

6. Kapitel: Entscheidungsrechte

I. Einführung

Die Entscheidungsrechte bilden die stärkste Form bürgerschaftlicher Teilhabe an hoheitlichen Entscheidungen, weil diese dann nicht von unmittelbar oder mittelbar dem Staat zuzurechnenden Stellen getroffen werden, sondern von den Partizipationswilligen selbst.³⁶³⁸ Somit umfasst dieses Kapitel alle inhaltlich-dezisiven Instrumente der „direkten (oder unmittelbaren) Demokratie“.³⁶³⁹ Dabei wird dieser Begriff in diesem Buch einerseits nicht so weit verstanden, dass darunter jede – auch unverbindliche – Dialogform zwischen hoheitlichen Stellen und Angehörigen der Bürgerschaft bzw. des Volkes fällt (was z.B. auch einfache Petitionen umfassen würde), wie das insbesondere im Unionsrecht der Fall ist.³⁶⁴⁰ Aber andererseits ist das hier vertretene Verständnis auch nicht – wie weit verbreitet³⁶⁴¹ – so eng, dass dazu nur inhaltliche Entscheidungsformate zählen.

Vielmehr werden hier alle Instrumente als „direktdemokratisch“ angesehen, die es der Bürgerschaft oder dem Volk in einem geregelten Verfahren kollektiv ermöglichen, eine hoheitliche Stelle bezogen zu einem konkreten Thema oder Anlass zu einem im weitesten Sinn politischen oder zumindest prozeduralen Handeln zu verpflichten,³⁶⁴² so dass darunter sowohl die in diesem Kapitel behandelten Entscheidungsrechte als auch die Befassungsinitiativen fallen. Während es sich bei den den Anregungsrechten zugeordneten Befassungsinitiativen um prozedural-verbindliche Instrumente der direkten Demokratie handelt,³⁶⁴³ geht es bei den Entscheidungsrechten um die inhaltlich-dezisiven Formen der direkten Demokratie. Da der so verstandene Begriff der direkten Demokratie querschnittartig auf verschiedene Instrumente der hier gestuft dargestellten Teilgebiete des Partizipationsrechts zutrifft, kann er für sich genommen jedoch keinen Beitrag zur Strukturierung des Partizipationsrechts leisten.

Die Instrumente der inhaltlich-dezisiven Direktdemokratie sind im deutschen Rechtsverständnis als „Volksbeschluss“ meist mit dem Begriff des Plebiszits verbun-

3638 *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 64, verwendet den Begriff der „Entscheidungsrechte“ in diesem Zusammenhang ebenfalls, spricht ihnen jedoch (a.a.O., S. 23 f.) gerade deshalb den Partizipationscharakter ab.

3639 Dazu grundlegend *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, 2009; *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, 2008.

3640 Vgl. *Guckelberger*, Bürgerbeauftragter und Petitionen, S. 15 (Fn. 30 m.w.N.).

3641 Vgl. z.B. *Pilniok*, EuGRZ 2018, S. 126 (129); *Baldus*, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf., Art. 68 Rn. 1; *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie, S. 11 (13 f.); *Arndt*, DVBl. 2021, S. 705 (706).

3642 Ähnlich *Rux*, Direkte Demokratie, S. 44; *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 187, 189-193; *Vetter/Velinsky*, Bürgerentscheide, Kommunalwahlen und soziale Selektivität, S. 619 (621); ebenso auf Volksabstimmungen beschränkt, aber ausdrücklich unabhängig von der rechtlichen Verbindlichkeit (also auch Volksbefragungen umfassend) *Lübbe-Wolff*, Demophobie, S. 150.

3643 S. oben, → Rn. 442 u. Fn. 1867.

den.³⁶⁴⁴ Allerdings kommt es nicht darauf an, ob die Initiative dazu vom Volk bzw. von der Bürgerschaft (bottom-up) oder von einem hoheitlichen Organ (top-down) ausgeht.³⁶⁴⁵ Ebenso wenig ist die Entscheidungsebene partizipationsrechtlich entscheidend; sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene besteht ein bunter Strauß solcher Entscheidungsrechte, die – ungeachtet der unterschiedlichen Einbettung in legislative bzw. administrative Zusammenhänge – eine weitreichende strukturelle Parallelität aufweisen.³⁶⁴⁶ Gegenstand der inhaltlich-dezisivem direkten Demokratie sind punktuelle Sachfragen,³⁶⁴⁷ was auch Personalausnahmeentscheidungen wie vorzeitig-irreguläre Parlamentsauflösungen oder Abwahlen – nicht jedoch reguläre Wahlen – umfasst.³⁶⁴⁸

873 Somit fallen unter den Begriff der Entscheidungsrechte typologisch Abstimmungsbegehren und -entscheide der Stimmberechtigten, von oben angesetzte Abstimmungen (im kommunalen Bereich „Ratsbegehren“ genannt) sowie Referenden. Letztere können von oben oder von unten ausgehen;³⁶⁴⁹ sie beziehen sich entweder auf eine bereits getroffene Entscheidung der Volksvertretung, die bestätigt bzw. aufgehoben werden soll (komplementäre Referenden),³⁶⁵⁰ oder sie erfolgen entscheidungsoffen auf Initiative eines Repräsentationsorgans (surrogative Referenden).³⁶⁵¹ Gehen sie mit dem Bestätigungs- oder Beschlussziel von oben aus, unterscheiden sie sich von den bereits angesprochenen Volks- oder Einwohnerbefragungen³⁶⁵² letztlich nur durch die Verbindlichkeit ihres Ergebnisses. Referenden können zudem obligatorischer oder fakultativer Natur sein: Von obligatorischen Referenden spricht man, wenn sie (verfassungs-)gesetzlich vorgeschrieben sind,³⁶⁵³ während fakultative

3644 *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 26 f.; *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 200 ff.; *Pautsch*, Das „Plebiszit von oben“, S. 143 (145); nach *Pautsch*, a.a.O., und *Neumann*, Rn. 197-199, wird in der Schweiz und in Frankreich der Plebiszitbegriff stärker auf das Top-down-Format beschränkt verstanden (wo es zudem aufgrund der napoleonischen Verwendung als reines Akklamationsinstrument negativ besetzt ist); ähnlich ist das – noch engere – Verständnis von *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie, S. II (14), wonach es sich dabei nur um „die nachträgliche Befragung des Volkes über eine Einzelfallentscheidung“ handeln soll; zutr. zur mangelnden Präzision des Begriffsverständnisses von Plebiszit S. *Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren, S. 27; *Lübbe-Wolff*, Demophobie, S. 152 f.

3645 Ähnlich *Rux*, Direkte Demokratie, S. 44; *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 187, 189-193; *Pautsch*, Das „Plebiszit von oben“, S. 143 (146); abzulehnen ist die Auffassung von *Heußner*, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (59), wonach der Begriff der direkten Demokratie auf von unten initiierte Verfahren beschränkt sein soll, weil für die kategoriale Einordnung nur die Entscheidungs- und keine Verfahrenszuständigkeit maßgeblich sein kann.

3646 So auch *Rennert*, DVBl. 2021, S. 346; *Kahl*, VBilBW 2019, S. 353 (355).

3647 *Schmidt-Aßmann*, AöR 116 (1991), S. 329 (354); *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 24 f.

3648 S. oben, → Rn. 42 f.; *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 49 f.

3649 Vgl. etwa S. *Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren, S. 32; *Lübbe-Wolff*, Demophobie, S. 155; daher kann der terminologischen Differenzierung von *Rux*, Direkte Demokratie, S. 40, nicht gefolgt werden, wonach Referenden generell von oben und Volksentscheide generell von unten initiierte Verfahren bezeichnen sollen; zu eng insoweit auch *Kämmerer/Ernst/Winter*, ZG 2015, S. 349, *Guckelberger*, VerwArch 2015, S. I (6) und *Steiger*, Der partizipative Staat, S. 127 f.

3650 *Kämmerer/Ernst/Winter*, ZG 2015, S. 349 (353 f.).

3651 *Kämmerer/Ernst/Winter*, ZG 2015, S. 349 (354).

3652 S. oben, → Rn. 730-752.

3653 Vgl. *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie, S. II (15).

Referenden je nach Ausgestaltung von der Regierung, von der Mehrheit oder auch von einer qualifizierten Minderheit der Volksvertretung sowie von einer bestimmten Anzahl der Stimmberechtigten angestrengt werden können.³⁶⁵⁴

Die Entscheidungsrechte sind im Mehrebenensystem Deutschlands bislang unterschiedlich stark ausgeprägt. So gibt es auf Bundesebene – trotz verschiedener politischer Vorstöße – keine (allgemeinen) direktdemokratischen Verfahren, wohingegen solche seit den 1990er Jahren in allen Ländern jeweils sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene etabliert sind.³⁶⁵⁵

874

II. Einordnung in das hoheitliche Entscheidungssystem

1. Spannungsverhältnis zum Repräsentativsystem

a) Prämissen des Spannungsverhältnisses von direkter und repräsentativer Demokratie

(1) Funktionale Alternativlosigkeit des Repräsentativsystems

Es liegt auf der Hand, dass die Übernahme einer Sachentscheidung durch das Volk bzw. die Bürgerschaft eine zumindest punktuelle Durchbrechung des Repräsentativsystems bedeutet, wodurch ein Spannungsverhältnis entsteht.³⁶⁵⁶ Denn in diesem Fall werden die Entscheidungen nicht durch Repräsentanten – seien sie unmittelbar gewählt wie Parlamentsabgeordnete und Bürgermeister, oder mittelbar legitimiert wie Regierungsmitglieder und kommunale Dezernatsleitungen – getroffen, sondern durch die Gesamtheit der Stimmberechtigten.

875

Der partizipationsrechtliche Fokus dieses Buches soll allerdings nicht den Blick dafür verstellen, dass das repräsentative Entscheidungsformat als Basis hoheitlichen Handelns in einem größeren demokratischen Gemeinwesen dem Grunde nach alternativlos ist, schon weil ein direktdemokratischer Volkskörper nicht kontinuierlich handlungs- und entscheidungsfähig ist.³⁶⁵⁷ Außerdem muss sich das staatliche oder kommunale Agieren jeweils in ein politisches Gesamtkonzept integrieren lassen,

876

3654 Letzteres fehlt in Deutschland noch, s. unten, → Rn. 998.

3655 Decker, ZParl 2010, S. 564 (565 f.).

3656 Rommelfanger, Das konsultative Referendum, S. 85; Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform 1976, BT-Drs. 7/5924, S. 11 f.; Decker, ZParl 2018, S. 639 (644), spricht – jedenfalls für die volksinitiierten Entscheidungsinstrumente der direkten Demokratie – von einer „Systemunverträglichkeit“, was in dieser pauschalen Form als überzogen anzusehen ist.

3657 Rommelfanger, Das konsultative Referendum, S. 95; Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 655; Guckelberger, VerwArch 2015, S. 1 (5); Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform 1976, BT-Drs. 7/5924, S. 11; Isensee, in: Wendt/Rixecker, SaarVerf, Art. 100 Rn. 8, spricht daher von einer „strukturelle[n] Unterlegenheit des Plebiszits“; zu weitgehend allerdings Böckenförde, HStR III, § 34 Rn. 50, wonach das Repräsentativsystem „die unerlässliche ethisch-normative Orientierung“ von Demokratie darstelle.

um möglichst kohärent und widerspruchsfrei die definierten Ziele – in denen sich zugleich die meisten Repräsentierten einigermaßen wiederfinden – bestimmen und erreichen sowie eine langfristige politische Strategie und Ausrichtung verfolgen zu können.³⁶⁵⁸ Diese Integrationsleistung kann keine unüberschaubare Gruppe von Individuen erbringen, sondern nur eine große Zahl – z.B. durch politische Parteien oder andere (insbesondere fachliche) Interessenträger³⁶⁵⁹ – substrukturierter, politischer Aushandlungsprozesse legitimierter Repräsentanten der in der Bevölkerung vorhandenen verschiedenen Strömungen und Auffassungen.³⁶⁶⁰

877 Hinzu kommt die – vor allem auf staatlicher Ebene – hohe Komplexität vieler politisch zu treffender Entscheidungen, die eine intensive fachliche Fundierung bedingt; auch dafür ist das Format einer Volksvertretung mit einer fachlichen Substruktur in Form von Ausschüssen und Arbeitsgruppen wesentlich geeigneter als strukturell unumgängliche Zuspitzungen auf Ja-/Nein-Alternativen direktdemokratischer Abstimmungen.³⁶⁶¹ Schließlich bedingt die Formulierung von Entscheidungen – insbesondere derjenigen, die in Gesetzesform ergehen sollen – einen hohen Grad an (Rechtsetzungs-)Professionalität,³⁶⁶² der in Volksvertretungen durch die Zuarbeit der Ministerien bzw. der Kommunalverwaltung ebenfalls stärker gewährleistet ist.³⁶⁶³

(2) Strukturelle Attraktivität der direkten Demokratie für politische Minderheiten

878 Eine weitere Prämisse bei der Einordnung der dezisiv-direkten Demokratie in das hoheitliche Entscheidungskonzept stellt die strukturelle Attraktivität direktdemokratischer Entscheidungsinstrumente für politische Minderheiten dar. Denn die Forderung nach (ggf. mehr) direkter Demokratie und die Nutzung solcher Möglichkeiten entsprechen einem klassischen Oppositionsmuster.³⁶⁶⁴ Beispielhaft zeigen dies die CDU und die Grünen in Baden-Württemberg jeweils in einer Gegenüberstellung

3658 Meyer, JZ 2012, S. 538 (543); Heußner, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (48, 50 f., 73); relativierend Lübbe-Wolff, Demophobie, S. 126 f.

3659 Voßkuhle, FAZ v. 9.2.2012, S. 7; Solms, Repräsentative Demokratie auf dem Prüfstand, S. 10 (12 f.).

3660 Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 67 Rn. 2; Rux, Direkte Demokratie, S. 77; ebenso – unter Bezugnahme auf eine geraffte Darstellung des ideengeschichtlichen Hintergrundes des Repräsentationsgedanken – Dicke, ZG 2018, S. 264 (265-269).

3661 Voßkuhle, FAZ v. 9.2.2012, S. 7.

3662 Näher dazu Rossi, Legistische Herausforderungen für Volksinitiativen, S. 177 (178 ff., 183 ff.).

3663 Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 67 Rn. 2.

3664 Vgl. Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie, S. II (36); Kropp, „Stuttgart 21“, S. 192 (199); Lübbe-Wolff, Demophobie, S. 125; Brechmann, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 74 Rn. 1; Unger, AöR 139 (2014), S. 80 (122); Rossi/Lenski, DVBl. 2008, S. 416 (417); Appel, NVwZ 2012, S. 1361 (1362), und Kersten, Beteiligung – Partizipation – Öffentlichkeit, § 29 Rn. 47; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, S. 275 f.; nach Decker, Direktdemokratische Verfahren, S. II (14 f.), haben „in etwa zwei Drittel“ der auf Länderebene initiierten Volksbegehren einen oppositionellen Charakter; s. auch die empirischen Umfragebefunde von Gabriel, ZParl 2013, S. 592 (611), wonach Anhänger oppositioneller Parteien erheblich stärker für direktdemokratische Instrumente eintreten als die von Regierungsparteien.

ihrer Haltung zur direkten Demokratie vor und nach der Regierungsübernahme. So fand sich die baden-württembergische CDU ab dem Zeitpunkt der Landesgründung im Jahr 1952 – obwohl mit Abstand stärkste Fraktion – in der Opposition wieder, nachdem SPD, FDP/DVP und der BHE den FDP-Politiker *Reinhold Maier* gegen den CDU-Kandidaten *Gebhard Müller* zum Ministerpräsidenten gewählt hatten.³⁶⁶⁵ Bei den anschließenden Beratungen über die Verfassung für das neue Bundesland setzte sich die CDU ebenso engagiert wie erfolglos für direktdemokratische Elemente ein;³⁶⁶⁶ als sie ein gutes Jahr später – noch vor Verabschiedung der Verfassung – dann doch die Regierung übernahm, war davon (im sogenannten „Verfassungskompromiss“) keine Rede mehr.³⁶⁶⁷

Ähnlich verhält es sich mit den Grünen, die in ihrer Oppositionszeit in Baden-Württemberg bis 2011 mit Verve für eine „Politik des Gehörtwerdens“ und Erleichterungen direktdemokratischer Entscheidungen eintraten. Wenngleich nach der Regierungsübernahme noch im Verfassungs- und Kommunalrecht tatsächlich einige Erleichterungen vorgenommen wurden,³⁶⁶⁸ konnte damit im Ländervergleich allenfalls das Mittelfeld erreicht werden. Vielmehr setzte mit zunehmender Dauer der Regierungstätigkeit eine ernüchterte Sichtweise ein, weshalb Ministerpräsident *Winfried Kretschmann* inzwischen betont, dass die Politik des Gehörtwerdens keine Politik des „Erhörtwerdens“ bedeute.³⁶⁶⁹ Im Vorfeld der erwarteten Beteiligung an der Bundesregierung haben sich die Grünen im Bund 2020 sogar von ihrer langjährigen Forderung nach direktdemokratischen Instrumenten auf Bundesebene verabschiedet.³⁶⁷⁰ Demgegenüber tritt die AfD als Oppositionspartei regelmäßig für

879

3665 In der am 9.3.1952 gewählten Verfassungsgebenden Versammlung, die zugleich den ersten Landtag bildete (vgl. Art. 93 BWVerf), waren die CDU mit 50, die SPD mit 38, die FDP/DVP mit 23, der BHE mit sechs und die KPD mit vier Abgeordneten vertreten; *Reinhold Maier* wurde am 25.4.1952 mit 64 Stimmen (zu 50 Stimmen für *Gebhard Müller*) zum Ministerpräsidenten gewählt; vgl. *Feuchte*, Verfassungsgeschichte, S. 159 f., 167, und <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/unser-land/geschichte/entstehung-des-suedweststaats/>.

3666 Dies gilt für die (erst 1974 erfolgte) Einführung eines Volksbegehrens oder eine volksinitiierte Volksabstimmung, für die Frage eines Abstimmungsquorums der Landtagsauflösung und für eine Direktwahl des Staatspräsidenten; vgl. *D. Winkler*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 60 Rn. 7; *Haug*, ebenda, Art. 43 Rn. 4; *Feuchte*, Verfassungsgeschichte, S. 211 ff.

3667 Vgl. *Feuchte*, Verfassungsgeschichte, S. 174 ff.

3668 Das Zugangsquorum für eine Landtagsauflösung und das Erfolgsquorum des Volksbegehrens wurden jeweils von einem Sechstel auf zehn Prozent und das Zustimmungsquorum eines Volksentscheids von einem Drittel auf 20 Prozent abgesenkt; zudem wurde das Instrument des Volksantrags eingeführt; vgl. das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg v. 1.12.2015, GBl. BW S. 1030, sowie *D. Winkler*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 59 Rn. 8 f., 46, Art. 60 Rn. 8, und *Haug*, ebenda, Art. 43 Rn. 6. Im Kommunalrecht erfolgte ebenfalls eine Absenkung von Quoren (das Erfolgsquorum des Bürgerbegehrens von zehn auf sieben Prozent, das Zustimmungsquorum des Bürgerentscheids von 25 auf 20 Prozent) und die Einführung des Einwohnerantrags, vgl. Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften v. 28.10.2015, GBl. BW S. 870.

3669 Vgl. <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/alle-meldungen/meldung/pid/politik-des-gehört-werdens-ist-der-richtige-weg/>; *Henkel-Waidhofer*, Badisches Tagblatt v. 29.11.2019, S. 5.

3670 Vgl. Demokratie und Bürgerrechte, https://cms.gruene.de/uploads/documents/Demokratie_und_B%3BCrgerrechte_Arguhilfen_2021.pdf, S. 21.

eine Stärkung der direkten Demokratie ein und hat bereits mehrere (erfolgreiche) Gesetzentwürfe zur Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene eingebracht.³⁶⁷¹

880 Diese Attraktivität für Oppositions- oder Minoritätsparteien ist kein Zufall. Während nämlich die Regierungs- bzw. Majoritätsparteien ihre Vorstellungen mittels ihrer parlamentarischen Mehrheit durchsetzen können und deshalb gerade keine „Umgehungsinstrumente“ repräsentativ-demokratischer Mehrheiten benötigen, eröffnen direktdemokratische Instrumente der Minderheit eine ansonsten kaum³⁶⁷² bestehende Perspektive zur Durchsetzung inhaltlicher Positionen.³⁶⁷³ Mitunter geht ein damit verbundenes „plebiszitäres Demokratieideal [...] von einem a priori feststehenden homogenen Volkswillen im Rousseau’schen Sinne“ aus,³⁶⁷⁴ das weder mit der Interessenvielfalt in einer heterogenen Gesellschaft³⁶⁷⁵ noch – wegen seiner das Repräsentativsystem delegitimierenden Stoßrichtung und der Verkenning des auch bei direktdemokratischen Entscheidungen maßgeblichen Mehrheitsprinzips³⁶⁷⁶ – mit dem Demokratieverständnis des Grundgesetzes kompatibel ist.³⁶⁷⁷

881 Wenngleich ein volksinitiiert-direktdemokratisches Entscheidungsverfahren eine punktuelle Durchbrechung der ansonsten in stabilen parlamentarischen Demokratien festfügten Rollenverteilung von (regierender) Mehrheit und (oppositioneller) Minderheit in der Volksvertretung bewirkt,³⁶⁷⁸ ist mit diesen Instrumenten keineswegs eine strukturelle Schwächung der parlamentarischen Mehrheit oder der Regierung verbunden.³⁶⁷⁹ Im Gegenteil können direktdemokratische Prozesse wegen der damit verbundenen Ventilfunktion gerade zur politischen Stabilität beitragen, wie Bayern – mit der stärksten direktdemokratischen Praxis einerseits und der größten politischen Stabilität andererseits in Deutschland – eindrucksvoll belegt.³⁶⁸⁰ Dies erklärt auch, warum die CSU als Dauerregierungspartei in Bayern die einzige Ausnah-

3671 BT-Drs. 19/12371; BT-Drs. 19/26906 und die Debatte dazu in PlProt. BT 19/213, S. 26826-26841; s. auch Decker, ZParl 2018, S. 639.

3672 In Ermangelung fakultativer Gesetzesreferenden sind politische Minderheiten bei Erreichen einer entsprechenden qualifizierten parlamentarischen Mandatszahl auf die Option einer abstrakten Normenkontrolle verwiesen; davon wird auch weidlich Gebrauch gemacht, was zu einer demokratietheoretisch problematischen Verrechtlichung der Lösung politischer Konflikte führt, vgl. Patzelt, Mehr direkte Bürgerbeteiligung, S. 63.

3673 S. auch Decker, ZParl 2018, S. 639 f.; Schuler-Harms, VVDStRL 72 (2013), S. 417 (429); Rux, Direkte Demokratie, S. 104 f.; Kloepper/Schärdel, DVBl. 2008, S. 1333 (1336).

3674 Erler, Demokratie-Monitoring, S. 11 (14); ähnlich Decker, ZParl 2018, S. 639.

3675 Steinberg, FAZ v. 16.2.2012, S. 7, bezeichnet einen homogenen Volkswillen daher zutreffend als „Fiktion“.

3676 Vgl. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 103.

3677 Nach Meyer, VVDStRL 33 (1975), S. 69 (82 u. Fn. 39), geht das Grundgesetz mit dem verschiedenen Parteien voraussetzenden Art. 21 von einer Interessen- und Meinungspluralität aus; folgerichtig sieht Patzelt, Mehr direkte Bürgerbeteiligung, S. 57 (65), in dieser These eines homogenen Volkswillens den „Kern von Populismus“.

3678 Decker, ZParl 2018, S. 639 (644).

3679 Rux, Direkte Demokratie, S. 399-401.

3680 Rux, Direkte Demokratie, S. 905.

me vom oben beschriebenen Oppositionsmuster darstellt und direktdemokratische Instrumente als Bereicherung ansieht.³⁶⁸¹

b) *Verhältnis von direktdemokratischen und repräsentativ-demokratischen Entscheidungen*

(1) *Qualitativ-hierarchische Gleichrangigkeit*

Teilweise werden unterschiedliche demokratisch-legitimatorische Wertigkeiten der beiden Entscheidungskonzepte vertreten. Einerseits gibt es die – in der Weimarer Staatsrechtslehre namhaft³⁶⁸² und unter dem Grundgesetz kaum mehr³⁶⁸³ unterstützte – Auffassung, dass mit der unmittelbaren Handlungsform des Souveräns bei direktdemokratischen Entscheidungen eine höhere Legitimation verbunden wäre. Dies entspricht bis heute der maßgeblichen Sichtweise in der Schweiz, wo ein Volksvotum wegen des „Primat[s] des unmittelbar erklärten Volkswillens“ im Prinzip weder verfassungsrechtlichen Bindungen noch einer (verfassungs-)gerichtlichen Jurisdiktion unterliegt.³⁶⁸⁴ Doch dieses schweizerische Verständnis von Volkssouveränität³⁶⁸⁵ weil das Rechtsstaatsprinzip dem Demokratieprinzip gleichgeordnet ist und daher ein breiter Konsens besteht, dass direktdemokratische (ebenso wie repräsentativ-demokratische) Entscheidungen nur im Rahmen der (höherrangigen) Rechtsordnung und unter Kontrolle der Gerichte zulässig sein können.³⁶⁸⁶

3681 Für ein neues Miteinander, Das Grundsatzprogramm der CSU (<https://www.csu.de/common/download/CSU-Grundsatzprogramm.pdf>), S. 74.

3682 Vgl. *Thoma*, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), *Staatsrecht*, Bd. II, § 71, S. 108 (116); *Jellinek*, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), *Staatsrecht*, Bd. II, § 72, S. 160 (181); a.A. jedoch *Anschütz*, *WRV*, Art. 73 Ziff. 4, der ausdrücklich die Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzen betont; s. auch die Erläuterungen bei *Neumann*, *Sachunmittelbare Demokratie*, Rn. 890-892 m.w.N.; *Jürgens*, *Direkte Demokratie*, S. 135 f.

3683 Zustimmung *Kloepfer/Schärdel*, *DVBl.* 2008, S. 1333 (1337 f.); besonders bemerkenswert ist es, dass der spätere Präsident des Bundesverfassungsgerichts und der Bundesrepublik *Roman Herzog* 1971 (*Staatslehre*, S. 208) schrieb, dass die „Produkte“ der Volksgesetzgebung „ja zwangsläufig den Vorrang vor den Produkten parlamentarischer Gesetzgebung haben müssten“. Demgegenüber ausdrücklich ablehnend *HmbVerfG*, *Urt. v. 13.10.2016 – Az. HVerfG 2/16*, *juris* (Ls. 5 u. Rn. 222); *Mehde*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, *GG*, Art. 28 Abs. 1 Rn. 67; *Ennuschat*, in: *Kluth/Krings* (Hrsg.), *Gesetzgebung*, § 27 Rn. 20, 23; *Neumann*, *Sachunmittelbare Demokratie*, Rn. 893; *Huber*, *Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie*, S. 18.

3684 *Tschentscher*, *Direkte Demokratie in der Schweiz*, S. 205 (218 f.); allerdings verweist *Lübbe-Wolff*, *Demophobie*, S. 117 m.w.N., auf einen Auslegungsspielraum des schweizerischen Bundesgerichts, „verfassungs- und völkerrechtswidrige Abstimmungsergebnisse zurückzustutzen“.

3685 *Abromeit*, *PVS* 36 (1995), S. 49 (52 f.).

3686 Vgl. *Heußner*, *Die Demokratie muss halbdirekt sein*, S. 45 (75 ff.); *Ennuschat*, in: *Kluth/Krings* (Hrsg.), *Gesetzgebung*, § 27 Rn. 18 f.; *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 88 f.; *Neumann*, *Sachunmittelbare Demokratie*, Rn. 2144.

- 883 Da das Grundgesetz keinen Hinweis auf einen qualitativen Vorrang von Volksabstimmungen enthält,³⁶⁸⁷ lässt sich ein Vorrang direktdemokratischer Entscheidung nicht ernsthaft behaupten.³⁶⁸⁸ Auch Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG trifft keine solche Aussage, sondern regelt lediglich die Trägerschaft der Staatsgewalt;³⁶⁸⁹ ebenso wenig lässt sich ein solches Rangverhältnis konkludent oder mittels besonderer Prinzipien aus dem Verfassungsrecht ableiten.³⁶⁹⁰ Insbesondere handelt das Volk, soweit es direktdemokratisch entscheiden kann, nicht etwa als *pouvoir constituant*, sondern – ebenso wie das Parlament – als eines von mehreren verfassten obersten Staatsorganen, die sich gleichrangig gegenüber stehen.³⁶⁹¹
- 884 Umstrittener ist dagegen andererseits die Frage, ob aus der Funktionsnotwendigkeit der Repräsentativstrukturen ein qualitativer Legitimationsvorrang (teilweise als „Prävalenz“ bezeichnet)³⁶⁹² dieses Entscheidungskonzepts abzuleiten ist, wie das von einigen Literaturstimmen³⁶⁹³ sowie vom Thüringer Verfassungsgerichtshof³⁶⁹⁴ und (inzwischen) auch vom Hamburger Verfassungsgericht³⁶⁹⁵ vertreten wird. Die erkennbar ergebnisorientierten Begründungen dieser Ansicht stellen auf einen behaupteten „prononciert antiplebiszitär[en]“³⁶⁹⁶ Charakter des Grundgesetzes (entgegen der prominenten Nennung der „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG), auf ein repräsentativ verstandenes Demokratiegebot (das in Hamburg in Ermangelung einer Ewigkeitgarantie aus den „identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen“ der Verfassung folgen soll)³⁶⁹⁷ oder gar ein „Prinzip der repräsen-

3687 Zu anderslautenden Regelungen im Ausland vgl. *Peine*, Der Staat 18 (1979), S. 375 (389).

3688 Dazu grundlegend *Peine*, Der Staat 18 (1979), S. 375 (passim); *David*, HmbVerf (2004), Art. 50 Rn. 13; *Decker*, Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, S. 122 (139), bestreitet auch eine demokratietheoretisch höhere Qualität direktdemokratischer Entscheidungen; noch weitergehender *Dicke*, ZG 2018, S. 264 (275), der eine Delegitimierungsgefahr für das Repräsentativsystem sieht.

3689 *Peine*, Der Staat 18 (1979), S. 375 (388).

3690 *Peine*, Der Staat 18 (1979), S. 375 (390-398).

3691 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 88; *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 893; *D. Winkler*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 59 Rn. 43 f.; *Rossi/Lenski*, DVBl. 2008, S. 416 (422), unter Betonung eines funktionalen Organverständnisses.

3692 ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – Az. VerfGH 4/01, juris (Rn. 177); *Pautsch*, Verfassungsändernde Volksgesetzgebung, S. 13 (20 ff.); *Rennert*, DVBl. 2021, S. 345 (347); *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 67 Rn. 2.

3693 *Krause*, HStR III, § 35 Rn. 19 f.; *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 67 Rn. 2; *Huber*, Aktuelle Fragen der direkten Demokratie im Freistaat Thüringen, S. 151 (Rn. 13-16); *Krüper*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 37 Rn. 25, spricht gar von einem „nach Rechtfertigung verlangenden Nachrangverhältnis“ direktdemokratischer Entscheidungen als „uneigentliche Form von moderner Demokratie“.

3694 ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – Az. VerfGH 4/01, juris (Ls. 5 u. Rn. 177 ff.).

3695 HmbVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – Az. HVerfG 2/16, juris (Ls. 5 u. Rn. 222 ff.), während HmbVerfG, Urt. v. 15.12.2004 – Az. HVerfG 6/04, NVwZ 2005, S. 685 (Ls. 2), unter Verweis auf die wechselseitige Aufhebungsmöglichkeit noch die Gleichrangigkeit betont hat.

3696 Zurückgehend auf *Stern*, Staatsrecht I, S. 608, aber auch verwendet von *Huber*, AöR 126 (2001), S. 165 (183).

3697 HmbVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – Az. HVerfG 2/16, juris (Rn. 211); wenn es aber keine Ewigkeitgarantie gibt, unterliegt die Landesverfassungsgebung gerade keinen Beschränkungen aus der Verfassung, sondern ausschließlich den Grenzen, die sich aus Art. 28 Abs. 1 GG ergeben (jedoch nicht dem Zugriff der Landesverfassungsgerichtsbarkeit unterliegen), vgl. *Pautsch*, Verfassungsändernde Volksgesetzgebung,

tativen Demokratie“³⁶⁹⁸ auf das Fehlen einer verfassungsprozessualen Absicherung in Art. 93a Abs. 1 Nr. 4a GG (die Wahlen dagegen mit der Nennung von Art. 38 GG einschließt)³⁶⁹⁹ oder – was den Mangel an echten methodischen Argumenten verrät³⁷⁰⁰ – auf die alphabetwidrige Reihenfolge von „Wahlen und Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG³⁷⁰¹ ab.

Doch gerade diese abstufungsfreie Parallelnennung und der systematische Zusammenhang mit Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG betonen, dass beide Demokratieformen gleichermaßen als Ausdrucks- und Betätigungsformen der Volkssouveränität anzusehen sind,³⁷⁰² womit eine selten deutliche Ablehnung beider Ansätze hierarchischer Wertigkeit verbunden ist. Daher geht die herrschende Auffassung zutreffend von der qualitativen Gleichrangigkeit repräsentativ- und direktdemokratischer Entscheidungsmodi aus³⁷⁰³ und erteilt einer „Parlamentsidealisierung“ ebenso wie einer „Volksmithologisierung“ eine Absage.³⁷⁰⁴ Dieser Umstand hat konkrete Konsequenzen

885

S. 13 (35 f.); zu den dogmatischen Schwierigkeiten einer Heranziehung von Bundesverfassungsrecht durch das Landesverfassungsgericht und den hamburgischen Bemühungen, eine nicht existierende Ewigkeitsklausel kraft Argumentation herbeizuschreiben, s. auch *Th. Groß*, JZ 2017, S. 349 (350–352); soweit sich das HmbVerfG (a.a.O., Rn. 211) auf BVerfGE 3, S. 225 (232 ff.), beruft, wonach auch die verfassungsändernde Gesetzgebung an die „äußersten Grenzen der Gerechtigkeit“ gebunden ist, handelt es sich um eine zumindest eigenwillig überdehnende Interpretation; denn die staatsorganisatorische Frage eines behaupteten Vorrangs des Repräsentativsystems kann – anders als die Menschenwürdegarantie und die daraus folgende Entscheidung für einen freiheitlich-demokratischen Rechts- und Sozialstaat in der ebenfalls vom HmbVerfG, a.a.O., in Bezug genommenen Entscheidung des BerlVerfGH, Urt. v. 13.5.2013 – Az. 155/11, juris (Rn. 20) – kaum zu den „grundlegenden Gerechtigkeitspostulaten“ (BerlVerfGH, a.a.O.) gezählt werden, vgl. *R. Kaiser*, DÖV 2017, S. 716 (718 f.).

3698 *Schmitt Glaeser*, DÖV 1998, S. 824 (829).

3699 So *Krause*, HStR III, § 35 Rn. 19; da es allerdings bislang keine bundesverfassungsrechtliche Regelung allgemeiner Abstimmungen – anders als bei Wahlen – gibt, fehlt schlicht eine Art. 38 GG entsprechende Anknüpfungsnorm für die verfassungsprozessuale Absicherung, ohne dass daraus ein rangbezogenes Argument folgen würde.

3700 Nach *Pautsch*, Verfassungsändernde Volksgesetzgebung, S. 13 (22), wird in dieser Behauptung eine gewisse argumentative Hilflosigkeit der Prävalenzthese erkennbar.

3701 ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – Az. VerfGH 4/01, juris (Rn. 178).

3702 *S. Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren, S. 323 (These 7).

3703 *BremStGH*, Urt. v. 14.2.2000 – Az. St 1/98, juris (Rn. 87); *SächsVerfGH*, Urt. v. 11.7.2002 – Az. Vf. 91-VI-01, juris (Rn. 56 f.); *Pautsch*, Verfassungsändernde Volksgesetzgebung, S. 13 (25 ff.); *Degenhart*, Volksbegehren und überholendes Parlamentsgesetz, S. 35 (38); *Steiger*, Der partizipative Staat, S. 455; *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (402); *Schuler-Harms*, VVDStRL 72 (2013), S. 417 (427); *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 668, 896; *S. Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren, S. 173 ff., 323 (These 7); *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 136, 329 (These 1.7.); *Rennert*, DVBl. 2021, S. 345 (347); *Wittreck*, ZSE 2010, S. 553 (563, These 6); *Th. Groß*, JZ 2017, S. 349 (352); *Rossi/Lenski*, DVBl. 2008, S. 416 (417, 418); *Ritgen*, ZG 2017, S. 357 (382); *Heußner/Pautsch*, NJ 2020, S. 89 (92); *Grzeszick*, in: *Dürrig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 20 II Rn. 64, 113; *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst* (Hrsg.), BbgVerf, Art. 77 Ziff. 1; *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), BayVerf, Art. 72 Rn. 2; *David*, HmbVerf (2004), Art. 50 Rn. 15; *D. Peters/Stender-Vorwachs*, in: *Butzer/Epping u.a.* (Hrsg.), NdsVerf, Art. 49 Rn. 29; *S. Schulz*, in: *Becker u.a.* (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 49 Rn. 49; *Isensee*, in: *Wendt/Rixecker*, SaarVerf, Art. 100 Rn. 16.

3704 *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 99; *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie, S. 11 (36 ff.).

zen: So ist im Grundsatz³⁷⁰⁵ weder den beiden Demokratieformen verwehrt, eine im anderen Verfahren getroffene Entscheidung zeitlich nachfolgend selbst abzuändern oder gar aufzuheben,³⁷⁰⁶ noch mit einem laufenden Entscheidungsverfahren – insbesondere zur Gesetzgebung – der einen Demokratieform eine generelle Sperrwirkung zulasten der anderen verbunden.³⁷⁰⁷ Grenzen der jeweiligen Wahrnehmung von Organkompetenzen können sich allerdings aus dem Grundsatz der Organtreue zwischen den staatlichen Verfassungs- oder kommunalen Verwaltungsorganen (zu denen auch das Volk bzw. die Bürgerschaft zählt) ergeben.³⁷⁰⁸

(2) Quantitativer Funktionsunterschied der beiden Demokratieformen

886 Von dieser qualitativ-hierarchischen Rangfrage zu unterscheiden ist die unterschiedliche Funktion beider Entscheidungskonzepte: Während der repräsentativen Demokratie – schon wegen ihrer geschilderten Alternativlosigkeit für die Funktionsfähigkeit eines Gemeinwesens – die Aufgabe des Regelentscheidungsformats zukommt, haben direktdemokratische Entscheidungen eine punktuelle – aber für die Akzeptanz der repräsentativen Demokratie wichtige³⁷⁰⁹ – Korrektur-, Ventil- oder Ergänzungsfunktion.³⁷¹⁰ Genau darin liegt auch der Grund für die Nennung von „Wah-

3705 Abweichungen davon können nur durch höherrangiges Recht vorgesehen sein, wie etwa die erschwerte Aufhebung kommunaler Bürgerentscheide durch die Volksvertretung oder die Sperrwirkung kommunaler Bürgerbegehren in einigen Bundesländern; näher dazu unten, → Rn. 1153-1155; s. auch *Rux*, Direkte Demokratie, S. 89 f.

3706 *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 137 f.; *Rossi/Lenski*, DVBl. 2008, S. 416 (419); a.A. *Peine*, Der Staat 18 (1979), S. 375 (398 f.), der zwar die Gleichrangigkeit bejaht, aber wegen das „actus contrarius“-Prinzips und der wesensmäßigen Verschiedenheit der Organe Volk und Parlament eine parlamentarische Änderung volksbeschlossener Gesetze für unzulässig hält, während der umgekehrte Fall bei verfassungsrechtlicher Nennung möglich sein soll.

3707 Zur grundsätzlichen verfahrensrechtlichen Gleichrangigkeit *Degenhart*, Volksbegehren und überholendes Parlamentsgesetz, S. 35 (42); s. auch *Schuler-Harms*, VVDStRL 72 (2013), S. 417 (461 f.); *Rux*, Direkte Demokratie, S. 89 f.; *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 896.

3708 HmbVerfG, UrT. v. 27.4.2007 – Az. HVerfG 4/06, juris (Rn. 98); *Engelken*, DVBl. 2005, S. 415 (420); *Schuler-Harms*, VVDStRL 72 (2013), S. 417 (462 f.); ausf. *Degenhart*, Volksbegehren und überholendes Parlamentsgesetz, S. 35 (44 ff.); *Ritgen*, ZG 2017, S. 357 (383); zurückhaltend *Rux*, Direkte Demokratie, S. 90; in umgekehrter Regel-Ausnahme-Relation und damit zu weitgehend dagegen *Kloepfer/Schärdel*, DVBl. 2008, S. 1333 (1338); näher dazu unten, → Rn. 1085-1089.

3709 *Maihofer*, Abschließende Äußerungen, Rn. 52.

3710 So *Meyer*, VVDStRL 33 (1975), S. 69 (82), bereits lange vor der breiten Einführung entsprechender Instrumente; ebenso *Huber*, AöR 126 (2001), S. 165 (188); *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (372 f.); *Schuler-Harms*, VVDStRL 72 (2013), S. 417 (440); *Rux*, Direkte Demokratie, S. 83, 106 f.; *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 104; *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 II Rn. 67; *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie, S. 11 (35 f.); *Pautsch*, Verfassungsändernde Volksgesetzgebung, S. 13 (14); *Degenhart*, Volksbegehren und überholendes Parlamentsgesetz, S. 35 (40); *Buchholtz*, DÖV 2017, S. 1009 (1015); *Krüper*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 37 Rn. 34 f.; *Erler*, Demokratie-Monitoring, S. 11 (12); *Brechmann*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 74 Rn. 1; zu stark dem Repräsentativsystem dienend formuliert dies *BremStGH*, UrT. v. 14.2.2000 – Az. St 1/98, juris (Ls. 1); s. auch die beeindruckende Aufzählung von nicht weniger als 35 in der Literatur beschriebenen Funktionen der direkten Demokratie bei *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 771 mit jeweiligen Nachweisen.

len“ vor „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und in den landesverfassungsrechtlichen Parallelbestimmungen.³⁷¹¹ Soweit dieses Verhältnis als „Vorrang“ der repräsentativen Demokratie beschrieben wird,³⁷¹² handelt es sich wegen der damit verbundenen Wertung um eine zumindest missverständliche Formulierung, weil dieser „Vorrang“ quantitativ-faktischer und nicht qualitativ-rechtlicher Natur ist.³⁷¹³ Insbesondere ist er nicht demokratieprinzipieller Natur, sondern im Rahmen des Funktionsfähigkeitsarguments beim Rechtsstaatsprinzip anzusiedeln.³⁷¹⁴ Deshalb ist es präziser, von einer „Dominanz“ anstelle eines Vorrangs der repräsentativen Demokratie zu sprechen.³⁷¹⁵

Dem widerspricht auch Art. 28 Abs. 1 GG nicht, der in Satz 2 für die Länder und Kommunen mit Volksvertretungen eine Repräsentativstruktur vorgibt, direktdemokratische Elemente in Satz 4 dagegen – zudem nur auf Gemeindeebene mit der Möglichkeit von Gemeindeversammlungen – lediglich fakultativ anspricht. Denn auch damit ist keine qualitativ-hierarchische Aussage (oder gar Vorgabe) verbunden.³⁷¹⁶ Insbesondere sind die Länder innerhalb ihrer eigenen Verfassungsräume bzw. im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalverfassungsrecht durch die Homogenitätsklausel nicht daran gehindert, direktdemokratische Elemente auf dieselbe qualitative Stufe zu stellen wie die repräsentative Demokratie; aus Art. 28 Abs. 1 GG folgt lediglich die ohnehin bestehende quantitative Dominanz der repräsentativen Demokratie. Die Konkurrenz beider Konzepte ist nicht durch eine Rangordnung, sondern durch einen von Verfassungen wegen gebotenen Ausgleich zwischen den beiden Demokratieformen aufzulösen.

887

c) Anforderungen an einen angemessenen Ausgleich zwischen den Demokratieformen

Soweit nun direktdemokratische Entscheidungen dieses Repräsentativsystem durchbrechen, ist damit allerdings noch nicht automatisch eine dysfunktionale Störung verbunden. Entscheidend ist vielmehr, dass das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden unterschiedlichen Dezisionskonzepten in einer sachgerechten Balance

888

3711 So auch *Guckelberger*, *VerwArch* 2015, S. 1 (9); in einigen Landesverfassungen wird die Formulierung von Art. 20 Abs. 2 GG (meist völlig wortgleich) aufgenommen: Art. 25 Abs. 1 BWVerf, 2 Abs. 2 S. 2 u. 3 LSAVerf, 3 Abs. 1 MVVerf, 2 Abs. 1 NdsVerf, 61 Abs. 1 SaarVerf, 13 Abs. 1 SächsVerf; andere Landesverfassungen nennen Wahlen und Abstimmungen in einem anderen Formulierungskontext ebenfalls gemeinsam als parallele Demokratieformen: Art. 2 Abs. 2 BayVerf, 32 Abs. 1 NRWVerf, 22 Abs. 3 BbgVerf, 76 Abs. 1 RLPVerf, 4 SchlHVerf.

3712 *Huber*, *AöR* 126 (2001), S. 165 (184 f.); *Tischer*, *Bürgerbeteiligung*, S. 201.

3713 Ähnlich *Degenhart*, *Volksbegehren und überholendes Parlamentsgesetz*, S. 35 (41); *Rossi/Lenski*, *DVBl.* 2008, S. 416 (417); *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), *GG, Art. 20 (Demokratie)* Rn. 104; *Dreier/Wittreck*, *Repräsentative und direkte Demokratie*, S. 11 (18); *S. Schwerdtfeger*, *Legitimation von Quoren*, S. 78, 173 ff., 323 (These 6); besonders prägnant *Cancik*, *Konfrontation oder Kooperation*, S. 53 (62), wonach „faktische Prävalenz [...] keine normative Prävalenz [begründet]“.

3714 *Huber*, *Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie*, S. 31 f.

3715 Vgl. *Schmitt Glaeser*, *DÖV* 1998, S. 824 (828).

3716 A.A. *Krause*, *HStR* III, § 35 Rn. 20; *Huber*, *Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie*, S. 40-42.

gehalten werden kann. Als Maßstab für diesen wechselseitigen Ausgleich ist darauf abzustellen, ob die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Repräsentativorgane derart empfindlich beeinträchtigt wird, dass die Aktions- und Handlungskompetenz des Gemeinwesens in Gefahr gerät.³⁷¹⁷ Positiv gewendet müssen die Repräsentationsorgane „die Zentren demokratisch legitimer Entscheidung bleiben“,³⁷¹⁸ ohne dass daraus ein gegenüber dem Volk wirkender Parlamentsvorbehalt abzuleiten wäre.³⁷¹⁹

889 Für die staatliche Ebene ist in diesem Zusammenhang das verfassungsimmanente Gebot der Funktions- und Handlungsfähigkeit des Staates maßgeblich, weshalb der Bayerische Verfassungsgerichtshof die „Funktionsfähigkeit der demokratisch legitimierten Repräsentativorgane, die für die Verwirklichung freiheitlich-rechtsstaatlicher Demokratie unverzichtbar sind“, als Ausfluss des durch die Ewigkeitsgarantie gem. Art. 75 Abs. 1 S. 2 BayVerf geschützten Demokratieprinzips angesehen hat.³⁷²⁰ Dasselbe gilt für den Bund gem. Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 GG,³⁷²¹ weshalb das kurzzeitig populäre³⁷²² Konzept einer „liquid democracy“, das auf einer „flüssigen“ Kombination direkt- und repräsentativ-demokratischer Strukturen beruht³⁷²³ und damit einem „Dauervorbehalt direktdemokratischer Kontrolle“ entspricht,³⁷²⁴ unter dem Grundgesetz nicht möglich ist.³⁷²⁵ Für die kommunale Ebene folgt dieses Funktionsfähigkeitsgebot – mit im Ergebnis denselben Konsequenzen – aus der

3717 Einen anderen Ansatz der Auflösung der Konkurrenz wählt *Rennert*, DVBl. 2021, S. 345 (349 f.), der (erklärtmaßen unabhängig von der geltenden Verfassungsrechtslage) für ein Entweder-oder-Verhältnis in der Handlungszuständigkeit von Volksvertretung und Volk bzw. Bürgerschaft votiert und dann – bei Erfüllung des dafür erforderlichen Zustimmungsquorums (a.a.O., S. 352) – zu einer Sperrwirkung des Volks- bzw. Bürgerentscheids für die jeweils laufende Wahlperiode der Volksvertretung gelangt.

3718 *Huber*, AöR 126 (2001), S. 165 (188 f.); ähnlich *Wittreck*, ZSE 2010, S. 553 (557); *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (366 f.); *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 II Rn. 79.

3719 *Huber*, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, S. 43.

3720 BayVerfGH, Entsch. v. 31.3.2000 – Az. Vf. 2-IX-00, NVwZ-RR 2000, S. 401 (402).

3721 *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 II Rn. 117.

3722 Die mit dieser Demokratieform besonders verbundene Piratenpartei konnte 2011/2012 in vier Landesparlamente einziehen, sich jedoch nirgends über eine Wahlperiode hinaus halten; in der deutschen Delegation des Europäischen Parlaments ist sie seit 2014 lediglich wegen des Fehlens einer Sperrklausel (derzeit mit einem Abgeordneten) vertreten; vgl. <https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/kleinparteien/42193/piratenpartei-deutschland/>.

3723 Das Konzept geht im Kern davon aus, dass jede stimmberechtigte Person via Internet fallweise darüber entscheiden kann, ob sie sich durch Parteien oder Mandatsträger repräsentieren lässt oder aber ihr Stimmrecht unmittelbar ausüben will – vgl. *Buchholz*, DÖV 2018, S. 1009 (1013); *Bullwinkel/Probst*, ZParl 2014, S. 382 (387); *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (380 f.); v. *Notz*, Liquid Democracy, S. 34-44 – und geht nach *Bullwinkel/Probst*, a.a.O., S. 385 f., und v. *Notz*, a.a.O., S. 25-34, auf theoretische Vorarbeiten u.a. von *James C. Miller* und *Bryan Ford* zurück. Damit soll eine höhere Responsivität des politischen Systems und ein deliberativerer Diskurs erreicht werden (*Buck*, ZParl 2012, S. 626, 628 ff.), erbringt aber wegen Zersplitterung in thematische Foren eine geringere Inklusionsleistung, als das Repräsentativsystem (*Buck*, a.a.O., S. 633 f.); zudem konnte auch die Piratenpartei dem theoretischen Anspruch in der politischen Praxis nur wenig gerecht werden (vgl. *Bullwinkel/Probst*, a.a.O., S. 399 f.).

3724 *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (381).

3725 Differenziert v. *Notz*, Liquid Democracy, S. 45 ff. u. S. 277-280, die für die innerparteiliche Willensbildung Anwendungspotenziale – bis hin zur Kandidatenaufstellung (a.a.O., S. 264-276) – sieht, denen Art. 21 GG nicht entgegensteht.

Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 Abs. 2 GG, das deshalb von der Gesetzgebung zu beachten ist.³⁷²⁶

Um diese Balance zu erreichen, bedürfen daher die direkt-demokratischen Entscheidungsrechte einer Einhegung sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. So ist zunächst quantitativ sicherzustellen, dass sich die direkt-demokratischen Zugriffe auf die politische Entscheidungsagenda nicht zu einem kontinuierlichen Kontroll- und Mitgestaltungsinstrument verdichten können.³⁷²⁷ Sie dürfen insbesondere nicht so zahlreich sein, dass keine geordnet-langfristige Politik mehr betrieben werden kann, sondern punktueller Natur sind, weil sonst die Funktionsfähigkeit des Repräsentativsystems strukturell beeinträchtigt wird.³⁷²⁸ Diesem Zweck dienen Zugangsquoren, die nur hinreichend stark unterstützte Anliegen einer direkt-demokratischen Entscheidung zugänglich machen, sowie begleitende Vorgaben zur Dauer und Art der Unterschriftensammlung. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat das Erfolgsquorum beim Volksbegehren von 10 % (Art. 74 Abs. 1 BayVerf), das zugleich das Zugangsquorum für den Volksentscheid darstellt, dem Demokratieprinzip und damit der Ewigkeitsgarantie gem. Art. 75 Abs. 1 S. 2 BayVerf unterstellt, indem er unter anderem mit der Wahrung der Funktionsfähigkeit des Parlaments argumentiert hat.³⁷²⁹

890

Darüber hinaus muss qualitativ gewährleistet sein, dass direkt-demokratische Zugriffe den Repräsentativorganen nicht die gesamte Grundlage des politischen Handelns entziehen können. Für dieses qualitative Kriterium sind die Anforderungen freilich hoch. So bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass direkt-demokratische Entscheidungen nicht besonders gewichtige Einzelfragen betreffen können. Ebenso wenig liegt eine qualitative Grenzüberschreitung vor, wenn in Folge einer direkt-demokratischen Abstimmung die Repräsentativorgane zu einer Anpassung oder Kurskorrektur der politischen Generallinie gezwungen sind. Denn es liegt in der Logik einer alternativen Entscheidungsträgerschaft, dass dadurch Veränderungen notwendig werden können.³⁷³⁰ Schließlich ist auch mit fakultativ-volksinitiierten Referenden, mit denen beschlossene Gesetze zu Fall gebracht werden können, keine generelle Gefährdungsqualität für das Repräsentativsystem verbunden.³⁷³¹ In allen diesen Fällen kommt es allein auf die quantitative Dosierung an. Von einer dysfunktionalen Störung der politischen Handlungsbasis ist vielmehr erst dann auszugehen, wenn die Repräsentativorgane nicht mehr dazu in der Lage sind, direkt-demokrati-

891

3726 Huber, AöR 126 (2001), S. 165 (194).

3727 So Möstl, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (362), der in diesem Zusammenhang von der Gefahr eines „systemsprengenden Umschlagen[s] der repräsentativdemokratischen Grundform“ spricht.

3728 Ähnlich Möstl, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (362 ff.).

3729 BayVerfGH, Entsch. v. 31.3.2000 – Az. Vf. 2-IX-00, juris (Rn. 180); ähnlich – auf geringerem prozentualen Niveau – auch BremStGH, Urt. v. 14.2.2000 – Az. St 1/98, juris (Rn. 91).

3730 Ähnlich ebenso BerlVerfGH, Urt. v. 6.10.2009 – Az. 143/08, juris (Rn. 107); SächsVerfGH, Urt. v. 11.7.2002 – Az. Vf. 91-VI-01, juris (Rn. 61); Schuler-Harms, VVDStRL 72 (2013), S. 417 (440 f.).

3731 A.A. Möstl, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (394 ff.).

sche Entscheidungen in ein politisch tragfähiges Gesamtkonzept zu integrieren oder wenn Ihnen die Verfolgung ihrer politischen Generallinie völlig unmöglich gemacht wird.

- 892 Diesem qualitativen Kriterium tragen eng verstandene und anspruchsvolle Ausschlüsse direkt-demokratischer Abstimmungen für den Gesamthaushalt Rechnung,³⁷³² die erst bei Verunmöglichung einer haushalterischen Gesamtplanung eingreifen. Nur solche Haushaltsvorbehalte sind als Ausfluss des Demokratieprinzips anzusehen.³⁷³³ Wenngleich die in den betroffenen Landesverfassungen gewählten Formulierungen zwar nicht an die hier aufgestellten Anforderungen heranreichen, wird doch aus einigen zumindest abgeleitet, dass der Haushaltsvorbehalt erst bei „wesentlichen“ Auswirkungen mit Bezug auf den *Gesamthaushalt* greift. So hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof den Haushaltsvorbehalt in Art. 73 BayVerf (ebenfalls)³⁷³⁴ via Demokratieprinzip der Ewigkeitsgarantie unterstellt, soweit Volksbegehren „auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, dadurch das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen können.“³⁷³⁵ Sprachlich noch ein wenig schwächer sind die Anforderungen des Bremischen Staatsgerichtshofs, der – in Ermangelung einer landesverfassungsrechtlichen Ewigkeitsgarantie gestützt auf das Gebot der Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gem. Art. 109 Abs. 2 GG³⁷³⁶ – volksgesetzliche Haushaltsregelungen ablehnt, die „das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen“³⁷³⁷ können.³⁷³⁸ Dagegen stellen die in vielen Ländern darüber hinausgehenden Ausschlüsse von Einzelfragen mit finanziellen Auswirkungen³⁷³⁹ – aus partizipationsrechtlicher Warte – unnötige Einschränkungen von Entscheidungsrechten und damit eine Überprotektion der Repräsentativstrukturen dar. Dies ist nur dann anders zu beurteilen, wenn die finanziellen Auswirkungen derart erheblich wären, dass die Haushaltsplanungen der Repräsentativorgane – selbst bei Vornahme von

3732 Ebenso *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 243 ff.; zu eng *J. Ziekow*, *Neue Formen der Bürgerbeteiligung?*, S. D 126, der das parlamentarische Budgetrecht nur aus seiner historischen Entstehung als antimonarchisches Instrument begriff und deshalb einen direktdemokratischen Zugriff auf einzelne Teile des Haushalts zulassen will.

3733 Vgl. *Mehde*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 28 Abs. 1 Rn. 72; a.A. *Neumann*, *Sachunmittelbare Demokratie*, Rn. 922 ff., insb. Rn. 924, und Rn. 943.

3734 S. zuvor, → Rn. 890, bezüglich der Zugangsquoten.

3735 BayVerfGH, *Entsch. v. 31.3.2000 – Az. Vf. 2-IX-00, NVwZ-RR 2000, S. 401 (404)*; ausdrücklich zustimmend dazu *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), *BayVerf*, Art. 73 Rn. 14, der allerdings bemerkenswert offen verfassungspolitisch (und nicht verfassungsrechtlich) argumentiert, dass sich der Haushalt aufgrund seiner Komplexität für die Volksgesetzgebung nicht „eignet“.

3736 Dabei handelt es sich um eine den landesverfassungsrechtlichen Handlungsspielraum limitierende „Durchgriffsnorm“ des Bundes, vgl. *Huber*, *Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie*, S. 19.

3737 BremStGH, *Urt. v. 14.2.2000 – Az. St 1/98, juris* (Rn. 106).

3738 Inzwischen trägt Art. 70 Abs. 3 S. 2 BremVerf dieser Rechtsprechung Rechnung, indem Volksentscheide mit Auswirkungen auf künftige Haushalte zulässig sind, soweit sie u.a. deren „Struktur [...] nicht wesentlich verändern.“

3739 Näher unten, → Rn. 1050-1055.

möglichen Korrekturen und Anpassungen – kollabieren und damit gegenstandslos würden.

d) Überprotektion des Repräsentativsystems

(1) Normative Überprotektion

Weitergehende Einschränkungen direkt-demokratischer Entscheidungsrechte sind 893 nicht (mehr) durch den erforderlichen Ausgleich zwischen den beiden demokratischen Entscheidungskonzepten gerechtfertigt, sondern als Ausdruck der gerade in Deutschland besonders verbreiteten „Plebisphobie“³⁷⁴⁰ oder „Demophobie“³⁷⁴¹ einzuordnen. Dies gilt beispielsweise für Regelungen in manchen Landesverfassungen, die das direkt-demokratische Entscheidungsformat unnötig stark – ja sogar drastisch – einschränken, indem sie für erfolgreiche Volksentscheide teilweise hohe oder gar faktisch nahezu unerreichbare Zustimmungsquoren vorsehen³⁷⁴² oder alle „Finanzfragen“ oder alle „finanzwirksame[n] Gesetze“ von der Volksgesetzgebung ausschließen.³⁷⁴³ Denn solche Finanzvorbehalte erfassen alle Regelungen, „deren materielle Umsetzung finanzielle Folgen hat. Ob solche Folgen vorliegen, hängt nicht von ihrer absoluten oder relativen Höhe ab und ist unabhängig von ihrer Relevanz für den Haushaltsausgleich, insbesondere von vorgesehenen oder sonst möglichen Kompensationen.“³⁷⁴⁴

Da politische Gestaltung nur in seltenen Fällen ohne jede – zumindest mittelbare 894 – finanzielle Auswirkung möglich ist, bedeuten solche Verfassungsbestimmungen keinen angemessenen Ausgleich der beiden Demokratieformen, sondern – wie prohibitive Quoren – einen weitgehenden faktischen Ausschluss direktdemokratischer Entscheidungen.³⁷⁴⁵ Auch gravierende finanzpolitische Tabus, die insbesondere künftige Haushaltsperioden oder die Abgaben- und Besoldungsgesetze betreffen, sind nicht mehr zur Sicherung der parlamentarischen Handlungsfähigkeit erforderlich und somit als normative Überprotektion des Repräsentativsystems anzuse-

3740 Steinberg, ZRP 1982, S. 113 (117); dies zeigt sich auch in der historischen Entwicklung in Deutschland, vgl. unten, → Rn. 924 f.

3741 Zum Begriff näher Lübbe-Wolff, Demophobie, S. 147 u. Fn. 420.

3742 Dazu näher unten, → Rn. 1072-1077.

3743 Art. 68 Abs. 1 S. 3 NRWVerf, 109 Abs. 3 S. 3 RLPVerf, 99 Abs. 1 S. 3 SaarVerf; dazu ebenfalls krit. Heußner, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (83); insbesondere folgt nicht aus Art. 28 Abs. 1 GG ein Verbot finanzwirksamer Volksabstimmungen, Schuler-Harms, VVDStRL 72 (2013), S. 417 (454).

3744 SaarVerfGH, Beschl. v. 23.1.2006 – Az. Lv 3/05, juris (Rn. 86; zur Irrelevanz der Höhe ausdrücklich auch Rn. 94).

3745 Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 850; genau dies leugnen jedoch der ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – Az. VerfGH 4/01, juris (Rn. 211), und der SaarVerfGH, Beschl. v. 23.1.2006 – Az. Lv 3/05, juris (Rn. 104); ähnlich auch Steiger, Der partizipative Staat, S. 132.

hen.³⁷⁴⁶ Dadurch setzen sich die davon betroffenen Verfassungen zu sich selbst in Widerspruch, wenn ihr Text direktdemokratische Entscheidungsformen zulässt.³⁷⁴⁷

(2) Verfassungsgerichtliche Überprotektion

895 Aber auch die Verfassungsrechtsprechung zumindest einzelner Länder erweist sich als paternalistische Überprotektion zugunsten der Repräsentativstrukturen. Namentlich gilt dies für die Subsumtion von Zustimmungsquoren unter das Demokratieprinzip und für eine extensive Auslegung der Finanzvorbehalte.³⁷⁴⁸

(a) Subsumtion von Zustimmungsquoren unter das Demokratieprinzip

896 Dies zeigt sich zum einen an einer „Betonierung“ von Zustimmungsquoren. Anders als maßvolle Zugangsquoren sind die Zustimmungsquoren zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Repräsentativorgane nicht erforderlich, weil sie keinen Einfluss auf die Häufigkeit der punktuellen direkt-demokratischen Entscheidungsverfahren haben. Trotzdem hat das Hamburger Verfassungsgericht ein auf eine Reduzierung von Zustimmungsquoren gerichtetes verfassungsänderndes Volksbegehren als unvereinbar mit dem (in Hamburg nicht durch eine Ewigkeitsgarantie ausdrücklich geschützten) Demokratieprinzip eingestuft. Aus Angst vor einer Minderheitstyannei hat es dafür eine gedankliche Linie vom Mehrheitsprinzip über das Demokratieprinzip bis zu einem zwingenden Erfordernis eines Zustimmungsquorums gezogen.³⁷⁴⁹ Dem liegt ein Souveränitätsverständnis zugrunde, wonach das Volk einer Abstimmungsmehrheit erst mit der Erfüllung eines Zustimmungsquorums „den in einem demokratischen Staat erforderlichen Gemeinwohlbezug“ vermittele, weil einem Souverän, „der sich hingegen weit überwiegend passiv verhält, [...] schon aus Gründen des Mehrheitsprinzips nicht die stillschweigende Zustimmung unterstellt werden“ könne.³⁷⁵⁰ Dabei wird freilich bereits übersehen, dass den Ferngebliebenen auch nicht die „stillschweigende Ablehnung“ unterstellt werden kann. Vielmehr ist jeder Versuch einer inhaltlichen Bewertung nicht abgegebener Stimmen rein spekulativ und daher unzulässig.³⁷⁵¹

3746 Rux, Direkte Demokratie, S. 245 f.

3747 Daher könnte man insoweit mit der Figur des „verfassungswidrigen Verfassungsrechts“ argumentieren, vgl. Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 742.

3748 Zur Problematik der verfassungsgerichtlichen Überprotektion s. bereits Haug, Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie, S. 231 ff., und Haug, Volksgesetzgebung und Repräsentationssystem, S. 209 ff.

3749 HmbVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – Az. HVerfG 2/16, juris (Rn. 228 f.).

3750 HmbVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – Az. HVerfG 2/16, juris (Rn. 232).

3751 Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie, S. II (29); Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 684, 799; Rux, Direkte Demokratie, S. 54 f.; ähnlich Tischer, Bürgerbeteiligung, S. 79; dasselbe gilt bei parlamentarischen Gesetzesbeschlüssen richtigerweise für Stimmenthaltungen und

Diese Argumentation verkennt insbesondere, dass es sich bei Zustimmungsquoren nicht um eine Unterstützung, sondern um eine Durchbrechung des Mehrheitsprinzips – wonach die (tatsächliche) Mehrheit entscheidet – handelt.³⁷⁵² Denn dem Mehrheitsprinzip ist nicht die tatsächliche Teilnahme aller Stimmberechtigten immanent,³⁷⁵³ sondern nur deren Möglichkeit einer Abstimmungsteilnahme, weshalb es nicht auf die Mehrheit der Stimmberechtigten, sondern der abgegebenen Stimmen ankommt.³⁷⁵⁴ Dies folgt aus der negativen Wahl- und Abstimmungsfreiheit, wonach auch die Nichtteilnahme verfassungsrechtlich geschützt ist, weshalb es „keinen rechtlich messbaren Zwang zur Partizipation“ gibt.³⁷⁵⁵ Aus eben diesem Grund sind auch bei Wahlen – neben denen Art. 20 Abs. 2 GG die Abstimmungen gleichrangig benennt – keine Mindestbeteiligungserfordernisse für die Gültigkeit des Wahlergebnisses vorgesehen.³⁷⁵⁶ Im Gegenteil folgt aus der oben dargelegten Gleichrangigkeit von Wahlen und Abstimmungen, dass besondere Hürden wie Quoren – analog zu den Sperrklauseln im Wahlrecht³⁷⁵⁷ – einer besonderen Rechtfertigungsbedürftigkeit unterliegen.³⁷⁵⁸ Schließlich gibt es durchaus einige Bundesländer, die keine Zustimmungsquoren bei Volksentscheiden über (einfache) Gesetze kennen (Bayern und Sachsen),³⁷⁵⁹ ohne dass diese deshalb dem Vorwurf eines Demokratiedefizits ausgesetzt wären. Folglich sind Zustimmungsquoren vom ewigkeitsgeschützten Demokra-

ungültige Stimmen, die daher ebenfalls (neben den Abwesenden) nicht mitgezählt werden, vgl. *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 42 Rn. 19 m.w.N.

3752 *Wittreck*, ZSE 2010, S. 553 (558); *Rux*, Direkte Demokratie, S. 250; s. auch *S. Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren, S. 205 ff., 325 (Thesen 18 f.).

3753 So aber *Horn*, Der Staat 38 (1999), S. 399 (419 f.) unter besonderer Betonung der Legitimität von Abstimmungsabstinenz.

3754 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 673 ff.; *R. Kaiser*, DÖV 2017, S. 716 (720 f.); *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 541 f.; diesem grundlegenden Irrtum unterliegt *Engelken*, DÖV 2002, S. 977 (981), wenn er ein Zustimmungsquorum von 50 % + 1 für „eigentlich“ geboten und darunter liegende Zustimmungsquoren für entsprechend rechtfertigungsbedürftig hält.

3755 *Huber*, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, S. 33 f., 37.

3756 Dieses Argument wird vom HmbVerfG (Urt. v. 13.10.2016 – Az. HVerfG 2/16, juris, Rn. 236) mit der juristisch in sich widersprüchlichen und rein faktischen Begründung zurückgewiesen, Parlamentswahlen seien – anders als Volksabstimmungen – so wichtig, dass für sie keine Mindestbeteiligungen gefordert werden könnten; ähnlich auch *BremStGH*, Urt. v. 14.2.2000 – Az. St 1/98, juris (Rn. 92) und *H. Hofmann*, NWVBl. 2015, S. 445 (447). Dagegen kritisiert *Jung*, Zur Problematik des Beteiligungsquorums, S. 40, die Zustimmungsquoren als „Durchbrechungen des erdemokratischen Prinzips – das etwa im Wahlrecht selbstverständlich gilt –, dass die Mehrheit der Aktivbürger entscheidet und Unentschlossene, Desinteressierte, Verhinderte und sonstige Nichtabstimmende für den Fortgang des Entscheidungsprozesses außer Betracht bleiben“; noch weiter geht *Wittreck*, ZG 2011, S. 209 (224 f.), wonach bei einem nur schwer erreichbaren Zustimmungsquorum „wahrscheinlich“ auch das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG wegen der Gleichrangigkeit von Wahlen und Abstimmungen in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG verletzt ist; gleichzeitig spricht einiges für eine Mindestwahlbeteiligung, eben weil die Wahlen wichtiger sind als punktuelle Einzelentscheidungen, vgl. *Haug*, Bekämpfung sinkender Wahlbeteiligungen, S. 61 (65 f.); s. auch *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 248.

3757 *Huber*, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, S. 33.

3758 *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie, S. II (19); *Huber*, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, S. 35 f.; *S. Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren, S. 324 (These 11).

3759 Vgl. Art. 70 Abs. 5 BayVerf, 72 Abs. 4 SächsVerf; früher gab es zudem keine Zustimmungsquoren für die Volksgesetzgebung in Hessen, Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen, vgl. *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 662; ebenso wenig gibt es Zustimmungsquoren in ausländischen Staaten mit

tieprinzip weder umfasst noch bedingt,³⁷⁶⁰ was unabhängig vom Entscheidungsgegenstand – mithin auch für Verfassungsänderungen³⁷⁶¹ – gilt. Das Problem ist noch gravierender: Zustimmungsquoren schützen nicht die Demokratie, sondern gefährden sie, indem sie im Fall eines solchen „unechten Scheiterns“ die Befriedungs- und Akzeptanzfunktion der Abstimmung in ihr Gegenteil verkehren.³⁷⁶²

(b) *Überbetonung von Finanzvorbehalten*

- 898 Ebenso zeigt sich die verfassungsgerichtliche Überprotektion in einem extensiven Verständnis des Finanzvorbehalts, das von einem völlig uneinschränkbar parlamentarischen Budgetrecht ausgeht. So versteht der Bayerische Verfassungsgerichtshof unter dem in Art. 73 BayVerf verwendeten Verfassungsbegriff des „Staatshaushalts“ nicht nur das formelle Haushaltsgesetz, „sondern die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates“;³⁷⁶³ zugleich hat er den so verstandenen Haushaltsvorbehalt unter den Schutz der Ewigkeitsgarantie gem. Art. 75 Abs. 1 S. 2 BayVerf gestellt und damit dem Zugriff der verfassungsändernden (Volks-)Gesetzgebung entzogen.³⁷⁶⁴ Damit entwickelt das Gericht den Haushaltsvorbehalt zu einem allgemeinen (und verfassungsfesten) Finanzvorbehalt, der auch finanzwirksame Gesetze erfasst, die nicht Bestandteil des Staatshaushaltsgesetzes sind, sondern sich darauf nur auswirken. Dies wäre mit den oben entwickelten Maßstäben noch vereinbar, wenn solche Einzelgesetze zu gravierenden und kaum sinnvoll lösbaren Haushaltsproblemen führen würden.
- 899 Schon weniger protektionistisch ist die Rechtsprechung des Berliner Verfassungsgerichtshofs, wonach das Finanztabu für das „Landeshaushaltsgesetz“ (Art. 62 Abs. 2 BerlVerf) erst bei Überschreitung einer „Erheblichkeitsschwelle“ einschlägig ist;³⁷⁶⁵

besonderer Partizipationskultur wie die Schweiz oder die US-Bundesstaaten, vgl. *Jung*, Zur Problematik des Beteiligungsquorums, S. 40.

3760 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 677, 679, 684; *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie, S. 11 (29 f.); *Huber*, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, S. 33-38; *S. Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren, S. 218 f., 257 ff.

3761 Mittlerweile str., vgl. *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 699 ff. m.w.N., weshalb auch der BayVerfGH seit seiner Entsch. v. 17.9.1999 – Az. Vf. 12-VIII-98 u.a., juris (Ls. 3 u. Rn. 127, 133 ff.) – ausdrücklich entgegen seiner früheren Rechtsprechung (vgl. Ls. 3 Satz 2 u. Rn. 125 ff.) – von einer Notwendigkeit von Erfolgsquoren bei Verfassungsänderungen ausgeht; näher dazu u., Fn. 4156. Zudem besteht kein ewigkeitsgeschützter Zwang zur erschwerten Abänderbarkeit des formellen Verfassungsrechts, vgl. *Neumann*, a.a.O., Rn. 711 ff.; doch selbst wenn man dies vertreten wollte, wäre dem mit einem erhöhten Zugangsquorum oder mit einem erhöhten Mehrheitsfordernis (z.B. zwei Drittel der abgegebenen Stimmen) zustimmungsquorenfrei Rechnung zu tragen, vgl. *Neumann*, a.a.O., Rn. 803 f.; s. auch *Rux*, Direkte Demokratie, S. 251-253.

3762 Näher dazu unten, → Rn. 1075-1077.

3763 BayVerfGH, Entsch. v. 4.4.2008 – Az. Vf. 8-IX-08, NVwZ-RR 2008, S. 719 (720); a.A. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 273 f.

3764 BayVerfGH, Entsch. v. 31.3.2000 – Az. Vf. 2-IX-00, NVwZ-RR 2000, S. 401 (Ls. 3 u. S. 403); krit. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 280-282.

3765 BerlVerfGH, Urt. v. 22.11.2005 – Az. VerfGH 35/04, juris (Ls. 1, 2 u. Rn. 82 ff.); ähnlich stellt BVerfGE 102, S. 176 (185), auf die Gewichtigkeit der Einnahmen oder Ausgaben ab.

gerade wegen der „erkennbar hohe[n] Gewichtung der Volksgesetzgebung“ in der Verfassung verbiete sich eine „Ausdehnung des Haushaltsvorbehalts auf alle finanzwirksamen Gesetze“.³⁷⁶⁶ Demgegenüber hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof den extensiv verstandenen Haushaltsvorbehalt in seiner Transrapid-Entscheidung so weit getrieben, dass er sogar für ein Volksbegehren gelten soll, das auf Einsparungen – also Haushaltsverbesserungen und damit eine Erweiterung der politischen Handlungsspielräume der Repräsentativorgane – gerichtet war.³⁷⁶⁷

Zur gleichen extensiven Auslegung gelangt der Thüringer Verfassungsgerichtshof, wobei Art. 82 Abs. 2 ThürVerf nicht vom Haushaltsplan oder -gesetz spricht, sondern (ähnlich wie Art. 73 BayVerf) nur vom „Landeshaushalt“. Allerdings nennt die Verfassungsbestimmung daneben auch noch „Dienst- und Versorgungsbezüge“ und „Abgaben“, was systematisch für eine Beschränkung auf direkte Folgen für das Haushaltsgesetz spricht.³⁷⁶⁸ Auch stellt weder das parlamentarische Budgetrecht einen teleologisch fruchtbaren Schutzzweck dar, noch kann aus der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG oder aus dem Gewaltenteilungsprinzip eine Vorgabe zur extensiven Auslegung des Haushaltsvorbehalts entnommen werden.³⁷⁶⁹ Dennoch subsumiert der Gerichtshof darunter entgegen aller dieser Argumente – wie in Bayern – alle „mittelbare[n] Auswirkungen auf das Haushaltsgesetz“ und damit jegliche Finanzrelevanz.³⁷⁷⁰ Zudem wird die Unantastbarkeit jeglicher „erheblicher Ausgabenrelevanz“ – ähnlich wie in Bayern – der Ewigkeitsgarantie gem. Art. 83 Abs. 3 ThürVerf unterstellt.³⁷⁷¹ In konsequenter Fortführung dieser Logik hat der Gerichtshof auch die Zulassung eines aufkommensneutralen – aber finanzwirksamen – Volksbegehrens abgelehnt.³⁷⁷² Die grundsätzliche Einstellung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zur Volksgesetzgebung kommt fast verräterisch in der Sorge zum Ausdruck, dass „Interessengruppen den von ihnen vertretenen Bürgern Sonder Vorteile [...] verschaffen“ und damit das Instrument missbrauchen wollen.³⁷⁷³

Dieses pauschale Misstrauen staatlicher Institutionen gegenüber „im status activus handelnden Wahl- und Abstimmungsberechtigten“³⁷⁷⁴ ist nicht nur demokratietheoretisch befremdlich, sondern widerspricht vor allem dem Vertrauensprinzip als Grundlage einer demokratischen Ordnung.³⁷⁷⁵ Erst recht kann den Abstimmenden

3766 BerlVerfGH, Urt. v. 22.11.2005 – Az. VerfGH 35/04, juris (Rn. 82).

3767 BayVerfGH, Entsch. v. 4.4.2008 – Az. Vf. 8-IX-08, NVwZ-RR 2008, S. 719 (721); zust. *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), *BayVerf*, Art. 73 Rn. 14; a.A. *Möstl*, *VVDStRL* 72 (2013), S. 355 (388); *Stauch/Maierhöfer*, in: *Fischer-Lescano* u.a. (Hrsg.), *BremVerf*, Art. 70 Rn. 74.

3768 Vgl. *Wolff/Mundil*, *Demokratie unter Finanzierungsvorbehalt?*, S. 137 (153 ff.).

3769 *Wolff/Mundil*, *Demokratie unter Finanzierungsvorbehalt?*, S. 137 (157 ff.).

3770 ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – Az. VerfGH 4/01, juris (Rn. 200 ff.).

3771 ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – Az. VerfGH 4/01, juris (Rn. 214 ff.).

3772 ThürVerfGH, Urt. v. 10.4.2013 – Az. 22/11, DVBl. 2013, S. 790 (791 f.).

3773 ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – Az. VerfGH 4/01, juris (Rn. 208).

3774 *Neumann*, *Sachunmittelbare Demokratie*, Rn. 954.

3775 Ähnlich *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 250, im Zusammenhang mit der restriktiven Quoren-Rechtsprechung des ThürVerfGH.

– wie auch empirische Befunde (mit Ausnahmen) zeigen – keine mangelnde finanzpolitische Seriosität wegen eines mehrheitlichen Strebens nach geringen Abgaben unterstellt werden.³⁷⁷⁶ Ebenfalls überprotektionistisch ist die Ausweitung des Finanzvorbehalts des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg, indem er den Verfassungsbegriff eines „Abgabengesetzes“ – der nur solche (Landes-)Gesetze erfasst, die die Abgabepflicht von Personen regeln³⁷⁷⁷ – auf jede abgabenrechtliche Thematik erstreckt hat.³⁷⁷⁸

902 Den bisherigen Höhepunkt verfassungsgerichtlicher „Plebisphobie“ stellt eine Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts dar. So hat das Gericht eine direkt-demokratisch angestrebte Aufhebung des Abgabenvorbehalts – trotz Fortbestands des Haushaltsvorbehalts – als Verstoß gegen das Demokratieprinzip abgelehnt, das auch ohne Ewigkeitsgarantie zu den „identitätsstiftenden und -sichernden Merkmalen“ der Hamburger Verfassung zähle und deshalb auch der verfassungsändernden (Volks-)Gesetzgebung entzogen sei.³⁷⁷⁹ Zu den danach zu beachtenden Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats zählt das Gericht „die in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG verankerte Staatsform der repräsentativen Demokratie“, weshalb „das als selbstverständlich vorausgesetzte Übergewicht des parlamentarischen Gesetzgebers nicht in Frage zu stellen“ ist.³⁷⁸⁰ In diesem Sinn würden bereits punktuelle volksgesetzliche Entscheidungen über Abgaben das Parlament zur Aufgabe seiner „Gesamtverantwortung für den Haushaltsplan als einem staatsleitenden Hoheitsakt, der in Umfang und Struktur die Gesamtpolitik widerspiegelt“, zwingen.³⁷⁸¹

903 Der damit behauptete – qualitative! – Vorrang der repräsentativen Demokratie steht nicht nur im Widerspruch zu der im 5. Leitsatz derselben Entscheidung richtigerweise ausgeführten Gleichrangigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgebung, sondern missachtet die in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG enthaltene Gleichordnung von Wahlen und Abstimmungen.³⁷⁸² Hinzu kommt, dass andere Verfassungen – wie etwa die der Schweiz oder die Bayerns – ebenfalls keinen Abgabenrechtsvorbehalt kennen, ohne deshalb als undemokratisch oder rechtsstaatswidrig zu gelten.³⁷⁸³ Zuzustimmen ist daher der Aussage des Berliner Verfassungsgerichtshofs, dass die „landesverfassungsrechtliche Zulassung finanzwirksamer Volksbegehren und Volksentscheide, die im Erfolgsfall vom Parlament bei der Aufstellung künftiger Haushalte

3776 Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie, S. II (32 f. m.w.N.); Rux, Direkte Demokratie, S. 396; Steiger, Der partizipative Staat, S. 469-471.

3777 D. Winkler, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 60 Rn. 41; Pautsch, Das vor dem Verfassungsgerichtshof gescheiterte Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten, S. 161 (171); Hebel, in: Brocker/Drooge/Jutzi (Hrsg.), RLPVerf, Art. 108a Rn. 10.

3778 VerFGH BW, Urt. v. 18.5.2020 – Az. 1 GR 24/19, juris (Ls. 3 u. Rn. 67 f.); näher dazu unten, → Rn. 1057.

3779 HmbVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – Az. HVerfG 2/16, juris (Ls. 4); zur Kritik an diesem Argumentationsmuster s. oben, Fn. 3697.

3780 HmbVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – Az. HVerfG 2/16, juris (Rn. 224).

3781 HmbVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – Az. HVerfG 2/16, juris (Rn. 226).

3782 S. oben, → Rn. 884 f.

3783 Vgl. Th. Groß, JZ 2017, S. 349 (352).

zu berücksichtigen sind, [...] weder das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip noch die Funktions- und Handlungsfähigkeit des Abgeordnetenhauses [...] in Frage“ stellt.³⁷⁸⁴ Vielmehr kann – wie der Sächsische Verfassungsgerichtshof zutreffend betont hat – das parlamentarische Budgetrecht nicht pauschal der Volksgesetzgebung entgegengehalten werden. Denn es liegt „in der Logik der auf Sachfragen bezogenen Volksgesetzgebung, dass sie materielle Vorgaben für den Haushaltsgesetzgeber schafft; anders ist Volksgesetzgebung angesichts der finanziellen Folgewirkungen nahezu aller Gesetze ernsthaft nicht denkbar.“³⁷⁸⁵

(c) Zusammenfassende Bewertung

Wenn das Volk – und nicht das Parlament – das (einzige) Legitimationssubjekt ist, entspricht die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte in Berlin und Sachsen viel eher dem verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip, als die stark funktional geprägte „Gralshüter“-Rechtsprechung vor allem aus Hamburg, die den Eindruck erweckt, man müsse die Demokratie vor dem Demos schützen, sowie von einer stark irrational anmutenden Abneigung gegenüber der direkten Demokratie geprägt ist.³⁷⁸⁶ Diese Gerichte subsumieren eine antiblebisitäre Einstellung – zur Not in Form einer sogenannten Gesamtbetrachtung³⁷⁸⁷ – unter die jeweilige landesverfassungsrechtliche Ewigkeitsgarantie oder unter das grundgesetzliche Homogenitätsgebot. Darin spiegelt sich ein Verständnis der vermeintlichen Prävalenz des Repräsentativsystems, das ohne substantielle Argumentation einer verfassungsrechtlich gewährleisteten (oder via Volksbegehren angestrebten) Direktdemokratie federstrichartig die Gemeinwohlorientierung abspricht und einem vorverfassungsrechtlichen zusätzlichen Legitimationserfordernis unterwirft.³⁷⁸⁸

Im Ergebnis verwischen hier die Grenzen zwischen verfassungspolitisch Gewolltem und verfassungsrechtlich Zulässigem³⁷⁸⁹ (wie das im Verfassungsrecht nicht selten zu beobachten ist). In dem Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie ergreifen damit die Verfassungsgerichte in Hamburg, Bayern, Bremen und Stuttgart, sowie mit Abstrichen in Thüringen, überprotektionistisch Partei zugunsten der Repräsentativorgane, anstatt – wie die Verfassungsgerichte in Berlin und Sachsen – einen echten Ausgleich zwischen zwei gleichermaßen legitimen Entscheidungskonzepten anzustreben, indem sie die Volksgesetzgebung als alternative Demokratieform ernst nehmen und ihr einen substantiellen Handlungs- und Gestaltungsspielraum eröffnen.

3784 BerlVerfGH, Urt. v. 6.10.2009 – Az. 143/08, juris (Rn. 104).

3785 SächsVerfGH, Urt. v. 11.7.2002 – Az. Vf. 91-VI-01, juris (Rn. 61); s. auch oben, → Rn. 894.

3786 R. Kaiser, DÖV 2017, S. 716 (722); ähnlich krit. Lübbe-Wolff, Demophobie, S. 41.

3787 Dazu krit. Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 751-769.

3788 So etwa ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – Az. VerfGH 4/01, juris (Ls. 3).

3789 Vgl. Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 945-948.

2. Chancen und Risiken direkt-demokratischer Entscheidungen

a) Wertvolles Ergänzungspotenzial für das Repräsentativsystem

906 Doch trotz dieser grundsätzlichen Alternativlosigkeit des Repräsentativsystems bieten direktdemokratische Abstimmungen ein für die staatliche Gesamtgovernance wertvolles Ergänzungspotenzial. Denn die unmittelbare persönliche Beteiligung an der Entscheidung trägt zur Überbrückung der wachsenden Kluft zwischen Repräsentanten und Repräsentierten bei. Ungeachtet der auch bei direktdemokratischen Entscheidungen bestehenden Fremdbestimmung durch die vorgegebene Fragestellung und der Minderheit durch das Mehrheitsvotum³⁷⁹⁰ bewirkt die eigene Teilhabe eine Reduzierung des ansonsten stärkeren Ohnmachtsgefühls, nur von anderen getroffenen Entscheidungen zu unterliegen.³⁷⁹¹ Die einzelne entscheidungsbetroffene Person wird durch ihre Mitwirkung vom Objekt zum Subjekt der Entscheidung, was sich positiv auf die Identifikation der Aktivbürger mit dem Staat oder der Kommune sowie dämpfend auf die Politikverdrossenheit auswirkt.³⁷⁹² Dieser Umstand führt dazu, dass auch die der Minderheit angehörenden Personen das Mehrheitsvotum besser akzeptieren können, worin schließlich das Potenzial zur Befriedung von Konflikten liegt.³⁷⁹³

907 Hinzu kommt, dass volksinitiierte Verfahren zu einer neben dem Wahlakt liegenden wechselseitigen Einwirkung von Volksvertretung und Volk führen können, wenn bestimmte Anliegen von unten auf diesem Weg als politische Präferenz nach oben transportiert werden bzw. wenn bestimmte von oben betriebene Projekte von unten gebremst werden.³⁷⁹⁴ Die direkte Demokratie wirkt so den „Gefahren parlamentarischer Verselbständigung und Oligarchisierung“,³⁷⁹⁵ der „Sprachstörung zwischen Parteien und Volk“³⁷⁹⁶ und der damit verbundenen „Ausdünnung des effektiven Legitimationszusammenhangs“³⁷⁹⁷ entgegen.³⁷⁹⁸ Sie kann dadurch einen wertvollen Beitrag zur Stabilisierung der repräsentativen Demokratie leisten³⁷⁹⁹ und sogar die Zufriedenheit mit dem demokratischen Gesamtsystem erhöhen.³⁸⁰⁰ Zugleich kann dadurch eine begrenzte Relativierung der im Repräsentativsystem

3790 Müller-Franken, DÖV 2005, S. 489 (493); Heußner, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (49).

3791 Vgl. Gabriel, ZParl 2013, S. 592 (603).

3792 Vgl. Seybold, DÖV 2018, S. 293 (296 f.); Kahl, VBIBW 2019, S. 353 (361), spricht in diesem Zusammenhang von einer demokratischen „Aktivierungs- und Integrationsfunktion“; M. Schmidt, Demokratietheorien, S. 361 f., zu den Schweizer Erfahrungen.

3793 Heußner, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (74); Kahl, VBIBW 2019, S. 353 (361).

3794 Heußner, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (74 f.).

3795 Heußner, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (51).

3796 Möstl, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (376).

3797 Vgl. Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie, S. 11 (34).

3798 Lübbe-Wolff, Demophobie, S. 123 f.; vgl. auch Appel, NVwZ 2012, S. 1361 (1362), und Kersten, Beteiligung – Partizipation – Öffentlichkeit, § 29 Rn. 47; Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, S. 273 f.

3799 So auch Möstl, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (374 ff.).

3800 Lübbe-Wolff, Demophobie, S. 23 m.w.N., 133.

dominierenden Parteien-, Verbände- und Interessendemokratie erreicht werden.³⁸⁰¹ Gleichwohl ist vor einer einseitigen Idealisierung direktdemokratischer Entscheidungen zu warnen. Vielmehr kommt ihnen ein Charakter als „Heilmittel mit Nebenwirkungen“ zu,³⁸⁰² die nachfolgend zu thematisieren sind.

b) Manipulationsgefahren

Dies beginnt mit einem gewissen Potenzial für Manipulationen und politische Instrumentalisierung. Sehr häufig werden Volks- bzw. Bürgerbegehren maßgeblich von Parteien – teils offen, teils im Hintergrund – betrieben oder „besetzt“, weil dafür ein leistungsfähiger logistischer und kommunikativer – mithin kampagnenfähiger – Apparat benötigt wird.³⁸⁰³ In diesen Fällen kann man untechnisch von „Partei-begehren“ sprechen, die wegen der starken Rolle von dem Repräsentativsystem zuzuordnenden Akteuren zu einer Verstärkung des Spannungsverhältnisses zwischen repräsentativer und direkter Demokratie³⁸⁰⁴ sowie zu einer Relativierung des partizipativen Nimbus einer „urwüchsigen Artikulation des politischen Volkswillens“³⁸⁰⁵ führen. Problematisch ist in diesem Kontext besonders, dass mit solchen Parteibegehren – vor allem auf staatlicher Ebene – weitergehende Ziele bis hin zu einer Instrumentalisierung der Abstimmungsberechtigten verfolgt werden können.³⁸⁰⁶ Dies gilt etwa für das mit dem Abstimmungskampf für direktdemokratische Abstimmungen verbundene Potenzial der Mobilisierung und Emotionalisierung der Abstimmungsberechtigten im Vorfeld von Wahlen,³⁸⁰⁷ aber auch – bei entsprechenden Kampagnen – zur Delegitimierung von repräsentativ getroffenen Entscheidungen (was *Theodor Heuss* mit der „Prämie für jeden Demagogen“ bezeichnet hat).³⁸⁰⁸ Ein Ausschluss politischer Parteien von direktdemokratischen Entscheidungsprozessen³⁸⁰⁹ wäre jedoch weder demokratietheoretisch sinnvoll, noch verfassungsrecht-

3801 *Degenhart*, Der Staat 31 (1992), S. 77 (82).

3802 *Di Fabio*, Das Recht offener Staaten, S. 127.

3803 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 103.

3804 *Rossi/Lenski*, DVBl. 2008, S. 416 (417).

3805 *Krüper*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 37 Rn. 40 f. (Zitat aus Rn. 41); s. auch *Schuler-Harms*, VVDStRL 72 (2013), S. 417 (450); *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 103; *Kloepfer/Schärdel*, DVBl. 2008, S. 1333 (1336).

3806 Ausf. zu den Motiven politischer Parteien für die Initiierung von Volksabstimmungen *E. Hornig*, ZParl 2011, S. 475 (459 ff.), der auf der Basis von 131 Abstimmungen in Italien, Großbritannien, Norwegen, Dänemark, Schweden, Österreich, Frankreich sowie in der Schweiz und in den Niederlanden zwischen parteipolitischen und staatspolitischen Strategien differenziert.

3807 Vgl. *Kloepfer/Schärdel*, DVBl. 2008, S. 1333 (1336); *Rux*, Direkte Demokratie, S. 190, sieht dies auch bei einzelnen Verfahren in der Weimarer Republik; zur Emotionalisierung s. auch *Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes, S. 262 f.

3808 S. oben, Fn. 194; zu einer insoweit differenzierenden Betrachtung gelangt die moderne Demokratieforschung, vgl. *M. Schmidt*, Demokratietheorien, S. 366-370.

3809 So die Forderung von *Kloepfer/Schärdel*, DVBl. 2008, S. 1333 (1336).

lich zulässig, da damit gegen ihre von Art. 21 GG gewährleistete Stellung als Akteure in der politischen Willensbildung verstoßen würde.³⁸¹⁰

909 Ein weiterer Risikofaktor besteht in dem erheblichen Potenzial zur Beeinflussung von Abstimmungsergebnissen durch finanzkräftige Kampagnen,³⁸¹¹ der jedoch durch eine hohe finanzielle Transparenz³⁸¹² und einen Ausgleich kapitalintensiver Interessen – etwa durch eine der Wahlkampfkostenerstattung entsprechenden öffentlichen Finanzierung³⁸¹³ – eingehegt werden kann. Besondere Manipulationsgefahren bestehen außerdem dann, wenn von interessierter Seite durch „fake news“ schwer beherrschbare und in der Sache verfehlte Mobilisierungseffekte erzeugt werden.³⁸¹⁴

910 Auch von oben initiierte direktdemokratisch-dezisive Verfahren sind mit Gefahren verbunden. Soweit nämlich die Volksvertretung die fragliche Entscheidung auch selbst treffen könnte, besteht insoweit ein Potenzial zur Flucht der zuständigen Repräsentativorgane aus ihrer Verantwortung.³⁸¹⁵ Insbesondere bei fakultativen Referenden über bereits repräsentativ-demokratisch getroffene Entscheidungen besteht ein Missbrauchspotenzial, indem diese zu Akklamationszwecken zugunsten der bestehenden politischen Mehrheit eingesetzt werden,³⁸¹⁶ wie das insbesondere im napoleonischen Frankreich³⁸¹⁷ oder im nationalsozialistischen Deutschland³⁸¹⁸ mehrfach der Fall war. Denn diese Entscheidungsform weist eine spezifische Anfälligkeit für taktische Erwägungen der politischen Mehrheit hinsichtlich Gegenstand, Frageformulierung und Zeitpunkt des Verfahrens auf.³⁸¹⁹ Allerdings sind dann die das direktdemokratische Verfahren betreibenden politischen Mehrheiten für diese Entscheidungsdelegation politisch verantwortlich, was in einer funktionierenden

3810 A.A. Meyer, JZ 2012, S. 538 (546), der den verfassungsrechtlich gewährleisteten Parteienstatus – trotz des wesensmäßigen Unterschieds von Parteien und Fraktionen (vgl. oben, Fn. 3583) – strikt parlamentsbezogen verstanden wissen will und daher ein Verbot, dass Parteien Volksentscheide betreiben, für möglich und sinnvoll hält.

3811 Vgl. Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Drs. 14/8900, S. 287; Lübke-Wolff, Demophobie, S. 95 ff., hält unter Verweis auf finanzstarke Einflussnahmen auf Repräsentativorgane direktdemokratische Entscheidungen sogar für weniger beeinflussbar.

3812 Kloepfer/Schärdel, DVBl. 2008, S. 1333 (1337); Meyer, JZ 2012, S. 538 (545); vgl. dazu die bestehenden Ansätze unten, → Rn. 1081 und → Rn. 1161.

3813 Heußner, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (86 f.); Rux, Direkte Demokratie, S. 103 f.; vgl. dazu unten die bestehenden Regelungen in einigen Ländern, → Rn. 1082-1084 und → Rn. 1160.

3814 Reiners, ZParl 2014, S. 693 (694); Braun Binder, Staatliche Informationstätigkeit, S. 161 (165 f.); so etwa in der Brexit-Kampagne, vgl. Lübke-Wolff, Demophobie, S. 55.

3815 Heußner, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (63 f.), sieht deshalb darin einen Verstoß gegen die Aufgabenzweisung des Repräsentativsystems.

3816 Schuler-Harms, VVDStRL 72 (2013), S. 417 (430); Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 2224.

3817 Pautsch, Das „Plebiszit von oben“, S. 143 (145).

3818 Möstl, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (356); näher Omland, Plebiszite in der Zustimmungsdiktatur, S. 131 ff.; Rux, Direkte Demokratie, S. 196-199; Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 202, 206.

3819 Patzelt, Mehr direkte Bürgerbeteiligung, S. 57 (60 f.); Heußner, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (65 f.); Müller-Franken, DÖV 2005, S. 489 (494), spricht von der „Macht der Fragestellung“; weshalb Huber, AöR 126 (2001), S. 165 (186), einen offenen Zugang zur Frageformulierung als demokratietheoretisch wichtig ansieht.

repräsentativen Demokratie zur Grundlage von künftigen Wahlentscheidungen gemacht werden kann.

c) Komplexitätsproblem

Eine weitere Schwäche des volksinitiiert-direktdemokratischen Entscheidungsinstrumentariums ist das gegenüber dem repräsentativ-demokratischen Verfahren geringere Potenzial zur Bewältigung komplexer Probleme.³⁸²⁰ Dafür sind vor allem drei Faktoren ursächlich: Zum ersten erschwert der Zwang zur Ja/Nein-Alternative tendenziell differenzierende Lösungen, Aushandlungsprozesse und die Berücksichtigung von Wechselwirkungen in mehrdimensionalen Sachzusammenhängen, weil nur zwei Entscheidungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen und keine Zwischenlösungen möglich sind.³⁸²¹ Zusätzlich verschärft wird dieses Problem dadurch, dass das Entscheidungsangebot bereits im Stadium der Verfahrensinitiative – und nicht erst am Ende einer fachlichen und politischen Beratung – präzise formuliert sein muss. Denn anders als im parlamentarischen Verfahren kann ein gestartetes Volks- oder Bürgerbegehren kaum mehr auf politische Widerstände oder inhaltliche Einwände sinnvoll reagieren.³⁸²²

Zweitens muss tendenziell davon ausgegangen werden, dass den Repräsentativorganen mehr Informationen und ein höherer Sachverstand als den Initiatoren einer Volksabstimmung zur Verfügung stehen. Denn in aller Regel haben sich die den Repräsentationsorganen zuarbeitende hauptberufliche Ministerial- oder Kommunalverwaltung und – abgeschwächt – auch die (oder zumindest einzelne fachlich zuständige) Mitglieder der zuständigen Volksvertretung mit dem relevanten Thema und seinen Hintergründen schon erheblich länger und zeitlich intensiver befasst, was einen besseren Über- und Weitblick sowie einen höheren Spezialisierungsgrad ermöglicht.³⁸²³

Und drittens steht der mit dem Abstimmungskampf verbundene potenziell höhere akute Emotionalisierungsgrad einer abgewogenen Komplexitätsbewältigung

3820 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 II Rn. 67; Müller-Franken, DÖV 2005, S. 489 (498), spricht daher von einer „überlegene[n] Rationalität“ und höheren Leistungsfähigkeit zur Sicherstellung der Gemeinwohlorientierung auf Seiten der repräsentativen Demokratie.

3821 Müller-Franken, DÖV 2005, S. 489 (498); Steinberg, Die Repräsentation des Volkes, S. 216; Reiners, ZParl 2014, S. 693 (698); Seybold, DÖV 2018, S. 293 (300); ähnlich Augsberg, ZG 2012, S. 251 (263), und D. Winkler, Direktdemokratische Beteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben, S. 37 (57).

3822 Meyer, JZ 2012, S. 538 (544); dies räumen auch Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie, S. II (27 f.), ein; s. aber vereinzelte Ansätze zugunsten von Weiterentwicklungsmöglichkeiten unten, → Rn. 1091-1094.

3823 Auf den Sachverstand der Abstimmungsberechtigten – dazu Meyer, JZ 2012, S. 538 (544); Rux, Direkte Demokratie, S. 94 ff. – kommt es dagegen angesichts der maßgeblichen Vorarbeiten der Initiatoren und der Informationsvermittlung durch die Abstimmungskampagnen nicht an, weshalb ein Vergleich des Sachverstands von Volk und Volksvertretung vom eigentlichen Problem ablenkt; s. dazu Heußner/Pautsch, NVwZ-Extra 10/2014, S. 1 (7); Lübke-Wolff, Demophobie, S. 21 ff.

tendenziell entgegen. Um es beispielhaft zu verdeutlichen: Es erscheint zumindest fraglich, ob *Konrad Adenauer* die Wiederbewaffnung und damit die Westintegration der Bundesrepublik oder ob *Helmut Kohl* die im NATO-Doppelbeschluss vorgesehene Nachrüstung³⁸²⁴ – die aus der heutigen Rückschau als mitursächlich für die erfolgreiche Vollendung der Wiedervereinigung in einer freiheitlichen Demokratie angesehen werden können³⁸²⁵ – gegen die jeweils stark emotionalisierte Opposition in weiten Teilen der Bevölkerung hätten durchsetzen können. Auch spricht viel dafür, dass die direktdemokratischen Entscheidungen gegen den EU-Verfassungsvertrag (in Frankreich und in den Niederlanden) oder für den EU-Austritt Großbritanniens weniger von geostrategischem Weitblick als von (teilweise gezielt geschürten) Ängsten geprägt waren.

914 Dieser Schwäche direktdemokratischer Entscheidungsformen kann in verschiedener Form Rechnung getragen werden. Zunächst folgt daraus, dass sich dieses Instrumentarium umso besser eignet, desto überschaubarer und absehbarer die zu treffenden Entscheidungen sind. *Markus Möstl* nennt es „eine weithin anerkannte und dem Leitbild des Aufbaus einer lebendigen Demokratie von unten nach oben entsprechende Klugheitsregel, dass plebiszitäre Rechte mit zunehmender Größe und Höherstufigkeit der politischen Einheit tendenziell abnehmen sollten.“³⁸²⁶ Dem entspricht die gegenwärtige Rechtslage in Deutschland, indem das allgemeine direktdemokratisch-dezisive Handlungskonzept nur auf lokaler und landesstaatlicher Ebene (mit entsprechend kompetenziell engen Grenzen³⁸²⁷), nicht jedoch im Bund vorgesehen ist.³⁸²⁸ Anders als in der Bevölkerung³⁸²⁹ und in der Literatur³⁸³⁰ teilweise favorisiert, sollte daher erst recht nicht für die besonders weitreichenden

3824 Zu (erfolglosen) Versuchen, dagegen direktdemokratisch vorzugehen, vgl. *Wirsching*, Konstruktion und Erosion, S. 335 (342-344), und BVerfGE 8, S. 42 ff. u. S. 104 ff., zur Wiederbewaffnung sowie *Degenhart*, Der Staat 31 (1992), S. 77 (82 f.), zur NATO-Nachrüstung.

3825 Vgl. *Wirsching*, Deutsche Geschichte, S. 93; <https://www.welt.de/geschichte/article204247742/Nato-Doppelbeschluss-So-gewann-der-Westen-den-Kalten-Krieg.html>.

3826 *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (390); a.A. *Kahl*, VBlBW 2019, S. 353 (363), der eine qualitative Wesensverschiedenheit von Bundes-, Landes- und Kommunalebene verneint.

3827 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 924, folgert aus den geringen „autonomen“ Entscheidungsspielräumen der Länder die Notwendigkeit eines direktdemokratischen Instrumentariums auf Bundesebene, und verweist a.a.O., S. 68, auf die deutlich weiter gefassten Kompetenzen der US-amerikanischen Bundesstaaten sowie der schweizerischen Kantone; s. zu den Kompetenzgrenzen unten, → Rn. 1045 f. und → Rn. 1102.

3828 Ähnlich *Steinberg*, FAZ v. 16.2.2012, S. 7; aus anderen Gründen ebenfalls gegen die Einführung eines volksinitiiert-direktdemokratischen Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene *Decker*, ZParl 2018, S. 639 (653 f.); ebenso *Schuler-Harms*, VVDStRL 72 (2013), S. 417 (464), die auf die mit der Ländermitwirkung auf Bundesebene bereits vorhandene Verantwortungsvermischung verweist.

3829 *Bovermann*, Direkte Demokratie, berichtet von Zustimmungswerten von 70 % bis 80 %.

3830 Vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 396; *Maihofer*, Abschließende Äußerungen, Rn. 55 f.; s. insb. *Decker*, ZParl 2018, S. 639 (654 f.), der den direktdemokratischen Zugriff (allerdings nur in Form von Referenden) auf „Kernbestandteile der Verfassung“ wie die Grundrechte einschl. Art. 1 GG und die Staatsstrukturprinzipien gem. Art. 20 GG ermöglichen will und insoweit die – auch vom Volk zu beachtenden – Grenzen von Art. 79 Abs. 3 GG übersieht.

Entscheidungen auf Bundesebene – wie Verfassungsänderungen oder Souveränitätsübertragungen auf die EU – ein direktdemokratischer Zugriff eröffnet werden.

Außerdem lassen sich in das Verfahren des direktdemokratischen Entscheidungsprozesses Elemente integrieren, die eine erhöhte Komplexitätsbewältigung zumindest ermöglichen können. Dies gilt für das Recht der Volksvertretung, dem Begehren in der Abstimmung einen eigenen, alternativen Entscheidungsvorschlag – der das Anliegen des Begehrens in einen Kompromiss integrieren kann – gegenüberzustellen.³⁸³¹ Ein weiterer Ansatz besteht darin, der Vertretung eines erfolgreichen Begehrens die Rechtsmacht zu Verhandlungen mit den Repräsentativorganen mit der Möglichkeit von (begrenzten) inhaltlichen Modifikationen am ursprünglichen Begehren einzuräumen, so dass entweder die Chance für eine Verständigung mit der Volksvertretung (die dann ggf. den Beschluss fassen kann) besteht oder andernfalls ein verbessertes Begehren zur Abstimmung gebracht werden kann.³⁸³² Damit können aufgetretene Einwände aufgenommen und politische Aushandlungs- und Beratungsprozesse in das Verfahren integriert werden, was zumindest in Teilen die beschriebenen Ursachen für das Problem der begrenzten Komplexitätsbewältigung reduziert.

915

d) Verantwortungsdiffusion

Weniger überzeugend ist demgegenüber das ebenso oft wie gerne gegen direktdemokratische Entscheidungen ins Feld geführte Argument einer Verantwortungsdiffusion. Dieses stellt darauf ab, dass keine Person, Partei oder Institution für die gewählte Option und deren Folgen durch Abwahl demokratisch zur Verantwortung gezogen werden kann, weil das Volk niemandem gegenüber verantwortlich ist.³⁸³³ So richtig Letzteres ist, da der Souverän (bzw. im kommunalen Rahmen der Inhaber des Selbstverwaltungsrechts) als Legitimationssubjekt nur als Empfänger und nicht als Schuldner von Verantwortlichkeit in Frage kommt, so überflüssig ist in diesem Fall eine Verantwortungszuweisung, weil es sich beim Volk (bzw. der Bürgerschaft) um das letzte Glied der Verantwortungskette handelt und deshalb die Folgen aller Entscheidungen – der direkten wie der repräsentativen – im Ergebnis tragen muss.³⁸³⁴ Auch stellt sich die Frage der Verantwortlichkeit nicht für die Initianten einer von unten betriebenen Abstimmung,³⁸³⁵ weil die Verantwortung sich (wie im repräsen-

916

3831 Vgl. *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, S. 1 (7 f.); *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (401).

3832 Vgl. *Heußner*, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (67); *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (401); *Rux*, Direkte Demokratie, S. 102 f.; ähnlich *Steiger*, Der partizipative Staat, S. 459-463.

3833 *Buchholtz*, DÖV 2017, S. 1009 (1015); *Dicke*, ZG 2018, S. 264 (275); *Solms*, Repräsentative Demokratie auf dem Prüfstand, S. 10 (14); ähnlich *Reiners*, ZParl 2014, S. 693 (698); *Isensee*, in: *Wendt/Rixecker*, SaarlVerf, Art. 100 Rn. 9; *Steiger*, Der partizipative Staat, S. 468, hebt zutreffend hervor, dass die Verantwortlichkeit von Entscheidungsträgern mit dem repräsentativen System korrespondiert.

3834 *Lübbe-Wolff*, Demophobie, S. 132, spricht von der „Selbstverantwortung“ der Abstimmenden.

3835 So aber *Müller-Franken*, DÖV 2005, S. 489 (495), und *Steinberg*, FAZ v. 16.2.2012, S. 7.

tativen Verfahren auch) auf die getroffene Entscheidung und nicht auf die Vorlage – die ja abgelehnt werden kann – bezieht.

e) Gefahr einer „Minderheitsherrschaft“

917 Ebenso wenig überzeugt der Kritikpunkt, dass direktdemokratisch-dezisive Verfahren angesichts der regelmäßig niedrigen Abstimmungsbeteiligungen einem Legitimationsmangel unterlägen und das Potenzial einer „Minderheitsherrschaft“ hätten.³⁸³⁶ Insbesondere kann nicht (wie bereits dargelegt) den ferngebliebenen Abstimmungsberechtigten eine bestimmte – womöglich gegen den Abstimmungsgegenstand gerichtete – Auffassung „untergeschoben“ werden.³⁸³⁷ Wenn durch geeignete Zugangsquoren und sonstige Begehrensbedingungen ein hinreichender Relevanzfilter für die im Erfolgsfall zur Abstimmung kommende Frage gewährleistet ist, gilt für die Abstimmungsmehrheit qualitativ nichts anderes als für die politische Mehrheit bei Wahlen. Denn auch Letztere vertritt – bezogen auf alle Wahlberechtigten – in aller Regel nur eine Minderheit der Bevölkerung.³⁸³⁸ Dies gilt auch für die gegenwärtig amtierende Bundesregierung der Ampelkoalition, die im Bundestag über eine solide Mehrheit von 56,5 % der Sitze verfügt, aber nur von 39,4 % der Wahlberechtigten gewählt wurde.³⁸³⁹ Zuzugestehen ist jedoch, dass die regelmäßig geringere Abstimmungsbeteiligung das auch bei Wahlen bestehende Problem³⁸⁴⁰ einer höheren Teilnahmeabstinenz ressourcenschwächerer Schichten und damit ein Defizit in der demokratischen Egalität – jedoch allenfalls geringfügig – weiter verschärft.³⁸⁴¹

3836 Vor allem *Steinberg*, FAZ v. 16.2.2012, S. 7; *Schoch*, NVwZ 2014, S. 1473 (1481); tendenziell auch *Seybold*, DÖV 2018, S. 293 (299 f.).

3837 S. oben, → Rn. 896 m.w.N.; *Rux*, Direkte Demokratie, S. 98.

3838 *Meyer*, JZ 2012, S. 538 (544 f.); s. auch die Beispiele bei *Steiger*, Der partizipative Staat, S. 448.

3839 Von 61.181.072 Wahlberechtigten haben 24.127.592 den Ampelparteien ihre (maßgebliche Zweit-)Stimme gegeben, was 39,4 % entspricht; von den 736 Bundestagsmandaten entfallen auf die Regierungskoalition 416 Sitze, mithin 56,5 %; sogar die Große Koalition von 2013-2017 mit 504 von 631 Bundestagsmandaten (= 79,9 %) war nur von einer Minderheit von 29.417.661 der 61.946.900 Wahlberechtigten (= 47,5 %) gewählt; Zahlen nach <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99.html> und <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2013/ergebnisse/bund-99.html>.

3840 *Pünder*, VVDStRL 72 (2013), S. 191 (260, m.w.N.); a.A. allerdings *Steinberg*, FAZ v. 16.2.2012, S. 7.

3841 *Töller/Pannowitz/Kuscheck/Mennrich*, ZParl 2011, S. 503 (518 f.); für die kommunale Ebene vermerken *Vetter/Velinsky*, Bürgerentscheide, Kommunalwahlen und soziale Selektivität, S. 619 (623 ff.), gestützt auf empirische Untersuchungen eine Verstärkung der sozialen Selektivität direktdemokratischer Abstimmungen gegenüber Wahlen; s. dazu auch oben, → Rn. 117 f.

III. Direktdemokratische Entscheidungsformen auf Bundesebene

1. Historische Entwicklung und gegenwärtiger Befund

a) Direkte Demokratie in der Weimarer Republik

Das Grundgesetz kennt – trotz der ausdrücklichen Nennung von „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG – (bislang) kein allgemeines direktdemokratisches Entscheidungsinstrumentarium etwa in Form eines Volksgesetzgebungsrechts und -verfahrens, sondern nur auf sehr spezielle und praktisch nicht sehr relevante Sonderkonstellationen (nämlich bei Länderneugliederungen und bei einer Verfassungsablösung)³⁸⁴² bezogene Abstimmungsmöglichkeiten.³⁸⁴³ Dies erstaunt – zumindest auf den ersten Blick – nicht nur im (heutigen) Vergleich mit den Verfassungen aller sechzehn Bundesländer, die über ein solches Rechtsinstitut (allerdings überwiegend erst seit den 1990er Jahren) sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene verfügen, sondern auch vor dem Hintergrund der demokratischen Vorgängerverfassung des Grundgesetzes von 1919. Denn erstmals in der deutschen Verfassungsgeschichte sah die Weimarer Reichsverfassung auf nationaler Ebene direktdemokratische Entscheidungsrechte (ausschließlich fakultativer Art)³⁸⁴⁴ vor, so in Art. 46 Abs. 2 die Möglichkeit einer direktdemokratischen Abwahl des Reichspräsidenten durch eine Volksabstimmung (freilich auf Antrag des Reichstags mit Zweidrittelmehrheit) sowie in Art. 73 ff. unter verschiedenen Bedingungen Volksentscheide auf Reichsebene. Allerdings war nach *Gerhard Anschütz* die „Vorliebe der Nationalversammlung für die unmittelbare Demokratie [...] eine vorwiegend theoretische, um nicht zu sagen: platonische.“³⁸⁴⁵ Denn nicht zuletzt führten auch partei- und parlamentarismuskritische Tendenzen dazu, mit der Möglichkeit zur Bekundung des Volkswillens ein Korrekturinstrument zu schaffen.³⁸⁴⁶

Dabei lassen sich fünf Konstellationen unterscheiden, von denen sich die ersten vier auf bereits vom Reichstag beschlossene Gesetze bezogen und daher als Referenden anzusehen sind.³⁸⁴⁷ So konnten (erstens) entweder der Reichspräsident (mit Gegenzeichnung der Reichsregierung)³⁸⁴⁸ binnen eines Monats (Art. 73 Abs. 1 WRV) oder (zweitens) 5 % der Stimmberechtigten im Fall einer von mindestens

3842 Dazu näher unten, → Rn. 943 ff. und → Rn. 954 ff.

3843 *Grzeszick*, in: Herzog/Dürig/Scholz, GG, Art. 20 II Rn. 112 ff.; *Wolff/Mundil*, Demokratie unter Finanzierungsvorbehalt?, S. 137 (138); *Rux*, Direkte Demokratie, S. 200 f.

3844 *Anschütz*, WRV, Art. 73 Ziff. 2.

3845 *Anschütz*, WRV, Art. 73 Ziff. 4; diese Einschätzung wird durch die Schilderung des Beratungsverlaufs bei *Schiller*, Direkte Demokratie, S. 599 (601-603), gestützt.

3846 *Schiller*, Direkte Demokratie, S. 599 (601, 611); *Rux*, Direkte Demokratie, S. 182 f.

3847 *Kaisenberg*, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), Staatsrecht, Bd. II, § 75, S. 204 (205); *Schiller*, Direkte Demokratie, S. 599 f.; *Rux*, Direkte Demokratie, S. 127.

3848 Vgl. Art. 50 WRV; *Rux*, Direkte Demokratie, S. 128, 189; *Anschütz*, WRV, Art. 73 Ziff. 6.

einem Drittel des Reichstags bewirkten Aussetzung der Gesetzesverkündung (Art. 73 Abs. 2 WRV) einen solchen Volksentscheid veranlassen und damit ein beschlossenes Gesetz bei mehrheitlicher Ablehnung zu Fall bringen, wenn an der Abstimmung die Mehrheit der Stimmberechtigten teilgenommen hatte (Art. 75 WRV). Daneben kam (drittens) dem Volk eine Schiedsrichterrolle zu, wenn der Reichsrat gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz Einspruch eingelegt hatte, der Einspruch vom Reichstag nicht (mit Zweidrittelmehrheit) überstimmt oder der Konflikt nicht durch eine Einigung aufgelöst werden konnte und der Reichspräsident von seinem Recht zur Anberaumung eines Volksentscheids (um das Gesetzgebungsverfahren doch noch zum Erfolg zu führen) Gebrauch machte (Art. 74 Abs. 3 WRV).³⁸⁴⁹ Schließlich konnte der Reichsrat (viertens) binnen zwei Wochen einen Volksentscheid verlangen, wenn der Reichstag gegen seinen Einspruch ein verfassungsänderndes Gesetz verabschiedete (Art. 76 Abs. 2 WRV).

920 Demgegenüber war die fünfte Konstellation auf den Erlass eines noch nicht vorhandenen Gesetzes gerichtet. Wenn mindestens 10 % der Stimmberechtigten ein Volksbegehren zu einem ausgearbeiteten Gesetzentwurf unterstützten, musste die Reichsregierung diesen Entwurf mit ihrer Stellungnahme dem Reichstag vorlegen, der ihn zum Gesetz erheben konnte. Wenn der (insoweit allerdings nicht fristgebundene)³⁸⁵⁰ Reichstag das aber ablehnte oder mit Änderungen tat, musste über den Gesetzentwurf ein Volksentscheid stattfinden (Art. 73 Abs. 3 WRV). Dabei unterlagen die volksinitiierten Volksentscheide gem. Art. 73 Abs. 2 und 3 WRV – ausdrücklich anders als der vom Reichspräsidenten veranlasste Volksentscheid – dem Finanzvorbehalt, wonach der Haushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen³⁸⁵¹ als Entscheidungsgegenstände ausgeschlossen waren (Art. 73 Abs. 4 WRV). Außerdem war für verfassungsändernde Volksentscheide, die auf ein Volksbegehren zurückgingen, ein Zustimmungsquorum in Höhe der Mehrheit der Stimmberechtigten vorgegeben (Art. 76 S. 4 WRV). Die näheren Einzelheiten regelte gem. Art. 74 Abs. 5 WRV das Gesetz über den Volksentscheid, das in §§ 27 ff. ein dem Volksbegehren vorgeschaltetes (und u.a. von der Beibringung von 5.000 Unterstützungsunterschriften abhängiges) Zulassungsverfahren beim Reichsinnenministerium sowie keinen Rechtsschutz im Fall der Nichtzulassung³⁸⁵² vorsah.³⁸⁵³

921 Die praktische Bedeutung des Instrumentariums blieb überschaubar: So kam es in der ganzen Zeit der Weimarer Republik nie zu einem Referendum gem. Art. 73

3849 S. auch *Rux*, Direkte Demokratie, S. 129 f.

3850 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 124.

3851 Zum zeitgenössischen Meinungsstreit über die Reichweite sowohl des Abgaben- als auch des Haushaltsbegriffs vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 120 ff.

3852 Vgl. § 30 VEG; *Rux*, Direkte Demokratie, S. 119, 147, 148, 187; *Kaisenberg*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Staatsrecht, Bd. II, § 75, S. 204 (208).

3853 Gesetz über den Volksentscheid v. 27.6.1921 (RGBl. S. 790); *Kaisenberg*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Staatsrecht, Bd. II, § 75, S. 204 (206 f.); *Schiller*, Direkte Demokratie, S. 599 (603).

Abs. 1 und 2 oder Art. 74 Abs. 2 WRV.³⁸⁵⁴ Zwar gab es im Reichstag fünf Versuche, die Verkündung eines Gesetzes aussetzen zu lassen, um einen Volksentscheid zu ermöglichen. Soweit diese (in drei Fällen) das erforderliche Quorum von einem Drittel der Abgeordneten erreichten, wurde das jeweilige Gesetz in zwei Fällen von der Reichstagsmehrheit und vom Reichsrat für dringlich erklärt, woraufhin der Reichspräsident von seinem Recht zur Missachtung des Aussetzungsverlangens Gebrauch machte (vgl. Art. 72 S. 2 WRV), und in einem Fall geändert, womit das Aussetzungsverlangen gegenstandslos wurde.³⁸⁵⁵

Häufiger, aber im Ergebnis ebenfalls erfolglos, kam das Verfahren eines Volksbegehrens gem. Art. 73 Abs. 3 WRV zum Einsatz. Von etwas mehr als 30 Initiativen gelangten insgesamt acht in das förmliche Volksgesetzgebungsverfahren, das mit dem Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens eingeleitet wurde. Von diesen acht Verfahren erreichten jedoch fünf die Stufe des Volksbegehrens nicht: Drei Verfahren wurden wegen Abgaben- oder Haushaltsrelevanz für unzulässig erklärt,³⁸⁵⁶ ein Verfahren erledigte sich noch während des laufenden Zulassungsverfahrens (indem die angegriffene Vorschrift vom Reichstag aufgehoben wurde)³⁸⁵⁷ und ein Verfahren wurde nach erfolgter Zulassung nicht weiterbetrieben.³⁸⁵⁸ In den drei Fällen, in denen ein Volksbegehren stattfand, scheiterte eines am erforderlichen Unterstützungsquorum von 10 %.³⁸⁵⁹ In den beiden anderen Fällen erfolgte die Durchführung der Volksentscheide, bei denen jedoch jeweils das Beteiligungsquorum (einer Mehrheit der Stimmberechtigten) gem. Art. 75 WRV nicht erreicht wurde.³⁸⁶⁰ Wesentliche Ursachen für die geringe praktische Bedeutung bildeten vor allem die relativ hohen Quoren, die von den Initiativen zu tragenden erheblichen Kosten und der fehlende Rechtsschutz gegen die Entscheidungen des Reichsinnenministeriums.³⁸⁶¹

922

3854 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 127; *Schiller*, Direkte Demokratie, S. 599 (604).

3855 Näher dazu *Rux*, Direkte Demokratie, S. 157 f.

3856 Dies betrifft das zweite Verfahren des Reichsbundes für Siedlung und Pachtung von 1923, dessen Gesetzentwurf neben einer entschädigungslosen Bodenreform auch Leistungen an die Notgemeinschaft Kriegsgeschädigter vorsah, sowie die Bemühungen des Sparerbundes 1926 sowie der von ihm später abgespaltenen Reichsarbeitsgemeinschaft der Aufwertungsgeschädigten 1927 zur höheren Aufwertung von Privatvermögen, vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 146-148, 152; *Schiller*, Direkte Demokratie, S. 599 (605-609); *Anschütz*, WRV, Art. 73 Ziff. 11.

3857 Die SPD wandte sich 1932 gegen die Notverordnung vom 4.9.1932, soweit diese weitreichende Lohnkürzungen durch die Arbeitgeber ermöglichen sollte, vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 155 f.

3858 Dies berichten *Rux*, Direkte Demokratie, S. 146, und *Anschütz*, WRV, Art. 73 Ziff. 11, für das erste auf eine entschädigungslose Bodenreform zielende Verfahren des Reichsbundes für Siedlung und Pachtung von 1922.

3859 Das von der KPD 1928 angestrebte Verbot des Baus von Panzerkreuzern wurde nur von 2,9 % der Stimmberechtigten unterstützt, vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 152 f.; *Anschütz*, WRV, Art. 73 Ziff. 11.

3860 Dies gilt für die Verfahren von KPD und SPD zur entschädigungslosen Fürstenenteignung (1926) und von DNVP und Stahlhelm zur Ablehnung der deutschen Kriegsschuld und des darauf beruhenden Young-Plans (1929), vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 148-151 u. 153-155, und *Anschütz*, WRV, Art. 73 Ziff. 11; die Anwendung von Art. 75 WRV war allerdings nur wegen einer extensiven Auslegung möglich, die auch den ein Volksbegehren ablehnenden Beschluss des Reichstags darunter subsumiert (näher *Rux*, a.a.O., S. 124 f.).

3861 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 186 f.

b) Beratungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat

(1) Ausdrückliche Ablehnung eines direktdemokratischen
Entscheidungsinstrumentariums

- 923 Bei der Erarbeitung des Grundgesetzes war die Einführung direktdemokratischer Entscheidungsformate umstritten. Der Herrenchiemseer Entwurf, auf dessen Grundlage der Parlamentarische Rat seine Beratungen durchführte, sah kein volksinitiiertes Entscheidungsinstrumentarium vor.³⁸⁶² Lediglich bei Verfassungsänderungen war (aufgrund alliierter Vorgaben)³⁸⁶³ ein obligatorisches Referendum vorgesehen, wonach additiv zu den Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat eine (quorenabhängige)³⁸⁶⁴ Zustimmung des Volkes erforderlich sein sollte.³⁸⁶⁵ Dieses obligatorische Verfassungsreferendum war auch in den Beratungen des Parlamentarischen Rates zunächst (zumindest dem Grunde nach) weitgehend unstrittig, bevor es vom Fünferausschuss ohne nähere Begründung gestrichen wurde.³⁸⁶⁶
- 924 Anders verhielt es sich mit der Volksgesetzgebung, die trotz Fürsprache der KPD, der Zentrumsfraktion³⁸⁶⁷ und von Vertretern der SPD³⁸⁶⁸ in keinem Beratungsstadium des Parlamentarischen Rates vorgesehen war.³⁸⁶⁹ Zwar beantragte die Zentrumsfraktion die Aufnahme einer Art. 73 Abs. 3 WRV ähnlichen Regelung, die allerdings – der extensiven Auslegung von Art. 75 WRV folgend – ein generelles Zustimmungsinstrumentarium

3862 Ausf. zum Entscheidungsprozess und zu den maßgeblichen Akteuren im zuständigen Organisationsausschuss *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 237-249; zu den vorausgegangenen Verfassungsberatungen in den Ländern 1945-1948 s. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 201 ff.

3863 Aus der Vorgabe am Ende des Frankfurter Dokuments 1 (JöR n.F. 1951, S. 3), wonach jede Änderung der Verfassung dieselbe Mehrheit von Länderratifikationen benötigt wie ihre Inkraftsetzung – die ihrerseits die „einfache Mehrheit der Abstimmenden“ in zwei Dritteln der Länder voraussetzt –, wurde eine Vorgabe zum obligatorischen Verfassungsreferendum abgeleitet, vgl. *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 236.

3864 Ein positiver Volksentscheid sollte von einemeteiligungsquorum in Höhe von 50 % der Stimmberechtigten sowie von einer Zustimmungsmehrheit in der Mehrzahl der Länder und (natürlich) insgesamt abhängig sein, vgl. Art. 106 Abs. 1 des Herrenchiemseer Entwurfs.

3865 Allerdings wurde bereits im Herrenchiemseer Verfassungskonvent darüber gesprochen, vgl. *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 290 m.w.N.

3866 *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 278 f.; der Fünferausschuss war ein – letztlich entscheidendes – politisches Koordinationsgremium mit je zwei Vertretern von CDU/CSU und SPD sowie einem Vertreter der FDP, vgl. *Jung*, a.a.O., S. 278.

3867 Als zentrales Motiv der Zentrumsparterie wird weniger ein besonderes Partizipationsinteresse vermutet, als die perspektivische Möglichkeit, im Weg der Volksgesetzgebung die Konfessionsbindung von Schulen der elterlichen Entscheidung überantworten zu können, vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 209; bes. ausf. *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 300 ff., der insoweit die Auseinandersetzung um direktdemokratische Entscheidungsrechte als „Stellvertreterkrieg“ für die Frage des elterlichen Bestimmungsrechts bezeichnet; instruktiv dazu auch *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 298-305.

3868 Namentlich waren dies der Abg. *Menzel* (vgl. JöR n.F. 1951, S. 620) und der einflussreiche Abg. *Carlo Schmid* (zu dessen Einstellung und Positionswandel näher *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 294-297); *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 290 f.

3869 Näher zu dieser Diskussion im Parlamentarischen Rat *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 281-286 m.w.N.

quorum von über 50 % der Stimmberechtigten vorsah. Aber trotz beharrlicher Antragstellung im Hauptausschuss und in der zweiten sowie dritten Lesung im Plenum blieb der Vorstoß erfolglos. Ebenso wurde ein entsprechender auf Ausschussebene gestellter Antrag der KPD, der sich ebenfalls stark an die Weimarer Regelungen anlehnte, abgelehnt.³⁸⁷⁰ Allerdings erfolgten die Ablehnungen im Hauptausschuss mit zwölf bzw. elf Stimmen bei insgesamt 21 Mitgliedern sehr knapp, weshalb insoweit von keiner geschlossenen Einmütigkeit im Parlamentarischen Rat die Rede sein kann.³⁸⁷¹

Ein wesentlicher Grund für die Ablehnung wurde in den Erfahrungen mit dem direktdemokratischen Instrumentarium in der Weimarer Republik gesehen,³⁸⁷² was weder für das Argument³⁸⁷³ noch in der Sache zutrifft.³⁸⁷⁴ Denn die durchgeführten drei Volksbegehren und zwei Volksentscheide haben keinen nennenswerten Anteil am Zusammenbruch der ersten deutschen Demokratie, sondern mögen allenfalls bestehende politische Konflikte zusätzlich angeheizt haben.³⁸⁷⁵ Die Weimarer Republik ist vielmehr daran gescheitert, dass weder das Volk noch – erst recht – die politischen Eliten mit dem erforderlichen Überzeugungsgrad hinter der demokratischen Staatsform standen.³⁸⁷⁶ Mit Ausnahme der Wahl der Weimarer Nationalversammlung haben die demokratietragenden Parteien bei keiner Reichstagswahl die absolute Mehrheit erzielt.³⁸⁷⁷ Ab 1932 hatten sogar im Gegenteil die dezidiert verfassungs- und demokratiefeindlichen Parteien diese Schwelle erreicht, was eine Abwahl der Demokratie darstellt.³⁸⁷⁸ Als freiheitlichste und zugleich fragilste Staatsordnung ist die Demokratie aber wie keine andere von ihrer Akzeptanz und Unterstützung

925

3870 JöR n.F. 1951, S. 620 f.; *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 291 ff. (mit detaillierten Abstimmungsergebnissen), und S. 295 ff. (mit eingehender Erörterung der politischen Hintergründe); *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 286-288; *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 20.

3871 *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 293 ff.

3872 *Möstil*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (356); BT-Drs. 7/5924, S. 13 (linke Spalte); BT-Drs. 12/6000, S. 85 (rechte Spalte); der Abgeordnete *Heuss* deutete einen mittelbaren Zusammenhang zwischen der Abstimmung über den Young-Plan und dem Aufstieg der NSDAP an, was zumindest überzogen anmutet, vgl. *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 292 f. m.w.N., und *Rux*, Direkte Demokratie, S. 206 f.; *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 15, ordnet das jahrzehntelang bemühte Argument der Weimarer Erfahrungen dem „eisernen Bestand des politischen Katechismus“ der jungen Bundesrepublik zu.

3873 *Wirshing*, Konstruktion und Erosion, S. 335 ff., arbeitet akribisch heraus, wie wenig das „Weimarer Argument“ im Parlamentarischen Rat konsentiert war (a.a.O., S. 337-341), wie sehr es erst nach der Verabschiedung des Grundgesetzes in den 1950er Jahren zum allgemeinen Topos avancierte (a.a.O., S. 342-348) und wie es ab den 1980er Jahren zunehmend in Frage gestellt wurde (a.a.O., S. 348-352).

3874 *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 20; *Meyer*, JZ 2012, S. 538 (541 m.w.N.: „Märchen“); Achberger Memorandum, S. 21 ff. („Geschichtslegende“).

3875 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 191; *Kahl*, VBIBW 2019, S. 353 (363).

3876 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 192; *Di Fabio*, Weimarer Verfassung, S. 249.

3877 Wenn man die SPD, die DDP und das Zentrum als die demokratie- und verfassungstragenden Parteien ansieht (vgl. *Di Fabio*, Weimarer Verfassung, S. 136), kamen diese zusammen 1919 noch auf 76,1 %, und bereits im Juni 1920 nur noch auf 43,6 %, 1924 auf 39,5 %, 1928 auf 46,7 %, 1930 auf 40,1 %, im Juli 1932 auf 35 % und im November 1932 auf 33,3 % (vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/275954/umfrage/ergebnisse-der-reichstagswahlen-in-der-weimarer-republik-1919-1933/>).

3878 *Di Fabio*, Weimarer Verfassung, S. 226.

durch den Demos abhängig.³⁸⁷⁹ Soweit die direktdemokratischen Verfahren einen Beitrag zu dem stark belasteten politischen Klima der Weimarer Zeit geleistet haben mögen, ist dieser jedoch allenfalls geringfügiger und keinesfalls für das Scheitern der Republik ursächlicher Natur.³⁸⁸⁰

926 Deshalb erscheint es plausibler, dass der Parlamentarische Rat wenige Jahre nach dem Ende der NS-Diktatur der politischen Urteilsfähigkeit des Volkes – nicht zuletzt im Hinblick auf die gegen das Grundgesetz gerichtete Agitation von SED und KPD angesichts des heraufziehenden kalten Krieges und des insoweit instrumentalisierten Wunsches nach staatlicher Einheit³⁸⁸¹ – misstraute.³⁸⁸² Zudem war die Arbeit des Parlamentarischen Rates von der Vorstellung geprägt, das von ihm zu erarbeitende Grundgesetz stelle nur ein Provisorium für einen überschaubaren Zeitraum dar,³⁸⁸³ so dass man die Frage eines direktdemokratischen Entscheidungsinstrumentariums in absehbarer Zeit im Licht der bis dahin erfolgten Demokratisierung von Staat und Gesellschaft klären zu können meinte.³⁸⁸⁴ Aus diesen Gründen lehnten die Ministerpräsidenten³⁸⁸⁵ ebenso wie – nach kontroversen Diskussionen – der Parlamentarische Rat³⁸⁸⁶ auch die von den Alliierten mehrfach geforderte³⁸⁸⁷ Ratifizierung des Grundgesetzes durch ein Referendum ab, wie die Entstehungsgeschichte zu Art. 144 Abs. 1 GG zeigt.³⁸⁸⁸ Gegen eine prinzipielle Ablehnung der Direkten Demokratie im Parlamentarischen Rat spricht außerdem, dass die vorgrundgesetzlichen

3879 *Di Fabio*, Weimarer Verfassung, S. 256.

3880 Im Ergebnis ebenso – mit etwas anderer Akzentuierung – *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie, S. 11 (21 f.); *Lübbe-Wolff*, Demophobie, S. 30 ff., die die Benennung und Pflege des Weimarer Arguments auch mit dem „Selbstentlastungsinteresse der Eliten“ begründet (a.a.O., S. 30).

3881 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 208; *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 21.

3882 So auch *Grzeszick*, in: *Herzog/Dürig/Scholz*, GG, Art. 20 II Rn. 66.

3883 So sollte das Grundgesetz nach seiner Präambel a.F. „dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung [...] geben“ (Hervorhebung vom Autor).

3884 *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 303 f.; dafür spricht auch die (ablehnende) Äußerung des SPD-Abgeordneten *Katz*, der auf die „jetzigen aufgeregten Zeiten“ hinwies, vgl. *Jürgens*, a.a.O., S. 291 f. m.w.N.

3885 *Mußgnug*, HStR I, § 8 Rn. 28 ff.; *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 144 Rn. 8.

3886 *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 305 f.; *JöR* n.F. 1951, S. 919 ff.; *Klein*, in: *Herzog/Dürig/Scholz*, GG, Art. 144 Rn. 10 f.; *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 144 Rn. 5 ff.; *Meyer*, JZ 2012, S. 538 (540); bes. ausf. dazu *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 253-267.

3887 Erstmals in den (den Verfassungsgebungsprozess einleitenden) Frankfurter Dokumenten v. 1.7.1948 (Dok. I, Abs. 3), *JöR* n.F. 1951, S. 2 f., wiederholt und bekräftigt am 20.7.1948 (vgl. *Mußgnug*, HStR I, § 8 Rn. 29).

3888 Vgl. *Meyer*, JZ 2012, S. 538 (540); *Merkel*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 43-46; ausf. arbeitet *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 212-217 u. 221, heraus, dass die Angst der Ministerpräsidenten vor kommunistischer Propaganda den eigentlichen Grund darstellte, der durch das Provisoriumsargument staatstheoretisch überhöht und versteckt wurde, und dass (S. 267) auch im Parlamentarischen Rat Kommunismus-Aversionen und die Angst vor starker Kritik an der Teilstaatsgründung dafür maßgeblich waren.

Landesverfassungen³⁸⁸⁹ in den westalliierten Besatzungszonen direktdemokratische Entscheidungsformate kannten.³⁸⁹⁰

(2) Aufnahme des Begriffes der „Wahlen und Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG

Die für die Zulässigkeit direktdemokratischer Entscheidungsinstrumente maßgebliche Formulierung von Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, wonach das Volk die Staatsgewalt durch „Wahlen und Abstimmungen“³⁸⁹¹ ausübt, geht auf den Allgemeinen Redaktionsausschuss zurück und dürfte zunächst vor allem rechtssystematische Gründe gehabt haben.³⁸⁹² Spätestens aber mit der Ablehnung des späteren Plenarantrags von Mitgliedern der CDU/CSU-Fraktion auf Neufassung des damaligen Entwurfs von Art. 20 Abs. 3 (heute Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG), der auf eine Streichung der Worte „und Abstimmungen“ hinauslief,³⁸⁹³ machte der Parlamentarische Rat deutlich, dass der Bestimmung eine Bedeutung zukommt, die über die im Grundgesetz selbst vorgesehenen Abstimmungen in Art. 29, 118 und 146 hinausgeht.³⁸⁹⁴ Diese besteht in der „plebiszitäre[n] Öffnung“ (*Johannes Rux*) des ewigkeitsgeschützten Demokratieprinzips für ein direktdemokratisches Entscheidungsinstrumentarium,³⁸⁹⁵ die auch das Bundesverfassungsgericht in einem obiter dictum anerkannt hat.³⁸⁹⁶

Wären nämlich die Handlungsformate für die Ausübung der Staatsgewalt des Volkes auf Wahlen und besondere Organe in Art. 20 Abs. 2 GG beschränkt worden, hätte sich zumindest sehr gut vertreten lassen, dass eine Öffnung für direktdemokratische Entscheidungen – selbst durch die verfassungsändernde Gesetzgebung – wegen des Schutzes der Bestimmung durch Art. 79 Abs. 3 GG ausgeschlossen gewesen wäre.³⁸⁹⁷ Außerdem wäre dann das auf die repräsentative Handlungsform beschränkte Demokratieprinzip des Grundgesetzes über Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG für die Länder maßgeblich gewesen, weshalb die Nennung von Abstimmungen in

3889 Dabei handelt es sich um die Verfassungen von Baden, Bayern, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und von Berlin (Letztere wurde zwar erst 1950 verabschiedet, war aber im Wesentlichen vor Erlass des Grundgesetzes erarbeitet, vgl. *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 139).

3890 Ausf. dazu *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 35-142.

3891 Hervorhebung vom Autor.

3892 *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 316 f., stellt insoweit auf den Hinweis des Abg. *Pfeiffer* (CDU) ab, dass man die direkte Demokratie bei den Willensbetätigungen des Volkes nicht ausschließen kann, wenn – wie zu jenem Zeitpunkt noch vorgesehen – an anderer Stelle ein obligatorisches Verfassungsverfahren normiert wird; *Rux*, Direkte Demokratie, S. 210; *Meyer*, JZ 2012, S. 538, sieht den Grund in der Weimarer Verfassungstradition in Reich und Ländern; eine nähere Motivforschung ist mangels entsprechender Dokumentation nicht möglich, vgl. *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 308 m.w.N.

3893 Näher dazu *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 312 f.

3894 *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 318 f.; a.A. *Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes, S. 247 f.

3895 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 210; *Huber*, AöR 126 (2001), S. 165 (176).

3896 BVerfGE 123, S. 267 (367): „Dieser Kernbestand kann ergänzt sein durch plebiszitäre Abstimmungen in Sachfragen, die auch in Deutschland durch Änderung des Grundgesetzes ermöglicht werden könnten.“

3897 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 209 f.; s. auch *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 313, 315.

Art. 20 Abs. 2 GG zugleich – via Homogenitätsklausel – die entscheidende Eröffnung entsprechender verfassungsrechtlicher Handlungsspielräume der Länder, die sie im Gegensatz zum Bund auch rege genutzt haben, bewirkt hat.³⁸⁹⁸

(3) Würdigung der Entscheidungen des Parlamentarischen Rates

929 Betrachtet man insgesamt die Behandlung der direkten Demokratie im Parlamentarischen Rat, zeigt die Zusammenschau von Ablehnung eines direktdemokratischen Entscheidungsinstrumentariums einerseits und der Aufnahme der „Abstimmungen“ im Rahmen des Demokratieprinzips andererseits, dass der Parlamentarische Rat die direkte Demokratie nicht generell ausgeschlossen, sondern nur nicht (für die Bundesebene) aufgenommen hat.³⁸⁹⁹ *Otmar Jung* spricht deshalb zutreffend von einer „plebiszitäre[n] Strukturoption“,³⁹⁰⁰ die einem zeitpolitisch motivierten „plebiszitären Quarantänekonzept“ entspricht.³⁹⁰¹

c) *Debatte der Staatsrechtslehre seit 1949 über die Zulässigkeit und Ausgestaltung direkter Demokratie auf Bundesebene*

(1) Wandel vom „ob“ zum „wie“

930 Die kritische Haltung des Parlamentarischen Rates zur direkten Demokratie prägte auch zunächst die stark plebisphobe Haltung der deutschen Staatsrechtslehre in den ersten Jahrzehnten des Bestehens der Bundesrepublik.³⁹⁰² Danach wurde die Einführung dezisiv-direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene als Verstoß gegen die „streng repräsentative Ausgestaltung“ des Grundgesetzes und damit als unzulässig i.S.v. Art. 79 Abs. 3 GG angesehen und das Verständnis des Abstimmungsbegriffs in Art. 20 Abs. 2 GG auf die bereits im Grundgesetz vorgesehenen Abstimmungsformate beschränkt.³⁹⁰³ Beispielsweise äußerte *Walter Schmitt Glaeser* bei der Staatsrechtslehrertagung 1972 die Auffassung, „plebiszitäre Momente sind dem GG prinzipiell fremd.“³⁹⁰⁴ Trotz einer genteiligen Forderung von *Hans Meyer* auf der Staatsrechtslehrertagung 1974³⁹⁰⁵ sprach *Albert Bleckmann* noch 1978 von einer

3898 *S. Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren, S. 173 ff., 324 (These 10); *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 105; *Huber*, AöR 126 (2001), S. 165 (176); *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 319 f.

3899 *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 307, 315; *Degenhart*, Der Staat 31 (1992), S. 77 (79).

3900 *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 319.

3901 *Jung*, Grundgesetz und Volksentscheid, S. 25 u. 329 f.; ähnlich *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 652.

3902 *Steinberg*, ZRP 1982, S. 113 (117).

3903 Was rechtspolitische Kritik nicht ausschloss; so bezeichnete *Herzog*, Staatslehre, S. 208, bereits 1971 „die Entscheidung des Grundgesetzes, eine Volksgesetzgebung überhaupt nicht zuzulassen, als antiquiert“.

3904 *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), S. 179 (210).

3905 *Meyer*, VVDStRL 33 (1975), S. 69 (115, These 28).

„wohl einmütig[en] Auffassung“ der deutschen Staatsrechtslehre, dass das Grundgesetz „zumindest“ auf Bundesebene allgemeine direktdemokratische Entscheidungsformate ausschließe und benennt dafür eine stattliche Anzahl wissenschaftlicher Stimmen.³⁹⁰⁶ Konrad Hesse vertrat sogar noch 1995 den Standpunkt, mit den „Abstimmungen“ i.S.v. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG seien nur die im Grundgesetz ausdrücklich genannten Fälle der Art. 29, 118 GG gemeint.³⁹⁰⁷

Auch Bleckmann selbst, der sich zwar von einem pauschalen Verbot löst,³⁹⁰⁸ leitet aus dem Rechtsstaatsprinzip noch die Unzulässigkeit genereller Referenden ab und hält nur „Einzelfallreferenden“ für vertretbar,³⁹⁰⁹ ohne jedoch eine handhabbare Abgrenzung anzubieten.³⁹¹⁰ In der Folgezeit hat sich die wissenschaftliche Debatte zunehmend für die Zulässigkeit direktdemokratischer Instrumente auf Bundesebene geöffnet und den Schwerpunkt auf die verfassungsrechtlichen Grenzen ihrer Ausgestaltung verlagert.³⁹¹¹ Inzwischen kann als herrschende Meinung angesehen werden, dass die Frage der Einführung der direkten Demokratie auf Bundesebene „eine genuin verfassungspolitische Frage [ist], die nicht länger als verfassungsrechtliche ausgeflaggt werden sollte.“³⁹¹² 931

(2) Verfassungsvorbehalt

So steht heute die Frage im Mittelpunkt, ob dezisiv-direktdemokratische Handlungsformate – namentlich der Volksgesetzgebung – nur de lege constitutione oder auch einfachgesetzlich eingeführt werden könnten.³⁹¹³ So verneint Bleckmann ein „allgemeines, dem Grundgesetz vorgegebenes und von ihm bestätigtes Verfassungsprinzip, dass die Grundstrukturen des Staates nur durch die Verfassung geregelt werden können“,³⁹¹⁴ wofür auch die einfachgesetzliche Ausgestaltung des gesamten Wahl-

3906 Bleckmann, JZ 1978, S. 217 u. Fn. 1.

3907 Hesse, Verfassungsrecht, Rn. 148.

3908 Bleckmann, JZ 1978, S. 217 ff.

3909 Nach Bleckmann, JZ 1978, S. 217 (220), bedingt das Rechtsstaatsprinzip mehr als nur einen formalen Hinweis auf die Möglichkeit einer rechtlichen Überprüfung von Volksentscheiden, sondern es verbietet „auch die Mitwirkung des Staates an einer politischen Entwicklung, welche dem Grundgesetz faktisch keine Chance der Verwirklichung mehr lässt“, indem ein übermächtiger öffentlicher Druck die justiziel- len Instrumente verdrängt.

3910 Bleckmann, JZ 1978, S. 217 (221), knüpft die „Einzelfallreferenden“ an die Voraussetzung, dass nur auf diesem Weg „dem Volkswillen gegen den Druck von Interessenverbänden, Demonstrationen, Bürgerinitiativen und der Presse Geltung zu verschaffen“ ist.

3911 Wittreck, ZSE 2010, S. 553 (556); Möstl, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (358 ff.); S. Schwerdtfeger, Legitimation von Quoren, S. 20.

3912 Wittreck, ZSE 2010, S. 553 (563/These 2); so i.E. auch Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 37 f.; Degenhart, Der Staat 31 (1992), S. 77 (78); Guckelberger, VerwArch 2015, S. 1 (6).

3913 Die Auffassung, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ermächtige unmittelbar – sogar ohne Gesetz – die Durchführung von Volksabstimmungen, ist nur extrem selten vertreten worden, vgl. Pestalozza, NJW 1981, S. 733 (735), und prägt die Diskussion daher nicht; dagegen spricht schon die praktisch notwendige Konkretisierungsfunktion eines Durchführungsgesetzes, vgl. D. Winkler, Direktdemokratische Beteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben, S. 37 (46 f.).

3914 Bleckmann, JZ 1978, S. 217 (222 f.).

rechts (jenseits der Wahlrechtsgrundsätze von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) spricht.³⁹¹⁵ In diesem Sinn sieht Meyer in der Nennung von „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG eine unmittelbare „Ermächtigungsnorm für den einfachen Gesetzgeber“.³⁹¹⁶

933 Dagegen wird jedoch überzeugend der abschließende Charakter der grundgesetzlichen Regelungen zum Gesetzgebungsverfahren ins Feld geführt: So fehlt dem Volk (anders als im Landesrecht) bereits in Art. 76 Abs. 1 GG eine Initiativberechtigung. Doch selbst wenn man diese Bestimmung auf das parlamentarische Verfahren beschränkt, wofür der Wortlaut spricht,³⁹¹⁷ bleibt die ausschließliche Beschlusszuständigkeit des Bundestages für Bundesgesetze in Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG als unüberwindbare Hürde, ebenso wie die Regelung über das Zustandekommen von Bundesgesetzen in Art. 78 GG.³⁹¹⁸ Zudem bedarf das Gesetzgebungsverfahren einer über dem von ihm erlassenen einfachen Gesetz stehenden rechtlichen Absicherung, um die Verfahrensbindung der Gesetzgebung zu gewährleisten. Aus diesen Gründen gehen die zumindest überwiegende Meinung im Schrifttum³⁹¹⁹ und das Bundesverfassungsgericht³⁹²⁰ davon aus,³⁹²¹ dass die Einführung eines direktdemokratischen Entscheidungsinstrumentariums – mindestens für den maßgeblichen Teil der Volksgesetzgebung – dem Verfassungsvorbehalt untersteht. Dem dürfte auch eine bloße Gesetzgebungsermächtigung (etwa analog Art. 38 Abs. 3 GG) angesichts der Komplexität eines Gesetzgebungsverfahrens (insbesondere wegen der von Art. 79 Abs. 3 GG geforderten Einbeziehung der Länder) nicht genügen.³⁹²²

3915 Meyer, JZ 2012, S. 538 (542).

3916 Meyer, VVDStRL 33 (1975), S. 69 (115, Fn. 122); bekräftigt in JZ 2012, S. 538 (542 f.); ihm folgend Krüper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 37 Rn. 22; D. Winkler, Direktdemokratische Beteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben, S. 37 (46); ebenso Guckelberger, VerwArch 2015, S. 1 (9 f.), für Verwaltungsentscheidungen.

3917 Vgl. Jürgens, Direkte Demokratie, S. 318.

3918 Meyer, JZ 2012, S. 538 (542), will die Art. 76-78 GG in toto ausschließlich auf die Parlamentsgesetzgebung beziehen, weshalb daraus keine Sperrwirkung für eine einfachgesetzlich geregelte Volksgesetzgebung folgen soll; dies überzeugt jedoch deshalb nicht, weil die Art. 77 Abs. 1 und 78 GG auf die Bundesgesetzgebung insgesamt (und eben nicht nur auf eine besondere Verfahrensart) bezogen sind, die eben de constitutione lata nur parlamentarisch erfolgen kann.

3919 Wittreck, ZSE 2010, S. 553 (556); Schuler-Harms, VVDStRL 72 (2013), S. 417 (441 ff.); Jürgens, Direkte Demokratie, S. 322, 326 f., 331 (These III.3.); Krause, HStR III, § 35 Rn. 22; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 II Rn. 115; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Rn. 162; Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 106; Kotzur, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 124; Heußner/Pautsch, NVwZ-Extra 10/2014, S. 2 f.; Möstl, BayVBl. 2015, S. 217 (220); Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, S. 283; Steiger, Der partizipative Staat, S. 435; s. auch Burgi, ZG 2015, S. 34 (44).

3920 S. oben, Fn. 3896.

3921 Ebenso die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, WD 3 – 3000 – 005/14, S. 5 (<https://www.bundestag.de/resource/blob/416458/69f8132f966e638c89c61e55cdb7e88c/wd-3-005-14-pdf-data.pdf>).

3922 So aber Rommelfanger, Das konsultative Referendum, S. 138.

(3) Verfassungsauftrag?

Angesichts der Festlegung in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, dass das Volk die Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen ausübt, jedoch nur die Wahlen in Art. 38 GG sowie einfachgesetzlich im Bundeswahlgesetz ausbuchstabiert sind, wird in jüngerer Zeit von einzelnen Stimmen im wissenschaftlichen Diskurs vertreten, die (Verfassungs-)Gesetzgebung sei zu einer entsprechenden Ausgestaltung auch der Handlungsform von Abstimmungen verpflichtet. So spricht *Hans Meyer* von einem „Verfassungsauftrag“, der aus Gründen der Machtsicherung des Parlaments durch Vermeidung unliebsamer (Gesetzgebungs-)Konkurrenz – nicht zuletzt angesichts der geopolitischen Spannungen des Kalten Krieges – bislang unerfüllt geblieben sei.³⁹²³ Ähnlich forsch beklagt *Werner Maihofer* ein „plebisitäres Defizit unseres Grundgesetzes“, das 1949 wegen des „vorkonstitutionellen Bewusstseins“ der Bevölkerung „seine ursprüngliche Berechtigung gehabt haben mochte“, heute aber „eine Beleidigung unseres Volkes“ darstelle.³⁹²⁴ Ebenso finden sich im Schrifttum die Argumente, dass Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG hinsichtlich der fehlenden Operationalisierung des Abstimmungsmodus eine „demokratieverfassungsrechtliche lex imperfecta“ darstelle, die zumindest „aus Praktikabilitätsgesichtspunkten“ konkretisiert werden müsse,³⁹²⁵ oder dass „eine vorsichtige plebisitäre Öffnung des Grundgesetzes [...] die innere Stimmigkeit des deutschen Verfassungsraums stärken“ würde.³⁹²⁶

Doch zielt die auf eine rechtliche Verpflichtung gerichtete Auffassung zu weit. 935 So ist zur Zurückhaltung zu raten, verfassungspolitisch Gewolltes sogleich zu verfassungsrechtlich Erforderlichem zu erheben, weil sonst der Handlungsspielraum der Politik entgegen der staatlichen Funktionslogik unzulässig verrechtlicht und damit verengt wird. Das Grundgesetz enthält mit der Erwähnung des Abstimmungsmodus – wie oben beschrieben – eine äußerst bedeutende Öffnung des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips für direktdemokratische Elemente, ohne diese damit aber zwangsweise vorzugeben. Denn diese stellen – anders als die im Grundgesetz an anderer Stelle (etwas) näher behandelten Wahlen – keine unabdingbaren Funktionsvoraussetzungen des Staates dar, weshalb es sich bei der Nennung der Abstimmungen um eine Ermöglichung und nicht um eine Verpflichtung handelt.³⁹²⁷

3923 *Meyer*, JZ 2012, S. 538 (541); ähnlich bereits *Pestalozza*, NJW 1981, 733 (734); Achberger Memorandum, S. 9.

3924 *Maihofer*, Abschließende Äußerungen, Rn. 51.

3925 *Krüper*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 37 Rn. 22, 32, 38; ähnlich *Heußner*, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (47), der die repräsentative Demokratie für „unvollständig“ hält.

3926 *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (391).

3927 So i.E. auch *Müller-Franken*, DÖV 2005, S. 489; *Schuler-Harms*, VVDStRL 72 (2013), S. 417 (433).

d) Erfolgreiche Vorstöße zur Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene

936 Der Verfassungsvorbehalt wird auch von der Staatspraxis geteilt.³⁹²⁸ Soweit ersichtlich gab es bislang keinen ernstzunehmenden Versuch, allgemeine direktdemokratische Entscheidungsformate auf Bundesebene durch einfaches Gesetz einzuführen.³⁹²⁹ Anders verhält es sich mit Bemühungen, das Grundgesetz durch eine Verankerung dezisiv-direktdemokratischer Instrumente zu ändern, wie 17 Initiativen im Zeitraum von der 8. bis zur 16. Wahlperiode von Bündnis 90/Die Grünen, SPD, PDS/Linke, FDP und vom Bundesrat³⁹³⁰ sowie eine Reihe weiterer (stets oppositioneller) Vorstöße bis zur 19. Wahlperiode belegen,³⁹³¹ von denen aber keine die von Art. 79 Abs. 2 GG vorgegebenen Mehrheiten erreicht hat. Besonders hervorzuheben sind die Beratungen der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ von 1976 und der „Gemeinsamen Verfassungskommission“ von 1993 sowie der (relativ gesehen) bislang erfolgreichste Vorstoß von SPD und Bündnis 90/Die Grünen von 2002.

937 Die vom Bundestag im Oktober 1970 und nach der Neuwahl von 1972 erneut eingesetzte³⁹³² Enquete-Kommission Verfassungsreform unter dem Vorsitz des Tübinger Abgeordneten *Friedrich Schäfer* war beauftragt, nach 20 Jahren praktischer Erfahrungen zu überprüfen, ob und ggf. inwieweit das Grundgesetz weiterentwickeln sei.³⁹³³ Wenngleich bereits das erste Kapitel des Abschlussberichts der „Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger“ gewidmet war, sprach sich die Kommission wegen der „nicht aufhebbaren Spannung zwischen repräsentativ-demokratischen und plebiszitär-demokratischen Organisationsformen und Legitimationsverfahren“ gegen die Einführung von Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung aus.³⁹³⁴ Ausgehend von der Überzeugung, „dass [...] das repräsentativ-parlamentarische System keinesfalls geschwächt werden dürfe, sondern vielmehr eine Stabilisierung erfahren müsse“, überwogen aus Sicht der Kommission „die mit der Einführung plebiszitärer Elemente verbundenen Gefahren“ – nämlich (unter

3928 Auch die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ stellt dies nicht in Frage, vgl. BT-Drs. 14/8900, S. 287.

3929 Davon zu unterscheiden sind (freilich ebenfalls erfolglose) einfache Gesetzesinitiativen, mit denen das Volk jeweils zu einer konkreten Frage befragt werden sollte (s. z.B. BT-Drs. 10/519 zur NATO-Nachrüstung von 1983); in einer Petition aus Achberg v. 28.12.1983, die dem Achberger Memorandum von 1987 im Kontext der NATO-Nachrüstung vorausgegangen war, wurde (nur) ein „Bundesabstimmungsgesetz“ zur „Ausführung“ von Art. 20 Abs. 2 GG gefordert (<http://www.volksgesetzgebung-jetzt.de/sites/default/files/pdf/petition-28-12-1983.pdf>).

3930 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 212 f.; Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Volksabstimmungen (http://webarchiv.bundestag.de/archive/2012/1220/dokumente/analysen/2009/volksabstimmung_n.pdf), S. 1 f.; siehe z.B. BT-Drs. 11/8412 (Bündnis 90/Die Grünen), 12/6323 (SPD), 12/6686 (Bündnis 90/Die Grünen), 13/9280 (PDS), 13/10261 (Bündnis 90/Die Grünen), 16/474 (FDP), 16/680 (Bündnis 90/Die Grünen), 16/1411 (Linke); zum Schicksal einzelner dieser Initiativen vgl. *Rux*, a.a.O., S. 220 f.

3931 Siehe etwa BT-Drs. 17/1199 (Die Linke); 17/13873 (SPD); 19/26906 (AfD).

3932 Der 6. Bundestag beschloss am 8.10.1970 die Einsetzung der Enquete, was der 7. Bundestag durch Beschluss vom 22.2.1973 fortführte, vgl. BT-Drs. 7/5924, S. 4 (linke Spalte).

3933 BT-Drs. VI/3829, S. II; 7/5924, S. 4 (linke Spalte).

3934 BT-Drs. 7/5924, S. 10 (rechte Spalte).

ausdrücklicher Berufung auf die vorgeblichen Weimarer Erfahrungen) die Schwächung der „Integrationskraft der großen politischen Parteien“ sowie die Eignung zur Entrationalisierung und zur Verschärfung politischer und gesellschaftlicher Konflikte – die „Chance [...], auf diese Weise die Integrationsfähigkeit des demokratischen Staates wirksam zu erhöhen.“³⁹³⁵ Somit zeigt sich, dass die Enquete-Kommission Verfassungsreform der mittleren 1970er Jahre – ähnlich wie die herrschende Meinung der damaligen Staatsrechtslehre – noch der für die Nachkriegszeit typischen Plebisphobie verhaftet war.

Erscheint der Abschlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform von 1976 – mangels ausgewiesener Abstimmungsergebnisse und Minderheitenvoten – noch recht konsensual ablehnend, zeigen sich knapp 20 Jahre später deutliche Risse im politischen Spektrum zur Frage direktdemokratischer Elemente im Grundgesetz. Die nach der Wiedervereinigung von Bundestag und Bundesrat im November 1991 eingesetzte und von beiden Häusern paritätisch besetzte „Gemeinsame Verfassungskommission“³⁹³⁶ war beauftragt, in Umsetzung von Art. 5 des Einigungsvertrages zu prüfen, inwieweit der im Beitrittsweg nach Art. 23 GG a.F. erfolgte Zusammenschluss der beiden deutschen Staaten eine Reform des Grundgesetzes als gemeinsame Verfassung erforderlich gemacht hat.³⁹³⁷ Angesichts der Unübersichtlichkeit und Dynamik der damaligen Ereignisse hatte zuvor bereits der Bundesrat 1991 eine eigene „Kommission Verfassungsreform“ eingesetzt, die in ihrem Abschlussbericht vom 14.5.1992 neben zahlreichen Anliegen zur Stärkung des Bundesrates und der Länder im Rahmen der gesamtstaatlichen Governance³⁹³⁸ den vorletzten Abschnitt dem Thema der Volksbefragung und -gesetzgebung widmete und darin eine mehrheitli-

3935 BT-Drs. 7/5924, S. 13 (beide Spalten); *Rux*, Direkte Demokratie, S. 212, macht für die Ablehnung die Sorge verantwortlich, linksextremistische Kräfte könnten das Instrumentarium missbrauchen.

3936 Vgl. BT-Drs. 12/1590, S. 2 (Ziff. I.1.); BR-Drs. 741/91, S. 1 (Ziff. 1).

3937 Dem waren Vorarbeiten ganz verschiedener Institutionen und Gruppierungen mit konkreten Regelungsvorschlägen zur Einführung direktdemokratischer Elemente auf nationaler Ebene vorausgegangen; *Rux*, Direkte Demokratie, S. 213 ff., berichtet in diesem Zusammenhang vom Entwurf der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des „Zentralen Runden Tisches“ in Ost-Berlin, von dem „Hofgeismarer Entwurf“, der aus dem von der Stiftung Mitarbeit und von der Evangelischen Akademie Hofgeismar veranstalteten Fachgespräch „Direkte Demokratie“ 1990 entwickelt worden war, und vom Verfassungsentwurf der Redaktionsgruppe des „Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder“.

3938 Diese betrafen v.a. die Stellung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren, die Verteilung und Einhaltung der Gesetzgebungskompetenzen und den Verwaltungsaufbau sowie die Verwaltungskompetenzen, vgl. BR-Drs. 360/92, Rn. 27-92.

che Sympathie der Länder³⁹³⁹ für die Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene zum Ausdruck brachte.³⁹⁴⁰

939 So behandelte auch die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat – neben vielen anderen Themen wie Europa (Kapitel 1), das Verhältnis von Bund und Ländern (Kapitel 2), Grundrechte und Staatsziele (Kapitel 3 und 4) sowie das Parlaments- und Wahlrecht (Kapitel 6 und 7) – die Frage einer Einführung des Instruments einer Volksgesetzgebung (Kapitel 5). Obwohl dieses Thema mit mehr als 266.000 Eingaben die größte Resonanz in der Bevölkerung hatte,³⁹⁴¹ kommt ihm im umfangreichen Abschlussbericht mit nur drei Seiten eine eher randständige Bedeutung zu.³⁹⁴² Im Unterschied zur Kommission aus den 1970er Jahren, die noch eine ablehnende Empfehlung abgegeben hatte, musste die Gemeinsame Verfassungskommission 1993 (wie schon die Verfassungskommission des Bundesrates) – mangels hinreichender Einigung – von einer Empfehlung absehen. Denn der SPD-Antrag, das Instrumentarium von Volksbegehren und -entscheid einzuführen, fand in der Kommission mit 28 zu 27 Stimmen eine knappe Mehrheit,³⁹⁴³ die jedoch weit von der erforderlichen Zweidrittelmehrheit entfernt blieb.³⁹⁴⁴

940 Der bislang letzte ernstzunehmende – und zugleich einzige in Regierungsverantwortung unternommene – Vorstoß zur Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene erfolgte 2002. Die Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen brachten in Umsetzung ihres Koalitionsvertrags von 1998³⁹⁴⁵ im März 2002 eine Gesetzesinitiative in den Bundestag ein, wonach das Grundgesetz in Art. 76 Abs. 1 (Initiativrecht durch Volksinitiative), Art. 79 Abs. 2 (Verfassungsänderung durch Volksentscheid alternativ zu den Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat) sowie durch Einfügung der Art. 82a (Volksinitiative), 82b (Volksbegehren), 82c (Volksentscheid) und 82d (Ausführungsgesetz) geändert werden sollte.³⁹⁴⁶ In der Schlussabstimmung am 7.6.2002 fand der Gesetzentwurf im Bundestag eine

3939 Während die neun SPD-geführten Länder (Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein) dafür offen waren, lehnten die sechs Unions-geführten (Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) eine entsprechende Erweiterung des Grundgesetzes (offenbar ohne Positionierung Berlins) ab, womit die erforderliche Zweidrittelmehrheit deutlich verfehlt war, vgl. BR-Drs. 360/92 Rn. 183, 187.

3940 BR-Drs. 360/92, Rn. 177, 183 ff.; s. auch *Rux*, Direkte Demokratie, S. 217 ff.

3941 BT-Drs. 12/6000, S. 83 (rechte Spalte).

3942 Vgl. das Inhaltsverzeichnis in BT-Drs. 12/6000, S. 1 f.; der entsprechende Abschnitt umfasst daher auch nur drei der insgesamt 118 Seiten des Abschlussberichts.

3943 BT-Drs. 12/6000, S. 84 (linke Spalte); ein ähnlicher Antrag von Bündnis 90/Die Grünen war deutlich weniger erfolgreich, was weniger inhaltlichen, als parteibezogenen Gründen geschuldet gewesen sein dürfte.

3944 S. dazu auch *Rux*, Direkte Demokratie, S. 219 f., wonach auch in der Gemeinsamen Verfassungskommission der plebiszitpolitische Graben zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen, PDS auf der einen (dafür) und den Unionsparteien auf der anderen Seite (dagegen) verlief.

3945 SPD/Bündnis 90 – Die Grünen, Aufbruch und Erneuerung, S. 39 (Ziffer 13).

3946 BT-Drs. 14/8503, S. 3.

klare Mehrheit von 348 Ja-Stimmen gegen 199 Nein-Stimmen (bei zwei Enthaltungen),³⁹⁴⁷ was jedoch wegen deutlichen Verfehlens der Zweidrittelmehrheit (von 444 Stimmen)³⁹⁴⁸ dennoch zum Scheitern des Gesetzgebungsverfahrens führte.³⁹⁴⁹

e) Fazit und Perspektive

Die Entwicklung der letzten vierzig Jahre zeigt, dass ungeachtet des Abrückens der deutschen Staatsrechtslehre vom Verbotsdogma direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene zu keiner Zeit die erforderlichen breiten politischen Mehrheiten bestanden haben, obwohl die von *Theodor Heuss* im Parlamentarischen Rat beschworenen soziologischen Umstände der unmittelbaren Nachkriegszeit – er sprach von „Vermassung und Entwurzelung“³⁹⁵⁰ – längst überwunden sind und sowohl der Bildungsstand als auch die demokratische Gesinnung der Bevölkerung seit 1949 erheblich zugenommen haben.³⁹⁵¹

Doch auch perspektivisch spricht viel für die Stabilität des status quo. Denn obwohl seit 1993 zumindest einzelne Abstimmungsmehrheiten für die Einführung direktdemokratischer Entscheidungsinstrumente in das Grundgesetz erreicht wurden, ist eine entsprechende Verfassungsänderung nach wie vor nicht absehbar.³⁹⁵² Während die Ablehnungsfront, die lange Zeit allein von der CDU gehalten wurde, unverändert steht, ist – nicht zuletzt wegen der abschreckenden Wirkung des Brexit-Votums – die Unterstützung durch programmatische Kursänderungen der Ampelparteien in jüngerer Zeit deutlich gesunken.³⁹⁵³ Besonders aufgefallen ist dies bei Bündnis 90/Die Grünen, die viele Jahre besonders engagiert für direktdemokratische Elemente auf Bundesebene eingetreten waren. Deren Bundesparteitag hat Ende 2020 diese Forderung aus ihrem Grundsatzprogramm herausgenommen³⁹⁵⁴ und sich im Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2021 besonders klar zur repräsentativen Demokratie bekannt.³⁹⁵⁵ Daher ist aus heutiger Sicht weder im Bundestag,

3947 PlProt. BT 14/240, S. 24032 B.

3948 Dem 14. Bundestag gehörten 665 Mitglieder an, auf deren Gesamtzahl sich die Mitglieder-Zweidrittelmehrheit gem. Art. 79 Abs. 2, 121 GG bezieht.

3949 Dazu näher die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ in BT-Drs. 14/8900, S. 287; zu den Hintergründen s. *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 223.

3950 JöR n.F. 1951, S. 620.

3951 *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 194.

3952 Vgl. die ähnliche Einschätzung von *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 225, von 2008.

3953 *Lübbe-Wolff*, *Demophobie*, S. 12-14, 16; siehe noch Mehr Demokratie e.V., <https://www.mehr-demokratie.de/themen/bundesweite-volksabstimmung/positionen-der-parteien-m.w.N>.

3954 Vgl. <https://www.mehr-demokratie.de/presse/einzelansicht-pms/gruener-parteitag-streich-direkte-demokratie-aus-programm>.

3955 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen, Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021 (https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf), S. 176 f., während Bürgerbeteiligung (nur noch) über Bürgerräte definiert wird (a.a.O., S. 178 f.); zu deren Charakter als scheinpartizipatives Instrument s. oben, → Rn. 758-760.

noch – erst recht³⁹⁵⁶ – im Bundesrat die erforderliche Zweidrittelmehrheit für eine solche Modifikation der staatlichen Governance des Bundes erkennbar.

2. Sektorale direktdemokratische Entscheidungsformate

a) Territorialplebiszite gem. Art. 29 GG

(1) Einordnung in den grundgesetzlichen Abstimmungs begriff

943 Der einzige innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung bestehende bundesrechtliche Anwendungsfall von Abstimmungen findet sich als „Territorialplebiszit“ in Art. 29 GG zu Länderneugliederungen,³⁹⁵⁷ der in starker Anlehnung an Art. 118 WRV entstanden ist.³⁹⁵⁸ Bereits diese Vorgängernorm sah – allerdings nicht strikt bindende, sondern nur „möglichst“ zu berücksichtigende – Volksabstimmungen in Abs. 4 vor. Mit diesen plebiszitären Elementen trägt das Grundgesetz dem vor allem im Völkerrecht zentralen und auch innerhalb eines Bundesstaates – freilich abgeschwächt – geltenden Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Menschen, mit wem sie einen Staat bilden möchten, Rechnung.³⁹⁵⁹

944 Da an diesen Abstimmungen nach Art. 29 Abs. 3 GG jedoch nicht das Bundesvolk, sondern nur das Volk in den betroffenen Ländern teilnehmen kann, soll es sich dabei nicht um Abstimmungen i.S.v. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG handeln³⁹⁶⁰ und abweichend von der grundgesetzlichen Terminologie von „Bevölkerungs“- statt von „Volks“-Entscheiden gesprochen werden.³⁹⁶¹ Diese dogmatische Einordnung ist allerdings nur dann konsequent, wenn man den Volksbegriff in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ausschließlich im Sinne des deutschen Gesamtvolkes versteht. Sieht man darin dagegen einen Oberbegriff, der neben dem Gesamtvolk auch Teilmölkter umfasst,³⁹⁶²

3956 Da alle Länder Koalitionsregierungen haben und regelmäßig in den zugrunde liegenden Koalitionsvereinbarungen Stimmenthaltung im Bundesrat bei Uneinigkeit der Koalitionspartner vereinbart ist (sog. Bundesratsklauseln, vgl. etwa Bündnis 90/Die Grünen und CDU in Baden-Württemberg, Koalitionsvertrag 2021-2026, S. 160), kommen für die erforderlichen Ja-Stimmen mutmaßlich nur Landesregierungen ohne Beteiligung von CDU und Bündnis 90/Die Grünen in Betracht; dies sind Anfang 2023 die Regierungen von Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und des Saarlandes mit zusammen 12 von 69 Stimmen.

3957 Die Sonderregelungen in Art. 118 GG (für Baden-Württemberg) und Art. 118a GG (für Berlin und Brandenburg) sehen auch partizipative Elemente vor (Volksbefragung; Beteiligung der Wahlberechtigten), die aber keinen Entscheidungscharakter haben (müssen).

3958 Rux, Direkte Demokratie, S. 206; Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 1; Meyer-Teschendorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 1.

3959 Vgl. Wollenschläger, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 29 Rn. 12; etwas zurückhaltender Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 29.

3960 Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Rn. 161; Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 100; Meyer, JZ 2012, S. 538 f.; Krüper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 37 Rn. 24; Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 33.

3961 Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 100; Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie, S. 11 (19); Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 33.

3962 S. oben, → Rn. 140.

sind auch deren Abstimmungen davon erfasst. In jedem Fall unterliegen diese (Teil-)Volksabstimmungen den Stimmrechtsgrundsätzen nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG analog, deren Verletzung auch im Weg der Verfassungsbeschwerde gerügt werden kann.³⁹⁶³ Da außerdem ein Verständnis des Volks als Oberbegriff das Gesamtvolk zumindest miterfasst, ändert auch diese Lesart nichts daran, dass das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG (auch) Entscheidungsrechte für das gesamte Volk nennt, ohne dass dies im gegenwärtigen Bundesrecht eingelöst wäre.

(2) Nähere Ausgestaltung des Territorialplebiszits

Für Maßnahmen zur Länderneugliederung sieht Art. 29 GG vier verschiedene Rege- 945
lungsvarianten vor, die sich auch partizipationsrechtlich unterscheiden.

(a) Variante 1: Länderneugliederung top-down

Die erste mögliche Variante stellt eine „von oben“ (also durch den Bund) initiierte 946
Veränderung von Ländergrenzen dar. In diesem Fall bedarf das entsprechende Bundesgesetz – das im Bundesrat mangels eines ausdrücklichen grundgesetzlichen Zustimmungsvorbehalts nur als Einspruchsgesetz behandelt werden kann,³⁹⁶⁴ aber eine Anhörung der betroffenen Länder³⁹⁶⁵ voraussetzt – für sein Zustandekommen³⁹⁶⁶ einer Bestätigung durch ein Referendum in Form eines Volksentscheids in den betroffenen Ländern (Art. 29 Abs. 2 u. 3 GG). Soll auf diesem Weg ein Bundesland neu gebildet oder umgrenzt werden, schreibt Art. 29 Abs. 3 GG für einen erfolgreichen Volksentscheid eine qualifizierte Mehrheit vor: Neben einer Mehrheit im GesamtAbstimmungsgebiet, das alle von der Maßnahme betroffenen bestehenden Länder umfasst,³⁹⁶⁷ sind außerdem eine Mehrheit im künftigen Land und jeweils eine regionale Mehrheit in allen von der Neuordnung betroffenen Gebieten oder Gebietsteilen erforderlich.³⁹⁶⁸ Ein mehrheitlich ablehnendes Votum in einem betroffenen bisherigen Land ist dann unschädlich, wenn es nicht mit Zweidrittelmehrheit erfolgt ist und die Abstimmungsberechtigten des von der Neuordnung betroffenen Teils dieses Landesgebiets eine zustimmende Zweidrittelmehrheit erreichen; damit wird einer Majorisierung des umgliederungswilligen Landesteils durch das Altland entgegengewirkt.³⁹⁶⁹ In allen Fällen unterliegt der Mehrheitsbegriff zugleich einem

3963 BVerfGE 13, S. 54 (91 f.).

3964 So auch Meyer-Teschendorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 34.

3965 Laut Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 54, soll dies sowohl für die Landesregierungen als auch für die Landesparlamente gelten.

3966 Meyer-Teschendorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 35.

3967 Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 58; Meyer-Teschendorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 38; s. auch § 2 VVVVerfG.

3968 Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 63 ff.

3969 Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 68.

Zustimmungsquorum von 25 % aller Wahlberechtigten im jeweiligen Abstimmungsgebiet (Art. 29 Abs. 6 GG). Die näheren Einzelheiten zum Volksentscheid sind im Ersten Abschnitt des VVVVerfG³⁹⁷⁰ geregelt, darunter etwa, dass die Abstimmung vom Bundesinnenministerium auf einen Sonn- oder Feiertag festgelegt wird (§ 3), das Stimmrecht sowohl das aktive Wahlrecht zum Bundestag als auch einen mindestens dreimonatigen Hauptwohnsitz in einem betroffenen Land erfordert (§ 4) und die Stimmabgabe geheim³⁹⁷¹ erfolgt (§ 9).

(b) Variante 2: Länderneugliederung bottom-up

947 Daneben gibt es als zweite Variante die Möglichkeit einer „von unten“ angestoßenen Neugliederung, indem durch ein Volksbegehren in einem zusammenhängenden Siedlungs- und Wirtschaftsraum mit mindestens einer Million Einwohner, der sich über mehrere Länder erstreckt,³⁹⁷² die Zugehörigkeit der betreffenden Raumschaft zu einem bestimmten anderen Land gefordert wird (Art. 29 Abs. 4 GG). Hierzu sind die Einzelheiten im Zweiten Abschnitt des VVVVerfG geregelt, insbesondere die Formalien und Anforderungen für die Zulassung eines solchen Volksbegehrens. Hierfür muss beim Bundesinnenministerium ein Antrag gestellt werden, der – zur Sicherstellung einer hinreichenden Relevanz³⁹⁷³ – der durch Unterschrift bekundeten Unterstützung von mindestens einem Prozent der Wahlberechtigten (höchstens aber 7.000) im betroffenen Gebiet bedarf (§ 19) und der bei Mängelfreiheit binnen drei Monaten vom Bundesinnenministerium beschieden werden muss (§ 24 Abs. 1). Wenn alle – auch materiellen³⁹⁷⁴ – Voraussetzungen erfüllt sind, handelt es sich dabei um eine gebundene Entscheidung (§ 24 Abs. 4). Das Bundesinnenministerium hat dann Antrag und Entscheidung im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen und die zweiwöchige Eintragungsfrist – die mindestens einen und höchstens zwei Monate später beginnen muss – festzusetzen (§ 25). Eintragungsberechtigt sind alle Wahlberechtigten zum Bundestag, die seit mindestens drei Monaten ihren Hauptwohnsitz im betroffenen Gebiet haben (§ 27).

3970 Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes v. 30.7.1979, BGBl. I S. 1317.

3971 Freilich folgt dies bereits aus der analogen Geltung aller Wahlrechtsgrundsätze gem. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG für Volksabstimmungen, vgl. *Wollenschläger*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 29 Rn. 26.

3972 *Scholz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 75, will Abs. 4 daher ausschließlich auf industrielle Ballungsräume beziehen; ähnlich *Meyer-Teschendorf*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 45.

3973 *Meyer-Teschendorf*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 48.

3974 Daran fehlte es beispielsweise bei dem Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens, das aus Teilen Bayerns, Baden-Württembergs und Thüringens ein neues Land „Franken“ schaffen wollte, weil es sich dabei – schon wegen der erheblichen Pendlerbewegungen in das Umland – um keinen hinreichend abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum handelt, vgl. BVerfGE 96, S. 139 (149 f.); s. dazu auch *Wollenschläger*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 29 Rn. 29.

Wenn das Volksbegehren das erforderliche Erfolgsquorum von 10 % der Eintragungsberechtigten erreicht, hat der Bund die (binnen zwei Jahren zu entscheidende) Wahl zwischen drei Möglichkeiten: 948

- Entweder lehnt der Bund den im Volksbegehren zum Ausdruck gebrachten Wunsch nach anderer Landeszuordnung durch Gesetz ab, was – mangels Veränderung des Länderzuschnitts – keiner plebiszitären Bestätigung bedarf.³⁹⁷⁵
- Oder er trägt dem Wunsch per Gesetz Rechnung, was dann – wie bei der von vornherein von oben betriebenen Neugliederung – einem Referendum (mit den oben beschriebenen Mehrheitserfordernissen) unterliegt.
- Die dritte Möglichkeit besteht schließlich darin, in den betroffenen Ländern eine „Volksbefragung“ (im Wesentlichen nach den gleichen Vorgaben wie beim Volksentscheid, § 39 VVVVerfG) darüber durchzuführen, ob eine Änderung der Landeszuordnung gewollt ist; hierbei sind auch zwei alternative Vorschläge möglich (Art. 29 Abs. 5 GG). Zeigt sich damit eine Mehrheit in den betroffenen Ländern mit der oben beschriebenen qualifizierten Mehrheit einverstanden, ist der Bund zum Erlass eines entsprechenden Neugliederungsgesetzes binnen zwei Jahren verpflichtet, ohne dass dafür ein Volksentscheid erforderlich ist. In diesem Fall ist die Volksbefragung dezisiver Natur und zählt dann als „vorweggenommener Volksentscheid“³⁹⁷⁶ zu den Entscheidungsrechten im partizipationsrechtlichen Sinn. Ist die Abstimmungsmehrheit dagegen ohne Erfüllung der qualifizierten Anforderungen für einen der vorgelegten Neugliederungsvorschläge, ist der Bund nur – wie bei den ersten beiden Möglichkeiten – dazu verpflichtet, in Gesetzesform über die befürwortete Neugliederung zu entscheiden. Dabei unterliegt das Gesetz bei einer positiven Entscheidung wiederum dem Referendum (mit den dafür oben beschriebenen Mehrheitserfordernissen).

Wenn das Volksbegehren das Erfolgsquorum verfehlt, greift mit § 21 Abs. 1 VVV-VerfG die von Art. 29 Abs. 6 GG in das gesetzgeberische Ermessen gestellte Option, dass im Wesentlichen gleiche³⁹⁷⁷ Volksbegehren erst nach Ablauf von fünf Jahren wiederholt werden können. 949

3975 Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 88; Meyer-Teschendorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 51.

3976 Meyer-Teschendorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 56.

3977 Nach § 21 Abs. 2 u. 3 VVVVerfG ist dies der Fall, wenn die erfassten Gebiete zu mindestens 90 % deckungsgleich sind, die Abweichung der Anzahl der betroffenen Einwohner nicht über 100.000 liegt und wenn das Volksbegehren für diesen im Wesentlichen gleichen Neugliederungsraum dieselbe Landeszuordnung anstrebt.

(c) Variante 3: Länderneugliederung durch Länderkooperation

950 Als dritte Variante einer Länderneugliederung sieht Art. 29 Abs. 8 GG (seit 1994)³⁹⁷⁸ eine Verständigung auf Ebene der betroffenen Länder vor. Einigen sich diese in staatsvertraglicher Form auf eine Neugliederungsmaßnahme, bedarf es keines Bundesgesetzes mehr, sondern nur noch der Zustimmung des Bundestages zu diesem Staatsvertrag in Form eines schlichten Parlamentsbeschlusses, um dem gesamtstaatlichen Interesse bei einer Länderneugliederung Rechnung zu tragen.³⁹⁷⁹ Allerdings müssen die Länder nicht nur vor Abschluss des Staatsvertrags die betroffenen Gemeinden und Kreise – mangels näherer Angaben also deren Repräsentativorgane³⁹⁸⁰ – zur geplanten Neugliederungsmaßnahme anhören, sondern den Staatsvertrag im Nachgang³⁹⁸¹ einem Referendum entweder (zumindest) in den von der Maßnahme betroffenen Gebieten oder in den (ganzen) betroffenen Ländern unterziehen.

(d) Variante 4: „Bagatell“-Regelung ohne plebiszitäres Element

951 Für kleinere Gebietskorrekturen sieht Art. 29 Abs. 7 GG ein vereinfachtes Verfahren vor. So kann eine Neuordnung eines Gebietsteils mit einer Bevölkerung von höchstens 50.000 Menschen³⁹⁸² entweder staatsvertraglich auf Ebene der betroffenen Länder oder aber durch ein – im Bundesrat allerdings zustimmungspflichtiges – Bundesgesetz umgesetzt werden. Allerdings sieht das Ausführungsgesetz gem. Art. 29 Abs. 7 S. 2 GG (anders als das Grundgesetz) nach wie vor die Bevölkerungsobergrenze von 10.000 Menschen vor,³⁹⁸³ was im Hinblick auf den Verfassungsvorrang kaum haltbar ist.³⁹⁸⁴ Eine direkte Beteiligung der betroffenen Bevölkerung ist nicht vorgeschrieben,³⁹⁸⁵ allerdings eine Anhörung der betroffenen Gemeinden und

3978 Zu den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission s. Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 11 f.; Meyer-Teschendorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 14-16.

3979 Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 125 f.

3980 Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 114.

3981 Die zeitliche Abfolge ergibt sich daraus, dass die Anhörung ihrer Natur nach nur vor einer zu treffenden Entscheidung – hier also dem Abschluss des Staatsvertrages – sinnvoll möglich ist (so auch Meyer-Teschendorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 68), während Art. 29 Abs. 8 GG bezüglich des Volksentscheids von einer „Bestätigung“, die sprachlich die getroffene Entscheidung bereits voraussetzt, spricht.

3982 Die ursprüngliche Zahl von 10.000 Personen wurde in der Novelle von 1994 auf 50.000 erhöht, um die Handhabbarkeit zu erleichtern, vgl. BT-Drs. 12/6000, S. 44 (linke Spalte).

3983 Vgl. § 1 des Gesetzes über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes v. 30.7.1979 nach einer Änderung v. 19.6.2020.

3984 Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 102 u. 110, betont den Charakter als Ausführungsgesetz, das von den Verfassungsvorgaben nicht abweichen darf.

3985 Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 107, hält daher die erhöhte Bevölkerungszahl – anders als ausdrücklich die Gemeinsame Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 44 (linke Spalte) – für demokratiereprinzipiell bedenklich, während Meyer-Teschendorf, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 61, diese Bedenken als „allein verfassungspolitisch“ einordnet.

Kreise, was wiederum mangels anderer Vorgaben nur für deren Repräsentativorgane gilt.³⁹⁸⁶

(3) Partizipationsrechtliche und praktische Bedeutung

Soweit in Art. 29 GG verbindliche Entscheidungen in Form von obligatorischen Referenden (Abs. 2, 3 u. 8) oder einer bedingt bindenden Volksbefragung (Abs. 4 u. 5) vorgesehen sind, handelt es sich um (ggf. bedingte) Entscheidungsrechte. Bislang hat, trotz verschiedener Gutachten bundesseits berufener Kommissionen³⁹⁸⁷ und sogar einer gesetzgeberischen Initiative,³⁹⁸⁸ noch kein Verfahren – weder von Seiten des Bundes noch „von unten“ oder von Seiten der Länder – zu einer nennenswerten³⁹⁸⁹ Veränderung des Zuschnitts von Ländern geführt. Angesichts der durchaus begrenzten Leistungsfähigkeit einer Reihe von Ländern³⁹⁹⁰ und vieler struktureller Mängel der bestehenden Ländergliederung³⁹⁹¹ sind die Gründe für die Inaktivität von Art. 29 GG in den Beharrungskräften der Institutionen bestehender Länder,³⁹⁹² in den immer noch fortwirkenden landsmannschaftlichen Aversionen und schließlich in den hohen verfahrensmäßigen Hürden – nicht zuletzt partizipationsrechtlicher Art – zu finden. Letztere rechtfertigen – zusammen mit den anspruchsvollen (materiellen) „Richtbegriffen“ in Art. 29 Abs. 1 GG – durchaus die Einordnung von Art. 29 GG als „Neugliederungsverhinderungsnorm“,³⁹⁹³ woran insgesamt drei größere Novellierungen nichts geändert haben.³⁹⁹⁴

Lediglich einmal – am 19.1.1975 – kam es (aufgrund von Volksbegehren) zu 953 Volksabstimmungen gem. Art. 29 GG a.F. im Verwaltungsbezirk Oldenburg und

3986 Vgl. *Scholz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. III.

3987 Dies gilt für die Gutachten der *Luther*-Kommission von 1955 und der *Ernst*-Kommission von 1972, vgl. *Scholz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 4, 7; *Wollenschläger*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 29 Rn. 5; *Meyer-Teschendorf*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 6, 8.

3988 So zielte ein Gesetzentwurf der (zu diesem Zeitpunkt oppositionellen) FDP-Fraktion im Bundestag auf eine Fusion der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland zu einem Bundesland „Mittelrhein-Hessen“; vgl. BT-Drs. V/2410.

3989 Freilich gab es zahlreiche geringfügige Gebietsveränderungen nach Art. 29 Abs. 7 GG, vgl. *Wollenschläger*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 29 Rn. 14.

3990 Vgl. *Wollenschläger*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 29 Rn. 14.

3991 Insbesondere die *Ernst*-Kommission hat kritisiert, dass Landesgrenzen durch manche hochverdichtete Ballungs- und Verflechtungsräume verlaufen und die Stadtstaaten von ihren Ausgleichsräumen im Umland abschneiden, vgl. *Meyer-Teschendorf*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 32 m.w.N.

3992 Was namentlich in einer strikten Ablehnung entsprechender Vorstöße im Zuge der Wiedervereinigung und im Rahmen der Föderalismusreformen I und II durch die (v.a. westdeutschen) Länder zum Ausdruck kam, vgl. *Meyer-Teschendorf*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 11, 18 m.w.N.

3993 Vgl. *Gröpl*, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, GG, Art. 29 Rn. 3; s. auch *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 100; *Meyer-Teschendorf*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 29 Rn. 43, spricht positiv von einer „Tendenz einer prinzipiellen Respektierung des seit Ende des Krieges gewachsenen Ländergefüges“.

3994 Die Novellierungen erfolgten im 25. GG-Änderungsgesetz v. 19.8.1969 (BGBl. I S. 1241), im 33. GG-Änderungsgesetz v. 23.8.1976 (BGBl. I S. 2381) sowie im (42.) GG-Änderungsgesetz v. 27.10.1994 (BGBl. I S. 3146).

im Landkreis Schaumburg-Lippe (Niedersachsen) sowie im nördlichen Rheinland-Pfalz. Während die rheinland-pfälzischen Gebiete ihre Landeszuordnung bestätigten, wollten die früheren Länder Oldenburg und Schaumburg-Lippe mehrheitlich eigenständig werden, was der Bund allerdings wegen fehlender materieller Voraussetzungen durch Gesetz ablehnte.³⁹⁹⁵ Soweit es seit 1949 sonst Versuche der Länderneugliederung gegeben hat, wurden mit Art. 118 (Baden-Württemberg) und 118a GG (Berlin und Brandenburg) Sonderbestimmungen geschaffen, ohne aber Art. 29 GG als *leges speciales* zu verdrängen.³⁹⁹⁶ So gab es am 9.12.1951 eine Volksabstimmung in den drei Vorgängerländern von Baden-Württemberg mit einer Zustimmungsmehrheit von landesweit 69,7 %, woraufhin am 25.4.1952 das neue Bundesland gegründet wurde. Allerdings wurde der Zusammenschluss (wegen vieler Gegenstimmen in Südbaden) im früheren Land Baden (in den Grenzen der Weimarer Republik) mit 52,2 % mehrheitlich abgelehnt, weshalb das Bundesverfassungsgericht – in Anwendung von Art. 29 Abs. 2 GG a.F. – eine erneute Abstimmung im Altland Baden anordnete.³⁹⁹⁷ Diese Abstimmung erfolgte am 7.6.1970 mit einer Zustimmungsmehrheit von knapp 82 %.³⁹⁹⁸ Weniger erfolgreich verliefen die Bemühungen zur Länderfusion von Berlin und Brandenburg. Die dafür nach Art. 118a GG anberaumte Volksabstimmung ergab zwar eine Fusionsmehrheit in Berlin mit 53,9 %, aber eine Ablehnungsmehrheit von 63,2 % in Brandenburg,³⁹⁹⁹ wo man eine Berliner Dominanz befürchtete und die Übernahme der hohen Schuldenlast des Landes Berlin ablehnte.⁴⁰⁰⁰

b) *Verfassungsablösung gem. Art. 146*⁴⁰⁰¹

(1) Einordnung als (direktdemokratisches) Entscheidungsrecht

- 954 Als zweiter sektoraler Anwendungsfall einer direktdemokratischen Entscheidung wird immer wieder auch Art. 146 GG genannt,⁴⁰⁰² der mit der Möglichkeit einer Verfassungsablösung über die grundgesetzliche Ordnung hinausweist. Denn danach soll „dieses Grundgesetz“ seine Gültigkeit dann verlieren, wenn eine „von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschloss[en]“ Nachfolgeverfassung in Kraft tritt. Doch ist es fraglich, ob es sich dabei um ein Entscheidungsrecht im Sinn dieses Kapitels – ja überhaupt um eine partizipationsrechtliche Norm – handelt.

3995 Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 29 Rn. 8; Rux, *Direkte Demokratie*, S. 228 f.; Gesetz über die Regelung der Landeszugehörigkeit des Verwaltungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe nach Artikel 29 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes v. 9.1.1976, BGBl. I S. 45.

3996 Wollenschläger, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 29 Rn. 38.

3997 BVerfGE 5, S. 34 (45-48); Feuchte, *Verfassungsgeschichte*, S. 144 ff.; Rux, *Direkte Demokratie*, S. 227.

3998 Vgl. <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/unsere-land/geschichte/entstehung-des-suedweststaats/>.

3999 Rux, *Direkte Demokratie*, S. 231 f. m.w.N.

4000 Vgl. <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/lexikon/laenderfusion>.

4001 S. hierzu bereits ausf. Haug, *AöR* 138 (2013), S. 435 ff.

4002 Rux, *Direkte Demokratie*, S. 233-237; Lübke-Wolff, *Demophobie*, S. 11 f.

(a) Rechtsfolgenauslösende Rechtsnorm

So kann dagegen zum einen ins Feld geführt werden, dass Art. 146 GG erkennbar auf eine Aktivierung des *pouvoir constituant* gerichtet ist, der außerrechtlich legitimiert ist und deshalb grundgesetzlich gar nicht gebunden oder (etwa zu einer direktdemokratischen Entscheidung) berechtigt werden kann. Dann wäre Art. 146 GG nicht mehr als „normal“ gültige Rechtsvorschrift zu betrachten, die folglich keine Rechtswirkung etwa im Sinn eines partizipationsrechtlichen Entscheidungsrechts erzeugen könnte. Doch gerade weil die verfassungsgebende Gewalt des *pouvoir constituant* keiner Rechtsgrundlage bedarf, kommt Art. 146 GG eine Brückenfunktion zwischen der „alten“ und einer „neuen“ Verfassungsordnung zu.⁴⁰⁰³ Denn die Vorschrift hilft dem *pouvoir constituant*, indem sie ein gewisses Minimum an Kontinuität sowie dadurch eine höhere Akzeptanz der Umwälzung gewährleistet und damit revolutionsbedingte Unsicherheiten und Störungen der staatlichen Ordnung reduziert.⁴⁰⁰⁴ Außerdem kann sich der *pouvoir constituant* dann der Unterstützung der *pouvoirs constitués* zur geordneten Herstellung seiner Handlungsfähigkeit bedienen.⁴⁰⁰⁵ Wenn aber der *pouvoir constituant* sich souverän für diesen Weg anstelle eines totalen, revolutionären Bruchs entscheidet, geht er freiwillig Bindungen ein, die genau das dadurch ermöglichte Kontinuitätsminimum tragen.⁴⁰⁰⁶ Man könnte auch von den verschiedenen Seiten derselben Medaille sprechen: Dem praktisch hilfreichen Legitimations- und Akzeptanzgewinn sowie der Unterstützung durch die grundgesetzlichen Organe stehen die dafür konstitutiven Bindungen durch Art. 146 GG gegenüber.⁴⁰⁰⁷ So verstanden handelt es sich auch bei Art. 146 GG um eine dem

4003 Der Brückenbegriff für Art. 146 GG findet sich bei Dreier, Gilt das Grundgesetz ewig?, S. 92 f.; Kriele, ZRP 1991, S. 1 (Titel).

4004 Sachs, JuS 1991, S. 985 (1987), formuliert dies so: „Der *pouvoir constituant* wird von der Notwendigkeit befreit, sich revolutionär, umstürzlerisch zu der Verfassungsordnung, während der er tätig wird, in Widerspruch zu setzen.“; Nettesheim, Der Staat 51 (2012), S. 313 (350), spricht von einer „verfassungsrechtliche[n] Umstellung innerhalb des politischen Systems“; Murswiek, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 135, verwendet das Bild einer „Nabelschnur der Legalität“ zwischen alter und neuer Verfassungsordnung; vgl. auch Winterhoff, Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung, S. 305 f. (bzgl. Art. 146 GG a.F.).

4005 Die Unterscheidung zwischen verfasster und verfassender Gewalt geht wesentlich auf den Abbé Emmanuel Joseph Sieyès zurück, der dies im Kontext der französischen Revolution herausgearbeitet hat, vgl. P. Unruh, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 146 Rn. 7 m.w.N.; ausf. Merkel, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 161 ff.; Böckenförde, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 12; Winterhoff, Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung, S. 26-31, 126 f.; vgl. auch Steiner, Verfassungsgebung und verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 173 ff., zur Gegenüberstellung von *pouvoir constituant* und *pouvoir constitué*, der (S. 220 ff.) diese Unterscheidung wegen eines ihr zugrunde liegenden „doppelten Volksbegriff[s]“ allerdings ablehnt und beide Gewalten „als Erscheinungsform der verfassungserzeugenden Gewalt“ (a.a.O., S. 222) versteht.

4006 Zu weitgehend in diesem Zusammenhang Winterhoff, Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung, S. 307, der wegen der Wahlfreiheit des *pouvoir constituant* in Art. 146 GG einen rechtlich unverbindlichen Motivationsversuch sieht.

4007 Ähnlich Sachs, JuS 1991, S. 985 (1987); Murswiek, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 135.

geltenden deutschen Recht zuzurechnende Norm, die entsprechende Rechtswirkungen zu erzeugen vermag.

(b) *Direktdemokratischer Gehalt*

- 956 Zum anderen kann gegen die Einordnung von Art. 146 GG als Entscheidungsrecht eingewendet werden, dass der Normtext nicht von einer „Abstimmung“ spricht, sondern von einem Beschluss des Volkes (in freier Entscheidung) ausgeht. Damit sind zunächst einmal nur das Volk als Entscheidungsträger und die Entscheidungsfreiheit vorgegeben, nicht aber die nähere Ausgestaltung des Entscheidungsprozesses.⁴⁰⁰⁸ Und doch folgt aus der engen sprachlichen Verbindung von Volk und Entscheidungsfreiheit ebenso wie aus der Entstehungsgeschichte, dass die Schlüsselentscheidungen in einem solchen Prozess nur direktdemokratisch getroffen werden können.
- 957 Dies gilt zum einen für die Frage, ob überhaupt der Weg des Art. 146 GG beschritten werden soll. Denn da die vorhandenen Verfassungsorgane als *pouvoirs constitués* kompetenziell an die grundgesetzliche Ordnung gebunden sind, können sie nur den *pouvoir constituant* – der seit dem Akt der Verfassungsgebung von 1949 ruht⁴⁰⁰⁹ – darüber entscheiden lassen, ob er aktiv werden oder aber weiterhin ruhen will. Es bedarf also zuallererst einer Volksabstimmung darüber, ob ein Prozess der Verfassungsablösung und -neuschöpfung überhaupt eingeleitet werden soll, wie dies auch im Fall einer Totalrevision in der Schweiz (gem. Art. 138 Abs. 2, 140 Abs. 2 BVerf CH) und in Brandenburg (Entscheidung für oder gegen die Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung nach einer entsprechenden Volksinitiative gem. Art. 115 Abs. 2 u. 3 BbgVerf) vorgesehen ist; im Fall einer Verneinung wäre das Verfahren mit einem Bekenntnis zum Grundgesetz und insbesondere seiner in Art. 79 Abs. 3 GG umschriebenen Verfassungsidentität bereits abgeschlossen.⁴⁰¹⁰
- 958 Da jedoch eine solche Volksabstimmung nicht im luftleeren Raum stattfinden kann und es dafür keine Verfahrensregelungen gibt, ist dafür ein Bundesgesetz nötig, für das noch die grundgesetzliche Gesetzgebung als *pouvoir constitué* zuständig

4008 Ähnlich *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 233.

4009 Vgl. *Heckmann*, DVBl. 1991, S. 847 (853); *Böckenförde*, *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes*, S. 16 ff.; *Steiner*, *Verfassungsgebung und verfassungsgebende Gewalt des Volkes*, S. 175; ausf. Darstellung des einschlägigen Meinungsstandes bei *Winterhoff*, *Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung*, S. 197-208; die immerwährende Existenz des *pouvoirs constituant* ist auch deshalb richtig, weil sonst eine Fremdbestimmung auf der Zeitachse bestünde: Die Generation der Verfassungssetzung hätte alle nachfolgenden Generationen – womöglich gegen deren Willen – gebunden, was mit dem Prinzip der Volkssouveränität unvereinbar wäre; siehe dazu *Dreier*, *Gilt das Grundgesetz ewig?*, S. 28-34.

4010 *Huber*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, Art. 146 Rn. 16a; *Bartlsperger*, DVBl. 1990, S. 1285 (1291); auch *v. Wedel*, *Das Verfahren der demokratischen Verfassungsgebung*, S. 38 ff., arbeitet mit der Dreistufigkeit von Grundsatzentscheidung, Entwurfserstellung und Verfassungsbeschluss; *v. Beyme*, *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes*, S. 39, verweist auf die entsprechend gestufte Schaffung der Verfassung der IV. Französischen Republik als „demokratischste Ausübung des *pouvoir constituant* der europäischen Verfassungsgeschichte“.

ist. Dabei geht es etwa um die Festlegung des Abstimmungstages, der Frageformulierung und der Abstimmungsorganisation,⁴⁰¹¹ nicht jedoch um ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis.⁴⁰¹² Denn sonst könnte eine Sperrminorität die Mehrheit des *pouvoirs constituant* zur Beibehaltung des Grundgesetzes zwingen, obwohl diese eine neue Verfassung anstreben möchte. Allenfalls denkbar wäre eine Zusatzfrage bei der Volksabstimmung, ob für die Verfassungsablösung eine bestimmte qualifizierte Mehrheit erforderlich sein soll. Dasselbe gilt entsprechend für die Frage eines Abstimmungsquorums.

Die zweite Schlüsselfrage eines Verfassungsablösungsprozesses betrifft die Ratifikation der neuen Verfassung, die von einer (gesondert gewählten) verfassungsberatenden Versammlung vorgelegt wird.⁴⁰¹³ Unstreitig könnte das Volk als Träger der verfassungsgebenden Gewalt durch eine abschließende Volksabstimmung den Verfassungstext akzeptieren und damit unmittelbar legitimieren.⁴⁰¹⁴ In diesem Fall wäre nur noch zu klären, ob die Repräsentativversammlung – die das Verfahrensrecht für diese (zweite) Volksabstimmung festzulegen hätte, weil seit Eintritt ihrer Handlungsfähigkeit die Brückenkompetenzen der *pouvoirs constitués* erledigt wären⁴⁰¹⁵ – eine qualifizierte Mehrheit und/oder ein besonderes Zustimmungsquorum festlegen dürfte oder gar müsste. Für die Sinnhaftigkeit einer solchen zusätzlichen Ratifikationshürde spricht die Bedeutung des höheren Verfassungskonsenses und die damit eher gewährleistete Inklusion struktureller Minderheiten,⁴⁰¹⁶ ohne deshalb aber legitimationsrechtlich zwingend zu sein.⁴⁰¹⁷ Da die ein solches Quorum festlegende Repräsentativversammlung als Vertretung des *pouvoirs constituant* keinen äußeren

959

4011 *Baldus*, KritV 1993, S. 429 (435).

4012 *Kriele*, ZRP 1991, S. 1 (3); *P. Unruh*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 146 Rn. 24; so laut *Wiederin*, AöR 117 (1992), S. 410 (430 m.w.N.), auch die h.M. zu Art. 146 GG a.F. (s. z.B. *Isensee*, Braucht Deutschland eine neue Verfassung?, S. 21), der diese Möglichkeit des Zugriffs „einer Zufallsmehrheit“ auf das Grundgesetz unter Art. 146 GG n.F. für „ebenso zutreffend wie unerfreulich“ hält (a.a.O., S. 440).

4013 Auf die Wahl und Aufgabe der Verfassungsberatenden Versammlung wird hier wegen der fehlenden partizipationsrechtlichen Relevanz nicht eingegangen; näher hierzu *Haug*, AöR 138 (2013), S. 435 (456-459).

4014 Partizipationsrechtlich interessant sind in diesem Zusammenhang Überlegungen von *Merkel*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 222, verschiedene Verfassungsentwürfe oder Teile davon alternativ zur Abstimmung zu bringen; während Ersteres vorstellbar ist, begegnet Letzteres erheblichen Folgeproblemen: So müsste bei Abstimmungen über einzelne Regelungen gewährleistet sein, dass die verschiedenen jeweils mehrheitlich gebilligten Regelungen untereinander kompatibel sind.

4015 Dagegen soll es nach *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 311 f., „in das Belieben der GG-Gesetzgebungsorgane gestellt“ sein, über die Ratifikationsform zu befinden; dies überzeugt jedoch nicht, da dies auf eine Bindung des *pouvoir constituant* durch die – kategorial schwächeren – *pouvoirs constitués* hinausliefe.

4016 *Möller*, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 224; *Nettesheim*, Der Staat 51 (2012), S. 313 (352), will „durch eine Vetoposition eine Majorisierung von (nationalen oder ethnischen) Bevölkerungsgruppen verhindert“ wissen. *Isensee*, Braucht Deutschland eine neue Verfassung?, S. 23-25, betont unabhängig von formalen Beschlusschürden die Notwendigkeit einer breiten Akzeptanz im Sinne einer vertragsähnlichen „Grundübereinkunft“, damit die Verfassung auch „materielle Verfassung“ sein kann; *Stückrath*, Art. 146 GG: Verfassungsablösung, S. 324 ff., zählt daher die Akzeptanz zu den Voraussetzungen der materiellen Verfassungslegitimität; ähnlich v. *Wedel*, Das Verfahren der demokratischen Verfassungsgebung, S. 23 f.

4017 *Stückrath*, Art. 146 GG: Verfassungsablösung, S. 233 f.; vgl. auch *Winterhoff*, Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung, S. 153-155.

Bindungen unterliegen kann, wird man ihr diesen Entscheidungsspielraum (ohne jedoch dazu verpflichtet zu sein) zubilligen müssen. Die Hürde dürfte allerdings nicht so hoch gesetzt werden, dass die vom Volk zu Beginn des Verfahrens ausgesprochene Bejahung der Grundfrage faktisch konterkariert wird.

960 Denkbar wäre aber auch, dass die Repräsentativversammlung die Verfassung nicht nur erarbeitet, sondern auch – nach dem Vorbild der Weimarer Nationalversammlung⁴⁰¹⁸ – verabschiedet;⁴⁰¹⁹ die Beschlusslage im Parlamentarischen Rat sah dies sogar zeitweise ausschließlich vor.⁴⁰²⁰ Um aber die Legitimationskette zu wahren, müsste dafür das Volk als unmittelbarer Träger der verfassungsgebenden Gewalt dieses Mandat erteilen. Dies könnte entweder durch eine gesonderte (Zusatz-)Frage im Rahmen der Abstimmung über die Grundfrage, oder aber in einer gesonderten Volksabstimmung vor der Wahl der Repräsentativversammlung (damit bei dieser Wahl die „Geschäftsgrundlage“ des Wahlakts von vornherein klar ist) erfolgen. Da allerdings in einem säkularen Staatsverständnis nur das Volk als unmittelbarer Träger der verfassungsgebenden Gewalt angesehen werden kann,⁴⁰²¹ ist schon lange – zumindest politikwissenschaftlich – die „Verfassungsratifikation durch das Volk [...] fester Bestandteil der demokratischen Dogmatik“⁴⁰²²

961 Aufgrund der hohen Bedeutung der abschließenden Verfassungsentscheidung ergibt sich aus der inneren Logik von Legitimation, dass daraus ein Gebot der situativ maximal möglichen Legitimation und Partizipation folgt. Dieses Maximum ist in Abhängigkeit von den faktischen Möglichkeiten zu bestimmen. So war im Jahr 1919 die politische Stabilität der öffentlichen Ordnung noch so geschwächt, dass eine gesonderte Volksabstimmung über die Verfassung bei gleichzeitiger Gewährleistung der legitimationsrechtlich erforderlichen Freiheitsräume (insbesondere in

4018 *Herbst*, ZRP 2012, S. 33 (34, insb. Fn. 18).

4019 *Tomuschat*, VVDStRL 49 (1990), S. 70 (88 f. m.w.N.); *P. Unruh*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 146 Rn. 26; *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 146 Rn. 38; *Wiederin*, AöR 117 (1992), S. 410 (439); *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie, S. 11 (19 f.); *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 311; *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 36; *Steiner*, Verfassungsgebung und verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 97 f., 106 ff., geht von einer Offenheit des Demokratieprinzips aus, wonach plebiszitäre und repräsentative Rechtsetzung auch bei der Verfassungsgebung gleichwertig sind.

4020 JöR n.F. 1951, S. 925, wonach die neue Verfassung „von einer frei gewählten und frei entscheidenden gesamtdeutschen Nationalversammlung“ zu beschließen gewesen wäre; weil aber die Beschlusszuständigkeit auf das deutsche Volk (wieder) geändert wurde und das GG selbst ohne Volksabstimmung in Kraft gesetzt wurde, soll Art. 146 GG nach *Rux* (Direkte Demokratie, S. 234 ff.) in Anlehnung an *Bodo Dönnitz* allein auf eine plebiszitäre Entscheidung gerichtet sein und eine Verabschiedung auf repräsentativem Weg ausschließen.

4021 *Böckenförde*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 12 f., bezeichnet den von *Emmanuel Joseph Sieyès* begründeten Wechsel von der „göttlich legitimierten Weltordnung“ zur „säkularen Staatsordnung“ als einen „prägnante[n] Fall ‚politischer Theologie‘“; siehe auch *Winterhoff*, Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung, S. 146-149.

4022 So bereits 1968 v. *Beyme*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 38 f.; ähnlich i.E. auch *Huber*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 146 Rn. 12; *Stückrath*, Art. 146 GG: Verfassungsablösung, S. 293-299, hat in diesem Zusammenhang ein Wertigkeitsmodell zur demokratischen Verfassungslegitimität erarbeitet, das in seiner dritten und höchsten Stufe dem hier vertretenen Ansatz entspricht.

kommunikativer Hinsicht) als zu riskant angesehen werden durfte. Und auch der Parlamentarische Rat in Bonn durfte sich angesichts der äußeren Umstände 1949 für die föderalistische Legitimation durch die Ratifikation seitens der Landtage (Art. 144 Abs. 1 GG) entscheiden.⁴⁰²³ Da jedoch derzeit keine auch nur annähernd mit 1919 oder 1949 vergleichbaren Einschränkungen einer freien Entscheidung in einer unmittelbaren Volksabstimmung zu erkennen sind, die eine Delegation der Schlussscheidung rechtfertigen könnten, kommt aus legitimationsrechtlichen Gründen und zur Wahrung der Anforderungen von Art. 146 GG an die „freie Entscheidung“ nur eine abschließende Annahme der neuen Verfassung in einer Volksabstimmung in Betracht.⁴⁰²⁴ Somit kann man mit Art. 146 GG nur durch eine partizipationsrechtliche Entscheidung zu einer postgrundgesetzlichen Verfassungsordnung gelangen.

(2) Praktische Relevanz

Angesichts der hohen Akzeptanz, die das Grundgesetz – nicht zuletzt wegen der eng mit ihm verbundenen Erfolgsgeschichte der alten Bundesrepublik in ökonomischer, gesellschaftlicher und staatlicher Hinsicht – seit vielen Jahrzehnten genießt,⁴⁰²⁵ scheint die Frage einer Verfassungsablösung rein theoretischer Natur zu sein. Auch die Wiedervereinigung stärkte das Grundgesetz, indem sie nicht zu einer neuen gesamtdeutschen Verfassung geführt hat, sondern im Wege des Beitritts der neuen Länder zum Grundgesetz nach Art. 23 GG a.F. erfolgte.

Allerdings gewinnt die Möglichkeit einer Ablösung des Grundgesetzes im Licht der europäischen Integration durchaus an praktischer Bedeutung. Denn in der

4023 Krit. allerdings v. *Beyme*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 45, zum Widerspruch zwischen der Betonung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes in der Präambel a.F. und der föderalistischen Ratifikation gem. Art. 144 GG; *Murswiek*, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 86, hebt die historische Unrichtigkeit der Präambel hervor, weil das Volk – auch mittelbar – gar nicht gehandelt hat; *Steiner*, Verfassungsgebung und verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 151-155, problematisiert – insoweit konsequent – die Legitimierung des Grundgesetzes durch die *pouvoirs constituants* der einzelnen Ländervölker anstelle eines gesamtstaatlichen *pouvoirs constituant* (etwa des Bundesvolkes als „Verein der Landesvölker“, a.a.O., S. 155); v. *Wedel*, Das Verfahren der demokratischen Verfassungsgebung, S. 280, spricht gar vom Parlamentarischen Rat als „Verfassungsausschuss der Länderparlamente“; zu den Motiven des Parlamentarischen Rates für das Absehen von einer Volksabstimmung siehe oben, → Rn. 926.

4024 Vgl. *Böckenförde*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 20; v. *Wedel*, Das Verfahren der demokratischen Verfassungsgebung, S. 53 f.; *Rux*, Direkte Demokratie, S. 237; a.A. *Merkel*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 216-221, der die Vor- und Nachteile von plebiszitärer und repräsentativer Rechtsetzung für ausgeglichen hält und vielmehr auf eine verfahrensbegleitende (kommunikativ-anregende) Partizipation des Volkes – z.B. durch Petitionen an die verfassungsgebende Versammlung – abstellt.

4025 Vgl. *Roellecke*, NJW 1991, S. 2441 (2445 f.), der die hohe politische Stabilität im Vergleich zur Weimarer Verfassung und die „Problemverarbeitungskapazität“ des Grundgesetzes hervorhebt; *Busse*, DÖV 1991, S. 345 (349), spricht davon, dass „das Grundgesetz nach wohl allgemeiner Überzeugung die beste Verfassung ist, die es in Deutschland je gab“; dass diese Aussage auch über 20 Jahre später noch stimmt, zeigt eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach, wonach 91 % der Befragten ziemlich oder sehr viel Vertrauen in das Grundgesetz haben, das mit diesem Wert alle staatlichen Institutionen – einschließlich BVerfG und Bundespräsident – übertrifft, vgl. https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/kurzberichte_dokumentationen/PD_2014_09.pdf, S. 2.

Judikatur des Bundesverfassungsgerichts von Maastricht über Lissabon bis zum
ESM und – noch deutlicher – in presseöffentlichen Äußerungen von Vertretern
des Gerichts ist hervorgehoben worden, dass die integrationsbedingte Übertragung
von Hoheitsrechten auf die Europäische Union an einen Punkt gelangen kann (und
mutmaßlich auch wird⁴⁰²⁶), an dem die Ewigkeitsgarantie von Art. 79 Abs. 3 GG
wegen eines Identitätswechsels des deutschen Staates – unter den Gesichtspunkten
der Eigenstaatlichkeit und des Demokratieprinzips⁴⁰²⁷ – tangiert ist.⁴⁰²⁸ Dann kann
eine weitere Integration nur noch im Rahmen einer partizipativ zu schaffenden
postgrundgesetzlichen Verfassungsordnung rechtlich realisiert werden.⁴⁰²⁹

964 Freilich sollte man sich dann nicht der Illusion hingeben, dass sich der Verfas-
sungsgebungsprozess auf die EU-Kompatibilität beschränken ließe. Vielmehr dürfte
eine Reihe weiterer Fragen wie etwa eine Neujustierung des innerstaatlichen Fö-
deralismus, das Verhältnis von Rechts- und Sozialstaat, eine verfassungsrechtliche
Sonderstellung verschiedener Bevölkerungsminoritäten oder eine strikte Verpflich-
tung auf die Bekämpfung des Klimawandels in die Diskussion eingebracht werden,
weshalb manche Autoren sich schon für eine Streichung von Art. 146 GG stark
gemacht und damit eher unfreiwillig seine potenziell praktische Relevanz unter-
strichen haben.⁴⁰³⁰

4026 BVerfGE 129, S. 124 (Ls. 3a u. S. 179 f.); jüngere Grundsatzreden des französischen Staatspräsidenten v.
26.9.2017 und v. 9.5.2022 (https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/macron_sorbonne_europe_integral_cle4e8d46.pdf, <https://wayback.archive-it.org/12090/20221120100802/https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/de/aktuelles/botschaft-des-franzosischen-staatspraesidenten/>) und des
Bundeskanzlers v. 29.8.2022 (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzler-olaf-scholz-2079752>) zur Zukunft Europas verdeutlichen den erheblichen Handlungsdruck,
unter dem die Europäische Union steht, und den damit zusammenhängenden Vertiefungsbedarf der
europäischen Integration; s. auch *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 146 Rn. 59 zur „Mutati-
on der Verfassungsordnung“.

4027 BVerfGE 123, S. 267 (331), spricht von einem „Identitätswechsel“ der Bundesrepublik; ebenso *Dreier*,
Gilt das Grundgesetz ewig?, S. 96; *Kirchhof*, HStR X, § 214 Rn. 52; näher dazu *Haug*, AöR 138 (2013),
S. 435 (451-453).

4028 Siehe z.B. der seinerzeitige Präsident des Gerichts *Andreas Voßkuhle*, im FAZ-Interview vom 25.9.2012
unter dem Titel „Mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu“ – <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/vooskuhle-mehr-europa-laesst-das-grundgesetz-kaum-zu-1369184.html>; vgl. auch oben,
→ Rn. 843; krit. dazu *Herbst*, ZRP 2012, S. 33 (35), wonach Art. 79 Abs. 3 GG nicht auf einen „Schutz vor
Europa“ ziele; ähnlich auch *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 146 Rn. 47.

4029 Auch in der Politik ist das Problem angekommen, vgl. die Äußerungen des seinerzeitigen Finanzminis-
ters *Wolfgang Schäuble* (<https://www.spiegel.de/politik/ausland/euro-krise-schauble-prophezeit-baldiges-europa-referendum-a-840549.html>); dagegen hilft der Vorschlag einer „freischwebenden“
Volksabstimmung über eine weitere Integrationsvertiefung (vgl. *Graf Kielmansegg*, FAZ v. 20.9.2012,
S. 8) nicht weiter, denn das Volk wäre dann als Organ innerhalb des grundgesetzlichen Systems und
damit als *pouvoir constitué* (vgl. *Böckenförde*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 22, 24 f.) –
wie alle anderen grundgesetzlichen Organe – an die Identitätsgrenzen von Art. 79 Abs. 3 GG gebunden.

4030 In diesem Sinne hat *Kriele*, ZRP 1991, S. 1 (3 ff.), die Sorge vor einer politisch einseitig gestalteten
Verfassungsablösung in mittelfristiger Zukunft geäußert und deshalb die Abschaffung von Art. 146 GG
– erforderlichenfalls im Weg einer Volksabstimmung – gefordert; ebenso spricht sich *Baldus*, KritV
1993, S. 429 (440), für eine „Entschärfung des Gefahrenpotentials, das Art. 146 GG für eine freiheitliche
und soziale Ordnung Deutschlands darstellt“, durch Streichung oder zeitnahe Volksabstimmung aus.

(3) Entwicklungsgeschichte und Anwendbarkeit des heutigen Art. 146 GG

(a) *Provisorischer Charakter des Grundgesetzes von 1949 und Art. 146 GG a.F.*

Das Grundgesetz von 1949 sah sich selbst als Provisorium, durch das nur ein Teil 965 des angestrebten deutschen Staates verfasst wurde. Dies machen die Bezeichnung als „Grundgesetz“ (statt „Verfassung“)⁴⁰³¹ sowie eine Reihe von Formulierungen in der Präambel und in Art. 23 GG a.F. deutlich. So betont die Präambel, dass das deutsche Volk nur in einigen, enumerativ aufgezählten Ländern das Grundgesetz beschlossen hat, „um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben“ und „das gesamte Deutsche Volk [...] aufgefordert [bleibt], in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“.⁴⁰³² Korrespondierend dazu regelte Art. 23 GG a.F. die Geltung in räumlicher Hinsicht mit der zeitlichen Einschränkung „zunächst“ durch erneute Aufzählung der einzelnen („alten“) Bundesländer⁴⁰³³ und ordnete die Inkraftsetzung des Grundgesetzes in „anderen Teilen Deutschlands [...] nach deren Beitritt“ an. In diesem Kontext wird es verständlich, dass das Grundgesetz mit Art. 146 GG a.F. eine Perspektive auf eine (gesamtdeutsche) Nachfolgeverfassung ausdrücklich aufgewiesen hat.

(b) *Wiedervereinigung und Art. 146 GG n.F.*

Als sich nach dem Fall der Berliner Mauer am 9.11.1989 relativ kurzfristig die Chance 966 zur Wiedervereinigung beider deutscher Staaten eröffnete, war schon aus zeitlichen Gründen⁴⁰³⁴ kein umfassender Verfassungsgebungsprozess möglich. Die Volkskammer der DDR beschloss daher am 23.8.1990 den Beitritt der „neuen“ Bundesländer zur Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 23 GG a.F.⁴⁰³⁵ Parallel dazu schlossen die beiden deutschen Staaten den Einigungsvertrag sowie mit den vier Siegermächten des Zweiten Weltkriegs den Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (sog. Zwei-plus-Vier-Vertrag), in dem u.a. der Verzicht auf alliierte Vorbehalte und auf deutsche Gebietsansprüche festgelegt wurde.⁴⁰³⁶

Dementsprechend mussten im Einigungsvertrag die auf die Wiedervereinigung 967 gerichteten Vorschriften des Grundgesetzes angepasst werden: In Art. 4 Nr. 1 EV

4031 Näher dazu JöR n.F. 1951, S. 14 f.

4032 Wortlaut der Präambel i.d.F. von 1949 bspw. in JöR n.F. 1951, S. 20 f.

4033 Allerdings einschließlich „Groß-Berlin“, das in der Präambel nicht genannt war. Außerdem fehlte in beiden Aufzählungen das Saarland, das erst 1957 – nach einem entsprechenden Beschluss des Landtags – der Bundesrepublik beitrug.

4034 Das Zeitfenster für die Wiedervereinigung war vor allem wegen der Instabilität der sowjetischen Führung sehr begrenzt, wie der wenig später (im Sommer 1991) erfolgte Putsch belegt.

4035 Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Präambel Rn. 8.

4036 Neben diesen beiden Verträgen wurde noch eine ganze Reihe weiterer Verträge – insbesondere mit Polen und der UdSSR – abgeschlossen, vgl. die Aufzählung bei Busse, DÖV 1991, S. 345 f.

wurde die Präambel in ihre heute gültige Fassung gebracht, wonach „die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet“ ist und das Grundgesetz „für das gesamte Deutsche Volk“ gilt. Außerdem wurde in Art. 4 Nr. 2 EV die Bestimmung des Art. 23 GG a.F. ersatzlos aufgehoben (der heutige Europaartikel wurde erst 1992 eingefügt), womit in Übereinstimmung mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag verfassungsrechtlich klargestellt wurde, dass es keine Teile Deutschlands mehr gibt, die der Bundesrepublik beitreten könnten;⁴⁰³⁷ und in Art. 4 Nr. 6 EV wurde Art. 146 GG durch Neufassung in seine gegenwärtige Fassung gebracht. Wie in der Präambel wird darin die erfolgte „Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands“ betont, zugleich aber die alte zeitliche Geltungsbegrenzung für das Grundgesetz fortgeschrieben. Damit wurde das „räumliche Provisorium“ beendet und das „sachliche Provisorium“ fortgeführt.⁴⁰³⁸

- 968 Hintergrund dafür war der Umstand, dass die verfassungspolitische Diskussion über die Frage, ob das deutsche Volk im wiedervereinigten Deutschland eine neue „gemeinsame“ Verfassung beschließen oder das Grundgesetz einfach als Dauerlösung fortgelten solle, zum Zeitpunkt des Abschlusses des Einigungsvertrages noch nicht beendet war.⁴⁰³⁹ So sah Art. 5 EV eine „Empfehlung“ an die verfassungsändernde Gesetzgebung vor, sich mit der Weiterentwicklung des Grundgesetzes zu befassen und dabei auch die „Frage der Anwendung des Artikels 146 des Grundgesetzes und in deren Rahmen einer Volksabstimmung“ zu entscheiden. Die daraufhin eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat empfahl in ihrem Abschlussbericht vom 5.12.1993 ausdrücklich keine Anwendung von Art. 146 GG, weil man sich von einem Verfassungsplebiszit keinen substantiellen Legitimationserfolg versprach und das Gesamtgewicht der vorgesehenen Verfassungsänderungen als zu gering für eine Volksabstimmung ansah.⁴⁰⁴⁰

(c) *Frage der Anwendbarkeit von Art. 146 GG n.F.*

- 969 Angesichts der Unüblichkeit, dass eine Verfassung eine Option zur eigenen Abschaffung enthält – was normalerweise nur unter Bruch mit dem vorherigen Rechtssystem in revolutionären Entwicklungen, nach Staatszusammenbrüchen oder bei Staatsneugründungen erfolgt⁴⁰⁴¹ –, sowie der unstreitigen hohen Bewährung des

4037 Vgl. *Busse*, DÖV 1991, S. 345 (350); *Merkel*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 88 f.

4038 *Dreier*, Gilt das Grundgesetz ewig?, S. 87; s. auch *Merkel*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 34.

4039 *Bartsperger*, DVBl. 1990, S. 1285 (1287 f.), spricht von einem fehlenden „ausreichenden Verfassungskonsens“ im Beitrittsverfahren; dies betrifft wesentlich stärker die Situation zwischen den Parteien der alten Bundesrepublik, als zwischen den Vertragspartnern des Einigungsvertrages; zum politischen Hintergrund vgl. *Ossenbühl*, DVBl. 1992, S. 468 (469).

4040 BT-Drs. 12/6000, S. III f.

4041 So kann weder die Weimarer Verfassung als rechtsevolutionäre Weiterentwicklung der Verfassung des Kaiserreichs angesehen werden, noch das Grundgesetz als systemkonforme Reform der Weima-

Grundgesetzes seit seinem Inkrafttreten vertreten namhafte Staatsrechtslehrer den Standpunkt, dass Art. 146 GG n.F. nicht mehr anwendbar sei, weil die Vorschrift durch die über Art. 23 GG a.F. erfolgte Wiedervereinigung „verbraucht“ bzw. „obsolet geworden“ sei.⁴⁰⁴²

Die Verbrauchstheorie geht von einer automatischen Hinfälligkeit des Art. 146 GG a.F. mit dem Eintritt der staatlichen Einheit aus, so dass die verfassungsändernde Gesetzgebung des Jahres 1990 – gebunden an Art. 79 Abs. 3 GG – nicht die Kompetenz zur Schaffung einer neuen Möglichkeit zur Selbstaufgabe der Verfassung gehabt habe. Diese Sichtweise setzt ein klares Entweder-oder-Verhältnis von Art. 146 GG a.F. und Art. 23 GG a.F. voraus, das im Rahmen der Diskussion über den richtigen Weg zur Wiedervereinigung weite Anerkennung gefunden hat.⁴⁰⁴³ Außerdem sei die Neufassung von Art. 146 GG durch die verfassungsändernde Gesetzgebung als *pouvoir constitué* erfolgt, der als Organ des Grundgesetzes nur innerhalb des grundgesetzlichen Systems handeln könne und deshalb nicht mehr über eine Ablösung der Verfassung – jedenfalls ohne engen zeitlichen Zusammenhang zur Wiedervereinigung – disponieren könne. Jedenfalls aber nach dem Abschluss der insoweit folgenlosen Überprüfung durch die Gemeinsame Verfassungskommission habe sich der provisorische Charakter des Grundgesetzes und damit auch Art. 146 GG n.F. erledigt.⁴⁰⁴⁴

Diese Kritik an der fortbestehenden Anwendbarkeit von Art. 146 GG n.F. vermag jedoch nicht zu überzeugen. Zunächst wird die Verbrauchstheorie in keiner ihrer Varianten vom Wortlaut oder von der Systematik des Grundgesetzes gestützt.⁴⁰⁴⁵ Allenfalls stellte die Wiedervereinigung in Art. 146 GG a.F. eine Anwendbarkeitsvoraussetzung dar, ohne damit jedoch eine Frist für die Verfassungsablösung zu verbinden. Außerdem sprechen weder Wortlaut noch Systematik für ein gegenseitiges

rer Verfassung; ebenso wenig findet die beitriffsbedingte Inkraftsetzung des Grundgesetzes in den neuen Bundesländern eine Rechtsgrundlage in der vorangegangenen Verfassung der DDR; insbesondere tragen die für den Beitrittsbeschluss herangezogenen Normen des Verfassungsgrundsatzgesetzes vom 17.6.1990 den Beschluss zur Selbstauflösung des Staates nicht; würden sie dies tun, wären diese bereits als revolutionsbedingter Rechtsbruch zur vormaligen DDR-Verfassung anzusehen, worauf im Vorspruch des VerfassungsgrundsätzeG auch Bezug genommen wird; zum „juristischen Revolutionsbegriff“, dem der Umsturz der vorherigen Ordnung innewohnt, vgl. *Winterhoff*, Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung, S. 190-192.

4042 Siehe etwa *Isensee*, VVDStRL 49 (1990), S. 39 (53, 67; Ls. 12, 13b); *Tomuschat*, VVDStRL 49 (1990), S. 70 (87); *Hesse*, Verfassungsrecht, Rn. 100, 707.

4043 *Isensee*, VVDStRL 49 (1990), S. 39 (48 ff.; 67; Ls. 13a) spricht von einer Alternative zwischen Weitergeltung und Ablösung und schließt eine Kombination aus; ähnlich *Tomuschat*, VVDStRL 49 (1990), S. 70 (99; Ls. 23); ebenfalls – vor dem Hintergrund des Selbstbestimmungsrechts – gegen eine Kombinationsmöglichkeit von Art. 23 GG a.F. und Art. 146 GG a.F. *Bartsperger*, DVBl. 1990, S. 1285 (1297); dafür *Baldus*, KritV 1993, S. 429 (432); *P. Unruh*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 146 Rn. 11-14.

4044 So *Herbst*, ZRP 2012, S. 33 (35); siehe auch *Kempfen*, NJW 1991, S. 964 (966 f.); *Bartsperger*, DVBl. 1990, S. 1285 (1300), spricht von einer illegalen „Restituierung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes“.

4045 Ausf. *Wiederin*, AöR 117 (1992), S. 410 (418 ff.); *Möller*, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 80 ff.; *Stückrath*, Art. 146 GG: Verfassungsablösung, S. 182 f.; *Moelle*, Der Verfassungsbeschluss, S. 196 f.; *Sachs*, JuS 1991, S. 985 (988-991).

Ausschlussverhältnis von Art. 23 GG a.F. und Art. 146 GG a.F.,⁴⁰⁴⁶ die vielmehr als zwei alternative und miteinander kombinierbare Wege zur Wiedervereinigung anzusehen sind. Des Weiteren setzt die (stark unter dem Eindruck der heftigen verfassungspolitischen Diskussionen im Zuge der Wiedervereinigung stehende) Verbrauchstheorie voraus, dass der Parlamentarische Rat bei Art. 146 GG a.F. ausschließlich die gesamtdeutsche Verfassungsgebung nach einer Wiedervereinigung im Blick gehabt hat.⁴⁰⁴⁷ Tatsächlich aber erfolgte der Gültigkeitsvorbehalt von Art. 146 GG auch wegen der Beeinträchtigungen einer freien Verfassungsgebung durch die Vorgaben der Besatzungsmächte,⁴⁰⁴⁸ was neben der Entstehungsgeschichte durch die ausdrückliche Betonung der „freien Entscheidung“ in Art. 146 GG a.F. belegt wird.⁴⁰⁴⁹ Danach wäre – selbst wenn die „Verbrauchstheorie“ bezüglich Art. 146 GG a.F. dem Grunde nach zuträfe – noch kein Verbrauch dieser Norm eingetreten und die Fortschreibung durch die *pouvoirs constitués* zulässig.

972 Zudem ging es bei der Schlussbestimmung des Grundgesetzes neben der Frage der Wiedervereinigung mindestens gleichrangig um die endgültige Beantwortung der Verfassungsfrage in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg, für die die Wiedervereinigung eine notwendige, aber keinesfalls allein hinreichende Bedingung war.⁴⁰⁵⁰ Für diese Bewertung spricht insbesondere der in Art. 146 GG a.F. und n.F. verwendete Begriff der „Verfassung“ im Gegensatz zur Bezeichnung des Grundgesetzes. Schließlich kann – da der Wortlaut von Art. 146 GG a.F. weder die Wiedervereinigung noch den Wegfall alliierter Vorbehalte ausdrücklich anspricht – in dieser Bestimmung im Rahmen einer dynamischen Verfassungsinterpretation auch eine generelle Offenheit für künftige Entwicklungen der staatlichen Verfasstheit des deutschen Volkes, wie sie etwa auch eine vertiefende europäische Integration darstellt, gesehen werden. Doch selbst wenn man dieser Argumentation nicht folgen wollte, erscheint die Einengung der Handlungsspielräume der *pouvoirs constitués* zu weitgehend. Denn Art. 146 GG begründet die generelle Dispositionsgewalt des *pouvoirs constituant* nicht (was die *pouvoirs constitués* in der Tat nicht könnten), sondern setzt sie voraus.⁴⁰⁵¹

973 Neben der Verbrauchstheorie wird vereinzelt auch vertreten, Art. 146 GG n.F. sei verfassungswidriges Verfassungsrecht, indem die Vorschrift dem von Art. 79 Abs. 3

4046 Ausf. Moelle, Der Verfassungsbeschluss, S. 150-164, der dies anhand aller klassischen Auslegungsmethoden belegt; Merkel, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 33-36, 46.

4047 Isensee, Braucht Deutschland eine neue Verfassung?, S. 32 f.

4048 Dazu näher Murswiek, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 92-95.

4049 Murswiek, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 123 f.; siehe auch den Hinweis auf die „Unfreiheit“ des Parlamentarischen Rates als wesentliche Ursache für das Insistieren Carlo Schmid's auf Art. 146 GG, den Thomas Dehler schon damals gestrichen wissen wollte, bei Wiederin, AöR 117 (1992), S. 410 (422 ff., 438 m.w.N.).

4050 Dreier, Gilt das Grundgesetz ewig?, S. 85, der deshalb von einer „Doppelfunktion“ des Art. 146 GG a.F. spricht.

4051 Bartlspenger, DVBl. 1990, S. 1285 (1298).

GG verbürgten Charakter des Grundgesetzes als Grundlage einer dauerhaften staatlichen Ordnung entgegenstehe.⁴⁰⁵² Diese Sicht verkennt jedoch, Art. 146 GG die Schaffung einer neuen Verfassung zum Gegenstand hat und deshalb gerade nicht am Maßstab der in Art. 79 Abs. 3 GG enthaltenen Identität der alten Verfassung gemessen werden kann.⁴⁰⁵³

Letztlich sind alle diese argumentativen Bemühungen primär verfassungspolitisch durch die Sorge motiviert, durch eine neue Verfassung könne eine andere Republik herbeigeführt werden;⁴⁰⁵⁴ von „einer Sprengladung unter den Fundamenten des Grundgesetzes“ (*Martin Kriele*) war ebenso die Rede wie von einer „Zeitbombe im Verfassungsgehäuse“ und von der Möglichkeit eines „legalen Staatsstreichs“ (*Josef Isensee*).⁴⁰⁵⁵ Doch darf keine noch so begründete Anhänglichkeit an das Grundgesetz als „bestmögliche Verfassung für das vereinigte Deutschland“⁴⁰⁵⁶ dazu führen, Wege zu einer postgrundgesetzlichen Verfassungsordnung unzulässig zu negieren oder zu verengen.⁴⁰⁵⁷ Vielmehr ist – bei allen damit verbundenen staatspolitischen Risiken – davon auszugehen, dass die verfassungsändernde Gesetzgebung von 1990 durch die Einschlebung des Relativsatzes „das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt“ (nur) deutlich gemacht hat, dass der territoriale Wiedervereinigungsvorbehalt erledigt ist. Indem er jedoch zugleich zulässigerweise die Perspektive einer Verfassungsablösung fortschrieb,⁴⁰⁵⁸ hat Art. 146 GG n.F. die Möglichkeit, zu einer anderen Staats- und Verfassungsordnung überzugehen, erhalten und bekräftigt. Das Grundgesetz sieht daher nach wie vor eine verfassungsrechtlich angelegte, sozusagen „institutionalisierte“ Revolution vor.⁴⁰⁵⁹

974

4052 So *Kempen*, NJW 1991, S. 964 (966 f.); *Roellecke*, NJW 1991, S. 2441 (2444 m.w.N.), gelangt ebenfalls zu diesem Ergebnis, weil ansonsten die Schutzwirkungen des Art. 79 Abs. 3 GG unterlaufen werden könnten.

4053 *Stückrath*, Art. 146 GG: Verfassungsablösung, S. 109 f.

4054 Völlig grundlos waren die Sorgen nicht, wie der stark ideologisierte Verfassungsentwurf der Bundestags-Gruppe der PDS/Linke Liste zeigt (BT-Drs. 12/6570); darin waren ein Verfassungsgebot „Friedenspolitik“, ein „ausgebautes“ Demokratieprinzip, eine „Konkretisierung der Sozialstaatlichkeit“ und eine „Wirtschaftsverfassung mit gesellschaftlicher Kontrolle“ (a.a.O., S. 39 ff., 42 f.) vorgesehen, während die individuellen Grundrechte erst (unvollständig) im zweiten Abschnitt – und damit die Menschenwürde in Art. 12 (sic!) – geregelt werden sollten (a.a.O., S. 6).

4055 Zitate aus der Tagespresse jew. m.w.N. bei *Stern*, DtZ 1990, S. 289 (293), und bei *Dreier*, Gilt das Grundgesetz ewig?, S. 84; vgl. auch *Roellecke*, NJW 1991, S. 2441 (2447), bzgl. einer „Politisierung der Verfassungsgebung“.

4056 *Isensee*, VVDStRL 49 (1990), S. 39 (56).

4057 *Dreier*, Gilt das Grundgesetz ewig?, S. 98-111, warnt in diesem Zusammenhang von „Verfassungssakralisierung“.

4058 Vgl. *Baldus*, KritV 1993, S. 429 (436), der im Wege einer verfassungskonformen Auslegung Art. 146 GG n.F. als eine „bestätigende Geltungsfortschreibung seines Vorgängers“ ansieht.

4059 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 236 f.

(4) Vorgaben für eine postgrundgesetzliche Verfassung und ihren Entstehungsprozess

(a) Keine Bindung an Art. 79 Abs. 2, 3 GG

975 Teilweise wird vertreten, die Verfassungsablösung nach Art. 146 GG sei an die Mehrheitserfordernisse und an die Ewigkeitsgarantie gem. Art. 79 Abs. 2 u. 3 GG gebunden. Eine Argumentation stellt darauf ab, dass die Änderung von Art. 146 GG im Einigungsvertrag „das Tor zu einer inhaltlich unbeschränkten Neugestaltung der Verfassungsordnung geöffnet“ habe und deshalb den Grenzen von Art. 79 Abs. 3 GG unterliege.⁴⁰⁶⁰ Da Art. 146 GG a.F. aber diesen Grenzen nicht unterlag,⁴⁰⁶¹ würde dies voraussetzen, dass Art. 146 GG a.F. diese Neugestaltungsoption nie enthalten hätte oder durch die Wiedervereinigung obsolet geworden wäre, was – wie dargelegt – gerade nicht der Fall ist.⁴⁰⁶²

976 Ein anderer Ansatz stützt sich auf einen Erst-recht-Schluss: Wenn die Vorgaben des Art. 79 GG schon bei der „geringeren“ Verfassungsänderung zu beachten sind, müssten sie erst recht für die weitergehende Verfassungsablösung gelten.⁴⁰⁶³ Dies verkennt jedoch mehrerlei: Zum einen gibt es zwischen Art. 79 GG und Art. 146 GG kein „lineares Stufenverhältnis“, wie etwa in der Schweiz zwischen Teil- und Totalrevision der dortigen Bundesverfassung.⁴⁰⁶⁴ Denn während Art. 79 GG Änderungen innerhalb des Systems des Grundgesetzes behandelt, tritt Art. 146 aus diesem System – einschließlich seiner Verfahrensregelungen – heraus, indem hier keine grundgesetzlichen Verfassungsorgane handeln, sondern das Volk kraft seiner originären Souveränität.⁴⁰⁶⁵ Diese Differenzierung wird auch von der Systematik des Grundgesetzes unterstrichen: Während Art. 79 GG innerhalb des Gesetzgebungsabschnitts steht, gehört Art. 146 GG zu den Übergangs- und Schlussbestimmungen; dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht (noch für Art. 146 GG a.F.) den Begriff einer „in die Zukunft gerichteten Überleitungsnorm“ geprägt.⁴⁰⁶⁶ Mit anderen Worten: Bei Art. 79 GG handeln die verfassten Staatsorgane (*pouvoir constitué*), während bei Art. 146 GG die verfassungsgebende Gewalt des Volkes (*pouvoir constituant*) angesprochen ist.⁴⁰⁶⁷ Der *pouvoir constituant* ist vor- oder außerrecht-

4060 Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 146 Rn. 48-50.

4061 So ausdrücklich auch Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 146 Rn. 29.

4062 Siehe eben zuvor, → Rn. 969-974.

4063 Stern, DiZ 1990, S. 289 (293 f.); mit etwas anderer Begründung (insbes. für Art. 79 Abs. 2 GG) Busse, DÖV 1991, S. 345 (351 f.).

4064 In diesem Sinn betont Sachs, JuS 1991, S. 985 (986), die „kategoriale Verschiedenheit“ zwischen einer Verfassungsänderung – und sei sie so weitreichend, dass sie einer Totalrevision gleich käme – und einer Verfassungsablösung.

4065 Kriete, ZRP 1991, S. 1 (3); Murswiek, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 164 f.

4066 BVerfGE 5, S. 85 (131).

4067 Böckenförde, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 23; Murswiek, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 168-174; Dreier, Gilt das Grundgesetz ewig?, S. 42, 45, spricht von einem aliud-Verhältnis zwi-

lich legitimiert⁴⁰⁶⁸ und unterliegt im Gegensatz zu den pouvoirs constitués keinen Bindungen der vorausgegangenen Verfassungsordnung.⁴⁰⁶⁹

(b) Vor- und überstaatliche Bindungen

So frei der pouvoir constituant demnach „im Inneren“ ist, so sehr unterliegt er 977 „äußeren“ Bindungen vor- und überstaatlicher Qualität. Dies gilt etwa für das Naturrecht, das Wesen einer Verfassung, Legitimitätsvoraussetzungen und -vorstellungen sowie – in konkreter Hinsicht vor allem – das Völkerrecht.⁴⁰⁷⁰ Denn mit der Verfassungsgebung ist die Fortführung oder Schaffung eines Staates als Völkerrechts-subjekt verbunden, das als solches mindestens an die Regeln des zwingenden Völkergewohnheitsrechts (ius cogens) gebunden ist. Hinzu kommen die völkervertragsrechtlich eingegangenen Verpflichtungen des Vorgängerstaates, wenn der pouvoir constituant bereits zuvor in derselben Zusammensetzung staatlich verfasst gewesen ist und der neu verfasste Staat deshalb in der Rechtsnachfolge des Vorgängerstaates steht.⁴⁰⁷¹ Würde also das deutsche Volk über den Weg von Art. 146 GG eine postgrundgesetzliche Verfassungsordnung herbeiführen, müsste es bei den inhaltlichen

schen Verfassungsgebung und –änderung, weil Verfassungsänderung „Revision des Normenbestandes ohne Wechsel der Identität“ ermöglicht; *Winterhoff*, Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung, S. 303-315, charakterisiert Art. 146 GG (a.F.) als „pouvoir constituant-bezogenen Ablösungsvorbehalt“, während die Totalrevision der Schweizer Verfassung gem. Art. 193 BVerf CH – die im Rahmen der vorhandenen Verfassungsordnung erfolgt – einen „pouvoirs constitués-bezogenen Ablösungsvorbehalt“ darstelle; außerdem sehr ausf. zur Unterscheidung zwischen Verfassungsgebung und –änderung, a.a.O., 183 ff., 340 ff.; weitere Differenzierungen in einen „pouvoir constituant originaire“ und einen „pouvoir constituant institué“, weil Art. 146 GG durch die Erwähnung der Verfassungsablösung eine „verfasste verfassungsgebende Gewalt“ schaffe – vgl. *Wiederin*, AöR 117 (1992), S. 410 (415), und *Winterhoff*, Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung, S. 213 f. –, weist *Kriele*, ZRP 1991, S. 1 (4 m.w.N.), zu Recht zurück, weil Art. 146 GG die verfassungsgebende Gewalt nicht etabliert, sondern voraussetzt; ebenso *P. Unruh*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 146 Rn. 8.

4068 Zu den dogmatischen Grundlagen in der Verfassungs- und Staatslehre ausf. *Winterhoff*, Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung, S. 131 ff., der letztlich von einem „politisch-faktischen Phänomen bar jeglicher rechtlicher Bindung“ (a.a.O., S. 254) spricht; zur „politischen Autorität“ des Volkes als außerrechtliche Legitimationsgrundlage vgl. *Böckenförde*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 10 f.; ähnlich *Murswiek*, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 147-151; s. auch *Kempen*, NJW 1991, S. 964 f. m.w.N.

4069 Wie hier *Sachs*, JuS 1991, S. 985 (986 f.); *Möller*, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 86 f.; *Merkel*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 109-116 (bzgl. Art. 79 Abs. 2 GG); *Dreier*, Gilt das Grundgesetz ewig?, S. 90; *Bartlspenger*, DVBl. 1990, S. 1285 (1298), spricht von der „gar nicht ‚verfassbaren‘ verfassungsgebenden Gewalt des Volkes“; *Huber*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, Art. 146 Rn. 10 f.; *P. Unruh*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 146 Rn. 7; grundsätzlich in diesem Sinne auch *Moelle*, Der Verfassungsbeschluss, S. 208 f.; vgl. auch *Steiner*, Verfassungsgebung und verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 174 f., 190.

4070 *Murswiek*, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 137-143, sieht diese Bindungen nur in sehr engen Grenzen; sehr weitgehend demgegenüber *v. Wedel*, Das Verfahren der demokratischen Verfassungsgebung, S. 57 ff., der für die Legitimität einer Verfassung inhaltlich-qualitative Anforderungen aufstellt; ähnlich *Tomuschat*, VVDStRL 49 (1990), S. 70 (90), bezüglich völkerrechtlicher Bindungen; ausf. Darstellung des Meinungs- und Argumentationsstandes bei *Winterhoff*, Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung, S. 156-164.

4071 *Winterhoff*, Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung, S. 252-254; a.A. *Herdegen*, in: *Dürrig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 146 Rn. 52.

Festlegungen in der neuen Verfassung allen diesen Bindungen Rechnung tragen. Hierzu zählen etwa die Mitgliedschaften in supra- und internationalen Organisationen und vielfältige menschen-, umwelt- und sozialrechtliche Konventionen und Abkommen, aber auch der völkergewohnheitsrechtlich konsenterte Kerngehalt der Menschenrechte.

(c) Bindungen aus Art. 146 GG selbst

978 Die Bindungen aus Art. 146 GG können nur in enger Anlehnung an seinen Wortlaut ermittelt werden, der freilich relativ unkonkret ist und insoweit nur ein „unvollkommen-plebiszitäres Element“⁴⁰⁷² enthält. Das Bundesverfassungsgericht hat aus der in Art. 146 betonten „freie[n] Entscheidung des deutschen Volkes“ für den Entstehungsprozess einer postgrundgesetzlichen Verfassung das Erfordernis eines „gewisse[n] Mindeststandard[s] freiheitlich-demokratischer Garantien“ beim Verfassungsgebungsprozess abgeleitet.⁴⁰⁷³ Man wird aus dem Begriff der „freien Entscheidung“ jedenfalls insoweit eine Systemaussage für den Neuschöpfungsprozess ableiten können, wonach das Volk partizipativ daran zu beteiligen und eine Willenseinschränkung des Einzelnen etwa durch eine Diktatur des Proletariats oder andere oligarchische Strukturen unzulässig ist. Des Weiteren bedeutet „freie Entscheidung“ eine Freiheit „von äußerem und innerem Zwang“,⁴⁰⁷⁴ insbesondere also von Einflussnahmen auswärtiger Mächte (wie im Fall des Grundgesetzes).⁴⁰⁷⁵ Außerdem bedingt der freiheitliche Entscheidungsbegriff, dass keine Fremdbestimmung des Volkes – auch nicht „von oben“ – stattfindet, sondern der Prozess demokratisch von unten nach oben gestaltet sein muss. Dies bedeutet konkret, dass die ggf. nötigen Wahlen für eine Repräsentativversammlung und Abstimmungen zumindest allgemein, frei, gleich und geheim sein müssen, da beim Fehlen eines dieser Merkmale kein freier demokratischer Entscheidungsprozess gewährleistet ist.⁴⁰⁷⁶ Dazu gehört außerdem ein offener und fairer Kommunikations- und Meinungsbildungsprozess im Vorfeld von Entscheidungen; es muss grundsätzlich jeder alles ohne inhaltliche

4072 Stückrath, Art. 146 GG: Verfassungsablösung, S. 184, im Anschluss an Dirk Heckmann.

4073 BVerfGE 5, S. 85 (131 f.); da die entscheidende Passage in Art. 146 GG von der Änderung 1990 unberührt geblieben ist, gilt diese Aussage aus dem KPD-Urteil zu Art. 146 GG a.F. auch für Art. 146 GG n.F.

4074 BVerfGE 5, S. 85 (131).

4075 Allerdings haben die Vorgaben der Westalliierten kaum zu tatsächlicher Fremdbestimmung geführt, weil sie entweder einer starken Auffassung im Parlamentarischen Rat entsprachen oder durch Verhandlungen erheblich abgeschwächt werden konnten, vgl. Haug, Das Grundgesetz von 1949, S. 355 (359 f. m.w.N.); Mußgnug, HStR, § 8 Rn. 71.

4076 P. Unruh, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 146 Rn. 29; Tomuschat, VVDStRL 49 (1990), S. 70 (88 f.); Murswiek, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 131; siehe auch Stückrath, Art. 146 GG: Verfassungsablösung, S. 248 f., die in Anschluss an Thomas Würtenberger insoweit die Gewährleistung politischer Freiheit, der Menschenwürde und „sozialer Mindeststandards“ als freiheitsschaffende Rahmenbedingungen benennt.

Tabus einbringen können. Ansonsten läge keine „freie Entscheidung“, sondern nur eine (unfreie) Akklamation vor.⁴⁰⁷⁷

Daneben weist Art. 146 GG die Ausübungskompetenz für diese freie Entscheidung dem „deutschen Volk“ zu. Eine entsprechende Bezugnahme auf Art. 116 GG⁴⁰⁷⁸ ist in diesem Zusammenhang zwar naheliegend, greift aber zu kurz. Da es hier um die Umschreibung des *pouvoirs constituant* geht, muss es sich um das deutsche Volk als Nation handeln. Dieser Begriff umfasst diejenigen, die sich bewusst als Teil des gerade für Deutschland als ihre Heimat handelnden politischen Akteurs empfinden.⁴⁰⁷⁹

IV. Das direktdemokratische Instrumentarium auf Landesebene

1. Zulässigkeit

Trotz des Fehlens eines allgemeinen direktdemokratischen Entscheidungsinstrumentariums auf Bundesebene sind die Länder darin frei, in ihren Verfassungen solche partizipativen Formate in ihrer staatlichen Willensbildung vorzusehen. Dem steht insbesondere nicht das – von zentralistischer Warte gerne überbewertete – Homogenitätsgebot gem. Art. 28 Abs. 1 GG entgegen.⁴⁰⁸⁰ Denn dieses verpflichtet die Länder keineswegs auf eine weitreichende staatsstrukturelle Homogenität mit dem Bund, erst recht nicht zu Konformität oder Uniformität.⁴⁰⁸¹ Vielmehr stellt Art. 28 Abs. 1 GG eine Ausnahmeregelung zum ewigkeitsgeschützten Föderalismusprinzip dar, wonach die Länder keine Untergliederungen des Bundes, sondern Gebietskörperschaften mit originär eigenstaatlicher Qualität und folglich eigenen landesbezogenen *pouvoirs constituants* darstellen.⁴⁰⁸² Hieraus folgt eine grundsätzlich unbeschränkte Autonomie der Länder, ihre eigenen Verfassungsräume selbstbestimmt zu gestalten.⁴⁰⁸³

4077 *Nettesheim*, Der Staat 51 (2012), S. 313 (350); vgl. dazu v. *Wedel*, Das Verfahren der demokratischen Verfassungsgebung, S. 52.

4078 *P. Unruh*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 146 Rn. 27; krit. zu dieser einengenden „Weichenstellung“ v.a. aus europarechtlicher Perspektive *Nettesheim*, Der Staat 51 (2012), S. 313 (346 f., 352).

4079 *Böckensförde*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, S. 13 f., definiert die Nation als „Gruppe von Menschen, die sich ihrer selbst als politische Größe bewusst ist“; *Kirchhof*, HStR X, § 214 Rn. 104, versteht unter Nation und Volk „Menschen, die in kultureller, sprachlicher und politischer Gemeinschaft leben, von einer einheitlichen Kultur geprägt sind“; *Isensee*, VVDStRL 49 (1990), S. 39 (42) bezeichnet die Nation „als die vorstaatliche, politische Willenseinheit des Volkes“; *Murswiek*, Die verfassungsgebende Gewalt, S. 125, betont die Inklusion der Staatsangehörigen aller Gruppen „als Aktivbürgerschaft“.

4080 *David*, HmbVerf (2004), Art. 50 Rn. 2.

4081 BVerfGE 9, S. 268 (279); *Huber*, AöR 126 (2001), S. 165 (172 f.); *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 49; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 28 Rn. 5; *Huber*, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, S. 23; *Pautsch*, Verfassungsändernde Volksgesetzgebung, S. 13 (18); *Guckelberger*, VerwArch 2015, S. 1 (11).

4082 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 647.

4083 *S. Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren, S. 135; *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 25; *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 42; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 28 Rn. 3, 18–24.

981 Folglich ist das Homogenitätsgebot als Ausnahme zu diesem Grundsatz eng auszulegen,⁴⁰⁸⁴ weshalb es sich nur auf das identitätsrelevante (also von Art. 79 Abs. 3 GG erfasste)⁴⁰⁸⁵ „Mindestmaß an verfassungsstruktureller und materieller Übereinstimmung“ beschränkt.⁴⁰⁸⁶ Zwar fordert Art. 28 Abs. 1 GG mit den Worten „im Sinne dieses Grundgesetzes“ eine geschlossene 1:1-Übertragung des grundgesetzlichen Verständnisses des Demokratieprinzips auf die Länder. Das hat insbesondere zur Folge, dass es den Ländern trotz ihrer Verfassungsautonomie verwehrt ist, ihrer Staatlichkeit einen von Art. 20 Abs. 2 S.1 GG abweichenden Begriff vom Volk als zentrales Legitimationssubjekt zugrunde zu legen und den Kreis ihrer Staatsangehörigen über deutsche Einwohner hinaus auf andere dort dauerhaft lebende Personen zu erstrecken oder solche Personen an der Ausübung von Staatsgewalt zu beteiligen.⁴⁰⁸⁷ Lediglich mit der Festlegung der von Art. 20 Abs. 2 GG nicht erfassten Altersuntergrenzen innerhalb des Teilvolks der Staatsangehörigen können die Länder den Kreis der Abstimmungsberechtigten modifizieren.

982 Insbesondere aber folgt aus dem Homogenitätsgebot kein Verbot direktdemokratischer Entscheidungsformate. Denn Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG spricht ausdrücklich von Abstimmungen und ist damit – wenngleich im Bund bislang nicht operationalisiert – für diese Demokratieform ebenso offen wie für das Repräsentationsprinzip.⁴⁰⁸⁸ Einige Landesverfassungen betonen deshalb, dass das jeweilige Landesvolk seinen Willen unmittelbar durch Wahlen ebenso wie durch Volksbegehren und Volksentscheide bekundet sowie mittelbar durch die verschiedenen Staatsorgane handelt.⁴⁰⁸⁹ Dementsprechend hat auch das Bundesverfassungsgericht ein „freie[s], durch bundesrechtliche Normen nicht beschränkte[s] Ermessen der Länder“ zur Entscheidung über das „ob“ und das „wie“ direktdemokratischer Instrumente anerkannt.⁴⁰⁹⁰

4084 Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 28 Rn. 12; Huber, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, S. 23.

4085 S. Schwerdtfeger, Legitimation von Quoren, S.147 ff., arbeitet zutreffend die Übereinstimmung der Gewährleistungsinhalte von Art. 79 Abs. 3 GG und Art. 28 Abs. 1 GG heraus, weshalb sich die beiden Normen nur in ihren Regelungsadressaten (Art. 79 Abs. 3 GG: Bundesgesetzgebung; Art. 28 Abs. 1 GG: Länderverfassungsgebung) unterscheiden; ebenso Huber, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, S. 23 f.; David, HmbVerf (2004), Art. 50 Rn. 2; Augsberg, ZG 2012, S. 251 (259).

4086 S. Schwerdtfeger, Legitimation von Quoren, S.136, 323 (These 4); im Erg. ebenso Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie, S. II (20); ähnlich Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 28 Rn. 29-32; David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 38 f.

4087 BremStGH, Urt. v. 31.1.2014 – Az. 14 St I/13, NVwZ-RR 2014, S. 497 (Ls. 2 u. S. 498 f.); Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 28 Rn. 73, 77; auf dieser Linie liegt auch Art. 22 Abs. 1, 2 BbgVerf; a.A. Rux, Direkte Demokratie, S. 253-258.

4088 Huber, AÖR 126 (2001), S. 165 (176 f.); ders., Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, S. 25 f.; Saurer, DVBl. 2012, S. 1082 (1088); Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 653; Augsberg, ZG 2012, S. 251 (259); Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 41; Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie, S. II (20), sehen in dieser Kombination von Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG deshalb den „Garanten“ für direktdemokratische Instrumente auf Länderebene; s. auch oben, → Rn. 927 f.

4089 Art. 66 Abs. 2 BremVerf, 71 HessVerf, 2 NRWVerf, 45 ThürVerf.

4090 BVerfGE 60, S. 175 (209).

Allerdings verlangt Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG mit einem ausdrücklichen Gebot der Einrichtung von Volksvertretungen die Schaffung von Repräsentativstrukturen. Zwar ist damit weder eine Vorgabe etwa eines parlamentarischen Regierungssystems⁴⁰⁹¹ noch ein Ausschluss volksunmittelbarer – und damit ebenfalls demokratischer – Entscheidungsrechte⁴⁰⁹² verbunden. Aber aus dem Repräsentationsgebot folgt, dass die Landesverfassungen in ihrer Kompetenzordnung die Arbeits-, Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit dieser Volksvertretungen nicht substanziell gefährden dürfen,⁴⁰⁹³ was freilich nicht gleich bei jeder direktdemokratisch möglichen Intervention der Fall ist.⁴⁰⁹⁴ Sogar in der direktdemokratieintensiven Schweiz wird nicht ernsthaft behauptet, die Parlamente auf kantonaler oder gesamtstaatlicher Ebene seien nicht mehr arbeitsfähig. Insofern fordert Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG den bereits oben als notwendig angesehenen angemessenen Ausgleich zwischen den beiden Demokratieformen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht.⁴⁰⁹⁵ Daher folgt aus dem grundgesetzlichen Homogenitätsgebot auch keine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Länder zur Einführung von Zustimmungsquoren.⁴⁰⁹⁶

Bereits in der Weimarer Republik waren direktdemokratische Instrumente auf Landesebene weit verbreitet. In allen Ländern gab es ein Volksgesetzgebungsverfahren und fast überall auch die Möglichkeit einer volksbeschlossenen vorzeitigen Parlamentsauflösung,⁴⁰⁹⁷ wenngleich die praktische Einführung wegen teilweise erst erheblich verzögert erlassener Ausführungsbestimmungen oft länger auf sich warten ließ.⁴⁰⁹⁸ Mit drei – letztlich aber erfolglosen – Volksgesetzgebungsverfahren in Hamburg (1921), Bayern (1924) und Lippe (1928),⁴⁰⁹⁹ immerhin 20 Parlamentsauflö-

4091 Denkbar wäre beispielsweise eine Direktwahl von Minister- bzw. Staatspräsidenten, wie beispielsweise die entsprechende Diskussion bei Schaffung der Verfassung von Baden-Württemberg zeigt, vgl. *Feuchte*, Verfassungsgeschichte, S. 212 f.; s. auch *Rux*, Direkte Demokratie, S. 243; *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 Abs. 1 Rn. 57; *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 58; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 28 Rn. 40-42.

4092 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 243; *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 Abs. 1 Rn. 65; *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 58, 106; *Huber*, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, S. 27 f.; zu weitgehend *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 67 Rn. 2, wonach „die Länder zur Übernahme der grundsätzlichen [auch auf Bundesebene – wie ausgeführt (s.o., → Rn. 885) – nicht bestehenden] Prävalenz der repräsentativen Demokratie“ gezwungen seien; ähnlich auch *Burgi*, ZG 2015, S. 34 (40).

4093 *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 Abs. 1 Rn. 66.

4094 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 246.

4095 S. oben, → Rn. 888-892; ähnlich auch *Rux*, Direkte Demokratie, S. 243 ff., bezüglich des Haushaltsvorbehalts.

4096 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 250 f.

4097 *Kaisenberg*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Staatsrecht, Bd. II, § 75, S. 204 (218), wonach lediglich Hamburg und Mecklenburg-Strelitz keine vorzeitige Parlamentsauflösung durch das Volk kannten (a.a.O., S. 219); ausf. zur Direktdemokratie auf Länderebene in der Weimarer Zeit *Rux*, Direkte Demokratie, S. 130 ff.

4098 *Schiller*, Direkte Demokratie, S. 599 (610).

4099 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 158-160.

sungsiniciativen (die einmal direkt und in fünf Fällen indirekt erfolgreich waren)⁴¹⁰⁰ sowie drei sonstigen Verfahren konnte die damalige Direktdemokratie in den Ländern durchaus eine gewisse Relevanz entfalten.⁴¹⁰¹

985 Diese plebiszitoffene Verfassungstradition führten die vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen bei der staatlichen Neugründung nach dem Zusammenbruch der NS-Diktatur ganz überwiegend bruchlos fort.⁴¹⁰² In Bayern folgt aus Art. 7 Abs. 2 BayVerf sogar eine grundrechtliche Relevanz der unmittelbaren bürgerschaftlichen Mitwirkung an der Staatswillensbildung.⁴¹⁰³ Viele der nach Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassenen Landesverfassungen sahen dagegen diese Entscheidungsrechte zunächst überwiegend nicht mehr⁴¹⁰⁴ – oder allenfalls stark begrenzt⁴¹⁰⁵ – vor; lediglich die Verfassungen von 1950 von Berlin und Nordrhein-Westfalen wichen davon ab.⁴¹⁰⁶ Erst seit den 1990er Jahren verfügen alle Länder über ein (unterschiedlich) breites direktdemokratisches Instrumentarium.⁴¹⁰⁷ Den damit verbundenen Kontrast zur Governance auf Bundesebene nennt *Markus Möstl* eine „eigentümliche bundesstaatliche Spaltung in Sachen direkter Demokratie“,⁴¹⁰⁸ was aber in einem die verschiedenen Ebenen respektierenden föderalen Verständnis weder nachteilig noch – erst recht – juristisch problematisch ist.

4100 Siehe im Einzelnen *Rux*, Direkte Demokratie, S. 161-180: Die einzige direkte Parlamentsauflösung durch Volksentscheid erfolgte 1932 im Land Oldenburg; in zwei Fällen wurden Neuwahlen nötig, weil das Volk in der Schiedsrichterrolle zwischen Parlament und Regierung zugunsten Letzterer votierte (Bremen 1921, Lübeck 1924), und in drei Fällen kam das Parlament – nach bereits erfolgreichen Auflösungsbegehren – dem Volksentscheid durch Selbstauflösung zuvor (Sachsen 1922, Bayern 1924, Braunschweig 1924). Auffällig ist, dass alle neun Auflösungsinitiativen ab 1930 von der NSDAP und/oder der KPD maßgeblich betrieben oder unterstützt wurden, was deren destabilisierende Wirkung für das Repräsentativsystem deutlich macht; ähnlich auch *Rux*, a.a.O., S. 192 f.

4101 Vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 180 f., wonach es sich um ein Verfassungsreferendum in Berlin (1919), ein Referendum über den Anschluss Schaumburg-Lippes an Preußen (1926) und ein Volksbegehren zur Ministeranklage in Mecklenburg-Schwerin (1928) handelte.

4102 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 202 f., verweist in diesem Zusammenhang auf die Verfassungen von 1946/47 der Länder Bayern, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden, Württemberg-Hohenzollern, Mark Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (m.w.N.), von denen freilich nach Gründung des Landes Baden-Württemberg und der DDR lediglich die vier Erstgenannten übrig blieben.

4103 BayVerfGH, Entsch. v. 21.11.2016 – Az. Vf. 15-VIII-14, Vf. 8-VIII-15, NVwZ 2017, S. 319 (Rn. 87, 92).

4104 So in Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein sowie im Saarland, vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 261, 263.

4105 Die baden-württembergische Landesverfassung von 1953 kannte nur ein regierungsseitig einleitbares Referendum sowie ein auf die Auflösung des Landtags gerichtetes Volksbegehrens- und -entscheidungsverfahren, vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 262.

4106 Näher *Rux*, Direkte Demokratie, S. 261 f.

4107 Daraus folgt freilich auch umgekehrt aus Art. 28 Abs. 1 GG kein Homogenisierungsdruck auf den Bund, es den Ländern gleichzutun – wie *Pestalozza*, Jura 1994, S. 561 (576), und *Degenhart*, Der Staat 31 (1992), S. 77 (77 f., 79 f.), meinen –, da die Verfassungsräume von Bund und Ländern voneinander getrennt und unabhängig sind, vgl. *Müller-Franken*, DÖV 2005, S. 489 (496).

4108 *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (357).

2. Entscheidungsgegenstände

Als Gegenstände direktdemokratisch-dezisivier Instrumente gibt es auf Länderebene 986 in unterschiedlich starkem Verbreitungsgrad und verschiedener Ausgestaltung die einfache Gesetzgebung, die Verfassungsgesetzgebung und „sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung“ als Entscheidungsformen mit unmittelbarem Sachbezug sowie die vorzeitige Abberufung des Parlaments als Personalausnahmeentscheidung.⁴¹⁰⁹

a) Einfache Gesetzgebung

In allen 16 Bundesländern ist das einfache Gesetz ein möglicher Gegenstand einer 987 direktdemokratischen Entscheidung, bei der nicht das Parlament, sondern das Volk ein Gesetz beschließt; diese Beschlusskompetenz wird in vielen Landesverfassungen besonders betont.⁴¹¹⁰ Sie eröffnet dem Volk die Möglichkeit, ein neues Gesetz zu erlassen („initiiertes Volksbegehren“), eines aufzuheben („kassierendes Volksbegehren“) oder eines zu ändern.⁴¹¹¹

(1) Volksinitiiertes Gesetzgebungsverfahren

Dabei kann ein solches direktdemokratisches Entscheidungsverfahren sowohl von 988 unten als auch von oben eingeleitet werden, wobei der Verbreitungsgrad unter den Ländern variiert. So kennen alle Landesverfassungen ein volksinitiiertes Gesetzgebungsverfahren. In nahezu allen Landesverfassungen ist das Volk – neben Abgeordneten und der Regierung – ausdrücklich bei den Initiativberechtigten genannt.⁴¹¹² Lediglich Art. 65 NRWVerf regelt das Initiativrecht allein zugunsten der Regierung und der Mitte des Parlaments. Da aber Art. 68 NRWVerf ausdrücklich auf Gesetze gerichtete Volksbegehren vorsieht und Art. 3 Abs. 1 NRWVerf die Gesetzgebungskompetenz „dem Volk und der Volksvertretung“ zuweist, liegt insoweit eine Durchbrechung von Art. 65 NRWVerf und damit auch in diesem Land ein Volksinitiativrecht vor.⁴¹¹³

4109 Zum Begriff s. oben, → Rn. 43.

4110 Art. 72 Abs. 1 Alt. 2 BayVerf, 59 Abs. 4 Alt. 2 BWVerf, 48 Abs. 2 Alt. 2 HmbVerf, 116 Abs. 1 lit. a) HessVerf, 42 Abs. 1 Alt. 2 NdsVerf, 107 Nr. 1 RLPVerf, 70 Abs. 2 Alt. 2 SächsVerf, 77 Abs. 1 Hs. 2 LSAVerf, 44 Abs. 2 Alt. 2 SchlHVerf, 81 Abs. 2 Alt. 2 ThürVerf.

4111 *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst* (Hrsg.), *BbgVerf*, Art. 77 Ziff. 2; *Hebeler*, in: *Brocker/Droege/Jutzi* (Hrsg.), *RLPVerf*, Art. 109 Rn. 4; *Wahnschaffe/Stender-Vorwachs*, in: *Butzer/Epping* u.a. (Hrsg.), *NdsVerf*, Art. 48 Rn. 10-12.

4112 Art. 71 Alt. 3 BayVerf, 75 Alt. 3 BbgVerf, 59 Abs. 1 Alt. 3 BWVerf, 59 Abs. 2 Alt. 3 BerlVerf, 123 Abs. 1 Alt. 1 u. 2 BremVerf, 48 Abs. 1 Alt. 3 HmbVerf, 117 Alt. 3 HessVerf, 55 Abs. 1 S. 1 Alt. 3 MVVerf, 42 Abs. 3 Alt. 3 NdsVerf, 108 Alt. 1 RLPVerf, 70 Abs. 1 Alt. 3 SächsVerf, 77 Abs. 2 Alt. 3 LSAVerf, 98 Alt. 4 SaarVerf, 44 Abs. 1 Alt. 3 SchlHVerf, 81 Abs. 1 Alt. 3 ThürVerf.

4113 Vgl. *Schönenbroicher*, in: *Heusch/Schönenbroicher* (Hrsg.), *NRWVerf*, Art. 65 Rn. 22.

(2) Gesetzesreferenden

(a) Referenden auf Veranlassung von Staatsorganen

989 Anders verhält es sich mit Gesetzesreferenden, die nur in vier Ländern eröffnet sind. Hierbei überwiegen die von oben zu veranlassenden Verfahren. Im Schrifttum wird diese Form der „Entscheidungsdelegation“ von oben vereinzelt als eine mit dem Repräsentationsprinzip unvereinbare „Verantwortungsflucht“ angesehen.⁴¹¹⁴ Doch weder Art. 28 Abs. 1 GG noch das durch etwaige Ewigkeitsgarantien in den Landesverfassungen geschützte Demokratieprinzip erzwingen eine vollständige Trennung repräsentativer und direkter Demokratie. Daher sind solche Mischverfahren vom Spielraum der Landesverfassungsgebung gedeckt.⁴¹¹⁵ Im Einzelnen unterscheiden sich diese Referenden in den verschiedenen Ländern:

990 i) Art. 60 Abs. 2, 3 BWVerf sieht ein fakultatives Gesetzesreferendum nach Ermessen der Regierung vor, wenn ein Drittel des Landtags dies beantragt – und zwar sowohl dann, wenn das Gesetz vom Landtag beschlossen worden ist (also als Verhinderungsreferendum), als auch dann, wenn eine Gesetzesinitiative der Regierung vom Landtag abgelehnt worden ist (also als Ermöglichungsreferendum).⁴¹¹⁶ Beiden Fallkonstellationen liegt ein Dissens zwischen Regierung und parlamentarischer Mehrheit zugrunde, was im parlamentarischen Regierungssystem kaum praktisch relevant ist.⁴¹¹⁷

991 ii) Demgegenüber kennt Art. 70 Abs. 1 lit. b) BremVerf ein fakultatives Referendum, das im politischen Ermessen des Landesparlaments – und damit dessen (einfachen Abstimmungs-)Mehrheit⁴¹¹⁸ – steht, für alle von der parlamentarischen Organzuständigkeit erfassten Fragen (mit Ausnahme von Verfassungsänderungen) ohne weitere Bedingungen gilt und damit nicht nur die (einfache) Gesetzgebung, sondern – wenngleich eher theoretisch – auch Personalentscheidungen etwa bei der Regierungsbildung oder parlamentsinterne Entscheidungen erfasst.⁴¹¹⁹

992 iii) Des Weiteren besteht in Hamburg die Möglichkeit eines sogenannten „Bürgerschaftsreferendums“, wonach das Landesparlament – die Bürgerschaft – einen Gesetzentwurf (oder „eine andere Vorlage von grundsätzlicher und gesamtstädtischer

4114 Heußner, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (63 f.).

4115 S. dazu auch Möstl, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (394, Fn. 207).

4116 Haug, ZParl 2012, S. 446 (447).

4117 D. Winkler, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 60 Rn. 13-15; Rux, Direkte Demokratie, S. 401 f.; krit. zur Vermengung von parlamentarischen und direktdemokratischen Mechanismen Degenhart, Der Staat 31 (1992), S. 77 (90); bislang ist Art. 60 Abs. 3 BWVerf auch nur in einer besonders orchestrierten Gesamtlage im Zusammenhang mit der Volksabstimmung zum Infrastrukturprojekt „Stuttgart 21“ zur Anwendung gekommen, vgl. Haug, ZParl 2012, S. 446 (447-449).

4118 Stauch/Maierhöfer, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 70 Rn. 19.

4119 Stauch/Maierhöfer, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 70 Rn. 21-25; von dieser Vorschrift ist bislang kein Gebrauch gemacht worden, vgl. Stauch/Maierhöfer, a.a.O., Rn. 18.

Bedeutung⁴¹²⁰) zur Abstimmung stellen kann.⁴¹²⁰ Allerdings ist dies mit verschiedenen Bedingungen verknüpft: Zum einen setzt der Beschluss der Bürgerschaft einen entsprechenden Vorschlag oder zumindest die Zustimmung des Senats voraus,⁴¹²¹ und zum anderen ist dafür eine Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl erforderlich (Art. 50 Abs. 4b S. 1, 2 HmbVerf). Außerdem muss die Öffentlichkeit mit mindestens halbjährlichem Vorlauf über ein geplantes Bürgerschaftsreferendum informiert werden (§ 25h Abs. 2 VAbstG HH), um eine hinreichende öffentliche Diskussion über das Abstimmungsthema zu ermöglichen.⁴¹²² Nicht zuletzt muss eine denselben Gegenstand betreffende Volksinitiative oder ein solches Volksbegehren der Vorlage des Bürgerschaftsreferendums auf Antrag der Initiatoren als Gegenvorlage beigefügt werden (Art. 50 Abs. 4b S. 5 HmbVerf, § 25j VAbstG HH).⁴¹²³ Für den darauf ergehenden Volksentscheid gilt kein Haushaltsvorbehalt, da das Parlament wegen seiner maßgeblichen Mitwirkung bei der Veranlassung eines Bürgerschaftsreferendums diesen Schutz seiner Budgethoheit naturgemäß nicht benötigt.⁴¹²⁴

iv) Schließlich regelt Art. 114 RLPVerf ein fakultatives Gesetzesreferendum, das 993 von einem Drittel des Landtags nach Verabschiedung eines Gesetzes⁴¹²⁵ angestrengt werden kann, soweit nicht die Trias von Finanzfragen, Abgabengesetzen oder Besoldungsordnungen betroffen ist. Dieses auf die parlamentarische Opposition zielende Instrument kann jedoch durch das Zusammenwirken von parlamentarischer Mehrheit und Regierung ausgehebelt werden: Beschließt nämlich der Landtag mehrheitlich die Dringlichkeit⁴¹²⁶ des Gesetzes, eröffnet er dem Ministerpräsidenten ein Ermessen, das Gesetz trotzdem auszufertigen.

Soweit bei den fakultativen Referenden die Legitimationsrichtung atypisch von 994 oben nach unten verläuft⁴¹²⁷ und die Partizipationswilligen weder einen Anspruch noch einen Einfluss darauf haben, ob eine Abstimmung angesetzt wird, ist dieses Instrument nicht dem Partizipationsrecht zuzuordnen, sondern dem Recht hoheitlicher Entscheidungsorganisation. Der Zweck besteht dann nicht in der Eröffnung

4120 Zum Anlass der Einführung (Olympia-Bewerbung) s. *David*, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 141.

4121 S. dazu *Kämmerer/Ernst/Winter*, ZG 2015, S. 349 (365).

4122 *David*, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 148.

4123 Näher dazu *Kämmerer/Ernst/Winter*, ZG 2015, S. 349 (366-368).

4124 *David*, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 153; s. auch *Kämmerer/Ernst/Winter*, ZG 2015, S. 349 (362).

4125 Zum Erfordernis der erfolgten Gesetzesannahme vgl. *Martini*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), RLP-Verf, Art. 114 Rn. 10 f.

4126 Der Begriff der Dringlichkeit zielt weniger auf die Wichtigkeit als auf die Eilbedürftigkeit der Inkraftsetzung des Gesetzes, vgl. *Martini*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), RLPVerf, Art. 114 Rn. 31, und ist als unbestimmter Rechtsbegriff der (verfassungs-)gerichtlichen Überprüfung zugänglich; dasselbe gilt für Ermessensfehler der Entscheidung des Ministerpräsidenten, vgl. *Martini*, a.a.O., Rn. 34.

4127 *Kämmerer/Ernst/Winter*, ZG 2015, S. 349 (350).

von Entscheidungsteilhabe, sondern in der Legitimationsverstärkung hoheitlicher Entscheidungen.⁴¹²⁸

(b) Volksinitiierte Gesetzesreferenden

995 Daneben gibt es in zwei der vier Länder auch – allerdings nur für spezielle Sonderkonstellationen – die Möglichkeit volksinitiiierter Referenden.

996 i) In Hamburg existiert dieses Instrument im Zusammenhang mit der Konterlegislatur und mit dem Wahlrecht: Wenn das Parlament ein volksbeschlossenes Gesetz aufhebt oder (inhaltlich substanzial)⁴¹²⁹ ändert, können 2,5 % der Wahlberechtigten über ein Referendumsbegehren einen Volksentscheid über dieses Parlamentsgesetz durchsetzen und damit – im Erfolgsfall – die parlamentarische Konterlegislatur abwenden (Art. 50 Abs. 4 HmbVerf).⁴¹³⁰ Dasselbe gilt, wenn das Parlament Gesetzesbeschlüsse trifft, die sein eigenes Wahlrecht betreffen (Art. 6 Abs. 4 S. 3 i.V.m. Art. 50 Abs. 4 HmbVerf).

997 ii) Daneben enthält Art. 70 Abs. 2 BremVerf ein „Privatisierungsreferendum“⁴¹³¹ für den Fall einer Veräußerung öffentlich beherrschter Unternehmen in den Bereichen der Abfall- oder Abwasserentsorgung, der Energie- oder Wasserversorgung, der wirtschaftlichen, verkehrlichen oder kulturellen Infrastruktur sowie der Krankenhausversorgung, die nach Art. 42 Abs. 4 S. 1 BremVerf nur aufgrund eines Gesetzes möglich ist. Dieses Gesetz unterliegt einem obligatorischen Referendum bei einer parlamentarischen Mehrheit von unter zwei Dritteln sowie ansonsten einem fakultativen Referendum auf Antrag eines Viertels der Parlamentsmitglieder oder von 5 % der Stimmberechtigten.

998 Demgegenüber hat sich bislang noch nirgends in Deutschland – anders als in der Schweiz⁴¹³² – ein allgemeines Initiativrecht des Volkes für Referenden gegen parlamentarische Gesetze durchgesetzt. Entsprechende Vorstöße gab es mit dem in Sachsen und Thüringen diskutierten „Volkseinwand“, wonach ein Gesetz nach seiner Verabschiedung zunächst für eine bestimmte Dauer, in der das Volk ein Referendum verlangen kann, schwebend unwirksam sein sollte; erst wenn die Frist abgelaufen oder das Volk in der Abstimmung das Gesetz bestätigt hat, sollte es wirksam werden.⁴¹³³ Soweit dagegen – neben verfassungspolitischen Einwänden im Hinblick auf

4128 *Kämmerer/Ernst/Winter*, ZG 2015, S. 349 (361).

4129 Redaktionelle oder kleinere technische Änderungen reichen dafür nicht aus, vgl. *David*, in: *David/Stüber* (Hrsg.), HmbVerf, Art. 50 Rn. 125.

4130 Der Volksentscheid kann nur auf die (ggf. nur teilweise) Aufhebung, nicht jedoch auf Modifikationen des Parlamentsgesetzes gerichtet sein, vgl. *David*, in: *David/Stüber* (Hrsg.), HmbVerf, Art. 50 Rn. 125.

4131 *Heußner/Pautsch*, NJ 2020, 89 (91); *Stauch/Maierhöfer*, in: *Fischer-Lescano u.a.* (Hrsg.), BremVerf, Art. 70 Rn. 10, sprechen von einer „Privatisierungsbremse“.

4132 Vgl. Art. 141 lit. a) u. b) BVerf CH.

4133 Vgl. *Heußner/Pautsch*, NJ 2020, S. 89 (90); LT-Drs. TH 7/1628 (Art. 82a ThürVerf-E); s. auch *Patzelt*, Mehr direkte Bürgerbeteiligung, S. 57 (61 f.).

die Systemgerechtigkeit⁴¹³⁴ – auch verfassungsrechtlich mit einer unzulässigen Prävalenz des Volkes argumentiert wird,⁴¹³⁵ vermag dies nicht zu überzeugen. Denn aus dem Umstand, dass hier das Volk einem parlamentarischen Gesetz in den Arm fallen kann, ist ebenso wenig eine Hierarchie abzuleiten, wie daraus, dass das Parlament im Wege der Konterlegislatur auch Volksgesetze aufheben kann.⁴¹³⁶ Der Gefahr etwaiger „Verzögerungsschäden“ durch die schwebende Unwirksamkeit des Gesetzes während des Referendumsverfahrens könnte mit einer Dringlichkeitsklausel begegnet werden.⁴¹³⁷ Dann ist es auch irrelevant, ob das Gesetz in einem Referendums- oder in einem gesonderten (reaktiven)⁴¹³⁸ Volksgesetzgebungsverfahren aufgehoben wird. Entscheidend ist hier demnach keine Prävalenz, sondern lediglich die zeitliche Reihenfolge. Darüber hinaus spricht verfassungspolitisch für die Möglichkeit eines volksinitiierten Gesetzesreferendums dessen Charakter als „milderes Mittel“ gegenüber der Möglichkeit einer vorzeitigen Abberufung des Parlaments.

b) Verfassungsänderungen

Ebenso wie die einfache Gesetzgebung unterliegt auch das Instrument der Verfassungsänderung in allen 16 Ländern einer direktdemokratischen Zugriffsmöglichkeit. Allerdings lassen sich hier zwei Gruppen unterscheiden. 999

In (mittlerweile)⁴¹³⁹ 14 Ländern sieht die Landesverfassung ausdrücklich eine volksinitiierte Verfassungsänderung durch Volksentscheid vor.⁴¹⁴⁰ Dem höheren normativen Rang der Verfassung tragen alle diese Bestimmungen dadurch Rechnung, dass ihre Änderung erhöhten Anforderungen in Form höherer Zustimmungsquoren (gegenüber der einfachen Gesetzgebung) unterliegt.⁴¹⁴¹ Dies gilt jedoch erst beim Volksentscheid; die Erfolgsquoren für die vorausgehenden Verfahrensstufen (ggf.) einer Initiative und eines Begehrens sind mit Ausnahme Berlins⁴¹⁴² in allen 1000

4134 Heußner/Pautsch, NJ 2020, S. 89 (93).

4135 Heußner/Pautsch, NJ 2020, S. 89 (92).

4136 Ähnlich Chr. Schmidt/Neumann, LKV 2021, S. 529 (532 f.).

4137 Chr. Schmidt/Neumann, LKV 2021, S. 529 (535).

4138 S. dazu Chr. Schmidt/Neumann, LKV 2021, S. 529 (531).

4139 Das Saarland hat seinen früheren Ausschluss einer volksinitiierten Verfassungsänderung in Art. 100 Abs. 4 SaarVerf a.F. seit 2013 aufgegeben und deren ausdrückliche Ermöglichung in der Neuregelung von Art. 101 Abs. 1 S. 3 SaarVerf verankert, vgl. Gesetz Nr. 1805 zur Änderung der Verfassung des Saarlandes zur Stärkung der Bürgerbeteiligung v. 15.5.2013, ABl. SL S. 178.

4140 Art. 79 S. 2 Alt. 2, 78 Abs. 3 BbgVerf, 64 Abs. 3 S. 2 BWVerf, 63 Abs. 2 BerlVerf, 70 Abs. 1 lit. d), 72 Abs. 2 BremVerf, 50 Abs. 3 S. 11 HmbVerf, 60 Abs. 4 S. 2 MVVerf, 49 Abs. 2 S. 2 NdsVerf, 69 Abs. 3 S. 2 NRWVerf, 129 Abs. 1 Alt. 2 RLPVerf, 74 Abs. 3 S. 2 SächsVerf, 81 Abs. 5 LSAVerf, 101 Abs. 1 S. 3 SaarVerf, 49 Abs. 4 S. 2 SchlHVerf, 83 Abs. 2 S. 2 ThürVerf.

4141 Dazu näher im Einzelnen unten, → Rn. 1071 f., → Rn. 1078 (Übersicht); nach Wittreck, ZSE 2010, S. 553 (561 f.) gebietet auch die Dignität der Verfassung eine deutliche Unterscheidung der Anforderungen an Gesetzes- und Verfassungsentscheidungen.

4142 Vgl. Art. 63 Abs. 2 BerlVerf; danach benötigt ein auf eine Verfassungsänderung gerichtetes Volksbegehren 50.000 Unterschriften als Unterstützungsquorum und die Zustimmung von 20 % der Wahlberechtigten als Erfolgsquorum (damit es zum Volksentscheid kommt), während bei einfachen Gesetzen die

Ländern für einfache Gesetzgebungs- und für Verfassungsänderungsverfahren identisch.

- 1001 In vier dieser 14 Länder besteht additiv die Möglichkeit eines fakultativen Verfassungsreferendums von oben.⁴¹⁴³ Danach kann jeweils die Mitglieder Mehrheit des Parlaments (und in einem dieser Länder daneben auch die Landesregierung)⁴¹⁴⁴ eine Verfassungsänderung, die im Parlament die erforderliche Zweidrittelmehrheit⁴¹⁴⁵ nicht erreicht (hat),⁴¹⁴⁶ dem Volk zur Entscheidung vorlegen. Hinsichtlich der maßgeblichen Erfolgsquoten gelten in diesen Ländern unterschiedliche Anforderungen. So ist in zwei Ländern, wie beim volksinitiierten Volksentscheid, die Mehrheit aller Stimmberechtigten erforderlich,⁴¹⁴⁷ während Art. 69 Abs. 3 S. 3 NRWVerf – ebenfalls parallel zum volksinitiierten Verfahren – eine Beteiligung von mindestens 50 % der Stimmberechtigten sowie eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden fordert. Das vierte Land schließlich differenziert zwischen parlaments- und volksinitiiertem Verfahren, indem die Mehrheit beim Volksentscheid im Referendumsfall 20 % und im Volksbegehrensfall 40 % der Stimmberechtigten erreichen muss (Art. 72 BremVerf). In funktionaler Hinsicht sind aber alle diese Referenden gleich: Sie stellen ein Instrument der einfachen Regierungsmehrheit dar, im Zusammenspiel mit dem Volk das hohe Zweidrittelquorum der parlamentarischen Verfassungsänderung und damit die daraus folgende Vetoposition der Opposition auszuhebeln.
- 1002 Daneben kennen zwei Landesverfassungen – ebenfalls additiv – noch spezifische obligatorische Verfassungsreferenden, nämlich Art. 100 S. 2 BerlVerf bei Änderungen der Verfassungsbestimmungen über Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 62, 63 BerlVerf), und – bedingt – Art. 125 Abs. 4 BremVerf bei Betroffenheit von Grundsätzen der zentralen Kommunalrechtsbestimmungen (Art. 143, 144, 145 Abs. 1, 147 BremVerf) oder der Einteilung des Wahlgebiets in die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven, soweit die fragliche Änderung nicht einstimmig⁴¹⁴⁸ im Parlament zustande kommt.
- 1003 Einen anderen Weg gehen die zwei verbleibenden Länder, in denen Parlament und Volk – jedenfalls nach dem Verfassungstext – nur gemeinsam die Verfassung

Unterstützung von 20.000 Unterschriften und die Zustimmung von 7 % der Wahlberechtigten genügen (Abs. 1).

4143 Art. 64 Abs. 3 S. 1 BWVerf, 70 Abs. 1 lit. a) BremVerf, 69 Abs. 3 S. 1 NRWVerf, 74 Abs. 3 S. 1 SächsVerf.

4144 Art. 69 Abs. 3 S. 1 NRWVerf.

4145 Während in den anderen drei Ländern eine parlamentarische Verfassungsänderung eine Mehrheit von zwei Dritteln der Parlamentsmitglieder verlangt, bedarf es nach Art. 64 Abs. 2 BWVerf nur einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten, solange Letztere ihrerseits mindestens zwei Drittel aller Mitglieder darstellen und insgesamt die absolute Mitglieder Mehrheit erreicht wird.

4146 Lediglich Art. 69 Abs. 3 S. 1 NRWVerf verlangt ausdrücklich ein Verfehlen der Zweidrittelmehrheit, bevor der Referendumsantrag gestellt werden darf.

4147 Art. 64 Abs. 3 S. 3 BWVerf, 74 Abs. 3 S. 3 SächsVerf.

4148 Nach *Külpmann*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 125 Rn. 16, sind Stimmenthaltungen unschädlich, was dann erst recht für Abwesenheiten gelten muss.

ändern können, indem das parlamentarische Verfahren mit einem obligatorischen Verfassungsreferendum verknüpft ist. Dies hat zur Folge, dass die dortigen Verfassungsänderungen deutlich seltener sind als in den anderen Ländern oder im Bund.⁴¹⁴⁹ So muss zunächst der Landtag einen Änderungsvorschlag zur Verfassung – in Bayern mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder, in Hessen nur mit der absoluten Mitglieder Mehrheit – beschließen, bevor das Volk mit einfacher und quorenloser Zustimmungsmehrheit⁴¹⁵⁰ abschließend entscheiden kann.⁴¹⁵¹

Anders als in Hessen⁴¹⁵² geht jedoch die bayerische Staatspraxis und Rechtsprechung davon aus, dass neben diesem „teilplebiszitären“ Verfahren die Möglichkeit besteht, eine Verfassungsänderung auch „vollplebiszitär“⁴¹⁵³ im Rahmen der Volksgesetzgebung durchzuführen,⁴¹⁵⁴ obwohl die dafür maßgebliche Bestimmung des Art. 74 BayVerf ausschließlich von Gesetzen spricht. Zwar handelt es sich auch bei einer Verfassungsänderung um ein Gesetz; aber es fällt schon auf, dass Art. 74 BayVerf (wie Art. 116 f. HessVerf) – anders als in den 14 oben genannten Ländern – keinerlei Bezug zur Verfassung herstellt und insbesondere kein besonderes Zugangs- oder Erfolgsquorum für eine volksinitiierte Verfassungsänderung enthält. Deshalb müssen durch eine bemühte und ergebnisorientierte Auslegung ungeschriebene Abweichungen vom Regelverfahren ermittelt werden: So soll bei einer Übernahme des Volksgehrens durch den Landtag – anders als bei Art. 75 Abs. 2 BayVerf – keine Zweidrittelmehrheit des Landtags erforderlich sein, aber der Volksentscheid dadurch – jetzt wegen Art. 75 Abs. 2 BayVerf – gerade nicht entfallen.⁴¹⁵⁵ Andererseits soll für diesen Volksentscheid dann – nun wieder anders als bei Art. 75 Abs. 2 S. 2 BayVerf bzw. Art. 88 BayLWG – keine quorenlose Mehrheit, sondern ein (vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof aus der Ewigkeitsklausel abgeleitetes und) einfachgesetzlich in Art. 79 Abs. 1 Nr. 2 BayLWG geregeltes Zustimmungsquorum von 25 % der Stimmberechtigten gelten, um eine planwidrige Lücke zur Wahrung des

1004

4149 Wittreck, ZSE 2010, S. 553 (562), betont in diesem Zusammenhang die „anheimelnde Entschleunigung“ und empfiehlt in These 10 (a.a.O., S. 563) eine entsprechende Ergänzung von Art. 79 Abs. 2 GG.

4150 Während sich dies in Hessen aus der Verfassung ergibt, spricht die BayVerf nur von einer „Entscheidung“ ohne nähere Angaben; genau daraus (und aus der Entstehungsgeschichte) leitet Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 75 Rn. 5, das Erfordernis der einfachen Mehrheit ab, wie das einfachgesetzlich auch in Art. 88 Abs. 3 BayLWG normiert ist; hiervon zu unterscheiden ist der Fall einer „vollplebiszitären“ Verfassungsänderung, vgl. Fn. 4156.

4151 Art. 75 Abs. 2 S. 2 BayVerf, 123 Abs. 2 HessVerf.

4152 S. dazu auch § 1 Abs. 2 VBegVEG HE, in dem nur von „Erlass, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes“ die Rede ist und keine besonderen Quoren oder andere Anforderungen für Verfassungsänderungen genannt sind; für eine volksbegehrenermöglichende Auslegung von Art. 123 f. HessVerf Rux, Direkte Demokratie, S. 269.

4153 Zum Begriff s. BayVerfGH, Entsch. v. 31.3.2000 – Az. Vf. 2-IX-00, NVwZ-RR 2000, S. 401; Brechmann, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 75 Rn. 7.

4154 BayVerfGH, Entsch. v. 17.9.1999 – Az. Vf. 12-VIII-98 u.a., NVwZ-RR 2000, S. 65 (67); so auch Rux, Direkte Demokratie, S. 268.

4155 Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 74 Rn. 6, 14.

erhöhten Änderungsschutzes der Verfassung zu schließen.⁴¹⁵⁶ Vor dem Hintergrund dieser ebenso zahlreichen wie nur bedingt überzeugenden Verrenkungen erscheint es juristisch sehr viel sauberer, dem geltenden Text der Bayerischen Verfassung – wie in Hessen – keine Möglichkeit eines „vollplebiszitären“ Verfassungsänderungsverfahrens zu entnehmen. Schließlich spricht (zumindest verfassungspolitisch) gegen das Nebeneinander von voll- und teilplebiszitärer Verfassungsänderung die darin enthaltene Tendenz zur Prävalenz des Volkes, weil dieses dann ohne oder gegen das Parlament die Verfassung ändern können soll, während dies umgekehrt dem Landtag ohne das Volk nicht möglich ist.⁴¹⁵⁷

c) Sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung

(1) Abgrenzung zu Anregungsrechten

1005 In insgesamt dreizehn⁴¹⁵⁸ Ländern unterliegen sogenannte „sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung“ – also neben der (Verfassungs-)Gesetzgebung – direkt-demokratischen Handlungsmöglichkeiten, die jedoch in sieben dieser Länder auf die zu den Anregungsrechten zu zählenden Befassungsinitiativen beschränkt und damit nicht dezisiver Natur sind.⁴¹⁵⁹ Lediglich in den anderen sechs Ländern, in denen solche politischen Anliegen zum Volksentscheid gebracht werden können, sind diese Partizipationsmöglichkeiten den Entscheidungsrechten zuzuordnen. Während dies in fünf dieser sechs Länder über ein Volksbegehren bottom-up erfolgt,⁴¹⁶⁰

4156 Nach jahrzehntelanger Ablehnung eines Erfolgsquorums für die „vollplebiszitäre“ Verfassungsänderung hat sich der BayVerfGH mit seiner *Entsch. v. 17.9.1999 – Az. Vf. 12-VIII-98 u.a.*, juris, wegen der erhöhten Bestandschutznotwendigkeit der Verfassung von dieser Rechtsprechung ausdrücklich gelöst (a.a.O., *LS. 3 Satz 2 u. Rn. 125 ff.*) und geht seither von einer Notwendigkeit von Erfolgsquoren bei Verfassungsänderungen aus (a.a.O., *LS. 3 u. Rn. 127, 133-155*), für die er ein Zustimmungsquorum von 25 % übergangsweise richterrechtlich festgelegt hat (a.a.O., *Rn. 150, 153*); dem folgend *Möstl*, in: *Lindner/Möstl/Wolff*, BayVerf, Art. 74 Rn. 16; *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), BayVerf, Art. 75 Rn. 9; zum Hintergrund der Entscheidung s. auch *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 327-331; *S. Schwerdtfeger*, *Legitimation von Quoren*, S. 59 ff.; etwas offener argumentiert der *BremStGH*, der den erhöhten Bestandsschutz (auch) mit dem Unterstützungsquorum im Volksbegehren verknüpft, vgl. *Urt. v. 14.2.2000 – Az. St1/98*, juris (*LS. 3a u. Rn. 96-101*).

4157 *HmbVerfG*, *Urt. v. 13.10.2016 – Az. HVerfG 2/16*, juris (*Rn. 253*), sieht genau darin sogar – zu weitgehend – einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip.

4158 Keinen direkt-demokratischen Zugriff auf sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung sehen – weder als Anregungs- noch als Entscheidungsrecht – die Verfassungen von Bayern, Hessen und Sachsen vor, wobei Letzteres zumindest eine auf Gesetzesvorlagen beschränkte Befassungsinitiative kennt (Art. 70 f. *SächsVerf*).

4159 Art. 59 Abs. 1 *MVVerf*, 47 *NdsVerf*, 67 Abs. 1 *NRWVerf*, 108a Abs. 1 *RLPVerf*, 80 Abs. 1 *LSAVerf*, 98a *SaarVerf*, 68 *ThürVerf*.

4160 Art. 77 Abs. 1 *BbgVerf*, 59 Abs. 2, 3 S. 2 *BWVerf*, 62 Abs. 1 S. 2 *BerlVerf*, 50 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 *HmbVerf*, 48 Abs. 1 S. 1, 49 Abs. 1 *SchlHVerf*; *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst* (Hrsg.), *BbgVerf*, Art. 77 Ziff. 3.1, bestreitet trotz der Bezugnahme von Art. 77 Abs. 1 *BbgVerf* auf „eine andere Vorlage nach Artikel 76“ die Zulässigkeit von Volksbegehren, die nicht auf gesetzliche Regelungen gerichtet sind, was wegen des klaren Verfassungswortlauts nicht überzeugt.

sieht Bremen diese direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeit nur als ein vom Parlament initiiertes fakultatives Referendum vor (Art. 70 Abs. 1 lit. b) BremVerf).

(2) Staatsgewaltenunabhängigkeit

Während die Volksgesetz- und -verfassungsgebung genuin der Legislative zuzuordnen ist, weshalb das Volk insoweit anstelle oder in Ergänzung des Parlaments handelt, ist die Entscheidungsmöglichkeit über sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung grundsätzlich gewaltenteilungsunabhängiger Natur. Lediglich die Judikative scheidet aus dem direktdemokratischen Anwendungsbereich aus, da die verbindliche Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten allein den Gerichten vorbehalten ist.⁴¹⁶¹ Ansonsten aber handelt das Volk hier nicht anstelle eines bestimmten, dem Repräsentativsystem zugehörenden Staatsorgans, sondern als funktional und institutionell eigenständiges Organ in Ergänzung von Parlament und Regierung.⁴¹⁶² 1006

Es entscheidet somit potenziell auch „über die Umsetzung und Durchsetzung von Rechtsnormen“, wofür *Johannes Rux* die Begriffe „Verwaltungsbegehren“ und „Verwaltungsentscheid“ vorgeschlagen hat.⁴¹⁶³ Bereits 1982 warb *Christian Pestalozza* für eine Öffnung des direktdemokratischen Entscheidungsinstrumentariums für den Exekutivbereich mit dem Schlagwort des „Volksverwaltungsakts“,⁴¹⁶⁴ wenngleich bis heute ohne nennenswerten Erfolg. Diese Gewaltenunabhängigkeit steht einer verfassungsrechtlichen Einschränkung auf die Organzuständigkeiten des Parlaments freilich nicht entgegen, wovon fünf der sechs Länder Gebrauch gemacht haben.⁴¹⁶⁵ Somit besteht im Ergebnis (inzwischen)⁴¹⁶⁶ allein in Hamburg die Möglichkeit für einen direktdemokratischen Entscheidungszugriff auf Exekutivkompetenzen,⁴¹⁶⁷ soweit dieser verfassungsrechtlich zulässig ist. 1007

(3) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Zunächst muss das Anliegen des Verfahrens als „Gegenstand der politischen Willensbildung“ anzusehen sein. Dabei handelt es sich um einen „unbestimmte[n] Rechtsbegriff des Verfassungsrechts“, der zunächst eine hinreichende politische 1008

4161 Vgl. Art. 92 GG, 62 S. 1 HmbVerf; *David*, in: *David/Stüber*, HmbVerf, Art. 50 Rn. 32.

4162 *David*, in: *David/Stüber*, HmbVerf, Art. 50 Rn. 64; *Guckelberger*, *VerwArch* 2015, S. 1 (16).

4163 *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 43.

4164 *Pestalozza*, *NJW* 1982, S. 1571 (1573).

4165 Art. 76 Abs. 1 S. 1 BbgVerf, 59 Abs. 2 S. 1 BWVerf, 62 Abs. 1 S. 2 BerlVerf, 70 Abs. 1 lit. b) BremVerf, 48 Abs. 1 S. 1, 49 Abs. 1 SchlHVerf.

4166 Bis 2008 war Art. 50 Abs. 1 HmbVerf ebenfalls auf die Zuständigkeit der Bürgerschaft beschränkt, vgl. *David*, in: *David/Stüber*, HmbVerf, Art. 50 Rn. 32.

4167 *David*, in: *David/Stüber*, HmbVerf, Art. 50 Rn. 34 f.

– also öffentliche⁴¹⁶⁸ – Relevanz fordert.⁴¹⁶⁹ Dabei folgt aus dem Begriff eines „Gegenstands“ eine klare thematische Fokussierung, die eine bezüglich ihrer Erfüllbarkeit und Umsetzbarkeit hinreichend klare und bestimmte Ziel- oder Handlungsvorgabe macht⁴¹⁷⁰ und sich nicht pauschal auf eine stärkere Bearbeitung eines ganzen Politikfeldes beschränken kann.⁴¹⁷¹

1009 Das Instrument kann auf der Ebene der Exekutive nur für Akte des gestaltenden Regierungshandelns, nicht jedoch für typischerweise behördliche – insbesondere gebundene⁴¹⁷² – Einzelfallentscheidungen im Rahmen des Gesetzesvollzugs gelten.⁴¹⁷³ Ebenso sind im parlamentarischen Bereich dort vorzunehmende Wahlen oder Abwahlen – etwa von Verfassungsrichtern oder Regierungsmitgliedern (auch in Form des konstruktiven Misstrauensvotums) – ausgeschlossen, weil es sich dabei nicht mehr um (Sach-)Gegenstände, sondern um Personalentscheidungen handelt.⁴¹⁷⁴

1010 Darüber hinaus stößt die Zulässigkeit eines direktdemokratischen Zugriffs auf einen Gegenstand der politischen Willensbildung an ihre Grenzen, wenn die Kernkompetenzen der Staatsorgane oder verfassungsrechtliche Schutzvorschriften ihrer Mitglieder betroffen sind. So sind der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung⁴¹⁷⁵ ebenso wie funktionale Staatsoberhaupt-, Leitungs- und Beaufsichtigungskompetenzen⁴¹⁷⁶ dem direktdemokratischen Zugriff entzogen. Aber auch bei einer Beschränkung auf die Parlamentskompetenzen begrenzen gegenläufige Festlegungen der Verfassung den Handlungsspielraum des Volkes. So kann das Parlament nicht zu einem bestimmten inhaltlichen Beschluss verpflichtet werden, weil das in allen Landesverfassungen gewährleistete freie Mandat der Abgeordneten dem entgegensteht. Auch solche Kompetenzen, die dem Parlament in seiner Organeigenschaft ausschließlich zugewiesen sind, wie z.B. sich aufzulösen⁴¹⁷⁷ oder eine Geschäftsordnung zu geben, sind dem Volksentscheid über Gegenstände der politischen Willensbildung verwehrt. Viel spricht des Weiteren dafür, dass die verfassungsrechtlich näher ausgestalteten Vertrauensbeziehungen der Parlamente zu ihrer jeweiligen Regierung

4168 Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 67 Rn. 9.

4169 Stender-Vorwachs, in: Epping/Butzer u.a. (Hrsg.), NdsVerf (1. Aufl.), Art. 47 Rn. 10; ihr folgend D. Winkler, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 59 Rn. 20.

4170 Vgl. dazu David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 71.

4171 Hebler, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), RLPVerf, Art. 108a Rn. 5; Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 67 Rn. 9;

4172 Guckelberger, VerwArch 2015, S. 1 (15, 20-22).

4173 David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 70.

4174 Stauch/Maierhöfer in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 70 Rn. 25; so i.E. auch David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 68; a.A. Rux, Direkte Demokratie, S. 744.

4175 Pautsch, Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“, S. 183 (198).

4176 David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 69.

4177 Das ist relevant für Hamburg und Schleswig-Holstein, wo zwar ein Volksentscheid über einen Gegenstand der sonstigen politischen Willensbildung, nicht aber eine volksinitiierte Parlamentsauflösung möglich ist.

(wie z.B. die Abberufung von Regierungsmitgliedern) insgesamt als Kernbereich des Interorganverhältnisses von Parlament und Regierung dem außenstehenden Organ „Volk“ nicht dezisiv zugänglich sind.⁴¹⁷⁸

Schließlich folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip, dass sich direktdemokratische Instrumente nicht über rechtliche Bindungen hinwegsetzen dürfen, die gegenüber Dritten bestehen. So können rechtskräftig abgeschlossene Planungsentscheidungen ebenso wenig rückgängig gemacht werden,⁴¹⁷⁹ wie eine Kündigung eines Vertrages ohne validen Kündigungsgrund nicht möglich ist.⁴¹⁸⁰ 1011

(4) Bindungswirkung

Umstritten ist, wie weit die Bindungswirkung eines soweit zulässigen Volksentscheids reicht. Allein in Hamburg betont die Verfassung (seit der Reform von 2008)⁴¹⁸¹ expressis verbis, dass auch ein solcher – nicht gesetzesbezogener – Volksentscheid Bürgerschaft und Senat bindet (Art. 50 Abs. 4a S. 1 HmbVerf). In den anderen fünf Ländern wird dagegen eine solche Bindung mangels einer solchen ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Festlegung verneint. Zur Begründung wird auf das Pendant des schlichten Parlamentsbeschlusses, der nach h.M. ebenfalls keine rechtliche Verpflichtung (namentlich für die Regierung) erzeugt,⁴¹⁸² verwiesen.⁴¹⁸³ 1012

Diese Parallele ist auf der einen Seite überzeugend, weil gerade in diesen fünf Ländern die sonstigen Gegenstände der politischen Willensbildung auf den parlamentarischen Kompetenzbereich beschränkt sind und – wie eben dargelegt – die sogenannten „echten“ (und rechtlich verbindlichen) Parlamentsbeschlüsse wie Wahlen, Gesetzesbeschlüsse oder Interorganmaßnahmen wie z.B. die Zitierung von Regierungsmitgliedern⁴¹⁸⁴ bereits kompetenziell aus dem direktdemokratischen Zugriff 1013

4178 *Litten*, in: *Classen/Litten/Wallerath* (Hrsg.), *MVVerf*, Art. 60 Rn. 4; großzügiger dagegen *D. Winkler*, in: *Haug* (Hrsg.), *BWVerf*, Art. 59 Rn. 21, die insoweit allerdings auf die Kommentierung zu Art. 47 *NdsVerf* Bezug nimmt, bei dem es sich – anders als bei Art. 59 Abs. 2 *BWVerf* – lediglich um ein Anregungsrecht handelt und daher ein weiteres Begriffsverständnis eher vertretbar ist.

4179 *Pautsch*, *Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“*, S. 183 (189), zur erstrebten Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel.

4180 *Haug*, *ZParl* 2012, S. 446 (456-461), zur Kündigung der Finanzierungsvereinbarung zum Infrastrukturprojekt „Stuttgart 21“ durch das Land Baden-Württemberg; dazu näher unten, → Rn. 1049.

4181 Vgl. Elftes Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg v. 16.12.2008, *GVBl. HH* S. 431.

4182 *Luch*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, § 10 Rn. 21; *Michaelis*, in: *Driehaus* (Hrsg.), *BerlVerf*, Art. 62 Rn. 4; *Pautsch*, *Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“*, S. 183 (197); *HmbVerfG*, *Urt.* v. 21.12.2021 – *Az. HVerfG 6/20*, *juris* (Rn. 73 f.).

4183 *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst* (Hrsg.), *BbgVerf*, Art. 77 Ziff. 3.1; *Rossi/Lenski*, *DVBl.* 2008, S. 416 (419); *Pautsch*, *Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“*, S. 183 (196 f.); *Heußner/Pautsch*, *NJ* 2020, S. 89 (90).

4184 Näher zu den verbindlichen „echten“ Parlamentsbeschlüssen *Luch*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, § 10 Rn. 14-18; soweit es auf Bundesebene noch besondere echte Parlamentsbeschlüsse über die Feststellung des Verteidigungsfalles gem. Art. 115a Abs. 1 GG oder des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren gem. Art. 87a Abs. 4 GG gibt (vgl. *Luch*, a.a.O., Rn. 18), ist dies für die hier interessierende Landesebene nicht relevant.

ausscheiden. Auf der anderen Seite spricht gegen eine rein politische Bedeutung eines solchen Volksentscheids, dass hier der Souverän als *pouvoir constitué* eine dezisive Äußerung getan hat.⁴¹⁸⁵ Deshalb greift hier das Gebot der Verfassungsorgan-treue, woraus folgt, dass das adressierte Staatsorgan⁴¹⁸⁶ über den Volksentscheid nicht leichtfertig hinweggehen kann,⁴¹⁸⁷ sondern zu einer Rücksichtnahme auf den darin zum Ausdruck gekommenen Volkswillen – in Gestalt einer ernsthaften Auseinandersetzung und Würdigung – verpflichtet ist.⁴¹⁸⁸ In einem so verstandenen Sinn besteht daher eine relative Bindungswirkung rechtlicher Art.⁴¹⁸⁹

1014 Etwas anders verhält es sich indes in Hamburg. Entgegen der Auffassung des dortigen Verfassungsgerichts kann hier schon deshalb nicht mit der Parallele des schlichten Parlamentsbeschlusses argumentiert werden, weil zu den betroffenen Gegenständen der politischen Willensbildung – wie dargelegt – auch Exekutivakte zählen können. Außerdem muss die ausdrückliche verfassungsrechtliche Anordnung der Bindungswirkung – die ausweislich der Entwurfsbegründung der Verfassungsänderung „insoweit der von Gesetzen entspricht“⁴¹⁹⁰ – berücksichtigt werden.⁴¹⁹¹ Solange deshalb ein hamburgischer Volksentscheid über einen sonstigen Gegenstand politischer Willensbildung im oben beschriebenen Sinn rechtlich zulässig ist, besteht eine volle Rechtsbindung des adressierten Staatsorgans.

1015 So kann beispielsweise durch einen solchen Volksentscheid der Senat dazu verpflichtet werden, einen Gesetzentwurf entlang vorgegebener politischer Ziele bzw. Inhalte vorzulegen oder einen bestimmten Vertragsschluss (jedenfalls für die Landesseite) herbeizuführen.⁴¹⁹² Hiergegen können insbesondere weder der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung noch das Argument einer Verletzung des Grundsatzes der Organ-treue erfolgreich geltend gemacht werden, weil die Vorlage von Gesetzentwürfen zu den Aufgaben der über den fachlichen Ministerialapparat verfügenden Regierung gehört und die eigene politische Identifikation mit dem

4185 Dies verrät besonders deutlich der Umkehrschluss zur Argumentation von *Kloepfer/Schärdel*, DVBl. 2008, S. 1333 (1335 f.), wonach es dieses dezisive Element nicht geben „sollte“ und wegen des nur empfehlenden Charakters die Bezeichnung als „Volksbeschlüsse“ (statt Volksentscheide) angemessen wäre; s. auch *David*, HmbVerf (2004), Art. 50 Rn. 5.

4186 Auch bei einer Beschränkung auf die Parlamentszuständigkeiten kann die Exekutive adressiert sein, da sich schlichte Parlamentsbeschlüsse ebenfalls an die Regierung richten können.

4187 HmbVerfG, Urt. v. 27.4.2007 – Az. HVerfG 4/06, juris (Ls. 3 u. Rn. 98); BerlVerfGH, Beschl. v. 27.10.2008 – Az. 86/08, juris (Rn. 80).

4188 *Pautsch*, Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“, S. 183 (199-201); zu den Rücksichtnahmepflichten aus dem Grundsatz der Verfassungsorgan-treue näher HmbVerfG, Urt. v. 27.4.2007 – Az. HVerfG 4/06, juris (Ls. 3 u. Rn. 99); zur dogmatischen Fundierung mit einem aus der Gewaltenteilung folgenden Loyalitätsgebot sowie zu den einzelnen Treuepflichten vgl. *Rossi/Lenski*, DVBl. 2008, S. 416 (421, 423 f.).

4189 Ähnlich *Rossi/Lenski*, DVBl. 2008, S. 416 (424).

4190 Bü-Drs. HH 19/1476, S. 5.

4191 *Pautsch*, Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“, S. 183 (197 f.).

4192 *David*, in: *David/Stüber*, HmbVerf, Art. 50 Rn. 69.

Entwurf nicht zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung im Sinn eines geschützten internen Meinungsbildungs- und Funktionsbereichs⁴¹⁹³ zählt.⁴¹⁹⁴

d) Parlamentsauflösung

Während alle 16 Länder – anders als der Bund – ein Selbstauflösungsrecht ihrer Parlamente kennen,⁴¹⁹⁵ besteht nur in sechs Ländern die Möglichkeit einer direktdemokratisch veranlassten vorzeitigen Abberufung des Parlaments.⁴¹⁹⁶ In vier Ländern bedarf es dafür zunächst eines entsprechenden Volksbegehrens und anschließend eines Volksentscheids. Dabei ist der Zulassung des Volksbegehrens teils verfassungsrechtlich,⁴¹⁹⁷ teils einfachgesetzlich⁴¹⁹⁸ noch eine Vorstufe in Gestalt eines erforderlichen Unterstützungsquorums vorgeschaltet. In zwei Ländern, wo das Parlamentsauflösungsverfahren in die Vorschriften zur Volksgesetzgebung integriert ist, besteht die verfahrensimmanente Möglichkeit des jeweiligen Parlaments, den Volksentscheid durch Übernahme des Volksbegehrens – im Wege eines Beschlusses zur Selbstauflösung – abzuwenden;⁴¹⁹⁹ in den anderen Ländern ist allerdings eine „überholende“ Selbstauflösung außerhalb des Verfahrens ebenso möglich. Früher bestand außerdem ein sehr mittelbarer Einfluss des Volkes auf eine vorzeitige fakultative Parlamentsauflösung in Nordrhein-Westfalen: Hatte die Landesregierung einen von ihr eingebrachten und vom Landtag abgelehnten Gesetzentwurf dem Volk vorgelegt und dort Zustimmung gefunden, konnte sie den Landtag auflösen.⁴²⁰⁰

Da solche plebiszitär veranlassten Parlamentsauflösungen keine Sachfragen, sondern Personalfragen – in diesem Fall negativ – regeln, handelt es sich um direkt-demokratische Personalentscheidungen.⁴²⁰¹ Während aber die Wahlen regelmäßig stattfinden, erfolgt eine vorzeitige Parlamentsauflösung in irregulären Ausnahmesituationen. Demnach zählen solche Personalausnahmeentscheidungen (anders als die regulär-periodischen Wahlen) zum Partizipationsrecht im hier verstandenen

4193 Vgl. dazu *Haug*, in: *Haug* (Hrsg.), *BWVerf*, Art. 35 Rn. 23.

4194 A.A. *HmbVerfG*, Urt. v. 21.12.2021 – Az. *HVerfG* 6/20, juris (Rn. 74).

4195 Art. 62 Abs. 2 *BbgVerf*, 18 Abs. 1 *BayVerf*, 43 Abs. 1 *BWVerf*, 54 Abs. 2 *BerlVerf*, 76 Abs. 1 lit. a) *BremVerf*, 11 Abs. 1 *HmbVerf*, 80 *HessVerf*, 27 Abs. 2 *MVVerf*, 10 Abs. 1 *NdsVerf*, 35 Abs. 1 *NRWVerf*, 84 Abs. 1 *RLPVerf*, 58 *SächsVerf*, 60 Abs. 1 *LSAVerf*, 69 *Alt. 1 SaarVerf*, 19 Abs. 2 *SchlHVerf*, 50 Abs. 2 *Nr. 1 ThürVerf*.

4196 Art. 76 Abs. 1 S. 2 *Alt. 2 BbgVerf*, 18 Abs. 3 *BayVerf*, 43 Abs. 2 *BWVerf*, 54 Abs. 3, 62 Abs. 6, 63 Abs. 3 *BerlVerf*, 70 Abs. 1 lit. c), 76 Abs. 1 lit. b), Abs. 2 *BremVerf*, 109 Abs. 1 Nr. 2 *RLPVerf*.

4197 Vgl. Art. 63 Abs. 3 S. 1 *BerlVerf*, 76 Abs. 1 S. 3 *BbgVerf* (hier in Form einer Volksinitiative).

4198 S. etwa Art. 84 i.V.m. Art. 63 *BayLWG*.

4199 Vgl. Art. 78 Abs. 1 S. 1 *BbgVerf*, 109 Abs. 4 S. 1 *RLPVerf*.

4200 Die Regelung in Art. 68 Abs. 3 *NRWVerf* a.F. wurde 2016 wegen fehlender praktischer Relevanz aufgehoben, vgl. *Günther*, in: *Heusch/Schönenbroicher*, *NRWVerf*, Art. 68 Rn. 19; *Wittreck*, *ZSE* 2010, S. 553 (561), bezeichnete solche Instrumente als „direktdemokratische Artefakte des Konstitutionalismus“, die – wie auch die Ministeranklage – im parlamentarischen Regierungssystem überholt sind; ähnlich *Kropp*, „*Stuttgart 21*“, S. 192 (200).

4201 Dazu näher *Neumann*, *Sachunmittelbare Demokratie*, Rn. 399-411, der in der Verkürzung der Wahlperiode eine Sachentscheidung – neben der unstrittigen Personalentscheidung – sieht (a.a.O., Rn. 411).

Sinn.⁴²⁰² Soweit das Volk das von ihm gewählte Parlament vorzeitig auflösen kann, stellt es die unmittelbarste Konfrontation von Repräsentationsprinzip und Direktdemokratie dar,⁴²⁰³ was aber im Rahmen der Eigenständigkeit der Verfassungsräume der Länder zulässig ist und Art. 28 Abs. 1 GG nicht tangiert.⁴²⁰⁴ Gleichwohl darf eine volksinitiierte Parlamentsauflösung nicht zu niedrigschwellig ausgestaltet sein, weil sonst die funktionale Stabilität des Gemeinwesens gefährdet würde. Zudem gebieten es der Respekt vor dem in einem Wahlergebnis zum Ausdruck gekommenen Votum des Volkes und die verfassungsrechtlich normierte Periodizität des Parlaments eine Beschränkung dieses Instruments auf besondere Ausnahmesituationen.⁴²⁰⁵ Dem tragen die betroffenen Landesverfassungen durch gegenüber „normalen“ Volksbegehren und Volksentscheiden deutlich erhöhte Quoren Rechnung.⁴²⁰⁶

e) Ländervergleich im Überblick⁴²⁰⁷

1018

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NRW	RLP	SL	SN	ST	SH	TH
Einfache Volksgesetzgebung																
Volksinitiiertes Verfahren	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fak. Referendum (mit Initiant)	R	---	---	---	Mht P	Mht P	---	---	---	---	1/3 P	---	---	---	---	---
Verfassungsgesetzgebung des Volkes																
Volksinitiiertes Verfahren	X	---	X	X	X	X	---	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fak. Referendum (mit Initiant)	Mht P	---	---	---	Mht P	---	4208	---	---	Mht P;R	---	---	Mht P	---	---	---
Obl. Referendum nach LT-Beschl.	---	X	---	---	---	---	X	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung																
Als Anregungsrecht	X	---	X	X	X	X	---	X	X	X	X	X	---	X	X	X
Entscheidungsrecht (mit Initiant)	V	---	V	V	Mht P	V	---	---	---	---	---	---	---	---	V	---

4202 Näher dazu oben, → Rn. 42 f.; a.A. *Steiger*, Der partizipative Staat, S. 132 f., der darin lediglich einen actus contrarius zum Wahlakt sehen will.

4203 *Patzelt*, FAZ v. 3.6.2011, S. 9.

4204 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 412 f.; *Haug*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 43 Rn. 1.

4205 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 2158.

4206 S. unten im Ländervergleich, → Rn. 1078; so auch *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 2160.

4207 Die verwendeten Abkürzungen (neben den Länderabkürzungen, s. dazu das Abkürzungsverzeichnis) bedeuten: R = Regierung; P = Parlament; Mht = Mehrheit; V = Volk; rel. = relativ.

4208 Nach hier vertretener Auffassung entgegen der h.M. in Bayern.

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NRW	RLP	SL	SN	ST	SH	TH
Kompetenzen wie	P	---	P	P	P	P;R	---	---	---	---	---	---	---	---	P	---
Bindung	rel.	---	rel.	rel.	rel.	voll	---	---	---	---	---	---	---	---	rel.	---
Vorzeitige Parlamentsauflösung																
Volksinitiiertes Verfahren	X	X	X	X	X	---	---	---	---	---	X	---	---	---	---	---

Abbildung 13: Gegenstände direktdemokratischer Entscheidungsverfahren auf Landesebene

3. Ablauf des volksinitiiert-direktdemokratischen Entscheidungsverfahrens

a) Verfahrensstruktur

Gemeinhin wird zwischen zwei- und dreistufigen Volksentscheidungsverfahren differenziert. Der Unterschied dieser beiden Verfahrensstrukturen besteht darin, ob die – bereits bei den Anregungsrechten behandelte – Befassungsinitiative (Volksinitiative, Volksantrag oder Bürgerantrag genannt)⁴²⁰⁹ als integraler Bestandteil des Volksentscheidungsverfahrens eine notwendige Voraussetzung für die nachfolgenden Stufen des Volksbegehrens und -entscheidungs darstellt (Dreistufigkeit) oder nicht existiert bzw. unabhängig davon ist (Zweistufigkeit).⁴²¹⁰ Diese Unterscheidung relativiert sich jedoch erheblich dadurch, dass in den Ländern mit zweistufigem Volksentscheidungsverfahren dem Volksbegehren meist ein Zulassungsverfahren – als unselbständiges Teilverfahren des Volksbegehrens⁴²¹¹ – vorgeschaltet ist, das (ebenso wie die Befassungsinitiative) mit der Beibringung eines Unterschriftenquorums und weiteren Vorgaben verbunden ist.

Somit verbleibt als wesentlicher Unterschied, dass es in den dreistufigen Verfahren zwei parlamentarische Beratungsrunden (vor und nach dem Volksbegehren) gibt, während die zweistufigen Verfahren nur eine parlamentarische Befassung (im Anschluss an ein erfolgreiches Volksbegehren) kennen.⁴²¹² Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern erfolgt die erste Überprüfung eines Volksbegehrens erst nach der Unterschriftensammlung. Die Berechtigung zur Ergreifung einer Volksinitiative oder zur Stellung eines Zulassungsantrags für ein Volksbegehren ist jeder Person eröffnet (vgl. etwa § 13 VAbstG BE), was nicht nur für den schlussendlichen möglichen Volksentscheid, sondern bereits für die Vorstufen einen partizipationsrechtlichen Charakter gewährleistet.

4209 S. oben, → Rn. 467-497.

4210 Neumann, Sachmittelbare Demokratie, Rn. 2165; Ennuschat, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 27 Rn. 2; S. Schwerdtfeger, Legitimation von Quoren, S. 35; Litten, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), MVVerf, Vor Art. 59 Rn. 1.

4211 S. Schwerdtfeger, Legitimation von Quoren, S. 36.

4212 Ennuschat, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 27 Rn. 6.

b) Die einzelnen Verfahrensstufen

(1) Befassungsinitiative oder Zulassungsverfahren

- 1021 Die dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahren beginnen mit der Befassungsinitiative, was in fünf Ländern der Fall ist.⁴²¹³ Wie bereits bei den Anregungsrechten dargestellt, zielt dieses Instrument in diesem Vorstadium der Volksgesetzgebung zunächst noch ohne dezisiven Charakter darauf, das Parlament zu einer Auseinandersetzung mit einem bestimmten Gesetzgebungs- oder anderen Anliegen zu zwingen. Damit wird in einem möglichst frühen Stadium ein Austausch zwischen Staatsorganen und Initiatoren institutionell vorgesehen.⁴²¹⁴ Hierfür muss ein Unterschriftenquorum von durchschnittlich 1,2 % der Stimmberechtigten⁴²¹⁵ erfüllt werden; in Schleswig-Holstein gibt es – allerdings nur auf dieser ersten Stufe – die Möglichkeit der Online-Eintragung (§ 6a VAbstG SH).⁴²¹⁶
- 1022 Die Entscheidung darüber, ob die Voraussetzungen der Befassungsinitiative erfüllt sind, liegt bei der Regierung⁴²¹⁷ oder – nach exekutiver Vorprüfung – bei einer parlamentarischen Stelle.⁴²¹⁸ Bejahendenfalls muss sich dann das Parlament mit dem Anliegen der Initiative befassen. Erst wenn dieses dann innerhalb einer bestimmten Frist (von vier oder sechs Monaten)⁴²¹⁹ den Vorschlag der Initiative (Gesetzesentwurf oder ggf. andere Vorlage) abgelehnt oder nicht unverändert übernommen hat, ist der Weg zum Volksbegehren als 2. Stufe eröffnet, wofür es dann eines entsprechenden Antrags der Initiatoren bedarf.⁴²²⁰ Eine fakultative Dreistufigkeit gibt es in drei Ländern, wo man entweder eine vom Landtag nicht angenommene Befassungsinitiative zum Volksbegehren bringen oder aber ein solches direkt (mit – tlw. erheblich

4213 Art. 76 Abs. 1 BbgVerf, 50 Abs. 1 S. 1 HmbVerf, 71 Abs. 1 SächsVerf, 48 Abs. 1 SchlHVerf; hinzu kommt Berlin, das neben der Volksinitiative eine weitere Befassungsinitiative in das Gewand eines Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens gekleidet hat, die aber genauso ein – sogar in der Verfassung festgelegtes – Unterschriftenquorum erfüllen muss (Art. 63 Abs. 1 S. 1 BerlVerf) und einer obligatorischen parlamentarischen Befassung noch vor der Zulassung des Volksbegehrens unterliegt, vgl. § 17a AbstG BE.

4214 *Wahnschaffe/Stender-Vorwachs*, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 48 Rn. 3.

4215 S. *Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren, S. 37; s. dazu im Einzelnen im Ländervergleich unten, → Rn. 1078.

4216 Vgl. dazu auch *Michaelis*, in: Driehaus (Hrsg.), BerlVerf, Art. 62 Rn. 17.

4217 Vgl. §§ 5 Abs. 2 VAbstG HH, 17 Abs. 8 AbstG BE.

4218 Vgl. §§ 9 Abs. 4-6 VAGBbg (Hauptausschuss des Landtags nach Prüfung der Landesabstimmungsleitung), 10 VVVG SN (Landtagspräsident nach Einholung einer Stellungnahme der Regierung), Art. 48 Abs. 3 SchlHVerf u. § 8 Abs. 2, 3 VAbstG SH (Landtag nach fakultativer Einholung von Amtshilfe des Innenministeriums).

4219 Vier Monate: Art. 77 Abs. 1 BbgVerf, 50 Abs. 2 S. 4 HmbVerf, 49 Abs. 1 SchlHVerf; sechs Monate: Art. 72 Abs. 1 S. 1 SächsVerf.

4220 Vgl. Art. 77 Abs. 1 BbgVerf, 62 Abs. 3 S. 2 BerlVerf, 50 Abs. 2 S. 4 HmbVerf, 72 Abs. 1 S. 1 SächsVerf, 49 Abs. 1 S. 1 SchlHVerf.

– geringeren Unterschriftenquoren)⁴²²¹ über ein Zulassungsverfahren anstrengen kann.⁴²²²

In den anderen Ländern führt der Weg zum Volksbegehren unabhängig von einer etwaigen Befassungsinitiative über ein Zulassungsverfahren; lediglich Mecklenburg-Vorpommern kennt ein bloßes Anzeigeverfahren.⁴²²³ Teilweise sind die Zulassungsverfahren im Verfassungsrecht dem Grunde nach angelegt.⁴²²⁴ Wo dies jedoch nicht der Fall ist und sich die Verfahren allein auf das Volksabstimmungsrecht stützen, handelt es sich um einfachgesetzliche Einschränkungen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Volksrechte, die eine unzulässige Überschreitungen des gesetzgeberischen Handlungsspielraums darstellen, soweit die Zulassungsanforderungen über organisatorisch-verfahrensmäßige Notwendigkeiten hinausgehen.⁴²²⁵

Bei den Zulassungsverfahren muss stets ein Unterschriftenquorum von mehreren tausend der Wahl- oder Stimmberechtigten erfüllt sein.⁴²²⁶ Die Zulassungsentscheidung liegt teils beim Innenministerium, teils bei der Landeswahlleitung, bei der Landesregierung (oft auf der Basis einer Vorlage der Landeswahlleitung) oder – wegen der vermuteten größeren Neutralität⁴²²⁷ – beim Parlamentspräsidenten⁴²²⁸ und umfasst eine Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen.⁴²²⁹ Somit handelt es sich um eine rechtsförmliche Entscheidung, die politischen Erwägungen unzugänglich ist und im positiven Fall ein „rechtliches Unbedenklichkeitsattest“ darstellt.⁴²³⁰ Erfolgt dagegen aus materiellen Rechtsgründen eine Zulassungsablehnung, steht den Initia-

4221 Die unterschiedlichen Quoren für die Befassungsinitiative einerseits und den Zulassungsantrag andererseits betragen

in Baden-Württemberg 0,5 % der Wahlberechtigten (= ca. 38.500) gegenüber 10.000 (Art. 59 Abs. 2 S. 2 BWVerf, § 27 Abs. 4 VAbstG BW),

in Rheinland-Pfalz 30.000 gegenüber 20.000 (Art. 108a Abs. 2 S. 2 RLPVerf, § 63 Abs. 2 Nr. 3 LWaHG RP) und

in Sachsen-Anhalt 30.000 gegenüber 6.000 (Art. 80 Abs. 2 S. 1 LSAVerf, § 10 Abs. 2 Nr. 2 VAbstG LSA).

4222 Art. 59 Abs. 3 S. 2 BWVerf, § 27 VAbstG BW, 108a Abs. 2 S. 3 RLPVerf, § 10 Abs. 3 VAbstG LSA; zumindest eine Erleichterung bei der Weiterführung einer Befassungsinitiative als Volksbegehren sieht § 12a Abs. 1 VaG M-V vor, indem dann neben die freie Sammlung eine amtliche Sammlung treten kann.

4223 § 11 Abs. 3 VaG M-V; ein „unechtes“ Anzeigeverfahren kennt § 15 Abs. 1 NVAbstG, weil dadurch die vorbeugende Zulässigkeitsprüfung nicht ersetzt wird, vgl. §§ 19 f. NVAbstG u. *Wahnschaffe/Stender-Vorwachs*, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 48 Rn. 25 f.

4224 Art. 109 Abs. 5 S. 2 RLPVerf, 99 Abs. 2 S. 2 SaarVerf, 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf.

4225 Ähnlich *Rux*, Direkte Demokratie, S. 289 f., der das zumindest bei überhöhten Zulassungsquoren annimmt.

4226 Näher dazu unten, → Rn. 1067-1071 und im Ländervergleich, → Rn. 1078.

4227 Vgl. *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 2200 f.

4228 S. dazu im Einzelnen im Ländervergleich unten, → Rn. 1043; krit. zur abschließenden Zuständigkeit eines Einzelministeriums als Behörde *Rux*, Direkte Demokratie, S. 294.

4229 Deshalb bietet das dreistufige Modell insoweit keinen Vorteil, wie *Ennuschat*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 27 Rn. 3, meint; krit. zum „vorhergehende[n] Prüfungsrecht“ bereits in diesem frühen Stadium *Meyer*, JZ 2012, S. 538 (546); ähnlich *Rux*, Direkte Demokratie, S. 295-303, soweit die Prüfung über die formale Verfahrenszulässigkeit hinausgeht; für eine zurückhaltende (auf eine Evidenzkontrolle beschränkte) Prüfung der Vereinbarkeit mit Bundesrecht in diesem Stadium *R. Kaiser*, NVwZ 2020, S. 207 (209).

4230 *Isensee*, in: Wendt/Rixecker, SaarVerf, Art. 100 Rn. 35.

toren der Rechtsweg zum jeweiligen Landesverfassungsgericht offen.⁴²³¹ Teilweise ist der Zulassungsbehörde die Ablehnung verwehrt, so dass diese von Amts wegen eine verfassungsgerichtliche Klärung herbeiführen muss;⁴²³² freilich muss sie dann auch nicht die politische Verantwortung für die etwaige Ablehnung tragen.⁴²³³

1025 Verstößt nur ein Teil etwa eines Gesetzentwurfs gegen höherrangiges materielles Recht und bestehen keine landesrechtlichen Korrekturmöglichkeiten,⁴²³⁴ kommt eine Teilzulassung des Begehrens grundsätzlich nicht in Betracht, weil es mangels Teilungsregelungen als Einheit anzusehen ist und sich die vorgelegten Unterschriften als „gemeinsamer Nenner“ auf das Gesamtbegehren beziehen.⁴²³⁵ Da die konkreten Motive der einzelnen Unterzeichner naturgemäß nicht erforscht werden können, muss notwendigerweise ungeklärt bleiben, ob der zulässige Teil allein ebenfalls die erforderliche Unterstützung bekommen hätte. Etwas anderes kann allenfalls dann gelten, wenn der unzulässige Teil vergleichsweise unbedeutend ist und der Kern des Anliegens von der Abtrennung unberührt bleibt.⁴²³⁶ Im Regelfall sind die Initiatoren jedoch darauf verwiesen, ein neues Verfahren mit modifiziertem Inhalt zu starten.

1026 Zielt die Befassungsinitiative oder der Zulassungsantrag auf einen Gesetzesbeschluss, müssen bereits in diesem Stadium besondere Bedingungen erfüllt sein. Dies gilt vor allem für das Erfordernis eines ausformulierten – d.h. in dieser Form ohne Überarbeitungsnotwendigkeit beschlussfähigen – Gesetzentwurfs, der mit Gründen versehen ist.⁴²³⁷ In inhaltlicher Hinsicht unterliegt der Gesetzentwurf denselben Anforderungen wie im Repräsentativsystem; namentlich müssen der Bestimmtheitsgrundsatz eingehalten⁴²³⁸ und die wesentlichen Entscheidungen im Gesetzentwurf

4231 Art. 53 Nr. 3 Alt. 1 MVVerf, 48 Abs. 2 Hs. 2 NdsVerf, 68 Abs. 1 S. 6 NRWVerf, 99 Abs. 3 S. 2 SaarVerf, §§ 29 Abs. 3 VABstG BW, 4 S. 2 VBegVEG HE, 75 Abs. 1 LWahlG RLP, 12 Abs. 1 S. 1 ThürBVVG; ebenso bezüglich der Entscheidung über das Zustandekommen der vom Volksbegehren vorausgesetzten Befassungsinitiative §§ 11 VAGBbg, 9 VABstG SH (mit Verwaltungsrechtsweg bei formalen Fragen).

4232 Vgl. Art. 64 Abs. 1 BayLWG; ähnlich Art. 83 Abs. 3 S. 2 ThürVerf, § 12 Abs. 2 VVG HB, 10 Abs. 2 Nr. 1 VABstG LSA; ebenso bezüglich der Entscheidung über das Zustandekommen der vom Volksbegehren vorausgesetzten Befassungsinitiative Art. 72 Abs. 2 S. 3 SächsVerf, § 17 Abs. 9 AbstG BE, 5 Abs. 4 VABstG HH.

4233 Daher krit. zu dieser frühen Einbeziehung des Verfassungsgerichts *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 2196-2199.

4234 S. unten, → Rn. 1091-1094.

4235 BVerfGE 102, S. 176 (191 f.); BayVerfGH, *Entsch. v. 14.11.1994 – Vf. 95-IX-94*, juris (Rn. 119-121); VerfGH BW, *Urt. v. 18.5.2020 – Az. 1 GR 24/19*, juris (Ls. 4 u. Rn. 70); a.A. LVerfG SH, *Urt. v. 6.12.2019 – Az. LVerfG 2/18*, juris (Rn. 61 f.); *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, *BayVerf*, Art. 74 Rn. 12; *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, *NRWVerf*, Art. 68 Rn. 13; *S. Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), *SchlHVerf*, Art. 48 Rn. 37; *Isensee*, in: Wendt/Rixecker, *SaarVerf*, Art. 100 Rn. 43; eine etwas größere Offenheit zeigt *Baldus*, in: Linck u.a. (Hrsg.), *ThürVerf*, Art. 82 Rn. 35.

4236 BayVerfGH, *Entsch. v. 14.11.1994 – Vf. 95-IX-94*, juris (Rn. 122); HmbVerfG, *Urt. v. 7.5.2019 – Az. HVerfG 4/18*, juris (Ls. 6 u. Rn. 124).

4237 Art. 74 Abs. 2 BayVerf, 59 Abs. 3 S. 1 BWVerf, 71 Abs. 1 BremVerf, 124 Abs. 1 S. 2 HessVerf, 60 Abs. 1 S. 2 MVVerf, 48 Abs. 1 S. 2 NdsVerf, 68 Abs. 1 S. 2 NRWVerf, 109 Abs. 2 S. 2 RLPVerf, 71 Abs. 1 S. 3 SächsVerf, 81 Abs. 1 S. 2 LSAVerf, 99 Abs. 2 S. 1 SaarVerf, 48 Abs. 1 S. 2 SchlHVerf, § 6 Abs. 1 S. 1 VAGBbg, 14 Abs. 1 S. 2 AbstG BE, 2 Abs. 2 S. 1 VABstG HH; ohne Begründungserfordernis Art. 82 Abs. 1 ThürVerf.

4238 *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, *NRWVerf*, Art. 68 Rn. 4; *Reich*, *LSAVerf*, Art. 81 Rn. 2; *Isensee*, in: Wendt/Rixecker, *SaarVerf*, Art. 100 Rn. 31; *Baldus*, in: Linck u.a. (Hrsg.), *ThürVerf*, Art. 82 Rn. 15;

selbst getroffen sein, um der Exekutive eine vollziehbare Handlungsgrundlage zu verschaffen.⁴²³⁹ Das (anders als bei Gesetzentwürfen der Regierung oder von Abgeordneten)⁴²⁴⁰ verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgegebene Begründungserfordernis verlangt eine Darlegung des politischen Ziels und seiner rechtlichen Umsetzung.⁴²⁴¹ Daher dürfen die Gründe keine Wiederholung des Regelungsvorschlags sein, sondern sie müssen Ziel und Inhalt des Regelungsentwurfs zumindest soweit im Wesentlichen erklären, dass die „Bedeutung und Tragweite“ erkennbar sind⁴²⁴² sowie die Unterstützungs- und Abstimmungsberechtigten in der Lage sind, sich sinnvoll damit befassen und eine Meinung dazu bilden zu können.⁴²⁴³

Allerdings können an den Konkretisierungsgrad und an die Begründungstiefe eines volksinitiierten Gesetzentwurfs – ungeachtet der verfügbaren Handbücher und Richtlinien⁴²⁴⁴ – nicht dieselben Qualitätsanforderungen wie bei einem regierungsamtlichen Entwurf im parlamentarischen Verfahren gestellt werden,⁴²⁴⁵ weil sich die Landesverfassungen mit ihrer Entscheidung für die Volksgesetzgebung für die Zulassung nichtprofessioneller Gesetzesinitiativen geöffnet haben. In diesem Sinn dürfen der Volksinitiative oder dem Zulassungsantrag von den staatlichen Stellen keine „Hürden entgegengestellt werden [...], die ihrem verfassungsrechtlichen Rang nicht gerecht werden“. Die Behörden und Organe sind vielmehr zu „einer volksbegehrnsfreundlichen Auslegung und unterstützenden Anwendung“ der Zulässigkeitsvorschriften verpflichtet, was auch eine aktive Mitwirkung an der Beseitigung etwaiger Mängel umfasst.⁴²⁴⁶ Anders wäre es allenfalls in solchen Ländern,

1027

-
- BremStGH, *Entsch. v. 9.6.1986* – *Az. St 2/85, NVwZ 1987, S. 576 (Ls. 3 u. S. 577)*, hält konkretisierende Erklärungen der Initiatoren für insoweit unbeachtlich und stellt allein auf den Wortlaut der Vorlage ab.
- 4239 BayVerfGH, *Entsch. v. 17.7.2018* – *Az. Vf. 28-IX-18, juris (Ls. 3 u. Rn. 67-70)*.
- 4240 Für institutionelle Initianten bestehen entsprechende Verpflichtungen lediglich auf Geschäftsordnungsebene (auf Bundesebene gem. §§ 76 Abs. 2 GO BT, 43 GGO), vgl. *Rossi*, *Legistische Herausforderungen für Volksinitiativen*, S. 177 (181).
- 4241 *Stender-Vorwachs*, in: Epping/Butzer u.a. (Hrsg.), *NdsVerf (1. Aufl.)*, Art. 48 Rn. 15 f.
- 4242 VerfGH BW, *Urt. v. 18.5.2020* – *Az. 1 GR 24/19, juris (Ls. 2c, 2d u. Rn. 56)*.
- 4243 SaarlVerfGH, *Beschl. v. 23.1.2006* – *Az. Lv 3/05, juris (Rn. 62)*; BayVerfGH, *Entsch. v. 16.7.2019* – *Az. Vf. 41-IX-19, juris (Rn. 109)*; die Maßgeblichkeit des Empfängerhorizonts betonen auch *Wahnschaffe/Stender-Vorwachs*, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), *NdsVerf*, Art. 48 Rn. 15, unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des NdsStGH.
- 4244 Siehe etwa das Handbuch der Rechtsförmlichkeit des BMJ (3. Aufl. 2008, open access unter <https://hdr.bmj.de>), das Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des BMI oder landesrechtsbezogene Literatur wie *Tölle*, *Gesetzgebung und Rechtsetzung im Land Berlin (2022)*, oder *Haug/Meister-Scheufelen* (Hrsg.), *Praxishandbuch Gute Rechtsetzung (2022)*; näher dazu *Rossi*, *Legistische Herausforderungen für Volksinitiativen*, S. 177 (189 f.).
- 4245 Näher dazu *Wahnschaffe/Stender-Vorwachs*, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), *NdsVerf*, Art. 48 Rn. 15 f.; *Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), *SchlHVerf*, Art. 48 Rn. 27, hält „gesetzestechische Mängel“ für „unschädlich“; *Isensee*, in: Wendt/Rixecker, *SaarlVerf*, Art. 100 Rn. 31, spricht von der „Wahrung eines gesetzestechischen Mindeststandards“; für gleiche formelle Anforderungen an Volks- und Regierungsbzw. Parlamentsentwürfe dagegen *Franke*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), *RLPVerf*, Art. 109 Rn. 10.
- 4246 BerlVerfGH, *Beschl. v. 21.10.2020* – *Az. 150/18, juris*.

die ein staatliches, aber unabhängiges „Gesetzgebungsbüro“ zur Unterstützung der legistischen Arbeit von Volksinitiativen einrichten würden.⁴²⁴⁷

1028 Darüber hinaus müssen thematische Einschränkungen wie der in allen Ländern bestehende Haushalts- oder Finanzvorbehalt⁴²⁴⁸ und teilweise auch verfahrensmäßige Ausschlüsse in Form von Wiederholungsverboten gegenständlich übereinstimmender Volksbegehren in einem bestimmten Zeitraum⁴²⁴⁹ beachtet werden. Außerdem besteht vereinzelt die Möglichkeit, in diesem frühen Verfahrensstadium die Kosten der angestrebten Maßnahme zu eruieren: In Hamburg können das Parlament oder bereits ein Fünftel seiner Mitglieder im Rahmen der parlamentarischen Beratung der Volksinitiative ein „Prüfungs- und Berichtersuchen“ an den Landesrechnungshof richten (Art. 50 Abs. 2 S. 2 HmbVerf), während in Berlin das betroffene Senatsressort bereits vor dem Start der Unterstützungsunterschriften zur Zulassung des Volksbegehrens auf Antrag der Initiatoren eine amtliche Kostenschätzung erstellt, in der der finanzielle Aufwand des Begehrensgegenstandes im Fall seiner Verwirklichung taxiert wird (§ 15 Abs. 1 AbstG BE). Soweit Begehren zulässig sind, deren Realisierung mit Kosten verbunden wären, wird in manchen Ländern eine Benennung der Kosten⁴²⁵⁰ oder sogar ein konkreter Kostendeckungsvorschlag in der Volksvorlage gefordert,⁴²⁵¹ um eine „Rosinenpick-Gesetzgebung“ zu Lasten des Parlamentes“ zu vermeiden⁴²⁵² und den Unterstützern und Abstimmenden die Auswirkungen der Vorlage deutlich vor Augen zu führen.⁴²⁵³ Freilich dürfen hieran keine überzogenen Anforderungen gestellt werden; es genügt, „wenn sich die Initiatoren des Volksbegehrens mit den Fragen der Finanzierung eingehend auseinandersetzen, die entstehenden Kosten und deren Kompensation zumindest annäherungsweise benennen und nachvollziehbar darstellen.“⁴²⁵⁴

(2) Volksbegehren

1029 Ist das Volksbegehren durch Nichtbefolgung der Befassungsinitiative oder durch eine positive Zulassungsentscheidung eröffnet, findet (im dreistufigen Verfahren auf

4247 Zu diesen Überlegungen näher *Rossi*, Legistische Herausforderungen für Volksinitiativen, S. 177 (193-195).

4248 Dazu näher unten, → Rn. 1050-1055.

4249 Dazu näher unten, → Rn. 1061.

4250 Art. 68 Abs. 1 NdsVerf i.V.m. § 12 Abs. 2 NVAbstG; ebenso § 8 S. 1 VIVBVEG NRW, der aber keine verfassungsrechtliche Grundlage hat und deshalb im Hinblick auf den einfachgesetzlichen Gestaltungsspielraum problematisch ist und jedenfalls keine Zurückweisung eines Zulassungsantrags rechtfertigen kann, vgl. *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 68 Rn. 4.

4251 Art. 71 Abs. 2 BremVerf, 99 Abs. 1 S. 6 SaarVerf; während in Bremen dafür aber neue Abgaben in Betracht kommen können (vgl. *Kramer*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 71 Rn. 17), schließt dies die saarländische Verfassung in Art. 99 Abs. 1 S. 7 ausdrücklich aus.

4252 *Heußner*, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (84 f.).

4253 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 2206; s. auch *Rossi*, Legistische Herausforderungen für Volksinitiativen, S. 177 (182 f.).

4254 BremStGH, Urt. v. 20.2.2020 – Az. St 1/19, juris (Ls. 2 u. Rn. 55).

Antrag)⁴²⁵⁵ die (ggf. zweite) Unterschriftensammlung statt. Hierbei haben die Unterzeichner das Datum und ihre wesentlichen Identifikationsdaten wie Vor- und Nachname, Geburtsdatum und Adresse anzugeben.⁴²⁵⁶ In den meisten Ländern ist die Unterstützungsunterschrift unwiderruflich.⁴²⁵⁷ Die Unterschriftensammlung erfolgt je nach Landesrecht entweder im Wege der amtlichen Auslegung der Unterschriftenlisten in den Rathäusern oder durch eine freie Sammlung seitens der Initiatoren, wobei in einigen Ländern auch eine Kombination beider Sammlungsmöglichkeiten möglich ist oder ein Wahlrecht der Initiatoren zwischen den Sammlungsformen besteht;⁴²⁵⁸ mancherorts ist auch eine briefliche Eintragung (bzw. mit Eintragungsschein) möglich.⁴²⁵⁹

Die Amtseintragung gilt gegenüber der freien Sammlung als anspruchsvoller, weil sich die Unterstützungswilligen zur Auslegungsbehörde bemühen müssen und nicht einfach in der Fußgängerzone oder bei anderer Gelegenheit relativ spontan ihre Unterstützung erklären können.⁴²⁶⁰ Außerdem ist bei diesem Verfahren eine Trennung von Werbung für das zu unterstützende Anliegen einerseits und die Unterstützungserklärung andererseits gewährleistet,⁴²⁶¹ was vor allem bei der Unterzeichnungsfreiheit verletzenden aggressiven Werbemethoden relevant ist.⁴²⁶² Andererseits ist nur so die Eintragungsmöglichkeit unabhängig von der Kampagnenfähigkeit der Initiatoren flächendeckend gewährleistet.⁴²⁶³ Spürbar einschränkend – und partizipationsunfreundlich – wirkt die Amtseintragung vor allem dann, wenn sie durch stark oder für Berufstätige ungünstig begrenzte behördliche Öffnungszeiten⁴²⁶⁴ für den Publikumsverkehr limitiert ist und daneben keine freie Sammlung zugelassen ist.⁴²⁶⁵

1030

4255 S. oben, → Rn. 1022.

4256 Art. 69 Abs. 3 S. 1 BayLWG (nur Name), §§ 18 Abs. 1 VAGBbg, 22 Abs. 4 AbstG BE, 36 Abs. 2 VAbstG BW, 16 Abs. 1 S. 1 VVG HB, 12 Abs. 1 S. 1 VAbstG HH, 8 Abs. 2 S. 1 VBegVEG HE, 5 VaG M-V, 16 Abs. 1 S. 1 NVAbstG, 69 Abs. 1 S. 1 LWahlG RLP, 10 Abs. 1 S. 1 VSRG SL, 19, 5 Abs. 2 VVVG SN, 15 Abs. 1, 6 Abs. 2 Nr. 6 VAbstG LSA, 6 Abs. 3 S. 2 ThürBVVG; indirekt in §§ 17 Abs. 1 Nr. 2 VIVBVEG NRW, 17 Nr. 3 VAbstG SH.

4257 Art. 69 Abs. 4 BayLWG, §§ 18 Abs. 2 VAGBbg, 16 Abs. 3 VVG HB, 12 Abs. 2 VAbstG HH, 8 Abs. 2 S. 3 VBegVEG HE, 16 Abs. 3 NVAbstG, 69 Abs. 3 LWahlG RLP, 10 Abs. 1 S. 3 VSRG SL, 14 Abs. 1 S. 3 VAbstG SH; eine ausdrückliche Widerrufsmöglichkeit sieht dagegen Art. 82 Abs. 6 S. 2 ThürVerf vor.

4258 Vgl. etwa §§ 27 Abs. 1 S. 2 VAbstG BW, 6 VIVBVEG NRW, 66a Abs. 1, 2 LWahlG RLP (kumulativ), Art. 82 Abs. 5 S. 1 ThürVerf (alternativ); nach § 11 Abs. 2 VaG M-V ist die freie Sammlung dort der Regelfall, zu der nach § 12 Abs. 1 VaG M-V die Amtseintragung auf Antrag hinzutreten kann, wenn das Begehren auf einer parlamentarisch abgelehnten Volksinitiative beruht.

4259 S. dazu im Einzelnen im Ländervergleich unten, → Rn. 1043.

4260 Vgl. *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (400); *Rux*, Direkte Demokratie, S. 248.

4261 *Heußner*, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (85).

4262 *Schmitt Glaeser*, DÖV 1998, S. 824 (827), im kommunalen Zusammenhang.

4263 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 2213; *Rux*, Direkte Demokratie, S. 915, weist auch auf die erhebliche Entlastung der Initiatoren hin, die mit einer Amtseintragung verbunden ist.

4264 S. dazu § 15 Abs. 2 S. 2 ThürBVVG, der die Gemeinden bei amtlicher Sammlung zu ausreichend bemessenen Eintragungszeiten verpflichtet; ähnlich 12 Abs. 3 VIVBVEG NRW.

4265 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 2214 f.; s. auch *Rux*, Direkte Demokratie, S. 425.

- 1031 Außerdem ist die Unterschriftensammlung höchst unterschiedlich fristgebunden: Während in Bayern dafür nur zwei und in Hamburg drei Wochen zur Verfügung stehen, sind es in Sachsen „mindestens sechs Monate“ (Art. 72 Abs. 2 S. 2 SächsVerf); in den meisten anderen Ländern sind es zwischen zwei und sechs Monaten.⁴²⁶⁶ Der Fristlänge kommt erhebliche Bedeutung für die Erfolgchancen zu, denn umso kürzer die Frist ist, desto höher muss die politische Mobilisierung der Bevölkerung für das Thema sein.⁴²⁶⁷ Daher handelt es sich bei der organisatorischen und zeitlichen Ausgestaltung der Unterschriftensammlung um eine probate Stellschraube des Verfahrens zur Prüfung der politischen Resonanz und Relevanz des Begehrens.⁴²⁶⁸
- 1032 Streitig ist schließlich, ob die Unterschriftsleistung bereits als Ausübung von Staatsgewalt anzusehen ist. Dagegen wird ins Feld geführt, dass in diesem Stadium noch keine Entscheidung getroffen wird.⁴²⁶⁹ Wäre dies zutreffend, läge hier kein Anwendungsfall von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG vor, weshalb die gesamte Einwohnerschaft beteiligt werden könnte. Allerdings wird insoweit nur keine Sachentscheidung getroffen, eine bedeutsame Verfahrensentscheidung – mit der Eröffnung eines Volksentscheids bei einem erfolgreichen Volksbegehren – sehr wohl. Insoweit liegt in der Unterstützung eines Volksbegehrens bereits „ein Stück Ausübung von Staatsgewalt im status activus“.⁴²⁷⁰
- 1033 Ob das erforderliche Unterschriftenquorum⁴²⁷¹ erreicht ist und auch die übrigen Voraussetzungen eines erfolgreichen Volksbegehrens erfüllt sind, wird nach Abschluss der Sammlungsphase geprüft. Die Zuständigkeit dafür ist unterschiedlich geregelt und entweder der Regierung, der Landeswahlleitung, dem Landeswahl- bzw. -abstimmungsausschuss, dem Parlamentspräsidenten, dem Parlamentspräsidenten oder dem Parlament als Ganzem zugewiesen.⁴²⁷² Gegen eine ablehnende Entscheidung steht den Initiatoren (meist den Vertrauenspersonen, teilweise aber auch allen Unterzeichnern⁴²⁷³ oder gar allen Stimmberechtigten⁴²⁷⁴) des Begehrens der Rechtsweg zum Landesverfassungsgericht – ggf. unter Vorschaltung des Wahlprüf-

4266 S. dazu im Einzelnen im Ländervergleich unten, → Rn. 1043.

4267 Ebenso *Ennuschat*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 27 Rn. 8; interessant ist in diesem Zusammenhang Art. 82 Abs. 5 S. 2 ThürVerf, der bei einer viermonatigen freien Sammlung die Unterstützung von 10 % und einer zweimonatigen amtlichen Sammlung von 8 % der Stimmberechtigten fordert.

4268 Ebenso *Ennuschat*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 27 Rn. 8; s. auch *Rux*, Direkte Demokratie, S. 395.

4269 S. *Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren, S. 37 f., 233 f., 325 f. (These 22).

4270 So BVerfGE 8, S. 104 (Ls. 5), zu unverbindlichen Volksbefragungen; ähnlich zu Volksbegehren *Wahnschaffe/Stender-Vorwachs*, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 48 Rn. 7; *Franke*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), RLPVerf, Art. 109 Rn. 2; S. *Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 48 Rn. 3; *Isensee*, in: Wendt/Rixecker, SaarVerf, Art. 100 Rn. 7.

4271 Dazu im Einzelnen unten, → Rn. 1070 f., und im Ländervergleich, → Rn. 1078.

4272 S. dazu im Einzelnen im Ländervergleich unten, → Rn. 1043.

4273 Art. 73 Abs. 5 S. 2 BayLWG, § 75 Abs. 2 LWahlG RLP.

4274 § 39 i.V.m. 23 Abs. 2 S. 1 VAbstG BW.

fungungsgerichts⁴²⁷⁵ – offen.⁴²⁷⁶ Soweit ein (inhaltlicher) Unzulässigkeitsgrund nur einen Teil des Volksbegehrens betrifft, kommt eine Teilzulassung des übrigen Teils regelmäßig nicht in Betracht, weil der Legitimationszusammenhang der Unterstützung unteilbar ist.⁴²⁷⁷

Nach positivem Abschluss der Prüfung hat die Regierung das Volksbegehren mit einer eigenen Stellungnahme⁴²⁷⁸ dem Parlament zur Beratung vorzulegen.⁴²⁷⁹ Diese Beratung unterliegt nicht der parlamentarischen Diskontinuität, sondern wäre im Fall einer Neuwahl vom Folgeparlament fortzusetzen, da es sich dabei um eine vom Volk als „ewiges Organ“ eingebrachte Vorlage handelt.⁴²⁸⁰ In einigen Ländern haben die Vertrauenspersonen des Volksbegehrens einen partizipationsrechtlich relevanten Anspruch, ihr Anliegen in einem parlamentarischen Ausschuss selbst vorzustellen oder zumindest Sachverständige für eine dort stattfindende Anhörung zu benennen.⁴²⁸¹ Zum Ende der Beratung hat das Parlament nun die Möglichkeit, das Volksbegehren unverändert⁴²⁸² anzunehmen und sich zu eigen zu machen; in manchen Ländern genügt dafür eine dem Volksbegehren „im Wesentlichen“ entsprechende Beschlussfassung.⁴²⁸³ In diesem Fall ist das Verfahren beendet, weil der begehrte Beschluss über einen Gesetzentwurf oder einen sonstigen Gegenstand

1034

4275 § 20 VVG HB, mit Beschwerde zum Staatsgerichtshof gem. § 39 Abs. 1 BremWahlG.

4276 Art. 53 Nr. 3 MVVerf, 81 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 LSAVerf, 99 Abs. 3 S. 2 SaarlVerf; §§ 22 VAGBbg, 41 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 1 AbstG BE, 14 VBegVEG HE, 27 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Alt. 2 VAbstG HH, 20 Abs. 2 S. 1 VIVBVEG NRW, 23 Abs. 1 VVVG SN, 17 Abs. 4 ThürBVVG; in Schleswig-Holstein ist dagegen nur der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, §§ 20 Abs. 2, 13 VAbstG SH i.V.m. § 53 Abs. 2 LVerfGG SH, vgl. S. Schulz, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 49 Rn. 26.

4277 S. oben, → Rn. 1025.

4278 Reich, LSAVerf, Art. 81 Rn. 7, bezieht die Stellungnahme allein auf das Ergebnis der rechtlichen Prüfung, ob das Volksbegehren zustande gekommen ist; dies überzeugt jedoch nicht, da die Stellungnahmepflicht im Kontext der parlamentarischen Beratung steht und deshalb inhaltlich zu verstehen ist.

4279 Art. 74 Abs. 3 BayVerf, 59 Abs. 3 S. 5 BWVerf, 62 Abs. 3 S. 1 BerlVerf, 70 Abs. 1 lit. d) BremVerf, 124 Abs. 2 S. 1 HessVerf, 48 Abs. 3 S. 2 NdsVerf, 68 Abs. 2 S. 1 NRWVerf, 109 Abs. 2 S. 1 RLPVerf, 81 Abs. 2 S. 2 LSAVerf, 99 Abs. 4 SaarlVerf, §§ 23 VAGBbg, 23 VAbstG HH.

4280 Franke, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), RLPVerf, Art. 109 Rn. 33; Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 68 Rn. 16; S. Schulz, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 49 Rn. 10; Baldus, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 82 Rn. 39. Bei dreistufigen Verfahren gilt dies auch für die parlamentarische Beratung über die Befassungsinitiative, vgl. S. Schulz, a.a.O., Art. 48 Rn. 10.

4281 S. dazu im Einzelnen im Ländervergleich unten, → Rn. 1043; nach David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 75, soll dieses Beteiligungsrecht „primär“ der Informationsbeschaffung des Parlaments und weniger dem Austausch dienen, was der politischen und partizipativen Bedeutung eines solchen Auftrittsrechts nicht gerecht wird.

4282 Nach § 20 VAbstG LSA gilt auch ein nur technisch-redaktionell geänderter Gesetzestext als „unverändert“; ebenso S. Schulz, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 48 Rn. 41.

4283 So etwa Art. 62 Abs. 3 S. 2 BerlVerf, 60 Abs. 3 S. 1 MVVerf, 49 Abs. 1 NdsVerf; Litten, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), MVVerf, Art. 60 Rn. 16, hält hierbei nur redaktionelle Änderungen für zulässig; etwas großzügiger D. Peters/Stender-Vorwachs, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 49 Rn. 14, die aber ebenfalls materiell-rechtliche Änderungen ausschließen. In Rheinland-Pfalz gibt es diese Erleichterung nur auf einfach-gesetzlicher Grundlage (§ 74 Abs. 3 LWahlG RLP), was im Hinblick auf die Formulierung in Art. 109 Abs. 4 S. 1 RLPVerf kritisch ist, vgl. Hebler, in: Brocker u.a. (Hrsg.), RLPVerf, Art. 109 Rn. 10.

bereits parlamentarisch zustande gekommen ist;⁴²⁸⁴ in den Ländern eines dreistufigen Verfahrens besteht diese Möglichkeit auch bereits im Rahmen der parlamentarischen Beratung der Befassungsinitiative.⁴²⁸⁵

1035 Da es in einem solchen Fall nicht mehr zum Volksentscheid – für den der Anlass ja dann entfallen ist – kommt, spricht man vom „kupierten [also abgeschnittenen] Verfahren“.⁴²⁸⁶ Diese Entscheidungsalternative wählt das Parlament meist dann, wenn es einen erfolgreichen Durchmarsch des Volksbegehrens im Volksentscheid befürchtet und sich dem nicht entgegenstellen will, um die Rolle des politischen Verlierers oder die mit einem Abstimmungskampf befürchteten gesellschaftlichen Gräben zu vermeiden.⁴²⁸⁷ Freilich wird man in diesen Fällen nie mit Sicherheit wissen, wie das Volk sich entschieden hätte, weshalb im politikwissenschaftlichen Schrifttum mitunter vor der Gefahr einer voreiligen Kapitulation vor dem fiktiven Volkswillen gewarnt wird.⁴²⁸⁸ Außerdem wird der dem Volksbegehren gegenüberstehenden Meinung die öffentliche Artikulation und Diskussion verwehrt.⁴²⁸⁹ Allerdings liegt in der möglichen Kupierung des Volksentscheids auch Potenzial für eine Verständigung zwischen Parlament und Initiatoren des Volksbegehrens, die mancherorts sogar im verfassungs- oder einfachrechtlich ausgestalteten Verfahren angelegt ist. Danach entfällt der Volksentscheid, wenn das Parlament einen vom Volksbegehren abweichenden, aber von dessen Initiatoren akzeptierten Gesetzesbeschluss fasst.⁴²⁹⁰ In den anderen Ländern kann dieses Potenzial nur gehoben werden, wenn die Initiatoren ihr Volksbegehren vor dem Volksentscheid zurücknehmen bzw. für erledigt erklären können (vgl. § 19a VAbstG HH)⁴²⁹¹ und das Parlament

4284 Art. 78 Abs. 1 S. 1 BbgVerf, 60 Abs. 1 S. 1 BWVerf, 62 Abs. 4 S. 4 BerlVerf, 70 Abs. 1 lit. d) S. 3 Alt. 1 BremVerf, 50 Abs. 3 S. 3 HmbVerf, 124 Abs. 2 S. 2 HessVerf, 60 Abs. 3 S. 1 MVVerf, 49 Abs. 1 S. 1 NdsVerf, 68 Abs. 2 NRWVerf, 109 Abs. 4 S. 1 RLPVerf, 72 Abs. 1 S. 1 SächsVerf, 81 Abs. 3 S. 1 LSAVerf, 100 Abs. 1 S. 1 SaarlVerf, 49 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 SchlHVerf, 82 Abs. 7 S. 2 Hs. 1 ThürVerf; lediglich Art. 74 Abs. 5 BayVerf ordnet den Volksentscheid ohne Erwähnung eines verhindernden Übernahmebeschlusses an, während dies nur auf einfachgesetzlicher Ebene vorgesehen ist (Art. 73 Abs. 3 BayLWG), was *Rux*, Direkte Demokratie, S. 319, überzeugend als unzulässige Überschreitung des gesetzgeberischen Spielraums kritisiert.

4285 Vgl. *David*, in: *David/Stüber*, HmbVerf, Art. 50 Rn. 76, 82; *Baumann-Hasske*, in: *Baumann-Hasske/Kunzmann* (Hrsg.), SächsVerf, Art. 72 Rn. 3; *S. Schulz*, in: *Becker u.a.* (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 48 Rn. 41.

4286 Der Begriff zeigt, dass ein Volksbegehren nicht seinem Wesen nach darauf gerichtet ist, das Parlament zum Erlass eines Gesetzes anzuregen (so aber *Wahnschaffe/Stender-Vorwachs*, in: *Butzer/Epping u.a.* (Hrsg.), NdsVerf, Art. 48 Rn. 2 u. 7; *Günther*, in: *Heusch/Schönenbroicher*, NRWVerf, Art. 68 Rn. 2), sondern auf den Erlass eines plebiszitär initiierten und beschlossenen Gesetzes; überzeugender ist daher die Bezeichnung als „Zwischenverfahren“, in dem das Parlament dem Anliegen abhelfen kann, vgl. *S. Schulz*, in: *Becker u.a.* (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 49 Rn. 8.

4287 Vgl. *Jung*, ZParl 2013, S. 315, bezüglich des Volksbegehrens „Nachtflugverbot“ des BER-Flughafens.

4288 *Jung*, ZParl 2013, S. 315 (319 f.); s. auch *Rux*, Direkte Demokratie, S. 319 Fn. 6.

4289 *Jung*, ZParl 2013, S. 315 (322).

4290 Art. 70 Abs. 2 lit. d) S. 5 BremVerf, 49 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 Alt. 2 SchlHVerf, 19 Abs. 2 ThürBVVG; § 13 Abs. 4 S. 2 VAGBbg.

4291 Dieselbe Wirkung hat es, dass in Bremen (wie in Hamburg) die Durchführung des Volksentscheids von einer Antragstellung der Initiatoren abhängig ist, die dann unterbleiben kann. In den meisten anderen Ländern ist die Rücknahme jedoch nur bis zur Zulassungsentscheidung, bis zum Antrag auf

einen modifizierten Gesetzesbeschluss fasst, der von den Begehrensinitiatoren mitgetragen wird.⁴²⁹²

Allein im Saarland besteht die Möglichkeit einer robust-einseitigen Kupierung des Volksgesetzgebungsverfahrens. Wenn der dortige Landtag den Begehrensentwurf in veränderter, aber dem „Grundanliegen des Volksbegehrens“ nicht widersprechender Form beschließt, kann die Regierung die Einleitung eines Volksentscheids ohne Zustimmung der Initiatoren, denen dann nur noch der Klageweg verbleibt, ablehnen (§ 16 VSRG SL). Indem dadurch das Parlament nur noch an die Grundausrichtung des Begehrensentwurfs gebunden ist, kann es sich eine deutlich größere Entfernung vom Begehrensentwurf erlauben, als in den anderen Ländern mit einer zumindest im Wesentlichen entsprechenden Beschlussfassung. Da diese einfachgesetzliche Regelung damit nicht nur den Charakter der Volksgesetzgebung missachtet, sondern auch die Anordnung von Art. 100 Abs. 1 SaarlVerf, wonach bei Nichtentsprechung des Volksbegehrens durch den Landtag ein Volksentscheid herbeizuführen ist, verstößt sie gegen höherrangiges Recht.

Nimmt das Parlament dagegen die Herausforderung des Volksbegehrens an, kann es entweder einfach die Behandlungsfrist – die in den meisten Ländern zwischen zwei und sechs Monaten liegt⁴²⁹³ – verstreichen lassen oder auch offensiv gegen das Volksbegehren entscheiden. In beiden Fällen ist dann der Weg zum Volksentscheid eröffnet. In dieser Konstellation besteht in allen Ländern die Möglichkeit der Volksvertretung, neben dem Entscheidungsvorschlag des Volksbegehrens eine eigene Entscheidungsalternative (die sog. „Konkurrenzvorlage“)⁴²⁹⁴ – bei der Volksgesetzgebung also eines alternativen Gesetzentwurfs – dem Volk zur Entscheidung vorzulegen.⁴²⁹⁵ Das hat den nicht zu unterschätzenden Vorteil, dass das Parlament nicht auf eine als destruktiv empfundene Ablehnungshaltung verwiesen ist, sondern

Durchführung des Volksbegehrens oder bis zum Start der Unterschriftensammlung möglich, s. etwa Art. 66 Abs. 1 BayLWG, §§ 31 Abs. 1 S. 1 VAbstG BW, 19 AbstG BE, 5 Abs. 3 S. VBegVEG HE, 21 Abs. 2 NVAbstG, 11 Abs. 2, 3 VIVBVEG NRW, 66 Abs. 1 S. 1 LWahlG RLP, 7 Abs. 1 S. 2 VSRG SL, 14 Abs. 1 VAbstG LSA.

4292 S. dazu das Instrument der „Hamburger Bürgerverträge“, die allerdings eine Stufe früher – nämlich bei der Volksinitiative – angesiedelt sind, vgl. *Chr. Schulz*, DÖV 2019, S. 533 (passim), und Demokratisierung, S. 129 ff., die auf S. 130, von einer „neue[n] Kultur der Konsensfindung“ spricht, nachdem in Hamburg (v.a. seit 2013) viele Volksinitiativen durch eine Einigung mit den Repräsentativorganen beendet werden; s. dazu die Zusammenstellung bei <https://hh.mehr-demokratie.de/themen/direkte-demokratie/volksinitiativen/bisherige-volksinitiativen>.

4293 S. dazu im Einzelnen im Ländervergleich unten, → Rn. 1043.

4294 *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), BayVerf, Art. 74 Rn. 20.

4295 Art. 78 Abs. 1 S. 3 BbgVerf, 74 Abs. 4 BayVerf, 60 Abs. 1 S. 2 BWVerf, 62 Abs. 4 S. 3 BerlVerf, 50 Abs. 3 S. 6 HmbVerf, 60 Abs. 3 S. 2 MVVerf, 49 Abs. 1 S. 2 NdsVerf, 109 Abs. 4 S. 2 RLPVerf, 72 Abs. 2 S. 3 SächsVerf, 100 Abs. 2 S. 2 SaarlVerf, 49 Abs. 2 S. 2 SchlHVerf, 82 Abs. 7 S. 2 Hs. 2 ThürVerf, §§ 3 Abs. 4 S. 3 VVG HB, 17 Abs. 2 VBEG HE; eingeschränkt § 24 VIVBEG NRW; zur Zulässigkeit einer entsprechenden Regelung allein in der einfachgesetzlichen Ausführungsgesetzgebung s. *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 329 (These I.4.: befürwortend) und *Rux*, Direkte Demokratie, S. 320 (ablehnend). Eine Besonderheit gilt in Sachsen-Anhalt, wo im Fall des parlamentarischen Alternativentwurfs das Zustimmungsquorum im Volksentscheid entfällt, Art. 81 Abs. 4 S. 1 LSAVerf.

einen eigenen, positiven Gestaltungsvorschlag machen und so das Heft des Handelns zurückgewinnen kann.⁴²⁹⁶ Partizipationsrechtlich bemerkenswert ist das in Sachsen-Anhalt bestehende Recht der Vertrauenspersonen, „der Begründung des konkurrierenden Gesetzentwurfes eine Stellungnahme anzufügen“ (§ 20 Abs. 4 S. 2 VAbstG LSA).

(3) Volksentscheid

- 1038 In den meisten Ländern setzt der Ablauf der parlamentarischen Beratungsfrist automatisch eine neue Frist zur Abhaltung des Volksentscheids in Lauf,⁴²⁹⁷ während es in wenigen Ländern hierfür eines (wiederum fristgebundenen) Antrags seitens der Vertrauenspersonen des Volksbegehrens bedarf;⁴²⁹⁸ dieses dient einer Vergrößerung des zeitlichen Spielraums für Verhandlungen zwischen den Initiatoren und dem Parlament.⁴²⁹⁹ Danach stehen für die Durchführung des Volksentscheids je nach Land zwischen zwei und sechs Monaten zur Verfügung. In manchen Ländern ist eine erhebliche Fristverlängerung auf acht bis zehn Monate möglich, wenn dadurch die Zusammenlegung des Abstimmungstages mit einer landesweiten Wahl (also zum Europäischen Parlament, zum Bundestag oder zum Landesparlament) oder einer anderen Volksabstimmung ermöglicht wird.⁴³⁰⁰ Diese Frist dient einerseits in technischer Hinsicht der Vorbereitung des Volksentscheids, der – völlig analog zu Parlamentswahlen – staatlich (unter Einbeziehung der Kommunen im Weg einer Weisungsaufgabe)⁴³⁰¹ organisiert und durchgeführt wird. Darüber hinaus gibt es andererseits eine partizipationsrechtlich bedeutsame Funktion, die Art. 72 Abs. 3 S. 1 SächsVerf mit „der öffentlichen Information und Diskussion über den Gegenstand des Volksentscheides“ benennt.⁴³⁰²
- 1039 Zur Volksabstimmung sind alle Stimmberechtigten aufgerufen, die in den meisten Ländern den zum Landesparlament Wahlberechtigten entsprechen, indem direkt an die Wahlberechtigung angeknüpft wird⁴³⁰³ oder die beiden Berechtigungen ausdrücklich gleichgesetzt werden.⁴³⁰⁴ Eine Besonderheit weist Art. 22 Abs. 2 BbgVerf

4296 Vgl. auch *Lübbe-Wolff*, Demophobie, S. 101 f.

4297 In Schleswig-Holstein ist die Frist zwischen Zustandekommen des Begehrens und Entscheid nicht zweiseitig, weil die Möglichkeit des Landtags zur Übernahme des Begehrens dort als „Abwendungsbefugnis“ hinsichtlich des Volksentscheids ausgestaltet ist, vgl. *Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 49 Rn. 32 f.

4298 Art. 70 Abs. 1 lit. d) S. 4 Alt. 2 BremVerf, 50 Abs. 3 S. 3 Alt. 2 HmbVerf.

4299 *Ennuschat*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 27 Rn. 10.

4300 S. dazu im Einzelnen im Ländervergleich unten, → Rn. 1043.

4301 Vgl. etwa §§ 3, 20 Abs. 1 S. 1 VaG M-V, 2 VAbstG SH, 31 VVVG SN.

4302 Ähnlich *Reich*, LSAVerf, Art. 81 Rn. 10.

4303 Art. 43 Abs. 2, 59 Abs. 2, 3 BWVerf, 63 BerVerf, 50 Abs. 1, 4 HmbVerf, 60 Abs. 1, 4 MVVerf, 48 Abs. 3, 49 Abs. 2 NdsVerf, 81 Abs. 1, 3, 4 LSAVerf, 1 Abs. 1 BayLWG, §§ 28 VAGBbg, 1 VAbstG SH.

4304 Art. 69 Abs. 1 BremVerf, 73 Abs. 1 HessVerf, 68 Abs. 4 S. 1 i.V.m. Art. 31 Abs. 2 NRWVerf, 46 Abs. 2 ThürVerf, 4 Abs. 2 SächsVerf, § 2 Abs. 1 LWahlG RLP, 17 Abs. 1 VSRG SL.

auf, der das auf die Bürger ab 16 Jahren beschränkte Abstimmungsrecht ausdrücklich für die übrige Einwohnerschaft – also nichtdeutsche Personen – eröffnet, „sobald und soweit das Grundgesetz dies zulässt“.⁴³⁰⁵ Für die Abstimmung gelten – entsprechend zum Wahlrecht – die allgemeinen Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien,⁴³⁰⁶ gleichen und geheimen Abstimmung, wie das in einer Reihe von Landesverfassungen oder Abstimmungsgesetzen⁴³⁰⁷ sowie vom Bundesverfassungsgericht für die Territorialplebiszite gem. Art. 29 GG⁴³⁰⁸ ausdrücklich erwähnt wird. Nichts anderes gilt schließlich für den vom Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang von Wahlautomaten entwickelten Grundsatz der Öffentlichkeit.⁴³⁰⁹

Die dem Volksentscheid unterliegende Frage muss mit Ja oder Nein zu beantworten sein.⁴³¹⁰ Der Volksentscheid ist dann erfolgreich und rechtlich bindend, wenn er eine „doppelte Mehrheit“⁴³¹¹ erreicht: Zum einen muss die Vorlagefrage mehrheitlich mit Ja beantwortet werden, und zum anderen muss diese positive Abstimmungsmehrheit in allen Ländern mit Ausnahme Bayerns und Sachsens zugleich ein Zustimmungsquorum (oder in Rheinland-Pfalz ein Beteiligungsquorum) aller Stimmberechtigten erreichen.⁴³¹² Soweit neben dem Begehrensentwurf auch ein Gesetzentwurf des Parlaments zur Abstimmung steht, ist deshalb über beide Entwürfe getrennt mit Zustimmung oder Ablehnung zu votieren;⁴³¹³ dasselbe gilt, wenn verschiedene Begehrensentwürfe zum gleichen Gegenstand miteinander verbunden werden.⁴³¹⁴ Für den Fall, dass mehrere Entwürfe angenommen werden, aber inhaltlich zumindest teilweise inkongruent sind, sieht das Landesrecht in wenigen Ländern die Möglichkeit eines Stichentscheids⁴³¹⁵ oder aber die alleinige Annahme des Entwurfs mit dem höheren Zustimmungsgrad⁴³¹⁶ vor. Alternativ dazu kann eine

4305 Dasselbe gilt gem. Art. 22 Abs. 1 BbgVerf für das Wahlrecht.

4306 Bemerkenswert ist, dass der Freiheitsgrundsatz bei der Aufzählung der Stimmrechtsgrundsätze in Art. 73 Abs. 2 S. 1 HessVerf fehlt.

4307 Art. 26 Abs. 4 BWVerf, 22 Abs. 3 S. 1 BbgVerf, 69 Abs. 1 BremVerf, 73 Abs. 2 S. 1 HessVerf, 68 Abs. 4 S. 1 i.V.m. Art. 31 Abs. 1 NRWVerf, 76 Abs. 1 RLPVerf, 4 Abs. 1 SächsVerf, 63 Abs. 1 SaarVerf, 4 Abs. 1 SchlHVerf, 46 Abs. 1 ThürVerf, § 21 Abs. 1 VaG M-V.

4308 BVerfGE 13, S. 54 (91 f.).

4309 BVerfGE 123, S. 39 (Ls. 1); vgl. etwa § 34 VVVG SN.

4310 Art. 69 Abs. 2 Hs. 2 BremVerf, 124 Abs. 3 S. 1 HessVerf, 68 Abs. 3 S. 1 NRWVerf, 72 Abs. 4 S. 1 SächsVerf, 76 Abs. 3 BayLWG, §§ 17 Abs. 2 S. 2 VABstG BW, 44 Abs. 3 S. 2 VAGBbg, 34 Abs. 2 S. 1 ABstG BE, 21 Abs. 1 S. 2 VABstG HH, 21 Abs. 1 S. 2 VaG M-V, 30 Abs. 1 NVABstG, 78 Abs. 2 LWahlG RLP, 19 Abs. 2 VSRG SL, 23 Abs. 1 S. 1 VABstG SH, 24 Abs. 2 VABstG LSA, 23 Abs. 2 ThürBVVG.

4311 Reich, LSAVerf, Art. 81 Rn. 9; *Ennuschat*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 27 Rn. 13.

4312 Näher zu den einzelnen Quorenarten unten, → Rn. 1067-1073.

4313 So ausdrücklich §§ 3 Abs. 4 S. 4 VVG HB, 20 Abs. 3 VBegVEG HE, 24 Abs. 2 VIVBVEG NRW, 79 Abs. 2 LWahlG RLP, 23 Abs. 1 S. 2 VABstG SH, 33 Abs. 3 S. 4 VVVG SN, 25 Abs. 2 VABstG LSA.

4314 Zu dieser Möglichkeit ausdrücklich § 17 Abs. 3 VBegVEG HE.

4315 Art. 76 Abs. 4 BayLWG, §§ 3 Abs. 4 S. 6, 6 Abs. 2 S. 2 VVG HB, 23 Abs. 1 S. 3, Abs. 4 S. 2 VABstG SH.

4316 §§ 22 VABstG BW, 50 Abs. 2 VAGBbg, 36 Abs. 3 S. 1 ABstG BE, 23 Abs. 5 S. 1 VABstG HH, 22 Abs. 2 VBegVEG HE, 33 Abs. 2 S. 1 NVABstG, 81 Abs. 3 S. 2 LWahlG RLP, 42 Abs. 2 S. 1 VVVG SN, 27 Abs. 2 S. 1 VABstG LSA, 25 Abs. 2 ThürBVVG; außerdem Art. 79 Abs. 3 S. 3 BayLWG, § 6 Abs. 2 S. 3 VVG HB (subsidiär zum Stichentscheid); keine Regelung für diesen Fall kennt Nordrhein-Westfalen, was eine potenzielle Gefahr der „Normenperplexität“ mit sich bringt, vgl. *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher,

Mehrfachannahme dadurch vermieden werden, dass jedem Stimmberechtigten nur eine einzige Stimme zusteht;⁴³¹⁷ freilich wird dann die strikte Ja-/Nein-Alternative durch verschiedene Sachalternativen ersetzt.⁴³¹⁸ Gegen die amtliche Feststellung des Abstimmungsergebnisses⁴³¹⁹ ist der Zugang zum jeweiligen Landesverfassungsgericht (ggf. über das Wahlprüfungsgericht oder den Parlamentspräsidenten als Vorinstanz)⁴³²⁰ eröffnet.⁴³²¹

c) Präventive oder repressive Rechtskontrolle

- 1041 Zwar unterliegen, wie ausgeführt, direktdemokratische Entscheidungen – insbesondere volksbeschlossene Gesetze – ebenso den Vorgaben des höherrangigen Rechts wie die Entscheidungen von Repräsentativorganen. Allerdings fällt auf, dass die Rechtskontrolle gegenüber der direkten Demokratie deutlich stärker ausgebaut ist, indem der Gegenstand und die Ausgestaltung der Volksvorlage nicht nur – oft im Verfahrensverlauf mehrfach – von den verschiedenen zuständigen Stellen rechtlich auf ihre Zulässigkeit (wie beschrieben) überprüft werden. Eine solche (zumindest einmalige) rechtliche Überprüfung mag noch sinnvoll sein, um angesichts des erheblichen privaten und staatlichen Ressourcenaufwands beim Volksgesetzgebungsverfahren und der besonderen Dignität einer Volksabstimmung sicherzustellen, dass man nicht erst nach Abschluss des gesamten Verfahrens vor einem Scherbenhaufen steht.⁴³²² Aber neben dieser amtswegigen Rechtsüberprüfung besteht in einigen Ländern zusätzlich die fakultative Möglichkeit der Landesregierung oder einer qualifizierten Parlamentsminderheit, in bestimmten oder allen Verfahrensstadien die Rechtmäßigkeit der Vorlage verfassungsgerichtlich überprüfen zu lassen.⁴³²³
- 1042 Somit unterliegt die Direktdemokratie einer weitreichenden Präventivkontrolle, während im Repräsentativsystem lediglich bereits verabschiedete Gesetze zum Gegenstand einer Normenkontrolle gemacht werden können.⁴³²⁴ In dieser ungleich

NRWVerf, Art. 68 Rn. 20; krit. zur Orientierung am Zustimmungsggrad *Rux*, Direkte Demokratie, S. 920, weil dadurch Vorlagen mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner begünstigt und Reformen erschwert werden.

4317 §§ 22 Abs. 3 VaG M-V, 19 Abs. 4 S. 2 VSRG SL.

4318 S. dazu *Litten*, in: *Classen/Litten/Wallerath* (Hrsg.), MVVerf, Art. 60 Rn. 18.

4319 Etwa durch den Landeswahlausschuss, §§ 22 Abs. 1 VaG M-V, 80 Abs. 2 LWahlG RLP, 20 Abs. 4 VSRG SL.

4320 S. etwa §§ 82 LWahlG RLP, 25 Abs. 1, 2 VAbstG SH, 27 ThürBVVG.

4321 Vgl. Art. 53 Nr. 3 MVVerf, 75 Nr. 2 LSA Verf (jeweils neben den Staatsorganen die Antragsteller), 131 Abs. 1, 2 HessVerf (neben den Staatsorganen auch ein Prozent der Stimmberechtigten); §§ 23 Abs. 1, 2 VAbstG BW, 24 Abs. 1 VaG M-V (jeder Stimmberechtigte), 34 NVAbstG, 20 Abs. 3 VSRG SL, 44 VVVG SN (neben Staatsorganen die Vertrauenspersonen), 29 Abs. 3 S. 1 VAbstG LSA.

4322 Ähnlich *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 2191-2193; *Degenhart*, Der Staat 31 (1992), S. 77 (93); nach *Isensee*, in: *Wendt/Rixecker*, SaarVerf, Art. 100 Rn. 36, lässt sich das „direktdemokratische Feuer, einmal entfacht, [...] wenn überhaupt, nur unter Inkaufnahme großer Schäden löschen“.

4323 S. dazu im Einzelnen im Ländervergleich unten, → Rn. 1043.

4324 Vgl. statt vieler *Zippelius/Würtenberger*, Staatsrecht, § 49 Rn. 50.

schärferen Rechtskontrolle spiegeln sich ein tendenzielles „Misstrauen gegenüber der Mündigkeit und der Vernünftigkeit“⁴³²⁵ sowie ein „fragwürdiger [...] Generalverdacht“ gegen direktdemokratische Initiativen, sie seien potenziell weniger verfassungskonform und gemeinwohldienlich als Vorlagen im Repräsentativsystem.⁴³²⁶ Da außerdem durch die damit verbundenen zeitlichen Verzögerungen das Durchhaltevermögen der Initiatoren überfordert und der politische Schwung des Anliegens ausgebremst werden kann, sind zumindest die additiven Klageverfahren überzogen. Aus partizipationsrechtlicher Sicht und im Sinn einer fairen Gleichstellung mit Repräsentativinitiativen ist daher eine Beschränkung auf eine nachlaufende Verfassungsgerichtsüberprüfung zu fordern.⁴³²⁷

d) Ländervergleich im Überblick⁴³²⁸

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NRW	RLP	SL	SN	ST	SH	TH
Parl. Befassung vor VB (3-stufig)	---	---	X	X	---	X	---	---	---	---	---	---	X	---	X	---
Zulassungsentscheidung ⁴³²⁹	IM	IM	IM	HA	LR	LR	LR	---	LR	LR	LR	LR	PP	LR	LT	PP
Präventive Rechtskontrolle ⁴³³⁰	---	---	1/4 AH	LR 1/3 LT	---	LR 1/5 BS	---	LR 1/4 LT	LR 1/5 LT	---	---	---	---	LR 1/4 LT	LR 1/4 LT	LR 1/3 LT
Freie Unterschr.-Sammlung ⁴³³¹	X	---	X	---	X	X	---	X	X	X	X	---	X	X	X	X

1043

4325 Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 2189.

4326 Wittreck, ZSE 2010, S. 553 (559).

4327 Wittreck, ZSE 2010, S. 553 (563 – These 6); wenig überzeugend ist der Einwand (etwa von Möstl, Volksabstimmungen und Biopolitik, S. 151 (166)), die Verfassungsgerichtsbarkeit könnte Hemmungen haben, volksbeschlossene Gesetze aufzuheben, da sie eine juristische und keine politische Aufgabe zu erfüllen haben.

4328 Die verwendeten Abkürzungen (neben den Länderabkürzungen, s. dazu das Abkürzungsverzeichnis) bedeuten: AH = Abgeordnetenhaus, BS = Bürgerschaft, HA = Hauptausschuss des Landtags, IM = Innenministerium, LR = Landesregierung, LT = Landtag, LWL = Landeswahlleitung, M = Monate, PP = Parlamentspräsident, PP+ = Parlamentspräsidium, unvzgl = unverzüglich, VB = Volksbegehren, VP = Vertrauenspersonen, W = Wochen.

4329 Art. 48 Abs. 2 Hs. 1 NdsVerf, 68 Abs. 1 S. 5 NRWVerf, 99 Abs. 3 S. 1 SaarVerf, 64 Abs. 1 S. 1 BayLWG, §§ 29 Abs. 1 VAbstG BW, 12 Abs. 1 S. 1 VVG HB, 3 Abs. 3 u. Abs. 1 S. 2 VBegVEG HE, 64 Abs. 1 S. 1 LWahlG RLP, 11 Abs. 1 VAbstG LSA, 11 Abs. 1 ThürBVVG; in den Ländern mit obligatorisch vorgeschalteter Befassungsinitiative entspricht die Entscheidung über das Zustandekommen der Initiative grundsätzlich der Zulassungsentscheidung (untere Zeile in der Tabelle): Art. 72 Abs. 2 S. 2 SächsVerf, 48 Abs. 3 SchlHVerf, §§ 9 Abs. 6 VAGBbg, 17 Abs. 2 AbstG BE, 5 Abs. 2 VAbstG HH; allerdings sieht Art. 49 Abs. 1 S. 3 SchlHVerf eine erneute Zulässigkeitsprüfung für das Volksbegehren vor, für die ebenfalls der Landtag zuständig ist.

4330 Art. 77 Abs. 2 BbgVerf, 50 Abs. 6 HmbVerf, 53 Nr. 3 MVVerf, 48 Abs. 2 NdsVerf, 49 Abs. 1 S. 4 SchlHVerf, 75 Nr. 2 LSAVerf, 82 Abs. 3 S. 2 ThürVerf, § 41 Abs. 1 AbstG BE.

4331 Art. 50 Abs. 2 S. 6, 7 HmbVerf, 99 Abs. 2 S. 3 SaarVerf, 82 Abs. 5 S. 1 ThürVerf (alternativ), 68 BayLWG, §§ 15 Abs. 1 VAGBbg, 22 Abs. 1 AbstG BE, 14 Abs. 1 VVG HB (implizit), 9 VAbstG HH, 6 VBegVEG HE, 11 Abs. 2 VaG M-V, 15 Abs. 1 NVAbstG (implizit), 6 VIVBVEG NRW, 66a Abs. 2 LWahl RLP (mit

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NRW	RLP	SL	SN	ST	SH	TH
Amtl. Unterschr.-Sammlung ⁴³³²	X	X	X	X	---	X	X	(X)	---	X	(X)	X	---	---	X	X
Möglichkeit der Briefeintragung ⁴³³³	---	---	X	X	---	X	---	---	---	X	X	---	---	---	---	---
Sammlungsfrist ⁴³³⁴	6 M 3 M	2 W	4 M	6 M	<= 3 M	3 W	6 M	6 M 2 M	>= 6 M	24W 12M	2 M	3 M	6-8 M	6 M	6 M	2/4 M
Entsch. über Zustandekommen VB ⁴³³⁵	LWA	LWA	LWL	PP+	LWA	LR	LR	LWL	LWA	LR	LWA	LR	PP	LR	LT	PP
Parl. Beratungsfrist nach VB ⁴³³⁶	---	3 M	4 M	3 M	4 M	4 M	---	6 M	6 M	---	3 M	2 M	6 M	4 M	---	6 M
BeteiligungSR der VP im Parl. ⁴³³⁷	X	---	(X)	(X)	---	X	---	X	---	---	X	---	---	X	---	X

der Option der Auslegung bei der Gemeindeverwaltung), 16 VAbstG SH, 19, 20 VVVG SN, 17 Abs. 1 VAbstG LSA (implizit).

4332 Normen s. vorstehende Fn.; nach § 12 Abs. 1 VaG M-V besteht die Möglichkeit der amtlichen Sammlung nur, wenn der Gesetzentwurf des Volksbegehrens bereits einer parlamentarisch abgelehnten Volksinitiative zugrunde lag.

4333 §§ 15 Abs. 1 VAGBbg, 6 Abs. 2 S. 2 AbstG BE, 13 VAbstG HH, 13 Abs. 3 VIVBVEG NRW, 70 LWahlG RLP.

4334 Art. 77 Abs. 3 S. 1 BbgVerf, 63 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 2 BerlVerf, 109 Abs. 3 S. 2 RLPVerf, 99 Abs. 2 S. 3 SaarVerf, 72 Abs. 2 S. 2 SächsVerf u. § 20 VVVG SN, Art. 65 Abs. 3 S. 1 BayLWG, §§ 27 Abs. 1 VAbstG BW (sechs Monate für freie und drei Monate für amtliche Sammlung), 18 Abs. 1 VVG (HB), 6 Abs. 2 S. 2 VAbstG HH, 5 Abs. 2 VBegVEG HE, 13 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 (sechs Monate für freie Sammlung), 12 Abs. 3 S. 1 (zwei Monate für amtliche Sammlung) VaG MV, 17 Abs. 1 NVAbstG (max. sechs Monate ab Zulassung, die bereits 25.000 Unterschriften voraussetzt, § 19 Abs. 1 NVAbstG), 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2, 18a Abs. 1 VIVBVEG NRW (24 Wochen für amtliche und zwölf Monate für freie Sammlung), 12 Abs. 3 S. 2 VAbstG SH, 12 Abs. 2 VAbstG LSA (mit Verkürzungsmöglichkeit um zwei Monate auf Antrag der Vertrauenspersonen), 13 Abs. 2 ThürBVVG (zwei Monate für amtliche und vier Monate für freie Sammlung).

4335 Art. 68 Abs. 1 S. 5 NRWVerf, 81 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 LSAVerf, 99 Abs. 3 S. 1 SaarVerf, 49 Abs. 1 S. 3 SchlH-Verf; Art. 71 Abs. 1 S. 1 BayLWG, §§ 38 Abs. 2 VAbstG BW, 25 Abs. 2 AbstG BE, 21 Abs. 4 VAGBbg, 19 Abs. 1 VVG HB, 16 Abs. 1 S. 1 VAbstG HH, 12 Abs. 1 S. 2 VBegVEG HE, 14 Abs. 2 S. 1 VaG M-V, 22 Abs. 1 NVAbstG, 72 Abs. 2 LWahlG RLP, 21, 22 VVVG SN, 17 Abs. 2 ThürBVVG.

4336 Art. 78 Abs. 1 S. 1 BbgVerf, 74 Abs. 5 S. 1 BayVerf, Art. 62 Abs. 3 S. 2 BerlVerf, 50 Abs. 4 S. 4 HmbVerf, Art. 60 Abs. 3 S. 1 MVVerf, 49 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 NdsVerf, 109 Abs. 4 S. 1 RLPVerf, Art. 100 Abs. 1 S. 1 SaarVerf, 72 Abs. 1 S. 1 SächsVerf, 81 Abs. 3 S. 1 LSAVerf, 82 Abs. 7 S. 1 ThürVerf, § 21 Abs. 2 VVG HB; ohne ausdrückliche Fristbindung Art. 60 Abs. 1 BWVerf und Art. 68 Abs. 2 NRWVerf, wobei sich hier aus dem Grundsatz der Organentreue eine Pflicht des Parlaments zur Entscheidung innerhalb üblicher Zeiträume – im Verfassungsrechtsvergleich also innerhalb von maximal sechs Monaten – ergeben dürfte; in Baden-Württemberg sieht § 50d Abs. 3 GO LT BW eine Regelerledigungsfrist von drei Monaten vor. Auch Art. 124 Abs. 2 HessVerf, 49 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 SchlHVerf enthalten keine Frist, allerdings fängt hier die Frist zur Abhaltung des Volksentscheids bereits mit der Begehreneinbringung in den Landtag (§ 18 Abs. 1 VBegVEG HE) bzw. mit der Feststellung des erfolgreichen Zustandekommens des Volksbegehrens (Art. 49 Abs. 2 S. 1 SchlHVerf) an.

4337 Eigene Vorstellung bei „X“: Art. 50 Abs. 3 S. 2 HmbVerf, 82 Abs. 4 S. 2 ThürVerf, §§ 41 VAbstG BW, 16 Abs. 2 S. 1 VaG M-V, 74 Abs. 1 S. 2 LWahlG RLP, 19 Abs. 2 S. 2 VAbstG LSA; Benennung von Sachverständigen bei „(X)“: §§ 24 Abs. 3 VAGBbg, 17a Abs. 1 AbstG BE; eine Anhörung der Vertrauens-

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NRW	RLP	SL	SN	ST	SH	TH
Frist f. Volkstentscheid ⁴³³⁸	un- vzgl	3 M	4 M	4 M	4 M	4-7 M	2 M	3-6 M	6 M	10 W	3/6 M	2 M	3-6 M	3-6 M	9 M	6 M
Frist Verbindung VE/ Wahltag ⁴³³⁹	---	---	8 M	10 M	---	>= 4 M	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Abbildung 14: Ablauf des volksinitiiert-direkt-demokratischen Entscheidungsverfahrens auf Landesebene

4. Einschränkungen

a) Rechtfertigungserfordernis

Die dezisiv-direkt-demokratischen Instrumente unterliegen – teilweise unterschiedlich stark in den einzelnen Ländern – verschiedenen Einschränkungen in Form von rechtlichen Grenzen und verschiedenen Quoren. Diese stehen jedoch keineswegs in einem freien Ermessen der Gesetzgebung,⁴³⁴⁰ sondern sind wegen des unmittelbaren Bezugs zum Demokratieprinzip rechtfertigungsbedürftig,⁴³⁴¹ wie das beispielsweise auch im Wahlrecht für die Sperrklauseln anerkannt ist.⁴³⁴² Dies gilt besonders dann, wenn sich die Einschränkungen nicht bereits aus dem verfassungsrechtlichen Kompetenzsystem oder aus der Abstimmungsfreiheit (Koppelungsverbot und Sachlichkeitsgebot) ergeben, also vor allem für inhaltliche Ausschlussbereiche oder für Zugangs- bzw. Erfolgsquoren.

b) Grenzen

(1) Kompetenzordnung

Die Instrumente der dezisiv-direkten Demokratie auf Landesebene unterliegen verschiedenen rechtlichen Begrenzungen. Dies beginnt naturgemäß mit der Verbands-

personen im Rahmen der Befassungsinitiative – nicht aber des Volksbegehrens – kennt NRW (§ 4 Abs. 5 VIVBVEG).

4338 Art. 78 Abs. 1 S. 1 BbgVerf, 74 Abs. 5 S. 1 BayVerf, 62 Abs. 4 S. 1 BerlVerf, 60 Abs. 3 S. 1 MVVerf, 49 Abs. 1 S. 1 NdsVerf, 68 Abs. 2 S. 2 NRWVerf, 109 Abs. 4 S. 1 RLPVerf (drei Monate im Normalfall, sechs Monate im Fall eines parlamentarischen Alternativentwurfs), 100 Abs. 1 S. 1 SaarVerf, 72 Abs. 3 SächsVerf (einschließlich der parl. Beratungsfrist!), 81 Abs. 3 S. 1 LSAVerf, 49 Abs. 2 S. 1 SchlHVerf, §§ 6 Abs. 1 S. 1 VAbstG BW, 2 Abs. 1 VVG HB, 18 Abs. 3 S. 2 VAbstG HH, 18 Abs. 1 VBegVEG HE, 19 Abs. 1 ThürBVG.

4339 Art. 78 Abs. 1 S. 2 BbgVerf, 62 Abs. 4 S. 2 BerlVerf, 50 Abs. 3 S. 7 HmbVerf (sogar als Regelfall).

4340 So aber für inhaltliche Ausschlüsse Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst (Hrsg.), BbgVerf, Art. 76 Ziff. 7.

4341 Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie, S. 11 (25).

4342 Siehe etwa BVerfGE 129, S. 300 (320); 135, S. 259 (Rn. 51); Isensee, in: Wendt/Rixecker, SaarVerf, Art. 100 Rn. 28, betont – freilich in anderem Zusammenhang – die „gleiche normative Stringenz“ von Wahl- und Volksgesetzgebungsrecht.

kompetenz, die das thematische Handlungsspektrum des Landesvolkes – ebenso wie aller anderen Landesorgane – auf die im Mehrebenensystem der Landesebene zugewiesenen Zuständigkeiten beschränkt, wie sich das aus der grundgesetzlichen Kompetenzordnung ergibt. Keineswegs nur,⁴³⁴³ aber ganz besonders gilt dies für die von der Volksgesetzgebung zu beachtenden Legislativkompetenzen gem. Art. 70 ff., 105 ff. GG,⁴³⁴⁴ die in einigen Landesverfassungen ausdrücklich (deklaratorisch) angesprochen sind.⁴³⁴⁵ Deshalb bezog sich beispielsweise die Entscheidung der baden-württembergischen Volksabstimmung über „Stuttgart 21“ nicht auf das Bahnprojekt als solches, das der ausschließlichen Bundeskompetenz gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG unterliegt, sondern auf den Finanzierungsanteil des Landes an diesem Projekt.⁴³⁴⁶

1046 Allerdings zählt auch die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung im Bundesrat zu den Verbandskompetenzen eines Landes. Freilich ist diese Kompetenz bereits grundgesetzlich in organschaftlicher Hinsicht auf die jeweilige Landesregierung konkretisiert (Art. 51 Abs. 1 GG), so dass die Landesverfassungsgebung daran gebunden ist. Auch folgt aus dem Bundesratskonzept, dass die Regierung hinsichtlich ihres Antrags- oder Stimmverhaltens im Bundesrat grundsätzlich⁴³⁴⁷ keinen externen Weisungen – also weder des Parlaments noch des Volkes – unterliegt.⁴³⁴⁸ Soweit jedoch landesverfassungsrechtlich neben der Volksgesetzgebung auch „sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung“ vom direktdemokratischen Entscheidungszugriff erfasst sind,⁴³⁴⁹ können vom Volk – wie auch vom Parlament⁴³⁵⁰ – Anregungen an die Landesregierung herangetragen werden, in einem bestimmten Sinn auf die Bundesgesetzgebung einzuwirken.⁴³⁵¹ Insoweit besteht also eine mittelbare Möglichkeit des – freilich nicht bindenden – Übergriffs eines Landesvolkes

4343 Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 68 Rn. 6, verweist in diesem Zusammenhang zutreffend auf das Gebot der Bundestreue, das auch bei volksinitiierten Verfahren zu beachten ist.

4344 Huber, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, S. 18; Augsberg, ZG 2012, S. 251 (261); Brechmann, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 74 Rn. 3; D. Winkler, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 59 Rn. 25; Stauch/Maierhöfer, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 70 Rn. 31; David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 33; Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 68 Rn. 6; Franke, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), RLPVerf, Art. 109 Rn. 7, 41; S. Schulz, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 48 Rn. 28; an dieser Voraussetzung ist z.B. eine auf ein Fracking-Verbot gerichtete Initiative gescheitert, vgl. LVerfG SH, Urt. v. 6.12.2019 – Az. LVerfG 2/18, juris (Ls. 3).

4345 Vgl. Art. 48 Abs. 1 NdsVerf, 68 Abs. 1 S. 3 NRWVerf, 99 Abs. 1 S. 2 SaarVerf.

4346 Vgl. Haug, ZParl 2012, S. 446 (451 f.).

4347 Eine mehr oder minder strikte Ausnahme kann bei entsprechender landesverfassungsrechtlicher Regelung – wie in Art. 34a BWVerf, 70 Abs. 4 BayVerf, 76a SaarVerf – dann gelten, wenn vom Parlament (oder vom Volk) wahrzunehmende Gesetzgebungskompetenzen des Landes dauerhaft und irreversibel vom Bund an die Europäische Union übertragen werden sollen oder von einem Unionsrechtsakt besonders betroffen oder berührt sind, vgl. Haug, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 34a Rn. 17-24.

4348 BVerfGE 8, S. 104 (Ls. 8); Müller-Terpitz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 51 Rn. 40 f.; Koriath, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 51 Rn. 25.

4349 Vgl. David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 56 f.

4350 Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 51 Rn. 7; Koriath, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 51 Rn. 26; Clostermeyer, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 49 Rn. 80.

4351 Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst (Hrsg.), BbgVerf, Art. 76 Ziff. 6; S. Schulz, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 48 Rn. 14.

in Materien der Bundesgesetzgebungskompetenzen.⁴³⁵² Soweit dagegen die Gefahr einer faktisch-politischen Bindung eingewandt wird,⁴³⁵³ überzeugt dies aus zwei Gründen nicht: Zum einen handelt es sich dabei um kein genuin rechtliches Argument,⁴³⁵⁴ und zum anderen müssten dann (erst recht) parlamentarische Anregungen gegenüber der vom Parlament gewählten Regierung entgegen der h.M. für unzulässig gehalten werden, weil dann (sogar) der unmittelbare Auftraggeber spricht.⁴³⁵⁵

(2) Allgemeine Rechtsordnung, insbesondere die Grundrechte⁴³⁵⁶

Auch darf sich das volksbeschlossene Landesrecht nicht inhaltlich in Widerspruch zu höherrangigem Recht setzen, das seinerseits kompetenzgerecht zustande gekommen ist.⁴³⁵⁷ Dies gilt einerseits für das Bundesrecht (Art. 31 GG)⁴³⁵⁸ und für das mit Anwendungsvorrang ausgestattete Unionsrecht,⁴³⁵⁹ sowie andererseits für das (Landes-)Verfassungsrecht. Hier zu zählen insbesondere die Grundrechte,⁴³⁶⁰ was etwa bei Entscheidungen über Großprojekte⁴³⁶¹ relevant ist. Ist der Investor eine materiell private Rechtsperson, kann er sich bei der Verwirklichung seines Projektes auf seine Grundrechte (Eigentumsfreiheit Art. 14 GG, Berufsfreiheit Art. 12 GG, Entfaltungsfreiheit Art. 2 Abs. 1 GG) berufen.⁴³⁶² Hat der Investor einen grundrechtlich fundierten Genehmigungsanspruch, kommt dem Rechtsstaatsgedanken größeres Gewicht zu als dem Demokratieprinzip. Denn wie der Staat muss auch das Volk (das den Staat ja trägt und insoweit als dessen Organ handelt) das Recht des Individuums achten, auch wenn es sich bei diesem um einen großen Konzern handelt. Bei einem materiell öffentlichen Vorhaben – das also von der öffentlichen Hand oder von einem von ihr dominierten Unternehmen betrieben wird – fehlt es dagegen insoweit

1047

4352 Näher dazu *Rux*, Direkte Demokratie, S. 238-242.

4353 So andeutungsweise BVerfGE 8, S. 104 (Ls. 8 u. S. 121).

4354 Dazu bereits oben, → Rn. 745.

4355 Genau das sieht das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht so, vgl. BVerfGE 8, S. 104 (121), und verweist insoweit auf die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament.

4356 Bereits ähnlich publiziert in *Haug*, Möglichkeiten und Grenzen direktdemokratischer Instrumente bei Großprojekten, S. 211 (217-221).

4357 S. hierzu bereits *Haug*, Herausforderungen des Partizipationsverwaltungsrechts, S. 9 (20 f.).

4358 S. *Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 48 Rn. 17.

4359 So ausdrücklich (und deklaratorisch) §§ 61 II 2 LWahlG RLP, 9 S. 1 Nr. 2 lit. b) VVG HB; s. auch *Ennuschat*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 27 Rn. 18 f.; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 74 Rn. II; *Brechmann*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 74 Rn. 10; *D. Winkler*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 59 Rn. 45; *Stauch/Maierhöfer*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 70 Rn. 41-44; *David*, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 36; *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 68 Rn. II; *Isensee*, in: Wendt/Rixecker, SaarVerf, Art. 100 Rn. 17; *Baldus*, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 82 Rn. 23.

4360 Näher dazu *Guckelberger*, VerwArch 2015, S. 1 (17-20).

4361 Unter Großprojekten werden hier hinreichend abgrenzbare Einzelprojekte verstanden, die Auswirkungen auf viele Betroffene, eine erhebliche Bedeutung für die Umwelt oder eine sonstige besondere Ausstrahlungs- und Wahrnehmungswirkung haben, vgl. *Schink*, DVBl. 2011, S. 1377 (1384); *B. Peters*, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, S. 9; *Mann*, VVDStRL 72 (2013), S. 544 (547 f.).

4362 *Saurer*, DVBl. 2012, S. 1082 (1084); *J. Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, S. D 114.

an einer grundrechtlichen Rechtsposition.⁴³⁶³ Vielmehr handelt es sich bei dem Projekt dann um eine *res publica*, weil seine Verwirklichung eine Form der Ausübung öffentlicher Gewalt darstellt. Diese ist einer politischen (Mehrheits-)Entscheidung nicht nur zugänglich, sondern erscheint sogar besonders politikadäquat.⁴³⁶⁴ Das Volk handelt „dann nicht mehr als Betroffene [...], sondern als Inhaber politischer Teilhaberechte“, also letztlich als staatliches oder kommunales Organ.⁴³⁶⁵ Deshalb überwiegt in solchen Fällen das Demokratieprinzip das Rechtsstaatsprinzip.⁴³⁶⁶

1048 Unabhängig davon ist umstritten, ob Planungs- und Zulassungsentscheidungen einem direktdemokratischen Verfahren überhaupt zugänglich sind. Dem kann zwar nicht pauschal ein administrativer Charakter solcher Entscheidungen entgegeng gehalten werden,⁴³⁶⁷ weil – wie bereits behandelt⁴³⁶⁸ – unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Legalplanung zulässig ist.⁴³⁶⁹ Aber zu diesen Bedingungen zählt unter anderem die Ermöglichung von Abwägungsentscheidungen, was in einer direktdemokratischen Ja-/Nein-Alternative nicht hinreichend abgebildet werden kann.⁴³⁷⁰ Dies betrifft allerdings erst die „wie“-Ebene der Entscheidung, nicht die vorgelagerte „ob“-Frage, denn ein Planungs- und Zulassungsverfahren setzt die positive Beantwortung der Frage, ob man das Projekt überhaupt will und braucht, voraus. So ist eine Bedarfsentscheidung – nämlich als zweite Stufe der Verhältnismäßigkeit im Rahmen der Planrechtfertigung – eine rechtlich notwendige Voraussetzung für ein planungsrechtliches Verfahren.⁴³⁷¹ Die so verstandene Bedarfsfrage – die auch die Größe, die Dimension, den Ort und die ungefähre Höhe öffentlich zu tragender Kosten betreffen kann⁴³⁷² – ist dann bei materiell öffentlichen Vorhaben durchaus einer direktdemokratischen Entscheidung zugänglich.⁴³⁷³ Demgegenüber müssen die Detailfragen eines Vorhabens – wie es im Einzelnen verwirklicht wer-

4363 BVerfGE Bd. 128, S. 226 (Ls. 1); zur fehlenden Grundrechtsberechtigung von Privatgesellschaften, die von Trägern öffentlicher Gewalt besessen oder beherrscht werden, vgl. auch statt vieler *Zippelius/Würtenberger*, Staatsrecht, § 18 Rn. 46 f.

4364 So – bezogen auf eine parlamentarische Mehrheitsentscheidung – BVerfGE Bd. 95, S. 1 (17) – Stendal.

4365 *Burgi*, NVwZ 2012, S. 277 (278).

4366 Verfassungspolitisch problematisch bleibt freilich – zumindest in vielen Fällen – ein Auseinanderfallen von Betroffenen und Abstimmungsvolk, vgl. *Waechter*, VVDStRL 72 (2013), S. 499 (531 f.), und *Haug*, Möglichkeiten und Grenzen direktdemokratischer Instrumente bei Großprojekten, S. 211 (225 f.); näher zu dieser Problematik *Guckelberger*, VerwArch 2015, S. 155 (158-168).

4367 So aber *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (389).

4368 Dazu oben, → Rn. 626-628.

4369 So auch *Rux*, Direkte Demokratie, S. 267.

4370 *Guckelberger*, VerwArch 2015, S. 1 (23 f.); *Kämper*, in: Bader/Ronellenfisch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, § 72 Rn. 12; *Schink*, DVBl. 2011, S. 1377 (1385); *Ewer*, NJW 2011, S. 1328 (1330); *Langer*, Die Endlagersuche, S. 139; a.A. *Wittreck*, ZG 2011, S. 209 (222, Fn. 81), der dieses Argument angesichts der intensiven öffentlichen Erörterung von direktdemokratisch zur Entscheidung stehenden Sachfragen und die dadurch erfolgende Kompromissfindung für „unterkomplex“ hält.

4371 Vgl. *Pünder*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 15 Rn. 35.

4372 Vgl. *Burgi*, NVwZ 2012, S. 277 f.; die Kostenhöhe steht freilich unter den unterschiedlich weitreichenden Finanzvorbehalten und darf nicht im Sinne einer engen Mittelbewilligungsentscheidung verstanden werden, sondern schließt projekttypische (auch erhebliche) Verteuerungen auf der Zeitachse mit ein.

4373 Ähnlich *Guckelberger*, VerwArch 2015, S. 1 (16).

den kann – einem pflichtgemäß durchzuführenden behördlichen Ermittlungs- und Abwägungsverfahren vorbehalten bleiben. Insbesondere darf sich eine Volksabstimmung auf Landesebene nicht zu den meist bundesrechtlich determinierten Verfahrensvorschriften im Planungs- und Genehmigungsrecht in Widerspruch setzen.⁴³⁷⁴

Schließlich kann das Volk, soweit es als Staatsorgan tätig wird, keine bereits von diesem Staat verbindlich eingegangenen Rechtsverpflichtungen – entgegen dem Rechtsstaatsprinzip – direktdemokratisch „abschütteln“ oder „überwinden“.⁴³⁷⁵ Dieser Irrtum lag der baden-württembergischen Volksabstimmung über „Stuttgart 21“ zugrunde, deren Gegenstand eine Kündigung der mit dem Bund abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarung darstellte, obwohl das (ordentliche) Kündigungsrecht gar nicht bestand. Um den ausdrücklichen vertraglichen Ausschluss⁴³⁷⁶ eines solchen Kündigungsrechts zu überwinden, wurde behauptet, dass eine durch eine Volksabstimmung dokumentierte veränderte „politische Gesamteinschätzung des Projektes Stuttgart 21“ den Wegfall einer von den Vertragsparteien vorausgesetzten Geschäftsgrundlage i.S.v. § 60 Abs. 1 VwVfG bedeute, weil es „das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip [...] nicht zu[lassen], dass ein von der Landesregierung ausgehandelter und unterzeichneter Vertrag sich gegen ein in Gesetzesform zum Ausdruck gebrachtes Votum des Volkes durchsetzt“.⁴³⁷⁷ Diese Argumentation verkennt jedoch, dass die Volksabstimmung nur die Willensbildung innerhalb des Rechtssubjekts „Land“ betrifft und deshalb gerade keine von außen auf die Vertragsparteien einwirkende Unzumutbarkeit darstellt. Sonst könnte jede dem Demokratieprinzip unterliegende Körperschaft durch eine neue (direktdemokratische) Willensbildung einseitig externe Rechtsbindungen auflösen, was aber mit dem Rechtscharakter eines Vertrages – der gerade die externe Bindung gegenüber anderen Rechtssubjekten schafft – unvereinbar wäre.⁴³⁷⁸ Darüber hinaus ist die Argumentation zirkelschlüssig; denn danach hätte das S 21-Kündigungsgesetz seinen Kündigungsgrund erst durch seine eigene Beschlussfassung geschaffen.⁴³⁷⁹

1049

4374 J. Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, S. D 113 f., D 123; Guckelberger, VerwArch 2015, S. 155 (172).

4375 Vgl. Schmitt Glaeser, DÖV 1998, S. 824 (827).

4376 Vgl. § 15 Abs. 1 S. 2 des Finanzierungsvertrags zu Stuttgart 21, https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/Stuttgart_21/Finanzierungsvertrag_S21.pdf.

4377 Hermes/Wieland, Rechtliche Möglichkeiten des Landes Baden-Württemberg, S. 350 (372), was sich die Landesregierung ausdrücklich zu eigen gemacht hat, vgl. LT-Drs. 15/528, S. 4 f.

4378 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die zivilrechtliche Unbeachtlichkeit des sog. Motivirrtums.

4379 Ausführlich (und teilweise formulierungsgleich) bereits in Haug, ZParl 2012, S. 446 (456-460).

(3) Finanzvorbehalt⁴³⁸⁰

(a) Haushaltsvorbehalt

- 1050 Die praktisch bedeutendste inhaltliche Einschränkung direktdemokratischer Entscheidungsspielräume stellt der – in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgestaltete – Finanzvorbehalt dar, der in fast allen Ländern eine sog. „Finanztrias“ beinhaltet und spätestens⁴³⁸¹ beim Volksentscheid greift. Diese entzieht den Haushalt, die öffentlichen Abgaben und das Besoldungsrecht in unterschiedlicher Reichweite dem Zugriff der Volksgesetzgebung. Einen Haushaltsvorbehalt kennen sämtliche Landesverfassungen, die damit dem Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer und Volksgesetzgebung hinsichtlich des klassischen Budgetrechts des Parlaments Rechnung tragen.⁴³⁸² Bereits nach Art. 73 Abs. 4 der Weimarer Reichsverfassung konnte „über den Haushaltsplan [...] nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen“, nicht aber das Volk selbst.⁴³⁸³ Doch trotz dieser gemeinsamen Wurzel zeigen sich in diesem Punkt Divergenzen zwischen den Landesverfassungen, die wegen ihrer unterschiedlichen textlichen Herkunft nicht undifferenziert zu einem „gemeindeutschen Finanztabu“⁴³⁸⁴ eingebnet werden dürfen.⁴³⁸⁵ Vielmehr zeigt sich durchaus ein rechtlich relevantes sowie unterschiedlich enges Verständnis des Haushaltsbegriffs, das eine Unterscheidung nach verschiedenen Gruppen nötig macht:⁴³⁸⁶
- 1051 i) In vier Ländern ist ausdrücklich nur das (förmliche) „Staats-/Landeshaushaltsgesetz“ oder „der Haushaltsplan“ der Volksgesetzgebung entzogen,⁴³⁸⁷ wozu der Berliner Verfassungsgerichtshof klargestellt hat, dass „diesem Begriff [...] kein über die Haushaltsgesetzgebung im engen Sinn hinausgehender materieller Gehalt zu[kommt]“.⁴³⁸⁸ Somit sind in diesen Ländern einzelne finanzrelevante Volksgesetze

4380 Zur Problematik des Finanzvorbehalts s. bereits *Haug*, Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie, S. 231 ff., und *Haug*, Volksgesetzgebung und Repräsentationssystem, S. 209 ff.

4381 In vielen Ländern gelten die Finanzvorbehalte auch schon für das vorausgehende Volksbegehren und teilweise sogar bereits für die einleitende Befassungsinitiative, vgl. *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 807 f.

4382 Vgl. oben, → Rn. 888-892; *D. Winkler*, in: *Haug* (Hrsg.), *BWVerf*, Art. 60 Rn. 40-47; *Haug/Pautsch*, Rechtliche Machbarkeit, S. 159 (160); *HmbVerfG*, Urt. v. 3.3.2005 – Az. *HVerfG* 5/04, *NVwZ-RR* 2006, S. 370 (371).

4383 Näher zur staatsrechtlichen Diskussion in der Weimarer Republik *Jung*, *NVwZ* 2002, S. 41 (42).

4384 *Jung*, *NVwZ* 2002, S. 41.

4385 So tendenziell *David*, in: *David/Stüber*, *HmbVerf*, Art. 50 Rn. 48-53, und Teile der Verfassungsrechtsprechung, vgl. *Jung*, *NVwZ* 2002, S. 41; zu Recht krit. dazu *Wolff/Mundil*, Demokratie unter Finanzierungsvorbehalt?, S. 137 (146 f., 148).

4386 Ähnlich wie hier *Popp*, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, S. 114 f.; siehe auch die (etwas andere) Gruppeneinteilung bei *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 807, 817; *Wolff/Mundil*, Demokratie unter Finanzierungsvorbehalt?, S. 137 (146 f.).

4387 Art. 59 Abs. 3 S. 2, 60 Abs. 6 *BWVerf*, 62 Abs. 2 *BerlVerf*, 70 Abs. 3 *BremVerf*, 124 Abs. 1 S. 3 *HessVerf*.

4388 *BerlVerfGH*, Urt. v. 6.10.2009 – Az. 143/08, juris (Rn. 79 f.); ebenso *Jürgens*, Direkte Demokratie, S. 134, und ähnlich *Rux*, Direkte Demokratie, S. 725; ebenso tendenziell *S. Schulz*, in: *Becker* u.a. (Hrsg.),

durchaus möglich.⁴³⁸⁹ Besonders differenziert ist die Regelung in Art. 70 Abs. 3 BremVerf, wonach sich der Vorbehalt auf den „laufenden“ Haushaltsplan beschränkt, aber zugleich den Auswirkungen auf künftige Haushaltspläne Grenzen gesetzt sind, indem sie „die Struktur eines zukünftigen Haushalts nicht wesentlich verändern“ dürfen.

ii) In einer zweiten Gruppe mit fünf Ländern sprechen die Verfassungen von „Haushaltsgesetzen“ im Plural.⁴³⁹⁰ Da es pro Land und Jahr (vorbehaltlich etwaiger Nachtragsgesetze) höchstens ein Haushaltsgesetz geben kann, sind damit die verschiedenen Gesetze auf der Zeitachse gemeint. Damit entspricht die zweite Gruppe im Ergebnis der Ersten, die den Gesetzes- oder Planbegriff im Singular verwendet. So hat auch der Sächsische Verfassungsgerichtshof diesen Vorbehalt ausgelegt und nur auf das formelle Haushaltsgesetz bezogen.⁴³⁹¹ In dieselbe Richtung weist die bemerkenswerte Konkretisierung in Art. 99 Abs. 1 S. 4, 5 SaarVerf: Danach unterliegen „andere finanzwirksame Gesetze“ einer Deckelung von 0,3 % des Haushaltsvolumens bei einmaligen Maßnahmen und 0,5 % in den ersten vier Jahren bei wiederkehrenden Auswirkungen. Eine solche Regelung wäre jedoch überflüssig, wollte man unter „Haushaltsgesetzen“ alle finanzrelevanten Gesetze verstehen.⁴³⁹²

iii) Eine dritte Gruppe von fünf Ländern schließt „den Haushalt“ – also nicht nur dessen gesetzliche oder planmäßige Fixierung – aus.⁴³⁹³ Da kostenrelevante Einzelgesetze zwar nicht *den* Haushalt darstellen, ihn aber beeinflussen, ist hier eine breite Palette an Auslegungen denkbar.⁴³⁹⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Haushaltsvorbehalt (in seiner damaligen Funktion als schleswig-holsteinisches Landesverfassungsgericht) so weit ausgelegt, dass er „sich auf jede finanzwirksame Gesetzgebung [erstreckt], die geeignet ist, den Gesamtbestand des Haushalts auch mit Blick auf den Anteil bestehender Ausgabenverpflichtungen wesentlich zu beeinflussen“, was bereits bei Auswirkungen auf die Eckwertplanung künftiger Haushalte

SchlHVerf, Art. 48 Rn. 21; eine gegenteilige Auffassung vertrat zur Weimarer Zeit (auch Art. 73 Abs. 4 WRV nennt „den Haushaltsplan“) *Kaisenberg*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Staatsrecht, Bd. II, § 75, S. 204 (207); krit. auch *Michaelis*, in: Driehaus (Hrsg.), BerlVerf, Art. 62 Rn. 9; *David*, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 42 f.

4389 *D. Winkler*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 60 Rn. 43; *Rux*, Direkte Demokratie, S. 282; vgl. in diesem Zusammenhang die Motivation der Hamburger Verfassungsänderung von „Haushaltsangelegenheiten“ zu „Haushaltspläne[n]“ bei *David*, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 42.

4390 Art. 50 Abs. 1 S. 2 HbgVerf („Haushaltspläne“), 60 Abs. 2 S. 1 MVVerf, 99 Abs. 1 S. 3 SaarVerf, 73 Abs. 1 SächsVerf, 81 Abs. 1 Satz 3 LSAVerf.

4391 SächsVerfGH, Urt. v. 11.7.2002 – Az. Vf. 91-VI-01, juris (Rn. 63); zust. für Mecklenburg-Vorpommern *Litten*, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), MVVerf, Art. 60 Rn. 8; a.A. für Hamburg *Schwil*, DVBl. 2019, S. 1241 (1243 f.).

4392 Die dementsprechende Auffassung in *Haug*, Volksgesetzgebung und Repräsentationssystem, S. 209 (214), wird deshalb aufgegeben.

4393 Art. 73 BayVerf, 76 Abs. 2 BbgVerf, 48 Abs. 1 Satz 3 NdsVerf, 48 Abs. 2 SchlHVerf, 82 Abs. 2 ThürVerf.

4394 Zur Abgrenzung zum Begriff „Haushaltsgesetz“ s. BayVerfGH, Entsch. v. 15.12.1976 – Az. Vf. 56-IX-76, juris (Rn. 102-104); zu den Auslegungsmöglichkeiten vgl. *S. Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 48 Rn. 17; für eine enge Auslegung, wonach mit „dem Haushalt“ nur das konkrete Haushaltsgesetz gemeint sei, *Rux*, Direkte Demokratie, S. 273-276.

zu bejahen sei.⁴³⁹⁵ Auch der Berliner Verfassungsgerichtshof hatte den Begriff „Landeshaushalt“ so weitreichend verstanden, bis dieser 2006 durch „Landeshaushaltsgesetz“ (Art. 62 Abs. 2 BerlVerf n.F.) ersetzt wurde und damit die Berliner Verfassung in die erste Gruppe gewechselt ist.⁴³⁹⁶ Ebenso erfasst nach Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs der auf „den Staatshaushalt“ beschränkte Vorbehalt von Art. 73 BayVerf alle „Einnahmen und Ausgaben des Staates“,⁴³⁹⁷ solange sie nicht „das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen könnten.“⁴³⁹⁸ Eine solche Störung des Haushaltsgleichgewichts hat das Bundesverfassungsgericht bereits bei einer zusätzlichen Haushaltsbelastung von ca. 0,5-0,7 % des Gesamtetats bejaht.⁴³⁹⁹ In der Literatur werden zum konkreten Umfang einer solchen „wesentlichen Beeinträchtigung“ die Betroffenheit von 0,06-0,7 % des Gesamtvolumens oder von 30 % der „freien Spitze“ des Haushalts angesetzt.⁴⁴⁰⁰ Deutlich volksgesetzgebungsfreundlicher sind Literaturstimmen, die „den Haushalt“ erst als berührt ansehen, wenn 20-25 % des Etatumfangs betroffen sind.⁴⁴⁰¹ Ein wichtiges Kriterium ist insoweit auch, ob es sich um einmalige oder wiederkehrende Kosten handelt.⁴⁴⁰²

1054 iv) Schließlich gibt es eine vierte Gruppe mit zwei Ländern, deren Verfassungen nicht vom „Haushalt(sgesetz)“, sondern in Weiterführung einer preußischen Verfassungstradition⁴⁴⁰³ pauschal von „Finanzfragen“ sprechen und damit schon sprachlich ein äußerst weitgehendes Begriffsverständnis des Haushaltsvorbehalts zum Aus-

4395 BVerfGE 102, S. 176 (188); ebenso *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst* (Hrsg.), BbgVerf, Art. 77 Ziff. 1; ähnlich *Wahnschaffe/Stender-Vorwachs*, in: *Butzer/Epping u.a.* (Hrsg.), NdsVerf, Art. 48 Rn. 23; krit. zu Auslegungsmängeln der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts *Jung*, NVwZ 2002, S. 41 (passim).

4396 BerlVerfGH, Urt. v. 6.10.2009 – Az. 143/08, juris (Rn. 79 f.).

4397 BayVerfGH, Ents. v. 4.4.2008 – Az. Vf. 8-IX-08, NVwZ-RR 2008, S. 719 (720); näher und krit. dazu bereits oben, → Rn. 898 f., und *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 277-279. Allerdings versteht der BayVerfGH den Vorbehalt sehr formal; so hat er ein Volksbegehren zur Abschaffung der Studiengebühren gebilligt, weil diese im Staatshaushalt nur einen Durchlaufposten darstellen und ihr Wegfall „nur in den Körperschaftshaushalten der Hochschulen zu Mindereinnahmen führen würde“, zu deren Kompensation „der Freistaat Bayern rechtlich nicht verpflichtet ist“ (Entsch. v. 22.10.2012 – Vf. 57-IX-12, BayVBl. 2013, S. 170, Ls. 2, 3); diese Sichtweise ist erstaunlich vordergründig, denn bei Hochschulen handelt es sich – anders als etwa bei Kommunen – (auch) um staatliche Einrichtungen (Art. 11 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG), deren Finanzierung daher zuvörderst (wenn auch nicht ausschließlich) als eine staatliche Aufgabe anzusehen ist – genau deshalb hat der Freistaat dann auch den Ausgleich des Gebührenauffalls beschlossen, was den Haushalt mit 189 Mio. € jährlich belastet (Art. 5a BayHSchG); krit. dazu auch *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), BayVerf, Art. 73 Rn. 18.

4398 BayVerfGH, Ents. v. 15.12.1976 – Az. Vf. 56-IX-76, juris (Rn. 105); zust. *Möstl*, in: *Lindner/Möstl/Wolff*, BayVerf, Art. 73 Rn. 1, 6; *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), BayVerf, Art. 73 Rn. 15; ebenso *Baldus*, in: *Linck u.a.* (Hrsg.), ThürVerf, Art. 82 Rn. 16-18.

4399 BVerfGE 102, S. 176 (191); ähnlich *Schwill*, DVBl. 2019, S. 1241 (1246); krit. dazu *Jung*, NVwZ 2002, S. 41 (43).

4400 *Neumann*, *Sachunmittelbare Demokratie*, Rn. 837 m.w.N.; auch *Schwill*, DVBl. 2019, S. 1241 (1245), plädiert für die Maßgeblichkeit des Anteils der Kosten an den „frei verfügbaren Mitteln“ und hält 10 % für die relevante Obergrenze.

4401 *Neumann*, *Sachunmittelbare Demokratie*, Rn. 823 f. m.w.N.

4402 *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), BayVerf, Art. 73 Rn. 9.

4403 *D. Winkler*, in: *Haug* (Hrsg.), BWVerf, Art. 60 Rn. 43.

druck bringen.⁴⁴⁰⁴ Würde man das wörtlich nehmen, wären auch Volksgesetze mit minimalsten finanziellen Auswirkungen vom Ausschluss erfasst.⁴⁴⁰⁵ Dann aber wären nicht nur die zusätzlichen Finanzvorbehalte für Abgaben und Besoldung ohne eigenen Sinngehalt,⁴⁴⁰⁶ sondern die Volksgesetzgebung hätte insgesamt angesichts der Finanzrelevanz nahezu aller öffentlichen Entscheidungen praktisch so gut wie keinen Anwendungsbereich;⁴⁴⁰⁷ dies würde die verfassungsrechtliche Grundsatzentscheidung für ein dezisiv-direkt-demokratisches Instrumentarium (fast) vollständig konterkarieren.⁴⁴⁰⁸ Um diesen Normwiderspruch aufzulösen, ist auch in den Fällen dieser vierten Gruppe von einer den Haushaltsvorbehalt auslösenden Relevanzschwelle auszugehen, die der dritten Gruppe entspricht.⁴⁴⁰⁹

Somit lässt sich den Landesverfassungen der ersten beiden Gruppen ein engeres und der beiden letzten Gruppen ein (tendenziell) weiteres Begriffsverständnis vom Haushalt mit entsprechenden Folgen für die Reichweite des Haushaltsvorbehalts attestieren. 1055

(b) Weitere Finanzvorbehalte

Neben dem Haushaltsvorbehalt bestehen in allen Ländern mit Ausnahme Bayerns zwei weitere Finanzvorbehalte, die die öffentlichen Abgaben und die Besoldung betreffen. Dabei handelt es sich nicht um unselbständige Fallgruppen im Rahmen des Haushaltsvorbehalts, sondern um einen eigenständigen, von jeder Wesentlichkeitsschwelle unabhängigen und vollständigen Ausschluss.⁴⁴¹⁰ Die 15 betroffenen Länder lassen sich hinsichtlich beider Vorbehalte in zwei Gruppen einteilen: Während acht Länder den Vorbehalt ausdrücklich auf Abgaben- bzw. Besoldungsgesetze beschränken,⁴⁴¹¹ erfasst er in den sieben anderen Ländern die Abgaben und die 1056

4404 Art. 68 Abs. 1 S. 4 NRWVerf, 109 Abs. 3 S. 3 RLPVerf.

4405 So tatsächlich *Isensee*, in: Wendt/Rixecker, SaarVerf, Art. 100 Rn. 22f. (vor dem Hintergrund von Art. 100 SaarVerf a.F.).

4406 *Popp*, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, S. 116.

4407 Vgl. *Kropp*, „Stuttgart 21“, S. 192 (201); diese Gefahr anerkennt auch BayVerfGH, Entsch. v. 15.12.1976 – Az. Vf. 56-IX-76, juris (Rn. 105); dagegen sieht *Isensee*, in: Wendt/Rixecker, SaarVerf, Art. 100 Rn. 25, auch bei völligem Ausschluss finanzrelevanter Vorhaben noch „weite und wichtige Felder“ der Volksgesetzgebung etwa in den Bereichen Schule, Sicherheit, Freiheiten, Kultur.

4408 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 857 Ziff. 1, 880.

4409 Vgl. *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 68 Rn. 8; *Franke*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), RLPVerf, Art. 109 Rn. 16.

4410 *Stauch/Maierhöfer*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 70 Rn. 75; *Michaelis*, in: Driehaus (Hrsg.), BerlVerf, Art. 62 Rn. 13; *David*, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 54; *S. Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 48 Rn. 25.

4411 Art. 60 Abs. 6 BWVerf, 124 Abs. 1 S. 3 HessVerf, 60 Abs. 2 S. 1 MVVerf, 48 Abs. 1 S. 3 NdsVerf, 68 Abs. 1 S. 4 NRWVerf, 109 Abs. 3 S. 3 RLPVerf, 73 Abs. 1 SächsVerf, 81 Abs. 1 S. 3 LSAVerf.

Besoldung⁴⁴¹² unabhängig von ihrer normativen Grundlage.⁴⁴¹³ Der womöglich erst auf den zweiten Blick erkennbare Unterschied ist durchaus bedeutsam: In der erstgenannten Gruppe sind nur Volksgesetze ausgeschlossen, die öffentliche Abgaben oder Besoldungen *festsetzen*;⁴⁴¹⁴ die zweite Gruppe schließt darüber hinaus auch solche Gesetze vom direktdemokratischen Zugriff aus, die Abgaben oder Besoldungen – auch anderer Körperschaften – *betreffen*.⁴⁴¹⁵

1057 Ein besonders anschauliches Beispiel für diese Differenzierung bietet ein in Baden-Württemberg betriebenes Volksbegehren. Danach sollte eine Änderung des Kindertagesstättengesetzes des Landes die Kommunen zu einem gebührenfreien Kinderbetreuungsangebot verpflichten und einen Kostenersatz des Landes regeln. Da dieses Gesetz selbst keine Abgabepflicht regelt, sondern dies der kommunalen Satzungsgebung überlässt, handelt es sich dabei um kein Abgabengesetz, sondern nur um ein Abgaben betreffendes Gesetz. Daher überzeugt die dazu ergangene Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg nicht, der diese Änderung des Kindertagesstättengesetzes unter den Begriff des Abgabengesetzes von Art. 60 Abs. 6 BWVerf subsumiert hat. Zwar hat er durchaus erkannt, dass es hier nicht um eine Gestaltung des abgabenrechtlichen Verhältnisses zwischen dem Land und Bürgern geht, setzt sich darüber jedoch vergleichsweise nonchalant hinweg, in dem er einen Umgehungstatbestand konstatiert und den Begriff des Abgabengesetzes auf solche Gesetze erweitert, die nur mittelbar zur Abschaffung von Abgaben führen.⁴⁴¹⁶ Fraglich ist, ob das Gericht insoweit den Unterschied der beiden Gruppen überhaupt erkannt hat, weil es zur Begründung auf eine – im Wesentlichen denselben Sachverhalt betreffende – Entscheidung aus Thüringen, das jedoch zur anderen Gruppe zählt, Bezug nimmt, ohne den textlichen Unterschied auch nur zu thematisieren.⁴⁴¹⁷

4412 Der Besoldungsbegriff umfasst unstreitig die Bezüge von aktiven Beamten und Richtern, während die Einbeziehung von Versorgungsbezügen, Beihilfeleistungen und Abgeordnetendiäten umstritten ist; ein enges Begriffsverständnis vertritt *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 68 Rn. 9 (nur Aktivbezüge), vermittelnd argumentieren *David*, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 55, und *Rux*, Direkte Demokratie, S. 285 (ohne Beihilfe und Diäten); ein weites Verständnis zeigen *Baldus*, in: Link u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 82 Rn. 19 (mit Diäten), *Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 48 Rn. 23 f. (mit Beihilfe und Diäten), und ganz besonders *Baumann-Hasske*, in: Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), SächsVerf, Art. 73 Rn. 3 („alle gesetzlichen Vergütungsregelungen für den öffentlichen Sektor“).

4413 Art. 62 Abs. 2 BerlVerf, 76 Abs. 2 BbgVerf, 70 Abs. 3 S. 1 BremVerf, 50 Abs. 1 S. 2 HmbVerf, 99 Abs. 1 S. 3 SaarVerf, 48 Abs. 2 SchlHVerf, 82 Abs. 2 ThürVerf.

4414 *D. Winkler*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 60 Rn. 41; *Hebeler*, in: Brocker u.a. (Hrsg.), RLPVerf, Art. 108a Rn. 10; *Franke*, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), RLPVerf, Art. 109 Rn. 17; *Reich*, LSAVerf, Art. 81 Rn. 3.

4415 Vgl. *Lieber*, in: Lieber/Iwers/Ernst (Hrsg.), BbgVerf, Art. 76 Ziff. 7.3; *Stauch/Maierhöfer*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 70 Rn. 75.

4416 VerFGH BW, Urt. v. 18.5.2020 – 1 GR 24/19, juris (Ls. 3b) u. Rn. 68; krit. auch *Pautsch*, Das vor dem Verfassungsgerichtshof gescheiterte Volksbegehren über gebührenfreie Kindertagesstätten, S. 161 (170-172).

4417 VerFGH BW, Urt. v. 18.5.2020 – 1 GR 24/19, juris (Rn. 67).

Weitere vereinzelte Finanzvorbehalte betreffen Tarife öffentlicher Unternehmen in zwei Stadtstaaten⁴⁴¹⁸ sowie Entgelts- und Entschädigungszahlungen oder Staatsleistungen im Saarland (Art. 99 Abs. 1 S. 3 SaarVerf). 1058

(c) Rechtfertigung

Die verschiedenen Finanzvorbehalte können nicht durch einen Pauschalverdacht gerechtfertigt werden, dass das Volk aufgrund der Eigenbetroffenheit als Abgabepflichtige oder Leistungsempfänger eine gemeinwohlschädliche Tendenz der Abgabenvermeidung oder Ausgabenfreude hätte,⁴⁴¹⁹ zumal sich die politischen Entscheidungen der Repräsentativstrukturen angesichts der ständig wachsenden Verschuldung aller öffentlichen Hände nicht gerade durch eine besondere finanzpolitische Solidität auszeichnen.⁴⁴²⁰ Als besonders kritisch – ja gerade antidemokratisch⁴⁴²¹ – ist daher das in der Literatur oft bemühte Argument anzusehen, damit sollten minoritär-egoistische Aktivisten daran gehindert werden, sich bzw. ihrer Minderheitengruppe ungerechtfertigte fiskalische Vorteile zuzuschancen.⁴⁴²² Unabhängig von der fehlenden sachlichen Substanz solcher Unterstellungen liefert die ausgeprägt direktdemokratische Entscheidungskultur der Schweiz keinen empirischen Beleg für solche Thesen.⁴⁴²³ Die Finanzvorbehalte können vielmehr nur in engen Grenzen durch den erforderlichen angemessenen Ausgleich zwischen Parlaments- und Volksgesetzgebung gerechtfertigt werden, der – wie bereits dargelegt⁴⁴²⁴ – einen qualitativen Schutz des Parlaments bedingt, damit dieses seiner politischen Gesamtverantwortung gerecht werden kann. Hierbei kommt der Budgethoheit als Grundlage der politischen Handlungsfähigkeit und damit der Funktionsfähigkeit des Parlaments sowie als Ausdruck eines „politischen Gesamtkonzept[s]“ eine zentrale Bedeutung

4418 Art. 62 Abs. 2 BerlVerf, 50 Abs. 1 S. 2 HmbVerf.

4419 Lübbe-Wolff, Demophobie, S. 43 ff., 79 ff. jew. m.w.N.; Möstl, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (385 f.); Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 857 Ziff. 2; siehe aber Schneider, Gesetzgebung, Rn. 181, *Lit-ten*, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), MVVerf, Art. 60 Rn. 9.

4420 Lübbe-Wolff, Demophobie, S. 42, verweist in diesem Zusammenhang auf die Neigung von Repräsentativorganen „zu Wahlgeschenken und zu teurer Klientelbedienung“; zu idealistisch dagegen Degenhart, *Der Staat* 31 (1992), S. 77 (94).

4421 Lübbe-Wolff, Demophobie, S. 67, sieht in dieser Argumentation ein „abgeschmackte[s] Relikt antidemokratischer Affekte“.

4422 BayVerfGH, Entsch. v. 15.12.1976 – Az. Vf. 56-IX-76, juris (Rn. 102 f.); Franke, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), RLPVerf, Art. 109 Rn. 15; Hebel, in: Brocker u.a. (Hrsg.), RLPVerf, Art. 108a Rn. 10; Isensee, in: Wendt/Rixecker, SaarVerf, Art. 100 Rn. 21 („Das finanzwirksame Plebiszit wäre daher die organisierte Offerte zur Selbstbedienung.“); vgl. auch die Zusammenstellung „übliche[r] Argumente zum Haushaltsvorbehalt“ bei David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 44; zur geringen Egoismusprägung von Bürgerentscheiden im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsthematik vgl. Kahl, *VLBW* 2019, S. 353 (360 f.).

4423 Th. Groß, *DÖV* 2011, S. 510 (514); krit. auch Baldus, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 82 Rn. 20 u. Fn. 44.

4424 S. oben, → Rn. 888-892.

zu.⁴⁴²⁵ Außerdem rechtfertigt der punktuelle Charakter von Volksentscheiden über Einzelfragen einen Ausschluss des naturgemäß von Gesamtzusammenhängen geprägten Haushaltsgesetzes, nicht jedoch von allen finanzrelevanten Fragen.⁴⁴²⁶

(4) Sonstige Anwendbarkeitsausschlüsse

- 1060 Die übrigen, nicht finanzbezogenen Ausschlüsse des Anwendungsbereichs der Volksgesetzgebung sind einerseits inhaltlicher und andererseits verfahrensmäßiger Natur. In inhaltlicher Hinsicht gilt dies in drei Ländern für Personalentscheidungen⁴⁴²⁷ wie etwa für die Umsetzung des Stellenplans,⁴⁴²⁸ in Hamburg für Bundesratsinitiativen (Art. 50 Abs.1 S.2 HmbVerf)⁴⁴²⁹ sowie schließlich im Saarland bei plebiszitären Verfassungsänderungen für die Vorschriften zum Gesetzgebungsverfahren (Art.101 Abs.1 S.4 SaarVerf). Letzteres steht insbesondere einer volksinitiierten Stärkung der Volksgesetzgebung, wie sie in einer Reihe anderer Länder betrieben worden ist, entgegen.
- 1061 In neun Ländern gibt es (teilweise auf Verfassungsebene, teilweise nur einfachgesetzlich) verfahrensbezogene Ausschlüsse in Gestalt von Wiederholungsverboten für Volksbegehren (oder bereits für die obligatorisch vorgeschalteten Befassungsiniativen im dreistufigen Verfahren)⁴⁴³⁰ zum gleichen Anliegen innerhalb eines definierten Zeitraums. Dieser umfasst in drei Ländern die jeweils laufende Wahlperiode des Parlaments, in fünf Ländern zwei Jahre und in zwei Ländern ein Jahr.⁴⁴³¹ Mit diesen Regelungen soll sowohl einer quantitativen Überlastung der Repräsentativorgane mit einer zu engen Taktung von bereits erfolglos gebliebenen Vorstößen als auch einer Inflationsgefahr durch sachlich unergiebige Verfahren und damit einem

4425 Möstl, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (386); Brechmann, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 73 Rn. 1; Stauch/Maierhöfer, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 70 Rn. 67; David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 45-47; Isensee, in: Wendt/Rixecker, SaarVerf, Art. 100 Rn. 19; krit. zur Überbewertung des Begriffs der Budgethoheit Jung, NVwZ 2002, S. 41 (42).

4426 Wolff/Mundil, Demokratie unter Finanzierungsvorbehalt?, S. 137 (145); Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 68 Rn. 7; Isensee, in: Wendt/Rixecker, SaarVerf, Art. 100 Rn. 21, spricht etwas pathetisch von der „ethische[n] Leistung“ des Ausgleichs zwischen verschiedenen politischen Prioritäten, die nur das Repräsentativsystem erbringen könne.

4427 Art. 76 Abs. 2 BbgVerf, 62 Abs. 2 BerlVerf, 82 Abs. 2 ThürVerf; wenig nachvollziehbar ist dabei der Thüringer Ausschluss, da in Thüringen – anders als in Brandenburg und Berlin – allein Gesetze dem direktdemokratischen Zugriff unterliegen und Personalentscheidungen nicht in dieser Form getroffen werden, vgl. Baldus, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 82 Rn. 21.

4428 Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst (Hrsg.), BbgVerf, Art. 76 Ziff. 7.4.

4429 Dieser Vorbehalt wurde als nötig angesehen, da in Hamburg auch Vorlagen zu Gegenständen der politischen Willensbildung im Bereich der Exekutive möglich sind; allerdings ist er auf das Ergreifen von Bundesratsinitiativen beschränkt und steht damit nicht bindenden Anregungen für das Agieren des Senats im Bundesrat durch Volksentscheid nicht entgegen, vgl. David, in: David/Stüber; näher dazu auch HmbVerf, Art. 50 Rn. 56-58; s. auch HmbVerfG, Urt. v. 4.12.2020 – Az. HVerfG 4/20, juris (Ls. 1 u. Rn. 77 f.).

4430 §§ 5 Abs. 3 VAGBbg, 8 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG SH.

4431 S. dazu im Einzelnen im Ländervergleich unten, → Rn. 1078.

möglichen Ansehensverlust der Direkten Demokratie vorgebeugt werden.⁴⁴³² Soweit diese Einschränkung jedoch ohne verfassungsrechtliche Grundlage nur einfachgesetzlich geregelt ist, handelt es sich um eine Einschränkung verfassungsrechtlich gewährleisteter Volksrechte, die den gesetzgeberischen Spielraum überschreitet und daher nichtig ist.⁴⁴³³

(5) Wahrung der Abstimmungsfreiheit

(a) Koppelungsverbot

Aus der Abstimmungsfreiheit folgen das sog. Koppelungsverbot und das Sachlichkeitsgebot.⁴⁴³⁴ So dürfen – zum einen – nicht verschiedene Themen in einer Fragestellung miteinander verbunden werden. Dieses sog. „Koppelungsverbot“ ist in der Schweiz unter dem Stichwort „Einheit der Materie“ bekannt und schützt neben der Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten auch die Klarheit des Abstimmungsergebnisses. Können die Stimmberechtigten nämlich nur ein Votum abgeben, müssten sie sich bei mehreren Anliegen (zu denen sie womöglich einzeln unterschiedlich votieren würden) entscheiden, nach welchem dieser verschiedenen Themen sich die singuläre Stimmabgabe ausrichten soll, die dann doch für alle Themen gelten würde. Eine „unverfälschte Willenskundgabe“⁴⁴³⁵ wäre dann nicht mehr möglich. Außerdem bliebe dann – auf das Abstimmungsergebnis insgesamt bezogen – unklar, auf welches der Themen sich die Zustimmung oder Ablehnung wirklich bezieht und welches Thema im „Windschatten“ geblieben ist.⁴⁴³⁶ Schließlich wird damit auch einer möglichen Missbrauchsgefahr vorgebeugt, ein weniger bekanntes Anliegen nur durch die Verbindung mit einem anderen, sehr populären Thema zu einem positiven Abstimmungsergebnis zu bringen⁴⁴³⁷ und so eine Zustimmung zu „erschleichen“.⁴⁴³⁸

Deshalb ist das Koppelungsverbot als Ausfluss des Demokratieprinzips eine zwingende Bedingung für eine ordnungsgemäße Abstimmung,⁴⁴³⁹ die in §§ 60d S. 4, 61 Abs. 3 LWahlG RLP sogar ausdrücklich (deklaratorisch) geregelt ist. Aufgrund dieser

4432 S. auch *Michaelis*, in: Driehaus (Hrsg.), *BerlVerf*, Art. 62 Rn. 5.

4433 *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst* (Hrsg.), *BbgVerf*, Art. 76 Ziff. 7.5; a.A. *Günther*, in: *Heusch/Schönbroicher*, *NRWVerf*, Art. 68 Rn. 11, der darin eine einfachgesetzliche Konkretisierung eines generellen Missbrauchsverbots sieht; ähnlich *S. Schulz*, in: *Becker u.a.* (Hrsg.), *SchlHVerf*, Art. 48 Rn. 31.

4434 Vgl. *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), *BayVerf*, Art. 7 Rn. 8, 10.

4435 *Rhinow/Schefer/Uebersax*, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, Rn. 2071f., unter Verweis auf Art. 34 Abs. 2 *BVerf* CH, wonach „die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe“ von der Garantie der politischen Rechte geschützt ist.

4436 *Michaelis*, in: Driehaus (Hrsg.), *BerlVerf*, Art. 62 Rn. 16.

4437 *BayVerfGH*, *Entsch.* v. 24.2.2000 – *Az. Vf. 112-IX-99*, *juris* (Rn. 43); *HmbVerfG*, *Urt.* v. 13.10.2016 – *Az. HVerfG 2/16*, *juris* (Rn. 190).

4438 *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), *BayVerf*, Art. 7 Rn. 10.

4439 *HmbVerfG*, *Urt.* v. 13.10.2016 – *Az. HVerfG 2/16*, *juris* (Ls. 3 u. Rn. 190), sowie *Urt.* v. 7.5.2019 – *Az. HVerfG 4/18*, *juris* (Ls. 4 u. Rn. 64); ähnlich *BayVerfGH*, *Entsch.* v. 24.2.2000 – *Az. Vf. 112-IX-99*, *juris*

verfassungsrechtlichen Fundierung des Koppelungsverbots kann es – entgegen der Meinung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, der auf die parlamentarische Urhebererschaft der Abstimmungsvorlage abstellt⁴⁴⁴⁰ – nicht darauf ankommen, ob die Volksabstimmung von unten oder von oben veranlasst worden ist. Denn die Anforderungen des Demokratieprinzips gelten für das Parlament ebenso wie für Initiatoren eines Volksbegehrens, zumal es gerade keine (rechtliche) Prävalenz des Parlaments gibt.⁴⁴⁴¹

(b) *Sachlichkeitsgebot*⁴⁴⁴²

- 1064 Zum anderen sind die Parteien bei einem volksinitiierten Entscheidungsprozess in allen Verfahrensstadien zur Sachlichkeit bei der Darstellung ihres Anliegens verpflichtet,⁴⁴⁴³ wenngleich dies für die Initiatoren nicht in gleicher Strenge gilt wie für die staatlichen Organe; denn Erstere können sich anders als Letztere bei ihren Äußerungen auf die Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG stützen.⁴⁴⁴⁴ Allerdings gilt auch für die staatlichen Stellen (anders als bei Wahlen)⁴⁴⁴⁵ kein Neutralitätsgebot, weshalb alle Beteiligten über ihre Lösungsvorschläge im Abstimmungskampf durchaus offensiv werbend informieren dürfen;⁴⁴⁴⁶ in vielen Ländern haben die staatlichen Organe sogar eine Informationspflicht oder zumindest ein ausdrückliches Informationsrecht über ihre Bewertung der Vorlage(n).⁴⁴⁴⁷ Aber die verschiedenen Argumentationen oder Darstellungen dürfen nicht – etwa durch unzutreffende, völlig einseitige oder grob unvollständige Tatsachenbehauptungen

(Ls. u. Rn. 41); ebenso *Stauch/Maierhöfer*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), *BremVerf*, Art. 70 Rn. 20; *David*, in: *David/Stüber*, *HmbVerf*, Art. 50 Rn. 101.

4440 *BayVerfGH*, *Entsch. v. 17.II.2005 – Az. Vf. 10-VII-03*, juris (Ls. 2, Rn. 84 f.), hält Verfassungsreferenden mit mehreren Änderungen bei nur einer Stimme pro Stimmberechtigtem für zulässig; ihm folgend *Brechmann*, in: *Medet/Brechmann* (Hrsg.), *BayVerf*, Art. 75 Rn. 5 m.w.N. auch kritischer Art; ebenso *Möstl*, in: *Lindner/Möstl/Wolff*, *BayVerf*, Art. 75 Rn. 5.

4441 S. oben, → Rn. 884 f.

4442 Ähnlich hierzu bereits *Haug*, *Volksgesetzgebung und Repräsentationssystem*, S. 209 (221 f.).

4443 *Mehde*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, *GG*, Art. 28 Abs. 1 Rn. 69; *Schuler-Harms*, *VVDStRL 72* (2013), S. 417 (460).

4444 *HmbVerfG*, *Urt. v. 14.12.2011 – Az. HVerfG 3/10*, juris (Ls. 4 u. Rn. 208-212), wonach ein strenges Sachlichkeitsgebot (wie für die staatlichen Stellen) nur soweit gilt, wie die Initiatoren eine Quasi-Organstellung einnehmen – also bei der Formulierung der Abstimmungsvorlage und bei offiziellen Informationen (a.a.O., Rn. 211).

4445 Vgl. dazu *BVerfGE 44*, S. 125; *Michaelis*, in: *Driehehaus* (Hrsg.), *BerlVerf*, Art. 62 Rn. 22.

4446 *Schuler-Harms*, *VVDStRL 72* (2013), S. 417 (459 f.); *Möstl*, in: *Lindner/Möstl/Wolff*, *BayVerf*, Art. 74 Rn. 19; *Brechmann*, in: *Medet/Brechmann* (Hrsg.), *BayVerf*, Art. 74 Rn. 29; *Michaelis*, in: *Driehehaus* (Hrsg.), *BerlVerf*, Art. 62 Rn. 22; *Isensee*, in: *Wendt/Rixecker*, *SaarlVerf*, Art. 100 Rn. 12; *Braun Binder*, *Staatliche Informationstätigkeit*, S. 161 (172); krit. zum einseitigen Einsatz öffentlicher Mittel für die parteiliche Werbung auf Seiten der Staatsorgane im Hinblick auf die abstimmungsrechtliche Chancengleichheit *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 309 f.

4447 S. etwa Art. 74 Abs. 7 *BayVerf*, 100 Abs. 2 S. 1 *SaarlVerf*, § 8 Abs. 2 S. 1 *VAbstG BW*; eine Besonderheit stellt Art. 49 Abs. 3 S. 1 *SchlHVerf* dar, der ein verfassungsrechtliches Verbot einer Parteinahme der Regierung – aber nicht des Landtags! – und damit ein inhaltliches Neutralitätsgebot enthält.

– eine Gefahr der Irreführung der Stimmberechtigten verursachen.⁴⁴⁴⁸ Dies gilt ganz besonders für die jeweils offiziellen Texte, also im Fall eines Gesetzgebungsvorhabens für die Entwurfsbegründungen⁴⁴⁴⁹ und für die (teilweise vorgeschriebene) regierungsamtliche Unterrichtung.⁴⁴⁵⁰ Um die Entscheidungs- und Abstimmungs-freiheit der Stimmberechtigten sicherzustellen, muss die Information dazu geeignet, erforderlich und angemessen sein, den Inhalt, die Bedeutung und die Auswirkungen der zu treffenden Entscheidung zu überblicken und einordnen zu können.⁴⁴⁵¹

c) Quoren

(1) Zulässigkeit

Die wichtigste verfahrensmäßige Einschränkung der direktdemokratischen Entscheidungsrechte stellen die verschiedenen Quoren dar, die im Verlauf eines solchen Verfahrens für dessen Fortsetzung oder für dessen Erfolg erfüllt werden müssen.⁴⁴⁵² Die damit verbundene – und international unübliche⁴⁴⁵³ – Hürde demokratischer Willensbetätigung findet ihre (notwendige) Rechtfertigung in der Funktion als „Test der Ernsthaftigkeit“⁴⁴⁵⁴ bzw. der politischen Relevanz des direktdemokratisch betriebenen Anliegens.⁴⁴⁵⁵ Sie sichert mit dem nötigen politischen Rückhalt eines Anliegens in der Bevölkerung⁴⁴⁵⁶ die demokratische Legitimation des direktdemokratischen Prozesses und seines Ergebnisses⁴⁴⁵⁷ und schützt durch die Gewährleistung des Ausnahmecharakters direktdemokratischer Zugriffe auf die Staatswillensbildung die erforderliche Funktionsfähigkeit des Repräsentativsystems.⁴⁴⁵⁸ Dagegen kann die (von kritischer Seite gern beschworene und meist überzogene) Gefahr, dass

1065

4448 Brechmann, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 7 Rn. 8 m.w.N.; Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 74 Rn. 10; Stauch/Maierhöfer, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 70 Rn. 53 (nur für die Initiatoren).

4449 HmbVerfG, Urt. v. 4.12.2020 – Az. HVVerfG 4/20, juris (Ls. 4 u. Rn. 104); BayVerfGH, Entsch. v. 16.7.2019 – Az. Vf. 41-IX-19, juris (Ls. 4 u. Rn. 110).

4450 Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 Abs. 1 Rn. 69; Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, BayVerf, Art. 74 Rn. 15; Michaelis, in: Driehaus (Hrsg.), BerlVerf, Art. 62 Rn. 16.

4451 Braun Binder, Staatliche Informationstätigkeit, S. 161 (174-176); Brechmann, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), BayVerf, Art. 74 Rn. 7, 75 Rn. 6 m.w.N.

4452 Vgl. S. Schwerdtfeger, Legitimation von Quoren, S. 22 f.

4453 Jung, Zur Problematik des Beteiligungsquorums, S. 40; S. Schwerdtfeger, Legitimation von Quoren, S. 28.

4454 Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 Abs. 1 Rn. 68; Stauch/Maierhöfer, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 70 Rn. 51; BremStGH, Urt. v. 14.2.2000 – Az. St 1/98, juris (Rn. 91).

4455 Rux, Direkte Demokratie, S. 41; Steiger, Der partizipative Staat, S. 447-454; Huber, AöR 126 (2001), S. 165 (186 f.), anerkennt „dieselbe dogmatische Wurzel“ von Quoren und Zugangssperren wegen ähnlicher Zielsetzung.

4456 Ennuschat, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 27 Rn. 8; BayVerfGH, Entsch. v. 31.3.2000 – Az. Vf. 2-IX-00, juris (Rn. 178).

4457 Franke, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), RLPVerf, Art. 109 Rn. 39.

4458 Dazu oben, → Rn. 888-892; siehe auch Ennuschat, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 27 Rn. 8; BayVerfGH, Entsch. v. 31.3.2000 – Az. Vf. 2-IX-00, juris (Rn. 180).

„aktivistische, geschickte Minoritäten die Macht ergreifen und eine desinteressierte, überforderte Mehrheit überrumpeln“,⁴⁴⁵⁹ die Quoren nicht rechtfertigen. Zum einen bleibt völlig unklar, was die passive „Mehrheit“ gewollt hätte. Zum anderen verdient diese „Mehrheit“, die trotz ordnungsgemäßer Einladung der amtlichen Abstimmung fernbleibt, keinen Schutz, der sich demokratietheoretisch oder -rechtlich begründen ließe, weil die Demokratie vom Mitmachen des Demos lebt.⁴⁴⁶⁰

(2) Quorenarten

1066 Eine zentrale Unterscheidung der Quoren erfolgt entlang der Frage, ob sie den Zugang zu einem Verfahrensabschnitt eröffnen (Zugangsquoren), oder ob sie einer getroffenen Mehrheitsentscheidung rechtliche Verbindlichkeit verschaffen (Erfolgsquoren).

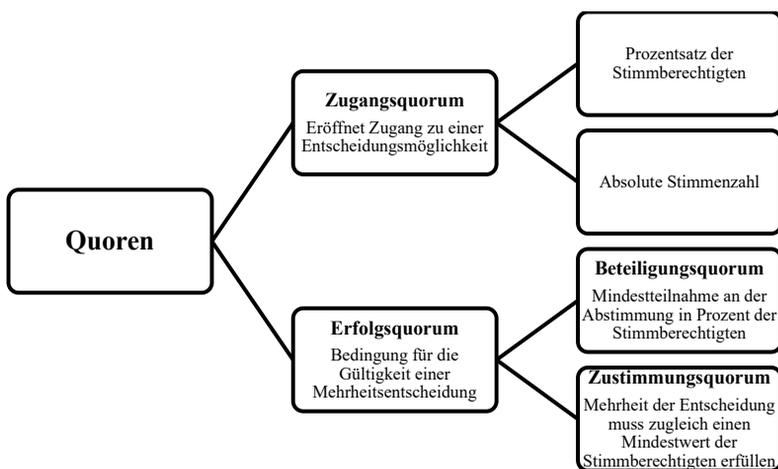


Abbildung 15: Quorenarten

(a) Zugangsquoren

1067 Die erste der beiden wesentlichen Quorenarten eröffnet den Zugang zu einem (ggf. weiteren) Verfahrensschritt. In Reinkultur gilt das für die erforderlichen Unterstützungsquoren eines Zulassungsantrags für ein Volksbegehren, die deswegen auch als

4459 *Isensee*, in: *Wendt/Rixecker, SaarVerf, Art. 100 Rn. 8*; ähnlich *Litten*, in: *Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), MVVerf, Art. 60 Rn. 19*.

4460 Vgl. *Tischer, Bürgerbeteiligung, S. 251*, im Zusammenhang mit kommunalen Bürgerentscheiden; a.A. *Horn, Der Staat 38 (1999), S. 399 (419)*: „Der Nichtgebrauch des Stimmrechts gehört in Deutschland zum verfassungsrechtlichen Bauplan des demokratischen Staates, auch wenn er auf dessen verantwortungsbewußte Wahrnehmung vertraut.“

„Einleitungsquoren“ bezeichnet werden.⁴⁴⁶¹ Aber auch Erfolgsquoren können (zugleich) die Funktion eines Zugangsquorums erfüllen, wenn sie neben einem auf ein Zwischenstadium des Verfahrens bezogenen Erfolg auch den Zugang zur nächsten Verfahrensetappe eröffnen. Dies ist im dreistufigen Verfahren bei den Erfolgsquoren für eine Befassungsinitiative der Fall, die zum einen den Befassungserfolg – nämlich die parlamentarische Behandlung des Anliegens – sichert und zugleich den Zugang zur Durchführung des Volksbegehrens eröffnet. Aber auch das Unterstützungs- oder Erfolgsquorum eines Volksbegehrens dient nicht nur dem Zustandekommen des Volksbegehrens, sondern fast noch stärker dem Zugang zum Volksentscheid. Daher lassen sich alle diese Quoren unter den Begriff der Zugangsquoren fassen. Bei dieser Quorenart kommt die oben beschriebene Relevanzfilter-Funktion voll zum Tragen: Nur bei hinreichender politischer Bedeutung und entsprechender Mobilisierung in der Bevölkerung sind diese Quoren zu erfüllen, so dass am Ende der Souverän zu einer Abstimmung aufgerufen werden kann.⁴⁴⁶²

Die Höhe dieser Quoren ist sehr unterschiedlich. Die Zugangsquoren zum Volksbegehren sind meist durch absolute Zahlen festgelegt und bewegen sich zwischen 3.000 (im bevölkerungsreichsten Bundesland!) und knapp 44.000.⁴⁴⁶³ Prozentual liegt die größte Gruppe von acht Ländern zwischen knapp 0,3 % und gut 0,8 %, sowie in drei Ländern zwischen 1,0 und 1,2 %. Während diese Werte in den allermeisten Ländern unabhängig vom Gegenstand des Volksbegehrens gelten, gibt es in Berlin und Brandenburg neben den Zugangsquoren für Volksbegehren, die Gesetze oder andere Vorlagen zum Gegenstand haben, noch erhöhte Zugangsquoren, wenn es um die Auflösung des Landesparlaments und in Brandenburg außerdem um eine Verfassungsänderung geht. In Berlin erhöht sich das Zugangsquorum zum Volksbegehren von 0,82 % (20.000 Stimmberechtigte) auf 2,04 % (50.000 Stimmberechtigte), was der erhöhten Bedeutung des Gegenstandes entspricht. Dagegen steigt in Brandenburg das Zugangsquorum in diesen Fällen von ca. 0,9 % (20.000 Einwohner) auf 7,18 % (150.000 Stimmberechtigte), was zumindest in der Relation zueinander überhöht anmutet. 1068

Letztlich aber hat keiner dieser Werte – vor allem bei auf Gesetze oder andere Vorlagen gerichteten Begehrenszulassungen – eine prohibitive Höhe, weshalb die Zugangsquoren zum Volksbegehren in den Ländern als zulässig anzusehen sind. Dies gilt auch für die Untergrenze, die in Nordrhein-Westfalen mit 0,02 % der Stimmberechtigten kaum eine ernsthafte Relevanzprüfung darstellt, da auf dieser allerersten Stufe ein Zugangsquorum noch nicht zwingend ist und weshalb Meck- 1069

4461 S. *Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren, S. 31; *Stauch/Maierhöfer*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), *BremVerf*, Art. 70 Rn. 50.

4462 Besonders schön hat dies *BremStGH*, Urt. v. 14.2.2000 – Az. St 1/98, juris (Rn. 91), formuliert: Durch ein Zugangsquorum „müssen sich Minderheiten, die sich des Instruments der Volksgesetzgebung bedienen, für das Recht qualifizieren, den Souverän zur Entscheidung aufzurufen“.

4463 In Hessen ist keine absolute Zahl, sondern 1 % der Wahlberechtigten gefordert.

lenburg-Vorpommern ganz darauf verzichtet. Auffällig ist schließlich, dass (allein) in Brandenburg sich das Zugangsquorum für auf Gesetze oder andere Vorlagen gerichtete Volksbegehren auf eine Anzahl von Einwohnern – und nicht von Stimmberechtigten wie in allen anderen Ländern – bezieht. Soweit dies wegen des „geringen hoheitlichen Anteils“ auf dieser untersten Verfahrensstufe zulässig sein soll,⁴⁴⁶⁴ überzeugt dies aus zwei Gründen nicht: Zum einen stellt die Volksinitiative im dreistufigen brandenburgischen Verfahren den notwendigen Einstieg in das direktdemokratische Entscheidungsverfahren dar, und zum anderen verlangt Art. 76 Abs. 1 S. 2 BbgVerf auf derselben ersten Stufe beim Gegenstand der Parlamentsauflösung ein auf die Stimmberechtigten bezogenes Quorum.

1070 Die Zugangsquoren zu einem auf Gesetze oder andere Vorlagen bezogenen Volksentscheid, die als Erfolgsquoren des Volksbegehrens über dessen Zustandekommen entscheiden, sind in allen Bundesländern vorgesehen und liegen naturgemäß höher, nämlich in 13 Ländern zwischen 5 und 10 %, in zwei Ländern zwischen 3 und 4 % und – als Rekordhalter – in Sachsen bei 450.000 Stimmberechtigten, was 13,68 % entspricht.⁴⁴⁶⁵ In der Literatur werden Zugangsquoren zum Volksentscheid entweder in Anlehnung an die wahlrechtlichen Sperrklauseln der Parlamente in Höhe von 5 % der Stimmberechtigten⁴⁴⁶⁶ oder in Anlehnung an die innerparlamentarische Fraktionsmindestgröße in Höhe von 5 % der Wählerzahl der letzten Parlamentswahl⁴⁴⁶⁷ (was je nach Wahlbeteiligung fast eine Halbierung bedeuten kann) als angemessen angesehen.

1071 Nochmals deutlich höher sind die Zugangsquoren zum Volksentscheid in zwei Stadtstaaten, wenn dessen Gegenstand eine Verfassungsänderung darstellt, nämlich 20 % (statt 7 %) in Berlin und 10 % (statt 5 %) in Bremen. Dasselbe gilt in drei Ländern,⁴⁴⁶⁸ wenn es um eine Auflösung des Parlaments geht, nämlich wiederum 20 % (statt 7 %) in Berlin, 200.000 Stimmberechtigte – was 9,58 % entspricht (statt 80.000, was 3,83 % entspricht) – in Brandenburg und 20 % in Bremen (statt 5 % bei Gesetzen und 10 % bei Verfassungsänderungen). Auch wenn eine Erhöhung der Zugangsschwelle angesichts der höheren Gegenstandsbedeutung nachvollziehbar ist,⁴⁴⁶⁹ erscheinen 20 % für eine bloße Zugangsprüfung – vor dem Hintergrund, dass die eigentliche Entscheidung in diesen Ländern noch einem Zustimmungsquorum

4464 Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst (Hrsg.), BbgVerf, Art. 76 Ziff. 2.

4465 Die Verfassungsformulierung von „mindestens 450.000, jedoch nicht mehr als 15 vom Hundert“ ist so zu verstehen, dass der jeweils geringere Wert maßgeblich ist, vgl. *Baumann-Hasske*, in: *Baumann-Hasske/Kunzmann* (Hrsg.), SächsVerf, Art. 72 Rn. 7.

4466 *Wittreck*, ZSE 2010, S. 553 (557); *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 916.

4467 *Heußner*, *Die Demokratie muss halbdirekt sein*, S. 45, 80 f.

4468 Da Bayern bei der Landtagsauflösung mit 1 Mio. Stimmberechtigten – was 10,6 % der Stimmberechtigten entspricht – nur ein geringfügig höheres Zugangsquorum als bei Gesetzen mit 10 % der Stimmberechtigten fordert, zählt dieses Land nicht zu dieser Kategorie.

4469 Unverständlich bleibt die Bremer Systematik, die eine Parlamentsauflösung einer doppelt so hohen Zugangshürde unterwirft, wie eine Verfassungsänderung. Dies widerspricht auch dem Verhältnis der Zustimmungsquoren in den anderen Ländern zwischen diesen beiden Gegenständen.

unterliegt – tendenziell überhöht. Denn Zugangsquoren dürfen das Instrumentarium nicht de facto abwürgen und Volksentscheide nicht „in etwa so wahrscheinlich [machen] wie die endgültige Sanierung der Staatsfinanzen“.⁴⁴⁷⁰

(b) *Erfolgsquoren*

(aa) *Zustimmungsquoren*

Reine Erfolgsquoren, die nicht zugleich als Zugangsquoren anzusehen sind, können nur den verfahrensabschließenden Volksentscheid betreffen. Sie treten zum demokratisch gebotenen Mehrheitsprinzip, das sich auf die abgegebenen gültigen Stimmen bezieht und in acht Ländern bei Verfassungsänderungen (und in Brandenburg auch bei der Parlamentsauflösung) eine Zweidrittel-Mehrheit verlangt, als Zusatzfordernis hinzu. In nahezu allen Ländern ist dieses Quorum als Zustimmungsquorum ausgestaltet; danach muss die Abstimmungsmehrheit zugleich einen definierten Anteil an den Abstimmungsberechtigten erreichen.⁴⁴⁷¹ Dieser liegt bei einfachen Volksentscheiden (über Gesetze oder sonstige Vorlagen) in acht Ländern bei 25 %, in drei Ländern bei 20 % und in zwei Ländern bei 15 % sowie bei Volksentscheiden über Verfassungsänderungen in neun Ländern bei 50 % und in zwei Ländern bei 40 %. Eine Sonderform eines variablen Zustimmungsvorbehalts gibt es in Hamburg, wenn die Abstimmung parallel zu einer Bundestags- oder Bürgerschaftswahl stattfindet. Der Quorenanteil orientiert sich dann an den im zeitgleich gewählten Parlament „repräsentierten Hamburger Stimmen“ – im Sinn einer „Synchronisierung der Legitimationsniveaus direkter und repräsentativer Demokratie“⁴⁴⁷² – und entspricht dann entweder deren absoluter Mehrheit (bei einfachen Volksentscheiden) oder deren Zweidrittelmehrheit (bei Volksentscheiden über Verfassungsänderungen).⁴⁴⁷³

(bb) *Beteiligungsquoren*

Eine andere Form des Erfolgsquorums stellt nicht auf den Anteil der Zustimmung, sondern der Beteiligung an den Stimmberechtigten ab.⁴⁴⁷⁴ Ein solches Beteiligungs-

4470 Wittreck, ZSE 2010, S. 553 (557), im Zusammenhang mit dem früheren 20 %-Zugangsquorum im Saarland; zur Relevanz der „Entmutigungs“-Gefahr s. auch BremStGH, Urt. v. 14.2.2000 – Az. St 1/98, juris (Rn. 91).

4471 Horn, Der Staat 38 (1999), S. 399 (406 f.); S. Schwerdtfeger, Legitimation von Quoren, S. 29; Lübbecke-Wolff, Demophobie, S. 158.

4472 David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 109.

4473 Ähnlich Rennert, DVBl. 2021, S. 345 (351), der ebenfalls an die Wahlbeteiligung der amtierenden Volksvertretung anknüpfen will, da Quoren nach seiner Auffassung nicht die Volksentscheidung legitimieren, sondern die Parlamentszuständigkeit delegitimieren müssen.

4474 Horn, Der Staat 38 (1999), S. 399 (407 f.); S. Schwerdtfeger, Legitimation von Quoren, S. 28 f.; krit. zur scharfen Unterscheidung zwischen Zustimmungs- und Beteiligungsquorum Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 777, weil ein Beteiligungsquorum immer ein Zustimmungsquorum in Höhe

quorum gibt es für den einfachen Volksentscheid in Rheinland-Pfalz (mit 25 %) und für den Volksentscheid über eine Verfassungsänderung – wie bereits in Art. 76 Abs. 1 S. 4 WRV – in Nordrhein-Westfalen und im Saarland (mit jeweils 50 %). Das Beteiligungsquorum stellt für die direktdemokratische Entscheidung das strukturelle Pendant zur Beschlussfähigkeit eines Repräsentativorgans dar und war in der Weimarer Republik die maßgebliche Quorenart (vgl. Art. 75 WRV).⁴⁴⁷⁵ So naheliegend es auf den ersten Blick sein mag, auf den Beteiligungsgrad abzustellen, zeigen sich doch rasch erhebliche Nachteile solcher Regelungen: Alle Abstimmungsberechtigten, die das Volksbegehren ablehnen, sind besser beraten, erst gar nicht teilzunehmen. Denn mit ihrer Beteiligung erhöhen sie das Risiko, dass die Entscheidung – wenn sie zugunsten des Volksbegehrens ausgeht – auch gilt.⁴⁴⁷⁶ Daher ist ein Beteiligungsquorum eine verfassungsförmliche Aufforderung zur „staatsbürgerlichen Inaktivität“.⁴⁴⁷⁷ *Otmar Jung* kritisiert die damit verbundenen Fehlanreize zum Boykott und sieht darin einen Verstoß „gegen den Geist der Demokratie“, die ja gerade auf aktive Staatsbürger angewiesen ist.⁴⁴⁷⁸ Zudem wird dadurch – wie die Weimarer Erfahrungen zeigen – das Abstimmungsgeheimnis faktisch aufgehoben, da nahezu alle, die an der Abstimmung teilnehmen, für das Volksbegehren stimmen,⁴⁴⁷⁹ was deshalb zugleich zu einer Einschränkung der Abstimmungsfreiheit führt.⁴⁴⁸⁰ Außerdem sind wegen der Boykottoption die Befürworter strukturell benachteiligt, weshalb auch der Grundsatz der Abstimmungsleichheit tangiert ist.⁴⁴⁸¹

(cc) Verbot einer prohibitiven Wirkung

1074 Wie bereits bei den Zugangsquoren ist die Höhe auch bei Erfolgsquoren durch das Verbot einer prohibitiven Wirkung begrenzt. Denn wenn die Verfassung Volksentscheide zulässt, müssen diese auch praktisch möglich sein.⁴⁴⁸² Dies dürfte bei den einfachen Volksentscheiden mit Zustimmungsquoren von 20 oder 25 % oder

des halben Beteiligungsquorums enthält und jedes Zustimmungsquorum zugleich eine mindestens identische Beteiligung voraussetzt.

4475 *Kaisenberg*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Staatsrecht, Bd. II, § 75, S. 204 (216).

4476 *Jung*, Zur Problematik des Beteiligungsquorums, S. 40 (52); *Möstl*, Volksabstimmungen und Biopolitik, S. 151 (165).

4477 Ähnlich *Jung*, Zur Problematik des Beteiligungsquorums, S. 40 (54); s. auch *Lübbe-Wolff*, Demophobie, S. 71 f.

4478 *Jung*, Zur Problematik des Beteiligungsquorums, S. 40 (54 f.); auch *Horn*, Der Staat 38 (1999), S. 399 (408 f.), thematisiert die „Anfälligkeit für politische Manipulation“; freilich gilt dies abgeschwächt auch für die Zustimmungsquoren, wenn eine Demobilisierungsstrategie der Gegner (etwa durch Verweigerung der Sachdiskussion) bei den Befürwortern fruchtet und dann ein Zustimmungsquorum nicht erfüllt wird, vgl. *Jung*, a.a.O., S. 40 (57 f.); *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 780 ff.

4479 *Rux*, Direkte Demokratie, S. 125 f., 150 f.; *Jung*, Zur Problematik des Beteiligungsquorums, S. 40 (53); *Engelken*, DÖV 2002, S. 977 (983); *Horn*, Der Staat 38 (1999), S. 399 (409); *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 787.

4480 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 788.

4481 *S. Schwerdtfeger*, Legitimation von Quoren, S. 198 f.; *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 789.

4482 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 742.

einem Beteiligungsquorum von 25 % gewahrt sein. Soweit aber bei Verfassungsänderungen und Parlamentsauflösungen eine absolute Mehrheit aller Stimmberechtigten gefordert wird, ist diese Grenze überschritten.⁴⁴⁸³ Dieses Quorum konnte, soweit ersichtlich, nur einmal in einem volksinitiierten Verfahren erreicht werden.⁴⁴⁸⁴ Mit Bayern und Sachsen verzichteten zwei Länder völlig auf Erfolgsquoren beim einfachen Volksentscheid; dasselbe gilt für Sachsen-Anhalt im Fall eines parlamentarischen Alternativentwurfs (Art. 81 Abs. 4 LSAVerf). Bayern kennt außerdem kein Erfolgsquorum beim Volksentscheid über eine Landtagsauflösung und eine – allerdings nach hier vertretener Auffassung nur im Wege des Referendums mögliche⁴⁴⁸⁵ – Verfassungsänderung.

(3) Partizipationsrechtliche Bewertung

Während die Zugangsquoren eine wichtige Filterfunktion erfüllen und damit die einleitend genannten Rechtfertigungsanforderungen an Quoren erfüllen, stellen die Erfolgsquoren beim Volksentscheid eine formalisierte Missachtung einer amtlich-demokratischen Mehrheitsentscheidung dar, um diejenigen zu schützen, die der Abstimmung trotz Benachrichtigung ferngeblieben sind und sich so dem demokratischen Prozess eigenverantwortlich entzogen haben. Die Gefahr, dass sich eine Minderheit im Volksentscheid – wie im Übrigen auch bei Wahlen – durchsetzt, muss als Kehrseite der negativen Abstimmungsfreiheit akzeptiert werden.⁴⁴⁸⁶ Außerdem können Erfolgsquoren beim Volksentscheid eine zentrale Zielsetzung direkt-demokratischer Instrumente – den Zugewinn an Akzeptanz und Befriedung – in ihr Gegenteil verkehren, indem eine bereits getroffene Mehrheitsentscheidung des offiziell an die Urnen gerufenen Souveräns juristisch entwertet wird.⁴⁴⁸⁷ 1075

Ein solches „unechtes Scheitern“⁴⁴⁸⁸ eines Volksentscheids lässt ausschließlich unzufriedene Aktivbürger zurück: Die Minderheit ist über ihr materielles Unterliegen unglücklich, noch mehr aber die um ihren Sieg gebrachte Abstimmungs- 1076

4483 So auch *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 798.

4484 Vgl. die Neuregelung der direktdemokratischen Rechte in Bremen 1994, die zeitgleich mit der Bundestagswahl beschlossen wurde, vgl. *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 796 Fn. 275; in eine andere Kategorie fallen die von oben veranlassten Verfassungsreferenden in Hessen und Bayern, erst recht bei einer Abhaltung an einem Wahltag, vgl. <https://www.statistik.bayern.de/wahlen/volksentscheide/ergebnisse/index.html> (Excel-Tabelle unter „Volksentscheide seit 1946“) für die bayerischen Verfassungsreferenden etwa am 21.9.2003 und am 15.9.2013, auch wenn dabei – ohne dass es dort auf ein Zustimmungsquorum ankäme – in fünf von sechs Verfassungsreferenden nicht nur die erforderliche Abstimmungsmehrheit, sondern auch eine Mehrheit aller Stimmberechtigten erreicht wurde.

4485 S. oben, → Rn. 1004.

4486 *Litten*, in: *Classen/Litten/Wallerath* (Hrsg.), MVVerf, Art. 60 Rn. 19; *Horn*, *Der Staat* 38 (1999), S. 399 (419-422), votiert dagegen für ein verfassungsrechtlich zwingendes Mindest-Zustimmungsquorum von 25 %.

4487 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 791.

4488 *Jung*, Zur Problematik des Beteiligungsquorums, S. 40.

mehrheit.⁴⁴⁸⁹ Durch einen dergestalt ermöglichten „Sieg der abstimmenden Minderheit“⁴⁴⁹⁰ droht ein zusätzlicher Vertrauensverlust in demokratische Instrumente, wenn sich die Wut der „Wutbürger“ dann von der inhaltlichen Streitfrage auf die gefühlte „Missachtung des Volkswillens“ verlagert, was aber nicht Sinn eines verfassungsrechtlichen Entscheidungsinstrumentes sein kann.⁴⁴⁹¹ Somit tritt die Rechtfertigung durch das Relevanztest-Argument zumindest in den Hintergrund, wenn dieses im abschließenden Verfahrensstadium überhaupt noch sinnhaft angebracht werden kann. Mangels Erfüllung der Rechtfertigungsanforderungen sind Erfolgsquoten beim Volksentscheid daher als dem Demokratieprinzip zuwiderlaufend abzulehnen.⁴⁴⁹²

1077 Damit aber eine schlussendlich getroffene Entscheidung ohne weiteres (Erfolgs-)Quorum gelten kann, muss die notwendige Relevanz durch geeignete Mechanismen *im Vorfeld* der Abstimmung – wie Zugangsquoren und Eintragungsregularien bezüglich Form, Ort und Zeitfenster⁴⁴⁹³ – sichergestellt werden.⁴⁴⁹⁴ Damit das gelingt, macht die gebotene Abschaffung von Erfolgsquoten beim Volksentscheid eine teilweise Nachschärfung der Zugangsquoren – also der Erfolgsquoten beim Volksbegehren – erforderlich. Entgegen manchen Stimmen in der Literatur erscheinen dafür 5 % der Stimmberechtigten nicht ausreichend. Ein belastbarer Relevanztest erfordert eher eine Zugangsschwelle von 10 % der Stimmberechtigten,⁴⁴⁹⁵ die bei Parlamentsauflösungen auch auf 15 % und bei Verfassungsänderungen – aufgrund deren besonderer Bedeutung und Dignität – auf 20 % der Stimmberechtigten erhöht werden kann.⁴⁴⁹⁶ Auf dieser Linie liegen allein die Freistaaten Bayern und Sachsen, die kein Erfolgsquorum, aber dafür ein Zugangsquorum von 10 % bzw. 13,7 % zum Volksentscheid kennen. Völlige Zustimmung verdienen vor diesem Hintergrund Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Bremer Staatsgerichtshofs, die ein Zugangsquorum von nur 5 % der Stimmberechtigten (in Bayern) oder 5 % der bei der letzten Parlamentswahl abgegebenen gültigen Stimmen (in

4489 Ähnlich *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (398 f.); *Reiners*, ZParl 2014, S. 693 (703).

4490 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 791.

4491 *Haug*, ZParl 2012, S. 446 (462 f.).

4492 Zumindest verfassungspolitisch im Ergebnis ebenso *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 805, 2171-2176, und *Möstl*, Volksabstimmungen und Biopolitik, S. 151 (165); ähnlich (im kommunalrechtlichen Kontext) *Seybold*, DÖV 2018, S. 293 (299); a.A. *Huber*, AöR 126 (2001), S. 165 (180 m.w.N.), der eine legitimierungssichernde Funktion anerkennt; ähnlich *Popp*, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, S. 287 f.

4493 Vgl. HmbVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – Az. HVerfG 2/16, juris (Rn. 239); ebenso bzgl. Zugangsquoren *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (399 f.); ausführlich zur praktisch-machtpolitischen Bedeutung der Quoren- und Fristenregelung beim Volksbegehren *Meerkamp*, ZParl 2010, S. 579 (581).

4494 Ebenso *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie, S. II (30 f.); ausführlicher hierzu *Haug*, ZParl 2012, S. 446 (462-464).

4495 Ebenso *Möstl*, Volksabstimmungen und Biopolitik, S. 151 (165), und ähnlich *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 251 f., bezogen auf kommunale Bürgerentscheide.

4496 *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 801, 803, votiert ebenfalls – ohne konkrete Zahlen zu nennen – für erhöhte Zugangsquoren bei Verfassungsänderungen.

Bremen) vor dem Hintergrund des (in Bayern) fehlenden oder (in Bremen) abzuschaffenden Erfolgsquorums als Verstoß gegen das Demokratieprinzip angesehen haben,⁴⁴⁹⁷ weil dies die Anforderungen an den oben skizzierten angemessenen Ausgleich der beiden Demokratieformen nicht mehr erfüllt hätte.⁴⁴⁹⁸

d) Ländervergleich im Überblick

Soweit in der nachstehenden Tabelle⁴⁴⁹⁹ auf einen prozentualen Anteil der Stimmberechtigten Bezug genommen wird, beruhen die jeweils genannten ca.-Zahlen auf der jeweiligen Wahlberechtigtenzahl bei der letzten Wahl zum Landesparlament.⁴⁵⁰⁰ 1078

4497 BayVerfGH, Entsch. v. 31.3.2000 – Az. Vf. 2-IX-00, juris (Rn. 178); BremStGH, Urt. v. 14.2.2000 – Az. St 1/98, juris (Rn. 91); ausführlicher dazu *Haug*, Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie, S. 231 (238 f.).

4498 S. oben, → Rn. 888-892.

4499 Die in dieser Tabelle verwendeten Abkürzungen (neben den Länderabkürzungen, s. dazu das Abkürzungsverzeichnis) bedeuten: abs. Mht. = absolute Mehrheit, Abst. = Abstimmende, AltE = Alternativentwurf, Einw. = Einwohner, Entsch. = Entschädigungs- und Entgeltzahlungen, Ges. = Gesetz, öU = öffentlicher Unternehmen, Mio = Millionen, PA = Parlamentsauflösung, Stb. = Stimmberechtigte, St.-Lstg. = Staatsleistungen, VÄ = Verfassungsänderung, VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheid, WP = Wahlperiode, Zul. = Zulassung.

4500 Diese Zahlen betragen in Baden-Württemberg 7.671.039 (2021), in Bayern 9.479.428 (2018), in Berlin 2.447.600 (2021), in Brandenburg 2.088.592 (2019), in Bremen 475.482 (2019), in Hessen 4.372.788 (2018), in Hamburg 1.316.691 (2020), in Mecklenburg-Vorpommern 1.312.471 (2021), in Niedersachsen 6.064.738 (2022), in Nordrhein-Westfalen 12.965.858 (2022), in Rheinland-Pfalz 3.042.414 (2021), im Saarland 746.307 (2022), in Sachsen 3.288.643 (2019), in Sachsen-Anhalt 1.788.930 (2021), in Schleswig-Holstein 2.314.417 (2022) und in Thüringen 1.729.242 (2019), s. <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/landtagswahlen.html>.

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HE	HH	MV
Reichweite Haushaltsvorbehalt ⁴⁵⁰¹	Haush.-Gesetz	„der“ Haushalt	Haush.-Gesetz	„der“ Haushalt	Haush.-Plan	Haush.-Plan	Haush.-Pläne	„der“ Haushalt
Sonstige Finanzvorbehalte ⁴⁵⁰²	Abg-/Bes-Ges.	---	Abgaben Besoldg. Tarife öU	Abgaben Besoldg.	Abgaben Besoldg.	Abg-/Bes-Ges.	Abgaben Besoldg. Tarife öU	Abg-/Bes-Ges.
Sonstige Inhaltsausschlüsse ⁴⁵⁰³	---	---	Personalentsch.	Personalentsch.	---	---	Bundratsinitiativen	---
Wiederholungsverbot für VB/Zeitraum ⁴⁵⁰⁴	---	---	Laufende WP	12 Monate	Laufende WP	12 Monate	---	---
Zugangsquorum VB (Initiative/Zulassung) ⁴⁵⁰⁵	10.000 Stb. (ca. 0,13 %)	25.000 Stb. (ca. 0,26 %)	20.000 Stb. (ca. 0,96 %) 50.000 Stb.f. VÄ / PA (ca. 2,4 %)	20.000 Einw., 150.000 Stb. für PA (ca. 7,2 %)	5.000 Stb. (ca. 1,05 %)	1 % der Stb. (ca. 43.800)	10.000 Stb. (ca. 0,76 %)	(Anzeige)
Gesetz und ggf. andere Vorlage								
Erfolgsquorum VB ⁴⁵⁰⁶	10 % der Stb. (ca. 767.000)	10 % der Stb. (ca. 948.000)	7 % der Stb. (ca. 171.000)	80.000 Stb. (ca. 3,83 %)	5 % der Stb. (ca. 23.750)	5 % der Stb. (ca. 218.600)	5 % der Stb. (ca. 65.800)	100.000 Stb. (ca. 7,62 %)
Zustimmungsquorum VE ⁴⁵⁰⁷	20 % der Stb. (ca. 1,53 Mio)	---	25 % der Stb. (ca. 612.000)	25 % der Stb. (ca. 522.000)	20 % der Stb. (ca. 95.000)	25 % der Stb. (ca. 1,09 Mio)	20 % der Stb. (ca. 263.300)	25 % der Stb. (ca. 328.000)
Beteiligungsqu. VE ⁴⁵⁰⁸	---	---	---	---	---	---	---	---

4501 Näher dazu oben, → Rn. 1050-1055.

4502 Näher dazu oben, → Rn. 1056-1058.

4503 Näher dazu oben, → Rn. 1060 f.

4504 Art. 62 Abs. 1 S. 3 BerlVerf, 70 Abs. 1 lit. d) S. 6 BremVerf, 73 Abs. 2 SächsVerf, §§ 3 Abs. 3 S. 2 VBegVEG HE, 8 S. 2 Alt. 1 VVBVEG NRW, 5 Abs. 1 Nr. 3 VSRG SL, 11 Abs. 2 Alt. 4 VABstG LSA, 11 Abs. 2 Nr. 2 ThürBVVG; bereits auf der Ebene der vorgeschalteten Initiative §§ 5 Abs. 3 VAGBbg, 8 Abs. 1 Nr. 3 VABstG SH; näher dazu oben, → Rn. 1061.

4505 Art. 76 Abs. 1 S. 3 BbgVerf, 63 Abs. 1-3 BerlVerf, 50 Abs. 1 S. 3 HmbVerf, 71 Abs. 1 S. 2 SächsVerf, 82 Abs. 3 S. 1 ThürVerf; Art. 63 Abs. 1 BayLWG, §§ 27 Abs. 4 VABstG BW, 10 Abs. 2 Nr. 2 VVG HB, 2 Abs. 1 VBegVEG HE, 11 Abs. 3 VaG M-V, 19 Abs. 1 NVABstG, 7 Abs. 1 S. 2 VVBVEG NRW, 63 Abs. 2 Nr. 3 LWahlG RLP, 4 Abs. 2 Nr. 3 VSRG SL, 10 Abs. 2 Nr. 2 VABstG LSA, 6 Abs. 2 Nr. 2 VABstG SH; näher dazu oben, → Rn. 1067-1069.

4506 Art. 59 Abs. 3 S. 4 BWVerf, 74 Abs. 1 BayVerf, 63 Abs. 1 S. 2 BerlVerf, 77 Abs. 3 BbgVerf, 70 Abs. 1 lit. d) S. 1 BremVerf, 124 Abs. 1 S. 1 HessVerf, 50 Abs. 2 S. 8 HmbVerf, 60 Abs. 1 S. 3 MVVerf, 48 Abs. 3 S. 1 NdsVerf, 68 Abs. 1 S. 7 NRWVerf, 109 Abs. 3 S. 1 RLPVerf, 99 Abs. 2 S. 3 SaarVerf, 72 Abs. 2 S. 1 SächsVerf, 81 Abs. 1 S. 4 LSAVerf, 49 Abs. 1 S. 5 SchlHVerf, 82 Abs. 5 S. 2 ThürVerf; näher dazu oben, → Rn. 1070 f.

4507 Art. 60 Abs. 5 S. 2 BWVerf, 63 Abs. 1 S. 3 BerlVerf, 78 Abs. 2 BbgVerf, 72 Abs. 1 BremVerf, 124 Abs. 3 S. 2 HessVerf, 50 Abs. 3 S. 10, 13 HmbVerf, 60 Abs. 4 S. 1 MVVerf, 49 Abs. 2 S. 1 NdsVerf, 68 Abs. 3 S. 2 NRWVerf, 100 Abs. 3 SaarVerf, 72 Abs. 4 S. 2 SächsVerf, 81 Abs. 3 S. 2 LSAVerf, 49 Abs. 4 S. 1 SchlHVerf, 82 Abs. 7 S. 3 ThürVerf; näher dazu oben, → Rn. 1072.

4508 Art. 109 Abs. 4 S. 3 RLPVerf; vgl. oben, → Rn. 1073.

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HE	HH	MV
Verfassungsänderung								
Erfolgsquorum VB ⁴⁵⁰⁹	wie Ges. und and. Vorlage		20 % der Stb. (ca. 490.000)	wie Ges. und and. Vorlage	10 % der Stb. (ca. 47.500)		wie Ges. und and. Vorlage	wie Ge- setz
Mehrheit der Abstimmenden VE ⁴⁵¹⁰		absolute Mehrheit	2/3-Mht.	2/3-Mht.	absolute Mehrheit	absolute Mehrheit	abs. Mht. Wahltag: 2/3-Mht.	2/3-Mht.
Zustimmungsquorum VE ⁴⁵¹¹	abs. Mht. Stb. (ca. 3,84 Mio)	(nur Refe- rendum)	50 % der Stb. (ca. 1,23 Mio)	50 % der Stb. (ca. 1,23 Mio)	40 % der Stb. (ca. 190.000)	(nur Refe- rendum)	20 % der Stb. (ca. 263.300) Wahltag: wie 2/3- Parl.-Mht.	50 % der Stb. (ca. 656.000)
Beteiligungsqu. VE ⁴⁵¹²	---	---	---	---	---	---	---	---
Parlamentsauflösung								
Erfolgsquorum VB ⁴⁵¹³	10 % der Stb. (ca. 767.000)	1 Mio. Stb. (ca. 10,6 %)	20 % der Stb. (ca. 490.000)	200.000 Stb. (ca. 9,6 %)	20 % der Stb. (ca. 95.000)			
Mehrheit d. Abst. VE	abs. Mht. Stb. (ca. 3,84 Mio)	absolute Mehrheit		2/3-Mht.	abs. Mht. Stb. (ca. 238.000)			
Zustimmungsquorum VE ⁴⁵¹⁴		---	---	50 % der Stb. (ca. 1,23 Mio)				
Beteiligungsquorum VE ⁴⁵¹⁵	---	---	50 % d. Stb. (ca. 1,23 Mio)	---	---			

4509 Art. 64 Abs. 3 S. 2, 59 Abs. 3 S. 4 BWVerf, 63 Abs. 2 BerlVerf, 70 Abs. 1 lit. d) S. 2 BremVerf; näher dazu oben, → Rn. 1070 f.; in Hessen und Bayern besteht keine Rechtsgrundlage für eine volksinitiierte Verfassungsänderung (graue Felder), s. oben, → Rn. 1003 f.; in Bayern lässt die Staatspraxis dies jedoch als normales Volksbegehren mit 10 % der Stimmberechtigten zu.

4510 Normen s. in der nachstehenden Fußnote.

4511 Art. 64 Abs. 3 S. 3 BWVerf, 63 Abs. 2 BerlVerf, 78 Abs. 3 BbgVerf, 72 Abs. 2 BremVerf, 50 Abs. 3 S. 11, 13 HmbVerf, 60 Abs. 4 S. 2 MVVerf, 49 Abs. 2 S. 2 NdsVerf, 129 Abs. 1 RLPVerf, 74 Abs. 3 S. 3 SächsVerf, 49 Abs. 4 S. 2 SchlHVerf, 83 Abs. 2 S. 2 ThürVerf; näher dazu oben, → Rn. 1072.

4512 Art. 69 Abs. 3 S. 3 NRWVerf, 101 Abs. 1 S. 3 SaarVerf; vgl. oben, → Rn. 1073.

4513 Art. 43 Abs. 2 BWVerf, 18 Abs. 3 BayVerf, 63 Abs. 3 BerlVerf, 77 Abs. 3 S. 2 BbgVerf, 70 Abs. 1 lit. c) BremVerf, 109 Abs. 3 S. 1 RLPVerf; näher dazu oben, → Rn. 1070 f.; in den Ländern mit grauen Feldern besteht keine Rechtsgrundlage für eine volksinitiierte Parlamentsauflösung.

4514 Art. 43 Abs. 2 BWVerf, 78 Abs. 3 BbgVerf, 76 Abs. 2 BremVerf; näher dazu oben, → Rn. 1072; in den Ländern mit grauen Feldern besteht keine Rechtsgrundlage für eine volksinitiierte Parlamentsauflösung.

4515 Art. 63 Abs. 3 BerlVerf, 109 Abs. 4 S. 3 RLPVerf; vgl. oben, → Rn. 1073.

	NI	NRW	RLP	SL	SN	ST	SH	TH
Reichweite Haushaltsvorbehalt	„der“ Haushalt	Finanzfragen	Finanzfragen	Haush.-Gesetze	Haush.-Gesetze	Haush.-Gesetze	„der“ Haushalt	„der“ Haushalt
Sonstige Finanzvorbehalte	Abg-/Bes-Ges.	Abg-/Bes-Ges.	Abg-/Bes-Ges.	Abgaben Besoldg. Entsch., St.-Lstg.	Abg-/Bes-Ges.	Abg-/Bes-Ges.	Abgaben Besoldg.	Abgaben Besoldg.
Sonstige Inhaltsausschlüsse	---	---	---	Gesetzgebungsregeln bei VÄ	---	---	---	Personalentsch.
Wiederholungsverbot für VB/Zeitraum	---	2 Jahre	---	2 Jahre	Laufende WP	2 Jahre	2 Jahre	2 Jahre
Zugangsquorum VB (Initiative/Zulassung)	25.000 Stb. (ca. 0,41 %)	3.000 Stb. (ca. 0,02 %)	20.000 Stb. (0,66 %)	5.000 Stb. (ca. 0,67 %)	40.000 Stb. (ca. 1,22 %)	6.000 Stb. (ca. 0,34 %)	20.000 Stb. (ca. 0,86 %)	5.000 Stb. (ca. 0,29 %)
Gesetz und ggf. andere Vorlage								
Erfolgsquorum VB	10 % der Stb. (ca. 606.500)	8 % der Stb. (ca. 1,04 Mio)	300.000 Stb. (ca. 9,86 %)	7 % der Stb. (ca. 52.250)	450.000 Stb. (ca. 13,68 %) oder 15 % d. Stb. (ca. 493.300)	7 % der Stb. (ca. 125.200)	80.000 Stb. (ca. 3,46 %)	8 % in amtl. Slg. (ca. 138.300) 10 % in freier Slg. (ca. 173.000)
Zustimmungsquorum VE	25 % der Stb. (ca. 1,52 Mio)	15 % der Stb. (ca. 1,95 Mio)	---	25 % der Stb. (ca. 186.600)	---	25 % der Stb. (ca. 447.200) ohne parl. AltE	15 % der Stb. (ca. 347.200)	>25 % d. Stb. (ca. 432.300)
Beteiligungsquorum VE	---	---	25 % d. Stb. (ca. 760.600)	---	---	---	---	---
Verfassungsänderung								
Erfolgsquorum VB	jeweils wie für Gesetz und ggf. andere Vorlage							
Mehrheit d. Abst. VE	abs. Mht.	2/3-Mht.	abs. Mht. der Stb. (ca. 1,52 Mio)	2/3-Mht.	abs. Mht. der Stb. (ca. 1,65 Mio)	2/3-Mht.	2/3-Mht.	abs. Mht.
Zustimmungsquorum VE	50 % der Stb. (ca. 3,04 Mio)	---	---	---	---	50 % der Stb. (ca. 894.400)	50 % der Stb. (ca. 1,16 Mio)	40 % der Stb. (ca. 691.700)
Beteiligungsquorum VE	---	50 % der Stb. (ca. 6,5 Mio)	---	50 % der Stb. (ca. 373.200)	---	---	---	---
Parlamentsauflösung								
Erfolgsquorum VB			300.000 Stb. (ca. 9,86 %)					
Mehrheit d. Abst. VE			abs. Mht.					

	NI	NRW	RLP	SL	SN	ST	SH	TH
Zustimmungsquorum VE			---					
Beteiligungsquorum VE			25 % d. Stb. (ca. 760.600)					

Abbildung 16: Grenzen und Quoren des volksinitiiert-direktdemokratischen Entscheidungsverfahrens auf Landesebene

5. Besondere Qualitätsfaktoren

a) Im Verfahrensablauf

(1) Waffengleichheit zwischen Initiatoren und Volksvertretung

Ein zentrales Merkmal der partizipationsrechtlichen Qualität eines direktdemokratischen Verfahrens stellt die Waffengleichheit zwischen den Initiatoren einerseits und dem repräsentativ-demokratischen System – insbesondere der Volksvertretung – andererseits während des laufenden Verfahrens dar. Dieser sich aus dem Fairnessprinzip und aus der Gleichrangigkeit der beiden Demokratieformen ergebende Grundsatz ist in den verschiedenen Rechtsordnungen der Länder unterschiedlich stark entwickelt und lässt sich vor allem an den vier folgenden Punkten festmachen. 1079

(a) Rechtsberatung

Wie die bisherige Darstellung gezeigt hat, unterliegt ein dezisiv-direktdemokratisches Verfahren vielfältigen rechtlichen Anforderungen und Bedingungen, die juristisch nicht geschulte Personen, die ein solches Verfahren anstoßen wollen, kaum überblicken können. Demgegenüber steht dem Parlament nicht nur ein eigener Beratungsapparat etwa in Gestalt der Fraktionsgeschäftsstellen und der Wissenschaftlichen Dienste zur Verfügung, sondern außerdem die gesamte Ministerialbürokratie, auf die zumindest die Regierungsmehrheit im Parlament über die ihr verbundenen Regierungsmitglieder umfänglich zugreifen kann. Deshalb stellt es einen zumindest ansatzweisen Ausgleich dieser erheblichen Disparität dar, wenn potenzielle Initiatoren eines volksinitiierten Verfahrens über einen rechtlich verbürgten Anspruch auf unentgeltliche Beratung durch die zuständigen Behörden verfügen. Dies gilt ganz besonders, wenn an die Volksvorlage qualifizierte fachliche Anforderungen wie eine Kostenschätzung oder gar ein Gegenfinanzierungsvorschlag gestellt sind. Einen normierten Beratungsanspruch kennen jedoch nur sechs Länder, der dort von unterschiedlichen staatlichen Behörden – Landesabstimmungsleitung, Regierung, Parlamentspräsident – oder von den Gemeinden (die freilich je nach Größe auch 1080

nur in geringen Teilen über ein juristisch hinreichend qualifiziertes Personal verfügen) einzulösen ist.⁴⁵¹⁶

(b) *Kostensatz und Transparenzvorgaben*

- 1081 Das Ergreifen und Betreiben eines volksinitiiert-direktdemokratischen Entscheidungsverfahrens kostet Geld. Dies beginnt bereits bei der Erarbeitung der Vorlage, für die – vor allem bei Gesetzgebungsverfahren – regelmäßig professionelle Hilfe einer Anwaltskanzlei oder eines Verbandes eingekauft werden muss.⁴⁵¹⁷ Einen weiteren Kostenfaktor, der in einer Reihe von Ländern ausdrücklich von den Initiatoren zu tragen ist, stellt die Herstellung der Unterschriftenlisten sowohl für das Initiativ- oder Zulassungsverfahren als auch für das Volksbegehren – ggf. nebst Gesetzentwurfsexemplaren – dar,⁴⁵¹⁸ die im Fall einer Amteintragung meist außerdem auf Kosten der Initiatoren an die (je nach Landesgröße stattdliche Anzahl von) Gemeinden zu versenden sind.⁴⁵¹⁹ Ein erheblicher Anteil der Investitionskosten in ein direktdemokratisches Verfahren entfällt schließlich auf die Abstimmungskampagne im Vorfeld des Volksentscheids, wofür Anzeigen in verschiedenen Medien, Plakate, Veranstaltungen etc. zu finanzieren sind. Während das Repräsentativsystem für seine Beteiligung – ggf. Erarbeitung eines Alternativentwurfs, Kampagnenkosten und Verfahrensdurchführung – auf seine steuerfinanzierte Ausstattung zurückgreifen kann, verfügen die Initiatoren darüber nicht.⁴⁵²⁰ Sie sind vielmehr auf Eigenbeiträge sowie (Geld- und Sach-)Spenden angewiesen und unterliegen diesbezüglich in vier Ländern sogar strikten Transparenzpflichtungen⁴⁵²¹ und Spendenannahmeverböten, die strukturell dem Parteienspendenrecht ähneln und die Abstimmungsfreiheit stärken; Letzteres gilt vor allem für Spenden von Parlamentsfraktionen oder von öffentlichen Unternehmen (vgl. § 25 Abs. 2 PartG).⁴⁵²²
- 1082 Während in sieben Ländern kaum⁴⁵²³ oder keine Ansätze zu einem Kostenausgleich existieren, worin trotz massiver Verfahrenungleichheit kein rechtliches Prob-

4516 §§ 40a AbstG BE, 2 VAbstG BW, 1a VAbstG HH (jeweils Landesabstimmungsleitung), 6 VaG M-V (Landeswahlleitung zum Abstimmungsrecht und Landesregierung zum höherrangigen Recht), 3a VAbstG LSA (Gemeinden), 4 ThürBVVG (Landtagspräsident).

4517 Günther, in: Heusch/Schönenbroicher, NRWVerf, Art. 68 Rn. 4; Rossi, Legistische Herausforderungen für Volksinitiativen, S. 177 (189).

4518 §§ 14 Abs. 1 S. 2, 27 Abs. 4 VVG HB, 18 Abs. 3 VVVG SN, 12 Abs. 5 S. 1 VAbstG SH.

4519 Art. 74 S. 1 BayLWG, §§ 40 Abs. 1 S. 1 VAbstG BW, 7 Abs. 1 S. 2, 26 Abs. 1 VBegVEG HE, 12 Abs. 2 VaG M-V, 31 Abs. 1 S. 1 VIVBVEG NRW, 8 Abs. 1 VSRG SL, 6 Abs. 8 ThürBVVG.

4520 Reich, LSAVerf, Art. 81 Rn. 13.

4521 §§ 40b AbstG BE, 31a Abs. 3, 4 VIVBVEG NRW, 84a Abs. 3 LWahIG RLP, 31a Abs. 1 VAbstG LSA.

4522 §§ 40c AbstG BE, 31a Abs. 1 VIVBVEG NRW, 84a Abs. 1 LWahIG RLP, 31a Abs. 3 VAbstG LSA (hier außerdem auch Spenden von Kommunalorganen).

4523 In Baden-Württemberg gibt es lediglich eine Regelung zur Kostenerstattung (von der Zulassung über die Sammlung bis zur Versendung) bei einer volksinitiierten Landtagsauflösung (§ 40 Abs. 2 VAbstG BW), was allerdings wegen des sehr hohen Erfolgsquorums praktisch wenig wahrscheinlich ist; für die sonstigen dezisiv-direktdemokratischen Instrumente gibt es dort lediglich – wie in Bayern (Art. 17

lem gesehen wird,⁴⁵²⁴ gibt es in neun Ländern Regelungen zur Kostenerstattung, die meist an das Zustandekommen des Volksbegehrens anknüpfen.⁴⁵²⁵ In Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein ist dies sogar auf Verfassungsebene obligatorisch vorgegeben⁴⁵²⁶ und damit dem Grunde nach verfassungsunmittelbar garantiert;⁴⁵²⁷ in Sachsen-Anhalt gibt es zumindest eine fakultative Ermächtigung in Art. 81 Abs. 6 LSAVerf, die im Abstimmungsgesetz umgesetzt wurde. Daneben gibt es in Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen Erstattungsansprüche, die ausschließlich auf einfachgesetzlicher Ebene gewährt werden. Alle diese Regelungen wirken dem „strukturelle[n] Defizit politischer Chancengleichheit“ zwischen Initiatoren einerseits und staatlichen Institutionen andererseits entgegen.⁴⁵²⁸ Im Detail gibt es sowohl hinsichtlich der erstattungsfähigen Kosten, der Abrechnungsmethode und der Erstattungshöhe Unterschiede.

So gewährt allein Rheinland-Pfalz eine Erstattung für Kosten bereits im vorgeschalteten Zulassungsverfahren, indem für jede gesammelte notwendige (d.h. für die Zulassung erforderliche) Unterschrift 10 Cent gezahlt werden (§ 76 Abs. 1 LWahlG RLP), also 2.000 Euro. In sieben Ländern kann der Aufwand für die Organisation des Volksbegehrens geltend gemacht werden, was allerdings nur in Sachsen verfassungsrechtlich abgesichert ist Art. 73 Abs. 3 SächsVerf). Diese Kostenerstattung umfasst nach § 24 Abs. 2 VVVG SN eine Aufwandspauschale von 51 Cent pro zehn Unterschriften im Volksbegehren (gedeckt durch die minimal nötige Anzahl von 450.000) und beläuft sich somit auf insgesamt 22.950 Euro. Demgegenüber ist der Erstattungsanspruch beim Volksbegehren in Thüringen pro Unterschrift mit 15 Cent (auf Nachweis) fast dreimal so hoch (§ 29 Abs. 2 ThürBVVG), fällt aber wegen der Deckelung auf die notwendigen Unterschriften in der Summe ähnlich aus; je nach dem von der Sammlungsform abhängigen Quorum liegt diese bei ca. 20.750 Euro (amtliche Sammlung) oder bei ca. 26.000 Euro (freie Sammlung). Etwas höher sind die (ebenfalls auf die notwendige Mindestzahl an Unterschriften gedeckelten) Gesamtbeträge in Rheinland-Pfalz (10 Cent pro Unterschrift, § 76 Abs. 2 LWahlG RLP) mit 30.000 Euro (pauschal) und in Sachsen-Anhalt (26 Cent pro Unterschrift, § 31 Abs. 1 VAbstG LSA) mit rund 32.500 Euro (auf Nachweis, § 31 Abs. 3 VAbstG LSA). Am höchsten ist die Erstattung in Niedersachsen, wo 10 Cent pro notwendige Unterschrift gezahlt werden (§ 6 Abs. 1 WahlKostVO NI), was angesichts des relativ

1083

Abs. 3 BayLWG) – eine Regelung zur Kostenerstattung für Blindenverbände für die Herstellung und Verteilung von Stimmzettelschablonen (§ 26 Abs. 3 VAbstG BW), was angesichts der dort besonders propagierten Bürgerbeteiligung doch erstaunt.

4524 Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst (Hrsg.), BbgVerf, Art. 78 Ziff. 9; *Ennuschat*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 27 Rn. 24, sieht darin ein Instrument zur „Feinjustierung der tatsächlichen Reichweite unmittelbarer Volksbeteiligung“.

4525 Befürwortend *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, Rn. 2211.

4526 Art. 50 Abs. 1 NdsVerf, 73 Abs. 3 SächsVerf, 49 Abs. 3 S. 2 SchlHVerf.

4527 *S. Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 49 Rn. 35 f.

4528 *Schiller*, Finanzierungsregeln, S. 131 (143); s. auch *Braun Binder*, Staatliche Informationstätigkeit, S. 161 (179 f.).

hohen Erfolgsquorums beim Volksbegehren und der großen Stimmberechtigtenzahl einen Gesamtbetrag von rund 60.650 Euro bedeutet; außerdem können über diesen Pauschalbetrag hinaus „weitergehende notwendige erstattungsfähige Kosten“ auf Nachweis geltend gemacht werden (§ 6 Abs. 2 WahlKostVO NI). Als einziges Land verzichtet Berlin auf die Einzelanknüpfung an die Unterschriftenzahl, sondern gewährt eine Kostenerstattung für das erfolgreiche Volksbegehren von bis zu 35.000 Euro auf Nachweisbasis (§ 40e AbstG BE). Einen wiederum ganz anderen Ansatz verfolgt Nordrhein-Westfalen, wo gleichermaßen unabhängig von der Unterschriftenzahl wie von einem Festbetrag (nur) die Kosten der Herstellung und Versendung von Unterlagen beim Volksbegehren den Initiatoren erstattet werden, wenn dieses nicht nur zustande gekommen ist, sondern darüber hinaus in der Sache (durch einen Landtagsbeschluss oder im Volksentscheid) zum Erfolg geführt hat (§ 31 Abs. 1 S. 2 VIVBVEG NRW).

- 1084 Die „notwendigen Kosten [...] eines angemessenen Abstimmungskampfes“ (Art. 73 Abs. 3 SachsVerf) werden schließlich in sieben Ländern erstattet. In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen bleibt der Anspruch auf den Aufwand beim Volksbegehren beschränkt,⁴⁵²⁹ wie das in Hamburg und Schleswig-Holstein für den Abstimmungswahlkampf gilt. Während fünf Länder einen – teilweise auf den tatsächlichen Kostennachweis⁴⁵³⁰ und teilweise auf die erfolgsnotwendige Mindeststimmenzahl⁴⁵³¹ gedeckelten – bestimmten Festbetrag pro Ja-Stimme⁴⁵³² gewähren (Hamburg: 10 Cent; Sachsen: 10,2 Cent; Sachsen-Anhalt: 26 Cent; Schleswig-Holstein: 28 Cent; Thüringen: 7,5 Cent)⁴⁵³³ und damit an den Werbeerfolg anknüpfen, erstattet Rheinland-Pfalz 10 Cent pro stimmberechtigter Person – also insgesamt rund 304.000 Euro – (§ 81a LWahlG RLP) und bezieht sich mit der Gesamtzahl der Kampagnenadressaten auf den objektivierten Werbeaufwand, was deutlich sachgerechter ist. Ähnlich verfährt Berlin, das hier ebenfalls einen vom konkreten Stimmenerfolg unabhängigen Erstattungsbetrag von 35.000 Euro auf Nachweisbasis bei Zustandekommen des Volksentscheids gewährt (§ 40e AbstG BE).⁴⁵³⁴

(c) Sperrwirkung

- 1085 Ein weiteres Qualitätsmerkmal direktdemokratischer Entscheidungsverfahren stellt ein Verbot dar, diese Verfahren durch parallele oder überholende Maßnahmen

4529 § 7 WahlKostVO NI regelt ausschließlich Kostenersätze für „die Vorbereitung und Durchführung eines Volksentscheids“ durch die kommunale Ebene.

4530 §§ 30a Abs. 3 VAbstG HH, 31 Abs. 3 VAbstG LSA, 27 Abs. 2 S. 2 VAbstG SH.

4531 §§ 31 Abs. 2 S. 2 VAbstG LSA (nur bis zum Erfolgsquorum), 29 Abs. 3 S. 3 ThürBVVG; ähnlich § 30a Abs. 2 Hs. 2 VAbstG HH mit einer Deckelung bei 400.000 Erfolgsstimmen.

4532 Bzw. im Fall eines Hamburger Referendumsbegehrens pro Nein-Stimme, vgl. § 30a Abs. 4 VAbstG HH.

4533 §§ 47 Abs. 2 VVVG SN, 31 Abs. 2 VAbstG LSA, 27 Abs. 2 S. 1 VAbstG SH, 29 Abs. 3 S. 2 ThürBVVG.

4534 Ebenso § 30a Abs. 5 VAbstG HH mit einem Betrag von bis zu 20.000 Euro bei einem Referendumsbegehren, dessen Referendum wegen überholender Gesetzgebung entfällt.

des Repräsentativsystems zu behindern, zu erschweren oder gar zu konterkarieren. Eine solche Schutzmaßnahme könnte eine verfassungsrechtliche Sperrwirkung eines direktdemokratischen Verfahrens darstellen, die ab einem definierten Zeitpunkt – etwa die Zulassung oder spätestens das Zustandekommen des Volksbegehrens – den Entscheidungs- oder Regelungszugriff von Regierung und Parlament auf den Gegenstand des volksinitiierten Verfahrens ausschließt oder auf bestimmte (verfassungsgerichtlich überprüfbare) Voraussetzungen wie etwa eine unabwiesbare Handlungsnotwendigkeit beschränkt.⁴⁵³⁵

Anders als auf kommunaler Ebene (dazu unten, → Rn. 1153 ff.) ist in keiner Landesverfassung eine solche Sperrwirkung ausdrücklich geregelt. Daher stellt sich die Frage, ob sich ein solcher Schutz aus dem Grundsatz der Organtreue ergibt, um sogenannte „überholende“ Entscheidungsverfahren der Repräsentativorgane – die wegen der wesentlich geringeren Schwerfälligkeit so zügig möglich sind, dass sie nach dem Beginn des direktdemokratischen Verfahrens eingeleitet und vor dessen Ende abgeschlossen werden können – auszuschließen. Auch könnte für einen solchen Schutz das systematische Argument ins Feld geführt werden, dass die Verfassungsentscheidung für die Ermöglichung eines neben dem repräsentativ-demokratischen Verfahren stehenden Volksentscheidungsinstrumentariums zugleich eine Verbürgung für dessen sinnvolle Anwendbarkeit und Umsetzbarkeit bedingt. Deshalb wird vereinzelt vertreten, dass mit der Zulassung eines Volksbegehrens „das Volk als Gesetzgeber aktiviert“⁴⁵³⁶ ist und deshalb der Verfahrensgegenstand ab diesem Zeitpunkt ausschließlich dem direktdemokratischen Verfahren unterliegt. Die Repräsentativorgane sollen dann nur noch innerhalb dieses Verfahrens – nämlich durch Ausübung ihres Rechts, am Volksentscheid mit einem eigenen Alternativvorschlag teilzunehmen – auf den Verfahrensgegenstand zugreifen können.⁴⁵³⁷

Doch so sehr eine solche Argumentation partizipationsrechtlich nachvollziehbar ist, so sehr überdehnt sie die Grenzen der Auslegung des geschriebenen Verfassungsrechts. Denn eine derart weitreichende Einschränkung der Handlungsfähigkeit der (repräsentativen) Gesetzgebung kann nicht durch bloße Verfassungsinterpretation gewonnen werden, sondern muss angesichts der starken Stellung der parlamenta-

4535 Vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 916 f.

4536 *Baldus*, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 82 Rn. 52; *Cancik*, Konfrontation oder Kooperation, S. 53 (64 f.), hält eine Anwendung des Grundsatzes der Organtreue sogar bereits ab dem Zustandekommen der Volksinitiative – allerdings mit weniger einschneidenden Rechtsfolgen für die parlamentarische Gesetzgebung – für denkbar.

4537 *Baldus*, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 82 Rn. 50-52; *Huber*, Aktuelle Fragen der direkten Demokratie im Freistaat Thüringen, S. 151 (Rn. 38, 63); abl. S. *Schulz*, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 49 Rn. 39 mit Fn. 34; *Degenhart*, Volksbegehren und überholendes Parlamentsgesetz, S. 35 (44-46), anerkennt zwar grundsätzlich den Organtreuegrundsatz zwischen Parlament und Volk, verlangt dafür aber ein „Verfassungsrechtsverhältnis“, das erst nach einem im Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes bestehen soll, bejaht allerdings eine „äußerste Missbrauchsschranke“ (a.a.O., S. 47); ähnlich votiert *Steiger*, Der partizipative Staat, S. 458, für ein „Vereitelungsverbot“ für eine „bösgläubig[e] oder trickreich[e]“ Konterkarierung eines laufenden Volksgesetzgebungsverfahrens.

1086

1087

rischen Gesetzgebung, der Notwendigkeit staatlicher Handlungsfähigkeit und der grundsätzlichen Gleichrangigkeit beider Demokratieformen im Normtext angeordnet sein. Da dies jedoch in keinem Bundesland der Fall ist, ermangelt eine solche pauschale Kompetenzbegrenzung der Repräsentativorgane zugunsten der Direktdemokratie einer hinreichenden normativen Fundierung.

1088 Allerdings bedeutet dies nicht im Gegenschluss, dass die Repräsentativorgane während eines laufenden Volksgesetzgebungsverfahrens „völlig freie Bahn“ hätten.⁴⁵³⁸ Vielmehr folgt aus dem Grundsatz der Organtreue ein Rücksichtnahmegebot, das der parlamentarischen Gesetzgebung eine missbräuchliche Inanspruchnahme ihrer Kompetenzen verbietet. So ist es zulässig, dass die Repräsentativorgane das Anliegen des Volksbegehrens aufgreifen und in anderer Weise als von den Initiatoren gewünscht regeln; diese Vorgehensweise bietet auch als „indirekter Gegenvorschlag“ Potenzial für Kompromisse und für die Befriedung eines politischen Konflikts.⁴⁵³⁹ Diese Konstellation greift § 15 VaG M-V einfachgesetzlich auf, wonach im Fall eines überholenden Parlamentsverfahrens die Initiatoren das Volksbegehren für erledigt erklären können und dann eine Kostenerstattung erhalten.⁴⁵⁴⁰

1089 Unzulässig ist es dagegen, wenn Parlament und Regierung die größere Schwerfälligkeit des Volksgesetzgebungsverfahrens ausnutzen und einer Volksvorlage gezielt die Bezugs- oder Entscheidungsgrundlage entziehen und damit deren Unzulässigkeit herbeiführen.⁴⁵⁴¹ Auch darf keine Rechtslage geschaffen werden, die im Fall eines erfolgreichen Volksentscheids zu Normwidersprüchen führen würde. Vielmehr muss auch eine überholende (oder besser: vorausseilende) Gesetzgebung sicherstellen, durch einen nachfolgenden Volksentscheid aufgrund des *lex posterior*-Grundsatzes korrigiert werden zu können.⁴⁵⁴² Denn das Rücksichtnahmegebot ist solange gewahrt, wie die Initiatoren die Wahlfreiheit haben, ob sie das Ergebnis der überholenden Gesetzgebung akzeptieren oder ihr Verfahren fortführen wollen. Den hier skizzierten Anforderungen kommt eine Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs nahe, wonach eine Volksvertretung dazu verpflichtet sein kann, ihr Gesetzgebungsverfahren auszusetzen, wenn ein wesentlich abweichender volksinitiiertter Gesetzentwurf bereits im Volksbegehren erfolgreich war, eine parlamentsgesetzliche Regelung nur mit erheblichen rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten an einen später erfolgreichen Volksentscheid angepasst werden könnte und der mit

4538 Vgl. aber S. Schulz, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 49 Rn. 39 m.w.N.; Degenhart, Volksbegehren und überholendes Parlamentsgesetz, S. 35 (39 ff.).

4539 Lübke-Wolff, Demophobie, S. 102.

4540 Litten, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), MVVerf, Art. 60 Rn. 14, problematisiert die damit verbundene Entscheidungsgewalt der Initiatoren zulasten aller anderen Unterstützer des Volksbegehrens.

4541 So aber Isensee, in: Wendt/Rixecker, SaarVerf, Art. 100 Rn. II.

4542 Vgl. Degenhart, Volksbegehren und überholendes Parlamentsgesetz, S. 35 (49-51).

der Aussetzung verbundene zeitliche Verlust mit keinen nennenswerten Nachteilen verbunden wäre.⁴⁵⁴³

(d) Publikationsparität

Angesichts der publizistischen Dominanz der Repräsentativorgane und ihrer für die Öffentlichkeitsarbeit eingerichteten Apparate kommt einem Gleichrangigkeitsgebot bei amtlichen Publikationen eine erhebliche Bedeutung für eine (relative) Waffengleichheit beider Demokratieformen zu. Ganz besonders gilt das für Abstimmungsbroschüren, die an sämtliche Haushalte offiziell verteilt werden. Die dazu bestehenden Regelungen sind, soweit es sie gibt, unterschiedlich. So verpflichtet Art. 74 Abs. 7 BayVerf die Staatsregierung dazu, „bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller wie die Auffassung der Staatsregierung“ dazulegen.⁴⁵⁴⁴ Während hier die Argumente der Initiatoren von der Regierung formuliert und dargestellt werden,⁴⁵⁴⁵ sind die Regierungen in anderen Ländern dazu verpflichtet, eine selbstverfasste Stellungnahme der Vertrauenspersonen aufzunehmen.⁴⁵⁴⁶ Soweit dabei jedoch entweder keine Umfangsparität⁴⁵⁴⁷ oder aber eine Drittelparität von Regierung, Parlament und Initiatoren⁴⁵⁴⁸ festgelegt wird, erfüllt dies noch nicht das Gebot der Chancengleichheit der beiden Demokratieformen.⁴⁵⁴⁹ Soweit ersichtlich verfügen nur Berlin und Bremen über eine rechtlich vorgeschriebene klare und zweigeteilte Publikationsparität.⁴⁵⁵⁰

(2) Weiterentwicklungsspielraum

In den meisten Ländern besteht allenfalls die Möglichkeit von Berichtigungen oder Korrekturen redaktioneller Mängel,⁴⁵⁵¹ nicht aber eine Möglichkeit der inhaltlichen Weiterentwicklung der Volksvorlage über die verschiedenen Verfahrensstufen hinweg (so ausdrücklich z.B. § 48 Abs. 1 S. 1 VAbstG BW). Als zentrales Argument

4543 SächsVerfGH, Urt. v. 17.7.1998 – Az. Vf. 32-I-98, LKV 1998, S. 443 (444).

4544 Ähnlich Art. 100 Abs. 2 S. 1 SaarVerf (mit Auffassung des Landtags); zu den Gründen für eine solche staatliche Publikationspflicht s. *Braun Binder*, Staatliche Informationstätigkeit, S. 161 (163-168).

4545 Vgl. *Brechmann*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), BayVerf, Art. 74 Rn. 22; *Möstl*, in: *Lindner/Möstl/Wolff*, BayVerf, Art. 74 Rn. 15.

4546 §§ 8 Abs. 2 S. 2 VAbstG BW, 32 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 AbstG BE, 36 Abs. 2 VAGBbg, 21a VAbstG SH.

4547 Jedenfalls ohne ausdrückliche Umfangersregelung § 21a VAbstG SH.

4548 §§ 8 Abs. 2 S. 2 VAbstG BW, 36 Abs. 2 VAGBbg.

4549 Vgl. *Heußner*, Die Demokratie muss halbdirekt sein, S. 45 (86); *Braun Binder*, Staatliche Informationstätigkeit, S. 161 (180).

4550 § 32 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 AbstG BE (hier müssen sich Regierung und Parlament die Hälfte der Repräsentationsorgane teilen), § 2 Abs. 3 BrenVerf (nur Parlament – ggf. getrennt nach Fraktionen – und Initiatoren).

4551 Zu den engen Grenzen der bloßen Mängelbehebung vgl. SaarlVerfGH, Urt. v. 14.7.1987 – Az. Lv 3/86, NVwZ 1988, S. 245 (Ls. 4).

dafür wird die Willensbekundung aller bisherigen Unterstützer angeführt,⁴⁵⁵² die zu einer „Unverrückbarkeit des Gesetzentwurfs“ führt und die Dispositionsgewalt der Initiatoren beendet.⁴⁵⁵³ So richtig das im Grundsatz ist, so wenig darf dies zu formal verstanden werden. Denn die Unterstützung bezieht sich in aller Regel auf das Anliegen und seine Ausrichtung, nicht jedoch auf jedes Detail seiner konkreten Ausgestaltung,⁴⁵⁵⁴ weshalb „Lockerungen von Legitimationszusammenhängen von Stufe zu Stufe“⁴⁵⁵⁵ durchaus zulässig sind und im Interesse der partizipationsrechtlichen Qualität des direktdemokratischen Verfahrens auch genutzt werden sollten.⁴⁵⁵⁶

1092 Einen solchen Spielraum eröffnen – in unterschiedlichem Umfang – drei Länder. Am weitesten geht dabei Hamburg, wo Art. 50 HmbVerf ausdrücklich vorsieht, dass der Gesetzentwurf oder die andere Vorlage zwischen der parlamentarischen Behandlung der Volksinitiative und der Einreichung für das Volksbegehren (laut Hamburger Verfassungsgericht aber nur einmal)⁴⁵⁵⁷ überarbeitet werden darf (Abs. 2 S. 5); dasselbe gilt entsprechend nochmals zwischen der parlamentarischen Behandlung des Volksbegehrens und der Einreichung für die Volksabstimmung (Abs. 3 S. 4). Solange dabei „Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung“ des Anliegens nicht verändert werden (§ 6 Abs. 1 S. 4 VAbstG HH) und damit der Legitimationszusammenhang zur vorausgegangenen Vorlage gewahrt bleibt, können Hinweise aus dem Parlament ebenso wie aus dem bürgerschaftlichen Diskurs in der Bevölkerung und in Medien aufgegriffen werden, um die Vorlage zu optimieren und ihre Zustimmungsfähigkeit zu erhöhen; das Hamburger Verfassungsgericht hält insoweit „insbesondere Änderungen der Regelungstechnik, die Aufnahme flankierender Regelungen [...] oder eine Zurücknahme einzelner Teilziele“ für zulässig.⁴⁵⁵⁸

1093 Ebenso sieht Art. 72 Abs. 1 S. 2 SächsVerf – allerdings nur zwischen der ersten und zweiten Stufe des dreistufigen Verfahrens – die Möglichkeit einer Überarbeitung des Gesetzentwurfs vor, ohne dass an diese Veränderung einschränkende Anforderungen gestellt werden. Allerdings kann darunter sprachlich weder ein Austausch des Anliegens oder Gegenstands noch eine andere substanzielle Umgestaltung des Entwurfs subsumiert werden.⁴⁵⁵⁹ Außerdem ist mit einer solchen Veränderung, die inhaltlich weiter gehen kann als in Hamburg, obligatorisch eine erneute Zulässigkeitsprüfung verbunden (Art. 72 Abs. 1 S. 3, 71 Abs. 2 SächsVerf), was nachvollziehbar ist, jedoch ihre verfahrensmäßige Attraktivität schmälert.

4552 *Michaelis*, in: Driehaus (Hrsg.), BerlVerf, Art. 62 Rn. 19.

4553 *Isensee*, in: Wendt/Rixecker, SaarVerf, Art. 100 Rn. 32.

4554 *David*, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 83.

4555 *David*, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 94.

4556 Ähnlich *Möstl*, Volksabstimmungen und Biopolitik, S. 151 (164 f.).

4557 HmbVerfG, Urt. v. 7.5.2019 – Az. HVerfG 4/18, juris (Ls. 2, Rn. 38, 44), unter Berufung auf § 6 Abs. 1 S. 3 VAbstG HH.

4558 HmbVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – Az. HVerfG 2/16, NVwZ 2016, S. 1708 (Ls. 2).

4559 *Baumann-Hasske*, in: Baumann-Hasske/Kunzmann (Hrsg.), SächsVerf, Art. 72 Rn. 2.

Als drittes Land erlaubt schließlich Schleswig-Holstein auf einfach-gesetzlicher Ebene ebenfalls zwischen der (auch hier obligatorischen) Befassungsinitiative und dem Volksbegehren eine gewisse Lockerung der Legitimationsbindung, indem die Vorlage „in geringfügig geänderter Fassung“ weiterverfolgt werden kann (§ 11 Abs. 2 VAbstG SH). Hier ist der Änderungsspielraum sprachlich durch das Wort „geringfügig“ gegenüber der sächsischen oder hamburgischen Regelung deutlich stärker eingeschränkt (weshalb es auch keiner erneuten Zulassung bedarf), umfasst aber neben Korrekturen sprachlicher oder rechtlicher Art auch inhaltliche Nachjustierungen an einzelnen Stellen (etwa im Licht der parlamentarischen oder publizistischen Debatte zur Befassungsinitiative),⁴⁵⁶⁰ solange die „inhaltliche Ausrichtung“ nicht verändert wird.⁴⁵⁶¹ 1094

b) Änderungsfestigkeit im Nachgang zur Entscheidung⁴⁵⁶²

(1) Zulässigkeit und Grenzen gegenseitiger Entscheidungskorrektur

Aus der Gleichrangigkeit der beiden Demokratieformen folgt, dass keine von beiden gegen eine zeitlich nachfolgende Korrektur durch den jeweils anderen Entscheidungsmodus dauerhaft gefeit sein kann. Deshalb ist eine kassierende Vorlage im volksinitiierten Verfahren, die eine repräsentativ getroffene Entscheidung ändern oder gar aufheben will, ebenso möglich und zulässig, wie eine durch das Parlament erfolgende Änderung oder Aufhebung einer vom Volk getroffenen Entscheidung.⁴⁵⁶³ 1095
Soweit der Entscheidungsgegenstand gesetzlicher Natur ist, spricht man von „Konterlegislatur“. Deren Zulässigkeit zulasten des Volkes ergibt sich auch daraus, dass die Funktionsfähigkeit des Staates von einer jederzeitigen Handlungsmöglichkeit der Repräsentativorgane abhängt.⁴⁵⁶⁴ In der Literatur fordern manche Stimmen einen (dem kommunalen Bereich entsprechenden)⁴⁵⁶⁵ befristeten Änderungsausschluss, der nur durch eine Änderung der Sach- und Rechtslage oder eine Neuwahl des Parlaments durchbrochen werden könnte.⁴⁵⁶⁶ Ohne verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt kann dies jedoch – wegen der erörterten Gleichrangigkeit – nicht bereits

4560 Rux, Direkte Demokratie, S. 465.

4561 S. Schulz, in: Becker u.a. (Hrsg.), SchlHVerf, Art. 49 Rn. 12.

4562 Zu den hier angesprochenen Fragen s. bereits Haug, Volksgesetzgebung und Repräsentationssystem, S. 209 (211 f.), und Haug, Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie, S. 231 (241-243).

4563 Vgl. Degenhart, Volksbegehren und überholendes Parlamentsgesetz, S. 35 (38); Ennuschat, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 27 Rn. 23; Steiger, Der partizipative Staat, S. 456 f.; auffällig ist, dass Art. 50 Abs. 4a HmbVerf die Kompetenz für einen „Konter“-Beschluss zu einer sonstigen Vorlage nur dem Parlament, nicht aber der potenziell ebenfalls betroffenen Regierung zuweist, vgl. David, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 35.

4564 Wittreck, ZSE 2010, S. 553 (558).

4565 S. unten, → Rn. 1162-1165.

4566 Rux, Direkte Demokratie, S. 923 f. m.w.N.

aus der bloßen Existenz direktdemokratischer Entscheidungsinstrumente abgeleitet werden.⁴⁵⁶⁷

- 1096 Trotz des damit verbundenen politischen Konflikts haben die Parlamente von ihrem Recht zur Konterlegislatur auch schon verschiedentlich Gebrauch gemacht,⁴⁵⁶⁸ wie die Fälle zur Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein und zum Wahlrecht in Hamburg⁴⁵⁶⁹ belegen. Allerdings zeigt der letztgenannte Fall auch eine Grenze der parlamentarischen Konterlegislatur auf, weil hier das Volksgesetz noch vor seiner ersten Anwendungsmöglichkeit abgeändert wurde und damit die Parlamentsgesetzgebung dem volksbeschlossenen Gesetz nicht einmal die Chance der Bewährung oder des Scheiterns eingeräumt hat. Das Hamburger Verfassungsgericht leitet in diesem Zusammenhang aus dem Grundsatz der Organtreue ab, „dass das Parlament bei einer späteren eigenen Beschlussfassung über ein Gesetz nicht leichtfertig über den im Volksentscheid zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes hinweggehen darf, sondern diesen würdigen und danach seine Abwägung vornehmen muss.“⁴⁵⁷⁰ Während der Anwendungsbereich des Organtreuegrundsatzes nach Literaturstimmen möglichst eng verstanden werden soll,⁴⁵⁷¹ gehen zwei Richterinnen in ihrem Sondervotum noch weiter und fordern durchaus überzeugend wegen der „strukturellen Unterlegenheit“ der wesentlich aufwändigeren und schwerfälligeren Volksgesetzgebung im Fall einer noch nicht erfolgten Anwendung des volksbeschlossenen Gesetzes eine „Auseinandersetzung damit, dass und warum es nicht verantwortet werden kann, ein solches Gesetz wirksam werden zu lassen und damit Erfahrungen zu sammeln“ auf der Grundlage einer „begründete[n] Prognose über die Auswirkungen des volksbeschlossenen Gesetzes [...], anhand derer die befürchtete Gefährdung von Gemeinwohlinteressen deutlich wird.“⁴⁵⁷² Erst recht ist eine parlamentarische Konterlegislatur unzulässig, wenn sie in missbräuchlicher Absicht erfolgt.⁴⁵⁷³
- 1097 Eine – soweit ersichtlich singuläre – verfassungsrechtlich normierte Einschränkung der Konterlegislatur enthält Art. 50 Abs. 4b S. 9 HmbVerf zugunsten der Repräsentativorgane, indem Bürgerschaftsreferenden vor einer volksinitiierten Konterlegislatur geschützt werden: Wenn das Parlament auf Vorschlag oder mit Zustimmung

4567 D. Peters/Stender-Vorwachs, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 49 Rn. 31.

4568 Entgegen der Prognose von Peine, Der Staat 18 (1979), S. 375 (376), der die Wahrscheinlichkeit dafür für „äußerst gering“ hielt; unzutreffend ist daher ebenso die Einschätzung von D. Peters/Stender-Vorwachs, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), NdsVerf, Art. 49 Rn. 34, als „eher akademisches und theoretisches Konstrukt“. Vielmehr wird dadurch das Argument einer „faktischen Bindungswirkung“ unverbindlicher Volksbefragungen (siehe oben, → Rn. 746) besonders eindrucksvoll relativiert.

4569 Näher dazu unten, Fn. 4900.

4570 HambVerfG, Urt. v. 27.4.2007 – Az. HVerfG 4/06, juris (Rn. 98); zustimmend Engelken, DVBl. 2005, S. 415 (420); Litten, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), MVVerf, Art. 60 Rn. 3; ähnlich Baldus, in: Linck u.a. (Hrsg.), ThürVerf, Art. 82 Rn. 48.

4571 David, HmbVerf (2004), Art. 50 Rn. II.

4572 So v. Paczensky/Wirth-Vonbrunn, HambVerfG, Urt. v. 27.4.2007 – Az. HVerfG 4/06, juris (Rn. 151, 157).

4573 Stender-Vorwachs, in: Epping/Butzer u.a. (Hrsg.), NdsVerf (1. Aufl.), Art. 49 Rn. 25.

der Regierung eine „Vorlage von grundsätzlicher und gesamtstädtischer Bedeutung“ zum Volksentscheid bringt, ist deren Entscheidungsgegenstand anschließend einem direktdemokratischen – nicht jedoch dem parlamentarischen – Änderungszugriff für mindestens drei Jahre entzogen.⁴⁵⁷⁴

Schließlich ist das Verhältnis von Parlamentsgesetz und Volksentscheid über einen Gegenstand sonstiger politischer Willensbildung problematisch. So kann sich ein Volksentscheid zwar gegen eine Maßnahme aussprechen, die in einem bereits beschlossenen Parlamentsgesetz angelegt ist. Doch greift in diesem Fall mangels eines gleichrangigen Entscheidungsniveaus – einmal Gesetz und einmal „schlichter“ Beschluss – nicht die *lex posterior*-Regel, weil ein solcher Volksentscheid mangels Gesetzescharakter das Parlamentsgesetz nicht gegenstandslos oder unwirksam zu machen vermag. Vielmehr kommt einem solchen „schlichten“ Volksentscheid – wie auch dem „schlichten“ Parlamentsbeschluss – nur eine relative Bindungswirkung dergestalt zu, dass das Parlament eine rechtsförmliche Anpassung des Gesetzes zu erwägen, nicht aber zwingend zu beschließen hat.⁴⁵⁷⁵ 1098

(2) Rechtsschutzdefizit

So einleuchtend die grundsätzliche Zulässigkeit (insbesondere parlamentarischer) Konterlegislatur ist, so wichtig ist eine prozessuale Absicherung der Möglichkeit, die Einhaltung der Beachtung des Grundsatzes der Organtreue verfassungsgerichtlich überprüfen lassen zu können. Beträfe die Änderung oder Aufhebung ein parlamentarisches Gesetz, könnte das Parlament als gesetzgebendes Organ sein ursprüngliches Gesetz prozessual zumindest mit einer abstrakten Normenkontrolle gegen die volksbeschlossene Konterlegislatur verteidigen. Wird jedoch ein volksbeschlossenes Gesetz geändert oder aufgehoben, kann sich das betroffene Gesetzgebungsorgan – nämlich das Volk – mangels Organisationsgrad nicht dagegen wehren. Diese Aufgabe kann nur die Trägerin des volksinitiierten Verfahrens im Weg der Prozessstandschaft wahrnehmen, weil neben den konstituierten Organen auch „andere Beteiligte, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind“ (Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HmbVerf), organstreitberechtigt sind. Doch das Hamburger Verfassungsgericht begrenzt diesen grundsätzlich anerkannten Status der Volksinitiative auf die Dauer des Volksgesetzgebungsverfahrens.⁴⁵⁷⁶ Dadurch wird den Initiatoren zum Zeitpunkt einer nachfolgenden Konterlegislatur die Organqualität für eine verfassungsgerichtliche Klage abgesprochen. 1099

4574 Näher dazu *David*, in: *David/Stüber*, HmbVerf, Art. 50 Rn. 168-171.

4575 Zur Bindungswirkung von „schlichten“ Volksentscheiden s. oben, → Rn. 1012-1015; zur hier besprochenen Konfliktlage *Ritgen*, ZG 2017, S. 357 (384 f.), der dem Volksentscheid (noch etwas schwächer) eine rein politische Bedeutung zuspricht.

4576 HambVerfG, Urt. v. 27.4.2007 – Az. HVerfG 4/06, juris (Rn. 85 f.); zur Organqualität auch *Rux*, *Direkte Demokratie*, S. 323.

1100 Doch diese sehr formale Sicht wird dem Phänomen und der zeitlichen Abfolge einer Konterlegislatur nicht gerecht. Denn zum einen wird die im Volksentscheid zuvor erfolgreiche Volksinitiative nun im Nachhinein um die Früchte ihres Engagements gebracht. Und zum anderen ist die Rechtsposition der Volksinitiative – auch wenn sich deren Funktion und die Rechte mit dem Abschluss des Volksgesetzgebungsverfahrens weitgehend erledigen – nicht primär temporär, sondern vielmehr funktional begrenzt. Und die Funktion als Initiatorin der Volksgesetzgebung gebietet es, das Ergebnis dieses Verfahrens gegen Übergriffe verteidigen zu können, um den Grundsatz der Waffengleichheit und das Rechtsschutzgebot zu erfüllen. Insofern kann auf bewährte Strategien zur Vermeidung von Rechtsschutzlücken zurückgegriffen werden, wonach eine aufgelöste Gemeinde noch prozessual als fortbestehend gilt, soweit sie sich gegen diese Auflösung zur Wehr setzt.⁴⁵⁷⁷ In diesem Sinn muss auch die Organqualität der Volksinitiative über ihre eigentliche Existenz hinaus (zumindest) prozessrechtlich fingiert werden, um die parlamentarische Konterlegislatur gegen das volksbeschlossene Gesetz überprüfen lassen zu können.⁴⁵⁷⁸

c) Ländervergleich im Überblick

1101

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NRW	RLP	SL	SN	ST	SH	TH
Beratungsanspruch	X	---	X	---	---	X	---	X	---	---	---	---	---	X	---	X
Kostensatz VB	---	---	X	---	---	X	---	---	---	---	X	---	X	X	X	X
Kostensatz VE	---	---	X	---	---	---	---	---	X	X	X	---	X	X	---	X
Publikationsparität	(X)	(X)	X	(X)	X	---	---	---	---	---	---	(X)	---	---	(X)	---
Weiterentwicklungsmöglichkeit	---	---	---	---	---	X	---	---	---	---	---	---	X	---	X	---

Abbildung 17: Besondere Qualitätsfaktoren des volksinitiiert-direktdemokratischen Entscheidungsverfahrens auf Landesebene

4577 VGH BW, Urt. v. 29.3.1979 – Az. I 1367/78, DÖV 1979, S. 605; Sondervotum *Hardt/v. Paczensky*, HambVerfG, Urt. v. 15.12.2003 – Az. HVerfG 4/03, juris (Rn.100 m.w.N.); dasselbe gilt auch für eine Gemeinderatsfraktion nach Ablauf ihres Mandats, vgl. OVG RLP, Urt. v. 1.10.2020 – Az. 7 A 10158/20, juris (Ls. 1 u. Rn. 21 f.).

4578 Die Hamburger Entscheidung kam indes nur zustande, weil eine qualifizierte parlamentarische Minderheit eine abstrakte Normenkontrolle gegen die Konterlegislatur angestrengt hat. Doch dies kann nicht die Aufgabe – jedenfalls nicht in erster Linie – der Minderheit, die dem die Konterlegislatur ausübenden Organ angehört, sein.

V. Das direktdemokratische Instrumentarium auf kommunaler Ebene⁴⁵⁷⁹

1. Rechtlicher Rahmen

a) Anwendungsbereich

Alle Bundesländer verfügen über ein direktdemokratisches Entscheidungsinstrumentarium auf kommunaler Ebene, dessen äußerste sachliche Grenze die Verbandskompetenz der jeweiligen kommunalen Einheit bildet. In den 13 Flächenländern gilt dies durchgängig für die Gemeindeebene⁴⁵⁸⁰ sowie – mit Ausnahme von Baden-Württemberg⁴⁵⁸¹ und Hessen – auch für die Kreisebene.⁴⁵⁸² Zudem sehen die Kommunalverfassungen in Bayern und Nordrhein-Westfalen dasselbe Instrumentarium für die Bezirke großer Städte und in Thüringen für Ortsteile und Ortschaften mit eigenem Vertretungsgremium vor.⁴⁵⁸³ Aber auch die Stadtstaaten kennen direktdemokratische Entscheidungsstrukturen unterhalb der Landesebene, so Berlin und Hamburg in den Bezirken und Bremen in Bremerhaven.⁴⁵⁸⁴ Während dieses Instrumentarium in allen Ländern in Form von Bürgerbegehren und -entscheid besteht, gibt es (nur noch)⁴⁵⁸⁵ in Schleswig-Holstein außerdem das in Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG ermöglichte direktdemokratische Format einer unmittelbaren Vollversammlung der Gemeindebürgerschaft anstelle des Vertretungsorgans bei Gemeinden unter 70 Einwohnern (§ 54 GemO SH).⁴⁵⁸⁶

Die ausdifferenzierteste Regelung findet sich in Thüringen, wo mit dem „Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid“ (ThürEBBG) ein gesondertes Gesetz für dieses Instrumentarium besteht, während die anderen Länder dafür einen oder wenige Paragraphen in der Kommunalverfassung sowie teilweise ergänzend im Kommunalwahlgesetz vorsehen. Bayern verfügt über die lebendigste (jedoch nicht die längste) Tradition direktdemokratischer Entscheidungen auf kommunaler Ebene. Seit einem entsprechenden Volksent-

4579 Zum Thema dieses Abschnittes s. bereits *Haug*, Kommunales Partizipationsrecht, S. 153 (160 ff.).

4580 Art. 18a BayGO, §§ 21 GemO BW, 15 BbgKVerf, 8b HGO, 20 KV M-V, 32 f. NKomVG, 17a GemO RLP, 21a KSVG SL, 24 f. SächsGemO, 26 f. KVG LSA, 16g GemO SH, 17 ThürKO.

4581 Vgl. dazu *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 80 f.

4582 Art. 12a BayLKrO, §§ 131 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf, 102 Abs. 2 S. 2 KV M-V, 23 KrO NRW, 11e LKO RLP, 153a Abs. 2 KSVG SL, 21 f. SächsLKrO, 16f KrO SH, 96a ThürKO; in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt deckt der maßgebliche Begriff der Kommune sowohl die Gemeinde als auch den Landkreis ab, §§ 1 Abs. 1 NKomVG, 1 Abs. 1 KVG LSA.

4583 18a Abs. 11 S. 1 BayGO, 26 Abs. 9 GemO NRW, 17 S. 4 i.V.m. § 16 Abs. 1 ThürEBBG.

4584 §§ 45 ff. BezVG BE, 32 BezVG HH, 16 f. VerfBrhv.

4585 In anderen Ländern wurde die kommunalverfassungsrechtliche Gemeindevollversammlung als zentrales Entscheidungsorgan nach den Gebietsreformen wegen des damit verbundenen Wegfalls der Kleinstgemeinden abgeschafft, vgl. *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 48 f.

4586 Vgl. *Mehde*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 28 Abs. 1 Rn. 127, der von 28 betroffenen Gemeinden berichtet (Stand 2013); näher dazu *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 84 ff.; *Dittloff*, Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 95 f.; vgl. zur ratio legis *Guckelberger*, *VerwArch* 2015, S. 1 (28).

scheid zur Kommunalverfassung im Jahr 1995 ist dort ein Bürgerentscheid besonders leicht zu erreichen, weil ein sehr knapper Negativkatalog, eine freie und zeitlich unbegrenzte Unterschriftensammlung, ein niedriges Zugangsquorum, keinerlei Zustimmungsquorum und ein hoher Bestandsschutz gilt, kein Kostendeckungsvorschlag erforderlich ist und entgegenstehende Entscheidungen oder Vollzugshandlungen der Repräsentativorgane unzulässig sind.⁴⁵⁸⁷ Auch wenn der Bayerische Verfassungsgerichtshof das Fehlen eines Erfolgsquorums zusammen mit der Reichweite der Bindungswirkung als Verstoß gegen das Selbstverwaltungsrecht beanstandet hat,⁴⁵⁸⁸ die eine gesetzliche Abschwächung der direktdemokratischen Eingriffstiefe zur Folge hatte,⁴⁵⁸⁹ konnte sich die besondere Offenheit für bürgerschaftliche Entscheidungen in Bayern erhalten.

b) Zulässigkeit

- 1104 Die Zulässigkeit direktdemokratischer Entscheidungen auf kommunaler Ebene ergibt sich zum einen aus dem von Art. 28 Abs. 1 GG auf die Länder übertragenen Demokratieprinzip, wie bereits im Zusammenhang mit der Direktdemokratie auf Landesebene dargelegt wurde.⁴⁵⁹⁰ Zum anderen stützt die kommunale Selbstverwaltungsgarantie direktdemokratische Entscheidungsstrukturen auf der kommunalen Ebene, weil sich das Selbstverwaltungsprinzip nicht primär auf die Vertretungsorgane bezieht, sondern auf die Bürgerschaft der Gemeinde. Ungeachtet der operativen Notwendigkeit von handlungsfähigen Vertretungsorganen sind deshalb davon auch unmittelbare Mitwirkungsmöglichkeiten mit umfasst.⁴⁵⁹¹ Des Weiteren unterliegt die kommunale Demokratie – wie auf staatlicher Ebene – den Strukturvorgaben in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, wonach sich ein Vertretungsgremium und ein Umsetzungsorgan gegenüberstehen und die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens und seiner Organe gewährleistet sein muss.⁴⁵⁹²
- 1105 Wie aber unter Wahrung dieses Postulats (und der Selbstverwaltungsgarantie) die kommunale Entscheidungsfindung organisiert wird, obliegt der Gestaltungsfreiheit der Landesgesetzgebung.⁴⁵⁹³ Insbesondere geht es zu weit, die Gesetzgebung auf

4587 Krit. dazu etwa *Schmitt Glaeser*, DÖV 1998, S. 824 (824 f.), der daraus erhebliche Manipulationsgefahren und einen „Imperialismus der Minderheiten“ ableitet, und *Henneke*, ZG 2012, S. 228 (249).

4588 BayVerfG, Entsch. v. 29.8.1997 – Az. Vf. 8-VII-96 u.a., NVwZ-RR 1998, S. 82 (Ls. 6).

4589 Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung v. 26.3.1999, GVBl. BY S. 86; dazu näher der Gesetzentwurf mit Begründung in LT-Drs. BY 14/133.

4590 S. oben, → Rn. 980-983; *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 41.

4591 *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 52 f.; dogmatisch zu eng insoweit BayVerfGH, Entsch. v. 29.8.1997 – Az. Vf. 8-VII-96 u.a., NVwZ-RR 1998, S. 82 (Ls. 4 u. S. 86), der das Selbstverwaltungsrecht nur als Begrenzung bürgerschaftlicher Entscheidungsrechte versteht.

4592 Vgl. *Huber*, AÖR 126 (2001), S. 165 (188); *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 47; BayVerfGH, Entsch. v. 29.8.1997 – Az. Vf. 8-VII-96 u.a., NVwZ-RR 1998, S. 82 (Ls. 4).

4593 *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 54.

eine Verpflichtung zur optimal effektiven Verwaltungsorganisation festzulegen,⁴⁵⁹⁴ weil demokratische Entscheidungsstrukturen (auch bei einem Vertretungsgremium) naturgemäß in einem Spannungsverhältnis zur administrativen Effektivität stehen. Allerdings ist dabei – trotz der zahlreichen strukturellen Parallelen zum direktdemokratischen Instrumentarium auf Landesebene – die andere verfassungsrechtliche Rahmung kommunaler Entscheidungen zu beachten. So wenig das Vertretungsgremium im Rechtssinn als Parlament angesehen und damit der Legislative zugeordnet werden kann,⁴⁵⁹⁵ so wenig handelt auf unterstaatlicher Ebene ein souveränes (Teil-)Volk, sondern vielmehr die Bürgerschaft einer Kommune im Rahmen der verbürgten Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 GG. Somit stellen Bürgerentscheide keine Abstimmungen i.S.v. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG,⁴⁵⁹⁶ sondern Legitimationsformen des Exekutivhandelns einer in die mittelbare Staatsverwaltung integrierten Selbstverwaltungskörperschaft – und damit Verwaltungshandeln – dar.⁴⁵⁹⁷ Die Bürgerschaft übt folglich auf diesem Weg Staatsgewalt als besonderes Organ der vollziehenden Gewalt i.S.v. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG aus.⁴⁵⁹⁸

Gerade weil die Bürgerschaft hier als Selbstverwaltungsorgan handelt, ist ihr sachlicher Aktionsradius in den Kommunalverfassungen – und zwar unabhängig davon, ob der Bürgerentscheid von der Bürgerschaft oder vom Vertretungsgremium initiiert worden ist – regelmäßig auf Selbstverwaltungsangelegenheiten⁴⁵⁹⁹ oder solche des eigenen Wirkungskreises⁴⁶⁰⁰ beschränkt. Einige Länder haben – was in der Doppelung unnötig wäre – zudem die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bzw. die Weisungsaufgaben ausdrücklich als Ausschlussstatbestand in ihren Negativkatalog aufgenommen.⁴⁶⁰¹ Verfassungsrechtlich zwingend ist diese Begrenzung jedoch nicht; so können – wie in zwei Ländern⁴⁶⁰² – auch alle Angelegenheiten der Gemeinde (bzw. des Kreises) – also auch Weisungsaufgaben bzw. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises – dem direktdemokratischen Zugriff unterliegen, solange dem das Gesetzmäßigkeitsgebot der Verwaltung nicht entgegensteht und

4594 So aber *Schmitt Glaeser*, DÖV 1998, S. 824 (828).

4595 *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 45 f.

4596 So aber *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 3.

4597 *Huber*, AöR 126 (2001), S. 165 (187); *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 203 f.; *Schmitt Glaeser*, DÖV 1998, S. 824 (827).

4598 *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 204 f.

4599 §§ 17 Abs. 1 VerfBrhV, 16g Abs. 1 S. 1 GemO SH, 16f Abs. 1 S. 1 KrO SH.

4600 Art. 18a Abs. 1, 2 BayGO, 12a Abs. 1, 2 BayLKrO, §§ 21 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 GemO BW, 15 Abs. 5 Nr. 1 BbgKVerf, 8b Abs. 2 Nr. 1 HGO, 20 Abs. 1 S. 1 KV M-V, 31 Abs. 2 S. 1 NKomVG, 17a Abs. 2 Nr. 1, 47 Abs. 1 s. 1 Nr. 4 GemO RLP, 11e Abs. 2 Nr. 1, 41 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LKO RLP, 24 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 SächsGemO, 22 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 SächsLKrO, 26 Abs. 2 S. 1 KVG LSA, 17 S. 1 ThürKO, 1 Abs. 1, 11 Abs. 1, 17 Abs. 1 ThürEBBG; näher dazu *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 4 f.; *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 86–89.

4601 §§ 21 Abs. 2 Nr. 1 GemO BW, 15 Abs. 5 Nr. 1 BbgKVerf, 8b Abs. 2 Nr. 1 HGO, 24 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 SächsGemO, 22 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 SächsLKrO, 16g Abs. 2 Nr. 1 GemO SH, 16f Abs. 2 Nr. 1 KrO SH.

4602 §§ 26 Abs. 1 S. 1 GemO NRW, 23 Abs. 1 S. 1 KrO NRW, 21a KSVG SL.

entsprechende kommunalpolitischen Handlungsspielräume bestehen.⁴⁶⁰³ In zwei anderen Ländern erfolgt eine Einschränkung des Zugriffsbereichs durch den Zusatz „wichtig“, was eine erhöhte Bedeutung voraussetzt.⁴⁶⁰⁴ Schließlich bedingt die Zulässigkeit eines direktdemokratischen Verfahrens auch innerhalb seines sachlichen Kompetenzgebiets, dass der entsprechende Entscheidungsspielraum rechtlich überhaupt (ggf. noch) besteht. Daran fehlt es, wenn die Kommune hinsichtlich des Verfahrensgegenstandes bereits bestehende Rechtsbindungen eingegangen ist.⁴⁶⁰⁵

c) Entscheidungsgegenstände

- 1107 Der Hauptanwendungsfall bürgerschaftlicher Zugriffe auf hoheitliches Handeln betrifft Sachentscheidungen, die sonst das Vertretungsgremium trifft. Die damit verbundene weitere kompetenzielle Einschränkung auf die Organzuständigkeit des Vertretungsgremiums wird in vielen Kommunalverfassungen – oft unter Betonung des Surrogatscharakters – positiv festgelegt⁴⁶⁰⁶ oder in einigen Ländern durch einen Negativausschluss der originären Zuständigkeit der verwaltungsleitenden Beamten geregelt.⁴⁶⁰⁷ Organisationsrechtlich zwingend ist diese Kompetenzbeschränkung der Bürgerschaft freilich nicht: Soweit nach dem Kommunalverfassungsrecht nicht die Hauptverwaltungsperson, sondern das Vertretungsorgan das kommunale Hauptorgan (bzw. „oberste Willensbildungs- und Beschlussorgan“) ist,⁴⁶⁰⁸ erscheint es organhierarchisch widersprüchlich, dass die Bürger in die Entscheidungskompetenzen dieses Hauptorgans eingreifen können, nicht aber beim weniger bedeutenden Bürgermeister oder Landrat.

4603 Huber, AöR 126 (2001), S. 165 (200 f.); Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 90 f.; Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 40; enger dagegen Tischer, Bürgerbeteiligung, S. 67.

4604 §§ 8b Abs. 1 HGO, 20 Abs. 1 S. 1 KV M-V; zum Begriff der Wichtigkeit s. oben, → Rn. 340; nach Dünchheim, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b Rn. 30, ist dies jedenfalls für alle Entscheidungen zu bejahen, die das Gremium nicht auf Ausschüsse oder die Hauptverwaltungsperson delegieren kann.

4605 Insofern gilt nichts anderes als auf staatlicher Ebene, vgl. dazu oben, → Rn. 1049; s. außerdem VG Stuttgart, Urt. v. 17.7.2009 – Az. 7 K 3229/08, juris (Ls. 3 u. Rn. 97 f.).

4606 §§ 21 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 GemO BW, 45 Abs. 1 BezVG BE, 15 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf, 17 Abs. 3 Nr. 1 VerfBrhV, 32 Abs. 1 BezVG HH, 20 Abs. 1 S. 1 KV M-V, 32 Abs. 2 S. 1 NKomVG, 26 Abs. 1 S. 1 GemO NRW, 23 Abs. 1 S. 1 KrO NRW, 21a Abs. 1 S. 1, Abs. 4 Nr. 8 KSVG SL, 24 Abs. 2 S. 1 SächsGemO, 22 Abs. 2 Nr. 1 SächsLKrO, 26 Abs. 2 S. 1 KVG LSA.

4607 Art. 18a Abs. 3 BayGO, 12a Abs. 3 BayLKrO, §§ 8b Abs. 2 Nr. 1 HGO, 17a Abs. 2 Nr. 1 GemO RLP, 11e Abs. 2 Nr. 1 LKO RLP, 1 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ThürEBBG; Baden-Württemberg hat beide Wege (unnötig) kumulativ beschränkt, vgl. § 21 Abs. 2 Nr. 1 GemO BW.

4608 Vgl. §§ 24 Abs. 1 S. 1 GemO BW, 22 Abs. 1 S. 1 KV M-V, 45 Abs. 1 S. 1 NKomVG, 27 Abs. 1 SächsGemO, 23 SächsLKrO, 36 Abs. 1 S. 1 KVG LSA; in anderen Ländern dagegen sind das Vertretungsgremium und die Hauptverwaltungsperson gleichrangig als „Hauptorgane“ oder „Organe“ bezeichnet, vgl. Art. 29 BayGO, 22 BayLKrO, §§ 28 Abs. 1 GemO RLP, 21 Abs. 1 LKO RLP, 29 Abs. 1 KSVG SL, 22 Abs. 1 S. 1 ThürKO.

Daneben gibt es in elf der 13 Flächenländer die Möglichkeit der Abwahl volksgewählter⁴⁶⁰⁹ Bürgermeister oder Landräte durch einen Bürgerentscheid,⁴⁶¹⁰ wie das etwa besonders aufsehenerregend in Duisburg (wegen folgenschwerer Versäumnisse bei der „Love Parade“) oder in Frankfurt am Main (wegen erhobener Strafanlage) relevant geworden ist.⁴⁶¹¹ Da sich die Verfahren bei diesen beiden Entscheidungsgegenständen in den betroffenen Ländern unterscheiden und einer gesonderten Normierung unterliegen, werden die jeweiligen Verfahrensabläufe im nachfolgenden Teilabschnitt getrennt behandelt.

2. Verfahrensabläufe

a) Sachentscheidung

(1) Bürgerbegehren

(a) Verfahrenseinleitung und -berechtigung

Der bottom-up initiierte Weg zu einer direktdemokratisch getroffenen Sachentscheidung im Weg eines Bürgerentscheids führt über ein Bürgerbegehren und ist somit in den meisten Ländern zweistufig ausgestaltet. Lediglich sechs Länder sehen mit dem Erfordernis einer Zulassung des Bürgerbegehrens – bei der die rechtlichen Voraussetzungen vor dem Beginn der (Haupt-)Samlungsphase geprüft werden – ein dreistufiges Verfahren vor.⁴⁶¹² In Hamburg erfolgt die Zulässigkeitsprüfung erst während der laufenden Unterschriftensammlung und muss spätestens erfolgen, wenn ein Drittel der erforderlichen Unterschriften gesammelt worden ist (§ 32 Abs. 4 BezVG HH). Die Zulassungsentscheidung liegt entweder bei der örtlichen Verwaltung, bei der Rechtsaufsichtsbehörde oder beim Vertretungsgremium;⁴⁶¹³ im

4609 So ist in Schleswig-Holstein nur eine direktdemokratische Abwahl des gem. § 57 Abs. 1 GemO SH volksgewählten (hauptamtlichen) Bürgermeisters möglich, während der gem. § 43 Abs. 1 KrO SH vom Kreistag gewählte Landrat nur vom Kreistag abberufen werden kann (§ 35a Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 KrO SH).

4610 §§ 81, 83 BbgKVerf, 76 Abs. 4 HGO, 49 Abs. 4 HKO, 20 Abs. 7, 110 Abs. 5 KV M-V, 45o Abs. 4 NKWG, 66 Abs. 1 GemO NRW, 45 KrO NRW, 55 Abs. 1 GemO RLP, 49 Abs. 1 LKO RLP, 58 KSVG SL, 51 Abs. 7-9 SächsGemO, 47 Abs. 6-8 SächsLKrO, 64 Abs. 1 KVG LSA, 31 KWG LSA, 57d Abs. 2 GemO SH, 28 Abs. 6, 106 Abs. 3 ThürKO.

4611 Vgl. <https://nrw.mehr-demokratie.de/themen/wahlen/abwahl-archiv/abwahl-duisburg>, <https://votema.nager-ffm.ekom21cdn.de/2022-11-06/06412000/praesentation/index.html>.

4612 §§ 45 Abs. 4 BezVG BE, 15 Abs. 2 BbgKVerf, 32 Abs. 2, 4 BezVG HH, 26 Abs. 2 S. 7-10 GemO NRW, 23 Abs. 2 S. 7-10 KrO NRW, 12 Abs. 1 ThürEBBG; die Zulassungsentscheidung trifft dabei die örtliche Verwaltung oder – in Brandenburg – die Rechtsaufsichtsbehörde.

4613 Örtliche Verwaltung: §§ 49 Abs. 4 S. 3 BezVG BE, 32 Abs. 4 S. 1 BezVG HH, 12 Abs. 3 ThürEBBG; Rechtsaufsichtsbehörde: § 15 Abs. 2 S. 9 BbgKVerf; Vertretungsgremium oder Hauptausschuss: §§ 15 Abs. 4 S. 9 BbgKomVerf i.V.m. § 81 Abs. 6 BbgKWG, 26 Abs. 2 S. 9, 10 GemO NRW, 23 Abs. 2 S. 9, 10 KrO NRW.

Ablehnungsfall ist für die Initiatoren der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.⁴⁶¹⁴ In drei weiteren Ländern ist eine Anzeige vor Aufnahme der Unterschriftensammlung vorgeschrieben,⁴⁶¹⁵ wobei in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit einer antragsabhängigen Vorabzulassung besteht, wodurch sich die Initiatoren einen ggf. vergeblichen hohen Aufwand ersparen können.⁴⁶¹⁶ Das Bürgerbegehren kann in allen Ländern von den in der Kommune wahlberechtigten Personen – mithin den Gemeinde- oder Kreisbürgern – initiiert und unterstützt werden.⁴⁶¹⁷ Dabei handelt es sich um alle Deutschen und EU-Staatsangehörigen⁴⁶¹⁸ mit Hauptwohnsitz⁴⁶¹⁹ in der Kommune ab 18 oder 16 Jahren.⁴⁶²⁰

(b) Formale und inhaltliche Anforderungen

- 1110 Die Einreichung des Bürgerbegehrens unterliegt zunächst einer Reihe formaler Anforderungen. So sehen die meisten Länder ausdrücklich die Schriftform unter Ausschluss der elektronischen Kommunikation vor.⁴⁶²¹ Allein Nordrhein-Westfalen lässt diese nicht nur zu, sondern fordert sogar die Einreichung in Textform (§ 126b

4614 Vgl. §§ 45 Abs. 6 S. 2 BezVG BE, 15 Abs. 2 S. 11, Abs. 4 S. 11 BbgKVerf, 12 Abs. 5 S. 2 ThürEBBG.

4615 §§ 32 Abs. 3 S. 4 NKomVG, 26 Abs. 2 S. 3 GemO NRW, 23 Abs. 2 S. 3 KrO NRW, 25 Abs. 3 S. 1 SächsGemO, 21 Abs. 3 S. 1 SächsLKrO.

4616 §§ 32 Abs. 3 S. 5 NKomVG, 26 Abs. 2 S. 7 GemO NRW, 23 Abs. 2 S. 7 KrO NRW; dazu näher Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 Rn. 34 f.; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 16a-16i; Chr. Schmidt, NVwZ 2021, S. 582 (583); die Kommune ist an das Ergebnis der (positiven) Vorprüfung auch bei Fehlerhaftigkeit gebunden, vgl. NdsOVG, Beschl. v. 2.3.2021 – Az. 10 ME 14/21, juris (Ls. 1 u. Rn. 25).

4617 Vgl. Art. 18a Abs. 1 BayGO, 12a Abs. 1 BayLKrO, §§ 21 Abs. 3 S. 1 GemO BW, 45 Abs. 10 S. 3 BezVG BE, 15 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf, 16 Abs. 1 VerfBrvh, 32 Abs. 1 BezVG HH, 8b Abs. 3 S. 3 Hs. 2 HGO, 20 Abs. 1 S. 1 KV M-V, 26 Abs. 1 S. 1 GemO NRW, 23 Abs. 1 S. 1 KrO NRW, 17a Abs. 3 S. 4 GemO RLP, 11e Abs. 3 S. 4 LKO RLP, 21a Abs. 1 S. 1 KSVG SL, 25 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 SächsGemO, 21 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 SächsLKrO, 26 Abs. 1 KVG LSA, 16g Abs. 3 S. 1 GemO SH, 16f Abs. 3 S. 1 KrO SH, 17 S. 1 ThürKO, 1 Abs. 1 ThürEBBG.

4618 Zur teleologischen Erstreckung von Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG von den dort genannten Wahlen auch auf Abstimmungen (im Hinblick auf Art. 22 Abs. 1 AEUV) näher Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 38.1; Guckelberger, VerwArch 2015, S. 1 (29); ebenso i.E. Dietlein, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, Systematische Einführung zum Kommunalrecht Deutschlands, Rn. 13, der in der „zu enge[n]“ Formulierung ein „Redaktionsversehen“ sieht; a.A. Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 198-204, der die Erstreckung für verfassungswidrig hält.

4619 Dieser muss regelmäßig seit einer definierten Mindstdauer bestehen, z.B. drei Monate gem. § 12 Abs. 1 S. 1 GemO BW oder § 13 Abs. 1 KWG SL.

4620 18 Jahre: Art. 1 Abs. 1 BayGLKrWG, §§ 30 Abs. 1 S. 1 HGO, 22 Abs. 1 S. 1 HKO, 1 Abs. 1 KWG RLP, 13 Abs. 1 KWG SL, 15 Abs. 1 S. 1 SächsGemO, 13 Abs. 1 S. 1 SächsLKrO; 16 Jahre: §§ 12 Abs. 1 S. 1 GemO BW, 1 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 LWahlG BE, 11 Abs. 2 BbgKVerf i.V.m. § 8 Abs. 1 S. 1 BbgKWG, 4 Abs. 2 VerfBrvh i.V.m. §§ 43 Abs. 1 u. 2, 1 Abs. 1 BremWahlG, 6 Abs. 1 BezVWG HH, 13 Abs. 2 KV M-V i.V.m. § 4 Abs. 1 KWG M-V, 28 Abs. 2, 48 Abs. 1 NKomVG, 21 Abs. 2 GemO NRW i.V.m. § 7 KWG NRW, 21 Abs. 2 KVG LSA, 6 Abs. 2 S. 1 GemO SH u. § 6 Abs. 2 S. 1 KrO SH i.V.m. § 3 Abs. 1 KWG SH, 10 Abs. 2 ThürKO i.V.m. § 1 Abs. 1 u. 2 ThürKWG.

4621 §§ 21 Abs. 3 Hs. 1 GemO BW, 16 Abs. 3 S. 1 VerfBrvh, 8b Abs. 4 S. 1 Hs. 1, S. 4 HGO, 32 Abs. 6 S. 1, 2 NKomVG, 21a Abs. 2 S. 1 Hs. 1, Abs. 9 KSVG SL, 25 Abs. 1 S. 1 SächsGemO, 21 Abs. 1 S. 1 SächsLKrO, 26 Abs. 5 S. 1 KVG LSA; allein die Schriftform ordnen §§ 20 Abs. 5 S. 1 KV M-V, 16g Abs. 3 S. 2 GemO SH, 16f Abs. 3 S. 2 KrO SH an, während umgekehrt Art. 18a Abs. 18 BayGO, 12a Abs. 18 BayLKrO, §§ 15 Abs. 2 S. 10 Hs. 2, Abs. 4 S. 2 Hs. 2 BbgKVerf, 30 ThürEBBG nur die elektronische Kommunikation

BGB).⁴⁶²² Die Unterschriften sind auch dort im (logischerweise schriftlichen) Original zu sammeln, können dann aber der Kommune als Scan übersandt werden.⁴⁶²³ Außerdem hat in fast allen Ländern der Antrag (meist bis zu drei) vertretungsbe-rechtigte Personen (mit deren Einverständnis)⁴⁶²⁴ zu benennen, die für das Bürger-begehren (auch rechtsverbindliche) Erklärungen abgeben können.⁴⁶²⁵ Diese müssen nicht selbst aus der antragsberechtigten Bürgerschaft stammen (mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens),⁴⁶²⁶ weshalb hierfür auch außerörtliche rechts- oder parti-zipationskundige Personen bzw. Verbandsvertreter mandatiert werden können.⁴⁶²⁷ Die mit dieser Funktion verbundene Dispositionsbefugnis stellt die Vertrauensper-sonen als „Amtswalter“ in „eine Art organschaftliche[s] Verhältnis“ zur jeweiligen Kommune, weil sie offiziell an der kommunalen Willensbildung teilnehmen.⁴⁶²⁸

Bei einem kassatorischen⁴⁶²⁹ Bürgerbegehren, das sich gegen einen getroffenen Beschluss der Kommunalvertretung richtet,⁴⁶³⁰ gilt in zwölf Ländern eine Frist 1111

- ausschließen; näher zum Schriftformerfordernis *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. III-116.
- 4622 §§ 26 Abs. 2 S. 1 GemO NRW, 23 Abs. 2 S. 1 KrO NRW; zur Begründung wird auf die geringe Täuschungsgefahr hingewiesen, vgl. LT-Drs. NRW 17/14304, S. 77; s. auch *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 18.
- 4623 *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 18a; perspektivisch spricht sich *Seybold*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 349 (380-382), mit guten Argumenten für eine weitergehende Digitalisierung der Unterstützungssammlung aus, die etwa im Rahmen der öffentlichen Petition ebenfalls schon elektronisch erfolgt, vgl. oben, → Rn. 424; jedenfalls greift der Online-Abstimmungen erheblich erschwerende Wahlrechtsgrundsatz der Öffentlichkeit – dazu oben, → Rn. 739 – hier nicht.
- 4624 In Abgrenzung zum kommunalen Ehrenamt, s. *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 31.
- 4625 Art. 18a Abs. 4 S. 1 BayGO, 12a Abs. 4 S. 1 BayLKrO, §§ 21 Abs. 3 S. 7 GemO BW, 45 Abs. 3 S. 1 BezVG BE, 16 Abs. 3 S. 3 VerfBrhv, 32 Abs. 2 S. 2 BezVG HH, 8b Abs. 3 S. 2 HGO, 32 Abs. 3 S. 3 NKomVG, 26 Abs. 2 S. 2 GemO NRW, 23 Abs. 2 S. 2 KrO NRW, 17a Abs. 3 S. 2 GemO RLP, 11e Abs. 3 S. 2 LKO RLP, 21a Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 26 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 KVG LSA, 16g Abs. 3 S. 3 GemO SH, 16f Abs. 3 S. 3 KrO SH; nur eine Vertrauensperson und eine Stellvertretung fordern §§ 15 Abs. 2 S. 3, Abs. 4 S. 4 BbgKVerf, 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO, 21 Abs. 2 S. 1 SächsLKrO, 3 Abs. 1 ThürEBBG; keine solche Regelung gibt es nur in Mecklenburg-Vorpommern. Krit. zur rechtlichen Vertretungsberechtigung *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 Rn. 31 m.w.N., der die Vertrauenspersonen nur als Kontaktpersonen zur Verfahrensgewährleistung ansieht.
- 4626 S. dazu *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 24-24.1.
- 4627 *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 30.1.
- 4628 BVerfGK, Beschl. v. 22.2.2019 – Az. 2 BvR 2203/18, NVwZ 2019, S. 642 (Rn. 17, 22), bestätigt durch BVerfGK, Beschl. v. 23.9.2021 – Az. 2 BvR 1144/21, juris (Rn. 12); ihm folgend VGH BW, Beschl. v. 25.7.2019 – Az. 1 S 699/19, juris (Rn. 15), und NdsOVG, Urt. v. 4.12.2019 – Az. 10 LC 154/18, juris (Rn. 39); krit. *M. Roth*, NVwZ 2019, S. 1419 (1420 f.).
- 4629 Bei nicht gegen einen Gremienbeschluss gerichteten Begehren wird in der Literatur von „initiiierenden“ oder „initiatorischen“ Begehren gesprochen, vgl. *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 220; *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 35.1; *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b Rn. 4; *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 104; alternativ verwendet *T. Schmidt*, Kommunalrecht, Rn. 594, das Begriffspaar „negativ“/„positiv“.
- 4630 Dies ist nicht erst bei völliger Aufhebung eines Gremienbeschlusses, sondern bereits bei einer wesentlichen Abweichung vom Beschlusskonzept des Gremiums erfüllt, vgl. VGH BW, Beschl. v. 19.12.2016 – Az. 1 S 1883/16, juris (Ls. 1, 2 u. Rn. 29); HessVGH, Beschl. v. 13.7.2004 – Az. 8 TG 1067/04, juris

zwischen vier Wochen und vier Monaten ab Beschlussfassung oder Bekanntgabe des Beschlusses,⁴⁶³¹ innerhalb deren die Unterschriftensammlung erfolgen und das Begehren eingereicht werden muss.⁴⁶³² Anderenfalls erlangt der Vertretungsbeschluss in diesen Ländern nach Ablauf der Frist Bestandskraft, wodurch er dann einen stärkeren Schutz als ein (nach Ablauf einer Sperrfrist aufhebbarer) Bürgerentscheid genießt.⁴⁶³³ Diese Frist dient dem „Interesse der Stabilität und Verlässlichkeit“ kommunaler Willensbildung“, wobei sich der Bestandsschutz eines Grundsatzbeschlusses auch auf die ihn ausfüllenden Folgebeschlüsse erstreckt, soweit sie die in ihm getroffene Entscheidung bekräftigen oder wiederholen, nicht aber, soweit sie – etwa im Rahmen der Umsetzung – über ihn hinausgehen und neue Entscheidungsalternativen eröffnen.⁴⁶³⁴

- 1112 Um zulässig zu sein, muss ein Bürgerbegehren des Weiteren inhaltliche Vorgaben einhalten. Hierzu zählt die bereits angesprochene Beschränkung auf die Verbandskompetenz der Kommune und auf die Organkompetenz des Vertretungsgremiums, die Beachtung der Ausschlussstatbestände in den Negativkatalogen⁴⁶³⁵ sowie eine – ggf. durch Auslegung (aber ohne Heranziehung der Begründung)⁴⁶³⁶ zu ermittelnde⁴⁶³⁷ – hinreichende Bestimmtheit und Entscheidungsfähigkeit des Anliegens.⁴⁶³⁸ So verlangen alle Bundesländer die Vorlage einer konkreten Abstimmungsfrage, die

(Rn. 44); OVG NRW, Beschl. v. 23.3.2018 – Az. 15 B 337/18, BeckRS 2018, 5280 (Rn. 8); ausf. dazu S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 29-29.4; Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 220 f.

4631 Näher zum exakten Fristbeginn Haug, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 Rn. 31.1; ausf. Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 223-240.

4632 Vier Wochen: § 12 Abs. 2 ThürEBBG; sechs Wochen: §§ 20 Abs. 4 S. 2 KV M-V, 26 Abs. 3 S. 1 GemO NRW, 23 Abs. 3 S. 1 KrO NRW; acht Wochen: §§ 15 Abs. 4 S. 2 Hs. 1 BbgKVerf, 8b Abs. 3 S. 1 Hs. 2 HGO; zwei Monate: §§ 21a Abs. 2 S. 1 Hs. 2 KSVG SL, 26 Abs. 5 S. 2 KVG LSA; drei Monate: §§ 21 Abs. 3 S. 3 Hs. 2 GemO BW, 16 Abs. 2 S. 3 VerfBrhw, 32 Abs. 4 S. 4 NKomVG, 26 Abs. 3 S. 1 GemO NRW u. § 23 Abs. 3 S. 1 KrO NRW (bei fehlender Bekanntgabe), 25 Abs. 3 S. 3 SächsGemO, 21 Abs. 3 S. 3 SächsLKrO; vier Monate: §§ 17a Abs. 3 S. 1 Hs. 2 GemO RLP, 11e Abs. 3 S. 1 Hs. 2 LKO RLP; keine solche Frist sehen die Kommunal- bzw. Bezirksverfassungen in Bayern, Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein vor.

4633 S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 33-33.2.

4634 OVG RLP, Urt. v. 25.9.2019 – Az. 10 A 10472/19, juris (Ls. 3 u. Rn. 41); etwas großzügiger VGH BW, Beschl. v. 30.9.2010 – Az. 1 S 1722/10, juris (Ls. u. Rn. 22).

4635 Dazu im Einzelnen unten, → Rn. 1136-1145 und im Ländervergleich, → Rn. 1166.

4636 OVG NRW, Beschl. v. 15.5.2014 – Az. 15 B 499/14, juris (Ls. 3 u. Rn. 14); Bätge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, S. 387 (394 m.w.N.).

4637 Schoch, NVwZ 2014, S. 1473 (1478); Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 19; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 39-39.2; ausf. Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 137-145; allerdings für strenge Anforderungen an die Auslegung NdsOVG, Beschl. v. 11.8.2008 – Az. 10 ME 204/18, juris (Rn. 22).

4638 Haug, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 Rn. 34; Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 21; Dünchheim, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b Rn. 44-46; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 19-19.4; näher mit Bsp. Bätge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, S. 387 (391-393); die Fragestellung kann auch durch einen Lageplan oder eine Karte konkretisiert werden, vgl. VGH BW, Beschl. v. 13.6.2018 – Az. 1 S 1132/18, juris (Ls. 2 u. Rn. 19); OVG NRW, Beschl. v. 15.5.2014 – Az. 15 B 499/14, juris (Rn. 13).

nach den Vorgaben der meisten Länder mit Ja oder Nein beantwortet werden können muss.⁴⁶³⁹ Die Frage darf nicht suggestiv, stark wertend, polemisch bzw. beleidigend, irreführend oder gar wahrheitswidrig formuliert sein.⁴⁶⁴⁰ Eine unmittelbare Vollziehbarkeit der angestrebten Entscheidung ist dagegen nicht erforderlich, weshalb auch Folgeentscheidungen nötig machende Grundsatzentscheidungen – nicht jedoch bloße Resolutionen ohne Entscheidungscharakter⁴⁶⁴¹ – als Begehrensgegenstände zulässig sind.⁴⁶⁴² Das bereits auf Landesebene erörterte Verbot, verschiedene Anliegen in einem Begehren zu verbinden (sog. „Koppelungsverbot“),⁴⁶⁴³ gilt auf kommunaler Ebene ebenso.⁴⁶⁴⁴

14 Länder sehen außerdem ein ausdrückliches Begründungserfordernis vor,⁴⁶⁴⁵ das den potenziellen Unterstützern eine sachgerechte Entscheidung ermöglichen soll. Hierfür bedarf es einer hinreichend verständlichen Darlegung des Sachverhalts und der wesentlichen Motive und Ziele der Initiatoren sowie einer Verdeutlichung des Entscheidungsgegenstands. Bei kassatorischen Begehren zählt auch der wesentliche Inhalt des aufzuhebenden Beschlusses zur erforderlichen Sachverhaltsdarstel-

1113

4639 Abstimmungsfrage: §§ 21 Abs. 3 S. 4 GemO BW, 15 Abs. 2 S. 3, Abs. 4 S. 4 BbgKVerf, 16 Abs. 3 S. 2 VerfBrhV, 8b Abs. 3 S. 2 HGO, 20 Abs. 5 S. 1 KV M-V, 26 Abs. 2 S. 1 GemO NRW, 23 Abs. 2 S. 1 KrO NRW, 16g Abs. 3 S. 2 GemO SH, 16f Abs. 3 S. 2 KrO SH; Abstimmungsfrage mit Ja/Nein: Art. 18a Abs. 4 S. 1 BayGO, 12a Abs. 4 S. 1 BayLKrO, §§ 45 Abs. 3 S. 1 BezVG BE, 32 Abs. 2 S. 2 BezVG HH, 32 Abs. 3 S. 1 NKomVG, 17a Abs. 3 S. 2 GemO RLP, 11e Abs. 3 S. 2 LKO RLP, 21a Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO, 21 Abs. 2 S. 1 SächsLKrO, 26 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 KVG LSA, 6 Abs. 1 S. 2 ThürEBBG; dabei ist die Frage stets so zu stellen, dass das Anliegen des Begehrens mit „ja“ befürwortet und mit „nein“ abgelehnt wird, vgl. *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 124 f.

4640 *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 118; BayVGH, Beschl. v. 20.12.2021 – Az. 4 CE 21.2576, juris (Ls. 2 u. Rn. 28).

4641 *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 44–44.1.

4642 BayVGH, Beschl. v. 22.3.2022 – Az. 4 CE 21.2992, BeckRS 2022, 6562 (Rn. 17); näher *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b Rn. 47; *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 21; *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 119–121; zur Unzulässigkeit sog. „Konzeptbeschlüsse“ *Suerbaum/Retzmann*, a.a.O., Rn. 21.1, und OVG RLP, Urt. v. 25.9.2019 – Az. 10 A 10472/19, juris (Ls. 2 u. Rn. 38); strenger dagegen OVG NRW, Urt. v. 13.6.2017 – Az. 15 A 1561/15, NVwZ-RR 2017, S. 1027 (Ls. 2 u. Rn. 68).

4643 *S. oben*, → Rn. 1062 f.

4644 *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 22; *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 Rn. 35; *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 20–20.2; *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 125–127; allerdings ist eine Unterteilung in Unterfragen oder eine Doppelfrage dann zulässig, wenn sie denselben Gegenstand betreffen und nur einheitlich beantwortet werden können, vgl. OVG NRW, Urt. v. 19.2.2008 – Az. 15 A 2961/07, NVwZ-RR 2008, S. 636 (Ls. 1 u. S. 637).

4645 Außer Berlin und Hamburg: Art. 18a Abs. 4 S. 1 BayGO, 12a Abs. 4 S. 1 BayLKrO, §§ 21 Abs. 3 S. 4 GemO BW, 15 Abs. 2 S. 3, Abs. 4 S. 4 BbgKVerf, 16 Abs. 3 S. 2 VerfBrhV, 8b Abs. 3 S. 2 HGO, 20 Abs. 5 S. 1 KV M-V, 32 Abs. 3 S. 2 NKomVG, 26 Abs. 2 S. 1 GemO NRW, 23 Abs. 2 S. 1 KrO NRW, 17a Abs. 3 S. 2 GemO RLP, 11e Abs. 3 S. 2 LKO RLP, 21a Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO, 21 Abs. 2 S. 1 SächsLKrO, 26 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 KVG LSA, 16g Abs. 3 S. 2 GemO SH, 16f Abs. 3 S. 2 KrO SH, 6 Abs. 1 S. 1 ThürEBBG.

lung.⁴⁶⁴⁶ Die Begründung darf werbend formuliert sein, nicht aber durch falsche oder fehlende Angaben eine Irreführungsgefahr verursachen.⁴⁶⁴⁷

1114 In fünf Ländern ist mit der Begründungsvorgabe eine Pflicht zur Darstellung einer von der örtlichen Verwaltung erstellten Schätzung der mit dem Anliegen verbundenen einmaligen oder dauerhaften Kosten (einschließlich möglicher Folgekosten)⁴⁶⁴⁸ verbunden.⁴⁶⁴⁹ Solche Kosten entstehen nicht nur bei höheren Ausgaben, sondern auch beim Wegfall bisheriger Einnahmen.⁴⁶⁵⁰ Halten die Initiatoren die amtliche Kostenschätzung für unzutreffend (überhöht), können sie durch einen Antrag auf eine einstweilige Anordnung gem. § 123 VwGO eine gerichtliche Überprüfung herbeiführen;⁴⁶⁵¹ in Sachsen-Anhalt ist eine von den Initiatoren erstellte Kostenschätzung notwendig (§ 26 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 KVG LSA). Mit dieser Darstellungspflicht soll sichergestellt werden, dass die finanzielle Tragweite des Anliegens den potenziellen Unterstützern klar vor Augen steht.⁴⁶⁵²

1115 Sieben Länder gehen noch weiter und verlangen neben einer (eigenen) Kostenschätzung (einschließlich der für außerhalb der Verwaltung stehende Laien schwer abschätzbaren Folgekosten)⁴⁶⁵³ einen rechtlich und fiskalisch durchführbaren Deckungsvorschlag für diese Kosten.⁴⁶⁵⁴ Da jeder Euro nur einmal ausgegeben werden kann, soll dadurch die Diskussion über eine angestrebte Maßnahme – wie in den Vertretungsgremien auch – mit den damit verbundenen Posterioritäten verbunden und dafür politische Verantwortung übernommen werden.⁴⁶⁵⁵ Sowohl die Kosten-

4646 OVG RLP, Beschl. v. 5.1.2022 – Az. 10 B 11526/21, juris (Rn. 5); OVG NRW, Urt. v. 8.11.2022 – Az. 15 A 2441/20, juris (Ls. 1 u. Rn. 63).

4647 Näher zum Begründungserfordernis VGH BW, Urt. v. 21.4.2015 – Az. 1 S 1949/13, juris (Rn. 70); BayVGh, Urt. v. 17.5.2017 – Az. 4 B 16.1856, NVwZ-RR 2018, S. 71 (Rn. 44); HessVGh, Beschl. v. 21.1.2020 – Az. 8 B 2370/19, NVwZ-RR 2020, S. 805 (Rn. 19); OVG NRW, Urt. v. 7.10.2020 – Az. 15 A 2927/18, juris (Ls. 4 u. Rn. 107, 109); OVG RLP, Beschl. v. 5.1.2022 – Az. 10 B 11526/21, juris; *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 Rn. 37.1; *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 25-27; *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b Rn. 13 f.; *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 Rn. 29; *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 21-23.2; *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 106; ausf. *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 145-147, 154-160.

4648 VGH BW, Beschl. v. 13.6.2018 – Az. 1 S 1132/18, juris (Rn. 11 m.w.N.).

4649 §§ 45 Abs. 7 S. 1 BezVG BE, 15 Abs. 2 S. 3, Abs. 4 S. 4 BbgKVerf, 32 Abs. 4 S. 7 NKomVG, 26 Abs. 2 S. 6 GemO NRW, 23 Abs. 2 S. 6 KrO NRW, 16g Abs. 3 S. 2 GemO SH, 16f Abs. 3 S. 2 KrO SH.

4650 VGH BW, Beschl. v. 13.6.2018 – Az. 1 S 1132/18, juris (Ls. 1 u. Rn. 12).

4651 *Bätge*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, S. 387 (398).

4652 *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 14; *Bätge*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, S. 387 (397).

4653 *Pautsch*, NJ 2018, S. 457 (459).

4654 §§ 21 Abs. 3 S. 4 GemO BW, 16 Abs. 3 S. 2 VerfBrhw, 8b Abs. 3 S. 2 HGO, 20 Abs. 5 S. 1 KV M-V, 21a Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 25 Abs. 2 S. 2 SächsGemO, 21 Abs. 2 S. 3 SächsLKrO, 6 Abs. 1 S. 3 u. 4 ThürEBBG; näher dazu *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 Rn. 38.1 f.; *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b Rn. 15-17; *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 Rn. 26 f. (zur früheren Rechtslage in Niedersachsen); krit. dazu *Schoch*, NVwZ 2014, S. 1473 (1482).

4655 Näher dazu *Seybold*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 349 (355-357); s. auch *Bätge*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, S. 387 (398 f.).

darstellung als auch der Kostendeckungsvorschlag entfallen freilich, wenn das Begehren keine Kosten oder sogar Kosteneinsparungen verursacht.⁴⁶⁵⁶ Da sich das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags in der Praxis als besonderes Partizipationshindernis erwiesen hat, haben mehrere Länder darauf in jüngerer Zeit verzichtet und oft durch die Pflicht zur Bekanntmachung einer amtlichen Kostenschätzung ersetzt.⁴⁶⁵⁷ Dadurch ist weitgehend gesichert, dass die finanziellen Auswirkungen einer Entscheidung in der vorausgehenden Diskussion auch ohne Kostendeckungsvorschlag relevant sind.⁴⁶⁵⁸

(c) Sammlung

In allen Bundesländern ist grundsätzlich eine freie Sammlung der erforderlichen Unterschriften vorgesehen. In Bayern ist dem Satzungsgeber eine Einschränkung der freien Sammlung sogar ausdrücklich untersagt, und in Hamburg erfolgt nach freier Sammlung eines Drittels der erforderlichen Unterschriften eine offizielle Bekanntmachung des Bürgerbegehrens und eine parallele amtliche Auslegung von Unterschriftenlisten;⁴⁶⁵⁹ in sechs Ländern ist die Dauer der Unterschriftensammlung zeitlich limitiert (vier bis zwölf Monate).⁴⁶⁶⁰ Da zur Unterzeichnung – wegen der damit verbundenen Teilhabe an einem auf die Ausübung von Staatsgewalt gerichteten Prozess – (nur) die jeweiligen Bürger der Kommune berechtigt sein können,⁴⁶⁶¹ ist für die Unterzeichnung in der Regel (wie beim Volksbegehren) die Angabe von Vor- und Nachnamen, der Anschrift, des Geburtsdatums und des Datums der Unterschrift erforderlich,⁴⁶⁶² um die Unterzeichner identifizieren und ihre Unter-

4656 VGH BW, Urt. v. 21.4.2015 – Az. 1 S 1949/13, juris (Rn. 72); OVG NRW, Urt. v. 7.10.2020 – Az. 15 A 2927/18, juris (Ls. 2 u. Rn. 86); *Schoch*, NVwZ 2014, S. 1473 (1479); *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 14.1; *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 165 f., nimmt darüber hinaus auch Bagatel- und Sowieso-Kosten aus der Darstellungspflicht aus.

4657 LT-Drs. NI 17/5423, S. 32, führt 42 % aller Unzulässigkeitsfälle darauf zurück; s. auch LT-Drs. RLP 16/5578, S. 7, 9 (mit 15,1 % aller Unzulässigkeitsfälle), LT-Drs. NRW 15/2151, S. 13 f., und LT-Drs. SH 18/310, S. 17; auch Brandenburg und Sachsen-Anhalt sahen noch vor einigen Jahren anstelle der amtlichen Kostenschätzung einen Kostendeckungsvorschlag der Initiatoren vor, vgl. *Haug*, Kommunales Partizipationsrecht, S. 153 (161, Fn. 40); *Pautsch*, NJ 2018, S. 457 (458–460); s. auch *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 Rn. 28a–28c; *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 106 f.

4658 *Seybold*, DÖV 2018, S. 293 (299).

4659 Art. 18a Abs. 17 S. 2 BayGO, 12a Abs. 17 S. 2 BayLKrO, § 32 Abs. 6 BezVG HH.

4660 §§ 45 Abs. 10 S. 1 BezVG BE (sechs Mon.), 15 Abs. 2 S. 5 Nr. 2 BbgKVerf (ein Jahr bezogen auf jede einzelne Unterschrift), 32 Abs. 3 S. 1 BezVG HH (sechs Mon.), 32 Abs. 6 S. 1 NKomVG (sechs Mon.), 25 Abs. 3 S. 2 SächsGemO u. § 21 Abs. 3 S. 2 SächsLKrO (je zwölf Mon.), 13 Abs. 2 S. 1 ThürEBBG (vier Mon.).

4661 S. oben, → Rn. 1109.

4662 Vgl. §§ 45 Abs. 7 S. 3 BezVG BE, 15 Abs. 3 S. 3, 15 Abs. 2 S. 4 BbgKVerf i.V.m. § 81 Abs. 3 S. 3 Nr. 2–4 BbgKWG, 32 Abs. 4 S. 2, 31 Abs. 3 NKomVG, 26 Abs. 4 S. 6, 25 Abs. 4 S. 2 GemO NRW, 23 Abs. 4 S. 6, 22 Abs. 4 S. 2 KrO NRW, 17a Abs. 3 S. 6 GemO RLP, 11e Abs. 3 S. 6 LKO RLP, 6 Abs. 4 S. 1 ThürEBBG; näher dazu *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 210–213.

stützungsberechtigung überprüfen zu können.⁴⁶⁶³ Zudem gibt es vereinzelt – v.a. in Thüringen – unterschiedlich weitreichende ausdrücklich geregelte Vorgaben für die Unterschriftenlisten, was den Abdruck des Wortlauts des Begehrens, seiner Begründung, der Kostenschätzung, der Namen und Anschriften der Vertrauenspersonen sowie eines Datenschutzhinweises betrifft.⁴⁶⁶⁴ Wegen des Unterstützungszusammenhangs von Gegenstand und Unterschrift gilt dies jedoch ebenso in den Ländern ohne ausdrückliche Regelung⁴⁶⁶⁵ oder mit einer bloßen Andeutung.⁴⁶⁶⁶

(d) Zustandekommen

- 1117 Ein Bürgerbegehren ist dann zustande gekommen, wenn sich die erforderliche Anzahl an Bürgern mit ihrer Unterschrift dahinter gestellt hat. Ob das erforderliche Unterschriften- oder Unterstützungsquorum⁴⁶⁶⁷ erreicht ist, wird nach Abschluss der Sammlungsphase geprüft; soweit die Zulässigkeit nicht bereits vorab festgestellt wurde, bezieht sich die Prüfung auch auf die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen.⁴⁶⁶⁸ Bei inhaltlichen Mängeln ist eine Teilzulassung (insofern eher als bei Volksbegehren)⁴⁶⁶⁹ möglich, soweit der zulässige Teil allein noch sinnvoll und eigenständig entscheidungsfähig ist.⁴⁶⁷⁰ Die Zuständigkeit für diese Prüfung und Entscheidung liegt in den meisten Ländern beim Vertretungsgremium,⁴⁶⁷¹ das als

4663 Daher ist das Fehlen einzelner Angaben unschädlich, solange die Identifizierung noch sicher möglich ist, vgl. OVG NRW, Beschl. v. 1.8.2013 – Az. 15 B 584/13, juris (Ls. 2 u. Rn. 7).

4664 Vgl. §§ 15 Abs. 2 S. 3, Abs. 4 S. 4 BbgKVerf, 17a Abs. 3 S. 5 GemO RLP, 11e Abs. 3 S. 5 LKO RLP, 6 Abs. 1 u. 2 ThürEBBG.

4665 BayVGh, Beschl. v. 13.10.2021 – Az. 4 ZB 21.1255, BeckRS 2021, 34517 (Ls. u. Rn. 7); NdsOVG, Urt. v. 4.12.2019 – Az. 10 LC 43/19, juris (Ls. u. Rn. 32); *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b Rn. 11, 19, 26; *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 Rn. 29, 32.

4666 §§ 26 Abs. 4 S. 6, 25 Abs. 4 GemO NRW, 23 Abs. 4 S. 6, 22 Abs. 4 KrO NRW fordern den Abdruck des „vollen Wortlaut[s] des Antrags“, wozu S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 36-36.3, auch die Begründung und die Nennung der Vertrauenspersonen zählt; für die Nennung der Kostenschätzung auf den Unterschriftsbögen gibt es dagegen eine ausdrückliche Regelung, vgl. §§ 26 Abs. 2 S. 6 GemO NRW, 23 Abs. 2 S. 6 KrO NRW; s. auch *Bätge*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, S. 387 (399 f.).

4667 Dazu im Einzelnen unten, → Rn. 1147 f., und im Ländervergleich, → Rn. 1166.

4668 Also insbesondere die Nichtbetroffenheit eines Ausschlussstatbestandes und die Einhaltung etwaiger Fristen (v.a. beim kassatorischen Bürgerbegehren), s. z.B. *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b Rn. 51 f.; zur Bindung der Vorabprüfung vgl. S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 62a, 64a.

4669 S. oben, → Rn. 1025.

4670 *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a Rn. 45; BayVGh, Urt. v. 14.10.1998 – Az. 4 B 98.505, BeckRS 1998, 19318 (Rn. 38); ähnlich *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 373.

4671 Art. 18a Abs. 8 S. 1 BayGO, 12a Abs. 8 S. 1 BayLKrO, §§ 21 Abs. 4 S. 1 GemO BW, 81 Abs. 6 BbgKWG, 16 Abs. 5 S. 1 VerfBrhV, 8b Abs. 4 S. 2 HGO, 20 Abs. 5 S. 4 KV M-V (im Benehmen mit der Rechtsaufsichtsbehörde), 32 Abs. 7 S. 1 NKomVG (Hauptausschuss), 26 Abs. 6 S. 1 GemO NRW, 23 Abs. 6 S. 1 KrO NRW, 17a Abs. 4 S. 2 GemO RLP, 11e Abs. 4 S. 2 LKO RLP, 21a Abs. 5 S. 1 KSVG SL, 25 Abs. 4 S. 1 SächsGemO, 21 Abs. 4 S. 1 SächsLKrO, 26 Abs. 6 S. 1 KVG LSA, 14 Abs. 4 S. 2 ThürEBBG.

politisch besetztes Organ mit dieser reinen Rechtsprüfung⁴⁶⁷² strukturell überfordert ist, weil es meistens die inhaltliche Gegenposition zum Bürgerbegehren vertritt und insofern sachlich befangen ist. Somit verstößt eine solche Zuständigkeitszuweisung gegen den im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Grundsatz einer funktionsgerechten Organisationsstruktur.⁴⁶⁷³ Näherliegender ist folglich, wie in einigen Ländern geregelt,⁴⁶⁷⁴ die Zulässigkeitsprüfung durch die örtliche Verwaltung oder (besser noch) die Rechtsaufsichtsbehörde.⁴⁶⁷⁵

Im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung ist in manchen Ländern eine Anhörung der Vertrauenspersonen des Begehrens vorgeschrieben⁴⁶⁷⁶ und die Entscheidung öffentlich bekannt zu machen.⁴⁶⁷⁷ Die zudem in den meisten Ländern ausdrücklich geregelte Entscheidungsfrist bewegt sich zwischen „unverzüglich“ (also ohne schuldhaftes Zögern)⁴⁶⁷⁸ und drei Monaten.⁴⁶⁷⁹ Da der Zulässigkeitsentscheidung (bzw. genauer: deren Bekanntgabe gegenüber den Vertrauenspersonen)⁴⁶⁸⁰ die Qualität eines Verwaltungsaktes zukommt,⁴⁶⁸¹ können die Vertrauenspersonen und in zwei Ländern sogar alle Unterzeichner des Begehrens eine Verpflichtungsklage (in Form

1118

4672 Vgl. *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b Rn. 53; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 63; *Pautsch*, NJ 2018, S. 457 (460).

4673 *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 347-352; etwas zurückhaltender bei ähnlicher Tendenz *Pautsch*, NJ 2018, S. 457 (460).

4674 Örtliche Verwaltung: §§ 45 Abs. 11 S. 1 BezVG BE, 32 Abs. 3 S. 3 BezVG HH; Rechtsaufsichtsbehörde: §§ 16g Abs. 5 S. 1 GemO SH, 16f Abs. 5 S. 1 KrO SH.

4675 Vgl. *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 533; *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 112; *Unger*, AöR 139 (2014), S. 80 (83 f. u. Fn. 19).

4676 Vgl. §§ 21 Abs. 4 S. 1 GemO BW, 16 Abs. 5 S. 2 VerfBrhV, 17a Abs. 4 S. 2 GemO RLP, 11e Abs. 4 S. 2 LKO RLP; soweit nicht ausdrücklich die Anhörung im Gremium erfolgen muss, kann dies auch durch eine schriftliche Stellungnahme erfolgen, vgl. LT-Drs. BW 15/7265, S. 36.

4677 Vgl. §§ 25 Abs. 4 S. 2 SächsGemO, 21 Abs. 4 S. 2 SächsLKrO, 26 Abs. 6 S. 4 KVG LSA.

4678 Vgl. § 121 Abs. 1 BGB; näher *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 Rn. 43; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 64.

4679 Art. 18a Abs. 8 S. 1 BayGO u. Art. 12a Abs. 8 S. 1 BayLKrO (jewe. unverzüglich/max. ein Mon.), §§ 21 Abs. 4 S. 1 GemO BW (unverzüglich/zwei Mon.), 45 Abs. II S. 1 BezVG BE (ein Mon.), 16 Abs. 5 S. 1 VerfBrhV (drei Mon.), 14 Abs. 4 S. 2 ThürEBBG (zwei Mon.); unverzüglich, spätestens aber in sechs Wochen: §§ 26 Abs. 6 S. 1 KVG LSA, 16g Abs. 5 S. 1 GemO SH, 16f Abs. 5 S. 1 KrO SH; unverzüglich (ohne zeitliche Obergrenze): §§ 20 Abs. 5 S. 4 KV M-V, 32 Abs. 7 S. 1 NKomVG, 26 Abs. 6 S. 1 GemO NRW, 23 Abs. 6 S. 1 KrO NRW, 21a Abs. 5 S. 1 KSVG SL.

4680 VGH BW, Beschl. v. 25.7.2019 – Az. 1 S 699/19, juris (Ls. 2 u. Rn. 19); *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 361-363.

4681 Insbesondere kann die Außenwirkung nicht mit Blick auf die Organqualität der Bürgerschaft verneint werden, weil diese hier im status activus handelt; ausf. dazu *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 46-47b m.w.N.; *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 Rn. 44 m.w.N. zu beiden Positionen; *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b Rn. 57, 61; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 65-65c; s. auch HessVGH, Beschl. v. 30.11.2015 – Az. 8 A 889/13, BeckRS 2016, 43186 (Rn. 28); s. insbes. OVG NRW, Beschl. v. 20.8.2020 – Az. 15 B 760/20, BeckRS 2020, 20911 (Ls. u. Rn. 10-13), und VGH BW, Beschl. v. 25.7.2019 – Az. 1 S 699/19, juris (Rn. 15f.), wonach auch die vom Bundesverfassungsgericht erkannte Amtswalter-Qualität der Vertrauenspersonen (BVerfGK, Beschl. v. 22.2.2019 – Az. 2 BvR 2203/18, NVwZ 2019, S. 642, Rn. 17, 22) an der Verwaltungsaktsqualität nichts ändert; a.A. NdsOVG, Urt. v. 4.12.2019 – Az. 10 LC 154/18, juris (Rn. 39).

der Versagungsgegenklage) erheben.⁴⁶⁸² Hierbei ist das Widerspruchsverfahren – für das dann die Rechtsaufsichtsbehörde zuständig ist – teils angeordnet, teils ausgeschlossen.⁴⁶⁸³ Da eine Ablehnung eines Bürgerbegehrens jeden Unterzeichner möglicherweise in seinen bürgerschaftlichen Rechten verletzt (§ 42 Abs. 2 VwGO), ist in den Ländern ohne gesonderte Regelung ebenfalls von einem Klagerecht aller Unterzeichner auszugehen.

- 1119 Im Fall des Zustandekommens des Bürgerbegehrens ist das Vertretungsgremium der jeweiligen Gebietskörperschaft am Zug. Sie berät nun – insoweit völlig vergleichbar mit der parlamentarischen Behandlung des Volksbegehrens – über das Begehren. In einigen Ländern ist den Vertrauenspersonen (nur persönlich) bei allen diesbezüglichen Beratungen im Vertretungsgremium und in seinen Ausschüssen ein partizipationsrechtlich bedeutsames Zutritts- und Rede- bzw. Anhörungsrecht eingeräumt.⁴⁶⁸⁴ Zur Vermeidung einer Entscheidungsverschleppung sehen die meisten Länder Regelungen mit zeitlichen Obergrenzen zwischen drei und sechs Monaten – teilweise mit Verlängerungsoptionen im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen⁴⁶⁸⁵ – für diesen Verfahrensabschnitt vor.⁴⁶⁸⁶
- 1120 Macht sich das Vertretungsgremium das Begehren (innerhalb der ggf. gesetzten Frist) zu eigen, ist das direktdemokratische Verfahren beendet, weil es keines Bürgerentscheids mehr bedarf.⁴⁶⁸⁷ Allerdings ist dann ein solcher „abscheidender“

4682 Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 58; Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 Rn. 45; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 75-76.2; Tischer, Bürgerbeteiligung, S. 113; Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 442 f.; Unger, AöR 139 (2014), S. 80 (92), der auch (S. 93-95) auf die Probleme einer einstweiligen Anordnung wegen des Verbots einer Vorwegnahme der Hauptsache eingeht; s. auch HessVG, Beschl. v. 16.7.1996 – Az. 6 TG 2264/96, NVwZ 1997, S. 310 (Ls. u. Rn. 3), wonach in der Nichtzulassung des Bürgerbegehrens eine Verkürzung des durch die Unterzeichnung erworbenen Mitwirkungsrechts aller Unterzeichner liegt und diese deshalb unabhängig von einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung dagegen klagen können.

4683 §§ 45 Abs. II S. 2 BezVG BE, 32 Abs. 4 S. 2 BezVG HH, 26 Abs. 6 S. 3 GemO NRW, 23 Abs. 6 S. 3 KrO NRW; mit Vorverfahren: §§ 41 Abs. 2 KWG BW, 25 Abs. 4 S. 3 SächsGemO, 21 Abs. 4 S. 3 SächsLKrO, 26 Abs. 6 S. 5, 25 Abs. 6 KVG LSA; ohne Vorverfahren: Art. 18a Abs. 8 S. 2 BayGO, 12a Abs. 8 S. 2 BayLKrO, §§ 15 Abs. 3 S. 7 BbgKVerf, 14 Abs. 6 ThürEBBG.

4684 Vgl. §§ 46 Abs. 1 S. 1 Hs. 2, S. 2 BezVG BE (mit einem nachfolgendem Recht zu nicht wesentlichen Begehrensänderungen), 26 Abs. 6 S. 6 GemO NRW, 23 Abs. 6 S. 6 KrO NRW, 26 Abs. 6 S. 2 KVG LSA, 16g Abs. 5 GemO SH, 16f Abs. 5 KrO SH, 3 Abs. 3 S. 1 ThürEBBG; näher dazu S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 Rn. 68.

4685 Mit dreimonatiger Verlängerungsoption: Art. 18a Abs. 10 S. 1 BayGO, 12a Abs. 10 S. 1 BayLKrO, §§ 27 Abs. 1 S. 2 KVG LSA, 16g Abs. 6 S. 4 GemO SH, 16f Abs. 6 S. 4 KrO SH; ohne Begrenzung: § 18 Abs. 2 S. 2 ThürEBBG.

4686 Drei Monate: Art. 18a Abs. 10 S. 1 BayGO, 12a Abs. 10 S. 1 BayLKrO, §§ 32 Abs. 7 S. 4 NkomVG, 26 Abs. 6 S. 4 GemO NRW, 23 Abs. 6 S. 4 KrO NRW, 21a Abs. 5 S. 2, 5 KSVG SL, 25 Abs. 4 S. 4 SächsGemO, 21 Abs. 4 S. 4 SächsLKrO, 27 Abs. 1 S. 1 KVG LSA, 16g Abs. 6 S. 3 GemO SH, 16f Abs. 6 S. 3 KrO SH; vier Monate: §§ 21 Abs. 6 GemO BW, 46 Abs. 1 S. 6 BezVG BE (mit Abweichungsoption im Zusammenhang mit Wahlen, Volksentscheiden oder einem anderen Bürgerentscheid), 32 Abs. 7 S. 1 BezVG HH; sechs Monate: §§ 55 Abs. 1 S. 2 KWG HE, 15 Abs. 2, 18 Abs. 2 S. 1 ThürEBBG (aufgeteilt auf drei Monate für die Beratungen und drei Monate für die Vorbereitung des Bürgerentscheids).

4687 S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 66; vgl. zum „küperten“ Volksbegehren oben, → Rn. 1034-1036.

Gremienbeschluss in einigen Ländern ausdrücklich mit derselben erhöhten Änderungsfestigkeit wie im Fall des Bürgerentscheids ausgestattet.⁴⁶⁸⁸ Während dieser Gremienbeschluss in zehn Ländern auf eine im Wesentlichen⁴⁶⁸⁹ oder völlig⁴⁶⁹⁰ unveränderte Übernahme beschränkt ist, eröffnen sechs Länder gezielt Verhandlungsspielräume, indem auch eine modifizierte Gremienentscheidung im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen möglich ist.⁴⁶⁹¹ Freilich ist dabei der durch die Unterstützung des Begehrens erzeugte Legitimationszusammenhang zu beachten, weshalb ein das Grundanliegen wesentlich tangierender Kompromiss nicht mehr davon gedeckt wäre.

Nur wenn das Vertretungsgremium das Begehren nicht fristgerecht übernimmt oder sogar ablehnt, ist der Weg zum Bürgerentscheid (erforderlichenfalls mit der allgemeinen Leistungsklage einklagbar)⁴⁶⁹² eröffnet. Während die Landesparlamente in allen Bundesländern beim staatlich-direkt-demokratischen Entscheidungsprozess dazu berechtigt sind, dem Volksbegehren einen eigenen Alternativentwurf beizufügen, ist dies auf kommunaler Ebene erstaunlicherweise sehr viel schwächer ausgeprägt: Lediglich fünf Länder räumen ihren kommunalen Vertretungsgremien ein entsprechendes Recht ein,⁴⁶⁹³ während diese in allen anderen Ländern zu einer – gegenüber dem dann allein zur Abstimmung kommenden Bürgerbegehren – destruktiven Positionierung genötigt sind, anstatt sich mit einem eigenen Lösungsvorschlag konstruktiv präsentieren zu können.⁴⁶⁹⁴ Dies erstaunt insbesondere in den Ländern,

1121

4688 Art. 18a Abs. 14 BayGO, 12a Abs. 13 BayLKRö, §§ 20 Abs. 5 S. 5 KV M-V, 24 Abs. 5 S. 2 SächsGemO, 22 Abs. 5 S. 2 SächsLKRö, 16g Abs. 5 S. 4 GemO SH, 16f Abs. 5 S. 4 KRö SH; auch ohne eine derartige Regelung kann ein kupierender Gremienbeschluss im Weg einer teleologischen Erweiterung oder einer Analogie dem höheren Bestandsschutz eines Bürgerentscheids unterworfen werden, vgl. Unger, AöR 2014, S. 80 (91); Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 390-392.

4689 § 8b Abs. 4 S. 3, 4 HGO mit Möglichkeit einer bloßen Wortlautvereinbarung, vgl. auch Dünchheim, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b HGO Rn. 44; § 32 Abs. 7 S. 5 NKomVG.

4690 Art. 18a Abs. 14 BayGO, 12a Abs. 13 BayLKRö, §§ 21 Abs. 4 S. 3 GemO BW, 15 Abs. 3 S. 9, Abs. 4 S. 12 BbgKVerf, 16 Abs. 5 S. 3 VerfBrhw, 20 Abs. 5 S. 5 KV M-V, 26 Abs. 6 S. 5 GemO NRW, 23 Abs. 6 S. 5 KRö NRW, 21a Abs. 5 S. 4 KSVG SL, 24 Abs. 5 S. 1 SächsGemO, 22 Abs. 5 S. 1 SächsLKRö; näher zum Identitätserfordernis zwischen Beschluss und Begehren s. Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 81-82.1; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 67.

4691 §§ 46 Abs. 1 S. 4 BezVG BE, 32 Abs. 7 S. 1 BezVG HH, 17a Abs. 5 GemO RLP, 11e Abs. 5 LKO RLP, 27 Abs. 1 S. 3, 4 KVG LSA, 16g Abs. 5 S. 3 GemO SH, 16f Abs. 5 S. 3 KRö SH, 18 Abs. 4 S. 1, 2 ThürEBBG; krit. dazu Tischer, Bürgerbeteiligung, S. 114 f., der in der entsprechenden Dispositionsberechtigung der Vertrauenspersonen eine Überdehnung ihres begrenzten Mandats sieht.

4692 Zumindest durch die Vertrauenspersonen, vgl. S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 105-105.4, oder sogar durch alle Stimmberechtigten, vgl. Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 460-463.

4693 §§ 46 Abs. 1 S. 5 BezVG BE, 32 Abs. 7 S. 2 BezVG HH, 16g Abs. 5 S. 6 GemO SH, 16f Abs. 5 S. 6 KRö SH, 18 Abs. 3 ThürEBBG; etwas eingeschränkt in § 33 Abs. 1 S. 2 NKomVG durch ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis.

4694 Ähnlich Seybold, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 349 (384); diese Lücke kann durch die Möglichkeit eines Vertretungsbegehrens nicht (vollwertig) geschlossen werden (a.A. Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 410), weil dafür meist qualifizierte Mehrheiten gelten und dadurch (mit Ausnahme von Niedersachsen, vgl. § 33 Abs. 1 S. 2 NKomVG) ein separates Bürgerent-

deren kommunales Partizipationsrecht von einem deutlichen Bemühen geprägt ist, den Repräsentativorganen eine starke Stellung gegenüber den direktdemokratischen Instrumenten zu verschaffen.⁴⁶⁹⁵

(2) Vertretungsbegehren

- 1122 Der zweite Weg zu einem Bürgerentscheid über eine Sachfrage erfolgt top-down durch einen entsprechenden Beschluss des Vertretungsgremiums, der in 14 Ländern gesetzlich vorgesehen ist und für den in neun Ländern eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl und in zwei Ländern zumindest eine absolute Mitglieder Mehrheit erforderlich ist.⁴⁶⁹⁶ Die qualifizierte Mehrheit wird mit der besonderen Bedeutung einer punktuellen Abgabe des von der Bürgerschaft erhaltenen Entscheidungsmandats des Gremiums, die sich auf eine breite Mehrheit stützen können soll, begründet;⁴⁶⁹⁷ deshalb soll es der Vertretung nicht zu leicht gemacht werden, sich ihrer Entscheidungspflicht zu entziehen.⁴⁶⁹⁸ Für einen solchen bürgerentscheidensinitiiierenden Gremienbeschluss sehen manche Kommunalverfassungen die Bezeichnung „Vertreterbegehren“,⁴⁶⁹⁹ „Ratsbürgerentscheid“ bzw. „Kreistagsbürgerentscheid“⁴⁷⁰⁰ oder „Ratsbegehren“⁴⁷⁰¹ vor.
- 1123 Dieses Vertretungsbegehren unterliegt – ebenso wie das Bürgerbegehren – den kompetenziellen Einschränkungen auf die Verbandszuständigkeit der Kommune und die Organzuständigkeit des Gremiums sowie den inhaltlichen Ausschlussstatbeständen in den Negativkatalogen, was sich entweder aus der Regelungssystematik⁴⁷⁰²

scheidsverfahren eingeleitet wird, vgl. *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 GemO Rn. 49a.2.

4695 Dies gilt beispielsweise für Baden-Württemberg, dessen Kommunalrecht (trotz anderslautender politischer Bekenntnisse) eine vergleichsweise partizipationskritische Tendenz aufweist, etwa durch die Dichte an Ausschlussstatbeständen und das Fehlen von Bürgerbegehren und -entscheid auf Kreisebene sowie eines Abwahlrechts für Bürgermeister und Landräte.

4696 Zweidrittelmehrheit der Mitglieder: §§ 21 Abs. 1 GemO BW, 46 Abs. 4 BezVG BE, 17 Abs. 1 VerfBrhw, 8b Abs. 1 S. 2 HGO, 33 Abs. 1 S. 1 NKomVG, 26 Abs. 1 S. 2 GemO NRW, 23 Abs. 1 S. 2 KrO NRW, 24 Abs. 1 SächsGemO, 22 Abs. 1 SächsLKrO, 27 Abs. 2 S. 1 KVG LSA, 18 Abs. 5 S. 1 ThürEBBG; absolute Mitglieder Mehrheit: §§ 20 Abs. 3 KV M-V, 16g Abs. 1 S. 1 GemO SH, 16f Abs. 1 S. 1 KrO SH; ein einfacher Beschluss genügt gem. Art. 18a Abs. 2 BayGO, 12a Abs. 2 BayLKrO, §§ 17a Abs. 1 S. 2 GemO RLP, 11e Abs. 1 S. 2 LKO RLP, 21a Abs. 1 S. 2 KSVG SL.

4697 LT-Drs. BW 15/7265, S. 27.

4698 Vgl. LT-Drs. HE 19/2200, S. 15; *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 33 NKomVG Rn. 7h.

4699 §§ 8b Abs. 1 S. 2 HGO, 20 Abs. 3 KV M-V.

4700 §§ 26 Abs. 1 S. 2 GemO NRW, 23 Abs. 1 S. 2 KrO NRW.

4701 § 18 Abs. 5 S. 1 ThürEBBG.

4702 Art. 18a Abs. 1-3 BayGO, 12a Abs. 1-3 BayLKrO, §§ 21 Abs. 1, 2 GemO BW, 46 Abs. 4, 45 Abs. 1 BezVG BE, 17 Abs. 1, 3 VerfBrhw, 8b Abs. 1, 2 HGO (vgl. dazu *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b HGO Rn. 8), 20 Abs. 1-4 KV M-V, 17a Abs. 1, 2 GemO RLP, 11e Abs. 1, 2 LKO RLP, 21a Abs. 1, 4 KSVG SL, 24 Abs. 1, 2 SächsGemO, 22 Abs. 1, 2 SächsLKrO, 16g Abs. 1, 2 GemO SH, 16f Abs. 1, 2 KrO SH.

oder aus ausdrücklichen Festlegungen⁴⁷⁰³ der Kommunalgesetze ergibt.⁴⁷⁰⁴ Eine singuläre Besonderheit weist Thüringen auf, wo einem Ratsbegehren von oben ein Alternativentwurf von unten gegenübergestellt werden kann. Die Unterschriftensammlung für ein solches Alternativ-Bürgerbegehren muss spätestens vier Wochen nach der Ratsentscheidung beginnen und ist auf zwei Monate begrenzt. Für das Zustandekommen genügt ein halbiertes Unterstützungsquorum; das Ratsreferendum ist solange aufgeschoben (§ 18 Abs. 5 S. 4-10 ThürEBBG).

Da in allen Fällen die Entscheidung über das Vertretungsbegehren im freien politischen Ermessen des Vertretungsgremiums liegt und die Partizipationswilligen weder einen Anspruch noch einen Einfluss darauf haben, ob eine Abstimmung angesetzt wird, ist dieses Instrument – ebenso wie das fakultativ von oben angesetzte Referendum auf Landesebene⁴⁷⁰⁵ – nicht dem Partizipationsrecht zuzuordnen, sondern dem Recht hoheitlicher Entscheidungsorganisation. In sechs Ländern geht die Systematik der maßgeblichen Kommunalrechtsvorschriften zum direktdemokratischen Entscheidungsinstrumentarium vom Bürgerbegehren als Regelfall und vom Vertretungsbegehren als ergänzenden Ausnahmefall zur Einleitung eines Bürgerbegehrens aus, indem das Vertretungsbegehren – teilweise deutlich – nachrangig geregelt wird;⁴⁷⁰⁶ erst recht gilt dies in den zwei weiteren Ländern, die ein allgemeines Vertretungsbegehren gar nicht kennen.⁴⁷⁰⁷ In zwei Ländern gilt dagegen eine umgekehrte Regelungssystematik, die zunächst auf das Vertretungsbegehren abstellt und erst im späteren Normverlauf auf das Bürgerbegehren eingeht.⁴⁷⁰⁸ In sechs Ländern werden beide Zugangswege unmittelbar hintereinander genannt, wodurch eine Parallelität zum Ausdruck kommt.⁴⁷⁰⁹ 1124

(3) Bürgerentscheid

Zum Bürgerentscheid, dessen Termin vom Vertretungsgremium – meist innerhalb der bereits angesprochenen Fristvorgaben – festgelegt wird,⁴⁷¹⁰ sind alle wahlberech- 1125

4703 §§ 33 Abs. 1 S. 3 NKomVG, 26 Abs. 1 S. 3 GemO NRW, 23 Abs. 1 S. 3 KrO NRW, 27 Abs. 2 S. 2 KVG LSA, 18 Abs. 5 S. 2 ThürEBBG.

4704 S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 79.

4705 Dazu oben, → Rn. 989-994.

4706 §§ 45 Abs. 1, 46 Abs. 4 BezVG BE, 16 Abs. 1, 17 Abs. 1 VerfBrhV, 20 Abs. 1, 3 KV M-V, 32 Abs. 1, 33 Abs. 1 NKomVG, 26 Abs. 1, 27 Abs. 2 KVG LSA, 11 Abs. 1, 18 Abs. 5 ThürEBBG.

4707 In Brandenburg und Hamburg sind solche Gremienbeschlüsse nur zur Aufhebung bzw. zum zeitlichen Vorziehen eines Bürgerentscheids vorgesehen, vgl. §§ 15 Abs. 7 S. 2 BbgKVerf, 32 Abs. 6 S. 2 BezVG HH.

4708 §§ 21 Abs. 1 u. 3 GemO BW, 16g Abs. 1 u. 3 GemO SH, 16f Abs. 1 u. 3 KrO SH.

4709 Art. 18a Abs. 1, 2 BayGO, 12a Abs. 1, 2 BayLKrO, §§ 8b Abs. 1 HGO, 26 Abs. 1 GemO NRW, 23 Abs. 1 KrO NRW, 17a Abs. 1 GemO RLP, 11e Abs. 1 LKO RLP, 21a Abs. 1 KSVG SL, 24 Abs. 1 SächsGemO, 22 Abs. 1 SächsLKrO.

4710 Eine Besonderheit enthält § 33 Abs. 2 S. 2 NKomVG, wonach der Abstimmungssonntag gerade nicht mit einer kommunalen Wahl zusammenfallen darf, weil nach LT-Drs. NI 13/2400, S. 10, ansonsten eine inadäquate Beeinflussung zu befürchten sei; dazu diff. Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 33 NKomVG Rn. 9.

tigten Einwohner – mithin die Bürger im kommunalrechtlichen Sinn – aufgerufen.⁴⁷¹¹ Die Durchführung obliegt (völlig vergleichbar mit Wahlen), anders als beim Begehren, ausschließlich den zuständigen kommunalen Behörden;⁴⁷¹² in einigen Ländern ist die Möglichkeit einer Briefabstimmung gesetzlich vorgeschrieben.⁴⁷¹³ Die zur Abstimmung kommenden Fragen müssen jeweils mit Ja oder Nein zu beantworten sein.⁴⁷¹⁴

- 1126 Die Ergebnisfeststellung obliegt regelmäßig dem örtlichen Wahl- bzw. Abstimmungsausschuss⁴⁷¹⁵ und kann von den Vertrauenspersonen (ebenso wie die korrekte Abstimmungsdurchführung) einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden.⁴⁷¹⁶ Der Bürgerentscheid ist dann erfolgreich, wenn zum einen mehr Ja- als Nein-Stimmen abgegeben werden und damit unter den Abstimmenden eine Mehrheit gefunden hat. Zum anderen muss diese Mehrheit der Ja-Stimmen in nahezu allen Ländern ein (meist prozentual auf die Gesamtzahl der Abstimmungsberechtigten bezogenes) Zustimmungsquorum erreichen,⁴⁷¹⁷ um – wie beim Volksentscheid – das Erfordernis einer „doppelten Mehrheit“ zu erfüllen.⁴⁷¹⁸ Soweit neben dem Bürgerbegehren auch ein konkurrierender Vorschlag des Vertretungsgremiums zur Abstimmung gekommen ist und beide diese doppelte Mehrheit erreichen, gibt in

4711 Vgl. etwa Art. 18a Abs. 10 S. 3 BayGO, 12a Abs. 10 S. 3 BayLKrO, §§ 46 Abs. 3 S. 1 BezVG BE, 32 Abs. 9 S. 1 BezVG HH, 2 Abs. 1 ThürEBBG.

4712 Haug, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 GemO Rn. 48; Dünchheim, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b HGO Rn. 54; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 81.

4713 Vgl. Art. 18a Abs. 10 S. 4 BayGO, 12a Abs. 10 S. 4 BayLKrO, §§ 46 Abs. 3 S. 5 BezVG BE, 32 Abs. 9 S. 5 BezVG HH, 33 Abs. 3 S. 2 NKomVG, 19 Abs. 3 S. 2 lit. c) ThürEBBG; in Brandenburg wurde die Ermächtigung an die Hauptsatzungsgebung, die Briefwahl auszuschließen, 2018 gestrichen, vgl. Pautsch, NJ 2018, S. 457 (460).

4714 Vgl. etwa §§ 15 Abs. 6 S. 1 BbgKVerf, 55 Abs. 3 KWG HE, 33 Abs. 4 S. 1 NKomVG, 26 Abs. 7 S. 1 GemO NRW, 23 Abs. 7 S. 1 KrO NRW, 27 Abs. 3 S. 1 KVG LSA, 20 Abs. 2 ThürEBBG.

4715 Vgl. etwa § 15 Abs. 6 S. 4 BbgKVerf i.V.m. § 81 Abs. 9 BbgKWG, §§ 57 S. 1 KWG HE, 22 Abs. 2 S. 1 ThürEBBG; keine gesetzliche Festlegung besteht in Nordrhein-Westfalen, wo die Ergebnisfeststellung meist durch das Vertretungsgremium erfolgt, vgl. S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 91.

4716 OVG NRW, Urt. v. 27.6.2019 – Az. 15 A 2503/18, juris (Rn. 74-79).

4717 Dazu im Einzelnen unten, → Rn. 1149 f., und im Ländervergleich, → Rn. 1166.

4718 Teilweise gilt dies auch im umgekehrten Fall für die Nein-Stimmen, vgl. Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 76; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 97.

neun Ländern entweder eine zusätzliche Stichfrage⁴⁷¹⁹ oder die höhere Anzahl der Ja-Stimmen⁴⁷²⁰ den Ausschlag.⁴⁷²¹

Ein solchermaßen erfolgreicher Bürgerentscheid hat in nahezu allen Ländern die gleiche Rechtswirkung wie ein Beschluss der Kommunalvertretung,⁴⁷²² womit die Gesetzgebung dieser Länder sogar formalisiert die Gleichrangigkeit von repräsentativ- und direktdemokratisch getroffenen Entscheidungen regulatorisch dokumentiert.⁴⁷²³ Allerdings gibt es ein paar Abweichungen gegenüber „normalen“ Gremienbeschlüssen: Hierzu zählt insbesondere der regelmäßig erhöhte (unten näher behandelte)⁴⁷²⁴ Bestandsschutz des Bürgerentscheids. Außerdem existiert hier nicht das ansonsten geltende Widerspruchsrecht des Hauptverwaltungsbeamten, weil die Rechtmäßigkeit bereits spätestens mit der vom Vertretungsgremium getroffenen Zulässigkeitsentscheidung – gegen die ein solches Widerspruchsrecht besteht – bejaht wurde.⁴⁷²⁵ Die Umsetzung des Bürgerentscheids kann nach h.M. nicht im Klageweg, sondern nur durch die Rechtsaufsicht durchgesetzt werden.⁴⁷²⁶ Dieses unter Rechtsschutzgesichtspunkten wenig befriedigende Ergebnis lässt sich mit der Parallelität zu den „normalen“ Gremienbeschlüssen, deren Vollzug ebenfalls nicht durch einzelne Mitglieder – etwa durch erfolgreiche Antragsteller – gerichtlich durchsetzbar ist,

1127

4719 Art. 18a Abs. 12 S. 3 BayGO, 12a Abs. 11 S. 3 BayLKrO, §§ 32 Abs. 9 S. 4 BezVG HH, 26 Abs. 7 S. 5 GemO NRW, 23 Abs. 7 S. 5 KrO NRW, 17a Abs. 7 S. 4 GemO RLP, 11e Abs. 7 S. 4 LKO RLP, 16g Abs. 7 S. 4 GemO SH, 16f Abs. 7 S. 4 KrO SH, 18 Abs. 7 ThürEBBG; näher dazu *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 92-96; krit. *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 33 NKomVG Rn. 16a, der in diesem Zusammenhang von „Risiken hinsichtlich der Neutralität und des Missverständnisses“ spricht; zur Verfassungsmäßigkeit des Stichentscheids in Bayern s. BayVerfGH, *Entsch. v. 21.12.2015 – Az. Vf. 14-VII-13*, juris (Ls. 1 u. Rn. 26 ff.).

4720 §§ 47 Abs. 2 S. 1 BezVG BE, 8b Abs. 6 S. 4 HGO, 33 Abs. 5 S. 3 NKomVG.

4721 In sieben Ländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt) gibt es dagegen keine gesetzliche Regelung für konkurrierende Bürgerentscheide zum gleichen Gegenstand, was ein gewisses Rechtsunsicherheitspotenzial birgt, vgl. *Seybold*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 349 (376); nach *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 439, sollen dann wegen „der Perplexität der getroffenen Sachentscheidung“ alle Entscheide unwirksam und deshalb wieder das Vertretungsgremium frei entscheiden können.

4722 Art. 18a Abs. 13 S. 1 BayGO, 12a Abs. 12 S. 1 BayLKrO, §§ 21 Abs. 8 S. 1 GemO BW, 47 Abs. 3 BezVG BE, 15 Abs. 7 S. 1 BbgKVerf, 17 Abs. 6 S. 1 VerfBrhv, 32 Abs. 11 S. 1 BezVG HH, 8b Abs. 7 S. 1 HGO, 33 Abs. 6 S. 1 NKomVG, 26 Abs. 8 S. 1 GemO NRW, 23 Abs. 8 S. 1 KrO NRW, 17a Abs. 8 S. 1 GemO RLP, 11e Abs. 8 S. 1 LKO RLP, 21a Abs. 7 S. 1 KSVG SL, 24 Abs. 4 S. 1 SächsGemO, 22 Abs. 4 S. 1 SächsLKrO, 27 Abs. 4 S. 1 KVG LSA, 16g Abs. 8 S. 1 GemO SH, 16f Abs. 8 S. 1 KrO SH, 23 Abs. 2, 26 Abs. 5 ThürEBBG; lediglich in Mecklenburg-Vorpommern fehlt eine solche Regelung in der Kommunalverfassung.

4723 *Pautsch*, NJ 2018, S. 457 (458).

4724 Siehe → Rn. 1162-1165.

4725 Das gilt auch beim Fehlen einer ausdrücklichen Regelung (s. z.B. § 17a Abs. 8 S. 2 GemO RLP), vgl. *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 100-100.2 m.w.N.; *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 417-419.

4726 *Schoch*, NVwZ 2014, S. 1473 (1481); *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 78; *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 GemO Rn. 58; a.A. jedoch OVG NRW, *Urt. v. 27.6.2019 – Az. 15 A 2503/18*, juris (Rn. 65-80); ebenso *Peine/Starke*, DÖV 2007, S. 740 (742 f.), die aus der Beschluss- und Vollzugssperre einen Erstrecht-Schluss ableiten, dass die Vertrauenspersonen im Wege der Prozessstandschaft auf Vollzug des Bürgerentscheids klagen können; ebenso i.E. *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 488-491, sogar zugunsten aller Stimmberechtigten.

begründen.⁴⁷²⁷ Wenig überzeugend ist dagegen das Argument, die organähnliche Stellung der Vertrauenspersonen sei mit der Durchführung des Bürgerentscheids erloschen;⁴⁷²⁸ insoweit muss – wie im Zusammenhang mit der Konterlegislatur auf Landesebene bereits dargestellt⁴⁷²⁹ – eine fortbestehende Organstellung zumindest fingiert werden.

- 1128 Ist dagegen ein Bürgerentscheid gescheitert, weil er die doppelte Mehrheit völlig oder teilweise verfehlt hat,⁴⁷³⁰ sehen neun Länder eine anschließende (nochmalige) Entscheidungspflicht seitens der Kommunalvertretung vor.⁴⁷³¹ Da diese darüber bereits im Rahmen der Behandlung des Begehrens befunden hat, kann eine solche Nachbefassung nur bei einem sog. unechten Scheitern – wenn also die Abstimmungsmehrheit, nicht aber das Quorum erreicht worden ist – praktische Bedeutung entfalten. Denn dann liegt dem Vertretungsgremium mit dem Abstimmungsergebnis eine gegenüber der früheren Behandlung neue Information vor, nämlich wie hoch der Rückhalt des Anliegens in der Bevölkerung ist. Damit ist bei einem sehr starken Votum der Bürgerschaft auch bei Nichterreichung des Quorums eine Chance des Anliegens darauf eröffnet, nun vielleicht doch durch das Vertretungsgremium – ggf. in modifizierter Form, die nun nicht mehr von einer Zustimmung der Vertrauenspersonen abhängig ist – beschlossen zu werden.

b) Abwahlentscheidung

(1) Einordnung

- 1129 Neben Sachfragen hat die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene in elf Ländern auch eine personelle Dimension, indem (seit den 1990er Jahren)⁴⁷³² die Möglichkeit besteht, den Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister oder Landrat) direktdemokratisch vorzeitig abzuwählen; in Sachsen-Anhalt und Thüringen gilt dies sogar auf Ortschafts- bzw. Ortsteilebene.⁴⁷³³ Lediglich Baden-Württemberg und Bayern sowie die Stadtstaaten kennen dieses Instrument einer direktdemokratischen Personalausnahmeentscheidung⁴⁷³⁴ nicht.⁴⁷³⁵ Die Abwahl ist nicht dem Wahlrecht zuzuordnen,

4727 NdsOVG, Beschl. v. 7.5.2009 – Az. 10 ME 227/08, NVwZ-RR 2009, S. 735.

4728 So aber NdsOVG, Beschl. v. 7.5.2009 – Az. 10 ME 227/08, NVwZ-RR 2009, S. 735; ähnlich wie hier *Peine/Starke*, DÖV 2007, S. 740 (743), und OVG NRW, Urt. v. 27.6.2019 – Az. 15 A 2503/18, juris (Rn. 74-76).

4729 S. oben, → Rn. 1100.

4730 Lediglich § 15 Abs. 6 S. 5 BbgKVerf beschränkt die Nachbefassung auf das Verfehlen des Quorums.

4731 §§ 21 Abs. 7 S. 3 GemO BW, 15 Abs. 6 S. 5 BbgKVerf, 17 Abs. 5 S. 3 VerfBrhw, 8b Abs. 6 S. 3 HGO, 20 Abs. 6 S. 3 KV M-V, 17a Abs. 7 S. 3 GemO RLP, 11e Abs. 7 S. 3 LKO RLP, 24 Abs. 3 S. 3 SächsGemO, 22 Abs. 3 S. 3 SächsLKrO, 27 Abs. 3 S. 4 KVG LSA, 16g Abs. 7 S. 3 GemO SH, 16f Abs. 7 S. 3 KrO SH.

4732 *Böhme*, DÖV 2012, S. 55 (56).

4733 §§ 86 Abs. 5 KVG LSA, 45 Abs. 4 S. 4 ThürKO.

4734 Zum Begriff s. oben, → Rn. 43.

4735 In Baden-Württemberg befürchtet das Innenministerium Destabilisierungsfahren und parteipolitisch motivierten Missbrauch, vgl. LT-Drs. BW 12/3348, S. 4 f.

sondern stellt genau betrachtet lediglich eine personenbezogene (direktdemokratische) Abstimmung über eine Verkürzung der Amtszeit des Betroffenen dar; sie stellt auch keinen (vollständigen) *actus contrarius* zur Wahl dar, weil es keine personelle Alternative gibt.⁴⁷³⁶ Die Abberufung ist mit dem (Zeit-)Beamtenverhältnis des Betroffenen und den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gem. Art. 33 Abs. 5 GG aufgrund der herausgehobenen Stellung ähnlich wie bei politischen Beamten vereinbar, weil das Amt in vielerlei Hinsicht beamtenrechtlichen Besonderheiten unterliegt und nur bei einer gewissen Vertrauensbasis sinnvoll ausgeübt werden kann.⁴⁷³⁷

In allen elf betroffenen Ländern erfolgt die Abwahl durch einen Bürgerentscheid, doch lassen sich dabei unabhängig von Verfahrensunterschieden im Detail zwei Gruppen unterscheiden. Während nämlich in sechs Ländern das Abwahlverfahren allein durch das Vertretungsgremium – also top-down – initiiert werden kann,⁴⁷³⁸ gehen die fünf anderen Länder partizipationsrechtlich weiter, indem sie daneben auch ein Bottom-up-Verfahren in Form eines auf Abwahl des Bürgermeisters oder Landrats gerichteten Bürgerbegehrens⁴⁷³⁹ ermöglichen.

(2) Hürden im Bürger- und im Vertretungsbegehren

Sowohl das Bürgerbegehren als auch das Vertretungsbegehren unterliegen bei Abwahlverfahren deutlich erhöhten Anforderungen, um dem besonderen Schutzinteresse der volksgewählten Hauptverwaltungsperson Rechnung zu tragen und die Einleitung eines Abwahlverfahrens auf besonders gravierende Fälle im Sinn einer *ultima ratio*-Funktion zu beschränken.⁴⁷⁴⁰ So bewegen sich beim Bürgerbegehren die Sammlungsfristen zwischen einem und zwölf Monaten.⁴⁷⁴¹ Insbesondere aber liegen die erforderlichen Unterstützungsquoren erheblich über denen eines normalen Bürgerbegehrens von meist fünf bis zehn Prozent: Am niedrigsten sind sie noch in den Kreisen und Großstädten von Brandenburg und Nordrhein-Westfalen mit 15 %; in beiden Ländern steigen sie jedoch mit abnehmender Einwohnerzahl

4736 *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 88, 89 f.

4737 BVerfGE 7, S. 155 (164-168); ihm folgend BVerwG, Urt. v. 14.1.1965 – Az. II C 53.62, juris (Rn. 43), und seither st. Rspr., vgl. BVerwG, Beschl. v. 22.9.1992 – Az. 7 B 40/92, juris (Rn. 3); erneut bekräftigt durch BVerfGK, Beschl. v. 20.12.1993 – Az. 2 BvR 1327/87 u.a., NVwZ 1994, S. 473 f.

4738 §§ 76 Abs. 4 S. 2 HGO, 49 Abs. 4 HKO, 20 Abs. 7 KV M-V, 82 Abs. 2 S. 4 NKomVG, 55 Abs. 1 GemO RLP, 49 Abs. 1 LKO RLP, 58, 177 Abs. 3 KSVG SL, 64 Abs. 1 KVG LSA.

4739 §§ 81 Abs. 2, 83 BbgKWG, 66 Abs. 1 GemO NRW, 45 Abs. 1 KrO NRW, 51 Abs. 9 SächsGemO, 47 Abs. 8 SächsLKrO, 57d Abs. 1 GemO SH, 28 Abs. 6, 106 Abs. 3 ThürKO, II Abs. 2 ThürEBBG.

4740 Vgl. *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 89; daher krit. zur Abwahlmöglichkeit *Henneke*, ZG 2012, S. 228 (246), der vor einer „hohen Emotionalisierung der Bevölkerung und einer Stigmatisierung des Amtsinhabers“ warnt.

4741 Ein Monat: § 81 Abs. 2 Nr. 1 BbgKWG; vier Monate: §§ 66 Abs. 3 S. 4 GemO NRW, 13 Abs. 2 S. 1 ThürEBBG; zwölf Monate: § 57 Abs. 7 S. 3 i.V.m. 25 Abs. 3 S. 2 SächsGemO.

auf 25 bzw. 20 % an.⁴⁷⁴² Die anderen drei Länder differenzieren nicht nach der Bevölkerungsgröße, sondern sehen Einheitsquoten von 20 % (Schleswig-Holstein), einem Drittel (Sachsen) und 35 % (Thüringen) vor.⁴⁷⁴³

- 1132 Auch bei der Verfahrenseinleitung durch die Kommunalvertretung gelten verschiedene Hürden. Erstens gibt es in sieben Ländern „Abkühlungsfristen“⁴⁷⁴⁴ von bis zu zwei Wochen zwischen Antragstellung und Beschlussfassung,⁴⁷⁴⁵ um übereilten oder emotionalisierten Entscheidungen vorzubeugen. Zweitens kommt in vier Ländern die Vorgabe einer namentlichen Abstimmung hinzu,⁴⁷⁴⁶ wodurch jedes Gremienmitglied öffentlich Verantwortung für seine Mitwirkung an der Abwahl übernehmen muss.⁴⁷⁴⁷ Und vor allem sind drittens durchgängig hohe qualifizierte Mehrheiten von zwei Dritteln der Mitglieder in acht Ländern und von sogar drei Vierteln der Mitglieder in drei Ländern für den Einleitungsbeschluss erforderlich.⁴⁷⁴⁸

(3) Bürgerentscheid

- 1133 Hat das Vertretungsgremium das Zustandekommen des Bürgerbegehrens festgestellt oder einen eigenen Abwahantrag beschlossen, hat die betroffene Hauptverwaltungsperson in sechs Ländern die Möglichkeit, binnen einer Woche ihren Amtsverzicht zu erklären; sie gilt dann als abgewählt und macht eine öffentliche Abwahlentscheidung hinfällig.⁴⁷⁴⁹ Gleichzeitig beginnt die in vielen Ländern definierte Frist für die Durchführung des Bürgerentscheids – die sich zwischen unverzüglich und sechs Monaten bewegt – zu laufen,⁴⁷⁵⁰ für deren Dauer in zwei Ländern das Vertretungs-

4742 §§ 81 Abs. 2 Nr. 1 BbgKWG, 66 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 GemO NRW, 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 KrO NRW.

4743 §§ 51 Abs. 8 S. 2 SächsGemO, 47 Abs. 7 S. 2 SächsLKrO, 57d Abs. 1 S. 2 Nr. 2 GemO SH, 14 Abs. 3 S. 1 ThürEBBG.

4744 *Heinisch*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 66 GemO Rn. 10; *Henneke*, ZG 2012, S. 228 (246).

4745 Drei Tage: § 64 Abs. 1 S. 3 KVG LSA; zwei Wochen: §§ 82 Abs. 2 S. 2 NKomVG, 66 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 GemO NRW, 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 KrO NRW, 55 Abs. 1 S. 4 GemO RLP, 49 Abs. 1 S. 4 LKO RLP, 58 Abs. 2 S. 2 KSVG SL, 28 Abs. 6 S. 5 ThürKO; ein bis drei Monate: § 81 Abs. 2 Nr. 2 BbgKWG.

4746 §§ 82 Abs. 2 S. 2 NKomVG, 66 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 GemO NRW, 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 KrO NRW, 55 Abs. 1 S. 3 GemO RLP, 49 Abs. 1 S. 3 LKO RLP, 58 Abs. 2 S. 1 KSVG SL.

4747 In Mecklenburg-Vorpommern erfolgt die Abstimmung dagegen grundsätzlich geheim, vgl. § 20 Abs. 7 S. 7 i.V.m. § 32 Abs. 1 S. 1 KV M-V.

4748 Zweidrittelmehrheit: §§ 81 Abs. 2 Nr. 2 BbgKWG, 76 Abs. 4 S. 3 HGO, 49 Abs. 4 S. 3 HKO, 20 Abs. 7 S. 1 KV M-V, 66 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 GemO NRW, 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 KrO NRW, 55 Abs. 1 S. 2 GemO RLP, 49 Abs. 1 S. 2 LKO RLP, 58 Abs. 1 S. 2 KSVG SL, 57d Abs. 1 S. 2 Nr. 1 GemO SH, 28 Abs. 6 S. 4 ThürKO; Dreiviertelmehrheit: §§ 82 Abs. 2 S. 4 NKomVG, 51 Abs. 9 S. 1 SächsGemO, 47 Abs. 8 S. 1 SächsLKrO, 64 Abs. 1 S. 2 KVG LSA.

4749 §§ 81 Abs. 1 S. 3 BbgKWG, 76 Abs. 4 S. 6 HGO, 49 Abs. 4 S. 6 HKO, 82 Abs. 3 NKomVG, 66 Abs. 2 GemO NRW, 45 Abs. 2 KrO NRW, 58 Abs. 4 KSVG SL, 64 Abs. 2 KVG LSA; näher dazu *Germer*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 82 NKomVG Rn. 5.

4750 Unverzüglich nach Einleitungsbeschluss der Kommunalvertretung: §§ 68 Abs. 1 S. 1 KWG RLP, 82 Abs. 1 KWG SL; zwei Monate: § 81 Abs. 7 BbgKWG; drei Monate: §§ 46d Abs. 6 S. 1 KWG NRW, 31 Abs. 1 KWG LSA, 57d Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 16g Abs. 6 S. 3 GemO SH; vier Monate: § 45o Abs. 1 NKWG; sechs Monate: § 55 Abs. 1 S. 2 KWG HE.

gremium mit qualifizierter Mehrheit bzw. auf dessen Antrag die Aufsichtsbehörde der abwahlbedrohten Person die Führung der Dienstgeschäfte untersagen kann.⁴⁷⁵¹

Der Bürgerentscheid erfordert für eine wirksame Abwahl die übliche doppelte 1134 Mehrheit. Die Abstimmungsmehrheit ist in zehn Ländern erreicht, wenn mehr Ja-als Nein-Stimmen abgegeben wurden, während dafür in Mecklenburg-Vorpommern eine Zweidrittelmehrheit der Ja-Stimmen nötig ist (§ 20 Abs. 7 S. 3 KV M-V). Wenn gleich etwas weniger deutlich wie beim Bürgerbegehren, liegen auch beim Bürgerentscheid die Zustimmungsquoren für die Abwahl zumindest etwas über denen bei sachbezogenen Bürgerentscheiden; damit sollen „Zufalls- oder Bagatellmehrheiten“ ausgeschlossen werden.⁴⁷⁵² Am niedrigsten ist das Quorum von 20 % in Schleswig-Holstein;⁴⁷⁵³ drei Länder fordern 25 %, ⁴⁷⁵⁴ fünf Länder 30 %⁴⁷⁵⁵ und Mecklenburg-Vorpommern ein Drittel der Stimmberechtigten.⁴⁷⁵⁶ Mit Abstand am höchsten ist das Quorum in Sachsen mit 50 %, ⁴⁷⁵⁷ das angesichts der oft unter dieser Marke bleibenden Beteiligung bei Wahlen (sogar mit einem neuen Bewertungsfeld)⁴⁷⁵⁸ erheblich überhöht ist und daher prohibitiv wirkt.⁴⁷⁵⁹ Die Ergebnisfeststellung obliegt regelmäßig dem kommunalen Abstimmungs- oder Wahlausschuss.⁴⁷⁶⁰ Ist danach die Abwahl erfolgt, scheidet der Betroffene noch mit Ablauf desselben Tages aus dem Amt.⁴⁷⁶¹ Eine geschäftsführende Fortsetzung der Amtstätigkeit bis zur Wahl des Nachfolgers ist ausgeschlossen;⁴⁷⁶² der Abgewählte erhält aber für den Rest der ursprünglichen Amtszeit noch abgesenkte Bezüge.⁴⁷⁶³

Eine Besonderheit weist das niedersächsische Kommunalrecht auf, wonach sich 1135 das (dort allein zur Verfahrenseinleitung berechnigte) Vertretungsgremium im Fall eines Scheiterns im Bürgerentscheid mit Dreiviertelmehrheit auflösen kann (Art. 70 Abs. 3 NKomVG), was angesichts des durch das Abwahlverfahren mutmaßlich

4751 §§ 66 Abs. 1 S. 6 GemO NRW, 45 Abs. 1 S. 6 KrO NRW (jew. Rechtsaufsichtsbehörde), 57d Abs. 2 S. 3 GemO SH (Vertretung); vgl. dazu *Heinisch*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 66 GemO Rn. 31f.

4752 *Böhme*, DÖV 2012, S. 55 (57).

4753 § 57d Abs. 2 S. 1 GemO SH.

4754 §§ 81 Abs. 1 S. 2 BbgKWG, 45o Abs. 4 NKWG, 66 Abs. 1 S. 3 GemO NRW, 45 Abs. 1 S. 3 KrO NRW.

4755 §§ 76 Abs. 4 S. 2 HGO, 49 Abs. 4 S. 2 HKO, 55 Abs. 1 S. 5 GemO RLP, 49 Abs. 1 S. 5 LKO RLP, 58 Abs. 3 S. 1 KSVG SL, 31 Abs. 5 KWG LSA, 28 Abs. 6 S. 2 ThürKO.

4756 § 20 Abs. 7 S. 3 KV M-V.

4757 §§ 51 Abs. 7 S. 2 SächsGemO, 47 Abs. 6 S. 2 SächsLKrO.

4758 Vgl. *Haug*, Bekämpfung sinkender Wahlbeteiligungen, S. 61 (62).

4759 Von den elf bis 2008 dort gestarteten Ratsinitiativen führten deshalb nur vier zur Abwahl, vgl. *Böhme*, DÖV 2012, S. 55 (58).

4760 Vgl. §§ 81 Abs. 9 BbgKWG, 57 S. 1 KWG HE, 45o Abs. 5 NKWG, 70 S. 1 KWG RLP, 84 S. 1 KWG SL, 31 Abs. 6, 10 Abs. 2 S. 1 KWG LSA.

4761 *Germer*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 82 NKomVG Rn. 6; *Heinisch*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 66 GemO Rn. 30; *Birkenfeld/Fuhrmann*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 76 HGO Rn. 27.

4762 *Birkenfeld/Fuhrmann*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 76 HGO Rn. 29.

4763 *Germer*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 82 NKomVG Rn. 9; *Birkenfeld/Fuhrmann*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 76 HGO Rn. 30, sprechen von einem „dem einstweiligen Ruhestand [...] ähnlichen [...] Abwahlverhältnis“.

zerrütteten Arbeits- und Vertrauensverhältnisses zwischen Gremium und im Amt bestätigtem Hauptverwaltungsbeamten eine intelligente Konfliktlösungsoption darstellt.

3. Einschränkungen bei Sachentscheidungen

a) Inhaltliche Ausschlussstatbestände

(1) Einordnung

- 1136 Eine zentrale Einschränkung kommunaler Direktdemokratie liegt in den relativ zahlreichen Ausschlussstatbeständen, die der Entscheidung durch die Bürgerschaft entzogen sind. Die entsprechenden Negativkataloge reichen regelmäßig deutlich über die inhaltlichen Ausschlussstatbestände der Volksgesetzgebung hinaus. Am partizipationsfreundlichsten sind die Regelungen in Berlin, wo sogar im Haushaltsbereich (und in Baurechtsfragen) zumindest „Anträge mit empfehlender oder ersuchender Wirkung“ zulässig sind. Freilich zählen dann solche Begehren und „Entscheide“ mangels Verbindlichkeit nicht zur hier behandelten Partizipationsrechtskategorie der Entscheidungsrechte, sondern zu den Anregungsrechten mit einem qualifizierten Reaktionsanspruch.⁴⁷⁶⁴ Denn aus dem Grundsatz der Organtreue folgt eine Pflicht der hoheitlichen Adressaten, eine solche Empfehlung nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern sich dazu (ohne Befolgungspflicht) zu erklären. Ebenfalls sehr partizipationsfreundlich ist das Kommunalverfassungsrecht in Bayern und Hamburg, wo die Negativkataloge vergleichsweise knapp sind und sich im Wesentlichen auf den Haushalt und Personalentscheidungen (sowie in Bayern außerdem auf die gesetzlichen Aufgaben des Hauptverwaltungsbeamten) beschränken.⁴⁷⁶⁵
- 1137 In allen Ländern sind die Ausschlussstatbestände rechtssystematisch als Ausnahmen zum Regelfall der Möglichkeit eines direktdemokratischen Entscheidungszugriffs ausgestaltet und deshalb eng auszulegen.⁴⁷⁶⁶ Allgemein lassen sich die Ausschlussstatbestände in zwei Gruppen einteilen: Einige betreffen kommunalpolitisch besonders relevante Themenfelder, während andere eher formaler und technischer Natur sind. Es liegt auf der Hand, dass vor allem die erstgenannte Gruppe partizipationsrechtlich kritisch ist.

4764 Dazu näher oben, → Rn. 442 ff.

4765 § 45 Abs. 1 S. 2, 3 BezVG BE, Art. 18a Abs. 3 BayGO, 12a Abs. 3 BayLKrO, § 32 Abs. 1 S. 2 BezVG HH.

4766 Schoch, NVwZ 2014, S. 1473 (1475 f.); Tischer, Bürgerbeteiligung, S. 72; Chr. Schmidt, NVwZ 2021, S. 582 (583); Haug, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 GemO Rn. 16; so auch VGH BW, Urt. v. 21.4.2015 – Az. 1 S 1949/13, juris (Rn. 84), bezüglich des Finanzvorbehalts; dagegen will das OVG NRW – Beschl. v. 16.6.2020, Az. 15 A 4343/19, juris (Ls. 1 u. Rn. 8) – den Baurechtsvorbehalt entgegen der methodischen Regel weit und umfassend verstehen.

(2) Kommunalpolitisch bedeutsame Einschränkungen

(a) Finanzvorbehalte

Zu den politisch besonders wichtigen Ausschlussstatbeständen zählen zunächst – 1138
 ähnlich wie auf staatlicher Ebene – die Finanzvorbehalte. Diese betreffen in allen Bundesländern den kommunalen Haushalt bzw. konkret die Haushaltssatzung sowie in den meisten Ländern auch die Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe, die kommunalen Abgaben und Entgelte und die Tarife kommunaler Betriebe etwa im Versorgungs-, Entsorgungs- oder Verkehrsbereich.⁴⁷⁶⁷ Anders als die geschilderte Variationsbreite bei der Volksgesetzgebung ist der Haushaltsvorbehalt auf kommunaler Ebene durchgängig restriktiv gefasst, so dass er keineswegs alle finanzrelevanten Anliegen erfasst.⁴⁷⁶⁸ Dies ist durch den fehlenden (förmlichen) Parlamentscharakter der Vertretungsgremien ebenso gerechtfertigt, wie durch die rechtsaufsichtliche Kontrolle kommunal-direkt-demokratischer Verfahren.⁴⁷⁶⁹ Außerdem belegen die in einigen Ländern geforderten Kostenschätzungen bzw. -deckungsvorschläge die potenzielle Finanzrelevanz von Bürgerbegehren und -entscheiden.⁴⁷⁷⁰ Ausdrücklich betont wird dies sowohl in der Klarstellung in § 45 Abs. 1 S. 6 BezVG BE, dass eine Finanzwirksamkeit eines Begehrens keineswegs zu dessen Unzulässigkeit führen muss, als auch im direkt-demokratischen Zugriff auf Abgaben und Entgelte in § 1 Abs. 3 S. 2 ThürEBBG, solange dies kostendeckend ist.

(b) Baurechtsvorbehalt

Ein weiteres zentrales kommunalpolitisches Themenfeld betrifft auf Gemeindeebene 1139
 ne⁴⁷⁷¹ das Bauen, mit dem das Lebensumfeld der Bürgerschaft einer Kommune stark (um-)gestaltet wird und das deshalb für viele Partizipationswillige besonders inter-

4767 Art. 18a Abs. 3 BayGO, 12a Abs. 3 BayLKrO, §§ 21 Abs. 2 Nr. 4 GemO BW, 15 Abs. 5 Nr. 4, 5 BbgKVerf, 17 Abs. 3 Nr. 5 VerfBrhw, 8b Abs. 2 Nr. 4 HGO, 20 Abs. 2 Nr. 3 KV M-V, 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 NKomVG, 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 GemO NRW, 23 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 KrO NRW, 17a Abs. 2 Nr. 4 GemO RLP, 11e Abs. 2 Nr. 4 LKO RLP, 21a Abs. 4 Nr. 3 KSVG SL, 24 Abs. 2 Nr. 3, 4 SächsGemO, 22 Abs. 2 Nr. 3, 4 SächsLKrO, 26 Abs. 2 Nr. 3 KVG LSA, 16g Abs. 2 Nr. 3 GemO SH, 16f Abs. 2 Nr. 3 KrO SH, 1 Abs. 3 S. 1 Nr. 4, 5 u. 7 ThürEBBG.

4768 Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 10; Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 NKomVG Rn. 18; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 50.1; Tischer, Bürgerbeteiligung, S. 71 f.; Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 271 f.; Oebbecke, VERW 2004, S. 105 (III).

4769 Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, S. 190 f.

4770 Popp, Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, S. 189 f.

4771 Da die Planungshoheit zu der von Art. 28 Abs. 2 GG verbürgten Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden (unabhängig von der jeweiligen Größe) zählt, ist die Kreisebene davon kompetenziell nicht betroffen.

essant ist.⁴⁷⁷² Umso problematischer ist es, dass die Bauleitplanung⁴⁷⁷³ und die örtlichen Bauvorschriften in zehn Ländern ebenfalls dem direktdemokratischen Zugriff entzogen sind, allerdings in vier dieser Länder mit einer Rückausnahme zugunsten des Aufstellungs- bzw. verfahrenseinleitenden Beschlusses.⁴⁷⁷⁴ Somit kann in diesen Ländern – wie in den anderen sechs ohne entsprechenden Ausschlussatbestand – zumindest über die „ob“-Frage einer Beplanung(sänderung) in einem Gebiet direktdemokratisch entschieden werden; ebenso kann dann auch ein vom Gemeinderat gefasster Aufstellungsbeschluss durch ein kassatorisches Bürgerbegehren aufgehoben werden.

1140 Diese Öffnung der Bauleitplanung für einen direktdemokratischen Zugriff verstößt nicht, wie teilweise behauptet,⁴⁷⁷⁵ gegen das höherrangige Baugesetzbuch.⁴⁷⁷⁶ Dessen §1 Abs. 3 weist die Zuständigkeit für den Aufstellungsbeschluss lediglich „den Gemeinden“ zu, während es kompetenziell allein der landesrechtlichen Kommunalverfassungsgesetzgebung obliegt, die gemeindeinternen Organzuständigkeiten zu regeln.⁴⁷⁷⁷ Auch die gebundene Formulierung von §1 Abs. 3 BauGB darf nicht überschätzt werden;⁴⁷⁷⁸ sie stellt „eine Schranke für lediglich grob und einigermaßen offensichtliche Missgriffe“ dar,⁴⁷⁷⁹ weil sonst „der Gemeinde“ entgegen ihrer durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Planungshoheit die wesentliche (planungspolitische) „ob“-Entscheidung gar nicht zustünde. Ebenso wenig ist das Abwägungsgebot gem. §1 Abs. 7 BauGB strukturell berührt, da dieses (kaum) die „ob“-Entscheidung, sondern ganz zentral die „wie“-Entscheidungen – die der harten Ja/Nein-Alternative eines Bürgerentscheids wenig zugänglich sind⁴⁷⁸⁰ – betrifft.⁴⁷⁸¹ Sollte ausnahmsweise der Aufstellungsbeschluss eine differenzierte, direktdemokratisch nicht leistbare Abwägung oder Vorgaben dafür beinhalten, kann im Einzelfall die Initiierung eines

4772 Vgl. Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 NKomVG Rn. 21; J. Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, S. D 124, weist zudem auf die damit verbundene mögliche Fortführung der Beteiligungsmöglichkeiten gem. §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 BauGB hin.

4773 Auch wenn wie in § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO BW von „Bauleitplänen“ die Rede ist, wird darunter die gesamte Bauleitplanung i.S.v. § 1 BauGB verstanden, vgl. VGH BW, Beschl. v. 20.3.2009 – Az. 1 S 419/09, BeckRS 2009, 32774 (Ls.); ebenso S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 54 f.; zum Begriff der Bauleitplanung s. auch HessVGH, Beschl. v. 20.9.2018 – Az. 8 B 1358/18, juris (Ls. u. Rn. 23).

4774 Ohne Einschränkung: §§ 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf, 20 Abs. 2 Nr. 4 KV M-V, 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 NKomVG, 17a Abs. 2 Nr. 6 GemO RLP, 21a Abs. 4 Nr. 6 KSVG SL, 26 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 KVG LSA; ohne Aufstellungs- bzw. Einleitungsbeschluss: §§ 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO BW, 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO, 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 5 GemO NRW, 16g Abs. 2 Nr. 6 GemO SH.

4775 Burmeister/Wortha, VBIBW 2009, S. 412 (413 f.); Durinke/Fiedler, ZfBR 2012, S. 531 f.

4776 Näher dazu Haug, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 GemO Rn. 21.2.

4777 Dies betont auch Tischer, Bürgerbeteiligung, S. 74.

4778 So aber Burmeister/Wortha, VBIBW 2009, S. 412 (413 f.).

4779 Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Begr.), BauGB, § 1 Rn. 26.

4780 Kahl, VBIBW 2019, S. 353 (355 f.); Bätge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, S. 387 (404); Guckelberger, VerwArch 2015, S. 1 (24-26).

4781 Brüning, NVwZ 2018, S. 299 (300 f.); Tischer, Bürgerbeteiligung, S. 74 f.; Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 288 f.

entsprechenden Bürgerentscheids unzulässig oder dessen Bindungswirkung für diese inhaltlichen Vorgaben eingeschränkt sein.⁴⁷⁸² Dasselbe gilt im Übrigen auch für den direktdemokratischen Handlungsspielraum in denjenigen Ländern, die keinen bauplanungsrechtsbezogenen Ausschlussbestand kennen.⁴⁷⁸³

(c) *Infrastrukturvorbehalt*

Kommunalpolitisch besonders relevant sind schließlich die in sieben Ländern geregelten Infrastrukturvorbehalte.⁴⁷⁸⁴ Danach sind vom direktdemokratischen Zugriff solche Angelegenheiten ausgeschlossen, „die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu entscheiden sind“;⁴⁷⁸⁵ teilweise werden noch ausdrücklich „abfallrechtliche, immissionsschutzrechtliche, wasserrechtliche oder vergleichbare Zulassungsverfahren“ angefügt.⁴⁷⁸⁶ Kommunalpolitisch praktisch relevant ist dies beispielsweise für Verfahren zu Abfallverbrennungsanlagen geworden.⁴⁷⁸⁷ Mit diesem Ausschluss kommunaler Großvorhaben⁴⁷⁸⁸ wird ein partizipationsrechtlich besonders sensibler Bereich erfasst.

Soweit man darin nur eine Vermeidung der Doppelung mit der planungsrechtlichen Öffentlichkeitsbeteiligung erkennen wollte, würde man den kategorialen Unterschied zwischen Konsultations- und Entscheidungsrechten verkennen: In den Ländern, die diesen Ausschluss nicht kennen, kann die Bürgerschaft ein solches Vorhaben, soweit es in kommunaler Trägerschaft steht, nicht nur kritisieren, sondern zu Fall bringen. Der entscheidende Grund für diesen Vorbehalt liegt in der eingeschränkten Eignung von Planungsentscheidungen für direktdemokratische Entscheidungsverfahren. So ist die harte Ja/Nein-Alternative zwar noch für Grundsatzentscheidungen geeignet; sie stößt aber bei komplexen Planungsentscheidungen, die vielfältige Belange einzubeziehen und abzuwägen haben, auch hier (wie schon im

4782 *Brüning*, NVwZ 2018, S. 299 (301 f.).

4783 Vgl. *Schoch*, NVwZ 2014, S. 1473 (1482); *J. Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, S. D 118; *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 17; *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 297 f.; *Oebbecke*, VERW 2004, S. 105 (114); siehe bspw. BayVGH, Beschl. v. 18.1.2019 – Az. 4 CE 18.2578, juris (Ls. 2 u. Rn. 19).

4784 Zum noch uneinheitlich verwendeten Infrastrukturbegriff s. *Kühling*, DVBl. 2013, S. 1093 (1094); *Steinberg*, ZUR 2011, S. 340, versteht darunter „die Gesamtheit der Anlagen, Einrichtungen und Gegebenheiten, die für eine ausreichende Daseinsvorsorge und die wirtschaftliche Entwicklung eines Raumes erforderlich sind.“

4785 §§ 17a Abs. 2 Nr. 7 GemO RLP, IIe Abs. 2 Nr. 6 LKO RLP, 21a Abs. 4 Nr. 5 KSVG SL; ähnlich § 15 Abs. 5 Nr. 9 BbgKVerf (ohne Nennung der Öffentlichkeitsbeteiligung).

4786 So in §§ 20 Abs. 2 Nr. 4 KV M-V, 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 5 NKomVG, 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 4 GemO NRW, 23 Abs. 5 S. 1 Nr. 4 KrO NRW, 26 Abs. 2 S. 2 Nr. 7 KVG LSA.

4787 *Oebbecke*, VERW 2004, S. 105 (112).

4788 Da die angesprochenen Verfahren staatlichen Behörden zugewiesen sind, zielt dieser Ausschluss nicht auf die Verfahrensentscheidungen, sondern auf deren Gegenstände, soweit diese im kommunalen Verantwortungsbereich liegen.

Bauplanungsrecht) an enge Grenzen.⁴⁷⁸⁹ Namentlich bei Planfeststellungsentscheidungen kann der erforderliche Interessenausgleich meist nur durch sehr spezifische Nebenbestimmungen geleistet werden.⁴⁷⁹⁰

(3) Verwaltungsvorbehalte

1143 Hinzu kommt eine ganze Reihe weiterer juristisch oder organisatorisch geprägter Ausschlussstatbestände, die kommunalpolitisch und partizipationsrechtlich weniger interessant sind. Hierzu zählen in vielen Ländern

- die von der Kommune zu treffenden Rechtsmittelentscheidungen,⁴⁷⁹¹
- die Jahresabschlüsse der Kommune ebenso wie der Eigenbetriebe und – soweit vorgesehen – die Entlastung der Verwaltung,⁴⁷⁹²
- die Rechtsstellung der Mitglieder des Vertretungsgremiums, des Hauptverwaltungsbeamten und der Bediensteten,⁴⁷⁹³

sowie in wenigen Ländern

- die Vorschriften zum Anschluss- und Benutzungszwang kommunaler Einrichtungen,⁴⁷⁹⁴
- die Beteiligung an einer kommunalen Zusammenarbeit,⁴⁷⁹⁵

4789 *Battis*, Partizipation im Städtebaurecht, S. 165; *Ewer*, NJW 2011, S. 1328 (1329); s. auch *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 NKomVG Rn. 20 m.w.N.; *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 52; *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 299; etwas offener *Saurer*, DVBl. 2012, S. 1082 (1088).

4790 *Ewer*, NJW 2011, S. 1328 (1329).

4791 §§ 21 Abs. 2 Nr. 7 GemO BW, 15 Abs. 5 Nr. 8 BbgKVerf, 17 Abs. 3 Nr. 7 VerfBrhw, 8b Abs. 2 Nr. 6 HGO, 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 8 NKomVG, 17a Abs. 2 Nr. 8 GemO RLP, 11e Abs. 2 Nr. 7 LKO RLP, 21a Abs. 4 Nr. 7 KSVG SL, 24 Abs. 2 S. 2 Nr. 7 SächsGemO, 22 Abs. 2 S. 2 Nr. 7 SächsLKrO, 26 Abs. 2 S. 2 Nr. 5 KVG LSA, 16g Abs. 2 Nr. 9 GemO SH, 16f Abs. 2 Nr. 9 KrO SH; dazu ausf. *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 308-315.

4792 Art. 18a Abs. 3 BayGO, 12a Abs. 3 BayLKrO, §§ 21 Abs. 2 Nr. 5 GemO BW, 15 Abs. 5 Nr. 6 BbgKVerf, 17 Abs. 3 Nr. 6 VerfBrhw, 8b Nr. 5 HGO, 20 Abs. 2 Nr. 3 KV M-V, 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 NKomVG, 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 GemO NRW, 23 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 KrO NRW, 17a Abs. 2 Nr. 5 GemO RLP, 11e Abs. 2 Nr. 5 LKO RLP, 21a Abs. 4 Nr. 4 KSVG SL, 24 Abs. 2 S. 2 Nr. 5 SächsGemO, 22 Abs. 2 S. 2 Nr. 5 SächsLKrO, 26 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 KVG LSA, 16g Abs. 2 Nr. 4 GemO SH, 16f Abs. 2 Nr. 4 KrO SH, 1 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 ThürEBBG.

4793 Art. 18a Abs. 3 BayGO, 12a Abs. 3 BayLKrO, §§ 21 Abs. 2 Nr. 3 GemO BW, 15 Abs. 5 Nr. 3 BbgKVerf, 17 Abs. 3 Nr. 4 VerfBrhw, 8b Nr. 3 HGO, 20 Abs. 2 Nr. 2 KV M-V, 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 NKomVG, 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 GemO NRW, 23 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 KrO NRW, 17a Abs. 2 Nr. 3 GemO RLP, 11e Abs. 2 Nr. 3 LKO RLP, 21a Abs. 4 Nr. 2 KSVG SL, 24 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 SächsGemO, 22 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 SächsLKrO, 26 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 KVG LSA, 16g Abs. 2 Nr. 7 GemO SH, 16f Abs. 2 Nr. 6 KrO SH; näher dazu *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 GemO Rn. 18; *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 9; *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b HGO Rn. 35 (mit Hinweis auf die Sitzungsgelder der Ratsmitglieder); *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 NKomVG Rn. 17; *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 49, 49.1; ausf. *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 264-269; zur geringen praktischen Relevanz *Oebbecke*, VERW 2004, S. 105 (109).

4794 §§ 15 Abs. 5 Nr. 7 BbgKVerf, 20 Abs. 2 Nr. 6 KV M-V.

4795 § 20 Abs. 2 Nr. 5 KV M-V.

- bestimmte gesetzlich festgelegte Beschlusskompetenzen der Gemeindevertretung,⁴⁷⁹⁶ und
- die Hauptsatzung⁴⁷⁹⁷ oder die Geschäftsordnung des Gemeinderats.⁴⁷⁹⁸

Schließlich kennen zwölf der 13 Flächenländer trotz der ausdrücklichen Beschränkung von Bürgerbegehren und -entscheid auf die Organzuständigkeiten des Vertretungsgremiums einen Ausschluss der inneren Verwaltungsorganisation vom direktdemokratischen Zugriff,⁴⁷⁹⁹ obwohl es sich dabei in vielen dieser Länder als Ausfluss der Verwaltungsleitungsfunktion um eine gesetzliche Aufgabe des Hauptverwaltungsbeamten handelt⁴⁸⁰⁰ und somit von der Organkompetenzbeschränkung bereits erfasst ist. In diesen Fällen liegt somit eine unnötige und unter dem Gesichtspunkt der Regelungsqualität kontraproduktive Verdoppelung der Tabuisierung vor, auch wenn dieser Ausschluss in der Sache zur Sicherung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Funktionsfähigkeit der Kommunalverwaltung gerechtfertigt ist.⁴⁸⁰¹ 1144

Ebenfalls rein deklaratorisch ist der in acht Ländern⁴⁸⁰² verankerte Ausschluss von Anliegen, die auf ein rechtswidriges (oder sittenwidriges)⁴⁸⁰³ Ziel gerichtet sind.⁴⁸⁰⁴ Ungeachtet der empirischen Relevanz solcher Fälle⁴⁸⁰⁵ – etwa bei Verletzung vertraglicher Verpflichtungen oder bei einer groben Missachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit – ergibt sich die Unzulässigkeit solcher Anträge bereits aus dem im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden 1145

4796 §§ 16g Abs. 2 Nr. 2, 28 S. 1 Nr. 1 GemO SH, 16f Abs. 2 Nr. 2, 23 S. 1 Nr. 1 KrO SH.

4797 Da die Reichweite dieses Vorbehalts nicht nach Belieben des Vertretungsgremiums erweitert werden kann, sind davon lediglich die Pflichtinhalte der Hauptsatzung erfasst, vgl. *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 73.

4798 §§ 16g Abs. 2 Nr. 5 GemO SH, 16f Abs. 2 Nr. 5 KrO SH, 1 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 ThürEBBG.

4799 Art. 18a Abs. 3 BayGO, 12a Abs. 3 BayLKrO, §§ 21 Abs. 2 Nr. 1 GemO BW, 15 Abs. 5 Nr. 2 BbgKVerf, 8b Abs. 2 Nr. 2 HGO, 20 Abs. 2 Nr. 1 KV M-V, 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 NKomVG, 26 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 GemO NRW, 23 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 KrO NRW, 17a Abs. 2 Nr. 2 GemO RLP, 11e Abs. 2 Nr. 2 LKO RLP, 21a Abs. 4 Nr. 1 KSVG SL, 24 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 SächsGemO, 22 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 SächsLKrO, 26 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 KVG LSA, 16g Abs. 2 Nr. 8 GemO SH, 16f Abs. 2 Nr. 7 KrO SH; s. dazu etwa *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 NKomVG Rn. 16; *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 47-48.2.

4800 Vgl. §§ 44 Abs. 1 S. 2 GemO BW, 61 Abs. 1 S. 2 BbgKVerf, 38 Abs. 7 S. 1 KV M-V, 53 Abs. 1 SächsGemO, 66 Abs. 1 S. 2 KVG LSA.

4801 *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 77; s. auch *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 258.

4802 §§ 8b Abs. 2 Nr. 7 HGO, 20 Abs. 2 Nr. 7 KV M-V, 32 Abs. 2 Nr. 9 NKomVG, 17a Abs. 2 Nr. 9 GemO RLP, 11e Abs. 2 Nr. 8 LKO RLP, 21a Abs. 4 Nr. 9 KSVG SL, 24 Abs. 2 S. 2 Nr. 8 SächsGemO, 22 Abs. 2 S. 2 Nr. 8 SächsLKrO, 26 Abs. 2 S. 2 Nr. 8 KVG LSA, 1 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 ThürEBBG.

4803 Näher zum Problem der Unschärfe des Sittenwidrigkeitsbegriffs *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 NKomVG Rn. 23.

4804 Ebenso *Tischer*, Bürgerbeteiligung, S. 69; *Oebbecke*, VERW 2004, S. 105 (107).

4805 Vgl. etwa *Oebbecke*, VERW 2004, S. 105 (116).

Recht- und Gesetzmäßigkeitsprinzip der Verwaltung;⁴⁸⁰⁶ dasselbe gilt für Anträge mit rechtlich oder tatsächlich unmöglicher Zielsetzung.⁴⁸⁰⁷

b) Verfahrensausschlüsse

1146 Neben den inhaltlichen Ausschlussstatbeständen sehen zehn Länder einen verfahrensbezogenen Ausschluss in Form eines Verbotes von Bürgerbegehren vor, wenn zu demselben Gegenstand bzw. Lebenssachverhalt⁴⁸⁰⁸ innerhalb eines definierten Zeitraums von ein bis drei Jahren zuvor bereits ein (zum Teil nur bürgerinitiiertes)⁴⁸⁰⁹ Bürgerentscheid stattgefunden hat, dem in Bremen auch ein verfahrensabschneidender Beschluss der Stadtverordnetenversammlung gleichgestellt ist; in Thüringen genügt auch schon ein stattgefundenes Bürgerbegehren zum gleichen Inhalt.⁴⁸¹⁰ Freilich handelt es sich nicht (mehr) um denselben Entscheidungsgegenstand, wenn eine ihn betreffende wesentliche Änderung der Sach- oder Rechtslage eingetreten ist.⁴⁸¹¹ Mit diesem Verfahrensausschluss wird (wie bei Volksentscheiden auf staatlicher Ebene auch)⁴⁸¹² die Respektierung einer getroffenen direktdemokratischen Entscheidung – egal ob erfolgreich oder erfolglos – gesetzlich abgesichert, indem sie vor übereilten Änderungsversuchen geschützt wird. Zugleich bewahrt die Regelung das direktdemokratische System vor einer Inflationsgefahr und einer damit verbundenen Entwertung; aber auch der Gesichtspunkt der Kosten für direktdemokratische Verfahren spielt eine Rolle.⁴⁸¹³

4806 *Schoch*, NVwZ 2014, S. 1473 (1476); *J. Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, S. D 120; *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 GemO Rn. 23 m.w.N.; *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 12-14; *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 NKomVG Rn. 23; *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 57-59; *Pautsch*, NJ 2018, S. 457 (460); *Bätge*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, S. 387 (405); *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 315 f.

4807 *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 15 f.; *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 323-325.

4808 Vgl. *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b HGO Rn. 49; *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 330 f.; VGH BW, Urt. v. 6.4.1992 – Az. 1 S 333/92, juris (Rn. 21), zum Erfordernis einer wesentlichen Veränderung.

4809 Diese Einschränkung des Wiederholungsverbots gilt in Baden-Württemberg und Sachsen.

4810 Ein Jahr: § 12 Abs. 4 Nr. 2 ThürEBBG; zwei Jahre: §§ 16 Abs. 2 S. 1, 2 VerfBrhV (mit Verkürzung bei Ablauf der Wahlperiode der Stadtverordnetenversammlung), 20 Abs. 4 S. 1 KV M-V, 26 Abs. 5 S. 2 GemO NRW, 23 Abs. 5 S. 2 KrO NRW, 21a Abs. 4 Nr. 10 KSVG SL, 26 Abs. 2 S. 1 KVG LSA; drei Jahre: §§ 21 Abs. 3 S. 2 GemO BW, 8b Abs. 4 S. 1 HGO, 17a Abs. 4 S. 1 GemO RLP, 11e Abs. 4 S. 1 LKO RLP, 25 Abs. 1 S. 3 SächsGemO, 21 Abs. 1 S. 3 SächsLKrO.

4811 *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 331-333.

4812 S. oben, → Rn. 106f.

4813 *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 NKomVG Rn. 14; s. auch VGH BW, Urt. v. 6.4.1992 – Az. 1 S 333/92, juris (Rn. 21).

c) Quoren

(1) Bürgerbegehren

In allen Bundesländern gibt es Erfolgsquoren für sachbezogene Bürgerbegehren, denen zugleich die Funktion von Zugangsquoren – die (wie auf staatlicher Ebene) mitunter auch als „Einleitungsquoren“ bezeichnet sind⁴⁸¹⁴ – zum Bürgerentscheid zukommt. Die Prozentwerte liegen auf Gemeindeebene (bzw. Bezirksebene in Berlin und Hamburg) meist zwischen drei und zehn Prozent; lediglich das Saarland liegt mit 15 % darüber. Als Bezugsgröße der prozentualen Quoren dient die Zahl der Wahlberechtigten bei der letzten Wahl des kommunalen Vertretungsorgans.⁴⁸¹⁵ In fünf Ländern steht neben dem Prozentwert eine alternativ zu erfüllende (und deshalb in vielen Fällen geringere) absolute Zahl an Unterschriften von Abstimmungsberechtigten. Während sieben Länder fixe Prozentwerte bzw. Unterschriftenzahlen vorsehen,⁴⁸¹⁶ staffeln neun Länder die Zahlen in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl der betroffenen Kommune. Umso kleiner diese ist, desto höher ist der Prozentwert bzw. desto geringer ist die absolute Unterschriftenzahl.⁴⁸¹⁷ Da dies auf der plausiblen Erwägung beruht, dass in kleinen Gemeinden ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten leichter als in großen Städten zu erreichen ist, bestehen dagegen keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Einwände.⁴⁸¹⁸ Anders sieht es aber aus, wenn es an den Staffelungsgrenzen innerhalb eines Bundeslandes zu widersprüchlichen Anforderungen dergestalt kommt, dass in einer kleineren Einheit mehr Unterschriften nötig sind als in einer Größeren.⁴⁸¹⁹

Auf Kreisebene gibt es in wenigen Ländern gesonderte Regelungen, deren Prozentwerte entweder fix 5 % betragen (§ 21 Abs. 1 S. 2 SächsLKrO) oder sich in Abhän-

4814 S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 34 f.; zur staatlichen Ebene s. oben. → Rn. 1067-1071.

4815 Vgl. Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 39; in manchen Ländern ist dies auch ausdrücklich geregelt.

4816 §§ 21 Abs. 3 S. 6 GemO BW (7% oder 20.000 Stimmberechtigte), 45 Abs. 10 S. 1 BezVG BE (3%), 15 Abs. 3 S. 2 BbgKVerf (10%), 16 Abs. 4 VerfBrhV (5%), 20 Abs. 5 S. 3 KV M-V (10% oder 4.000 Stimmberechtigte), 25 Abs. 1 S. 2 SächsGemO (5%), 14 Abs. 2 ThürEBBG (7% oder 7.000 Stimmberechtigte).

4817 Art. 18a Abs. 6 BayGO (3% bei über 500.000 Einw. bis 10% bei bis 10.000 Einw.), §§ 32 Abs. 3 S. 1 BezVG HH (2% bei über 300.000 Einw., darunter 3%), 8b Abs. 3 S. 3 HGO (3% bei unter 100.000 Einw. bis 10% bei bis 50.000 Einw.), 32 Abs. 5 S. 1 NkomVG (5% bei über 200.000 Einw. bis 10% bei bis 50.000 Einw.), 26 Abs. 4 S. 1 GemO NRW (3% bei 500.000 Einw. bis 10% bei bis 10.000 Einw.), 17a Abs. 3 S. 3 GemO RLP (5% bei über 100.000 Einw. bis 9% bei bis 10.000 Einw.), 21a Abs. 3 KSVG SL (15% oder 2.000 Wahlb. bei bis 40.000 Einw. bis 18.000 Wahlb. bei über 60.000 Einw.), 26 Abs. 4 KVG LSA (10% oder 1.000 Wahlb. bei bis 20.000 Einw. bis 7.500 Wahlb. bei über 200.000 Einw.), 16g Abs. 4 S. 1 GemO SH (4% bei über 150.000 Einw. bis 10% bei bis 10.000 Einw.).

4818 BayVerfGH, Entsch. v. 29.8.1997 – Az. Vf. 8-VII-96 u.a., NVwZ-RR 1998, S. 82 (Ls. 9 u. S. 87 f.).

4819 Seybold, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 349 (361 f.).

gigkeit von der Bevölkerungsgröße zwischen 3 % und 6 % bewegen;⁴⁸²⁰ im Saarland gelten absolute Zahlen von 6.000 bis 24.000 Wahlberechtigten.⁴⁸²¹ Eine Besonderheit gilt beim bayerischen Kreis-Bürgerbegehren: Bei besonderer Betroffenheit einer Gemeinde bezieht sich das prozentuale Mindestquorum lediglich auf die Bürgerschaft dieser einen Gemeinde und nicht des ganzen Kreises (Art. 12a Abs. 7 BayLKrO).

(2) Bürgerentscheid

- 1149 Mit Ausnahme von Hamburg kennen alle Länder auf kommunaler Ebene – auch diejenigen, die beim Volksentscheid auf Landesebene kein Quorum vorsehen – Erfolgsquoten für den sachbezogenen Bürgerentscheid, die überall als prozentuale Zustimmungsquoren⁴⁸²² zwischen 8 % und 30 % ausgestaltet sind. In zehn Ländern gilt ein fixes Quorum unabhängig von der Bevölkerungszahl und von der kommunalen Ebene, aber gleichwohl mit einer erheblichen Spannweite: In Berlin ist das Quorum mit 10 % am niedrigsten, gefolgt von Rheinland-Pfalz mit 15 %; in vier Ländern liegt das Quorum bei 20 % (Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt) und in drei Ländern bei 25 % (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen), sowie im Saarland bei einem schon prohibitionskritischen Wert von 30 %, jeweils bezogen auf die Anzahl aller Abstimmungsberechtigten.⁴⁸²³
- 1150 Die fünf übrigen Länder sehen dagegen gestaffelte Prozentzahlen vor, die mit abnehmender Bevölkerungszahl zunehmen und auf Gemeindeebene in Schleswig-Holstein von 8 % bis 20 %, in drei Ländern von 10 % bis 20 % (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen) sowie in Hessen von 15 % bis 25 % reichen. Während die Abstufung der in Bezug genommenen Bevölkerungszahlen in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Hessen übereinstimmt (über 100.000 Einwohner, über 50.000 Einwohnern und darunter), greift das höchste Quorum in Schleswig-Holstein und in Thüringen erst bei bis zu 10.000 Einwohnern, während das niedrigste in Thüringen schon ab 50.001 Einwohner, in Schleswig-Holstein dagegen erst ab 150.000 Einwohner gilt.⁴⁸²⁴ Bei den Ländern mit gestaffelten Werten zeigen sich auf Kreisebene teils (im

4820 Art. 12a Abs. 6 BayLKrO und § 11e Abs. 3 S. 3 LKO RLP fordern 6 % bis 100.000 Einw., darüber 5 %; §§ 23 Abs. 4 S. 1 KrO NRW (bis 200.000 Einw. 5 %, bis 500.000 Einw. 4 % und darüber 3 %); 16f Abs. 4 S. 1 KrO SH (bis 150.000 Einw. 5 %, darüber 4 %).

4821 § 153a Abs. 2 KSVG SL: bis 120.000 Einw. 6.000 Wahlberechtigte, bis 240.000 Einw. 12.000 Wahlberechtigte und darüber 24.000 Wahlberechtigte.

4822 Zum Begriff vgl. Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 33 NKomVG Rn. 14 m.w.N.

4823 §§ 21 Abs. 7 S. 1 GemO BW, 47 Abs. 1 S. 1 BezVG BE, 15 Abs. 6 S. 2 BbgKVerf, 17 Abs. 5 S. 1 VerfBrhw, 20 Abs. 6 S. 1 KV M-V, 33 Abs. 4 S. 3 NKomVG, 17a Abs. 7 S. 1 GemO RLP, 11e Abs. 7 S. 1 KrO RLP, 21a Abs. 6 S. 1 KSVG SL, 24 Abs. 3 S. 1 SächsGemO, 22 Abs. 3 S. 1 SächsLKrO, 27 Abs. 3 S. 2 KVG LSA.

4824 Art. 18a Abs. 12 S. 1 BayGO, §§ 8b Abs. 6 S. 1 HGO, 26 Abs. 7 S. 2 GemO NRW, 16g Abs. 7 S. 1 GemO SH, 23 Abs. 1 S. 1 ThürEBBG.

Ergebnis) übereinstimmende Werte,⁴⁸²⁵ teils aber auch abweichende. So gelten in Nordrhein-Westfalen dieselben Prozentwerte von 10 %, 15 % und 20 % für deutlich höhere Bevölkerungszahlen (über 500.000, über 200.000 und darunter).⁴⁸²⁶

Die partizipationsrechtliche Bewertung dieser Erfolgsquoten entspricht derjenigen beim Volksentscheid: Es handelt sich um eine demokratietheoretisch problematische Konterkarierung des Mehrheitsprinzips,⁴⁸²⁷ die auch nicht durch das mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verbundene Funktionsfähigkeitsgebot der unterstaatlichen Gebietskörperschaften gerechtfertigt ist.⁴⁸²⁸ Auch hier gilt, dass die legitime und notwendige Funktion des Relevanzfilters durch angemessene Zugangsquoten und Rahmenbedingungen der Durchführung sicherzustellen ist.

1151

4. Besondere Qualitätsfaktoren

a) Im Verfahrensablauf

Einige Regelungen, die zur Erhöhung der partizipationsrechtlichen Qualität eines direktdemokratischen Entscheidungsverfahrens beitragen, wurden bereits im Rahmen der Verfahrensabläufe angesprochen.⁴⁸²⁹ Dabei handelt es sich zum einen um die Teilnahme- und Anhörungs- bzw. Rederechte der Vertrauenspersonen bei den Beratungen des Vertretungsgremiums über das Begehren und zum anderen um die Eröffnung von Verhandlungsspielräumen, indem das Vertretungsgremium im Einvernehmen mit den Vertrauenspersonen das Begehren mit Modifikationen beschließen kann. Eine besondere Behandlung verdienen die nachfolgenden, noch bedeutsameren Qualitätsfaktoren.

1152

4825 Vgl. Art. 12a Abs. II S. 1 BayLKrO (bis 100.000 Einw. 15 %, darüber 10 %), § 26 Abs. 2 ThürEBBG (10 %, was mit den Gemeindeverten übereinstimmt, da alle Landkreise über 50.000 Einwohner haben), § 16f Abs. 7 S. 1 KrO SH (bis 150.000 Einw. 10 %, darüber 8 %).

4826 § 23 Abs. 7 S. 2 KrO NRW; in Hessen gibt es kein direktdemokratisches Entscheidungsinstrumentarium auf Kreisebene.

4827 S. oben, → Rn. 897, → Rn. 1075 f.; a.A. *H. Hofmann*, NWVBl. 2015, S. 445 (447), der auf die Mehrfachlegitimation des substituierten bzw. aufgehobenen Gremienbeschlusses durch Wahl, Beschlussfähigkeit und Mehrheit verweist. Allerdings räumt er selbst ein, dass für die Wahl ebenfalls keine Mindestbeteiligung gilt; da sich die Beschlussfähigkeit des Gremiums und dessen Mehrheit aber von diesem Wahlakt ableiten, liegt hierin das direktdemokratisch entscheidende Kriterium.

4828 Vgl. *Huber*, AöR 126 (2001), S. 165 (191, 195 f.); der BayVerfGH (Entsch. v. 29.8.1997 – Az. Vf. 8-VII-96 u.a., NVwZ-RR 1998, S. 82, Ls. 6) hält dagegen das Fehlen eines Zustimmungsquorums im Bürgerentscheid jedenfalls zusammen mit der Möglichkeit der freien Unterschriftensammlung für verfassungswidrig; ebenso *Schmitt Glaeser*, DÖV 1998, S. 824 (829 f.); a.A. *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 541, der eine verfassungsrechtliche Fundierung des kommunalrechtlichen Zustimmungsquorums ablehnt.

4829 S. oben, → Rn. 1118-1120.

(1) Sperrwirkung

- 1153 Das erfolgreiche Zustandekommen eines Bürgerbegehrens bewirkt in elf Ländern eine Beschluss- und Vollzugssperre für die Gemeindeorgane bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids, soweit dem keine Rechtsverpflichtungen entgegenstehen;⁴⁸³⁰ in Sachsen gilt nur eine Beschlussssperre.⁴⁸³¹ In zwei Ländern greift diese Sperrwirkung sogar schon früher, nämlich wenn in Berlin die vorab erforderliche Zulässigkeitserklärung schon einen Monat alt oder in Hamburg ein Drittel der erforderlichen Unterschriften abgegeben worden ist; in Bayern wird aus Art. 12 Abs. 3 BayVerf ein der Sperrwirkung vorgelagertes (und im Gegensatz dazu abwägungsfähiges) Sicherungsrecht zur Wahrung des Anspruchs auf Durchführung des Bürgerentscheids abgeleitet.⁴⁸³² Die Sperrwirkung sichert das Gebot der Rücksichtnahme der Repräsentativorgane auf den bürgerschaftlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ab, gewährleistet ein faires Verfahren und dient damit dem Prinzip der Organtreue zwischen Gremium und Bürgerschaft.⁴⁸³³ Sie ist zugleich ein Ausfluss der gesetzgeberischen Entscheidung für ein solches Instrumentarium auf kommunaler Ebene. Entgegenstehende Beschlüsse des Vertretungsgremiums – wozu auch ein konkurrierendes Ratsbegehren zählt⁴⁸³⁴ – sind rechtswidrig und können von den Vertrauenspersonen im Klageweg sowie im einstweiligen Rechtsschutzverfahren erfolgreich angegriffen werden.⁴⁸³⁵
- 1154 Dagegen besteht in den übrigen vier Ländern ohne gesetzliche Regelung der Sperrwirkung kein entsprechender Schutz, weil der gesetzliche Handlungsspielraum der Repräsentativorgane insoweit uneingeschränkt ist.⁴⁸³⁶ Auch aus dem Recht auf Durchführung des Bürgerentscheids folgt kein entsprechend absichernder Unterlassungsanspruch gegen konterkarierende Maßnahmen, weil sonst die gesetzgeberische

4830 Art. 18a Abs. 9 BayGO, 12a Abs. 9 BayLKrO, §§ 21 Abs. 4 S. 2 GemO BW, 45 Abs. 5, Abs. 12 S. 1 BezVG BE, 15 Abs. 3 S. 8 BbgKVerf, 32 Abs. 5 BezVG HH, 32 Abs. 8 NKomVG, 26 Abs. 6 S. 7 GemO NRW, 23 Abs. 6 S. 7 KrO NRW, 26 Abs. 6 S. 6 KVG LSA, 16g Abs. 5 S. 2 GemO SH, 16f Abs. 5 S. 2 KrO SH, 15 Abs. 1 S. 1 ThürEBBG; näher dazu *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 50 f.; *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 NKomVG Rn. 47.

4831 §§ 25 Abs. 4 S. 5 SächsGemO, 21 Abs. 4 S. 5 SächsLKrO.

4832 BayVGH, Beschl. v. 12.9.1997 – Az. 4 ZE 97.2758, NVwZ-RR 1998, S. 252 (253), u. Beschl. v. 5.3.2020 – Az. 4 CE 20.278, juris (Rn. 23); *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 54-56.

4833 *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 GemO Rn. 41.1; so auch ohne gesetzliche Regelung zur Sperrwirkung VGH BW, Beschl. v. 27.6.2011 – Az. 1 S 1509/11, juris (Ls. 2 u. Rn. 34).

4834 BayVGH, Beschl. v. 1.3.2018 – Az. 4 CE 18.495, NVwZ-RR 2018, S. 537 (Rn. 7).

4835 Vgl. *Bätge*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, S. 387 (406); *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 455-459; *Unger*, AöR 139 (2014), S. 80 (87, 95-97).

4836 *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 70; zu Recht krit. *Unger*, AöR 139 (2014), S. 80 (97-104), zu gerichtlichen Bemühungen, eine gesetzlich nicht vorgesehene Sperrwirkung im Rechtsschutzverfahren zu schaffen; a.A. *Peine/Starke*, DÖV 2007, S. 740 (742), wonach sich die Sperrwirkung auch ungeschrieben aus der Ratio des direktdemokratischen Instrumentariums wegen der ansonsten bestehenden Gefahr des Leerlaufens ergibt.

Entscheidung konterkariert würde.⁴⁸³⁷ Lediglich bei unredlichem, sachlich nicht gebotenem Vorgehen der Repräsentativorgane gegen das Bürgerbegehren folgt aus dem Grundsatz der Organtreue ein Unterlassungsanspruch.⁴⁸³⁸

Gegen Regelungen, die eine Sperrwirkung des Bürgerbegehrens erzeugen, wird der Einwand eines Verstoßes gegen den aus Art. 28 Abs. 1 GG abgeleiteten Vorrang der Repräsentativstrukturen geltend gemacht.⁴⁸³⁹ Doch die Grundgesetzbestimmung schreibt nur die Existenz von Repräsentativstrukturen vor und schließt direktdemokratische Instrumente nicht aus. In dieses bloße Existenzgebot ein hierarchisches Vorrangverhältnis hineinzulesen, gebieten weder der Wortlaut noch Sinn und Zweck der Norm, die nur die Handlungsfähigkeit von Ländern und Kommunen – die fraglos Repräsentativstrukturen voraussetzt – bedingt. Daher ist die Kritik, dass mit einer Sperrwirkung eine Handlungs- und Funktionsblockade (die zu erheblichen Schäden führen kann) verbunden sein könnte und dadurch das von Art. 28 Abs. 2 GG vorgegebene Funktionsfähigkeitsgebot der kommunalen Selbstverwaltung verletzt sei,⁴⁸⁴⁰ von größerem Gewicht. Hier wird jedoch ein sehr theoretisches, allenfalls höchst ausnahmsweise denkbare Schreckensszenario entwickelt, das sich im Einzelfall durch eine im Weg der verfassungskonform zu entwickelnden ungeschriebenen Ausnahme lösen lässt. Betrachtet man den tatsächlich verbleibenden gegenständlichen Bereich direktdemokratischer Entscheidungsprozesse, die eine solche Sperrwirkung auslösen, lassen sich kaum Fälle überzogener Eilbedürftigkeit denken, bei denen durch eine Entscheidungs- und Vollzugsverzögerung von wenigen Monaten ernsthafte Allgemeinwohlbeeinträchtigungen oder Schadenseintritte zu befürchten sind.⁴⁸⁴¹ Auch der Einwand einer mit der Sperrwirkung verbundenen Missbrauchsattraktivität verfängt letztlich nicht. Zwar könnte mit einem erfolgreichen Bürgerbegehren ein kommunal betriebenes Projekt zumindest für einige Monate blockiert werden, doch bietet das Unterstützungsquorum einen gewissen Schutz gegen zu destruktive Manöver, denen notfalls auch mit dem Argument des Rechtsmissbrauchs begegnet werden kann. Zudem lässt sich bei entsprechender Rechtsbetroffenheit durch eine gegen das Projekt gerichtete Klage ein zeitlich noch weiterreichender Blockadeeffekt erreichen.⁴⁸⁴²

1155

4837 Unger, AöR 139 (2014), S. 80 (106-111).

4838 Unger, AöR 139 (2014), S. 80 (111-113); s. dazu oben im Zusammenhang mit der Volksgesetzgebung, → Rn. 1088 f.

4839 Huber, AöR 126 (2001), S. 165 (183 ff., v.a. 190 f.).

4840 Huber, AöR 126 (2001), S. 165 (194 f.).

4841 S. auch Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 NKomVG Rn. 49 f.

4842 Seybold, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 349 (365 f.).

(2) Publikationspflicht und -parität

- 1156 Nicht zuletzt wegen der Zustimmungsquoren setzt ein gelingender Bürgerentscheid voraus, dass die Bürgerschaft über dessen Durchführung und Gegenstand angemessen informiert ist; dies stärkt auch die demokratische Legitimation der am Ende getroffenen Entscheidung.⁴⁸⁴³ Daher ist partizipationsrechtlich von besonderer Bedeutung, welche Bestimmungen die Kommunalverfassungen für die Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde im Abstimmungskampf vorsehen. So sehen elf Länder obligatorisch und Bayern fakultativ eine über die formale Abstimmungsbenachrichtigung (zu Ort und Zeit) hinausgehende inhaltliche Information der Bürgerschaft über das Thema des Bürgerentscheids in dessen zeitlichem Vorfeld vor. Diese umfasst die Standpunkte der Kommunalorgane⁴⁸⁴⁴ oder zumindest der (bzw. innerhalb der)⁴⁸⁴⁵ Kommunalvertretung⁴⁸⁴⁶ zum Abstimmungsgegenstand sowie teilweise über die zu erwartenden Kosten des Projekts.⁴⁸⁴⁷ In fünf dieser Länder darf sich diese Information nicht auf Veranstaltungen oder eine öffentliche Bekanntmachung (etwa im Amtsblatt) beschränken, sondern muss durch die Zusendung einer Abstimmungsbroschüre an alle Haushalte oder Stimmberechtigten offensiv betrieben werden.⁴⁸⁴⁸
- 1157 Wegen der häufig bestehenden publizistischen „David-Goliath-Konstellation“ zwischen den Antragstellern einerseits und den Kommunalorganen andererseits ist es partizipationsrechtlich außerdem besonders wichtig, dass diese amtliche Information auch den Standpunkt des Bürgerbegehrens enthalten muss, wie das in neun Ländern geregelt ist.⁴⁸⁴⁹ Sechs dieser Länder sehen dabei ausdrücklich (in Erfüllung des Grundsatzes eines fairen Verfahrens)⁴⁸⁵⁰ ein quantitatives Gleichrangigkeitsgebot oder -angebot zugunsten der Argumente der Antragsteller in Publikationsorganen und ggf. Veranstaltungen der Kommune (nicht jedoch der einzelnen Gemeinde-

4843 Seybold, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 349 (373).

4844 §§ 21 Abs. 5 S. 1 GemO BW, 17 Abs. 4 VerfBrhV, 8b Abs. 5 HGO, 17a Abs. 6 S. 1 GemO RLP, 11e Abs. 6 S. 1 LKO RLP, 21a Abs. 5 S. 3, 20b Abs. 2 S. 1 KSVG SL.

4845 Vgl. Art. 18a Abs. 15 BayGO, 12a Abs. 14 BayLKrO, §§ 21 Abs. 5 S. 1 GemO BW, 4 BEDVO NRW, 3 Abs. 4 S. 1 ThürEBBG; dort sind wegen des Wortes „in“ ggf. auch unterschiedliche Positionen (etwa der Fraktionen) innerhalb des Vertretungsgremiums – und nicht nur die Mehrheitsmeinung – darzustellen, vgl. Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 399 f.; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 84.1; a.A. Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 67 m.w.N.

4846 §§ 46 Abs. 2 S. 2 BezVG BE, 32 Abs. 8 S. 3 BezVG HH, 27 Abs. 2a S. 1 KVG LSA, 16g Abs. 6 S. 1 GemO SH, 16f Abs. 6 S. 1 KrO SH, 19 Abs. 4 S. 2 ThürEBBG.

4847 §§ 17a Abs. 6 S. 2 GemO RLP, 11e Abs. 6 S. 2 LKO RLP.

4848 §§ 21 Abs. 5 S. 1 GemO BW, 46 Abs. 2 S. 2 BezVG BE, 32 Abs. 8 S. 3 BezVG HH, 4 BEDVO NRW, 16g Abs. 6 S. 2 GemO SH, 16f Abs. 6 S. 2 KrO SH, 19 Abs. 4 S. 1 ThürEBBG.

4849 §§ 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 KWG HE, 17a Abs. 6 S. 1 GemO RLP, 11e Abs. 6 S. 1 LKO RLP, 27 Abs. 2a S. 1 KVG LSA.

4850 Haug, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 GemO Rn. 49; Suerbaum/Retzmann, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 66.

ratsfraktionen)⁴⁸⁵¹ vor,⁴⁸⁵² das erforderlichenfalls mithilfe einer einstweiligen Anordnung gem. § 123 VwGO und einer Allgemeinen Leistungsklage durchgesetzt werden kann.⁴⁸⁵³ Besonders bemerkenswert ist die Berliner Regelung, weil sie ausdrücklich sowohl zum Abstimmungsverfahren als auch zu den inhaltlichen Argumenten beider Seiten eine Darstellung in leicht verständlicher Sprache vorschreibt (§ 46 Abs. 2 S. 4, 5 BezVG BE). Da der abstimmungsrechtliche Chancengleichheitsgrundsatz im Demokratieprinzip wurzelt, gilt das Paritätsgebot in der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Öffentlichkeitsarbeit auch in denjenigen Ländern, die solche Regelungen nicht kennen.⁴⁸⁵⁴ Erst dann ist es legitim, dass für diese Standpunktdarlegungen (anders als für die Abstimmungsdurchführung) naturgemäß keine Neutralitätspflicht, sondern nur – zur Wahrung der Abstimmungsfreiheit – ein Sachlichkeitsgebot gilt.⁴⁸⁵⁵

(3) Beratungsanspruch

Um ein direktdemokratisches Verfahren auf kommunaler Ebene starten zu können, sind zwei Dinge von wesentlicher Bedeutung: Die erforderlichen Verfahrenskennnisse und finanzielle Mittel. Daher stellt es einen wichtigen partizipationsrechtlichen Qualitätsfaktor dar, dass insgesamt neun Länder in unterschiedlicher Reichweite interessierten Bürgern einen Anspruch auf eine (meist ausdrücklich kostenfreie) Beratung durch die örtliche Verwaltung oder (in Schleswig-Holstein) durch die Aufsichtsbehörde gewähren.⁴⁸⁵⁶ Am weitesten gehen dabei die Formulierungen in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt, wo die Verwaltung dazu verpflichtet ist, „in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich“ zu sein;⁴⁸⁵⁷ entgegen dem weitergehenden Wortlaut

1158

4851 Dies gilt unabhängig davon, ob die Rechtsnatur von Fraktionen zivil- oder (überzeugender) öffentlich-rechtlich gesehen wird, vgl. *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 66.1.

4852 Art. 18a Abs. 15 BayGO, 12a Abs. 14 BayLKrO, §§ 21 Abs. 5 S. 2 GemO BW, 46 Abs. 2 S. 2, 5 BezVG BE, 32 Abs. 8 S. 3 BezVG HH, 16g Abs. 6 S. 1 GemO SH, 16f Abs. 6 S. 1 KrO SH, 3 Abs. 4 S. 1 ThürEBBG.

4853 *Unger*, AöR 2014, S. 80 (89 f.); *Haug*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BW, § 21 GemO Rn. 56; *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 69.

4854 *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 404 f.

4855 *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 400-402; *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b HGO Rn. 66 f.; *Seybold*, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 33 NKomVG Rn. 13; *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 72-74.2; *Bätge*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, S. 387 (408); ein dezidiertes Aufruf, in einem bestimmten Sinn abzustimmen, geht allerdings zu weit und verletzt die Abstimmungsfreiheit, vgl. *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 64, insbesondere bei amtlicher Auslegung im Wahllokal, vgl. BayVGH, Beschl. v. 10.1.2000 – Az. 4 ZE 99.3678, NVwZ-RR 2000, S. 454; s. auch OVG NRW, Urt. v. 27.6.2019 – Az. 15 A 2503/18, juris (Ls. 2 u. Rn. 105-107).

4856 Dies ist auch der Gesetzgebung bewusst, vgl. LT-Drs. NI 17/5423, S. 18.

4857 §§ 26 Abs. 2 S. 4 GemO NRW, 23 Abs. 2 S. 4 KrO NRW, 26 Abs. 3 S. 2 KVG LSA.

soll dies jedoch nicht über eine Information über die Anforderungen und das Verfahren hinausgehen.⁴⁸⁵⁸ In fünf anderen Ländern ist ein Anspruch auf Beratung der rechtlichen Rahmenbedingungen, Anforderungen und Folgen vorgesehen.⁴⁸⁵⁹ In zwei weiteren Ländern besteht ebenfalls ein Beratungsanspruch, der allerdings gegenständlich auf Auskünfte zur Sach- und Rechtslage hinsichtlich des dort geforderten Kostendeckungsvorschlags beschränkt ist.⁴⁸⁶⁰

- 1159 In den übrigen sieben Ländern gibt es keine solchen Sonderregelungen, so dass die Initiatoren auf den allgemeinen Beratungs- und Auskunftsanspruch im allgemeinen Verwaltungsverfahren (vgl. § 25 VwVfG) verwiesen sind. Dieser ist wegen des (selbst-)verwaltungsrechtlichen Charakters des Bürgerbegehrens dem Grunde nach eröffnet, allerdings hat hier die Verwaltung wegen des Erforderlichkeitsvorbehalts einen deutlich größeren Spielraum, sich zurückzuhalten.⁴⁸⁶¹ Erfüllt die Kommunalverwaltung ihre Beratungs- oder Auskunftspflichten nicht, können die Initiatoren dieses schlichte Verwaltungshandeln mittels einer allgemeinen Leistungsklage einfordern.⁴⁸⁶²

(4) Aufwandsersatz

- 1160 Einen finanziellen Aufwandsersatz gibt es nur in Thüringen, wo die Initiatoren die „notwendigen und nachgewiesenen Kosten“ sowohl für die Organisation eines Bürgerbegehrens (einschließlich der Beschaffung und Bereitstellung der Unterschriftenlisten)⁴⁸⁶³ als auch für einen angemessenen Abstimmungskampf geltend machen können, sofern das direktdemokratische Verfahren in einer Kommune mit mehr als 10.000 Einwohnern stattfindet. So sehr dieses singuläre Thüringer Recht dem Grunde nach zu begrüßen ist, so gering ist letztlich aber seine Auswirkung in der Höhe. Denn der Erstattungsbetrag ist beim Begehren auf 10 Cent pro Unterschrift und beim Bürgerentscheid auf 5 Cent pro Ja-Stimme – und das jeweils auch nur bis zur Grenze der erforderlichen Mindestzahl – begrenzt (§ 27 Abs. 2 u. 3 ThürEBBG). Ausgehend von den in Thüringen maximal erforderlichen 7.000 Unterschriften handelt es sich beim Begehren um höchstens 700 Euro. In Gemeinden mit weniger

4858 LT-Drs. NRW 12/4597, S. 25; S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 12 f.

4859 §§ 45 Abs. 2 S. 2 BezVG BE, 8b Abs. 3 S. 5 HGO, 32 Abs. 3 S. 6 NKomVG, 16g Abs. 3 S. 4 GemO SH, 16f Abs. 3 S. 4 KrO SH, 4 ThürEBBG; vgl. dazu LT-Drs. NI 17/5423, S. 33, und Seybold, in: Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht NI, § 32 NKomVG Rn. 37-39a.

4860 §§ 21 Abs. 3 S. 5 GemO BW, 20 Abs. 5 S. 2 KV M-V; ebenso § 26 Abs. 3 S. 3 KVG LSA neben dem allgemeinen Unterstützungsanspruch; dazu näher Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 193-196.

4861 Vgl. Herrmann, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, § 25 Rn. 8; Pautsch, in: Pautsch/Hoffmann (Hrsg.), VwVfG, § 25 Rn. 5; s. auch den allgemeinen kommunalrechtlichen Beratungsanspruch in §§ 15 Abs. 2 GemO RLP, 11 Abs. 3 SächsGemO, 10 Abs. 3 SächsLKrO.

4862 Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 441.

4863 Dies obliegt in Thüringen ausdrücklich den Initiatoren (§§ 6 Abs. 6, 27 Abs. 1 S. 1 ThürEBBG), was aber auch in den anderen Ländern ohne ausdrückliche Regelung so der Fall ist.

als 10.000 Abstimmungsberechtigten – was auch bei mehr als 10.000 Einwohnern leicht möglich ist, da nur die Deutschen und Unionsbürger oberhalb der Mindestaltersgrenze darunter fallen – liegen die Zahl der nötigen Unterschriften und damit der entsprechende Kostenersatz aufgrund des alternativen 7 %-Quorums, das sich auf die Abstimmungsberechtigten bezieht, noch darunter. Beim Entscheid sind die Beträge noch geringer: In einer Stadt mit ca. 30.000 Wahlberechtigten und einem Quorum von 15 % (das bei Städten zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern gilt) wären 4.500 Ja-Stimmen erforderlich, was 225 Euro bedeutet; in einem Kreis mit 100.000 Wahlberechtigten und einem 10 %-Quorum mit 10.000 Ja-Stimmen läge die Erstattung bei 500 Euro.

(5) Transparenz

Ohne einen Kostenersatz zu gewähren, verlangen die Länder Berlin und Nordrhein-Westfalen – analog zu Vorgaben für die Finanzierung kommunaler Wählergruppen⁴⁸⁶⁴ – von den Vertrauenspersonen die Einhaltung von Transparenzpflichten bei Geld und Sachspenden (einschließlich von Eigenmitteln).⁴⁸⁶⁵ Diese Pflichten umfassen in Nordrhein-Westfalen die Nennung des Gesamtbetrags der Spenden sowie in beiden Ländern nähere Angaben zu Einzelspendern, wenn deren Zuwendungen im Gesamtbetrag 5.000 Euro (in Berlin) bzw. 10.000 Euro übersteigen.⁴⁸⁶⁶ Die Angaben sind gegenüber der örtlichen Verwaltung zu erklären, die dann für deren Veröffentlichung zuständig ist. In Berlin kommt noch ein Annahmeverbot von Spenden von Fraktionen des Landes- und des Bezirksparlaments sowie von öffentlichen Unternehmen hinzu (§ 47b BezVG BE). Die Regelungen stellen zwar Erschwerungen für die Initiatoren bei der Einwerbung von Mitteln dar, schützen aber das direktdemokratische Instrumentarium vor möglichen Manipulationsgefahren seitens finanzkräftiger Interessen und erhöhen die Abstimmungsfreiheit, indem die Abstimmenden über etwaige mögliche Abhängigkeiten informiert werden.⁴⁸⁶⁷

b) Änderungsfestigkeit im Nachgang zur Entscheidung

Die Qualität direktdemokratischer Prozesse zeigt sich schließlich nach ihrem Abschluss darin, dass die erzielte Entscheidung nicht umgehend durch einen einfachen Beschluss des Vertretungsgremiums geändert oder aufgehoben werden kann. Deshalb ist es partizipationsrechtlich relevant, dass ein erfolgreicher Bürgerentscheid

4864 S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26a GemO Rn. 1.

4865 S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26a GemO Rn. 11, obwohl § 26a Abs. 1 S. 1 GemO NRW ausdrücklich von „Dritten“ in Bezug auf die Vertrauenspersonen spricht.

4866 §§ 47a BezVG BE, 26a GemO NRW, 23a LKrO NRW.

4867 S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26a GemO Rn. 1f.; Lübbe-Wolff, Demophobie, S. 92.

– trotz seiner Gleichstellung mit einem Beschluss des Vertretungsgremiums – in fast allen Ländern einer erhöhten Änderungsfestigkeit unterliegt. Darin liegt eine punktuelle Besserstellung des Bürgerbegehrens gegenüber dem „normalen“ Gremienbeschluss, die der demokratischen Dignität sowie dem erheblich höheren Verfahrensaufwand geschuldet ist, ohne eine Prävalenz der Bürgerschaft gegenüber dem Vertretungsgremium zu begründen. Deshalb ist eine solche erhöhte Änderungsfestigkeit auch vom gesetzgeberischen Organisationsspielraum gedeckt.⁴⁸⁶⁸

1163 Konkret bedeutet das, dass dem Vertretungsgremium fast überall für eine Frist zwischen ein und drei Jahren eine Änderung oder Aufhebung des Bürgerentscheidungs-Beschlusses sowie jeder andere modifizierende Zugriff auf den Entscheidungsgegenstand⁴⁸⁶⁹ verwehrt ist.⁴⁸⁷⁰ Dieser Schutz ist nicht formeller, sondern inhaltlicher Natur, weshalb er nicht nur für Gremienbeschlüsse mit formeller Bezugnahme auf den Bürgerentscheid gilt, sondern auch für solche, die diesem inhaltlich ganz oder teilweise zuwiderlaufen.⁴⁸⁷¹ Allenfalls durch einen neuerlichen Bürgerentscheid – der in drei Ländern nur bei einer wesentlichen Änderung der Rechts- oder Sachlage⁴⁸⁷² sowie in drei weiteren Ländern nur vom Vertretungsgremium (freilich auch nicht grundlos)⁴⁸⁷³ initiiert werden kann⁴⁸⁷⁴ – ist vor Fristablauf eine Änderung möglich.⁴⁸⁷⁵

1164 Ansonsten besteht die Zugriffsmöglichkeit durch einfachen Beschluss des Vertretungsgremiums erst nach Ablauf der Frist.⁴⁸⁷⁶ Missachtet das Gremium diese Frist, ist dessen Beschluss zwar nichtig,⁴⁸⁷⁷ doch wird ein Klagerecht der Vertrau-

4868 Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 425-428; a.A. Schmitt Glaeser, DÖV 1998, S. 824 (828 f.), der darin eine verfassungsrechtlich unzulässige „Abqualifizierung“ sieht.

4869 VGH BW, Beschl. v. 6.11.2014 – Az. 1 S 1596/14, juris (Ls. 3, 4 u. Rn. 18).

4870 Ein Jahr: Art. 18a Abs. 13 S. 2 BayGO, 12a Abs. 12 S. 2 BayLKrO; zwei Jahre: §§ 15 Abs. 7 S. 2 BbgKVerf, 17 Abs. 6 S. 2 VerfBrhw, 20 Abs. 1 S. 2 KV M-V, 33 Abs. 6 S. 2 NKomVG, 26 Abs. 8 S. 2 GemO NRW, 23 Abs. 8 S. 2 KrO NRW, 21a Abs. 7 S. 3 KSVG SL, 27 Abs. 4 S. 3 KVG LSA, 16g Abs. 8 S. 2 GemO SH, 16f Abs. 8 S. 2 KrO SH, 23 Abs. 3 S. 1 ThürEBBG; drei Jahre: §§ 21 Abs. 8 S. 2 GemO BW, 8b Abs. 7 S. 2 HGO, 17a Abs. 8 S. 2 GemO RLP, 11e Abs. 8 S. 2 LKO RLP, 24 Abs. 4 S. 2 SächsGemO, 22 Abs. 4 S. 2 SächsLKrO.

4871 OVG NRW, Ur. v. 27.6.2019 – Az. 15 A 2503/18, juris (Rn. 82).

4872 Art. 18a Abs. 13 S. 2 BayGO, 12a Abs. 12 S. 2 BayLKrO, §§ 27 Abs. 4 S. 3 KVG LSA, 23 Abs. 3 S. 6 Thür-EBBG.

4873 Tischer, Bürgerbeteiligung, S. 82.

4874 §§ 33 Abs. 6 S. 2 NKomVG, 26 Abs. 8 S. 2 GemO NRW, 23 Abs. 8 S. 2 KrO NRW, 21a Abs. 7 S. 3 KSVG SL; diese Zugriffsmöglichkeit des Vertretungsgremiums hält Huber, AöR 126 (2001), S. 165 (196), für zwingend, um eine funktionsgebotswidrige Blockadesituation abwenden zu können; ein bürgerinitiiertes Zugriff auf den älteren Entscheid ist allerdings dann auch nach Fristablauf nicht möglich, soweit wegen dessen kassatorischer Charakter eine (längst abgelaufene) Frist zu beachten gewesen wäre, vgl. S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 104.1.

4875 In Hamburg kann dagegen binnen zwei Jahren weder mit Bürgerbegehren noch durch Bürgerentscheid auf die Entscheidung zugegriffen werden, vgl. § 32 Abs. 11 S. 2 BezVG HH.

4876 Insbesondere lässt eine Änderung der Sach- oder Rechtslage die Bindung nicht automatisch zugunsten des Entscheidungsspielraums des Vertretungsgremiums entfallen, sondern ermöglicht nur eine ggf. vorgezogene Einholung einer erneuten Entscheidung der Bürgerschaft, vgl. Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 429-434.

4877 S. Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. 103; Schellenberger, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 434 f.

enspersonen dagegen teilweise verneint.⁴⁸⁷⁸ Dies überzeugt allerdings nicht, da (zumindest)⁴⁸⁷⁹ den Vertrauenspersonen eine Quasi-Organstellung zukommt (die insoweit auch über den Bürgerentscheid hinaus fortbesteht),⁴⁸⁸⁰ kraft deren sie im Weg eines Kommunalverfassungstreits gegen den Beschluss vorgehen können.⁴⁸⁸¹ In Thüringen besteht auch nach Fristablauf noch eine erleichterte Möglichkeit der Bürgerschaft bzw. der Initiatoren, den Bürgerentscheid zu verteidigen. Denn gegen den Änderungs- oder Aufhebungsbeschluss des Vertretungsgremium kann ein kasatorisches Bürgerbegehren gestartet werden, das nur halb so hohe Unterstützungsquoten erreichen muss wie im Normalfall (3.500 Unterschriften oder 3,5 % der Wahlberechtigten, vgl. § 23 Abs. 3 S. 2, 3 ThürEBBG).

Wie bereits die Sperrwirkung begegnet auch diese Änderungsfestigkeit der Kritik, mit der Zurücksetzung der Repräsentativorgane deren Vorrangstellung zu missachten;⁴⁸⁸² da es diese Vorrangstellung jedoch – wie dargelegt⁴⁸⁸³ – nicht gibt, überzeugt dies nicht. Auch hier ist der zweite Kritikstrang, der auf das Funktionsfähigkeitsgebot abstellt, bedeutsamer. So muss auch in den Ländern, in denen das nicht ausdrücklich geregelt ist, im Weg der verfassungskonformen Auslegung von einer Reaktions- und Entscheidungsberechtigung des Vertretungsgremiums – jedenfalls in Form der Herbeiführung eines neuerlichen Bürgerentscheids – vor Fristablauf ausgegangen werden, wenn eine wesentliche Änderung der Sach- oder Rechtslage eingetreten ist.⁴⁸⁸⁴ 1165

4878 *Suerbaum/Retzmann*, in: Dietlein/Suerbaum (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht BY, Art. 18a GO Rn. 79 m.w.N.

4879 Der VGH BW (Beschl. v. 6.11.2014 – Az. 1 S 1596/14, juris, Ls. 1 u. Rn. 16), bejaht bereits seit 1974 sogar die Klagebefugnis aller Stimmberechtigten im Außenrechtsverhältnis; ebenso *Schellenberger*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 492.

4880 Hier gilt dasselbe wie auf staatlicher Ebene bei einer Klage gegen die Konterlegislatur, s. oben, → Rn. 1100.

4881 Vgl. zur Statthaftigkeit *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b HGO Rn. 20.

4882 *Huber*, AöR 126 (2001), S. 165 (191-193).

4883 S. oben, → Rn. 884 f., → Rn. 1153 f.

4884 *Huber*, AöR 126 (2001), S. 165 (196).

5. Ländervergleich im Überblick⁴⁸⁸⁵

1166

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HE	HH	MV
Mindestalter f. Teiln.	16 J.	18 J.	16 J.	16 J.	16 J.	18 J.	16 J.	16 J.
Ebene	Gde	Gde Kreis Bezirk	Bezirk	Gde Kreis	Bremer- haven	Gde	Bezirk	Gde Kreis
Mht. allg. Vertr.-Beg.	2/3 d.M.	einf. Mht.	2/3 d.M.		2/3 d.M.	2/3 d.M.		Mht. d.M.
Bürgerbegehren								
Anzeige / Zulassungsvorverfahren für BB	---	---	Vorab-Zulassg	Vorab-Zulassg	---	---	Parallel-Zulassg	---
Frist für kassator. BB	3 Mon.	---	---	8 Wo.	3 Mon.	8 Wo.	---	6 Wo.
Kostenschätzung / Deckungsvorschlag	Deck-Vorschl.	---	Kostenschätzg	Kostenschätzg	Deck-Vorschl.	Deck-Vorschl.	---	Deck-Vorschl.
Sammlungsfrist	---	---	6 Mon.	12 Mon.	---	---	6 Mon.	---
Unterstützungsquorum Gemeinde/Bezirk	7 %, max. 20T	3-10 % gestaffelt	3 %	10 %	5 %	3,5,10 % gestaffelt	2% / 3% gestaffelt	10 % od. 4T
Unterstützungsquorum Kreis		5% / 6% gestaffelt						
Entscheidung über Zustandekommen	Vertr.-Gremium	Vertr.-Gremium	Örtl. Verw.	Vertr.-Gremium	Vertr.-Gremium	Vertr.-Gremium	Örtl. Verw.	Vertr.-Gremium
Bürgerentscheid								
Möglichkeit eines Alternativvorschlags	---	---	X	---	---	---	X	---
Durchführungsfrist	4 Mon.	3 Mon.	4 Mon.	---	---	3-6 Mon.	4 Mon.	---
Zustimmungsquorum	20 %	10-20 % gestaffelt	10 %	25 %	20 %	15-25 % gestaffelt	---	25 %
Nachbefassungspf.	X	---	---	X	X	X	---	X
Wichtige Inhalts- und Verfahrensausschlüsse								
Haushalt u. Abgaben	X	nur Hhalt	(unverb.)	X	X	X	nur Hhalt	X
Bauleitplanung	o. Einl.	---	(unverb.)	X	---	o. Einl.	---	X
Großvorhaben	---	---	---	X	---	---	---	X
Dauer Wh-Verbot BB	3 J.	---	---	---	2 J.	3 J.	---	2 J.

4885 Die in dieser Tabelle verwendeten Abkürzungen (neben den Länderabkürzungen, s. dazu das Abkürzungsverzeichnis) bedeuten: BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid, d.M. = der Mitglieder, Entsch./Vollz.-Sperr = Entscheidungs- und Vollzugssperre, Gde = Gemeinde, GRat = Gemeinderat, Hhalt = Haushalt, Info-Pfl. = Informationspflicht, innerh. Vw.-Kraft = innerhalb der Verwaltungskraft, KDV = Kostendeckungsvorschlag, KT = Kreistag, o. Einl. = ohne Einleitungsbeschluss, örtl. Verw. = örtliche Verwaltung, Org. = (Kommunal-)Organe, Ort = Ortsteil-/schaft, Mht. = Mehrheit, Mon. = Monat(e), RAufs.-Behörde = Rechtsaufsichtsbehörde, T = tausend, unverb. = unverbündlich, Vertr.-Beg. = Vertretungsbegehren; Vertr.-Gremium = Vertretungsgremium, Wh = Wiederholung, Wo. = Woche(n). Die Normfundstellen für die einzelnen Punkte in den einzelnen Ländern sind in den vorherigen Teilabschnitten bei der jeweiligen Themenbehandlung zu finden.

Land	BW	BY	BE	BB	HB	HE	HH	MV
Qualitätsfaktoren								
Entsch.-/Vollz.-Sperre	X	X	X	X	X	---	X	---
Informationspflicht, Publikationsparität	Info-Pfl. Parität	Info mgl. Parität	Info-Pfl. Parität	---	Info-Pfl. nur Org.	Info-Pfl. Org.+BB	Info-Pfl. Parität	---
Unterstützungsanspruch	Infos f. KDV	§ 25 VwVfG	Rechtsberatung	§ 25 VwVfG	§ 25 VwVfG	Rechtsberatung	§ 25 VwVfG	Infos f. KDV
Änd.-Festigkeit BE	3 J.	1 J.	---	2 J.	2 J.	3 J.	2 J.	2 J.
Abwahl des Hauptverwaltungsbeamten								
Ebene				Gde Kreis		Gde Kreis		Gde Kreis
Bürgerbegehren / Quorum				15-25 % gestaffelt				
Vertretungsbegehren: Abkühlungsfrist, Mht.				1-3 Mon. 2/3 d.M.		---	2/3 d.M.	---
Quorum BE				25 %		30 %		1/3
Verzichtsoption				X		X		---
Land	NI	NRW	RLP	SL	SN	ST	SH	TH
Mindestalter f. Teiln.	16 J.	16 J.	18 J.	18 J.	18 J.	16 J.	16 J.	16 J.
Ebene	Gde Kreis	Gde Kreis Bezirk	Gde Kreis	Gde Kreis	Gde Kreis	Gde Kreis	Gde Kreis	Gde Kreis Ort
Mht. allg. Vertr.-Beg.	2/3 d.M.	2/3 d.M.	einf. Mht.	einf. Mht.	2/3 d.M.	2/3 d.M.	Mht. d.M.	2/3 d.M.
Bürgerbegehren								
Anzeige / Zulassungsvorverfahren BB	Anz.,Zul. fakultativ	Vorab-Zulassg	---	---	Anzeige	---	---	Vorab-Zulassg
Frist für kassator. BB	3 Mon.	6 Wo.	4 Mon.	2 Mon.	3 Mon.	2 Mon.	---	4 Wo.
Kostenschätzung / Deckungsvorschlag	Kosten-Schätzg	Kosten-Schätzg	---	Deck.-Vorschl.	Deck.-Vorschl.	Kosten-Schätzg	Kosten-Schätzg	Deck.-Vorschl.
Sammlungsfrist	6 Mon.	---	---	---	12 Mon.	---	---	4 Mon.
Unterstützungsquorum Gemeinde	5-10 % gestaffelt	3-10 % gestaffelt	5-9 % gestaffelt	15 % od. 2T-18T gestaffelt	5 %	10 % od. 1T-7,5T gestaffelt	4-10 % gestaffelt	7 %, max. 7T
Unterstützungsquorum Kreis		3-5 % gestaffelt	5 % / 6 % gestaffelt	6T-24T gestaffelt	5 %		4 % / 5 % gestaffelt	7 %, max. 10T
Entscheidung über Zustandekommen	Vertr.-Gremium	Vertr.-Gremium	Vertr.-Gremium	Vertr.-Gremium	Vertr.-Gremium	Vertr.-Gremium	RAufs.-Behörde	Vertr.-Gremium

Land	NI	NRW	RLP	SL	SN	ST	SH	TH
Bürgerentscheid								
Möglichkeit eines Alternativvorschlags	X	---	---	---	---	---	X	X
Durchführungsfrist	3 Mon.	3 Mon.	---	3 Mon.	3 Mon.	3 Mon.	3 Mon.	6 Mon.
Zustimmungsquorum	20 %	10-20 % gestaffelt	15 %	30 %	25 %	20 %	8-20 % gestaffelt	10-20 % gestaffelt
Nachbefassungspf.	---	---	X	---	X	X	X	---
Wichtige Inhalts- und Verfahrensausschlüsse								
Haushalt u. Abgaben	X	X	X	X	X	X	X	X
Bauleitplanung	X	o. Einl.	X	X	---	X	o. Einl.	---
Großvorhaben	X	X	X	X	---	X	---	---
Dauer Wh-Verbot BB	---	2 J.	3 J.	2 J.	3 J.	2 J.	---	1 J.
Qualitätsfaktoren								
Entsch.-/Vollz.-Sperre	X	X	---	---	Nur E.	X	X	X
Informationspflicht, Publikationsparität	---	---	Info-Pfl. Org.+BB	Info-Pfl. nur Org.	---	Info-Pfl. Org.+BB	Info-Pfl. Parität	Info-Pfl. Parität
Unterstützungsanspruch	Rechtsberatung	innerh. Vw.-Kraft	§ 25 VwVfG	§ 25 VwVfG	§ 25 VwVfG	innerh. Vw.-Kraft	Rechtsberatung	Rechtsberatung
Änd.-Festigkeit BE	2 J.	2 J.	3 J.	2 J.	3 J.	2 J.	2 J.	2 J.
Abwahl des Hauptverwaltungsbeamten								
Ebene	Gde Kreis	Gde Kreis	Gde Kreis	Gde Kreis	Gde Kreis	Gde Kreis Ortschaft	Gde	Gde Kreis Ortsteil
Bürgerbegehren / Quorum		15-20 % gestaffelt			grdsl. ⁴⁸⁸⁶ 33,3 %		20 %	35 %
Vertretungsbegehren: Abkühlungsfrist, Mht.	2 Mon. 3/4 d.M.	2 Wo. 2/3 d.M.	2 Wo. 2/3 d.M.	2 Wo. 2/3 d.M.	---	3 Tage 3/4 d.M.	---	2 Wo. 2/3 d.M.
Quorum BE	25 %	25 %	30 %	30 %	50 %	30 %	20 %	30 %
Verzichtsoption	X	X	---	X	---	X	---	---

Abbildung 18: Das direktdemokratische Instrumentarium auf kommunaler Ebene

4886 In Sachsen besteht bei Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern die Möglichkeit, das Begehrensquorum auf mindestens 20 % abzusenken (§ 51 Abs. 8 S. 2 Hs. 2 SächsGemO), während auf Kreisebene stets ein Drittel vorgeschrieben ist (§ 47 Abs. 7 S. 2 SächsLKrO).

VI. Partizipationsrechtliche Bedeutung

1. Allgemeines

Das direktdemokratische Entscheidungsinstrumentarium stellt als stärkste Form des Partizipationsrechts gewissermaßen dessen qualitative Krone dar, während es quantitativ hinter die meisten anderen hier behandelten Teilgebiete des Partizipationsrechts zurücktritt. Dennoch erfüllt es eine zentrale Entlastungsfunktion zugunsten des repräsentativ geprägten Demokratiekonzepts. Soweit von hoheitlichen Entscheidungen betroffene Menschen zumindest eine prozedurale Perspektive haben, als wichtig empfundene Fragen innerhalb des demokratischen Systems an sich zu ziehen und selbst zu entscheiden, kann der Regelfall repräsentativer – ggf. durch andere Formen des Partizipationsrechts beteiligungsfähiger – Entscheidungsprozesse auch von stärker Partizipationswilligen besser akzeptiert werden. 1167

Grund dafür sind die im ersten Kapitel näher beschriebenen Partizipationsrechtsfunktionen, von denen hier besonders stark diejenigen mit Bezug zum Demokratieprinzip zum Tragen kommen.⁴⁸⁸⁷ Dies beginnt mit der Legitimationsfunktion, die nirgends so sehr betroffen ist, wie wenn der Demos selbst entscheidet. Denn hier handelt es sich – anders als bei allen anderen Teilgebieten des Partizipationsrechts – nicht nur um eine Legitimationsverstärkung, sondern um eine Legitimationsverschaffung. Aber auch die Akzeptanz direktdemokratisch getroffener Entscheidungen ist besonders hoch: Hier fällt es den meisten Menschen am leichtesten, auch ein individuell als falsch empfundenes Ergebnis hinzunehmen,⁴⁸⁸⁸ wie etwa beim bayerischen Rauchverbot zu beobachten war.⁴⁸⁸⁹ 1168

Außerdem beinhaltet die dezisiv-direkte Demokratie ein besonderes Potenzial im Sinn der Kontrollfunktion, weil das Volk bzw. die Bürgerschaft durch die Entscheidungsübernahme die Entscheidungen ihrer Repräsentanten korrigieren bzw. Alternativen dazu entwickeln kann.⁴⁸⁹⁰ Aber auch bereits die bloße Existenz direktdemokratischer Instrumente führt tendenziell im Sinne eines Vorwirkungseffekts zu einer stärkeren Berücksichtigung der Präferenzen der Repräsentierten und erhöht den partizipationsrechtlichen Darlegungs- und Rechtfertigungsdruck auf Seiten der Repräsentanten,⁴⁸⁹¹ weil insbesondere die politischen Mehrheitskräfte den mit einer 1169

4887 S. oben, → Rn. 122-157.

4888 Ähnlich *Dünchheim*, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht HE, § 8b HGO Rn. 8; *Kahl*, VBIBW 2019, S. 353 (361); *Guckelberger*, VerwArch 2015, S. 1 (3).

4889 Das bayerische Rauchverbot war bis zur volksgesetzlichen Klärung in zwei gesetzlichen Fassungen umstritten gewesen. Und obwohl man der nunmehr geltenden, volksbeschlossenen Regelung keinen ausgesprochenen Kompromisscharakter attestieren kann, ist sie vergleichsweise unstrittig; näher dazu oben, → Rn. 147; vgl. zur Akzeptanz- und Befriedungsfunktion auch *Wittreck*, ZG 2011, S. 209 (S. 212 f.).

4890 *Kahl*, VBIBW 2019, S. 353 (362).

4891 *Schuler-Harms*, VVDStRL 72 (2013), S. 417 (428 f.); *Rux*, Direkte Demokratie, S. 85 f.; *Seybold*, DÖV 2018, S. 293 (297).

direktdemokratischen Korrektur verbundenen Gesichtverlust von vornherein zu vermeiden versuchen.⁴⁸⁹² Durch die damit verbundene Stärkung der rechts- und hoheitsunterworfenen Personen „unten“ wird noch dadurch zusätzlich verstärkt, dass sie sich dazu aufschwingen können, sich an die Stelle der Hoheitsträger „oben“ zu setzen.⁴⁸⁹³ Darüber hinaus führt der mit der Direktdemokratie verbundene öffentliche Diskurs zu einer Wissensvermehrung in der Breite der Beteiligten und in der Tiefe des Themas, womit auch die rechtsstaatliche Qualitätsfunktion erfüllt ist.⁴⁸⁹⁴

2. Landesebene

1170 Während Bayern, Bremen, Hessen und Rheinland-Pfalz seit 1946/47 und Nordrhein-Westfalen seit 1950 (teilweise wieder)⁴⁸⁹⁵ über ein direktdemokratisches Entscheidungsinstrumentarium auf Landesebene verfügen, haben – nach Baden-Württemberg 1974 und dem Saarland 1979 – alle übrigen Länder erst zwischen 1990 und 1996 entsprechende Verfassungsergänzungen vorgenommen.⁴⁸⁹⁶ Aber obwohl damit seit ungefähr drei Jahrzehnten alle Länder die dezisiv-direkte Demokratie kennen, sind die praktischen Anwendungszahlen gering.⁴⁸⁹⁷ Zwar hat es in allen Ländern bereits Volksbegehren gegeben, aber in zehn Ländern bislang nur zwischen einem und vier. Lediglich vier Länder – Bayern (21), Berlin (11), Brandenburg (15) und Hamburg (16) – können eine zweistellige Volksbegehrenszahl vorweisen. Da die bundesweit bislang insgesamt 101 Volksbegehren aber in der weit überwiegenden Zahl der Fälle erfolglos geblieben sind, ist die Zahl der stattgefundenen Volksentscheide mit insgesamt 25 noch erheblich geringer. In neun Ländern hat es sogar noch überhaupt keinen volksinitiierten Volksentscheid gegeben, in weiteren vier Ländern nur einen oder zwei. Dies hat zur Folge, dass 80 % der Volksentscheide in drei Ländern durchgeführt wurden. Da zwei davon – Berlin und Hamburg (je

4892 Vgl. *Patzelt*, Mehr direkte Bürgerbeteiligung, S. 57 (63); *Möstl*, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (379 f.); Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Drs. 14/8900, S. 287 f.

4893 Ähnlich äußerte sich die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“, vgl. BT-Drs. 14/8900, S. 287; s. auch *Seybold*, DÖV 2018, S. 293 (297 f.).

4894 *Kahl*, VBIBW 2019, S. 353 (362).

4895 Zum direktdemokratischen Entscheidungsinstrumentarium in den Ländern der Weimarer Republik s. oben, → Rn. 984.

4896 Mehr Demokratie eV., Volksbegehrensbericht 2021, S. 16 f. (Tab. 3); eine Sonderrolle spielt hier Berlin, wo die Volksgesetzgebung 1949 eingeführt und 1974 – vordergründig wegen alliierter Vorbehalte bezüglich einer Herausnahme von Bundesgesetzgebungskompetenzen und hauptsächlich wegen grundlegender Einwände des Senats gegen die Volksgesetzgebung – wieder abgeschafft wurde, bevor 1995 die Wiedereinführung erfolgte; näher dazu *A. Ziekow*, LKV 1999, S. 89 (90 f.), und *Rux*, Direkte Demokratie, S. 759 f., der die Abschaffung von 1974 ohne Einbeziehung des Volkes als „eine Art von Staatsstreich“ kritisiert.

4897 Alle Zahlen dieses und des folgenden Absatzes nach Mehr Demokratie eV., Volksbegehrensbericht 2021, S. 16 f. (Tab. 3); ders., Volksentscheidsrang 2021, S. 9; s. auch die Zusammenstellung unten im Länderüberblick, → Rn. 1181.

7) – Stadtstaaten sind, stellt Bayern das einzige Flächenland mit zumindest einer Handvoll Volksentscheide (6) dar.⁴⁸⁹⁸

Etwas besser sieht dagegen die Erfolgsbilanz dieser 25 Volksentscheide aus, von denen immerhin 14 die erforderliche doppelte Mehrheit erreicht haben. In drei weiteren (allesamt bayerischen) Fällen sind immerhin Teilerfolge erzielt worden, indem mit Alternativentwürfen zumindest jeweils ein Teil des Begehrensanliegens angenommen wurde.⁴⁸⁹⁹ Von den acht gescheiterten Volksentscheiden hat nur einer die Abstimmungsmehrheit verfehlt; alle anderen wurden mehrheitlich angenommen, ohne aber das Zustimmungsquorum zu erreichen. Von den 14 erfolgreichen Volksentscheiden wurden fünf in der Folgezeit politisch korrigiert oder nicht umgesetzt. In drei dieser Fälle handelt es um eine klassische Konterlegislatur, indem die volksgesetzliche Festlegung durch eine nachfolgende parlamentsgesetzliche Regelung abgeändert wurde.⁴⁹⁰⁰ Die beiden anderen Fälle betreffen volksbeschlossene Aufforderungen an die Landesregierung, entgegen ihrer politischen Planung in einem bestimmten Sinn zu handeln, die von der Regierung aber nicht befolgt wurden.⁴⁹⁰¹

4898 Zur praktischen Bedeutung der Volksgesetzgebung in Bayern s. auch *Rux*, Direkte Demokratie, S. 393.

4899 Die beiden Volksbegehren „Christliche Gemeinschaftsschule“ und „Christliche Volksschule“, die auf eine Änderung von Art. 135 BayVerf zielten, kamen am 7.7.1968 gemeinsam mit einem von CSU und SPD erarbeiteten Kompromissvorschlag, den der Landtag mit großer Mehrheit beschlossen hatte und gem. Art. 75 Abs. 2 S. 2 BayVerf dem obligatorischen Referendum unterlag, zur Abstimmung, bei der Letzterer angenommen wurde; insofern wurde dem Anliegen der beiden Volksbegehren zumindest teilweise Rechnung getragen; näher dazu *Rux*, Direkte Demokratie, S. 346 f., der insbesondere kritisiert, dass insgesamt nur eine Stimme für einen der drei Entwürfe abgegeben werden konnte. Bei der Abstimmung über das Volksbegehren „Das bessere Müllkonzept“ vom 17.2.1991 setzte sich der Alternativentwurf der Landtagsmehrheit – der zumindest teilweise die Anliegen des Begehrens namentlich im Bereich der Abfallvermeidung aufgriff – mit 51,0 % gegen den Begehrensentwurf mit 43,5 % durch, vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 351-353.

4900 Dies gilt erstens für den Volksentscheid zur Ablehnung der Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein vom 27.9.1998, den der Landtag 1999 durch eine nochmalige Änderung des Schulgesetzes zugunsten der neuen Rechtschreibung in der Sache aufhob, vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 488 f.; zum Zweiten hat der Landtag in Sachsen den vom Begehren „Pro kommunale Sparkasse“ herbeigeführten Volksentscheid vom 21.10.2021, der den öffentlichen Charakter der Sparkassen festschrieb, durch die Schaffung einer Privatisierungsmöglichkeit der Sparkassen durch einen Gesetzesbeschluss vom 14.11.2002 zumindest teilweise modifiziert, vgl. *Rux*, a.a.O., S. 585-587. Drittens sah schließlich eine in Hamburg 2004 gegen einen Alternativentwurf des Parlaments durchgesetzte Änderung des Wahlrechts vor, dass die Wähler nicht mehr an geschlossene Wahlvorschläge der Parteien gebunden wären, sondern mehrere Stimmen hätten, die sie auf verschiedene Kandidaten verteilen können; dieses mit einer Abstimmungsmehrheit von 66,5 % beschlossene Gesetz wurde jedoch noch vor seiner ersten Anwendung vom Parlament zugunsten einer wieder stärkeren Bindung an die Wahlvorschläge der Parteien geändert, vgl. <http://www.sueddeutsche.de/politik/wahlrechtsreform-hamburger-cdu-setzt-sich-ueber-volksentscheid-hinweg-1.808057> und http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standdocuments/VE2004_Mehr-Demokratie_HHins_01.pdf.

4901 Zum einen wurde der Hamburger Senat durch Volksentscheid vom 29.2.2004 aufgefordert, keine private Mehrheitsbeteiligung am Landesbetrieb Krankenhäuser zuzulassen; Anfang 2005 verabschiedete die Bürgerschaft jedoch ein Gesetz, das eine Umwandlung des Landesbetriebs Krankenhäuser in eine Kapitalgesellschaft und eine Privatisierung von bis zu 74,9 % ihrer Anteile zuließ und was auch alsbald zu einer entsprechenden Veräußerung an die Asklepios-Kliniken führte, vgl. *Rux*, Direkte Demokratie, S. 826-828; zum anderen hat der Berliner Senat das positive Ergebnis des Volksentscheids vom 24.9.2017

- 1172 Soweit in den Ländern auch Referenden über einfache Gesetze oder sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung überhaupt möglich sind,⁴⁹⁰² hat es – soweit ersichtlich – kaum Anwendungsfälle gegeben. Lediglich das Kündigungsgesetz zu Stuttgart 21 in Baden-Württemberg und die Olympia-Bewerbung in Hamburg sind insoweit zu nennen.⁴⁹⁰³ Zahlreicher sind dagegen die obligatorischen Verfassungsreferenden, von denen bis 2021 über insgesamt 40 berichtet wird. Wenig erstaunlich entfallen davon 14 bzw. 24 allein auf Bayern und Hessen, weil dort Verfassungsänderungen nur auf diesem Weg möglich sind.⁴⁹⁰⁴
- 1173 Deutlich seltener richteten sich direktdemokratische Vorstöße auf die vorzeitige Auflösung des Landesparlaments. So gab es in Baden-Württemberg zwei Volksbegehren und in Berlin sogar neun, von denen aber – soweit ersichtlich – bislang erst ein einziges (in Baden-Württemberg im Kontext mit der Kommunalreform Anfang der 1970er Jahre) zum Volksentscheid gelangt ist. Dieses erreichte zwar die Abstimmungsmehrheit, verfehlte aber das Zustimmungsquorum klar.⁴⁹⁰⁵ In Berlin kamen ebenfalls (1981 und 2001) zwei Volksbegehren zustande, aber der Volksentscheid entfiel in beiden Fällen, weil sich das Abgeordnetenhaus daraufhin jeweils selbst auflöste.⁴⁹⁰⁶
- 1174 Die Gründe für die insgesamt sehr überschaubaren Verfahrenszahlen auf Landesebene werden (v.a. in der Politikwissenschaft) hauptsächlich in den beschriebenen partizipationsrechtlichen Einschränkungen sowie in der überwiegend restriktiven Verfassungsrechtsprechung gesehen.⁴⁹⁰⁷ Im internationalen Vergleich entspricht der Grad an Partizipationsfreundlichkeit der deutschen Bundesländer mit den großzügigsten Regelungen in etwa dem der Schweizer Kantone oder US-Bundesstaaten mit den dort schärfsten Anforderungen.⁴⁹⁰⁸ Wenngleich die in den verschiedenen Ländern durchaus erheblich unterschiedlich ausgestalteten Hürden⁴⁹⁰⁹ zweifellos eine bedeutende Ursache für die geringe Inanspruchnahme des Instrumentariums darstellen, ist daneben die hohe Mobilisierungskomplexität auf Landesebene – zumal in den Flächenländern – sicher mindestens ebenso bedeutend. Dies belegt auch

zur Offenhaltung des Flughafens Tegel zum Anlass einer erneuten Prüfung und Diskussion mit den anderen BER-Flughafengesellschaften genommen, ohne aber letztlich seine Position zur Schließung von Tegel zu revidieren, vgl. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/berliner-landesregierung-gegen-offenhaltung-von-flughafen-tegel-a-1200156.html>.

4902 Art. 60 Abs. 2, 3 BWVerf, 70 Abs. 1 lit. b), Abs. 2 BremVerf, 50 Abs. 4, 4b HmbVerf, 114 RLPVerf; dazu näher oben, → Rn. 989-998, → Rn.1005-1015.

4903 Vgl. *D. Winkler*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 60 Rn. 18 ff.; *David*, in: David/Stüber, HmbVerf, Art. 50 Rn. 149; zu fehlenden Anwendungsfällen vgl. *Stauch/Maierhöfer*, in: Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), BremVerf, Art. 70 Rn. 18, 85; *Martini*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), RLPVerf, Art. 114 Rn. 2.

4904 Mehr Demokratie e.V., Volksbegehrensbericht 2021, S. 8, 15.

4905 *Rehmet*, Volksbegehren, S. 4 f.; *Degenhart*, Der Staat 31 (1992), S. 77 (91); *Haug*, in: Haug (Hrsg.), BWVerf, Art. 43 Rn. 16.

4906 *Rehmet*, Volksbegehren, S. 6; s. auch <https://bb.mehr-demokratie.de/berlin/berlin-volksbegehren/berlin-land-uebersicht/abwahlbegehren>.

4907 *Decker*, ZParl 2010, S. 564 (566); ebenso *Rux*, Direkte Demokratie, S. 393-399, 906.

4908 *Decker*, ZParl 2010, S. 564 (569).

4909 *Krüper*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 37 Rn. 23.

der signifikante Unterschied zur kommunalen Ebene, bei der die Anwendungsfälle bei im Wesentlichen ähnlich umfangreichen Hürden wesentlich zahlreicher sind.

3. Kommunale Ebene

Ab 1956 verfügte nur Baden-Württemberg über ein – freilich sehr prohibitiv und eng ausgestaltetes – Instrumentarium für direktdemokratische Entscheidungen auf kommunaler Ebene. Die anderen Länder kamen erst ab 1990 hinzu, bis Berlin 2005 als letztes Bundesland diese Entwicklung beendete.⁴⁹¹⁰ Die Zahl der seit 1956 durchgeführten 6.737 Bürgerbegehren, 1.362 vom Vertretungsgremium initiierten Verfahren und 4.107 Bürgerentscheiden ist durchaus bemerkenswert, zumal von den (bis Ende 2019) durchgeführten 8.099 Verfahren 7.812 auf die Jahre ab 1990 entfallen.⁴⁹¹¹ Für die gegenüber der staatlichen Ebene erheblich höheren Zahlen ist eine Reihe von Gründen ursächlich. Diese beginnt mit dem Umstand, dass die Kommunalebene eine wesentlich höhere Lebensweltnähe für die Menschen hat als die Landesebene⁴⁹¹² und die „Grundlage des demokratischen Staates“ bildet (vgl. § 2 Abs.1 NKomVG). Natürlich spielt aber auch die deutlich einfachere Mobilisierung im kommunalen Raum gegenüber dem staatlichen Rahmen eine wesentliche Rolle. Nicht zuletzt aber dürfte auch die meist höhere Konkretisierung und Fassbarkeit kommunaler Entscheidungen eine bedeutende Ursache darstellen.

Betrachtet man die Zahlen näher, zeigen sich noch bemerkenswerte Details. Dies gilt besonders für die erheblichen Unterschiede zwischen den Ländern: So entfallen 39 % aller Verfahren auf Bayern sowie 12,2 % auf Baden-Württemberg. Somit fand bislang über die Hälfte aller kommunal-direktdemokratischen Entscheidungsverfahren in zwei Bundesländern statt, während andere Flächenländer wie das Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz oder Thüringen sowohl im Vergleich zu ihrer Zahl kommunaler Einheiten als auch gemessen an ihrer Bevölkerungszahl nur eine sehr geringe Quote direktdemokratischer Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene aufweisen.⁴⁹¹³ Von den 6.737 Bürgerbegehren sind 1.926 (mithin 28,6 %) aus verschiedenen Gründen gescheitert, meistens wegen zu geringer Unterschriftenzahlen (404 Verfahren) oder der Betroffenheit eines Ausschlussstatbestandes (355 Verfahren). Aber auch das Erfordernis eines Kostendeckungsvorschlags oder Mängel in der Fragestellung führten bei 273 bzw. 134 Verfahren zur Unzulässigkeit.⁴⁹¹⁴ Dies zeigt, dass die oben näher beschriebenen Einschränkungen und Hürden eine hohe partizipationsrechtlich-praktische Relevanz haben. Auch in regio-

4910 Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2020, S.6; Seybold, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 349 (353) mit Gesetzblatt-Fundstellen (ohne Stadtstaaten).

4911 Zahlen nach Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2020, S. 13, 16.

4912 Patzelt, Mehr direkte Bürgerbeteiligung, S. 57.

4913 Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2020, S. 19 f.

4914 Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2020, S. 26.

naler Hinsicht divergieren die Anteile gescheiterter Begehren erheblich, nämlich zwischen 17,5 % (Bayern) und über 50 % in Mecklenburg-Vorpommern (54,3 %) und dem Saarland (56,3 %),⁴⁹¹⁵ was angesichts der geschilderten unterschiedlichen Anforderungen in inhaltlicher Hinsicht sowie hinsichtlich der Sammlungsfristen und Unterstützungsquoten nicht verwundert.⁴⁹¹⁶

1177 Anders als auf staatlicher Ebene gehen die kommunalen Vertretungsorgane deutlich offener auf Vorstöße aus der Bürgerschaft ein, indem 930 der 3.781⁴⁹¹⁷ zustande gekommenen Bürgerbegehren – mithin fast ein Viertel (24,6 %) – ohne Bürgerentscheid vom Gremium übernommen wurden. Besonders ausgeprägt ist dies in Hamburg mit 32,4 % der Begehren und besonders gering in Schleswig-Holstein und Niedersachsen mit jeweils 10,4 % und noch mehr in Baden-Württemberg mit nur 8,1 %.⁴⁹¹⁸ Auch beim „unechten Scheitern“ sind die kommunalen Bürgerentscheide mit 511 von 4.107 – also 12,4 % – erfolgreicher als die Volksentscheide auf Landesebene (28 %), wenngleich auch hier erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern zu konstatieren sind, etwa Bayern mit 6,0 % und Nordrhein-Westfalen mit 41,8 %.⁴⁹¹⁹ Ähnlich ist dagegen die Bilanz der Abstimmungserfolge, die bei Bürgerentscheiden 52 % und bei Volksentscheiden sogar mindestens 56 % aufweist.⁴⁹²⁰

1178 Auffällig ist schließlich die keineswegs geringe Zahl der von oben – also durch das Vertretungsgremium – initiierten Bürgerentscheide mit 1.362 (gegenüber 6.737 Bürgerbegehren). Auch ist deren Erfolgsquote mit 57 % ein wenig höher als die der bottom-up-initiierten Verfahren mit 50 %. Dabei divergieren die Verfahrenszahlen der einzelnen Länder noch stärker als beim Bürgerbegehren und liegen in fünf Ländern zwischen null und vier, während sie in Baden-Württemberg und Sachsen ca. ein Viertel (23,3 % bzw. 27,9 %) sowie in Brandenburg sogar 39,9 % aller Verfahren ausmachen. Am auffälligsten ist der Befund in Sachsen-Anhalt, wo der Anteil der gremieninitiierten Verfahren 57,8 % beträgt und damit sogar höher ist als der der bürgerinitiierten Verfahren.⁴⁹²¹

1179 Wenig überraschend sind die Zahlen durchgeführter direktdemokratischer Abwahlverfahren erheblich geringer.⁴⁹²² Bis 2008 fanden bundesweit 90 Bürgerent-

4915 Vgl. Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2020, S. 25.

4916 Auch Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2020, S. 7, sieht darin die Ursache.

4917 Die Zahl errechnet sich aus den 4.107 Bürgerentscheiden abzüglich der 1.256 zum Bürgerentscheid gelangten gremieninitiierten Verfahren (vgl. Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2020, S. 28) zuzüglich der 930 kuptierten Verfahren.

4918 Vgl. Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2020, S. 27.

4919 Alle Länder bei Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2020, S. 31 f.

4920 Bezieht man die drei bayerischen Verfahren hälftig mit ein, in denen zwar nicht die Volksbegehrensvorlage, aber eine von ihr inspirierte Alternativvorlage erfolgreich war, kommt man auf 62 %; alle Zahlen der Kommunalebene in diesem Absatz nach Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2020, S. 7.

4921 Zahlen nach Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2020, S. 7 u. 13; die hohen Werte in Sachsen-Anhalt und Brandenburg gehen nach Mehr Demokratie e.V., a.a.O., S. 16, auf Gemeindegebietsreformen zurück.

4922 Alle Zahlen dieses Absatzes nach *Böhme*, DÖV 2012, S. 55 (58 ff.).

scheide über eine Abwahl des Hauptverwaltungsbeamten statt, von denen 73 auf Ratsinitiativen und 17 (allesamt in Brandenburg)⁴⁹²³ auf Bürgerinitiativen zurückgingen. Insgesamt führten 55 dieser Verfahren zu einer gültigen Abwahl. Auffällig ist die Diskrepanz zwischen den westlichen und östlichen Bundesländern, weil 72 der 90 Verfahren im Osten der Republik abgelaufen sind. Da sehr viele Verfahren in den ersten Jahren nach der Wende stattgefunden haben, waren dafür vor allem Qualifikationsdefizite der damals zahlreich ins Amt gelangten Quereinsteiger sowie in Teilen das zu jener Zeit stark vorhandene Frustrationsgefühl von „Wendeverlierern“ ursächlich.⁴⁹²⁴ Des Weiteren fanden die meisten Abwahlverfahren (82,2 %) in Gemeinden bis 20.000 Einwohnern statt, während in Großstädten mit über 100.000 Einwohnern nur zwei Verfahren (in Cottbus und Potsdam) gezählt wurden; hier sind freilich seither mindestens zwei weitere hinzugekommen (Duisburg 2012 und Frankfurt am Main 2022).⁴⁹²⁵

Insgesamt zeigt sich jedoch, dass auch die deutlich höhere Verfahrenszahl im kommunalen Bereich das auf repräsentativen Strukturen basierende hoheitliche Entscheidungssystem nicht spürbar tangiert. Stellt man die insgesamt 6.737 von unten initiierten Verfahren der Gesamtzahl der 10.789 Gemeinden in Deutschland⁴⁹²⁶ gegenüber, gelangt man schon ohne Berücksichtigung der nur in einem Teil der Länder einbezogenen Kreise zum Ergebnis, dass im Schnitt nur etwa zwei von drei kommunalen Einheiten in Deutschland überhaupt schon ein volksbetriebenes direktdemokratisches Entscheidungsverfahren durchlaufen haben. Auch die Zahl der Abwahlverfahren ist – vor allem nach einer Bereinigung um die wendebedingten Effekte in Ostdeutschland – auf das Ganze gesehen verschwindend gering.⁴⁹²⁷ Insofern erscheint es zu weitgehend, von „einer bemerkenswerten Verschiebung der politischen Gewichte im Dreieck Gemeindebürger, Kommunalvertretung und Verwaltung“ und von einer „neuen Gewaltenteilung“ zu sprechen, wie das die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ getan hat.⁴⁹²⁸ Auch die in der Literatur mitunter anklingenden Sorgen eines „Umschlagens bürgerschaftlicher Selbstverwaltung in eine interessengeleitete „Betroffenen-Demokratie“⁴⁹²⁹ oder einer Entwertung und Attraktivitätsminderung kommunaler Mandate⁴⁹³⁰ erscheinen mit Blick auf den empirischen

4923 Allerdings entfallen 15 der 17 bürgerinitiierten Verfahren auf den Zeitraum vor 1998, als das Unterstützungsquorum mit 10 % noch recht niedrig war, vgl. *Böhme*, DÖV 2012, S. 55 (60); in einigen Ländern wurde die Option eines bürgerinitiierten Abwahlverfahrens auch erst in jüngerer Zeit eingeführt, so etwa in Nordrhein-Westfalen 2011, vgl. *Heinisch*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 66 GemO Rn. 3.

4924 *Böhme*, DÖV 2012, S. 55 (60 f.).

4925 Dazu näher oben, → Rn. 1108.

4926 S. oben, Fn. 2140.

4927 *Böhme*, DÖV 2012, S. 55 (63), sieht daher darin mangels „inflationären Gebrauch[s]“ zutreffend „keine Gefahr für die Kommunalpolitik“.

4928 BT-Drs. 14/8900, S. 287.

4929 *S. Peters*, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht NRW, § 26 GemO Rn. I.

4930 *Seybold*, DÖV 2018, S. 293 (301 f.).

Befund unbegründet. Vielmehr besteht die partizipationsrechtliche Bedeutung des direktdemokratischen Entscheidungsinstrumentariums hauptsächlich in seiner Existenz an sich und in der realen Möglichkeit, davon im Bedarfsfall praktischen Gebrauch machen zu können.⁴⁹³¹ Insofern ist der Enquete-Kommission zuzustimmen, wenn sie die additive Funktion dieser Instrumente hervorhebt.⁴⁹³²

4. Ländervergleich im Überblick⁴⁹³³

1181

Land	Landesebene (1946 – 2021) ⁴⁹³⁴						Kommunalebene					
	VB	VE	gescheitert		erfolgreich	pol. korrigiert	Sachentscheide (1956–2019) ⁴⁹³⁵				Abwahlen (1990–2008) ⁴⁹³⁶	
			echt	unecht			BB	GB	Σ Verf.	BE	BE ⁴⁹³⁷	Abwahl
BW	1	-	-	-	-	-	761	231	992	462		
BY	21	6	-	-	3+3 tlw.	-	2.574	583	3.157	1.963		
BE	11	7	1	2	4	1	42	1	43	13		
BB	15	-	-	-	-	-	169	111	280	170	34	23
HB	4	-	-	-	-	-	11	-	11	2		
HH	16	7	-	2	5	2	136	12	148	29		
HE	1	-	-	-	-	-	472	14	486	181	9	7
MV	4	1	-	1	-	-	111	35	146	59	2	1
NI	3	-	-	-	-	-	376	3	379	114	2	2
NRW	3	-	-	-	-	-	825	29	854	268	3	2
RLP	1	-	-	-	-	-	220	36	256	126	2	1
SL	2	-	-	-	-	-	16	-	16	-	-	-
SN	4	1	-	-	1	1	245	95	340	179	11	4
ST	4	1	-	1	-	-	111	152	263	186	19	11
SH	6	2	-	1	1	1	460	56	516	293	2	-
TH	5	-	-	-	-	-	208	4	212	62	6	4
Σ	101	25	1	7	14 + 3 tlw.	5	6.737	1.362	8.099	4.107	90	55

Abbildung 19: Anzahl direktdemokratischer Entscheidungsverfahren auf Landes- und Kommunalebene nach Ländern

4931 Seybold, DÖV 2018, S. 293 (297); Kahl, VBlBW 2019, S. 353 (361 f.).

4932 BT-Drs. 14/8900, S. 287.

4933 Die in der Tabelle verwendeten Abkürzungen (neben den Länderabkürzungen, s. dazu das Abkürzungsverzeichnis) haben folgende Bedeutung: BB = Bürgerbegehren, BE = Bürgerentscheid, GB = Gremienbegehren, VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheid, Verf. = Verfahren.

4934 Zahlen ohne Referenden; nach den Angaben von Mehr Demokratie eV., Volksbegehrensbericht 2021, S. 16 f. (Tab. 3); ders., Volksentscheidsrating 2021, S. 9.

4935 Nach den Angaben von Mehr Demokratie eV., Bürgerbegehrensbericht 2020, S. 13 (Tab. 2a).

4936 Nach den Angaben von *Böhme*, DÖV 2012, S. 55 (58).

4937 Jeweils zurückgehend auf ein Gremienbegehren, mit Ausnahme Brandenburgs (mit 17 erfolgreichen Bürgerbegehren).