus Art. 116, 123 Abs. 2, 124 ergibt, haben soll.

Eine vergleichsweise hohe Hürde errichtet indessen Art. 124 Abs. 1 S. 1 HessVerf, demzufolge dem Volksbegehren ein Fünftel der Stimmberechtigten zustimmen müssen, damit es überhaupt zu einem Volksentscheid kommen kann. Diese Vorschrift hat "Filterfunktion". Ihr Zweck besteht darin, unseriöse Volksbegehren oder Anträge, die auf keine wesentliche Zu-

Landes Hessen, Kommentar, Bd. 2, Art. 124 Erl. V. 2 b), die Parteien hätten sich "nur gegen schwere Bedenken durchgerungen", die Volksgesetzgebung in die HessVerf aufzunehmen, nicht nachzuvollziehen.

³ Vgl. die Zusammenstellung bei Frank Rehmet, Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern, in: Theo Schiller/ Volker Mittendorf (Hg.), Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden 2002, 102 ff.

⁴ Vgl. allgemein Siegfried Jutzi, Volksgesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung, ZG 2003, 273 ff.

stimmung bei der stimmberechtigten Bevölkerung stoßen, auszusortieren und auf diese Weise das aufwendige und kostenträchtige weitere Verfahren zu vermeiden. Zugleich soll damit verhindert werden, daß das Parlament in seiner Arbeits- und Funktionsfähigkeit beeinträchtigt wird durch Anträge, deren Erfolglosigkeit von vornherein absehbar ist.⁶

Art. 124 HessVerf expliziert auf diese Weise die beiden in Ausgleich zu bringenden Interessen: Volksgesetzgebung soll ermöglicht werden, ein normativer Nachrang im Verhältnis zur parlamentarischen Gesetzgebung besteht nicht. Zugleich soll aber die Seriosität des Instruments sichergestellt werden und so der nie ganz auszuschließenden Gefahr eines Mißbrauchs von Volksbegehren begegnet werden.

Wie die bisherige Praxis zeigt, hat sich eine etwaige Mißbrauchsgefahr bislang nicht realisiert. Gleichzeitig weist die geringe Zahl von Volksbegehren darauf hin, daß die Filterfunktion womöglich zu Lasten der Ermöglichungsfunktion wirkt.⁷ An diesem Punkt setzt der vorgelegte Gesetzentwurf an, indem wenigstens die dritte Hürde, das Zulassungsquorum, gesenkt und mit anderen Verfahrenserleichterungen bei der Unterschriftensammlung verbunden werden soll.

3. Die Vorgaben der Hessischen Verfassung sind diesem Versuch, auf das festgestellte Dilemma zu reagieren, insofern günstig, als mit der Änderung des nur gesetzlich verankerten Zulassungsquorums auf die Erfahrungen aus der Praxis ohne großen Aufwand reagiert werden kann. Aus der Verfassung ergeben sich für ein gesetzliches Zulassungsquorum keine strikten Vorgaben. Vielmehr bilden die beiden genannten Funktionen einen Rahmen für die Ausgestaltung des VuVG.

Dieses Gesetz beruht unmittelbar auf dem Regelungsauftrag für das Verfahren beim Volksbegehren und Volksentscheid in Art. 124 Abs. 4 HessVerf. Ein Zulassungsquorum, wie es derzeit in § 2 Abs. 2 b) des VuVG vorgesehen ist, ist in der Verfassungsregelung nicht ausdrücklich vorgesehen. Es besteht mithin von Verfassungs wegen keine Pflicht, ein Zulassungsquorum als weitere "Hürde" zu normieren. Ein solches als "Vorfilter" grundsätzlich beizubehal-

⁵ Berlin: Abstimmungsmehrheit, wenn 50% der Wahlberechtigten teilnehmen oder Zustimmung von mindestens 1/3 der Wahlberechtigten (Art. 63 Abs. 2 BerlVerf).

⁶ Entsprechende Filterfunktion hat auch die Vorgabe in Art. 124 Abs. 1 S. 2 HessVerf, wonach von den Initiatoren ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf vorgelegt werden muß. Zum sog. geschlossenen Verfahrensmodell vgl. auch Diana Schaal, Das Verfahren zur Herbeiführung eines Volksentscheids als Filter am Beispiel eines Dreiländer-Vergleichs, in: Schiller/ Mittendorf (Hg.) (Fn. 3), 153 ff., 155 f.

⁷ So auch Schaal, (Fn. 6), 163 f.; Rehmet, (Fn. 3), 108.

ten, erscheint indessen zweckmäßig.⁸ Der Vorfilter darf aber nicht dazu führen, daß die Einleitung von Volksbegehren so schwer gemacht wird, daß sie faktisch keine Rolle spielen. Die bisherigen Erfahrungen deuten darauf hin, daß die Höhe des Zulassungsquorums übermäßig erschwerend wirkt. Zur Sicherstellung der Parlamentsfunktionen ist dies nicht geboten, da insofern der verfassungsrechtlich vorgesehene Filter, das Zustimmungsquorum von 20% der Stimmberechtigten, greift. Insofern erscheint eine Minderung des Zulassungsquorums nicht nur verfassungsrechtlich unproblematisch, sondern auch verfassungspolitisch sinnvoll. Das gilt auch für die Verlängerung der Frist für die Sammlung von unterstützenden Unterschriften.

Ein Vergleich mit den Zulassungsquoren in anderen Bundesländern zeigt, daß Hessen das mit Abstand höchste Zulassungsquorum hat: Während in den anderen Bundesländern dieses Quorum zumeist deutlich unter 1% oder knapp darüber liegt, sind in Hessen 3% erforderlich.⁹ Ein verfassungsrechtliches Erfordernis dafür gibt es nicht.

4. Abschließend sei eine verfassungspolitische Anmerkung erlaubt. Volksbegehren haben selbst dann eine demokratische Funktion, wenn sie nicht die erforderliche Mehrheit erreichen und insofern als gescheitert angesehen werden. Denn selbst in diesem Fall werden Themen von regelmäßig öffentlichem Belang öffentlich diskutiert. Parlament, Regierung, Politiker und Politikerinnen sind auf solche Thematisierungen aus der Gesellschaft angewiesen. Diese Erkenntnis setzt sich zunehmend durch. Die Debatten in der Europäischen Union um die Einbeziehung von gesellschaftlichen Gruppen zeigen das ebenso wie das in manchen Landesverfassungen verankerte Instrument der sogenannten Volks- oder Einwohnerinitiative,¹⁰ mit welcher die Befassung des Parlaments mit bestimmten Themen von Bürgerinnen und Bürgern durchgesetzt werden kann, oder andere ausdrückliche Verfassungsregelungen zur politischen Mitgestaltung durch die Bürger.¹¹

⁸ Zinn/ Stein (Fn. 2), Art. 124 Erl. IV. 1. Sehen ein Zulassungsverfahren generell als "unerlässlich" an, räumen aber ein, daß das Zulassungsquorum "relativ hoch" sei. Bei der Diskussion des VuVG hatte die CDU ein Quorum von nur 10.000 Unterschriften gefordert. Vgl. ebd., Erl. IV 2.b.

⁹ Rehmet, (Fn. 3), 105.

¹⁰ Bspw. Art. 76 BbgVerf, Art. 61 BerlVerf.

¹¹ Vgl. Art. 21 BbgVerf, Art. 9 ThürVerf. Dazu auch Klaus Lange/ Thorsten Jobs, Brauchen wir eine Verfassungsreform? Vom Beruf unserer Zeit zur Landesverfassungsgetzgebung, in: Hans Eichel/ Klaus-Peter Möller (Hg.), 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen. Eine Festschrift, Wiesbaden 1997, 445 ff., 451, 471.

6

Hessischer Landtag
- Innenausschuss -
Ausschusssekretariat
z.Hd. Frau Heike Thaumüller
Schlossplatz 1-3

EINGEGANGEN

24. Nov. 2005

25.11.

65183 Wiesbaden

Wiesbaden, den 23. November 2005

**Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Erleichterung von
Volksbegehren – Drucks. 16/4156**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Ihrem Schreiben vom 29. September haben Sie uns den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Erleichterung von Volksbegehren zugeschickt mit der Bitte um
Stellungnahme.

Die kommunalpolitische Vereinigung (KPV) Hessen nimmt zur Drucksache 16/4156 wie folgt
Stellung:

Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs ist es, im Zulassungsverfahren und beim Volksbegehren
Erleichterungen herbeizuführen. Grundlage ist dabei der Artikel 124 der Hessischen Verfassung
(HV). Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wollen dazu das Quorum für einen Antrag auf
Zulassung von Volksbegehren herabsetzen und die Eintragsfrist auf mindestens drei Monate
verlängern.

Die Besonderheit der hessischen Rechtslage besteht in der verfassungsrechtlichen Hürde für ein
erfolgreiches Volksbegehren, die bei zwanzig Prozent der bei der jeweils vorangegangenen
Landtagswahl Wahlberechtigten liegt, Art. 124 Abs. 1 Satz 1 HV. Ist diese Hürde überwunden,
genügt im anschließenden Volksentscheid lediglich die einfache Mehrheit der gültigen Stimmen.
Vor diesem Hintergrund ist es nicht ausreichend, Zulassungsverfahren und Volksbegehren zu
vereinfachen: Ohne Absenkung der Zwanzig-Prozent-Hürde ist zu besorgen, dass die Zahl zwar
zugelassener, letztendlich aber doch erfolgloser Volksbegehren zunehmen könnte.

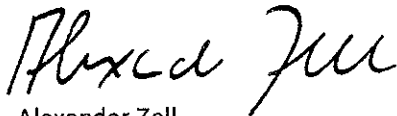
Die KPV ist davon überzeugt, dass das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid in einem
Gesamtkontext mit dem Art. 124 HV betrachtet werden muss. Lediglich Volksbegehren und
Zulassungsverfahren zu erleichtern, halten wir für nicht ausreichend. Sinnvoller wäre es, die

verfassungsrechtlichen Grundlagen insgesamt zu überarbeiten und in diesem Zusammenhang das Ausführungsgesetz zu überarbeiten. Dazu hat die Enquete-Kommission zur hessischen Verfassungsreform umfangreiche Vorschläge erarbeitet. Wir bedauern es, dass die auch den Art. 124 HV umfassenden Änderungen nicht bei allen Fraktionen im Hessischen Landtag auf Zustimmung gestoßen sind.

Die KPV lehnt daher die mit dem vorliegenden Entwurf vorgeschlagene isolierte Änderung einzelner einfachgesetzlicher Ausführungsbestimmungen für Volksbegehren ab.

Wir sind damit einverstanden, dass unsere Stellungnahme im Rahmen der Anhörung öffentlich gemacht und auch im Internet publiziert wird.

Mit freundlichen Grüßen



Alexander Zell
Landesgeschäftsführer

PHILIPPS - UNIVERSITÄT MARBURG
FACHBEREICH GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN UND PHILOSOPH

Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie

PHILIPPS-UNIVERSITÄT MARBURG-Wilhelm-Röpke Str. 6G D-35032 MARBURG

Hessischer Landtag

- Innenausschuss -

Herrn Vorsitzenden Rudi Haselbach
Schlossplatz 1-3

65185 Wiesbaden

28.11.05



Prof. Dr. Theo Schiller

Institut für Politikwissenschaft

Wilhelm-Röpke-Straße 6 G

D-35032 Marburg

schiller@staff.uni-marburg.de

[http://www.forschungsstelle](http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de)

-direkte-demokratie.de

Ihr Zeichen/Schreiben vom

Mein Zeichen/Auskunft erteilt

Telefon 06421/28-24391

Marburg, 26. November 2005

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren - Drucks. 16/4196
hier: Schriftliche Anhörung

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem o. g. Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

Grundsätzliches:

Die in der Hessischen Verfassung vorgegebenen Regeln für Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 124) haben sich als ausgesprochen bürgerunfreundlich erwiesen mit der Folge, dass bisher kein gültiges Volksbegehren zustande gekommen ist. Insbesondere das Unterschriftenquorum von 20 Prozent aller Stimmberechtigten liegt extrem hoch und stellt auch im Vergleich der Bundesländer einen negativen Spitzenwert dar (13 von 16 Ländern verlangen weniger als 12,5 Prozent). Gemäß der 20-Prozent-Klausel kommt ein Volksbegehren derzeit in Hessen nur mit 873.398 Unterschriften¹ zustande; zur Illustration sei erwähnt, dass zum Beispiel die SPD bei der letzten Landtagswahl (2003) 795.576 Zweitstimmen erreicht hat. Ob die Überlegungen zu einer Änderung der Hessischen Verfassung in diesem Punkt zu einem Ergebnis führen, ist derzeit offen.

¹ In der Begründung des Entwurfs zu Nr. 2 wird eine Zahl von ca. 1,2 Mio. Unterschriften genannt. Dieser falschen Zahl liegt wohl als Bezugsgröße die Einwohnerzahl Hessens und nicht die Zahl der Stimmberechtigten zugrunde. Bezugsgröße der korrekten Zahl sind die Wahlberechtigten zur Bundestagswahl 2005 als aktuellste Zahl der Wahlberechtigten.

Auch Regelungen des Ausführungsgesetzes (Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid) weisen einen stark restriktiven Charakter auf. Durch die Hessische Verfassung ist dies jedoch keineswegs vorgegeben, vielmehr können die einzelgesetzlichen Regelungen durchaus bürgerfreundlicher gestaltet werden. Wenn sich ohnehin der politische Wille einer großen Landtagsmehrheit abzeichnet, auch den Art. 124 der Hessischen Verfassung deutlich zu modernisieren, sollten auf der Ebene des Ausführungsgesetzes die bereits jetzt möglichen Verfahrenserleichterungen so rasch wie möglich vorgenommen werden. Diese Überlegung des vorliegenden Gesetzentwurfes verdient daher grundsätzliche Zustimmung.

Die bisher in Hessen bestehende Verfahrenslage (20-Prozent-Quorum für ein Volksbegehren sowie weitere restriktive Verfahrensregelungen) führt dazu, dass eine in der Verfassung vorgesehene Beteiligungsmöglichkeit de facto nicht genutzt werden kann. Die Verfahrenshürden sind so hoch, dass ihre Überwindung eine enorme Organisationskraft erfordert. In der Konsequenz kann dieser Verfahrensweg der direkten Demokratie allenfalls von politischen Kräften mit der größten Organisationskraft genutzt werden. Dies kann nicht der Sinn einer direkt-demokratischen Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie sein.

Zu den vorgeschlagenen Bestimmungen im Einzelnen:

Zu Ziff. 1 (zu § 2 Abs. 2 b) betr. Unterschriftenzahl für Zulassungsantrag:

Bisher wird bereits für die Einreichung eines **Zulassungsantrages** für ein Volksbegehren die Unterstützung durch Unterschriften von drei Prozent aller Stimmberechtigten gefordert. Der Entwurf möchte diese Hürde auf ein Prozent senken. Dieser Vorschlag verdient volle Unterstützung.

Hessen nimmt (auch) mit seiner Hürde für den Zulassungsantrag von drei Prozent aller Stimmberechtigten (ca. 131.000) eine Extremposition unter den deutschen Ländern ein. Fünf andere Bundesländer liegen bei ca. einem Prozent, sieben Länder verlangen nur 0,5 Prozent oder noch weniger (vgl. ANHANG 1). Zweck eines solchen Antrags ist es, die Zulässigkeit eines Volksbegehrens durch die Landesregierung zu prüfen. Grundsätzlich erscheint es wenig sinnvoll, in einem solchen Stadium des Vorverfahrens bereits eine breite politische Unterstützungsbasis zu verlangen. Wird die Unzulässigkeit festgestellt, wird das gerade bei einer (geforderten) großen Zahl von Unterzeichnern zu politischer Frustration führen. Es kann jedoch nicht Sinn eines Volksbegehrensverfahrens sein, von dieser politischen Beteiligungsmöglichkeit abzuschrecken. Der einzige legitime Zweck eines Antragsquorum kann nur die Verhinderung von Missbrauch und unnötiger Verwaltungsarbeit sein. Dieser Zweck kann aber bereits mit einer Anforderung von 5.000 oder 10.000 Unterschriften als Test der

Ernsthaftigkeit des Vorhabens erreicht werden. Die Schweiz verlangt auf Bundesebene überhaupt nur den von wenigen Vertrauenspersonen unterzeichneten Antrag.

Es wird daher empfohlen, die Antragshürde noch unter die vom Gesetzentwurf vorgeschlagene Marke von ein Prozent abzusenken.

Zu Ziff. 2 (zu § 5 Abs. 1 S. 3) betr. Eintragsfrist für zulässige Volksbegehren:

Der Entwurf schlägt die Verlängerung der Frist von 14 Tagen auf drei Monate vor. Eine solche Neuregelung scheint dringend geboten, und zwar umso mehr, solange das extrem hohe Unterschriftenquorum von 20 Prozent für das Volksbegehren noch besteht. Die bisher in Hessen verlangte sehr kurze Eintragszeit wäre allenfalls vertretbar, wenn das Unterstützungsquorum z. B. nur fünf Prozent betragen würden.

In elf der anderen Bundesländer gilt eine Eintragsfrist zwischen 56 Tagen (NRW) und 365 Tagen (Niedersachsen), in Mecklenburg-Vorpommern sogar unbegrenzt; sie alle haben außerdem deutlich niedrigere Unterschriftenquoten. Ausser Hessen begrenzen nur vier Länder die Eintragung auf 14 Tage. Hessen verlangt mit seinen beiden starken Verfahrensrestriktionen die höchste Eintragungsmobilisierung pro Eintragungstag aller Bundesländer: durchschnittlich müssen pro Eintragungstag (incl. Sonntag) die Unterschriften von 1,43 Prozent aller Stimmberechtigten (derzeit 62.386) eingetragen werden (vgl. ANHANG 2).

Zu Ziff. 3 (§ 6), betr. Eintragungsort:

Der Gesetzentwurf will die Möglichkeit eröffnen, Eintragslisten nicht nur bei den Gemeindebehörden, sondern auch „bei anderen Stellen“ auszulegen. Vor allem angesichts der oben bereits genannten Verfahrensrestriktionen erscheint diese Öffnung begründet. Sie wäre am ehesten dann verzichtbar, wenn durch Verfassungsänderung das 20-Prozent-Quorum für das Zustandekommen eines Volksbegehren deutlich abgesenkt würde.

Die Möglichkeit nicht-amtlicher Eintragungsorte wird in mehrerer anderen Bundesländern bereits praktiziert. Zum Beispiel sehen Sachsen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen die freie Sammlung von Unterschriften (auf genormten Eintragslisten) vor, die der Bestätigung durch die Wohngemeinde bedürfen. In Schleswig-Holstein ist die landesweite Eintragung "in amtlichen oder nicht-amtlichen Räumen oder anderen Örtlichkeiten" (§ 14 Volksabstimmungsgesetz) möglich. Auch Thüringen und Hamburg bieten alternativ die amtliche Eintragung oder die freie Sammlung (mit entsprechender Bestätigung) an. Mehrere Bundesländer eröffnen die Möglichkeit der brieflichen Eintragung (durch "Eintragungsscheine" analog zum Wahlschein bei Briefwahl).

Grundsätzliche Bedenken können demnach gegen eine Öffnung in Richtung nicht-amtliche Eintragungsformen nicht erhoben werden.

In jedem Fall sollte auch die Briefeintragung analog zur Briefwahl eröffnet werden.

Zu Ziff. 4 (§ 7 Abs. 1) betr. Beschaffung der Eintragungslisten für Volksbegehren

Nach dem bisherigen Gesetz ist die Beschaffung und Versendung der Eintragungslisten an die Gemeindebehörden Sache der Initiatoren des Volksbegehrens. Der Entwurf überträgt diese Aufgabe an den Landeswahlleiter. Für die Antragsteller eines Volksbegehrens wäre dies eine erhebliche Erleichterung, während die bisherige Regelung eine zusätzliche organisatorische Belastung mit möglichem Abschreckungseffekt mit sich bringt. Für die Neuregelung spricht ausserdem, dass Volksbegehren und Volksentscheid als öffentliche Verfahren politischer Willensbildung zu verstehen und daher von der öffentlichen Verwaltung (inkl. Gemeinden) zu organisieren sind. Die Eintragung für ein zulässiges Volksbegehren erfolgt nach bisherigem Recht ohnehin als amtlicher Vorgang (bei den Gemeindebehörden). Auch Wahllisten werden vom Landeswahlleiter bereitgestellt und nicht von den Parteien. Die Versendung der Eintragungslisten durch den Landeswahlleiter an die Gemeinden empfiehlt sich auch aus verwaltungspraktischen Gründen, da der Wahlleiter ohnehin dauerhaft mit den Gemeinden (Wahlämtern) in Kontakt steht.

Soweit Eintragungen in nicht-amtlichen Räumen und in freier Sammlung zugelassen werden, kann es bei der bisherigen Verantwortlichkeit der Initiatoren für die Beschaffung der Eintragungslisten bleiben. Das schließt die Kosten für diese Listen ein (vgl. die entsprechende Regelung in Hamburg, § 9 Hamb. Gesetz über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid).

Zu Ziff. 5 (§ 8 Abs. 4) betr. Wohnortgemeinde als Ort der Eintragung:

Solange die Eintragung ausschließlich bei der Gemeindebehörde zulässig ist, handelt es sich um ein relevantes Problem. Käme die Neuregelung gemäß der obigen Ziff. 3 (zu § 6) zustande, wonach die Eintragung "an anderer Stelle" oder durch freie Sammlung erlaubt würde, ist die Änderung in § 8 Abs. 4 nicht mehr dringend erforderlich. Gerade solche anderweitig gesammelten Eintragungen müssen ja zweckmäßiger Weise von der Meldebehörde (Wahlbehörde) der Gemeinde des Hauptwohnsitzes bestätigt werden. Die Initiatoren müssten dann die Eintragungslisten so differenzieren, dass eine möglichst einfache Bestätigung des Wahl- bzw. Stimmrechts durchgeführt werden kann. Dies ist im Interesse einfacher Verwaltungsabläufe auch zumutbar. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass Schleswig-

Holstein eine "landesweite" amtliche Eintragung zulässt und die Administration der Bestätigungen offenbar bewältigen kann.

Zu Ziff. 6 (§ 11, neuer S. 2):

In Konsequenz der Änderung in § 6 (vgl. Ziff. 3) wird festgelegt, dass die „an anderer Stelle“ ausgelegten Eintragungslisten rechtzeitig bei der Gemeindebehörde eingereicht werden.

Zu Ziff. 7 (§ 26 Abs. 1), betr. Kosten für die Eintragungslisten:

Es handelt sich um die Konsequenz der neuen Regelung zur amtlichen Zuständigkeit (Landeswahlleiter) für die Beschaffung und Versendung der Eintragungslisten. Bei nicht-amtlicher bzw. freier Eintragung kann es bei der bisherigen Kostentragung durch die Initiatoren bleiben. (vgl. oben: Ziff. 4 zu § 7).

Generell ist im übrigen darauf hinzuweisen, dass eine Reihe von Bundesländern den Initiatoren die "notwendigen Kosten für die Organisation des Volksbegehrens" (Formulierung Sachsen) erstatten, zum Teil abhängig vom erfolgreichen "Zustandekommens" eines Volksbegehrens. Teilweise werden die Kosten einer angemessenen Werbung für ein Volksbegehren beim Volksentscheid im Erfolgsfall erstattet. Im Rahmen einer hessischen Gesamtreform von Volksbegehren und Volksentscheid durch Verfassungsänderung und Neufassung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid sollte auch diese Dimensionen des Verfahrens berücksichtigt werden.

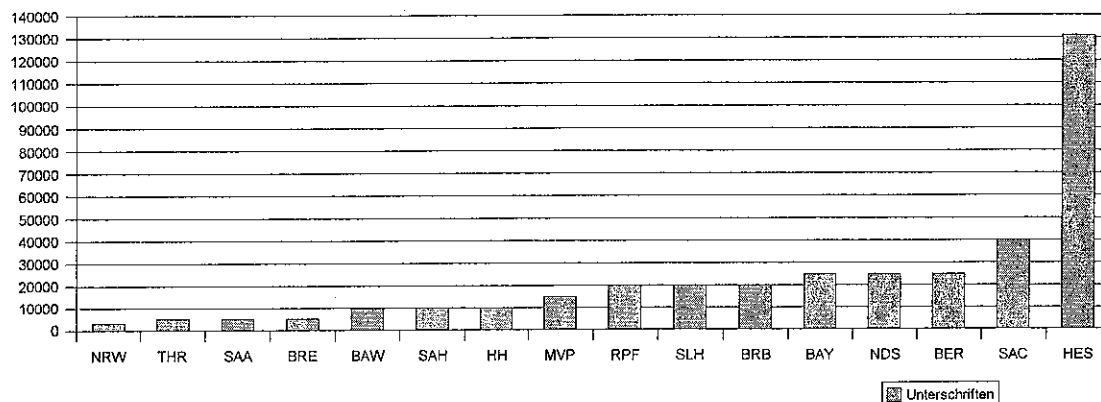
Mit freundlichen Grüßen



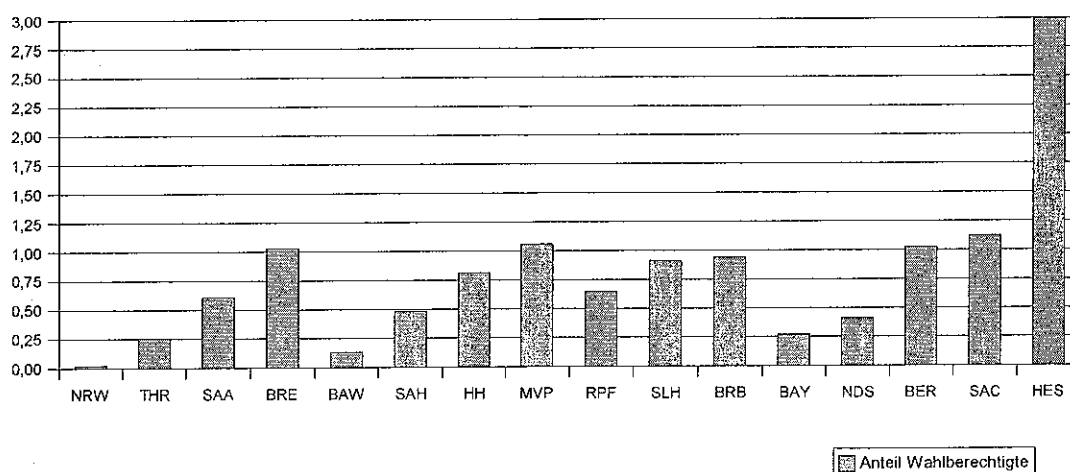
(Prof. Dr. Theo Schiller)

Anhang I: Unterschriftenerfordernis beim Antrag auf Volksbegehren

Hürde zum Antrag auf Volksbegehren



Antragshürde in % der Stimmberechtigten

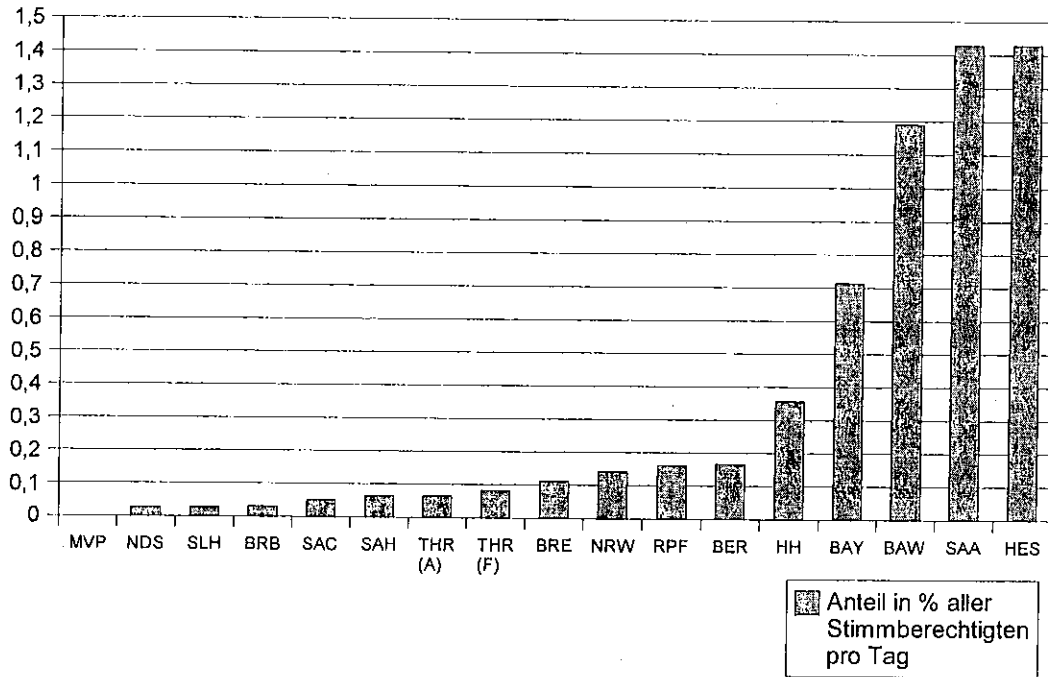


Land	Anteil	
	Unterschriften	Stimmberechtigte
NRW	3000	0,02
THR	5000	0,26
SAA	5000	0,61
BRE	5000	1,03
BAW	10000	0,13
SAH	10000	0,48
HH	10000	0,81
MVP	15000	1,06
RPF	20000	0,65
SLH	20000	0,91
BRB	20000	0,94
BAY	25000	0,27
NDS	25000	0,41
BER	25000	1,03
SAC	40000	1,12
HES	131010	3,00

Quelle: Angaben zu Wahlberechtigten entstammen jeweils der amtlichen Wahlstatistik zur BT-Wahl (18.09.05), Quoren: eigene Erhebungen.

Anhang2: Sammlungshürde beim Volksbegehren und Fristen

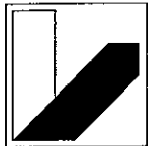
Pro Tag zu sammelnder Unterschriftenanteil



Land	eff. Quorum	Frist in Tagen	Anteil in % aller Stimmberechtig- ten pro Tag
MVP	9,9	keine	>0,00
NDS	10,0	365	0,03
SLH	5,0	180	0,03
BRB	3,8	120	0,03
SAC	12,6	240	0,05
SAH	12,0	180	0,07
THR (A)	8,0	120	0,07
THR (F)	10,0	120	0,08
BRE	10,0	90	0,11
NRW	8,0	56	0,14
RPF	9,7	60	0,16
BER	10,0	60	0,17
HH	5,0	14	0,36
BAY	10,0	14	0,71
BAW	16,7	14	1,19
SAA	20,0	14	1,43
HES	20,0	14	1,43

THR (A): Quorum bei amtlicher Eintragung.

THR (F): Quorum bei freier Unterschriftensammlung.



UNIVERSITÄT
BAYREUTH

LEHRSTUHL
FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND EUROPARECHT

PROF. DR. WOLFGANG KAHL, M.A.

Prof. Dr. Wolfgang Kahl • Universität Bayreuth • 95440 Bayreuth

An den

Vorsitzenden des Innenausschusses

des Hessischen Landtags

Herrn MdL Rudi Haselbach

Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Postanschrift:

Universität Bayreuth

95440 Bayreuth

Pakete/Päckchen:

Universitätsstr. 30, Gebäude B 9

95447 Bayreuth

Telefon: 0921 / 55 - 4330

Telefax: 0921 / 55 - 4335

E-Mail: wolfgang.kahl@uni-bayreuth.de

Internet: <http://www.uni-bayreuth.de/departments/rw/lehrstuehle/oer1/>

Bayreuth, 29. November 2005

**Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für
ein Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren – Drucks. 16/4156 v.
27.06.2005**

Der o.g. Gesetzentwurf beabsichtigt mehrere Änderungen des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid vom 16.05.1950. Im Wesentlichen werden fünf Änderungen der bisherigen Regelungen vorgeschlagen, zu denen im Folgenden Stellung genommen werden soll.

1. Absenkung des Einleitungsquorums (§ 2 Abs. 2 b)

In seiner geltenden Fassung verlangt § 2 Abs. 2 b für die Gültigkeit eines Antrages auf Zulassung eines Volksbegehrens, dass dieser von mindestens *drei Prozent der Stimmberechtigten* unterzeichnet wurde. Die vorgeschlagene Fassung sieht die Absenkung des so genannten Einleitungsquorums auf *ein Prozent der Stimmberechtigten* vor. Bei etwa 4,3 Millionen Stimmberechtigten würde sich demnach die erforderliche Mindestzahl von Unterstützern von circa 130.000 auf gut 43.000 verringern.

Die Hessische Verfassung sieht in Art. 124 kein Zulassungsverfahren für ein Volksbegehren vor. In Art. 124 Abs. 4 HV wird lediglich festgelegt, dass das Verfahren bei Volksbegehren durch Gesetz zu regeln ist. Ein Zulassungsverfahren ist aber aus organisatorischen Gründen sinnvoll, um eine gewisse Abstützung eines bestimmten Anliegens bei den Stimmberechtigten zu gewährleisten und wird auch in allen Bundesländern – teilweise in Form einer obligatorisch vorgeschalteten Volksinitiative oder eines Volksantrages – so

gehandhabt. Es hat sich damit eine bundesdeutsche direktdemokratische Tradition herausgebildet, gegen die keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Indes darf das Unterschriftenquorum im Zulassungsverfahren nicht beliebig hoch angesetzt werden, da ansonsten Art. 71 1. Hs., Art. 116 Abs. 1 lit. a) HV, die vorsehen, dass die Gesetzgebung durch das Volk im Wege des Volksentscheides ausgeübt wird, praktisch entwertet werden könnten.

Das bisherige Einleitungsquorum von drei Prozent der Stimmberechtigten ist verfassungsgemäß. Gleichwohl errichtet Hessen hiermit sowohl relativ zur Anzahl der Stimmberechtigten als auch in absoluten Zahlen die im Vergleich aller Bundesländer höchste Zulassungshürde. In absoluten und relativen Zahlen folgt Sachsen mit 40.000 Unterschriften (= 1,2 Prozent).¹ Die geringsten Anforderung stellt Nordrhein-Westfalen mit 3.000 Unterstützungsunterschriften (= 0,2 Prozent).² Weitere Bundesländer mit niedrigen Einstiegsvoraussetzungen sind Baden-Württemberg (0,13 Prozent),³ Thüringen (0,26 Prozent),⁴ Bayern (0,27 Prozent),⁵ Sachsen-Anhalt (0,38 Prozent)⁶ und Niedersachsen.⁷ In einem mittleren Bereich bewegen sich das Saarland (0,61 Prozent)⁸ und Rheinland-Pfalz (0,65 Prozent),⁹ während in zahlreichen Bundesländern das Unterschriftenquorum um die Größe von einem Prozent pendelt: Hamburg (0,81 Prozent),¹⁰ Schleswig-Holstein (0,91 Prozent),¹¹ Brandenburg (0,94 Prozent),¹² Berlin (1,03 Prozent)¹³, Bremen (1,03 Prozent)¹⁴ und Mecklenburg-Vorpommern (1,06 Prozent)¹⁵. Zu bemerken ist, dass in allen Bundesländern – entgegen dem hier zu bewertenden Vorschlag für Hessen – absolute Zahlen und keine Prozentzahlen genannt werden. Dies hat den Vorteil der Klarheit, aber auch den Nachteil, dass es, da die Zahl der Stimmberechtigten zukünftig Veränderungen unterliegt, relativ einfacher oder – wohl eher – schwieriger werden kann, ein Volksbegehren zu starten. Eine Prozentzahl hat hier den Vorzug größerer Stabilität und Rechtssicherheit.

¹ Art. 71 Abs. 1 S. 2 SächsVerf in Form eines vorgeschalteten Volksantrages.

² § 7 Abs. 1 S. 2 Gesetz über Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid.

³ § 25 Abs. 4 Volksabstimmungsgesetz: 10.000.

⁴ § 10 Abs. 1 S. 1 Gesetz über Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid: 5.000.

⁵ Art. 63 Abs. 1 S. 3 Landeswahlgesetz: 25.000.

⁶ § 10 Abs. 2 Nr. 2 Volksabstimmungsgesetz: 8.000.

⁷ § 19 Abs. 1 S. 1 Volksabstimmungsgesetz: 25.000.

⁸ § 2 Abs. 2 Nr. 2 Volksabstimmungsgesetz: 5.000.

⁹ § 63 Abs. 2 Nr. 3 Landeswahlgesetz: 20.000.

¹⁰ § 5 Abs. 2 Volksabstimmungsgesetz: 10.000.

¹¹ Art. 41 Abs. 1 S. 3 SchlHVVerf, § 6 Abs. 2 Nr. 2 Volksabstimmungsgesetz: 20.000 Unterschriften bei vorgeschalteter Volksinitiative.

¹² Art. 76 Abs. 1 S. 3 BbgVerf, § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Volksabstimmungsgesetz: 20.000 Unterschriften bei vorgeschalteter Volksinitiative.

¹³ § 15 Abs. 1 S. 1 Volksentscheidgesetz: 25.000.

¹⁴ § 10 Abs. 2 Nr. 2 Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid: 5.000.

¹⁵ § 7 S. 2 Nr. 1 Volksabstimmungsgesetz: 15.000.

In der Geschichte des Landes Hessen ist es bisher nur einem Volksbegehren mit zulässigem Inhalt gelungen, die Hürde des Einleitungsquorums zu überwinden und in die Phase der Unterschriftensammlung für das Volksbegehren zu gelangen. Gleichzeitig ist aber auch nur ein beabsichtigtes Volksbegehren auf Grund des Nichterreichens des Einleitungsquorums gescheitert. Die im Vergleich zu anderen Bundesländern *deutlich geringere Effektivität* von Volksbegehren in Hessen ist insgesamt auf zwei Faktoren zurückzuführen: Hauptursache ist das Quorum von einem Fünftel der Stimmberechtigten zur Herbeiführung eines Volksentscheides (Art. 124 Abs. 1 S. 1 HV), welches in seiner hemmenden Wirkung zusätzlich verschärft wird durch die kurze Sammelfrist von zwei Wochen (siehe unten). Eine weitere Ursache ist das Quorum von 3 Prozent der Stimmberechtigten zur Einleitung eines Volksbegehrens.

Im Bewusstsein der Reformbedürftigkeit des geltenden Rechts wurden im *Abschlussbereich der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung* mehrheitlich verschiedene *Änderungen des Art. 124 HV* vorgeschlagen. Der dort vorgesehene Neuregelungsvorschlag stellt, zumal in einer Zusammenschau mit dem vorgeschlagenen Art. 123 HV n.F., einen ausgewogenen und praktikablen Kompromiss dar, der zu einer spürbaren Stärkung direktdemokratischer Rechte in Hessen führen würde. Seine verfassungspolitische Sinnhaftigkeit ist an dieser Stelle nachdrücklich zu unterstreichen. Da jedoch die von der Enquetekommission vorgeschlagene Stärkung der direktdemokratischen Rechte des Volkes – bedauerlicherweise – bislang keine verfassungsändernde Mehrheit im Hessischen Landtag fand, ist im Folgenden für die Beurteilung des hier vorliegenden Gesetzentwurfs *von der aktuellen Landesverfassungsrechtslage auszugehen*.

Vor diesem Hintergrund ist zur Sinnhaftigkeit einer *isolierten Absenkung des Einleitungsquorums* wie folgt Stellung zu nehmen: Für diese isolierte Änderung spricht, dass mit der Absenkung des Einleitungsquorums auf ein Prozent der Stimmberechtigten unabhängig von den vorgeschlagenen Änderungen des Art. 124 HV die *Initiierung* von Volksbegehren (nicht deren Durchführung) erleichtert würde. Hierdurch könnte die frühzeitige Thematisierung bestimmter umstrittener politischer Fragen als wichtige Funktion von Volksbegehren gefördert werden. Durch auf diese Weise stimulierte politische Debatten in der Öffentlichkeit ist es dem Volk indirekt möglich, einen gewissen, wenn auch sehr begrenzten Einfluss auf die Themen der politischen Agenda in den staatlichen Organen, zumal im Landtag, auszuüben, vorausgesetzt der Landtag greift diese Themen aufgrund autonomer Entscheidung auf. Gegen eine isolierte Absenkung des Einleitungsquorums spricht freilich, dass wegen des Fortbestehens des o.g. Haupthindernisses für das mangelnde Funktionieren des Volksentscheides in Hessen nach wie vor die meisten

Volksbegehren am Quorum von 20 Prozent der Stimmberechtigten scheitern würden und es daher regelmäßig nicht zu einem abschließenden Volksentscheid käme. Der Volksentscheid bliebe ein „stumpfes Schwert“, das, für Bürger wie Parlamentarier alsbald vorhersehbar, kaum Realisierungschancen hätte. Dies könnte einem wichtigen Instrument der Demokratie im Ansehen Schaden zufügen. Die Gefahr politischer Frustration und Resignation der Bürger, die sich mit erheblichem Engagement um die Einleitung eines Volksentscheids im ersten Schritt erfolgreich bemüht haben, dann aber mit ansehen müssen, wie ihr Anstoß im Ergebnis wirkungslos bleibt, wäre nicht von der Hand zu weisen. Demgegenüber verspricht die gegenwärtige, konsequent restriktive Rechtslage dem Bürger zumindest von Anfang nicht mehr, als sie am Ende auch zu halten bereit ist. *Fazit:* Für die Regelung einer Förderung bürgerschaftlichen Engagements als Selbstzweck sind, pointiert formuliert, die Vorschriften über den *Volksentscheid* nicht der richtige Regelungsstandort. Hierfür müsste ein Grundrecht auf Partizipation oder ähnliches in die Verfassung aufgenommen werden, wenn man dies denn befürwortet. Unter Abwägung aller Aspekte spricht daher mehr dafür, die – in der Sache richtige – Absenkung des Einleitungsquorums auf ein Prozent – in den Kontext der von der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung unterbreiteten Vorschläge zum Thema „Volksentscheid“ einzustellen und zusammen mit diesen als ein in sich stimmiges, aus- und abgewogenes Gesamtpaket (das u.a. auch die Frage der Absenkung des Antragsquorums und der Einführung eines Abstimmungsquorums beantwortet) zu verabschieden, mit dem das Verfahren des Volksentscheids in Hessen auch *tatsächlich* effektiviert wird.

2. Verlängerung der Sammelfrist (§ 5 Abs. 1 S. 3)

Bislang beträgt die Frist zur Sammlung der Unterschriften für die Durchführung eines Volksbegehrens gemäß § 5 Abs. 1 S. 3 *vierzehn Tage*. Der Gesetzesvorschlag sieht eine Verlängerung auf *mindestens drei Monate* vor. Auch dieser Vorschlag kommt der Durchführung von Volksbegehren in der Praxis in einem wesentlichen Punkt entgegen, zumal sich in Hessen die Nachteile eines hohen Quorums und einer kurzen Frist, wie erwähnt, potenzieren. Die Hessische Verfassung macht zur Sammelfrist keine Vorgaben, sodass es dem einfachen Gesetzgeber freisteht, in diesem Bereich eine Erleichterung zu schaffen.

Die Rechtsvergleichung mit den anderen Bundesländern ergibt in diesem Punkt folgendes Bild: Eine zweiwöchige Frist kennen noch Baden-Württemberg,¹⁶ Bayern¹⁷ und das Saarland.¹⁸ In Hamburg besteht eine dreiwöchige Frist,¹⁹ es werden aber zur Zeit

¹⁶ § 28 Abs. 1 S. 2 Volksabstimmungsgesetz.

¹⁷ Art. 65 Abs. 3 S. 1 Landeswahlgesetz.

¹⁸ § 4 S. 2 Volksabstimmungsgesetz.

Überlegungen angestellt, die Frist zu verlängern. Alle anderen Bundesländer kennen Sammelfristen von mehreren Monaten. Eine Sammelfrist von sechs Monaten sehen Niedersachsen,²⁰ Sachsen,²¹ Sachsen-Anhalt²² und Schleswig-Holstein²³ vor. Brandenburg²⁴ und Thüringen²⁵ kennen eine viermonatige Sammelfrist. In Bremen²⁶ stehen den Initianten eines Volksbegehrens drei, in Berlin,²⁷ Mecklenburg-Vorpommern²⁸, Nordrhein-Westfalen²⁹ und Rheinland-Pfalz³⁰ zwei Monate zur Sammlung einer ausreichenden Zahl von Unterschriften zur Verfügung.

Letztlich fällt es in den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, wie er die Sammelfrist bemisst. Allerdings ist zu bedenken, dass die bisherige Frist von zwei Wochen am unteren Rand dessen liegt, was noch als verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden kann. Demgegenüber erscheint eine *zweimonatige Sammelfrist* angemessen. Sie lässt den Antragstellern eines Volksbegehrens einerseits ausreichend Zeit, um die interessierten Stimmberechtigten zur Leistung ihrer Unterschrift zu motivieren, hält das Verfahren aber andererseits auch mit Rücksicht auf die Funktionsfähigkeit der Gemeindeverwaltungen zeitlich noch überschaubar. Eine Frist von mindestens drei Monaten beeinträchtigt den Arbeitsablauf der Gemeindebehörden über die Maßen und ist auch deshalb abzulehnen, weil damit nicht ausreichend ausgeschlossen wäre, dass Volksbegehren zu Stande kommen, die in der Bevölkerung nur über wenig Rückhalt verfügen.

Freilich gilt hinsichtlich der verfassungspolitischen Sinnhaftigkeit einer *isolierten Änderung* des § 5 Abs. 1 S. 3 das oben zur Frage des Einleitungsquorums Ausgeführte (s.o. 1.) entsprechend: Auch diese Teiländerung für sich genommen würde nur *einen* Aspekt eines komplexeren Problems betreffen. Sie würde die Kernursache der mangelnden praktischen Effektivität des Instruments des Volksentscheids in Hessen nicht beseitigen und eine (Schein)Lösung im Sinne einer Erleichterung des Volksentscheids vortäuschen, die im Ergebnis keine wirkliche Lösung zu bieten in der Lage wäre. Auch die Sammelfrist sollte daher im Zusammenhang mit einer insgesamt überzeugenden, abgewogenen und verantwortungsbewussten Reform der Art. 123 f. HV gesehen werden, wie sie von der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung vorgeschlagen wurde. Im Paket

¹⁹ § 9 Abs. 2 S. 1 Volksabstimmungsgesetz.

²⁰ § 17 Abs. 1 S. 1 Volksabstimmungsgesetz.

²¹ Art. 72 Abs. 2 S. 2 SächsVerf: „mindestens sechs Monate“.

²² § 12 Abs. 2 S. 1 Volksabstimmungsgesetz.

²³ Art. 42 Abs. 1 S. 3 SchlHVVerf, § 12 Abs. 3 S. 2 Volksabstimmungsgesetz.

²⁴ Art. 77 Abs. 3 S. 1 BbgVerf, § 14 Abs. 2 S. 2 Volksabstimmungsgesetz.

²⁵ § 17 Abs. 1 Gesetz über Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid.

²⁶ § 18 Abs. 1 Gesetz über das Verfahren beim Volksentscheid.

²⁷ § 18 Abs. 2 Volksentscheidgesetz.

²⁸ § 12 Abs. 3 S. 1 Volksabstimmungsgesetz.

²⁹ § 12 Abs. 2 Nr. 2 Gesetz über Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid: 8 Wochen.

mit den dort vorgeschlagenen Änderungen sollte dieser Punkt mit aufgerufen und grundsätzlich in dem hier befürworteten Rahmen positiv entschieden werden.

3. Ort der Unterschriftensammlung (§ 6, § 8, § 11 S. 2)

§ 6 in seiner aktuellen Fassung schreibt vor, dass sich die unterstützungswilligen Stimmberechtigten in Listen eintragen müssen, die von den *Gemeindebehörden* ausgelegt werden. Die Neufassung von § 6 sieht darüber hinaus vor, dass auch bei *anderen Stellen* und auch *freihändig* Unterschriften auf Listen gesammelt werden können, die zuvor von den Gemeindebehörden angefordert wurden. Als Folgeregelung soll § 11 S. 2 angefügt werden, der die Rücksendung solcher Listen an die Gemeindebehörden regelt. Ebenso folgerichtig müsste § 8 Abs. 4 der heute gültigen Fassung gestrichen werden. Denn danach kann sich ein Stimmberechtigter nur in der Gemeinde in eine Unterschriftenliste eintragen, in der er zu Beginn der Unterschriftensammlung seinen Wohnsitz hat. Diese Regelung wäre bei der Ermöglichung freihändiger Unterschriftensammlung obsolet.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen gegen eine solche freie Unterschriftensammlung etwa auf öffentlichen Plätzen und anlässlich von Großveranstaltungen nicht. Es stellt sich jedoch die Frage der verfassungspolitischen Wünschbarkeit. Gegenwärtig schreiben acht Länder, nämlich Baden-Württemberg,³¹ Bayern,³² Berlin,³³ Brandenburg,³⁴ Hamburg,³⁵ Nordrhein-Westfalen,³⁶ Rheinland-Pfalz,³⁷ und das Saarland³⁸, die Unterschriftensammlung in Amtsgebäuden vor, während sieben Länder, konkret Bremen,³⁹ Mecklenburg-Vorpommern,⁴⁰ Niedersachsen,⁴¹ Sachsen,⁴² Sachsen-Anhalt,⁴³ Schleswig-Holstein⁴⁴ und Thüringen⁴⁵, die freie Unterschriftensammlung an jedem beliebigen Ort zulassen. Letztlich spricht für die örtliche *Beschränkung der Unterschriftensammlung auf die Räume der Gemeindebehörden*, dass auf diese Weise die Authentizität der Willensäußerung besser gewährleistet wird. So kann die Missbrauchsgefahr, die bei freier Sammlung etwa durch falsche Informationen und Überrumpelungssituationen besteht, vermieden werden. Es kann

³⁰ Art. 109 Abs. 3 S. 2 RhPfVerf, § 65 LWahlG.

³¹ § 28 Abs. 1 S. 2 Volksabstimmungsgesetz.

³² Art. 67 S. 1 Landeswahlgesetz.

³³ § 21 Abs. 2 Volksentscheidgesetz.

³⁴ § 17 Abs. 1 Volksabstimmungsgesetz.

³⁵ §§ 9 Abs. 1 S. 3, 10 Abs. 2 Volksabstimmungsgesetz.

³⁶ § 12 Abs. 2 – 6 Gesetz über Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid.

³⁷ § 67 Abs. 3 S. 3 Landeswahlgesetz.

³⁸ § 6 Abs. 2 Volksabstimmungsgesetz.

³⁹ § 16 Abs. 1 Gesetz über Verfahren beim Volksentscheid.

⁴⁰ § 11 Abs. 2 Volksabstimmungsgesetz.

⁴¹ § 17 Abs. 1 S. 2 Volksabstimmungsgesetz.

⁴² § 18 Abs. 1 Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid.

⁴³ § 15 Abs. 2 Volksabstimmungsgesetz.

⁴⁴ § 16 Abs. 1 Volksabstimmungsgesetz.

⁴⁵ § 16 Gesetz über Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid.

demgegenüber davon ausgegangen werden, dass Personen, die sich aus freien Stücken auf die Gemeindeverwaltung begeben, um ein Volksbegehren zu unterzeichnen, dies zuvor wohl überlegt haben. Da in jeder Gemeinde Unterschriftenlisten ausgelegt werden müssen, ist es auch zumutbar, sich zur Gemeindeverwaltung zu begeben.

4. Übertragung der Verwaltung auf den Landeswahlleiter (§ 7 Abs. 1)

Sind die *Beschaffung der Eintragungslisten* und ihre *Versendung* bisher gemäß § 7 Abs. 1 Sache der *Initianten* eines Volksbegehrens, soll diese Aufgabe in der vorgeschlagenen Fassung dem *Landeswahlleiter* übertragen werden. Verfassungsrechtlich möglich wäre eine solche Regelung mangels entgegenstehender Vorgaben. Verfassungspolitisch ist sie jedoch abzulehnen. Die politische Idee des Volksbegehrens hat ihre Wurzeln unmittelbar in der Gesellschaft und geht gerade nicht von den gewählten Repräsentanten oder der Verwaltung aus. Es wäre demnach sinnwidrig und kann auch nicht im wohlverstandenen Interesse der Antragsteller und Unterzeichner eines Volksbegehrens liegen, wenn eine staatliche Stelle in Person des Landeswahlleiters Aufgaben bei der Organisation eines Volksbegehrens wahrnähme. Dagegen kann von den Initianten erwartet werden, dass sie ausreichende persönliche Ressourcen aufbringen, um das Gelingen eines Volksbegehrens zu ermöglichen. Dies stellt gleichsam den Preis für die unmittelbare Mitwirkung am politischen Willensbildungsprozess dar. Dementsprechend sehen auch die meisten Bundesländer analog zur geltenden hessischen Regelung vor, dass die Herstellung und Versendung der Unterschriftenlisten Sache der Antragsteller ist.⁴⁶ Die vorgeschlagene Änderung ist somit als dem Volksbegehren wesensfremd abzulehnen.

5. Kostentragung durch das Land (§ 26 Abs. 1)

Schließlich verlangen die Antragsteller eine Änderung des § 26 Abs. 1 dahingehend, dass im Unterschied zum geltenden Recht nicht mehr die *Initianten* eines Volksbegehrens die *Kosten der Herstellung der Eintragungslisten und ihrer Versendung an die Gemeindebehörden* zur Last fielen, sondern dem *Land*. Auch dieser Vorschlag steht nicht mit dem Wesen des Volksbegehrens in Einklang und ist daher abzulehnen. Handelt es sich zunächst um das Einbringen eines Anliegens nur eines Teils der Stimmberechtigten, können die Kosten hierfür nicht ohne Weiteres der Allgemeinheit zur Last fallen. Es kann vielmehr von den Antragstellern, zumal sie sich in besonderem Maße mit ihrem politischen Vorstoß

⁴⁶ Vgl. nur Art. 68 Abs. 1 S. 1 Landeswahlgesetz Bayern; § 27 Abs. 4 Gesetz über Verfahren beim Volksentscheid Bremen; § 12 Abs. 2 S. 1 Volksabstimmungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern; § 12 Abs. 1 S. 1 Gesetz über Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid Nordrhein-Westfalen; § 67 Abs. 3 S. 1 Landeswahlgesetz Rheinland-Pfalz; § 18 Abs. 3 Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid Sachsen; § 12 Abs. 5 S. 1 Volksabstimmungsgesetz Schleswig-Holstein; § 15 Abs. 1 Gesetz über Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid Thüringen. Anders § 15 Abs. 2 Volksabstimmungsgesetz Brandenburg, wonach der Landesabstimmungsleiter die Versendung an die Gemeinden übernimmt.

identifizieren, erwartet werden, dass sie im Anschluss an ihre Obliegenheit, die Unterschriftenlisten zur Verfügung zu stellen und zu versenden, hierfür auch die Kosten tragen. Dies entspricht auch der Rechtslage in den anderen Bundesländern.⁴⁷ Eine generelle Kostentragungspflicht des Landes unabhängig vom Zustandekommen eines Volksbegehrens ist auch deshalb abzulehnen, weil potentielle Antragsteller dann nicht mehr das finanzielle Risiko ihres etwaigen politischen Scheiterns zu tragen hätten, sondern gegebenenfalls Partikularinteressen unabhängig von ihrem Rückhalt in der Bevölkerung von der öffentlichen Hand bezuschusst würden.

Bayreuth, den 29.11.2005

gez. Prof. Dr. Wolfgang Kahl

⁴⁷ Vgl. etwa § 39 Abs. 1 S. 1 Volksabstimmungsgesetz Baden-Württemberg; Art. 74 S. 1 Landeswahlgesetz Bayern; § 4 Abs. 4 Volksabstimmungsgesetz Hamburg; § 10 Volksabstimmungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern; § 31 Abs. 1 S. 1 Gesetz über Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid Nordrhein-Westfalen; § 76 Abs. 1 Landeswahlgesetz Rheinland-Pfalz; § 15 Abs. 1 Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid Sachsen; § 29 Abs. 1 S. 1 Gesetz über Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid Thüringen.

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
im Hessischen Landtag für ein Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren
(Drs. 16/4156) v. 27.6.2005**

Verfasser: Mehr Demokratie e.V., Dr. Michael Efler
für den Landesverband Hessen

28.11.2005

I. Vorbemerkungen:

Die direktdemokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten auf Landesebene in Hessen sind äußerst defizitär. In einem von Mehr Demokratie erstellten Ranking aller 16 Bundesländer kommt Hessen mit der Bewertung „Mangelhaft“ (4,5) auf einen schlechten 12. Platz. Dies steht in einem deutlichen Gegensatz zu den vergleichsweise bürgerfreundlichen Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Hessischen Kommunen. Hier steht Hessen mit der Note „Befriedigend“ (3,3) auf einem guten 4. Platz.¹ Hohe Hürden, Themenverbote und bürokratische Hindernisse erschweren eine erfolgreiche Anwendung dieser Rechte auf Landesebene. Die Volksgesetzgebung, also das dreistufige Verfahren über Zulassungsantrag, Volksbegehren und Volksentscheid, kennt daher bisher keinen erfolgreichen Anwendungsfall, wie in der Begründung des Gesetzentwurfes (im Folgenden GE) zutreffend geschrieben wird. Erfahrungen mit Volksentscheiden konnten die Hessischen Bürgerinnen und Bürger bisher lediglich im Rahmen der durch die Hessische Verfassung obligatorisch vorgeschriebenen Volksabstimmungen bei vom Landtag beschlossenen Verfassungsänderungen sammeln. Von daher begrüßt Mehr Demokratie eindeutig die Intention des GE.

Ob das Vorgehen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, zunächst eine einfachgesetzliche Reform einzuleiten, sachdienlich ist oder nicht, ist eine politisch-strategische Frage, die nicht im Rahmen dieser Stellungnahme anzusprechen ist. Klar ist allerdings, dass eine wirklich substanzielle Erleichterung der Volksgesetzgebung nur durch eine Änderung der Verfassung zu erzielen ist, weil die wesentlichen Verfahrensbestandteile ebenfalls geregelt sind.

II. Einzelkritik und Ergänzungsvorschläge

1. Unterschriftenhürde beim Zulassungsantrag (Artikel 1, Ziffer 1)

Im GE wird die Senkung der Unterschriftenhürde beim Zulassungsantrag von 3% auf 1% der Wahlberechtigten bzw. von ca. 129.000 auf ca. 43.000 geregelt. Diese Reduzierung ist zu begrüßen. Die Hürde für den Zulassungsantrag in Hessen ist im bundesweiten Vergleich die höchste. In den anderen Bundesländern sind lediglich zwischen 0,14% und 1,1% der Unterschriften der Wahlberechtigten erforderlich. Die derzeitige Einstiegshürde ist geradezu grotesk. Sie hat erheblichen Anteil an der bislang äußerst spärlichen Inanspruchnahme der direkten Demokratie in Hessen, weil sie bereits zum Beginn einer Kampagne einen enormen Organisationsaufwand von Initiativen erfordert.

2. Frist beim Volksbegehren (Artikel 1, Ziffer 2)

Die Konstruktion des Volksbegehrens ist von elementarer Bedeutung für das Verfahren der Volksgesetzgebung. Entscheidend ist hier das Zusammenwirken von drei Elementen: Unterschriftenquorum, Frist und Eintragungsmodus. Bisher ist in Hessen ein Quorum von 20% der Wahlberechtigten innerhalb von 14 Tagen durch Eintragung auf Ämtern zu erfüllen.

Alle drei Elemente sind dringend reformbedürftig. Das Quorum von 20% steht allerdings in der Hessischen Verfassung, so dass sich weitere Erörterungen an dieser Stelle erübrigen. Angesetzt werden muss somit bei Frist und Eintragungsmodus. Genau dies sieht der GE vor und geht deshalb aus unserer Sicht in die richtige Richtung.

Die Verlängerung der Eintragsfrist von 14 Tagen auf mindestens drei Monate ist allerdings noch nicht umfassend genug. Insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Quorum von 20% nicht

¹ Mehr Demokratie e.V.: 1. Volksentscheid-Ranking, Die direktdemokratischen Verfahren der Länder und Gemeinden im Vergleich (Stand: Herbst 2003), <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/bund/pdf/ranking.pdf>.

durch eine einfachgesetzliche Änderung tangiert werden kann, ist eine deutliche Fristverlängerung erforderlich. Wir schlagen eine Fristverlängerung auf 12 Monate wie in Niedersachsen vor.

Im GE sollte das Wort „mindestens“ gestrichen. Dies diene der Rechtsklarheit und würde möglichen Verstößen gegen das Gleichbehandlungsprinzip vorbeugen, weil der Landeswahlleiter evtl. unterschiedliche Eintragungszeiträume für verschiedene Volksbegehren festlegen könnte.

Empfehlung: § 3 (2) GE: "Die Frist beträgt 12 Monate."

3. Eintragungsmodus beim Volksbegehren (Artikel 1, Ziffern 3, 5 und 6)

Die durch den GE intendierte Ermöglichung der freien Unterschriftensammlung ist zu begrüßen. Im internationalen Vergleich gibt es die freie Unterschriftensammlung in allen Staaten, in denen die direkte Demokratie eine lebendige Rolle spielt. Sie befördert den politischen Dialog zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und wird von Andreas Gross, Schweizer Politikwissenschaftler und Nationalrat, sogar als die „Seele der direkten Demokratie“ bezeichnet.

4. Weitere Änderungsvorschläge

a.) Abstimmungsbroschüre

Eine umfassende Information der Bürgerinnen und Bürger ist eine Grundvoraussetzung für eine souveräne und rationale Stimmabgabe. Die Information darf nicht nur den Medien und den Parteien überlassen bleiben. Wir schlagen daher die Einführung einer amtlichen Abstimmungsbroschüre vor, die an alle Haushalte verteilt wird und die Inhalte der Abstimmungsvorlagen sowie Pro- und Contra-Argumente enthält. In der Schweiz sowie in den Bundesstaaten der USA, in denen es die Volksgesetzgebung gibt, hat sich dieses Informationsmedium sehr bewährt. Auch in Hamburg ist eine solche Informationsbroschüre rechtlich normiert.

b.) Kostenerstattung

Der GE enthält in Art. 1, Ziffern 4 + 7 unterstützenswerte Modifikationen hinsichtlich der Kostenwirksamkeit. Allerdings bezieht sich das lediglich auf die Stufe des Zulassungsantrages bzw. auf die Erstellung und Versendung der Eintragungslisten für das Volksbegehren. Darüber hinausgehende Werbekosten für das Volksbegehren und den Volksentscheid sind nicht erfasst. Dort gibt es aber einen erheblichen Aufwand für Initiativen, um die Bevölkerung zu informieren und zu mobilisieren. Die von uns vorgeschlagene staatliche Abstimmungsbroschüre ergänzt dabei die Anstrengungen der Initiative, vermag sie aber nicht zu ersetzen.

Wir schlagen daher die Einführung einer Kostenerstattungsregelung vor. Diese sollte frühestens beim Volksbegehren, evtl. auch erst beim Volksentscheid zum Tragen kommen. Kostenerstattungsregelungen im Rahmen der Volksgesetzgebung gibt es in Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

5. Änderung des Gesetzes über Volksabstimmung

Zusätzlich zu den vorgelegten Änderungsvorschlägen des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid sollte auch das Gesetz über Volksabstimmung geändert werden. Dieses regelt das Verfahren bei obligatorischen Volksabstimmungen, wie sie in Hessen bei vom Landtag beschlossenen Verfassungsänderungen erforderlich sind. Änderungsbedarf wird vor allem hinsichtlich der Informationsregelungen gesehen. § 3 (2) legt fest, dass den Stimmberechtigten der Wortlaut des vom Landtag beschlossenen Gesetzes und eine Gegenüberstellung der betroffenen Bestimmungen vor und nach der Verfassungsänderung zugeschickt werden. Wir empfehlen hier analog unseres oben unter 4.a.) beschriebenen Vorschlages die Einführung eines Informationsheftes nach Schweizer Vorbild.

Sicherlich wäre es aus Gründen der Übersichtlichkeit und Rechtsklarheit auch sinnvoll, beide Gesetze zu einem Gesetz über Volksbegehren, Volksentscheid und Volksabstimmung zu verschmelzen. Dabei könnte das viel zu regelungsintensive Gesetz über Volksabstimmung durch Verweise auf das Landeswahlgesetz und Verordnungsermächtigungen deutlich gestrafft einen neuen dritten Abschnitt in einem solchen Gesetz einnehmen.

Nach der lt. www.hessenrecht.de aktuellsten Fassung des Gesetzes über Volksabstimmung v. 23.12.1999 ist das Gesetz lediglich bis zum 31.12.2005 gültig. Daher bietet es sich ohnehin an, dessen Regelungskern in ein neues Gesetz zu überführen. Eine Verlängerung des Gültigkeitszeitraumes des Gesetzes dürfte zeitlich wohl kaum zu bewerkstelligen sein.

Vergleich der Bundesländerverfassungen

Land	seit	Zulassungsantrag (VA/VI = Volks-Antrag/Initiative)			Volksbegehren (VB) Eingangsquorum			Volksentscheid (VE) Zustimmungsquoten			
		Unters. absolut	Unters. %	Frist	Verfahren	Unters. absolut	Unters. %	Frist	Sammlung	Art 124 VB/VE	Art 123 Verfass. änd.
BAW Baden-Württemberg	1953	10.000	0,1%	keine	2-stufig				Amtsräume	100%	50%
BAY Bayern	?	25.000	0,29%	keine	2-stufig				Amtsräume		25%
BER Berlin	1995	25.000	0,99%	keine	2-stufig				Amtsräume	100%	nicht zulässig
BRB Brandenburg	1992	20.000	0,03%	12 Monate	3-stufig m. VI	80.000	4-10%		Amtsräume	25%	50% Beteil. + 2/3 MH
BRE Bremen	1994	5.000	0,96%	keine	2-stufig				frei	25%	50%
HH Hamburg	1996	10.000	0,79%	keine	3-stufig m. VI		5,00%		Amtsräume	20%	50% Beteil. + 2/3 MH
HES alt	1946	128.000	0,06%	keine	2-stufig				Amtsräume		nicht zulässig
HES neu	2005	50.000		keine	2-stufig				Amtsräume	25%	50%
HNV Hessen - Vorschlag	2005	20.000	0,47%	keine	2-stufig		5,00%	12 Monate	frei	3-8%	40% Beteil.
MVP Mecklenburg-Vorpommern	1994	15.000		keine	2-stufig	140.000	9,80%		frei		50% Beteil. + 2/3 MH
NDS Niedersachsen	1993	25.000	0,43%	6 Monate	2-stufig			12 Monate	frei	25%	50%
NRW Nordrhein Westfalen	1950	3.000	0,02%	keine	2-stufig				Amtsräume		50% Beteil. + 2/3 MH
RPF Rheinland-Pfalz	2000	20.000	0,68%	keine	3-stufig m. VI	300.000			Amtsräume	25% BQ	50%
SAA Saarland	1979	5.000	0,59%	keine	2-stufig				Amtsräume		nicht zulässig
SAC Sachsen	1992	40.000		keine	3-stufig m. VA	450.000			frei		50%
SAH Sachsen-Anhalt	1992	10.000	0,45%	6 Monate	2-stufig	250.000			frei	25%	50% Beteil. + 2/3 MH
SLH Schleswig-Holstein	1990	20.000	0,94%	12 Monate	3-stufig m. VI		5,00%	6 Monate	Amtsräume	25%	50% Beteil. + 2/3 MH
THR Thüringen	1994	5.000	0,25%	keine	2-stufig				frei		50%
Legende			Quelle: Schiller, Mittendorf, Direkte Demokratie, 2002, Seite 102 ff.				≤ 6% ab 12 Mon. < 10% < 12 Mon. < 30% < 40% > 40%				

agah • Kaiser-Friedrich-Ring 31 • 65185 Wiesbaden

Hessischer Landtag
- Innenausschuss –
z. Hd. Frau Heike Thaumüller
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

1.12.05

Arbeitsgemeinschaft der
Ausländerbeiräte Hessen -
Landesausländerbeirat

Geschäftsstelle:
Kaiser-Friedrich-Ring 31
65185 Wiesbaden
Telefon: 0611/98 99 5-0
Telefax: 0611/98 99 5-18
agah@agah-hessen.de
www.agah-hessen.de

Wiesbaden, den 17. November 2005
Ba

**Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur
Erleichterung von Volksbegehren – Drucksache 16/4156 –
- Ihr Schreiben vom 29.09.2005 -**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für Ihr Schreiben vom 29.09.2005 und die Übersendung des o.g. Gesetzentwurfs bedanken wir uns. Gern kommen wir Ihrer Bitte um Stellungnahme nach und möchten folgendes ausführen:

Die angestrebten Erleichterungen im Hinblick auf Volksbegehren werden von uns grundsätzlich unterstützt.

Bei den Personen, die die Hessische Verfassung vorberaten und kommentiert haben, waren Kenntnisse der Schweizer Verfassung präsent. Das Vorbild der Schweiz hat in der Auseinandersetzung über Sinn und Nutzen von Volksbegehren und Volksentscheid mit dazu beigetragen, dass in der Hessischen Verfassung Volksbegehren und Volksentscheid Anerkennung gefunden haben (50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, Festschrift, hrsg. H. Eichel und K.P. Möller, 1997, S.51).

Diese Anerkennung darf nicht dadurch außer Kraft gesetzt werden, indem in Form formeller Hürden unüberwindbar hohe Hindernisse entgegenstehen oder geschaffen werden. Volksbegehren bedürfen zwar näherer Regelungen, die den Gegenstand, die Voraussetzungen und das Verfahren im einzelnen festlegen. Allein durch ein größtmögliches Ausmaß plebiszitärer Partizipation wird jedoch gewährleistet und sichergestellt, dass zwischen Volk und Regierenden Interessen- und Willensgleichheit besteht. Wesenhaft setzt

Bankverbindung:
SEB Wiesbaden
Konto 103 197 3100
BLZ 510 101 11

Demokratie, wenn sie als ihrem Prinzip adäquat verwirklicht werden soll, die unmittelbare Beteiligung des Volkes an allen Wahlen und Abstimmungen voraus. Andererseits ist inzwischen gewiss, dass Demokratie anders als mittelbar über eine Repräsentation nicht zu verwirklichen ist (Handbuch des Verfassungsrechts, herausgegeben von E. Benda, W. Maihofer, H.-J. Vogel, de Gruyter 1983, S.1409 ff).

Für die Erleichterungen bei Volksbegehren spricht, dass die nicht nur theoretische Möglichkeit, sondern auch die praktische Durchführung eines Volksbegehrens die positiven Aspekte, die diesem Instrument innewohnen, vertiefen. Die Stärkung plebiszitärer Elemente kann daher sowohl zu einem Korrektiv der Parteienherrschaft werden, als auch zu einer demokratischen Disziplinierung der Regierung beitragen und sich damit auf den Regierungsstil auswirken. Sie sind ein Ausdruck fortschreitender staatsbürgerlicher Reife und dienen als Korrektiv der öffentlichen Meinung genauso wie sie zu einer Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger beitragen können. Gerade ein Volksbegehren ist geeignet, die Bürger/innen für öffentliche Belange zu interessieren und zu aktivieren. Es wäre fatal, dieses wachsende Interesse wieder zunichte zu machen, indem es letztlich aufgrund zu hoher Voraussetzungen letztlich doch nicht zur Durchführung eines Volksbegehrens kommt.

Wenn Probleme auf relativ abstraktem Niveau behandelt werden und die Bürger zwischen mehreren vertretbaren Positionen abzuwägen haben, führt dies oft zu einer Überforderung. Bürgerinitiativen auf den gleichen Gebieten haben schon deshalb eine größere Integrationskraft, weil sie zumeist nur ein begrenztes Ziel verfolgen, eine geschlossene politische Meinung zum Ausdruck bringen und an örtliche Gegebenheiten anknüpfen, die die Bürger kennen und mit denen sie sich identifizieren (Handbuch des Verfassungsrechts, herausgegeben von E. Benda, W. Maihofer, H.-J. Vogel, de Gruyter 1983, S.1409 ff).

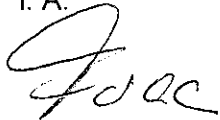
Dies ist vor dem Hintergrund einer zunehmenden Politikverdrossenheit und einem wachsenden politischen Desinteresse von besonderer Bedeutung und kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Grundlegende Fragen und wesentliche Weichenstellungen dürfen nicht „von oben“ herab und am Volk vorbei entschieden werden. Oftmals sind diese Entscheidungen auch bei späteren Mehrheitsänderungen nicht mehr zu ändern oder umkehrbar. In Grundsatzfragen sollte deshalb die Entscheidung des gesamten Volkes eingeholt werden, die als die ausdrückliche Entscheidung einer klaren Mehrheit anerkannt werden muss. Von besonderer Wichtigkeit ist, dass diese Entscheidung des gesamten Volkes nicht allein in der theoretischen gesetzlichen Bestimmung eines Volksbegehrens vorgesehen ist, dessen Ausführung in die reale Praxis aufgrund hoher Anforderungen letztlich scheitert. Es ist daher ein zentrales Anliegen, die Voraussetzungen für ein Volksbegehren auf einer niedrigeren Schwelle als bisher auszugestalten.

Dabei stellen Sperrklauseln unabhängig von ihrer konkreten Höhe stets eine Beeinträchtigung dar und sollten deshalb so gering wie möglich gehalten werden. Dem kann auch eine möglicherweise geringe Beteiligung bei Volksbegehren nicht als Argument entgegengehalten werden. Vielmehr wäre dies mit einer Stimmenthaltung vergleichbar, so dass eine Absenkung des Quorums sinnvoll ist.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Ausführungen Berücksichtigung finden würden.

Mit freundlichen Grüßen

i. A.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Foraci', written in a cursive style.

Ulrike Foraci
Geschäftsführerin

30.11.05

8

Norbert Kersting: Volksbegehren und Volksentscheide in Hessen

1. Einleitung

Der Streit zwischen Befürwortern und Gegnern direktdemokratischer Verfahren wird häufig als ideologischer Zwist um den Königsweg der Demokratie gesehen.

Im Grundgesetz wird in Art. 20 neben den Wahlen auf Abstimmungsmöglichkeiten verwiesen. Während im der repräsentativen Demokratie bei Wahlen über Parteilisten oder direkt lediglich Repräsentanten gewählt werden, die im Wahlkampf oft eher diffuse Programme vorstellen und eine Vielzahl von Interessen aggregieren, beinhalten Abstimmungen als direkte demokratische Verfahren die Möglichkeit der gezielten Intervention bei Sachfragen (s. Schiller 2002; Schiller/Mittendorf 2003). Luthardt (1993) sieht als Gründe für die Politikverdrossenheit Defizite die aus der Parteiendominanz im politischen System herrühren (parteipolitische Monopolhypothese) und fordert eine Loslösung von Partei- und Personalentscheidungen und die Entwicklung neuer sachbezogener Entscheidungsfindungsprozesse (institutionelle Defizithypothese). Auch Innerhalb der multioptional ausgerichteten Bevölkerung stoßen direkte demokratische Verfahren auf große Gegenliebe. Umfragen des Instituts FORSA besagen, dass etwa 80% Volksbegehren und Volksentscheide als Bürgerrechte im Grundgesetz verankert sehen wollen.

Die Kritik an den direktdemokratischen Verfahren resultiert in der Regel auf verfassungsrechtlichem Bedenken und der Befürchtung einer Inflation von durch populistische Diskurse geprägter Volksbegehren und Volksentscheide (Frotscher /Knecht 2005). Zudem sieht man eine mögliche Entmachtung der Parlamente, die aber einen zentralen Bestandteil der repräsentativen Demokratie ausmachen. letztendlich wird aufgrund der häufig geringen Beteiligung bei derartigen Entscheiden die demokratische Legitimation des zudem sehr kostenintensiven Instruments angezweifelt. Die ideologische Vehemenz mit der die Gegner der direktdemokratischen Verfahren dabei diese Verfahren diskreditieren, erscheint aber vielfach unbegründet. Sie übersehen den Qualitätsgewinn durch direktdemokratischer Verfahren, die als ein komplementäres Instrument die repräsentative Demokratie positiv anreichern.

Eine Befürworter direktdemokratische Verfahren und vehemente Kritiker der repräsentativen Demokratie folgen dagegen zum Teil einer unbegründeten Parteienphobie, die die Notwendigkeit von Parteien als organisierte Interessenvertretung übersieht. Anstatt auf eine innerparteiliche Demokratisierungsprozesse zu setzen, scheint sie Parteien möglichst ganz abschaffen oder zumindest drastisch zu beschränken zu wollen.

Referenden sind komplementäre Instrumente in repräsentativen politischen Systemen. Die zentrale Aufgabe ist es zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen direkt- und repräsentativ-demokratischen Verfahren kommen.

Im folgenden soll vor dem Hintergrund möglicher Reformmaßnahmen die historische Entwicklung der Referenden in Hessen nachgezeichnet werden. Dabei werden die historischen Erfahrungen in der Weimarer Republik, die häufig als Menetekel für die heutige Gesetzgebung herangezogen werden, skizziert. Geht man von einer Pfadabhängigkeit im Reformprozess aus, so lassen sich nur aus diesen Erfahrungshorizont heraus die hessische Verfassungsregelungen erklären und Konsequenzen hieraus ableiten. Zunächst wird der deutsche Reformprozess in bezug auf Volksbegehren und -entscheide auf Landesebene analysiert und daran anschließend werden Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, d.h. der Status quo in Hessen im Vergleich zu den anderen deutschen Bundesländern beschrieben. Grundsätzlich bietet der Föderalismus die Möglichkeit einer besonderen Form des policy learnings. Das Lernen im deutschen Föderalismus besitzt den Vorteil, das best practice Modelle aus ähnlichen kulturellen und institutionellen Kontexten stammen. Auf dieser Basis des Vergleichs sollen abschließende Reformvorschläge erarbeitet werden.

2. Historische Entwicklung in Hessen im Vergleich

Bei der Entwicklung der unterschiedlichen Formen direkter Demokratie in den deutschen Bundesländern ist die historische länderspezifische Entwicklung zu beachten. Hierbei sind die Diskontinuitäten in der Geschichte der deutschen Bundesländer wichtig, die sich nach dem Kaiserreich in die Phasen der Weimarer Republik, der NS-Diktatur und der Demokratisierung seit 1946 ausprägt. Letztere zeichnet sich durch einen starken Einfluss der alliierten Besatzungsmächte bezüglich der Herausbildung des politischen Systems aus. Als vierte Phase (1990-1994) kann die Demokratisierungswelle nach der Wiedervereinigung betrachtet werden (siehe Schiller/Lackner 1997) und als fünfte Phase (1995-) kann eine Korrektur und Weiterentwicklungsphase unterschieden werden. Dabei werden in Deutschland auf regionaler Ebene unterschiedliche politische Kulturen deutlich, die sich auch im historischen Kontext durch eine mehr oder weniger starke Konkurrenz und Parteiendemokratie und auf der anderen Seite einer eher konkordanzdemokratischen Konsensdemokratie auszeichnen. Dies lässt sich nicht nur auf der kommunalen Ebene konstatieren. So scheint in den ehemaligen durch Preußen geprägten Regionen wie z.B. Hessen und Nordrhein-Westfalen eher parteiorientierte, während in Württemberg eher eine konsensorientierte politische Kultur zu dominieren.

- Kaiserreich und Weimar

Die Ressentiments gegenüber Verfahren direkter Demokratie basieren vor allem auf den häufig konstatierten schlechten Erfahrungen in der deutschen Geschichte, also auf historischen Argumenten. Im Kaiserreich kam es, abgesehen von der kommunalen Ebene in den süddeutschen Staaten, nicht zur Etablierung direktdemokratischer Verfahren (siehe auch Jung 1989, 1995). So werden insbesondere die Erfahrungen in der Weimarer Republik mit der plebiszitären Demokratie als Argument gegenüber direkten Beteiligungsmöglichkeiten herangezogen. Die vielfach geäußerte Kritik an direkten Beteiligungsformen basiert auf dem Verdikt, dass diese in der Weimarer Republik inflationär eingesetzt wurden, durch Manipulation geprägt waren, nur zur Akklamation dienten und somit zur Destabilisierung der Weimarer Republik beigetragen hätten.

Dieses Verdikt hält einer historischen Überprüfung kaum Stand. So gab es doch letztendlich nur zwei Volksentscheide auf nationaler Ebene (s. Jung 1989). Insgesamt wurden etwa 33 Volksbegehren angekündigt, wovon nur wenige das Quorum schafften und die notwendige Unterstützung von 10 Prozent der Stimmberechtigten der letzten Reichstagswahl, d.h. etwa 4.000.000 Stimmen erreichten. Das hohe Unterstützungsquorum und die geringen Eintragungsfristen (2 Wochen auf Reichsebene) werden als wesentliche Gründe für die geringe Umsetzung direkter Beteiligungsverfahren gesehen.

Sowohl der Volksentscheid zur Fürstenenteignung (1926) als auch der von NSDAP und Deutschnationalen initiierte Volksentscheid zum Young-Plan, d.h. zu den deutschen Reparationszahlungen (1929), endeten erfolglos (siehe Schiffers 2001). Für den Vorschlag der NSDAP zum Young-Plan stimmte nur eine Minderheit und zudem scheiterte er am Beteiligungsquorum. Der Volksentscheid zur Fürstenenteignung bekam zwar die Mehrheit der Stimmen, überwand aber nicht das Beteiligungsquorum (siehe Schiffers 1971; Jung 1989). Die Kritiker konstatierten aber zu Recht insbesondere beim Volksentscheid über den Young Plan, dass es hierüber der NSDAP gelang eine breite Öffentlichkeit herzustellen und ihre Propaganda zu verbreiten.

Auf Länderebene waren direkte Abstimmungen über Sachentscheidungen in einigen Verfassungen verankert und begrenzt zulässig. Ein starker Parteienwettbewerb in den föderalen Gliedstaaten sorgte für eine wechselhafte Unterstützung der jeweiligen Regierungen. Als problematische Erfahrungen mit direktdemokratischen Verfahren werden die häufigen Neuwahlreferenden konstatiert. In den süddeutschen Ländern, aber auch in Braunschweig, Lippe und Bremen wurden Neuwahlvolksentscheide durchgeführt. Auf dem heutigen hessischen Gebiet, d.h. in den preußischen Provinzen und auch im Volksstaat Hessen bestand die Möglichkeit zum Referendum, während Waldeck dies nicht vorsah. Insgesamt kann auch auf der regionalen Ebene konstatiert

werden, dass die Landtagsauflösungsentscheide sehr selten und auch die Zahl der Sachentscheidungen sehr klein war, sodass man kaum von einem inflationären Boom direktdemokratischer Verfahren in der Weimarer Republik sprechen kann.

Die hessische Verfassung des Volksstaates Hessen vom 12.12.1919 sah Volksbegehren vor. Sie waren möglich zu Gesetzesinitiativen oder zur Landtagsauflösung und bedurften der Zustimmung von 5% („eines Zwanzigstel der Stimmberechtigten“, Art. 12 u. 24). Nach einem erfolgreichen Volksbegehren, dessen Forderungen der Landtag nicht aufgriff (Art. 12) konnte eine Volksabstimmung stattfinden. Der Themenausschluss galt dabei für Haushalts und Besoldungsfragen (Art. 14). Zudem wurden bei einfachen Gesetzen auf Antrag des Gesamtministeriums oder bei Verfassungsänderungen, die keine 8/10-Mehrheit im Landtag erreichten (Art. 13) ein Volksentscheid nötig. Zur Umsetzung des Volksentscheides reichte eine einfache Mehrheit und bei Verfassungsänderungen war eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 15) nötig. Zudem konnten Volksabstimmungen über Landtagsauflösung auf Antrag des Gesamtministeriums oder nach erfolgreichem Volksbegehren (Art. 24) eingeleitet werden. Nur im Juni 1926 kam es zu einem Volksentscheid, der auf eine Landtagsauflösung zielte. Das von der DNVP, der DVP und der Landbund initiierte Volksbegehren war noch erfolgreich. Der Volksentscheid zur Parlamentsauflösung fand aber keine Mehrheit.

In der Verfassung des Freistaats Waldeck waren keine Referenden vorgesehen. Dagegen waren auch in der preußischen Provinz Hessen-Nassau laut preußischer Verfassung Volksbegehren möglich. In Preußen waren Referenden zu Verfassungsänderung und einfache Gesetzesänderungen sowie Landtagsauflösung, nicht jedoch zu Finanzfragen (Art. 6 Abs. 1 u. 3) möglich. Auch hier benötigte man eine Zwanzigstel und bei Verfassungsänderungen und bei einer Landtagsauflösung eines Fünftels der Stimmberechtigten (Art. 6 Abs. 2).

Nach einem erfolgreichen Volksbegehren kam es zum Volksentscheid, bei dem die Mehrheit der Stimmberechtigten ausreichte (Art. 6 Abs. 4) für Anträge auf Verfassungsänderung oder Landtagsauflösung war ein 50%-Zustimmungsquorum (Art. 6 Abs. 6) vorgesehen. Zudem konnten der Staatsrat Volksbegehren zur Landtagsauflösung (Art. 14 Abs. 1) und der Landtag bei Einspruch des Staatsrates einen Volksentscheid über einfache Gesetze initiieren (Art. 42 Abs. 3).

In Preußen kam es nur 1931 zu einem Volksbegehren. Auch hierbei handelte es sich um die Auflösung des Landtags. Das Quorum wurde erreicht, da etwa 6 Mio. Bürger (22,52%) dem Antrag zustimmten. Da der Landtag eine Selbstauflösung ablehnte, kam es zum Volksentscheid. Beim Volksentscheid beteiligten sich nur 29% der Bürger. Nur 38% stimmten für die Auflösung, womit das Quorum und auch nicht die Mehrheit nicht erreicht wurde.

– Nationalsozialismus

Das NS-Regime nutzte von oben initiierte nationale Plebiszite als Akklamationsinstrument. Das gemeinsam mit den Reichstagswahlen 1933 angesetzte Instrument zum Austritt des deutschen Reiches aus dem Völkerbund und der internationaler Abrüstungskonferenz fand noch erheblichen Widerstand innerhalb der Bevölkerung. Das dritte Plebiszit 1938 zum „Anschluss“ Österreichs war inhaltlich direkt an eine Unterstützung Hitlers gekoppelt. („Bist Du mit der am 13. März vollzogenen Wiedervereinigung Österreichs mit dem deutschen Reich einverstanden und stimmst Du für die Liste unseres Führers?“). Bei etwa 100 000 ungültigen Stimmen lag die Zustimmungsrate bei 99 Prozent (siehe Schiller/Lackner 1997). Wohl auch aufgrund dieses geringen Widerstandes verzichtete das Regime in den folgenden Jahren auf weitere Plebiszite (siehe auch Jung 1995; Schiffers 2001). Durch die politische Gleichschaltung der Länder im Nazi Regime fand keine regionale oder lokale parlamentarische wie direkt-demokratische Willensbildung statt.

– seit 1945

Die früh entwickelten Landesverfassungen in Hessen, Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, die vor den verfassungsgebenden Versammlung, d.h. den Treffen der Ministerpräsidenten beim Herrenchiemseer Verfassungsausschuss und dem parlamentarischen Rat (Sept. 1948) und somit vor der Verabschiedung des Grundgesetzes (Mai 1949) entwickelt wurden, besaßen zum Teil lokale, z.T. aber auch auf Landesebene starke direktdemokratische Verfahren. Dabei wirkte sich aber auch der Einfluss der alliierten Besatzungsmächte aus. Insbesondere die USA begünstigte und unterstützte direkt-demokratische Verfahren. Bereits 1946 wurden ein Volksentscheid in die bayrische Verfassung aufgenommen (Hahnzog 1999). In Bayern wird bereits in Artikel 2 der Landesverfassung auf Abstimmung, in denen die Mehrheit entscheidet, verwiesen. Auch der Artikel 74 verweist auf das Volksbegehren und nennt keine Quoren für den Volksentscheid. Als eine der ersten Landesverfassungen (1946) besaß auch die hessische Verfassung mit den Artikeln 123 und den Artikel 124 starke direktdemokratische Charakteristika. Neben dem Artikel 123 und 124 sind Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksentscheide in Artikel 71, 116 und 117 verankert.

In den Verfassungen, die nach dem Treffen des parlamentarischen Rates zustande kamen, wie z.B. in Nordrhein-Westfalen, Saarland, waren direktdemokratische Verfahren auf der Landesebene nur marginal verankert oder gar nicht verankert. Dabei wurde, wie im Parlamentarischen Rat zum Teil auf angeblich negative Erfahrungen aus der Weimarer Republik verwiesen. So waren im Parlamentarischen Rat Anträge auf eine weitergehende Verankerung einer Volksbegehren im Grundgesetz mit diesem Argument zurückgewiesen worden. Erst 1972 war es zu nachholenden

Reform der Volksentscheides in Baden Württemberg gekommen und 1979 führte das Saarland Volksbegehren auf Länderebene ein. Dabei richtete man sich aber noch an den hohen Quoren in Hessen aus.

In Hessen wurde auf Druck der amerikanischen Besatzungsstreitkräfte mit dem Artikel 123 die Volksabstimmung bei Verfassungsänderung als obligatorisches Instrument eingeführt. Verfassungsänderungen in Hessen benötigen somit nicht nur die einfache Mehrheit im Landtag sondern auch eine einfache Mehrheit in einem Referendum. So wurde bereits die hessische Verfassung am 1. Dezember 1946 mit einem Referendum angenommen. Von 1946 bis 2005 kam es im Vergleich zu anderen Bundesländern erst acht Mal zu Verfassungsänderungen, was auch in der Existenz und Blockademöglichkeit der Volksabstimmung begründet sein mag. Hessische Verfassungsänderungen (z.B. auch zum Thema Studiengebühren) müssen referendumssicher sein. Ging der Artikel 123 bei obligatorischen Verfassungsreferenden von einfachen Mehrheiten im Landtag aus, so setzten die Väter der hessischen Verfassung, die hohe Mobilisierungskraft der NSDAP im Dritten Reich vor Augen, die Hürden für das Volksbegehren, d.h. eine Initiative von unten, besonders hoch. Dabei orientierten sie sich – obwohl Verfassungsänderungen auf Initiative der Bevölkerung in Hessen nicht möglich sind - an den preußischen Quoren aus der Weimarer Republik für eine Verfassungsänderung oder eine Parlamentsauflösung.

- Reformwellen seit den 1990ern

In den neunziger Jahren kam es auch in Folge des Barschel-Skandals zu einer Reform vieler Landesverfassungen (s. Tabelle 1) . Insbesondere in Schleswig Holstein und Niedersachsen wurde diese zum Teil rigide umstrukturiert. In diesem Zuge kam es z.B. auch in Bayern zu Verfassungsänderungen wie z.B. zur Abschaffung der Todesstrafe und zur Abschaffung des Senats. In allen Gemeindeordnungen der Länder wurden neue direktdemokratische Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebenen verankert (Schiller 1999; Kersting 2004).

Auch die neu entwickelten Länderverfassungen in den ostdeutschen Bundesländern installierten auf Landesebene Volksbegehren und -entscheide mit deutlich niedrigeren Quoren als Hessen.

Am Beispiel Brandenburg (2,1 Mio. Wahlberechtigte) soll hier das Verfahren für eine flächenland mit niedriger Bevölkerungsdichte dargestellt werden. Das brandenburgische Modell geht von einem dreistufigem Verfahren aus (Paulus 1999). Die Volksinitiative (Artikel 76) benötigt ein Quorum von 20.000 Bürgern (ca. 1%). Hieran schließen sich ein Volksbegehren an (Artikel 77), bei dem 80.000 (ca. 4%) Unterschriften in 4 Monaten gesammelt werden müssen. Die daran anschließende Zulässigkeitsprüfung erfolgt durch das Landesverfassungsgericht und der Landtag hat hieran anschließend eine Beratungsfrist von 2 Monaten. Kommt es zum Volksentscheid, da der Landtag

nicht zustimmt, müssen bei einfachen Gesetzen ein Viertel der Wahlberechtigten diesem Vorschlag zustimmen. Bei Verfassungsänderung ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit nötig und zudem besteht hier ein Zustimmungsquorum von 50%.

Brandenburg hat keine Kostenerstattung, wie zum Beispiel außer Mecklenburg-Vorpommern alle anderen neuen Bundesländer (Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Diese Kostenerstattung haben auch Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen installiert.

Den Amtseintrag gibt es in den großen Flächenländern Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg sowie dem Saarland und in Bremen (s. Mehr Demokratie 2003). Schleswig Holsteins und Hamburg erlauben zumindest, dass zudem auf Antrag zusätzliche Eintragungsstellen eingerichtet werden. Alle neuen Bundesländer bis auf Brandenburg gehen weiter und haben die Möglichkeiten der freien Listensammlung. Dabei bieten Mecklenburg Vorpommern und Thüringen dieses Smmelverfahren alternativ zu dem Amtseintrag an, für den kürzerer Fristen (2 Monate statt 4 Monate bzw. keine Frist) und geringere Quoren (8% statt 10%) gelten.

1996 kam es im Stadtstaat Hamburg zu einer Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Mit 1000 Stimmen (0,81%) ist die Initiative für ein Land mit hoher Bevölkerungsdichte eine eher niedrige Hürde. Gleiches gilt auch für das Begehren, bei dem 5% der Wahlberechtigten etwa 62.000 Bürger im Amt in einer knappen Frist von 14 Tagen ihr Votum abgeben müssen damit es zum entscheid kommt. Zudem werden in Hamburg die Kosten für die Initiatoren erstattet. Beim Volksentscheid wurde eine Quorum von 25% implementiert. Ein Volksentscheid zur Verfassungsänderung bedarf eines 50%-Zustimmungsquorum und zusätzlich einer Zwei-Drittel-Mehrheit.

Im Jahr 2002 wurden ebenfalls in Nordrhein Westfalen auf Betreiben der CDU die Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide gesenkt und die vom Landtag einstimmig angenommen. Hier legte man die einleitende Hürde bei der Initiative auf 3.000 Unterschriften (0,02% der Wahlberechtigten). Beim Volksentscheid liegt das Quorum bei 8%. Eine freie Sammlung wurde aber ebenso wie eine Kostenerstattung nicht zugestanden. Die Frist beim Begehren beträgt hier 2 Monate.

In allen Bundesländer haben die Landtage die Möglichkeit einen Konkurrenzvorschläge zu entwerfen und zur Abstimmung zu stellen. In Sachsen- Anhalt entfallen die Quoren beim Volksentscheid sobald ein Konkurrenzvorschlaiges Landtags als Alternative zur Abstimmung steht.

In Hamburg, aber auch in Bayern, wird den Bürgern eine ein Abstimmungsheft mit Informationen zur Entscheidung als zusätzliche Informationsquelle bereitgestellt.

In der Mehrzahl der Länder kann die Bevölkerung über ein Volksbegehren ein Verfassungsreferendum einleiten. In diesen Volksentscheiden gelten dann höhere Quoren. Die Mehrzahl der Länder besitzt ein 50%-Zustimmungsquorum. Hinzu kommt eine vielfach wie z.B. in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein eine eingeforderte 2/3 Mehrheit. Baden-Württemberg hat lediglich ein 33%-Zustimmungsquorum und Bayern ein Zustimmungsquorum von 25%. Nur im Saarland, in Berlin und in Hessen ist dieses Initiativrecht der Bürger nicht installiert. In Berlin ist es im Koalitionsvertrag vorgesehen. Die Möglichkeit des obligatorischen Verfassungsreferendum existieren dagegen nur in Hessen und Bayern.

3. Verfassungswirklichkeit

In der Bundesrepublik Deutschland hat es seit dem 2. Weltkrieg etwa 130 Volksbegehren und 54 Volksentscheide gegeben. Hinzu kommen noch etwa 14 obligatorische Verfassungsreferenden wie in Hessen und Bayern. Die Referenden finden in der Regel gemeinsam mit Bundes- Landes- und Europawahlen statt und vielfach standen mehrere Themen z.T. neben dem Konkurrenzvorschlag des Landtags zur Abstimmung.

Von 1967 – 1998 kam es in Bayern zu 11 Volksbegehren. 5 erreichten nicht die notwendigen Zahlen beim Volksbegehren und so kam es nicht zum Volksentscheid. In 5 Fällen gab es einen konkurrierenden Landtagsentwurf. Zudem kam es zwischen 1970 und 1998 zu 5 obligatorischen Verfassungsreferenden. Dabei handelte es sich um Abstimmungen zum Wahlalter (1970), zum Landtagswahlrecht (1973), zum Umweltschutz (1984), zu den Grundrechten und Staatszielen (1998) sowie zum Landtag/Staatsregierung (1998). Die Abstimmungsbeteiligung lag bei diesen Plebisziten zwischen 23,3 und 46,2%.

In den alten Bundesländern wurden Bayern und in Hamburg die meisten Anträge auf einen Volksbegehren initiiert. Bayern kann dabei auf eine längere Erfahrung zurückblicken. Dabei liegen die Hürden in Bayern beim Volksbegehren mit 10% (922.000 Unterschriften) sehr hoch. Zudem fehlt hier die Kostenerstattung. In Hamburg besteht eine Kostenerstattung und die Möglichkeit zusätzliche Eintragungsstellen zu beantragen. In diesen beiden Ländern sind auch die Mehrzahl der Volksbegehren und Volksentscheide zu finden. Die Zahl der Volksentscheide ist mit 5 (Bayern) bzw. 4 (Hamburg) niedrig (Mehr Demokratie 2000ff, Rehmet 2003).

In Schleswig Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt kommt es sporadisch zu Volksentscheiden. Hier ist die Zahl der Volksinitiativen- bzw. -Anträge und der Volksbegehren hoch. Ein Grund liegt in relativ niedrigen Hürden und in der Möglichkeit der freien Sammlung bzw. der Option zusätzliche Eintragungsstellen zu beantragen (Schleswig-Holstein).

In Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Thüringen Nordrhein-Westfalen und Berlin kam es bislang nicht zu einer Volksentscheid. Dabei ist in Brandenburg die Zahl der Initiativen und auch der Volksbegehren auch aufgrund der relativ niedrigen Hürde und der Möglichkeit der freien Sammlung relativ hoch. Es kommt aber nicht zu einer Volksentscheid. Auch in Nordrhein-Westfalen hat die niedrige Initiativhürde eine Reihe von einleitenden Verfahren erbracht, ohne dass sich diese häufig weiter entwickelten. Die Mehrzahl der Volksinitiativen und Volksbegehren haben oft nur regionalen Bezug und hieraus resultieren oft nur geringe Erfolgchancen (s. Paulus 1999). In den neuen Bundesländern zeigt sich insbesondere in Brandenburg eine Tendenz zur Diskussion der Kreisgliederung.

In der Schlussgruppe in Bezug auf die Implementation von Volksbegehren und Volksentscheid befinden sich Hessen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg Vorpommern Baden-Württemberg und das Saarland. Hier sind die Eingangshürden vielfach deutlich zu hoch. Eine Ausnahme bildet lediglich Mecklenburg-Vorpommern, das es immerhin auf 16 Volksinitiativen bringt, aber trotz freier, zeitlich nicht begrenzter Sammlung bislang kein Volksbegehren hatte.

In Hessen sind die Hürden der einzelnen Ebenen zu hoch und auch innerhalb der einzelnen Verfahren werden kaum überbrückbare Hürden aufgebaut. So hatte Hessen trotz der mehr als 50-jährigen Erfahrung jenseits der Verfassungsreferenden noch keine Volksentscheid und nur ein erfolgloses Volksbegehren. Aufgrund der für ein Flächenland deutlich zu hohen Hürde von 3% (ca. 130.000) gibt es sehr wenige Initiativanträge auf ein Volksbegehren. Diese Hürde übertrifft die entsprechende Kennzahl anderer vergleichbarer Länder um das Siebenfache.

Beim Volksbegehren ist das hessische Quorum mit 20% (ca. 870.000 Unterschriften) mehr als doppelt so hoch wie das vergleichbarer Länder. Zudem ist hier keine freie Sammlung sondern nur ein Amtseintrag in einer sehr kurzen Frist von 14 Tagen möglich. Die Kosten werden zudem auch nicht erstattet. Da nützt es auch nichts, dass wie beim Verfassungsreferendum, das durch den Landtags initiiert wird, auch bei dieser Abstimmung um einfache Gesetze kein Quorum besteht.

Das hessische System scheint mehrfach eingekapselt und hat unüberwindbare Dämme gegen den Einfluss direktdemokratischer Initiativen aufgebaut. Dies führte dazu, dass bislang kein erfolgreicher Antrag auf ein Volksbegehren stattfand. In dem Verfahren zum Volksbegehren scheiterten bereits die meisten an der ersten Hürde dem Antrag auf ein Volksbegehren.

4. Resümee

Direktdemokratische Verfahren bilden ein wichtiges komplementäres Element in repräsentativ-parlamentarischen Systemen. Wichtige normative demokratische Begründungen für

direktdemokratische Verfahren sind die erhöhten Öffnungschancen für neue Interessen und wenig etablierte Gruppe (s. Schiller 2002). Im Rahmen des parlamentarischen Systems sind die Vorwirkungen der direkten Demokratie ausschlaggebend. Das Damokles-Schwert der Referendum beeinflusst die Gesetzgeber und zwingt sie in einer Art „vorausseilenden Empathie“ zu responsiven Verhalten, d.h. zur Orientierung an den Bürgerinteressen. Die (einfache) Gesetzgebung muss referendumssicher sein. Dies funktioniert nur, wenn die Hürden für Referenden nicht überhöht sind und reale Chancen bestehen diese zu überwinden.

Direkt-demokratischen Verfahren wird oft vorgeworfen, zu undifferenziert eine Ja- Nein- Antworten zu provozieren und der hohen Problemkomplexität nicht nachkommen zu können. In der Regel sind die Diskurse höher je wichtiger das Thema ist, je weniger hohe Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum eine Boykottstrategie der Parteien erlauben und je eigenständiger die Sachabstimmung erfolgt. Bei einer Zusammenlegung eines Referendums mit einer Wahl, geht die Diskussion zur Sachentscheidung oft unter. Somit ist ein besonderes Augenmerk auf einen eigenständige Diskurs zu lenken. Direkt-demokratische Verfahren sollen gerade eine breite Diskussion im Vorfeld ermöglichen.

Dennoch diese Kritik ist dann berechtigt, wenn die Diskurse im Vorfeld der Sachentscheidung nicht in adäquater Form stattfinden. Qualifizierte demokratische Instrumente sollten auch einen höher entwickelte Diskurs, eine breite Öffentlichkeit und neue Netzwerke erbringen. Über eine neue Kopplung von repräsentativen und themenzentrierten Verfahren könnten effiziente Instrumente mit hoher Legitimation herbeigeführt werden. So könnten Referenden als bindende Entscheidung im Anschluss an Zukunftswerkstätten oder ähnlichen strukturierten Entscheidungsfindungsverfahren stehen. Für derartige vorgelagerte Prozesse sollten als Anreiz geringere Quoren und Hürden beim Begehren oder Entscheid gelten. Hier besteht längerfristig ein Entwicklungs- und Reformbedarf der Landes- und Kommunalverfassungen in bezug auf neuer gekoppelter Verfahren mit Elementen direkter und repräsentativer Demokratie.

Direkt-demokratische Verfahren lassen sich unter zwei Kriterien diskutieren. Zum einen steht die Qualität direkt-demokratischer Politikergebnisse im Vordergrund, zum anderen wird gefragt, inwieweit diese Verfahren einen öffentlichen Diskurs qualifizieren. Sind Propaganda, öffentliche Manipulation und Demagogie zentrale Charakteristika oder kommt es zu einer kommunikativen Selbstverständigung der Gesellschaft (vgl. Kampwirth 1999). Die Mehrzahl der Untersuchungen zur direkten Demokratie basierten lange Zeit nur auf empirisch nicht überprüften Hypothesen. Wie wir gesehen haben, halten die historischen Argumentationen der Empirie z.T. nicht stand, da sie

lediglich auf tradierten Vorurteilen beruhen. Die Weimarer Erfahrungen sind nicht derartig negativ zu bewerten und eignen sich zudem nicht für den Vergleich, da der Reifegrad der deutschen Demokratie heute deutlich entwickelter ist und die Stabilität des politischen System der Berliner Republik nicht derart fragil erscheint. Sinnvoll ist daher eher ein Bundesländervergleich mit dem Charakter eines Rechtsvergleich sowie eine länderspezifische Implementationsanalyse. Leider fehlen in diesem Bereich weitgehend tiefergehende empirische Untersuchungen, wie z.B. aus der Wahlforschung. Dennoch ist im Bundesländervergleich ein Lernen im föderalen System möglich. Das Lernen im Föderalismus hat dabei das Ziel, primär moderne demokratische Strukturen zu entwickeln. Zudem müssen aber vor dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Beteiligungsinstrumente entwickelt werden, die auch der jeweiligen politische Kultur und der Sozialstruktur angemessen sind.

Dabei sind folgende Grundsätze für Volksentscheide zu berücksichtigen, die sich für den Gesetzgebungsprozess in Hessen auswirken:

- Um einen inflationären Gebrauch zu erschweren und um Missbrauch zu verhindern sind bei Volksbegehren und -entscheiden Quoren notwendig. Diese Quoren können bei der Beantragung (Initiative/Antrag), bei der Einleitung des Verfahrens (Begehren) oder beim Entscheid hoch sein. Sind die Hürden bei der Beantragung und der Einleitung hoch, dann sollten die Quoren beim abschließenden Volksentscheid niedrig sein und umgekehrt. Aus demokratietheoretischen und legitimatorischen Erwägungen sollten die Beantragungsquoren überwindbar sein. Die Einleitungshürden, d.h. die Quoren der Volksentscheide sollte hoch liegen und das Entscheidungsquorum beim Volksentscheid sollten niedrig sein.
- Einleitungsquoren sollten sich der Größe und der Bevölkerungsdichte des Bundeslandes anpassen. Je größer das Bundesland ist und je niedriger die Bevölkerungsdichte ist umso niedriger sollten die Quoren liegen. Einleitungsquoren in bevölkerungsreichen Ländern sollten höher liegen als in bevölkerungsarmen Bundesländern, da hier eine breitere Legitimationsbasis nötig ist. Einleitungsquoren in Stadtstaaten sollten somit höher liegen als in Flächenstaaten mit niedriger Dichte und geringerer Urbanisierung, da im Flächenland die Mobilisierung deutlich schwieriger ist. Beim Antrag oder der Initiative ist eine Quorum in den bevölkerungsarmen Flächenstaaten bei etwa 0,25% (25.000) sinnvoll. Das Quorum sollte auch in den Stadtstaaten 1% nicht überschreiten.
- Das Quorum beim Volksbegehren sollte sich an dem Modus der Unterschriftensammlung orientieren. Wird der Amtseintrag gewählt sollten deutlich geringere Quoren gelten. Bei der freien Sammlung kann ein höheres Quorum erreicht werden.

- Es sollten Alternativen beim Sammeln der Unterschriften für das Begehren ermöglicht werden (s. Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen). Wird der Amtseintrag gewählt sollten auch aus Kostengründen kürzere Fristen gelten. Dabei ist im Volksbegehren eine Frist von mindestens 2 Monaten sinnvoll. In dieser Zeit sollten etwa 8% der Wahlberechtigten das Volksbegehren unterstützen. Bei der freien Sammlung entfällt das Verwaltungskostenargument und somit ist eine längere Frist (6 Monate) einzuräumen. Entsprechend kann das Quorum leicht höher liegen (10%) (s.o.)
- Beim Amtseintrag sollten auf Antrag zusätzliche Eintragungsstellen an öffentlichen Orten, wie Büchereien etc. ermöglicht werden (Schleswig Holstein).
- Beim Antrag/Volksinitiative wie auch beim Volksbegehren sollten mittelfristig Möglichkeiten der Online-Registrierung ermöglicht werden, die die Techniken der „Digitalen Signatur“ nutzen. Die Schweiz hat hier einige positive Erfahrungen gesammelt (s. dazu Kersting /Baldersheim, 2004). Längerfristig sollt Volksentscheide auch Online Abstimmungsverfahren nutzen.
- Alle Bundesländer haben die Möglichkeit des Konkurrenzvorschlages durch den Landtag. Kommt es zu einem Konkurrenzvorschlag, sollten die Quoren beim Volksentscheid (s. Sachsen-Anhalt) entfallen.
- Ein Abstimmungsheft (s. Hamburg, Bayern) mit Informationen zur Sachentscheidung ist eine sinnvolle zusätzliche Informationsquelle für den Bürger.
- Auch die Bevölkerung sollte Initiativen zur Verfassungsänderung ergreifen können. Dabei sollten für Verfassungsänderungen höhere Hürden (höhere Einleitungsquoren, niedrige Zustimmungsquoren; qualifizierte 2/3 Mehrheit, doppelte Mehrheit, d.h. neben der absoluten Mehrheit im Gesamtgebiet sind auch regionale Mehrheiten nötig) gelten. Auch hier gilt, dass die durch hohe Zustimmungsquoren nicht die politische Diskussionen behindert und Boykottstrategien ermöglicht werden. Bislang haben diese von den Bürgern initiierte Verfassungsreferenden nur das Saarland, Berlin und Hessen nicht installiert. In Berlin wird dieses erwogen. Die Möglichkeit des obligatorischen Verfassungsreferendum in Hessen ersetzt dieses Initiativrecht des Bürgers nicht.

Literatur

- Bundeswahlleiter 2005: Wahl zum 16. Deutschen Bundestag. Heft 3 Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- Frotscher Werner/Knecht Ingo 2005: Bürgerbegehren zur Festlegung der Zahl hauptamtlicher Beigeordneter. In: Die öffentliche Verwaltung 19(2005):797-807.
- Hahnzog, Klaus 1999: Bayern als Motor für unmittelbare Demokratie. In: Heußner, Hermann/Jung Otmar (Hrsg.) 1999: Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheide: Geschichte, Praxis, Vorschläge. München: Olzog:159-175.
- Heußner, Hermann/Jung Otmar (Hrsg.) 1999: Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheide: Geschichte, Praxis, Vorschläge. München: Olzog.
- Jung, Otmar 1989: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Frankfurt/Main
- Jung, Otmar 1995: Direkte Demokratie. Forschungsstand und Forschungsaufgaben. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26(1995)4, S. 658-677.
- Kampwirth, Ralph 1999: Volksentscheid und Öffentlichkeit. Anstöße zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie. In: Schiller, Theo (Hg.). 1999: Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis. Frankfurt: Campus, S. 17-68.
- Kersting, Norbert 2004: Die Zukunft der lokalen Demokratie. Frankfurt Campus
- Kersting, Norbert/Baldersheim, Harald (Hg.) 2004: Electronic voting and democracy. A comparative analysis. London: Palgrave.
- Luthardt, Wolfgang 1993: Elemente direkter Demokratie als Möglichkeiten erweiterter politischer Teilhabe? In: Luthardt, Wolfgang/Waschkuhn, Arno 1993: Politik und Repräsentation. Marburg, S. 45-64.
- Mehr Demokratie 2000ff: Volksbegehren Berichte 2000-2005. Berlin: Mehr Demokratie
- Mehr Demokratie 2003: Volksentscheid Ranking. Berlin: Mehr Demokratie
- Paulus, Petra 1999: Im Osten viel Neues? Direktdemokratische Bilanz der ostdeutschen Verfassungsgebung. In: Heußner, Hermann/Jung Otmar (Hrsg.) 1999: Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheide: Geschichte, Praxis, Vorschläge. München: Olzog:189-204.
- Rehmet, Frank 2003: Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern. in: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker 2003: Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag: 102-114
- Schiffers, Reinhard 2001: Weimarer Erfahrungen: heute noch Orientierungshilfe. Vortrag bei der Tagung Direkte Demokratie-Forschungsstand und Perspektiven. Juni 2001.Forschungsstelle direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung. Marburg.
- Schiller, Theo 2002: Direkte Demokratie 2002. Eine Einführung. Frankfurt: Campus.
- Schiller, Theo (Hrsg.) 1999: Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis. Frankfurt: Campus.
- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker 2003: Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag
- Schiller, Theo/Lackner, Stefanie 1997: Direkte Demokratie in Deutschland. unveröffentlichtes Manuskript. Marburg: Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie.

Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheide in den Bundesländern (1946 - 2005)

Bundesland	Wahlberechtigte	seit	Initiative Unterschriften:	Unter-schriften:	Begehren: Unterschriften	Frist	Ort	Kosten-erstattung	Entscheid: einfache Gesetze	Umsetzung: Initiativen/Anträge *		Begehren	Entscheide
										Anzahl	Anzahl		
	Tsd.		%	N	%	N			Quorum			Anzahl	Anzahl
Bayern	9.101	1946	0,27	25.000	10%	922.000	Amt	nein	Kein Quorum	38	19	5	5
Hamburg	1.221	1996	0,81	10.000	5%	62.000	Amt ²	ja	20% Zustimmung	27	6	4	4
Schleswig-Holstein	2.172	'90/'04	0,91	20.000	5%	109.000	Amt ²	ja	25% Zustimmung	13	3	2	2
Sachsen	3.571	1992	1,12	40.000	12,6%	450.000	frei	ja	Kein Quorum	9	3	1	1
Sachsen-Anhalt	2.108	1992	0,48	10.000	12,0%	250.000	frei	ja	25% Zustimmung ³	3	3	1	1
Brandenburg	2.101	1992	0,94	20.000	3,8%	80.000	frei	nein	25% Zustimmung	21	6	0	0
Bremen	484	1947	1,03	5.000	10%	49.000	Amt	nein	25 % Zustimmung	9	3	0	0
Niedersachsen	6.035	1993	0,41	25.000	10%	142.000	frei	ja	25% Zustimmung	8	3	0	0
Thüringen	1.965	'94/'03	0,26	5.000	10% ¹	157.000	frei ¹	ja	33% Zustimmung	4	3	0	0
Nordrhein-Westfalen	13.179	'50/'02	0,02	3.000	8%	1.061.000	Amt	nein	15% Zustimmung	13	2	0	0
Berlin	2.442	1995	1,03	25.000	10%	244.000	Amt	nein	33% Zustimmung/50% Beteiligung	12	1	0	0
Hessen	4.344	1946	3,00	131.010	20%	873.000	Amt	nein	Kein Quorum	5	1	0	0
Rheinland-Pfalz	3.051	1947	0,65	20.000	10%	300.000	Amt	nein	25% Beteiligung	3	1	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	1.412	1994	1,06	15.000	10% ¹	140.000	frei ¹	nein	33% Zustimmung	16	0	0	0
Baden-Württemberg	7.418	'53/'74	0,13	10.000	16,6%	1.250.000	Amt	nein	33% Zustimmung	5	0	0	0
Saarland	821	1979	0,61	5.000	20%	164.000	Amt	nein	50% Zustimmung	3	0	0	0

¹Bei einer Sammlung im Amt liegt das Quorum bei 8 % und die Frist beträgt nur 2 Monate ²auf Antrag zusätzliche Eintragungsstellen ³ entfällt bei Konkurrenzvorschlag
Quelle: Mehr Demokratie 2000ff: Volksbegehren Berichte 2000-2005. Berlin: Mehr Demokratie Mehr Demokratie 2003: Volksentscheid Ranking. Berlin: Mehr Demokratie
Bundeswahlleiter 2005: Wahl zum 16. Deutschen Bundestag. Heft 3 Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt

-44-

9

hessischer städtetag

Verband der kreisfreien und kreisangehöriger Städte im Lande Hessen



Hessischer Städtetag - Frankfurter Straße 10 - 65189 Wiesbaden

An den Innenausschuss
des Hessischen Landtags
Herrn Vorsitzenden Rudi Haselbach
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Unser Zeichen: DB300000-N28 Di/KI
Durchwahl: (0611) 1702-12
e-mail: dieter@hess-staedtetag.de

1.12.05

Datum: 28.11.2005

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN für ein Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Haselbach,
sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,

ob es sich grundsätzlich empfiehlt, die Voraussetzungen für Volksbegehren zu erleichtern, ist eine rechtspolitische Frage. Der Hessische Städtetag ist in dieser Grundsatzfrage nicht unmittelbar betroffen und hält sich daher mit einer Meinungsäußerung zurück.

Konnexität und Mehrkosten für die Kommunen

Das Gesetz muss vorsehen, dass das Land den Kommunen alle durch das Gesetz hervorgerufenen Kosten entsprechend erstattet.

Die im Gesetz angelegten Erstattungsregelungen sind nicht kostendeckend. Nach der bisherigen Fassung des Gesetzentwurfs müssten bei der Erstattung in jedem denkbaren Fall laufende persönliche und sachliche Kosten und Kosten für die Benutzung kommunaler Räume und Einrichtungen unberücksichtigt bleiben (§ 26 Abs. 2 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid, § 47 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Landtagswahlgesetz).

Auf das Konnexitätsprinzip werden wir verstärkt zu achten haben, weil eine vermehrte Zahl von Volksbegehren zu erhöhten Kosten bei den Kommunen führen wird.

Rechtssicherheit im Verfahren

Die Gesetzesinitiatoren wollen, dass es künftig drei Wege zur Unterstützung eines Volksbegehrens gibt (Art. 1 Nr. 3, Änderung des § 6 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid, siehe auch nähere Erläuterung, Begründung zu Artikel 1 Nr. 3):

1. Eintragung in die von den Gemeindebehörden ausgelegten Listen,
2. Eintragung in die „bei anderen Stellen“ (hinsichtlich dieses Begriffes wäre eine nähere gesetzliche Beschreibung sinnvoll) ausgelegten Listen,
3. Eintragung in weitere, nicht ausgelegte Listen, mit denen Unterstützungsunterschriften gesammelt werden (Die Begründung zu Art. 1 Nr. 5 nennt dies: „freihändige Unterschriftensammlung“).

Der vorgesehene Wortlaut (Art. 1 Nr. 3, Änderung des § 6 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid) führt für sich genommen nicht in der gebotenen Klarheit zu diesen drei Möglichkeiten: Danach kommen nämlich ausschließlich die oben als Nummern 1. und 2. bezeichneten Möglichkeiten in Betracht. Zur Klarstellung könnte z.B. das Wort „müssen“ (§ 6 Satz 1) durch das Wort „können“ ersetzt und der folgende Satz (§ 6 Satz 2) wie folgt begonnen werden: „Darüber hinaus kann jedermann bei den Gemeindebehörden ...“

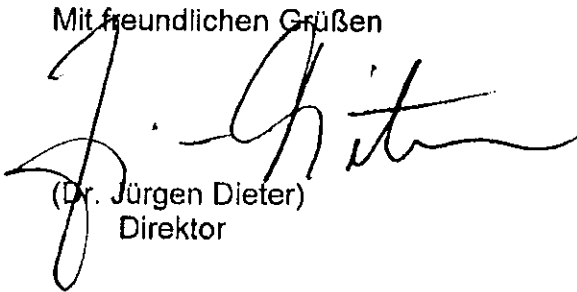
Kritisch wird es aus unserer Mitgliedschaft betrachtet, dass sowohl die verantwortlichen staatlichen Stellen als auch die Vertrauenspersonen (§ 2 Abs. 2 Buchst. c Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid) an Kontrolle und damit an Rechtssicherheit verlieren, wenn die Listen bei anderen Stellen als den Gemeindebehörden ausgelegt werden und eine freihändige Unterschriftensammlung eingeführt wird.

Dies folgt nicht allein daraus, dass nach dem Willen der Gesetzesinitiatoren die Bestimmung gestrichen werden soll (Art. 1 Nr. 5, Streichen des § 8 Abs. 4 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid), nach der die Eintragung nur in der Gemeinde erfolgen kann, in der der Berechtigte zu Beginn der Eintragsfrist seinen Wohnort hat. Für problematisch wird erachtet, dass nicht erkennbar ist, wie im Falle einer Listenauslegung bei anderen Stellen als den Gemeindebehörden und im Falle einer

freihändigen Unterschriftensammlung die auch nach dem Gesetzentwurf weiter geltenden Regelungen umgesetzt werden können, nach denen die

- Unterschrift eigenhändig zu leisten ist (siehe § 8 Abs. 3 Satz 1 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid).
- Vertrauenspersonen das Recht haben, während der Einzeichnungsfrist die Listen einzusehen (siehe § 8 Abs. 5 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid).

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Jürgen Dieter)
Direktor

-47-

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

01.12.05
ms

10

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63159 Mühlheim/Main

vorab per Telefax: 0311 – 350 345

Herrn

Rudi Haselbach Mdl.

Vorsitzender des Innenausschusses

des Hessischen Landtages

Postfach 32 40

65022 Wiesbaden

Dezernat 2.1

Referent(in) Fr. Adrian/H. Heger

Unser Zeichen: Adr-Hg-rr

Telefon 06108/6001-0

Telefax 06108/600157

E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 51 od. 38

Ihr Zeichen: HAT/ms

Ihre Nachricht vom 29.09.2005

Datum 30.11.2005

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren – Drucks. 16/4156 –

Sehr geehrter Herr Haselbach,

wir bedanken uns, dass Sie uns die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem obigen Gesetzentwurf geben.

Der Gesetzentwurf wurde den Mitgliedern des Ausschusses für Recht, Verfassung und Personal des Hessischen Städte- und Gemeindebundes mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet. Nach Ansicht der überwiegenden Anzahl der Mitglieder des Ausschusses ist der Gesetzentwurf abzulehnen.

Die bisherigen Beteiligungsmöglichkeiten werden für ausreichend gehalten und haben sich in den letzten 60 Jahren bewährt. Ein Demokratiedefizit wird nicht gesehen. Es wird außerdem die Gefahr gesehen, dass einzelne Interessengruppen dieses Instrumentarium zu ihren Gunsten vermehrt nutzen, um damit ureigene Ziele gegen den Willen von Parlamentsmehrheiten durchzusetzen.

Darüber hinaus werden die finanziellen Mehrbelastungen für die Städte und Gemeinden für den entstehenden Sach- und Personalaufwand angeführt. Durch die vorgesehene Herabsenkung des Quorums für die Einleitung eines Volksbegehrens ist damit zu rechnen, dass künftig mehr Volksbegehren durchgeführt werden. Darüber hinaus führt die Ausweitung der Eintragsfrist von 14 Tagen auf 3 Monaten in

-48-

2



§ 5 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes zu einer viel stärkeren Personalbindung. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Möglichkeit der Eintragung auch an Samstagen und Sonntagen (§ 7 VolksBEG) besteht. Dieses Personal steht den Städten und Gemeinden vor Ort nicht zur Verfügung.

Mehrkosten entstehen auch dadurch, dass Eintragungslisten von den Gemeindebehörden auf Anforderung zur Verfügung gestellt werden müssen. Die vorgeschlagene Neufassung des § 26 Abs. 1 des Gesetzes sieht hier keine Kostenerstattung an die Gemeindebehörden vor.

Die Nachprüfung der Listen wird für die Gemeinden auch dadurch erschwert, dass die Unterzeichner nicht zwingend im Gemeinde- bzw. Stadtgebiet unterzeichnen müssen. Für die Kommunen entsteht damit im Hinblick auf die Wohnsitzermittlung ein erheblich größerer Prüfungsaufwand. Darüber hinaus kann die Prüfung der Abstimmungsberechtigung erst im Nachhinein von den Gemeinden vorgenommen werden, da die Unterschriftsleistung nicht mehr zwingend in der Gemeindebehörde selbst zu erfolgen hat. Die Möglichkeit der Gemeindebehörde, Unklarheiten im Hinblick auf die Wahlberechtigung direkt „vor Ort“ mit dem Stimmberechtigten zu klären, besteht zudem nicht mehr. Die Gemeindebediensteten müssen im Zweifel großen Aufwand betreiben, um die Stimmberechtigung festzustellen.

Wir vertreten deshalb die Auffassung, dass es bei den bisherigen Bestimmungen verbleiben sollte.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass im Gesetzentwurf keinerlei Angaben über die für die Gemeinden entstehenden Mehrkosten erfolgen.

Mit freundlichen Grüßen

Diedrich E. Backhaus

Direktor