

Teil 2

Ausschussvorlage HAA/18/11 und INA/18/37

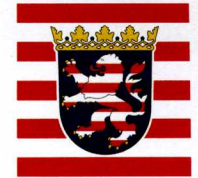
eingegangene Stellungnahmen zu der schriftlichen/mündlichen Anhörung
zu dem Gesetzentwurf

- a) **der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Art. 124 der Verfassung des Landes Hessen (Absenken des Quorums für den Volksentscheid) – Drucks. 18/2764 –**

und

- b) **der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid – Drucks. 18/2727 – mit dem Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucks. 18/2797 –**

- | | | |
|-----|--|--------|
| 11. | Wolfgang Hannappel, Landeswahlleiter für Hessen, Wiesbaden | S. 65 |
| 12. | Prof. Dr. Hermann K. Heußner, Fachhochschule Osnabrück | S. 72 |
| 13. | DISUD, Dresden – Ergänzung zu Nr. 1 | S. 88 |
| 14. | Prof. Dr. Sacksofsky, Goethe Universität Frankfurt | S. 116 |



Der Landeswahlleiter für Hessen
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Geschäftszeichen: II 1

An die Vorsitzenden
des Haupt- und des Innenausschusses
des Hessischer Landtags
Herren Helmut Peuser und Horst Klee, MdL

Bearbeiter/in Herr Meireis
Durchwahl (06 11) 353 1670
Telefax: (06 11) 353 1343
Email: rolf.meireis@hmdis.hessen.de
Ihr Zeichen
Ihre Nachricht

Wiesbaden

Datum 19. November 2010

Anhörung

- zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Art. 124 der Verfassung des Landes Hessen (Absenkung des Quorums für den Volksentscheid) – Drucks. 18/2764 – und
- zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid – Drucks. 18/2727 – mit dem Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucks. 18/2797 –

Sehr geehrter Herr Peuser,
sehr geehrter Herr Klee,

anbei übersende ich meine Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid und den hierzu vorliegenden Änderungsanträgen.

Ich bitte um Verständnis, dass ich mich zu der verfassungspolitischen Frage der Quoren für die Zulassung eines Antrags auf Durchführung eines Volksbegehrens und für den Volksentscheid nicht äußern möchte.

Auf Grund meiner Funktion als Landeswahlleiter für Hessen verfüge ich über praktische Erfahrungen bei der Zulassung für ein Volksbegehren; auf diesen Bereich möchte ich mich beschränken.

Mit freundlichen Grüßen


(Wolfgang Hannappel)

Anhörung

zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid – Drucks. 18/2727 – mit dem Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucks. 18/2797 –

1. Überblick über das Verfahren für Volksbegehren und Volksentscheid

1.1 Das in Art. 117, 124 HV in seinen Grundzügen angelegten Verfahren der Volksgesetzgebung ist im Einzelnen im **Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid** – im Folgenden „GVV“ – vom 16. Mai 1950 (GVBl. S. 103) - geregelt. Das Gesetz ist seither viermal geändert worden:

- Durch Art. 2 des Zweiten Wahlrechtsänderungsgesetzes vom 26. November 1997 (GVBl. I S. 390, 394) ist die Kostenerstattung in § 26 GVV dem Landtagswahlrecht angepasst worden.
- Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und anderer Gesetze vom 8. Juni 1998 (GVBl. I S. 214, 218) führte mit einem neuen § 26 Satz 2 GVV eine Rechtsgrundlage für Rechtsanpassungen ein, die für die gleichzeitige Durchführung von Volksentscheiden mit Wahlen erforderlich sind.
- In Art. 8 des Gesetzes zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung vom 23. Dezember 1999 (GVBl. 2000 I S. 2, 11) finden sich Änderungen der §§ 20, 21 GVV als Folge des Wegfalls von Wahlumschlägen sowie die Einführung einer Befristung zum 31. Dezember 2005, § 29 GVV.
- Die Befristung ist durch Art. 2 des Gesetzes zur Verlängerung befristeter Rechtsvorschriften und zur Änderung des Gesetzes über Volksabstimmung vom 29. November 2005 (GVBl. I S. 769, 770) bis zum 31. Dezember 2011 verlängert worden.

Diese Aufzählung erhebt, dass das Gesetz lediglich in den Abschnitten „II. Volksentscheid“ und „III. Schlussbestimmungen“, und dort nur marginal, geändert worden ist. Abschnitt I, der sich mit der Zulassung und der Durchführung des Volksbegehrens befasst, gilt weiter in der Fassung aus dem Jahre 1950.

1.2 Nach dem Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid gliedert sich das Volksgesetzgebungsverfahren in insgesamt **vier**, zeitlich und sachlich aufeinander aufbauende **Stufen**:

1.2.1 Das **Zulassungsverfahren** beginnt mit einem förmlichen Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens, der beim Landeswahlleiter zu stellen ist. Der Antrag muss einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf sowie bis zu drei Vertrauenspersonen nebst Stellvertretern enthalten und von mindestens drei vom Hundert der bei der letzten Landtagswahl Wahlberechtigten – das bedeutet bezogen auf die Landtagswahl 2009 131.259 Personen – unterzeichnet sein.

Der Landeswahlleiter prüft, ob die formellen Voraussetzungen erfüllt sind und legt den Antrag sodann der Landesregierung vor, die binnen eines Monats seit der Erreichung beim Landeswahlleiter über den Zulassungsantrag zu entscheiden hat. Wird der Antrag zurückgewiesen, können die Vertrauenspersonen hiergegen Beschwerde beim Staatsgerichtshof führen; die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen schriftlich beim Landeswahlleiter einzulegen. Wird dem Antrag stattgegeben, so beginnt die zweite Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens, das Volksbegehren.

1.2.2 Das **Volksbegehren** kommt dadurch zustande, dass mindestens zwanzig vom Hundert der Wahlberechtigten – bezogen auf die Landtagswahl 2009 875.058 Personen – dem Gesetzgebungsvorhaben innerhalb von vierzehn Tagen durch eine Eintragung in besondere bei den Gemeinden ausliegenden Eintragungslisten zustimmen. Das Volksbegehren beginnt damit, dass der Landeswahlleiter im Anschluss an die positive Zulassungsentscheidung der Landesregierung den Gesetzentwurf im Staatsanzeiger für das Land Hessen veröffentlicht und dabei gleichzeitig die vierzehntägige Einzeichnungsfrist festsetzt; die Frist liegt regelmäßig in der fünften und sechsten Woche nach der Bekanntmachung im Staatsanzeiger. Bis zu dieser Veröffentlichung kann der Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens von den Vertrauenspersonen beim Landeswahlleiter zurückgenommen werden.

Nach Ablauf der Einzeichnungsfrist ermittelt der Landeswahlausschuss das Ergebnis des Volksbegehrens und leitet die Unterlagen der Landesregierung zur abschließenden Prüfung zu. Diese veröffentlicht das Ergebnis innerhalb von sechs Wochen nach Ablauf der Einzeichnungsfrist. Erklärt sie das Volksbegehren für nicht rechtswirksam zustande gekommen, können die Vertrauenspersonen binnen vier Wochen die Entscheidung des Staatsgerichtshofes beantragen; im anderen Fall beginnt die dritte Stufe des Verfahrens, die Landtagsbeteiligung.

1.2.3 Ist das Volksbegehren zustande gekommen, so leitet die Landesregierung innerhalb von zwei Wochen den Gesetzentwurf mit einer eigenen Stellungnahme dem **Landtag** zu. Dieser muss innerhalb eines Monats über den im Wege des Volksbegehrens vorgelegten Gesetzentwurf beschließen. Erhebt er den **Entwurf unverändert zum Gesetz**, dann endet hiermit das Volksgesetzgebungsverfahren. Lehnt dagegen der Landtag den Gesetzentwurf ab oder nimmt er ihn in abgeänderter Form an, dann findet ein Volksentscheid statt.

- 1.2.4 Der **Volksentscheid** ist wie die Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung ein wahlähnliches Verfahren mit der Besonderheit, dass nicht über Wahlvorschläge, sondern über einen im Wege eines Volksbegehrens eingebrachten Gesetzentwurf und gegebenenfalls einen vom Landtag beschlossenen Alternativentwurf abgestimmt wird; er wird daher in weitestgehender Anlehnung an die Vorschriften für die Landtagswahl durchgeführt. Der Volksentscheid muss binnen zwei Monaten nach der Einbringung des Gesetzentwurfs im Landtag an einem von der Landesregierung festgesetzten Sonn- oder Feiertag stattfinden. Das Gesetz kommt zustande, wenn die einfache Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen auf „JA“ lautet; Stimmengleichheit gilt als Ablehnung.

Der Landeswahlausschuss stellt das Ergebnis des Volksentscheids fest, der Landeswahlleiter veröffentlicht es im Staatsanzeiger. Das Abstimmungsergebnis kann beim Staatsgerichtshof angefochten werden. Ist das Gesetz durch den Volksentscheid zustande gekommen, so hat es die Landesregierung innerhalb von zwei Wochen im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden. Damit endet das Verfahren der Volksgesetzgebung.

2. Praktische Erfahrungen

- 2.1 In Hessen sind bisher **drei Anträge** auf Zulassung eines Volksbegehrens gestellt worden:
- Das auf die **Einführung der Briefwahl** gerichtete Volksbegehren ist am 2. Dezember 1966 von der Landesregierung zugelassen worden. Das anschließende Volksbegehren ist an dem Quorum von einem Fünftel der Stimmberechtigten gescheitert: Statt der erforderlichen Zahl von 690.263 Stimmberechtigten haben nur 237.089 Stimmberechtigte dem Gesetzgebungsvorhaben mit ihrer Einzeichnung zugestimmt.
 - Das Volksbegehren „**Keine Startbahn West**“ hat die Landesregierung am 24. November 1981 nicht zugelassen, weil das angestrebte Gesetz nicht den Bestimmungen der Verfassung entsprach.
 - Schließlich ist das Volksbegehren „**Wiedereinführung des Buß- und Bettags als gesetzlicher Feiertag in Hessen**“ von der Landesregierung am 11. August 1997 nicht zugelassen worden, weil die erforderliche Zahl an Mit Antragstellern – 128.251 Stimmberechtigte - nicht erreicht worden ist; beigebracht waren lediglich 112.848 gültige Unterschriften.
- 2.2 Die Bearbeitung des Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens zur **Einführung des Buß- und Bettages als gesetzlicher Feiertag in Hessen** fällt in meine Amtszeit als Landeswahlleiter. Zusammen mit meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern habe ich auch die Vorbereitung des am 23. Juli 1997 eingebrachten Antrags begleitet. Ich habe dabei folgende **Beobachtungen** gemacht:

- Bei vielen Bürgerinnen und Bürgern, anfangs auch bei den Vertrauenspersonen der Initiative, bestand die Vorstellung, es gehe um eine **bloße Unterschriftensammlung**, mit der die Wiedereinführung des durch das Gesetz vom 11. Oktober 1994 (GVBl. I S. 596) gestrichenen gesetzlichen Feiertags gefordert wird. Dass es um einen konkret ausformulierten Gesetzentwurf geht und einen förmlichen Antrag auf Einleitung des Volksgesetzgebungsverfahrens war - auch nach einer entsprechenden Beratung der Vertrauenspersonen - nicht nur Stimmberechtigten, sondern vor allem auch Multiplikatoren, wie z. B. Kirchengemeinden, nicht klar. Dadurch sind zahlreiche Unterschriftenlisten zusammengekommen, die nicht als Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens betrachtet werden konnten.
- Die **Sammlung** von Unterschriften **in Listenform** hat sich für die Initiative als großes Problem erwiesen: Bei der Sammlung ist vielfach nicht darauf geachtet worden, möglichst nur Stimmberechtigte aus einer Gemeinde unterzeichnen zu lassen. Dies hat dazu geführt, dass die Listen für die erforderlichen Stimmrechtsbescheinigungen der jeweiligen Wohnsitzgemeinde in mehrere Gemeinden verbracht werden mussten. Abgesehen davon hat man auch Minderjährige und Nicht-Hessen, vor allem aus Rheinland-Pfalz, unterschreiben lassen und nicht wenige Unterzeichner waren nicht identifizierbar, weil die handschriftlichen Angaben nicht lesbar waren.
- Der Gesetzentwurf enthielt damals **keine Begründung**. Das war auch keine Bedingung, weil der „ausgearbeitete Gesetzentwurf“ im Sinne des Art. 124 HV eine entsprechende Auslegung zulässt; auch für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags gibt es keine entsprechende Verpflichtung. Gleichwohl wäre es sinnvoll gewesen, den Stimmberechtigten das Vorhaben und seine Hintergründe (Pflegeversicherungsgesetz vom 26. Mai 1994 – BGBl. I S. 1014 –) zu erläutern, damit sie ihre Aufgabe als Beteiligte an einem Volksgesetzgebungsverfahren besser wahrnehmen können.
- Die Sammlung der Unterschriften erstreckte sich von November 1994 bis zum Juli 1997. Das Gesetz enthält derzeit **keine zeitliche Begrenzung**. Dies hat zu Doppelunterzeichnungen geführt.

3. Zu den Änderungsvorschlägen im Entwurf der Fraktionen von CDU und FDP

3.1 Die vorstehend geschilderten Unzulänglichkeiten im **Zulassungsverfahren** können durch den Entwurf nach meiner Einschätzung weitestgehend ausgeräumt werden:

- Es gibt klare Vorgaben für die Unterzeichnung des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens: Der Antragstext muss als solcher erkennbar sein, die Erklärung muss den ausformulierten Gesetzentwurf einschließen, neben den Vertrauenspersonen sind die Daten der Unterzeichner anzugeben, um eine eindeutige Identifizierung und die Prüfung der Stimmrechtsbescheinigung zu ermöglichen. Die fakultative Ergänzung des Gesetzentwurfs um eine

Begründung und die Darstellung der finanziellen Auswirkungen dient sowohl den Interessen der Stimmberechtigten als auch denen der Initiative selbst.

- Die Verpflichtung, den Beginn einer Unterschriftensammlung beim Landeswahlleiter anzuzeigen, ermöglicht Hinweise für eine ordnungsgemäße Gestaltung der Formulare, so dass die Initiative Risiken durch die Verwendung ungeeigneter Texte vermeiden kann.
- Eine große Hilfe wird das Zusammentragen der Antragsunterzeichner auf einzelnen Formblättern - keine Listen - sein. Dies erleichtert die Zuordnung zu den für die Stimmrechtsbescheinigung zuständigen Gemeinden. Darüber hinaus wird für die Initiatoren die Verteilung des Formblatts, beispielsweise durch Bereitstellung im Internet, wesentlich erleichtert.
- Für richtig halte ich auch die Vorgabe eines Zeitfensters zwischen einer Unterschriftsleistung und der Antragstellung. Ein überschaubarer zeitlicher Zusammenhang ist wichtig für die Unterzeichner selbst – möglicherweise hat jemand nach einem, oder wie im Falle des Buß- und Bettages nach fast drei Jahren, seine Meinung geändert. Und er ist wichtig für die Planung und organisatorische Vorbereitung der Antragsbescheidung und sodann des Volksbegehrens.

3.2 Die Änderungen für das **Volksbegehren** sind aus meiner Sicht ebenfalls praxisgerecht. Dies gilt sowohl für die verlängerte Eintragsfrist von künftig zwei Monaten, die es übrigens den Gemeinden erlaubt, auf die Samstags- und Sonntagsöffnungszeiten während der jetzt noch geltenden Zwei-Wochen-Frist zu verzichten, als auch für klare Vorgaben zum Inhalt der Eintragslisten. Die Eintragsfrist muss innerhalb von zwei Monaten, nicht schon nach vier Wochen wie nach geltendem Recht, beginnen. Zusammen mit der dem Landeswahlleiter eingeräumten Flexibilität beim Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung über die Zulassung des Volksbegehrens wird es damit möglich, den Kommunen die benötigte Zeit für die erforderlichen Vorbereitungen – insbesondere für die Prüfung der Eintragungsberechtigung – einzuräumen.

3.3 Begrüßen kann ich schließlich die **frühzeitige Einbindung des Landtags**. Der Landeswahlleiter unterrichtet ihn bereits über die Einreichung des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens und teilt ihm nach Erledigung seines Prüfauftrags das Ergebnis mit. Damit erhält der Landtag die Gelegenheit, sich mit dem Gegenstand des Volksbegehrens zu befassen, und sich unter Umständen den Entwurf zu Eigen zu machen. Der Landeswahlleiter kann dann die Erledigung des Volksbegehrens feststellen und sowohl den Initiatoren als auch den Gemeinden die Aufwände im Zusammenhang mit der Durchführung eines Volksbegehrens ersparen.

4. Zu den Vorschlägen im Änderungsantrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

4.1 Im Änderungsantrag wird eine **Eintragsfrist** für das Volksbegehren von mindestens drei Monaten vorgeschlagen. Dem gegenüber halte ich die Zwei-Monats-

Frist im Koalitionsentwurf für vorzugswürdig: In dieser Zeitspanne, die der Landeswahlleiter mit Sicherheit so legen wird, dass sie nicht in die großen Ferien fällt, dürfte sich jeder eintragungswillige Stimmberechtigte einrichten können. Im Übrigen sollte bedacht werden, dass es hier um die Inanspruchnahme kommunaler Ressourcen geht.

- 4.2 Die **Beschaffung von Eintragungslisten und deren Verteilung** an die Gemeinden ist noch Gegenstand des sich im gesellschaftlichen Bereich abspielenden Volksbegehrens. Eine Mitwirkung staatlicher Stellen an diesem Verfahren verbietet sich ebenso wie etwa bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen vor einer Wahl. Bis zum Abschluss des Volksbegehrens hat der Staat lediglich die Aufgabe, die Einhaltung der Formalien zu kontrollieren. Erst wenn das Stadium des Volksentscheids erreicht ist, obliegt dem Staat die Organisation des Verfahrens.

Ich sehe im Übrigen auch keinen Bedarf, organisatorische Aufgaben auf den Landeswahlleiter zu übertragen. Nach meiner Erfahrung bei überregionalen Wahlen nutzen nahezu alle so genannten „kleine“ Parteien und Wählergruppen, die für ihre Wahlvorschläge Unterstützungsunterschriften sammeln müssen, das Medium Internet zur Verbreitung der Formblätter. Die Initiatoren eines Volksbegehrens dürften nach meiner Einschätzung ohne weiteres in der Lage sein, entsprechende Formulare für die Gemeinden auf elektronischem Wege bereit zu stellen.

24.11.2010

Anhörung im Haupt- und im Innenausschuss des Hessischen Landtages am 1. Dezember 2010 zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucks. 18/2764) und der Fraktionen der CDU und der FDP (Drucks. 18/2727) mit dem Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucks. 18/2797)

Schriftliche Stellungnahme

A. Vorbemerkung

Die folgende Stellungnahme unter B. bezieht sich im Wesentlichen auf Regelungsgegenstände, die von den Gesetzentwürfen direkt angesprochen werden. Angesichts der Unzufriedenheit der BürgerInnen mit dem konkreten Funktionieren der Demokratie in Deutschland scheint es jedoch notwendig, die **Reform der Volksgesetzgebung** in Hessen **sofort umfassend** in Angriff zu nehmen. Einige der dabei zu beachtenden Regelungsgegenstände werden unter C. kurz aufgezählt.¹

B. Stellungnahme zu Gesetzentwürfen

I. Zur Qualifikation des Volksbegehrens für den Volksentscheid

1. Zur Höhe des Quorums

a) 5 % bezogen auf die Wahlbeteiligung

Die Ausgangsbasis zur Berechnung der Höhe des Qualifikationsquorums ergibt sich daraus, dass **Volks-** und **Parlamentsgesetzgebung** konkurrierende Gesetzgebungsverfahren darstellen, die rechtlich **denselben Rang** haben (vgl. Schonebohm 1984: Erl. IX; Hecker 2002: Rz. 368, 378; Heußner 1994: 100 ff., 176 ff., 188). Um Volksgesetzgebung dieselbe Legitimationswirkung wie Parlamentsgesetzgebung zukommen zu lassen, empfiehlt es sich deshalb, Volksbegehren dann dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wenn sie von derselben Anzahl von BürgerInnen unterstützt werden, die faktisch notwendig ist, um einen **Gesetzentwurf aus der Mitte des Landtags** einbringen zu können. Dies sind im wesentlichen **5 % der Wahlberechtigten** der jeweils **letzten Landtagswahl**. Denn gem. § 10 I HessLWG zieht eine Partei nur in den Landtag ein, wenn sie 5 % der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen kann.² Gem. § 11 I 1 HessLTGO können sogar mindestens 5 Abgeordnete oder eine Fraktion, die gem. § 40 II HessLTGO ebenfalls mit mindestens 5 Mitgliedern gebildet werden kann, Gesetzentwürfe einbringen. Dies entspricht 4,5 % der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtages von 110 Sitzen (§ 1 I HessLWG) und 4,2 % der Gesamtzahl von tatsächlich 118 Abgeordneten der

¹ Aufgrund der Erfahrungen und Erkenntnisgewinne der letzten 15 Jahre hat Verfasser seit Erscheinen von Heußner 1994 zu einigen Fragen der direkten Demokratie seine Ansicht modifiziert.

² Auf die 5%-Klausel bezieht sich auch Jung 1991: 25 ff.; vgl. ebenfalls Rux 2008: 916, der aus der 5 % - Sperrklausel bei Wahlen ein Quorum von 5 % der Stimmberechtigten als Maximalgrenze ableitet. In den US-Gliedstaaten sind dynamische Quoren bezogen auf die Wahlbeteiligung die Regel, vgl. Heußner 1994: 267; Heußner 2009: 136 f. Jürgens 1993: 254 empfiehlt ein Quorum zwischen 5 und 10 % der Stimmberechtigten.

18. Legislaturperiode, die sich aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten ergeben hat (vgl. Landeswahlleiter 2009: 499).

Das so gewonnene, an die Wahlbeteiligung gekoppelte Quorum **vermeidet**, dass die Initiatoren eines Volksbegehrens **unfair hohe Unterschriftenzahlen** sammeln müssten (vgl. Heußner 2001: 82, Fn. 21).³ Denn 5 % bezogen auf die Beteiligung an der letzten Landtagswahl v. 18.1.2009 in Höhe von 61% sind lediglich 3,05 % der Stimmberechtigten bzw. 133.519 Unterschriften, während 5 % bezogen auf die Gesamtzahl der Wahlberechtigten 218.764 Unterschriften darstellen (vgl. Landeswahlleiter 2009: 471). Die Initiatoren hätten also eine wesentlich größere Mindestunterstützung zu organisieren, als diese sich in den Gesetzentwürfen aus der Mitte des Landtags widerspiegeln muss. Dies würde jedoch der grundsätzlichen Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgebung und dem Zweck von Volksgesetzgebung, den durch das Parlament geschaffenen Gesetzgebungszustand mit hinreichender Aussicht ändern zu können (**Korrekturfunktion**), zuwiderlaufen.

Die vorgeschlagene Quorumshöhe **erfüllt** die dem Qualifikationsquorum zugedachte Funktion eines **Relevanztests**. Denn wenn 5 % der Gesamtzahl der Wahlberechtigten ein Volksbegehren unterstützen, ist davon auszugehen, dass es verbreiteten Anliegen im Volk entspricht und nicht lediglich von untergeordnetem Interesse ist. Auch die parlamentarische 5 %-Wahlhürde erfüllt ihren Zweck, nur in breiteren Bevölkerungsschichten verankerte Parteien in den Landtag einziehen zu lassen.

Die BürgerInnen sind hinreichend **vor Überlastung geschützt**. Dies zeigt sich daran, dass bei einer Quorumshöhe von 3 % der Stimmberechtigten sich z.B. in Bayern im Zeitraum 1967 bis 2009 lediglich 16 Volksbegehren für den Volkentscheid qualifiziert hätten (vgl. Anlagen 3, 2a). Dies ist durchschnittlich lediglich ein Volksentscheid alle zwei bis drei Jahre.⁴ Selbst wenn man unterstellt, dass das in Bayern gültige Quorum von 10 % der Stimmberechtigten viele potentielle Initiatoren bereits davon abschreckt, einen Zulassungsantrag zu stellen, so zeigt das Beispiel Brandenburgs, wo lediglich ca. 4 % der Stimmberechtigten gefordert sind (vgl. Anlage 1), sich seit Einführung von Volksgesetzgebung 1992 jedoch kein Volksbegehren qualifizierte (vgl. Anlagen 2, 2 a), dass keine Überlastung droht. Dies bestätigt schließlich der Blick auf die kommunale Ebene. So liegt gem. Art. 18 a VI BayGemO das Quorum für ein Bürgerbegehren in bayerischen Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern bei lediglich 3 % der Stimmberechtigten. Dies hat in München seit Einführung des Bürgerbegehrens 1995 bis 2007 zu lediglich 20 Verfahren und sieben Bürgerentscheiden geführt (vgl. Mittendorf 2009: 315; Mittendorf 2009a: 328), also durchschnittlich zu lediglich einem Bürgerentscheid alle ein bis zwei Jahre.⁵

Das hergeleitete Quorum von 5 % in Bezug auf die Wahlbeteiligung ist auch **nicht prohibitiv**. Möglicherweise zu erwartende Qualifikationserfolge von durchschnittlich einem Volksentscheid alle ein bis drei Jahre (siehe soeben) stellen (noch) eine kontinuierliche und für alle BürgerInnen erfahrbare direktdemokratische Selbstbestimmung dar, in der weit verbreitete Anliegen zur Abstimmung kommen.

b) 20 % der Stimmberechtigten

Die dargestellte Herleitung der Höhe des Qualifikationsquorums zeigt, dass das zur Zeit geltende Quorum von 20 % der Stimmberechtigten **nicht zu rechtfertigen** ist.⁶ Es hat außerdem

³ Schon 1952 forderte die Fraktion der CDU im Hessischen Landtag, das Quorum auf Grundlage der Wahlbeteiligung zu berechnen, Hessischer Landtag, Drucks.-Abtl. I, Nr. 378 v. 11.3.1952, S. 723 f.

⁴ 43 Jahre/16 Volksentscheide = 2,6 Jahre pro Volksentscheid.

⁵ 13 Jahre/7 Bürgerentscheide = 1,8 Jahre pro Bürgerentscheid.

⁶ Bereits 1952 forderte die Fraktion der CDU eine Absenkung des Quorums auf 10 % bezogen auf die Wahlbeteiligung (s.o.) und 1970 die Fraktion der FDP im Hessischen Landtag eine Absenkung auf 10 % der Stimmberechtigten, Drucks. 6/2593.

faktisch **prohibitive Wirkung** (vgl. Jürgens/Rehmet 2009: S. 202). So konnte sich nicht nur in Hessen bisher kein Volksbegehren für den Volksentscheid qualifizieren. Vielmehr gelang dies – bis auf eine einzige Ausnahme⁷ – bisher in keinem Bundesland, das ein 20 %-Quorum vorschreibt oder vorschrieb (vgl. Anlagen 2, 2a).⁸

Auch eine Verlängerung der **Eintragungsfrist** auf **zwei Monate**, wie es der Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP (Drucks. 18/2727) vorsieht, **ändert** an der prohibitiven Wirkung **kaum etwas**. Um das Qualifikationsquorum zu erfüllen, müssten sich nämlich – gemessen an der Wahlbeteiligung bei den letzten Landtagswahlen in Höhe von 61 % – ca. ein Drittel der Wähler bereits in der Qualifikationsphase für ein Volksbegehren einsetzen. Da es bei einem Volksbegehren immer nur um eine Sachfrage geht, bei Wahlen jedoch potentiell um alle relevanten Themen, ist dies völlig unrealistisch. In der gesamten Geschichte der Bundesrepublik konnten nur vier Volksbegehren in die Nähe von 20 % gelangen (ca. 17 % bzw. 18 %), und nur eines darüber hinaus (vgl. Anlagen 2, 2a). Sogar im Volksentscheid erreichen aus dem Volk angestoßene Vorlagen, wenn sie nicht zusammen mit Wahlen zur Abstimmung stehen,⁹ in der Regel keine Werte von mehr als 22 % (vgl. Jung 2009: 225 ff.; Anlage 4).¹⁰ Selbst bei einem um die Hälfte niedrigeren Quorum in Höhe von 10 % der Stimmberechtigten und wesentlich längeren Eintragungsfristen sind nur wenig Qualifikationserfolge zu erwarten (siehe sogleich). Schließlich hätte Hessen auch gemessen am sog. Mobilisierungskoeffizienten, der den Anteil der Stimmberechtigten (in Promille) angibt, die pro Tag der Sammelfrist das Volksbegehren unterstützen müssen, damit es erfolgreich ist, mit 3,3 nach Baden-Württemberg, Saarland und Bayern den bei Weitem höchsten Wert unter den Bundesländern (vgl. Rux, S. 317, 427).¹¹

c) 10 % der Stimmberechtigten

Die dargestellte Herleitung der Höhe des Qualifikationsquorums rechtfertigt auch kein Quorum von 10 % der Stimmberechtigten, wie es der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucks. 18/2764) fordert. Ein solches Quorum ist gegenüber dem Verfahren der Parlamentsgesetzgebung ebenfalls unfair hoch und ermöglicht in einem **Flächenland keine hinreichend effektive direktdemokratische Mitwirkung**. So konnte in Bayern, das ein 10 %-Quorum vorsieht, zwischen 1998 und 2009 kein einziges Volksbegehren das Quorum erfüllen (vgl. Hahnzog 2009: 244; Anlagen 2, 2a, 3). Zwar gilt in Bayern eine sehr kurze Eintragungsfrist von lediglich 14 Tagen (vgl. Anlage 1), so dass bei einer längeren Eintragungsfrist von mindestens drei Monaten, wie es der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert (Drucks. 18/2797), mit eventuell mehr Erfolgen zu rechnen wäre. Dies ist jedoch keineswegs sicher. Denn in Niedersachsen, welches Volksgesetzgebung seit 1994 ermöglicht und eine Sammelfrist von 6 bis 12 Monaten einräumt (vgl. Anlage 1), konnte bisher nur ein einziges Begehren das Quorum erfüllen. Und in der gesamten Geschichte der

⁷ 1978 in Nordrhein-Westfalen das Volksbegehren gegen die „Koop-Schule“ mit 29,8 %.

⁸ Aktuell sieht neben Hessen noch Saarland ein 20 % - Quorum vor. Dieses galt bis 2002 auch in Nordrhein-Westfalen, bis 2000 in Rheinland-Pfalz und für einfache Gesetze bis 1974 in Berlin bzw. bis 1994 in Bremen. Für Verfassungsänderungen verlangen auch Berlin und Bremen 20 %, vgl. Rux 2008, S. 317, 427, 759, 872, 848; Kampwirth: 179 ff.; Anlage 1.

⁹ Die drei Volksentscheide 1998 in Schleswig-Holstein (gegen Rechtschreibreform) und Hamburg (Volksgesetzgebung bzw. Bezirklicher Bürgerentscheid) fanden zusammen mit der Bundestagswahl statt, der Volksentscheid 2004 in Hamburg (gegen Krankenhausprivatisierung) zusammen mit der Bürgerschaftswahl.

¹⁰ Mehr erreichten nur die bayerischen Volksentscheide 1968 (Schulartikel, 30 %) und 1998 (Abschaffung des Senats, 27,3 %) und der Volksentscheid 2007 in Hamburg („Stärkt den Volksentscheid“, 29,6 %).

¹¹ Bei einer Sammelfrist von zwei Monaten wurden 60 Tage zugrunde gelegt. - Im Hinblick auf den Mobilisierungskoeffizienten, der sich auf die maximale Frist zwischen Bekanntgabe der Zulassung und dem Ende der Sammelfrist im Gesamtumfang von vier Monaten (120 Tage) bezieht (vgl. § 5 II des Gesetzentwurfes von CDU und FDP), würde Hessen mit 1,65 nach Baden-Württemberg und Saarland sogar den dritthöchsten Wert aufweisen, vgl. Rux, S. 317, 427.

Bundesrepublik gelang es bisher – außer in Bayern – überhaupt nur sieben Mal, dass in einem Flächenland für ein Volksbegehren Unterschriften von mehr als 10 % der Stimmberechtigten gesammelt werden konnten (vgl. Anlagen 2, 2a).

Das hohe 10 %-Quorum lässt sich nicht damit rechtfertigen, dass die hessische Verfassung gem. Art. 124 III 2 für den Volksentscheid kein Quorum vorsieht. Denn das Qualifikationsquorum hat nicht die Funktion, für den Volksentscheid wünschenswerte Anforderungen vorweg zu nehmen. Systematisch angemessen ist es vielmehr, neben der Absenkung des Qualifikationsquorums auf 5 % der Wahlbeteiligten für den Volksentscheid ein **angemessenes Zustimmungsquorum** einzuführen. Um fair bemessen zu sein, müsste sich dieses an der Legitimationsbasis orientieren, die für Parlamentsgesetzgebung gilt, und sich deshalb insbesondere an der **Wahlbeteiligung** bei den letzten Landtagswahlen und nicht an der Gesamtzahl der Stimmberechtigten **ausrichten** (vgl. Heußner 2001: 88; Heußner 2009: 155). Ein Zustimmungsquorum beim Volksentscheid würde auch den Einwänden des Bremischen Staatgerichtshofes in seinem Urteil v. 14.2.2000 Rechnung tragen. Das Gericht hatte ein Qualifikationsquorum von 5 % in Bezug auf die Wahlbeteiligung als verfassungswidrig verworfen, weil es kleinen Minderheiten zu großen Einfluß auf die Gesetzgebung ermöglichen würde (vgl. DÖV 2000: 915, 919). Ein Zustimmungsquorum würde dies jedoch ausschließen.

d) Ergebnis

Als Qualifikationsquorum empfehlen sich **5 % bezogen auf die Wahlbeteiligung** bei der jeweils letzten Landtagswahl.

2. Zum Sammelverfahren

Es ist zu begrüßen, dass für die Qualifikation des Volksbegehrens ausschließlich das **formelle Eintragungsverfahren beibehalten** und keine freie Sammlung der Unterschriften eingeführt werden soll.¹² Das Eintragungsverfahren bietet nämlich die beste Gewähr für die Integrität der Sammlung und dafür, dass das Qualifikationsverfahren als „Intensity Check“ wirkt und nur Vorlagen zum Volksentscheid gelangen, die einer Vielzahl von BürgerInnen wirklich wichtig sind. Bei der freien Sammlung besteht demgegenüber die Gefahr, dass Unterschriften „im Vorbeigehen“¹³ oder gar mittels Täuschung oder Druck gesammelt werden, ohne dass der Gesetzesvorschlag den unterschreibenden Passanten hinreichend bekannt und ein wirkliches Anliegen wäre. Dies kann – wie die Erfahrung etwa in Kalifornien zeigt –, dazu führen, dass bei hinreichend hohem finanziellen Aufwand mit Hilfe kommerzieller Sammler die Qualifikation eines Volksbegehrens weitgehend garantiert ist (vgl. Heußner 2001: 83 mwN; Heußner 2010: 170 mwN).¹⁴ Das Eintragungsverfahren trennt jedoch die Werbung für die Unterschriften einerseits und die Leistung der Unterschriften andererseits (Trennungsprinzip). Für das Leisten der Unterschrift müssen die BürgerInnen gesonderte Eintragungsstellen aufsuchen oder ggf. eine Briefeintragung beantragen. Dazu dürften jedoch nur diejenigen bereit sein, die über den Vorschlag informiert und von ihm überzeugt sind und denen deshalb der Volksentscheid ein echtes Anliegen ist (vgl. Heußner 1994: 274 ff.; Heußner 2001: S. 83).

Das Eintragungsverfahren erfordert allerdings, gesetzlich sicher zu stellen, dass **hinreichend viele Eintragungsstellen eingerichtet** und **offen** gehalten werden (vgl. Heußner 2001: 84). Nur dann ist das Eintragungsverfahren für die Initiatoren zumutbar und stellt gegenüber der freien Sammlung eine bürgerfreundliche Alternative dar. Die Anzahl der Eintragungsräume sollte so bemessen sein, dass sie **im Rahmen gewöhnlicher täglicher Besorgungen für**

¹² Die freie Sammlung sehen mittlerweile acht Bundesländer vor, vgl. Anlage 1.

¹³ Rux 2008: 896 spricht von „Spontaneintragungen“.

¹⁴ Im Rahmen des Volksbegehrens „Wir wollen lernen“ 2009 in Hamburg sollen auch Sammler bezahlt worden sein, vgl. Schäfer 2009; Hinrichs 2009.

Jedermann während der **üblichen Geschäftszeiten** (in der Regel **Mo. bis Fr. 9.00 bis 18.00, Sa. 10.00 bis 13.00**) zu erreichen sind. Dafür sollten, ähnlich § 16 I 1 SchlHVAbstG, nicht nur amtliche, sondern auch **nicht-amtliche Räume** vorgesehen werden, die allerdings eine hinreichende Ernsthaftigkeit des Eintragungsvorganges gewährleisten müssen, wie etwa Sparkassen, Postagenturen u.ä. Der Ort der Gemeindeverwaltung dürfte in der Regel bei weitem nicht ausreichend sein. § 7 II HessVVG sollte entsprechend geändert werden. In Eintragungsräumen ist die Werbung für Volksbegehren zu verbieten. Auch die **Briefeintragung**, die in mehreren Bundesländern zulässig ist (vgl. Rux 2008: 425 f.), sollte möglich sein.

3. Zur Eintragsfrist

Das ausschließlich formelle Eintragsverfahren engt die Initiatoren in ihrem Sammelverhalten erheblich ein. Um das Verfahren dennoch bürgerfreundlich zu gestalten, ist eine relativ lange Eintragsfrist notwendig (vgl. Heußner 2001: 84). Zudem ist grundsätzlich zu beachten, dass die Qualität von Volksgesetzgebung davon abhängt, dass Kommunikation und öffentliche Deliberation stattfinden können. Dies erfordert genügend Zeit (vgl. Gross 2002: 336 f.). So stehen in der Mehrzahl der Bundesländer Fristen von drei und mehr Monaten zur Verfügung (vgl. Anlage 1). In der Schweiz beträgt sie auf Bundesebene sogar 18 Monate (vgl. Heußner/Jung 2009a: 118).¹⁵ Die im Antrag der Fraktionen von CDU und FDP geforderte **zweimonatige Eintragsfrist** erscheint deshalb **zu kurz**. Da Hessen ein Flächenland ist, **sollte** die Frist eher großzügig bemessen sein und **sechs Monate** betragen.¹⁶ Lediglich eine Mindestfrist vorzuschreiben, wie im Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehen, dürfte zur Unüberschaubarkeit für die Öffentlichkeit und insbesondere für die Verwaltung, die das obligatorische Eintragsverfahren organisieren muss, führen.

4. Zur Kostentragung

Den Initiatoren die Kostentragungspflicht für Druck und Versendung der Eintragungslisten aufzubürden, ist auch in anderen Bundesländern mit formellem Eintragsverfahren üblich, so etwa gem. § 31 I 1 NRW VIVBVEG in Nordrhein-Westfalen. Allerdings ist zu beachten, dass die Durchführung eines Volksbegehrens Ausübung von Staatsgewalt darstellt (vgl. Hartmann 2005: 110). Deshalb sollte, ähnlich wie bereits in vier Bundesländern üblich, den Initiatoren nach Abschluss des Volksbegehrens **pro eingetragene Stimme** ein bestimmter **Betrag erstattet** werden; allerdings nicht nur bei zustande gekommenen Volksbegehren, sondern – wie in Sachsen – auch dann, wenn das Qualifikationsquorum nicht erfüllt wird (vgl. Jürgens/Rehmet 2009: 208, Tabelle 3). Völlig unangemessen erscheint es – so wie etwa in Nordrhein-Westfalen (§ 31 I 2 NRW VIVBVEG) –, die Kosten nur zu erstatten, wenn das Volksbegehren vom Landtag übernommen oder vom Volk im Volksentscheid angenommen wurde. Der zu erstattende Betrag muss sich am notwendigen Gesamtaufwand der Initiatoren für ein erfolgreiches Volksbegehren orientieren. Dies dient auch der Chancengleichheit unter den verschiedenen, finanziell unterschiedlich starken gesellschaftlichen Gruppen. Diese Kostenerstattung muss in ein Gesamtsystem effektiver öffentlicher Abstimmungskampfkostenerstattung eingebettet werden.

5. Zum Rückzugsrecht

Es ist zu begrüßen, dass das Rückzugsrecht der Initiatoren in der Zulassungsphase ausgedehnt werden soll. Um auch später noch Anreize für Verhandlungen und Kompromisse zwischen

¹⁵ Art. 139 I Bundesverfassung.

¹⁶ Jung 1991: 50 plädiert für eine Frist zwischen drei und sechs Monaten; Rux 2008: 916 ist für drei bis vier Monate.

Landtag bzw. Regierung und den Initiatoren zu schaffen, sollte daran gedacht werden, einen **Rückzug des Volksbegehrens auch noch nach dessen Zustandekommen** zu ermöglichen.¹⁷ Dazu sollte Art. 124 II 2 HessVerf entsprechend geändert werden.¹⁸

II. Zum Zulassungsverfahren

1. Zur Begründungspflicht

Um die Initiatoren von Anfang an zu **zwingen**, ihren Gesetzentwurf der **Öffentlichkeit zu erläutern**, sollte eine Begründungspflicht – vgl. etwa Art. 68 I 1 NRW Verf, 41 I 2 SchlH Verf – einschließlich der Darstellung der finanziellen Folgen eingeführt werden. Eine freiwillige Begründung reicht nicht aus.

2. Zur Befassungspflicht des Landtages

Durch die im Antrag von CDU und FDP vorgesehene Pflicht des Landtags, sich mit dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens befassen zu müssen, würde in Hessen den BürgerInnen – ähnlich wie in anderen Bundesländern – ein Instrument zur Verfügung gestellt, bereits auf der ersten Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens dem Landtag einen Gesetzentwurf unterbreiten zu können, ohne die zweite Stufe – das Volksbegehren – durchlaufen haben zu müssen.¹⁹ Zwar konnte sich der Landtag auch schon nach dem bisherigen Recht freiwillig mit dem Gesetzentwurf befassen. Die obligatorische Befassung stärkt jedoch die Anreize für eine Interaktion zwischen Landtag bzw. Regierung und den Initiatoren. Die Chancen steigen, dass es bereits in diesem frühen Stadium zu Kompromissen kommt. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass genügend **Zeit für Beratung, Diskussion und Verhandlung** besteht (vgl. Gross 2002: 337 f.). Deshalb sollte die **Eintragungsfrist** – ähnlich wie in Berlin und Schleswig-Holstein (Art. 62 III 2 BerlVerf; Art. 42 I 1 SchlHVerf) – **erst vier Monate nach Bekanntgabe der Zulassung beginnen** und nicht bereits innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe wie in § 5 II des Gesetzentwurfes von CDU und FDP vorgesehen.

3. Zum Zulassungsquorum

Der Vergleich mit den für einen Zulassungsantrag (oder eine Volksinitiative) geforderten Quoren in den anderen Bundesländern zeigt, dass nicht nur die bisher statuierten 3 %, sondern auch die im Antrag von CDU und FDP vorgeschlagenen **2 % der Stimmberechtigten** bei Weitem **zu hoch** sind. Lediglich Bremen und Thüringen verlangen für die Volksinitiative 2 bzw. 2,6 %, ermöglichen jedoch die Beantragung eines Volksbegehrens ohne Befassungspflicht des Parlaments bereits mit 1 % bzw. 0,24 %. Die meisten Bundesländer sehen für die Volksinitiative ein Quorum von ca. 1 % der Stimmberechtigten vor. Die Beantragung eines Volksbegehrens ohne Befassungspflicht des Parlaments ist in vielen Bundesländern mit der Erfüllung von noch deutlich niedrigeren Quoren möglich (vgl. Jürgens/Rehmet 2009: 198 f., Tabelle 1; Rux 2008: 411, 419).

Wenn es darum gehen soll, die Kommunikation zwischen den BürgerInnen und dem Parlament deutlich zu effektuieren, die Responsivität des Parlaments zu stärken und dadurch

¹⁷ Zur dialog- und kompromisssteigernden Wirkung des Rückzugsrechts in der Schweiz vgl. etwa v. Arx 2002: 67 ff., 141 ff.; Möckli 1994: 309; Heußner/Jung 2009a: 119 f.

¹⁸ In Hamburg etwa wird der Volksentscheid nur eingeleitet, wenn die Initiatoren einen entsprechenden Antrag stellen, Art. 50 III 3 HambVerf. In der Schweiz müssen die Eintragungslisten eine vorbehaltlose Rückzugsklausel enthalten, Art. 68 I c) Bundesgesetz über die politischen Rechte.

¹⁹ Zur Variationsbreite der Ausgestaltung der Volksinitiative etc. in den verschiedenen Bundesländern vgl. Jürgens/Rehmet 2009: 197 ff.; Rux 2008: etwa 44, 406 ff., 416 ff.

Verdrossenheit über Abläufe von Politik abzubauen, sollte ein relativ niedriges Quorum gewählt werden. Es empfiehlt sich daher, das Quorum nicht nur auf 1 % der Stimmberechtigten abzusenken, wie es der Änderungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen fordert, sondern ein Quorum von **1 % in Bezug auf die Wahlbeteiligung einzuführen**. Dies wären zur Zeit 0,61 % der Stimmberechtigten bzw. 26.704 Unterschriften. Es ist auch zu berücksichtigen, dass die Schwierigkeit, einen bestimmten Prozentsatz von Unterschriften zu sammeln, bei zunehmender Bevölkerungszahl steigt (vgl. Heußner 2001: 82 mwN). Wenn z.B. Schleswig-Holstein, das weniger als die Hälfte der hessischen Bevölkerung aufweist, knapp 1 % der Stimmberechtigten für eine Volksinitiative genügen läßt (vgl. Jürgens/Rehmet 2009: 198 f., Tabelle 1; Rux 2008: 411), rechtfertigt dies, in Hessen einen deutlich niedrigeren Satz als 1 % zu wählen. Auch Nordrhein-Westfalen verlangt für eine Volksinitiative gem. Art. 67a II 1 NRW Verf nur 0,5 % der Stimmberechtigten.²⁰

C. Zur umfassenden Volksgesetzgebungsreform

In einer umfassenden Reform der Volksgesetzgebung sollten neben den unter B. genannten Regelungen **u.a. folgende Punkte** bedacht bzw. (neu) geregelt werden:

- Demokratische Strukturierung des Initiatorenkreises
- Recht von AusländerInnen, Zulassungsanträge zu unterzeichnen
- Ansprüche auf Beratung durch staatliche Stellen, um finanzielle Auswirkungen abschätzen und Kostendeckungsvorschläge unterbreiten zu können
- Verfassungsinitiative; 2/3-Mehrheit im Volksentscheid
- Zulassung von Abgaben- und sonstigen finanzwirksamen Gesetzen mit Pflicht zu Kostendeckungsvorschlag
- aufschiebende Wirkung von Volksbegehren; ggf. Notstandsklausel
- präventive Normenkontrolle
- Wiederholungssperren
- obligatorische Hearings und Debatten im Parlament zu Volksbegehren; Recht und Pflicht der Initiatoren, Volksbegehren öffentlich zu verteidigen
- Zeit für ausgedehnte Konsultations- und Aushandlungsprozesse nach Zustandekommen des Volksbegehrens
- Änderungsrechte der Initiatoren; auch nach Zustandekommen des Volksbegehrens
- Kostenlose Rundfunkwerbung für beide Seiten mit Abstimmungsempfehlung von Parteien, Verbänden etc.
- ggf. Medien-/Fairnessklausel
- offizielles Abstimmungsheft für alle Haushalte nach kalifornischem und schweizerischem Vorbild; auch mit Abstimmungsempfehlung von Parteien, Verbänden etc.
- strenge finanzielle Offenlegungsvorschriften für beide Seiten
- insbesondere muss Werbung selbst erkennen lassen, woher Gelder für Finanzierung stammen ("Truth in Advertising")
- umfassendes System öffentlicher Abstimmungskampfkostenerstattung für beide Seiten
- ggf. Spenden- und Ausgabenbeschränkung für beide Seiten
- Konkurrenzvorlage des Parlaments und „doppeltes Ja“ mit Stichfrage
- Grundsätzliche Abänderbarkeit volksbeschlossener Gesetze durch Parlament

²⁰ Zwischen 2004 und 2007 ist es in Nordrhein-Westfalen zu acht Verfahren gekommen, vgl. Mehr Demokratie e.V. Nordrhein-Westfalen, http://nrw.mehr-demokratie.de/index.php?id=1636&no_cache=1&type=98 (Zugriff: 20.11.2010).

Literaturverzeichnis

- Arx, Nicolas von*, 2002: Ähnlich, aber anders. Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz, Genf etc.
- Gross, Andreas*, 2002: Das Design der Direkten Demokratie und ihre Qualitäten, in: Schiller, Theo / Mittendorf, Volker: Direkte Demokratie, S. 331 ff., Wiesbaden 2002.
- Hahnzog, Klaus*, 2009: Bayern als Motor für unmittelbare Demokratie, in: Heußner / Jung 2009, S. 235 ff.
- Hartmann, Bernd J.*, 2005: Volksgesetzgebung und Grundrechte, Berlin.
- Hecker, Wolfgang*, 2002: Staats- und Verfassungsrecht (Hessisches Landesrecht), Baden-Baden.
- Heußner, Hermann K.*, 1994: Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, Köln.
- Heußner, Hermann K.*, 2001: Größe des Gemeinwesens und gesellschaftliche Struktur, in: Thüringer Landtag (Hrsg.): Demokratie lebendiger gestalten, Ettersburger Gespräche, 11./12. Nov. 2000, Erfurt 2001, S. 79 ff.
- Heußner, Hermann K.*, 2009: Mehr als ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: Heußner / Jung 2009, S. 135 ff.
- Heußner, Hermann K.*, 2010: Direkte Demokratie in den US-Gliedstaaten im Jahr 2008, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, hrsgg. v. Feld, Lars P. / Huber, Peter M. / Jung, Otmar / Welzel, Christian / Wittreck, Fabian, S. 165 ff., Baden-Baden 2010.
- Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar* (Hrsg.), 1999: Mehr direkte Demokratie wagen, 1. Aufl., München.
- Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar* (Hrsg.), 2009: Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl. 2009, München.
- Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar*, 2009a: Die direkte Demokratie in der Schweiz, in: Heußner / Jung 2009, S. 115 ff.
- Hinrichs, Per*, 2009: Schulreform-Gegner erreichen nur mühsam 3000 Namen pro Tag, in: Welt-Online v. 2.11.2009, <http://www.welt.de/regionales/hamburg/article5061035/Gegner-muessen-3000-Namen-pro-Tag-sammeln.html> (Zugriff: 3.11.2009)
- Jürgens, Gunther*, 1993: Direkte Demokratie in den Bundesländer, Stuttgart etc.
- Jürgens, Gunther / Rehmet, Frank*, 2009: Direkte Demokratie in den Bundesländern – Ein Überblick, in: Heußner / Jung, Otmar 2009, S. 197 ff.
- Jung, Otmar*, 1991: Welche Regeln empfehlen sich bei der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid (Volksgesetzgebung) auf Bundesebene?, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Direkte Demokratie in Deutschland, Brennpunkt Dokumentation 12, Bonn.
- Jung, Otmar*, 2009: Volksentscheide in den deutschen Bundesländern von 1945-2008, in: Heußner / Jung 2009, S. 225 ff.
- Kampwirth, Ralph*, 1999: Bremen: Die Angst der Parteien vor dem „entfesselten“ Volk, in: Heußner / Jung, 1999, S. 177 ff.
- Landeswahlleiter für Hessen*, 2009: Endgültiges Ergebnis der Landtagswahl am 18. Januar 2009, in: Staatsanzeiger für das Land Hessen 2009, S. 471 ff.
- Mittendorf, Volker*, 2009: Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Ländern (Landesteilen), in: Heußner / Jung, Otmar 2009, S. 315 ff.
- Mittendorf, Volker*, 2009a: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Deutschland, in: Heußner / Jung, Otmar 2009, S. 328 ff.
- Mehr Demokratie e.V.*, 2010: Volksbegehrensbericht 2009, Berlin.
- Möckli, Silvano*, 1994: Direkte Demokratie, Bern etc.
- Rux, Johannes*, 2008: Direkte Demokratie in Deutschland, Baden-Baden.

- Schäfer, Sandra*, 2009: Bei der Stimmenjagd geht's auch um Geld, in: Hamburger Morgenpost v. 30.10.2009, http://archiv.mopo.de/archiv/2009/20091030/hamburg/politik/bei_der_stimmenjagd_geht_s_auch_um_geld.html (Zugriff: 31.10.2009)
- Schönebohm, F. K.*, 1984: Art. 124, in: Zinn, Georg August / Stein, Erwin (Hrsg.), fortgeführt von v. Zezschitz, F.: Verfassung des Landes Hessen, Stand 16. Lfg. 1999, Baden-Baden.

Anlagenverzeichnis (Tabellen)

- Anlage 1:* Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern. Quoren und Fristen, in: Jürgens/Rehmet 2009, S. 203 f.
- Anlage 2:* Volksbegehren in den deutschen Bundesländern von 1945-2008, erstellt von Otmar Jung, in: Heußner/Jung 2009, S. 221 ff.
- Anlage 2a:* Volksbegehren in den deutschen Bundesländern 2009, erstellt von Hermann K. Heußner.
- Anlage 3:* Volksgesetzgebung in Bayern, in: Hahnzog 2009, S. 237 ff.
- Anlage 4:* Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren in den deutschen Bundesländern 2008-2009 (Okt.), erstellt von Hermann K. Heußner.

Tabelle 2: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern. Quoren und Fristen (Stand: 31.12.2007)

	Volksbegehren		Volksentscheid	
Bundesland	Unterschriften-quorum	Eintrags-frist Amt (A) oder freie Samml- lung (F) ¹	Zustim-mungs-quorum Einfaches Gesetz	Zustim-mungs-quorum Verfassungs- änderung
Baden-Württem-berg	16,7 %	14 Tage (A)	33,3 %	50 %
Bayern	10 %	14 Tage (A)	kein Quorum	25 %
Berlin	7 % / 20 % ²	4 Monate (A) (F) ab 2008	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Branden-burg	80.000 (ca. 4 %)	4 Monate (A)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Bremen (7)	10 % / 20 % ²	3 Monate (F)	25 %	50 %
Hamburg (7)	5 %	21 Tage (F)	20 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Hessen	20 %	14 Tage (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklen-burg-Vor-pommern	120.000 (ca. 8,5 %)	Keine Frist (F) ³	33,3 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Nieder-sachsen	10 %	6–12 Monate (F) ⁴	25 %	50 %
Nordrhein-Westfalen	8 %	8 Wochen (A)	15 %	50 % <i>Beteili-gungsquorum</i> + 2/3-Mehr-heit
Rheinland-Pfalz	300.000 (ca. 10 %)	2 Monate (A)	25 % <i>Beteili-gungsquorum</i>	50 %
Saarland	20 %	14 Tage (A)	50 %	nicht möglich
Sachsen	450.000 max. 15 % (ca. 12 %)	8 Monate (F)	kein Quorum	50 %

	Volksbegehren		Volksentscheid	
Bundesland	Unterschriften-quorum	Eintragungs-frist Amt (A) oder freie Samml-ung (F) ¹	Zustim-mungs-quorum einfaches Gesetz	Zustim-mungs-quorum Verfassungs-änderung
Sachsen-Anhalt	11 %	6 Monate (F)	25 % ⁵	50 % + 2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	5 %	6 Monate (A) ⁶	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Thüringen	10 % (F) 8 % (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25 %	40 %

Anmerkungen zu Tabelle 2:

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Zürcher Universität
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Sachsen sehen für das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren eine absolute Zahl von Stimmberechtigten vor. Die derzeit entsprechende Prozentzahl ist kursiv und in Klammern vermerkt.

- 1) Die Unterschriften werden frei gesammelt (F) oder dürfen nur in Amtsstuben (A) geleistet werden.
- 2) 20 %: Benötigte Unterschriftenzahl bei verfassungsändernden Volksbegehren.
- 3) Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
- 4) 6 Monate zusätzlich maximal 6 Monate, da die Unterschriften der Antragsammlung angerechnet werden.
- 5) Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn das Parlament eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung stellt.
- 6) Neben Ämtern und Behörden können weitere Eintragungsstellen beantragt werden.

7) Anmerkung zu Anlage 1 (von Hermann K. Heußner, 17.11.2010)

In Bremen beträgt seit 2009 das Unterschriftenquorum für einfache Gesetze 5 % und das Zustimmungsquorum 20 %, Art. 70 I b) und Art. 72 II BremVerf.

In Hamburg beträgt seit 2008 das Unterschriftenquorum für Volksbegehren gegen Parlamentsgesetze, die ein Volksgesetz aufheben oder ändern, 2,5 %. Art. 50 IV 2 HambVerf. Außerdem sind die Zustimmungsquren geändert worden, vgl. näher Art. 50 III 10–13 HambVerf.

Tabelle 7: Volksbegehren in den deutschen Bundesländern von 1945-2008⁷ (erstellt von OTMAR JUNG)

Jahr	Land	Thema	Hürde	Unterschriften / Eintragen
1966	Hessen	Einführung der Briefwahl	20 %	6,9 %
1967	Bayern	Schulartikel (FDP)	10 %	9,3 %
1967	Bayern	Schulartikel (SPD/FDP)	10 %	12,9 %
1967	Bayern	Schulartikel (CSU)	10 %	17,2 %
1971	Baden-Württemberg	Landtagsauflösung	200.000	217.067
1971	Bayern	Demokratische Gebietsreform	10 %	3,7 %
1972	Bayern	Rundfunkfreiheit	10 %	13,9 %
1974	Nordrhein-Westfalen	Gebietsreform	20 %	6,0 %
1977	Bayern	Lernmittelfreiheit	10 %	6,4 %
1977	Bayern	Zusammensetzung des Senats	10 %	5,9 %
1978	Nordrhein-Westfalen	Koop-Schule	20 %	29,8 %
1990	Bayern	Abfallwirtschaftsgesetz	10 %	12,8 %
1993	Brandenburg	Kreisneugliederung	80.000	9.259
1994	Brandenburg	Kreisstadt Finsterwalde	80.000	6.125
1994	Sachsen	Soziale Grundrechte	450.000	140.585
1995	Bayern	Kommunaler Bürgerentscheid	10 %	13,7 %

7 Nur Volksbegehren auf Landesebene, die zugelassen und durchgeführt wurden und mit einem zahlenmäßig festgestellten Ergebnis endeten; einschließlich Volksbegehren zur plebiszitären Parlamentsauflösung. Volksbegehren, welche die Qualifikationshürde nicht überwandten, sind kursiv ausgezeichnet.

Jahr	Land	Thema	Hürde	Unterschriften / Eintragen
1995	Sachsen	Schulgesetz	450.000	210.803
1996	Brandenburg	Wasserstraßenbau	80.000	58.306
1996/7	Schleswig-Holstein	Buß- und Betrag	5 %	6,48 %
1996/7	Schleswig-Holstein	Polizei-Reiherstaffel	5 %	0,84 %
1997	Bayern	Abschaffung des Senats	10 %	10,5 %
1997	Bremen	Lernmittelfreiheit	10 %	6,37 %
1997/8	Brandenburg	Transrapid Berlin-Hamburg	80.000	69.570
1998	Hamburg	Volksgesetzgebung	10 %	18,4 %
1998	Hamburg	Bezirklicher Bürgerentscheid	10 %	18,1 %
1997/8	Schleswig-Holstein	Rechtschreibreform	5 %	10,5 %
1997/8	Niedersachsen	Rechtschreibreform	10 %	4,7 %
1998	Bayern	Gentechnikfrei aus Bayern	10 %	4,9 %
1998	Rheinland-Pfalz	Buß- und Betrag	20 %	6,17 %
1999	Berlin	Rechtschreibreform	10 %	4,4 %
1999	Niedersachsen	Kindertagesstätten-Gesetz	10 %	11,65 %
2000	Bayern	Schulreform	10 %	5,7 %
2000	Bayern	Verfassungsgerichtshof	10 %	3,0 %
2000	Brandenburg	Musikschulen	80.000	20.772
2000	Sachsen	Pro kommunale Sparkasse	450.000	449.446 ⁸

8 Zustande gekommen laut Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 15.3.2001; von einer weiteren Auszählung wurde abgesehen.

Jahr	Land	Thema	Hürde	Unterschriften / Eintragungen
2000	Thüringen	Vollgesetzgebung	14 %	18,3 % ⁹
2001	Sachsen-Anhalt	Kinderbetreuung	250 000	43 600
2002/3	Sachsen	Schulreform	450 000	363 134
2003	Hamburg	Krankenhausprivatisierung	5 %	(9,3 %) ¹⁰
2003	Bayern	Klon-Verbot	10 %	2,3 %
2003	Hamburg	Wahlrechtsreform	5 %	(6,5 %) ¹¹
2003	Hamburg	Kita-Reform	5 %	(13,9 %) ¹²
2003/4	Sachsen-Anhalt	Kinderbetreuung	250 000	260.588
2003/4	Brandenburg	Zwangseingemeindung	80 000	35.812
2004	Hamburg	Privatisierung der Wassertwerke	5 %	(12,2 %) ¹³
2004	Hamburg	Privatisierung der Berufsschulen	5 %	(10,2 %) ¹⁴
2004	Bayern	Forstreform	10 %	9,3
2005	Bayern	Für das 9jährige Gymnasium	10 %	2,4 %
2005	Bayern	Für Gesundheitsvorsorge beim Mobilfunk	10 %	4,3 %
2006	Bremen	Wahlrechtsreform	10 %	13,5 %
2007	Hamburg	„Rettet den Volksscheid“	5 %	8,2 %

9 Dieses zustande gekommene (!) Volksbegehren hat der Thüringer Verfassungsrichtshof mit Urteil vom 19.9.2001 für unzulässig erklärt.

10 Eigene Berechnung nach Angaben der Initiatoren. Die Eintragungen wurden amtlich nur insoweit geprüft, als es für die Entscheidung über das Zustandekommen erforderlich war.

11 wie vorhergehende Fußnote.

12 wie vorhergehende Fußnote.

13 wie vorhergehende Fußnote.

14 wie vorhergehende Fußnote.

Jahr	Land	Thema	Hürde	Unterschriften / Eintragungen
2007	Hamburg	„Stärkt den Volksscheid“	5 %	8,1 %
2007/8	Berlin	„Tempelhofer bleibt Verkehrsflughafen“	7 %	8,4 %
2008	Thüringen	Mehr Demokratie in Thüringens Kommunen	10 %	12,0 %
2008	Hamburg	„Eine Schule für alle“	5 %	4,2 %

Anlage 2a**Volksbegehren in den deutschen Bundesländern 2009¹**

(erstellt von Hermann K. Heußner)

Jahr	Land	Thema	Hürde	Unterschriften / Eintragungen
2009	Brandenburg	„Keine neuen Tagebaue – für eine zukunftsfähige Energiepolitik“	3,75 %	1,15 %
2009	Berlin	„Wir wollen Wahlfreiheit! Für die Einführung des Wahlpflichtbereichs Ethik / Religion“ (Pro Reli)	7 %	10,9 %
2009	Hamburg	„Mehr Demokratie – ein faires Wahlrecht für Hamburg“	5 %	6,1 %
2009	Berlin	„Wahlfreiheit für Wirte und Gäste – kein Rauchverbot in Berliner Gaststätten“	7 %	2,5 %
2009	Hamburg	„Wir wollen lernen“	5 %	14,8 %
2009	Bayern	„Für echten Nichtraucherschutz“	10 %	13,8 %

¹ Quelle: Mehr Demokratie e.V., Volksbegehrensbericht 2009, Berlin 2010, S. 16, 24; Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden 2010, S. 162 f. (Otmar Jung); eigene Berechnungen.

Alak 3

Die Wirkung von Volksbegehren und Volksentscheid seit über 60 Jahren

Die Verfassung von 1946 ging davon aus, dass die Volksgesetzgebung quantitativ eine große Rolle spielen würde: Volksentscheide über Volksbegehren „finden gewöhnlich im Frühjahr oder Herbst statt“ (Art. 74 Abs. 6 BV) – demgegenüber tritt der Landtag „jedes Jahr im Herbst am Sitz der Staatsregierung zusammen“ (Art. 17 Abs. 1 BV). Diese Entwicklung ist nicht eingetreten. Dennoch haben Volksbegehren und Volksentscheide immer wieder äußerst wichtige Fragen aufgegriffen und oft auch Lösungen gegen großen Widerstand durchgesetzt. Dies zeigt eine Auflistung der – vom Verfassungsgerichtshof nicht für unzulässig erklärten – Volksbegehren und der nachfolgenden Volksentscheide:

Tabelle 1: Volksgesetzgebung in Bayern

Nr.	Jahr	Gegenstand	Volksbegehren, gültige Einträgen	Volksentscheid		
				Anzahl und in % der Stimmberechtigten	Abstimmungsbeteiligung in %	Ja: Anzahl und in % der abgegebenen gültigen Stimmen
1	1967	Schulartikel (FDP) Art. 135 BV	625.464 (9,3 %)			
2	1967	Schulartikel (SPD/FDP) Art. 135 BV	863.916 (12,9 %)	40,7	357.766 13,5 %	5,29
3	1967	Schulartikel (CSU) Art. 135 BV	1.157.590 (17,2 %)	40,7	227.039 8,5 %	3,36
	1968	Schulartikel (Landtagentwurf) Art. 135 BV		40,7	2.027.782 76,3	29,97

Nr.	Jahr	Gegenstand	Volksbegehren, gültige Einträgen	Volksentscheid		
				Anzahl und in % der Stimmberechtigten	Abstimmungsbeteiligung in %	Ja: Anzahl und in % der abgegebenen gültigen Stimmen
4	1971	Demokratische Gebietsreform Art. 9 und 20 Abs. 2 BV	264.951 (3,7 %)			
5	1972/73	Rundfunkfreiheit (Bürgerkomitee) Art. 111a BV	1.006.679 (13,9 %)			
	1973	Rundfunkfreiheit (Landtagentwurf) Art. 111a BV		23,3	1.473.604 87,1	20,04
6	1977	Lernmittelfreiheit Art. 132 BV	474.157 (6,4 %)			
7	1977	Zusammensetzung des Senats Art. 35 BV	438.608 (5,9 %)			
8	1990/91	Abfallrecht („Das bessere Müllkonzept“) einfaches Recht	1.061.561 (12,8 %)	43,8	1.640.432 43,5	19,04
		Abfallrecht (Landtagentwurf) einfaches Recht		43,8	1.925.940 51,0	22,36

Nr.	Jahr	Gegenstand	Volksbegehren, gültige Eintragungen	Volksentscheid			
				Anzahl und in % der Stimmberechtigten	Abstimmungsbeteiligung in %	Ja: Anzahl und in % der abgegebenen gültigen Stimmen	Ja in % der Stimmberechtigten
9	1995	Kommunaler Bürgerentscheid (Mehr Demokratie in Bayern) Art. 7 und 12 BV und einfaches Recht	1.197.370 (13,7 %)	36,8	1.857.919 57,8	21,18	
		Kommunaler Bürgerentscheid (Landtagsentswurf) Art. 12 BV und einfaches Recht		36,8	1.244.886 38,7	14,19	
10	1997/98	Abschaffung des Bayerischen Senats Art. 34 bis 42, 68 Abs. 3, 71, 179 BV	927.047 (10,5 %)	39,9	2.412.944 69,2	27,3	
		Senatsreformgesetz (Landtagsentswurf) Art. 34 bis 42 BV		39,9	823.462 23,6	9,32	
11	1998	„Gentechnikfrei aus Bayern“ einfaches Recht	436.345 (4,9 %)				

Nr.	Jahr	Gegenstand	Volksbegehren, gültige Eintragungen	Volksentscheid		
				Abstimmungs- und beteiligung in %	Ja: Anzahl und in % der abgegebenen gültigen Stimmen	Ja in % der Stimmberechtigten
12	2000	„Die bessere Schulreform“ <i>einfaches Recht</i>	Anzahl und in % der Stimmberechtigten 507.900 (5,7 %)			
13	2000	„Für ein unabhängiges Verfassungsgericht“ Art. 68, 69 BV	271.734 (3,0 %)			
14	2003	Klon-Verbot Art. 100 BV	212.584 (2,3 %)			
15	2004	„Aus Liebe zum Wald“ <i>einfaches Recht</i>	855.027 (9,3 %)			
16	2005	„G 9“ [Für das 9jährige Gymnasium] <i>einfaches Recht</i>	221.834 (2,4 %)			
17	2005	„Für Gesundheitsvorsorge beim Mobilfunk“ <i>einfaches Recht</i>	398.514 (4,3 %)			

Dunkel schattiert: Volksbegehren nicht zustande gekommen mangels Beteiligung.
Hell schattiert: Beim Volksentscheid unterlegen.
Ohne Schattierung: Volksbegehren zustande gekommen bzw. beim Volksentscheid erfolgreich.

Quelle: <http://www.statistik.bayern.de/wahlen/vb-ve/> (10.12.2007).

Anlage 4

Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren in den deutschen Bundesländern 2008 – 2010 (Okt.)¹

(erstellt von Hermann K. Heußner)

Jahr	Land	Thema	Quorum	Nein-Stimmen	Ja-Stimmen	Ja-Stimmen in Prozent der Stimmberechtigten
2008	Berlin	<i>Erhalt des Flughafens Tempelhof</i>	25 % Zustimmung	60,3 %	39,7 %	21,7 %
2009	Berlin	<i>Einführung des Wahlpflichtbereiches Ethik / Religion (Pro Reli)</i>	25 % Zustimmung	51,5 %	48,5 %	14,2 %
2010	Bayern	Nichtraucherschutz		39 %	61,0 %	22,9 %
2010	Hamburg	Gegen Einführung der Primarschule („Wir wollen lernen“)	20 % Zustimmung	42 %	58 %	22,1 %
		<i>Konkurrenzzvorlage der Bürgerschaft</i>	20 % Zustimmung	54,5 %	45,5 %	17,4 %

¹ Quellen: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden 2010, S. 163 (Otmar Jung); Mehr Demokratie e.V., Volksbegehrensbericht 2009, Berlin 2010, S. 24; Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Volksentscheid zum Nichtraucherschutz am 4.Juli 2010, Bekanntgabe des endgültigen Ergebnisses durch den Landeswahlleiter, http://www.statistik.bayern.de/presse/archiv/2010/voe_4_2010.php (Zugriff: 17.11.2010); Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Volksentscheid für die Schulreform am 18.Juli 2008, <http://www.statistik-nord.de/wahlen/wahlen-in-hamburg/volksentscheide/2010/> (Zugriff: 17.11.2010); eigene Berechnungen.



**Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie
an der Technischen Universität Dresden**

**DEUTSCHES INSTITUT FÜR SACHUNMITTELBARE DEMOKRATIE
AN DER TECHNISCHEN UNIVERSITÄT DRESDEN
(DISUD AN DER TUD)**

**LEUBNITZER STR. 30, VILLA LINGNER, 01069 DRESDEN,
TEL. 0351/417466-64, FAX. 0351/417466-65
E-MAIL: INFO@DISUD.ORG INTERNET: WWW.DISUD.ORG**

Dr. Peter Neumann, Direktor

**Gutachterliche Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Hauptausschusses und des
Innenausschusses des Hessischen Landtages am 1. Dezember 2010**

13.00 Uhr. Sitzungsraum 501 A. im Hessischen Landtag, Schlossplatz 1-3

Anhörung zum Gesetzentwurf

a) der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Art. 124 der Verfassung des Landes Hessen (Absenken des Quorums für den Volksentscheid) – Drucks: 18/2764 –

und

b) der Fraktion der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid – Drucks. 18/2727 – mit dem Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN – Drucks. 18/2797 –

zu a) Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen - Drucks. 18/2764

Der Gesetzentwurf beschränkt sich auf eine Änderung: Die Absenkung des Quorums von 20% der Stimmberechtigten auf 10% der Stimmberechtigten bei der Durchführung eines Volksbegehrens.

1. Überschrift

Zunächst ist festzustellen, dass die in Klammern der Vorlage gewählte Formulierung „Absenkung des Quorums für den Volksentscheid“ deshalb unglücklich gewählt ist, da es sich tatsächlich um das Quorum beim Volksbegehren handelt. Auch wenn das Volksbegehren notwendige Bedingung ist, um einen Volksentscheid herbeizuführen, so findet dieser ja nicht zwingend statt.

Das Volksbegehren ist das Gesetzesinitiativrecht des hessischen Volkes. So legt es Art. 117 HessVerf. Ausdrücklich fest. Der Volksentscheid ist das Gesetzesbeschlussrecht des hessischen Volkes. So sagt es Art. 116 Abs. 1 a) HessVerf. Auch wenn Art. 124 Abs. 1 HessVerf. mit der Formulierung beginnt: „Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Fünftel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfes stellt.“ So ist das ein gutes Beispiel für – die Väter und Mütter der Hessischen Verfassung mögen mir dies verzeihen -schlechte Gesetzgebungstechnik. Diese Aussage ist in dieser Allgemeinheit schlicht falsch. Ein Volksentscheid ist nur dann durch zu führen, wenn zusätzlich der Hessische Landtag das vorgelegte Gesetz nicht bestätigt.

Schon in Absatz 2 Satz 2 des Art. 124 HessVerf korrigiert die Verfassung selbst, die zuvor aufgestellte kühne Behauptung.

Während im deutschen Landesverfassungsrecht grundsätzlich eine Parlamentsgesetzgebung – sieht man von den obligatorischen Verfassungsänderungen im Freistaat Bayern, Hessen, Berlin und Rheinland-Pfalz ab - vollkommen ohne Beteiligung des Volkes denkbar ist, ist im Rahmen der – zwar gleichrangigen – Volksgesetzgebung im Landesverfassungsrecht aller deutschen Länder ein derartiger gänzlicher Ausschluss der Parlamente nicht vorgesehen.

Das Gesetzesinitiativrecht ist immer mit Bezug zum Parlament geregelt worden. Es geht immer um die Frage, wer einen Gesetzentwurf „in das Parlament“ einbringen kann. Insoweit findet sich in jeder Landesverfassung so oder so ähnlich eine Vorschrift, die dem Art. 76 Abs. 1 GG entspricht.

Das Gesetzesinitiativrecht des Parlaments (Parlamentsinitiative), das Gesetzesinitiativrecht der Regierung (Regierungsinitiative), das Gesetzesinitiativrecht des Bundesrates (Bundesratsinitiative) und das Gesetzesinitiativrecht des Volkes (Volksinitiative) sind immer in Bezug auf eine Behandlung im Parlament ausgestaltet worden.

Eine grundsätzlich denkbare Konstellation, wonach die Volksgesetzgebung ohne Parlamentsbeteiligung möglich ist, ist denkbar – rechtspolitisch wohl wenig sinnvoll –, aber nirgendwo kodifiziert worden.

Ist dem so, gibt es auch keinen Automatismus, wonach bei einer Mindestunterstützung - von wie viel Unterschriften auch immer - zwingend ein Volksentscheid stattfindet.

Art. 124 Abs: 2 Satz 2 HessVerf sagt es auch in aller Deutlichkeit: „Der Volksentscheid unterbleibt, wenn der Landtag den begehrten Gesetzentwurf unverändert übernimmt“.

Es geht hier also um das Quorum für das Volksbegehren.

2) Verfassungsrechtliche Bedenken

Rechtliche insbesondere verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Reduzierung des Quorums für den Volksentscheid bestehen. Nun wäre es sicher zu einfach unter Hinweis auf die in vielen anderen Landesverfassungen niedriger angesetzten Hürden schlicht die Verfassungsmäßigkeit dieses Entwurfes oder Vorschlages festzustellen.

Auch wenn alle Landesbestimmungen – auch zur unmittelbaren Demokratie in Sachfragen – regelmäßig unter dem Damoklesschwert des Art. 28 Abs., 1 GG stehen, insofern also ein vergleichbarer Prüfungsmaßstab gegeben ist, sind zunächst die landesverfassungsrechtlichen Begrenzungen für Verfassungsänderungen zu berücksichtigen. So formuliert Art. 150 HessVerf. die materiellen Grenzen einer zulässigen Verfassungsänderung im Land Hessen sowohl für den parlamentarischen Gesetzgeber als auch für den Volksgesetzgeber.

Danach darf keine Verfassungsänderung den demokratischen Grundgedanken und die republikanisch-parlamentarische Staatsform antasten.

a) demokratischer Grundgedanke

Nun leuchtet es auf den ersten Blick nicht ein, dass – wenn die Quoren für das Gesetzesinitiativrecht des Volkes gesenkt, mithin die Volksgesetzgebung etwas „leichter“ gestaltet werden soll, damit gegen den demokratischen Grundgedanken der Verfassung verstoßen werden könnte.

Nun haben es aber einige Staatsrechtslehrer tatsächlich hinkommen, aus dem Demokratieprinzip Grenzen der Volksgesetzgebung herzuleiten. Und einige Verfassungsgerichte sind Ihnen dabei sogar gefolgt. Vor diesem Hintergrund kann man an dieser Frage nicht gänzlich vorbei gehen.

Einen Überblick zu dieser Rechtsprechung siehe:

Neumann, Peter, sachunmittelbare Demokratie – im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, 2009, S. 337-S. 440.

Ob nun die Verfassung des Landes Hessen eine Demokratie beschreibt, die es auch abstrakt nicht zulassen will, dass kleine Minderheiten Gesetze auf den Weg bringen und abstrakt auch beschließen könnten treffen können, kann hier dennoch offen bleiben. Mit einem Quorum von 10 % der Stimmberechtigten als Relevanztest für die Verabschiedung zumindest von einfachen Landesgesetzen bewegt man sich jenseits einer Schwelle, die an anderer Stelle als problematisch angesehen wird.

Allerdings besteht für den Fall, dass man mit dem Unterzeichner der Auffassung ist, dass die Hessische Verfassung bereits heute die verfassungsändernde Volksgesetzgebung kennt Diskussionsbedarf.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat für jene Fälle, in denen eine Verfassungsänderung durch das Volk im Wege der Volksgesetzgebung in Betracht kommt für den Fall eines Quorums beim Volksbegehren von 10 % der Stimmberechtigten einen quorenlosen Volksentscheid als verfassungswidrig angesehen.

Geht man mit dem Unterzeichner davon aus, dass auch eine Verfassungsänderung durch Volksentscheid möglich ist, so stellt sich die Frage, welches Quorum die Hessische Verfassung für einen solchen verfassungsändernden Volksentscheid vorsieht.

Art. 124 Abs. 3 HessVerf. lässt die Mehrheit der abgegeben Stimmen genügen. Auch Art. 123 Abs. 2 HessVerf. sieht, wenn auch offensichtlich zunächst für das obligatorische Verfassungsreferendum ein quorenloses Votum des Volkes vor.

Vorbehaltlich einer anderen – möglicherweise verfassungskonformen - Auslegung der Hessischen Verfassung würde für den verfassungsändernden Volksentscheid am Ende des Volksgesetzgebungsverfahrens die einfache Mehrheit der Abstimmenden genügen.

Da der Bayerische Verfassungsgerichtshof seine Auffassung nicht allein auf die Bestimmungen des Bayerischen Verfassungsrechts gestützt hat sondern auch die bereits oben zitierte Vorschrift des Art. 28 GG bemüht hat, würden diese Überlegungen auch für Hessen Relevanz haben. Dabei bleibt nicht außer Acht, dass die Hessische Verfassungsgerichtsbarkeit nicht gehalten ist, Überlegungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes zu übernehmen., erfahrungsgemäß wird dennoch ein Blick in die Verfassungsjudikatur anderer Bundesländer gewagt, so das man an diesem Gedanken nicht vorbei kommt.

An andere Stelle habe ich bereits umfassend dargelegt, dass die Überlegungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes nicht überzeugen.

Neumann, Peter, sachunmittelbare Demokratie – im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, 2009, S. 337-S. 440.

Zusammenfassung:

Soweit es die einfachgesetzliche Volksgesetzgebung betrifft, bestehen nach allen Auffassungen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Reduzierung des Quorums von 20% auf 10%.

Soweit man der – unzutreffenden - Auffassung ist, die Hessische Verfassung kenne keine verfassungsändernde Volksgesetzgebung folgt, bestehen auch keine Bedenken. Es bliebe bei der Unzulässigkeit verfassungsändernder Volksbegehren und Volksentscheide.

Nimmt man dagegen an, es sei eine verfassungsändernde Volksgesetzgebung bereits heute geregelt, so wie der Unterzeichner dies tut,

vgl. dazu umfassend: Neumann, Peter, Sachunmittelbare Demokratie – im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, 2009, S. 186, insbesondere Fußn. 230.

so wird man einen ständig schwelenden Meinungsstreit zur Kenntnis nehmen müssen.

Teile der Rechtsprechung würden dies als verfassungswidrig ansehen.

Wenn nämlich die verfassungsändernde Volksgesetzgebung geregelt wäre, würden sich die Regelungen über den Volksentscheid, der mit einfacher Mehrheit erfolgreich sein kann, wohl auch auf diese, genauer auf den verfassungsändernden Volksentscheid beziehen. Dann gäbe es die Möglichkeit einer verfassungsändernden Volksgesetzgebung mit 10%igem Volksbegehrensquorum und quorenlosem Volksentscheid.

In dieser Konstellation würden zumindest einige Landesverfassungsgerichte eine Verfassungswidrigkeit der Regelungen annehmen.

BayVGH, ThüVerfGH

Nach zutreffender Ansicht ist auch dies nicht der Fall. Verfassungsrechtlich ist dies nicht zwingend.

vgl. dazu umfassend die Darstellung und Kommentierung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung: Neumann, Peter, Sachunmittelbare Demokratie – im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, 2009, S. 377 ff.

Verfassungspolitisch erscheint es aber dann dringend geboten, die Regelungen für die verfassungsändernde Volksgesetzgebung ebenfalls einer Korrektur zu unterziehen. Es sollte dem Bürger die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Normebenen auch damit deutlich gemacht werden, dass ein Verfahren auf der höheren Normebene erhöhten Anforderungen unterliegt. Verfassungsändernde und einfache Volksgesetzgebung unterliegen nach der hier vertretenen Auffassung bereits jetzt den gleichen Anforderungen.

Allerdings wirkt die vorhandene Regelung mit ihren Verfahrenshürden tatsächlich wie eine Präklusionsbestimmung. Faktisch kommt es weder zu einfachgesetzlicher noch verfassungsändernder Volksgesetzgebung.

Ist dem so, bedarf es auch nicht zwingende erhöhter Anforderungen bei der verfassungsändernden Volksgesetzgebung.

Mit einer Neuregelung rücken die Bestimmungen unter jene Schwelle, die realistisch von den Bürgern nicht mehr genommen werden kann. Ist nunmehr eine Volksgesetzgebung – wenn auch selten – praktisch möglich, ist es – nicht verfassungsrechtlich - jedenfalls verfassungspolitisch sinnvoll und geboten der verfassungsändernden Volksgesetzgebung abweichende, d.h. gegenüber der einfachen Volksgesetzgebung erschwerte Anforderungen abzuverlangen.

Entgegen der vielfach bestehenden Auffassung sollte dies aber gerade nicht durch Regelung eines Beteiligungs- oder Zustimmungsquorums – beim Volksentscheid geschehen. Vielmehr könnte die Regelung z.B. eines 12%igen Quorums bei verfassungsändernden Volksbegehren oder Einführung einer 2/3 Mehrheit der Abstimmenden beim Volksentscheid oder einer Kombination dieser Bestimmungen geschehen. Auch wäre eine doppelte Volksabstimmung bei Verfassungsänderungen an 2 aufeinanderfolgenden Sonntagen denkbar. Erst bei einer zweimaligen Mehrheit der Abstimmenden würde die Verfassungsänderung gelingen.

3) Rechts- bzw. verfassungspolitische Überlegungen

Die Einschätzung, dass das vorhandene Quorum präklusiv wirkt, ist zutreffend. Eine Reform ist daher sinnvoll und wird dem generellen Anspruch der Verfassung Hessens

auch gerecht, die die Bestimmungen der Volksgesetzgebung nicht lediglich zur Ansicht, sondern wohl auch zum Zwecke der Anwendung enthält.

a) Vorüberlegung: Schweizer Vorbilder?

Ob diese Überarbeitung hinreichend ist, ist zweifelhaft. Wie in den letzten 50 Jahren regelmäßig geschehen reduziert sich die Debatte um unmittelbare Demokratie oder auch direkte Demokratie betreffend Sachfragen (genauer: sachunmittelbare bzw. sachdirekte Demokratie) auf die Initiativrechte Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunen und Volksbegehren und Volksentscheid in Bund und den Ländern. Eine Senkung von Quoren und die Ausdehnung des Regelungsgegenstandes – für die Länder - bzw. die Einführung solcher Bestimmungen – für den Bund – wird verlangt.

Neben dem Herunterbeten der altbekannten Pro- und Contra- Argumente, zählt zu den gepflegten Ritualen auch der Hinweis der Befürworter auf die guten Erfahrungen in der Schweiz und der Hinweis der Gegner auf die unterschiedlichen Kulturen in Deutschland und der Schweiz.

Zumindest hinsichtlich des Bezuges auf die Schweiz hätte man in den letzten 50 Jahren stutzig werden müssen. Ist doch das Initiativrecht in der Schweiz gegenüber dem obligatorischen und auch dem fakultativen Referendum das jüngste Rechtsinstitut.

Zudem ist das Initiativrecht verglichen mit dem fakultativen Referendum ungleich weniger häufig erfolgreich.

Während also die Schweiz Initiativrechte zuletzt regelte, will man in Deutschland – in Bund und Ländern – zunächst die Initiative kodifizieren?

Während diese Überlegung für die Debatte um das Grundgesetz zutreffend wäre, muss man in Hessen einhalten. Hier existiert bereits ein obligatorisches Verfassungsreferendum seit der Staatsgründung. Müssen wir also in Hessen weniger stutzig sein?

Wie in der gesamtdeutschen Debatte um Regelungen sachunmittelbarer Demokratie (unmittelbare Demokratie betreffend Sachfragen) kommt das fakultative Referendum bei Reformüberlegungen nicht vor. Die Möglichkeit des Volkes einen Antrag darauf zu stellen, dass ein im Parlament bereits mit Mehrheit veresehenes Gesetz noch einmal zur Bestätigung dem Volk vorgelegt werden muss (ein solcher Antrag ist eine Referendumsinitiative bzw. ein Referendumsbegehren), wird nicht einmal erörtert. Nein, er ist den meisten Parlamentariern gar nicht bekannt.

Bei einem fakultativen Referendum stammt die Vorlage regelmäßig von einem Repräsentationsorgan oder einem Repräsentationsorganteil. Der Antrag diese – vom Parlament bereits gebilligte Vorlage - dem Volk vorzulegen – kann sowohl von der Regierung, aus der Mitte des Parlaments oder vom Volk (Referendumsinitiative, Referendumsbegehren) gestellt werden.

Nun findet sich im deutschen (Landes-)Verfassungsrecht lediglich die Möglichkeit, ein fakultatives Referendum auf Antrag der Regierung oder des Parlamentes herbeizuführen.

Eine Referendumsinitiative bzw. ein Referendumsbegehren, bei dem auf Antrag des Volkes ein Parlamentsgesetz dem Volk noch einmal zur Abstimmung vorgelegt werden kann, gibt es nicht. (auch die Hamburger Verfassung enthält keine reine Referendumsinitiative).

Bei allem Rückgriff bei der Debatte um sachunmittelbare Demokratie auf die Regelungen und die Praxis in der Schweiz wird ausgerechnet die dort erfolgreichste Regelung außer Acht gelassen.

Während die Politikwissenschaft bei der Initiative vom „Gaspedal“ und bei dem Referendum vom „Bremspedal“ spricht – mir scheint dies ein wenig übertrieben – darf man doch feststellen, dass viele der wünschenswerten Wirkungen der direkten Demokratie in Sachfragen in der Schweiz (höhere Steuerehrlichkeit, geringere Steuern, stabilere Haushalte, höheres Pro-Kopf-Einkommen, größerer Respekt vor öffentlichem Eigentum) gerade auf diesem Instrument beruhen.

b) Warum keine Referendumsinitiative?

Der Unterzeichner will sich mit vorgenannten Überlegungen nicht zum Gesetzgeber aufschwingen. Auch soll kein Plädoyer gegen das Initiativrecht gehalten werden. Allein der doch reduzierte Blickwinkel auf das doch reichhaltige Instrumentarium der sachdirekten bzw. sachunmittelbaren Demokratie veranlasst den Autor dessen Möglichkeiten einmal anzudeuten. Zudem ist es – um die Politikwissenschaften noch einmal heranzuziehen – wohl immer sinnvoll neben einem „Gaspedal“ auch ein „Bremspedal“ in ein Fahrzeug einzubauen.

Vor diesem Hintergrund erlaubt sich der Unterzeichner einen bereits erstellten und veröffentlichten Gesetzentwurf beizufügen, der zwar deutlichere Reduzierungen bei den Initiativrechten, als sie gegenwärtig im Verfassungstext der Verfassung Hessens zu finden sind, vorsieht, aber zudem auch Regelungen zu einem fakultativen Referendum enthält.

Zudem werden Argumente bzw. grundsätzlich Kriterien für die Gesetzgebungstechnik bereitgestellt.

Neumann, Peter, Sachunmittelbare Demokratie – im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, 2009, S. 805-S. 829, Empfehlungen de lege ferenda.

Empfehlungen de lege ferenda

Zukünftige Reformen der landesrechtlichen Bestimmungen zur unmittelbaren Demokratie in Sachfragen sollten mit Blick auf die in den Landesverfassungen bereits geregelten Vorschriften zur unmittelbaren Demokratie einige Aspekte berücksichtigen, die auch schon in der Vergangenheit zum Nachfragen Anlass gaben. Bevor ein Vorschlag für weitere landesverfassungsrechtliche Bestimmungen zur unmittelbaren Demokratie, insbesondere der Volksgesetzgebung, vorgelegt werden kann, müssen die Kriterien eines solchen Entwurfs benannt sein. Zunächst sollen daher die Gesichtspunkte erörtert werden, die in dieser Hinsicht maßgeblich sein können. Neben den Rechtsinstituten der Volksgesetzgebung, der Auflösung des Landtages durch das Volk und dem Referendum soll in den nachfolgenden Überlegungen auch die qualifizierte Massenpetition berücksichtigt werden. Diese ist dogmatisch nicht der

unmittelbaren Demokratie zuzuordnen. Gerade wegen der auf diesen Umstand zurückzuführenden Charakterisierungsprobleme besteht aber die Notwendigkeit, sie im Zusammenhang mit neuen Regelungskonzepten zu berücksichtigen.

§ 1 Kriterien für eine Neufassung der Vorschriften zur unmittelbaren Demokratie im Landesverfassungsrecht

Die Kriterien für einen *de lege ferenda* vorzulegenden Reformentwurf haben sich zu allererst an gesetzgebungstechnischen Grundüberlegungen zu orientieren. Zunächst gilt es, die Klarheit des Gesetzes in das Zentrum der Betrachtung zu rücken. Diese wird nicht nur in begrifflicher, sondern auch in systematischer Hinsicht zu behandeln sein. Derartige Ansätze müssen ergänzt werden um Überlegungen zur inhaltlichen Ausgestaltung, bei der auch Gesichtspunkte der Rechts- bzw. Verfassungspolitik eine Rolle spielen müssen. Entsprechend dieser Konzeption enthalten die nachfolgenden Abschnitte Ausführungen zur Bezeichnung der unmittelbar-demokratischen Rechtsinstitute, zur Gesetzessystematik und zur inhaltlichen Ausgestaltung der unmittelbaren Demokratie.

I. Bezeichnung der unmittelbar-demokratischen Rechtsinstitute

Von wesentlicher Bedeutung ist, die vorherrschende Begriffsunklarheit zu minimieren und im Zuge weiterer Reformen zu beseitigen. Die Klarheit eines Gesetzes ist ein Wert an sich. Eine begriffliche Klarheit in den Landesverfassungen versetzt aber auch die Bürger, die die in Rede stehenden Rechtsinstitute nutzen sollen, in die Lage, von ihnen - zumindest leichter - Gebrauch zu machen. Der gegenwärtige Normenbestand im Landesverfassungsrecht ist selbst für Experten nicht immer klar zu charakterisieren. Die oben beschriebene begriffliche Vielfalt bestätigt diesen Eindruck. Insoweit besteht für alle Landesverfassungen Reformbedarf.

1) Qualifizierte Massenpetition

Die qualifizierte Massenpetition sollte auch als „*Massenpetition*“ bezeichnet werden, um jeden Zweifel über deren Rechtsnatur auszuschließen. Die Irritationen und der Rechtsstreit um die Behandlung der Volksinitiative „*Für die Zukunft unserer Kinder*“ im Landtag von Sachsen-Anhalt machen deutlich, dass eindeutige Formulierungen sinnvoll sind.

2) Auflösung des Landtages durch das Volk

Die Nutzung der Begriffe Volksbegehren und Volksentscheid im Rahmen des Verfahrens der plebiszitären Parlamentsauflösung ist zu vermeiden. Beide Begriffe werden anerkanntermaßen für die Volksgesetzgebung genutzt. Ein „*Antrag auf Auflösung des Parlaments*“ bzw. „*auf Beendigung der Wahlperiode*“ sind nicht weniger verständlich, dafür aber präziser. Auch macht der Begriff der „*Abwahl*“ die Rechtsnatur der plebiszitären Parlamentsauflösung deutlicher, als dies beim „*Volksentscheid auf Parlamentsauflösung*“ der Fall ist.

3) Volksgesetzgebung

Der Begriff der Volksinitiative wird sowohl im Rahmen der Vorschriften zur dreistufigen Volksgesetzgebung für die erste von drei Stufen als auch für die Massenpetition und ursprünglich als Oberbegriff für die Gesetzesinitiative aus dem Volk verwendet.

Schon oben wurde dargestellt, dass unter Volksinitiative bis zur Verfassungsreform in Schleswig-Holstein¹ nur der Oberbegriff für das Gesetzesinitiativrecht des Volkes verstanden wurde. Die Volksinitiative war bis dahin in Form des Volksbegehrens in einigen

¹ Plen.Prot. 2/40 vom 28. August 1996, S. 3614 ff. (S. 3632).

Landesverfassungen geregelt. Die mit der Kodifikation der Volksinitiative als erster Stufe der dreistufigen Volksgesetzgebung und mit der Regelung weiterer Volksinitiativen, die ihrer Rechtsnatur nach als qualifizierte Massenpetitionen zu charakterisieren sind, verbundene Begriffskonfusion, die es dem Fachmann schwer und dem Bürger fast unmöglich macht, die staatlichen Grundordnungen in den Ländern zu verstehen, ist zu beseitigen.

Im Rahmen von dreistufig ausgestalteten Volksgesetzgebungsverfahren ist auf den Begriff der Volksinitiative zu verzichten. Es empfiehlt sich daher, den Begriff des Volksantrags für die erste Stufe der dreistufigen Volksgesetzgebung zu gebrauchen. Soweit Volksinitiativen als qualifizierte Massenpetitionen normiert sind bzw. geregelt werden sollen, können sie schlicht als solche bezeichnet werden. Auf den Begriff der Volksinitiative kann in beiden Fällen verzichtet werden. Die ursprüngliche Bedeutung der Volksinitiative als Oberbegriff für das Gesetzesinitiativrecht des Volkes kann somit auch weiterhin Bestand haben.

Um die Gleichwertigkeit und Parallelität zwischen Parlaments- und Volksgesetzgeber deutlich zu machen, wäre es sinnvoll, diese auch so zu bezeichnen. Nach dem Zusammenbruch des „*realen Sozialismus*“ und der friedlichen Revolution in Ostdeutschland und Osteuropa erscheint ein Festhalten an Vorbehalten unzeitgemäß, die durch den Begriff der „*Volksdemokratie*“ osteuropäischer Prägung begründet waren. Der zwanglose und entspannte, nicht aber bedeutungslose Umgang des Grundgesetzes mit dem Begriff des Volkes in der Präambel, in Art. 1 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2, Art. 21 Abs. 1 Satz 1, Art. 28 Abs. 1, Satz 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 2, Art. 56 Satz 1, Art. 139, Art. 146 GG sollte hier einer Endideologiesierung dienlich sein.

Die besondere Qualität der Volksgesetzgebung als einem *aliud* geht nicht durch eine klärende Bezeichnung im Landesverfassungsrecht verloren. Werden Parlaments- und Volksgesetzgeber als solche kenntlich gemacht, werden Missverständnisse bei den Bürgern, die oft unzutreffend den Vorrang des Volksgesetzgebers annehmen, vermieden. Die verfassungsändernden Landesgesetzgeber, die Vorschriften zur Volksgesetzgebung reformieren, dies oftmals mit einer Stärkung der Bürgerbeteiligung begründen, müssen davon ausgehen, dass die Bürger auch zunehmend die rechtlichen Grundordnungen ihrer Länder lesen.

Mit einer entsprechenden Bezeichnung wird auch das Verhältnis zu den beiden anderen Gewalten deutlich. Die dem Bürger nicht immer gleich einleuchtende Unterscheidung zwischen dem Souverän als ungebundenem Verfassungsgeber und dem Staatsorgan Volk, das als verfassungsändernder Gesetzgeber an die Vorgaben des Verfassungsgebers rechtlich gebunden ist, wird so erleichtert. Sind Parlaments- und Volksgesetzgeber gleichwertig und kommt dies auch durch entsprechende Vorschriften im formellen Verfassungsrecht zum Ausdruck, so liegt nahe, dass nicht nur das Parlament, sondern auch der Volksgesetzgeber verfassungsrechtlichen Schranken unterliegt. Der Volksgesetzgeber steht mithin nicht über der dritten Gewalt. Die verbreitete Annahme, wonach das bei der Volksgesetzgebung handelnde Staatsorgan Volk über den Landesverfassungsgerichten anzusiedeln sei, beruht auch auf einem unzutreffenden Verständnis der Volksgesetzgebung und der Gewaltenteilung. Nicht nur das „*Parlamentsgesetz*“, sondern auch das „*Volksgesetz*“ hat verfassungskonform zu sein und unterliegt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle.

Vor dem Hintergrund des in den letzten 20 Jahren verstärkten Engagements der Bürger für die Regelung einer bundesverfassungsrechtlichen Volksgesetzgebung und für eine liberale und praxistaugliche Ausgestaltung der landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Volksgesetzgebung erscheint jede Anstrengung zur Vermeidung solcher Missverständnisse hilfreich. Auch die Klarheit der Sprache im Gesetzestext kann der Vermeidung von Missverständnissen dienlich sein.

Es mutet schon kurios an, wenn Landesparlamente Bestimmungen der Volksgesetzgebung gestalten, Bedenken hinsichtlich der Kompetenz von Bürgern formulieren, im Rahmen der eigenen Beratungen zu den in Rede stehenden Instrumenten aber oft nicht wissen bzw.

erörtern, was sie kodifizieren. In kaum einer der Verfassungsberatungen wurde die Rechtsnatur der Instrumente hinreichend thematisiert. Die inhaltliche Klarheit oder deren Bedeutung für die sachunmittelbare Demokratie wurde gar nicht ernsthaft erörtert.

4) Gesetzes- und Verfassungsreferendum

Das Referendum ist wie der Volksentscheid am Ende des Volksgesetzgebungsverfahrens eine Volksabstimmung. Sie unterscheiden sich dadurch, dass der Gesetzentwurf bei einem Referendum vom Repräsentativorgan oder Repräsentativorganteil stammt. Vielfach unterscheidet das Landesverfassungsrecht dennoch nicht zwischen Referendum und Volksentscheid, sondern benutzt den Begriff des Volksentscheids für beide Arten der Volksabstimmung. Diese Unklarheit ist zu vermeiden. Ein im Repräsentativorgan oder einem Repräsentativorganteil erarbeiteter einfacher oder verfassungsändernder Gesetzentwurf, der aufgrund eines Antrags oder obligatorisch zur Abstimmung gestellt werden soll, ist als Referendum zu bezeichnen.

II. Gesetzssystematik

Die Vorschriften sollten ihrer Rechtsnatur entsprechend in die Systematik der jeweiligen Landesverfassung integriert werden.

1) Qualifizierte Massenpetition

Das Staatsvolk handelt im Rahmen der Volksgesetzgebung als Staatsorgan. Demgegenüber beruft sich der Bürger bei der Petition auf eine grundrechtliche Gewährleistung. Die unterschiedliche rechtliche Charakterisierung sollte in den verfassungsrechtlichen Bestimmungen auch zum Ausdruck kommen. Eine irgendwie geartete Integration der Massenpetition in die Regelungen über das Volksgesetzgebungsverfahren ist daher zu vermeiden. Die qualifizierte Massenpetition sollte bei den Grundrechten, hinter der Petition², allenfalls bei den Vorschriften zum Landtag, kodifiziert werden. Auch hier mag das Beispiel der Volksinitiative „Für die Zukunft unserer Kinder“ in Sachsen-Anhalt die Notwendigkeit einer überzeugenden Gesetzssystematik belegen.

2) Auflösung des Landtages durch das Volk

Auch die plebiszitäre Auflösung des Landtages bzw. die Beendigung der Wahlperiode ist von der Volksgesetzgebung systematisch zu trennen. Zwar handelt es sich bei der plebiszitären Parlamentsauflösung sowohl um ein Personal- als auch um ein Sachplebiszit, es erscheint aber unglücklich, die plebiszitäre Parlamentsauflösung bei der Gesetzgebung regeln zu wollen. Der Schwerpunkt liegt bei der personalplebiszitären Komponente. Die vielfach vorgeschlagene und teilweise auch vorgenommene Integration der plebiszitären Parlamentsauflösung in den Vorschriften zur Volksgesetzgebung ist zu vermeiden. Das Volk handelt in diesem Fall nicht als Gesetzgeber. Es gibt mithin auch keinen Grund, die plebiszitäre Parlamentsauflösung bei der Gesetzgebung regeln zu wollen. Es empfiehlt sich, die Auflösung des Parlaments durch das Volk - wenn überhaupt - im Abschnitt über den Landtag zu kodifizieren.

² So wird im „Hofgeismarer Entwurf“, der eine bundesverfassungsrechtliche Konzeption für eine Volksgesetzgebung entwirft, der Volksantrag in einem Art. 17 Abs. 2 GG geregelt. Jung, in: Stiftung Mitarbeit [Hrsg.], Direkte Demokratie in Deutschland, 1991, S. 19 ff. (S. 61).

Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg regelt eine sog. „Volkspetition“ in Art. 25 c HambVerf. Die insoweit konsequente Konzeption ist indessen nur halbherzig erfolgt, da zugleich eine Volksinitiative in Art. 50 HambVerf. geregelt wurde. Zwar ist Art. 50 HambVerf. wohl als Gesetzesinitiativrecht des Volkes zu verstehen, womit ein anderer Regelungsgegenstand als bei der „Volkspetition“ kodifiziert wurde, der Begriff der Volksinitiative wird aber weiterhin verwendet, was im gemeindeutschen Verfassungsvergleich zu Irritationen führen muss.

3) Volksgesetzgebung

Die Volksgesetzgebung ist - das ist inzwischen Verfassungsstandard³ - im Abschnitt über die Gesetzgebung zu normieren. Ein eigener Abschnitt jeweils zur Parlamentsgesetzgebung und Volksgesetzgebung ist ebenfalls denkbar.

4) Gesetzes- und Verfassungsreferendum

Gesetzes- oder Verfassungsreferenden sind Volksabstimmungen am Ende des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens. Gesetzes- und Verfassungsreferenden sollten – unabhängig davon, ob sie fakultativ oder obligatorisch ausgestaltet werden – im Rahmen des Abschnitts über die Gesetzgebung geregelt werden. Es empfiehlt sich, die Normen zur Volksgesetzgebung nicht mit den Vorschriften zu den Referenden, die systematisch der Parlamentsgesetzgebung zuzuordnen sind, zu vermischen.

Werden sowohl Verfassungsreferenden als auch verfassungsändernde Volksentscheide vorgesehen, so macht es Sinn, diese zusammen mit grundsätzlichen Vorgaben für Verfassungsänderungen in einer eigenen Vorschrift über die Änderung der Landesverfassung zu normieren.

III. Inhaltliche Ausgestaltung der sachunmittelbaren Demokratie

Neben den soeben erörterten eher gesetzgebungstechnischen Gesichtspunkten der Gesetzssystematik und Bezeichnung von Rechtsinstituten sollen nachfolgend zunehmend rechtspolitische Aspekte bezeichnet werden, die bei der Kodifikation der sachunmittelbaren Demokratie im Landesverfassungsrecht Berücksichtigung finden sollten.

1) Massenpetition

Die Regelung einer qualifizierten Massenpetition könnte ausdrücklich auch „*bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung*“ aufnehmen, wie sie z.B. bereits im Zusammenhang mit der Volksgesetzgebung in den Verfassungen der Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein geregelt sind.

Dies wird vor allem unter Hinweis auf die in der Schweiz übliche „*allgemeine Anregung*“ in der Literatur erörtert. Soweit und solange eine solche Regelung nicht mit Vorschriften der Gesetzgebung kollidiert oder vermischt wird, steht dem nichts im Wege. Es bleibt nur grundsätzlich anzumerken, dass das Petitionsrecht schon immer das Recht gewährt hat, auch einen „*bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung*“ an die Volksvertretung heranzutragen. Dies braucht nicht mehr ausdrücklich betont zu werden. Wenn nun qualifizierte Massenpetitionen geregelt werden sollen, die unter der Bedingung, dass eine bestimmte Unterstützerzahl hinter einer Petition steht, das Recht vermitteln, im Landtag angehört zu werden, kann nichts anderes gelten.

Im Hinblick auf die Regelung eines Quorums bei der qualifizierten Massenpetition sollte man sich an den Quoren bei der Volksgesetzgebung orientieren. Legt man die hier vorgeschlagene Regelung eines dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens zugrunde, hat man das Quorum beim Volksantrag zu berücksichtigen. Die Regelung eines höheren Quorums bei der Massenpetition als beim Volksantrag sollte vermieden werden. Lässt sich der heranzutragende Gegenstand in einen Gesetzentwurf fassen, werden im Zweifel die Initianten nicht erst eine qualifizierte Massenpetition betreiben. Es ist zu erwarten, dass Sie dann sofort als Gesetzgeber im Rahmen des dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens tätig werden.

³ Ausnahmen: Art. 70 BremVerf.; Art. 60 MVorVerf. (unklar); Art. 48, Art. 49 NdsVerf., Art. 42 SHVerf.

2) Parlamentsauflösung durch das Volk

Es besteht Einigkeit in der Literatur, dass die plebiszitäre Auflösung eines Landtages die Ausnahme bleiben sollte. Dies ist verfassungspolitisch auch sinnvoll. Das zentrale Gesetzgebungsorgan wird in seiner Funktionsfähigkeit nicht gestärkt, wenn es zu leicht zur Disposition stehen kann. Die bei der Landtagswahl bestimmte Zusammensetzung des Parlaments ist grundsätzlich zu respektieren. Das sollte für die Volksvertreter ebenso gelten wie für das Landesvolk. Nur in Krisensituationen kann und sollte die plebiszitäre Auflösung des Landtages möglich sein. Dort, wo eine Landesverfassung dem Parlament ein Recht auf Auflösung des Landtages einräumt, macht es Sinn, auch dem Staatsvolk eine solche Möglichkeit einzuräumen.

Die Ausgestaltung dieses Verfahrens sollte aber von dem der Volksgesetzgebung differieren. Unabhängig von gesetzssystematischen Gründen und aus Gründen der begrifflichen Klarheit spricht dafür auch die Ratio einer solchen Prozedere. Beide Rechtsinstitute unterscheiden sich erheblich. Das Volk handelt bei der plebiszitären Parlamentsauflösung in einer Krisensituation. Zumeist wird es um die Handlungsfähigkeit des Parlaments gehen, das aus tatsächlichen (Mehrheiten) oder politisch-moralischen Gründen (Skandal, keinen Rückhalt in der Bevölkerung) oder deren Kombination, nicht mehr handlungsfähig ist. Ein gestrecktes Verfahren mit mehreren Stufen ist in dieser Situation unangemessen. Es besteht schon deshalb ein Bedürfnis nach einem zügigen Verfahren, weil das Parlament auch nicht über einen längeren Zeitraum unter dem Damoklesschwert der Auflösung durch das Volk stehen und damit noch stärker in seiner Handlungsfreiheit beschränkt werden darf. Wird das Landesvolk demgegenüber als Gesetzgeber tätig, besteht ein besonderes Interesse an einer hinreichenden Diskussion und Würdigung der Argumente, die ein gestrecktes Verfahren geradezu verlangen. Es ist daher zu empfehlen, für eine Parlamentsauflösung einen Antrag aus dem Volk genügen zu lassen, der von einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigter gestützt wird.

Bei der Festsetzung der Höhe des Quorums wird man berücksichtigen müssen, dass Personalplebiszite der Demagogie ungleich stärker zugänglich sind als Sachplebiszite⁴. Zwar ist die plebiszitäre Parlamentsauflösung kein reines Personalplebiszit, sondern enthält daneben auch ein sachplebiszitäres Moment. Es steht aber den Wahlen strukturell näher als der Volksgesetzgebung. Die Höhe des Quorums für den Antrag auf Auflösung des Parlaments ist also deutlich höher anzusetzen als beim Volksbegehren für einfache Gesetze. Wegen der Ausnahmesituation bei der Auflösung des Parlaments empfiehlt es sich, entsprechend der Verfahrensverschärfungen bei der verfassungsändernden Volksgesetzgebung ein Quorum für den Auflösungsantrag von zehn vom Hundert der Stimmberechtigten zu normieren. Bei der Abwahl sollte eine Mehrheit von zwei Dritteln der teilnehmenden Wahlberechtigten maßgeblich sein.

3) Volksgesetzgebung

Die Volksgesetzgebung ist das bedeutendste Rechtsinstitut der unmittelbaren Demokratie zu Sachfragen. Hier soll auch der Schwerpunkt der Überlegungen zu Reformen der sachunmittelbaren Demokratie im Landesverfassungsrecht liegen.

a) Gesetzentwürfe oder „Gegenstände der politischen Willensbildung“

Vereinzelt wird auf der ersten Stufe oder generell im Rahmen der Vorschriften zur Volksgesetzgebung auch ein „bestimmter Gegenstand der politischen Willensbildung“

⁴ Schiffers, Protokoll der Tagung der Bischöflichen Akademie und des Landesverbandes Mehr Demokratie in NRW „Volksbegehren und Volksentscheid Stiefkinder deutscher Politik“, in der Bischöflichen Akademie in Aachen am 13./14. Oktober 2000. Vgl. auch: Schiffers, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, 1971.

zugelassen. Es bedarf danach also keines Gesetzentwurfes, um sich des unmittelbar-demokratischen Rechtsinstituts bedienen zu können.

Von solchen Konstruktionen sollte unter verschiedenen Aspekten Abstand genommen werden. Soll hier eine Art Massenpetition geregelt werden, dann gehört diese ohnehin nicht in das Volksgesetzgebungsverfahren. Dort soll Gesetzgebung geregelt werden, keine Petition. Ob man an der Berücksichtigung des Begriffs „*bestimmter Gegenstand der politischen Willensbildung*“ im Rahmen der Regelungen zur Petition festhalten möchte, kann hier dahinstehen. Im Übrigen sind keine Regelungsbereiche erkennbar, die nicht in Gesetzesform gegossen werden könnten.

Soll es aber darauf ankommen, dass der Vorlage kein Gesetzentwurf zugrunde liegen muss, ist auch dies abzulehnen. Wer ein Volksgesetzgebungsverfahren in eine verfassungsrechtliche Form gießen möchte, sollte den Anwendungsbereich entsprechend fassen⁵. Grundlage einer Gesetzgebung kann auch nur ein Gesetzentwurf sein.

b) Zwei-oder Dreistufigkeit

Nach der hier vertretenen Ansicht ist ein Volksgesetzgebungsverfahren dann dreistufig, wenn nicht nur drei Verfahrensstufen durchlaufen werden, sondern die erste Verfahrensstufe auch notwendige Bedingung für die beiden folgenden Stufen ist. Kann ein Volksgesetzgebungsverfahren sofort mit einem Volksbegehren, das auf einen Volksentscheid gerichtet ist, begonnen werden, ohne zuvor einen Volksantrag durchführen zu müssen, liegt ein zweistufiges Volksgesetzgebungsverfahren vor.

Für ein dreistufiges Verfahren spricht, dass aufgrund des weiteren, zweiten Relevanztests beim Volksbegehren ein sehr niedriges Quorum gewählt werden kann. Dies ermöglicht eine sehr frühe Rechtsprüfung über den zugrundeliegenden Gesetzentwurf. Für eine solche Konzeption spricht vor allem, dass sich das staatsbürgerliche Engagement nicht unnötig lange auf einen verfassungswidrigen Gesetzentwurf richtet. In den Fällen, in denen die Initiative einen Gegenstand aufgreift, den das Parlament ohne weitere Schwierigkeiten umzusetzen bereit ist, wird bei dem im dreistufigen Verfahren denkbaren niedrigen Einstiegsquorum vermieden, dass zunächst ein unnötig großer Aufwand beim Volksantrag betrieben wird.

Das gestreckte dreistufige Volksgesetzgebungsverfahren sorgt nicht nur wegen der notwendigen Mindestlaufzeit des Verfahrens, sondern auch aufgrund der mehrfach erfolgenden öffentlichen Diskussion für eine Entemotionalisierung und Versachlichung. Es besteht hinreichend Zeit für eine ausgiebige öffentliche Diskussion.

Hier wird daher das dreistufige Volksgesetzgebungsverfahren favorisiert und zur Grundlage der nachfolgenden Überlegungen gemacht.

c) Quoren beim Volksantrag und Volksbegehren

Bei der Erörterung der Frage der Quoren wird von dem hier favorisierten dreistufigen Modell der Volksgesetzgebung ausgegangen.

Der Volksantrag als erste Stufe und das Volksbegehren als zweite Stufe der Volksgesetzgebung stellen jeweils Relevanztests dar. Ihre erfolgreiche Durchführung berechtigt die Initiativen dazu, dem Staatsvolk einen Gesetzentwurf zur Abstimmung vorzulegen, sofern das Parlament diesen nicht zuvor beschließt. Beide Rechtsinstitute können ihre Funktion als Relevanztest nur dann erfüllen, wenn Quoren geregelt werden. Die Regelung von Quoren beim Volksantrag und beim Volksbegehren ist notwendig. Dies ist - soweit erkennbar - auch unbestritten.

⁵ Man darf daran Zweifel haben, ob eventuell auch im Rahmen des Verwaltungshandelns unmittelbar-demokratische Instrumente hilfreich sind. Jedenfalls gehören solche Vorschläge nicht in den Regelungsrahmen der Volksgesetzgebung. Befürwortend: Jung, in: Stiftung Mitarbeit [Hrsg.], Direkte Demokratie in Deutschland, 1991, S. 19 ff. (S. 20).

Viel entscheidender und auch umstrittener ist die Frage nach der Höhe der Quoren. Von diesen hängt nämlich ab, ob die Volksgesetzgebung lediglich ihrer Form nach oder aber tatsächlich gewährleistet ist. Werden die Quoren zu hoch angesetzt, findet faktisch keine Volksgesetzgebung statt⁶. Bei zu niedrigen Quoren besteht die Möglichkeit der Befassung des Landesvolkes durch aussichtslose Initiativen. Es kann dennoch sinnvoll sein, schon einer relativ geringen Anzahl von Stimmberechtigten die Möglichkeit einzuräumen, einen Gesetzentwurf einer Rechtsprüfung zuzuführen. Auch macht es Sinn, dem Parlament schon in einem sehr frühen Stadium der Volksgesetzgebung die Möglichkeit zu geben, seinen Standpunkt zu überdenken. Ersteres verhindert, dass engagierte Staatsbürger zu lange einen möglicherweise verfassungswidrigen Gesetzentwurf unterstützen. Letzteres ermöglicht dem Parlament, bestimmte Entwicklungen im Land früher wahrzunehmen und bei seiner Gesetzgebungstätigkeit zu berücksichtigen. Sowohl die Idee eines Abfanggesetzes als auch einer möglichen Konkurrenzvorlage bei der Volksabstimmung können auf diese Weise ohne Zeitdruck erörtert werden.

Es ist daher zu empfehlen, im Rahmen des Volksantrages ein Quorum von einem vom Hundert der Stimmberechtigten zugrunde zu legen. Nachdem eine Rechtsprüfung und Beteiligung des Landtages erfolgt ist, muss der zweite Relevanztest die endgültige Legitimation dafür erbringen, dass dem Staatsvolk ein Gesetzentwurf vorgelegt werden kann. Vor dem Hintergrund der oben erörterten praktischen Erfahrungen in den ostdeutschen Ländern lässt sich festhalten, dass Quoren beim Volksbegehren von 10 % und mehr bereits geeignet sind, die praktische Anwendung stark einzuschränken bzw. zu verhindern. Selbst in Brandenburg, wo für das Volksbegehren die Zustimmung von 80.000 Stimmberechtigten, d.h. ein etwa 3,8 %iges Quorum vorgesehen ist, kann von einer übermäßigen Nutzung der Volksgesetzgebung keine Rede sein. Ein Vergleich mit Schleswig-Holstein bestätigt diese Einschätzung. Dort ist ein Quorum von 5 % der Stimmberechtigten beim Volksbegehren vorgesehen. Dennoch ist auch dort nur eine moderate Inanspruchnahme der Regelungen zur Volksgesetzgebung zu verzeichnen. Es ist daher ein Quorum von fünf vom Hundert der Stimmberechtigten beim Volksbegehren als zweitem Relevanztest als angemessen anzusehen.

d) Quoren beim Volksentscheid über einfache Gesetze

Beim Volksentscheid über einen einfachen Gesetzentwurf haben sowohl die Gegner als auch die Befürworter die Möglichkeit der Teilnahme. Dieser Umstand macht den Abstimmungskampf zu einem konstruktiven sachpolitischen Streit über den politisch einzuschlagenden Weg. Der qualitative Vorteil eines solchen Volksentscheids gegenüber der Wahl liegt darin, dass hier nicht die politisch agierenden Personen, sondern die einzelnen Sachfragen im Vordergrund der Auseinandersetzung stehen. Als Stärke dieser Diskussion wird empfunden, dass die Auseinandersetzung mit Fragen der Politik nicht mehr den Gremien vorbehalten blieb, sondern vorübergehend Gegenstand des Alltags der Bürger wird. Vielfach wird damit die Hoffnung verbunden, der Tendenz, die mit dem Begriff der „Politik(er)verdrossenheit“ umschrieben wird, könnte so Einhalt geboten werden. Man ist der

⁶ Siehe zum Beispiel die Regelungen in Nordrhein-Westfalen bis zur Reform im Jahre 2002. Gem. Art. 68 Abs. 1 Satz 7 NRWVerf. a.F. war erforderlich, dass ein Fünftel der Stimmberechtigten das Volksbegehren stellte. Seit der Verabschiedung der Verfassung am 18. Juni 1950 durch das Volk hat es in Nordrhein-Westfalen drei zugelassene Volksbegehren gegeben, von denen allein das im Februar 1978 durchgeführte Volksbegehren gegen die Einführung der Kooperativen Schule erfolgreich war. Es wurde von 29,99 % der Stimmberechtigten unterstützt. Dagegen war zuvor (1974) das Volksbegehren der „Aktion Bürgerwille e.V.“ zur Verhinderung der kommunalen Gebietsreform gescheitert. Das 1969 zugelassene Volksbegehren „Aktion selbständiges Beuel“ wurde nicht durchgeführt. Vgl.: Neumann, Peter, in: ders./von Raumer [Hrsg.], Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung, 1999, S. 17 ff. (S. 22, Fußn. 26), m.w.N.

Ansicht, die Volksgesetzgebung rege zur politischen Teilhabe an und fördere so den politischen Diskurs.

Dieser politische Diskurs kommt dann zum Erliegen, wenn Aufrufe zur Nichtteilnahme am Volksentscheid zu politischen Erfolgen für eine der beteiligten Seiten führen können. Dies kann dann der Fall sein, wenn eine Mindestbeteiligung verlangt wird oder eine Mindestzustimmung beim Volksentscheid erforderlich ist, die an der Gruppe der Stimmberechtigten anknüpft. Hier wird Gegnern der Initiative die Möglichkeit eröffnet, durch Verweigerung des politischen Diskurses oder einen Boykott einen politischen Erfolg zu erringen. Bei einem Zustimmungsquorum können die Gegner in der Sache den politischen Diskurs in der Hoffnung verweigern, dass nicht hinreichend viele Unterstützungswillige motiviert werden. Oft ist es gerade der Widerspruch, der zum Engagement bzw. zur Teilnahme motiviert. Bleibt dieser aus, sinkt die Zahl der Stimmberechtigten, die zustimmen. Im Falle des Beteiligungsquorums nützt den Sachgegnern vor allem der ausdrückliche Boykottaufruf⁷. Dies würde nicht nur den Sinn der Volksgesetzgebung, die gerade diesen politischen Diskurs fördern soll, unterlaufen, sondern könnte auch zu verfälschten Ergebnissen führen.

Verweigern die Gegner der im Gesetzentwurf enthaltenen Regelung die Diskussion oder rufen zum Boykott des Volksentscheids auf und erreicht dieser dennoch das Mindestbeteiligungs- oder Zustimmungsquorum, so ist das Volksgesetz unabhängig davon beschlossen, ob ohne die Diskussionsverweigerung oder den durch entsprechenden Aufruf provozierten Boykott eine Mehrheit der Abstimmenden den Gesetzentwurf gebilligt hätte⁸.

Es empfiehlt sich daher, auf ein Quorum beim Volksentscheid zu verzichten⁹.

e) Alternativentwurf beim Volksentscheid

Es erscheint sinnvoll, im Rahmen der Volksgesetzgebung die Möglichkeit einzuräumen, beim Volksentscheid einen Alternativentwurf des Parlaments mit zur Abstimmung zu stellen¹⁰. Soweit zur Volksgesetzgebung kritisch angemerkt wird, sie lasse keine Kompromisse zu¹¹, kann dem mit Hilfe eines Alternativentwurfs des Parlaments begegnet werden. Sollten im Laufe des Volksgesetzgebungsverfahrens und der mit diesem verbundenen öffentlichen Diskussion Mängel am volksinitiierten Entwurf offenbar werden, ohne dass das grundsätzliche Anliegen der Initiative in Frage gestellt wird, könnte eine Alternativvorlage des Parlaments Abhilfe schaffen.

Die Zulassung eines Alternativgesetzentwurfes des Parlaments bei der Abstimmung hat zudem den Vorteil, dass das Parlament nicht dazu genötigt wird, von der - immer bestehenden¹² - Möglichkeit einer Abfanggesetzgebung Gebrauch zu machen¹³.

f) Erschwernis bei Verfassungsänderungen

Verfassungsrechtlich ist nicht erforderlich, dass die verfassungsändernde Volksgesetzgebung gegenüber der einfachen Volksgesetzgebung unter erschwerten Verfahrensbedingungen zu

⁷ Hier darf zu Recht auf „Weimarer Erfahrungen“ Bezug genommen werden. Schiffers, in: ZPol 1996, S. 349 ff. (S. 368).

⁸ Vereinzelt ist dies im Zusammenhang mit dem Zustimmungsquorum von 25 % der Stimmberechtigten beim Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen bereits zu beobachten gewesen. § 26 Abs. 7 Satz 2 a.F.

⁹ Stiens, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im Bundesstaat der Gegenwart, 1997, S. 210; Neumann, Peter, in: ZfDD 2000, Heft 46, S. 27.

¹⁰ Schiffers, in: ZPol 1996, S. 349 ff. (S. 349, S. 370); Stiens, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im Bundesstaat der Gegenwart, 1997, S. 210 f.

¹¹ Degenhart, in: Der Staat 1992, S. 77 ff. (S. 92); Schiffers, in: ZPol 1996, S. 349 ff. (S. 370).

¹² Jung, in: Stiftung Mitarbeit [Hrsg.], Direkte Demokratie in Deutschland, 1991, S. 19 ff. (S. 41).

¹³ Jung, in: Stiftung Mitarbeit [Hrsg.], Direkte Demokratie in Deutschland, 1991, S. 19 ff. (S. 42).

erfolgen hat. Verfassungspolitisch ist dies indessen zu wünschen. Enthalten Landesverfassungen keine Erschwernisse für die verfassungsändernde Volksgesetzgebung, könnten Initiativen der Versuchung erliegen, ihr Anliegen gleich in die Verfassung aufnehmen zu wollen, obgleich diesem auch im Wege der einfachen Gesetzgebung hätte entsprochen werden können¹⁴.

Bei den denkbaren erschwerten Verfahrensbedingungen ist zwischen denen zu unterscheiden, die nicht nur den Zweck der Verfahrenerschwernis erfüllen, sondern auch i.ü. der Ratio des Volksgesetzgebungsverfahrens nicht zuwiderlaufen.

In den bisherigen Ausgestaltungen der Volksgesetzgebung im Landesverfassungsrecht findet sich als Erschwernis für die verfassungsändernde Volksgesetzgebung zumeist das Quorum beim Volksentscheid. Entsprechend wird in der Literatur und der Rechtsprechung auch das Hauptaugenmerk auf diese Möglichkeit der Erschwernis gelegt¹⁵. Dies ist insoweit verständlich, als das Instrument des Quorums auch beim Volksbegehren akzeptiert ist und der plebiszitären Gesetzgebung Quoren immanent zu sein scheinen. Dennoch ist dieser Umstand betrüblich, hat doch gerade diese Form der Verfahrenerschwernis erhebliche Nachteile. Noch dazu werden andere, weniger schädliche Erschwernisformen nicht diskutiert, die den Zweck ebenso gut erreichen können:

aa) Quoren beim verfassungsändernden Volksentscheid

Die Feststellungen, die bereits zum Quorum über den einfachgesetzlichen Volksentscheid gemacht wurden, gelten auch hier. Entgegen *Stiens*¹⁶ ist gerade nicht anerkannt, dass nur eine Erhöhung von Quoren beim verfassungsändernden Volksentscheid der erheblichen Bedeutung der Verfassungsänderung für das Staatsleben gerecht werden.

bb) Andere Erschwernisformen

Neben einem Quorum beim Volksentscheid besteht die Möglichkeit, gesteigerte Quoren für Verfassungsänderungen beim Volksantrag und beim Volksbegehren zu regeln. Legt der verfassungsändernde Landesgesetzgeber besonderen Wert auf Erschwernisformen beim Volksentscheid, so kann eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden ebenso Abhilfe schaffen¹⁷ wie eine Wiederholung des Volksentscheids, die nur dann zur Verfassungsänderung führt, wenn beide Volksentscheide die Verfassungsänderung billigen¹⁸. In jüngster Zeit ist ein weiteres Modell hinzugekommen. So schlägt *Jung* vor, in einem ersten Durchgang bei einem Volksentscheid die Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren zur Anwendung zu bringen. Gibt es bei der Abstimmung eine Nein-Mehrheit, soll das Verfahren zu Ende sein. Gibt es eine Ja-Mehrheit beim Volksentscheid und wird das Quorum erreicht, soll das Verfahren mit Erfolg in der Sache ebenfalls abgeschlossen sein. Ergibt das Ergebnis eine Ja-Mehrheit, ohne dass das Quorum erreicht wird, findet ein erneuter Volksentscheid statt, bei dem nunmehr allein die Mehrheit der Abstimmenden entscheiden soll¹⁹.

Meines Erachtens ist es nicht nur aus ästhetischen Gründen sinnvoll, auf jeder Stufe des Verfahrens Erschwernisse vorzusehen. Unabhängig von dem praktischen Sinn solcher

¹⁴ Neumann, Peter, in: ders./von Raumer [Hrsg.], Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung, 1999, S. 167 ff. (S. 27 f., Fußn. 45).

¹⁵ Schiffers, in: ZPol 1996, S. 349 ff. (S. 369).

¹⁶ Stiens, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im Bundesstaat der Gegenwart, 1997, S. 209.

¹⁷ Stiens, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im Bundesstaat der Gegenwart, 1997, S. 210; Jung, in: ZPol 1999, S. 863 ff. (S. 893).

¹⁸ Neumann, Peter, in: ders./von Raumer [Hrsg.], Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung, 1999, S. 17 ff. (S. 28).

¹⁹ Jung, in: ZPol 1999, S. 863 ff. (S. 884).

gesteigerter Verfahrensanforderungen, wie es bereits oben aufgezeigt wurde, wird so auch die besondere Wertigkeit der Verfassung deutlich, die darin liegt, dass sie als rechtliche Grundordnung des Staates und vorrangiges Normengefüge Orientierung gibt. Es ist auch nicht unklug, wenn die Bürger sich nicht erst beim Volksentscheid, sondern bereits bei der Einleitung des Volksgesetzgebungsverfahrens über die besondere Bedeutung dieses Gesetzentwurfes dadurch klar werden, dass hier andere, erhöhte Verfahrensanforderungen gelten.

Auf der Stufe des Volksantrages wird daher ein Quorum von zwei vom Hundert der Stimmberechtigten und auf der Stufe des Volksbegehrens von zehn vom Hundert der Stimmberechtigten empfohlen.

Beim Volksentscheid sollten die grundsätzlichen Bedenken über Diskussionsverhinderungen und Diskussionsverweigerungen nicht außer Acht gelassen werden. Es empfiehlt sich daher eine innere Qualifizierung beim Volksentscheid, die allein die abgegebenen Stimmen berücksichtigt. Bedenken, wie sie oben im Zusammenhang mit einem Quorum für Volksentscheide über einen einfachen Gesetzentwurf erörtert wurden, greifen hier nicht. Durch die innere Qualifizierung läuft ein Aufruf zur Nichtteilnahme an dem Volksentscheid leer. Auch die Gegner haben nun ein Interesse daran, möglichst viele ihrer Anhänger beim Volksentscheid zu mobilisieren. Es wird hier eine Mehrheit von Zweidritteln der Abstimmenden vorgeschlagen.

g) Rechtsprüfung

Es wird nicht bestritten, dass eine Rechtsprüfung von Gesetzentwürfen notwendig und sinnvoll sein kann. Es ist aber fraglich, ob jeder Gesetzentwurf einer Überprüfung zu unterziehen ist.

aa) *Präventive oder repressive Normenkontrolle*

Der Entscheidung darüber, ob eine gerichtliche Überprüfung bereits vor einem Volksbegehren oder einem Volksentscheid erfolgen soll oder erst, nachdem das Volk ein Gesetz im Wege eines Volksentscheids beschlossen hat, wird stark davon geprägt sein, ob man dem Volk mit Vertrauen oder eher mit Misstrauen begegnet. In den Vereinigten Staaten erfolgt eine materielle Kontrolle in der Regel nicht präventiv, sondern nach der Annahme durch den Volksentscheid²⁰. Der amerikanischen Verfassungspraxis liegt ein grundsätzliches Vertrauen in die Mündigkeit und Vernünftigkeit des Volksgesetzgebers zu Grunde. Demgegenüber ist die deutsche Verfassungspraxis und sind die ihr zugrunde liegenden Bestimmungen durch Misstrauen gegenüber der Mündigkeit und der Vernünftigkeit des Volksgesetzgebers geprägt²¹.

Regelmäßig regelt das deutsche Landesverfassungsrecht eine präventive Normenkontrolle für den Fall, dass das Repräsentationsorgan, welches die Rechtsprüfung vornimmt, verfassungsrechtliche Bedenken gegen den vorgelegten Gesetzentwurf hat. Entweder legt das Repräsentationsorgan in einem solchen Fall selber das Gesetz einem Verfassungsgericht zur Prüfung vor oder lehnt den Antrag auf Zulassung mit der Konsequenz ab, dass nunmehr die Initianten die Möglichkeit haben, das Verfassungsgericht anzurufen. Erst nach der Feststellung der Verfassungsmäßigkeit durch das Verfassungsgericht erfolgen Volksbegehren und Volksentscheid.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Regelung, die erst nach einem erfolgreichen Volksentscheid eine verfassungsgerichtliche Überprüfung vorsieht, bestehen nicht. Dennoch

²⁰ Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 234 ff.; Rinken, in: NordÖR 2000, S. 89 ff. (S. 96).

²¹ Rinken, in: NordÖR 2000, S. 89 ff. (S. 96).

ist die präventive Normenkontrolle vorzuziehen. Dass so der Eindruck entstehen könnte, man müsse dem Volk misstrauen, ist bedauerlich. Jedoch trägt eine präventive Normenkontrolle dazu bei, die Akzeptanz der Gewaltenteilung und der Gerichte zu wahren. Nach der frühzeitigen Ablehnung eines Volksantrags können die Initianten die Fehler korrigieren und einen verfassungskonformen Gesetzentwurf vorlegen. Die Bereitschaft des Staatsvolkes, mit seiner Gesetzesinitiative in den Staat zu investieren, wird so konstruktiv genutzt. Der Bestand der staatlichen Ordnung steht nicht zur Disposition.

Im Falle einer repressiven Normenkontrolle nach einem erfolgreichen Volksentscheid steht demgegenüber der Mehrheitswille der Volkes gegen das Verfassungsgericht. Dies wirft im Falle der ablehnenden Entscheidung durch das Verfassungsgericht unweigerlich die Frage nach der Kompetenz des Gerichtes und sein Verhältnis zum Souverän auf. Die Gewaltenteilung steht damit auf dem Prüfstand. Hier besteht tatsächlich die Gefahr einer Emotionalisierung, die nicht zwingend, aber zumindest dem Ansatz nach ein destabilisierendes Moment in sich trägt.

Zudem ist es unbillig, dem Volk als Staatsorgan eine verfassungswidrige Vorlage zur Unterschrift vorzulegen. Bei mindestens zwei Akten der Staatswillensbildung, beim Volksbegehren und beim Volksentscheid, würde ein enormer Aufwand für ein möglicherweise verfassungswidriges Gesetz betrieben. Es empfiehlt sich daher an einer präventiven Kontrolle des Volksgesetzes festzuhalten²².

bb) Verfahren der präventiven Rechtsprüfung

Bevor ein Verfassungsgericht mit der materiellen Prüfung eines Volksgesetzes betraut wird, hat ein Repräsentativorgan diese Prüfung vorzunehmen. Fraglich ist, ob diese dem Landtagspräsidenten oder der Landesregierung überlassen bleiben soll.

(1) Prüfung durch Verfassungsgericht auf Antrag der Initianten

Die vorkonstitutionellen Landesverfassungen, die die Volksgesetzgebung regelten, sahen in der Regel vor, dass das Verfassungsgericht erst nach Ablehnung des Zulassungsantrages für ein Volksbegehren und einer nachfolgenden Beschwerde bzw. Klage vor dem Landesverfassungsgericht durch die Initianten tätig werden sollte. In jüngerer Zeit wird mit der Begründung, es sei den Initianten nicht zuzumuten, vor Gericht zu ziehen, gefordert, die Landesregierung bzw. der Landtagspräsident hätten den Volksantrag bzw. das Volksbegehren dem Landesverfassungsgericht zur Prüfung vorzulegen.

Nachteilig an der letzteren Auffassung ist, dass sie den Initianten die Möglichkeit nimmt, ohne Entscheidung durch das Landesverfassungsgericht mit seiner weitreichenden Bedeutung auch für andere Initiativen den Gesetzentwurf des Volksantrages aufgrund der Ablehnung durch Landesregierung bzw. Landtagspräsident möglicherweise einer erstmaligen eigenen rechtlichen Prüfung zu unterziehen und zu überarbeiten.

Zudem gerät das Landesverfassungsgericht in eine unglückliche Situation. Das Gericht läuft schon grundsätzlich Gefahr, in einen politischen Konflikt hineingezogen zu werden, wenn es um die Zulassung von Volksanträgen bzw. Volksbegehren geht. Mit der in jüngster Zeit geforderten Konzeption der Rechtsprüfung stellt sich den Initianten das Landesverfassungsgericht als eigentlicher Ablehner des Volksantrages oder gar Vertreter der Landesregierung oder des Landtagspräsidenten dar. Neben dem grundsätzlich immer bestehenden Problem des *judicial self restraint* bei der Gewaltenteilung besteht die ernstzunehmende Gefahr, dass eine laienhafte Wahrnehmung bei den Initianten zu der

²² So im Ergebnis auch für die Bundesebene empfohlen von: Schiffrers, in: ZPol 1996, S. 349 ff. (S. 349, S. 370).

Annahme führt, die Gewaltenteilung sei nicht gewährleistet. Folge könnte zudem sein, dass wegen dieses Eindrucks die Gewaltenteilung gänzlich in Frage gestellt wird.

Als Beispiel mag hier das Volksbegehren „*Macht braucht Kontrolle*“ in Bayern dienen. Dieses war eine Folge des Urteils des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes zum Volksbegehren „*Staat ohne Senat*“. Der Verfassungsgerichtshof billigte in dem Urteil zwar die Auflösung des Bayerischen Senats durch das Staatsvolk, korrigierte aber seine eigene Rechtsprechung und stellte fest, dass - entgegen der bis dahin üblichen Staatspraxis - quorenlose Volksentscheide für Verfassungsänderungen nach der Bayerischen Verfassung nicht möglich sein sollten. In der Annahme, das Verfassungsgericht habe in Absprache mit der bayerischen Landesregierung das Senatsvolksbegehren genutzt, um die Möglichkeiten der Volksgesetzgebung nach der Verfassung des Freistaates Bayern zurückzuführen, wurde dem Volksbegehren „*Macht braucht Kontrolle*“ ein Gesetzentwurf zugrunde gelegt, der u.a. nach dem Vorbild der Regelungen für die Wahl der Bundesverfassungs- und Bundesrichter eine Zweidrittelmehrheit im Bayerischen Landtag bei der Richterwahl verlangte. Unabhängig von der berechtigten inhaltlichen Kritik an dem Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes zum Senatsvolksbegehren war die nachfolgende generelle Ablehnung und Anfeindung der Richterschaft und Justiz überzogen²³. Obwohl das Volksbegehren - unabhängig von der Senatsentscheidung - in der Sache gut begründet war, pflegten viele Vertreter des Volksbegehrens „*Macht braucht Kontrolle*“ in ihrer Empörung auch in der Öffentlichkeit eine die Gerichte ablehnende Grundhaltung. Die Wahrnehmung einer Kumpanei zwischen Verfassungsrichtern und Landesregierung wurde durch das in der Landesverfassung des Freistaates Bayern vorgesehene Verfahren der Rechtsprüfung noch verstärkt.

Es ist daher eine Verfahrensregelung für die Rechtsprüfung vorzuziehen, wonach eine ablehnende Entscheidung durch die Landesregierung bzw. den Landtagspräsidenten erfolgt. Hiergegen sollten die Initianten das Landesverfassungsgericht anrufen können.

(2) Rechtsprüfung durch den Landtagspräsidenten

Es ist zu klären, ob die Landesregierung oder der Landtagspräsident über die rechtliche Zulässigkeit des Volksantrags befinden soll. Teilweise wird gemutmaß²⁴, es sei nicht sinnvoll, die Landesregierung diese Prüfung vornehmen zu lassen, da diese im Lager der Gegner der Initiative stünde. Man wird annehmen können, dass eine Landesregierung sich auf die Mehrheit im Parlament stützt. Gegenstand des im Wege des Volksantrages betriebenen Gesetzentwurfes wird in der Regel ein Gegenstand sein, der zuvor noch nicht oder anders im Landtag entschieden wurde. Insoweit besteht eine Konkurrenzsituation zwischen Volks- und Parlamentsgesetzgeber. Die Landesregierung steht im Zweifel auf der Seite des Parlaments. So zutreffend diese Überlegungen sind, so wenig zwingen sie dazu, ausgerechnet den Landtagspräsidenten zum Prüfer der Zulässigkeit des Volksantrages zu bestimmen. Dieser ist dem Parlament nicht weniger verbunden als die Landesregierung. Andererseits haben die Landesregierungen in der Vergangenheit dazu geneigt, im Zweifel das Volksbegehren nicht zuzulassen. Sie können hieran selbst dann ein Interesse haben, wenn sie überhaupt nicht der Meinung sind, dass der vorliegende Volksantrag unzulässig ist. Schon die mit dem Verfahren

²³ Das verfassungsrechtlich unbedenkliche und in der Sache gut begründbare Volksbegehren „*Macht braucht Kontrolle*“ scheiterte. Nur 3,0 % der Stimmberechtigten unterstützten das Volksbegehren. 893.748 Unterschriften waren für die Rechtsgültigkeit des Volksbegehrens erforderlich. 272.350 Eintragungen wurden geleistet. Davon waren 271.734 gültig. Bekanntmachung des Landeswahlleiters des Freistaates Bayern vom 18. Mai 2000. Es wäre zu prüfen, inwieweit der Diskussionsstil beim Volksbegehren Einfluss auf die Bereitschaft zur Eintragung hatte.

²⁴ Jung, in: Stiftung Mitarbeit [Hrsg.], Direkte Demokratie in Deutschland, 1991, S. 19 ff. (S. 21 f.).

vor dem Landesverfassungsgericht verbundene Zeitverzögerung mag der unliebsamen Initiative die Erfolgchancen nehmen.

Ob die Zulässigkeitsprüfung durch den Landtagspräsidenten tatsächlich Vorteile bringt, wird die Zukunft zeigen. Die Äußerungen der Präsidentin des Thüringer Landtags Lieberknecht im Zusammenhang mit dem 2. Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens „*Mehr Demokratie in Thüringen*“ lassen dies hoffen²⁵. Jedenfalls führt eine solche Regelung nicht zu einer Verfahrensverschlechterung, so dass auch hier eine Zuständigkeit des Parlamentspräsidenten empfohlen wird.

h) Finanztabu

Bereits oben wurden die Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Finanzvorbehalten erörtert. Mit der hier vertretenen Rechtsauffassung ist es nicht zwingend erforderlich, einen Finanzvorbehalt zu kodifizieren. Dennoch verbliebe das Recht der Haushaltsverabschiedung beim Landtag.

Für eine Streichung der Finanzvorbehalte spricht, dass im Zweifel jedes Gesetz auch finanzwirksame Auswirkungen hat. Dieser Umstand verführt Landesregierungen dazu, schon mal vorsorglich eine verfassungsgerichtliche Überprüfung vornehmen zu lassen bzw. den Gesetzentwurf abzulehnen, um dann den Initianten die Last aufzubürden, ein verfassungsgerichtliches Verfahren zu betreiben. Dies kann selbst dann im Interesse der Landesregierung sein, wenn sie nicht an einen Erfolg vor dem Landesverfassungsgericht glaubt. Allein die verfahrensbedingte Zeitverzögerung kann einer Initiative, die ein solches Verfahren nicht bei ihren Planungen berücksichtigt hat, die notwendige Dynamik nehmen.

Auch ist die Einzelfalljurisprudenz der Rechtsprechung zu den Finanzvorbehalten höchst problematisch. Neben der Zumutung gegenüber den Gerichten, die darin besteht, dass ihnen als dritter Gewalt politische Entscheidungen aufgebürdet werden, denen man sich in der öffentlichen Diskussion nicht stellen will, führt dies zu einer Rechtsunsicherheit, die wiederum den Bürgern in einem Rechtsstaat nicht zuzumuten ist. Um diesen Problemen von vornherein jede Chance zu nehmen, virulent zu werden, empfiehlt es sich, auf die Finanzvorbehalte zu verzichten.

Nun ist bereits mehrfach auf die gebotene Klarheit hingewiesen worden, mit der ein verfassungsändernder Gesetzgeber sich den Vorschriften zur Volksgesetzgebung nähern solle. Auch wenn nicht damit zu rechnen ist, dass ein vollständiger Haushaltsplan zum Gegenstand eines Volksbegehrens gemacht wird, mag es der Klarheit dienlich sein, das Haushaltsgesetz noch einmal im Rahmen der Regelungen zur Volksgesetzgebung ausdrücklich auszunehmen.

Rechtlich nicht notwendig, aber *rechtspolitisch* sinnvoll erscheint es, einen Deckungsvorschlag für einnahmemindernde bzw. ausgabenerhöhende Gesetzesvorlagen zu verlangen. Die Tragweite des Gesetzesvorschlages könnte so deutlicher werden und das Verantwortungsbewusstsein steigern²⁶. Andererseits darf diese Regelung nicht dazu führen, dass durch die Hintertür der im Zusammenhang mit den Finanzvorbehalten aufgekommenen Rechtsunsicherheit wieder Raum gegeben wird. Vielmehr dürfen an die Anforderungen dieses Deckungsvorschlages keine höheren Anforderungen gestellt werden als dies beim parlamentarischen Gesetzgeber der Fall ist.

²⁵ Nachdem ein internes Gutachten der Thüringer Landesregierung den dem Antrag auf Zulassung zugrunde liegenden Gesetzentwurf als verfassungswidrig bezeichnete, erklärte die Landtagspräsidentin Lieberknecht (CDU): „*Die Regierung hat das Recht zur Stellungnahme, aber laut Gewaltenteilung kein Entscheidungsrecht*“. Thüringer Allgemeine vom 19. April 2000.

²⁶ Jung, in: Stiftung Mitarbeit [Hrsg.], Direkte Demokratie in Deutschland, 1990, S. 19 ff. (S. 38).

i) Fristen/Verfahrenslänge

Bei den Fristen für die Behandlung des Volksantrags im Parlament, für den Eintragungszeitraum beim Volksbegehren und den Zeitraum, der nach einem erfolgreichen Volksbegehren verbleiben soll, bis ein Volksentscheid stattfindet, bestehen unterschiedliche Interessen, die in einen Ausgleich zu bringen sind.

Während das Parlament an hinreichender Zeit für eine Behandlung des Volksantrages interessiert ist, kommt es den Initianten gerade auf eine schnelle Behandlung an. Andererseits sind diese auf eine möglichst lange Eintragsfrist für das Volksbegehren angewiesen, um das erforderliche Quorum zu erreichen. Nach einem erfolgreichen Volksbegehren nutzt es allen Beteiligten und der Sache, wenn für den mit dem Abstimmungskampf verbundenen Diskussionsprozess genügend Zeit verbleibt.

Zu beachten ist dabei, dass sich das gesamte Volksgesetzgebungsverfahren wiederum nicht über einen zu lange andauernden Zeitraum erstreckt. Dies könnte der Rechtssicherheit abträglich sein und bei den Bürgern für Unverständnis sorgen. Eine Regelung wie im Freistaat Sachsen, wo dem Parlament sechs Monate für die Behandlung des Volksantrages eingeräumt werden, eine Eintragszeit für das Volksbegehren von acht Monaten vorgesehen ist und frühestens drei, höchstens aber sechs Monate nach dem erfolgreichen Volksbegehren der Volksentscheid erfolgt, ist inakzeptabel. Rechnet man noch den Zeitraum für die Sammlung der Unterschriften für den Volksantrag hinzu, zieht sich das Volksgesetzgebungsverfahren im ungünstigsten Fall über zwei Jahre hin.

Es ist daher sinnvoll, dem Parlament vier Monate für die Behandlung des Volksantrages zu gewähren. Auch die Eintragsfrist für das Volksbegehren ist auf vier Monate zu begrenzen²⁷. Der Volksentscheid sollte frühestens drei und höchstens sechs Monate nach dem erfolgreichen Volksbegehren erfolgen.

j) Kosten

Es ist sinnvoll, nicht lediglich eine der beiden Ausübungen von Staatsgewalt mit einer Kostenerstattung zu versehen. Analog der Wahlkampfkosten-Erstattung ist die Regelung einer angemessenen Abstimmungskosten-Erstattung geboten. Diese sollte erst dann einsetzen, wenn ein Volksbegehren durchzuführen ist. Die Erstattung der notwendigen Kosten der Organisation des Volksbegehrens und des Abstimmungskampfes beim Volksentscheid sollte im Verfassungstext zumindest festgelegt werden. Die konkrete Ausgestaltung kann einem Ausführungsgesetz vorbehalten bleiben.

k) Eintragung in den Amtsräumen oder freie Unterschriftensammlung

Bei einem Volksantrag sollte im Wege der freien Unterschriftensammlung die Unterstützung für den Gesetzentwurf erfolgen. Es handelt sich erst um den „kleinen“ Relevanztest, der zunächst zur Rechtsprüfung führt. Vor dem Hintergrund der auf dieser Stufe des Verfahrens noch begrenzten Unterschriftenzahl erscheint eine behördliche Eintragung unbillig.

Beim zweiten Relevanztest, dem Volksbegehren, ist die Situation anders. Wegen des gesteigerten Quorums macht es Sinn, eine amtliche Eintragung zu regeln. Insbesondere der Staatsbürger, der eine kleine Initiative unterstützen möchte, die nicht mit einer Partei oder einem Verband als Bündnispartner zusammenarbeitet, ist darauf angewiesen, dass auch dort, wo die Vertreter der Initiative nicht präsent sein können, eine Eintragungsmöglichkeit besteht. Der Respekt vor dem im *status activus* handelnden Staatsbürger gebietet daher eine behördliche Eintragung.

²⁷ Anders: Misselwitz, in: NJ 1991, S. 189 ff. (S. 193), der Eintragsfristen zwischen 6 und 12 Monaten empfiehlt.

Auf eine freie Unterschriftensammlung sollte dennoch nicht verzichtet werden, bis die Exekutive mit der Staatswillensbildung des Volkes durch Abstimmungen verfährt wie bei der Staatswillensbildung des Volkes durch Wahlen. Die bisherige Verfassungspraxis hat gezeigt, dass die Exekutive immer wieder die Eintragung bei Volksbegehren behindert. Zu wenig Eintragungsstellen, geschlossene Abstimmungslokale, nicht hinreichende Eintragungsmöglichkeiten außerhalb der normalen Arbeitszeiten am Wochenende oder in den Abendstunden sind übliche Behinderungen, die vor allem dann unerträglich erscheinen, wenn nicht auch die Möglichkeit der Sammlung der Unterschriften außerhalb der Amtsräume gegeben ist. Es liegt daher nahe, eine freie Unterschriftensammlung zuzulassen.

Es wird daher - bis auf weiteres - empfohlen, sowohl amtliche als auch freie Unterschriftensammlungen beim Volksbegehren zu kodifizieren.

l) Benachrichtigungskarte

In der Literatur wird immer wieder die Befürchtung geäußert, es würden zu wenig Stimmberechtigte an Volksentscheiden teilnehmen. Dies wiederum mache das Ergebnis des Volksentscheids, dem die Legitimation fehle, inakzeptabel.

Einerseits ist es natürlich nicht haltbar, wenn aufgrund geringer Beteiligungen die rechtliche Zulässigkeit der Entscheidung in Frage gestellt wird. Dies gilt so grundsätzlich weder für die Entscheidungen des Parlaments noch für die des Staatsbürgers, der sich an der Wahl beteiligt bzw. dieser fernbleibt. Oftmals können sich Bürgermeister nicht einmal auf eine ausdrückliche Zustimmung von 20 % der Stimmberechtigten stützen. Trotzdem wird nicht ernsthaft deren rechtliche Legitimation bezweifelt.

Auf der anderen Seite besteht zu Recht ein Interesse daran, dass möglichst viele Stimmberechtigte sich an einem Volksentscheid beteiligen. Dies lässt sich im Wege einer Benachrichtigungskarte erreichen, die wie die Wahlbenachrichtigung an jeden Stimmberechtigten zu schicken ist. Dies hat zudem den Vorteil, dass beide Formen der unmittelbaren Demokratie nach dem Grundgesetz, d.h. die Wahl und die Abstimmung gleich, behandelt werden.

Nun könnte man auch auf die Idee kommen, auch für das Volksbegehren eine solche Benachrichtigung vorzusehen. Dies würde sicher die Chancen auf Überwindung der Quorumshürde erhöhen. Andererseits erfolgt der Gesetzesbeschluss durch das Volk erst beim Volksentscheid. Auch ist es nicht möglich, beim Volksbegehren mit Nein zu stimmen. Man kann lediglich den Gesetzentwurf, der mit dem Volksantrag im Landtag eingebracht wurde, unterstützen.

Es empfiehlt sich daher, die Stimmberechtigten lediglich über den Volksentscheid im Wege der Benachrichtigungskarte zu informieren.

3) Gesetzes- und Verfassungsreferenden

Referenden sind Vorschläge eines Repräsentativorgans, die dem Volk zur Abstimmung gestellt werden. Diese können sowohl einfache und verfassungsändernde Gesetze enthalten.

a) Gesetzesreferendum

Ein obligatorisches Gesetzesreferendum verbietet sich schon deshalb, weil es die Gesetzgebungstätigkeit blockieren würde. Nicht jedes Parlamentsgesetz muss dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.

Eine andere Frage ist, ob nicht fakultative Gesetzesreferenden sinnvollerweise in die Landesverfassungen aufzunehmen sind. Auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des Parlaments oder der Landesregierung könnte dem Volk ein im Parlament erarbeiteter Gesetzentwurf zur Verabschiedung vorgelegt werden. Denkbar wäre auch die Regelung einer Referendumsinitiative, d.h. der Antrag auf Abstimmung über das Parlamentsgesetz kann auch

von 5 % der Stimmberechtigten – entsprechend dem Quorum beim Volksbegehren - gestellt werden.

Gegen ein fakultatives Gesetzesreferendum spricht vor allem, dass dies die einzige Konstellation ist, bei der das Parlament die Verantwortung für ein Gesetzesvorhaben an das Landesvolk weitergeben kann. Auch ist bei fakultativen Referenden nicht auszuschließen, dass sie zu Akklamations- und Agitationszwecken genutzt werden. Zwar werden sie dann noch nicht zu „Scheinplebisziten“, wenn die Abstimmungsfreiheit gewahrt bleibt und die Entscheidung in der Sache nicht schon zuvor fällt, dennoch besteht eine strukturelle Nähe zu den „Scheinplebisziten“²⁸. Andererseits bietet ein Referendum auch die Möglichkeit politischen Druck zu beseitigen²⁹.

Anders verhält es sich, wenn Antragsteller beim fakultativen Gesetzesreferendum nicht ein Drittel der Mitglieder des Parlaments oder die Landesregierung sind, sondern das Landesvolk selbst diesen Antrag im Wege der Referendumsinitiative stellt. Hier kann weder die Verantwortung auf das Landesvolk abgewälzt werden, noch ist eine Nutzung zu Akklamations- oder Agitationszwecken möglich. Da das Landesvolk im Rahmen der dreistufigen Volksgesetzgebung ohnehin in der Lage wäre, einen Gesetzentwurf vorzulegen, bzw. das Parlamentsgesetz rückgängig machen könnte, ist nicht einzusehen, warum es den langen Weg des Volksgesetzgebungsverfahrens wählen soll, wenn schon jetzt ein solcher Gesetzentwurf zu dieser Frage im Parlament erarbeitet worden ist und vorliegt. Angemessen erscheint es, in einem solchen Fall das für das Volksbegehren erforderliche Quorum einzusetzen, da auch nach einem Volksbegehren keine weiteren Schritte des Landesvolkes mehr erforderlich sind, um eine Volksabstimmung - dort in Form des Volksentscheides - herbeizuführen.

b) Verfassungsreferendum

Beim Verfassungsreferendum verhält es sich etwas anders. Zum einen ist eine Verfassungsänderung deutlich seltener zu erwarten als die Verabschiedung eines einfachen Parlamentsgesetzes. Zum anderen kommt der Verfassung als rechtlicher Grundordnung eines Staates eine besondere Bedeutung zu. Hier ist es angemessen, generell eine Beteiligung des Staatsvolkes vorzusehen. Dies gilt vor allem mit Blick auf die Regelungen zur Volksgesetzgebung. Da sich beide Gesetzgeber, Volks- und Parlamentsgesetzgeber, in einer gewissen Konkurrenzsituation befinden, wäre es unglücklich, wenn der Parlamentsgesetzgeber ohne die Beteiligung des Volkes die Bedingungen der Konkurrenzsituation verändern könnte. Die Regelung eines obligatorischen Verfassungsreferendums ist daher zu befürworten.

²⁸ Andererseits zeigen die Erfahrungen in der Schweiz, dass dies Befürchtungen wohl übertrieben sind. Im Gegenteil, das Zusammenspiel von Initiative, Referendum und dem zusätzlichen Instrument der Referendumsinitiative scheint ausgewogen und effizient zu sein.

²⁹ Die Frage eines obligatorischen Finanzreferendums wird hier außer Acht gelassen. An anderer Stelle wird man dem noch einmal nachgehen müssen. Ein Blick in die Schweiz und auf die dortigen Haushalte zeigt aber, dass hier ein erhebliches Potential zu liegen scheint.

§ 2 Reformentwurf für die sachunmittelbare Demokratie im Landesverfassungsrecht

Nachfolgende Vorschläge mögen konzeptionell als Vorlage für *de lege ferenda* vorzunehmende Änderungen der Landesverfassungen dienen. . Es wird im Abschnitt über die Gesetzgebung ein dreistufiges Volksgesetzgebungsverfahren, ein fakultatives Gesetzesreferendum initiierte von der Landesregierung, einem Drittel der Mitglieder des Parlaments, im Wege der Referendumsinitiative bzw. des Referendumsbegehrens und ein obligatorisches Verfassungsreferendum kodifiziert.

Zudem wird im Abschnitt über den Landtag eine plebiszitäre Parlamentsauflösung aufgenommen. Deren Aufnahme wird vom Verfasser nicht befürwortet; dem *de lege ferenda* tätig werdenden, verfassungsändernden Gesetzgeber soll die Regelungsalternative im Abschnitt über den Landtag jedoch vor Augen geführt werden.

Soweit in den vorgeschlagenen Bestimmungen Quoren für den Volksantrag und das Volksbegehren vorgesehen sind, ist auf eine absolute Zahl verzichtet worden, damit die dargestellte Konzeption für die Volksgesetzgebung für jedes Bundesland in Betracht kommen kann.

Abschnitt: Der Landtag

Art. ** Landtagsauflösung

- (1) Mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder kann der Landtag vor Ablauf der Wahlperiode seine Selbstauflösung beschließen.
- (2) Zehn vom Hundert der Wahlberechtigten können einen Antrag auf Auflösung des Landtags vor Beendigung der Wahlperiode stellen. Die Abwahl erfolgt spätestens sechs Wochen nach der zulässigen Antragstellung. Der Landtag ist aufgelöst, wenn zwei Drittel der teilnehmenden Wahlberechtigten einer Auflösung des Landtags zustimmen.

Abschnitt: Gesetzgebung

Art. ** Gesetzesinitiative

- (1) Gesetzesvorlagen werden von der Landesregierung, aus der Mitte des Landtages oder vom Volk durch Volksantrag eingebracht.
- (2) Gesetze werden vom Landtag oder vom Volk durch Referendum oder Volksentscheid beschlossen.

Parlamentsgesetzgebung

Art. ** Fakultatives Gesetzesreferendum

Ein Parlamentsgesetz ist dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wenn die Landesregierung, ein Drittel der Mitglieder des Parlaments **oder das Volk dies im Wege einer Referendumsinitiative verlangen.** Der Antrag auf Abstimmung durch das Volk muss von fünf vom Hundert der Stimmberechtigten unterstützt werden. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Volksgesetzgebung

Art. ** Volksantrag

- (1) Das Volk hat das Recht, dem Landtag einen ausgearbeiteten und begründeten Gesetzentwurf im Wege des Volksantrags vorzulegen. Der Volksantrag kann darauf gerichtet sein, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Ein Volksantrag ist nur auf Gebieten zulässig, die der Gesetzgebungsgewalt des Landtages unterliegen. Das Haushaltsgesetz kann nicht Gegenstand eines Volksantrags sein. Der Volksantrag muss von mindestens einem vom Hundert der Stimmberechtigten unterstützt sein.
- (2) Der Volksantrag ist beim Landtagspräsidenten einzureichen. Er holt die Stellungnahme der Landesregierung ein und entscheidet unverzüglich über die Zulässigkeit des Volksantrages. Lehnt der Landtagspräsident den Volksantrag ab, so können die Vertreter des Volksantrages innerhalb von sechs Wochen das Landesverfassungsgericht anrufen.
- (3) Ist der Volksantrag zulässig, wird der Gesetzentwurf mit Begründung im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht.
- (4) Die Vertreter des Volksantrages haben ein Recht auf Anhörung im Landtag.

Art. ** Volksbegehren

- (1) Stimmt der Landtag dem unveränderten Volksantrag nicht innerhalb von zwei Monaten zu, haben die Vertreter des Volksantrages das Recht, ein Volksbegehren mit dem Ziel zu beantragen, einen Volksentscheid herbeizuführen.
- (2) Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn mindestens fünf vom Hundert der Stimmberechtigten das Volksbegehren durch ihre Unterschrift unterstützen. Für das Volksbegehren müssen mindestens vier Monate zur Verfügung stehen.

Art. ** Volksentscheid

- (1) Ist das Volksbegehren zustande gekommen, findet ein Volksentscheid statt. Der Landtag hat das Recht, beim Volksentscheid einen eigenen Gesetzentwurf mit zur Abstimmung zu stellen. Der Volksentscheid entfällt, wenn der Landtag das volksbegehrte Gesetz in unveränderter Form beschließt.
- (2) Zwischen dem erfolgreich abgeschlossenen Volksbegehren und dem Volksentscheid muss eine Frist von mindestens drei und höchstens sechs Monaten liegen.
- (3) Bei dem Volksentscheid wird mit Ja oder Nein abgestimmt. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.
- (4) Das weitere Volksgesetzgebungsverfahren regelt ein Gesetz. Es legt die Modalitäten der freien Unterschriftensammlung beim Volksantrag und beim Volksbegehren und der amtlichen Sammlung beim Volksbegehren fest. Es regelt einen Anspruch auf Erstattung der notwendigen Kosten für die Organisation des Volksbegehrens und den Abstimmungskampf. Es enthält Bestimmungen über eine Benachrichtigungskarte und zur Briefabstimmung beim Volksentscheid.

Verfassungsänderung

Art. ** Verfassungsänderung

- (1) Die Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt. Die Änderung darf den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats nicht widersprechen.
- (2) Ein verfassungsänderndes Parlamentsgesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages und der Annahme durch das Volk beim Verfassungsreferendum. Beim Verfassungsreferendum entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.
- (3) Ein verfassungsänderndes Volksgesetz bedarf beim Volksantrag der Unterstützung von mindestens zwei vom Hundert der Stimmberechtigten. Liegt dem Volksbegehren ein verfassungsändernder Gesetzentwurf zugrunde, bedarf es der Unterstützung von mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten. Ist ein verfassungsändernder Gesetzentwurf Gegenstand des Volksentscheids, bedarf er der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

Zu b) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid – Drucks. 18/2727 – mit dem Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN – Drucks. 18/2797 –

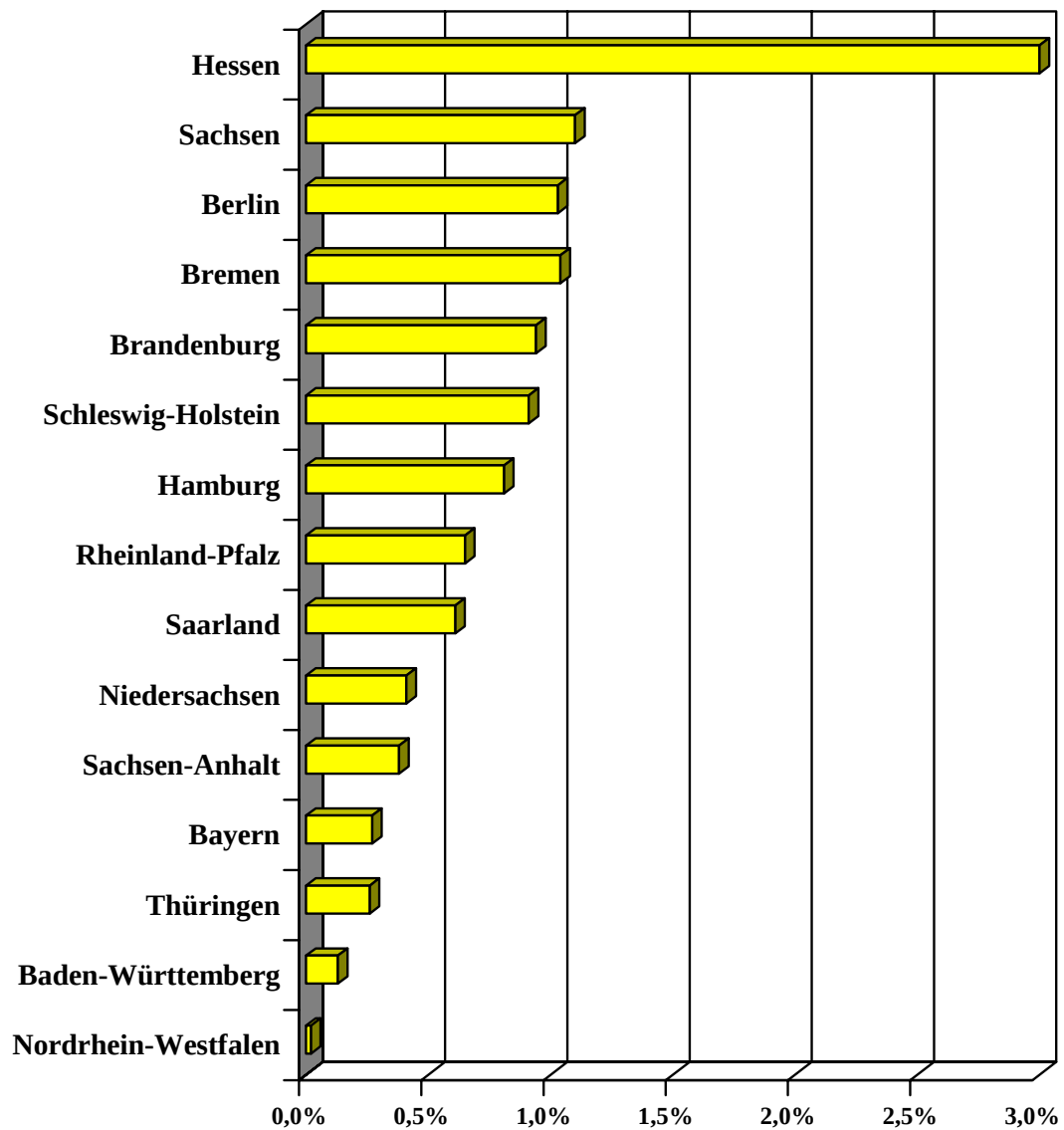
Der Gesetzentwurf der der Fraktion der CDU und der FDP reduziert das Quorum für den Zulassungsantrag für ein Volksbegehren von 3% auf 2%.

Der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS/DIE GRÜNEN sieht eine weitere Reduzierung auf lediglich 1% vor.

Die Regelung eines 3%igen Antragquorums stellt bislang eine vom übrigen Landesverfassungsrecht deutlich abweichende Regelung dar. Ob nun dreistufige Verfahren mit vorgeschalteter Volksinitiative oder Volksantrag geregelt wurden oder bei den zweistufigen Verfahren ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens erforderlich war; alle diese Quoren sind deutlich niedriger als jene im hessischen Ausführungsgesetz.

Vgl. Übersicht 10 in: Neumann, Peter, Sachunmittelbare Demokratie – im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, 2009, S. 880:

Übersicht 10: Antragsquoten (Quoten beim Zulassungsantrag und Volksinitiativen bei dreistufiger Volksgesetzgebung)



Zum aktuellen Normenbestand im Landesverfassungsrecht vgl.

Neumann, Peter, „Regelungsbestand der sachunmittelbaren Demokratie in Deutschland 2009“, in: Neumann, Peter / Renger, Denise [Hrsg.], Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009 –Deutschland, Österreich, Schweiz, 2010, S. 13 ff.

Ein zu niedriges Antragsquorum (unter 0,5%) bietet den Initianten nicht die Möglichkeit ihre Kräfte zu testen. Schafft man 1%, 2% oder gar 3%, so hat man eine realistischere Vorstellung von dem, was einem bei einem Volksbegehren erwartet.

Andererseits darf – geht man allein mit Praktikabilitätserwägungen an jene Frage heran – ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens nicht dazu führen, dass man sein Pulver zu einem erheblichen Teil verschießen muss, bevor es zum eigentlichen Volksbegehren kommt.

Sollte der parlamentarische Gesetzgeber Sorge haben, es würden hier Schleusen geöffnet, weil man das Antragsquorum auf 1% reduziert, ist dies übertrieben. Die Praxis in den anderen Bundesländern belegt dies nicht. Allenfalls kann nicht ganz ausgeschlossen werden, dass zumindest unmittelbar nach der Neuregelung mit einer kleinen Welle gerechnet werden kann, weil man sich an dem neuen Instrument versuchen möchte. Eine ähnliche Tendenz ist nach der Einführung von Bürgerbegehren im Freistaat Bayern zu erkennen gewesen. Dies hat sich aber dann wieder gelegt. Dieser Effekt kann aber auch bei einem 2%igen Antragsquorum nicht ausgeschlossen werden.

Eine Reduzierung ist mit Blick auf die bislang einmalig hohe Hürde und die vorgesehene Senkung des Quorums beim Volksbegehren grundsätzlich zu begrüßen.

**Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A.
(Harvard)**

Goethe-Universität Frankfurt am Main
Postfach 11 19 32, D-60054 Frankfurt am Main

Fachbereich Rechtswissenschaft
Institut für öffentliches Recht

Telefon +49 (0 69) 7 98 - 3 42 85
 Telefax +49 (0 69) 7 98 - 3 45 13
 E-Mail Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de
Sekretariat.Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de
www.jura.uni-frankfurt.de/sacksofsky/

Datum: 25. November 2010

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Hauptausschusses und des Innenausschusses des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf

- a) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz zur Änderung des Art. 124 der Verfassung des Landes Hessen (Absenken des Quorums für den Volksentscheid) – Drucks. 18/2764 –
und
- b) der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid – Drucks. 18/2727 – mit dem Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucks. 18/2797 –

A. Vorbemerkung

Die Frage, ob und inwieweit Elemente direkter Demokratie in einem Land existieren sollen, ist eine verfassungs- bzw. rechtspolitische Fragestellung. Der Landesgesetzgeber ist kaum durch bundesrechtliche, europarechtliche oder völkerrechtliche Regelungen gebunden; er ist frei in der Entscheidung darüber, wie er die Elemente direkter Demokratie ausgestaltet. Insbesondere liegen alle vorgeschlagenen Änderungen eindeutig innerhalb des Rahmens, den die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG den Ländern für die Ausgestaltung ihrer verfassungsmäßigen Ordnung belässt.

In welchem Ausmaß direkt-demokratische Möglichkeiten bestehen sollen, ist daher eine politische Wertentscheidung. Nach meiner Auffassung ist es sinnvoll, direkt-demokratische Verfahren als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie vorzusehen. Die Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger zur Entscheidung in konkreten

Einzelfragen kann Partizipation und damit das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an politischen Fragen erhöhen. Gerade in Zeiten sinkenden politischen Engagements ist dies wichtig, denn für ein lebendiges demokratisches Gemeinwesen ist das Engagement der Bürgerinnen und Bürger unerlässlich.

Wenn man sich für den Einsatz direkt-demokratischer Instrumente entscheidet, sollten diese jedenfalls so ausgestaltet werden, dass sie auch in der Praxis eingesetzt werden können. Andernfalls sollte auf solche Möglichkeiten eher verzichtet werden. Wenn die Anforderungen an direkt-demokratische Verfahren zu hoch sind, kann dies zu Frustration und Abwendung seitens der Bevölkerung führen, da sie nur als „Schein-Möglichkeit“ wahrgenommen werden. Die in der direkten Demokratie liegenden Potenziale für die Stärkung des Gemeinwesens würden damit vertan. Insbesondere dürfen Quoren nicht prohibitiv hoch angesetzt werden. Um zu einer angemessenen Bemessung der Höhe der Quoren zu kommen, bietet sich ein vergleichender Überblick über die Regelungen in den anderen Bundesländern an.

B. Zur bisherigen Lage in Hessen

In Hessen sind direkt-demokratische Elemente ursprünglicher Bestandteil der Verfassung. Die Hessische Verfassung lässt sich geradezu als besonders offen für Volksgesetzgebung charakterisieren. Denn Art. 116 Abs. 1 HV stellt zwei Formen der Gesetzgebung gleichberechtigt nebeneinander: die Gesetzgebung durch das Volk im Wege des Volksentscheids und diejenige durch den Landtag.

In der nunmehr über sechzig Jahre andauernden Geschichte des Landes Hessen ist dieser Weg dennoch kaum beschritten worden. Bisher ist kein Gesetz durch Volksentscheid beschlossen worden, es ist noch nicht einmal zum Volksentscheid gekommen. Nur einmal wurde überhaupt ein Volksbegehren zugelassen: ein Volksbegehren zur Einführung der Briefwahl scheiterte 1966 an zu geringer Beteiligung. Schon am Quorum für die Zulassung des Volksbegehrens scheiterte 1997 der Antrag zur Wiedereinführung des Buß- und Bettages als gesetzlichem Feiertag. Nicht an Quoren, sondern an der materiellen Verfassungsmäßigkeitsprüfung scheiterte 1981 die Zulassung des Volksbegehrens zur Startbahn West.

Die bisherigen Erfahrungen in Hessen legen daher nahe, die Anforderungen zu senken, damit direkt-demokratische Elemente auch in Hessen realistischerweise eingesetzt werden können.

C. Zum Entwurf für die Änderung der Verfassung

Durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung wird das Quorum für das Volksbegehren von einem Fünftel der Stimmberechtigten auf ein Zehntel halbiert.

Ordnet man diesen Vorschlag in die Regelungen anderer Länder ein, ergibt sich Folgendes.¹ An der Spitze liegt mit 20% allein das Saarland. Deutlich über 10% verlangt Baden-Württemberg (ein Sechstel); knapp mehr als 10% sind in Sachsen und Sachsen-Anhalt erforderlich. Zwei Länder setzen genau 10% fest: Bayern und Niedersachsen. Die Quoren in allen anderen Ländern liegen unter 10%: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Mit der bisherigen Hürde von 20% liegt Hessen (gemeinsam mit dem Saarland) an der Spitze der Bundesländer. Würde dieses Quorum auf 10% gesenkt, läge Hessen immer noch im strengeren Teil des Mittelfeldes. Lediglich vier Länder verlangen über 10%, neun Länder weniger als 10%.

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung ist daher uneingeschränkt zu befürworten.

D. Zu den Entwürfen zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP wie auch der Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen betreffen primär die Änderung des Quorums für die Zulassung des Volksbegehrens sowie weitere Detailregelungen des Verfahrens bei Volksbegehren.

I. Zur Absenkung des Quorums

Bisher sah das Gesetz ein Quorum von mindestens drei vom Hundert der bei der letzten Landtagswahl Stimmberechtigten vor. Die Gesetzentwürfe sind sich einig

¹ Manche Länder legen die Quoren freilich nicht in Prozentzahlen der Stimmberechtigten, sondern mit einer absoluten Stimmenzahl fest. Zur Herstellung von Vergleichbarkeit sind diese im Folgenden umgerechnet worden; dies führt zu manchen Unschärfen, ändert aber an der Gesamttendenz nichts.

darin, dieses Quorum zu senken, wobei der Entwurf der CDU und FDP eine Senkung auf zwei vom Hundert, Bündnis 90/Die Grünen auf eins vom Hundert vorschlagen.

Der rechtsvergleichende Blick auf die anderen Bundesländer ergibt für das Antragsquorum: Kein Land hält mehr als 1,5% für notwendig. In Bremen und Sachsen liegt das Quorum minimal über 1%. Alle anderen Länder halten Quoren von unter 1%, teils von sogar nur ca. 0,02 % für ausreichend.

Selbst mit einer Senkung auf eins vom Hundert stellt Hessen noch relativ strenge Anforderungen für das Antragsquorum. Die Höhe von zwei vom Hundert scheint daher überzogen. Ein Quorum von zwei vom Hundert verlangt die Unterstützung durch mehr als 80.000 Unterschriften. Zum Vergleich: Bayern verlangt 25.000, Nordrhein-Westfalen 3.000 Unterstützer, obwohl beide Länder eine erheblich höhere Anzahl an Stimmberechtigten aufweisen als Hessen.

Auch sachlich ist eine starke Absenkung geboten. Das Quorum auf Zulassung eines Volksbegehrens hat eigentlich nur die Funktion sicherzustellen, dass es sich um eine ernstgemeinte, einen nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung betreffende Frage handelt. Hierfür scheint das Quorum von zwei vom Hundert deutlich zu hoch. Vorzugswürdig ist eine Absenkung auf eins vom Hundert, auch eine Absenkung auf 0,5 vom Hundert würde dieser Funktion noch genügen.

II. Frist

Als Eintragsfrist für das Volksbegehren sehen die beiden Anträge einmal zwei Monate, einmal „mindestens drei Monate“ vor.

Bei den anderen Bundesländern reichen die Fristen von 14 Tagen bis zu 8 Monaten. Da Hessen ein relativ hohes Quorum für das Volksbegehren kennt (selbst wenn die vorgeschlagene Verfassungsänderung beschlossen würde, s.o. C.), ist es geboten, „kompensatorisch“ eine längere Frist vorzusehen. Drei Monate sind insoweit angemessen.

Hingegen erscheint es sinnvoll, die Dauer der Frist im Gesetz abschließend festzulegen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb dem Landeswahlleiter, der Beginn und Ende der Frist festsetzt, insoweit ein Spielraum zugestanden werden sollte. Soweit der Änderungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen das Wort „mindestens“ einfügen will, ist dem Änderungsantrag nicht zu folgen.

III. Zuständigkeit für die Bereitstellung von Eintragungslisten

Der Entwurf von CDU und FPD sieht die Beschaffung und Versendung der Eintragungslisten für das Volksbegehren als Sache der Träger des Volksbegehrens an, während der Änderungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen diese Aufgabe dem Landeswahlleiter zuweist.

Insoweit weisen die Regelungen in den anderen Ländern eine große Bandbreite auf. Sie reichen von der Kostentragung durch die Träger des Volksbegehrens, über Möglichkeiten der Kostenerstattung, die Kostentragung durch das Land bis hin zur Kostenerstattung auch für angemessene Werbungskosten.

Der Sache nach ist es angemessen, die Aufgabe der Herstellung und Übersendung der Eintragungslisten dem Landeswahlleiter zuzuweisen. Da es sich beim Volksentscheid nach der Hessischen Verfassung um ein reguläres Gesetzgebungsverfahren handelt, ist das Volksbegehren als dessen notwendige Voraussetzung richtigerweise als Teil dieses Verfahrens anzusehen. Gesetzgebung ist aber Sache des Landes, so dass zutreffenderweise der Landeswahlleiter diese Aufgabe wahrnehmen sollte.

Weist man eine Aufgabe dem Landeswahlleiter zu, fallen die Kosten automatisch dem Land zur Last. Die im Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen zusätzlich vorgeschlagene Klarstellung in § 26 Abs. 1 scheint daher überflüssig. Das Aufheben der bisherigen Vorschrift, die die Kosten den Trägern des Volksbegehrens zuweist, würde ausreichen.

IV. Redaktionelle Versehen

Im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und FDP finden sich zwei grammatikalische Fehler:

1. In Art. 1 Nr. 1 muss es bei § 2 Abs. 1 Nr. 1 richtig heißen „versehen“ statt „versehenen“.
2. In Art. 1 Nr. 2 muss es bei § 5 Abs. 1 richtig heißen „innerhalb derer“ statt „innerhalb der“.

V. Ergebnis

Mit den hier vorgeschlagenen Modifikationen sollten sowohl der Vorschlag zur Verfassungsänderung als auch der Gesetzentwurf von CDU und FDP in der Fassung, die er durch den Änderungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen erhält, beschlossen werden.