



# HESSISCHER LANDTAG

13. 08. 2008

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

### **A. Problem**

Nach Art. 116 Abs. 1 b der Hessischen Verfassung (HV) wird die Gesetzgebung außer durch den Landtag auch durch das Volk im Wege des Volksentscheid ausgeübt. Nach Art. 124 Abs. 1 HV ist ein Volksentscheid herbeizuführen, wenn ein Fünftel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegen eines Gesetzentwurfs stellt. Das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid vom 16. Mai 1950 sieht vor, dass dem eigentlichen Volksbegehren ein Antragsverfahren vorangehen muss. Sowohl dieses Antragsverfahren als auch die Regelungen über die Sammlung der notwendigen Unterschriften von Unterstützern für ein Volksbegehren enthalten restriktive Regeln, die dazu beigetragen haben, dass in der Geschichte des Landes Hessen noch kein Volksbegehren erfolgreich eingeleitet wurde.

### **B. Lösung**

Durch Änderungen des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid sollen die Einleitung eines Volksbegehrens und die Sammlung der notwendigen Unterschriften erleichtert werden. Außerdem wird eine Unterstützung der Initiatoren eines Volksbegehrens durch den Landeswahlleiter geregelt und eine Kostenübernahme für die Herstellung und Übersendung der Eintragungslisten für ein Volksbegehren durch das Land. Zeitgleich mit dieser Änderung des Gesetzes soll die Hessische Verfassung geändert werden. Das Quorum für ein Volksbegehren soll von einem Fünftel auf ein Zehntel der Stimmberechtigten gesenkt werden (Drucks. 17/480), die Möglichkeit einer Änderung der Verfassung im Wege der Volksgesetzgebung (Drucks. 17/481) und eine Volksinitiative (Drucks. 17/479) sollen eingeführt werden. Die Änderungen der Verfassung und die Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid sollen jeweils zum 1. Juli 2009 in Kraft treten.

### **C. Befristung**

Das vorliegende Änderungsgesetz bedarf keiner Befristung, da das zu ändernde Gesetz befristet ist.

### **D. Alternativen**

Keine.

### **E. Kosten**

Kosten entstehen, wenn tatsächlich ein Volksbegehren erfolgreich initiiert wird durch die notwendige Volksabstimmung und die Kosten des Verfahrens zum Volksbegehren. Ob und in welchem Umfang von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, ist derzeit nicht absehbar. Mögliche Kosten können daher nicht beziffert werden.

### **F. Auswirkungen, die Frauen anders oder in stärkerem Maße betreffen als Männer**

Keine.

### **G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen**

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz  
zur Erleichterung von Volksbegehren**

Vom

**Artikel 1  
Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid**

Das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid vom 16. Mai 1950 (GVBl. S. 103), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. November 2005 (GVBl. I S. 769), wird wie folgt geändert:

1. In § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. b wird die Angabe "von mindestens drei vom Hundert" ersetzt durch "von mindestens ein vom Hundert".
2. § 5 Abs. 1 Satz 3 wird wie folgt gefasst: "Die Frist soll mindestens drei Monate betragen."
3. § 6 wird wie folgt gefasst:

"§ 6

Stimmberechtigte, die einem Volksbegehren zustimmen wollen, müssen sich in die von den Gemeindebehörden oder bei anderen Stellen ausgelegten Listen eintragen. Jedermann kann bei den Gemeindebehörden Eintragungslisten anfordern, in die sich Stimmberechtigte eintragen können."

4. § 7 wird wie folgt geändert:
  - a) Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Die Beschaffung der Eintragungslisten und ihre Versendung an die Gemeindebehörden ist Sache des Landeswahlleiters."
  - b) In Abs. 2 werden die Worte "sowie an Samstagen und Sonntagen zu besonders festgesetzten Stunden" gestrichen.
5. § 8 Abs. 4 wird gestrichen und der bisherige Abs. 5 wird zu Abs. 4.
6. In § 11 wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:

"Bei anderen Stellen ausgelegte oder zur Sammlung von Unterschriften von der Gemeindebehörde ausgegebene Eintragungslisten müssen vor Ablauf der Eintragsfrist bei den Gemeindebehörden eingereicht werden."
7. § 26 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Die Kosten der Herstellung der Eintragungslisten für das Volksbegehren und ihre Versendung an die Gemeindebehörden fallen dem Land zur Last."
8. In § 29 wird die Jahresangabe "2011" durch "2014" ersetzt.

**Artikel 2  
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2009 in Kraft.

**Begründung:****1. Allgemeine Begründung:**

Bisher gab es in Hessen erst drei Versuche für ein Volksbegehren. Ein von der CDU unterstützter Antrag 1966 hatte die Einführung der Briefwahl zum Gegenstand. Der Antrag erhielt die ausreichende Unterstützung von mehr als 3 v.H. der Stimmberechtigten. Das Volksbegehren wurde dann allerdings nur von etwas weniger als 7 v.H. der Stimmberechtigten unterstützt, sodass das notwendige Quorum von 20 v.H. nicht erreicht war. Das Volksbegehren von 1981 gegen die Startbahn West des Frankfurter Flughafens hatte zwar das Einleitungsquorum von 3 v.H. bei Weitem überschritten, wurde allerdings aus formalen Gründen nicht zugelassen. Schließlich scheiterte 1997 ein Volksbegehren zur Wiedereinführung des Buß- und Bettages daran, dass das Quorum von 3 v.H. für die Antragstellung nicht erreicht war. Die Erfahrungen zeigen daher, dass das Gesetz so hohe Anforderungen bereits an die Einleitung und dann an die Durchführung des Volksbegehrens stellt, dass diese kaum erreicht werden können. Das Verfassungsrecht des Volksbegehrens ist daher bisher nur ein Recht auf dem Papier.

Die Einleitung eines Volksbegehrens und seine Durchführung sollen durch den Abbau verschiedener im Gesetz vorgesehener Restriktionen erleichtert werden. Der Gesetzgeber muss nach Art. 124 Abs. 4 HV das Verfahren beim Volksbegehren und Volksentscheid regeln, ist in der Gestaltung des Verfahrens aber weitgehend frei. Die vom Gesetz derzeit vorgesehenen Restriktionen bei Einleitung und Durchführung eines Volksbegehrens sind von der Hessischen Verfassung nicht vorgegeben. Sie haben in der Verfassungswirklichkeit dazu geführt, dass noch niemals erfolgreich ein Volksbegehren eingeleitet wurde. Deshalb sind folgende Maßnahmen zur Erleichterung von Volksbegehren vorgesehen:

- Das Quorum für die Einleitung eines Volksbegehrens wird von 3 v.H. auf 1 v.H. der Stimmberechtigten gesenkt,
- die Frist für die Sammlung von Unterschriften zur Unterstützung des Volksbegehrens wird verlängert,
- Listen für die Sammlung von Unterschriften werden nicht nur bei Gemeindebehörden, sondern auch an anderen geeigneten Stellen ausgelegt,
- Unterschriften können mit den Eintragungslisten auch durch Unterstützerinnen und Unterstützer gesammelt werden,
- die Erstellung der Eintragungslisten und deren Versendung an die Gemeindebehörden werden dem Landeswahlleiter übertragen,
- die Kosten für Herstellung und Versendung der Eintragungslisten werden durch das Land übernommen.

Aus Gründen der Rechtssicherheit wird an dem vom Gesetz vorgesehenen Ablauf grundsätzlich festgehalten. Danach muss zunächst ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens gestellt werden. Die Landesregierung prüft dessen Zulässigkeit. Ist der Antrag zulässig, folgt zunächst das Volksbegehren, bei dem nach Art. 124 HV in der gegenwärtigen Fassung mindestens 20 v.H. der Stimmberechtigten den Gesetzentwurf unterstützen müssen. Ist das Volksbegehren erfolgreich, entscheidet zunächst der Landtag über den Gesetzentwurf. Lehnt er ihn ab, schließt sich der Volksentscheid an.

Die Änderungen des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid werden parallel zu Änderungen der Hessischen Verfassung vorgenommen. Es ist vorgesehen, das Quorum für ein Volksbegehren von 20 v.H. auf 10 v.H. zu senken (Drucks. 17/...). Die Änderungen der Verfassung und des Gesetzes sind wichtige Schritte zur Erleichterung von Volksbegehren.

**2. Einzelbegründung zu Art. 1:**

Zu Nr. 1:

Durch die vorgesehene Änderung in § 2 Abs. 2 b wird das Quorum für einen Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens von 3 v.H. auf 1 v.H. der Stimmberechtigten abgesenkt. Dies wären nach derzeitigem Stand bei gut 4,37 Mio. Stimmberechtigten (Landtagswahl 2008) immer noch fast 43.700 Unterstützerinnen und Unterstützer statt nach der bisherigen Regelung mehr als 131.000 Unterschriften.

Zu Nr. 2:

Der Landeswahlleiter setzt nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Beginn und Ende der Frist zur Eintragung in die zur Auslegung zugelassenen Listen fest. Diese

Frist soll nach der bisherigen Fassung des Satzes 3 vierzehn Tage betragen. Innerhalb dieser Frist müssen sich dann mindestens 20 v.H. der Stimmberechtigten in die Listen eintragen, nach der vorgesehenen Änderung der Hessischen Verfassung noch 10 v.H. der Stimmberechtigten. Das wären nach derzeitigem Stand rund 437.000 Menschen. Innerhalb von nur zwei Wochen sind selbst bei einem äußerst populären Anliegen derartig viele Unterstützerinnen und Unterstützer nur schwer zu gewinnen. Die Frist wird daher auf mindestens drei Monate ausgedehnt. Dies liegt im Mittel der bundesweit in den Ländern vorgesehenen Fristen zwischen zwei Wochen und zwölf Monaten.

Zu Nr. 3:

Bisher können Unterschriften zur Unterstützung eines Volksbegehrens nur in den von den Gemeindebehörden ausgelegten Listen geleistet werden. Die Notwendigkeit, sich extra zu einer Behörde zu begeben, um die Unterschrift zu leisten, schreckt unnötig ab. Deshalb ist vorgesehen, dass die Listen zum einen auch an anderen Stellen ausgelegt werden können und zum anderen auch Listen von den Gemeindebehörden auf Anforderung zur Verfügung gestellt werden müssen, mit denen dann Unterstützungsunterschriften gesammelt werden können.

Zu Nr. 4:

Zu a: Bisher müssen die Eintragungslisten von den Initiatoren eines Volksbegehrens beschafft und auch an die Gemeindebehörden versendet werden. Diese Aufgabe wird künftig vom Landeswahlleiter übernommen.

Zu b: Bisher ist vorgesehen, dass die Gemeindebehörden auch am Samstag und Sonntagen eine Unterschriftsleistung auf den ausgelegten Eintragungslisten ermöglichen. Im Hinblick auf die längere Frist für die Sammlung der Unterschriften und die Ergänzung durch Sammlung an anderen Orten ist diese Regelung entbehrlich. Sie entlastet die Gemeinden zudem von zusätzlichem Personal- und Sachaufwand.

Zu Nr. 5:

Nach § 8 Abs. 4 kann derzeit die Leistung einer Unterschrift zur Unterstützung eines Volksbegehrens nur in der Gemeinde erfolgen, in der der Berechtigte zu Beginn der Eintragsfrist seinen Wohnort hat. Wenn die freihändige Unterschriftensammlung möglich ist, muss diese Beschränkung entfallen.

Zu Nr. 6:

Die Änderung ist eine Folgeregelung zur Änderung des § 6 (vgl. Nr. 3). Es muss sichergestellt werden, dass die bei anderen Stellen als den Gemeindebehörden ausgelegten und zur Unterschriftensammlung verwendeten Listen innerhalb der Eintragsfrist bei den Gemeindebehörden abgegeben werden. Sonst ist nicht sichergestellt, dass die Unterschriften tatsächlich innerhalb dieses Zeitraums geleistet wurden. Später eingehende Listen können dann nicht mehr berücksichtigt werden. Die Regelung dient der Rechtssicherheit. Die abgegebenen Listen nehmen dann an der Überprüfung v.a. der Stimmberechtigung der Unterschriftsleistenden teil.

Zu Nr. 7:

Die Änderung stellt sicher, dass die Kosten für ein erfolgreich beantragtes Volksbegehren vom Land zu tragen sind und korrespondiert mit der künftigen Verpflichtung des Landeswahlleiters, für die Beschaffung und Versendung der Eintragungslisten zu sorgen (§ 6, vgl. Nr. 4).

Zu Nr. 8:

Das Außerkrafttreten des Gesetzes wird um drei Jahre hinausgeschoben.

### **3. Einzelbegründung zu Art. 2:**

Das Änderungsgesetz soll am 1. Juli 2009 in Kraft treten und damit zeitgleich mit den Änderungen der Hessischen Verfassung.

Wiesbaden, 11. August 2008

Der Fraktionsvorsitzende:  
**Tarek Al-Wazir**