

Stenografischer Bericht
(ohne Beschlussprotokoll)

– öffentliche Anhörung –

22. Sitzung des Hauptausschusses
42. Sitzung des Innenausschusses

1. Dezember 2010, 17:20 bis 18:50 Uhr

Anwesend:

Vorsitzender des Hauptausschusses Abg. Helmut Peuser (CDU)
Vorsitzender des Innenausschusses Abg. Horst Klee (CDU)

CDU

Abg. Alexander Bauer
Abg. Holger Bellino
Abg. Klaus Dietz
Abg. Hartmut Honka
Abg. Tobias Utter
Abg. Kurt Wiegel
Abg. Karin Wolff

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Abg. Tarek Al-Wazir
Abg. Ellen Enslin
Abg. Dr. Andreas Jürgens
Abg. Mürvet Öztürk

SPD

Abg. Nancy Faeser
Abg. Dieter Franz
Abg. Petra Fuhrmann
Abg. Reinhard Kahl
Abg. Dr. Judith Pauly-Bender
Abg. Dr. Michael Reuter
Abg. Günter Rudolph
Abg. Michael Siebel

DIE LINKE

Abg. Dr. Ulrich Wilken

FDP

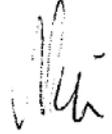
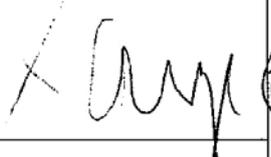
Abg. Dr. Frank Blechschmidt
Abg. Wolfgang Greilich
Abg. Heinrich Heidel

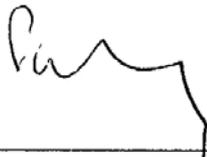
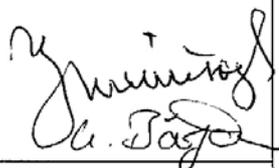
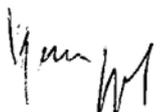
FraktAss	Fischedick	(Fraktion der CDU)
FraktAss	Martin	(Fraktion der SPD)
FraktAss	Sturm	(Fraktion der SPD)
FraktAss	Baumann	(Fraktion der FDP)
FraktAssin	Trefs	(Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
FraktAssin	Dr. Krieger	(DIE LINKE)
FraktAss	Gabriel	(DIE LINKE)

Landesregierung, Rechnungshof, etc.:

Name - Bitte in Druckbuchstaben -	Amts-/Dienst- bezeichnung	Ministerium, Behörde	Unterschrift
Tegeler, Elke	TR' in	Stk	Tegeler
Bordmann, Gerd	"	"	Bordmann
MILLER HOFSTEDT, DR. FRANZISKA	RR' in	"	F. Miller Hofstede
Weikand, Hans- Michael	RD	"	Weikand
Werner Koch	StS	HMdLuS	
Axel Wintermeper	Ministr, CdS	Stk	
Michael Roddenberg	Ministr	Stk	
Anke Meyer-Lamping		HMdLuS	

**Unterschriften Anzuhörende
Hauptausschuss und Innenausschuss am 01.12.2010**

Institution	Name	Unterschrift
Hessischer Städte- und Gemeindebund Mühlheim	Herr Heger	
Hessischer Städtetag Wiesbaden		
Hessischer Landkreistag Wiesbaden	Herr Ruder	
Deutsches Institut für sachunmittelbare Demokratie - Lingner-Villa Dresden	Dr. Peter Neumann	
Mehr Demokratie e. V. Berlin	Dr. Michael Efler	
Mehr Demokratie e. V. Landesverband Hessen Maintal	Markus Möller	
Universität Hamburg Fakultät für Rechtswissenschaft Hamburg	Prof. Dr. Ulrich Karpen	
Philipps-Universität Marburg Marburg	Prof. Dr. Theo Schiller	

Philipps-Universität Marburg Institut für Politikwissenschaft Marburg	Prof. Dr. Norbert Kersting	-
Fachhochschule Osnabrück Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Osnabrück	Prof. Dr. Hermann K. Heußner	
Universität Frankfurt am Main Institut für Öffentliches Recht Frankfurt	Prof. Dr. Ute Sacksofsky	
Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen (agah) Wiesbaden	Yilmaz Memisoglu ULRIKE ZARGON	
GAK - Die GRÜNEN und Alternativen in den Kommunalvertretungen in Hessen e. V. Wiesbaden		-
Landeswahlleiter - Hessisches Ministerium des Innern und für Sport Wiesbaden	Wolfgang Hannappel	
Hessischer Jugendring e. V. Wiesbaden		-
Vereinigung liberaler Kommunalpolitiker (VLK) Wiesbaden		-
Privatdozent für öffentliches Recht an der Universität Tübingen Karlsruhe	Dr. Johannes Rux	

Protokollführung: Herr Schlaf
Herr Ernst

Öffentliche Anhörung

zu dem

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid

– Drucks. [18/2727](#) –

INA

hierzu:

Änderungsantrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

– Drucks. [18/2797](#) –

Änderungsantrag

der Fraktion der SPD

– Drucks. [18/3171](#) –

und dem

Gesetzentwurf

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](#) –

HAA

hierzu:

Änderungsantrag

der Fraktion der SPD

– Drucks. [18/3172](#) –

Stellungnahmen von Anzuhörenden

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

(Teil 1 und 2 verteilt am 19.11. und 26.11.2010)

Vorsitzender Helmut Peuser eröffnet die gemeinsame Sitzung des Hauptausschusses sowie des Innenausschusses, begrüßt – auch im Namen des Vorsitzenden des Innenausschusses – die Abgeordneten, die Vertreter der Landesregierung sowie insbesondere die Anzuhörenden.

Der Vorsitzende schlägt für die Anhörung folgende Reihenfolge vor: Sachverständige, Verbände und gesellschaftliche Gruppen sowie kommunale Familie.

Sodann beginnt die Anhörung der Sachverständigen.

Prof. **Dr. Ulrike Sacksofsky**: Meine schriftliche Stellungnahme ist Ihnen zugegangen, so dass ich nur ein paar Dinge ergänzen und die Schwerpunkte herausheben möchte. Mir ist es ein zentrales Anliegen klarzustellen, dass es natürlich eine politische Wertentscheidung ist, inwieweit man direktdemokratische Elemente ausbauen will. Diese Entscheidung ist verfassungs- und rechtspolitischer Natur. Dafür gibt es keine verfassungsrechtlichen oder europarechtlichen Zwänge.

Wenn man sich aber entscheidet, das zu machen, sollte man es so machen, dass es eine wirkliche Veränderung und Verbesserung ist. Hessen gehört bisher – das ist von allen hervorgehoben worden – zu den Bundesländern mit den restriktivsten Regelungen.

Wenn man eine Änderung beabsichtigt, wäre es sinnvoll, sie so zu machen, dass Hessen ein direktdemokratie-freundlicheres Land wird. Ich würde mir ansehen – das habe ich in der Stellungnahme etwas genauer getan –, wie Hessen im Vergleich zu den anderen Bundesländern mit den verschiedenen Vorschlägen dasteht.

Wenn man sich zunächst die Verfassungsänderung ansieht, die von den Grünen vorgeschlagen worden ist, kann man sagen, dass Hessen, auch wenn diese Verfassungsänderung, also ein Quorum von 10 %, beschlossen würde, immer noch bei den strengeren Ländern liegt. 20 % sind überhaupt nur im Saarland vorgesehen. Ein paar Länder liegen bei etwa 10 %. Aber der überwiegende Teil gibt sich mit weniger als 10 % zufrieden. Deshalb halte ich die 10%-Änderung auf jeden Fall für sinnvoll.

Erst vor zwei Minuten ist mir der Änderungsantrag der SPD auf den Tisch gekommen, sodass ich dazu nur sehr spontan etwas sagen kann. Es ist verständlich, dass man die Quoren senkt, wenn man gleichzeitig ein Abstimmungsquorum vorsieht. Ich bin keine Freundin davon; das kann ich klar sagen. Ich finde Abstimmungsquoten problematisch. Wer nicht hinget, hat nichts zu sagen. Deshalb würde ich diesen Vorschlag – das ist eine spontane Einschätzung – insoweit nicht begrüßen.

Der Vorschlag der Grünen scheint mir nicht weitgehend genug zu sein. Ich kam nicht dazu zu schauen, was die SPD eigentlich vorgeschlagen hat.

(Abg. Nancy Faeser: Weniger! Ein Zwanzigstel!)

– Was auch immer, das kann ich jetzt nicht so schnell ausrechnen. – Man sollte sich die Größenordnung klarmachen. Der Vorschlag der CDU bedeutet, dass Hessen in dem Bereich mehr als jedes andere Bundesland verlangt. Ich halte es, wenn ich es sehr scharf formulieren soll, für Augenschere, dann eine Änderung vorzunehmen. Mit anderen Worten: Dieses Quorum muss deutlich sinken. Ich halte, wie gesagt, auch den Vorschlag der Grünen für noch zu hoch. Wenn man sich zum Vergleich ansieht, dass bevölkerungsreiche Länder wie Bayern und Nordrhein-Westfalen 25.000 bzw. 3.000 verlangen, sind auch 40.000 noch zu viel. Insofern rege ich dringend an, darüber nachzudenken. Das ist wirklich nur der erste Schritt. Ihn so schwer zu machen, geradezu prohibitiv, scheint mir problematisch zu sein.

Ein enger Zusammenhang besteht zwischen Frist und Quorum. Solange man ein sehr strenges Quorum hat – auch die 10 %, sind noch ein relativ strenges Quorum –, muss die Frist entsprechend länger sein. Dann kann man nicht auf Kürze setzen. Deshalb scheinen mir drei Monate das Mindeste zu sein, was man vorschlagen sollte.

Damit komme ich zu meinem fast letzten Punkt, zur Zuständigkeit für die Bereitstellung von Eintragungslisten. Das ist auch eine Divergenz zwischen dem Änderungsantrag der Grünen und dem Gesetzentwurf. Ich halte es für sachlich angemessen, das als Sache des Landes zu begreifen. Die Hessische Verfassung stellt in Art. 116 als normale Gesetzgebungsverfahren den Weg über den Volksentscheid und über den Landtag gegenüber. Das scheint mir ein sehr klares Indiz dafür zu sein, dass das ein normales Gesetzgebungsverfahren ist. Wenn wir schon auf der Stufe der Vorbereitung des Volksentscheid sind, also nicht beim Antrag auf Zulassung, halte ich das für eine Landessache. Damit ist auch klar, dass das Land die Kosten tragen sollte. Das sollte also nicht Sache der Träger des Volksbegehrens und natürlich auch nicht Sache der Kommunen sein.

Schließlich möchte ich nur daran erinnern, damit es nicht überlesen wird – das können Sie nachlesen –: Es ist auf jeden Fall sinnvoll, die redaktionellen Versehen zu beheben, bevor man einen Gesetzesbeschluss fasst.

Prof. Dr. Heußner: Zunächst zur Frage nach der Höhe des Quorums: Die Frage ist, was der normative Maßstab ist, um das Quorum zu bestimmen. Wenn man davon ausgeht, dass Volks- und Parlamentsgesetzgebung grundsätzlich gleichrangig sind – Frau Sacksofsky hat richtig darauf hingewiesen –, muss die Möglichkeit für das Volk, ein Gesetzgebungsverfahren in Gang zu setzen, ähnlich legitimiert sein, wie die Möglichkeit, innerhalb des Parlaments ein Gesetzgebungsverfahren in Gang zu setzen.

Das bedeutet, dass man sich überlegen muss, welche Hürden eine Partei überspringen muss, um in den Landtag zu kommen, um dann im Landtag einen Gesetzesvorschlag einbringen zu können. Das ist natürlich die 5%-Klausel. In der Geschäftsordnung sind fünf Mitglieder mindestens bestimmt. Dadurch wird sozusagen die Prozentzahl etwas herabgesetzt, aber die Richtschnur sind ungefähr 5 %.

5 % – bezogen worauf? Nicht bezogen auf die Stimmberechtigten, sondern bezogen auf die Wahlbeteiligung. Das ist natürlich ein großer Unterschied. Wenn man das als Basislegitimation im Rahmen der parlamentarischen Gesetzgebung nimmt, um ein Gesetzgebungsverfahren in Gang zu setzen, würde das parallelisierend bedeuten, dass man 5 % der Wahlbeteiligung, bezogen auf die Wahlbeteiligung bei der letzten Landtagswahl, verlangen würde. Das hätte zur Folge, dass im Hinblick auf die Wahlbeteiligung von 61 % bei der letzten Landtagswahl, bezogen auf die Stimmberechtigten, im Augenblick ungefähr 3 % der Stimmberechtigten notwendig wären, um ein Volksgesetzgebungsverfahren in Gang zu setzen. 5 % wäre natürlich die Obergrenze bei diesem Maßstab. Ich meine, das ist die faire Bemessungsgrundlage. Andernfalls würde man vom Volk, das natürlich sowieso mehr Hürden zu überspringen hat in der Organisation, mehr verlangen als im Parlament. Das wiederum würde die Funktion der Volksgesetzgebung, eine Korrektur der Parlamentsgesetzgebung sozusagen auf gleicher Augenhöhe erreichen zu können, konterkarieren.

Ein Einwand, der sich meines Erachtens vordergründig aufdrängen könnte, ist natürlich: Sind 3 % nicht viel zu wenig, sodass die Funktion des Relevanztests des Qualifikationsquorums und des Schutzes vor Überlastung nicht mehr erfüllt werden könnte? Diese Frage kann man nur beantworten, wenn man sich die empirischen Erfahrungen ansieht und dann Folgendes feststellt: In Bayern, dem Land mit der meisten Volksgesetzgebungserfahrung, hätten in all den Jahren, in der Volksgesetzgebung dort existiert, nur 16 Volksbegehren diese Hürde übersprungen. Dabei kann man nicht davon reden, dass die Bevölkerung überlastet würde.

In Brandenburg liegt der Wert bei 4 % der Stimmberechtigten. Dort haben wir bisher noch kein einziges Volksbegehren gehabt, das diese Hürde übersprungen hat. Von Überlastung kann insofern keine Rede sein.

Dann kann man den Blick auf die kommunale Ebene wenden. Wenn wir beispielsweise nach Bayern gehen, wo wir auf kommunaler Ebene gestaffelte Qualifikationsquoten haben – in München beispielsweise bei mehr als 500.000 Einwohnern ein Qualifikationsquorum von lediglich 3 % –, stellen wir fest, dass innerhalb von 13 Jahren ganze sieben Bürgerentscheide zustande gekommen sind. Von Überlastung und davon, dass dadurch eine Schleuse geöffnet würde, kann nach den Erfahrungen in Deutschland keine Rede sein.

Umgekehrt würde aber dieses Quorum tatsächlich eine echte und faire Mitwirkung des Volkes ermöglichen. Es wäre nicht prohibitiv. Man könnte vielleicht davon ausgehen, dass ein Volksentscheid alle ein bis drei Jahre zustande käme. Das wäre erfahrbare, direkte Demokratie. Jeder Bürger in Hessen könnte nachempfinden, dass er hierbei mit-sprechen kann.

Zum Sammelverfahren: Ich finde es ausgesprochen positiv, dass in Hessen nach diesen Gesetzgebungsentwürfen das formelle Eintragungsverfahren beibehalten werden soll. Das verhindert Missbrauch. Das verhindert, dass sozusagen im Vorbeigehen sowie durch Täuschung und Druck auf der Straße Unterschriften gesammelt werden können. Das fordert aber auf der anderen Seite, dass das Eintragungsverfahren fair und bürgerfreundlich ausgestaltet wird und dass gesichert ist, dass es hinreichend viele Eintragungsstellen gibt, die lange genug geöffnet sind. Ich glaube, dass der Gesetzentwurf an dem Punkt nicht hinreichende Garantien bietet. Er müsste es vielleicht nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins ermöglichen, dass man auch nichtamtliche Eintragungsräume zur Verfügung stellt. Ferner müsste ganz eindeutig geregelt und garantiert sein, dass der Normalbürger im üblichen Besorgungsgang seines täglichen Lebens die Möglichkeit der Eintragung hat.

Zur Kostentragung: Das Volksbegehren ist Ausübung von Staatsgewalt. Die Kosten dafür können nicht privatisiert werden. Das Gegenargument ist natürlich: Wir können dem Staat hierdurch keine Kosten aufwälzen. Das könnte provozieren, dass Missbrauch betrieben wird und dass Kosten verursacht werden. – Mein Vorschlag hierzu lautet, dass man durchaus als Ausweis einer Anfangsbemühung diese Kostentragung der Initiative belässt, aber dass man, wenn das Volksbegehren beendet ist, eine relativ großzügige Kostenerstattungsregelung, vielleicht nach dem Beispiel Sachsens, einführt, sodass darin auch die Kosten der Eintragungslisten eingerechnet werden, die erstattet würden, sodass kein Anreiz für Missbrauch besteht, auf der anderen Seite aber Rechnung dafür getragen wird, dass Staatsbürger Staatsgewalt ausüben.

Zum Zulassungsquorum: Frau Kollegin Sacksofsky hat völlig zu Recht gesagt, das Absenken auf 2 % sei Augenwischerei. Wenn man das mit allen anderen Bundesländern vergleicht, ist das immer noch eine „Spitzenstellung“. Das muss deutlich herabgesetzt werden. Wenn man tatsächlich eine Responsivität und eine Stärkung der Kommunikation zwischen Parlament und Bevölkerung zustande bringen will, muss es praktikabel sein. Dann sollte man sich an anderen Bundesländern orientieren. Dann muss man in Rechnung stellen, dass sich natürlich bei gleichem Prozentsatz die Schwierigkeit, ein Quorum zu erfüllen, mit steigender Bevölkerungszahl erhöht.

Man kann beispielsweise als Vergleichsland Schleswig-Holstein heranziehen. Es hat weniger als die Hälfte der Bevölkerung. Schleswig-Holstein hat für seine Volksinitiative – das soll es materiell, der Sache nach sein, was hier eingeführt wird – 1 % vorgesehen. Ich meine, man sollte hier entsprechend ähnlich wie Nordrhein-Westfalen auf 0,5 % der Stimmberechtigten heruntergehen.

Nach meinem Schema würde ich von 1 % in Bezug auf die Wahlbeteiligung ausgehen.

Dr. Neumann: Zunächst einmal zu Ihrem Anliegen und den zu begutachtenden Gesetzesvorhaben: Ich will ich es kurz machen und im Übrigen auf die vorliegenden Äußerungen verweisen. Im Kern geht es um die Senkung des Quorums beim Volksbegehren von 20 % auf 10 % und für den Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens respektive einer Volksinitiative, wie auch immer Sie das bezeichnen, von 3 % auf 2 % respektive mit Blick auf den Änderungsvorschlag auf 1 %. Darüber hinaus steht die Frage der Sammlungsfrist im Raum, die von 14 Tagen auf zwei Monate respektive auf drei Monate verlängert werden soll.

Kurz und gut: Gleich, was Sie tun, es ist, soweit es einfach gesetzliche Gesetzgebung durch das Volk betrifft, verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Kombination von einem Quorum von 10 % der Stimmberechtigten bei quorenlosen Volksentscheiden ist bei einfach gesetzlicher Volksgesetzgebung verfassungsrechtlich unbedenklich. Nicht minder unbedenklich wäre eine Reduzierung des Volksbegehrenszulassungs- und Volksbegehrensantragsquorums von 3 % auf 2 % respektive auf 1 %. Auch die Verlängerung der Eintragungsfrist auf zwei oder auf drei Monate ist verfassungsrechtlich unbedenklich.

Nicht unproblematisch ist die Kombination eines zehnpromzentigen Volksbegehrensquorums bei gleichzeitig quorenlosem Volksentscheid. Zwar teile ich diese Auffassung nicht, wenn es um verfassungsändernde Volksgesetzgebung geht, aber in dieser Kombination haben jedenfalls andere Landesverfassungsgerichte die Bestimmungen zur Volksgesetzgebung für verfassungswidrig erklärt.

Nun ist die Frage, ob dieselben Gerichte dies auch heute noch tun würden. Auch lassen sich Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte nicht ohne Weiteres übertragen. Der Hessische Staatsgerichtshof könnte sich demgegenüber durchaus als unabhängig erweisen. Dies gilt selbst dann – dies ist der Fall gewesen –, wenn sich die anderen Landungsverfassungsgerichte zumindest auch auf Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz, das Homogenitätsprinzip, berufen.

Nun werden einige von Ihnen, sofern Sie sich intensiver mit diesen Fragen beschäftigt haben, staunend fragen, wieso das hier thematisiert wird, da es in Hessen doch gar keine verfassungsändernde Volksgesetzgebung gibt. In der Tat sind, wenn man diese Auffassung vertritt, die vorliegenden Gesetzentwürfe in toto verfassungsrechtlich unbedenklich.

Tatsächlich aber gibt es eine als Mindermeinung bezeichnete Auffassung. Ich sage das so, weil es schon in quantitativer Hinsicht nicht zutrifft, wenn man die Literatur genau recherchiert, sofern sich Autoren überhaupt zu dieser Frage äußern. Sie geht davon aus, dass in Hessen bereits eine verfassungsändernde Volksgesetzgebung geregelt ist. Wäre dem so, würden sich die Neuregelungen auch auf diese Bestimmungen beziehen. Dann aber läge man in einem Bereich, den andere Verfassungsgerichte definitiv als verfassungswidrig ansehen würden. Das teile ich nicht; ich will darauf hinweisen, dass

Verfassungsgerichte das tun. Ein Quorum von 10 % beim Volksbegehren kombiniert mit einem quorenlosen Volksentscheid wäre – entgegen meiner Rechtsauffassung – im Übrigen verfassungswidrig. In Bayern musste wegen solcher Rechtsprechung 50 Jahre lang geltendes und praktiziertes Verfassungsrecht geändert werden. Dort hat man für verfassungsändernde Volksentscheide dann ein Zustimmungsquorum von 25 % der Stimmberechtigten kodifiziert.

Nun müssen Sie sich vielleicht nicht zwingend damit beschäftigen, weil Sie der Meinung sind, die Auffassung, es gäbe in Hessen eine verfassungsändernde Volksgesetzgebung sei ohnehin Unsinn. Ich will an der Stelle nur darauf hinweisen, dass bei der Reform der Volksgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen, woran ich selbst beteiligt sein durfte, in dem dort geführten Verfahren gegen die Landesregierung vor dem Verfassungsgerichtshof NRW dieser trotz vermeintlich herrschender Meinung im Rahmen der Kostenentscheidung festgestellt hat, dass die diesseits vertretene Auffassung richtig war, also in Nordrhein-Westfalen eine verfassungsändernde Volksgesetzgebung auch in der Vergangenheit schon immer existiert hatte.

Ich will an der Stelle einräumen, dass die Normen in der alten Fassung in NRW von denen in Hessen durchaus differieren. Daraus ergibt sich folgendes Problem: Der Unterschied zu NRW ist allerdings, dass selbst diejenigen, die damals eine verfassungsändernde Volksgesetzgebung angenommen hatten – ich auch –, von einem Quorum von 50 % der Stimmberechtigten ausgegangen sind. In Hessen ist das nur sehr schwer in den Verfassungstext hineinzulesen. In NRW ging das, erst recht mit Blick auf die historischen Unterlagen. Man wird hier in Hessen auch für den Fall der verfassungsändernden Volksgesetzgebung von einem quorenlosen Volksentscheid auszugehen haben, vorbehaltlich einer – das war in der Kürze der Zeit nicht zu leisten – Prüfung, ob gegebenenfalls eine verfassungskonforme Auslegung in Betracht kommen kann. Das drängt sich nicht zwingend auf, aber das wäre zu prüfen.

Wollten Sie diesen, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auf Sie zukommenden Konflikt vermeiden, stünde es Ihnen sicherlich gut zu Gesicht, entweder die verfassungsändernde Volksgesetzgebung klarzustellen oder neu zu regeln. Es ist natürlich Ihr Obliegen, ob Sie sich mit der Verfassungsrechtsprechung der Länder anlegen oder dem Staatsgerichtshof diese Aufgabe überlassen wollen – mit einer Regelung, die bislang von den Verfassungsgerichten für verfassungsgemäß angesehen wurde –, oder ob Sie riskieren wollen, dass vielleicht in Hessen mehr möglich ist.

Ich selbst würde ein Quorum von 25 % Zustimmung nicht für glücklich ansehen. Diese Regelung hatte der Bayerische Verfassungsgerichtshof damals empfohlen. Jedenfalls ließen sich für Verfassungsänderungen Hürden auf allen Ebenen vorsehen: beim Antragsquorum, beim Volksbegehren, beim Volksentscheid – allerdings bei einem Verzicht auf Zustimmungs- und Beteiligungsquoren. Ignorieren Sie dieses kleine Problem, so würde ich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon ausgehen – es sind auch Vertreter von Mehr Demokratie anwesend; ob es aus dieser Ecke oder von anderswo kommt –: Wenn die Regelungen gesenkt werden, werden die Regelungen praktikabel. Werden sie praktikabel, wird auch jemand auf die Idee kommen, irgendwann ein verfassungsänderndes Volksbegehren zu betreiben. Wenn das geschieht, sind Sie vor dem Staatsgerichtshof. Man kann das auch im Vorhinein klären; dafür sitzen wir hier. Darauf wollte ich hinweisen.

Ich darf noch zwei Bemerkungen machen. Ich habe es umfassend dargelegt. Sie beschäftigen sich heute mit den Initiativen. In den anderen Bundesländern ist das regel-

mäßig auch der Fall bei Bürgerbegehren oder bei Volksbegehren. Ich erlaube mir, einen Blick auf die anderen möglichen Rechtsinstitute der direkten Demokratie zu werfen bzw. Sie darauf hinzuweisen. Diese Instrumente können auch vom Volk oder auf Initiative, also mit einem Antrag aus dem Volk, betrieben werden.

Es gibt sogenannte Referenden. Das obligatorische Referendum für die Verfassungsänderung ist der Verfassung Hessens nicht fremd. Aber auch fakultative Referenden sind denkbar. Da immer auf die Schweiz rekurriert wird, möchte ich an dieser Stelle darauf hinweisen, dass gerade nicht die Initiativen – auch wenn zurzeit einige von ihnen in aller Munde sind –, sondern eher Referenden dort am häufigsten erfolgreich sind. Allerdings handelt es sich dabei – das ist anders, als es in einigen deutschen Bundesländern geregelt ist – um solche Referenden, die nicht von der Regierung oder vom Parlament nach Abschluss eines Verfahrens im Parlament, sondern auf Antrag des Volkes beantragt werden. Jene sind in der Schweiz am häufigsten erfolgreich und haben aus meiner Sicht auch inhaltlich die positivsten Wirkungen auf das Gemeinwesen in der Schweiz. Sie werden in Deutschland – der Ausnahmefall Hamburg, der heute sicherlich noch zur Sprache kommen wird, ist leicht anders gelagert – nicht praktiziert. Sie können auch nicht praktiziert werden, weil sie nicht geregelt sind. Die Politikwissenschaftler – einige sind anwesend – reden regelmäßig vom Brems- und Gaspedal. Ich habe mir erlaubt, die Bemerkung zu machen: Wer hier das Gaspedal regeln oder den Zugriff auf das Gas ein bisschen erleichtern möchte, sollte sich vielleicht überlegen, ob man auch das Bremspedal ein bisschen leichter zugänglich macht.

Prof. **Dr. Karpen**: Als Staatsrechtslehrer mache ich nur wenige Ausführungen. Ich will, um das Bild etwas bunter zu machen, kurz über die Situation in einem kleinen Staat berichten, der inzwischen wahrscheinlich – ich habe die bayerischen Zahlen nicht durchgezählt – mit über 30 Volksinitiativen von 1997 bis 2010 einer der direktdemokratiefreundlichsten Staaten ist. Es geht um drei Fragen, nämlich um die Quoren, die Träger und die Höhe der Kosten.

Vielleicht darf ich die zweite Frage nur knapp beantworten. Für mich ist es klar: Wenn eine Stimmung, eine Meinung, ein Begehren im Volk diese demokratische Mächtigkeit erreicht hat, dass es eine Volksinitiative gibt, muss zweifellos das Volksbegehren – beim Volksentscheid ist es indiskutabel – eine Staatssache sein. Egal wie hoch die Kosten sind, muss der Staat die Kosten tragen.

Ich möchte mit der praktischen Information beginnen, die der Kollege von Herrn Hannappel, Ihrem Landeswahlleiter, mir noch gestern gegeben hat. Die Kosten eines Volksbegehrens sind in Hamburg bei einem Viertel der Wahlberechtigten – wir haben 1,2 Millionen, Sie haben 4,3 Millionen Wahlberechtigte – mit 120.000 € zu verbuchen. Das kann selbst ein armes Land – im Vergleich zu einem bankrotten Land wie inzwischen Hamburg – einigermaßen verkraften. Ein Volksentscheid – die Zahlen sind vielleicht nicht so bekannt –, der als Solitär durchgeht, der also nicht, wie nach unserer Verfassung vorgesehen, mit einer Bürgerschaftswahl oder einer Bezirksversammlungswahl einhergeht, mit 3,4 Millionen € zu bewerten. Wenn er mit einer Wahl zur Bürgerschaft einhergeht, sind es 2,8 Millionen €. Die Zahlen müssen Sie nur verdoppeln, um zu Zahlen zu kommen, die uns direkte Demokratie wert sein sollte.

Ich will zu den verfassungsrechtlichen Fragen, die sonst immer im Vordergrund des Interesses bei Sachverständigen stehen, gar nichts sagen, weil Frau Sacksofsky, Herr Neumann und auch Sie, Herr Heußner, dazu schon Ausführungen gemacht haben. Wir Ver-

fassungsrechtler haben dazu wenig zu vermelden. Es gibt viele Aufsätze und Literatur: Demokratie, Rechtsstaat, Maßstäbe, Leitbilder usw. Aber ich will kurz sagen: Es ist Ihre verfassungspolitische Entscheidung, wie viel Demokratie in direkter Form Sie wollen. Diese Entscheidung kann Ihnen aus unserem Fachbereich niemand abnehmen.

Zu den Volksinitiativen darf ich mit Blick auf die bisherigen Beiträge Folgendes hinzufügen: Ich würde eher zur Formalität raten. Bei uns sind Stimmen für die Volksinitiative beim Übersee-Club, der zum Feinsten von Hamburg gehört, vor der Tür gesammelt worden, auf der Fußgängerbrücke zum Bahnhof Dammtor. Das ist meines Erachtens falsch, und – „Relata refero“, ich berichte von Gerüchten – es gibt Gruppen, die für die Unterschrift 3 € gezahlt haben. Das ist natürlich für einen Studierenden – davon haben wir in Hamburg sehr viele im Unterschied zu Wiesbaden, aber vergleichbar zu Frankfurt – eine gute Einkommensquelle. Ich würde empfehlen, auf das Amt zu gehen oder eine andere Form zu wählen. Bei uns sind zum Beispiel – darüber kann man streiten – bei den ausgelagerten Amtsstellen Listen ausgelegt worden. Wir haben auch Apotheken und Volksbüchereien gehabt, wo ein einigermaßen Offizieller Aufsicht hat. Man muss darüber reden, was praktikabel ist. Man kann sicherlich nicht alle bitten, in den Hessischen Landtag nach Wiesbaden zu kommen.

Was die Quoren angeht, so ist gesagt worden – das ist richtig –, dass sie am unteren Ende seien. Ich halte beides für akzeptabel. Sie haben 1 %, also 43.000, vorgeschlagen. Im Vorschlag von CDU/FDP liegt der Wert bei 2 %, also 87.000. Wir haben in Hamburg 10.000. Das ist sehr gering. Hingegen haben wir bei Volksbegehren ein Zwanzigstel, das sind 60.000. Beim Volksentscheid haben wir Mehrheit plus ein Beteiligungsquorum. Bei der Verfassungsänderung haben wir zwei Drittel der abgegebenen Stimmen plus die Hälfte der Wahlberechtigten, also 600.000.

Jetzt zur Frage, ob ein Beteiligungsquorum her sollte: Bei allem Respekt vor meiner Kollegin und guten Freundin Ute Sacksofsky sage ich: Wir haben in den Neunziger Jahren lange – ich war selbst in der Zeit im Parlament – hin- und herüberlegt, ob wir ein Beteiligungsquorum einführen sollen. Wir haben uns für ein Doppelquorum entschieden. Ich glaube, dass in der Tat die Beteiligung einer gewissen kritischen Minderheit notwendig ist, um die Bevölkerung wirklich zu mobilisieren. Denn sonst sagt man: Ach, sollen die sich darum kümmern. – Dann sind es nur die Initianten.

Am Beispiel des Volksentscheides über die Schule, der letztlich die Koalition, wie Sie zur Kenntnis genommen haben, gestürzt hat, wird klar, dass wirklich das Volk heftig diskutiert hat. Damit hat meines Erachtens diese Form des Doppelquorums eine begründete Grundlage. Ich glaube, man muss sich dann zwingen, mit Nein zu stimmen. Boykott und Diskussionsverweigerung sind dann nicht möglich, sondern man muss wirklich hingehen. Das sollte meines Erachtens die Demokratie sagen. Die beiden Begriffe finde ich in dem sehr lesenswerten Buch of my learned neighbour, Herrn Neumann aus Dresden, der das mit unglaublicher Akkuratess zusammengestellt hat. Mein Nachbar auf der linken Seite vertreibt das Buch bei Nomos.

Ich habe Ihnen – damit möchte ich mein Statement schon beenden – eine Liste der Initiativen beigelegt. Wir sind zwar ein Stadtstaat, aber die Themen, die auf der Liste stehen, sind durchaus solche, die in einem Land bedeutend sein können, zum Beispiel die Fragen: Wer übernimmt die Wasser- und Elektrizitätsversorgung? Schule ist ein Thema, das in jedem Land ankommt. Ich möchte damit schließen, dass ich Ihnen diese sorgfältig aufgestellte Liste zur Lektüre empfehle.

Prof. Dr. Schiller: Ich danke Ihnen für die Gelegenheit, wieder einmal – vielleicht mit einem gewissen Unterton der Resignation – in diesem Kreis über diese Themen zu sprechen. Ich kann mich vor allem den Worten von Frau Kollegin Sacksofsky und vom Kollegen Heußner anschließen. Ich selbst werde die verfassungsändernden Initiativen nicht thematisieren, denn ich glaube, dass in der hessischen Diskussionslage andere Themen vorrangiger zu behandeln sind. Sie würden natürlich bei einer gründlichen Veränderung der Verfassung zur Diskussion kommen.

Zunächst spreche ich zwei Punkte zur Zusammenfassung an.

Was den Entwurf zur Verfassungsänderung in Bezug auf das Quorum Volksbegehren angeht, ist mein zusammenfassendes Urteil seit Jahren, dass das bisherige Unterschriftenquorum von 20 % aller Stimmberechtigten es den Bürgerinnen und Bürger dauerhaft unmöglich macht, dieses direktdemokratische Mitentscheidungsrecht zu nutzen, was sich in über 60 Jahren hessischer Geschichte so darstellt.

Erlauben Sie mir die folgende zusammenfassende Bemerkung dazu: Die Lage in Hessen ist anachronistisch. In allen anderen Bundesländern außer dem Saarland, das zurzeit eine Diskussion führt, hat sich gezeigt, dass alle grundlegenden Einwände gegen eine Senkung dieses Quorums jedenfalls nach der Erfahrung der anderen Bundesländer nicht haltbar sind.

Ich habe in meiner Stellungnahme auch die Übersicht aufgeführt; das will ich nicht wiederholen. Lassen Sie mich nur wenige Begründungspunkte für ein niedrigeres Quorum – es kann aus meiner Sicht durchaus bis auf 5 % abgesenkt werden – nennen. Volksbegehren und Volksentscheid dienen dem Zweck, im Unterschied zum Parteienwettbewerb, der sich auf Mandatskonkurrenz bezieht, politische Kontroversen um Sachthemen auch während der Legislaturperiode zu ermöglichen – gerade auch während einer auf fünf Jahre verlängerten Wahlperiode –, die politische Machtstruktur stärker zu öffnen und besser kontrollierbar zu machen. Soziale Gruppen sollen ihre vernachlässigten oder verletzten Anliegen besser artikulieren und eine Chance auf Mehrheitsfähigkeit erlangen können.

Dabei wird es sich natürlich stets um Minderheiten handeln, die nur begrenzt organisiert sind. Für solche Minderheiten muss es eine realistische Chance geben, ihr Anliegen wirksam in die politische Öffentlichkeit und auf die politische Tagesordnung zu bringen. Hohe Quoren – das hessische Quorum ist auch dafür noch viel zu hoch – nützen am ehesten starken Interessenverbänden, die die Hürden mit großer Organisationskraft allenfalls überwinden können.

In Flächenländern herrschen ungünstigere Kommunikations- und Organisationsbedingungen als in Stadtstaaten. In Deutschland haben wir paradoxerweise in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg niedrigere Quoren von 5 % bis 7 % – ebenso in Brandenburg als Flächenstaat –, während die Quoren in Flächenländern deutlich höher liegen. Stattdessen wäre im Sinne politischer Chancengleichheit auch zwischen Bewohnern von Stadtstaaten und Bewohnern von Flächenländern ein umgekehrtes Muster geboten. Die Quoren sollten in Flächenländern niedriger als in Stadtstaaten liegen. In einem Flächenland wie Hessen sollte daher das Unterschriftenquorum nicht höher sein als in den Stadtstaaten, um die Nachteile der Kommunikationsbedingungen auszugleichen.

Gestatten Sie mir eine verfassungspolitische Bemerkung zur vorliegenden Verfassungsfrage. Ich möchte daran erinnern, dass im Jahr 2002 durch die Verlängerung der Legislaturperiode des Landtags auf fünf Jahre die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger reduziert wurden. Ich erinnere mich an die damalige Diskussion – auch an die Diskussion im Ausschuss – sehr genau. Damals wurde das Versprechen abgegeben, durch Verbesserung der direktdemokratischen Beteiligungsverfahren einen Ausgleich zu schaffen. Diese Zusage wurde bis heute nicht eingelöst. Sie müsste dringend umgesetzt werden.

Lassen Sie zum zweiten Komplex, dem Zulassungsantrag, zwei Punkte nennen.

Auch hierbei steht die Absenkung des Quorums an. Hierzu liegen unterschiedliche Vorschläge vor. Ich habe Ihnen in der Übersicht in meiner Stellungnahme die Zahlen an die Hand gegeben. Einige Beispiele sind schon genannt worden. Die im CDU-/FDP-Entwurf genannten 2 % für einen solchen Zulassungsantrag sind nach wie vor zu hoch und ebenfalls anachronistisch. Allenfalls kann man sich hierfür eine Größenordnung von 0,5 % vorstellen.

Bedenken Sie auch, dass im internationalen Vergleich ein Land wie Italien für ein Referendum abrogativo, also für ein Volksbegehren zur Änderung eines Gesetzes, nur knapp 1 % der Stimmberechtigten des Landes verlangt. Für den Volksbegehrensantrag muss das, was man im Rahmen eines Zulassungsantrags verlangen sollte, noch deutlich darunter liegen.

Der entscheidende Punkt zu den Gesetzentwürfen ist folgender: Nach einer Änderung, die in dem Entwurf vorgesehen ist, ist ein Zulassungsantrag auch an den Landtag zustellen. Das deutet darauf hin, dass man hiermit das Modell Volksinitiative anstrebt. Es ist aber sehr unklar, wie dieses Verfahren laufen soll. Wenn man eine Volksinitiative machen möchte – das befürworte ich sehr; die meisten anderen Bundesländer haben sie auch –, sollte man das als zusätzliches Element und gegebenenfalls als ersten Verfahrensschritt in die Verfassung schreiben, wie es Hamburg und drei andere Bundesländer haben. Dann kann man es auch nicht mehr „Zulassungsantrag“ nennen.

(Zustimmung von Prof. Dr. Karpen)

Dann muss klar sein, dass es sich um eine Volksinitiative handelt. Dann muss auch geklärt werden, wie dieser Verfahrensgang ablaufen soll. Dann muss gesetzlich, möglichst verfassungsrechtlich niedergelegt sein, dass die Initiatoren ein Anhörungsrecht haben – mindestens in einem Ausschuss. Das könnte man auch auf das Plenum erweitern, wie es zum Beispiel das Land Polen tut, wo es eine solche Volksinitiative mit Anhörungsrecht im Plenum des Parlaments gibt.

Man wäre gut beraten, wenn man regeln würde, wie nach Vorlage einer Volksinitiative in der Interaktion zwischen den Initiatoren und dem Landtag ein Kompromiss erreicht werden könnte und welche Rückzugsmöglichkeiten für Initiatoren bestehen, damit man zu einem produktiven Ergebnis kommt.

All diese Dinge müssten in einem in sich stimmigen, systematisch überlegten Gesetzentwurf ausgearbeitet werden. Das ist hierbei überhaupt nicht der Fall. Beide Gesetzentwürfe sind in der Grundkonstruktion von Zulassungsantrag oder Volksentscheid unentschieden, unklar und unbefriedigend.

Ich kann nur davor warnen, auf dieser Grundlage eine solche Regelung treffen zu wollen. Damit produzieren Sie mehr rechtliche Fragen, als es gut ist. Insgesamt ist es für die Verfahren der direkten Demokratie nicht gut, wenn immer wieder viele Rechtsfragen durch die Gesetzeslage produziert werden. Es sollte eine klare und transparente Gesetzes- und Verfassungslage bestehen.

Insofern kann ich dem vorgelegten Entwurf von CDU und FDP, aber letztlich auch dem Verbesserungsentwurf der GRÜNEN und der SPD außer in puncto Quorum nicht viel abgewinnen. Hierbei müsste noch einmal nachgedacht werden. Die Kommunalwahl im nächsten Jahr und die Absicht, zu einem anderen Thema eine obligatorische Volksabstimmung zu einer Verfassungsänderung zu machen, wären gute Gelegenheiten, auch diese Verfassungsfrage anzugehen. Aber das muss gründlich, auch in der Breite der Themen und in der Verknüpfung zwischen der Verfassungs- und der einzelgesetzlichen Ebene erfolgen.

Insofern bin ich wenig optimistisch, dass Sie zu einer guten Lösung kommen werden, hoffe aber, dass irgendein Schrittchen nach vorn von Ihnen getan wird. – Vielen Dank.

Dr. Rux: Ich kann mich erstens weitgehend auf das berufen, was ich in meiner Stellungnahme geschrieben habe, und zweitens auf das, was Frau Sacksofsky und Herr Heußner am Anfang gesagt haben, was auf die konkreten Gesetzentwürfe bezogen war. Das gilt zum einen in Bezug auf die Höhe der Quoren. Sie haben von allen Sachverständigen gehört, dass die momentanen Vorschläge eigentlich immer noch viel zu hoch und anachronistisch sind.

Ich kann mich darauf auch bei der Frage der Finanzierung berufen. Wer zahlt für die Verfahren? Es ist Aufgabe des Staates. Gesetzgebung ist kein Privatvergnügen. Wenn man die Kosten für ein Gesetzgebungsverfahren – egal in welcher Stufe – den Bürgern auferlegt, fördert man das, was man eigentlich verhindern will, dass nämlich interessierte Kreise mit den entsprechenden Finanzmitteln sehr viel mehr Macht bekommen, als man ihnen eigentlich zugestehen möchte.

Ebenfalls wurde immer wieder betont, dass es sich um eine politische Entscheidung handle, die Sie als Mitglieder des Landtags und nicht wie als Staatsrechtslehrer zu treffen haben.

Ich möchte an dieser Stelle, einige weitere Punkte ins Gespräch bringen, auch wenn ich damit „wildere“. Die Frage ist nicht nur, wie Herr Karpen gesagt hat, wie viel Volksgesetzgebung bzw. direkte Demokratie man zulassen will. Die viel wichtigere Frage ist, warum man das will. Man muss sich die Zwecke vor Augen führen, die die direkte Demokratie haben kann. Das wird in der Diskussion viel zu oft vergessen. Direktdemokratische Verfahren können im Wesentlichen drei Zwecke haben.

Zum einen können sie ein Veto darstellen. Das ist ganz typisch in der Schweiz. Man hat ein Gesetz oder einen Gesetzentwurf, gegen den sich die Bürger wehren. Das ist für jedes Parlament ein sehr unerfreuliches Ereignis. Man hat ein Gesetz erlassen und muss nun damit leben, dass die Bürger dieses Gesetz nicht mögen. Man muss sich damit auseinandersetzen, dass die eigene Arbeit infrage gestellt wird. Ich kann verstehen, dass die Neigung, diesen Verfahren Vorschub zu leisten, denkbar gering ist.

Es gibt die zweite Möglichkeit der Initiative. Das ist wiederum in der Schweiz ganz typisch. Die Verfassungsinitiative, die man zum Beispiel mit der Minarettinitiative oder mit der Initiative zur Ausschaffung erlebt hat – das halte ich übrigens für das Unwort des Jahres in Deutschland; das ist aber eine andere Sache –, stellt ein paralleles Gesetzgebungsverfahren dar. Das Volk handelt neben dem Parlament als zweiter Gesetzgeber. Das Parlament hat nachher die undankbare Aufgabe, vielleicht umsetzen zu müssen, was das Volk vorgegeben hat. In der Schweiz muss die Ausschaffungsinitiative vom Parlament innerhalb der nächsten fünf Jahre in Gesetzesform gegossen werden. Ich glaube, dass die Abgeordneten in der Schweiz darüber nicht gerade begeistert sind. Auch das möchte ich Ihnen und uns nicht zumuten.

Sehr viel wichtiger – dabei kommt die direkte Demokratie wirklich ins Spiel – ist die Kommunikationsverbesserung. Das ist heute das entscheidende Problem in der politischen Willensbildung. Sie müssen von hieraus nur ein wenig nach Süden oder Südosten schauen, um sich Stuttgart 21 anzusehen. Hierbei hat sich in den letzten Wochen und Monaten das Kommunikationsdefizit in der Politik gezeigt. Um dieses Defizit ein wenig erträglicher zu machen, geht es darum, Beteiligungsrechte zu stärken. Das ist genau der Ansatz, den man zum Beispiel mit der Volksinitiative in einigen Ländern verfolgt hat. Das sollten Mittel sein, mit denen Bürger auf niedrighschwelligem Niveau – nicht 20 %, sondern ein kleiner Teil der Bürger – Anliegen an das Parlament und an die Regierung herantragen sowie eine Diskussion anstoßen können, die ergebnisoffen geführt werden muss. Das ist für mich der entscheidende Grund, warum man überhaupt direktdemokratische Verfahren erleichtern sollte.

Aus der Perspektive zeigt sich, dass Sie in Hessen noch einiges vor sich haben. Es geht um eine engere Verschränkung der direktdemokratischen Verfahren mit dem parlamentarischen Prozess. Es geht darum, Änderungsmöglichkeiten auch auf späteren Ebenen zu ermöglichen. Denn es ist nicht sinnvoll zu diskutieren, aber die Leute an den Antrag zu binden, der ursprünglich in das Verfahren eingebracht wurde. Das kennen Sie genauso aus dem Parlament: Nach der Ausschussberatung sieht jeder Gesetzentwurf anders als vor der Ausschussberatung aus. Warum soll dem Volk, den Initiatoren die Möglichkeit verwehrt werden, ihren Entwurf zu ändern.

Drittens ist der Anwendungsbereich der Verfahren entscheidend. Herr Karpen hat auf die Hamburger Erfahrungen verwiesen. In Hamburg ist der Anwendungsbereich der direktdemokratischen Verfahren um ein Vielfaches größer als in Hessen, weil nicht nur Gesetzgebung, sondern jeder Gegenstand der politischen Willensbildung Gegenstand des Verfahrens sein kann, insbesondere Dinge, die eigentlich in den Zuständigkeitsbereich der Regierung fallen. Das ist für die Länder sehr viel wichtiger. Denn Sie wissen alle: Als Gesetzgeber sind Sie in den Ländern nicht ganz entmachtet, aber doch nicht mehr wirklich wichtig. Als Landesparlament sind ihre Kontroll- und Initiativbefugnisse gegenüber der Regierung viel wichtiger. Die Kommunikation mit der Regierung entscheidet. Dabei kann man mit den direktdemokratischen Verfahren sehr viel bewegen.

Herr **Hannappel**: Ich möchte mich in aller Kürze auf fünf Punkte beschränken.

Erstens bitte ich um Ihr Verständnis, dass ich mich zu den politischen Fragen der Quoren und der Verfassungsänderung als Beamter nicht äußern werde. Ich möchte aber in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam machen, dass der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für die Änderung von Art. 124 ein Inkrafttreten am 1. April nächsten Jahres vorsieht. Wir haben die Notwendigkeit eines Referendums. Von den Grünen

wird eine Volksabstimmung zum Zeitpunkt der Kommunalwahl am 27. März nächsten Jahres vorgeschlagen. Wenn das so käme, würde der Landeswahlausschuss das Ergebnis dieser Volksabstimmung erst am 14. April feststellen, sodass das Inkrafttreten rückwirkend wäre.

(Abg. Tarek Al-Wazir: Daran soll es nicht scheitern!)

– Ich wollte nur darauf hinweisen.

Zweitens. Die in der Vergangenheit aufgetretenen Unzulänglichkeiten im Zulassungsverfahren, auf die ich in meiner schriftlichen Stellungnahme hingewiesen habe, können aus meiner Sicht durch den Entwurf der Fraktionen von CDU und FDP weitestgehend ausgeräumt werden. Die Praxis könnte damit gut leben. Ich will mich hierbei nicht wiederholen.

Drittens. Hinsichtlich der Frage der Verlängerung der Eintragsfrist sage ich aus meiner Sicht: Eine zweimonatige Eintragsfrist zusammen mit der Möglichkeit, Frau Prof. Sacksofsky, dass der Landeswahlleiter ein gewisses Ermessen hat, wann sie stattfindet – man kann beispielsweise Ferien berücksichtigen –, müsste ausreichend sein, um allen die Möglichkeit der Eintragung zu geben.

Viertens. Die Fragen der Kosten und der Bereitstellung der Vordrucke für die Eintragung bei den Gemeinden werden aus meiner Sicht etwas überschätzt. Die moderne Technik wird nicht berücksichtigt. Bei Wahlen stellt der Landeswahlleiter den Kommunen die Vordrucke inzwischen im Internet zur Verfügung. Das kostet so gut wie nichts. Auch Träger kleinerer Wahlvorschläge produzieren ihre Unterstützungsunterschriften schon oft im Internet und stellen sie dort zum Download bereit, sodass ich kein Hindernis sehe, dass Träger eines Volksbegehrens den Kommunen die Unterlagen auf diese Weise kostengünstig zur Verfügung stellen. Daher scheint es mir nicht unbedingt geboten, dass man das auf den Landeswahlleiter und die staatliche Ebene verlagert.

Fünftens. Der Änderungsantrag der Fraktion der SPD zum Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP enthält Vorschläge zur Änderung der §§ 12 und 22 des Volksbegehrensgesetzes. Diese setzen die vorausgehende Änderung der Verfassung voraus. Deshalb ist in dem Entwurf vorgesehen, dass er erst am 1. Mai in Kraft treten soll. Dies berücksichtigt den zeitlichen Rahmen bei der Abwicklung einer möglichen Volksabstimmung, könnte aber trotzdem Bedenken begegnen, weil diese Gesetzesänderung vom Eintritt einer Bedingung, der Zustimmung des Volkes zur Gesetzesänderung, abhängig wäre. Das müsste man verfassungsrechtlich prüfen. Dafür ist aber der Landeswahlleiter nicht die zuständige Stelle.

Herr **Gieseler**: Ich greife gern die These des Wahlleiters auf, dass es kein Problem wäre, das auf kommunaler Ebene abzuwickeln, wenn es sich nur um ganz geringe Kosten handelt. Wenn es ganz geringe Kosten sind, kann es entsprechend auch auf Landesebene abgewickelt werden. Insoweit schließe ich mich auch den Ausführungen der Sachverständigen an, die natürlich herausgearbeitet haben, dass das eine Frage des Gesetzgebungsverfahrens und damit eine Landesangelegenheit ist. Selbstverständlich ist das als Komplettpaket zu sehen. Daher sind alle Kosten und Aufwendung, die in irgendeiner Art und Weise entstehen, vom Land zu tragen. Ich brauche das Wort „Konnextität“ deswegen überhaupt nicht in den Mund zu nehmen.

Ganz wichtig für die Kommunen und für mich ist natürlich, ob man sich wirklich ausreichend die Frage gestellt hat, ob mit den geplanten Änderungen ein erwünschter Erfolg eintreten wird. Die Kommunen glauben, dass der Aufwand steigt, aber dies nicht zwingend zu dem Ergebnis führt, dass tatsächlich mehr Entscheide durch das Volk getroffen werden. Die Kommunen haben praktikable Übungen, auf kommunaler Seite etwas auszuprobieren. Bei den in der Vergangenheit getroffenen Entscheidungen hat man sich leider Gottes immer gegen etwas gewandt. Proaktiv ist dabei relativ wenig herumgekommen. Wir glauben aber an das Volk und hoffen natürlich, dass es an der Stelle anders ist. Jedoch haben wir erhebliche Zweifel.

Wir machen explizit darauf aufmerksam, dass auch nicht erfolgreicher Aufwand ein Aufwand ist. Daher bitten wir Sie, auf gesetzgeberischer Seite dafür Sorge zu tragen, dass die Volksentscheide, die Sie sich vorgenommen haben, an dieser Stelle nicht ergebnislos sind. Dass die Absenkung der Quoren in der Weise dazu genügt, wagen wir zu bezweifeln.

Wir haben uns auf gesamtstaatlicher Ebene für den Weg der repräsentativen Demokratie entschieden. Daher ist das per se keine Schande.

Abg. **Nancy Faeser**: Sie haben unsere beiden Änderungsanträge relativ spät bekommen. Deswegen möchte ich nachfragen. Wir haben zum einen als Antragsquorum in unserem Gesetzentwurf die Größe von 0,5 vorgeschlagen. Das sind 21.876. Ich frage Sie, ob Sie das insbesondere angesichts der Tatsache für angemessen halten, dass Bayern 25.000, aber im Gegensatz zu uns deutlich mehr Stimmberechtigte hat, weil das Bundesland größer ist.

Meine zweite Frage betrifft unseren Änderungsantrag. Wir haben das Volksbegehrensquorum auf ein Zwanzigstel gesenkt, sodass es bei 218.764 liegt. Dann haben wir beim Volksentscheid ein Zustimmungsquorum eingeführt. Das wäre neu in der Hessischen Verfassung. Es liegt bei einem Fünftel, also bei 656.000. Das ist bewusst kein Beteiligungsquorum, weil wir diese Negativkampagnen vermeiden wollten – die Begründung der Hessischen Verfassung sieht ausdrücklich vor, dass das nicht erfolgen soll –, sondern ein Zustimmungsquorum. Ich frage alle Sachverständigen, ob sie dazu kurz Stellung nehmen können.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken**: Ich habe eine Frage an Herrn Karpfen. Sie haben sehr für ein Beteiligungsquorum auch mit der Begründung geworben, dass dadurch die Aktivbürgerschaft erweitert werde. Sehen Sie denn nicht, dass es gerade die aktive Bürgerschaft unterstützen würde, wenn Unterschriftenlisten breit zugänglich für die Bevölkerung ausliegen und wenn an Informationsständen darum geworben wird? Denn Sie haben sicherlich zu Recht vor den Manipulationsmöglichkeiten gewarnt. Diesen Zusammenhang würde ich gern diskutieren.

Herrn Heußner frage ich: In Ihrer umfassenden Zusammenfassung sprechen Sie unter C. in Ihrer Stellungnahme das „Recht von AusländerInnen, Zulassungsanträge zu unterzeichnen“, an. Könnten Sie dazu Stellung nehmen?

Abg. **Dr. Andreas Jürgens**: Eine Bemerkung kann ich mir nicht verkneifen. Wir haben heute den Hessischen Verfassungstag. Heute vor 64 Jahren ist die Hessische Verfassung

in Kraft getreten, weil an diesem Tage die Volksabstimmung darüber stattgefunden hat. Die Hessische Verfassung ist also am Tag der Volksabstimmung und nicht am Tag der Feststellung des Ergebnisses durch irgendein Gremium in Kraft getreten. Deswegen gehen wir davon aus, dass das auch bei einer Verfassungsänderung möglich wäre.

Unabhängig davon habe ich eine erste Frage an Herrn Prof. Heußner. Teilen Sie die Auffassung von Frau Sacksofsky? Oder wie würden Sie es bewerten, wenn nur eine Änderung des Gesetzes stattfindet, wie von CDU und FDP vorgeschlagen wurde, unter Verzicht auf eine Änderung der Hessischen Verfassung, also: Beibehaltung der 20%-Hürde? Stellt das aus Ihrer Sicht eine Erleichterung von Volksbegehren dar, weil man den Anlauf verlängert und vielleicht auch verbessert?

Eine Nachfrage habe ich an Herrn Dr. Neumann. Mehrere Sachverständige haben darauf hingewiesen, dass aus demokratietheoretischer, verfassungsrechtlicher oder sonstiger Sicht weder für noch gegen die eine oder andere Form der direkten Demokratie Zwingendes spricht, sondern dass es im Wesentlichen verfassungspolitische Entscheidungen sind. Gibt es nach Ihrer Kenntnis noch mehr Demokratien in Europa oder auf der Welt, die die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger darauf beschränken, alle fünf Jahre bei der Wahl ein Kreuz zu machen? Oder können vielmehr in den meisten Demokratien anderweitige Sach- oder personelle Entscheidungen zwischen den Wahlen getroffen werden?

Dr. Neumann: Ich bleibe bei Europa. Es gibt eine Vielzahl von Ländern, die natürlich direktdemokratische Elemente geregelt haben, wenn es Sachfragen betrifft. Man muss allerdings für Deutschland schon Folgendes sagen: Mit den flächendeckenden Initiativen auf kommunaler Ebene, den Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, und flächendeckenden Initiativen auf Landesebene, den Volksbegehren und Volksentscheiden, haben wir schon auch ein sehr umfassendes Arsenal, das in diesem Bereich hinter den Schweizern und den Amerikaner ziemlich weit vorn angesehen werden kann.

(Abg. Tarek Al-Wazir: Aber nicht in Hessen!)

– Nicht in Hessen. – Immerhin haben Sie auch ein obligatorisches Verfassungsreferendum, was man in Deutschland außer in Bayern und in Sachsen-Anhalt und Berlin – Pardon – oder in Rheinland-Pfalz nicht kennt.

Sofern die meisten europäischen Staaten solche Regelungen haben, sind sie regelmäßig nicht Initiativen, sondern Referenden: regelmäßig obligatorisch sowie auch fakultativ. Sofern es Initiativen betrifft, finden selbst in Rumänien Bürgerbegehren und Bürgerentscheide statt. Das habe ich bis vor kurzer Zeit auch nicht gewusst. Aber das ist beeindruckend.

Wenn Sie mich fragen, welches Land überhaupt nichts hat --

(Abg. Dr. Andreas Jürgens: Außer Hessen!)

– Gar nichts haben Sie nicht geregelt. Gegenwärtig ist es nicht praktikabel. Insofern ist der vorliegende Gesetzentwurf sinnvoll. Aber von gar nichts kann man nicht sprechen.

Wenn Sie mich fragen, welches Land überhaupt nichts hat, sehen Sie mich einigermaßen hilflos. Es gibt mit Sicherheit solche Länder. Aber wie hoch der Anteil an sämtlichen Staaten der Welt ist, kann ich Ihnen nicht sagen.

Aber die Vielzahl der existierenden Regelungen ist deutlich größer, als das, was wir in Deutschland ausschöpfen. Damit knüpfe ich an meine vorige Bemerkung an. Über fakultative Referenden sollte man auch in deutschen Ländern nachdenken.

Prof. Dr. Heußner: Zu Ihrer Frage, Frau Faeser: Sie haben meinen Ausführungen wahrscheinlich entnommen, dass ich den Quorumshöhen – jedenfalls bezogen auf das Zulassungs- und Qualifikationsquorum – zwar nicht in der Begründung, aber bei der augenblicklichen Wahlbeteiligung in absoluten Zahlen, wie sie sich niederschlagen, zustimme.

Die Begründung muss aus meiner Sicht ein bisschen anders lauten. Beim Qualifikationsquorum bin ich der Auffassung, dass man auf 5 % – eher zum Teil noch weiter – heruntergehen sollte. Um nicht mit dem Staatsgerichtshof in Konflikt zu kommen – wenn wir die Rechtsprechung des Bremischen Staatsgerichtshofs zum Vorbild nehmen – ist es zwingend – dabei haben Sie recht –, ein Zustimmungsquorum einzuführen.

Wenn man den Maßstab, den ich beim Qualifikationsquorum angewendet habe, auch hierbei zur Anwendung bringt, kann man nach meiner Meinung sagen, dass ungefähr 20 % der Wahlbeteiligten zustimmen müssen. Das kann man mit Blick auf die Parallelsierung zum parlamentarischen Gesetzgebungsprozess begründen, sodass man dann mit 15 % der Stimmberechtigten ganz gut hinkommt.

Zur Frage nach den Ausländern auf der ersten Stufe, dem Zulassungsantrag, bzw. der Verfassungsinitiative: Es gibt dafür ein Beispiel. Brandenburg hat die Möglichkeit, dass sich Ausländer auf dieser ersten Stufe beteiligen können. Bisher hat es keinen Prozess vor dem Verfassungsgericht des Landes Brandenburg gegeben. Das ist bisher auch nicht vor das Bundesverfassungsgericht gekommen, sodass man das nach meiner Ansicht ausprobieren könnte, um zu sehen, wie der Hessische Staatsgerichtshof reagieren würde. Das bezieht sich auf die erste Stufe bei der Ausübung der Staatsgewalt, sodass es meines Erachtens vertretbar wäre, weil es überhaupt keinen Verbindlichkeitscharakter hat, sondern nur eine Befassungspflicht für den Landtag vorsieht,

Zur Frage von Herrn Dr. Jürgens nach dem Verzicht, das Qualifikationsquorum überhaupt zu senken: Den allgemeinen Teil der Antragsbegründung der Fraktionen von CDU und FDP habe ich so verstanden, dass man zumindest mittelfristig auf eine Senkung hinauswill. Man nimmt Bezug auf die Enquetekommission und die Vorschläge, die es da gegeben hat, nämlich ein Achtel der Stimmberechtigten. Dort ist schon eine gewisse Bereitschaft vorhanden.

Wenn es bei diesen 20 % bleibt – auch mit einer etwas längeren Anlaufstrecke von zwei Monaten –, muss nach den empirischen Erfahrungen und Daten, die wir aus Deutschland haben, angenommen werden, dass dabei im Grunde nichts herauskommen kann.

Wenn wir von einer derzeitigen Wahlbeteiligung in Hessen in Höhe von 61 % ausgehen – diese Mobilisierung bei Wahlen bezieht sich potenziell auf alle politischen Themen –, ist es völlig illusorisch anzunehmen, dass bei einem einzigen Sachthema innerhalb von zwei Monaten eine Mobilisierung möglich ist, die sozusagen ein Drittel dieser Wahlbeteiligung

auf die Beine stellt. Das halte ich nach wie vor in diesen zwei Monaten für völlig unmöglich.

Wenn man sich die gesamte Geschichte der Bundesrepublik anschaut, stellt man fest, dass es insgesamt überhaupt nur vier Volksbegehren gegeben hat, die in die Nähe von 20 % gekommen sind. Ein einziges Volksbegehren, das sich in Nordrhein-Westfalen gegen die Koop-Schulen richtete, hat diesen Wert übersprungen. Sonst kamen nur vier in die Nähe.

Wenn man sich die Ergebnisse der Volksentscheide anschaut, stellt man fest, dass, wenn die Volksentscheide solitär und nicht zusammen mit Wahlen durchgeführt werden, in der Regel nur Werte von 22 % zustande kommen können. Dabei hatte man eine wesentlich längere Vorlaufphase beim Abstimmungskampf.

Wenn man das ernsthaft angeht, kann man das auch im Mobilisierungskoeffizienten berechnen; dabei kommt dasselbe Ergebnis heraus. Wenn es bei den 20 % bleibt, bleibt das Recht auf dem Papier und wird in Hessen faktisch keine zusätzliche Mitwirkung des Volkes erzeugen.

Prof. Dr. Karpen: Ich habe auf zwei Fragen der Abg. Faeser und des Abg. Wilken zu antworten.

Frau Faeser, ich glaube zunächst, dass die Größe des Landes, wenn überhaupt, der richtige Maßstab für die Quoren sein kann. Natürlich ist es richtig, dass in einem verdichteten „Kochtopf“ wie in Hamburg die Dinge schneller hochschießen und auch schneller zum Erfolg führen können. Das habe ich am letzten Volksentscheid klar gemacht. Aber ich weiß nicht, ob man einen anderen Vergleichsfaktor wie die Erstreckung, Bevölkerung pro Quadratkilometer usw. heranziehen könnte.

Sie haben von 0,5 gesprochen. Das ist recht niedrig. Bei uns sind das 10.000. Das ist mehr. Ein Begehren- bzw. Zustimmungsquorum von einem Zwanzigstel bzw. einem Fünftel entspricht exakt den Hamburger Daten, mit denen wir recht gute Erfolge gehabt haben.

Zu den Ausführungen von Herrn Heußner habe ich gerade nachgesehen. Wir haben in letzter Zeit einige Quoren und sogar in einem Fall ein verfassungsänderndes Quorum erreicht, nämlich in Sachen des Wahlrechts und der Verbindlichkeit von Volksentscheiden, sodass das Parlament als der andere Gesetzgeber nicht nach kurzer Zeit das Ergebnis des Volksentscheides wieder abräumen kann. Für diese zwei Volksbegehren haben wir einen Volksentscheid erreicht. Es ist also nicht unmöglich.

Herr Heußner, bei der Initiative bedarf es in der Tat eines kleinen Kreises. Bei Ihnen und bei uns heißt es: Wir wollen mehr Demokratie. Das ist seit mindestens 20 Jahren eine organisierte Minderheit, die Politiker nachdenklich macht, weil sie sehr gut und sehr gut vorbereitet ist. Sie hat tolle Vergleichszahlen. Ich habe mich als Abgeordneter viel mit der Lobby unterhalten. Sie gehören dazu. Sie sind am besten informiert. Das ist aber nur eine Nebenbemerkung.

Im letzten Fall war es eine konservative, bildungsbürgerliche, kleine Initiative, die ein massives Thema hatte. Wer ist kein Experte für Schule? Entweder war man Schüler, oder man hat Kinder, oder man ist Elternteil. Dieses klassische Thema – das wissen wir auch

von der Diskussion um die Koop-Schule – interessiert jeden. Das muss eigentlich in diesem plastischen Sinne laufen.

Allerdings ist richtig – damit komme ich auf die Frage des Abg. Wilken mit der Aktivbürgerschaft zu sprechen –: Bei der Initiative bekommt man 10.000 Leute relativ rasch zusammen, zumal wenn das Verfahren, wie ich eben selbstkritisch gesagt habe, unvollkommen ist. Beim Volksbegehren bekommt man 60.000 Leute – jedenfalls in guter Umgebung – auch zustande. Richtig ist: 200.000 Leute sind nach hamburgischem Recht 20 %. Die bekommt man nicht ganz leicht zusammen. Der letzte Volksentscheid hat mühelos 270.000 Leute zusammengebracht und damit das Gesetz – es war kein Vetogesetz, sondern etwas ist abgeändert worden – mühelos gekippt.

Im Folgenden will ich die Frage von Herrn Wilken noch näher begründen: In der Volksinitiative und im Volksbegehren sind Leute, die sich ohnehin dafür interessieren. Die kann man beim Volksbegehren aktivieren, wenn die Presse schreibt: Die Volksinitiative war so erfolgreich. – Es geht aber darum, auch diejenigen zu aktivieren, die aus irgendwelchen Gründen gerade dagegen sind. Die bleiben ansonsten zu Hause und sagen: Sollen die anderen mal machen.

Das ist aber aus meiner Sicht im Sinne der Demokratie nicht erwünscht, weil Pro und Kontra hinter jeder demokratischen Entscheidung stehen. Ich habe das selbst beobachtet und mitgemacht, Herr Wilken. Die Stimmung beim Schulentscheid war zum Schluss wirklich wie bei einer Wahl. Die Leute haben zu Hause, bei Partys oder auf der Straße darüber diskutiert. Ich habe es nie so gespürt – allenfalls bei „Unser Wasser Hamburg“, also bei der Rücknahme der Privatisierung der Wasserwerke –, dass wirklich das gesamte Volk mitgenommen wurde. 260.000 sind erreicht worden; dagegen waren ungefähr 180.000. Das ist über die Hälfte der Wahlbevölkerung. Diesen Effekt meine ich.

Deswegen haben wir nach ähnlich gründlichen Überlegungen wie Sie entschieden, dass ein Beteiligungsquorum her muss. Das war umstritten – das gebe ich zu –, aber so ist es nun einmal.

Prof. Dr. Schiller: Ich gehöre zu den Anzuhörenden, an die Fragen an alle gerichtet wurden. Frau Faeser hat eine Frage zum Zustimmungsquorum aufgeworfen. Hierbei kann man sich zwei Modelle vorstellen. Ich illustriere das zunächst einmal mit dem bayerischen Fall. Das bayerische Modell, das seit Jahrzehnten existiert, sieht ein Unterschriftenquorum für das Volksbegehren in Höhe von 10 % vor. Beim Volksentscheid ist kein besonderes Quorum vorgesehen. Das scheint mir nach den bayerischen Erfahrungen ein tragbares Modell zu sein. Wenn man auf dem Niveau eines Unterschriftenquorums von 10 % ist, ist das problemlos mit der Einfache-Mehrheit-Regel, die in der Bayerischen Verfassung steht, vereinbar.

Wenn man zum Beispiel auf 5 % wie in Ihrem Gesetzentwurf heruntergeht, würde ich, obwohl ich sonst viele Vorbehalte gegen Zustimmungsquoren habe, einem Zustimmungsquorum näher treten – mir würde dieses Modell besser als das Modell mit einem 10-%-Unterschriftenquorum gefallen –, weil mir die Initiativ- und Artikulationsfunktionen von Volksbegehren besonders wichtig sind, damit die Stimmen besser zur Geltung kommen können, die sich im parlamentarischen Prozess nicht so deutlich artikulieren können – gerade auch in einer fünfjährigen Legislaturperiode.

Dann kann man das sinnvoll mit einem Zustimmungsquorum von beispielsweise 15 % nach dem nordrhein-westfälischen Modell kombinieren. Diese beiden Modelle stehen einander gegenüber. Das wäre für eine gute Entwicklung in Hessen im deutschen Vergleich sinnvoll.

Lassen Sie mich als zweiten Punkt eine Information geben. Die Frage war an Herrn Neumann gerichtet, aber Sie sind vielleicht daran interessiert, wie das in den anderen europäischen Ländern aussieht. In einer Reihe von Ländern ist ein Initiativverfahren, also ein Volksbegehrensverfahren bis zum Volksentscheid vorgesehen. Ich kann sie Ihnen aufzählen: Lettland, Litauen, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Bulgarien, Rumänien – ohne Entscheid – sowie Italien, das nach der Schweiz aktivste Land in Sachen direkter Demokratie in Europa.

Dann gibt es noch einige andere Länder mit obligatorischen Referenden: Irland oder Dänemark. In Frankreich gibt es ein Referendum, das der Präsident auslösen kann. Diese Varianten gehe ich nicht komplett durch. Aber es gibt nicht nur Referenden, obligatorische oder fakultative Referenden in europäischen Ländern, sondern auch die genannten Länder mit einem Initiativverfahren.

Dr. Rux: Ich möchte auf die allgemeine Frage von Frau Faeser zu den Quoren eingehen. Die drei Vorschläge von 0,5 % für den Volksantrag – wie auch immer man das Verfahren versteht –, von 5 % für das Volksbegehren und das Zustimmungsquorum von 15 % beim Volksentscheid sind sicherlich möglich.

Mit 0,5 % beim ersten Schritt wäre Hessen nach wie vor nicht die Speerspitze des Fortschritts – selbst dann nicht, wenn man das Verfahren noch ein bisschen ausweitet und sagt: das ist ein echtes Volksinitiativverfahren mit den Diskussionen im Parlament und nicht nur ein Antrag auf ein Volksbegehren.

Bei den 5 % beim Volksbegehren gilt das Gleiche. Das ist quasi Standard in Deutschland. Das ist völlig unproblematisch.

Ich tue mich – zugegebenermaßen anders als Herr Heußner und Herr Schiller – etwas schwer mit den 15 % beim Volksentscheid. Wie Frau Sacksofsky vorhin schon sagte: Warum sollte derjenige berücksichtigt werden, der seine Stimme nicht abgibt? Eine ganze Reihe von Anliegen interessiert nur einen kleinen Teil der Bevölkerung. Sie wirkt sich auf den Rest der Menschheit in diesem Land nicht aus.

Wenn man natürlich ein großes Thema wie die Bildungspolitik hat, ist es überhaupt kein Problem, 20 % oder vielleicht 30 % zu mobilisieren und dafür zu sorgen, dass sie sich an der Abstimmung beteiligen. Kleine Themen jedoch wie die Hochschulorganisation oder kleinere Fragen aus dem Agrarrecht interessieren vielleicht nur eine kleine Minderheit von Personen, sind für diese jedoch von essenzieller Bedeutung.

Die Frage des Diskussionsprozesses lautet: Entweder sind die Angelegenheiten wirklich nur für den kleinen Teil von Bedeutung. In diesem Fall soll von mir aus nur dieser kleine Teil, also die Betroffenen, die Möglichkeit haben, sich zu artikulieren und im Zweifel zu entscheiden. Es ist Sache des Landtags, im Zweifel etwas dageganzusetzen.

Wenn die Entscheidung einen größeren Teil betrifft, ist es wiederum Sache des Parlaments, dafür zu sorgen, dass die anderen aufmerksam werden, dass vielleicht eine klei-

ne Minderheit versucht, Partikularinteresse durchzusetzen. Aber grundsätzlich gilt in der Demokratie das Mehrheitsprinzip. Wer sich nicht beteiligen will, gibt damit zu erkennen, dass es ihm schlichtweg egal ist, wie die Entscheidung ausgeht.

Wenn man die bisherigen Zahlen bei Volksentscheiden berücksichtigt, stellt man fest, dass man kaum jemals auf diese hohen Beteiligungsraten kommt. Wenn man die 15 % verlangt, wird dies in der Regel dazu führen, dass man, wie es in vielen Ländern der Fall ist, Abstimmungs- und Wahltermine zusammenlegt. Auf den ersten Blick klingt das gut, denn man erhält eine höhere Beteiligung. Auf den zweiten Blick führt das aber dazu, dass sich zahlreiche Menschen an einer Abstimmung beteiligen, über deren Inhalt sie sich vorher überhaupt nicht informiert haben. Das wird mitgenommen.

Es gibt dazu ein kleines Beispiel aus der Schweiz, wo immer wieder Abstimmungen zu verschiedenen Themen parallel laufen. Es gab eine Abstimmung über eine hochschulorganisatorische Frage. Parallel dazu gab es die Abstimmung über die Einführung der Sommerzeit in der Schweiz. Völlig klar war – unter den Betroffenen herrschte Einigkeit –: Diese hochschulorganisatorische Regelung sollte unbedingt umgesetzt werden. Das war eine Volksinitiative, die quasi zum Erfolg verdammt war. Die Abstimmung wurde mit dem Verfahren zur Sommerzeit zusammengelegt. Das heißt, dass sämtliche Landwirte in der Schweiz am Abstimmungstag ebenfalls zur Urne gegangen sind, um die Sommerzeit zu verhindern. Als Nebeneffekt ist die Initiative zur Hochschulorganisationsreform gekippt, weil plötzlich alle ihr Kreuzchen gemacht haben, ohne auch nur einmal darüber nachzudenken, was das bedeutet. So etwas wollen wir nicht haben. Die Leute sollen sich bewusst entscheiden können.

Dr. Neumann: Ich hatte zur Frage der Höhe der Quoren keine Stellung genommen. Im Schnitt liegen wir bei den Antragsquoren bundesweit bei etwa 0,7 %. Das hatte ich angedeutet, sodass es dabei kein Problem gibt.

Ich wollte allerdings, weil es Herr Schiller angesprochen hatte, darauf eingehen, wie man mit den Zahlen in anderen Ländern umgeht. Ungarn wurde eben angesprochen. Dort hat das Verfassungsgericht die Arme gehoben und quasi den Notstand erklärt, weil es mit so vielen Initiativen „zugeballert“ worden ist. Das heißt, man muss auch den kulturellen Hintergrund berücksichtigen.

Wenn sie abstrakt die Frage nach Initiativen und direkter Demokratie in anderen Ländern stellen, muss man festhalten, dass sie sehr umfassend ist. Aber die Qualität dieser Regelungen muss natürlich nicht mit unseren übereinstimmen.

Beispielsweise ist in Weißrussland eine Initiative geregelt. Wir haben dort 15 Initiativen ausgemacht. In diesen 15 Fällen hat der Staat das abgebügelt. Das ist nur formell niedergeschrieben. Allein die bloße Regelung sagt noch nichts über die Qualität aus. Deshalb bin ich dem eben etwas aus dem Weg gegangen; das räume ich ein.

Zur Frage der Verfassungswidrigkeit – Herr Heußner hat es angesprochen; ich bitte um Korrektur, denn es sind genügend Staatsrechtslehrer anwesend –: Im Moment ist der Standard der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit – Sie hatten Bremen zitiert – wie folgt: 5%-Quoren bei quorenlosem Volksentscheid werden vom Thüringer Verfassungsgerichtshof bei einfachen Gesetzesänderungen nicht mehr gebilligt. Bei Verfassungsänderungen ist das bayerische Urteil nur ein Maßstab: 10 % bei quorenlosem Volksentscheid.

Diese Grenzen – ich teile sie nicht – haben die Verfassungsgerichte an dieser Stelle eingezogen. So weit meine Ausführungen zur Frage, was geht und was nicht geht.

Herr Heger: Die kommunale Seite ist von dieser Sache nur bei der Durchführung tangiert. Daher bitte ich um Verständnis, dass wir uns bei den inhaltlichen Bewertungen zurückhalten und den Ausführungen der Sachverständigen zu dieser hochinteressanten Frage aufmerksam gelauscht haben. Aber bei dieser Landessache wollen wir uns von kommunaler Seite enthalten.

Herr Gieseler hat es eben angeschnitten; Folgendes treibt uns aus kommunaler Sicht um: Wir stimmen Frau Prof. Dr. Sacksofsky zu, dass Volksbegehren und -entscheide natürlich primär das Land angehen. Daher legen wir natürlich gesteigerten Wert darauf, dass eine volle Kostenkompensation stattfindet, weil die Städte und Gemeinden für die Durchführung an der einen oder anderen Stelle finanziell und personell gefordert sind. Diesen Schwerpunkt führen wir vor dem Hintergrund der vielfältigen Finanzbeziehungen zwischen dem Land Hessen und den Kommunen, die Gegenstand von Erörterungen und Demonstrationen gewesen sind, immer wieder gern an. Wir legen Wert darauf, dass wir hierbei eine finanzielle Kompensation sehen. Diese finanziellen Mehraufwendungen sind im Gesetzentwurf von FDP und CDU angeführt worden, ohne eine Lösung zu offerieren.

Dies ist unser primäres Anliegen, das wir besonders hervorheben wollen. Ansonsten verweise ich auf unsere schriftliche Stellungnahme.

Herr Ruder: Im Anschluss an die Ausführungen von Herrn Heger für den Städte- und Gemeindebund weise ich von unserer Seite auf die Rolle der kommunalen Spitzenverbände hin. Natürlich könnte man sehr viel aus persönlicher Anschauung oder aus den Reihen der Mitglieder zu dem Thema sagen. Allein, die Rolle der kommunalen Spitzenverbände ist es, die Interessen der Mitglieder in ihrer Gesamtheit zu vertreten. Deswegen enthalten wir uns im Anschluss an die Ausführungen von Herrn Heger der verfassungsrechtlichen oder politischen Bewertung dieser Fragen.

Die Kreise sind natürlich in noch geringerem Maße von dem Gesetz und insbesondere von seiner Durchführung betroffen. Aber da – das haben Sie gesehen – auch der Landrat durch das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid Aufgaben untergeordneter Art hat, können auch wir uns an dieser Stelle nicht verkneifen, den Finger zu heben – das ist nicht die erste Anhörung in den letzten Wochen –, um immer wieder auf die Kosten hinzuweisen. Das ist momentan – auch in absehbarer Zeit wird es so bleiben – das Hauptthema.

Noch einmal: Regeln Sie, was Sie verfassungspolitisch möchten, aber beachten Sie bitte die Kostenregelung bei den Städten, Gemeinden und Landkreisen.

Dr. Efler: Ich bin schon zum wiederholten Male im Hessischen Landtag. Ich bin Bundesvorstandssprecher des Vereins Mehr Demokratie e. V., eines überparteilichen Fachverbands, der sich seit 20 Jahren erfolgreich für mehr direkte Demokratie in Deutschland und darüber hinaus einsetzt.

Bevor ich zur Situation in Hessen und zu den vorliegenden Gesetzentwürfen komme, gestatten Sie mir bitte eine Vorbemerkung. Ich glaube, dass wir heute nicht über eine x-beliebige fachpolitische Frage diskutieren, sondern über eine zentrale Frage der Ausgestaltung unserer Demokratie und unseres politischen Systems. Das können Sie auch daran ermessen, dass nach neueren Umfragen mittlerweile nur noch 4 % der Wählerinnen und Wähler glauben, dass sie mit der Abgabe ihrer Wahlstimme in erheblichem Maße die Politik beeinflussen können. 43 % glauben, die Politik überhaupt nicht durch Wahlen beeinflussen zu können. Ich will explizit sagen, dass ich eine andere Auffassung habe. Aber Tatsache ist, dass viele Mitbürgerinnen und Mitbürger offensichtlich das Vertrauen in das Funktionieren der Demokratie verloren haben.

Ich bin fest davon überzeugt – das sollte in unser aller Interesse liegen –, dass wir durch vernünftig ausgestaltete Instrumente der direkten Demokratie und der Bürgerbeteiligung viele Menschen zurückgewinnen können. Ich will auch klar sagen: Direktdemokratie ist kein Allheilmittel, aber sie ist eine Chance, Menschen in den politischen Prozess zurückzuholen sowie eine Identifikation mit dem Gemeinwesen herzustellen und zu stärken.

Ich will auf die Situation in Hessen zu sprechen kommen. Ich kann Ihnen leider die eine oder andere Wiederholung nicht vorenthalten. Aber ich verspreche, dass ich auch einige neue Aspekte ansprechen werde.

Schon gesagt wurde Folgendes: Die real existierende direkte Demokratie in Hessen kann nur mit der Note „mangelhaft“ versehen werden. Herr Karpen hat recht, wenn er sagt, dass wir gute Zahlen und Vergleiche haben. Wir geben jedes Jahr ein sogenanntes Volksentscheidsranking heraus, einen Vergleich der Verfahrensregeln der direkten Demokratie. Danach kommt Hessen auf Platz 13 bis 14 mit der Schulnote 4,5.

Ich wende mich jetzt an die Regierungsfractionen, denen ich damit nichts Neues erzähle. Denn in Ihrem Gesetzentwurf steht in der Begründung – ich zitiere –:

„Diese hohen Hürden haben u. a. mit dazu geführt, dass in Hessen erst drei Volksbegehren initiiert und erst ein Volksbegehren zugelassen werden konnte.“

Damit haben Sie völlig recht. Vielleicht wissen Sie nicht, dass das einzige Volksbegehren, das es bisher in Hessen gab, von Ihnen, von der CDU und von der FDP initiiert wurde, nämlich 1966 zur Frage der Briefwahl. Es ist, wie nicht anders zu erwarten war, an den hohen Verfahrenshürden gescheitert.

Noch 45 Jahre später gab es kein einziges weiteres Volksbegehren. Man muss wirklich sagen: Es steht auf dem Papier; es ist ein Placebo in der jetzigen Form. Die Erkenntnis, dass sich daran etwas ändern soll, haben wir offensichtlich alle, zumindest steht sie in der Begründung des Entwurfs der Regierungsfractionen.

Dann frage ich mich allerdings, warum Sie nicht die notwendigen Konsequenzen daraus ziehen. Denn Sie machen Folgendes – ich beschreibe das mit einem Bild –: Wenn Sie ein Haus bauen, bauen Sie zunächst die Außenwände und streichen sie nett an. Aber Sie haben das Fundament vergessen.

Völlig klar ist doch: Das entscheidende Problem in Hessen bei der Direktdemokratie ist die Volksbegehrenshürde von 20 %. Wer daran nicht herangeht – das muss man ganz

klar als Signal sagen –, will offensichtlich nicht die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger verbessern. Das ist ganz offensichtlich.

In Ihrer eigenen Begründung geben Sie Hinweise darauf, dass Sie Ihre Fassung offensichtlich noch ändern wollen. Ich hoffe sehr, dass Sie die richtige Reihenfolge finden. Es ist nicht sinnvoll, jetzt das Volksabstimmungsgesetz zu ändern, dann die Verfassung zu ändern, um dann das Gesetz noch einmal zu ändern. Das finde ich völlig unsinnig.

Wenn es hoffentlich zu einer Senkung der Volksbegehrenshürde kommt, können wir von Mehr Demokratie aus fachlicher Sicht eine Hürde von maximal 5 % empfehlen. Es gibt sie in zahlreichen Bundesländern. Das wurde schon ausgeführt; darauf will ich nicht weiter eingehen.

Ich will betonen, dass die Vorschläge sowohl von Bündnis 90/Die Grünen als auch der SPD auf alle Fälle eine Veränderung der Praxis mit sich bringen würden, wenn weitere Rahmenbedingungen verbessert werden. Der SPD-Entwurf geht natürlich noch etwas weiter.

Vielleicht interessiert Sie, dass das nicht weit von hier entfernte Saarland das einzige Bundesland ist, wo ebenfalls noch die Hürde von 20 % existiert. Diese wird dort bald gesenkt. Die CDU hat dort einen Gesetzentwurf vorgelegt, der die Senkung der Hürde beim Volksbegehren von 20 % auf 8 % vorsieht. Wenn das durchkommt – danach sieht es aus –, ist Hessen Schlusslicht bei der direkten Demokratie und fällt wahrscheinlich auf Platz 16 im Bundesländervergleich zurück.

Ich möchte auf den konkreten Gesetzentwurf zur Änderung des Ausführungsgesetzes, des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid, zu sprechen kommen. Ich will explizit den schwarz-gelben Entwurf loben. Völlig richtig ist, aus dem Zulassungsantrag eine Volksinitiative zu machen, also ein Instrument, mit dem sich der Landtag beschäftigen muss, wenn eine ausreichende Zahl von Unterschriften vorgelegt wird. Das sollten Sie auch so nennen und aus „Zulassungsantrag“ begrifflich eine „Volksinitiative“ machen.

Sie sollten darüber hinaus noch folgende Verbesserungen vornehmen, die nicht fürchterlich umstritten sein dürften. Wenn sich Bürgerinnen und Bürger zu Zehntausenden dazu aufrufen, einen Gesetzentwurf auszuarbeiten und Unterschriften dafür zu sammeln, sollten sie auch das Recht bekommen, in einem Ausschuss angehört zu werden. Wie wir zu Ihren Gesetzentwürfen Stellung nehmen, sollten auch die Vertreterinnen und Vertreter einer Volksinitiative oder eines Zulassungsantrags die Möglichkeit bekommen, ihre Argumente Ihnen direkt näher zu bringen. Das gibt es in den meisten Bundesländern. Auch Herr Rux spricht immer wieder an, dass die Verbesserung der Kommunikation zwischen Politik und Bürgern natürlich am besten dadurch erreicht wird, dass man sich Face to Face gegenübertritt.

Das Quorum von 2 % halten wir für zu hoch. Wir unterstützen dabei den SPD-Vorschlag, der 0,5 % vorsieht.

Ich möchte auf Folgendes hinweisen, was vielleicht einen Fehler im Gesetzentwurf darstellt oder nicht ausreichend zu Ende gedacht wurde. Wenn ich den Entwurf richtig gelesen und verstanden habe, ist es möglich, dass parallel zur Landtagsbehandlung einer Volksinitiative das Volksbegehren eingeleitet werden kann. Das könnte zu der Situation führen, dass ein Volksbegehren startet, während der Landtag seine Beratung noch

nicht abgeschlossen hat, dass der Landtag dann möglicherweise ein Gesetz beschließt, was dem Anliegen des Volksbegehrens entspricht oder ihm weit entgegenkommt, und dass dann erst die Träger der Volksinitiative zum Ergebnis kommen, ihr Verfahren einzustellen.

Dadurch werden natürlich unnötigerweise enorm viel Zeit, Geld und Nerven investiert. Deswegen bin ich sehr dafür, diese Verfahrensschritte voneinander zu trennen. Das heißt: Behandlung im Landtag und klare Fristsetzung für den Landtag. Dann sollten die Träger der Initiative entscheiden, ob sie in das Volksbegehren eintreten oder nicht. Das ist in allen Bundesländern, die diese Volksinitiative kennen, so geregelt. Aber dieses Parallelverfahren führt wirklich nur zu ungünstigen Situationen, die beiden Seiten nicht gerecht werden.

Weiterhin sind der Sammlungsmodus und die freie Sammlung bisher kaum angesprochen worden. Dazu vertrete ich eine explizit andere Position als Prof. Hermann Heußner; das weiß er, und das ist kein Problem. Wir sind eindeutig und aus einer Reihe von Gründen dafür, auch die freie Sammlung bei Volksbegehren zu ermöglichen. Ich will mich auf drei Gründe beschränken.

Erstens. Kommunikation. Kommunikation ist nicht nur zwischen der Politik und den Bürgern wichtig, sondern wir wollen, dass über politische Anliegen stärker in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Es ist allemal besser, wenn Bürger mit Bürgern diskutieren, als wenn ein Bürger einem Beamten gegenübertritt – nichts gegen Beamte; ich war selbst einmal einer – und dort seine Unterschrift abgibt. Vielmehr sollte man auf der Straße über politische Anliegen diskutieren. Das funktioniert nur bei der freien Sammlung.

Zweitens. Entbürokratisierung. Dazu schaue ich Herrn Hannappel und vielleicht auch die Gemeindevertreter an. Derzeit haben Sie die Amtseintragung in einer kurzen Frist. Das bedeutet, dass Sie erhebliche Ressourcen in den Ämtern bereitstellen müssen. Sie müssen sich um Öffnungszeiten und eventuelle Wochenendeintragungen Gedanken machen. Sie müssen Beamte abstellen, um die Unterschriften während der Dienstzeit zu überprüfen. Bei der freien Sammlung können Sie das alles deutlich verschlanken. Natürlich müssen Sie am Ende die gesamten Unterschriften zählen. Aber insgesamt ist das eine deutliche Entbürokratisierung.

Drittens. Ich halte eine ausschließliche Amtseintragung im Grunde genommen für eine Diskriminierung älterer Mitbürger, weil es für sie immer schwieriger wird, sich am demokratischen Verfahren zu beteiligen. Darüber hinaus ist es auch für Kranke und Behinderte schwieriger, sich gerade bei kurzen Fristen auf Ämter zu begeben. Da könnte die freie Sammlung durchaus helfen. Eine briefliche Zustimmung könnte das einschränken, stellt aber meiner Ansicht nach nicht den ganz großen Wurf dar.

Zum Thema Missbrauch möchte ich Folgendes explizit sagen: Ich bin schon zum wiederholten Male Sachverständiger bei einer Anhörung. Ich bekomme immer wieder das Argument des Missbrauchs bei der freien Sammlung zu hören. Wir haben einmal alle Landesabstimmungsleiter in Deutschland in den Bundesländern mit freien Sammlungen angeschrieben. Wir haben sie gefragt, ob sie Missbrauchs- oder Täuschungsfälle bei der freien Sammlung für Volksbegehren kennen. Die Antwort von allen Landesabstimmungsleitern war: Nein, die kennen wir nicht. Es gibt nichts. Uns liegt zumindest nichts vor. – Wenn es gewünscht wird, kann ich Ihnen das gern schriftlich nachreichen. Das sollte man sich wirklich vergegenwärtigen.

Unser letzter Punkt zum Gesetzentwurf lautet: Die Frist sollte verlängert werden. Zwei Monate halten wir immer noch für zu kurz. Wir schlagen vier bis sechs Monate vor. Das gibt es auch in zahlreichen Bundesländern. Direkte Demokratie braucht Zeit. Für weitere Details verweise ich auf unserer schriftliche Stellungnahme.

Herr **Möller**: Mein Name ist Markus Möller, ich bin 29 Jahre alt und machte vor zwei Jahren meinen Magister in Soziologie und Politikwissenschaft in Marburg. Seit zwei Jahren bin ich bei Mehr Demokratie aktiv. Seit Februar dieses Jahres bin ich im Landesvorstand von Mehr Demokratie Hessen.

Inhaltlich schließt sich der Landesverband weitestgehend den Vorrednern, insbesondere den Stellungnahmen von Dr. Efler, Prof. Schiller und Prof. Heußner an. Ich trage trotzdem unsere wichtigsten Punkte vor:

Erstens sollte das Zulassungsquorum für den Antrag auf ein Volksbegehren auf 0,5 % gesenkt werden.

Zweitens sollte das Beteiligungsquorum für ein Volksbegehren auf 5 % gesenkt werden. Wichtig ist uns, dass es zu einer Verfassungsänderung kommt.

Drittens. Die Sammlung von Unterschriften sollte auch außerhalb von Amtsräumen möglich sein.

Viertens ist die Frist für die Unterstützung des Volksbegehrens auf mindestens drei bis sechs Monate zu verlängern.

Fünftens. Das ist der wichtigste Punkt: Der Ausschluss von Themen, die mit Ausgaben verbunden sind, ist aufzuheben.

Ich möchte nun ein Gleichnis wagen. Sehr verehrte Abgeordnete, wir sprechen heute als Sprachrohr jedes partizipierenden Hessen. Heute ist ein symbolisches Datum in doppeltem Sinne – wie Herr Jürgens schon sagte –: Zum einen ist heute der hessische Verfassungstag.

(Der Redner hält ein Papier mit einer Zahlenfolge hoch.)

Zum anderen meldet sich, wenn Sie die ersten vier Zahlen des heutigen Datums in Ihr Handy eingeben – viele von Ihnen nutzen es fleißig – die Feuerwehr-Notrufzentrale. Wenn die Sie fragt, wo es brennt, kann ich Ihnen viele Brandherde nennen.

Aber es ist nicht meine Absicht das Feuer zu schüren, sondern dafür zu plädieren, dass Sie die politische Feuerwehr sind. Sie sind wichtig, und Ihre Aufgabe ist es, den Bürger zu schützen: sei es vor Schwelbränden der Politikverdrossenheit, sei es vor der Entfremdung zwischen Politik und Volk, was bei einem Thema wie Stuttgart 21 zu einem Feuer heranwachsen kann, oder sei es vor dem Feuer in der Finanzwelt. All diese Funken springen schon auf das politische System über und tragen teilweise zu einer Gefährdung der parlamentarischen Demokratie bei.

In der Vernunft der Parlamente liegt unser Vertrauen, Krisen des politischen Systems weitestgehend sicher zu überwinden. Die Verbesserung der Volksgesetzgebung ist die große Chance, den Parlamentarismus zu stärken, wenn nicht sogar zu retten. Das Volk sind

wir alle. Wir alle sitzen in demselben Boot. Bitte ermöglichen Sie uns und Ihnen mehr direkte Demokratie.

Die repräsentative Demokratie und die direkte Demokratie sind keine Gegensätze, sondern diese beiden Formen von Demokratie können sich gegenseitig stärken.

Direkte Demokratie ist nicht immer dagegen. Aus Volksinitiativen entstehen häufig politische Innovationen, die vom repräsentativen System zunächst abgewehrt wurden. Wir brauchen auch Reformen im repräsentativen System.

Es gibt eine Tendenz, die ich für sehr gefährlich halte: Wenn Parlamentarier trotzig reagieren und sagen, alles sei mit der repräsentativen Demokratie richtig, ist das gefährlich, weil das praktisch die Bürgerinnen und Bürger in ihrem Unmut nicht ernst nimmt und letztlich glaubt, sie seien vielleicht ein bisschen zu dumm oder irgendwelchen Populisten aufgesessen.

Es ist sinnvoll einen Anreiz zu schaffen, sich an der Demokratie zu beteiligen. Wenn ich weiß, dass ich am Schluss mitentscheiden kann, habe ich einen viel größeren Anreiz, mich auch politisch zu informieren, mich auf Versammlungen zu begeben, die entsprechenden politischen Sendungen zu hören und die entsprechenden Zeitungen zu lesen. Das fehlt vielen Bürgerinnen und Bürgern. Sie haben das Gefühl: Das bringt alleine gar nichts.

An dieser Stelle möchte ich gern die Richterin am Bundesverfassungsgericht, Christine Hohmann-Dennhardt, aus der „Frankfurter Rundschau“ zitieren:

„Denn welche politischen Wege und Maßnahmen richtig oder falsch, rück- oder fortschrittlich sind, ist subjektive Ansichtssache, politisch umstritten und wird in der Demokratie letztlich immer durch die Mehrheit bestimmt, ob des Parlaments oder der Bürger. (...)“

Will die Politik aus dieser Zwickmühle herauskommen, hilft ihr nicht, Bürgerentscheide abzulehnen und in die Schmutzdecke zu stellen. Sie täte vielmehr gut daran, die Bürger mehr und vor allem auch früher in ihre Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen, durch Aufklärung, Offenlegung von Fakten und Überzeugungsarbeit. Auf diese Weise ließe die Politik es erst gar nicht zu Volksabstimmungen kommen, oder sie erhöhte die Chance, dass diese zu Ergebnissen führen, die ihren Regierungsprojekten mit Mehrheit zustimmen.“

Demokratie macht schlau. Bildung ist unsere Zukunft. Sie regt an, verantwortungsbewusst zu leben, kritisch zu denken, und sie hilft unserer Gesellschaft, sich positiv zu entwickeln. Es gibt nichts Wichtigeres in unserer heutigen Zeit, als die Menschen zu befähigen, mündig zu handeln. Die Demokratie lebt von ihren Bürgerinnen und Bürgern. Je besser diese gebildet und aufgeklärt sind und je einfacher es ist zu partizipieren, desto mehr wird unsere Demokratie wachsen. Ein Volksentscheid ist die größte politische Bildungsveranstaltung zu einem bestimmten, alle betreffenden Sachthema.

Wenn wir uns eine Skala von null bis zehn vorstellen, auf der null Diktatur und zehn Demokratie bedeutet, sind wir heute nicht weiter als fünf gekommen. Auf Stufe sechs kommen wir, wenn wir auf allen Ebenen anwendungsfreundliche Volksentscheidsregelungen einführen würden. Bei Stufe sieben würden wir zusätzlich eine Kultur der Begegnung, der gegenseitigen Wahrnehmung schaffen. Die Stufen acht und neun müssten

wir erst erfinden. Zehn ist als Ideal sowieso nicht erreichbar. Unser nächster konkreter Schritt führt zu Stufe sechs. Dafür brauchen wir vor allem verbindliche Volksentscheide. Erst wenn Menschen selbst verbindlich entscheiden können, werden sie souverän.

Ich komme zum Schluss meiner Stellungnahme, einer Vision für Hessen im 21. Jahrhundert. Hessen liegt in der Mitte Deutschlands und in der Mitte Europas. Hier kreuzen sich alle Wege in alle Richtungen. Lassen sie uns Hessen als Kreuzung bzw. als Netzwerk betrachten, und mit einer Reform zugunsten der direkten Demokratie Vorbild in Deutschland werden.

Wenn sie an ein Kreuz denken, denken Sie bitte an die Schweizer Nationalflagge.

(Der Redner hält ein Bild mit Schweizer Flagge und hessischem Wappen hoch.)

Sehen sie die Chance, Hessen in ein Zentrum als vorbildliches, demokratisch höchst qualitatives und partizipatives Bundesland zu verwandeln.

Lassen Sie uns zusammen – alle Fraktionen, alle Organisationen, Initiativen und alle Menschen, die sich mit diesem Thema befassen – für eine starke direkte Demokratie in Hessen eintreten und darüber vom Volke abstimmen lassen, am besten am 27. März 2011 zur Kommunalwahl.

Seien Sie mutig, setzen Sie ein Zeichen, setzen Sie sich ein für einen Lichtblick in diesem Land als Zeichen der Politik, das auf das gesamte Bundesland ausstrahlt. Senden Sie endlich eine Botschaft an die Bürger, die die Bürger zu würdigen wissen, und zeigen Sie Mut und keine Angst vor dem Volk. Wir alle sind das Volk. Bereiten Sie einen Weg für mehr Demokratie, für eine nächste Stufe für unsere Zukunft. Die Demokratie lebt nur mit ihren Bürgern zusammen.

Unser Landesverband plant eine Demokratietour 2011 durch Hessen. Gerne würden wir mit Ihnen, den Parteien und Organisationen, zusammen durch unser Land fahren und für ein Verfassungsreferendum zur Volksgesetzgebungsreform für mehr direkte Demokratie in Hessen werben und aufklären. Wir könnten gemeinsam in Stadtzentren Informationsstände errichten, Eintracht beweisen und den Bürgern Hoffnung geben.

Der 27. März ist die Chance der letzten Jahre, endlich die Volksgesetzgebungsreform in Hessen wie versprochen zu reformieren. Bitte geben Sie sich einen Ruck. Ich wünsche mir für Hessen mehr direkte Demokratie – am liebsten so, wie es Mehr Demokratie vorschlägt. Uns allen eine frohe Zukunft. – Vielen Dank!

Herr **Memisoglu**: Die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte unterstützt die Aktion, dass die Hürden für eine Volksbefragung möglichst niedrig sein sollen, damit die Bevölkerung durch eine höhere Demokratiebeteiligung an den demokratischen Entscheidungen richtig teilnehmen kann. Es wurde auch mit Zahlen von Herrn Dr. Efler belegt, dass viele Bürger denken: Wir gehen alle fünf Jahre zur Wahl und geben unser Votum ab. Dann tun die Politiker, was sie wollen, aber nicht das, was wir wollen. – Das ist diese Politikverdrossenheit. Es gibt keine Möglichkeit für die Bevölkerung – das belegen auch die Zahlen –, Kritik auszuüben, gegen die Entscheidungen zu protestieren oder ihre Meinung kundzutun. Wenn die Hürden gesenkt werden und die Bevölkerung zu Entscheidungen der Politik eine Meinung äußern und ein Votum abgeben kann, wird es sicher-

lich nicht nur für die Politik, sondern auch für die Demokratie und für die Bevölkerung ein Gewinn sein.

Wer gestern die Diskussion über Stuttgart 21 im Fernsehen verfolgt hat, hat sicherlich den Eindruck gewonnen, dass die Beteiligung der Bevölkerung, aber in erster Linie der Begriff „Dialog“ eine große Rolle spielen und dass viele Entscheidungen unnötig von der Bevölkerung abgelehnt werden. Die Ablehnung kann durch den Dialog und durch die Diskussion vermieden werden.

Sie sollten noch einen Schritt machen; das ist in unserem Interesse als Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte. Eben wurde schon gesagt: Die Beteiligung der Ausländer betrifft nur die erste Stufe. Aber die Entscheidungen betreffen die Ausländer bzw. Migranten genauso wie die Mehrheitsgesellschaft. Wenn jetzt ein Schritt gemacht werden sollte, sollte eine Möglichkeit gefunden werden, dass die Migranten nicht nur in der ersten, sondern auch in der zweiten, endgültigen Stufe ihr Votum abgeben können. Das wäre eigentlich die echte Demokratie für die Gesamtbevölkerung in unserem Land. Das wäre ein großer Schritt für die Migranten, damit sie das Gefühl haben, dass sie aufgenommen und echte Bürger dieses Landes sind. – Danke schön.

Abg. **Alexander Bauer:** Ich habe nur eine kurze Frage zu einer spezielleren Thematik. In einer schriftlichen Stellungnahme ist mir der Gedanke aufgefallen, inwiefern sich Volksinitiativen und Volksbegehren mittelfristig der Möglichkeit von Online-Registrierungen bemächtigen sollen und inwiefern man das Internet als virtuelle Plattform in ein solches Verfahren einbeziehen könnte, gerade angesichts neuer Techniken wie digitaler Signaturen. Vielleicht könnte jemand zu diesem Aspekt kurz Stellung nehmen. Ich weiß nicht, ob es etwas Vergleichbares in anderen Ländern wie der Schweiz gibt, oder ob man damit schon Erfahrungswerte hat und wie Sie es generell einschätzen.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Ich habe eine Frage an Herrn Efler. Sie haben – wahrscheinlich sehr zu Recht – die Manipulationsideen und -vorwürfe bei den Unterschriftensammlungen zurückgewiesen. Trotzdem möchte ich in dem Zusammenhang das Problem von Käuflichkeit, auch von Entscheidungen, die nicht im parlamentarischen Rahmen stattfinden, ansprechen.

Vielleicht kann Herr Heußner, der noch anwesend ist, in dem Zusammenhang noch einmal Stellung nehmen, weil in Herrn Heußners Stellungnahme auch darauf hingewiesen wird, dass wir überprüfen sollten, inwieweit der Initiatorenkreis demokratisch strukturiert ist. Dabei stellt sich auch die Frage, wie eine Direktdemokratieinitiative beworben wird bzw. wer dafür Finanzen zur Verfügung stellt, um dies offenzulegen.

Dies frage ich auch vor dem Hintergrund, dass wir alle von Herrn Karpen gehört haben, dass es in Hamburg offensichtlich Vorfälle gegeben hat, bei denen man zumindest Geld dafür bezahlt hat, dass Unterschriften gesammelt worden sind. In dem Zusammenhang möchten ich von Ihnen etwas zu diesen Gefahren und zu den Strategien wissen, wie wir sie abwenden können.

Dr. Efler: Ich möchte zunächst etwas zur Frage von Herrn Bauer zum möglichen Einsatz elektronischer Eintragungsverfahren sagen. Zunächst ganz allgemein: Demokratie muss

sich immer weiterentwickeln, und auch die demokratische Infrastruktur muss sich immer weiterentwickeln, auch die technische Infrastruktur.

Andere Länder machen schon erste Erfahrungen mit solchen Instrumenten. Beispielsweise hat die Schweiz die sogenannte Vote électronique. Das ist sogar weitergehend als die Online-Abstimmungsmöglichkeit, die Sie angesprochen haben. Die Vote électronique wird immer mehr ausgeweitet. Bei der Abstimmung am Wochenende haben sie zwölf Kantone angewandt. Nach dem, was ich gelesen habe, ist das wohl sehr gut angenommen worden und sehr gut gelaufen.

Ich bin sehr dafür, dass man sich an dieses Thema herantastet und es vorurteilsfrei diskutiert. Es gibt dabei Pro und Kontra. Auf der Pro-Seite steht ganz sicher, dass man damit möglicherweise das Eintragungsverfahren erleichtern kann, dass man die Chance hat, direkt Informationen von Trägern zur Seite gestellt zu bekommen, wenn man im Internet solche Eintragungen vornimmt, sodass man sich noch intensiver informieren kann.

Natürlich muss das aber auch hohen Sicherheitsanforderungen gerecht werden. Das ist ganz entscheidend. Wir müssen die Sicherheitsanforderungen, die wir auch in der realen Welt haben, zumindest tendenziell auf die virtuelle Welt übertragen. Dabei wird es schwierig. Wir haben uns damit schon beschäftigt und sind bisher zu keinem besseren Ergebnis gekommen, als dass man sich möglicherweise bei der elektronischen Signatur und beim neuen Personalausweis Gedanken macht. Das Problem ist dabei allerdings – deswegen bin ich dabei sehr zurückhaltend –, dass nur relativ wenige Gruppen, weniger als 1 % der Bevölkerung, bisher die elektronische Signatur haben. Ferner ist es nicht verpflichtend, den neuen Personalausweis sofort einzuführen, sondern das wird in den nächsten fünf Jahren geschehen. Dazu braucht man Lesegeräte, und man muss Zertifikate kaufen. Das alles kostet sehr viel.

Das heißt, es wird noch relativ lang dauern, bis man damit in der Fläche etwas erreichen kann. Aber ich habe nichts dagegen, dieses Thema ernsthaft zu diskutieren. Jedoch sage ich ganz klar: Das kommt nicht als Ersatz für andere Erleichterungen beim Volksbegehren, was Eintragungen und Fristen angeht, infrage, sondern als Ergänzungen.

Zur Frage von Herrn Wilken zur Käuflichkeit von Entscheidungen: Geld spielt natürlich in der Demokratie eine sehr wichtige Rolle; das ist überhaupt keine Frage. Das sehen wir natürlich gerade auch bei der repräsentativen Demokratie. Ich erinnere an Parteispenden sowie an Firmenspenden. Das spielt natürlich auch eine wichtige Rolle in der direkten Demokratie. Die uns bekannten Erfahrungen – dazu können vielleicht die Professoren Schiller, Heußner und andere wie Herr PD Rux etwas sagen – lauten wie folgt: Man kann mit dem Einsatz von Geld keine politische Entscheidung kaufen. Das ist vielleicht in Einzelfällen möglich, aber dies kann man nicht als generelle Aussage treffen. Man kann aber die Chancen erhöhen, dass ein Volksentscheid abgelehnt wird. Sogenannte Nein-Kampagnen sind durchaus erfolgsversprechender, wenn man sehr viel Geld hat. Dass man aber umgekehrt seine partikularen oder möglicherweise ökonomischen Interessen aktiv und substanziell erfolgreich mit viel Geld durchsetzt, ist bis auf Ausnahmefälle nicht zu bestätigen. In Beispielen aus den USA gibt es ein Verhältnis von 10:1 – 1 Million \$ von der Versicherungsindustrie gegenüber 100.000 \$ bei Verbraucherschützern –, wobei dennoch die Versicherungsindustrie verloren hat. Ich bin trotzdem dafür, dieses Thema ernst zu nehmen.

Man sollte aber bei Volksbegehren für Transparenz sorgen und Offenlegungsbestimmungen in das Gesetzgebungsverfahren aufnehmen, dass alle größeren Ausgaben im Zusammenhang mit Volksbegehren und Volksentscheiden tatsächlich transparent sein müssen. Das gibt es bereits in Hamburg und Berlin. Das haben wir von Mehr Demokratie immer unterstützt. Das kann allen nur helfen. Man muss in der Tat wissen, wer hinter einem Volksbegehren steht bzw. wer es unterstützt.

Wenn das gewährleistet ist, will ich zwar nicht sagen, dass das Thema erledigt sei, aber zumindest ist die Transparenz sehr stark gewährleistet. Wir werden nie wirklich verhindern können, dass es in der Gesellschaft größere Gruppen gibt, die ein finanzielles Gewicht und bestimmte Interessen haben. Sie werden sich – egal, welches demokratische Verfahren man wählt – immer irgendwie Gehör verschaffen. Man kann nur versuchen, das, so gut es geht, einzuschränken und transparent zu machen.

Weiterhin wurde von Herrn Wilken die demokratische Strukturierung des Initiativenkreises angesprochen. Ich habe an einer Reihe von Initiativen teilgenommen. Ich glaube nicht, dass man so etwas als gesetzliche Vorgabe braucht. Die meisten Initiativen werden in ihren Reihen genau überlegen, wer sie vertritt und wer Vertrauensperson wird. Ich selbst bin zum Beispiel als Vertrauensperson für ein Volksbegehren gewählt worden. Ich glaube nicht, dass der Gesetzgeber das regeln muss.

Dr. Rux: Ich möchte auf die Frage der Online-Sammlung von Unterschriften eingehen. Man kann sie mit der freien Sammlung bzw. mit Manipulationsgefahren in Zusammenhang bringen. Ich bin absolut kein konservativer Mensch, aber bei Wahl- und Abstimmungsverfahren sage ich mir: Es gibt eine bestimmte Würde des Verfahrens. Ich will, dass diejenigen, die wirklich von einer Frage betroffen sind, die Möglichkeit haben, sich bewusst informiert zu entscheiden. Aber das kann ich nicht gewährleisten, wenn ich die Entscheidung zu leicht mache.

Wer eine freie Unterschriftensammlung oder die Online-Eintragung fordert, möchte eigentlich die unmittelbare Belohnung für die Wahlwerbung haben. Ich glaube nicht, dass das ein sinnvoller Umgang mit demokratischen Entscheidungen ist. Der Schritt zum Amt oder zur Eintragungsstelle ist nicht zu viel verlangt. Das kann man flexibel handhaben. Man muss viele Eintragungsstellen haben. Man kann wie in Hamburg eine Briefeintragung vorsehen. Ich halte gar nichts davon, das allzu einfach zu machen.

Es hängt von der Stufe des Verfahrens ab. Wir können auf der Stufe der Volksinitiative wie bei den Massenpetitionen im Bundestag selbstverständlich mit elektronischen Verfahren arbeiten, aber nicht mehr beim Volksentscheid. Auf dieser Stufe gibt es überhaupt keine Einwände, ausländische Mitbürger einzubeziehen.

Prof. Dr. Schiller: Ich möchte nur wenige Ergänzungen machen. Ich halte die Online-Registrierung für ein ernsthaftes Thema. Wir haben auch schon bei früheren Gelegenheiten über Online-Wahlen und elektronisches Wählen gesprochen. Die Sicherheitsfragen sind sicherlich entscheidend; sie müssen gelöst werden. Hierbei kann man sich am besten in der Schweiz, beim Kanton Genf informieren, der damit begonnen hat.

Ich möchte in diesem Zusammenhang auf einen zweiten Entwicklungspunkt hinweisen, nämlich auf die europäische Ebene. Durch den Vertrag von Lissabon wurde in Art. 11 Abs. 4 des EU-Vertrags eine europäische Bürgerinitiative eingeführt. Dazu laufen zurzeit

noch die Beratungen über das Ausführungsgesetz. Der Entscheidungsprozess müsste vor Weihnachten im Wesentlichen abgeschlossen werden.

Einer der Punkte für das Ausführungsgesetz ist, wie ich aus Gesprächen mit der Kommission weiß, dass eine elektronische Registrierung bzw. ein elektronisches Votieren für eine solche europäische Bürgerinitiative unbedingt ermöglicht werden soll, weil in vielen europäischen Mitgliedstaaten insgesamt mindestens eine Million Unterschriften zusammenkommen müssen. Ich empfehle Ihnen, diesen Entwicklungsstrang mitzuverfolgen. Das können wir im Übrigen sicherlich nicht hier ausdiskutieren.

Zur Frage der Käuflichkeit möchte ich zwei kurze Bemerkungen zu den USA machen. Dort gibt es überall das Unterschriftengewerbe, das dort von vielen als ein ganz großes Problem angesehen wird. Einer der Punkte für die Zunahme des Unterschriftengewerbes liegt darin, dass die Zeit, die für die Registrierung zur Unterstützung des Verfahrens zur Verfügung gestellt wurde, viel zu kurz ist. Wenn man dieses Gewerbe nicht fördern möchte, muss man möglichst viel Zeit für das Sammeln von Unterschriften gewähren. Hierbei besteht ein ganz intensiver Zusammenhang.

Im Übrigen haben wir in Deutschland den Vorteil, dass wir Einnahmen und Ausgaben für Volksbegehrens- und Volksentscheidungskampagnen regulieren können. Das sollte man tun; Herr Efler hat das angesprochen. In den USA gibt es das Problem, dass der Oberste Gerichtshof entschieden hat, dass Geldmittel, die für so etwas ausgegeben werden sollen, nicht begrenzt werden dürfen, weil das in seinen Augen dem Prinzip der Meinungsfreiheit widerspricht. Diese Verfassungslage haben wir in Deutschland nicht. Deshalb sollte man sehr frühzeitig an solche Transparenzregulierungen und Einnahme- und Ausgabebegrenzungen für Kampagnen für Volksbegehren und Volksentscheide denken.

Prof. **Dr. Heußner:** In Sachen Online-Eintragung schließe ich mich völlig den Ausführungen von Herrn Dr. Rux an, sodass ich mich auf die Fragen der demokratischen Strukturierung einer Initiative und des Einflusses von Geld konzentriere.

Zur demokratischen Strukturierung: Wir haben in Art. 21 GG die Vorgabe, dass die Parteien eine demokratische Binnenstruktur aufweisen müssen. Wenn wir den Einfluss der Bürger erweitern wollen, können wir natürlich nicht hinter diesen Standard zurückfallen. Auch auf dieser Ebene muss gewährleistet sein, dass diejenigen, die Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen wollen, ihrerseits die Mindeststandards der Demokratie pflegen; ich sage das bewusst vereinfacht. Das ist der Hintergrund dieses Vorschlags.

Zur Käuflichkeit und zum Einfluss des Geldes: Wir müssen die Qualifikations- und die Entscheidungsphase unterscheiden. In Deutschland haben wir bisher relativ wenig Erfahrung. Deswegen müssen wir prüfen, wie es in anderen Ländern aussieht, die über hundertjährige Erfahrungen damit haben, also in der Schweiz und in den USA. In der Schweiz kann man keine hinreichende Aussage über die Käuflichkeit bzw. über den Einfluss von Finanzmitteln machen, weil dort fast überhaupt keine Transparenzgebote für Private bestehen. Das ist der erste Punkt, der schon angesprochen wurde. Wir müssen hier ähnlich wie bei der Parteienfinanzierung strenge Transparenzgebote ermöglichen.

Zweitens. Wir wissen aus den USA, wo die strengen Transparenzregeln bestehen, dass wir zwar im Einzelfall nicht nachweisen können, dass ein Volksentscheid gekauft wurde – da

haben Sie völlig recht, Herr Dr. Efler. Wir können aber in einer Gesamtabstschätzung mit Blick auf Hunderte stattgefundener Entscheide sagen, dass ca. 10 % bis 15 % der Entscheide durch das Finanzübergewicht entscheidend in negative bzw. positive Richtung beeinflusst worden sind, weil es keine finanzielle Fairnessregelung gibt.

Wenn man das verhindern will – das muss man natürlich verhindern, wenn man Chancengleichheit demokratisch herstellen will –, muss man Instrumente einführen, die in den USA zum Teil gegeben sind, zum Teil aber nicht. Das Wichtigste ist: Wir haben in Deutschland aufgrund der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu Art. 5 GG die Vorgabe, dass man Rundfunkzeit nicht für politische Werbung kaufen kann. Das ist in den USA völlig anders. Das muss beibehalten werden; das muss man mitdenken. Das halten wir für selbstverständlich. Wenn wir direkte Demokratie einführen, ist das immer mitzudenken. Auf gar keinen Fall darf sozusagen der Stöpsel gezogen werden. Das ist der erste und wahrscheinlich wichtigste Punkt.

Zweitens. Wir müssen Transparenzregelungen haben, die dazu führen, dass deutlich wird, wenn Werbung in der Zeitung, auf Plakaten oder im Internet betrieben wird, woher die finanziellen Mittel kommen, die diese Werbung finanzieren. Das ist ein ganz wichtiger Hinweis, damit die Bürger einschätzen können, in wessen Interesse die Mittel verwendet werden.

Weiterhin müssen wir – ich habe das auch in der Liste aufgeführt – einiges andere tun. Unter Umständen müssen wir – das hat Prof. Schiller angesprochen; das ist vielleicht verfassungsrechtlich genauer zu prüfen – auch daran denken, eine Obergrenze für die Aufwendungsmöglichkeiten der Pro- und Kontraseite einzuführen. Das ist der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterwerfen. Das muss geprüft werden.

Wir brauchen – auch nach deutschem Vorbild – natürlich auch eine öffentliche Abstimmungskampfkostenerstattung.

Wenn man das insgesamt nimmt, kann man auf Verfassungsentscheidebene sicherstellen, dass Käuflichkeit nicht gegeben ist: auch nicht in dem entscheidenden Maße, wie es in den USA und wahrscheinlich auch in der Schweiz – auch bei der Ausschaffungsinitiative mit den Blocher-Millionen – zu beobachten gewesen war.

Ich komme nun zur Qualifikationsseite. Man kann auch mit Blick auf die USA Folgendes feststellen: Wenn man hinreichende finanzielle Mittel aufwenden kann, kann man die Qualifikation deshalb garantieren, weil es dort die freie Unterschriftensammlung gibt, bei der man Studenten und andere finanziert, die sozusagen im Vorbeigehen die Unterschriften sammeln. Wenn man hierbei nach deutscher Tradition eine Trennung vornimmt – Stichwort: Trennungsprinzip –, stehen auf der einen Seite Werbung, Kommunikation und Diskussion sowie auf der anderen Seite die Eintragung, die voraussetzt, dass beim einzelnen Bürger eine Überzeugung entstanden ist, die ihm so wichtig ist, dass er sich fünf Minuten beim Einkaufen nimmt, um auch in die Sparkasse zu gehen und dort zu unterschreiben. Damit kann man diesen Befürchtungen entgegentreten, wenn man es entsprechend reguliert.

Vorsitzender Helmut Peuser: Damit sind wir am Ende der Befragung. Ich bedanke mich sehr herzlich bei allen Teilnehmern: bei den Sachverständigen, den verschiedenen Gruppen und den Abgeordneten, die so lange ausgeharrt haben.

Kommen Sie gesund und munter nach Hause und gut ins neue Jahr. Alles Gute.

(Beifall)

Der Hauptausschuss trifft sich im Anschluss zu seiner regulären Sitzung.