

Mehr Demokratie e.V.  
Landesverband Hessen  
c/o Matthias Klarebach  
Wintergasse 15  
35321 Laubach

13.02.2018

# Stellungnahme

zur öffentlichen mündlichen Anhörung des Hauptausschusses  
betreffend den Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD,  
BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung  
des Artikels 124 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der  
Volksgesetzgebung)

- Drucksache 19/5722 -

Autor:

Felix Hoffmann, Mitarbeiter  
0152-327 095 38  
Felix.Hoffmann@mehr-demokratie.de

## Einleitung

Hessen hat hinsichtlich der Volksgesetzgebung einen erheblichen Modernisierungsbedarf. Daher befürwortet Mehr Demokratie e.V. grundsätzlich jede Diskussion über Regelungen sowie Verbesserungen der Verfahrensanforderungen der Volksgesetzgebung und damit auch die Überprüfung der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheide als eine der vier vorab festgelegten Themenstellungen der Enquetekommission zur Änderung der hessischen Landesverfassung.

Die Ergebnisse in Form des vorliegenden Gesetzentwurfs zur Änderung des Artikels 124 der hessischen Landesverfassung (Drs. 19/5722) überzeugen dagegen nur in Teilen. Zwar wird durch die Herabsenkung des bislang bundesweit höchsten Unterschriftenquorums im Volksbegehren von einem Fünftel auf ein Zwanzigstel die zweite Stufe eines Volksgesetzgebungsverfahrens erleichtert und dahingehend dieses Verfahrenselement gestärkt, die dritte Stufe durch die Einführung eines neuen Quorums im Volksentscheid jedoch geschwächt. Die angestrebte Reformierung weist dementsprechend aus Sicht von Mehr Demokratie eine erhebliche Ambivalenz auf. Darüber hinaus bleibt der vorliegende Gesetzentwurf hinter dem Anspruch einer Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgeber zurück, da der Modus von Verfassungsänderungen weiterhin auf einem top-down-Prinzip verharren soll. Zwar ist das obligatorische Verfassungsreferendum eine berechtigte und begrüßenswerte Institution, eine bottom-up Initiative durch die Volksgesetzgebung ist aber nach wie vor nicht vorgesehen, obwohl dies in allen anderen Bundesländern entsprechend geregelt ist.

Zudem gilt es weitere Regularien zu beachten, die einen erheblichen Einfluss auf die Praktikabilität der Volksgesetzgebung ausüben. Im Einleitungsverfahren, dem Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens, weist Hessen mit einem Quorum von 2% den bundesweiten Höchstwert auf (vgl. Anhang, Abbildung 3). Hier wäre eine niedrighschwellige Volksinitiative mit Anhörungsrecht der Initiatoren wünschenswert und verfahrensbereichernd. Von entscheidender Bedeutung in qualitativer Hinsicht ist zudem der Modus der Unterschriftensammlung sowie die Eintrags- bzw. Sammelfrist. Die Diskursqualität steigt erheblich, wenn es ermöglicht wird, auf öffentlichen Plätzen Unterschriften zu sammeln, und wenn dieser Modus in einem entsprechend langen zeitlichen Rahmen stattfindet. Zwar genießen diese Regularien keinen Verfassungsrang, dennoch sollte sich der Landtag im Zuge der Anpassung des Ausführungsgesetzes bei Annahme des Änderungspunktes im Verfassungsreferendum mit diesen Stellschrauben und weiteren einfachgesetzlichen Regelungen auseinandersetzen, um die Verfahrenskonstruktion als Ganzes in sich abzustimmen und zu optimieren. Von einer Stärkung der Volksgesetzgebung lässt sich aus Sicht von Mehr Demokratie nur sprechen, wenn auch die einfachgesetzlich geregelten verfahrenstechnischen Elemente bürgerfreundlich und modern ausgestaltet werden.

## Änderungspunkte

### Senkung des Unterschriftenquorums im Volksbegehren (Art. 124, Abs. 1, Satz 1)

Die geplante Senkung des Unterschriftenquorums im Volksbegehren von einem Fünftel auf ein Zwanzigstel ist ein erster Schritt in Richtung praktikabler Volksgesetzgebung und wird von Mehr Demokratie ausdrücklich begrüßt. In einem bundesweiten Vergleich der Quorenausgestaltung im Volksbegehren würde Hessen damit vom letzten Platz in das erste Drittel vorrücken und sich in die Ländergruppe, die ein vergleichsweise bürgerfreundliches Unterschriftenquorum vorsieht, einordnen.

**Abbildung 1: Quorenausgestaltung der Bundesländer im Volksbegehren (bei einfachen Gesetzen)**

Bundesland	Quorum im Volksbegehren
Schleswig-Holstein	≈ 3,6% (80.000 Unterschriften)
Brandenburg	≈ 3,8% (80.000 Unterschriften)
Bremen	5%
Hamburg	5%
<b>Hessen</b>	<b>5%</b>
Berlin	7%
Saarland	7%
Mecklenburg-Vorpommern	≈ 7,5% (100.000 Unterschriften)
Nordrhein-Westfalen	8%
Thüringen	8% (bei Amtseintragung) 10% (bei freier Unterschriftensammlung)
Sachsen-Anhalt	9%
Rheinland-Pfalz	≈ 9,7% (300.000 Unterschriften)
Baden-Württemberg	10%
Bayern	10%
Niedersachsen	10%
Sachsen	≈ 13,2% (450.000 Unterschriften)

Quelle: Volksbegehrensbericht 2017, Mehr Demokratie e.V.

Die positive Einordnung des Quorums sollte jedoch nicht zu dem Trugschluss führen, durch diese Modifizierung eine entsprechende Verfassungspraxis der Volksgesetzgebung herzustellen. Vielmehr sind zur Gesamtbeurteilung folgende wesentliche Aspekte miteinzubeziehen:

### **Praktikabilität auch von 1. Stufe abhängig**

Zunächst geht dem eigentlichen Volksbegehren ein Antrag auf Zulassung voraus, den viele Bundesländer auch als niedrighschwellige und verfahrensoffene „Volksinitiative“ regeln. Mit einem Unterschriftenquorum von 2%, das sich gemäß § 2, Abs. 1 Satz 1 Volksabstimmungsgesetz (VAG) in rund 88.000 Unterschriften übersetzt, weist Hessen bundesweit das restriktivste Quorum in der ersten Stufe auf (vgl. Anhang, Abbildung 3). Doch gerade institutionell ist diese Stufe von Bedeutung, wie politikwissenschaftliche Wirkungsanalysen der Volksgesetzgebung<sup>1</sup> aufzeigen. Ein Blick auf diejenigen Bundesländer, die auch deswegen über eine vitale volksgesetzgeberische Praxis verfügen, gerade weil sie eine bürgerfreundliche erste Stufe gewählt haben, macht dies deutlich: So wurden in Brandenburg, Schleswig-Holstein wie auch in Hamburg zahlreiche Anliegen bereits nach der ersten Stufe ganz oder – durch einen Aushandlungsprozess – teilweise übernommen. Kennzeichnend hierfür ist auch das in den Länderverfassungen verankerte Anhörungsrecht der Initiatoren in Ausschüssen oder dem Parlament<sup>2</sup>, das als dialogische Komponente ein Zusammenspiel der repräsentativen mit der direktdemokratischen Sphäre gewährleistet. Eine solche verfahrenstechnische Regelung lässt sich weder in der hessischen Landesverfassung oder dem vorliegenden Gesetzentwurf noch auf einfachgesetzlicher Ebene im VAG finden.

*Mehr Demokratie empfiehlt – wenngleich keine verfassungsrechtliche Regelung hinsichtlich einer Volksinitiative vorgesehen ist – die Hürdenarchitektur und damit insbesondere das Verhältnis der ersten zur zweiten Stufe im Zuge der anstehenden einfachgesetzlichen Anpassung an die verfassungsrechtlichen Vorgaben anzugleichen und abzustimmen: Für die Prozessdynamik der Volksgesetzgebung wie auch für das Nebeneinander der beiden Gesetzgeber ist eine niederschwellige Volksinitiative mit einem Anhörungsrecht der Initiatoren von vitaler Bedeutung. Hierdurch wird ein Partizipationskanal geschaffen, durch den die Stimmbevölkerung unmittelbar auf den Prozess politischer Willensbildung einwirken kann, wodurch der Volksinitiative die Funktion eines gesellschaftspolitischen Seismographen zukommt. Da sich viele Initiativen zu einem solchen Verfahrenszeitpunkt noch gar nicht sicher sind, ob sie überhaupt den langwierigen Kraftakt zu einem Volksentscheid gehen möchten und primär das Ziel einer öffentlich parlamentarischen Diskussion über*

---

<sup>1</sup> Beispielsweise Theo Schiller: Effekte und Entwicklungen direkter Demokratie. In: Partizipation im Wandel, Bertelsmann Stiftung (2014).

<sup>2</sup> Brandenburgische Landesverfassung Art. 74, Abs. 1; Schleswig-Holsteinische Landesverfassung Art. 48, Abs. 1, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg Art. 50, Abs. 1.

*eine Sachfrage verfolgen, sollte nicht von einem Antrag auf Volksbegehren, sondern vielmehr von einer Volksinitiative gesprochen werden. Hessen könnte hier zudem einen Beitrag hinsichtlich rechtsterminologischer Uneinigkeiten leisten.*<sup>3</sup>

### **Unterstützungsmodus und Eintragsfrist als wesentliche Stellschrauben im Volksbegehren**

Überdies kommt dem Unterstützungsmodus und der Eintragsfrist eine zentrale verfahrenstechnische Rolle zu, regeln diese doch als Stellschrauben den Zugang zu diesem Instrument politischer Willensbildung und haben maßgeblichen Einfluss auf die Praktikabilität der zweiten Stufe, des Volksbegehrens. Auch wenn entsprechende Regelungen einfachgesetzlicher Ausgestaltung unterliegen, soll dies in einer Stellungnahme zu einem verfassungsändernden Gesetz mit dem Ziel einer Stärkung der Volksgesetzgebung nicht außen vor bleiben, stellen diese Modifizierungen doch qualitative und integrative Weichen und stehen in unmittelbarem Zusammenhang zur geplanten Absenkung des Quorums im Volksbegehren.

Restriktiv mutet die bisher vorgesehene Amtseintragung im Volksbegehren an. Neben dem zu erbringenden Quorum gilt der Modus der Eintragung als Hürde und damit als ein Indikator für die Bürgerfreundlichkeit oder -unfreundlichkeit eines Verfahrens. Exemplarisch zeigt sich dies an der durchaus vitalen direktdemokratischen Praxis Brandenburgs: Die dortige Volksgesetzgebung verfügt zwar über eine niedrighschwellige Volksinitiative (20.000 Unterschriften) wie auch ein vergleichsweise geringes Unterschriftenquorum im Volksbegehren ( $\approx 3,8\%$ ), schreibt jedoch die strikte Amtseintragung im Volksbegehren vor. Von den insgesamt 13 Volksbegehren schafften es lediglich zwei Verfahren, die formalen Hürden zu überwinden. Einen erheblichen Einfluss auf diese geringe Erfolgsquote hat der restriktive Modus der Amtseintragung, den neben Brandenburg nur noch Bayern, das Saarland sowie Hessen vorschreiben. Drei Viertel der Bundesländer gestalten dies bürgerfreundlicher und wählen die freie Unterschriftensammlung als optionalen oder ausschließlichen Unterstützungsmodus. Neben dem Einfluss auf die Praktikabilität hat diese Form der Unterstützung einen qualitativen Effekt: Die mit einer freien Sammlung einhergehende öffentliche Diskussion über das Für und Wider eines Volksbegehrens sowie die damit geschaffenen Informationskanäle stärken die direkte Demokratie durch einen öffentlichen, konstruktiven Diskurs in qualitativer Hinsicht. Dabei spielt die zeitliche Komponente ebenfalls eine wichtige Rolle: Eine Entschleunigung des Verfahrens durch einen großzügigeren zeitlichen Rahmen wirkt einer bei kürzeren Fristen potenziell eher zu erwartenden Emotionalisierung entgegen und schafft zudem die Grundlage eines breiten politischen Diskurses und damit qualifizierter politischer Beteiligung.

---

<sup>3</sup> Synonym für diese Verfahrensstufe steht der Volksantrag (Baden-Württemberg) sowie der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens. Sieben Bundesländer verwenden bereits den Terminus der Volksinitiative.

*Mehr Demokratie empfiehlt im einfachgesetzlichen Anpassungsprozess die Einführung der freien Unterschriftensammlung als optionalen oder ausschließlichen Unterstützungsmodus sowie eine Verlängerung des Zeitraumes von zwei auf mindestens sechs Monate, um einen konstruktiveren politischen Willensbildungs- und Beteiligungsprozess zu gewährleisten.*

### **Thematische Restriktionen**

Hinsichtlich der Gegenstände, die einem Volksgesetzgebungsverfahren zugrunde liegen können, fehlt dem Volksgesetzgeber bislang die Möglichkeit, verfassungsändernde Gesetze in den politischen Prozess einzubringen, wie es sonst in den anderen Bundesländern üblich ist. Zwar verfügt die hessische Landesverfassung – in gewisser Hinsicht eine bundesweite Besonderheit – über das sogenannte obligatorische Verfassungsreferendum, das sonst nur in Bayern existiert. Der Freistaat regelt jedoch – so wie alle anderen Bundesländer auch – eine verfassungsändernde Volksgesetzgebung, die sich in der Konstruktion der hessischen Volksgesetzgebung sowie im vorliegenden Gesetzentwurf nicht finden lässt. Diese Begrenzung auf top-down angelegte direktdemokratische Verfahren bei Verfassungsänderungen weist ein – aus unserer Sicht – erhebliches Defizit auf. Zwar begrüßt Mehr Demokratie die Institution des obligatorischen Verfassungsreferendums, von einer Gleichrangigkeit der beiden Gesetzgeber kann angesichts dieser Fixierung jedoch nicht gesprochen werden. Fernerhin fehlt eine Regelung, die andere Gegenstände politischer Willensbildung als Befassungssachverhalt deklariert, wie dies in zahlreichen Landesverfassungen und Volksgesetzgebungskonzeptionen vorgesehen ist.

*Mehr Demokratie empfiehlt auch verfassungsändernde Initiativen zu ermöglichen. Zudem sollten bislang ausgeschlossene Gegenstände politischer Willensbildung erfasst sein.*

## **Einführung eines Zustimmungsquorums im Volksentscheid (Art. 124, Abs. 3, Satz 2)**

Mit der Einführung eines Zustimmungsquorums von 25% der Stimmberechtigten im Volksentscheid hegt der vorliegende Gesetzentwurf die Absicht, eine neue Hürde in die Verfahrenskonstruktion einzuführen. Die Beweggründe hinter diesem Vorhaben, wie auch die kontroverse interfraktionelle Diskussion um die eigentliche Ausgestaltung, traten im Laufe der Beratungen der Enquetekommission deutlich zu Tage. So wurde die Befürchtung einer Minderheitsherrschaft vorgebracht, um die Einführung eines Abstimmungsquorums zu rechtfertigen. Der Versuch, das Spannungsverhältnis zwischen Partikularinteressen und dem repräsentativen Anspruch der zu beschließenden Entscheidung durch ein Zustimmungsquorum auszugleichen, ist aus Sicht von Mehr Demokratie nicht zielführend. Zudem liegen keine empirischen Befunde für die Begünstigung einer Minderheitsherrschaft bei Volksgesetzgebungsprozessen, die auf ein Abstimmungsquorum verzichten, vor. Vielmehr gilt es, die vielfältigen Nebenwirkungen, die in Zusammenhang mit einem solchen Quorum stehen, bei dessen Wahl und Ausgestaltung zu beachten:

Scheitert ein Volksgesetzgebungsverfahren formal an einem Abstimmungsquorum, so führt dies zu Frustration und fördert im selben Maße Verdrossenheitseinstellungen. Es stellt sich die Frage nach dem Sinn eines Volksentscheids, wenn der daraus resultierende Lernerfolg bedeutet, dass trotz Engagement und zustande gekommenem Ergebnis keine entsprechende politische Entscheidung getroffen wird. Ein solcherart gescheiterter Volksentscheid führt verstärkt zu einer Demotivation künftiger Initiativen, da ein enormer personeller und finanzieller Aufwand für ein Volksgesetzgebungsverfahren erbracht werden muss, und kann sich damit langfristig auf das Aktivitätsprofil der Volksgesetzgebung auswirken.

Überdies werden Anreize für Boykottstrategien der Opponenten einer Vorlage geschaffen, indem diese sich einer öffentlichen Diskussion verweigern, um dem Anliegen möglichst wenig Publizität zu verschaffen.<sup>4</sup> Dadurch wird ein großer Vorteil der direkten Demokratie, die öffentliche politische Diskussion über Sachfragen, deutlich geschwächt. Im Gegenteil gilt es zu beachten, dass die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung an Volksentscheiden natürlicherweise unter der herkömmlichen Wahlbeteiligung liegt, da ersteren in der Regel eine geringere politische Bedeutung zukommt, handelt es sich hierbei doch um die Entscheidung *lediglich einer Sachfrage* und nicht um die Mandatsvergabe für fünf Jahre. Schließlich sind die Bürgerinnen und Bürger oftmals gar nicht in ihrer Gesamtheit von einer Sachfrage betroffen, sodass sich ein nicht unbedeutender Teil allein deshalb erst gar nicht beteiligt.

---

<sup>4</sup> So geschehen 1998 in Schleswig-Holstein zur Einführung der Rechtschreibreform.

Über die skizzierten Wirkungen liegt mittlerweile eine Vielzahl empirischer politikwissenschaftlicher Studien vor, die in großer Übereinstimmung zu folgendem Ergebnis gelangen:

„Eine realistische Gefahrenprognose zeigt, dass vorbeugende Quoren überflüssig sind. „Quoren bieten Pseudolösungen für Scheinprobleme.“ Pseudolösungen, weil sie die Beteiligung eben nicht erhöhen; Scheinprobleme, weil eine niedrigere Beteiligung als bei Wahlen bei einzelnen Abstimmungen nicht demokratischschädlich ist. Das Übergewicht der Gesetzgebung verbleibt ohnehin beim parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren. (...) Der verfassungspädagogische Verzicht auf Abstimmungsquoren soll nicht dazu dienen, Minderheiten die Macht zu überlassen, sondern Staat und Bevölkerung zur Aktivität anzuregen. Eine 0-Quorumsregelung ist der Ausdruck der Stärkung der Partizipation und der Stellung des aktiven engagierten Staatsbürgers, der Belegung des Diskussionsprozesses und des Kampfs um die besseren Argumente.“<sup>5</sup>

*Mehr Demokratie fordert deshalb die Beibehaltung der traditionellen Mehrheitsregel, wie sie sich in Bayern und Sachsen findet. In diesen Fällen zeigt sich empirisch, dass keine „Zufallsmehrheiten“ bei einer eher geringen Abstimmungsbeteiligung zu erwarten sind. Vielmehr gilt es, andere verfahrensabsichernde Elemente fernab von Abstimmungsquoren<sup>6</sup> einzubetten, um eine qualifizierte sowie konstruktive Meinungsbildung und Abstimmung zu gewährleisten.*

*Bei einem unbedingten Modifizierungswillen plädiert Mehr Demokratie für niedrige Zustimmungsquoren. Dass die im Gesetzentwurf gewählte Höhe des Quorums zu hoch ist, zeigt auch die langjährige Erfahrung Schleswig-Holsteins, das als erstes Bundesland ein Zustimmungsquorum von 25% einführt und die Lehren durch eine Absenkung des Quorums auf 15% zog. Ein Zustimmungsquorum von 25% dürfte in einem Flächenland wie Hessen nur in Ausnahmefällen, d.h. durch eine Kopplung an Wahltermine, überwindbar sein. Ein Blick auf die Empirie bestätigt dies: Von den bundesweit insgesamt 24 Abstimmungen, die per Volksgesetzgebung ausgelöst wurden, wäre mehr als die Hälfte (14 von 24) an einem solchen Zustimmungsquorum gescheitert (vgl. Abbildung 2, S. 9). Die Bestandsaufnahme zeigt deutlich, wie restriktiv sich ein Zustimmungsquorum von 25% auswirken würde. Ohne eine Kopplung an Wahltermine ist das formale Erreichen dieser Anforderung äußerst unwahrscheinlich: Lediglich 3 von 24 Abstimmungen erreichten dies (Anhang, Abbildung 4: Nr. 9, 14, 22). Zwar lassen sich sechs Abstimmungen finden, die eine relativ hohe Zustimmung von 40-50% erreicht haben, dies war jedoch nur durch eine Zusammenlegung mit Wahlen möglich (Anhang, Abbildung 4: Nr. 6, 7, 8, 11, 20, 24).*

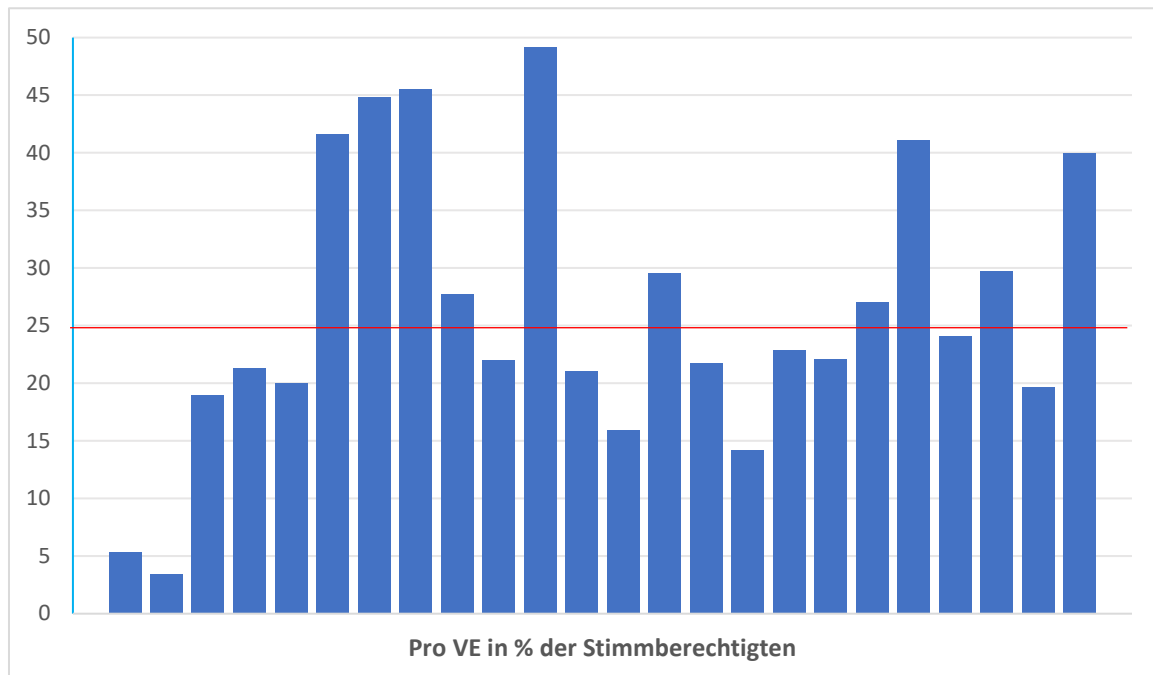
---

<sup>5</sup> Frank Meerkamp: Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren, S.497, 2011.

<sup>6</sup> Zu nennen sind hier: Informationsbroschüren an alle Haushalte, die Möglichkeit der Briefabstimmung, die Zusammenlegung mit Wahlterminen sowie die Möglichkeit einer Konkurrenzvorlage durch den Parlamentsgesetzgeber.



**Abbildung 2: Bisherige Zustimmungsquoten in Volksgesetzgebungsprozessen in Relation zu einem 25%igen Zustimmungsquorum**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der sich im Anhang befindenden Daten (Abbildung 4).

Transferiert man diesen Befund auf die bisherigen obligatorischen Verfassungsreferenden in Hessen, so zeigt sich, dass diejenigen Referenden, die nicht mit einer Wahl gekoppelt waren, zwar knapp, jedoch ebenfalls an einem Zustimmungsquorum von 25% gescheitert wären.<sup>7</sup>

Legt man hingegen ein Zustimmungsquorum von 20% an die Daten, so würde sich der geringe Unterschied immens bemerkbar machen: Nur noch 7 von insgesamt 24 Abstimmungen wären formal an einem solchen Quorum gescheitert. Es liegt in der Hand des Gesetzgebers, ob er die Lehren aus der bisherigen Praxis der Volksgesetzgebung zieht und dieser Form direktdemokratischer Mitsprache eine realistische Chance einräumen will. Diese steigt – wie empirisch hergeleitet wurde – erheblich, wenn die Entscheidung für ein 20%- statt ein 25%-Zustimmungsquorum getroffen wird.

Fraglich ist zudem, warum der eingebrachte Gesetzentwurf ein Abstimmungsquorum bei Volksgesetzgebungsverfahren, nicht aber bei obligatorischen Verfassungsreferenden einführen möchte.

<sup>7</sup> 09.07.1950: Änderung des Landtagswahlrechts – 24,9% Zustimmung; 08.03.1970: Senkung des aktiven Wahlalters – 24,8% Zustimmung; Quelle: [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/VE-Liste\\_Referenden\\_Sonderabstimmungen.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/VE-Liste_Referenden_Sonderabstimmungen.pdf).

## Fazit

Über Erfolg oder Nichterfolg entscheiden bei der Anwendung direktdemokratischer Instrumente viele Verfahrensdetails. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, den Bürgerinnen und Bürgern ein praktikables Verfahren an die Hand zu geben, um der in der Verfassung anerkannten Volksgesetzgebung auch eine Praxis zu ermöglichen. Dies geschieht in einem ersten Schritt durch den vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung der hessischen Landesverfassung (Drs. 19/5772) nur geringfügig. Zwar begrüßt Mehr Demokratie ausdrücklich die geplante Absenkung des Quorums im Volksbegehren auf ein Zwanzigstel, kritisiert zugleich aber die Einführung eines Zustimmungsquorums von 25% und plädiert für die Beibehaltung der traditionellen Mehrheitsregel oder ein Zustimmungsquorum von maximal 20%.

*Mehr Demokratie empfiehlt bei Annahme des Änderungsvorschlags im obligatorischen Verfassungsreferendum – neben den sich daraus ergebenden Anpassungsnotwendigkeiten von § 12, Abs. 1 Satz 1 sowie § 22, Abs. 1 Satz 1 des VAG –, das gesamte Verfahren in sich abzustimmen und durch die Reformierung weiterer Regularien des Ausführungsgesetzes, die in Teilen skizziert wurden<sup>8</sup>, ein vergleichsweise bürgerfreundliches wie auch verbessertes Verfahren politischer Beteiligung zu ermöglichen.*

Eine Stärkung der Volksgesetzgebung erfolgt aus unserer Sicht nur, wenn nachfolgende verfahrenstechnische Regelungen angepasst werden:

- Einführung einer niedrighschwelligen Volksinitiative (20.000 Unterschriften) mit Anhörungsrecht der Initiatoren
- Einführung der freien Unterschriftensammlung als optionaler oder ausschließlicher Modus
- Verlängerung der Sammelfrist im Volksbegehren von zwei auf mindestens sechs Monate
- Regelungen zu Transparenz und Kostenerstattung
- Ermöglichung verfassungsändernder sowie andere Gegenstände der politischen Willensbildung betreffender Volksgesetzgebungsprozesse

---

<sup>8</sup> Zu nennen sind noch Transparenz- sowie Kostenerstattungsregelungen wie auch die zahlreichen Fristsetzungen innerhalb des Verfahrens.

## Anhang

**Abbildung 3: Übersicht der Quorenausgestaltung der ersten Stufe der Volksgesetzgebung<sup>9</sup>**

<b>Bundesland</b>	<b>Quorum (1. Stufe)</b>
Nordrhein-Westfalen	3.000 Unterschriften (≈ 0,02%)
Bremen	5.000 Unterschriften (≈ 1,0%)
Thüringen	5.000 Unterschriften (≈ 0,25%)
Saarland	5.000 Unterschriften (≈ 0,6%)
Hamburg	10.000 Unterschriften (≈ 0,8%)
Baden-Württemberg	10.000 Unterschriften (≈ 0,1%)
Mecklenburg-Vorpommern	15.000 Unterschriften (≈ 1,1%)
Schleswig-Holstein	20.000 Unterschriften (≈ 0,9%)
Berlin	20.000 Unterschriften (≈ 0,8%)
Bayern	25.000 Unterschriften (≈ 0,3%)
Niedersachsen	25.000 Unterschriften (≈ 0,4%)
Brandenburg	20.000 Unterschriften (≈ 1,0%)
Sachsen-Anhalt	30.000 Unterschriften (≈ 0,3%)
Rheinland-Pfalz	30.000 Unterschriften (≈ 1,0%)
Sachsen	40.000 Unterschriften (≈ 1,1%)
<b>Hessen</b>	<b>87.844 Unterschriften nach Maßgabe der Wahlberechtigten der letzten Landtagswahl (=2%)</b>

Quelle: Volksentscheidsrating 2016, Mehr Demokratie e.V.

<sup>9</sup> Hessen stellt als einziges Bundesland das Quorum im Einleitungsverfahren eines Volksgesetzgebungsverfahrens als eine relative Zahl dar.

**Abbildung 4: Übersicht der bisher durch Volksgesetzgebungsprozesse initiierten Volksentscheide (Stand: 26.09.2017)**

Nr.	Datum VE	Land	Gegenstand	Initiatoren	Erfolg (formal)	Erfolg (faktisch), Respektierung des Volksentscheids und Nachgeschichte	Abstimmungs-beteiligung in %	Für VB in % der Abstimmungs-berechtigten	Relation Zustimmungsquorum 25%	Relation Zustimmungsquorum 20%
1	07.07.1968	Bayern	Christliche Gemeinschaftsschule: Regel: christliche Gemeinschaftsschule, Alternative: Konfessionsschule	SPD, FDP	Teilerfolg im VE/Gegenentwurf	Teilerfolg, da Gegenentwurf (im obligatorischen Referendum) angenommen wurde	40,67	5,3	X	X
2	07.07.1968	Bayern	Christliche Volksschule: Regel: christliche Gemeinschaftsschule, grundsätzlich Bekenntnisklassen möglich	CSU	Teilerfolg im VE/Gegenentwurf	Teilerfolg, da Gegenentwurf (im obligatorischen Referendum) angenommen wurde	40,67	3,4	X	X
3	17.02.1991	Bayern	"Das bessere Müllkonzept": Änderung Abfallwirtschaftsgesetz	Bl "Das bessere Müllkonzept", BUND, Die Grünen	Teilerfolg im VE/Gegenentwurf	Gegenentwurf der Landesregierung im Volksentscheid angenommen = Kompromiss	43,81	19	X	X
4	01.10.1995	Bayern	Einführung des kommunalen Bürgerentscheids	Mehr Demokratie e.V.	<b>Erfolgreich im VE</b>	Volksentscheid respektiert von Landtag. Jedoch nach Klagen von Privatpersonen Gerichtsurteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs 1999 mit Reformbedarf und nachfolgende Änderungen durch den Landtag.	36,8	21,3	X	✓
5	30.11.1997	Schleswig-Holstein	Für Wiedereinführung Buß- und Bettag	Ev. Kirche	<b>Unecht gescheitert im VE</b>	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 25-Zustimmungsquorum	29,3	19,98	X	X
6	27.09.1998	Schleswig-Holstein	Gegen die Rechtschreibreform	WIR gegen die Rechtschreibreform	<b>Erfolgreich im VE</b>	<b>Landtag macht den Volksentscheid im September 1999 rückgängig. Einstimmiger Beschluss.</b>	76,4 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	41,6	✓	✓
7	27.09.1998	Hamburg	Mehr Demokratie in Hamburg: Einführung bezirklicher Bürgerentscheid	Mehr Demokratie e.V., Forum BürgerInnenbewegung	<b>Erfolgreich im VE</b>	Volksentscheid respektiert	66,7 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	44,8	✓	✓
8	27.09.1998	Hamburg	Mehr Demokratie in Hamburg: Reformen der Hürden bei Volksbegehren	Mehr Demokratie e.V., Forum BürgerInnenbewegung	<b>Unecht gescheitert im VE</b>	Trotz relativer Mehrheit sehr knapp am 50%-Zustimmungsquorum gescheitert. Danach parlamentarische Reformen, die einige Forderungen des Volksbegehrens umsetzten.	66,7 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	45,5	✓	✓

9	08.02.1998	Bayern	Für Abschaffung des Bayerischen Senats - "schlanker Staat ohne Senat"	ödp	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert	39,9	27,7	✓	✓
10	21.10.2001	Sachsen	Gegen Sparkassenverbund / pro kommunale Sparkassen	BI Pro kommunale Sparkassen	Erfolgreich im VE	<b>Aushebelung.</b> Bestehender Finanzverbund aufgelöst, jedoch Missachtung des VEs, da nur ein Jahr später per Gesetz ein neuer Verbund gegründet wurde.	25,89	22,0	✗	✓
11	29.02.2004	Hamburg	"Gesundheit ist keine Ware": Gegen Privatisierung von städtischen Krankenhäusern	Verdi, DGB, attac	Erfolgreich im VE	<b>Aushebelung: Privatisierung/Verkauf</b>	64,91 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	49,2	✓	✓
12	13.06.2004	Hamburg	"Faires Wahlrecht": Für Reformen Wahlrecht	Mehr Bürgerrechte e.V., Mehr Demokratie e.V.	Erfolgreich im VE	<b>Abwandlung des Ergebnisses des Volksentscheids</b>	33,99 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	21,1	✗	✓
13	23.01.2005	Sachsen-Anhalt	"Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt" Reform Kinderbetreuung / gegen Kürzungen	AWO, BUND, Gewerkschaften	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 25 %-Zustimmungsquorum	26,4	15,9	✗	✗
14	14.10.2007	Hamburg	"Hamburg stärkt den Volksentscheid" - für Reformen direktdemokratischer Verfahren	Mehr Demokratie, Gewerkschaften	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 50 %-Zustimmungsquorum	39,1	29,6	✓	✓
15	27.04.2008	Berlin	Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen	ICAT, CDU, FDP, Wirtschaft	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 25 %-Zustimmungsquorum	36,1	21,7	✗	✓
16	26.04.2009	Berlin	"Pro Reli" - Für Einführung eines Wahlpflichtfaches Ethik/Religion an Berliner Schulen	Aktionsbündnis: Verein „Pro Reli“, beide großen Kirchen, CDU, FDP u.a.	Gescheitert im VE	Volksentscheid respektiert	29,2	14,2	✗	✗
17	04.07.2010	Bayern	„Für echten Nichtraucherschutz“ - für ein strenges Rauchverbot	ödp, Nichtraucherverein, u.a.	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert	37,7	22,9	✗	✓
18	18.07.2010	Hamburg	"Wir wollen lernen" - gegen Schulreform	Lehrerverbände, Verein, Eltern u.a.	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert	39,3	22,1	✗	✓
19	13.02.2011	Berlin	„Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“	Aktionsbündnis „Berliner Bündnis gegen Privatisierung“: attac, Berliner Vereine u.a.	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert	27,5	27,0	✓	✓

20	22.09.2013	Hamburg	Für die Rekommunalisierung der Hamburger Energie-Netze	Aktionsbündnis: BUND, Verbraucherschützer, Teile der evangelischen Kirche, GAL, LINKE u.a.	<b>Erfolgreich im VE</b>	Volksentscheid respektiert	68,7 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	41,1	✓	✓
21	03.11.2013	Berlin	„Neue Energie für Berlin“: Für die Rekommunalisierung der Berliner Stromversorgung	Aktionsbündnis „Berliner Bündnis gegen Privatisierung“: attac, Berliner Vereine u.a.	<b>Unecht gescheitert im VE</b>	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 25 %-Zustimmungsquorum	29,1	24,1	✗	✓
22	25.05.2014	Berlin	100 % Tempelhofer Feld: Für vollständigen Erhalt des Tempelhofer Flughafenfeldes	Aktionsbündnis, u.a. Bürgerinitiativen, BUND, Grüne	<b>Erfolgreich im VE</b>	Volksentscheid respektiert	46,1 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	29,7	✓	✓
23	06.09.2015	Mecklenburg-Vorpommern	Gegen Gerichtsstrukturreform	Aktionsbündnis: Richterbund, Verein "Pro Justiz" u.a.	<b>Unecht gescheitert im VE</b>	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 33,3 %-Zustimmungsquorum	23,7	19,7	✗	✗
24	24.09.2017	Berlin	Für einen dauerhaften Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel (gegen Schließung)	FDP	<b>Erfolgreich im VE</b>	Noch offen	71,3 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	40,0	✓	✓

Quelle: Mehr Demokratie e.V., Frank Rehmet

Verteilung nach Ländern	7 x Hamburg	6 x Bayern
	6 x Berlin	2 x S.-Holstein
	1 x S.-Anhalt	1 x Sachsen
	1 x Mecklenburg-Vorpommern	

Durchschnittliche Abstimmungs-beteiligung gesamt (24 Volksentscheide)	43,3
Durchschnittliche Abstimmungs-beteiligung mit Kopplung an Wahltermin (8 VE)	61,9
Durchschnittliche Abstimmungs-beteiligung ohne Kopplung an Wahltermin (16 VE)	34,1

**Abbildung 5: Übersicht der bisher stattgefundenen Volksgesetzgebungsverfahren in Hessen**

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 und scheiterte entsprechend an dem Quorum von 20 Prozent.  <b>Gescheitert ohne Volksentscheid</b>
1981	1982	„Keine Startbahn West“ (Gegen den Ausbau des Frankfurter Flughafens)	Aktionsbündnis: BBU, BUND, BI gegen Flughafenerweiterung und andere	Antrag auf Volksbegehren wurde für unzulässig erklärt, da dies eine Bundesangelegenheit sei. Ein Urteil vom Hessischen Staatsgerichtshof vom 15. Januar 1982 bestätigte dies ebenso wie das Bundesverfassungsgericht, das von den Initiatoren angerufen wurde.  <b>Gescheitert ohne Volksentscheid</b>
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.  <b>Gescheitert ohne Volksentscheid</b>
1994	1997	„Für Wiedereinführung des Buß- und Bettags“	Evangelische Kirche	Zu wenig Unterschriften beim Antrag auf Volksbegehren, die benötigte Unterschriftenzahl von (damals noch) 3 Prozent der Stimmberechtigten wurde um ca. 25.000 Stimmen verfehlt  <b>Gescheitert ohne Volksentscheid</b>
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)  <b>Gescheitert ohne Volksentscheid</b>
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 mangelnden Erfolgs nicht weiterverfolgt.  <b>Gescheitert ohne Volksentscheid</b>
2013	2014	„Pro G9: Mehr Zeit für gute Bildung!“ (Für Rückkehr zu G9)	Aktionsbündnis aus SPD-Fraktion im Landtag, DIE LINKE, Gewerkschaften, Elterninitiativen	Start war am 24. Juni 2013. Insgesamt wurden innerhalb eines Jahres die Unterschriften von 2% der Wahlberechtigten (ca. 90.000) benötigt. Obwohl dies nicht erreicht wurde (genaue Zahl unbekannt), kam es zu einem Teilerfolg. Hessen hat die Wahlfreiheit für Gymnasien eingeführt.  <b>Teilerfolg ohne Volksentscheid</b>

Quelle: Volksbegehrensdatenbank, Mehr Demokratie e.V.