

Stellungnahme

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

Verfasser: Frank Rehmet / Dr. Michael Efler

Hamburg / Berlin, den 15.11.2010

Zusammenfassung

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

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

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

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

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

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

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

Themenkatalog

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

Erste Verfahrensstufe: Antrag auf Volksbegehren/Volksinitiative

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

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

Zweite Verfahrensstufe: Volksbegehren

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

Dritte Verfahrensstufe: Volksentscheid

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

Inhalt

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

Themenausschluss

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

Erste Verfahrensstufe: Volksinitiative / Antrag auf Volksbegehren

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

Zweite Verfahrensstufe: Volksbegehren

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

Dritte Verfahrensstufe

8. Informationsheft vor einem Volksentscheid

Vorbemerkungen

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

Gleichstellung von Volk und Parlament

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

Ermöglichung des gesellschaftlichen Diskurses

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

Fairness und Chancengleichheit

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

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

Die Verfahrenselemente im Einzelnen

1) Themenausschluss

a) Finanztabu

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

Status Quo

Die bisherige Regelung in Hessen lautet:

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

Praxis Bundesländer

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

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

Internationaler Vergleich

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

Bewertung der Gesetzentwürfe

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

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

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

b) Volksbegehren zur Verfassungsänderung nicht möglich

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

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

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

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

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

Bewertung der Gesetzentwürfe

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

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

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

c) Wiederholungssperren

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

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

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

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

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

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

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

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

2) Volksinitiative mit parlamentarischer Behandlung, Unterschriftenzahl und Sammelfrist

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

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

Regelungen in den deutschen Bundesländern

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

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

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

Internationaler Vergleich

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

Praxis Bundesländer

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

teilweise oder direkt übernommen.

Darstellung und Bewertung der Gesetzentwürfe

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

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

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

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

b) Frist (§ 2, Absatz 3)

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

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

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

d) Beginn des Volksbegehrens erst nach Landtagsbehandlung

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

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

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

3) Weitere Regelungen (Unterschriftenlisten)

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

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

Regelungen andere Bundesländer

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

Auch in Hessen ist dies auf Kommunalebene seit 1994 Standard.

Internationaler Vergleich

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

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

Verfahrenselemente 4 – 7: Zweite Verfahrensstufe: Volksbegehren

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

Einführung

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

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

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

Anmerkungen: Zum Teil Absolutzahlen, hier in Prozentzahlen umgerechnet

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

Die bislang geltende Regelung in Hessen und im Saarland kann nur als extrem hoch und prohibitiv bezeichnet werden (im Saarland ist eine Reform im Koalitionsvertrag vorgesehen): **20 Prozent beim Volksbegehren, eine nur zweiwöchige Frist sowie die Amtseintragung stellen bundesweit die höchsten Hürden dar.** Diese Regelung trug neben der hohen Hürde für den Antrag auf Volksbegehren sicher wesentlich dazu bei, dass in Hessen seit 1946 erst sechs Verfahren eingeleitet wurde und es bislang erst zu einem Volksbegehren (zweite Verfahrensstufe) kam. Dieses Volksbegehren zur Einführung der Briefwahl 1966 – von der CDU und FDP initiiert – scheiterte damals mit 6,9 Prozent an der 20-Prozent-Hürde. Eine Senkung des Quorums, eine Verlängerung der Frist sowie die Einführung der freien Unterschriftensammlung würde Volksbegehren in Hessen und damit mehr Bürgerbeteiligung ermöglichen. Blicke die Hürde hingegen erhalten, dann würde das gesamte Verfahren weiterhin abschreckend sein und Hessen hier bundesweites Schlusslicht bleiben.

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

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

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

4) Volksbegehren – Unterschriftenquorum

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

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

Vergleich zu anderen Bundesländern

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

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

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

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

Zusätzlich wurde bei diesen Reformen meist die Sammelfrist deutlich verlängert.

Internationaler Vergleich

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

Weitere Argumente gegen hohe Quoren

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

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

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

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

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

5) Modus der Unterschriftensammlung beim Volksbegehren

Die bisherige Regelung sieht nur das Verfahren der Amtseintragung vor.

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

- CDU und FPD: Beibehaltung der Regelung: Nur Amtseintragung

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

Vergleich zu anderen Bundesländern

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

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

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

Internationaler Vergleich

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

Weitere Argumente für die freie Unterschriftensammlung

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

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

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

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

6) Volksbegehren – Frist der Unterschriftensammlung

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

- *CDU und FDP: Verlängerung auf zwei Monate*

- *Bündnis 90/Die Grünen: Verlängerung auf drei Monate*

Vergleich zu anderen Bundesländern

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

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

Internationaler Vergleich

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

Weitere Argumente für längere Sammelfristen

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

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

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

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

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

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

7) Volksbegehren – Weitere Elemente (Beschaffung der Unterschriftenlisten)

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

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

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

Dritte Verfahrensstufe: Volksentscheid

8) Informationsheft vor einem Volksentscheid

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

Regelungsvorschlag:

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

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

Vergleich zu anderen Bundesländern

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

Internationaler Vergleich

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

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

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

Anhang: Übersicht über die Verfahren der Volksgesetzgebung in Hessen

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

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

Quelle: Mehr Demokratie, Datenbank Volksbegehren.