

Professor Dr. Wolfgang Löwer

Universität Bonn



Stellungnahme
für den
Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen -
Anhörung des Hauptausschusses am 8. März 2001

I. Vorbemerkung: Kriterien der Beurteilung

Für die Beurteilung der zur Diskussion stehenden und sonstiger denkbarer Regelungen sind grundsätzlich mehrere Ebenen zu unterscheiden. Es geht einerseits um verfassungsrechtliche Maßstäbe, also um Zulässigkeitskriterien, andererseits um verfassungspolitische Überlegungen, mithin um Vernünftigkeitvorstellungen. Die den Sachverständigen vorgelegten Fragen decken beide Felder ab, haben ihren Schwerpunkt aber im Bereich des Verfassungspolitischen.

Dieser Fragenschwerpunkt ist deswegen naheliegend, weil das Verfassungsrecht nur relativ wenig zwingend vorgibt. Gebunden ist der verfassungsändernde Gesetzgeber in NRW nur an das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG, das – wie noch auszuführen sein wird – zwar einen weiten, keinesfalls aber einen unbegrenzten Spielraum belässt (hierzu im Einzelnen auch die im Anhang dieser Stellungnahme beigefügte grundlegende Entscheidung des Bremischen Staatsgerichtshofs vom 14. Februar 2000). Innerhalb des Rechtsrahmens entfaltet sich der Raum der Verfassungspolitik. Hier geht es darum, daß der (verfassungsändernde) Gesetzgeber seiner Verantwortung gerecht wird, das Gemeinwesen gut zu ordnen. Dieser Auftrag zur guten Ordnung ist zwar durch die Verpflichtung auf das republikanische Prinzip seinerseits verfassungsrechtlich aufgegeben, die Art seiner Erfüllung liegt aber im

Wesentlichen in der Verantwortung des Landtags.

Die folgenden Hinweise stecken einerseits den rechtlichen Rahmen und erwägen andererseits einige die Vernunft betreffende Gesichtspunkte. Im Vordergrund steht das Grundsätzliche, dessen man sich bewusst sein sollte, wenn so schwierige Entscheidungen wie diejenige der Ausgestaltung der Volksbeteiligung durch die Verfassung zu erwägen hat.

I. Allgemeine Fragen

1. Grundsätzliches: Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie

Jede Änderung im Bereich der plebiszitären Elemente verändert in gewissem Umfang auch das verfassungsrechtliche Gesamtgefüge. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist hierzu in weitem Umfang legitimiert. Art. 28 Abs. 1 GG verpflichtet ihn zwar zur Homogenität, diese bedeutet aber nur eine Kongruenz in den Grundsätzen. Die Einführung direktdemokratischer Mechanismen ist hiermit grundsätzlich zu vereinbaren und bekanntlich verfügen nach einem Jahrzehnt der Reformen inzwischen *alle* Landesverfassungen über entsprechende Regelungen.

Die vorgeschlagenen Neuregelungen reduzieren zwar z.T. die Hürden einer direktdemokratischen Partizipation des Volkes in NRW, sie sehen aber nach wie vor signifikante und partiell neue Quoren vor. Die Qualifikation der Verfassung des staatsorganisationsrechtlichen Systems der repräsentativen Demokratie wird durch die vorgeschlagenen Regelungen nicht angetastet. Das wäre verfassungsrechtlich auch problematisch, denn Art. 28 Abs. 1 GG verlangt, daß das Volk auch in den Ländern eine gewählte Vertretung hat. Diese Bestimmung enthält eine Grundentscheidung für die repräsentative Demokratie. Sie kann durch plebiszitäre Elemente ergänzt werden (wie sich jedenfalls aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG ergibt, der auch von „Abstimmungen“ spricht), nicht aber ersetzt (so dezidiert auch der BremStGH, aaO).

Sich hierüber näherere Gedanken zu machen ist allerdings kaum nötig, denn daß man sich im modernen 18-Millionen-Staat Nordrhein-Westfalen nicht auf ein echtes plebiszitäres System rückbesinnen kann, ist evident. Dabei liegt der tiefere Grund nicht im Bereich der Logistik für den Entscheidungsakt (der allwöchentliche Internet-Plebiszit wäre heute nicht undenkbar), sondern in der Komplexität und Arbeitsteiligkeit moderner Gesellschaft. Über plebiszitäre Mechanismen mag das Volk gelegentlich Fragen zur unmittelbaren Entscheidung an sich

ziehen, für den Gesetzgebungsalltag ist der vollzogene Weg in die Repräsentation hingegen (soll die Demokratie rational bleiben) unumkehrbar.

Für eine sinnvolle Diskussion der künftigen Ausgestaltung plebiszitärer Elemente kommt es mithin nicht darauf an, Gefahren für die verfassungsmäßige Ordnung als solche zu perhorriszieren, sondern darauf, solche Mechanismen funktional sinnvoll als Ergänzung der parlamentarischen Entscheidungsstrukturen auszugestalten.

2. Quoren:

Quoren erfüllen im Bereich der plebiszitären Elemente eine wichtige demokratische Funktion. Sie sind zwar, wie bisweilen kritisch eingewandt wird, eine „Prämie auf die Trägheit“, aber sie sind gerade in dieser Funktion sinnvoll und unverzichtbar. Anders als die Zahl der Wahlakte ist die Zahl der Plebiszite grundsätzlich nicht prognostizierbar. Anders als bei Wahlen, wo grobe Richtungsentscheidungen für die Gesamtpolitik getroffen werden (die jeden angehen), ist Gesetzgebung oft nur für Teile der Bevölkerung „interessant“ bzw. verständlich. Wo es aber um Partikularinteressen geht, wie etwa bei dem schleswig-holsteinischen Volksbegehren zur Rettung der Polizei-Reiterstaffel 1996/97, liegt es auf der Hand, dass ein erheblicher Teil der Bevölkerung keine Meinung oder auch keine hinreichende Kenntnis hat. Die logische Konsequenz liegt darin, dass in den meisten Fällen vor allem die Anhänger des Begehrens zur an dem Verfahren teilnehmen werden. Auf Quoren gänzlich zu verzichten, würde z.B. bedeuten, dass 0,84% der Beteiligungsberechtigten (so hoch lag die Beteiligung im Volksbegehren Reiterstaffel) eine „Entscheidung“ treffen könnte.

Für deutliche Quoren spricht zudem ein Kompensationseffekt: plebiszitäre Gesetzgebung durchläuft anders als repräsentative Gesetzgebung nicht schon automatisch einen „rationalen“ Diskursprozess, wie er bei der repräsentativen Gesetzgebung durch das Zusammenwirken von regierungsamtlichem Sachverstand und gemeinwohlverpflichteter parlamentarischer Entscheidungsverantwortung zumindest tendenziell gewährleistet sind. Im Bereich der Volksgesetzgebung stellen nur Quoren sicher, dass für bestimmte Anliegen über den Kreis der heutzutage leicht zu mobilisierenden Interessenten hinaus überzeugend geworben werden muss. Damit sichern Quoren, dass Volksgesetzgebung nicht zum Instrument wird, mit dem gut organisierte Partikularinteressen für das Volk insgesamt eher „langweilige“ Fragen in ihrem Sinne (und damit tendenziell nicht allgemeinwohlgeleitet) entscheiden können (vgl. im

Ergebnis ähnlich BremStGH, aaO).

In diesem Zusammenhang erscheint eine Bemerkung nötig zu dem Argument, Quoren müßten entfallen oder jedenfalls möglichst niedrig angesetzt werden, um den Mechanismen der plebiszitären Demokratie zu größerer Wirksamkeit zu verhelfen. Warum, so ist zu fragen, soll die plebiszitäre Komponente erzwungen werden? Wenn Volksgesetzgebungsverfahren erfahrungsgemäß nur höchst selten zum Erfolg führen, kann man dies auch als Vertrauensbeweis in die Arbeit der Repräsentationsorgane verstehen – oder deutlicher gesagt: als Plebiszit gegen den Plebiszit. Zwar werden sich bei Meinungsumfragen in abstracto vielleicht solide Mehrheiten für mehr Volksbeteiligung feststellen lassen, wenn man aber konkret die Staatspraxis betrachtet, drängt sich eine im Grunde andere Haltung auf. Die Menschen wollen in ihrer Mehrheit vielleicht nicht ständig selbst über Dinge entscheiden, für die sie keine persönliche Expertise haben, sondern vertrauen auf die Strukturen der repräsentativen Demokratie. Sie gehen zu den Wahlen zu vier Repräsentationsebenen und erwarten (bzw. erhoffen) von den Repräsentanten, daß sie dann die gemeinwohlorientierte Arbeit tun, für die sie gewählt worden, auf die sie verpflichtet sind (Art. 30 Abs. 2 Verf. NRW) und für die man sie bezahlt.

Im Detail wird man über die sinnvolle Gestaltung der Quoren diskutieren können und müssen. Insbesondere macht es Sinn, in einem gestuften Verfahren die Eingangsquoten für das Volksbegehren nicht zu hoch anzusetzen (um den Partizipationswilligen eine Chance zu geben, ihre Überzeugungsarbeit zu tun), dafür aber eine deutliche Quote bei der Entscheidung vorzusehen. Diese Überlegung liegt dem Entwurf, der die Volksbegehrensquote absenkt, aber eine Volksentscheidquote einführt, ersichtlich zugrunde. Bevor man aber über die Details nachdenkt, sollte man sich die elementare demokratische Bedeutung von Quoten verdeutlichen und den Vorwurf ad acta legen, es handele sich lediglich um ein Instrument der Volksbeteiligungsverhinderung.

3. Verhältnis zur parlamentarischen Gesetzgebung, Sperrfristen, Alternativvorlagen, Themenverbote

Durch die Stärkung der Volksgesetzgebung treten zwei Gesetzgeber in zunehmende Konkurrenz. Hieraus können sich Spannungen ergeben, wobei das nicht negativ sein muss, denn Spannung kann bekanntlich Energie freisetzen. Die Spannung lebt davon, dass beide

Normerzeuger grundsätzlich *auf einer Stufe* angesiedelt sind, sie also ggf. ohne rechtlichen Startvorteil miteinander konkurrieren. Hierzu passt eine Sperrfrist für die Revision volksinitiiierter Gesetze nicht.

Ggf. müssen Gesetze auch schnell revidiert werden, wenn sie sich im Vollzug oder im Laufe der Zeit als inadäquat erweisen. Schnell reagieren kann aber typischerweise nur der parlamentarische Gesetzgeber. Ihn grundsätzlich für einen bestimmten Zeitraum zu „sperrern“ ist nicht zu verantworten.

Der Verzicht auf Sperrfristen liefert den Volksgesetzgeber im Übrigen nicht der Willkür des parlamentarischen Gesetzgebers aus. Zwar kann letzterer ein Volksgesetz wieder aufheben, er ist aber bei solchem Handeln unter Kontrolle des Wählers. Kein Parlament kann es sich leisten, die Meinung des Volkes zu ignorieren, denn das Parlament ist bekanntlich nicht mehr als die Summe der Abgeordneten, die ihrerseits zu einem großen Anteil wiedergewählt werden wollen. Für die schlichte Obstruktion des Volkswillens würde das Parlament aber bei den nachfolgenden Wahlen abgestraft werden. Findet Abstrafung nicht statt, ist dies Indiz dafür, dass hier ein Gesetz beschlossen wurde, das entweder in die Breite der Aktivbürger gesehen nur wenig „interessierte“ oder dessen Änderung den Wählern plausibel war.

Gegenüber Alternativvorlagen durch den Landtag, wie sie in einigen Ländern vorgesehen sind, ist Skepsis geboten. Sie sind kaum zu gestalten, ohne dass Verwirrung entsteht. Wie soll die Entscheidung zwischen Entwurf 1, Entwurf 2 und dem status quo gestaltet werden? Letztlich drängt sich hier der Verdacht der Plebiszit-Behinderung auf. Das Bedürfnis für Alternativentwürfe ist auch nicht recht ersichtlich, denn dem Parlament steht es zu jeder Zeit frei, sein Konzept als Gesetz zu beschließen.

4. Die Selbsterweiterung plebiszitärer Demokratie

Eine wichtige Folgefrage der Einführung plebiszitärer Elemente betrifft die Möglichkeit der Selbsterweiterung. Im Grundsatz kann durch Volksentscheid die Erweiterung der bestehenden plebiszitären Mechanismen angeregt werden. Es liegt nahe, dass die erste Aktion, die eine „Initiative mehr Demokratie“ unternimmt, darin liegt, ein Gesetz zur Absenkung von Quoren, zur Streichung von Sperrklauseln (Finanzvorbehalt etc.) durchzusetzen. Ein entsprechender Versuch liegt der beigefügten Entscheidung des Bremischen Staatsgerichtshofs zugrunde.

Soweit die wesentlichen Entscheidungen auf der Ebene der Verfassung getroffen werden,

sichern die Regierungen über die Verfassungsänderung gegenüber unvernünftigen Ausdehnungen. Rechtliche Grenzen (die allerdings im Detail sehr unsicher sind) gegen die sukzessive „Entmachtung“ des Parlaments zieht im Übrigen das Grundgesetz. Erwägenswert erscheint, Verfassungsänderungen generell von der Zustimmung des Parlaments abhängig zu machen. Das schließt einen plebiszitären Weg zur Verfassungsänderung nicht aus. So könnte die Verfassungsänderung alternativ im Wege der qualifizierten Parlamentsmehrheit oder des Plebiszits (bei qualifiziertem Quorum, z.B. Mehrheit bei mindestens 50% Beteiligung) zzgl. einfacher Parlamentsmehrheit möglich gemacht werden. Diese Lösung liegt nahe beim geltenden Recht, nach dem eine einfache Landtagsmehrheit ja ebenfalls das Volk bemühen kann, um eine Verfassungsänderung durchzusetzen (Art. 69 Abs. 2). Es ergänzt das bestehende System aber um ein Initiativrecht des Volkes, das nach herrschender und richtiger Auffassung derzeit nicht besteht.

Rechtlich kann man auch eine spezielle Regelung vorsehen, die eine Reduktion der Plebiszit-Quoten dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehält. Eine solche Klausel erscheint indessen gegenüber dem vorgeschlagenen allgemeinen Vorbehalt der parlamentarischen Zustimmung nur als zweitbeste Lösung.

5. Obligatorisches Verfassungsreferendum

Bezüglich des *obligatorischen* Referendums für Verfassungsänderungen (das man rechtlich gesehen natürlich einführen kann) erscheint verfassungspolitisch Skepsis angezeigt. Nicht zu übersehen ist die Gefahr der Versteinigung der Verfassung. In Deutschland haben nur Hessen und Bayern heute noch entsprechende Regelungen (in den Gliedstaaten der USA handelt es sich allerdings um den Normalfall). In Bremen wurde der obligatorische Plebiszit 1994 mit Billigung des Volkes abgeschafft.

II. Einzelfragen

a) Volksinitiative

Sinnvollerweise ist die Volksinitiative vom eigentlichen Volksgesetzgebungsverfahren strikt abgekoppelt. Sie sollte als einzige Rechtsfolge eine Befassungspflicht des Parlaments darstellen und ist in der Sache nicht mehr als eine qualifizierte Massenpetition. Eine Vielzahl

von Petenten erreicht, dass sich mit einem bestimmten Anliegen nicht nur der Petitionsausschuss, sondern das Parlament selbst befasst. Sie sollte grundsätzlich auf ein bestimmtes Ziel gerichtet sein. Das Parlament zu beschäftigen, ist angesichts der hoffentlich berechtigten Annahme, dass die Abgeordneten auch so genügend zu tun haben, kein hinreichender Belang.

Gegenüber Volksentscheid und Volksbegehren sollte die Volksinitiative ein eigenes Instrument der Bürgerbeteiligung darstellen. Verkoppelungen sollten unterbleiben.

Systematisch erscheint die Volksinitiative, soweit man sie entsprechend dem Gesagten nicht mit dem Volksbegehren verkoppelt, nach den vorliegenden Entwürfen eigentlich falsch positioniert. Nach dem Wortlaut muss sie eindeutig nicht auf ein *gesetzgeberisches* Handeln zielen. Sie kann also z.B. auch auf einen Beschluss o.ä. gerichtet sein. Richtigerweise gehört die Bestimmung also in den Verfassungsabschnitt über den Landtag.

Bezüglich der Gestaltung im Einzelnen erscheint das vorgesehene Konzept vielleicht zu kompliziert. Geht man vom Grundmodell der qualifizierten Petition aus, stellt sich die Frage, ob es der thematischen Beschränkung, wie sie in Art. 67a Abs. 1 S. 3 des Gesetzesentwurfs vorgesehen ist, bedarf. Warum soll eine Initiative nicht auch Verfassungsänderungen, Abgabengesetze etc. vorschlagen können? Der Landtag ist frei, sich ihnen nicht anzuschließen.

Eine Einschränkung des Initiativgegenstandes liegt einerseits im Hinblick auf die Kompetenzordnung (Unzulässigkeit von Gesetzesvorlagen, für die der Bund oder Europa zuständig ist), andererseits bezüglich der Grundsätze der verfassungsmäßigen Ordnung nahe (hier könnte auf den geplanten Art. 69 Abs. 1 S. 2 verwiesen werden).

b) Volksbegehren

Die vorgesehene Absenkung des Quorums für das Volksbegehren erscheint (soweit man sie mit der Einführung eines Quorums beim Volksentscheid verbindet) sinnvoll. Sie erhöht die *Startchancen* dafür, ein Anliegen im Wege der Volksgesetzgebung durchzusetzen. Angesichts der hohen Bevölkerungszahl in NRW mag man auch eine weitere Absenkung erwägen. Dabei sollte aber immer überlegt werden, welche konkreten Unterstützungsmaßnahmen mit der Zulassung verbunden sind.

Da das Volksbegehren unmittelbar auf die Gesetzgebung bezogen sind, sollte seine

Zulässigkeit von der Zulässigkeit des Gesetzes abhängig sein. Zulässigkeitsvoraussetzung ist also zunächst die Landeskompetenz sowie die rechtliche Zulässigkeit. Ob man zusätzliche Einschränkungen vorsieht (insbesondere im Hinblick auf „finanzwirksame Gesetze“) ist eine rechtspolitische Frage. In den bestehenden Regelungen ist der Finanzvorbehalt weit verbreitet (s. *Birk/Wernsmann*, Volksgesetzgebung über Finanzen, DVBl. 2000, S. 669 ff.). Den Begriff des „finanzwirksamen Gesetzes“ zu übernehmen, würde freilich schon wegen dessen Unschärfe erhebliches Streitpotential beinhalten. Hier wäre ggf. eine engere Formulierung („Leistungs- und Besoldungsgesetze“, „Landeshaushalt“ o.ä.) vorzugswürdig. Bei der Entscheidung über die Formulierung zu beachten ist, dass entsprechende Klauseln umso wichtiger sind, je geringer die Quoren für die Volksgesetzgebung angesetzt werden, denn gerade hier geht es um Vorbeuge davor, dass sich wirksam organisierte Partikularinteressen zu Lasten des Gemeinwohls durchsetzen (zu diesem Zusammenhang auch *Birk/Wernsmann*, aaO, S. 671).

c) Volksentscheid

Insgesamt erscheint die Neuregelung plausibel. Statt 20 % könnte man auch an 25 % Zustimmungquote denken, kommt diesem Wert doch eine gesteigerte demokratische Plausibilität zu (denn sie impliziert die Schwelle zur Mehrheit bei einer gedachten Beteiligung von mindestens 50% der Stimmberechtigten). Dass sich die Erfolgsaussichten für plebiszitäre Partizipation mit dem vorgeschlagenen neuen Konzept in der Praxis erhöhen, erscheint kaum wahrscheinlich. Wie oben bereits ausgeführt wurde, kann das „Erzwingen“ von mehr erfolgreichen Plebisziten aber auch nicht Ziel einer am Demokratieprinzip orientierten Neuregelung sein.

Die Einführung eines plebiszitären Initiativrechts zur Verfassungsänderung ist grundsätzlich nicht problematisch. Gefordert ist hier aber eine gesteigerte Mehrheit (*BremStGH*, aaO), auch *BayVerfGH*, BayVBl. 1999, 719 ff.). Das in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Quorum einer Zwei-Drittel-Mehrheit bei mindestens 50% Beteiligung mag dieser Anforderung, die über Art. 28 I GG rechtlich vorgegeben ist (*BremStGH*, aaO), vielleicht noch genügen, erwägenswert erscheint jedoch entsprechend der weitgehenden Üblichkeit in den Landesverfassungen mit plebiszitärer Verfassungsänderung die *Hälfte bzw. Mehrheit der Stimmberechtigten* zu verlangen (vgl. z.B. Art. 64 Abs. 3 S. 3 Bad.-Württ. Verf., 78 Abs. 3 Brand.Verf.). Dass hiermit ein hoher Schwellenwert gesetzt wird, ist richtig – aber der

Besonderheit der Verfassung angemessen. Erwägenswert erscheint im Übrigen – wie bereits angesprochen –, Verfassungsänderungen nicht gegen den Willen des Parlaments zu ermöglichen. Vom obligatorischen Verfassungsreferendum ist abzuraten (s.o.).

Die Ergänzung des Art. 69 LV um eine Art. 79 Abs. 3 GG entsprechende Unabänderlichkeitsklausel wirft staatstheoretisch die interessante Frage auf, ob ein verfassungsändernder Gesetzgeber so etwas überhaupt beschließen darf. Immerhin sagt er hier zu einem bestimmten Zeitpunkt, dass ein künftiger verfassungsändernder Gesetzgeber bestimmte Dinge nicht mehr beschließen dürfe. Angesichts der Tatsache, dass die vorgeschlagenen Bindungen kraft Bundesrechts (Art. 28 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG) ohnehin für „ewig“ gelten, ist die Regelung aber wohl ungeachtet solcher Grundsatzüberlegungen hinnehmbar. Sie verdeutlicht auch in sinnvoller Weise die Grenzen plebiszitären Vorbringens. Die Regelung stärkt allerdings – das muss kein Nachteil sein, aber hierüber sollte man sich bewusst sein – die Stellung des Verfassungsgerichtshofs. Er wird künftig Verfassungsänderungen auf ihre Verfassungskonformität überprüfen können, ohne dabei auf das Grundgesetz zurückgreifen zu müssen (und daher ggf. der Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 3 GG unterworfen zu sein).

III. Einfachgesetzliche Ausgestaltung

Auf einige Details wurde bereits hingewiesen. Nur ein unwichtiges Detail sei hier noch ergänzt: Ersparen Sie uns bitte den im Entwurf von SPD/Bündnis 90-Die Grünen vorgesehenen Gesetzstitel („Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid“) und vor allem die dort vorgesehene offizielle Abkürzung (VIVBVEG). Wie wäre es schlicht mit Volksbeteiligungsgesetz (VBG)? Jeder wüsste, was gemeint ist und man könnte sich die Abkürzung sogar merken!

samte Spektrum der Akteure in Sachen Seeschifffahrt. „Di muss den Rahmen schaffen, damit Umweltschutz und Sich der Schifffahrt nicht vom Markt bestraft werden.“ erklärte senator Alexander Porschke zu Beginn der Konferenz. Die Stadt Hamburg hat sich vorgenommen, differenzierte Föbühren zur Förderung des umweltfreundlichen Schiffsverkehrs einzuführen und möchte die Diskussion um ein international taugliches System voran bringen. „Wenn wir in Sachen Meereschutz schneller voran kommen wollen, sind wirtschaftliche Anreize – wie sie hier diskutiert werden – unverzichtbar“, sagte Schleswig-Holsteins Umweltminister Rainer Steenblock. „Schiffe, die hohe Umweltstandards erfüllen, sollten bereits vor weitem erkennbar sein, damit fortschrittliche Reeder auf diesem Weg eine öffentliche Anerkennung erfahren.“

Gestützt auf ein Gutachten des Bremer Professors Manfred Zachai vom Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik stellte die Hamburger Umweltbehörde auf der Konferenz einen konkreten Vorschlag vor.

In Grundzügen funktioniert das System so: Wer sich nach international anerkannten Regeln verhält, wie sie die „International Maritime Organisation“ IMO vorgibt, zahlt normale Gebühren. Wer diesen Standard unterschreitet oder Selbstverpflichtungen der Branche verletzt, wie es sie z.B. für Tanker gibt, erhält einen Malus und zahlt mehr. Vorreiter in Sachen Umweltschutz und Sicherheit werden mit einem Bonus belohnt. Das gilt für Schiffe, die IMO-Regeln erfüllen, bevor sie in Kraft treten. Schiffe, die die Kriterien anderer Bonus/Malus-Systeme erfüllen und zum Beispiel den Green Award aus den Niederlanden erworben haben, sind bei den Hafengebühren ebenfalls bevorteilt. Auch ein Zertifikat nach ISO 14001 für Sicherheitsmanagement würde positiv zu Buche schlagen. Es werden ausschließlich schon vorhandenen Standards und Daten genutzt. Das bietet den Vorteil, dass das System geringen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für Zertifizierung und Kontrolle erzeugt. Gleichzeitig ist es mit den bereits existierenden Systemen vereinbar, was ebenfalls die Realisierungschancen erhöht. Das System kann schrittweise eingeführt werden, sowohl was die Spanne der Differenzierung in den Gebühren als auch was die Zahl der teilnehmenden Häfen angeht. Damit wird der Start für eine solche Neuerung erleichtert.

Ist ein ökonomisches Anreizsystem etabliert, fördert es den Einsatz umweltfreundlicher Technologien und Verhaltensweisen auf Schiffen und beeinflusst auch langfristige Investitionsentscheidungen. Es schafft Transparenz für Nachfrager der Transportleistung und kann als Anhaltspunkt für Versicherer, Lotsen und nationale Schifffahrtsbehörden dienen, um eigene Preisdifferenzierungen einzuführen.

Seeschiffe sind vor allem wegen ihres relativ geringen Energieverbrauchs ein umweltfreundliches Transportmittel. Trotzdem sind die Umweltbelastungen durch den Schiffsverkehr vielfältig und gravierend: Treibstoffe mit hohem Schwefelgehalt und ineffiziente Motortechnik, Schiffsunfälle und Ölabballeinleitungen sowie primitive Abwrackbetriebe sind alltäglich. Internationales Ordnungsrecht ist die Basis für Umweltschutz und Sicherheit in der Schifffahrt. Die IMO hat bedeutende Vorschriften zum Meeresumweltschutz erlassen. Es dauert jedoch häufig sehr lange, bis die IMO-Regeln umgesetzt werden. Zusätzlich fallen die Anforderungen zum Teil hinter den Stand der Technik zurück und sind so wenig wirkungsvoll. Ökonomische Anreizsysteme können fortschrittliche Technologie und modernes Umwelt- und Sicherheitsmanagement zusätzlich fördern.

Umweltminister Steenblock betonte, dass in wichtigen internationalen Meeresschutzfragen künftig wesentlich schneller und konsequenter gehandelt werden müsse. Angesichts des überaus langen Gedächtnisses des Meeres könne nicht sein, dass es Jahre dauere, bis man von der Feststellung einer ernst zu nehmenden Meeresbela-

e laute, öffentliche IT-Einträgen durch Umwelt hat erreicht, erenz in Esbjerg er-

... und Einsatzverbot in-

nerhalb der IMO beschlossen wurde. Das absolute Anwendungsverbot ist nun für das Jahr 2008 vorgesehen.“ Ähnlich schwerfällig und zäh erweise sich nach Angaben Steenblocks auch die Durchsetzung des 'no special fee'-Systems. Das Verfahren sieht vor, die Kosten zur Entsorgung des Alt- und Bilgenöls in die Hafententgelte einzurechnen, so dass es sich nicht mehr lohnt, Öl auf See abzulassen. Auch das Internationale See- und Seehaftungsrecht sowie die technischen Anforderungen und Sicherheitsbestimmungen müssten endlich durch eine ausreichende Zahl von Ratifizierungen tatsächlich in Kraft treten. Und: „Wir brauchen ein grundlegend neu strukturiertes Sicherheitskonzept, das bei der Schiffslenkung beginnt, die Aufgaben der auf See tätigen Dienste zusammenfasst und das bei Havarien eine sofort einsatzfähige Bundesstruktur zum Schutz unserer Küsten sicherstellt. Ich bin zuversichtlich, dass der Expertenbericht der Grobecker-Kommission, die ihren Bericht an Bundesminister Klimmt übergibt, weitreichende Vorschläge machen wird. Es wird auf uns alle ankommen, diese auch in die Tat umzusetzen.“

Das ISL-Gutachten „Ökonomische Anreizsysteme für umweltfreundlichen Seeverkehr“ ist unter www.green-shipping.de im Internet zu finden.



Rechtsprechung

Hinweis: Die im Rechtsprechungsteil abgedruckten Entscheidungen werden redaktionell bearbeitet, indem ggfs. Kürzungen vorgenommen sowie einzelne Passagen durch Fettdrucke hervorgehoben und in geeigneten Fällen auch Zwischenüberschriften angebracht werden. Leitsätze der Redaktion sind *kursiv* gesetzt.



Verfassungsrecht

Quorum für Volksgesetzgebung

GG Art. 28 Abs. 1; BremLV Art. 70; BremVolkentscheidG § 9

1. Plebiszitäre Gesetzgebung hat im wesentlichen die Funktion, Defizite der parlamentarischen Gesetzgebung zu mildern oder auszugleichen.
2. Die im Volksgesetzgebungsverfahren verabschiedeten Gesetze müssen verfahrensrechtlich die Gewähr für ihre demokratische Verallgemeinerungsfähigkeit enthalten.
3. Das demokratische Prinzip des Art. 28 Abs. 1 GG erfordert, daß Minderheiten sich für das Recht, das Volk zur Entscheidung aufzurufen, qualifizieren. Dem Zweck demokratischer Qualifizierung dienen Unterstützungsquoren für das Volksbegehren. Sie sollen das Volksbegehren dem Test der Ernsthaftigkeit unterwerfen und verhindern, daß Anträge, die in der Bevölkerung keinen Widerhall gefunden haben, Zugang zu diesem Verfahren finden.
- a) Die erschwerte Abänderbarkeit von Verfassungen im Vergleich zu einfachen Gesetzen gehört im Bund und in den Ländern zum festen Bestand des Verfassungsrechts im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG. Auch für das Verfahren der plebiszitären Verfassungsänderung gelten erhöhte Anforderungen. Das Unterstützungsquorum für ein Volksbegehren zur Verfassungsänderung muß daher zum Ausdruck bringen, daß damit eine Angelegenheit zum Volksentscheid gebracht werden soll, die nicht nur für eine Minderheit von Bedeutung ist.

- b) Die Bürgerschaft ist ein zentraler Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung der Freien Hansestadt Bremen. Die vorzeitige Beendigung ihrer Wahlperiode stellt einen gravierenden Eingriff in die Verteilung der Gewichte zwischen den Verfassungsorganen dar und hat eine erhebliche Bedeutung für die Stabilität der politischen Ordnung des Landes. Es ist mit dem demokratischen Prinzip nicht vereinbar, im Volksgesetzgebungsverfahren die Hürden für eine Korrektur der Wahlentscheidung des Souveräns übermäßig abzusenken.
- c) Obwohl die Verfahren der Volksgesetzgebung Instrumente interessierter Minderheiten sind, müssen sie auch im Verfahren der einfachen Gesetzgebung ihre Fähigkeit erweisen, ihrem Anliegen eine die Bindungswirkung von Gesetzen rechtfertigende Verallgemeinerung zu sichern. Dies erfordert, daß Zulassungsvoraussetzungen für die Volksgesetzgebung nicht übermäßig herabgesetzt werden.

StGH Bremen, Urteil vom 14. Februar 2000 – St 1/98

Sachverhalt:

Die Bremische Landesverfassung (BremLV) verlangt für ein Volksbegehren, das auf die Änderung der Landesverfassung zielt, ein Unterstützungsquorum von 20 % der Stimmberechtigten. Das gleiche Unterstützungsquorum wird verlangt, wenn über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode der Bürgerschaft entschieden werden soll. Soll über den Erlass einfacher Gesetze abgestimmt werden, beträgt das Unterstützungsquorum 10 % der Stimmberechtigten. Für den anschließenden Volksentscheid ist eine Zustimmungquote vorgesehen: Verfassungsänderungen müssen mehr als 50 % der Stimmberechtigten zustimmen, einfachen Gesetzen mindestens 25 %.

Eine Bürgerinitiative hält diese Hürden für die Volksgesetzgebung für zu hoch. Sie hat einen Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung vorgelegt, wonach für das verfassungsändernde Volksbegehren das Unterstützungsquorum auf 10 % „der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen gültigen Stimmen“ abgesenkt wird. Das gleiche Quorum soll für die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode der Bürgerschaft gelten. Für einfache Gesetze soll das Unterstützungsquorum auf 5 % „der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen gültigen Stimmen“ reduziert werden. Für den anschließenden Volksentscheid ist keine Beteiligungs- oder Zustimmungquote vorgesehen, allerdings soll die Bürgerschaft einen eigenen konkurrierenden Gesetzesvorschlag zur Abstimmung unterbreiten können.

Die Bürgerinitiative möchte erreichen, daß über diesen verfassungsändernden Gesetzentwurf ein Volksbegehren durchgeführt wird. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hält den Änderungsvorschlag für verfassungswidrig und hat den Entwurf dem Staatsgerichtshof Bremen zur Prüfung vorgelegt.

Der Staatsgerichtshof hat festgestellt, daß die Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens nicht gegeben sind.

Aus den Gründen:

Der Antrag des Senats ist begründet. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen sind nicht gegeben.

Die Überprüfung durch den Staatsgerichtshof erstreckt sich bei Volksbegehren, die auf eine Änderung der Landesverfassung gerichtet sind, darauf, ob der Zulassungsantrag einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf enthält, der durch Gründe erläutert sein soll und der den Bestimmungen des Art. 125 Abs. 1 BremLV entsprechen muß (§ 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG); des weiteren hat der Staatsgerichtshof zu prüfen, ob die materiellen Voraussetzungen eines Volksbegehrens nach § 9 Nr. 2 BremVEG vorliegen (vgl. BremStGH, LVerfGE 6, 123, 144).

1. Der Zulassungsantrag betrifft den ausgearbeiteten Entwurf eines die Landesverfassung ändernden Gesetzes, der dem in Art. 125 Abs. 1 BremLV verankerten Gebot der Textänderung entspricht und auch eine Begründung enthält. Ob diese im vorliegenden Fall den üblicherweise an eine Gesetzesbegründung zu stellenden Anforderungen genügt, kann offenbleiben, da es sich bei § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG

nur um eine Solivorschrift handelt und der Entwurf zudem aus sich heraus verständlich ist (vgl. Urteil des StGH vom 11.5.1998 – St 3/98 – NordÖR 1998, 297).

2. Das Volksbegehren ist unzulässig, weil der Gesetzentwurf nicht die inhaltlichen Voraussetzungen erfüllt, die § 9 Nr. 2 lit. b BremVEG erfordert. Die vorgeschlagenen Verfassungsartikel 69a Abs. 2 Sätze 2 und 3, 69b Abs. 3, 71 Satz 1 und 73 Abs. 1 sind mit geltendem Bundesrecht unvereinbar. Ob daneben noch weitere Regelungen des Entwurfs gegen Bundesrecht verstoßen, kann dahinstehen, da bereits ohne die genannten Bestimmungen die verbleibende Regelung ihren Sinn und ihre Rechtfertigung verliert mit der Folge der Unzulässigkeit des Volksbegehrens im ganzen (vgl. BVerfGE 53, 1, 23).

a) Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Die Vorschrift konkretisiert damit das Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG: Sie setzt einerseits die Verfassungsautonomie der Länder voraus und erkennt damit deren Staatsqualität und eigene Hoheitsmacht an; andererseits begrenzt sie die Verfassungsautonomie der Gliedstaaten, indem sie dieser bestimmte inhaltliche Schranken setzt. In dem durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG gesteckten Rahmen können die Länder ihre Verfassungsordnung frei gestalten, soweit das Grundgesetz nicht außerhalb des Art. 28 weitere Vorgaben für den Landesverfassungsgeber macht. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Rechtszustand dahin beschrieben, daß durch Art. 28 Abs. 1 GG nur ein „Mindestmaß an Homogenität der Bundesverfassung und der Landesverfassung“ gefordert werde (BVerfGE 36, 342, 361; vgl. auch ähnlich BVerfGE 96, 345, 368 f.).

Durch die von den Initiatoren des Volksbegehrens angestrebte Änderung der Landesverfassung wird das in Art. 28 Abs. 1 GG enthaltene Demokratieprinzip berührt. Es gebietet die Legitimation aller Formen der Staatsgewalt durch das Volk. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG stellt es den Ländern frei, kraft ihrer Verfassungsautonomie eine eigenständige Ausgestaltung dieses Prinzips vorzunehmen. Zwingendes verfassungsrechtliches Minimum ist gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 eine aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene Vertretung des Landesvolkes; somit wäre eine vollständige Verdrängung der parlamentarischen durch die plebiszitäre Gesetzgebung unzulässig.

Ebenso wie Volksvertretungen nur dann das demokratische Prinzip verwirklichen, wenn sie aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sind und zusätzlich in ein Rahmenwerk flankierender Einrichtungen wie einer unabhängigen und pluralistischen Presse, einem ungehinderten Parteienwettbewerb und effektiven grundrechtlichen Garantien politischer Freiheit eingebettet sind, muß auch die verfassungsrechtliche Einrichtung der Volksgesetzgebung bestimmte Voraussetzungen erfüllen, um als Ausdrucksform des demokratischen Prinzips im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG gelten zu können. Die im Volksgesetzgebungsverfahren verabschiedeten Gesetze haben gemäß Art. 123 BremLV dieselbe Bindungswirkung wie die von der Bürgerschaft erlassenen Gesetze. Sie müssen daher in prinzipiell vergleichbarer Weise den Zwang zur öffentlichen Rechtfertigung ihrer Gemeinwohlorientierung unterliegen wie Parlamentsgesetze, ohne dadurch ihren Charakter als eigenständige Verwirklichungsform des demokratischen Prinzips zu verlieren. Das im Volksgesetzgebungsverfahren erlassene Gesetz muß deshalb verfahrensrechtlich die Gewähr für seine demokratische Verallgemeinerungsfähigkeit enthalten (vgl. Maihofer, HdBVerfR, 2. Aufl. 1994, § 12, Rdn. 48 ff., 52).

aa) Dieses Erfordernis bedeutet nicht, daß die für die Gemeinwohlqualität parlamentarischer Gesetze geltenden Maßstäbe auf die Volksgesetzgebung übertragen werden. Der Staatsgerichtshof verkennt

nicht, daß die Formen, die Funktion und die Legitimationsanforderungen beider – gleichermaßen demokratischer – Gesetzgebungsverfahren sehr verschieden sind und daß daher die demokratische Qualität der jeweils erzeugten Rechtsakte auf unterschiedliche Weise gewonnen wird. Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren ist durch die verfassungsrechtliche Konstruktion des Willensbildungsprozesses in der Gesetzgebungskörperschaft darauf angelegt, daß sich die letztlich verabschiedeten Gesetze am Gemeinwohl orientieren. Partikuläre Interessen und Werte werden im Wege wechselseitiger Angleichung und Kompromißbildung durch spezifische Verfahren und Institutionen in einen Gemeinwillen umgeformt, wobei insbesondere das freie Mandat (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 83 Abs. 1 BremLV) den Abgeordneten durch die Bereitstellung eines politischen Handlungsspielraumes den Ausgleich und die sachliche Integration partikulärer Interessen ermöglicht. Die Bedeutung dieses Prozesses liegt darin, daß durch ihn die Vielzahl gesellschaftlicher Minderheiten mit ihren gruppenspezifischen Anliegen in eine Mehrheit geformt wird (vgl. Hofmann/Dreier, in: Schneider/Zeh <Hrsg.>, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, Rdn. 38 ff.). Für die Leistungsfähigkeit der repräsentativen Demokratie kommt es daher in erster Linie auf die Fähigkeit der Parteien, des Parlaments und der Abgeordneten an, die Vielfalt der auseinanderstrebenden partikulären Interessen und Strebungen in einen gemeinverbindlichen Volkswillen umzuwandeln. So sehr eine hohe Wahlbeteiligung im Hinblick auf das demokratische Leitbild des aktiven Bürgers (vgl. Art. 9 Satz 2 BremLV, Art. 26 Abs. 3 BaWüVerf, Art. 117 Satz 2 BayVerf) erwünscht ist und darüber hinaus auch dem demokratischen Prinzip der Legitimation staatlicher Herrschaft durch das Volk mehr entspricht als Wahlabstinenz, so hängt doch die Gemeinwohlqualität der parlamentarisch verabschiedeten Gesetze nicht entscheidend davon ab, daß eine möglichst große Zahl der Bürger von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht hat.

Die Erfahrung lehrt, daß die Formen und Verfahren der parlamentarisch-repräsentativen Gesetzgebung keine Garantie, sondern lediglich eine erhöhte Chance der Gemeinwohlverwirklichung enthalten. Die parlamentarische Repräsentation unterliegt den Gefahren der Absonderung der Repräsentanten von dem von ihnen repräsentierten Volk, der Erstarrung des politischen Betriebes und der Undurchschaubarkeit für die Bürger, der Privilegierung mächtiger und gut organisierter Interessengruppen beim Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen und der Vernachlässigung von Minderheiten, die sich wegen ihrer geringen gesellschaftlichen Macht kein Gehör im politischen Prozeß zu verschaffen vermögen (vgl. hierzu Grimm, Art. Repräsentation, in: *Staatslexikon der Görres-Gesellschaft*, 7. Aufl., 1988/1995, Bd. 4, Sp. 878 ff.; Hofmann/Dreier, in: Schneider/Zeh <Hrsg.> *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 5, Rdn. 17, 59; H.-P. Schneider, *Das HdBVerf*, 2. Aufl., 1994, § 13, Rdn. 104 ff.; v. Beyme, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, 1997, S. 207 ff.). Im Hinblick auf diese Gefahren für das Gelingen demokratischer Repräsentation ist die Einführung der Volksgesetzgebung wiederholt als ein mögliches Gegenmittel erörtert worden (vgl. H.-P. Schneider, a.a.O., Rdn. 137 ff.; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 83 ff.).

bb) Den Verfahren der unmittelbaren Gesetzgebung stehen die der parlamentarischen Repräsentation verfügbaren Möglichkeiten zur Gemeinwohlorientierung gegenüber der Vielzahl von Sonderinteressen jedoch nur in erheblich geringerem Maße zur Verfügung. Doch folgt daraus nicht, daß das Fehlen dieser Elemente durch das Erfordernis einer besonders hohen Bürgerbeteiligung ausgeglichen werden muß. Ein derartiges Erfordernis verkennt, daß die Formen und Verfahren der unmittelbaren Demokratie nur als Ergänzung zur Regelform der parlamentarischen Repräsentation in Betracht kommen. Trotz der genannten Schwächen parlamentarischer Repräsentation kann nur auf ihrer Grundlage die Aufgabe bewältigt werden, in einer durch vielfäl-

tige Wert- und Interessengegensätze und durch einen sich beschleunigenden Wandel gekennzeichneten komplexen Gesellschaft demokratisch legitimierte verbindliche Entscheidungen herzustellen. Den Verfahren der unmittelbaren Gesetzgebung bleibt im wesentlichen nur die Funktion, Defizite der parlamentarischen Gesetzgebung zu mildern oder auszugleichen. Sie eröffnen die Chance der Eindämmung bürgerschaftlicher Entfremdung, indem sie die öffentliche Thematisierung von Problemen ermöglichen, die im parlamentarischen Bereich vernachlässigt worden sind, weil sie entweder verbände- und parteimäßig nicht oder nur schwer organisierbar sind oder weil die Interessen einer besonders intensiv betroffenen Gruppe bei den in parlamentarischen Gremien gefundenen Kompromissen nicht hinlänglich berücksichtigt worden sind. Darüber hinaus gibt das Volksgesetzgebungsverfahren Gelegenheit, sich für bestimmte Werte oder Interessen zu engagieren, für die der professionelle parlamentarische Betrieb keinen Raum läßt. Und schließlich ist das plebiszitäre Verfahren ein gangbarer Weg, um bestimmte parlamentarische Entscheidungen wieder aufzugreifen, wodurch das Parlament in Einzelfällen zur Selbstkorrektur, zumindest aber zur öffentlichen Rechtfertigung veranlaßt werden kann (vgl. Heussner, *Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland. Ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen*, 1994, S. 81 f.). Hieraus folgt, daß das Volksgesetzgebungsverfahren insbesondere ein Instrument von Minderheiten ist, die sich von den im Parlament vertretenen politischen Parteien in bestimmten Fragen nicht hinreichend vertreten fühlen.

Zwischen der häufig vorhandenen Partikularität der von Initiatoren der Volksgesetzgebung verfolgten Interessen einerseits und dem Anspruch des Gesetzes auf Allgemeinverbindlichkeit andererseits besteht ein Spannungsverhältnis. Da – wie erwähnt – direkt-demokratisch beschlossene Gesetze dieselbe Verbindlichkeit haben wie parlamentarische, müssen sich Minderheiten, die sich des Instruments der Volksgesetzgebung bedienen, für das Recht qualifizieren, den Souverän zur Entscheidung aufzurufen. Diesem Zweck demokratischer Qualifizierung dienen Zulassungsquoten für das Volksbegehren. Sie haben die Funktion, das Volksbegehren dem Test der Ernsthaftigkeit zu unterwerfen und zu verhindern, daß Anliegen, die nur eine marginale Unterstützung in der Bevölkerung finden, Zugang zu diesem Verfahren finden. Sie schützen damit zugleich die zentrale Gesetzgebungsfunktion des Parlaments (vgl. H.-P. Schneider, a.a.O., Rdn. 138), das durch ein zu niedriges Zulassungsquorum für das Volksbegehren aus seiner Integrationsfunktion verdrängt werden und in der Folge seine demokratische Legitimation einbüßen könnte. Im Hinblick auf die „Korrektur-, Partizipations- und Integrationsfunktion“ der Volksgesetzgebung (Heussner, a.a.O., S. 82) sollen Zulassungsquoten darüber hinaus auch eine Signalfunktion für das Parlament und die in ihr vertretenen Repräsentanten der Mehrheit haben, um sie über die Resonanz des Anliegens zu unterrichten und sie gegebenenfalls zu eigenen gesetzgeberischen Initiativen zu veranlassen. Allerdings dürfen Zulassungsquoten für Volksbegehren nicht so hoch sein, daß sie einen Entmutigungseffekt haben und im Ergebnis die Inanspruchnahme dieses Instruments demokratischer Partizipation verhindern.

cc) Aus der dargelegten Verschiedenheit der Funktionen der parlamentarischen und der Volksgesetzgebung für die Verwirklichung des demokratischen Prinzips folgt, daß für sie unterschiedliche institutionelle Anforderungen zu stellen sind. Daher kann dem Erfordernis der Sicherstellung der demokratischen Legitimation durch ein Quorum nicht entgegengehalten werden, daß weder das Grundgesetz noch eine der Verfassungen der Bundesländer Teilnahmequoten für Wahlen zu den gesetzgebenden Körperschaften kenne. Abgesehen davon, daß – wie dargelegt – beim parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren Vorkehrungen bestehen, die dem Ziel der Gemeinwohlorientierung der Gesetze dienen, verbietet sich ein Vergleich der

Volksgesetzgebung mit Parlamentswahlen schon deshalb, weil die aus den Wahlen hervorgehenden Parlamente und Regierungen – anders als die auf punktuelle Gegenstände gerichteten Volksbegehren und -entscheide – die politische Verantwortung für die gesamte Politik der jeweiligen Gebietskörperschaft tragen und daher für die Funktionsfähigkeit des Staates zwingend erforderlich sind; das Funktionieren der politischen Ordnung insgesamt wäre gefährdet, machte man die Wahlen von einem Teilnahmequorum und damit die Wirksamkeit dieses Entscheidungsaktes von derjenigen abhängig, die den Wahlen fernbleiben. Darüber hinaus spricht gegen eine Vergleichbarkeit von Volksgesetzgebung und Parlamentswahlen, daß Gesetzgebungsakte in aller Regel prinzipiell auf eine dauerhafte Regelung abzielen, während Wahlen sich periodisch wiederholen und damit von vornherein auf eine Korrekturmöglichkeit angelegt sind.

b) Diesen aus dem Demokratieprinzip des Art. 28 Abs. 1 GG entwickelten Maßstäben wird der vorgelegte Gesetzentwurf nicht gerecht:

aa) Hinsichtlich der in dem Entwurf vorgesehene Verfassungsänderung sieht Artikel 69a Abs. 2 Satz 3 für das Volksbegehren ein Unterstützungsquorum von zehn Prozent der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen gültigen Stimmen vor; dieses Quorum entspricht unter Zugrundelegung des Ergebnisses der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 6.6.1999 (veröffentlicht im Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen vom 6.7.1999, S. 509) 5,94 Prozent der Stimmberechtigten. Für den Volksentscheid über ein erfolgreiches Volksbegehren zur Verfassungsänderung sieht der Entwurf weder ein Teilnahme- noch ein Zustimmungsquorum vor. Damit sind die Mindestanforderungen an die demokratische Legitimation einer Verfassungsänderung unterschritten.

(1) Vorab ist festzuhalten, daß entgegen der Auffassung des Senats die Regelungen der Artikel 69a Abs. 2 und 73 Abs. 1 des Entwurfs nicht deswegen gegen das Demokratieprinzip verstoßen, weil bei der Berechnung der dort vorgesehenen Quoren als Bezugsgröße nicht die Gesamtheit der Stimmberechtigten, sondern die Zahl der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen gültigen Stimmen gewählt worden ist. Darin liegt keine Neudefinition des Souveräns, da nach Art. 72 Abs. 1 S. 1 des Entwurfs die Wahlberechtigten, die gem. Art. 66 Abs. 2 lit. a als „Gesamtheit der stimmberechtigten Bürger des bremischen Staatsgebietes“ die Aktivbürgerschaft bilden, im Volksgesetzgebungsverfahren stimmberechtigt sein sollen. Der Entwurf führt lediglich eine neue Berechnungsmethode für die erforderlichen Beteiligungsquoren der Volksinitiative und des Volksbegehrens ein. Das demokratische Prinzip schreibt nicht vor, in welcher Weise im konkreten Falle Quoren berechnet werden.

(2) Der Entwurf verstößt vielmehr aus folgenden Gründen gegen das Demokratieprinzip: Die Verfassung gründet in der verfassunggebenden Gewalt des Volkes und hat daher den höchsten Rang im Stufenbau der Rechtsordnung. Daraus beruht ihre allen anderen Gesetzen überlegene Autorität und ihr Vorrang, der nach dem Grundgesetz zu den wesentlichen Elementen des demokratischen Rechtsstaats im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG gehört. Er ermöglicht erst die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung (Art. 20 Abs. 3 GG), die Grundrechtsbindung aller Staatsfunktionen (Art. 1 Abs. 3 GG), die Verfassungsgerichtsbarkeit (Art. 92 ff. GG) und das richterliche Prüfungsrecht (vgl. dazu Bačura, HStR VII, 1992, § 160 Rdnr. 3 ff.; Isensee, Verfassungsreferendum mit einfacher Mehrheit. Der Volksentscheid zur Abschaffung des Bayerischen Senats als Paradigma, 1999, S. 45 f.) Dieser Vorrang erfordert einen erhöhten Bestandsschutz der Verfassung und damit ihre erschwerte Abänderbarkeit; zugleich soll durch ihre erschwerte Abänderung die Opposition vor Majorisierung geschützt und die Verfassungsänderung an eine breite Akzeptanz geknüpft werden (vgl. dazu Bushart, Verfassungsänderung in Bund und Ländern, 1989, S. 108 ff.).

Die Verfassung ist Rahmenordnung für die Mehrheiten und Minderheiten: umschließende Gesamtheit. Sie ist die rechtliche Grundlage für die politisch bedeutsamen Beziehungen der verschiedenen Kräfte des Verfassungslebens zueinander und bedarf daher in besonderem Maße der Beständigkeit.

Die erschwerte Abänderbarkeit von Verfassungen gehört deshalb im Bund und in den Ländern zum festen Bestand des Verfassungsrechts. Sie gilt auch im Volksgesetzgebungsverfahren, wie die Regelungen über plebiszitäre Verfassungsänderungen in den Bundesländern belegen. Alle Länder, die das Volk an Verfassungsänderungen beteiligen – allein im Saarland ist das Volk von der Änderung gänzlich und in Berlin und Nordrhein-Westfalen weitgehend ausgeschlossen –, lassen eine Änderung mit nur einfacher Mehrheit allein der am Plebiszit teilnehmenden Wahlberechtigten nicht zu. Sieht man von dem Sonderfall Hessen ab, wo zwar die einfache Mehrheit genügt, wo aber die erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung dadurch erreicht wird, daß Parlament und Volk in der Weise zusammenwirken müssen, daß die Änderung sowohl im Parlament als auch beim Plebiszit mit (einfacher) Mehrheit beschlossen werden muß, verlangen alle übrigen Länder bei Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung Quoren. In den Ländern, in denen eine vollplebiszitäre Verfassungsänderung zugelassen ist, wird in aller Regel entweder die Zustimmung durch mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten (Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) oder durch die Mehrheit der Stimmberechtigten (Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen) verlangt. Auch in Bayern, in dessen Verfassung ein Zustimmungsquorum bei Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, ist nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ein – angesichts der Vorgaben der dortigen Verfassung allerdings niedrigeres – Zustimmungsquorum erforderlich (BayVerfGH, BayVB1 1999, 719, 722 ff.).

Gegen das Erfordernis der erschwerten Abänderbarkeit von Verfassungen spricht entgegen der Ansicht der Initiatoren des Gesetzentwurfs nicht der Umstand, daß die Länder aufgrund ihrer unabgeleiteten Hoheitsmacht zwar das Recht hätten, sich eine Verfassung zu geben, doch dazu nicht zur Schaffung einer förmlichen Verfassung verpflichtet seien. Art. 28 Abs. 1 GG setzt normative Vorgaben für die „verfassungsmäßige Ordnung“ in den Ländern und macht damit deutlich, daß – unabhängig von der Form – jedenfalls die dort genannten Grundsätze für die Rechtsordnung der Länder konstitutiv sein müssen. Wie ausgeführt, verlangt das demokratische Prinzip, daß die das Zusammenleben der vielfältigen und gegensätzlichen politischen Kräfte des Landes regelnden rechtlichen Normen der Disposition einer Minderheit entzogen sein müssen. Wenn dieses Prinzip in einer förmlichen Verfassungsurkunde kodifiziert ist, wird es u.a. durch das Gebot des erhöhten Bestandsschutzes der Verfassung erfüllt. In welcher Weise es gegebenenfalls zu erfüllen wäre, wenn ein Land keine förmliche Verfassung besitzt, bedarf keiner Erörterung, da dieser Sachverhalt nicht gegeben ist.

Die in Artikel 69a Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs vorgesehene Verdoppelung des Unterstützungsquorums für Volksbegehren zur Änderung der Verfassung auf zehn Prozent der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen Stimmen bedeutet zwar eine Erschwerung der Abänderbarkeit der Verfassung im Vergleich zu einfachen Gesetzen; doch bewirkt diese Regelung nicht den von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG geforderten Bestandsschutz. Der für das Verständnis und die verfassungspolitische Rechtfertigung direkt-demokratischer Verfahren der Willensbildung und Entscheidung maßgebliche Gesichtspunkt des Schutzes intensiv betroffener oder interessierter Minderheiten muß im Falle von Verfassungsänderungen gegenüber der Bedeutung der Verfassung als gemeinsame Grundlage für Mehrheit und Minderheit zurückstehen. Das Unterstützungsquorum für ein Volksbegehren zur Verfassungsänderung

muß daher zum Ausdruck bringen, daß damit eine Angelegenheit zum Volksentscheid gebracht werden soll, die nicht nur für eine Minderheit von Bedeutung ist. Ob diese Voraussetzung von dem vorgesehenen Quorum erfüllt wird, erscheint dem Staatsgerichtshof zweifelhaft, bedarf aber keiner abschließenden Entscheidung. Jedenfalls in Verbindung mit dem Fehlen eines Teilnahme- oder Zustimmungsquorums für einen Volksentscheid über eine Verfassungsänderung ist die aus Gründen des Demokratieprinzips erforderliche Hürde der Verfassungsänderung derart abgesenkt, daß der Bestandsschutz und die darin enthaltene Kontinuitätsgewähr der Verfassung nicht mehr hinlänglich gesichert ist. Der Staatsgerichtshof verkennt nicht das Gewicht der von den Initiatoren des Volksbegehrens vorgetragenen und in der wissenschaftlichen Literatur ausführlich erörterten Bedenken gegen Teilnahme- oder Zustimmungsquoren bei Volksentscheiden (vgl. Heussner, a.a.O., S. 356 ff., 368 ff.; Degenhardt, In: Der Staat, Bd. 31 (1992), S. 77 ff., 96; Jürgens, Direkte Demokratie in den Bundesländern, 1993, S. 249 ff., 259). Eine Auseinandersetzung damit ist im vorliegenden Falle jedoch nicht erforderlich, da der hier zu beurteilende Entwurf infolge seiner singulären Verbindung eines extrem niedrigen Unterstützungsquorums für ein Verfassungsvolksbegehren mit dem Fehlen eines Teilnahme- oder Zustimmungsquorums für den Verfassungsvolksentscheid in einer Weise die Verfassung zur Disposition von Minderheiten stellt, die sich mit dem demokratischen Prinzip nicht mehr vereinbaren läßt.

bb) Die vorgeschlagene Erleichterung der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode der Bremischer Bürgerschaft durch Absenkung des Unterstützungsquorums für ein entsprechendes Volksbegehren (Artikel 71 Satz 1 des Entwurfs) in Zusammenhang mit dem Wegfall eines Entscheidungsquorums (Artikel 73 des Entwurfs) verletzt Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.

Die Bürgerschaft ist ein zentraler Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung des Landes. Die vorzeitige Beendigung ihrer Wahlperiode – damit der Versuch einer Korrektur der vorangegangenen Wahl – stellt einen gravierenden Eingriff in die Verteilung der Gewichte zwischen den Verfassungsorganen dar und hat damit eine erhebliche Bedeutung für die Stabilität der politischen Ordnung des Landes. Es wäre mit dem für die Landesverfassung verbindlichen demokratischen Prinzip nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nicht vereinbar, die Hürden für eine Korrektur der Wahlentscheidung des Souveräns derart abzusenken, daß das zur Integration widerstreitender gesellschaftlicher Kräfte berufene Parlament bei der Bewältigung dieser schwierigen Aufgabe der dazu erforderlichen institutionellen Stabilität beraubt und dem permanenten Druck der Auflösung unterworfen würde, sobald unpopuläre Entscheidungen getroffen werden müssen. Die Kumulierung der Absenkung des Unterstützungsquorums von derzeit 20 Prozent der Stimmberechtigten (Art. 70 Abs. 1 lit. c BremLV) auf nurmehr zehn Prozent der bei der letzten Wahl zur Bürgerschaft abgegebenen gültigen Stimmen – derzeit 5,94 Prozent der Stimmberechtigten – mit dem völligen Wegfall eines Beteiligungsquorums, unterschreitet daher den durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gesetzten Mindeststandard der demokratischen Legitimation, welche von einem Volksbegehren und einem Volksentscheid zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode gefordert wird.

cc)

dd) Schließlich ist der Entwurf auch insoweit mit Art. 28 Abs. 1 GG unvereinbar, als er die Volksgesetzgebung für einfache Gesetze regelt. Der Entwurf enthält drei Elemente, die das Maß der notwendigen Beteiligung am Volksgesetzgebungsverfahren absenken: Er halbiert das Unterstützungsquorum für das Volksbegehren von derzeit 10% auf 5%. Er bezieht das Unterstützungsquorum auf die bei der letzten Wahl zur Bürgerschaft abgegebenen gültigen Stimmen mit der Folge, daß unter Zugrundelegung des Ergebnisses der letzten Wahl zur Bürgerschaft auf Landesebene nur 2,98% und auf der Ebene der Stadtgemeinde Bremen nur 3,07% der stimmbe-

rechtigten Bürger ein Volksbegehren initiieren könnten. Schließlich verzichtet er auf ein Teilnahme- und Zustimmungsquorum beim Volksentscheid. Ob jedes dieser Elemente für sich genommen bereits zu einem Verfassungsverstoß führte, bedarf keiner Entscheidung. Jedenfalls ist die Kumulierung dieser Elemente mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar. Auf diese Weise ermöglicht es der Gesetzentwurf, daß – gemessen an der Zahl der Stimmberechtigten – eine verschwindend geringe Zahl von interessierten aktiven Bürgern für die Gesamtheit verbindliches Recht setzt.

Der Staatsgerichtshof verkennt nicht, daß infolge der in Artikel 69b Abs. 2 des Entwurfs vorgesehenen Möglichkeit der Bürgerschaft, eine eigene Vorlage zum Volksentscheid zu unterbreiten, ein Mobilisierungsdruck auf die parlamentarische Mehrheit dahingehend erzeugt werden kann, daß sie ihre Vorstellungen gegen die Herausforderung durch eine im Volksbegehren qualifizierte Minderheit verteidigt, so daß die Wahrscheinlichkeit einer hohen Abstimmungsbeteiligung steigt (vgl. zu diesem Argument Heussner, a.a.O., S. 370 f., Degenhardt, a.a.O., S. 96 und Jürgens, a.a.O., S. 259).

Ungeachtet dieser Erwägungen erfüllt der Entwurf nicht die von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG gestellten Anforderungen. Obwohl – wie oben ausgeführt – die Verfahren der Volksgesetzgebung zunächst Instrumente interessierter Minderheiten sind, müssen diese doch ihre Fähigkeit erweisen, ihrem Anliegen eine die Bindungswirkung von Gesetzen rechtfertigende Verallgemeinerung zu sichern. Sie müssen daher in der Lage sein, Mobilisierungsdruck zu erzeugen, der stark genug ist, die im Parlament vertretene Mehrheit oder doch erhebliche Teile von ihr inhaltlich herauszufordern. Während zu hohe Zuassungsvoraussetzungen für Volksbegehren und Volksentscheide eine entmutigende Wirkung auf aktive Minderheiten haben und damit deren Integration in das politische System erschweren können, können auch zu niedrige Zugangsbedingungen diesen Effekt haben, indem sie das Volksgesetzgebungsverfahren in eine Art verfassungsrechtliches Sondergut mehr oder minder randständiger Minderheiten verwandeln. Damit werden diese Minderheiten nicht nur in ihrer Minderheitensituation isoliert, sondern auch die verfassungsrechtliche Einrichtung der Volksgesetzgebung kann durch Unterforderung der Bürger Schaden nehmen. Der Schaden kann nicht zuletzt dadurch bewirkt werden, daß zu kleine Minderheiten durch wiederholte oder wechselnde Begehren die Gemeinschaft der Stimmbürger zu wiederholter (Gegen-)Mobilisierung nötigen können. Sich ausbreitende Ablehnung und wachsende Diskreditierung der plebiszitären Gesetzesregelung bei den Stimmbürgern können die Folge sein. Auch das Parlament wird dem Fortbestand mit geringer Zustimmung beschlossener plebiszitärer Gesetze auf die Dauer kein Gewicht beimessen. Im politischen Bewußtsein und für das Handeln des parlamentarischen Gesetzgebers könnte die Gleichgewichtigkeit des plebiszitären Gesetzes mit dem Parlamentsgesetz schwinden. Das alles könnte das Institut der Volksgesetzgebung als einer ernsthaften Ergänzung zur parlamentarischen Repräsentation gefährden. Der Entwurf ist damit auch im Hinblick auf die einfache Gesetzgebung untauglich, das Zustandekommen plebiszitärer Gesetze demokratisch auszugestalten.



Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht

Divergenzrüge, „unbewußte“ Divergenz

AsylVfG § 78 Abs. 3 Nr. 3; VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 4

Für den Erfolg der Divergenzrüge nach § 78 Abs. 3 Nr. 3 AsylVfG kommt es nicht darauf an, ob das Verwaltungsgericht gewollt bzw. bewußt abgewichen ist; es genügt, wenn die Abweichung objektiv vorliegt.

OVG Greifswald, Beschluß vom 10. März 2000 – 2 L 239/99