

Teil 1

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

eingegangene Stellungnahmen zu der schriftlichen/mündlichen Anhörung
zu dem Gesetzentwurf

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

und

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

- | | | |
|-----|---|-------|
| 1. | DISUD Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden | S. 1 |
| 2. | Hessischer Städtetag, Wiesbaden | S. 3 |
| 3. | Dr. Johannes Rux, Privatdozent Uni Tübingen, Tübingen/Karlsruhe | S. 5 |
| 4. | Prof. Dr. Norbert Kersting, Marburg | S. 20 |
| 5. | Hessischer Städte- und Gemeindebund, Mühlheim/Main | S. 25 |
| 6. | Hessischer Landkreistag, Wiesbaden | S. 28 |
| 7. | Mehr Demokratie e. V., Landesverband Hessen, Maintal | S. 29 |
| 8. | Mehr Demokratie e. V., Bundesverband, Berlin | S. 33 |
| 9. | agah Landesausländerbeirat, Wiesbaden | S. 55 |
| 10. | Prof. Dr. Theo Schiller, Philipps Universität Marburg | S. 57 |

DISUD an der TUD Lingner Villa - Leubnitzer Straße 30 - 01069 Dresden

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

EINGEGANGEN

13. Okt. 2010

HESSISCHER LANDTAG

Dresden, den 11.10.2010

Wissenschaftlicher Beirat

Prof. Dr. phil. Werner J. Patzelt (Vorsitzender)
(Lehrstuhl für politische Systeme und Systemvergleich,
Technische Universität Dresden)

Prof. Dr. rer. oec. Lars P. Feld
(Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Ruprecht-Karls-
Universität Heidelberg)

Dr. iur. Hans-Peter Hufschlag
(Rechtsanwalt, Luthermenoid Düsseldorf)

Prof. Simon Hug, PhD
(Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Universität Genf)

Prof. Dr. rer. soc. Gebhard Kirchgässner
(CESifo-Center for Economic Studies and Ifo Institute for
Economic Research, Universität St. Gallen)

Prof. Dr. iur. Thomas Mann
(Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere
Verwaltungsrecht, Universität Göttingen)

Ass. Prof. Dr. iur. Klaus Poier
(Institut für Österreichisches, Europäisches und
Internationales Öffentliches Recht, Politikwissenschaft
und Verwaltungslehre, Universität Graz)

Prof. Dr. iur. Utz Schliesky
(Direktor des Schleswig- Holsteinischen Landtages)

Prof. Dr. rer. soc. Dr.h.c.mult. Friedrich Schneider
(Institut für Volkswirtschaftslehre, insbesondere
Wirtschaftspolitik, Johannes Kepler Universität Linz)

Sehr geehrter Herr Schlaf,

wir haben Ihre Anfrage vom 06.10.2010 betreffend die Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für eine Gesetzesänderung des Artikel 124 der Verfassung des Landes Hessen (Absenkung des Quorums für den Volksentscheid) – Drucksache 18/2764 - und der Fraktion der CDU und der FDP für eine Gesetzesänderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid - Drucksache 18/2727 - mit dem Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN - Drucksache 18/2797 -

erhalten.

Gerne werden wir an der Anhörung teilnehmen und werden uns bemühen bis zum 19.11.2010 eine entsprechende Stellungnahme in schriftlicher Form vorzulegen.

Der Unterzeichner wird selber an der Anhörung teilnehmen.

Direktor: Dr. iur. Peter Neumann

Leubnitzer Straße 30 - Lingner Villa
01069 Dresden

Tel: 0351/417 466 64
Fax: 0351/417 466 65

www.disud.org
info@disud.org

Erlauben Sie zudem den Hinweis, dass das „Deutsche Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden (DISUD an der TUD)“ ein Institut der TU Dresden ist.

Sofern weitere Rücksprachen erforderlich sind, können Sie sich jederzeit an mich wenden. Mobil können sie mich unter: 0172/3747364 erreichen.

Mit besten Wünschen und Grüßen



Dr. Peter Neumann
Institutsdirektor



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
 Der Vorsitzende des Hauptausschusses
 Der Vorsitzende des Innenausschusses
 Schlossplatz 1 - 3

65183 Wiesbaden

Ihre Nachricht vom:
 Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: 002.48 Gi/We
 Durchwahl: (0611) 1702-11
 E-Mail: weissmann@hess-staedtetag.de

Datum: 13.10.2010

Stellungnahme 081-2010

Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Peuser,
 sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Klee,
 sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,

Ihre Einladung, an der Anhörung im Rahmen der gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse am 1.12.2010 teilzunehmen, nehmen wir an. Unser Verband wird durch Direktor Stephan Gieseler vertreten sein.

Zu Ihrer Vorbereitung tragen wir Ihnen unsere Bedenken zu den beabsichtigten Änderungen des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid vorab schriftlich mit.

Es ist nicht auszuschließen, dass die beabsichtigten Änderungen tatsächlich zu mehr Anträgen auf Zulassung von Volksbegehren führen, wenngleich entsprechende Analysen, die diesen Schluss rechtfertigen, mit den Gesetzesentwürfen nicht zu unserer Kenntnis gelangt sind.

Aus organisatorischer Sicht werden seitens unserer Mitgliedstädte folgende Anmerkungen vorgetragen:

Die Senkung des Quorums verringert einerseits den Prüfaufwand je Volksbegehren. Durch eine häufigere Inanspruchnahme wird er aber insgesamt erhöht.

Der Wegfall der Öffnungszeiten am Wochenende stellt ebenfalls eine geringfügige Entlastung dar. Die Verlängerung der Eintragsfrist von zwei Wochen auf zwei Monate führt aber zu einer deutlichen Mehrbelastung der Gemeinden.

Die zeitliche Begrenzung auf ein Jahr für das Sammeln von Unterschriften erzwingt die unverzügliche Prüfung der Unterschriftenlisten, welches zu einer konzentrierten Mehrbelastung der Kommunalverwaltungen führt.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass auch nicht zu Stande kommende Volksbegehren personellen Aufwand verursachen und dass die Gesetzesänderung zur parallelen Vorbereitung von Volksentscheiden und politischen Wahlen führen kann.

Der aus den beabsichtigten Änderungen resultierende personelle Mehraufwand kann zum heutigen Zeitpunkt nicht detailliert beziffert werden, da - wie zuvor erwähnt - keine Analysen vorliegen, die den prognostizierten Erfolg der Gesetzesänderungen belegen.

Wir hoffen, dass unsere Anmerkungen im Rahmen der Erörterung der Gesetzesänderungen Berücksichtigung finden und danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stephan Gieseler', with a long horizontal stroke extending to the right.

Stephan Gieseler
Direktor



Gutachterliche Stellungnahme

Zu den Gesetzentwürfen

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

A. Zusammenfassung der Empfehlungen

1. Das **Quorum für das Volksbegehren** nach des Art. 124 der Verfassung des Landes Hessen sollte **auf 4 bis 5 % abgesenkt** werden (dazu unten B.).
2. Auch nach den beabsichtigten Reformen des HessVAbstG stellt das **Volksantragsverfahren** trotz der Absenkung des Quorums eine erhebliche **zusätzliche Hürde** auf dem Weg zum Volksbegehren und Volksentscheid dar. Da die Unterschriften für einen Volksantrag nicht auf das Quorum des Volksbegehrens angerechnet werden, ist eine solche, in der Verfassung nicht vorgesehene, zusätzliche Hürde an sich nicht zu rechtfertigen. Um dem eigenständigen Volksantragsverfahren die erforderliche Grundlage zu geben, sollte das Volksantragsverfahren **in der Verfassung selbst verankert** werden (dazu unten C.I.).
3. Es werden folgende **Änderungen** gegenüber dem bisherigen Gesetzentwurf **angeregt**:
 - Die **Pflicht zur Anzeige** der beabsichtigten Unterschriftensammlung sollte durch eine Pflicht des Landeswahlleiters ergänzt werden, die Gemeindebehörden und auch den Landtag unverzüglich zu informieren (dazu unten C.II.5 und 8).
 - Die Anforderungen an die **Gestaltung der Unterschriftsbögen** sollten so weit abgesenkt werden, dass sich der Aufwand für die Träger des Verfahrens in einem angemessenen Umfang hält (dazu unten C.II.7). Alternativ könnte ein **Kostenerstattungsanspruch** eingeführt werden.
 - Das **Quorum für den Volksantrag** sollte deutlich **stärker abgesenkt** und als absolute Zahl der erforderlichen Unterschriften definiert werden. Ein Quorum von 20.000 bis maximal 45.000 Unterschriften entspräche dem Standard der anderen Bundesländer. In diesem Fall spricht auch

nichts gegen die Einführung einer **Unterzeichnungsfrist** bzw. gegen die Nichtberücksichtigung von Unterschriften, die älter als 12 Monate sind (dazu unten C.II.2 und 6).

- Das Gesetz sollte klar regeln, in welcher Form sich der **Landtag** mit dem beantragten Begehren **befassen** muss und ob dabei auch die Vertrauenspersonen **anzuhören** sind (dazu unten C.II.10).
- Die Verfassung des Landes Hessen sieht **keine präventive Normenkontrolle** eines beabsichtigten Volksbegehrens vor. Der Gesetzgeber sollte daher in § 3 Abs. 3 HessVAbstG klar stellen, dass nur die formellen Voraussetzungen Gegenstand der Überprüfung durch die Landesregierung (und eventuell durch den Staatsgerichtshof) verlangt werden (dazu unten C.II.11).
- Die **Vertrauenspersonen** sollten die Möglichkeit bekommen, den Antrag vor Beginn der Eintragungsfrist für das Volksbegehren zu **ändern**, um den Ergebnissen der bisherigen Rechnung zu tragen. Umgekehrt sollte der **Landtag** die Möglichkeit erhalten, das Volksbegehren durch die Annahme eines Antrags zu **erledigen**, der dem Anliegen des Begehrens **im Wesentlichen entspricht**.

Um einen Missbrauch zu verhindern, sollte diese Erledigung der **Zustimmung durch die Vertrauenspersonen** bedürfen (dazu unten C.II.15). In diesem Fall sollten die ursprünglichen Unterzeichner die Möglichkeit haben, ihre Unterschrift wieder **zurück zu ziehen** (dazu unten C.II.19).

- Im Gesetz sollte ausdrücklich geregelt sein, dass sowohl die **Bekanntmachung** des Volksbegehrens durch den Landeswahlleiter als auch die Bekanntmachung durch die Gemeindebehörden den Text des dem Begehren zugrunde liegenden Antrags und die Namen und Kontaktdaten der Vertrauenspersonen enthalten müssen (dazu unten C.II.12 und 18).
- Die **Frist für die Unterstützung des Volksbegehrens** sollte auf **höchstens einen Monat** verkürzt und im Gegenzug dafür die **Frist für die Werbung für das Begehren** um einen Monat auf **mindestens drei Monate** verlängert werden (dazu unten C.II.13).
- Im Gesetz sollte klar gestellt werden, dass die Eintragung **in jedem Bürgeramt** der Gemeinde und an **mindestens einem Wochenende** während der Eintragszeit möglich sein muss (dazu unten C.II.17).
- Der Gesetzgeber sollte eindeutig klar stellen, welche Entscheidungen von den **Vertrauenspersonen** nur gemeinsam oder jedenfalls mehrheitlich getroffen werden dürfen. **Wesentliche Entscheidungen** für den Fortgang des Verfahrens müssen von den Vertrauenspersonen **gemeinsam oder zumindest mehrheitlich** getroffen werden (dazu unten C.II.3). Insbesondere bedarf die Rücknahme eines Volksbegehrens der Zustimmung aller drei Vertrauenspersonen (dazu unten C.II.14).
- Die Träger des Volksbegehrens sollten jedenfalls dann einen Anspruch auf **Erstattung der für die Herstellung und den Versand** der Unterschriftslisten für den Volksantrag und das Volksbegehren anfallenden Kosten erhalten, wenn das Quorum für den Volksantrag erreicht wurde bzw. zumindest ein erheblicher Teil der für den Erfolg eines Volksbegehrens erforderlichen

Unterschriften zusammen gekommen sind. Im Gegenzug sollen sie in entsprechender Anwendung der Bestimmungen des Parteienrechts zur **Auskunft über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel** verpflichtet werden (dazu unten C.II.7 und 16).

4. Unabhängig von den vorliegenden Gesetzentwürfen möchte ich dem Hessischen Landtag folgende **weitere Änderungen empfehlen**:
 - Der **Anwendungsbereich** des Volksbegehrens und des Volksentscheides sollte – dem Funktionswandel der Landesparlamente entsprechend – über die Gesetzgebung hinaus auf **andere bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung** hinaus ausgedehnt werden.
 - Anstelle der Erledigung des Volksbegehrens durch die unveränderte Übernahme des Antrags sollte der Landtag das Recht erhalten, eine **konkurrierende Vorlage** mit zur Abstimmung zu stellen.
 - Die Initiatoren sollten die Möglichkeit haben, ihr Anliegen auch noch nach dem Zustandekommen des Volksbegehrens zum **Gegenstand einer parlamentarischen Debatte** zu machen und den **Antrag** anschließend zu **ändern**, um die Ergebnisse der Diskussionen aufzugreifen.

B. Zum Antrag auf Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Mit der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagenen Änderung würde das derzeit geltende Quorum für das Volksbegehren halbiert.

Das derzeit in Hessen für diesen Verfahrensschritt geltende Quorum gehört bundesweit zu den höchsten Werten: Lediglich im Saarland (Art. 99 Abs. 2 S. 3 SaarV) und bei Anträgen auf Änderung der Verfassung in Berlin, Bremen (Art. 63 Abs. 2 S. 2 VvB, Art. 70 Abs. 1 lit b. S.2 BremV) bedarf ein Volksbegehren der Unterstützung durch einen ebenso hohen Anteil der Stimmberechtigten.

Mit der nun vorgeschlagenen Absenkung würde das Quorum allerdings immer noch höher liegen als in den meisten anderen Bundesländern:

- Niedriger sind die Werte in Brandenburg (80.000 Unterschriften entsprechen derzeit ca. 3,7 %) Hamburg, Schleswig-Holstein (5 %), Nordrhein-Westfalen (8 %), Mecklenburg-Vorpommern (120.000 Unterschriften entsprechen derzeit ca. 8,5 %) sowie für Verfahren über einfache Gesetze in Berlin (7 %) und Bremen (5 %), wobei sich in einigen Ländern auch Personen beteiligen können, die nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen
- Gleich hoch wäre das Quorum in Bayern, Niedersachsen, Thüringen und Rheinland-Pfalz (300.000 Unterschriften entsprechen derzeit etwa 10 %).
- Ein höheres Quorum als 10 % gilt lediglich in Sachsen-Anhalt (11 %) Sachsen (450.000 Unterschriften entsprechend derzeit etwas mehr als 12,5 %), Baden-Württemberg (1/6 der Stimmberechtigten) und dem Saarland (20 %).

Zwar hängen die Erfolgsaussichten eines Volksbegehrens nicht nur vom Quorum ab, sondern auch von der Ausgestaltung des Verfahrens und den Fristen. Schon der bloße Vergleich der Quoren zeigt jedoch, dass der nun vorgelegte Vorschlag alles andere als radikal ist.

Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfes soll die Absenkung dazu führen, dass die Durchführung eines Volksentscheides faktisch möglich wird. Betrachtet man sich die Verfahrenspraxis der letzten beiden Jahrzehnte,¹ so wird allerdings deutlich, dass auch ein Quorum von nur 10 % der Stimmberechtigten eine sehr hohe Hürde darstellt, die durchaus geeignet ist, prohibitive Wirkungen zu entfalten. In denjenigen Ländern, in denen ein vergleichbares oder höheres Quorum gilt, hat es in den vergangenen 20 Jahren fast durchweg höchstens² ein einziges Verfahren gegeben, bei dem ein Antrag im Volksbegehren durch einen hinreichenden Anteil der Stimmberechtigten unterstützt worden ist. Die einzige Ausnahme ist Bayern, wo allerdings auch nur drei Anträge das Quorum erreichen konnten.

Auch wenn ein Quorum von 10 % der Stimmberechtigten keine vollständig prohibitive Wirkungen entfalten würde, wäre die nun vorgeschlagene Änderung der Hessischen Verfassung im Ergebnis ein Akt der symbolischen Gesetzgebung.

Wenn der Hessische Landtag den vorgelegten Gesetzentwurf zum Anlass nehmen wollte, die Hürden auf dem Weg bis zum Volksentscheid auf ein Niveau abzusenken, bei dem die direktdemokratischen Verfahren zu praktikablen Instrumenten der politischen Willensbildung werden, läge es nahe, sich an den Regelungen in denjenigen Ländern zu orientieren, in denen dieses Ziel zumindest ansatzweise erreicht worden ist. Dabei ist wiederum zu beachten, dass es für die Wirkung eines Quorums nicht nur auf dessen Höhe ankommt, sondern auch auf eine Vielzahl anderer Faktoren von der Ausgestaltung des Eintragungsverfahrens über die Bevölkerungsdichte bis hin zu bestimmten politischen Traditionen. Dennoch lässt sich festhalten, dass es selbst in denjenigen Flächenstaaten, in denen das Quorum für das Volksbegehren lediglich ca. 3,8 oder 5 % beträgt, zu keiner dramatischen Häufung solcher Verfahren gekommen ist.

C. Zum Antrag auf Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid – HessVAbstG

Der Gesetzentwurf behandelt vor allem den so genannten Volksantrag, ein dem eigentlichen Volksbegehren vorgeschaltetes Antragsverfahren. Bevor auf die einzelnen Bestimmungen eingegangen werden kann, erscheint es geboten, sich zunächst mit der Frage auseinander zu setzen, ob und in wie weit ein solches Verfahren mit den Vorgaben der Verfassung des Landes Hessen vereinbar ist.³

In diesem Zusammenhang ist vorab festzuhalten, dass die Bezeichnung des Verfahrens als „Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens“ zumindest irreführend ist, da die Bürger keiner *Zulassung* bedür-

¹ Vgl. dazu ausführlich *Johannes Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, Baden-Baden 2008, passim.

² In Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland hat kein einziges Volksbegehren das Quorum erreicht.

³ Vgl. dazu und zum Folgenden ausführlich *Rux*, a.a.O., S. 288 ff. m.w.N.

fen, wenn sie ihre verfassungsmäßigen Rechte wahrnehmen wollen. Richtigerweise handelt es sich bei diesem Verfahren um einen „Antrag auf Feststellung der Zulässigkeit und Einleitung des Volksbegehrens“.⁴

I. Allgemeines zur Zulässigkeit eines eigenständigen Volksantragsverfahrens

Problematisch erscheint vor allem der Umstand, dass die Verfassung des Landes Hessen kein Volksantragsverfahren vorsieht. Es handelt sich damit um eine zusätzliche Hürde auf dem Weg zu einem Volksbegehren bzw. Volksentscheid, die einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf. Zwar ist der Gesetzgeber nach Art. 124 Abs. 4 der Verfassung des Landes Hessen berechtigt und verpflichtet, die Verfahren näher auszugestalten. Dies gibt ihnen jedoch nicht das Recht, zusätzliche Hürden auf dem Weg zu einem Volksbegehren oder Volksentscheid zu errichten. Sie dürfen daher nur solche Beschränkungen der Verfahren regeln, die bereits in der Verfassung vorgesehen oder zumindest angelegt sind.⁵ Der Verfassung des Landes Hessen lässt sich nun aber kein Hinweis darauf entnehmen, dass und warum dem Volksbegehren ein eigenständiges Antragsverfahren vorgeschaltet werden darf oder gar muss.

Tatsächlich ergibt sich die *Notwendigkeit* eines dem Volksbegehren vorgelagerten Volksantragsverfahrens nicht schon daraus, dass die in Art. 124 der Verfassung des Landes Hessen genannten Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Verfahren überprüft werden müssen. Schließlich wäre diese Prüfung ohne weiteres möglich, *nachdem* die Sammlung der Unterschriften für das Volksbegehren abgeschlossen ist. Dennoch handelt es sich beim Volksantrag nicht unbedingt um eine verfassungswidrige Beschränkung der unmittelbaren Mitwirkungsrechte der Bürger: Wenn für das Volksbegehren, wie es in Hessen der Fall ist, ein formelles Eintragungsverfahren vorgesehen ist, setzt dies voraus, dass die betroffenen Behörden von der Einleitung des Verfahrens rechtzeitig Kenntnis erlangen, um sich vorbereiten zu können. Angesichts des nicht unerheblichen organisatorischen Aufwandes, der mit der Durchführung des Volksbegehrens verbunden ist, erscheint es angemessen, die Vorlage einer gewissen Zahl von Unterschriften zu verlangen, die indizieren, dass jedenfalls eine gewisse Wahrscheinlichkeit für den Erfolg des Verfahrens besteht.

Insofern dürfen die Anforderungen allerdings nicht zu hoch angesetzt werden. Im Vergleich mit den in anderen Bundesländern geltenden Regelungen, ist das bisher in § 2 II lit. b HessVAbstG vorgesehene Quorum von 3 % der Stimmberechtigten um ein Vielfaches höher. Selbst wenn man berücksichtigt, dass für die Sammlung derzeit keine Frist gilt, handelt es sich um eine ernsthafte und – wie die Verfahrenspraxis belegt – nur in wenigen Ausnahmefällen zu überwindende Hürde. Zwar besteht theoretisch die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung, mit der die prohibitive Wirkung dieser Hürde zumindest deutlich abgeschwächt wird, da das HessVAbstG es durchaus zuließe, die für den Volksantrag gesammelten Unterschriften auf das Volksbegehren anzurechnen. Eine solche Auslegung wäre jedoch kaum vom Willen des Gesetzgebers gedeckt.

⁴ So auch *W. Schmidt*, in: Hans Meyer/Michael Stolleis (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 3. Auflage Baden-Baden 1994, S. 35, 47.

⁵ Vgl. dazu auch schon *Stefan Przygode*, Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie, Baden-Baden 1995, S. 79 f.

Zusammenfassend lässt sich jedenfalls festhalten, dass ein Einführung eines eigenständigen, dem Volksbegehren vorgelagerten Volksantragsverfahrens in der derzeitigen Ausgestaltung des Hess-VAbstG im Hinblick auf die Vorgaben der Verfassung des Landes Hessen zumindest problematisch ist. Fraglich ist, ob und in wie weit die nun vorgeschlagenen Reformen an diesem Befund etwas ändern.

II. Zu den einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfes

Die einzelnen Änderungen führen zu einer deutlich detaillierteren Ausgestaltung des Verfahrens. Teilweise führen sie zu einer weiteren Erschwerung, teilweise zu Erleichterungen für die Initiatoren. Eine Gesamtbewertung setzt daher eine Auseinandersetzung mit den einzelnen Reformvorschlägen voraus.

1. Begründungserfordernis – § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 HessVAbstG-E

Die Bestimmung sieht vor, dass dem Gesetzentwurf eine Begründung einschließlich einer Darstellung der finanziellen Auswirkungen beigelegt werden kann. Auf der einen Seite wird damit eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht, da die Initiatoren auch bisher berechtigt waren, den Entwurf, der dem Volksbegehren zugrunde liegen sollte, mit einer Begründung zu versehen. Daran ändert sich also nichts. Indem die nun vorgeschlagene Regelung auf eine Begründungspflicht verzichtet, wird aber auch klar gestellt, dass der Begründungsaufwand von den Initiatoren zu tragen ist, die keinerlei Hilfe von Seiten der Behörden zu erwarten haben.

In einigen anderen Bundesländern⁶ ist demgegenüber vorgesehen, dass sich die Initiatoren beraten lassen können. Würde eine solche Regelung in Hessen übernommen, wäre die Wahrscheinlichkeit größer, dass die Vorlage den formalen Vorgaben entspricht und mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

2. Absenkung des Quorums – § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 HessVAbstG-E

Die Bestimmung stellt zunächst klar, dass Unterschriften persönlich und handschriftlich geleistet werden müssen. Eine weitere Klarstellung erfolgt insofern, als das Stimmrecht zum Zeitpunkt der Unterzeichnung bestehen muss. Die bisherige Regelung des § 2 Abs. 2 lit. b. HessVAbstG könnte hingegen in dem Sinne verstanden werden, dass es auf die Stimmberechtigung zum Zeitpunkt der letzten Landtagswahlen ankommt.

Der Kern der neu formulierten Bestimmung ist jedoch die Absenkung des Quorums für den Volksantrag auf 2 Prozent der Stimmberechtigten. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN will mit ihrem Änderungsantrag noch einen Schritt weiter gehen und das Quorum auf 1 % der Stimmberechtigten absenken. Selbst damit wäre das Quorum für den Volksantrag in Hessen deutlich höher als in

⁶ Nordrhein-Westfalen (§ 1 Abs. 1 S. 3 und 4 NRW-VIVBVEG), Schleswig-Holstein (§ 5 Abs. 1 SH-VAbstG) und Thüringen (§ 4 ThürBVVG).

den allermeisten anderen Ländern.⁷ Nur in zwei Ländern⁸ muss ein geringfügig höherer Anteil der Stimmberechtigten mobilisiert werden. Dabei sei nur am Rande darauf hingewiesen, dass es selbst in Nordrhein-Westfalen, wo auf dieser Stufe lediglich 3.000 Unterschriften vorgelegt werden müssen, was einem Anteil von 0,02 % der Stimmberechtigten entspricht, zu keiner Häufung von Anträgen gekommen ist.

Wiederum ist zu beachten, dass es für die Erfolgsaussichten des Verfahrens nicht nur auf die Zahl bzw. den Anteil der zu mobilisierenden Stimmberechtigten ankommt. Dennoch zeigt der Vergleich mit anderen Ländern, dass der Landesgesetzgeber selbst bei Übernahme des Änderungsantrags große Zurückhaltung an den Tag legen würde. Selbst wenn man davon ausgeht, dass das aufwendige Eintragungsverfahren für ein Volksbegehren nur dann eingeleitet werden soll, wenn eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass das Begehren auch zustande kommen könnte, wäre es möglich, das Quorum für den Volksantrag in Hessen deutlich niedriger anzusetzen, als dies nach den vorliegenden Entwürfen geschehen soll. Es bietet sich an, sich insofern an den vergleichbaren Regelungen in den anderen Ländern anzulehnen⁹ und das Quorum auf deutlich weniger als 1 % der Stimmberechtigten abzusenken, wobei es im Interesse aller Beteiligten läge, die absolute Zahl der erforderlichen Unterschriften festzuschreiben.¹⁰

Damit würden zugleich die oben dargelegten Bedenken in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit des Volksantragsverfahrens entkräftet, da dieses bei einer deutlichen Absenkung des Quorums keine zusätzliche, in der Verfassung nicht vorgesehene Hürde auf dem Weg zum Volksentscheid mehr darstellen würde.

3. Vertrauenspersonen – § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HessVAbstG-E

Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage (§ 2 Abs. 2 lit. c HessVAbstG) sollen in Zukunft stets drei Vertrauenspersonen benannt werden. Da jede dieser Vertrauenspersonen einzeln berechtigt sein soll, Erklärungen abzugeben und entgegenzunehmen, erübrigt sich die Benennung von Vertretern. Entgegen der Begründung des Gesetzentwurfes handelt es keineswegs um eine bloße Übernahme der bisherigen formellen Voraussetzungen, sondern um eine wesentliche Veränderung.

Auf der einen Seite erleichtert die vorgeschlagene Neuregelung den Behörden die Kommunikation mit den Vertretern. Auf der anderen Seite besteht durch die Einzelvertretungsbefugnis die Möglichkeit, dass die einzelnen Vertrauenspersonen widersprüchliche Erklärungen abgeben. Da die Vertrauenspersonen die Unterzeichner des Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens repräsentieren und diese Unterzeichner keine Möglichkeit haben, diese Vertrauenspersonen zu benennen oder nachträglich auszutauschen, ist dies im Hinblick auf die Legitimation der Vertrauenspersonen durch-

⁷ Die Quoren von 5.000 Unterschriften in Bremen, 30.000 Unterschriften in Rheinland-Pfalz, 20.000 Unterschriften in Brandenburg entsprechen derzeit jeweils einem Anteil von 1 % der Stimmberechtigten.

⁸ Geringfügig höher als Hessen wäre das Quorum nur in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen, wo die 15.000 bzw. 40.000 erforderlichen Unterschriften derzeit einem Anteil von 1,1 % der Stimmberechtigten entsprechen. Dabei ist in Bezug auf Mecklenburg-Vorpommern zu beachten, dass die Unterschriften auf das Quorum für das Volksbegehren angerechnet werden.

⁹ Eine Übersicht über die geltenden Quoren findet sich bei Rux, a.a.O., S. 292 und 419.

¹⁰ 1 % der Stimmberechtigten entspricht etwa 43.800 Unterschriften.

aus problematisch. Daher sollten zumindest besonders wichtige Entscheidungen¹¹ nur von allen Vertrauenspersonen gemeinsam oder zumindest mehrheitlich getroffen werden können.

4. Adressat des Volksantrags – § 2 Abs. 1 S. 2 HessVAbstG-E

Es entspricht der Bedeutung des Verfahrens, dass der Antrag nach dem Entwurf in Zukunft nicht mehr an den Landeswahlleiter zu adressieren ist, sondern an die Landesregierung.

5. Anzeigepflicht – § 2 Abs. 2 HessVAbstG-E

Die Anzeigepflicht kann – wie in der Begründung des Entwurfs ausgeführt – dazu dienen, den Kommunen eine Gelegenheit zu verschaffen, sich auf die Prüfung der Unterschriften vorzubereiten. Allerdings sieht die Regelung weder vor, dass die Unterschriftensammlung erst nach Ablauf einer bestimmten Frist nach der Anzeige beginnen kann, noch ist vorgesehen, dass und auf welche Weise der Landeswahlleiter die Kommunen aufgrund der Anzeige zu informieren hat. Damit besteht nach wie vor die Möglichkeit, dass die Kommunen wie bisher unvorbereitet mit den zu prüfenden Unterschriftsbögen konfrontiert werden.

6. Einführung einer Unterzeichnungsfrist – § 2 Abs. 3 S. 1 HessVAbstG-E

Die neue Frist führt zu einer Verschärfung der Wirkungen des Quorums. Zwar ist diese Verschärfung nicht ganz so gravierend, wie bei einer „echten Frist“, da die Initiatoren im Falle eines schleppenden Beginns die Unterschriftensammlung ggf. in der Hoffnung auf einen „Endspurt“ fortsetzen können. Sie nehmen dabei aber ein gewisses Risiko in Kauf.

Die Festlegung einer Frist erscheint auch im Ländervergleich nicht zwingend erforderlich. Sie wäre aber dann vertretbar, wenn das Quorum deutlich über den jetzt vorgelegten Vorschlag hinaus abgesenkt würde.

7. Gestaltung der Unterschriftsbögen – § 2 Abs. 3 S. 2-5 HessVAbstG-E

Die vorgeschlagene Regelung über die Gestaltung Unterschriftsbögen stellt auf der einen Seite sicher, dass die zuständigen Behörden die Unterschriftsberechtigung prüfen und bestätigen können. Auf der anderen Seite führen die Vorgaben jedoch zu einer deutlich Erschwerung des Verfahrens zu Lasten der Initiatoren. Selbst wenn man davon ausgeht, dass sich alle Angaben auf einer Seite unterbringen lassen, muss der Träger des Begehrens mindestens 90.000 Bögen herstellen lassen. Zwar lässt sich der Aufwand reduzieren, indem die Bögen auch über das Internet und andere Wege elektronisch verbreitet und den Unterzeichnungswilligen zum Ausdruck angeboten werden. Für eine freie Sammlung von Unterschriften werden aber mindestens 50.000-100.000 Bögen erforderlich sein. Bei (niedrig angesetzten) Kosten von 0,02 € pro Bogen entspricht dies einem Aufwand von 1.000-2.000 € zusätzlich der Versandkosten. Ist der Entwurf umfangreicher können die Kosten leicht einen fünfstelligen Betrag erreichen, der vom Träger finanziert werden muss.

¹¹ Etwa die Entscheidung über die Anfechtung der Entscheidung des Landeswahlleiters (§ 4 HessVAbstG), die Rücknahme des Antrags (§ 5 Abs. 3 HessVAbstG-E), die Anfechtung der Ergebnisse von Volksbegehren und Volksentscheid.

Die alternativ hierzu mögliche Verwendung von Unterschriftslisten würde die Belastung deutlich reduzieren. Um den Kommunen dennoch eine möglichst einfache Prüfung der Unterschriften zu ermöglichen, könnte vorgesehen werden, dass auf einer Liste nur Personen aus einem Ort unterzeichnet werden dürfen. Personen, die das Begehren anonym für andere Unterzeichner und Dritte unterstützen wollen, hätten dabei immer noch die Möglichkeit, einen eigenen Bogen zu verwenden.

Unabhängig hiervon könnte und sollte den Trägern des Volksbegehrens jedenfalls dann ein Anspruch auf Erstattung der notwendigen Kosten für die Herstellung und die Verteilung der Unterschriftsbögen eingeräumt werden, wenn das Quorum erreicht worden ist.

8. Unterrichtung der Landesregierung – § 2 Abs. 4 HessVAbstG-E

Die Unterrichtung des Landtags steht in einem engen Zusammenhang mit § 5 Abs. 4 HessVAbstG-E und soll sicher stellen, dass der Landtag frühzeitig vom Inhalt des geplanten Volksbegehrens Kenntnis erlangt. Um diesen Zweck zu erfüllen, sollte allerdings schon die Anzeige des Beginns der Unterschriftensammlung nach § 2 Abs. 2 HessVAbstG-E zum Anlass für eine erste Mitteilung genommen werden. Damit wäre sicher gestellt, dass das Parlament die Diskussion gleich von Beginn an aufnehmen kann.

9. Frist für die Prüfung der formellen Voraussetzungen – § 3 Abs. 1 HessVAbstG-E

Im Interesse einer zügigen Abwicklung des Verfahrens ist es sehr zu begrüßen, wenn dem Landeswahlleiter eine Frist für die Prüfung der Voraussetzungen gesetzt wird.

10. Behandlung des Antrags im Parlament – § 3 Abs. 2 HessVAbstG-E

Mit dieser Regelung wird der Landtag verpflichtet, sich mit dem Volksbegehren bzw. dem Antrag, der dem Volksbegehren zugrunde gelegt werden soll, auseinander zu setzen. Dies wäre eine wesentliche Veränderung gegenüber der bisherigen Rechtslage, nach der das Parlament lediglich das Recht hat, sich mit dem Antrag zu befassen. Eine solche Änderung ist auf der einen Seite sehr zu begrüßen, da sie dazu dient, die Kommunikation zwischen dem Parlament und den Initiatoren zu kanalisieren und damit dazu beitragen kann, das kommunikative Potential der direktdemokratischen Verfahren zu nutzen. Auf der anderen Seite führt diese Auseinandersetzung nach der geltenden Rechtslage ins Leere, da keine Möglichkeit besteht, den Antrag zu ändern, um die Ergebnisse des Diskussionsprozesses aufzunehmen.

Im Sinne einer Optimierung der Kommunikation zwischen den Trägern des Volksbegehrens und dem Parlament sollte im Gesetz geregelt werden, ob und in welcher Form die Vertrauenspersonen und/oder Dritte durch das Parlament anzuhören sind.

11. Ausschlussfristen und Präventive Normenkontrolle – § 3 Abs. 3 HessVAbstG-E

Die Ausschlussfristen stellen ebenfalls eine zusätzliche Hürde dar. Sie sind insofern vertretbar, als für das Volksbegehren ein aufwendiges amtliches Eintragungsverfahren vorgesehen ist. Allerdings müsste Antragstellern, die die Fristen nicht abwarten wollen, die Möglichkeit der freien Unterschriftensammlung eingeräumt werden.

In § 3 Abs. 3 S. 2 HessVAbstG-E ist eine „präventive Normenkontrolle“ durch die Landesregierung vorgesehen. Dies entspricht zwar der bisherigen Rechtslage. Zwar wird die Überprüfung des Antrags am Maßstab der Landesverfassung oder des gesamten höherrangigen Rechts in der einschlägigen Rechtsprechung und Literatur in der Regel ohne Weiteres für zulässig erachtet. Zur Rechtfertigung einer solchen präventiven Normenkontrolle wird darauf verwiesen, dass es kaum sinnvoll sei, das aufwendige Verfahren des Volksbegehrens oder gar des Volksentscheids durchzuführen, wenn ein auf diese Weise verabschiedetes Gesetz gegebenenfalls sofort vom Verfassungsgericht wieder kassiert werden müsste. Es sei den zuständigen Behörden und dem Verfassungsgerichten auch ohne weiteres möglich, den Antrag ex ante zu überprüfen, da dieser – anders als ein Antrag im parlamentarischen Beratungsverfahren – nicht mehr verändert werden dürfe.¹²

Die verfassungspolitische Zweckmäßigkeit einer möglichst frühzeitigen umfassenden Überprüfung des Gegenstands eines Volksbegehrens kann deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit allerdings nicht begründen. Vielmehr ist strikt zwischen der „Zulässigkeit“ eines Verfahrens und der „Verfassungsmäßigkeit“ des diesem Verfahren zugrunde liegenden Antrags zu unterscheiden. Daher ist etwa das Parlament im Rahmen des regulären Gesetzgebungsverfahrens durch nichts daran gehindert, über einen Entwurf zu diskutieren oder diesen Entwurf sogar als Gesetz zu beschließen, obwohl Zweifel an dessen Vereinbarkeit mit höherrangigen Rechtsnormen besteht.¹³ Da die Bürger im Rahmen der direktdemokratischen Verfahren als Organ des Staates handeln, stehen ihre Befugnisse nicht zur Disposition des (einfachen) Gesetzgebers. Hätte der Verfassungsgeber eine umfassende präventive Normenkontrolle einführen wollen, so hätte er dies im Text der Verfassung klarstellen können und müssen. Die Verfassung des Landes Hessen sieht jedoch nicht vor, dass die Vereinbarkeit einer Vorlage mit der Verfassung bzw. dem gesamten höherrangigen Recht Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Volksbegehrens sein soll.

Gegen die hier vertretene Auslegung scheint allerdings die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu stehen, das in seiner Entscheidung über das Volksbegehren gegen die „Startbahn West“ des Flughafens Frankfurt ausdrücklich bestätigt hat, dass die Landesregierung und der hessische Staatsgerichtshof ein Volksbegehren auf seine Vereinbarkeit mit dem gesamten höherrangigen Recht des Bundes und des Landes zu überprüfen haben.¹⁴ Allerdings hat sich das Gericht insofern allein auf die Regelung des § 3 HessVAbstG berufen, aus dem sich in der Tat eine Pflicht zu einer umfassenden präventiven Normenkontrolle herleiten lässt. Zwar hatten die Antragsteller im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht, dass der Landesgesetzgeber seine Befugnisse durch die Regelung des § 3 HessVAbstG überschritten habe. Das Bundesverfassungsgericht konnte diese Norm jedoch nicht an den Vorgaben der Verfassung des Landes Hessen messen, da dafür ausschließlich der hessische Staatsgerichtshof zuständig gewesen wäre.

Als Ergebnis lässt sich damit festhalten, dass der Volksantrag den zuständigen Organen ausschließlich eine Überprüfung am Maßstab derjenigen Zulässigkeitsvoraussetzungen des Volksbegehrens er-

¹² Vgl. dazu ausführlich Rux, a.a.O., S. 295 ff. m.w.N.

¹³ Vgl. dazu BK-Schmidt-Jortzig/Schürmann, Art. 76 GG, Rn. 180; Sachs-Lücke, Art. 76 GG, Rn. 6.

¹⁴ BVerfGE 60, S. 175, 206.

möglich, die sich unmittelbar aus der Verfassung ergeben. Zweifel in Bezug auf die sonstige Vereinbarkeit eines Gesetzentwurfs mit höherrangigen Normen des Landes- oder Bundesrechtes können – und müssen – zwar im Laufe des Verfahrens deutlich gemacht werden, verhindern jedoch grundsätzlich nicht dessen Fortgang. Auch ein Verstoß gegen verbindliche Normen des EU-Rechtes führt nicht zur Unzulässigkeit eines Volksbegehrens.¹⁵

12. Bekanntmachung des Volksbegehrens – § 5 Abs. 1 HessVAbstG-E

Die Regelung über die Bekanntmachung des Volksbegehrens durch den Landeswahlleiter wurde weitgehend aus § 5 Abs. 1 der bisherigen Regelung übernommen. Allerdings ist nun davon die Rede, dass der „Zulassungsantrag“ bekannt gemacht werden muss. Der Begriff des Zulassungsantrags ist im Gesetz nicht definiert. Man kann aber davon ausgehen, dass damit der „Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens“ gemeint sein soll.

Allerdings definiert das Gesetz den konkreten Inhalt dieses Antrags nicht klar genug: In § 2 Abs. 3 S. 2 HessVAbstG-E ist etwa davon die Rede, dass das Formblatt für die Unterschrift unter anderem den „Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens“ (Nr. 1), den Gesetzentwurf (Nr. 2) und die Angaben der Vertrauenspersonen (Nr. 3) enthalten muss. In § 2 Abs. 1 S. 1 HessVAbstG-E ist demgegenüber geregelt, dass bereits der „Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens“ neben dem ausgearbeiteten Gesetzentwurf die Unterschriften eines hinreichenden Anteils der Stimmberechtigten und die Vertrauenspersonen enthalten soll.

Geht man von der zuletzt genannten Bestimmung aus, müsste die Bekanntmachung neben dem Gesetzentwurf und den Vertrauenspersonen auch die Namen sämtlicher Unterzeichner enthalten, was im Hinblick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung¹⁶ jedoch nicht zu rechtfertigen wäre. Legt man hingegen die Terminologie des § 2 Abs. 3 S. 2 HessVAbstG-E zugrunde, würde die Bekanntmachung weder den Gesetzentwurf selbst, noch die Vertrauenspersonen enthalten.

Es wird daher empfohlen, die Regelung des § 5 Abs. 1 HessVAbstG-E in Anlehnung an den bisherigen § 5 Abs. 1 S. 1 HessVAbstG bzw. an den Entwurf für den neuen § 7 Abs.1 S. 1 HessVAbstG zu formulieren und klarzustellen, dass der Wortlaut des Gesetzentwurfes und die Namen und Anschriften der Vertrauenspersonen in der Bekanntmachung enthalten sein sollten.

13. Verlängerung der Eintragungsfrist für das Volksbegehren – § 5 Abs. 2 HessVAbstG-E

Die Eintragungsfrist wird von zwei Wochen auf zwei Monate verlängert. Auch die Frist zwischen der Bekanntmachung und dem Beginn der Eintragungsfrist wird von in der Regel 4 Wochen auf zwei Monate verlängert. Dies stellt nach der Begründung des Gesetzentwurfes eine Vereinfachung des Verfahrens dar.

¹⁵ Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist nur in dem theoretischen Fall möglich, dass ein Antrag offensichtlich, also nach jeder denkbaren Auslegungsmethode, mit höherrangigen Rechtsnormen unvereinbar ist. Auch die gebotene weite Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen rechtfertigt keinen solchen Missbrauch der Verfahren. Im Zweifel ist allerdings stets von der Zulässigkeit auszugehen.

¹⁶ Das Wahl- und Abstimmungsgeheimnis greift für Vorbereitungsmaßnahmen nicht, da das Stimmrecht der Unterzeichner durch die Behörden geprüft werden muss.

Tatsächlich wäre eine Fristverlängerung bei einer *freien* Unterschriftensammlung eine deutliche Erleichterung zugunsten der Initiatoren eines Volksbegehrens, denen mehr Zeit bleibt, um die erforderlichen Unterschriften zusammenzutragen. Im Falle eines *formellen* Eintragungsverfahrens kommt es hingegen weniger auf die eigentliche Eintragsfrist an, als auf die Zeit, die den Initiatoren verbleibt, um für ihr Anliegen zu werben und die Stimmberechtigten zur Beteiligung an dem Begehren zu motivieren. Die Erfahrungen insbesondere in Bayern, aber auch in Hamburg belegen, dass eine Eintragsfrist von zwei bis drei Wochen keineswegs zu kurz ist oder prohibitive Wirkungen entfalten muss.

Umgekehrt kann eine allzu lange Ausdehnung der Fristen dazu führen, dass die Verfahren unpraktikabel werden: Zum einen kann sich die Sach- und Rechtslage während des Verfahrens ändern. Zum anderen wird es den Initiatoren gegebenenfalls nur mit einem sehr großem Aufwand möglich sein, ihr Anliegen in der öffentlichen Diskussion zu halten. Dies gilt umso mehr, wenn dieses Anliegen während der Eintragsfrist für das Volksbegehren nicht auch im Parlament diskutiert wird. Eine Eintragsfrist von zwei Monaten scheint aus dieser Perspektive noch vertretbar. Soll das kommunikative Potential des Volksbegehrens ausgeschöpft werden, wäre es allerdings sinnvoller, den Zeitraum bis zum Beginn der Frist eher noch etwas auszudehnen und die Eintragsfrist selbst eher etwas zu verkürzen.

Der Änderungsantrag des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, nach dem die Eintragsfrist sogar auf drei Monate verlängert werden soll, würde demgegenüber zu einer unnötigen Verzögerung führen.

14. Rücknahme des Volksantrags – § 5 Abs. 3 HessVAbstG-E

Bisher sieht das HessVAbstG keine Möglichkeit vor, ein Volksbegehren wieder zurück zu nehmen. Dies erscheint durchaus konsequent, da die Vertrauenspersonen allenfalls nachträglich durch die Unterzeichner des Volksantrags legitimiert wurden und diese Unterzeichner keine Möglichkeit haben, die Entscheidungen dieses Vertrauenspersonen zu beeinflussen.¹⁷ Auf der anderen Seite scheint es wenig sinnvoll, das Volksbegehren durchzuführen, wenn die Initiatoren kein Interesse mehr an diesem Verfahren haben.

Dabei ist zu beachten, dass sie ohnehin die Möglichkeit haben, das Verfahren schlicht dadurch abzubrechen, dass sie auf den Versand von Eintragungslisten verzichten. Die formelle Rücknahme des Volksbegehrens erscheint demgegenüber vorzugswürdig, weil sie für alle Beteiligten transparent ist.

Allerdings sollte die Entscheidung mit dieser Tragweite von allen drei Vertrauenspersonen gemeinsam getroffen werden. Insofern bedarf die Regelung einer Klarstellung.¹⁸

¹⁷ Dabei ist zu beachten, dass die Forderung nach einer Volksentscheidung nicht notwendigerweise mit einer inhaltlichen Präferenz verbunden ist: So zeigen Umfragen etwa, dass sich eine große Mehrheit der Bürger in Baden-Württemberg derzeit für eine Volksabstimmung über das Großprojekt „Stuttgart 21“ ausspricht, zugleich aber eine etwas weniger deutliche Mehrheit für die Durchführung des Projektes ist. Offenbar erhofft sich zumindest ein Teil dieser Befürworter, dass eine Volksabstimmung dem Projekt die erforderliche Legitimation verschaffen würde.

¹⁸ Zumindest theoretisch denkbar wäre es, den Unterzeichnern des Volksantrags die Möglichkeit zu geben, sich gegen die Entscheidung „ihrer“ Vertrauenspersonen zu wehren, indem ein bestimmtes Quorum dieser Unterzeichner Widerspruch einlegt. Allerdings wäre dies ein sehr aufwendiges Verfahren.

15. Erledigung des Volksbegehrens – § 5 Abs. 4 HessVAbstG-E

Ebenfalls neu ist die Möglichkeit des Landtags, das Verfahren durch die unveränderte Übernahme des Antrags zu erledigen. Verfassungsrechtlich ist dies unproblematisch, da die Verfassung des Landes Hessen in ihrem Art. 124 Abs. 2 S. 2 eine solche Erledigungsmöglichkeit vorsieht. Zwar greift diese Regelung erst ein, nachdem das Volksbegehren bereits zustande gekommen ist. Sie zeigt jedoch den Willen des Verfassungsgebers, das Verfahren nicht vollständig losgelöst vom parlamentarischen Prozess auszugestalten.

In verfassungspolitischer Hinsicht erscheint die Erledigungsmöglichkeit auf dieser Stufe des Verfahrens hingegen durchaus fragwürdig, da zumindest der Eindruck entstehen kann, dass sich das Parlament einer aktiven Minderheit beugt. Anders wäre die Lage dann zu beurteilen, wenn das Parlament die Möglichkeit hätte, die Ergebnisse der parlamentarischen und außerparlamentarischen Diskussionen aufzugreifen und den Antrag ggf. teilweise zu ändern. Zwar könnte es dann Streit um die Frage geben, ob die geänderte Vorlage dem ursprünglichen Begehren noch entspricht. Dieser Streit könnte jedoch dadurch vermieden werden, dass die Erledigung in diesem Fall der Zustimmung durch die Vertrauenspersonen des Volksbegehrens bedarf.

Wenn dem Landtag die Möglichkeit gegeben würde, die Vorlage in einer geänderten Fassung anzunehmen, sollten die Vertrauenspersonen des Volksbegehrens ihrerseits die Möglichkeit bekommen, ihre Vorlage nochmals zu ändern, um ihrerseits die bisherigen Diskussionsergebnisse aufzunehmen.

16. Herstellung und Verteilung der Eintragungslisten – § 7 Abs. 1 HessVAbstG-E

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass der Gesetzgeber den Mindestinhalt der Eintragungslisten vorgibt. Problematisch erscheint jedoch der Umstand, dass die Herstellung und der Versand der Listen an die Gemeindebehörden nach wie vor ausschließlich in die Verantwortung der Träger des Volksbegehrens fällt.

Angesichts des durchaus erheblichen Aufwandes, der damit verbunden ist, den Gemeindebehörden genügend Listen zur Verfügung zu stellen, stellt dieses Erfordernis eine ganz erhebliche Hürde dar, die geeignet ist, solche Verfahren zu verhindern, die nicht auf die organisatorische, logistische und finanzielle Unterstützung von Verbänden, Unternehmen oder anderen Institutionen zurück greifen können. Daher wäre es empfehlenswert, den Trägern des Volksbegehrens jedenfalls dann einen Anspruch auf Erstattung der erforderlichen Kosten bzw. einen dem Aufwand angemessenen Pauschalbetrag für jede Eintragung einzuräumen, wenn das Volksbegehren zumindest ansatzweise erfolgreich ist.

Um einen Missbrauch solcher Erstattungsleistungen zu verhindern, könnten die Träger des Volksbegehrens in entsprechender Anwendung der Bestimmungen des Parteienrechts zur Auskunft über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel verpflichtet werden.

17. Auslegung der Eintragungslisten – § 7 Abs. 2 HessVAbstG-E

Die Neuregelung stellt zum einen klar, dass die Eintragungslisten mindesten am Ort der Gemeindeverwaltung ausgelegt werden müssen. Allerdings ist diese Formulierung nicht eindeutig, da es insbesondere in größeren Gemeinden gegebenenfalls neben dem Rathaus mehrere weitere Bürgerämter gibt und aus dem Gesetzeswortlaut nicht klar wird, ob die Eintragung in jedem dieser Bürgerämter möglich sein muss.

Sollte der Wortlaut der Bestimmung in dem Sinne verstanden werden, dass es gegebenenfalls ausreichend, die Listen nur im Rathaus auszulegen, würde dies selbst angesichts der Verlängerung der Eintragungsfristen zu einer erheblichen Einschränkung der Beteiligungsmöglichkeiten führen. Insofern erscheint daher eine Konkretisierung des Wortlautes sinnvoll.

Die Neuregelung sieht zum anderen im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage nicht mehr explizit vor, dass die Eintragung auch an zumindest einem Wochenende möglich sein muss. Auch wenn man angesichts der deutlichen Verlängerung der Eintragungsfrist davon ausgehen kann, dass ein erheblicher Teil der Stimmberechtigten Gelegenheit haben wird, an den Wochentagen das Rathaus oder eines der Bürgerämter aufzusuchen, ist nicht mit hinreichender Sicherheit gewährleistet, dass alle Bürger diese Möglichkeit haben.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass sich die Unterstützung eines Volksbegehrens doch qualitativ von anderen Behördengängen unterscheidet. Es handelt sich um eine der wenigen unmittelbaren Möglichkeiten der Bürger, unmittelbar am demokratischen Prozess teilzuhaben und ist mit dem Wahlakt vergleichbar. Völlig unabhängig von verfassungsrechtlichen Pflichten, sollte der Gesetzgeber berücksichtigen, dass der „Familienausflug“ ins Wahl- oder Abstimmungslokal ein durchaus wesentlicher Bestandteil der Demokratieerziehung ist, da Kinder und Jugendliche die Bedeutung der entsprechenden Teilhabeakte erfahren. Wenn die Bürger beim Volksbegehren auf die üblichen Öffnungszeiten beschränkt werden, entwertet dies nach alledem die aktive Teilhabe.

Nach alledem erscheint es sinnvoll, wenn weiterhin gesetzlich geregelt wäre, dass die Eintragung in die Listen für das Volksbegehren zumindest an einem Wochenende während der Eintragungsfrist möglich sein muss.

18. Bekanntmachung der Eintragungsmodalitäten – § 7 Abs. 3 HessVAbstG-E

Die Neuregelung unterscheidet sich vor allem in zwei Aspekten von der bisherigen Rechtslage: Zum einen ist nicht mehr von der ortsüblichen Bekanntmachung die Rede – wobei jedoch zu beachten ist, dass eventuelle Unterschiede zwischen der öffentlichen und der ortsüblichen Bekanntmachung durch § 1 Abs. 1 S. 2 der Verordnung über öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden und Landkreise verschwunden sind.

Zum anderen sieht die Regelung nicht mehr vor, dass auch der Wortlaut des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfes durch die Kommunen öffentlich bekannt gemacht werden muss. Damit ist jedoch nicht sicher gestellt, dass alle Stimmberechtigten erfahren, um welchen Ge-

genstand es bei dem betreffenden Volksbegehren überhaupt geht und daher auch keine Möglichkeit haben, sich vor ihrer Beteiligung entsprechend sachkundig zu machen.

19. Eintragungsverfahren – § 8 Abs. 2 HessVAbstG-E

Wie bereits deutlich wurde, zielt die Neuregelung vor allem auf eine Klarstellung, dass es für die Eintragungsberechtigung nicht auf den Beginn der Eintragsfrist und die Eintragung in das Wählerverzeichnis ankommen kann, sondern lediglich auf die Hauptwohnung.

Die Bindung an die einmal abgegebene Unterschrift ist grundsätzlich legitim. Dies gilt allerdings nur dann, wenn die Vertrauenspersonen keine Möglichkeit mehr haben, das Verfahren zu einem späteren Zeitpunkt durch Änderungen oder die Rücknahme des Antrags umzusteuern. Da dies nach den in Hessen geltenden Vorschriften nicht der Fall ist, bestehen gegen die Regelung des § 8 Abs. 2 S. 3 HessVAbstG keine Bedenken. Sollte der Gesetzgeber jedoch den zuvor unterbreiteten Anregungen folgen und die Möglichkeit von Änderungen des Antrags bzw. der Erledigung durch die Annahme eines Gesetzes eröffnen, das dem Anliegen des Begehrens entspricht, sollte den ursprünglichen Unterzeichnern die Möglichkeit der Rücknahme ihrer Unterschrift gegeben werden. In diesem Fall würde das Verfahren die Grundlage verlieren, wenn das zunächst erreichte Quorum wieder unterschritten wird.

Karlsruhe/Tübingen, den 6. November 2010

Prof. Dr. Norbert Kersting, Universität Stellenbosch, Südafrika (kersting@sun.ac.za):

Anhörung im hessischen Landtag (18. Wahlperiode) zu den "Gesetzentwürfen der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen (18/2764) sowie der CDU/ FDP zu „Volksbergehren und Volksentscheid“ Drucksache 18/2797

Volksbegehren und Volksentscheide in Hessen

1. Einleitung

Der Streit zwischen Befürwortern und Gegnern direktdemokratischer Verfahren wird häufig als ideologischer Zwist um den Königsweg der Demokratie gesehen. Direktdemokratische Verfahren bilden ein wichtiges komplementäres Element in repräsentativ-parlamentarischen Systemen. Wichtige normative demokratische Begründungen für direktdemokratische Verfahren sind die erhöhten Öffnungschancen für neue Interessen und wenig etablierte Gruppen. Im Rahmen des parlamentarischen Systems sind die Vorwirkungen der direkten Demokratie ausschlaggebend. Das Damokles-Schwert der Referenden beeinflusst die Gesetzgeber und zwingt sie in einer Art „vorausseilenden Empathie“ zu responsiven Verhalten, d.h. zur Orientierung an den Bürgerinteressen. Die (einfache) Gesetzgebung muss referendumssicher sein. Dies funktioniert nur, wenn die Hürden für Referenden nicht überhöht sind und reale Chancen bestehen, diese zu überwinden.

2. Hessen im Bundesländervergleich. Problemstellung

In Hessen orientierte man sich – obwohl Verfassungsänderungen auf Initiative der Bevölkerung in Hessen nicht möglich sind - an den preußischen Quoren aus der Weimarer Republik für eine Verfassungsänderung oder eine Parlamentsauflösung. Beim Volksbegehren ist das hessische Quorum mit 20% (ca. 870.000 Unterschriften) mehr als doppelt so hoch wie das vergleichbarer Länder. Zudem ist hier keine freie Sammlung sondern nur ein Amtseintrag in einer sehr kurzen Frist von 14 Tagen möglich. Die Kosten werden zudem auch nicht erstattet. Da is es auch nicht hilfreich, dass wie beim Verfassungsreferendum, das durch den Landtag initiiert wird, auch bei dieser Abstimmung um einfache Gesetze kein Quorum besteht.

Hessen befindet sich mit Rheinland-Pfalz, Mecklenburg Vorpommern, Baden-Württemberg und dem Saarland in der Schlussgruppe in Bezug auf die Implementation von Volksbegehren und Volksentscheid. Hier sind die Eingangshürden deutlich zu hoch. Eine Ausnahme bildet lediglich Mecklenburg-Vorpommern, wo es immerhin 16 Volksinitiativen gab, aber trotz freier, zeitlich nicht begrenzter Sammlung bislang kein Volksbegehren stattfand.

In Hessen sind die Hürden der einzelnen Ebenen zu hoch und auch innerhalb der einzelnen Verfahren werden kaum überbrückbare Hürden aufgebaut. So gab es in Hessen trotz der mehr als

50-jährigen Erfahrung jenseits der Verfassungsreferenden noch kein Volksentscheid und nur ein Volksbegehren. 1966 scheiterte das Volksbegehren zur Einführung der Briefwahl mit nur 7% anstatt der erforderlichen 20%. Ein Volksbegehren zur Startbahn West 1981 erreichte das 3% Quorum, wurde aber nicht zugelassen. Aufgrund der für ein Flächenland deutlich zu hohen Hürde von 3% (ca. 130.000) gibt es sehr wenige Initiativanträge auf ein Volksbegehren. So erreichte der Antrag auf ein Volksbegehren zum Buss- und Betttag (1997) nicht die nötigen 3%. Die hessische Hürde übertrifft die entsprechende Kennzahl vergleichbarer Länder um das Siebenfache.

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

3. Grundsätze und Vorschläge

Der Bundesländervergleich ermöglicht ein Lernen im föderalen System. Das Lernen im Föderalismus hat dabei das Ziel, primär moderne demokratische Strukturen zu entwickeln. Zudem müssen aber vor dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Beteiligungsinstrumente entwickelt werden, die auch der jeweiligen politischen Kultur und der Sozialstruktur angemessen sind.

Dabei sind folgende Grundsätze für direktdemokratische Verfahren auf Landesebene zu berücksichtigen, die sich auf den Gesetzgebungsprozess in Hessen auswirken:

- Um einen inflationären Gebrauch zu erschweren und um Missbrauch zu verhindern sind bei Volksbegehren und –entscheiden Quoren notwendig. Diese Quoren können bei der Beantragung (Initiative/Antrag), bei der Einleitung des Verfahrens (Begehren) oder beim Entscheid hoch sein. Sind die Hürden bei der Beantragung und der Einleitung hoch, dann sollten die Quoren beim abschließenden Volksentscheid niedrig sein und umgekehrt. Aus demokratiethoretischen und legitimatorischen Erwägungen sollten die Beantragungsquoren überwindbar sein. Die Einleitungshürden, d.h. die Quoren der Volksbegehren sollten moderat hoch liegen und das Entscheidungsquorum beim Volksentscheid sollten niedrig sein.
- Einleitungsquoren sollten sich der Größe und der Bevölkerungsdichte des Bundeslandes anpassen. Je größer das Bundesland ist und je niedriger die Bevölkerungsdichte ist umso niedriger sollten die Quoren liegen. Einleitungsquoren in bevölkerungsreichen Ländern sollten höher liegen als in bevölkerungsarmen Bundesländern, da hier eine breitere Legitimationsbasis nötig ist. Einleitungsquoren in Stadtstaaten sollten somit höher liegen als in Flächenstaaten mit niedriger Dichte und geringerer Urbanisierung, da im Flächenland die Mobilisierung deutlich

schwieriger ist. Beim Antrag oder der Initiative ist ein Quorum in den Flächenstaaten mit geringer Bevölkerungsdichte bei etwa 0,25% (25.000) sinnvoll. Das Quorum sollte auch in den Stadtstaaten 1% nicht überschreiten.

- Das Quorum beim Volksbegehren sollte sich an dem Modus der Unterschriftensammlung orientieren. Wird der Amtseintrag gewählt, sollten deutlich geringere Quoren gelten. Bei der freien Sammlung kann ein höheres Quorum erreicht werden.
- Es sollten Alternativen beim Sammeln der Unterschriften für das Begehren ermöglicht werden (s. Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen). Wird der Amtseintrag gewählt, sollten auch aus Kostengründen kürzere Fristen gelten. Dabei ist im Volksbegehren eine Frist von mindestens 2 Monaten sinnvoll. In dieser Zeit sollten etwa 8% der Wahlberechtigten das Volksbegehren unterstützen. Bei der freien Sammlung entfällt das Verwaltungskostenargument und somit ist eine längere Frist (6 Monate) einzuräumen. Entsprechend kann das Quorum leicht höher liegen (10%).
- Beim Amtseintrag sollten auf Antrag zusätzliche Eintragungsstellen an öffentlichen Orten, wie Büchereien etc. ermöglicht werden (Schleswig Holstein).
- Beim Antrag/Volksinitiative wie auch beim Volksbegehren sollten mittelfristig Möglichkeiten der Online-Registrierung ermöglicht werden (s. Petitionsgestzgebung im Bundestag), die zudem die Techniken der „Digitalen Signatur“ nutzen. Die Schweiz hat hier einige positive Erfahrungen gesammelt (s. dazu Kersting /Baldersheim, 2004). Längerfristig sollten Volksentscheide auch Online Abstimmungsverfahren nutzen.
- Ein Abstimmungsheft (s. Hamburg, Bayern) mit Informationen zur Sachentscheidung ist eine sinnvolle zusätzliche Informationsquelle für den Bürger.
- Auch die Bevölkerung sollte Initiativen zur Verfassungsänderung ergreifen können. Dabei sollten für Verfassungsänderungen höhere Hürden (höhere Einleitungsquoren, niedrige Zustimmungsquoren; qualifizierte 2/3 Mehrheit, doppelte Mehrheit, d.h. neben der absoluten Mehrheit im Gesamtgebiet sind auch regionale Mehrheiten nötig) gelten. Auch hier gilt, dass die durch hohe Zustimmungsquoren nicht „destruktive“ Boykottstrategien ermöglicht werden. Bislang haben alle Bundesländer - auf das Saarland, Berlin und Hessen- diese von den Bürgern initiierten Verfassungsreferenden installiert. In Berlin wird dieses erwogen. Die Möglichkeit des obligatorischen Verfassungsreferendums in Hessen ersetzt dieses Initiativrecht des Bürgers nicht.
- Direktdemokratischen Verfahren wird oft vorgeworfen, zu undifferenzierte Ja- Nein- Antworten zu provozieren und der hohen Problemkomplexität nicht nachkommen zu können. Diskurse im Vorfeld der Sachentscheidung finden nicht immer in adäquater Form statt. Über eine neue

Kopplung von repräsentativen und dialogischen themenzentrierten Verfahren könnten effiziente Instrumente mit hoher Legitimation herbeigeführt werden (Kersting 2008). Vorgelagerte qualifizierte demokratische Instrumente (Foren usw.) bewirken einen qualifizierten Diskurs und eine breite Öffentlichkeit. So könnten Referenden als bindende Entscheidung im Anschluss an Zukunftswerkstätten oder ähnlichen strukturierten dialogischen Entscheidungsfindungsverfahren stehen. Für derartige vorgelagerte Prozesse sollten als Anreiz geringere Quoren und Hürden beim Begehren oder Entscheid gelten (Kersting 2005).

4. Schlussfolgerungen:

Der Gesetzentwurf von CDU und FDP kommen einer seit langem notwendigen Anpassung nach. Hessen steht damit im Ländervergleich nicht mehr an letzter Stelle. Die Reduzierung des Amtseintrages auf Werkkttage beinhaltet eine neue Einschränkung. Hier sollte als Ausgleich die Schleswig-Holsteiner Vairiante, d.h. die Auslage von Eintragungslisten an öffentlichen Orten (Bibliotheken) angedacht werden. Die Kosten z.B. für die Sammlung der Unterschriften (jeweils auf einem gesondertem Formular!) sollten -wie in vielen Bundesländern- vom Land getragen werden (s. Tabelle 1).

Insbesondere bei der Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sowie auch bei der Kopplung von direkter, repräsentativer und dialogischer Demokratie besteht längerfristig ein Entwicklungs- und Reformbedarf bei Landes- und Kommunalverfassungen. Um auf den gesellschaftlichen, technologischen und politisch kulturellen Wandel reagieren zu können, sollen zumindest über Experimentierklauseln den einzelnen Kommunen die Chance gegeben werden, verfassungsgemäß im Rahmen der sich wandelnden Bundes- und Landesgesetzgebung neue Verfahren zu erproben.

Die Diskussion um die Zukunft der Demokratie und um demokratische Innovation wurde in Rheinland-Pfalz begonnen und wird in den nächsten Jahren auf andere Bundesländer ausstrahlen.

Literatur

- Kersting, Norbert/Baldersheim, Harald (Hg.) 2004: Electronic voting and democracy. A comparative analysis. London: Palgrave.
- Kersting, Norbert 2004: Die Zukunft der lokalen Demokratie. Frankfurt Campus
- Kersting, Norbert 2008 Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

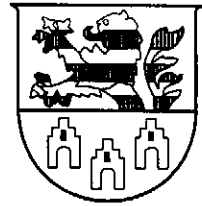
Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheide in den Bundesländern (1946 -

Bundesland	Wahlberechtigte	seit	Initiative Unterschriften:	Unterschriften:	Begehren: Unterschriften	Unterschriften	Frist	Ort	Kosten- erstattung	Entscheid: einfache Gesetze	Umsetzung: Initiativen/ Anträge *	Begehren	Entscheide
	Tsd.		%	N	%	N				Quorum	Anzahl	Anzahl	Anzahl
Bayern	9.101	1946	0,27	25.000	10%	922.000	14 Tage	Amt	nein	Kein Quorum	38	19	5
Hamburg	1.221	1996	0,81	10.000	5%	62.000	14 Tage	Amt ²	ja	20% Zustimmung	27	6	4
Schleswig- Holstein	2.172	'90/'04	0,91	20.000	5%	109.000	6 Monate	Amt ²	ja	25% Zustimmung	13	3	2
Sachsen	3.571	1992	1,12	40.000	12,6%	450.000	8 Monate	frei	ja	Kein Quorum	9	3	1
Sachsen- Anhalt	2.108	1992	0,48	10.000	12,0%	250.000	6 Monate	frei	ja	25% Zustimmung ³	3	3	1
Brandenburg	2.101	1992	0,94	20.000	3,8%	80.000	4 Monate	frei	nein	25% Zustimmung	21	6	0
Bremen	484	1947	1,03	5.000	10%	49.000	3 Monate	Amt	nein	25 % Zustimmung	9	3	0
Niedersachsen	6.035	1993	0,41	25.000	10%	142.000	12 Monate	frei	ja	25% Zustimmung	8	3	0
Thüringen	1.965	'94/'03	0,26	5.000	10% ¹	157.000	4 Monate ¹	frei ¹	ja	33% Zustimmung	4	3	0
Nordrhein- Westfalen	13.179	'50/'02	0,02	3.000	8%	1.061.000	2 Monate	Amt	nein	15% Zustimmung	13	2	0
Berlin	2,442	1995	1,03	25.000	10%	244.000	2 Monate	Amt	nein	33% Zustimmung/ 50% Beteiligung	12	1	0
Hessen*	4.37	1946	3,00	131200	20%	964000	14 Tage	Amt	nein	Kein Quorum	5	1	0
Hessen* (CDU/FDP)	4.37	1946	2,00	87500	10%	473000	2 Monate	Amt	nein	Kein Quorum	5	1	0
Hessen *(B90/Gruene	4.3	1946	1,00	43700	10%	473000	3 Monate	Amt	ja	Kein Quorum	5	1	0
Rheinland- Pfalz	3.051	1947	0,65	20.000	10%	300.000	2 Monate	Amt	nein	25% Beteiligung	3	1	0
Mecklenburg- Vorpommern	1.412	1994	1,06	15.000	10% ¹	140.000	keine Frist ¹	frei ¹	nein	33% Zustimmung	16	0	0
Baden- Württemberg	7.418	'53/'74	0,13	10.000	16,6%	1.250.000	14 Tage	Amt	nein	33% Zustimmung	5	0	0
Saarland	821	1979	0,61	5.000	20%	164.000	14 Tage	Amt	nein	50% Zustimmung	3	0	0

*Stand Landtagswahl 2009, für alle anderen Bundesländer Stand 2006

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund - Postfach 1351 - 63153 Mühlheim/Main

Herrn
Helmut Peuser, MdL
Vorsitzender des Hauptausschusses
des Hessischen Landtages
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Dezernat 2

Referent(in) Herr Heger/Frau Adrian
Unser Zeichen Hg/Adr/jg

Telefon 06108/6001-0

Telefax 06108/600157

E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 38 u. 51

Ihr Zeichen I A 2.1

Ihre Nachricht vom 06.10.2010

Datum 08.11.2010

Anhörung zum Gesetzentwurf

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

und

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

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die eingeräumte Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme sowie für die Einladung zur mündlichen Anhörung bedanken wir uns.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund nimmt aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden – soweit kommunale Belange betroffen sind – wie folgt Stellung:

Das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid berührt die Mitgliedskommunen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes in zweierlei Hinsicht. Zum einen ist eine Bestätigung des Stimmrechtes seitens der Gemeindebehörde der Hauptwohnung unentgeltlich zu erteilen, soweit es den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • Konto-Nr. 80 500 31 (BLZ 506 521 24)

Präsident: Bgm. Karl-Heinz Schäfer • Erster Vizepräsident: Stadtrat Harald Semler • Vizepräsident: Bgm. Paul Weimann
Geschäftsführer: Karl-Christian Schelzke • Stv. Geschäftsführer: Diedrich E. Backhaus



betrifft (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes (neu)). Zum anderen ist nach Stattgabe des Antrages auf Zulassung eines Volksbegehrens eine Eintragung von mindestens 20 v. H. der Stimmberechtigten (Art. 124 Abs. 1 HV) erforderlich. Die entsprechende Eintragsfrist soll nach dem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP (§ 5 Abs. 2 des Gesetzes (neu)) von bisher 2 Wochen auf 2 Monate verlängert werden. Die Gemeindebehörden sollen zukünftig verpflichtet sein, innerhalb der verlängerten Eintragsfrist – während der allgemeinen Öffnungszeiten – diese Listen bereitzuhalten und Vorkehrungen für die Prüfung der Eintragungsberechtigung vorzusehen (§ 7 Abs. 2 des Gesetzes (neu)).

Weiterhin sind die Gemeindebehörden verpflichtet, die Eintragsfrist, die Eintragsstellen und die Eintragszeiten einschließlich des Gesetzentwurfes öffentlich bekanntzumachen (§ 7 Abs. 3 des Gesetzes (neu)).

Durch die beabsichtigten Erleichterungen im Zulassungs- und Eintragsverfahren im Zusammenhang mit der Initiierung eines Volksbegehrens steht ein Mehraufwand bei den Kommunen zu befürchten, da sowohl die Voraussetzungen für die Zulassung und die Durchführung eines Volksbegehrens vereinfacht wurden als auch die Eintragsfrist erheblich von 2 Wochen auf 2 Monate verlängert wurde. Auch wenn künftig eine Öffnung an Samstagen und Sonntagen hinsichtlich der Eintragslisten nicht mehr vorgesehen ist, so ist doch eine vermehrte Inanspruchnahme von Verwaltungskräften erforderlich, ohne dass dieses zu einer finanziellen Kompensation bei den Kommunen führt. Dieser Mehraufwand würde nach diesseitiger Einschätzung noch weiter zunehmen, wenn es zu der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beabsichtigten Änderung von Art. 124 HV (Absenkung des Quorums für den Volksentscheid) käme. Auch wenn es sich hierbei um finanziell schwer fassbare Summen zu Lasten der Kommunen handelt, so steht doch zu befürchten, dass bei einer vermehrten Inanspruchnahme dieses Instrumentariums eine ganz erhebliche zeitliche Mehrbelastung bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Gemeindebehörden zu verzeichnen ist, die u. a. auch zu einer Verlängerung der Bearbeitungsfristen an anderer Stelle führen wird. Dieses ist nach Auffassung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes in den anstehenden Beratungen zu den Gesetzentwürfen zu berücksichtigen und an eine finanzielle Kompensation zu denken.



Letzteres insbesondere auch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Durchführung eines Volksentscheides künftig – wenn auch im Rahmen der Erstattungsregelung des § 26 Abs. 2 des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid – lokal durch die Wahlorgane der Städte und Gemeinden abzuwickeln ist. Auf die entsprechende Notwendigkeit der Gewinnung von ehrenamtlichen Mitgliedern in den Wahlvorständen und den zunehmenden Schwierigkeiten in diesem Zusammenhang wird ausdrücklich hingewiesen. Hier stehen Schwierigkeiten zu befürchten, wenn in größerem Umfang Volksentscheide eingeleitet und durchgeführt werden sollten. Mögen diese auch notwendige Kosten der demokratischen Willensbildung durch das Volk darstellen, so sehen wir es als notwendig an, auf eine vollständige Kostenerstattung in diesem Zusammenhang zu drängen, um insbesondere eine geregelte Verwaltungstätigkeit vor Ort weiterhin gewährleisten zu können und die hinreichende Gewinnung von ehrenamtlich tätigen Mitgliedern in den Wahlvorständen zu gewährleisten.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund wird an der mündlichen Anhörung teilnehmen.

Wir hoffen, dass unsere Vorschläge Berücksichtigung finden und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Backhaus', with a stylized flourish at the end.

Diedrich E. Backhaus

Direktor



Hessischer Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

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

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

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: ruder@hlt.de

www.HLT.de

Datum: 10.11.2010

Az. : Ru/re/002.48

Anhörung zum Gesetzentwurf

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

und

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

Sehr geehrter Herr Peuser,
sehr geehrter Herr Klee,

mit Schreiben vom 06. Oktober 2010 gaben Sie uns Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bzw. der Fraktionen von CDU und FDP zu Volksbegehren und Volksentscheid.

Die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehene Änderung des Artikels 124 Hessische Verfassung sowie die von CDU und FDP beabsichtigten Änderungen des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid können bei den Landkreisen zu einem - wenn auch im Verhältnis zu den Gemeinden eher geringen - Mehraufwand, bedingt durch die Aufgaben des Landrates nach dem Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid, führen. Dies geben wir zu bedenken.

Die vorgesehene Absenkung der Quoren stellt eine politische Frage dar, die im Regelfalle die Belange der von uns vertretenen hessischen Landkreise in ihrer Gesamtheit nicht unmittelbar betrifft. Vor diesem Hintergrund sehen wir diesbezüglich von einer Bewertung ab.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Hilligardt
Direktor

Die Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide in Hessen sind viel zu hoch !!!

Seit 1946 gab es auf Landesebene noch nie einen Volksentscheid weil die hohen gesetzlichen Hürden das verhinderten. Für eine grundlegende Verbesserung bei Volksbegehren ist eine Verfassungsänderung erforderlich, da das in der Verfassung verankerte 20-prozentige Unterschriften-Quorum gesenkt werden müßte.

Mit dem vorliegenden CDU/FDP-Entwurf soll jedoch lediglich das Volksabstimmungs-Gesetz geändert werden und nicht die Verfassung. 2005 stand eine Gesetzesänderung letztmalig zur Debatte. Damals scheiterte der Gesetzentwurf zur Änderung an der SPD, die zu Recht gegen eine Änderung war, da die CDU für unerhebliche Verbesserungen bei der Volksgesetzgebung eine erhebliche Verschlechterung durchsetzen wollte: Die Abschaffung des obligatorischen Referendums bei Verfassungsänderungen.

Die jetzigen Pläne der Landesregierung sehen zwar keinen solchen Deal vor aber ihr Vorhaben bleibt weit hinter den Erwartungen der Bevölkerung zurück:

1. Sie schlagen vor das Zulassungsquorum von drei auf zwei Prozent der Stimmberechtigten zu senken (in Bayern, und Berlin liegt die Hürde nur bei 0,3 bis 0,8 Prozent).
2. Sie schlagen vor, die Einschreibefrist von zwei Wochen auf zwei Monate zu verlängern (in Bayern gibt es keine Frist und in Berlin sind es 17 Wochen).

Die Aktiven des Vereins „Mehr Demokratie e.V. Hessen“ möchten, daß ihr Land im Vergleich zu den anderen Bundesländern nicht schlechter gestellt ist. Sie möchten, daß „**Hessen wieder vorn**“ ist, so wie in den 50-iger und 60-iger Jahren: Die hessische Verfassung war die **zweite** Länderverfassung in Deutschland. Jetzt wollen wir auch einen der vorderen Ränge einnehmen, was die Hürden zur Selbstbestimmung im Ländervergleich angeht und erwarten vom Landtag

1. das Zulassungsquorum für den Antrag auf ein Volksbegehren ist auf fünf von Tausend der Stimmberechtigten zu senken,
2. das Beteiligungsquorum für ein Volksbegehren ist auf fünf von Hundert der Stimmberechtigten zu senken,
3. die Frist für die Unterstützung des Volksbegehrens auf sechs Monate zu verlängern,
4. der Ausschluss von Themen, die mit Ausgaben verbunden sind, aufzuheben.
5. Die Sammlung der Unterschriften muss auch außerhalb von Amtsräumen möglich sein. In der Verfassung ist hierzu nichts festgelegt, somit kann dies durch ein einfaches Gesetz geregelt werden.
6. Die Hessische Verfassung ist, soweit erforderlich, zwecks Erfüllung der vorgenannten politischen Anliegen zu ändern.

Bildsprachlich: Wer mit dem Auto andere ein- und überholen will, muß runter vom Bremspedal und statt dessen Gas geben !

**Stellungnahme von Mehr Demokratie e.V. zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP
für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid
Drucksache 18/2727 Hessischer Landtag 18. WP**

Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzentwurf von CDU und FDP bringt aus der Sicht von Mehr Demokratie e.V. Hessen keine echte Verbesserung der unbefriedigenden Rechtslage zu Volksbegehren und Volksentscheid.

Der Gesetzentwurf reduziert das Problem der demokratischen Defizite in Hessen auf Randkriterien und blendet die tieferen Ursachen und Zusammenhänge aus. In der knappen Pflichtanalyse des Problems auf dem Beiblatt ist zwar davon die Rede, dass aufgrund des bestehenden Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid zu wenige Volksbegehren initiiert werden, aber es wird die viel wichtigere Tatsache verschwiegen, dass es in Hessen noch nie einen vom Volk eingeleiteten Volksentscheid gab. Dass dafür nicht allein das Gesetz, sondern vor allem die Hessische Verfassung schuld ist, findet keine Erwähnung. Als Lösung für das verzerrt beschriebene Problem schlagen die Fraktionen der CDU und FDP vor, das Zulassungsquorum von drei auf zwei von Hundert der Stimmberechtigten zu senken und die Frist für das Eintragungsverfahren von zwei Wochen auf zwei Monate zu verlängern.

Mit seiner scheinbaren Großzügigkeit in der Erleichterung von bürokratischen Auflagen täuscht der Gesetzentwurf demokratischen Fortschritt vor, stellt aber nur eine folgenlose Pflichtübung dar. Er bleibt weit hinter den Notwendigkeiten der gesetzlichen Anpassung an die Ansprüche der Bürger auf politische Teilhabe zurück.

Der Gesetzentwurf enthält folgende Unzulänglichkeiten:

- Die vorgeschlagene Senkung des Zulassungsquorums von drei auf zwei Prozent der Stimmberechtigten und die Verlängerung der Einschreibefrist von zwei Wochen auf zwei Monate sind zwar als Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen, jedoch sind diese halbherzigen Maßnahmen nicht geeignet, den Wahlbürgern eine substantielle Beteiligung an der Gestaltung des Gemeinwesens außerhalb von Wahlen zu ermöglichen.
- Das im Gesetzentwurf ignorierte, praktisch unüberwindliche Beteiligungsquorum beim Volksbegehren nach Artikel 124 der Hessischen Verfassung bleibt unverändert. Dort wird verlangt, dass ein Fünftel der Stimmberechtigten (= 20%) dem Volksbegehren für einen Volksentscheid zustimmen muss.
- Mit Ausgaben verbundene Gesetze sind nach Artikel 124 nach wie vor von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen. Das Volk kann infolge dieser Hürde nur verhindernde, jedoch keine aufbauenden Volksbegehren einleiten.
- Die Eintragungslisten für ein Volksbegehren können nach dem Gesetzentwurf leider -wie bisher- nur in den Amtsräumen der Gemeindebehörden unterschrieben werden. Straßensammlungen von Unterschriften, die allein die nötigen Unterstützerstimmen für ein Volksbegehren bringen können, sind weiterhin nicht erlaubt.

Bisher hat in Hessen noch nie eine Volksabstimmung von unten stattgefunden, und dieser Umstand wirft ein schlechtes Licht auf die Praxis der politischen Teilhabe der Bürger. Freilich liegt das nicht nur am Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid von 1950, das nun geändert werden soll, sondern auch an Hindernissen in der Hessischen Verfassung.

Die Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung durch Volksentscheide, die in der Hessischen Verfassung im Artikel 116,1 -sogar noch vor der legislativen Funktion des Landtages- genannt wird, besitzt höchsten Verfassungsrang. In der politischen Praxis werden Volksentscheide aber nicht bloß vernachlässigt, sondern durch gezielte Unterlassung vereitelt.

Im Jahre 1946, als die Hessische Verfassung in Kraft trat, hatte man noch andere Sorgen und Ziele, und die Erfahrungen aus der Weimarer Republik mit Volksabstimmungen waren einfach nicht ausreichend, um über die Wirkung von Beteiligungshürden brauchbare Vorhersagen machen zu können. Es war in den Nachkriegsjahren nicht abzusehen, dass ein Beteiligungsquorum von zwanzig Prozent und die Beschränkung der Frist für die Unterschriftensammlung auf zwei Wochen ausschließlich in Amtsstuben dazu führen würde, dass überhaupt kein Volksentscheid stattfindet. Selbst wenn seinerzeit aufseiten der Verfassungsgeber dazu Bedenken bestanden haben, waren diese nicht ausschlaggebend, da man 1946 auf eine neue deutsche Republik wartete und die Hessische Verfassung als Provisorium empfand.

Immerhin haben die Urheber der Hessischen Verfassung in weiser Voraussicht, auch im Rückblick auf die Erfahrungen der Weimarer Republik, daran gedacht, dass Änderungen der Verfassung nicht ohne das Volk durchzuführen sind und nicht den Volksvertretern allein überlassen werden dürfen.

Die Politiker werfen den Bürgern vor, sie würden immer nur **gegen etwas** demonstrieren. Diese zweifellos bestehende Einseitigkeit des bürgerlichen Engagements ist die Folge der Unmöglichkeit, sich **für etwas** einzusetzen, das Geld kostet und damit in die Haushaltshoheit des Parlaments eingreift.

Der Gesetzentwurf befasst sich nur mit einer Regelung, die keiner Verfassungsänderung bedarf. Im Hinblick auf die tragende Bedeutung des Prinzips „Demokratie“ für das Gemeinwesen darf aber eine Verfassungsänderung nicht ausgeschlossen werden.

Mehr Demokratie e.V. erwartet vom Hessischen Landtag eine über den vorliegenden Gesetzentwurf hinausgehende Behebung der demokratiewidrigen Hürden für das Volksbegehren und den Volksentscheid und schlägt vor:

1. Das Zulassungsquorum für den Antrag auf ein Volksbegehren ist auf fünf von Tausend der Stimmberechtigten zu senken.
2. Das Beteiligungsquorum für ein Volksbegehren ist auf fünf von Hundert der Stimmberechtigten zu senken.
3. Die Frist für die Unterstützung des Volksbegehrens ist auf sechs Monate zu verlängern.
4. Der Ausschluss von Themen, die mit Ausgaben verbunden sind, ist aufzuheben.
5. Die Sammlung der Unterschriften muss auch außerhalb von Amtsräumen möglich sein. In der Verfassung ist hierzu nichts festgelegt, somit kann dies durch ein einfaches Gesetz geregelt werden.
6. Die Hessische Verfassung ist, soweit erforderlich, zwecks Erfüllung der vorgenannten politischen Anliegen zu ändern.

Begründung

Zu 1.) Für den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens, der ja erst noch von der Landesregierung auf Zulässigkeit überprüft wird, sollte als Hürde der Ernsthaftigkeit zur Einleitung eines Volksbegehrens ein Quorum von einem halben Prozent der Wahlberechtigten (das sind etwa 20 000 Bürger) völlig ausreichen, um unsinnige oder gemeinschädliche Anliegen auszuschließen. Die Antragsteller, die beträchtliche Kosten, Mühe und Zeit aufwenden, werden nur nach reiflicher Überlegung ein Volksbegehren beantragen.

Zu 2.) Als Beteiligungsquorum für ein Volksbegehren sind fünf von Hundert der Stimmberechtigten völlig ausreichend. Ein Volksbegehren stellt ja nur eine Art Messung des Grades der öffentlichen Bedeutung und bringt noch keine endgültige Entscheidung. Alle Staatstheoretiker sind sich einig, dass eine Beteiligungshürde von zwanzig Prozent für ein Volksbegehren praktisch unüberwindlich ist. Wer diese Hürde nicht senken will, tut damit unausgesprochen kund, dass er den bestehenden Zustand beibehalten will, somit das Volk von seinem Recht auf Teilhabe an der Gesetzgebung nach Artikel 116, 1a der Hessischen Verfassung weiterhin ausschließen will.

Zu 3.) Das bisherige Gesetz sieht für die unterstützende Eintragung bisher nur zwei Wochen vor, während der Gesetzentwurf für eine Änderung immerhin in Zukunft zwei Monate einräumt. In kleinen Gemeinden sind derartige Hürden durchaus überwindbar, aber in größeren Städten lassen sich selbst in zwei Monaten die Wahlbürger nicht in genügender Zahl mobilisieren.

Zu 4.) Es gibt demokratietheoretisch keine vernünftige Rechtfertigung, das Volk von der Verfügung über seine Steuern und Abgaben auszuschließen. Das Volk, das sich bewusst ist, dass es für die Folgen seiner Beschlüsse zu zahlen hat, verschwendet keine öffentlichen Mittel, um damit Wahlgeschenke zu machen, und es verzichtet nicht auf Steuereinnahmen, um eine bestimmte Klientel zu bedienen. Die Volksvertreter und Amtsträger sind mittlerweile im Teufelskreis von Wahlgeschenken, Fehlallokationen und Verschuldung gefangen und betreiben nur noch die Verwaltung von Defiziten.

Das Vorbild der Schweiz zeigt uns, dass bei volksunmittelbarer Steuergesetzgebung und Haushaltsplanung der Staat mit der Hälfte an Steuern und Abgaben auskommt. Die Schweizer Gebietskörperschaften sind so gut wie schuldenfrei. Ein Staatsbankrott oder eine Hyperinflation durch Staatsverschuldung ist in der Schweiz undenkbar, während man dies für Deutschland leider nicht mehr ausschließen kann.

Zu 5.) Eine Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren ausschließlich in den Amtsräumen der Gemeindeverwaltung schreckt viele Bürger ab, die ein bestimmtes Volksbegehren unterstützen möchten. Selbst eine Verlängerung der Frist für die Unterschriftensammlung von illusorischen zwei Wochen auf scheinbar großzügige zwei Monate wird den psychologischen Effekt der Schwellenangst bei den meisten Wahlbürgern nicht aufheben. Bei Aktionen auf der Straße oder in anderen, nichtamtlichen Räumen, die zugleich dem vernachlässigten öffentlichen Diskurs dienen, können standardisierte und fälschungssichere Unterstützerunterschriften gesammelt werden. Die Unterschriftenlisten werden ohnehin von der jeweiligen Gemeindeverwaltung auf ihre Richtigkeit geprüft, wobei es keinen Mehraufwand bedeutet, Straßenunterschriften zu prüfen. Man sollte auch die Möglichkeit prüfen, Unterstützer in elektronischen Kundwerken dem Volksbegehren beitreten zu lassen. (So etwas gibt es heute schon im Verfahren der E-Petition.) Bei entsprechender technischer Vorbereitung können hierbei die persönlichen Daten blitzschnell auf ihre Richtigkeit geprüft werden, was den bürokratischen Aufwand vermindert.

Zu 6.) Es genügt nicht, zur Verwirklichung demokratischer Teilhabe eine Gesetzesänderung an ein paar Formalitäten durchzuführen, womit aber –aus Absicht oder Nachlässigkeit– nichts Grundsätzliches geändert wird. Vielmehr muss zunächst die Hessische Verfassung mindestens im Artikel 124 überarbeitet werden. Dazu sind die absolute Mehrheit des Landtages und die einfache Mehrheit der Stimmbürger erforderlich, ein erprobtes Verfahren, das bereits anlässlich weniger bedeutsamer Themen durchgeführt wurde.

Stellungnahme

zur Sachverständigenanhörung am 01.12.2010 des Haupt- und des Innenausschusses des Hessischen Landtages zu den Landtagsdrucksachen 18/2727, 18/2764 und 18/2797

Verfasser: Frank Rehmet / Dr. Michael Efler

Hamburg / Berlin, den 15.11.2010

Zusammenfassung

Hessen hat hinsichtlich der Volksgesetzgebung einen erheblichen Modernisierungsbedarf. So weist das jüngst veröffentlichte „Dritte Volksentscheid-Ranking“ für die hessische Landesebene die bundesweit höchsten Hürden in einzelnen Verfahrensstufen sowie die fast nicht existente Praxis nach.¹

Daher befürwortet Mehr Demokratie e.V. jede Diskussion über die Regelungen und auch geringe Verbesserungen der Volksgesetzgebung. Daher begrüßen wir den Gesetzentwurf von CDU und FDP sowie die weiter gehenden Gesetzentwürfe von Bündnis 90/Die Grünen grundsätzlich.

Insgesamt sehen wir alle drei Reformvorschläge und dabei insbesondere den Entwurf von CDU und FDP jedoch als nicht weit gehend genug an.

Es ist diesbezüglich unbestritten, dass das Haupthindernis einer funktionierenden Volksgesetzgebung in Hessen das Unterschriftenquorum von 20 Prozent, das Verbot der freien Unterschriftensammlung sowie die Frist für das Volksbegehren von zwei Wochen darstellt.

Der Gesetzesentwurf von CDU und FDP schlägt hierzu lediglich eine Verlängerung der Frist auf zwei Monate vor, was das Problem nicht beseitigt und die bislang bestehende anwendungsfeindliche Regelung nur kosmetisch korrigiert. Der Gesetzentwurf 18/2764 von Bündnis 90/Die Grünen schlägt hierzu vor, das Unterschriftenquorum für das Volksbegehren von 20 auf 10 Prozent zu verringern, was aus unserer Sicht zwingend nötig ist, um die Regelungen nachhaltig zu verbessern und von uns sehr begrüßt wird. Dieser Reformvorschlag geht u.E. nach jedoch nicht weit genug und beseitigt auch das Verbot der freien Unterschriftensammlung beim Volksbegehren nicht.

Mehr Demokratie schlägt daher Verbesserungen vor, die über die Reformen der Gesetzentwürfe hinausgehen. Dabei orientieren wir uns an den Bundesländern mit den bürgerfreundlichsten Regelungen sowie an internationalen Qualitätsstandards.

Diese Reformen würden der Intention der Gesetzesentwürfe aller Fraktionen des Landtags (mehr Bürgerbeteiligung, Ermöglichung von Volksbegehren) viel besser entsprechen. Besonders wichtige und reformbedürftige Verfahrenselemente eines modernen und bürgerfreundlichen Verfahrens sind:

Themenkatalog

- Eine **Reform der thematischen Ausschlüsse** (bislang „Haushaltsplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen“), um auch Volksbegehren über finanzwirksame Gesetze zu ermöglichen: Nur das Haushaltsgesetz sollte von der Volksgesetzgebung ausgenommen werden. Ferner sollten **Volksbegehren zur Änderung der hessischen Verfassung ermöglicht werden**, welche derzeit nicht möglich sind.
- Keine Ausschlüsse von Anträgen, die bereits zu einem früheren Zeitpunkt gescheitert sind (Wiederholungssperren).

Erste Verfahrensstufe: Antrag auf Volksbegehren/Volksinitiative

¹ Mehr Demokratie e.V., „Drittes Volksentscheid-Ranking“, September 2010:
<http://wissen.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html>

- Ein Unterschriftenquorum für den Antrag auf Volksbegehren von **20.000 Unterschriften** (= 0,5 %) statt der vorgeschlagenen 1,0 % oder sogar 2,0 % (bislang 3,0 %).
- Aufwertung der ersten Verfahrensstufe zu einer „**Volksinitiative**“ mit parlamentarischer Behandlung und Rederecht der Initiatoren. Dies ist in den Gesetzentwürfen so vorgesehen und wird von uns ausdrücklich begrüßt. Allerdings sollte ein Volksbegehren erst nach der Landtagsbehandlung und nicht parallel dazu eingeleitet werden können.
- Unterschriftenlisten sollten für die Sammlung von Unterschriften selbstverständlich sein. Die Forderung, dass jede einzelne Unterschrift auf einem Bogen soll, lehnen wir entschieden ab.

Zweite Verfahrensstufe: Volksbegehren

- Eine **weiterreichende Reform des Unterschriftenquorums für Volksbegehren** (bislang 20 Prozent) auf ca. 3-5 Prozent bei einfachen Gesetzen sowie auf 6-8 Prozent bei Verfassungsänderungen.
- Die Änderung des Modus der Unterschriftensammlung: Zusätzlich zu einer Sammlung in Amtsräumen sollte die **freie Unterschriftensammlung** möglich sein.
- Eine deutliche **Verlängerung der Frist** für die Unterschriftensammlung beim Volksbegehren von 14 Tagen **auf vier bis sechs Monate** (die bisherige Frist ist mit 14 Tagen bundesweit am kürzesten) statt der vorgeschlagenen zwei bzw. drei Monate.
- Dem Landtag sollte eine Frist für die Behandlung eines Volksbegehrens durch von ca. drei bis vier Monate gesetzt werden.
- Bei Amtseintragung sollte die Beschaffung der Unterschriftenlisten für die Gemeindebehörden Sache des Landeswahlleiters sein, bei freier Unterschriftensammlung sollte dies Sache der Initiatoren sein.

Dritte Verfahrensstufe: Volksentscheid

- Ein Informationsheft beim Volksentscheid, wie dies in anderen Bundesländern bereits erfolgreich praktiziert wird, sollte auch in Hessen eingeführt werden.

Inhalt

Die in den verschiedenen Gesetzentwürfen vorgesehenen Regelungen zur Reform der Volksgesetzgebung beinhalten die Verfahrenselemente „Unterschriften beim Antrag auf Volksbegehren (1. Stufe)“, „Frist beim Volksbegehren“ und „Unterschriften beim Volksbegehren (2. Stufe)“. Die Gliederung dieser Stellungnahme umfasst jedoch weitere maßgeblichen Verfahrenselemente und wird dadurch dem gewählten Ziel einer Modernisierung der Volksgesetzgebung in Hessen deutlich gerechter:

Themenausschluss

1. Reform der thematischen Ausschlüsse, insbesondere Zulassung finanzwirksamer Vorhaben und Ermöglichung von verfassungsändernden Volksbegehren

Erste Verfahrensstufe: Volksinitiative / Antrag auf Volksbegehren

2. Volksinitiative mit parlamentarischer Behandlung, Unterschriftenzahl und Sammelfrist
3. Weitere Regelungen (Unterschriftenlisten)

Zweite Verfahrensstufe: Volksbegehren

4. Senkung des Unterschriftenquorums für Volksbegehren
5. Modus der Unterschriftensammlung beim Volksbegehren
6. Frist für die Unterschriftensammlung beim Volksbegehren
7. Weitere Regelungen (Frist für die Behandlung im Landtag, Beschaffung der Unterschriftenlisten)

Dritte Verfahrensstufe

8. Informationsheft vor einem Volksentscheid

Vorbemerkungen

Zu den einzelnen Verfahrenselementen soll im Folgenden Stellung genommen werden. Vorweg sollen jedoch einige **Grundlagen** zu den Positionen von Mehr Demokratie e. V. hinsichtlich der Volksgesetzgebung dargestellt werden: ²

Gleichstellung von Volk und Parlament

Die Bürgerinnen und Bürger sind der Souverän in der Demokratie. Deshalb müssen sie aus unserer Sicht die Möglichkeit haben, in allen wesentlichen politischen Fragen ein direktdemokratisches Verfahren einzuleiten, wenn eine relevante Zahl der Bürger dies für nötig hält. Tabuthemen, wie etwa Finanzen, sollte es nicht geben. Auch müssen die Quoren und Fristen so gestaltet sein, dass die Bürger eine realistische Chance haben, erfolgreiche Bürger- und Volksbegehren durchzuführen. Diese gleichrangige Rolle der direkten Demokratie ist sowohl durch das Grundgesetz (Art. 20,2: Das Volk übt seine Souveränität in „Wahlen und Abstimmungen“ aus) als auch durch die in allen Landesverfassungen vorgesehene Verankerung der direkten Demokratie an zentraler Stelle gedeckt. Wohlgermerkt **ergänzt** aus Sicht von Mehr Demokratie e. V. die direkte Demokratie die parlamentarische Demokratie, sie kann sie nicht ersetzen.

Ermöglichung des gesellschaftlichen Diskurses

Das öffentliche Gespräch und das Lernen vieler Menschen ist die „Seele“ der direkten Demokratie. Hier erfahren sich die Menschen als politisch handelnde Bürger und bilden sich ihre Meinung. Es gibt keine größere Bildungsveranstaltung als einen Volksentscheid. Das Verfahren muss die Diskussion fördern. Dazu tragen viele Elemente bei, etwa niedrige Einstiegshürden bei Volksbegehren, ausreichend Zeit für öffentliche Diskussionen, eine freie Unterschriftensammlung oder ein Verzicht auf (hohe) Abstimmungsquoren beim Volksentscheid.

Fairness und Chancengleichheit

Jedes demokratische Verfahren wird auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn es nach Meinung der Bürger fair abläuft. Neben angemessenen Quoren tragen viele Verfahrenselemente zur Fairness bei, wie etwa ein Informationsheft vor der Abstimmung oder der Verzicht auf eine bürokratische Überregulierung des Verfahrens.

² Siehe auch das „Dritte Volksentscheid-Ranking“ vom September 2010:
<http://wissen.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html>

Die Verfahrenselemente im Einzelnen

1) Themenausschluss

a) *Finanztabu*

Die Frage, über welche Themen die Bürger abstimmen dürfen, ist eine zentrale Frage. Als sehr großes Hindernis erwies sich in der Praxis der deutschen Bundesländer das so genannte „Finanztabu“: Volksentscheide mit Auswirkungen auf die Landeshaushalte sind bislang in Hessen unzulässig. Dieser Ausschluss „entkernt“ unseres Erachtens nach die Volksgesetzgebung, da es kaum politische Entscheidungen ohne Folgekosten gibt.

Status Quo

Die bisherige Regelung in Hessen lautet:

Der Haushaltsplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.

Praxis Bundesländer

Viele Anträge auf Volksbegehren, die bislang in den deutschen Bundesländern eingereicht wurden, wurden wegen des Finanztabus / Themenausschlusses für unzulässig erklärt.

In Hessen konnte man diese Restriktion noch nicht beobachten, da die Hürden des gesamten Verfahrens so abschreckend und prohibitiv waren, dass von 1946 – 2010 es insgesamt erst zu sechs Anträgen auf Volksbegehren kam. Von diesen wurde drei nicht eingereicht, einer hatte zu wenig Unterschriften, einer wurde aus anderen Gründen für unzulässig erklärt und ein Verfahren (Briefwahl, 1966) erreichte die Stufe des Volksbegehrens (siehe Anhang – Übersicht über die Verfahren der Volksgesetzgebung in Hessen).

Internationaler Vergleich

Sowohl in den Staaten der USA als auch in den Schweizer Kantonen sind nahezu alle Themen zugelassen, ausdrücklich auch haushaltswirksame Abstimmungen. Zum Teil sind Volksentscheide zu zentralen Themen – z. B. Kreditaufnahme oder Verfassungsänderungen – sogar obligatorisch/zwingend erforderlich.³

Bewertung der Gesetzentwürfe

Alle drei Gesetzentwürfe nehmen sich der Problematik „Themenausschluss“ nicht an und schlagen zu diesem wichtigen Aspekt der Bürgerbeteiligung keine Reform vor.

Mehr Demokratie e.V. plädiert dafür, dass bis auf das Haushaltsgesetz alle Themen, die das Parlament beschließen kann, auch Gegenstand der Volksgesetzgebung sein können.

³ Vgl. ausführlich hierzu: Mehr Demokratie Positionspapier Nr. 10 „Chaos oder Sanierung? Wie sich Volksentscheide auf die öffentlichen Haushalte auswirken.“ <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html> sowie das Dritte Volksentscheids-Ranking vom September 2010: <http://wissen.mehr-demokratie.de/rankings-berichte.html>

b) Volksbegehren zur Verfassungsänderung nicht möglich

Es herrscht Einigkeit, dass die derzeitige hessische Landesverfassung Volksbegehren, welche eine Änderung der Landesverfassung zum Thema haben, nicht zulässt (Art. 123 LV).

Hessen ist damit neben dem Saarland das einzige Bundesland mit einer diesbezüglichen Restriktion. Jahrelang wurde es versäumt, hier die Verfassung zu ändern.

Das Bundesland Nordrhein-Westfalen, das eine ähnliche Situation bis 2002 hatte, hat den Handlungsbedarf erkannt und die Landesverfassung entsprechend reformiert. In Artikel 69, Abs. 3 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen heißt es seitdem:

Die Verfassung kann auch durch Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens nach Artikel 68 geändert werden.

Und auch im Saarland sind diesbezüglich Reformen in absehbarer Zeit zu erwarten, denn im Koalitionsvertrag der CDU-FDP-Grünen-Regierung sind bürgerfreundliche Reformen verankert.

Bewertung der Gesetzentwürfe

Alle drei Gesetzentwürfe nehmen sich der Problematik „Themenausschluss“ nicht an und schlagen zu diesem wichtigen Aspekt der Bürgerbeteiligung keine Reform vor.

Mehr Demokratie fordert hier eine weiter reichende Reform und eine Gleichstellung von Parlament und Bürger. Alle Themen mit Ausnahme des Haushaltsgesetzes sollen Gegenstand eines Volksbegehrens sein können.

Mehr Demokratie e.V. plädiert dafür, dass Volksbegehren zur Verfassungsänderung zukünftig zulässig sind.

c) Wiederholungssperren

Im Gesetzentwurf von CDU und FDP – § 3, Abs. 3, S. 2 und 3 – werden die bereits jetzt gesetzlich geregelten Wiederholungssperren aufrechterhalten. Anträge sollen unzulässig sein, wenn hierzu bereits ein Antrag auf Volksbegehren zu einem ähnlichen Gegenstand gestellt wurde. Die Formulierung lautet:

Dem Zulassungsantrag ist stattzugeben, wenn er die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 erfüllt und den Bestimmungen der Verfassung entspricht, es sei denn, dass im Laufe des letzten Jahres, zurückgerechnet vom Tage des Eingangs des Zulassungsantrags beim Landeswahlleiter, auf einen sachlich gleichen Antrag bereits ein Volksbegehren zustande gekommen ist. Die Ausschlussfrist beträgt zwei Jahre, wenn ein früheres derartiges Begehren mangels Zustimmung der erforderlichen Zahl von Stimmberechtigten nicht zustande gekommen ist."

Mehr Demokratie lehnt diese Einschränkungen ab. Es gibt so gut wie keine empirischen Erfahrungen, dass immer wieder die gleichen Themen per Volksbegehren auf den Weg gebracht werden. Außerdem begegnet diese Formulierung verfassungsrechtlichen Bedenken, da eine solche Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz des Volkes keine Grundlage in der Hessischen Verfassung hat.

Mehr Demokratie e.V. plädiert dafür, dass diese Formulierung gestrichen wird und keine Wiederholungssperren verankert werden.

Verfahrenselemente 2 – 3: Erste Verfahrensstufe: Antrag auf Volksbegehren / Volksinitiative

- 2. Volksinitiative mit parlamentarischer Behandlung, Unterschriftenzahl und Sammelfrist
- 3. Weitere Regelungen (Unterschriftenlisten)

Dem Volksbegehren als zweiter Verfahrensstufe geht in den deutschen Bundesländern ein Antragsverfahren voraus. Man spricht von einer „Volksinitiative“, wenn es auf dieser Stufe bereits zu einer parlamentarischen Behandlung des Anliegens kommt.

Geschieht dies nicht – so die derzeitige Regelung etwa in Hessen – so spricht man von einem „Antrag auf Volksbegehren“.

2) Volksinitiative mit parlamentarischer Behandlung, Unterschriftenzahl und Sammelfrist

Zahlreiche Länder haben die erste Verfahrensstufe zu einer vollen Volksinitiative mit parlamentarischer Behandlung des Themas ausgebaut: Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein. So entsteht ein „Frühwarnsystem“, das es den Bürgern ermöglicht, mit vertretbarem Aufwand Themen in die politische Diskussion zu bringen und im Parlament angehört zu werden. Oft sind auf dieser Stufe bereits Kompromisse möglich. Die Volksinitiative wird häufig auch dann genutzt, wenn die Initiatoren noch gar nicht sicher sind, ob sie wirklich bis zum Volksentscheid „durchmarschieren“ wollen. Lehnt der Landtag ab, bleibt aber immer die Möglichkeit, als nächsten Schritt ein Volksbegehren einzuleiten.

Wir begrüßen grundsätzlich, dass diese erste Stufe in Hessen zu einer vollen Volksinitiative mit parlamentarischer Behandlung ausgebaut werden soll wie in den Gesetzentwürfen vorgesehen. Allerdings ist die konkrete Regelung noch verbesserungsbedürftig (siehe 2. a – c.).

Regelungen in den deutschen Bundesländern

Die volle Volksinitiative kennen folgende Länder: Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein. Die Erfahrungen hiermit sind sehr positiv.

Die Hürden variieren stark. Während man in Nordrhein-Westfalen mit 3.000 Unterschriften (0,02 Prozent der Wahlberechtigten) ein Volksbegehren einleiten kann, sind in Hessen etwa 131.000 Stimmen (drei Prozent) erforderlich. Der Durchschnitt liegt bei ca. 0,8 – 1,0 Prozent. Die Fristen zur Sammlung der Unterschriften betragen in allen Bundesländern sechs Monate oder länger.

Hessen hat damit mit Abstand die bundesweit höchste Hürde. Sie hat dafür gesorgt, dass bislang vier der sechs Verfahren in Hessen schon in diesem frühen Stadium gescheitert sind (s. Anhang).

Internationaler Vergleich

Sowohl in den Staaten der USA als auch in den Schweizer Kantonen sind die Unterschriftenzahlen für ein Antragsverfahren sehr niedrig und die Sammelfrist lang oder nicht existent.

Praxis Bundesländer

Zwei Bundesländer seien hier erwähnt: In Brandenburg kam es bis zum 1. Juli 2010 zu 34 Volksinitiativen. Davon wurden immerhin neun vom Landtag ganz oder teilweise übernommen. In Schleswig-Holstein hat sich die Volksinitiative ebenfalls bewährt. Bei 20 abgeschlossenen Verfahren wurden acht Initiativen teilweise oder direkt übernommen.

Darstellung und Bewertung der Gesetzentwürfe

Die Gesetzentwürfe 18/2727 sowie 18/2797 sehen ein Reform des Ausführungsgesetzes vor und schlagen eine Senkung der Unterschriftenzahl für den Antrag auf Volksbegehren von derzeit drei Prozent (= ca. 131.000 Unterschriften) vor.

a) Zahl der Unterschriften (§ 2, Abs. 2)

Der Gesetzentwurf von CDU und FDP sieht vor, dass 2,0 Prozent der Stimmberechtigten (= ca. 87.000) unterschreiben müssen. Dies erachten wir als viel zu hoch. Damit wäre Hessen immer noch bundesweites Schlusslicht.

Bündnis 90/Die Grünen orientiert sich mit den vorgeschlagenen 1,0 Prozent (ca. 44.000 Unterschriften) am bundesdeutschen Durchschnitt. Diese Hürde ist jedoch aus unserer Sicht immer noch zu hoch.

b) Frist (§ 2, Absatz 3)

Bislang gilt in Hessen keine Frist. Die Gesetzentwürfe von CDU/FDP sowie der Änderungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen (in § 2, Absatz 3 verankert) sehen eine Sammelfrist von einem Jahr vor. Diese Frist ist angemessen lang, so dass wir hier keine Einwände haben.

c) Recht auf Behandlung im Landtag = Aufwertung zu einer Volksinitiative

Beide Gesetzentwürfe beinhalten eine diesbezügliche Regelung. Mehr Demokratie begrüßt dies und schlägt zusätzlich vor, eine Anhörung der Initiatoren im Rahmen der parlamentarischen Behandlung vorzusehen.

d) Beginn des Volksbegehrens erst nach Landtagsbehandlung

Ein Konstruktionsfehler im Gesetzentwurf von CDU und FDP, der auch nicht im grünen Änderungsantrag aufgegriffen wird, liegt darin, dass die Behandlung eines Volksbegehrensantrages im Landtag nicht mit einer Frist versehen wird und damit parallel zur Bekanntmachung und Durchführung des Volksbegehrens erfolgen kann (§ 3 (2)) GE. Dies macht erkennbar keinen Sinn. Die Landtagsbehandlung sollte vor der Einleitung des Volksbegehrens abgeschlossen sein. Dem Landtag sollte eine Frist von vier Monaten zur Behandlung zustandgekommener Volksbegehrensanträge eingeräumt werden. Erst danach sollte die Bekanntmachung des Volksbegehrens nach § 5 (1) GE erfolgen.

Mehr Demokratie e.V. plädiert für folgende Regelungen für eine Volksinitiative

- **20.000 Unterschriften (ca. 0,5 Prozent)**
- **keine Frist oder mindestens sechs Monate**
- **parlamentarische Behandlung und Recht auf Anhörung der Initiatoren**
- **Volksbegehren darf erst nach Abschluss der Landtagsbehandlung starten**
- **Umbenennung von „Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens“ in „Volksinitiative“**

3) Weitere Regelungen (Unterschriftenlisten)

Sowohl CDU/FDP als Auch Bündnis 90/Die Grünen schlagen vor, dass pro Unterschrift ein Formblatt vorhanden sein muss (§ 2, Absatz 3, Satz 2: *„Sie erfolgt für jeden Unterzeichner auf einem gesonderten, vom Träger des Volksbegehrens bereitgestellten Formblatt, das enthalten muss (...)“*)

Dies stellt eine äußerst unpraktikable Regelung dar, welche die Sammlung von Unterschriften unnötig erschwert. Es gibt keinen Grund für die Einführung dieses zusätzlichen Erschwernisses.

Regelungen andere Bundesländer

In fast allen anderen Bundesländern sind Unterschriftenlisten langjähriger Standard und haben sich bestens bewährt.

Auch in Hessen ist dies auf Kommunalebene seit 1994 Standard.

Internationaler Vergleich

Auch in der Schweiz und den USA sind Unterschriftenlisten langjähriger Standard.

Mehr Demokratie e.V. plädiert für eine Sammlung auf Unterschriftenlisten

Verfahrenselemente 4 – 7: Zweite Verfahrensstufe: Volksbegehren

- 4. Senkung des Unterschriftenquorums für Volksbegehren
- 5. Modus der Unterschriftensammlung beim Volksbegehren
- 6. Frist für die Unterschriftensammlung beim Volksbegehren
- 7. Weitere Elemente

Einführung

Von besonderer Bedeutung für das Funktionieren der Volksgesetzgebung sind die Quoren und Fristen in der Verfahrensstufe Volksbegehren. Die nachfolgende Übersicht listet die Quoren und Fristen in den deutschen Bundesländern sowie die vorliegenden Gesetzentwürfe in Hessen auf.

Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern: Regelungen (Stand: 30.10.2010) und Vorschläge der Gesetzentwürfe

Bundesland	Volksbegehren	
	Unterschriftenquorum	Eintragungsfrist Amt (A) oder freie Sammlung (Frei) ¹
Baden-Württemberg	16,6 %	14 Tage (A)
Bayern	10 %	14 Tage (A)
Berlin	7 % / 20 % ²	4 Monate (Frei + A)
Brandenburg	ca. 4 %	4 Monate (A)
Bremen	5 % / 20 % ²	3 Monate (Frei)
Hamburg	5 %	21 Tage (Frei + A)
Hessen	20 %	14 Tage (A)
Hessen, Gesetzentwurf CDU und FDP	20 %	2 Monate (A)
Hessen, Gesetzentwurf Bündnis 90/Die Grünen	10 %	3 Monate (A)
Mecklenburg-Vorpommern	ca. 8,5 %	Keine Frist (Frei) ³
Niedersachsen	10 %	6 - 12 Monate (Frei) ⁴
Nordrhein-Westfalen	8 %	8 Wochen (A)
Rheinland-Pfalz	ca. 10 %	2 Monate (A)
Saarland	20 %	14 Tage (A)
Sachsen	ca. 12 %	8 Monate (Frei)
Sachsen-Anhalt	11 %	6 Monate (Frei)
Schleswig-Holstein	5 %	6 Monate (A) ⁶
Thüringen	10 % (Frei) 8 % (A)	4 Monate (Frei) 2 Monate (A)

Anmerkungen: Zum Teil Absolutzahlen, hier in Prozentzahlen umgerechnet

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

Die bislang geltende Regelung in Hessen und im Saarland kann nur als extrem hoch und prohibitiv bezeichnet werden (im Saarland ist eine Reform im Koalitionsvertrag vorgesehen): **20 Prozent beim**

Volksbegehren, eine nur zweiwöchige Frist sowie die Amtseintragung stellen bundesweit die höchsten Hürden dar. Diese Regelung trug neben der hohen Hürde für den Antrag auf Volksbegehren sicher wesentlich dazu bei, dass in Hessen seit 1946 erst sechs Verfahren eingeleitet wurde und es bislang erst zu einem Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) kam. Dieses Volksbegehren zur Einführung der Briefwahl 1966 – von der CDU und FDP initiiert – scheiterte damals mit 6,9 Prozent an der 20-Prozent-Hürde.

Eine Senkung des Quorums, eine Verlängerung der Frist sowie die Einführung der freien Unterschriftensammlung würde Volksbegehren in Hessen und damit mehr Bürgerbeteiligung ermöglichen. Blicke die Hürde hingegen erhalten, dann würde das gesamte Verfahren weiterhin abschreckend sein und Hessen hier bundesweites Schlusslicht bleiben.

Nur der vorliegende Gesetzentwurf 18/2764 von Bündnis 90/Die Grünen trägt diesem Umstand Rechnung und reduziert das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren.

Als lediglich kosmetische Korrektur ohne Auswirkungen ist die von CDU und FDP vorgeschlagene Verlängerung der Frist von zwei Wochen auf zwei Monate anzusehen. Ohne eine Absenkung des Quorums kann das angestrebte Ziel der Herbeiführung von mehr Bürgerbeteiligung per Volksgesetzgebung nicht erreicht werden.

Die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Gesetzentwürfe wurden in der Tabelle 1 farbig markiert und werden im Folgenden nach Verfahrenselementen differenziert beurteilt.

4) Volksbegehren – Unterschriftenquorum

Nur Bündnis 90/Die Grünen schlagen eine Senkung des Unterschriftenquorums beim Volksbegehren von bislang 20 auf 10 Prozent vor. Mehr Demokratie begrüßt diese deutliche Senkung ausdrücklich, hält sie aber für nicht weit gehend genug.

Wie in Tabelle 1 (s. oben) ersichtlich, ist Hessen bislang mit einem Quorum von 20 Prozent gemeinsam mit dem Saarland Schlusslicht. Das Quorum hat wegen seiner abschreckenden Wirkung mit dazu geführt, dass es in Hessen lediglich zu einem einzigen Volksbegehren seit Einführung des Instruments kam (siehe Anhang). Diese Volksbegehren scheiterte jedoch mit 6,9 Prozent sehr deutlich an der 20 Prozent-Hürde, obwohl es von der mobilisierungsstarken CDU initiiert wurde.

Vergleich zu anderen Bundesländern

Wie aus der Tabelle 1 (s. oben) ersichtlich ist, variiert das Unterschriftenquorum für Volksbegehren in Deutschland von ca. 4 Prozent in Brandenburg bis hin zu 20 Prozent.

- Vier Länder verlangen für die Qualifizierung des Volksbegehrens rund 5 Prozent, weitere drei Länder liegen bei etwa 7-8 Prozent. Fünf Bundesländer haben ein Quorum von ca. 10 Prozent.
- Lediglich drei Bundesländer verlangen ein extrem hohes, prohibitives Quorum: Baden-Württemberg mit 16,6 Prozent, Hessen sowie das Saarland mit 20 Prozent.

Interessant ist es, die Reformen auf Landesebene *in den letzten 10 Jahren* genauer zu betrachten. Diese sahen allesamt eine Senkung des Quorums vor:

- Rheinland-Pfalz: Senkung von 20 auf 10 Prozent
- Hamburg: Senkung von 10 auf 5 Prozent
- NRW: Senkung von 20 auf 8 Prozent
- Thüringen: Senkung von 14 auf 8 bzw. 10 Prozent
- Mecklenburg-Vorpommern: Senkung von 10 auf 8,5 Prozent
- Berlin: Senkung von 10 auf 7 Prozent (für einfache Gesetze)
- Bremen: Senkung von 10 auf 5 Prozent (für einfache Gesetze)

Zusätzlich wurde bei diesen Reformen meist die Sammelfrist deutlich verlängert.

Internationaler Vergleich

Auch im internationalen Vergleich ist ein Unterschriftenquorum von 20 Prozent astronomisch hoch und Unterschriftenquoren von 8 bzw. 10 Prozent sind sehr hoch. So liegen die vergleichbaren Zahlen in Staaten mit nennenswerter Praxis deutlich unter 8 Prozent: In Italien ca. 1 % innerhalb von drei Monaten, in der Schweiz 1,1 Prozent innerhalb von 18 Monaten, für korrigierende Volksbegehren (fakultative Referenden) 2,2 Prozent innerhalb von drei Monaten. In den US-Bundesstaaten, die diese Rechte kennen, liegen die Unterschriftenquoren in der Regel bei 5-10 Prozent, jedoch nicht bezogen auf alle Stimmberechtigten, sondern meist auf die bei der letzten Gouverneurswahl abgegebene Stimmzahl. Dadurch ergibt sich ein „Stimmberechtigtenquorum“ von ca. 3-5 Prozent.

Weitere Argumente gegen hohe Quoren

- Wenn die Verfassung direktdemokratische Beteiligungsverfahren anbietet, muss es sich auch um eine ernsthaft und praktikabel wahrnehmbare Form handeln. Andernfalls stehen Bürger

unüberwindlichen und frustrierenden Hindernissen gegenüber. Die Verfassung muss die Bürgerinnen und Bürger durch die Verfahrensgestaltung auch ernst nehmen.

- Bei Wahlen werden im Prinzip keine Quoren verlangt, auch nicht bei Direktwahlen von Landräten und Bürgermeistern. Als einzige wahlbezogene Regelung liegt die 5 Prozent-Klausel für Mandatsgewinn deutlich unter den Volksbegehrensquoren. Sie ist außerdem auf abgegebene gültige Stimmen bezogen und nicht auch die Zahl der Stimmberechtigten.
- Bei niedrigerem Quorum würde auch kleineren Initiativen die Nutzung des Instruments ermöglicht, ressourcenstarke Akteure mit höherer Organisationskraft wären nicht so stark im Vorteil.
- Auch bei niedrigen Quoren würden Volksbegehren nicht zum Regelfall werden. Alle Staaten mit direktdemokratischen Instrumenten sind auch parlamentarische Demokratien. Die Parlamente in der Schweiz und in 28 Bundesstaaten der USA sind trotz weit reichender direktdemokratischer Volksrechte und Unterschriftenquoren von ca. 1-3 % handlungs- und funktionsfähig.
- Die negativen Erfahrungen deutscher Bundesländer mit hohen Quoren und kurzen Fristen sprechen deutlich für ein niedrigeres Unterschriftenquorum und für die freie Unterschriftensammlung beim Volksbegehren. Die Zahl der eingeleiteten Volksbegehren in Deutschland variiert von Bundesland zu Bundesland erheblich. Dies ist letztlich was stark von der Ausgestaltung der Regelung abhängig: So zeigt sich, dass Bundesländer mit eher niedrigeren Unterschriftenquoren (Brandenburg, Schleswig-Holstein) eine deutlich höhere Anwendung der Beteiligungsinstrumente kennen als Bundesländer mit hohen bis restriktiven Unterschriftenquoren (Hessen, Baden-Württemberg).⁴

Mehr Demokratie schlägt daher ein Unterschriftenquorum beim Volksbegehren von 3-5 Prozent vor. Für Verfassungsänderungen schlägt Mehr Demokratie ein erhöhtes Unterschriftenquorum (6-8 Prozent) vor.

⁴ Details hierzu beinhalten die Volksbegehrensberichte von Mehr Demokratie, die unter <http://www.mehr-demokratie.de/volksbegehrensbericht.html> erhältlich sind.

5) Modus der Unterschriftensammlung beim Volksbegehren

Die bisherige Regelung sieht nur das Verfahren der Amtseintragung vor.

Die Reform-Gesetzentwürfe der Landtagsfraktionen in Hessen sehen wie folgt aus (§ 5):

- CDU und FPD: Beibehaltung der Regelung: Nur Amtseintragung
- B 90/Die Grünen: Beibehaltung der Regelung: Nur Amtseintragung

Vergleich zu anderen Bundesländern

- **Fünf Bundesländer** kennen die ausschließliche freie Unterschriftensammlung: Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt
- **Drei Länder** kennen die freie Unterschriftensammlung **und** das Verfahren der Amtseintragung: Berlin, Hamburg und Thüringen.
- **Acht Bundesländer** sehen die ausschließliche Amtseintragung vor: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

Damit ist insgesamt in acht Bundesländern die freie Unterschriftensammlung möglich. Besonders hervorzuheben ist, dass für Bürgerbegehren auf *kommunaler* Ebene die freie Unterschriftensammlung in allen Bundesländern möglich ist und kein einziges Bundesland eine Amtseintragung vorsieht. Auch in Hessen wurden hier in zahlreichen Gemeinden und Städten keine negativen Erfahrungen gemacht.

In Brandenburg, dem Bundesland mit der niedrigsten Unterschriftenzahl für Volksbegehren (4 Prozent), sind bislang alle sieben durchgeführten Volksbegehren gescheitert. Ursache war die Amtseintragung im Flächenland Brandenburg.

Internationaler Vergleich

In den Staaten mit langjähriger Praxis der direkten Demokratie (Schweiz, Bundesstaaten der USA, Italien) ist die Amtseintragung unbekannt. Dort ist die freie Unterschriftensammlung etabliert und wird dort sehr geschätzt.

Weitere Argumente für die freie Unterschriftensammlung

Mehr Demokratie hat die Amtseintragung genauer untersucht und gelangt zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Mit dem Amtseintragungsverfahren wird der eigentliche Sinn der Volksgesetzgebung, die politische Sachdiskussion zu fördern, verfehlt: Gerade die freie Unterschriftensammlung fördert die Diskussionen zwischen Menschen, an Informationsständen, auf Märkten usw.
- Bei Amtseintragungsverfahren werden ältere Menschen und andere mit Mobilitätseinschränkungen benachteiligt: Die Eintragung wird diesen und ähnlichen Bevölkerungsgruppen mit Mobilitätseinschränkungen deutlich erschwert.
- Freie Unterschriftensammlung bedeutet weniger Bürokratie und weniger Aufwand für Ämter. Insgesamt kann man von keinem Bundesland, das Amtseintragungen praktiziert, positive Erfahrungen berichten. Im Gegenteil: Der bürokratische Aufwand wurde wiederholt kritisiert. Zusätzliches Personal musste abgestellt werden und zusätzliche Öffnungszeiten angeboten werden. Immer wieder gab es Aufregungen und Verwirrungen um die Anzahl und Öffnungszeiten von Eintragungsstellen.
- Zu wenig Eintragungsstellen, geschlossene Abstimmungslokale, nicht hinreichende Eintragungsmöglichkeiten außerhalb der normalen Arbeitszeiten am Wochenende oder in den Abendstunden sind – oftmals nicht gewollte - Behinderungen, die vor allem dann unerträglich erscheinen, wenn nicht auch die Möglichkeit der Unterschriftensammlung außerhalb der Amtsräume gegeben ist.⁵

Mehr Demokratie spricht sich daher für die Einführung der freien Unterschriftensammlung in Hessen aus.

⁵ Vgl. ausführlicher das Hintergrundpapier von Mehr Demokratie Nr. 3 zur Amtseintragung: <http://www.mehr-demokratie.de/diskussionspapiere.html>

6) Volksbegehren – Frist der Unterschriftensammlung

Die bisherige Regelung sieht eine zweiwöchige Frist vor, die kürzeste in ganz Deutschland. Die Reform-Gesetzentwürfe sehen wie folgt aus (§5, Abs. 2):

- CDU und FDP: Verlängerung auf zwei Monate
- Bündnis 90/Die Grünen: Verlängerung auf drei Monate

Vergleich zu anderen Bundesländern

Wie in Tabelle 1 (s. oben) ersichtlich, ist eine Frist von zwei Wochen die kürzeste in ganz Deutschland. Die meisten Bundesländer sehen eine Frist von mehreren Monaten vor. Nur wenige Bundesländer in Deutschland haben noch eine Eintragungsfrist von weniger als einem Monat: Neben Hessen sind dies noch Bayern, Baden-Württemberg und das Saarland. Auffällig ist, dass es in drei dieser vier Bundesländer (Baden-Württemberg, Saarland und Hessen) nahezu keine direktdemokratische Praxis gibt und dort noch kein erfolgreiches Volksbegehren durchgeführt wurde. Im vierten Bundesland – Bayern – scheiterten fast alle Volksbegehren der letzten Jahre an der Kombination aus 10-Prozent-Quorum, kurzer Frist und Amtseintragung. Für kleinere Initiativen stellt diese Kombination eine sehr hohe Hürde dar.

Der Trend der letzten Jahre geht eindeutig weg von kurzen Eintragungsfristen. Dies betrifft einerseits die neuen Bundesländer in den 90er Jahren, aber auch die Reformen der westlichen Bundesländer innerhalb der letzten zehn Jahre.

Internationaler Vergleich

Auch im internationalen Vergleich sind längere Fristen üblich: Die Staaten mit der längsten direktdemokratischen Erfahrung wie die Schweiz (drei bzw. 18 Monate) und die US-Bundesstaaten (die Hälfte der Bundesstaaten kennt Volksbegehren, dort meist mehrere Monate⁶), Italien (drei Monate) oder Liechtenstein und andere europäische Staaten kennen ausschließlich längere Sammelfristen in Kombination mit der freien Unterschriftensammlung.

Weitere Argumente für längere Sammelfristen

- Je länger die Sammelfrist ist, desto weniger Zeitdruck herrscht für die Initiatoren. Um so eher werden Formfehler vermieden und damit die Gefahr reduziert, dass ein Volksbegehren an formalen Hürden scheitert.
- Je länger die Sammelfrist ist, desto mehr Zeit ist für die notwendigen Informations- und Diskussionsprozesse vorhanden. Mit kürzeren Fristen wird der Sinn der Volksgesetzgebung, die politische Sachdiskussion zu fördern, reduziert. Anders formuliert: Eine längere Frist soll „eine umfassende sachliche Auseinandersetzung mit dem Begehren gewährleisten und einer Entscheidungsfindung im „Schnellschussverfahren“ vorbeugen“⁷
- Zu lange darf die Frist andererseits auch nicht sein, weil sich sonst keine politische Dynamik aufbauen lässt
- Je länger die Sammelfrist ist, desto eher können auch kleinere Initiativen die Volksbegehrenshürde überspringen. Dies liegt daran, dass nicht nur ressourcenstarke Aktionsbündnisse, die auch eine Medienkampagne durchführen können, gute Erfolgsaussichten haben. Kleinere Initiativen, die mit

⁶ Vgl. Initiative and Referendum Institute: www.ianrinstitute.org

⁷ Vgl. Antwort des Senats auf die kleine Anfrage der Abg. Spethmann (CDU), Bü-Drucksache 16/2281, zitiert nach Dressel, Andreas, Hier hat das Volk etwas ungenau votiert, in: Bull, Hans-Peter (Hg.), Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg, Hamburg 2001.

Infoständen und Veranstaltungen agieren und über weniger finanzielle Ressourcen verfügen, können mit einer längeren Sammelfrist ihren Ressourcennachteil ausgleichen. Eine längere Frist wie auch ein niedrigeres (Unterschriftenquorum) bedeutet damit mehr Chancengleichheit.

Mehr Demokratie e.V. spricht sich aus allen diesen Gründen für eine Sammelfrist von vier bis sechs Monaten aus.

Damit orientiert sich die von Mehr Demokratie e.V. vorgeschlagene Regelung an den bestehenden Sammelfristen in Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

7) Volksbegehren – Weitere Elemente (Beschaffung der Unterschriftenlisten)

Nach dem Gesetzentwurf von CDU und FDP soll die Beschaffung der Unterschriftenlisten für die Gemeindebehörden Sache der Träger des Volksbegehrens sein (§ 7, Absatz 1, Satz). Der Änderungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen schlägt hingegen vor, dass dies Sache des Landeswahlleiters ist.

Der zeitliche und finanzielle Aufwand von Initiatoren eines Volksbegehrens ist enorm. Es entlastet diese, wenn die Beschaffung der Unterschriftenlisten nicht auch noch finanziert werden muss. So können finanzschwächere Initiativen leichter Zugang zu Volksbegehren und politischer Partizipation finden.

Mehr Demokratie e.V. plädiert dafür, dass die Beschaffung von Unterschriftenlisten im Falle der Amtseintragung Sache des Landeswahlleiters ist. Im Falle der freien Unterschriftensammlung wäre dies natürlich Sache der Initiatoren.

Dritte Verfahrensstufe: Volksentscheid

8) Informationsheft vor einem Volksentscheid

Der Versand eines amtlichen Informationsheftes vor Volksabstimmungen fördert die Informiertheit der Abstimmenden und ist daher von großer Bedeutung. Die öffentliche Diskussion vor einem Volksentscheid ist der Kern der direkten Demokratie – der Staat trägt mit einem Informationsheft zur Sachlichkeit der Debatten bei und fördert die Informiertheit. Damit wird auch die Abstimmungsbeteiligung erhöht.

Regelungsvorschlag:

„Die Landesregierung ist verpflichtet, die Abstimmungsberechtigten mindestens 2 Wochen vor dem Volksentscheid über Termin, Ort und Gegenstand des Volksentscheides mit einer Karte zu benachrichtigen. Zusätzlich erhält jeder Stimmberechtigte ein Informationsheft, das die Abstimmungsvorlagen und jeweils in gleichem Umfang die Auffassungen der Vertrauensleute des Volksbegehrens und des Landtages enthält.“

In diesem Informationsheft sollte auch über die finanziellen Auswirkungen bei einer Annahme des Volksentscheides informiert werden.

Vergleich zu anderen Bundesländern

In einigen Bundesländern ist eine Regelung zum Informationsheft bereits auf Landesebene vorgesehen (meist wird in den Ausführungsgesetzen geregelt): Entsprechende Regelungen gelten in Bayern, Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen.⁸

Internationaler Vergleich

Sowohl in den USA („Ballot Pamphlet“) als auch in der Schweiz („Abstimmungsbüchlein“) ist eine amtliche Informationsbroschüre vorgesehen und als Bestandteil der politischen Kultur und wichtige Informationsquelle vor einer Abstimmung seit Jahrzehnten etabliert. Dort sind Informationen zum Thema, die Positionen der Verwaltung und der Initiatoren sowie zum Teil mögliche finanzielle Auswirkungen der Abstimmung enthalten.

Mehr Demokratie spricht sich - für die Einführung eines Informationsheftes aus, das vor einem Volksentscheid versandt wird.

⁸ Auch auf kommunaler Ebene wurden positive Erfahrungen gemacht (z. B. einige Städte in Nordrhein-Westfalen, vorbildlich etwa die Stadt Dortmund).

Anhang: Übersicht über die Verfahren der Volksgesetzgebung in Hessen

Tabelle 2: Praxis der Volksgesetzgebung auf Landesebene in Hessen
(Verfahren, die „von unten“ initiiert wurden)

Beginn	Ende	Gegenstand	Initiatoren und Unterstützer	Ergebnis / Erfolg
1966	1966	Für Einführung der Briefwahl	CDU und FDP	Das Volksbegehren fand vom 14. Mai bis zum 28. Mai 1966 statt. Das Volksbegehren erreichte 6,9 Prozent, benötigt wurden jedoch 20 Prozent. Gescheitert ohne Volksentscheid
1981	1982	„Keine Startbahn West“ (Gegen den Ausbau des Frankfurter Flughafens)	Aktionsbündnis: BBU, BUND, BI gegen Flughafenerweiterung und andere	Antrag auf Volksbegehren wurde für unzulässig erklärt, da dies eine Bundesangelegenheit sei. Ein Urteil vom Hessischen Staatsgerichtshof vom 15. Januar 1982 bestätigte dies ebenso wie das Bundesverfassungsgericht, das von den Initiatoren angerufen wurde. Gescheitert ohne Volksentscheid
1992	1993	Für Einführung der direkten Persönlichkeitswahl (Kommunalebene)	FDP	Start der Unterschriftensammlung war am 1. Oktober 1992. Die Unterschriften (genaue Zahl unbekannt) wurden jedoch nie eingereicht. Gescheitert ohne Volksentscheid
1994	1997	„Für Wiedereinführung des Buß- und Bettags“	Evangelische Kirche	Zu wenig Unterschriften beim Antrag auf Volksbegehren, die benötigte Unterschriftenzahl von 3 Prozent der Stimmberechtigten wurde um ca. 25.000 Stimmen verfehlt. Gescheitert ohne Volksentscheid
2005	2006	Gegen Kliniken-Privatisierung in Gießen und Marburg	Aktionsbündnis: Initiative Volksbegehren gegen Kliniken-Privatisierung, unterstützt von Humanistische Union, AStA Marburg, DIE LINKE, WASG, attac u.a.	Start war am 31. Oktober 2005. Die hessische Landesregierung hat jedoch Fakten geschaffen und zum 31. Januar 2006 die Kliniken privatisiert. Die Unterschriftensammlung ging zunächst weiter, wurde dann aber im März 2006 eingestellt (genaue Unterschriftenanzahl unbekannt). Gescheitert ohne Volksentscheid
2007	2010	„Legalisierung von Rauchen“ Gegen Rauchverbot	Verein „Die Macher“ e. V.	Start der Unterschriftensammlung war am 10. Dezember 2007. Bis 31. Dezember 2009 wurden 50.000 Unterschriften gesammelt. Das Verfahren wurde wegen mangelndem Erfolg nicht weiter verfolgt. Gescheitert ohne Volksentscheid

Quelle: Mehr Demokratie, Datenbank Volksbegehren.

agah • Kaiser-Friedrich-Ring 31 • 65185 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Arbeitsgemeinschaft der
Ausländerbeiräte Hessen -
Landesausländerbeirat

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

Wiesbaden, den 16. November 2010

Gesetzentwurf

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

und

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

- Ihr Schreiben vom 06.10.2010 -

Sehr geehrte Herren Vorsitzenden,

für Ihr Schreiben vom 06.10.2010 und die Übersendung der o.g. Gesetzentwürfe bedanken wir uns. Gern kommen wir Ihrer Bitte um Stellungnahme nach.

Bereits in der Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren im Jahr 2005 wurde dargelegt, dass die agah Erleichterungen im Hinblick auf Volksbegehren grundsätzlich unterstützt, damit ihrer Durchführung nicht durch formelle Hürden im Ergebnis unüberwindbar hohe Hindernisse entgegen stehen. Volksbegehren bedürfen zwar näherer Regelungen, die den Gegenstand, die Voraussetzungen und das Verfahren im einzelnen festlegen. Allein durch ein größtmögliches Ausmaß plebiszitärer Partizipation wird jedoch gewährleistet und sicher gestellt, dass zwischen Volk und Regierenden Interessen- und Willensgleichheit besteht.

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

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

Dies ist vor dem Hintergrund einer zunehmenden Politikverdrossenheit und einem wachsenden politischen Desinteresse von besonderer Bedeutung und kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Grundlegende Fragen und wesentliche Weichenstellungen dürfen nicht „von oben“ herab und am Volk vorbei entschieden werden. Oftmals sind diese Entscheidungen auch bei späteren Mehrheitsänderungen nicht mehr zu ändern oder umkehrbar. Von besonderer Wichtigkeit ist dabei, dass eine Mitentscheidungsmöglichkeit des gesamten Volkes nicht in theoretischen gesetzlichen Bestimmungen enthalten ist, sondern die Ausführung in der realen Praxis auch gelingt.

Sperrklauseln stellen unabhängig von ihrer konkreten Höhe stets eine Beeinträchtigung dar und sollten deshalb so niedrig wie möglich gehalten werden. Es ist daher ein zentrales Anliegen, die Quoren, die in Zusammenhang mit einem Volksbegehren stehen, auf einer niedrigen Schwelle auszugestalten und diese abzusenken.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass – unabhängig von der Höhe des Quorums - für ein Volksbegehren lediglich die Unterschriften der bei der letzten Landtagswahl Stimmberechtigten erheblich bzw. zulässig sind. Allerdings sind auch Menschen mit Migrationshintergrund ohne deutschen Pass von der Gesetzgebung des Landes unmittelbar betroffen. Sie sind jedoch als Nichtwahlberechtigte von der aktiven Teilnahme an Volksbegehren ausgeschlossen. Deshalb sollte die Antragsberechtigung auf alle erwachsenen Einwohner Hessens, die seit mindestens drei Monaten ihren Wohnsitz in Hessen haben, erweitert werden.

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

Mit freundlichen Grüßen



Corrado Di Benedetto
Vorsitzender

Philipps-Universität – D-35032 Marburg

Hessischer Landtag
Hauptausschuss und Innenausschuss

Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Per E-mail: J.Schlaf@ltg.hessen.de

Prof. em. Dr. Theo Schiller

Fachbereich Gesellschaftswissen-
schaften und Philosophie
Institut für Politikwissenschaft

Tel.: 06421-28-24391

E-Mail: schiller@staff.uni-marburg.de

Sek.: Frau Rockel

Tel.: 06421-28-24389, Fax -28991

Wilhelm-Röpke-Str.6, 35032 Marburg

Privatanschrift:

Weidenhäuser Str. 96, 35037 Marburg

Tel. 06421-26423, Fax: -210894

Marburg, 18. November 2010

Anhörung des Hessischen Landtags am 1. Dez. 2010 zu den Gesetzentwürfen:

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

STELLUNGNAHME

Zusammenfassung

1. Die im Gesetzentwurf (a) zur Änderung des Art. 124 der Hessischen Verfassung vorgeschlagene Senkung des Quorums für ein Volksbegehren wird dringend empfohlen; eine stärkere Absenkung ist möglich. Das bisherige Unterschriftenquorum von 20 Prozent macht es den Bürgerinnen und Bürger dauerhaft unmöglich, dieses Mitentscheidungsrecht zu nutzen.

2. Der Vorschlag des Entwurfs (b) zur Reduzierung des Quorums für einen Zulassungsantrag für ein Volksbegehren wird im Ansatz befürwortet, er geht allerdings nicht weit genug.

Der Entwurf sieht die Befassung des Landtags mit dem Zulassungsantrag vor. Unklar bleibt, ob damit der Übergang von einem Zulassungsantrag zu einer Volksinitiative gemeint ist. Die Ausführung ist insoweit unvollständig und inkonsequent.

I. Gesetzentwurf (a) zur Änderung des Art. 124 der Verfassung des Landes Hessen (Drucks. 18/2764)

Als Kernpunkt des Entwurfs wird vorgeschlagen, in Art. 124 HessVerf. bei einem Volksbegehren das Quorum der erforderlichen Unterschriften von 20 v. H. der Stimmberechtigten auf 10 v.H. herabzusetzen.

1. Generelle Bemerkungen

Seit 1946 ist in Hessen kein Volksbegehren gültig zustande gekommen und somit kein entsprechender Volksentscheid durchgeführt worden. Als wesentliche Ursache hierfür wird allgemein das extrem hohe Unterschriftenquorum angenommen. Diese Regelung wurde in der besonderen historischen Situation nach dem Ende von Nazi-Diktatur und Krieg 1946 festgelegt und ist seit langem nicht mehr zeitgemäß. Damalige Befürchtungen, verbreitete autoritäre und extremistische Einstellungen in der Bevölkerung könnten zu einem Missbrauch von Volksbegehren und Volksentscheid und zu einer Gefährdung der Demokratie führen, haben sich als gegenstandslos erwiesen. Auch angebliche „Erfahrungen von Weimar“ sind irreführend, denn von 1919-33 wurden nur zwei reichsweite Volksentscheide durchgeführt; der eine davon, 1929 von Deutschnationalen und Nationalsozialisten zur Ablehnung des Young-Plans betrieben, war mit nur 13,8 % aller Stimmberechtigten klar gescheitert. Möglichkeiten demagogischer Agitation boten damals vor allem die Parlamentswahlen, die Hitler und der NSDAP schließlich mit Hilfe der Deutschnationalen den Zugang zur Macht verschafften.

2. Vergleich der Bundesländer

Diese Einsichten haben auch in nahezu allen Bundesländern zu bürgerfreundlicheren Lösungen geführt. Im Vergleich der Bundesländer besteht nur noch im Saarland ein Unterschriftenquorum von 20 % aller Stimmberechtigten.

Ländervergleich zum Quorum für das Volksbegehren:

ca. 4 % Brandenburg, 5 % Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein,
7 % Berlin, 8 % Nordrhein-Westfalen, ca. 8,5 % Mecklenburg-Vorpommern,
10 % Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Thüringen (8 % bei Amtseintragung),
11 % Sachsen-Anhalt, ca. 12 % Sachsen,
16,67 % Baden-Württemberg.
20 % Saarland.

Mehrere Länder haben in den letzten Jahren ihre Quoren deutlich gesenkt:

Nordrhein-Westfalen 2002 (von 20 % auf 8 %),
Thüringen 2003 (von 14 % auf 10 %),
Berlin 2006 (von 10 % auf 7 %),
Bremen 2009 (von 10 % auf 5 %).
Im Saarland finden derzeit Beratungen über eine Reform statt.

In all diesen Ländern wurde offenbar dem verbreiteten Bedürfnis nach erweiterten Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürgern in der Landespolitik deutlich Rechnung getragen. Die früher häufig genannte Ansicht, die demokratische Ordnung in Deutschland sei ausschließlich auf das Modell der repräsentativen Demokratie festgelegt, kann nicht mehr ernsthaft vertreten werden. Vielmehr wird die direkte Demokratie als Ergänzung der repräsentativen Demokratie breit akzeptiert. Zwar wird von Volksbegehren und Volksentscheid nach wie vor nur relativ selten Gebrauch gemacht, zumal in der Mehrheit der Ländern immer noch erhebliche Hürden bestehen. Dennoch werden auch aus den Ländern mit etwas stärkerer Nutzung (Bayern, Hamburg) keineswegs gravierende Folgeprobleme berichtet, insbesondere keinerlei Verletzungen der Grundsätze der demokratischen Ordnung. Die Erfahrungswerte der anderen Bundesländer bieten daher keinen Anlass, an der verfassungspolitischen Blockade gegenüber den Volksrechten direkter Demokratie weiter festzuhalten. Vielmehr ist der Schritt zur Öffnung des Verfahrens mit wesentlich niedrigeren Quoren überfällig.

Auch im Vergleich mit anderen europäischen Ländern erscheint der Fortbestand prohibitiver Quoren in Hessen anachronistisch. In den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die Verfahren von Volksbegehren und Volksentscheid kennen, gibt es nur in Bulgarien und Rumänien Quoren über 20 %, in Litauen 12 %, während alle anderen Länder unter 10 % liegen, zum Teil deutlich darunter.

3. Zur Höhe des Quorums

Das im Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagene Unterschriftenquorum von 10 % würde auf dem Hintergrund dieser Überlegungen deutliche und vertretbare Verbesserungen bringen. Wie der Vergleich der Bundesländer zeigt, würde Hessen damit immer noch im oberen Mittelfeld rangieren. Eine weitere Absenkung bis auf 5 % sollte jedoch ernsthaft erwogen werden. Zentrale Aspekte hierfür sind: Volksbegehren und Volksentscheid dienen dem Zweck, über den Parteienwettbewerb um Mandate hinaus politische Kontroversen um Sachthemen auch während einer Legislaturperiode zu ermöglichen und die politische Machtstruktur stärker zu öffnen und kontrollierbar zu machen. Soziale Gruppen sollen ihre vernachlässigten oder verletzten Anliegen besser artikulieren und eine Chance auf Mehrheitsfähigkeit erlangen können.

- a) Dabei wird es sich zunächst stets um Minderheiten handeln, die nur begrenzt organisiert sind. Für sie muss eine realistische Chance bestehen, ihr Anliegen wirksam in die politische Öffentlichkeit und auf die politische Tagesordnung zu bringen.
- b) Hohe Quoren nützen am ehesten starken Interessenverbänden, die die Hürden mit großer Organisationskraft überwinden können
- c) In Flächenländer herrschen ungünstigere Kommunikations- und Organisationsbedingungen als in Stadtstaaten. In Deutschland bestehen paradoxer Weise in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg niedrige Quoren von 5-7 % (neben Brandenburg), während die Flächenländer deutlich höher liegen. Stattdessen wäre im Sinne politischer Chancengleichheit ein umgekehrtes Muster geboten. In einem Flächenland wie Hessen sollte das Unterschriftsquorum nicht höher sein als in den Stadtstaaten, um die Nachteile der Kommunikationsbedingungen auszugleichen.

Verfassungspolitisch ist zu dieser Thematik auch daran zu erinnern, dass im Jahr 2002 durch die Verlängerung der Legislaturperiode des Landtags auf fünf Jahre die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger reduziert wurden. Damals wurde das Versprechen abgegeben, durch Verbesserung der direkt-demokratischen Beteiligungsverfahren einen Ausgleich zu schaffen. Diese Zusage ist noch nicht eingelöst.

II: Gesetzentwurf (b) zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid (Drucks. 18/2727 sowie Änderungsantrag Drucks. 18/2797).

Der Gesetzentwurf enthält Änderungen des o.g. Gesetzes (a) zur Verminderung des Quorums für die Zulassung eines Volksbegehrens, (b) zur Befassung des Landtags mit dem Volksbegehren sowie (c) zur Veränderung von Fristen und weiteren Verfahrensregeln. Diese Änderungsvorschläge implizieren eine Veränderung des Verfahrenstyps, die vorab der Erläuterung bedarf.

1. Verfahrenstyp: Zulassungsantrag oder „Volksinitiative“?

Nach § 2 Abs. 1 des bisherigen Gesetzes ist der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens beim Landeswahlleiter einzureichen. Danach beschließt die Landesregierung über den Zulassungsantrag (§ 3 Abs. 1).

Der Entwurf sieht in § 2 Abs. 1 S. 2 vor, dass der Antrag an die Landesregierung zu richten und schriftlich beim Landeswahlleiter einzureichen ist. Nach § 3 Abs. 1 teilt der Landeswahlleiter das Ergebnis seiner (Vor-)Prüfung gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 **dem Landtag**, der Landesregierung und den Vertrauenspersonen mit. Nach § 3 Abs. 2 **be-**

fasst sich der Landtag mit dem Volksbegehren, sobald der Landeswahlleiter mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Nr. 2 vorliegen.

Da sich nunmehr der Landtag mit dem Volksbegehren (Zulassungsantrag) befasst, ändert sich der Charakter des bisherigen Zulassungsantrags. Da, wie bisher, die Landesregierung die rechtlichen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen für die Zulassung prüft, kann es nicht sinnvoll sein, dass der Landtag diese Prüfung ebenfalls durchführt. Die Befassung des Landtags kann somit nur den Zweck haben, politisch-inhaltlich zu beraten und zu prüfen, ob das beantragte Volksbegehren inhaltlich bereits in diesem Stadium vom Landtag übernommen werden oder in anderer Weise in der Gesetzgebung berücksichtigt werden kann.

Somit hat ein „Zulassungsantrag“ nunmehr die Funktion, die in anderen Bundesländern mit dem Verfahrenstypus „Volksinitiative“ verbunden ist. Volksinitiativen bieten in zwölf Bundesländern Bürgern die Möglichkeit, dem Landesparlament einen Gesetzentwurf (z. T. auch andere Gegenstände der politischen Willensbildung) vorzulegen, über den das Parlament zu beraten hat und nach freier Entscheidung befinden kann.

Ein solcher Übergang zum Verfahren einer Volksinitiative verdient in der Tat ernsthafte Prüfung. Dieses Modell wird jedoch in dem Gesetzentwurf nicht konsequent verwirklicht. Dazu wäre erforderlich:

- die Verfahrensschritte im Landtag auszuführen, insbesondere das Anhörungsrecht der Vertrauensleute in den zuständigen Ausschüssen, ggf. im Plenum festzuschreiben;
- Möglichkeiten vorzusehen, wie bei einer überwiegenden oder teilweisen Übernahme des beantragten Anliegens durch den Landtag im Gespräch mit den Initiatoren (Vertrauensleuten) weiter verfahren werden kann;
- die Bezeichnung anzupassen, da der Terminus „Zulassungsantrag“ dem Verfahren nicht gerecht wird. In Frage kommen „Volksinitiative“ (Mehrheit der Länder), „Volksantrag“ (Sachsen) und „Bürgerantrag“ (Bremen, Thüringen). Der „Einwohnerantrag“ Berlins erweitert die Möglichkeit zur Unterzeichnung auf alle Einwohner.

2. Ausgestaltung des Verfahrenstypus „Volksinitiative“

Einen Zulassungsantrag ohne Volksinitiative, wie bisher Hessen, haben Bayern, Baden-Württemberg und das Saarland. Alle anderen Länder kennen die Volksinitiative, die in verschiedener Weise zu dem Verfahren des Volksbegehrens verhält:

Tabelle 1: Verfahrensvarianten von Volksinitiativen (V.I.)

Variante (A): V.I. = verbindliche erste Verfahrensstufe vor dem Volksbegehren (VB).	Brandenburg Hamburg Sachsen Schleswig-Holstein
Variante (B): V.I. = mögliche erste Verfahrensstufe vor dem VB; ein Volksbegehren kann aber auch direkt mit einem Zulassungsantrag begonnen werden.	Rheinland-Pfalz Sachsen-Anhalt
Variante (C): V.I. = eigenständiges Verfahren; ein Volksbegehren erfordert einen neuen Zulassungsantrag.	Berlin Bremen Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Thüringen Mecklenburg-Vorpommern (hier generell kein Antrag)

Das in Entwurf von CDU und FDP vorgeschlagene Modell entspricht am ehesten der Variante (A), da es als „Zulassungsantrag“ offenkundig eine verbindliche erste Verfahrensstufe vor dem Volksbegehren bildet.

3. Quorumsregelungen

Der Entwurf von CDU und FDP sieht vor, das Quorum für den Zulassungsantrag von 3 % auf 2 % zu senken, der Änderungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen schlägt 1 % vor. Eine Absenkung des Quorums empfiehlt sich in jedem Fall, denn die Anforderung, für die rechtliche Prüfung eines Zulassungsantrags ca. 130.000 Unterschriften sammeln zu müssen, war schon lange völlig unangemessen.

Für eine Änderung des Quorums erscheint ein Vergleich der Regelungen der Bundesländer instruktiv. Die Quorumsregelungen für Volksinitiativen und Anträge auf Volksbegehren weisen zwischen den Bundesländern gewisse Unterschiede auf, bewegen sich jedoch überwiegend weit unterhalb der hessischen Anforderungen.

Sollte im Entwurf weiterhin ein „Zulassungsantrag“ für ein Volksbegehren gewollt sein, kommen als Vergleichsgruppen Länder ohne Volksinitiative in Betracht und solche der Variante C, die nach einer V.I. einen neuen Antrag verlangen.

Sollte mit dem im Entwurf enthaltenen „Zulassungsantrag“ eine Volksinitiative gemeint sein, sind für den Vergleich vor allem die Länder interessant, die die Volksinitiative als verbindliche erste Verfahrensstufe vorsehen (Variante A), sowie die Variante B mit der Volksinitiative als möglicher erster Verfahrensstufe.

Tab. 2: Unterschriftenquoten für Volksinitiativen und Volksbegehren

Länder	Quorum für Volksinitiative	Quorum für Antrag Volksbegehren	Quorum Volksbegehren
Ohne Volksinitiative			
Bayern		25.000 (0,27 %)	10 %
Baden-Württemberg		10.000 (0,13 %)	16,7 %
Hessen (2 % neu)		87.506 (3,0 %)	20 %
Saarland		5.000 (0,61 %)	20 %
Variante A: V.I. = verbindliche erste Stufe für Volksbegehren			
Brandenburg	20.000 (0,9 %)	Entfällt	Ca. 4 %
Hamburg	10.000 (0,8 %)	Entfällt	5 %
Sachsen	40.000 (1,1 %)	Entfällt	Ca. 12 %
Schleswig-Holstein	20.000 (0,9 %)	Entfällt	5 %
(Hessen – 2 % neu)	87.506 (2 %)	(entfällt)	(20 %)
Variante B: V.I. = mögliche erste Stufe für Volksbegehren		Oder: Antrag auf VB	
Rheinland-Pfalz	30.000 (1 %)	20.000	Ca. 10 %
Sachsen-Anhalt	30.000 (1,4 %)	8.000	11 %
Variante C: V.I. = eigenständ. Verfahren, neuer VB-Antrag erforderlich			
Berlin (V.I. = Einwohnerantrag)	90.000 (3,5 %)	10.000	7 %
Bremen	9.800 (2 %)	5.000	5 %
Niedersachsen	70.000 (1,2 %)	25.000	10 %
NRW	66.000 (0,5 %)	3.000	8 %
Thüringen	50.000 (2,6 %)	5.000	10 % (oder 8)
Mecklenburg-Vorpommern	15.000 (1,1 %)	Generell kein Antrag	8,5 % (ca.)

Bei beiden Betrachtungsweisen bleiben die Unterschriftenquoten für das Antragsquorum in allen Ländern und für das Volksinitiativ-Quorum in den meisten Ländern deutlich unter 2 Prozent, einige Werte bewegen sich unter 1 Prozent.

Daraus ergibt sich, dass ein Quorum von 2 Prozent das Land Hessen erneut auch beim „Zulassungsantrag“, wie bisher schon beim Quorum für das Volksbegehren nach Art. 124, eine extrem bürgerunfreundliche Regelung festschreiben würde.

Daher wird dringend empfohlen, dieses Quorum gerade in einem Flächenland wie Hessen auf ein Niveau von 0,5 – 1 Prozent festzusetzen.

4. Weitere Regelungen

Die Klarstellungen zu den technischen Verfahrensschritten erscheinen überwiegend angemessen.

Die vorgesehene Frist von zwei Monaten für die Eintragung zum Volksbegehren (Entwurf § 5 Abs. 2) erscheint zu kurz. Die im Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagene Frist von drei Monaten ist sachdienlicher.

Insgesamt empfiehlt sich, nicht ausschließlich die Eintragung in Gemeindeämtern vorzuschreiben, sondern auch die freie Sammlung zuzulassen (vgl. die Regelung in Thüringen).

Wird an der Amtseintragung festgehalten, so ist die Kostenregelung im Entwurf Bündnis 90/Grüne (Ziff. 4 zu § 26 Abs. 1) vorzuziehen.

Gez. Prof. Dr. Theo Schiller