

Rechtsanwalt  
Peter Neumann

Landesgeschäftsführer  
Mehr Demokratie in NRW  
51543 Köln-Porz  
Tel.: 02203/592867  
Fax.: 02203/592862



Trajanstr. 10  
50678 Köln  
0221/326179

## Stellungnahme zur Anhörung vor dem Hauptausschuß des Landtags von Nordrhein-Westfalen am 8. März 2001

### Zu den Gesetzentwürfen

- 1) Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen  
Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD und  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 13/462

### in Verbindung damit :

- 2) Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und  
Volksentscheid  
Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD und  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 13/457

### und:

- 3) Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und des  
Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid

Gesetzentwurf  
der Fraktion der CDU  
Drucksache 13/178.

## I. Allgemeine Fragen

### 1) a) Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Regelungen im Vergleich zur derzeit geltenden Gesetzeslage?

#### aa) Zur Regelung einer qualifizierten Massenpetition in Form einer Volksinitiative

Eine Volksinitiative ist bislang nicht in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen geregelt. Sowohl die Drs. 13/187 als auch die Drs. 13/462 sehen die Aufnahme eines als Volksinitiative bezeichneten Rechtsinstituts in einen neu in die Verfassung aufzunehmenden Art. 67 a NRWVerf. vor.

Die Einführung einer Volksinitiative in Form einer sogenannten qualifizierten Massenpetition liegt im Trend der aktuellen verfassungsrechtlichen Entwicklung. Dieser Trend hat mit der Einführung dieses Rechtsinstituts in die Landesverfassung von Schleswig-Holstein 1990 ihren Anfang genommen.

So positiv die Motive für diese Regelung auch sein mögen, die Volksinitiative in Schleswig-Holstein und die ihr nachfolgenden Bestimmungen im Landesverfassungsrecht der anderen Bundesländer haben in der Fachliteratur, bei den Verfassungsgerichten und bei den Bürgern erhebliche Verwirrung und Unklarheit über die Rechtsqualität der Bestimmungen ausgelöst.

Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Volksinitiative in der deutschen Verfassungslandschaft zwar nicht als eigenes Rechtsinstitut, aber dennoch als Begriff existierte. Darunter wurde mehrheitlich bis 1990 das Gesetzesinitiativrecht des Volkes verstanden, welches in den Verfassungen, die bis dahin die Volksgesetzgebung geregelt hatten, in Form des Volksbegehrens kodifiziert war. Es existierten mithin Gesetzesinitiativrechte der Landesregierung, des Parlaments und des Volkes in Form des Volksbegehrens. Letzteres wurde analog zu den Begriffen der Regierungsinitiative und der Parlamentsinitiative als Volksinitiative bezeichnet.

Nachdem die meisten Bundesländer ähnliche Bestimmungen zur Volksinitiative kodifiziert haben, taucht der Begriff mit zwei weiteren Bedeutungen auf. Zum einen wird er – wie in den vorliegenden Gesetzentwürfen – für eine sogenannte qualifizierten Massenpetition verwendet. Zum anderen kann damit auch ein konkret ausgestaltetes Gesetzesinitiativrecht des Volkes – eben in Form einer Volksinitiative – gemeint sein.

Der Umstand, daß im deutschen Verfassungsrecht unter dem Begriff der Volksinitiative gleich drei verschiedenen Gegenstände verstanden werden können, ist unglücklich und nicht zu begrüßen.

Das gesetzgeberische Anliegen der vorliegenden Gesetzentwürfe ist die Regelung einer qualifizierten Massenpetition. Sie unterscheidet sich dadurch von dem Petitionsrecht, das ebenfalls „in Gemeinschaft mit anderen“ ausgeübt werden kann, dadurch, daß eine bestimmte Mindestzahl an Unterstützern erforderlich ist. Deshalb spricht man auch von einer „qualifizierten“ Massenpetition. Die Massenpetition ohne diese Qualifizierung gibt es bereits im Verfassungsrecht. Für NRW heißt das gem. Art. 4 NRWVerf. i.V.m. Art. 17 GG:

„Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder *in Gemeinschaft mit anderen* schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden“.

Neben der „Qualifizierung“ durch eine bestimmte Mindestunterstützerzahl auf der Tatbestandsseite, die in den vorliegenden Gesetzentwürfen (Drs. 13/187; Drs. 13/462) mit 0,5 % der Stimmberechtigten angegeben wird, zeichnet sich die Volksinitiative in Form einer sog. qualifizierten Massenpetition dadurch aus, daß sie auch auf der Rechtsfolgenseite Unterschiede zur allgemeinen Massenpetition aufweist. Regelmäßig ist damit ein Anhörungsrecht in der Volksvertretung verbunden.

In dem Gesetzentwurf Drs. 13/187 ist dies ausdrücklich in einen einzufügenden Art. 67 a Abs. 2 NRWVerf. vorgesehen. Wenn man eine Volksinitiative in Form der qualifizierten Massenpetition regelt, ist dies konsequent. Demgegenüber erscheint die vergleichbare Bestimmung in Art. 67 a NRWVerf. der Drs. 13/462 unzureichend. Dort wird gerade auf die Nennung des die qualifizierte Massenpetition auszeichnenden zusätzlichen Rechtsfolgenmerkmals verzichtet. Der Hinweis auf das Ausführungsgesetz existiert dort zwar, dennoch sollten sich Tatbestands- und Rechtsfolgenseite aus dem formellen Verfassungsrecht ergeben und nicht erst durch zusätzliche Suche in einem Ausführungsgesetz bestimmen lassen.

Das hier vorgelegte Ausführungsgesetz (Drs. 13/457) sieht in dem neu eingefügten Abschnitt I eine Anhörung der Vertrauenspersonen bzw. Vertreter der Volksinitiative in der Volksvertretung nicht vor. Damit entspricht die hier vorgelegte Konstruktion nicht einmal den Mindeststandards in anderen Landesverfassungen. Zudem trägt diese Konstruktion zu einer Verstärkung der Bestimmungsprobleme hinsichtlich der Rechtsnatur sogenannter qualifizierter Massenpetition bei.

Schon aus gesetzgebungstechnischer Sicht sind die Bestimmungen in den Vorlagen 13/462; Drs. 13/457 zur Volksinitiative mißlungen. Schon die Regelung im Abschnitt über die Gesetzgebung ist nicht überzeugend.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit es überhaupt sinnvoll ist, diese (abgebrochene) qualifizierte Massenpetition zu regeln.

Ist das gesetzgeberische Interesse darauf gerichtet, auch Ausländern unter dem Begriff des Volkes (Volksinitiative) die Möglichkeit zu geben einen Gegenstand vor die Volksvertretung zu tragen, so greift dies nicht durch, als beide Vorlagen von „Stimmberechtigten“ sprechen und damit Ausländer ausdrücklich ausnehmen.

Die von der üblichen Petition abweichende Möglichkeit der Anhörung im Parlament, die eine Qualifizierung durch eine bestimmte Unterschriftenzahl rechtfertigt, ist zumindest nach einem der vorliegenden Konzepte nicht vorgesehen.

Da die qualifizierte Massenpetition in Form der Volksinitiative über das Anhörungsrecht (sofern diese Variante geregelt wird) hinaus keine weiteren Rechte vermittelt, insbesondere keine notwendige Voraussetzung für das Volksbegehren darstellt, ist der Sinn einer solchen Bestimmung höchst zweifelhaft.

Der Verfasser räumt ein, daß auch der dem Volksbegehren „*Mehr Demokratie in NRW: Faire Volksentscheide in die Verfassung*“ zugrunde liegende Gesetzentwurf eine Volksinitiative vorsieht. Dort ist jedoch die Beteiligung von Ausländern vorgesehen.

Dennoch wird die Aufnahme einer solchen Bestimmung, insbesondere die Regelung eines lediglich zweistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens heute abgelehnt. Die begrifflichen Unklarheiten, die mit der Volksinitiative verbunden sind, die nur geringe Ausweitung der ohnehin mit der Petition geregelten Rechte läßt eine solche Bestimmung heute nicht mehr zeitgemäß erscheinen.

Soweit die vorliegenden Gesetzentwürfe die Volksinitiative im Abschnitt über die Gesetzgebung regeln, ist dies abzulehnen. Es handelt sich um die Geltendmachung von grundrechtlichen Gewährleistungen. Diese sind bei den Grundrechten zu regeln. Gesetzgebung ist Handeln von Staatsorganen. Wenn das Staatsorgan Volk im Rahmen der Volksgesetzgebung handelt, so geht es nicht um Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat. Es liegt vielmehr – unabhängig von der Qualifizierung des Handelns eines jeden einzelnen Bürgers – staatliches Handeln vor. Vor diesem Hintergrund ist es nicht hilfreich, wenn eine weitere Verfassungsreform die Unklarheiten im formellen Landesverfassungsrecht weiter schürt.

Wenn sich der Landtag auf eine Regelung einer qualifizierten Massenpetition einigt, dann sollte diese

- (1) so auch bezeichnet werden (qualifizierte Massenpetition)
- (2) selbstverständlich ein Anhörungsrecht in der Volksvertretung vermitteln
- (3) bei den Grundrechten und in keinem Fall im Abschnitt über die Gesetzgebung geregelt sein.

Andernfalls ist es im Rahmen der Entwicklung des formellen Landesverfassungsrechts besser, man verzichtet ganz auf die Regelung einer qualifizierten Massenpetition.

## **bb) Zur Regelung der Volksgesetzgebung**

### **(1) Einfache Landesgesetze**

Die Volksgesetzgebung soll nach den vorgelegten Gesetzentwürfen in seiner zweistufigen Ausgestaltung mit vorgeschaltetem Zulassungsantrag erhalten bleiben. Das Quorum für das Volksbegehren bei der einfachen Gesetzgebung soll nach beiden Konzepten von 20 % auf 10 % der Stimmberechtigten gesenkt werden. Vor dem Hintergrund der präklusiven Wirkung eines Quorums von 20 % der Stimmberechtigten [unten: **Frage 1 b)**] erscheint eine Senkung des Quorums beim Volksbegehren geboten. Grundsätzlich ist eine Senkung mithin zu begrüßen.

Fraglich ist indessen, ob der Vorschlag von 10 % der Stimmberechtigten angemessen ist. In der Verfassungsgeschichte des Landes Nordrhein-Westfalen hätte selbst das zweiterfolgreichste Volksbegehren im Land Nordrhein-Westfalen „*Aktion Bürgerwille*“ mit der beachtlichen Unterstützung von 720.032 Stimmberechtigten nicht die Hürde von 10 % der Stimmberechtigten genommen. Selbst wenn man unterstellt, daß eine Reihe zusätzlicher Initiativen unternommen worden wären, so wird man ohne Übertreibung feststellen müssen, daß auch das nun vorgesehene Quorum von 10 % der Stimmberechtigten in 50 Jahren Nordrhein-Westfalen zu keinem weiteren erfolgreichen Volksbegehren geführt hätte.

Mit Blick auf das sehr starke Engagement der Bürger bei der „*Aktion Bürgerwille*“ und der daraus resultierenden Einschätzung darüber, was in einem so bevölkerungsreichen Land wie Nordrhein-Westfalen machbar ist, sollte zumindest solchen Initiativen auch eine Chance eingeräumt werden, ein Volksbegehren zu realisieren.

Vor diesem Hintergrund erscheint ein Quorum von 5 % der Stimmberechtigten bei der einfachen Gesetzgebung angemessen. Wird aber bei der Volksgesetzgebung eine entsprechende Korrektur des Quorums beim Volksbegehren vorgenommen, so kann es nicht bei einem Zulassungsantragsquorum von 3.000 Unterschriften bleiben.

Dagegen sprechen nicht nur die unten genannten Gründe über die Organisationsstruktur solcher Initiativen aus dem Volk [Frage 1) b)]. Es entstünde bei einer Senkung des Quorums beim Volksbegehren auch ein Mißverhältnis zwischen Antragsquorum und Volksbegehrensquorum. Die Hürde von 5 % der Stimmberechtigten wird mehr Initiativen motivieren, ein Volksbegehren zu starten. Es muß daher bereits zuvor eine Auslese getroffen werden, um nur die Initiativen im Volksbegehren zum Zuge kommen zu lassen, die auch wirklich eine Chance haben, die immer noch beachtliche Hürde von 5 % (ca. 650.000) der Stimmberechtigten zu nehmen.

Andererseits darf die Hürde beim Zulassungsantrag nicht zu hoch sein, damit offensichtlich verfassungswidrige Initiativen nicht von zu vielen Bürgern getragen werden, die bei der Rechtsprüfung durch die Landesregierung nicht bestehen werden. Es ist daher zu empfehlen, im Rahmen des Zulassungsantrags ein Quorum von 1 % (ca. 130.000) der Stimmberechtigten bei der einfachen Gesetzgebung zugrunde zu legen.

Zu den Regelungen über den einfachgesetzlichen Volksentscheid liegen zwei verschiedene Vorschläge vor. Während die Drs. 13/187 die bisherige Bestimmung in Art. 68 Abs. 4 Satz 2 NRWVerf. beibehalten will, sieht die Drs. 13/462 die Einführung eines Zustimmungsquorums von 20 % der Stimmberechtigten vor.

Da ein Quorum von 20 % praktisch eine Präklusionswirkung erzeugt [siehe unten: Frage 1)b)] kann die in der Drs. 13/462 vorgesehene *reformatio in peius* beim Volksentscheid nicht überzeugen.

Neben diesen Überlegungen gibt es eine ganze Reihe grundsätzlicher Einwände gegen Quoren beim Volksentscheid, wobei es nicht darauf ankommt, ob es sich dabei um Beteiligungs- oder – wie hier – um Zustimmungsquoren handelt.

Quoren bei Volksentscheiden sind unabhängig davon, ob es sich um verfassungsändernde oder einfachgesetzliche Regelungen handelt, die im Wege der Volksgesetzgebung getroffen werden sollen, nicht zu begrüßen. Die Gegner der vorgeschlagenen Regelungen im Volksgesetz werden so verführt, die Diskussion in der Sache zu vermeiden oder gar einen Boykottaufruf zu tätigen. Mit Quoren bei Volksentscheiden besteht grundsätzlich die Gefahr, daß die Gegner größere Chancen in der Verweigerung der Diskussion erblicken als in der Sachauseinandersetzung.

Dies hat zur Folge, daß

- (a) die Abstimmungsfreiheit nicht mehr gewahrt ist. Wer am Volksentscheid teilnimmt gibt sich als Befürworter der vorgeschlagenen Regelung zu erkennen,
- (b) der eigentliche Sinn der Volksgesetzgebung, die politische Sachdiskussion zu fördern, verfehlt wird,
- (c) es verfälschte Ergebnisse geben kann. Werden Gegner des Vorschlags ausdrücklich dazu angehalten, nicht am Volksentscheid teilzunehmen, und wird das Quorum dann doch von den Befürwortern geschafft, könnte dies dem Ergebnis widersprechen, welches zustande gekommen wäre, hätte es keinen Boykott gegeben.
- (d) Enthaltungen zu Nein-Stimmen umgedeutet werden. Wie bei der Wahl hat jeder das Recht, nicht an einem Volksentscheid teilzunehmen. Daß diese Enthaltungen dann aber als Nein-Stimmen gewertet werden, ist nicht seriös. Die Abgabe keiner Willenserklärung kann nicht in eine verneinende Willenserklärung umgedeutet werden.

Vor diesem Hintergrund kann nicht überzeugen, wenn nunmehr der parlamentarische Gesetzgeber Quoren beim einfachgesetzlichen Volksentscheid einführen will. Insoweit sollte die Drs. 13/187 Vorrang haben.

## **(2) Verfassungsändernde Landesgesetze**

Der Gesetzentwurf in der Drs. 13/462 regelt in einem neuen Art. 69 Abs. 3 Satz 2 NRWVerf. ausdrücklich die verfassungsändernde Volksgesetzgebung. Dies ist zu begrüßen. Nach der hier vertretenen und in der Literatur inzwischen überwiegenden Rechtsauffassung

Wie hier: Vogels, Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 1951, Art. 68, Anm. 3, S. 134; Art. 69, Anm. 3, S. 137; Schlenker, Die Volksgesetzgebung in Deutschland, 1952, S. 93; Fell, Plebiszitäre Einrichtungen im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht, 1964, S. 66; Abelein, in: ZParl 1971, S. 187 ff. (S. 193); Hernekamp, Formen und Verfahren direkter Demokratie, 1979, S. 278, auch Fußn. 5; Krause, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Band II, 1987, S. 313 ff. (S. 329, Fußn. 84), dort nur verfassungsändernde Volksbegehren; Rommelfanger, Das konsultative Referendum, 1988, S. 49, Fußn. 148, Fußn. 149, alle ohne Hinweis auf die Entstehungsgeschichte. Ebenso, jedoch mit Hinweis auf die Entstehungsgeschichte: Jung, in: KritV 1993, S. 14 ff. (S. 27 ff.); Wolff, Unmittelbare Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid in den Verfassungen der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 57 ff.; Hoof/Kempf, in: ZParl 1993, S. 14 ff. (S. 17, Synopse 1); Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland,

1994, S. 29 ff. (S. 30); Jung, Grundgesetz und Volksentscheid, 1994, S. 114; Stiens, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im Bundesstaat der Gegenwart, 1997, S. 206 ff. (S. 207 f.); Neumann, Peter, in: ZfDD 1998, Heft 40, S. 28 f.; Neumann, Peter, in: ders./von Raumer, [Hrsg.], Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung, 1999, S. 17 ff. (S. 29 ff.); Degenhart, ebd., S. 57 ff.; Muckel, ebd., S. 57 ff.; Siekmann, ebd., S. 181 ff. (S. 181); von Arnim, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, S. 250 ff.; Tillmanns, in: DÖV 2000, S. 269 ff. (S. 275); Pieroth, in: ZfDD 2000, Heft 47, S. 36 ff. (S. 36); Tillmanns, in: NVwZ 2001 (im Erscheinen).

ist zwar eine verfassungsändernde Volksgesetzgebung nach der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen zulässig, es besteht hierüber allerdings Uneinigkeit, so daß die Klarstellung durch den Landtag deshalb sinnvoll ist, weil sie Rechtsunsicherheiten für die Zukunft ausschließt.

Jedoch will diese Vorlage in Art. 68 Abs. 3 Satz 3 NRWVerf. ein Beteiligungsquorum von 50 % der Stimmberechtigten und eine interne Qualifizierung von zwei Drittel der Abstimmenden, die dem Gesetzentwurf zustimmen müssen, regeln.

Die obigen Überlegungen zur Frage eines Quorums bei Volksentscheiden, gelten auch für die verfassungsändernde Volksgesetzgebung.

Aus diesen grundsätzlichen Erwägungen verbietet sich ein Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum auch beim verfassungsändernden Volksentscheid.

Andererseits ist nicht ohne Grund auch bei der parlamentarischen Gesetzgebung für den Fall der Verfassungsänderung eine Erschwernis vorgesehen (vgl. Art. Abs. 1 Satz 2 NRWVerf.).

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

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

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

In den bisherigen Ausgestaltungen der Volksgesetzgebung im Landesverfassungsrecht findet sich als Erschwerens für die verfassungsändernde Volksgesetzgebung zumeist das Quorum beim Volksentscheid. Entsprechend wird in der Literatur und der Rechtsprechung auch das Hauptaugenmerk auf diese Möglichkeit der Erschwerens gelegt.

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

Dies ist insoweit verständlich, als das Instrument des Quorums auch beim Volksbegehren akzeptiert ist und der plebiszitären Gesetzgebung Quoren immanent zu sein scheinen. Dennoch ist dieser Umstand betrüblich, hat doch gerade diese Form der Verfahrenerschwerens erhebliche Nachteile. Noch dazu werden andere Erschwerensformen nicht diskutiert, die den Zweck ebenso gut erreichen können:

Neben einem Quorum beim Volksentscheid besteht die Möglichkeit, gesteigerte Quoren für Verfassungsänderungen beim Zulassungsantrag und beim Volksbegehren zu regeln. Legt der verfassungsändernde Landesgesetzgeber besonderen Wert auf Erschwerensformen beim Volksentscheid, so kann eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden ebenso Abhilfe schaffen,

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

wie eine Wiederholung des Volksentscheids, die nur dann zur Verfassungsänderung führt, wenn beide Volksentscheide die Verfassungsänderung billigen.

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

Es ist sinnvoll, auf jeder Stufe des Verfahrens Erschwerens vorzusehen. Unabhängig von dem praktischen Sinn solcher gesteigerter Verfahrensanforderungen, wird so auch die besondere Wertigkeit der Verfassung deutlich, die darin liegt, daß sie als rechtliche Grundordnung des Staates und vorrangiges Normengefüge Orientierung gibt. Es ist auch nicht

unklug, wenn die Bürger sich nicht erst beim Volksentscheid, sondern bereits bei der Einleitung des Volksgesetzgebungsverfahrens über die besondere Bedeutung dieses Gesetzentwurfes dadurch klar werden, daß hier andere, erhöhte Verfahrensanforderungen gelten.

Aus diesem Grunde ist schon beim Zulassungsantrag ein doppeltes Quorum von 2% (ca. 260.000) der Stimmberechtigten und beim Volksbegehren von 10% (ca. 1,3 Mio) der Stimmberechtigten nicht nur als verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch als rechtspolitisch sinnvoll anzusehen. Beim verfassungsändernden Volksentscheid sollte auf Beteiligungs- und Zustimmungsquoren gänzlich verzichtet werden. Eine Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden ist hier geeignet, dem besonderen Rang der Verfassung als rechtlicher Grundordnung des Staates gerecht zu werden.

### (3) Zwei- oder Dreistufigkeit des Verfahrens

Das Volksgesetzgebungsverfahren kann entweder aus Volksbegehren und Volksentscheid bestehen, d.h. zweistufig ablaufen,

Art. 59, 60 BaWüVerf., Art. 74 BayVerf., Art. 62, 63 BerlVerf.,  
 Art. 70 Abs. 1 Satz 1 lit d) BremVerf., Art. 124 HessVerf.,  
 Art. 60 MVorVerf., Art. 48-50 NdsVerf., Art. 68 NRWVerf.,  
 Art. 109 RhLPfVerf., Art. 99, 100 SaarlVerf., Art. 81 SaAnVerf.,  
 Art. 82 ThürVerf.

oder zusätzlich eine vorgeschaltete Volksinitiative bzw. einen Volksantrag beinhalten, d.h. dreistufig kodifiziert sein.

Art. 76-78 BrbgVerf., Art. 50 HambVerf., Art. 71, 72  
 SächsVerf., Art. 41, 42 SHVerf.

Ist das Volksgesetzgebungsverfahren nur zweistufig ausgestaltet, so setzt die Durchführung des Volksbegehrens regelmäßig einen Antrag voraus, der von einer qualifizierten Minderheit unterstützt werden muß.

§ 25 Abs. 3 BaWüVAbstG (10.000 Unterstützungs-  
 unterschritten), Art. 64 Abs. 1 BayLWG (25.000 Unter-  
 schritten), § 15 Abs. 1 BerlVInG (25.000 Unterschriften), § 10  
 Abs. 2 Ziff. 2. BremVEVerfG (5.000 Unterschriften), § 2 Abs. 2  
 lit. b HessVVG (3% Unterschriften), § 13 Abs. 1 Ziff. 2  
 MVorVaG (140.000 Unterschriften), § 2 Abs. 1  
 NRWVBegVEG (3.000 Unterschriften), § 63 Abs. 2 Ziff. 2.  
 RhLPfLWG (20.000 Unterschriften), § 2 Abs. 2 Ziff. 2.  
 SaarlVAbstG, (5.000 Unterschriften), § 10 Abs. 2 Ziff. 2

SaAnVAbstG (10.000 Unterschriften), § 10 Abs. 2 Ziff. 2.  
ThüBVVG (5.000 Unterschriften).

Das bedeutet jedoch nicht, daß die Betreiber eines Volksgesetzgebungsverfahrens zuvor nicht auch eine Volksinitiative durchführen können. Einige Landesverfassungen, in denen ein zweistufiges Volksgesetzgebungsverfahren kodifiziert ist, sehen unabhängig davon Volksinitiativen

Art. 59 MVorVerf., Art. 47 NdsVerf., Art. 108 a RhLPfVerf.,  
Art. 80 SaAnVerf.

bzw. Bürgeranträge

Art. 87 BremVerf., Art. 68 ThürVerf.

oder eine Einwohnerinitiative

Art. 61 BerlVerf.

vor. In einem Fall gilt dies sogar für ein dreistufiges Volksgesetzgebungsverfahren. In der Freien und Hansestadt Hamburg ist eine „*Volkspetition*“ neben einem dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahren mit Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vorgesehen.

Art. 25 c HambVerf., Art. 50 HambVerf.

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

Für ein dreistufiges Verfahren spricht, daß aufgrund des weiteren zweiten Relevanztests beim Volksbegehren ein sehr niedriges Quorum auf der ersten Stufe gewählt werden kann. Dies ermöglicht eine sehr frühe Rechtsprüfung über den zugrundeliegenden Gesetzentwurf. Für eine solche Konzeption spricht vor allem, daß sich das staatsbürgerliche Engagement nicht

unnötig lange auf einen verfassungswidrigen Gesetzentwurf richtet. In den Fällen, in denen die Initiative einen Gegenstand aufgreift, den das Parlament ohne weitere Schwierigkeiten umzusetzen bereit ist, wird bei dem im dreistufigen Verfahren denkbaren niedrigen Einstiegsquorum vermieden, daß zunächst ein unnötig großer Aufwand bei der Volksinitiative betrieben wird.

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

Hier wird daher das dreistufige Volksgesetzgebungsverfahren favorisiert. Dennoch soll in der nachfolgenden Kurzdarstellung auch auf Grundlage der den beiden Drucksachen zugrunde liegenden zweistufigen Ansätze, die sich an der bereits bestehenden Regelung orientieren, eine Gesamtkonzeption empfohlen werden.

**(4) Konzept einer Volksgesetzgebung unter Vermeidung von Quoren beim Volksentscheid**

Folgende Gesamtkonzeptionen der Volksgesetzgebung erscheinen nach den vorherigen Feststellungen sinnvoll, verfassungskonform und mit Blick auf Gesichtspunkte der Gesetzgebungstechnik, wie der Normenklarheit sinnvoll:

**Grundannahme:** Es macht Sinn eine Erschwernis bei verfassungsändernden Gesetzen gegenüber einfachen Landesgesetzen vorzusehen.

**(a) Vorschlag einer zweistufigen Volksgesetzgebung**

	Einfaches Gesetz	Verfassungsänderndes Gesetz
Zulassungsantrag	130.000	260.000
Volksbegehren	5 % (650.000)	10 % (1,3 Mio)
Volksentscheid	Mehrheit der Abstimmenden	Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden

**(b) Vorschlag einer dreistufigen Volksgesetzgebung**

(Hier ist die Volksinitiative keine qualifizierte Massenpetition, sondern bereits das Gesetzesinitiativrecht des Volkes. Die Volksinitiative ist bei der dreistufigen Volksgesetzgebung notwendige Bedingung des Volksbegehrens).

	Einfaches Gesetz	Verfassungsänderndes Gesetz
Volksinitiative	130.000	260.000
Volksbegehren	5 %(650.000)	10 %(1,3 Mio)
Volksentscheid	Mehrheit der Abstimmenden	Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden

1) b) Wie haben sich bisher die vorhandenen Regelungen ausgewirkt?

Die vorhandenen Bestimmungen zur Volksgesetzgebung haben sich faktisch als Präklusionsregelungen erwiesen.

In der Verfassungsgeschichte des Landes Nordrhein-Westfalen gab es in über 50 Jahren keinen Volksentscheid.

Es hat nur drei zugelassenen Volksbegehren gegeben, von denen nur zwei durchgeführt wurden.

aa) 1969 ließ die Landesregierung das Volksbegehren „*Aktion selbständiges Beuel*“ zu, das vor dem Hintergrund ihres regionalen Anliegens keine Chance hatte, die Unterstützung des Landesvolkes zu bekommen. Das Volksbegehren wurde von den Initiatoren daher auch nicht mehr durchgeführt.

bb) 1974 erfolgte in der Zeit vom 16. Januar bis zum 12. Februar das Volksbegehren der „*Aktion Bürgerwille e.V.*“ aus Wattenscheid. Das Volksbegehren richtete sich gegen die kommunale Gebietsreform Bochum/Wattenscheid. Der Eintragungszeitraum fiel in die Karnevalszeit.

Trotz dieser erheblichen Behinderung trugen sich 720.032 Stimmberechtigte in die Eintragungslisten ein. Dies entsprach etwa 6 % der Stimmberechtigten.

cc) 1978 erfolgte das Volksbegehren „*Stopp Koop*“. Aufgrund sinkender Schülerzahlen hatte der Landtag mit den Stimmen der Koalitionsparteien SPD und F.D.P. eine Änderung des

Schulverwaltungsgesetzes beschlossen, wonach Haupt-, Realschulen und Gymnasien zu sog. „Kooperativen Schulen“. Die „Bürgeraktion Volksbegehren gegen die Kooperative Gesamtschule“ bildete sich aus mehreren Eltern- und Lehrerverbänden. Sie betrieben das Volksbegehren und wurden von der CDU massiv unterstützt. Während der Eintragsfrist im Februar 1978 trugen sich 3.637.207 Stimmberechtigte ein. Dies entsprach einem Anteil von 29,9 % der Stimmberechtigten. Das eindrucksvolle Ergebnis wurde als „Vorwegnahme des Volksentscheids“ gewertet. Die Landesregierung empfahl dem Landtag dem Volksbegehren zu entsprechen, was der Landtag dann auch tat.

Das Volksbegehren ist nach wie vor das erfolgreichste in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Eine so hohe Zustimmung der Stimmberechtigten ist nicht mehr erreicht worden. Ähnlich erfolgreich ist nur noch das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringen II“ gewesen. Am 15. Dezember 2000 konnte „Mehr Demokratie in Thüringen“ dem Innenministerium 387.281 Unterschriftenbögen zur Weiterleitung an die Meldebehörden überreichen. Damit war das zweitbeste jemals bei einem Volksbegehren in Deutschland erreichte Ergebnis erzielt worden. Mit 19,56 % der Stimmberechtigten hätte aber nicht einmal das zweiterfolgreichste Volksbegehren in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland die Hürde in Nordrhein-Westfalen von 20 % der Stimmberechtigten nehmen können.

dd) Neben den von der Landesregierung als unzulässig angesehenen Volksbegehren

- Auflösung des Landtages
- Bürgerinitiative Ausländerstopp I
- Bürgerinitiative Ausländerstopp II
- Aktion Volksbegehren NRW gegen Atoanlagen
- Mehr Demokratie in NRW: Faire Volksentscheide in die Verfassung

Hat es eine Vielzahl von Initiativen gegeben, die über ein Volksbegehren nachgedacht haben

- Zur Landschaftsverbandsreform
- Zum Kindertagesstättengesetz
- Initiative Mensch und Hund

oder sogar die erforderlichen Unterschriften für den Zulassungsantrag sammelten

- Wiedereinführung des Buß- und Betttag als Feiertag
- Wir gegen die Rechtschreibreform.

In diesen Fällen waren die Quoren maßgebliche Ursache für die Nichtbetreibung der Volksbegehren. Dies gilt sowohl für das niedrige Quorum beim Zulassungsantrag als auch für das hohe Quorum beim Volksbegehren. Das Zulassungsantragsquorum von 3.000 Stimmberechtigten ist leicht zu erreichen. Den Initianten wird die Illusion eines Erfolges vermittelt. Diese scheitern dann unweigerlich mangels notwendiger organisatorischer Maßnahmen beim Volksbegehren bzw. geben nach Erkennen des aussichtslosen Unterfangens noch vor Antragstellung auf.

Das Quorum von 20 % der Stimmberechtigten beim Volksbegehren bedeutet Präklusion der Volksgesetzgebung. Wenn nur ein Volksbegehren in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland diese Hürde nehmen konnte, dies nur mit Unterstützung der Eltern-, Lehrerverbände, Kirchen und einer der beiden Volksparteien gelang, so wird man die Regelung von 20 % beim Volksbegehren als Volksgesetzgebungsausschlußbestimmung verstehen müssen.

dd) Das Volksbegehren „Stopp-Koop“ darf wegen der besonderen Umstände und der starken Unterstützung durch die CDU als Ausnahmefall betrachtet werden. Die in der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen vorhandenen Regelungen über die Volksgesetzgebung haben diese im Grunde verhindert. Es wurde formal ein Recht eingeräumt, das tatsächlich nicht nutzbar war.

### **c) Welche Auswirkungen sind durch die vorgeschlagenen Regelungen zu erwarten?**

Es wird grundsätzlich mehr Initiativen geben, die ernsthaft überlegen, ein Volksbegehren zu unternehmen. Ob sich die Zahl der Versuche - ein Volksbegehren zu betreiben - erhöhen wird, ist vor dem Hintergrund der immer noch sehr hohen Hürde von 10 % (ca. 1,3 Mio) der Stimmberechtigten fraglich. Es steht zu vermuten, daß die Senkung der Hürden auf 10 % zunächst den Eindruck erwecken wird, man könne ein Volksbegehren mit überschaubarem Aufwand schaffen. Nach einigen auf dieser Fehlannahme beruhenden Versuchen wird Normalität eintreten. Die Zahl der betriebenen Volksbegehren wird daher nach wie vor sehr gering sein. Es werden nur ganz bedeutende Fragen zum Gegenstand eines Volksbegehrens gemacht werden. Verfassungsändernde Volksbegehren werden mit Blick auf die Bestimmung zum verfassungsändernden Volksentscheid weiterhin keine Aussicht auf Verabschiedung durch das Volk haben. Insoweit werden solche Initiativen lediglich den Sinn haben, den Landtag auf eine regelungsbedürftige Frage aufmerksam zu machen.

- 2) **Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Regelungen in den Gesetzentwürfen im Vergleich und nach den Erfahrungen in der Bundesländer?**

Siehe dazu oben: Frage 1 a) und Frage 1) b)

- 3) **Sehen Sie durch eine Ausweitung der plebiszitären Elemente eine Gefahr für den Bestand unserer Demokratischen Grundordnung?**

Nein. Im Gegenteil, die Stärkung der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen (Abstimmungen) neben der unmittelbaren Demokratie in Personalfragen (Wahlen) stützt die freiheitlich demokratische Grundordnung.

Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß bei den Bürgern keine Fehlvorstellungen geweckt werden, die sich aus einer technisch unzureichenden Regelung der Volksgesetzgebung ergeben kann.

Siehe oben zur Normenklarheit: Frage 1) a)

Neben einem Verzicht auf den Begriff der Volksinitiative bei qualifizierten Massenpetitionen sollten präkludierende Bestimmungen vermieden werden. Zwar werden nur formal gewährleistete Volksrechte, die *de facto* nicht umsetzbar sind, noch keine Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung bedeuten, aber nutzen werden diese auch nicht. Wer ernsthaft das Staatsorgan Volk neben dem Staatsorgan Parlament ermöglichen will, muß auch Volksentscheide möglich machen. Konzepte, die von vornherein auf Abfanggesetze ausgerichtet sind, und mit Quoren beim Volksentscheid diesen ihren Sinn nehmen, werden der besonderen Funktion, der „*staatsorganschaftlichen Willensbildung*“ nicht gerecht. Wenn das Volk als Gesetzgeber handelt, wird gerade nicht lediglich politische Willensbildung betrieben. Dies ist nach dem Grundgesetz schlicht falsch. Das Grundgesetz sieht in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG zwei Formen der unmittelbaren Ausübung der Staatsgewalt vor. Im Grundgesetz ist bislang lediglich eine Form, die Wahl, ausgestaltet worden. In den Ländern – ebenso in Nordrhein-Westfalen – ist die unmittelbare Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk in Abstimmungen in Form der Volksgesetzgebung kodifiziert worden. Wer ein so bedeutendes Tun, das staatsorganschaftliche Handeln des Volkes, durch Volksgesetzgebung regeln will, der darf in der konkreten Ausgestaltung nicht seine Mißachtung zum Ausdruck bringen.

**4) Welche Schranken bestehen für die etwaige Änderung der Verfassung im Hinblick auf einmal aufgenommene plebiszitäre Elemente und die hierzu festgelegten Quoren?**

Grundsätzlich sind die Bestimmungen über die Volksgesetzgebung durch verfassungsändernde Gesetze änderbar. Dies kann sowohl durch den Parlaments- als auch durch den Volksgesetzgeber geschehen. Da die am 18. Juni 1950 vom Volk angenommene Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen von vornherein eine neben der Parlamentsgesetzgebung kodifizierte Volksgesetzgebung enthalten hat, ist aus verfassungsimmanenten Gründen allerdings eine vollständige Beseitigung der Volksgesetzgebung nicht möglich.

Im übrigen stehen die Bestimmungen über die Volksgesetzgebung zur Disposition des verfassungsändernden Landesgesetzgebers.

**5) Sollte eine Regelung in die Verfassung aufgenommen werden, die die Reduzierung der vorgesehenen Quoren ausschließlich dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehält?**

Nein. Das Verhältnis von Volks- und Parlamentsgesetzgeber ist dergestalt, daß beide gleichberechtigt nebeneinander stehen. Es ist nicht einzusehen, warum das Staatsorgan Volk die Bestimmungen über das Volksgesetzgebungsverfahren nicht selbst regeln soll, sofern es sich dabei im Rahmen der Verfassung des Landes und des Grundgesetzes bewegt. Das dem so ist, ist mit der Rechtsprüfung durch die Landesregierung und die Möglichkeit der Beschwerde vor dem Verfassungsgericht gewährleistet.

Es darf an dieser Stelle auf die Bestimmung in Art. 100 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Berlin hingewiesen werden, die ausdrücklich bestimmt, daß das Parlament die Verfassung auch ohne das Volk ändern kann, es sei denn, es handelt sich um die Bestimmungen über die Volksgesetzgebung. In diesem Fall kann das Parlament die Verfassung nicht ohne Volksabstimmung ändern.

**6) Sind die angezogenen Hürden für die Rechtswirksamkeit von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid angemessen vor der bestehenden Verfassungsordnung in NRW und im Bund (Grundgesetz)?**

Die in allen vorgelegten Gesetzentwürfen enthaltenen Bestimmungen sind verfassungskonform. Sie verstoßen weder gegen die Landesverfassung noch gegen das Grundgesetz. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen mithin nicht.

Verfassungspolitisch ist sowohl die Konstruktion einer als Volksinitiative bezeichneten sogenannten qualifizierten Massenpetition bedenklich als auch die Einführung eines Quorums beim Volksentscheid über einfache Gesetze.

Siehe oben: Frage 1 a) und Frage 1 b)

- 7) Bedarf es der Regelung einer zeitlichen Sperre bzgl. eines Abänderungsrechts nach erfolgter Gesetzes- bzw. Verfassungsänderung durch Volksbegehren oder Volksentscheid für den parlamentarischen Gesetzgeber?

Nein. Parlaments- und Volksgesetzgeber stehen gleichberechtigt nebeneinander.

Zum Teil wird in der Literatur jedoch von einem Vorrang des Volksgesetzes gegenüber dem Parlamentsgesetz mit der Konsequenz ausgegangen, daß eine Sperrwirkung für den parlamentarischen Gesetzgeber besteht. Insoweit wird zwischen absolutem und relativem Vorrang der Volksgesetzgebung unterschieden.

Eine in der Literatur vertretene Auffassung geht davon aus, daß das im Wege der Volksgesetzgebung beschlossene Gesetz absoluten Vorrang genießt. Danach kann ein Volksgesetz generell nicht durch Parlamentsgesetze geändert oder aufgehoben werden.

Heyen, Das höchste Reichsorgan, 1930, S. 59 ff.; Billerbeck, Plebiszitäre Demokratie in der Praxis, 1989, S. 34.

Soweit in der Literatur ein relativer Vorrang angenommen wird, wird zum einen

Hartwig, Volksbegehren und Volksentscheid, 1930, S. 58 ff. (S. 61). Thoma, in: Anschütz/Thoma [Hrsg.], Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band II, 1. Aufl. Tübingen 1932, unveränderter Nachdruck Tübingen 1998, S. 108 ff. (S. 116); Feuchte, Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 60, Rdnr. 11; So auch: Jellinek, in: Anschütz/Thoma [Hrsg.], Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band II, 1. Aufl. Tübingen 1932, unveränderter Nachdruck Tübingen 1998, S. 160 ff. (S. 181 f.), der aber dann eine Aufhebung oder Änderung des durch Volksentscheid zustande gekommenen Gesetzes durch den Reichstag der laufenden Wahlperiode zulassen will, wenn sich die Umstände erheblich geändert haben.

die Möglichkeit der Abänderung oder Aufhebung eines vom Volk beschlossenen Gesetzes allein der neugewählten Volksvertretung eingeräumt, zum anderen wird sie unter

Peine, in: Der Staat 1979, S. 375 ff. (S. 399).

den Vorbehalt eines obligatorischen Referendums gestellt, bei dem das Volk die Änderung oder Aufhebung zu billigen hat.

Vgl. den Überblick bei: Przygode, Die Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie, 1995, S. 427 ff.

Die vollkommen herrschende Auffassung - schon in der Weimarer Republik - lehnt diese Vorrangtheorien zu Recht ab.

SaarVerfGH in: NVwZ 1988, S. 245 ff. (S. 249); SächsVerfGH, in: LKV 1998, S. 443 f. (S. 443). Hensel, in: Anschütz/Thoma [Hrsg.], Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band II, 1. Aufl. Tübingen 1932, unveränderter Nachdruck Tübingen 1998, S. 313 ff. (S. 318, Fußn. 7); Hannig, Die Stellung des Bayerischen Landtags in dem durch Volksbegehren eingeleiteten Gesetzgebungsverfahren, 1975, S. 109 f.; Fessmann, in: BayVBl. 1976, S. 389 ff. (S. 393); Bocklet, in: ders., Das Regierungssystem des Freistaates Bayern, Band II, 1979, S. 295 ff. (S. 340); Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 16; Grawert, in: Jura 1982, (S. 247 ff.) S. 300 ff. (S. 304); von Danwitz, in: DÖV 1992, S. 601 ff. (S. 607 f.); Schneider, Gesetzgebung, 1982, Rdnr. 180 (S. 111); Fleck, in: Geller/Kleinrahm [Hrsg.], Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stand 1994, Art. 68, Anm. 4 (S. 10 f.); Schonebohm, in: Avenarius/Engelhardt u.a. [Hrsg.], Festschrift für Erwin Stein zum 80. Geburtstag, 1983, S. 317 ff. (S. 335); Ley, in: ders./Prümm [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht für Rheinland-Pfalz, 1986, S. 1 ff. (S. 27, S. 29); Schonebohm, in: Zinn/Stein [Hrsg.], Verfassung des Landes Hessen, Stand 1990, Art. 124, Anm. IX (S. 28); Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 60, Rdnr. 18 (S. 510); Preuß, in: DVBl. 1985, S. 710 ff. (S. 711, S. 714); Schlenker, in: VBIBW 1988, S. 121 ff. (S. 122); Jung, in: Stiftung Mitarbeit [Hrsg.], Direkt Demokratie, 1990, S. 16 ff. (S. 41); ders., in: Stiftung Mitarbeit [Hrsg.], Direkte Demokratie in Deutschland, 1991, S. 19 ff. (S. 59); Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1992, Art. 72, Rdnr. 1 (S. 211); Starck, in: ZG 1992, S. 1 ff. (S. 2); Berlitz, in: KritV 1993, S. 318 ff. (S. 344); Przygode, Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie, 1995, S. 417 ff. (S. 432 ff., S. 435); Huber, Peter M., in: Schmitt, Karl [Hrsg.], Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 1995, S. 69 ff. (S. 93); Schweiger, in: Nawiasky/Schweiger, u.a. [Hrsg.], Die Verfassung des Freistaates Bayern, Stand 1997, Art. 74, Rdnr. 9 (S. 11);

Meissner, in: Degenhart/Meissner [Hrsg.], Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, S. 365 ff. (S. 379). So wohl auch: Greifeld, Volksentscheid durch Parlamente, 1983, S. 68.

Vor diesem Hintergrund besteht weder eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, eine Sperrfrist zu regeln, noch ergibt sich diese Sperrfrist aufgrund der Regelung der Volksgesetzgebung in der Verfassung.

Es ist dem verfassungsändernden Gesetzgeber, allerdings nicht untersagt, analog den Ideen der Vorrangtheorien Änderungssperren oder bestimmte Änderungsmodalitäten zu regeln. Dabei darf er aber die Grenzen nicht überschreiten, die zu einer Aufhebung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses führen würden. Dies wäre sowohl in quantitativer Hinsicht, als auch in qualitativer Hinsicht zu untersuchen.

Der parlamentarische Gesetzgeber wird eine Korrektur eines Volksgesetzes in der Regel nur vornehmen, wenn er sich sicher sein kann, daß die Mangelhaftigkeit der verabschiedeten Vorlage allgemein anerkannt wird. Andernfalls besteht die grundsätzlich vom Verfassungsgeber gewollte Konkurrenzsituation innerhalb der ersten Gewalt (Gesetzgebung), die auch dem Volksgesetzgeber die Möglichkeit gibt, gegen die Korrektur des Volksgesetzes im Wege der Volksgesetzgebung vorzugehen.

In praktischer Hinsicht dürfte es sich hier um seltene Ausnahmefälle handeln (z.B.: Rechtschreibreform Schleswig-Holstein).

**8) Sollte eine Frist bestimmt werden, die, ebenso wie für die Volksinitiative, eine zeitliche Sperre für die Durchführung eines erneuten Volksbegehrens bzw. eines erneuten Volksentscheids über eine inhaltliche Vorgabe bedeutet?**

Ansichts der erheblichen Belastungen für die Betreiber eines Volksgesetzgebungsverfahrens ist schon unter praktischen Gesichtspunkten nicht damit zu rechnen, daß diese nach einem verlorenen Volksbegehren sofort erneut tätig werden. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, warum kurz nach einem verlorenen Volksbegehren bei einem erneuten Versuch ein anderes Ergebnis erzielt werden könnte.

Insoweit reduziert sich der Fall des wiederholenden Volksbegehrens auf schwere Krisensituationen, bei denen die Berechtigung der wiederholten Vorlage außer Zweifel stehen dürfte.

Es besteht mithin kein ernst zu nehmender Anlaß, eine Sperrklausel aufzunehmen, die für einen bestimmten Zeitraum die Wiederholung eines Volksbegehrens ausschließt.

**9) Ist es sinnvoll, wenn der Landtag einem Volksbegehren nicht unverändert zustimmen kann, dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf über einen inhaltlich gleichen Sachverhalt zur Entscheidung mit vorzulegen?**

Unbedingt. Oft wird der Volksgesetzgeber einen Gegenstand in einem Volksgesetz regeln, dessen Regelungsnotwendigkeit zwischenzeitlich auch vom parlamentarischen Gesetzgeber erkannt worden ist.

Da in einem laufenden Volksgesetzgebungsverfahren eine teilweise Korrektur der Vorlage nicht mehr möglich ist, ist es dem Staatsvolk beim Volksentscheid nur möglich die Vorlage anzunehmen oder abzulehnen, die erarbeitet worden ist. Um hier die Möglichkeit eines Kompromisses zu eröffnen bzw. eine andere Alternative, die den gleichen Regelungsgegenstand betrifft, zur Abstimmung zu stellen, sollten Alternativvorlagen des Parlaments ausdrücklich geregelt werden.

Es sollte hierbei darauf geachtet werden, daß beide Gesetzesvorlagen sowohl mit Ja und mit Nein beantwortet werden können.

**10) Wie beurteilen Sie die Einführung eines sogenannten obligatorischen Verfassungsreferendums, d.h. einer Bestätigung von Verfassungsänderungen, die der Landtag bereits verabschiedet hat, durch die Bevölkerung?**

Der Verfassungsgeber in Nordrhein-Westfalen ist das Volk. Das Staatsvolk hat sogar ausdrücklich die Verfassung von Nordrhein-Westfalen am 18. Juni 1950 angenommen. Der Respekt vor dem Volk gebietet im Grunde, daß das Parlament eine Verfassungsänderung dem Volk zur Abstimmung vorlegt.

Diese hätte zudem in zweifacher Hinsicht Vorteile. Zum einen wäre das Parlament bemüht, Änderungen der Grundordnung des Landes Nordrhein-Westfalen in engagierter Form bekannt zu machen und hierüber zu informieren. Zum anderen sollte es in einem demokratischen Staat selbstverständlich sein, daß die Staatsbürger wissen, daß ihre Grundordnung eine Änderung erfährt.

Die Regelung eines obligatorischen Verfassungsreferendums ist ausdrücklich zu begrüßen.

## II. Fragen zur Änderung der Landesverfassung

### a) Volksinitiative

#### 1) Welche bisher nicht vorhandene Möglichkeit eröffnet die Volksinitiative für Bürgerinnen und Bürger?

Siehe dazu oben: Frage 1 a)

Die Regelung der Volksinitiative in Form der sogenannten Massenpetition wird nur unter den oben genannten Prämissen befürwortet. Andernfalls empfiehlt es sich auf das Rechtsinstitut zu verzichten.

#### 2) Wie werden Aufwand und Kosten des Verfahrens – ggfs- aufgrund der Erfahrungen anderer Länder – bewertet?

Demokratie ist nicht ohne Kosten zu haben. Vor dem Hintergrund der auch in der Zukunft nur selten zu erwartenden Volksgesetzgebung muß das Kostenargument zurücktreten. Niemand wird mit dieser Begründung ernsthaft die Wahlen, d.h. die Personalplebiszite in Frage stellen. Für Sachplebiszite kann nichts anderes gelten.

#### 3) a) Soll die Volksinitiative nur dazu führen, daß sich das Parlament mit einem bestimmten Thema befaßt oder soll/muß die Initiative eine bestimmte Zielrichtung verfolgen?

Das Rechtsinstitut in der hier vorgeschlagenen Form wird kritisch beurteilt. s.o.

Wenn man aber eine solche Bestimmung in die Verfassung aufnimmt, kann damit nur eine qualifizierte Massenpetition gemeint sein, die wie in anderen Bundesländern eine Befassungspflicht des Parlaments auslöst und den Initianten das Recht der Anhörung in der Volksvertretung vermittelt. Weitere Rechtsfolgen sind damit nicht verbunden. Einer bestimmten, darüber hinausgehenden Zielrichtung bedarf es nicht.

Dies gilt dann nicht, wenn man gerade keine qualifizierte Massenpetition regeln will. Zu denken wäre an eine Volksinitiative in Form eines Gesetzesinitiativrechts als erste Stufe im Rahmen einer dreistufigen Volksgesetzgebung. Hier wird ein dreistufiges Volksgesetzgebungsverfahren favorisiert, bei dem bereits die erste Stufe als Gesetzesinitiativrecht des Volkes zu qualifizieren ist. Dann sollte aber nicht der Begriff Volksinitiative verwendet werden. Dies führt zu Unklarheiten. Empfohlen wird in diesem Fall der Begriff des Volksantrages analog der Konzeption in der Verfassung des Freistaates

Sachsen. Dann ist die Zielrichtung entweder die Annahme des vorgelegten Gesetzes durch das Parlament bzw. die Verabschiedung der Vorlage durch das Volk beim Volksentscheid.

**3) b) Welche Folgen sollen sich seitens des Parlaments daraus ergeben?**

Wird die qualifizierte Massenpetition geregelt, so kann das Parlament der Vorlage entsprechen, muß dies aber nicht. Auch aus der Ablehnung ergeben sich keine Rechtsfolgen.

Liegt ein Gesetzesinitiativrecht des Volkes vor, so hat das Parlament die gleichen Möglichkeiten, die Ablehnung beendet das Verfahren jedoch nicht. Das Volksgesetzgebungsverfahren läuft weiter.

**4) In welchem Verhältnis sollen Volksinitiative zum Volksbegehren/Volksentscheid stehen?**

Zur Frage der Zwei-oder Dreistufigkeit des Verfahrens: siehe oben Frage 1 a)

**5) a) Sind aus Ihrer Sicht bei Aufnahme der Volksinitiative in der Landesverfassung Einschränkungen des Initiativgegenstandes erforderlich?**

Da es sich in den vorgelegten Entwürfen um qualifizierte Massenpetitionen handelt, ist dies nicht erforderlich.

Schon die vorgeschlagenen Bestimmungen in den beiden Vorlagen sind restriktiver als die allgemeine Massenpetition, da sie Ausländer ausschließen. Wollte man nunmehr weitere inhaltliche Begrenzungen formulieren, stellt sich – die ohnehin schon aufgeworfene – Frage nach dem Sinn dieser Regelung. Eine normale Massenpetition kennt keine Begrenzung ihres Inhalts. Warum dies bei der qualifizierten Massenpetition anders sein soll, ist nicht verständlich.

Man sollte besser auf diese Kodifikation verzichten.

**5) b) Wenn ja, welche können das sein?**

Siehe: Frage 5) a)

**b) Volksbegehren**

**1) Wie bewerten Sie vor dem Hintergrund der gemachten Erfahrungen in den anderen Bundesländern die vorgeschlagenen Regelungen insbesondere zu der Frage der Quoren beim Volksbegehren?**

Siehe oben: Frage 1) a) und Frage 1) b)

- 3) a) Wie sind die Erfahrungen der Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein mit einem niedrigen Quorum von ca. 4 % bzw. 5 % für das Zustandekommen eines Volksbegehrens?

In Schleswig-Holstein und Brandenburg sind dreistufige Volksgesetzgebungsverfahren geregelt. Die erste Stufe ist dort eine „Volksinitiative“

In Schleswig-Holstein hat es sieben Volksinitiativen gegeben.

1994/1995 Volksinitiative zur Einführung der Direktwahl von Landräten und Bürgermeistern

1994/1995 Volksinitiative zur Beschränkung der Anzahl der Landtagsabgeordneten auf 50

1995/1996 Volksinitiative gegen die Erhebung einer Schankerlaubnissteuer und einer Getränkesteuer in Schleswig-Holstein

1995 Volksinitiative zur „Erhaltung des Buß- und Bettages“

1996 Volksinitiative „Rettet die Polizei-Reiter-Staffel“ in Schleswig-Holstein

1998 Volksinitiative „Für ein freies Schulwesen in Schleswig-Holstein“

1997 Volksinitiative „Wir gegen die Rechtschreibreform“

Nur in drei Fällen ist es zu einem Volksbegehren gekommen:

- „Rettet die Reiterstaffel“ in Schleswig-Holstein
- „Erhaltung des Buß- und Bettages“
- „Wir gegen die Rechtschreibreform“

Erfolgreich waren die beiden Volksbegehren zur „Erhaltung des Buß- und Bettages“ und „Wir gegen die Rechtschreibreform“.

Der Volksentscheid zur „Erhaltung des Buß- und Bettages“ am 30. November 1997 scheiterte.

Abstimmungsbeteiligung:	29,4 %
Ja-Stimmen:	68,2 %
Nein-Stimmen:	31,8 %

Da beim Volksentscheid gem. Art. 42 Abs. 2 Satz 4 SHVerf. ein Quorum von 25 % der Stimmberechtigten zustimmen muß, ist der Volksentscheid gescheitert.

Der Volksentscheid „Wir gegen die Rechtschreibreform“ am 27. November 1998 war erfolgreich.

Abstimmungsbeteiligung:	76,4 %
Stimmen gegen die Reform	56,4 %
Stimmen indirekt für die Reform	29,1 %
Stimmen für die Reform	14,8 %

Nachdem im Wege der Volksgesetzgebung in Schleswig-Holstein die Rechtschreibreform rückgängig gemacht worden war, verwarf der Landtag 21. September 1999 den Volksentscheid vom 27. September 1998. Das Verwaltungsgericht Schleswig wies den Eilantrag der Reformgegner zurück [Az.: 9 B 111/99(91)].

In Brandenburg wurden bislang 22 Volksinitiativen betrieben und Unterschriften eingereicht.

- I. Bildung eines Kreises Oberhavel
- II. Pro Prignitz
- I. Initiative für die Ueckermark
- II. Initiative zur Verbesserung der Rechte der Mieter
- V „Alle Macht geht vom Volk aus“/ „Landesweite Initiative zur Kreisneugliederung“
- VI. Kreisstadtentscheidung durch den Kreistag
- VII. Kreisstadt Finsterwalde
- VIII. Kein Wasserstraßenbau in Brandenburg
- IX. Zur Schaffung sozialer und rechtlicher Voraussetzungen bei Überleitung in das Vergleichsmietensystem in den neuen Bundesländern
- X. Gegen den Schnellstraßenbau im Finowtal und dem Niederoderbruch
- XI. Gegen das Verkehrsprojekt 17 Deutsche Einheit/Kein Wasserstraßenausbau in Brandenburg
- XII. Gesetz zur Förderung von Musikschulen im Land Brandenburg I
- XIII. Für sozialverträgliche Wasser- und Abwasserpreise/Eberswalde
- XIV. Für ein Gesetz zur Förderung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit
- XV. NEIN zum Transrapid Berlin-Hamburg
- XVI. Gegen den Ausbau des Flughafens Schönefeld
- XVII. Gegen die zunehmende Benachteiligung der ostdeutschen Bevölkerung in der medizinischen Betreuung und Versorgung
- XVIII. Förderung der Musikschulen im Land Brandenburg II
- XIX. Für unsere Kinder
- XX. Volksinitiative zur Neufassung der §§ 20 Abs. 3 und 47 Abs. 2 Nr. 1 des Brandenburgischen Waldgesetzes
- XXI. Mehr Demokratie in Brandenburg Für faire Abstimmungsrechte in Brandenburg
- XXII. Mehr Demokratie in Brandenburg Für Volksentscheide ins Grundgesetz

Davon waren 13 zulässig.

Es sind 5 Volksbegehren durchgeführt worden, von denen keines erfolgreich war.

- 1) „Alle Macht geht vom Volk aus“/Landes-weite Initiative zur Kreisneugliederung
- 2) Kreisstadt Finsterwalde
- 3) Gegen das Verkehrsprojekt 17 Deutsche Einheit/Kein Wasserstraßenausbau in Brandenburg
- 4) NEIN zum Transrapid Berlin-Hamburg
- 5) Förderung der Musikschulen im Land Brandenburg II

Ein Volksentscheid hat bis heute nicht stattgefunden.

- 2) **b) Haben diese zu einer Flut von Volksbegehren geführt und extreme Gruppen das Quorum für sich nutzen können?**

Nein.

- 3) **Sind die Quoren angesichts der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen überhaupt vergleichbar?**

Nur zum Teil. In großen Ballungsräumen ist es ungleich schwieriger die Bürger zu bewegen, sich an der Staatswillenbildung des Volkes, d.h. Wahlen und Abstimmungen zu beteiligen. Dem hat in Nordrhein-Westfalen der Landesgesetzgeber auf kommunaler Ebene dadurch Rechnung getragen, daß er gestaffelte Quoren beim Bürgerbegehren vorgesehen hat, die von der Größe der jeweiligen Gemeinde abhängig sind.

Vgl.: § 26 Abs. 4 NRWGO; Art. 18a Abs. 6 BayGO

Schleswig-Holstein und Brandenburg sehen mit 5 % und 3,9 % [in der Freien und Hansestadt Hamburg wird voraussichtlich im April 2001 die Verfassung geändert und ein Quorum von 5 % aufgenommen werden] die niedrigsten Quoren beim Volksbegehren vor. Beide Staaten haben verglichen mit Nordrhein-Westfalen eine stärkere ländliche Struktur. Die Ballungsräume sind überhaupt nicht mit denen in Nordrhein-Westfalen vergleichbar. Die Gesamtbevölkerungszahl in Nordrhein-Westfalen ist ebenfalls erheblich größer. Werden in den beiden Vergleichsländern Quoren von 5 % oder gar 3,9 % der Stimmberechtigten beim Volksbegehren vorgesehen, so entspricht dies Quoren von 2 % bis 3 % der Stimmberechtigten in Nordrhein-Westfalen.

Mit anderen Worten: Haben die Quoren dort nicht zu Nachteilen geführt und will man sich an diesen orientieren, so ist eine Regelung von 10 % der Stimmberechtigten beim Volksbegehren

in Nordrhein-Westfalen im Grunde inakzeptabel. Schon die hier vorgeschlagenen 5 % der Stimmberechtigten für das Quorum beim Volksbegehren sind eine enorm hohe Hürde.

**4) Auf welche Gegenstände sollten sich Volksbegehren nicht erstrecken?**

Verfassungsrechtlich kann der Haushalt nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. Verfassungspolitisch ist nicht einzusehen, warum eine über diese Beschränkung hinausgehende Verengung des Anwendungsbereiches des Volksbegehrens erfolgen soll. Ein Blick in die Staatspraxis in den USA und der Schweiz zeigt, daß die Bürger selbst in den im bundesdeutschen Landesverfassungsrecht weitgehend ausgenommenen Finanzfragen Volksabstimmungen durchführen und verantwortungsvoll damit umgehen.

Zudem hat dies erfreulich Nebeneffekte. Nicht nur die Staatsausgaben sind geringer, sondern auch das Ausmaß der Steuerhinterziehung.

Kirchgässner/Feld/Savioz, Die direkte Demokratie, 1999, S. 85 ff. (S. 92).

Zudem besteht im Falle einer möglichst weitgehenden Nutzung der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen eine große Wahrscheinlichkeit, daß sich dies positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes auswirkt.

In den USA und der Schweiz darf die unmittelbare Demokratie in Sachfragen einschließlich der Volksgesetzgebung als ein wirtschaftlicher Standortvorteil gewertet werden.

Kirchgässner/Feld/Savioz, Die direkte Demokratie, 1999, S. 100 ff., S. 105 ff. (S. 109); S. 111 ff.

**5) Werden Möglichkeiten der direkten Partizipation der Bevölkerung unterhalb der Landesebene, aber über die kommunalen Grenzen hinaus, gesehen, so daß notwendige Quoren erreicht werden können, wenn auch nur Landesteile betroffen sind (z.B. regionale Verkehrsplanung)?**

In diesen Fällen läge keine Staatswillensbildung des Landesvolkes mehr vor. Diese setzt nämlich voraus, daß das gesamte Staatsvolk zumindest die Möglichkeit hat sich an einer Abstimmung zu beteiligen.

Ähnlich ist es auf Bundesebene, wo fälschlicherweise immer wieder die Territorialplebiszite als „Abstimmung“ i.S.d. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG bezeichnet werden. Dies ist unzutreffend, da dort nicht das ganze Staatsvolk, sondern nur die betroffene Bevölkerung teilnehmen kann.

Wie hier: Weber, Werner, in: Wegener [Hrsg.], Festschrift für Karl Gottfried Hugelmann zum 80. Geburtstag (in zwei Bänden), Band II, 1959, S. 765 ff. (S. 780, Fußn. 9); Fell, Plebiszitäre Einrichtungen im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht, 1964, S. 127; Kurz, Volkssouveränität und Volksrepräsentation, 1965, S. 165, Fußn. 174; Weber, Werner, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 1970, S. 175 ff. (S. 180, Fußn. 9); Rottmann, in: Festschrift für Erwin Stein, 1983, S. 301 ff.; Hofmann, Hasso, in: Barfuß/Dutroit, u.a. [Hrsg.], Festschrift für Karl H. Neumayer zum 65. Geburtstag, 1985, S. 281 ff. (S. 292 f., S. 295); ders., in: Randelzofers/Süß [Hrsg.], Konsens und Konflikt 35 Jahre Grundgesetz, 1986, S. 267 ff. (S. 285); Obst, Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 174; Evers, in: KJ 1986, S. 423 f. (S. 424); Rommelfanger, Das konsultative Referendum, 1988, S. 126 (Siehe demgegenüber aber: ders., ebd., S. 149); Jung, in: ZParl 1990, S. 491 ff. (S. 498 f.); Evers, in: APuZ 1991, B 23, S. 3 ff. (S. 5); Rittger, Der Streit um die direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, 1992, S. 88 f.; Degenhart, in: Der Staat 1992, S. 77 ff. (S. 78), der aber an anderer Stelle unklarer formuliert: *„Abstimmungen in diesem Sinn (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) sind nach dem Grundgesetz ausdrücklich nur für den Fall einer Neugliederung des Bundesgebietes vorgesehen, Art. 29 GG.“* [ders., Staatsrecht I, 1995, Rdnr. 13 (S. 5 f.)], aber zwei Sätze danach feststellt: *„...tatsächlich ist Art. 29 GG nicht einmal ein Fall der Abstimmung durch das Staatsvolk des Bundes...“* [ders., ebd., Rdnr. 13 (S. 6)]. Ferner: Jürgens, Direkte Demokratie in den Bundesländern, 1993, der einerseits feststellt, daß *„die in Art. 29 GG geregelten direkten Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung ... keine Anwendungsfälle der „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG dar(stellen)“* (S. 277) und an anderer Stelle konstatiert, daß *„die Beteiligungsmöglichkeiten des Volkes aus Art. 29 GG“... daher „keine Abstimmungen i.S.d. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG“* (S. 277 f.) sind, andererseits davon schreibt, daß sich *„die Funktion der in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG genannten „Abstimmungen“ nicht darin erschöpft, „auf im Grundgesetz selbst genannte Fälle zu verweisen“* (S. 287). Paterna, Volksgesetzgebung, 1995, S. 47; Hufschlag, Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, 1998, S. 64 f.; Frotischer/Faber, in: JuS 1998, S. 820 ff. (S. 823). So wohl auch: Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 2000, Art. 20, Rdnr. 7 (S. 462). Widersprüchlich: Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung, 1991, S. 117 ff., S. 121 ff., der einerseits feststellt, daß *„Art. 29 GG...nicht als Anwendungsfall der Volksabstimmung nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verstanden werden“* kann (S. 124, ähnlich schon S. 123), andererseits aber formuliert, daß *„die in den Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG genannten Abstimmungen somit nicht von vornherein ausschließlich auf die Neugliederungsregeln des Art. 29 GG bezogen werden“* dürften (S. 126). Ders., in: ZParl 1987, S. 394 ff. (S. 395), dort

offengelassen. Ebsen stellt fest, daß es sich bis 1976 bei den „Abstimmungen“ i.S.d. Art. 29 GG überwiegend nicht um Fälle des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gehandelt hat und seit 1976 kein Fall der „Abstimmung“ in dieser Vorschrift enthalten ist. Er zieht daraus aber lediglich Schlüsse hinsichtlich des Verfassungsvorbehaltes für Volksabstimmungen, scheint die Neugliederungsvorschriften zumindest bis 1976 dennoch als Fälle des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG zu charakterisieren. Ebsen, in: AöR 110 (1985), S. 2 ff. (S. 4, S. 8). Wie hier zuletzt: Hofmann, Hasso, in: Hofmann, Hasso, Verfassungsrechtliche Perspektiven, 1995, S. 155 f. (S. 158); Dreier, in: Dreier [Hrsg.], Grundgesetz Kommentar, Band II, 1998, Art. 20, Rdnr. 95 (S. 62).

Inwieweit regional begrenzte Formen der „Abstimmung“ nutzbar sind, bedarf einer umfassenden verfassungsrechtlichen Prüfung, die im gegebenen Rahmen nicht möglich ist.

c) **Volksentscheid**

- 1) **Wie wird die in dem Gesetzentwurf von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingeführte Mindestzustimmung von 20 % der Stimmberechtigten für das Zustandekommen eines einfachen Gesetzes aufgrund eines Volksentscheid eingeschätzt und welches Quorum wird für sinnvoll erachtet?**

Unter Frage 1)a) und Frage 1)b) wurde bereits ausgeführt, daß es sich hierbei um Präklusionsbestimmungen handelt.

Es kann nur dringend davon abgeraten werden, hier Quoren zu regeln. Es darf darauf hingewiesen werden, daß beide Regierungsparteien im Freistaat Thüringen ein Volksbegehren unterstützt haben, daß sie Streichung des Quorums beim Volksentscheid über einfache Landesgesetze vorsieht.

Was nützt die Reduktion des Quorums beim Volksbegehren, wenn dieselbe Ausschlußhürde beim Volksentscheid aufgestellt wird. Dies legt die Vermutung nahe, man wolle die Gesetzesinitiative in den wenigen Ausnahmefällen, in denen die Hürde von 10 % genommen werden kann, zulassen, den Gesetzesbeschluß durch das Volk von vornherein ausschließen. Anregungen des Volkes sind demnach erwünscht, die verbindliche Entscheidung dagegen nicht. Ich kann nur davor warnen, solchen Konzepten zu folgen.

Im Landesverfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland sind quorenlose Volksentscheide keine Besonderheit. Im Freistaat Bayern, in den Ländern Hessen und Nordrhein-Westfalen und im Freistaat Sachsen sind quorenlose Volksentscheide bei der einfachen Gesetzgebung vorgesehen. In Sachsen-Anhalt ist dies dann der Fall, wenn eine Konkurrenzvorlage mit zur Abstimmung gestellt wird.

Vgl.: Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 BayVerf.; Art. 124 Abs. 3 Satz 2 HessVerf.; Art. 68 Abs. 4 Satz 2 NRWVerf.; Art. 72 Abs. 4 Satz 2 SächsVerf.; Art. 81 Abs. 4 Satz 2 SaAnVerf.

Von einem Quorum beim Volksentscheid über einfache Gesetze ist dringend abzuraten.

- 2) **Führt die Senkung des Beteiligungsquorums von 20 % auf 10 % der Stimmberechtigten bei gleichzeitiger Einführung einer Mindestzustimmung von 20 % der Stimmberechtigten bei einem Volksentscheid über einfache Gesetze dazu, daß die Hürde tatsächlich nicht gesenkt, sondern erhöht worden ist?**

Die Hürde ist tatsächlich erhöht worden. Der einzige Vorteil dieser Konzeption liegt darin, daß zumindest eine – wenn auch sehr kleine – Chance besteht, daß einmal ein Gesetzentwurf vom Volk in den Landtag eingebracht wird.

Der bereits oben kritisierte Umstand, wonach die Gesetzesinitiative des Volkes in seltenen Fällen möglich, der Gesetzesbeschluß durch das Volk aber ausgeschlossen wird, wird hier offenbar.

- 4) **Wie beurteilen Sie die Ergänzung des Artikel 69 Landesverfassung (Drs. 13/462) dahingehend, daß Verfassungsänderungen unzulässig seien, wenn sie bestimmten verfassungsrechtlichen Grundsätzen widersprechen?**

Diese Ergänzung ist im bundesdeutschen Verfassungsrecht keine Seltenheit und nicht zu beanstanden. Sie sorgt für eine gewisse Normenklarheit, da kein Rückgriff auf das Grundgesetz nötig ist. Andererseits regelt die Bestimmung nichts Neues. Auch nach geltendem Verfassungsrecht darf das Volksgesetz bzw. Parlamentsgesetz nicht gegen die genannten Grundsätze verstoßen.

Dennoch ist diese Vorschrift zu begrüßen.

- 5) a) **Welche Auffassung vertreten Sie zur sog. verfassungsändernden Volksgesetzgebung?**

Sie entspricht gemeindeutscher Verfassungstradition und sollte eine Selbstverständlichkeit sein.

Nur in der Verfassung des Landes Berlin ist die Verfassungsänderung im Wege der Volksgesetzgebung ausdrücklich ausgeschlossen ist

• Art. 62 Abs. 5 BerlVerf.,

in Hessen und Nordrhein-Westfalen ist dies umstritten,

Das ist die wohl noch herrschende Meinung zu den Regelungen in der Verfassungen von Hessen (Art. 123, 124 HessVerf.). Dieser Rechtsauffassung ist im Ergebnis nicht zuzustimmen. [Zur wohl noch h.M. vgl.: Jellinek, in: DRiZ 1947, S. 4 ff. (S. 6); Schlenker, Die Volksgesetzgebung in Deutschland, 1952, S. 95; von Brünneck, in: JöR n.F. 3 (1954), S. 213 ff. (S. 248); Berger, Die unmittelbare Teilnahme des Volkes an der Staatswillensbildung durch Volksbegehren und Volksentscheid, 1978, S. 108; von Pestalozza, Der Popularvorbehalt, 1981, S. 20; Schonebohm, in: Avenarius/Engelhardt, u.a. [Hrsg.], Festschrift für Erwin Stein zum 80. Geburtstag, 1983, S. 317 ff. (S. 323); von Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 513; Weber, Albrecht, in: DÖV 1985, S. 178 ff. (S. 180); Bushart, Verfassungsänderungen in Bund und Ländern, 1989, S. 120; Schonebohm, in: Zinn/Stein [Hrsg.], Verfassung des Landes Hessen, Losebl. 1990, Art. 123, S. 6; ders., ebd., Art. 124, S. 5 f.; Herdegen, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, S. 480 ff. (S. 485); Degenhart, in: Der Staat 1992, S. 77 ff. (S. 94); von Danwitz, in: DÖV 1992, S. 601 ff. (S. 603); Rittger, Der Streit um die direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, 1992, S. 98, Fußn. 33; Wolff, Unmittelbare Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid in den Verfassungen der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 57. Die im Vordringen befindliche Gegenauffassung geht von der Möglichkeit der Volksgesetzgebung aus: Abelein, in: ZParl 1971, S. 187 ff. (S. 192); Hernekamp, Formen und Verfahren direkter Demokratie, 1979, S. 278; Jung, in: KritV 1993, S. 14 ff.; Krause, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Band II, 1987, S. 313 ff. (S. 329, Fußn. 84); Rommelfanger, Das konsultative Referendum, 1988, S. 49, Fußn. 149; Jürgens, Direkte Demokratie in den Bundesländern, 1993, S. 147 ff., S. 155 (ungenau zitiert bei: Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 33, Fußn. 151); Jung, Grundgesetz und Volksentscheid, 1994, S. 58 f., S. 141; Stiens, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im Bundesstaat der Gegenwart, 1997, S. 206 ff. (S. 207 f.); Neumann, Peter, in: ders./von Raumer [Hrsg.], Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung, 1999, S. 17 ff. (S. 29, Fußn. 48)]. Siehe die vermittelnde Lösung von: Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 33 f., der – ähnlich der Bestimmung in Art. 100 Abs. 4 SaarlVerf. – zwar eine Verfassungsinitiative zulassen will, einen Volksentscheid über eine Verfassungsänderung aber ablehnt. Ebenso: Meyer, Hans, der Art. 123 Abs. 2 HessVerf. insoweit als *lex specialis* ansieht, als bei Verfassungsänderungen der Landtag nicht durch

Volksentscheid verdrängt werden kann. Indessen versteht er Art. 123 HessVerf. nicht als *lex specialis* gegenüber Art. 117 HessVerf., so daß auch verfassungsändernde Gesetzentwürfe durch Volksbegehren eingebracht werden können. Meyer, Hans, in: KritV 1996, S. 145 ff. (S. 156). Unklar: Fuchs; in: ders. [Hrsg.], Landesverfassungsrecht im Umbruch, 1994, S. 27 ff. (S. 40)].

In Nordrhein-Westfalen (Art. 86, 69 NRWVerf.) ähneln die Verfassungsbestimmungen denen in der Verfassung des Landes Hessen, dennoch ist die restriktive Interpretation der Verfassungsbestimmungen in Nordrhein-Westfalen ausdrücklich abzulehnen. Auch kann man hier nicht von einer eindeutigen Lehrmeinung sprechen. Während in der älteren Literatur wohl von einer umstrittenen Rechtsfrage gesprochen werden konnte, geht die jüngere Literatur zunehmend von der Möglichkeit einer Verfassungsänderung im Wege der Volksgesetzgebung aus.

Während der Wortlaut für eine Zulässigkeit einer Verfassungsänderung im Wege der Volksgesetzgebung spricht, läßt die Gesetzssystematik beide Interpretationen der Art. 68 und Art. 69 NRWVerf. zu. Die historische Interpretation und die daraus ableitbare Frage nach dem Sinn und Zweck der Regelungen spricht demgegenüber eine deutliche Sprache. Der Verfassungsausschuß ist selbstverständlich von der Möglichkeit einer plebisitären Verfassungsänderung ausgegangen. Aus den Unterlagen ist zu entnehmen, daß die Mitglieder des Ausschusses sogar darüber nachdachten, einen klarstellenden Passus in die Verfassung aufzunehmen [Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses betr. den Entwurf eines Grundgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (StenBVerfA), vom 8. März 1950, S. 331 B]. Dies ist nicht etwa deshalb nicht geschehen, weil eine Verfassungsänderung durch Volksgesetzgebung ausgeschlossen werden sollte, vielmehr wurde diese Möglichkeit als selbstverständlich erachtet. Lediglich das in Art. 69 Abs. 2 Satz 2 NRWVerf. enthaltene Zustimmungsquorum von 50 % der Stimmberechtigten sollte dann für die in Art. 68 NRWVerf. geregelte Volksgesetzgebung gelten (StenBVerfA vom 11. Februar 1950, S. 221 B.). Die Vertreter der bis Anfang der 90er Jahre wohl überwiegenden Meinung, der sich auch der Verfassungsgerichtshof mit einem *obiter dictum* anschloß (vgl. den Beschluß vom 23. November 1974 - VerfGH 28/74 -, S. 2, dort zur Auflösung des Landtages im Wege des Volksbegehrens), schließen eine plebisitäre Verfassungsänderung aus, ohne daß erkennbar in die Unterlagen des Verfassungsausschusses oder die Plenarprotokolle des Landtages Einsicht genommen worden wäre. Klein, in: Recht, Staat, Wirtschaft, Band 3, 1951, S. 166 ff. (S. 176); Krieg, in: Städte- und Gemeinderat 1974, S. 1 ff. (S. 2); Berger, Die unmittelbare Teilnahme des Volkes an staatlichen Entscheidungen durch Volksbegehren und Volksentscheid,

1978, S. 108 f.; Gensior/Krieg/Grimm, Volksbegehren und Volksentscheid in Nordrhein-Westfalen, 1978, § 3, S. 27; Fleck, in: Geller/Kleinrahn [Hrsg.], Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Losebl. 1994, Art. 68, Anm. 2, S. 4, Art. 69, Anm. 1, S. 1; von Pestalozza, Der Popularvorbehalt, 1981, S. 19 f., S. 23; von Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 513, der diese Rechtsauffassung inzwischen korrigiert hat (s.u.). Hofmann, Hasso, in: Barfuß/Dutoit, u.a. [Hrsg.], Festschrift für Karl H. Neumayer zum 65. Geburtstag, 1985, S. 281 ff. (S. 288); Weber, Albrecht, in: DÖV 1985, S. 178 ff. (S. 180); Grimm, in: Grimm/Papier, Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1986, S. 1 ff. (S. 27); Bushart, Verfassungsänderung in Bund und Ländern, 1989, S. 113 ff.; Gärtner, in: Präsident des Landtages Nordrhein-Westfalen [Hrsg.], Kontinuität und Wandel, 40 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 1990, S. 141 ff. (S. 142); Degenhart, in: Der Staat 1992, S. 77 f. (S. 94), der diese Rechtsauffassung inzwischen korrigiert hat (s.u.). Jürgens, Direkte Demokratie in den Bundesländern, 1993, S. 74, S. 154; Fuchs, in: ders. [Hrsg.], Landesverfassungsrecht im Umbruch, 1994, S. 27 ff. (S. 40); Hufschlag, Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, 1998, S. 207 f.; Grawert, Rolf, Stellungnahme der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Vertrauenspersonen für das Volksbegehren „Mehr Demokratie in NRW: Faire Volksentscheid in die Verfassung!“ gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 6 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen - VerfGH 22/99 – vom 12. Januar 2000; Mann, in: NWVBl. 2000, S. 445 ff. Auch wenn die Erfolgsaussichten eines Volksentscheides über ein verfassungsänderndes Gesetz vor dem Hintergrund des dann erforderlichen Zustimmungsquorums von 50 % der Stimmberechtigten sehr gering erscheinen, kann dies die der Intention des Verfassungsgebers zuwiderlaufende Interpretation nicht rechtfertigen. Wie hier: Vogels, Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 1951, Art. 68, Anm. 3, S. 134; Art. 69, Anm. 3, S. 137; Schlenker, Die Volksgesetzgebung in Deutschland, 1952, S. 93; Fell, Plebiszitäre Einrichtungen im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht, 1964, S. 66; Abelein, in: ZParl 1971, S. 187 ff. (S. 193); Hernekamp, Formen und Verfahren direkter Demokratie, 1979, S. 278, auch Fußn. 5; Rommelfanger, Das konsultative Referendum, 1988, S. 49, Fußn. 148, Fußn. 149, alle ohne Hinweis auf die Entstehungsgeschichte. Ebenso, jedoch mit Hinweis auf die Entstehungsgeschichte: Jung, in: KritV 1993, S. 14 ff. (S. 27 ff.); Wolff, Unmittelbare Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid in den Verfassungen der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 57 ff.; Hoof/Kempf, in: ZParl 1993, S. 14 ff. (S. 17, Synopse 1); Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 29 ff. (S. 30); Jung, Grundgesetz und Volksentscheid, 1994, S. 114; Stiens, Chancen und Grenzen der

Landesverfassungen im Bundesstaat der Gegenwart, 1997, S. 206 ff. (S. 207 f.); Neumann, Peter, in: ZfDD 1998, Heft 40, S. 28 f.; Neumann, Peter, in: ders./von Raumer, [Hrsg.], Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung, 1999, S. 17 ff. (S. 29 ff.); Degenhart, ebd., S. 57 ff.; Muckel, ebd., S. 57 ff.; Siekmann, ebd., S. 181 ff. (S. 181); von Arnim, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, S. 250 ff.; Tillmanns, in: DÖV 2000, S. 269 ff. (S. 275), Pieroth, in: ZfDD 2000, Heft 47, S. 36 ff. (S. 36); Tillmanns, in: NVwZ 2000 (im Erscheinen), die alle die Entstehungsgeschichte der Vorschriften berücksichtigen. Krause nimmt ebenfalls an, daß eine Verfassungsinitiative in Nordrhein-Westfalen möglich sein soll, lediglich ein „*ausschließendes Verfassungsreferendum*“ soll nach dieser Ansicht unzulässig sein. Da Krause einen Vergleich mit der Regelung des Art. 100 Abs. 4 SaarlVerf. zieht, scheint hier wohl ein „*anschließendes Verfassungsreferendum*“ gemeint zu sein. Insoweit wird terminologisch der Begriff des Referendums auch für den Volksentscheid verwendet. Krause, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Band II, 1987, S. 313 ff. (S. 329, Fußn. 84). Es ist aber nicht einzusehen, warum eine Initiative zur Änderung der Landesverfassung zulässig sein soll, der darauf gerichtete spätere Volksentscheid aber nicht stattfinden darf. Irgendeinen Hinweis darauf, daß der Verfassungsgeber in Nordrhein-Westfalen eine der Regelung im Saarland entsprechende Bestimmung schaffen wollte, ist den Unterlagen des Verfassungsausschusses oder den Landtagsprotokollen nicht zu entnehmen. Auch der Wortlaut der Vorschriften der Art. 68, 69 NRWVerf. enthält hierfür keinen Anhaltspunkt.

ist sie in allen anderen Ländern zum Teil mit deutlich erhöhten Anforderungen gegenüber der einfachen Volksgesetzgebung

Fuchs, in: ders. [Hrsg.], Landesverfassungsrecht im Umbruch, 1994, S. 27 ff. (S. 43).

geregelt worden.

Art. 64 Abs. 3 Satz 2, Satz 3, Art. 60 Abs. 1 BaWüVerf., Art. 75 Abs. 1 S. 1, Art. 74 BayVerf. i.V.m. Art. 80 Abs. 1 Ziff. 2 BayLWG, Art. 79 Satz 2, Art. 78 Abs. 3 BrbgVerf., Art. 70 Abs. 1 lit. d), Satz 2, Art. 72 Abs. 2 BremVerf., Art. 50 Abs. 3 Satz 4 HambVerf., Art. 60 Abs. 4 Satz 2 MVorVerf., Art. 46 Abs. 3 Satz 2, Art. 49 Abs. 2 Satz 2 NdsVerf., 129 Abs. 1, Art. 109 RhlPfVerf., Art. 74 Abs. 3 Satz 2, Art. 72 SächsVerf., Art. 81 Abs. 5 SaAnVerf., Art. 83 Abs. 2 Satz 2, ThürVerf., Art. 40 Abs. 2, Art. 42 Abs. 2 Satz 5, 6 SHVerf.

Eine Besonderheit gilt im Saarland, wo zwar ein Volksbegehren hinsichtlich eines verfassungsändernden Gesetzentwurfes möglich ist, ein Volksentscheid hierüber aber nicht stattfinden kann.

Art. 100 Abs. 4 SaarlVerf.

Verfassungsänderungen sollten selten erfolgen. Eine stabile rechtliche Grundordnung ist ein Wert an sich. Vor dem Hintergrund der Zahl der vom Parlament betriebenen Verfassungsänderungen in Bund und in den Ländern kann und muß festgestellt werden, daß es die Parlamentarier sind, die sehr häufig die Verfassungen verändern. In den Ländern Hessen und Bayern ist die Zahl geringer. Hier ist ein obligatorisches Verfassungsreferendum erforderlich.

Mit Blick auf die unpraktikablen Hürden bei der verfassungsändernden Volksgesetzgebung ist diese ohnehin kaum zu erwarten. Inakzeptabel wäre es indessen, von einer verfassungsändernden Volksgesetzgebung abzusehen.

Die Klarstellung in der Landesverfassung, wonach eine verfassungsändernde Volksgesetzgebung ausdrücklich möglich ist, ist zu befürworten.

**4) b) Welche Quoren oder Hürden sind dafür erforderlich?**

Sie oben das Gesamtkonzept zu: Frage 1) a).

Kurz: Eine Erschwernis auf allen Ebenen wird dem Rang der Verfassung gerecht. Quoren, beim Volksentscheid sind zu vermeiden.

**4) c) Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten einer Verfassungsänderung durch einen Volksentscheid ohne ein besonderes Quorum?**

Legt man die hier vorgeschlagenen Regelungen zugrunde, die 2 % beim Zulassungsantrag, 10 % beim Volksbegehren und eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden beim verfassungsändernden Volksentscheid vorsieht, wird die Anzahl der verfassungsändernden Volksentscheide sehr selten sein.

Die Konzeption in der Drs. 13/462 schließt diese im Grunde aus.

### **III. Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid**

- 1) **Wie sind die vorgesehenen Änderungen der Verfassung sowie des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid aus Sicht der Kommunen zu bewerten?**

Nicht beantwortet.

- 2) **Wie wird der erforderliche konkrete Mehraufwand im Hinblick auf das Listenauslegungs- und Eintragungsverfahren in den Gemeinden eingeschätzt?**

Nach wie vor wird sich die Zahl der Volksbegehren in Grenzen halten. Daher ist ein Ansturm auf die Kommunen mit der entsprechenden Belastung völlig abwegig. Die Hürden sind immer noch sehr beachtlich.

Mehraufwand wird allenfalls der Innenminister haben, weil die Zahl der Anträge – auch mit Blick auf das niedrige Zulassungsantragsquorum – steigen wird.

- 3) **Welche Auslegungsfristen für die Eintragungslisten in § 7 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid halten Sie für sinnvoll?**

Zu lange sollten die Fristen nicht sein, da sich dies demotivierend auf die Initianten auswirken kann. Man braucht auch ein Ziel. Zu geringe Fristen lassen mit Blick auf Urlaubszeiten und die Notwendigkeit das notwendige Personal – meist ehrenamtlich – bereitzustellen den Initianten kaum eine Chance das Volksbegehren erfolgreich zu gestalten.

Eine Frist von 4 Monaten wird – auch mit Blick auf die beachtliche Unterschriftenzahl von 1,3 Mio (10 % der Stimmberechtigten) - als angemessen angesehen.

- 4) **Wie beurteilen Sie die Auslegung der Listen durch die Gemeinde im Vergleich zu einer „freien“ Unterschriftensammlung?**

Auf eine freie Unterschriftensammlung sollte nicht verzichtet werden. Exekutive Behinderungen der Staatswillensbildung des Volkes durch Abstimmungen kommen nach den Erfahrungen in den andere Bundesländern immer wieder vor. Die bisherige Verfassungspraxis hat gezeigt, daß die Exekutive immer wieder die Eintragung bei Volksbegehren behindert. Zu wenig Eintragungsstellen, geschlossene Abstimmungslokale, nicht hinreichende Eintragungsmöglichkeiten außerhalb der normalen Arbeitszeiten am Wochenende oder in den Abendstunden sind übliche Behinderungen, die vor allem dann unerträglich erscheinen, wenn

nicht auch die Möglichkeit der Sammlung der Unterschriften außerhalb der Amtsräume gegeben ist. Es liegt daher nahe, eine freie Unterschriftensammlung zuzulassen.

Andererseits sollte nicht auf die amtliche Eintragung verzichtet werden, da kleine Initiativen, die über keine flächendeckende Organisationsstruktur verfügen, nicht die geringste Chance haben bei einer freien Unterschriftensammlung das Volksbegehren erfolgreich zu gestalten.

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

**Anlagen:**

**Übersichten 7, 8 und 10.**

**Übersicht 1: Massenpetitionen, die nicht notwendige  
Verfahrensvoraussetzung des Volksbegehrens sind**

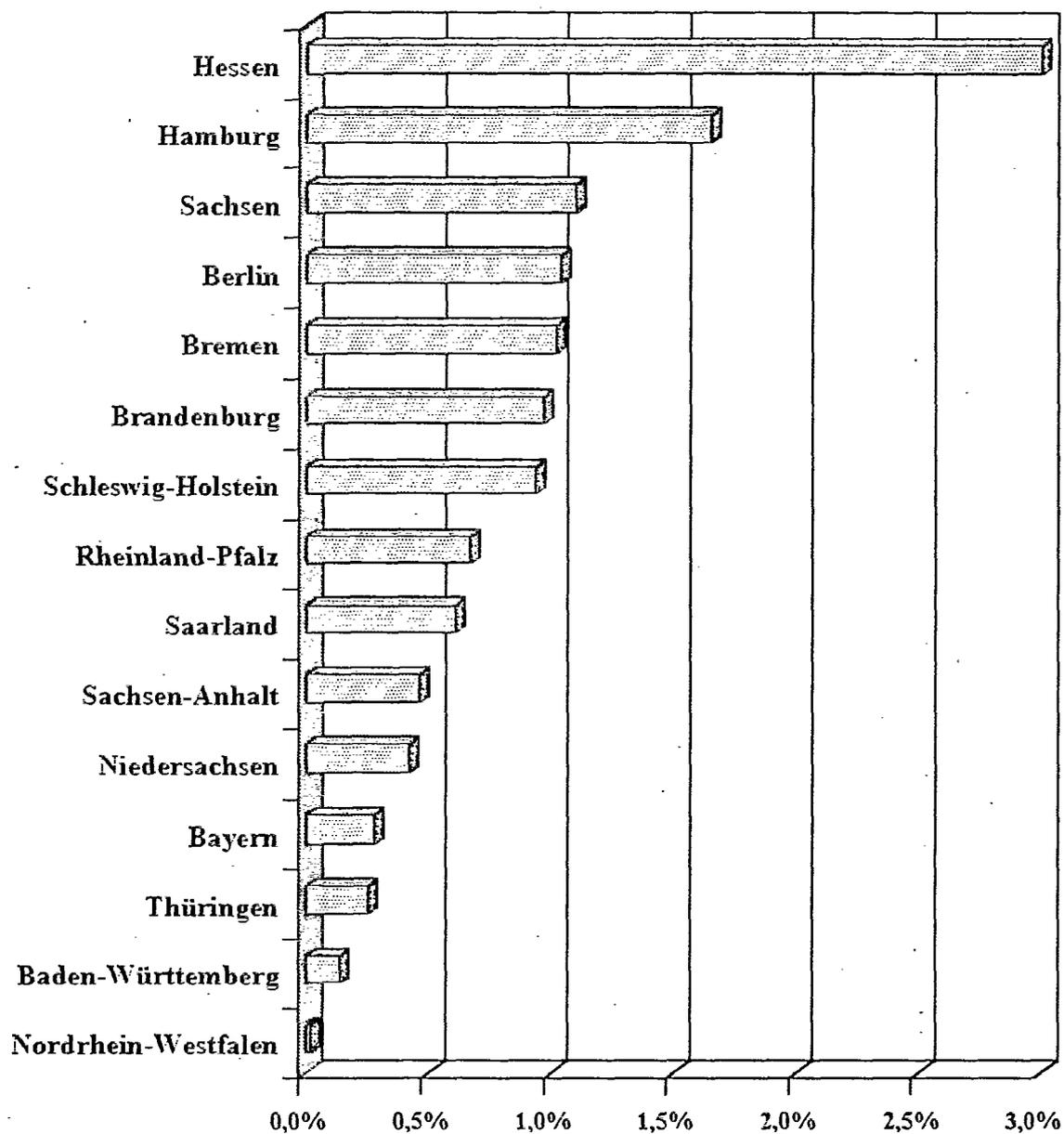
<i>Bundesland</i>	<i>Massenpetitionen, die nicht notwendige Verfahrensvoraussetzung des Volksbegehrens sind</i>	<i>Quorum für die Massenpetition</i>	<i>Gegenstand der Massenpetition</i>
Baden-Württemberg	(-)		
Freistaat Bayern	(-)		
Berlin	Einwohnerinitiative	90.000 Einwohner	Gegenstände der politischen Willensbildung
Brandenburg	(-)		
Freie Hansestadt Bremen	Bürgerantrag	2 % der Einwohner	Über einen Gegenstand
Freie und Hansestadt Hamburg	Volkspetition	10.000 Einwohner	Bitten und Beschwerden
Hessen	(-)		
Mecklenburg-Vorpommern	Volksinitiative	15.000 Wahlberechtigte ca. 1,1 %	Gegenstände der politischen Willensbildung
Niedersachsen	Volksinitiative	70.000 Wahlberechtigte ca. 1,2 %	Gegenstände der politischen Willensbildung
Nordrhein-Westfalen	(-)		
Rheinland-Pfalz	Volksinitiative	30.000 Stimmberechtigte ca. 1,0 %	Gegenstände der politischen Willensbildung
Saarland	(-)		
Freistaat Sachsen	(-)		
Sachsen-Anhalt	Volksinitiative	35.000 Wahlberechtigte ca. 1,6 %	Gegenstände der politischen Willensbildung
Schleswig-Holstein	(-)		
Freistaat Thüringen	Bürgerantrag	6 % der Wahlberechtigten ca. 117.956 und 5% in der Hälfte der Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte	Gegenstände der politischen Willensbildung

**Übersicht 2: Volksbegehren und Volksentscheid in den Bundesländern**  
(ohne plebiszitäre Parlamentsauflösung)

<i>Bundes-land</i>	<i>Norwendige Unterschriften für den Zulassungsantrag bzw. die Volksinitiative, sog. Antragsquorum</i>	<i>Quorum für das Volksbegehren</i>	<i>Eintragungs- bzw. Sammlungsfrist</i>  <i>Art der Sammlung</i>	<i>Alternativentwurf des Parlaments</i>	<i>Zulässigkeit der Verfassungsänderung</i>	<i>Quoren beim Volksentscheid</i>
Baden-Württemberg	10.000 (ca. 0,14 %) Zulassungsantrag	Ein Sechstel 16,7 % 1 198.318	14 Tage (i d R.) amtlich	(+)	(+)	1/3 Zustimmungsquorum (einf. G.) 1/2 Zustimmungsquorum (verfä. G.)
Freistaat Bayern	25.000 (ca. 0,28 %) Zulassungsantrag	10 % 884 618	14 Tage amtlich	(+)	(+)	Kein Quorum (einf. G.) 1/4 Zustimmungsquorum (verfä. G.)
Berlin	25.000 (ca. 1,04 %) Zulassungsantrag	10 % 241.449	2 Monate amtlich	(+)	(-)	1/2 Beteiligungsquorum oder 1/3 Zustimmungsquorum
Brandenburg	20.000 (ca. 0,97 %) Volksinitiative	80.000 ca. 3,9 %	4 Monate amtlich	(+)	(+)	1/4 Zustimmungsquorum (einf. G.) 2/3 der Abstimmenden und 1/2 Zustimmungsquorum (verfä. G.)
Freie Hansestadt Bremen	5.000 (ca. 1,02 %) Zulassungsantrag	10 % einf. G. 4 8.888 20 % verfä. G. 97.775	3 Monate frei	(-)	(+)	1/4 Zustimmungsquorum (einf. G.) 1/2 Zustimmungsquorum (verfä. G.)
Freie und Hansestadt Hamburg	20.000 (ca. 1,65 %) Volksinitiative	10 % 121.129	14 Tage amtlich	(+)	(+)	1/4 Zustimmungsquorum (einf. G.) 2/3 der Abstimmenden und 1/2 Zustimmungsquorum (verfä. G.)
Hessen	ca. 128.472 3 % der Stimmberechtigten	20 % 856.479	14 Tage (soil) amtlich	(+)	(+/-) str.	Kein Quorum
Mecklenburg-Vorpommern		140.000 ca. 10,0 %	2 Monate (wenn Amtseintragung) frei, auf Antrag amtlich, wenn zuvor Volksinitiative zurückgewiesen.	(+)	(+)	1/3 Zustimmungsquorum (einf. G.) 2/3 der Abstimmenden und 1/2 Zustimmungsquorum (verfä. G.)
Niedersachsen	Zulässigkeitsprüfung ab 25.000 Unterschriften (ca. 0,42 %)	10 % 592.924	6 Monate frei	(+)	(+)	1/4 Zustimmungsquorum (einf. G.) 1/2 Zustimmungsquorum (verfä. G.)

Nordrhein-Westfalen	3.000 (ca. 0,02 %) Zulassungsantrag	20 % 2.612.253	14 Tage amtlich	(-), der Landtag kann aber ein vom Gesetzentwurf abweichendes Gesetz beschließen. Beim Volksentscheid ist dann zusätzlich zu fragen, ob das begehrte Gesetz auch an die Stelle des beschlossenen Gesetzes treten soll.	(-) str.	Kein Quorum (einf. G.) 1/2 Zustimmungsquorum (verfä. G.) (str.)
Rheinland-Pfalz	20.000 (ca. 0,67 %) Zulassungsantrag	10 % 298.710	2 Monate amtlich	(+)	(+)	1/4 Zustimmungsquorum (einf. G.) 1/2 Zustimmungsquorum (verfä. G.)
Saarland	5.000 (ca. 0,61 %) Zulassungsantrag	20 % 164.562	14 Tage amtlich	(+)	(+/-), eine Verfassungsänderung kann Gegenstand eines Volksbegehrens sein, nicht aber eines Volksentscheids.	1/2 Zustimmungsquorum (einf. G.)
Freistaat Sachsen	40.000 Volksantrag ca. 1,10 %	450.000 12,5 % (max. 15 %)	8 Monate frei	(+)	(+)	Kein Quorum (einf. G.) 1/2 Zustimmungsquorum (verfä. G.)
Sachsen-Anhalt	10.000 (ca. 0,47 %) Zulassungsantrag	250.000 ca. 11,6 %	6 Monate frei	(+)	(+)	1/4 Zustimmungsquorum (einf. G.); ohne Quorum bei Vorlage eines Alternativentwurfs 2/3 der Abstimmenden und 1/2 Zustimmungsquorum (verfä. G.)
Schleswig-Holstein	20.000 (ca. 0,94 %) Volksinitiative	5 % 106.794	6 Monate amtlich	(+)	(+)	1/4 Zustimmungsquorum (einf. G.) 2/3 der Abstimmenden und 1/2 Zustimmungsquorum (verfä. G.)
Freistaat Thüringen	5.000 ca. 0,25 % Zulassungsantrag	14 % 275.231	4 Monate frei	(+)	(+)	1/3 Zustimmungsquorum (einf. G.) 1/2 Zustimmungsquorum (verfä. G.)

Übersicht 10: Antragsquoten (Quoren beim Zulassungsantrag und Volksinitiativen bei dreistufiger Volksgesetzgebung)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> In Mecklenburg-Vorpommern sind die Unterschriften in Höhe des Volksbegehrensquorums bereits mit dem Zulassungsantrag beizubringen. Das sind ca. 10 % der Stimmberechtigten.