



Hochschule Osnabrück

University of Applied Sciences

Hochschule Osnabrück - Postfach 1940 - 49009 Osnabrück

An
die Vorsitzende
des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Verbraucherschutz, Geschäftsordnung
Abgeordnetenhaus von Berlin
10111 Berlin-Mitte

Fakultät Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften

Prof. Dr. jur. Hermann K. Heußner
Professur für Öffentliches Recht und
Recht der Sozialen Arbeit

Standort: Caprivistr. 30a
49076 Osnabrück

Telefon (0541) 969-0
Durchwahl 969-3790
Privat (0561) 18825
E-mail: h.heussner@hs-osnabrueck.de

Osnabrück/Kassel, den
10. Februar 2015

Stellungnahme

für die Anhörung des Ausschusses für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Verbraucherschutz, Geschäftsordnung am 11.2.2015 im Abgeordnetenhaus von Berlin zu den Gesetzentwürfen der Drs. 17/2061, 17/2072, 17/2073 und 17/2033

Übersicht

- A. Entwurf des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin, Drs. 17/2033
- B. Gesetzentwurf über eine Befragung zur Bewerbung um Olympische und Paralympische Spiele in Berlin, Drs. 17/2061
 - I. Kernfrage: Bindungswirkung konsultativer Volksbefragungen
 - II. Verfassungswidrigkeit des Volksbefragungsgesetzes
 - 1. Verstoß gegen abschließende Regelung der Volksrechte
 - 2. Verstoß gegen abschließende Exekutivvorschriften
 - 3. Entwertung der Volksrechte „von unten“
 - 4. Verantwortungsdiffusion und –auflösung
 - 5. Unzulässige Beeinträchtigung der Oppositionsrechte
- C. Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung von Berlin, Drs. 17/2072
 - I. Wahlalter
 - II. Volksbegehren und Volksentscheid
 - 1. Volksentscheid zusammen mit Wahlen
 - 2. Nachweis der Unterstützung des Volksbegehrens
 - 3. Qualifikationsquorum für einfache Gesetze und sonstige Beschlüsse
 - 4. Zustimmungsquorum für einfache Gesetze und sonstige Beschlüsse
 - 5. Unterstützungsnachweis und Qualifikationsquorum für Verfassungsänderungen
 - 6. Zustimmungsquorum für Verfassungsänderungen
 - III. Fakultatives Referendum (Einspruchsreferendum)
 - IV. Parlamentsreferendum (Plebiszit)
 - 1. Ausgestaltung des Plebiszits
 - 2. Notwendigkeit des Plebiszits
- D. Weiterer Reformbedarf

A. Entwurf des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin, Drs. 17/2033

Nach **h.M.** ist ein Ausländerwahlrecht ohne Grundgesetzänderung unzulässig.¹ Danach gilt, dass gem. Art. 20 II iVm Art. 28 I 1, 2 GG die Staatsgewalt sowohl im Bund als auch in den Ländern nur vom deutschen Staats(teil)volk ausgeübt werden kann.² Nur für Kommunalwahlen sieht das GG gem. Art. 28 I 3 GG die Ausnahme vor, dass EU-Bürger wahlberechtigt sind. Da das Volk im Rahmen von Volksgesetzgebung ebenfalls Staatsgewalt ausübt, ist nach h.M. auch ein **Ausländerstimmrecht** im Rahmen der Volksgesetzgebung ohne Verfassungsänderung **unzulässig**.

Stimmen in der Lit. sind der Auffassung, dass auch ohne Verfassungsänderung ein Ausländerwahlrecht eingeführt werden könnte.³ Dies muss auch für das Stimmrecht im Rahmen der Volksgesetzgebung gelten. Dafür spricht überzeugend insbesondere der **demokratische Freiheitsgedanke**, der verlangt, dass dauerhafte politische Herrschaft nur zu rechtfertigen ist, wenn die Herrschaftsunterworfenen auch Inhaber der politischen Rechte sind.⁴ Da das **BVerfG** diesen Gedanken bisher jedoch **nicht als hinreichend** anerkannt hat,⁵ ist die Einführung eines Ausländerstimmrechts im Rahmen der Volksgesetzgebung auf Länderebene ohne vorangegangene GG-Änderung mit erheblichen Risiken verbunden, vor dem BVerfG zu scheitern.

B. Gesetzentwurf über eine Befragung zur Bewerbung um Olympische und Paralympische Spiele in Berlin, Drs. 17/2061

I. Kernfrage: Bindungswirkung konsultativer Volksbefragungen⁶

Die verfassungsrechtliche Beurteilung des Volksbefragungsgesetzes hängt wesentlich davon ab, ob die Ergebnisse konsultativer Volksbefragungen für Senat und Abgeordnetenhaus unverbindlich sind, oder ob sie bindende Wirkung entfalten.

Fundamental ist zunächst die Erkenntnis, dass das Volk im Rahmen staatlich organisierter Volksbefragungen immer als Staatsorgan handelt und an der **Staatswillensbildung** mitwirkt.⁷ Damit ist es ausgeschlossen, das Verfassungsorgan Volk nur dann als an der Staatswillensbildung beteiligt anzusehen, wenn seinen Äußerungen rechtlich verbindliche Wirkung zukommt.⁸

Sodann ist entscheidend, dass konsultative Volksbefragungen faktisch bindende Wirkung haben. Zwar zeichnen sie sich dadurch aus, dass sie vom Wortlaut her für Parlament und Regierung rechtlich unverbindliche, lediglich konsultative Wirkung haben sollen. So auch der Gesetzentwurf des Senats.⁹ **Empirisch** hat jedoch die richtungsweisende Studie von *Rommelfanger* gezeigt, dass die Ergebnisse konsultativer Volksabstimmungen – abgesehen von Territo-

¹ Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Art. 20 (Demokratie), Rz. 94 m.w.N. Rux, Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 253 ff., der jedenfalls eine Landesverfassungsänderung fordert.

² BVerfGE 83, 37, 50 ff.; 83, 60, 71.

³ Vgl. Nachw. bei Dreier, a.a.O., Rn. 94.

⁴ Meyer, Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR, Bd. III, 2. Aufl. 2006, § 46, Rn. 6 m.w.N.

⁵ BVerfGE 83, 37, 52.

⁶ Vgl. Heußner, Stellungnahme, in: Dokumentation der Sachverständigenanhörung im Bayerischen Landtag v. 16.10.2014, Anlage 5 zum Wortlautprotokoll, 115.

⁷ BVerfGE 8, 104 (115) = NJW 1958, 1339; Heußner/Pautsch, NVwZ-Extra 10/2014, 3.

⁸ BVerfGE 8, 104 (115) = NJW 1958, 1339.

⁹ § 1 Abs. 4 Gesetzentwurf.

rial- bzw. Neugliederungsplebisziten – **faktisch bindend** sind. Nach Untersuchung einer Vielzahl nationaler und regionaler konsultativer Volksbefragungen im In- und Ausland¹⁰ kommt er zu dem Ergebnis:

„Bis auf Bevölkerungsabstimmungen kommt allen konsultativen Referenden durchweg faktische Bindungswirkung zu.“¹¹ (...) Konsultative Referenden sind von ihren Auswirkungen her dezisiven Abstimmungen gleichzustellen.“¹²

Diesem empirischen Befund entspricht die Ankündigung von Innensenator *Henkel*:

„Der Senat wird das Votum akzeptieren, egal wie knapp es ausfällt (...) Mehrheit ist Mehrheit – das ist nun mal so.“¹³

Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass die Verfassungsorgane Regierung und Parlament nach der Volksbefragung noch dieselbe tatsächliche Entscheidungsfreiheit haben wie zuvor. Vielmehr entfalten die Ergebnisse konsultativer Volksbefragungen einen solchen Extremdruck, dass Regierung und Parlament sich dem nicht entziehen können. Ihr **Spielraum schrumpft auf „null“**. Da Parlament und Regierung in der Rechtswirklichkeit aufgrund dieses Maximaldruckes an das Ergebnis konsultativer Abstimmungen gebunden sind, ist die rechtliche Unverbindlichkeit lediglich eine Wortlautdeklaration ohne Bedeutung in der Wirklichkeit.

Dies ist für die verfassungsrechtliche Beurteilung konsultativer Abstimmungen entscheidend. Denn die Verfassung ist eine Grundordnung, die auf tatsächliche Wirksamkeit angelegt ist.¹⁴ Die Interpretation von Normen muss deshalb immer auch die Wirklichkeit beachten. Dies bedeutet, dass das Institut der konsultativen Volksbefragung verfassungsrechtlich so **zu beurteilen ist wie verbindliche Referenden** „von oben“. Nur soweit diese verfassungsrechtlich zulässig sind, können es auch konsultative Volksbefragungen sein.

II. Verfassungswidrigkeit des Volksbefragungsgesetzes

Vor dem Hintergrund der bindenden Wirkung konsultativer Volksbefragungen verstößt das Volksbefragungsgesetz in mehrfacher Hinsicht gegen die Verfassung von Berlin.¹⁵ Es ist eine verfassungswidrige Selbstermächtigung des Senats und der Regierungsmehrheit.

1. Verstoß gegen abschließende Regelung der Volksrechte

Die Regeln über **die unmittelbare Mitwirkung** der Bürgerinnen und Bürger an den **Entscheidungen** des Landes Berlin sind in der Landesverfassung **abschließend** durch **Art. 62 VvB** festgelegt.¹⁶ Abgesehen von den Sonderfällen der Länderneugliederung und der Verfassungsänderung sieht Art. 62 IV VvB vor, dass Volksentscheide nur stattfinden, wenn zuvor ein von Bürgern initiiertes Volksbegehren erfolgreich war. Der Vorschlag des Senats will aber ein „Ple-

¹⁰ *Rommelfanger* Das konsultative Referendum, 1988, S. 141 ff.

¹¹ *Rommelfanger* Das konsultative Referendum, 1988, S. 267. Ähnliches gilt für die kommunale Ebene, wenn es um „Punktmaterien“ geht wie z.B. Großprojekte, *ders.*, S. 274. Unter „Bevölkerungsabstimmungen“ versteht *Rommelfanger* Territorial- bzw. Neugliederungsplebiszite, vgl. *ders.*, S. 267 ff., 274 f.

¹² *Rommelfanger*, a.a.O., 1988, S. 269.

¹³ Die Welt v. 20.1.2015, <http://www.welt.de/regionales/berlin/article136571263/Volksbefragung-zu-Olympia-am-13-September.html> (25.1.2015).

¹⁴ Vgl. im Hinblick auf den Gleichheitssatz und das Steuerrecht BVerfGE 84, 239 (271 f.) und *Reimer*, ZParl 1994, 322 (334 f.), in Bezug auf die Wahlrechtsgleichheit.

¹⁵ Vgl. *Heußner/Pautsch*, Olympia rechtfertigt keinen Verfassungsbruch – Der gefährliche Griff nach dem Plebiszit, 21.1.2015; *Heußner/Pautsch*, „Plebiszit von oben“ bald bundesweit? – Zur Verfassungswidrigkeit des Olympia-Volksbefragungsgesetzes in Berlin, in: NJW 2015, i.E.

¹⁶ *Michaelis-Merzbach*, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 62 Rn. 1.

biszit von oben“ durchführen. Nicht nur das Volk, sondern auch die Regierung bzw. die Parlamentsmehrheit will nun die Möglichkeit haben, Abstimmungen des Volkes herbeizuführen. Dies will die Verfassung jedoch gerade nicht. Wäre es anders, hätte der verfassungsändernde Gesetzgeber 1995 und 2006, als er die direkte Demokratie in Berlin wieder einführt bzw. erweiterte,¹⁷ auch der Regierung bzw. der Parlamentsmehrheit diese Kompetenz ausdrücklich eingeräumt. Dies hat er jedoch nicht getan. Es wäre völlig unverständlich anzunehmen, dass die Verfassung, welche die Kompetenzen des Volkes im Rahmen von Volksbegehren und Volksentscheidungen durch die Artt. 61 ff. VvB ausführlich geregelt hat, das Volk auch auf Beschluss des Parlaments, hier aber sogar durch den einfachen Gesetzgeber und ohne jede weitere Verfahrensregelung, Entscheidungen treffen lassen wollte, ohne das Volk bzw. Regierung und Parlament insoweit auf Verfassungsebene überhaupt zu erwähnen.

2. Verstoß gegen abschließende Exekutivvorschriften¹⁸

Der Gesetzentwurf verstößt gegen die Vorschriften über die Exekutive in den Art. 55 ff. VvB für die Regierung und den Art. 66 ff. für die Verwaltung, die abschließend sind.¹⁹ Denn die Volksbefragung bewirkt eine einseitige Stärkung der Gubernative und ihrer parlamentarischen Mehrheit. Indem die Regierungsmehrheit bei Volksbefragungen die „Koalition mit dem Bürger“²⁰ sucht und somit außerhalb von Wahlen inmitten einer laufenden Wahlperiode eine zusätzliche – verstärkende – Legitimation durch das Volk herbeiführt, die sich wegen ihres faktisch-bindenden Charakters einseitig zugunsten (denkbar aber auch zulasten) der jeweiligen Regierungsmehrheit auswirkt, erweist sich diese als **zusätzliches Mittel des Machterhalts**. Die Landesverfassung sieht jedoch eine solche Verstärkung der Machtbasis der Regierung nicht vor, sondern ist auch im Exekutivbereich als abschließend zu betrachten. Die Legitimation des Senats und der Regierungsmehrheit ist nach der Konstruktion der VvB – wie im parlamentarischen Regierungssystem üblich – auf den Wahlakt zum Abgeordnetenhaus (Art. 54 VvB) zurückzuführen, welchem sodann die weitere demokratische Legitimation der Regierung überantwortet ist (Artt. 56 f. VvB). Daraus ergibt sich, dass der Senat darauf verwiesen ist, sich für seine Leitentscheidungen und Gesetzentwürfe der Mehrheit im Abgeordnetenhaus zu versichern. Dies schließt es umgekehrt aus, auf dem Umwege der Volksbefragung diesem Exekutivhandeln der Regierung eine direktdemokratisch vermittelte – zusätzliche – Absicherung zu verleihen.

3. Entwertung der Volksrechte „von unten“

Das Plebiszit „von oben“ entwertet die Volksrechte „von unten“. Denn das Volk verliert sein Monopol, Volksentscheidungen anzuberaumen. Insbesondere das nach **Art. 62 I 2 VvB** ausdrücklich vorgesehene Volksrecht, Volksbegehren im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses auch darauf zu richten, sonstige Beschlüsse zu Gegenständen der politischen Willensbildung zu fassen (sog. empfehlendes Volksbegehren),²¹ wird **unterlaufen**. Die Entscheidung über die Olympia-Bewerbung ist ein solcher Gegenstand der politischen Willensbildung, der primär im Bereich des exekutivischen Handelns anzusiedeln ist. Die durch Art. 62 I 2 VvB vom Verfassungsgeber intendierte Befugnis des Volkes, über Gegenstand und Fragestellung eines solchen Aktes der politischen Willensbildung zu bestimmen, wird durch den Ge-

¹⁷ Ausführlich dazu *Jung*, JR 1996, 1 ff.; *ders.*, in: JdD 3 (2011), 2012, 259 ff., und *ders.*, in: JdD 4 (2012), 2013, 229 ff.

¹⁸ Vgl. *Heußner/Pautsch*, „Plebiszit von oben“ bald bundesweit?, a.a.O.

¹⁹ Vgl. *Drieckhaus*, in: Drieckhaus, a.a.O., Art. 3 Rn. 5.

²⁰ So treffend *Lindner*, Stellungnahme, in: Dokumentation der Sachverständigenanhörung im Bayerischen Landtag v. 16.10.2014, Anlage 3 zum Wortlautprotokoll, 115. 84 ff. (88).

²¹ Zum empfehlenden Volksbegehren *Michaelis-Merzbach*, in: Drieckhaus, a.a.O., Art. 62 Rn. 3; *Kloepfer/Schärdel*, DVBl. 2008, S. 1333 (1335).

setzentwurf in der Olympia-Frage entwertet. Der Kern des durch die VvB besonders ausgestalteten – auf schlichte Parlamentsbeschlüsse gerichteten²² – empfehlenden Volksbegehrens nach Art. 62 I 2 VvB wird nämlich auf die Regierungsmehrheit im Abgeordnetenhaus ausgeweitet. Und die Regierung bzw. **Regierungsmehrheit** ist aufgrund ihrer schnelleren Aktionsfähigkeit dem absichtlich zeitaufwendigeren Volksbegehrensverfahren **immer voraus**.

4. Verantwortungsdiffusion und -auflösung²³

Die konsultative Volksbefragung stellt nicht nur eine verbotene Delegation von Exekutiv- bzw. Legislativkompetenzen an das Volk dar, ein „Aus-der-Verantwortung-Stehlen“. Sie führt darüber hinaus zu einer verfassungswidrigen Verantwortungsdiffusion und –auflösung. Denn die Verfassung ist wesentlich eine Ordnung der Kompetenz- und damit Verantwortungszuweisung. Es muss für alle am Entscheidungsprozess Beteiligten und für alle Betroffenen möglichst klar sein, wer für welche Entscheidung die Verantwortung trägt. Die konsultative Volksbefragung stört in der Regel diesen Ordnungszusammenhang. *Haverkate* führt treffend aus:

Die staatlichen Entscheidungsorgane „holen sich (...) auf billige Weise ein gutes Gewissen und entlasten sich von der Entscheidungsverantwortung. Das Volk gibt in der konsultativen Volksabstimmung sein Votum, ist aber nicht zur Entscheidung aufgerufen; es votiert somit im wörtlichen Sinne „ohne Verantwortung“, unverbindlich. Das Parlament entscheidet, ist aber durch die Autorität des Volkes von eigener Verantwortung entlastet. Dies führt zu Entscheidungen, die insgesamt nicht von der nötigen Entscheidungsverantwortung getragen sind.“²⁴

Diese Verantwortungsdiffusion und Verantwortungsauflösung wird virulent, wenn sich später herausstellt, dass die von der Mehrheit favorisierte Ansicht, die von Regierung und Parlament umgesetzt worden ist, zu negativen Konsequenzen geführt hat. Dann „**will es keiner gewesen sein**.“ Regierung und Parlament können auf das Volk zeigen, das Volk auf Regierung und Parlament.

5. Unzulässige Beeinträchtigung der Oppositionsrechte²⁵

Der Senatsvorschlag gibt nur der Parlamentsmehrheit das Recht, eine Volksabstimmung herbeizuführen. Dies verletzt das Recht der Opposition auf politische Chancengleichheit nach Art. 38 III 2 VvB. Dieses Recht bezieht sich auf eine hinreichende Mitwirkung im politischen Entscheidungsprozess und ist der parlamentarischen Opposition als integraler Bestandteil der Landesverfassung verbürgt.²⁶ Denn der Volksentscheid führt zu einem „**Arenenwechsel**“ der politischen Auseinandersetzung: „Heraus aus dem Plenarsaal, hinaus auf die Marktplätze.“ Die parlamentarischen Rede- und Antragsrechte der oppositionellen Fraktionen und Abgeordneten gem. Artt. 38 IV, 45 I VvB²⁷ schrumpfen zu „**second order-Rechten**“: Die Entscheidung fällt nicht mehr im Parlament, sondern an der Urne. Dort hat die Regierung bzw. die Regierungsmehrheit jedoch das **Antragsmonopol**. Die für das parlamentarische Verfahren typischen Verhandlungs- und Kompromisspotentiale entfallen komplett, indem die parlamentarische Beratung bzw. Entscheidung durch das Votum des Volkes ersetzt wird. Sodann hat die Regierungsmehrheit die „**Zeitsouveränität**“. Sie bestimmt den Zeitpunkt der Volksabstimmung, wie das Olympia-Einzelfallgesetz mit seinem § 2 zeigt. Dies vermittelt ihr einen erheblichen Vorteil in der politischen Auseinandersetzung, der von der Verfassung aber ebenfalls nicht vorgesehen ist. Die **Regierungsmehrheit** kann der **Opposition** jederzeit mit dem Appell ans Volk **drohen**,

²² *Michaelis-Merzbach*, in: Driehaus, a.a.O., Art. 62 Rn. 3; *Kloepfer/Schärdel*, a.a.O., S. 1333 (1335).

²³ Vgl. *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra, a.a.O., S. 6

²⁴ *Haverkate*, Verfassungslehre, 1992, S. 370.

²⁵ *Heußner/Pautsch*, Stellungnahme, a.a.O., S. 2; *Heußner*, Stellungnahme, BayLT, a.a.O., S. 118 f.

²⁶ *Driehaus*, in: Driehaus, a.a.O., Art. 38 Rn. 8. S. auch BerlVerfGH, LVerfGE 3, 75.

²⁷ Vgl. *Driehaus*, in: Driehaus, a.a.O., Art. 38 Rn. 15; *Korbmacher*, in: Driehaus, a.a.O., Art. 45 Rn. 2.

indem sie je nach politischer Opportunität auf dem Wege anlassbezogener Gesetzgebung weitere Maßnahmen zum Gegenstand von Volksbefragungen bestimmt. Selbst wenn es sich dabei überwiegend um Maßnahmen der Exekutive handeln sollte, bleibt die parlamentarische Opposition jedenfalls insoweit unberücksichtigt, als diese Maßnahmen zumindest Haushaltswirksamkeit entfalten und damit das parlamentarische Budgetrecht tangieren. Dies ist bei der Olympiabewerbung besonders augenfällig. Sie würde Berlin nach bisherigen Verlautbarungen wohl rund 50 Mio. Euro Landesgelder kosten, die Ausrichtung selbst geschätzte 2 Mrd. Euro.²⁸

C. Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung von Berlin, Drs. 17/2072

I. Wahlalter, Art. 39 Abs. 3 und 4

Der Herabsetzung des **aktiven Wahlrechts** auf 16 Jahre ist zuzustimmen. Jugendliche in diesem Alter haben in der Regel die für Wahlentscheidungen notwendigen Fähigkeiten. In Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein haben 16-Jährige bereits das aktive Wahlrecht auf Landesebene.

Beim **passiven Wahlrecht** ist es eher zweifelhaft, ob die notwendige Reife schon mit 16 Jahren gegeben ist. Kein Bundesland sieht dies bisher vor. Hier ist zu empfehlen, zunächst das passive Wahlrecht bei den Wahlen zu den **Bezirksverordnetenversammlungen** herabzusetzen, um **Erfahrungen** zu **sammeln**. Berlin wäre insoweit Vorreiter in Deutschland. Dementsprechend sollte Art. 70 I 2 VvB geändert werden.

II. Volksbegehren und Volksentscheid

1. Volksentscheid zusammen mit Wahlen, Art. 61 Abs. 4 Satz 2 n.F.

Die Änderung ist zu begrüßen. Sie verhindert, dass der Senat in die Versuchung geführt wird, den Termin nach politischer Opportunität festzusetzen. Denn werden Volksentscheide mit Wahlen zusammengelegt, steigen aufgrund des „**Huckepack**“-**Effekts** die Chancen, das Zustimmungsquorum zu erfüllen, erheblich.²⁹ Das Zusammenlegen mit Wahlen ist unproblematisch, solange zur Wahl nur ein oder wenige Volksentscheide hinzukommen.

2. Nachweis der Unterstützung des Volksbegehrens, Art. 62 Abs. 1 Satz 1 n.F.

a) Integration in das Volksgesetzgebungsverfahren

Die isoliert neben dem Volksgesetzgebungsverfahren in Art. 61 VvB normierte Einwohnerinitiative zu streichen, ist sinnvoll. Denn sie ist nicht in das Volksgesetzgebungsverfahren integriert. Die gesammelten Unterschriften sind für ein ggf. folgendes Volksgesetzgebungsverfahren nicht anrechenbar und damit verloren.³⁰

Allerdings hat die bisherige Initiative nach Art. 61 VvB den Vorteil, dass die **Ausnahmetatbestände** aus Art. 62 II a.F. nicht gelten. Insoweit wäre ggf. klarzustellen, dass auf Nachweisstufe diese Ausnahmetatbestände auch weiterhin nicht greifen, die zweite Stufe des Volksbegehrens allerdings nur zulässig ist, wenn die Vorlage keine Ausnahmetatbestände enthält.

²⁸ Vgl. Berliner Zeitung v. 25.1.2015, <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/olympische-spiele-in-berlin-olympiabewerbung-kostet-50-millionen,10809148,28174876.html> (25.1.2015).

²⁹ Jung, Wahlbeteiligung runter – Bürgerbeteiligung rauf!“- zu welcher Art Partizipation führt mehr direkte Demokratie?, in: Frech/Juchler (Hrsg.), Bürger auf Abwegen? Politikdistanz und politische Bildung, 2011, S. 60.

³⁰ Jung, JdD 2012, S. 231-233.

b) Eintragungsrecht von Ausländern

Dass Ausländern auf der Nachweisstufe das Recht zur Eintragung eingeräumt wird, dürfte zulässig sein. Denn hier handelt es sich lediglich um die erste Stufe der Volksgesetzgebung. Das Verfahren steht hier **noch ganz am Anfang** der **organschaftlichen Staatswillensbildung** des Volkes. Diese erste Stufe hat keinerlei Entscheidungscharakter, sondern führt lediglich zu der Möglichkeit, ein Volksbegehren starten zu können.³¹

3. Qualifikationsquorum für einfache Gesetze und sonstige Beschlüsse, Art. 62 Abs. 1 Satz 2 n.F.

Die Absenkung des Qualifikationsquorums von 7 auf 5 % der Stimmberechtigten ist nachdrücklich zu begrüßen, sollte aber noch weiter gehen.

a) Maßstab: Legitimation von Gesetzentwürfen aus dem Parlament und sonstige Beschlüsse

Der Wert von 7 % der Stimmberechtigten ist zu hoch; es ist nicht erkennbar, nach welchem Maßstab dieses Quorum abgeleitet und berechnet wird.³² Richtiger Weise muss der Maßstab für die Berechnung des Qualifikationsquorums die Legitimationsbasis sein, die auch Gesetzentwürfe, die aus der Mitte des Parlaments in den Landtag eingebracht werden, aufweisen müssen. Denn weniger zu verlangen hieße, Parlamentsgesetzgebung hinter Volksgesetzgebung rangieren zu lassen. Mehr zu verlangen hieße jedoch, Volksgesetzgebung hinter der Parlamentsgesetzgebung zu einem Gesetzgebungsverfahren zweiter Klasse zu degradieren. Dies aber würde die **Funktion von Volksgesetzgebung**, die Demokratiedefizite des rein parlamentarischen Systems zu korrigieren, verfehlen.

Es empfiehlt sich daher, Volksbegehren dann dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wenn sie von derselben Anzahl von BürgerInnen unterstützt werden, die faktisch notwendig ist, um einen Gesetzentwurf aus der Mitte des Landtags in das Parlament einbringen zu können. Dies sind im Wesentlichen **5 %** der Anzahl der **Wahlberechtigten** bei der jeweils letzten Landtagswahl. Denn gem. Art. 39 II VvB erhalten Parteien, die weniger als 5 % der abgegebenen gültigen Stimmen erzielen, kein Mandat.³³ Und Fraktionen bzw. 5 % der Abgeordneten können Anträge einbringen, § 39 I 3 GOAvB.

b) Berechnung

An der letzten Wahl zum AvB im Jahr 2011 beteiligten sich 60,2 % aller Wahlberechtigten. Legt man diesen Wert als Maßstab zugrunde, bedeuten 5 % bezogen auf die Wahlbeteiligung **3,06 %** bezogen auf die Gesamtzahl der **Wahlberechtigten**.³⁴

³¹ Vgl. *Heußner*, Stellungnahme in öffentlicher Anhörung des Hauptausschusses und des Innenausschusses des HessLT v. 1.12.2010, Sten. Bericht, S. 20; <http://starweb.hessen.de/cache/KB/18/HAA/HAA-KB-022.pdf> (11.10.2014). Dementsprechend haben in Brandenburg gem. Art. 76 I 1 BdbgVerf. „alle Einwohner“ das Recht, dem Landtag eine Volksinitiative zu unterbreiten.

³² *Jung*, JdD 2012, 233-236.

³³ Auf die 5 %-Klausel bezieht sich auch *Jung*, Welche Regeln empfehlen sich bei der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid (Volksgesetzgebung) auf Bundesebene, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): *Direkte Demokratie in Deutschland*, 1991, S. 25 ff.; vgl. ebenfalls *Rux*, a.a.O., S. 916, der aus der 5 %-Sperrklausel bei Wahlen ein Quorum von 5 % der Stimmberechtigten als Maximalgrenze ableitet. *Jürgens*, *Direkte Demokratie in den Bundesländern*, 1993, S. 254 empfiehlt ein Quorum zwischen 5 und 10 % der Stimmberechtigten.

³⁴ Die Quote liegt noch etwas niedriger, wenn man die ungültigen Stimmen bei der letzten Wahl berücksichtigt.

c) Funktionsangemessenheit

Diese Quorumshöhe **erfüllt** die dem Qualifikationsquorum zugedachte Funktion eines **Relevanztests**. Denn wenn 5 % der Gesamtzahl der Wahlbeteiligten ein Volksbegehren unterstützen, ist davon auszugehen, dass es verbreiteten Anliegen im Volk entspricht und nicht lediglich von untergeordnetem Interesse ist. Auch die parlamentarische 5 %-Wahlhürde erfüllt ihren Zweck, nur in breiteren Bevölkerungsschichten verankerte Parteien in den Landtag einziehen zu lassen.

Die BürgerInnen sind hinreichend **vor Überlastung geschützt**. Dies zeigt sich daran, dass sich bei einer Quorumshöhe von 5 % bezogen auf die Wahlbeteiligung bei der jeweils letzten Landtagswahl in **Hamburg**, wo bereits seit 2001 ein Quorum von 5 % der Stimmberechtigten gilt, bis 2013 lediglich 10 Volksbegehren qualifiziert haben. Bei 5 % bezogen auf die Wahlberechtigten wären es 11 gewesen.³⁵ Dies bedeutet durchschnittlich ca. einen Volksentscheid pro Jahr.

4. Zustimmungsquorum für einfache Gesetze und sonstige Beschlüsse, Art. 62 Abs. 1 Satz 3 n.F.

a) Maßstab: Legitimationsbasis von Parlamentsgesetzgebung³⁶

Da Volksvorlagen die vom **Parlament** durch gesetzgeberisches Tun oder Unterlassen **geschaffene Gesetzeslage** ändern wollen, ist sicherzustellen, dass sie eine Legitimationsbasis aufweisen, die derjenigen von Parlamentsgesetzen ebenbürtig ist.³⁷ Als Maßstab für Zustimmungsquoren bietet sich deshalb die Legitimationsbasis an, welche die vom Parlament geschaffenen Gesetze bzw. zu verantwortende Gesetzeslage mindestens aufweisen müssen.³⁸

Die Legitimation von Parlamentsgesetzen hat zwei Säulen. Sie ruht faktisch zum einen auf der **Wahlbeteiligung**. Dies bedeutet, dass – ebenso wie das Qualifikationsquorum – ein etwaiges Zustimmungsquorum nicht absolut, sondern dynamisch in Abhängigkeit von der Beteiligung bei der jeweils letzten Landtagswahl festzusetzen ist. Zum anderen beruht die Legitimation auf der Regelung der parlamentarischen **Beschlussfähigkeit**. Dafür fordert Art. 43 I VvB die Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder des AvB.³⁹ Da Gesetze gem. Art. 43 II VvB mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossen werden, hat diese Vorschrift zur Folge, dass Parlamentsgesetze potentiell die Legitimation von mindestens **25 % der Abgeordneten** plus 1 Stimme haben müssen.

b) Berechnung

Hieraus folgt, dass einfache Volksgesetze – neben der Mehrheit der Abstimmenden – mindestens **25 %** (plus einer Stimme) bezogen auf die **Wahlbeteiligung** bei der letzten Landtagswahl auf sich vereinigen müssen. Bezogen auf die Beteiligung an der Wahl zum AvB im Jahr 2011 in Höhe von 60,2 % sind dies 15,05 % der Wahlberechtigten.⁴⁰ Dies entspricht genau dem vorgeschlagenen, allerdings statischen Wert. Er entspricht dem in Nordrhein-Westfalen geltenden Zustimmungsquorum von 15 % der Stimmberechtigten, Art. 68 IV 2 NRW-LV.

³⁵ Vgl. Anlage.

³⁶ Vgl. *Heußner*: Thesen, vorgetragen im Expertengespräch „Bundesweiter Volksentscheid“ zum Gesetzentwurf von Mehr Demokratie e.V. am 4.12.1999 in Frankfurt am Main, Ziff. 15 ff.

³⁷ *Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 368.

³⁸ Diese „faktische Säule“ berücksichtigt *Pestalozza*, JdD 2009, S. 312 f., nicht.

³⁹ Dies ist eine gemeindeutsche Regelung, die sich in fast allen Landesverfassungen, in Brandenburg, Niedersachsen und im Bund in der jeweiligen Parlamentsgeschäftsordnung findet.

⁴⁰ Davon können noch Abschläge in Höhe der ungültigen und der Stimmen vorgenommen werden, auf die wegen der 5 %-Klausel keine Mandate entfallen.

c) Funktionsangemessenheit

Das für einfache Gesetze und sonstige Beschlüsse errechnete Quorum erfüllt die Funktion, die **Dominanz** kleiner, engagierter **Minderheiten** zu **verhindern**. Zwar ist es schon ohne Zustimmungsquoren unwahrscheinlich, dass sich Minderheiten durchsetzen könnten. Denn eine ganze Reihe empirischer Untersuchungen zur Schweiz und den US-Gliedstaaten zeigt, dass direkte Demokratie Lösungen hervorbringt, die in der Regel **näher** an den **Präferenzen** der **Bevölkerung** liegen.⁴¹ Darin liegt ja gerade die Stärke von Volksgesetzgebung. Das vorgeschlagene Quorum schließt jedoch auch mögliche Ausnahmefälle aus. Gleichzeitig stellt es sicher, dass Volksgesetze im Vergleich zum Parlament die nötige faktische **Mindestlegitimation** haben, um dessen Gesetze ändern oder ganz aufheben zu können.

5. Unterstützungsnachweis und Qualifikationsquorum für Verfassungsänderungen, Art. 62 Abs. 2 Satz 1, 2 n.F.

Da im Parlament Verfassungsänderungen von 5 % der Abgeordneten beantragt werden können und für Verfassungsänderungen erhöhte Zustimmungsquoren im Volkentscheid vorgesehen sind, gibt es **keine Begründung**, für Verfassungsänderungen **erhöhte** Unterstützungs- bzw. Qualifikationsquoren zu **verlangen**. Auch hier sind 20.000 Unterschriften bzw. 5 % der Gesamtzahl der Wahlbeteiligten ausreichend.

6. Zustimmungsquorum für Verfassungsänderungen, Art. 62 Abs. 2 Satz 3

Für parlamentarische Verfassungsänderungen fordert Art. 100 Satz 1 VvB, dass 2/3, also **66,7 %** der **Abgeordneten** zustimmen müssen. Allerdings zeigt der innerdeutsche Rechtsvergleich, dass auch ein niedrigeres Quorum zu rechtfertigen ist. So kommen in Baden-Württemberg parlamentarische Verfassungsänderungen schon dann zustande, wenn mindestens 2/3 aller Abgeordneten anwesend sind und 2/3 für die Änderung votieren. Diese Mehrheit muss jedoch mehr als die Hälfte der Parlamentsmitglieder ausmachen, Art. 64 II BaWüLV.⁴² Es müssen also mindestens **50 %** der **Abgeordneten** plus eine Stimme zustimmen – also das Doppelte des hier empfohlenen Quorums für einfache Gesetze –, und es müssen 2/3 der Abstimmenden sein.

Bezogen auf die Wahlbeteiligung ergibt sich aus dem Baden-Württemberger Modell für **Verfassungsänderungen**, dass – neben einer **2/3-Mehrheit** aller **Abstimmenden** – eine Mindestzustimmung von **50 %** der Wahlbeteiligten notwendig ist.⁴³ Bezieht man diesen Wert auf die **Beteiligung** an der letzten Abgeordnetenhauswahl mit einer Beteiligung von 60,2 %, ergibt dies derzeit ein Zustimmungsquorum von **30,1 %** der Stimmberechtigten.⁴⁴ In Bayern liegt das – allerdings statische – Quorum etwas niedriger, nämlich bei 25 % der Stimmberechtigten, Art. 79 I Nr. 2 BayLWG. Das im Gesetzentwurf vorgeschlagene Quorum erscheint deshalb noch vertretbar, eine hinreichend **breite Zustimmung** sicher zu stellen.

⁴¹ Kirchgässner, Direkte Demokratie, 2010, S. 12, 23 m.w.N., <http://www.vwa.unisg.ch/RePEc/uscg/dp2010/DP-1026-Ki.pdf> (1.10.2010); Matsusaka, For the many or the few, 2004, S. xi, 3, 53 ff., 71; Kirchgässner/Lars P. Feld/Marcel R. Savioz, Die direkte Demokratie, 1999, S. 115 ff., 139 m.w.N.

⁴² Eine 2/3-Mehrheit von 2/3 der Mitglieder des Landtages ist dafür nicht hinreichend, denn diese macht nur 4/9, also 44,4 % aller Mitglieder aus.

⁴³ Jürgens/Rehmet, Direkte Demokratie in den Bundesländern, in: Heußner/Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl. 2009, S. 203 f.

⁴⁴ Der Wert liegt noch etwas niedriger, wenn man die mandatsunwirksamen Stimmen berücksichtigt (ungültige Stimmen, Stimmen für Parteien unter 5 %).

III. Fakultatives Referendum (Einspruchsreferendum) Art. 63 n.F.

Das Fakultative Referendum hat sein Vorbild in der Schweiz.⁴⁵ Es hat allerdings den Nachteil, dass es die politische **Führungsfunktion** der Regierung bzw. Regierungsmehrheit sehr **ein-schränkt**.⁴⁶ Diese verlangt nämlich, dass die Abgeordneten nach bestem Wissen und Gewissen auch dann entscheiden, wenn die Mehrheiten im Volk als (zunächst) gegenläufig wahrgenommene werden. Ihre Aufgabe besteht nicht darin, Umfragen „hinterher zu laufen“, sondern das Volk zu überzeugen.⁴⁷

Damit die gewählten Repräsentanten und die Parteien die Bürger von ihren Vorschlägen aufgrund der Wirkung in der Praxis überzeugen können, müssen sie die Gesetze und Beschlüsse „ins Werk setzen“ können, ohne das Volk fragen zu müssen. Es muss ein „**Praxis-Lernprozess**“ möglich sein.⁴⁸ Dies spricht gegen das hier vorgeschlagene fakultative Referendum mit aufschiebender Wirkung, die ausgelöst wird, wenn innerhalb einer bestimmten Frist ab Gesetzesbeschluss eine bestimmte Anzahl von Bürgern dies verlangt.

Allerdings hat das fakultative Referendum seine Berechtigung bei andernfalls **irreversibel eintretenden Folgen**, etwa bei unkündbaren Staatsverträgen oder Beschlüssen zu einmaligen Ereignissen. Das fakultative Referendum sollte deshalb auf Entscheidungen mit irreversiblen Folgen begrenzt sein.

Zur Höhe des Qualifikationsquorums vgl. o. C.II.3., II.5.

Außerdem ist eine **Notstandsklausel** vorzusehen, die es dem Parlament ermöglicht, in Notfällen ohne Aufschub agieren zu können. Auch die Schweiz (Art. 141 I b. BV) und die US-Gliedstaaten⁴⁹ kennen entsprechende Notstandsklauseln.

IV. Parlamentsreferendum (Plebiszit), Art. 63a neu.

1. Ausgestaltung des Plebiszits

Der Gesetzentwurf stellt sicher, dass die Regierungsmehrheit nicht beliebig ein Plebiszit von oben anberaumen kann. Denn nur 75 % der Abgeordneten sind berechtigt, ein Plebiszit auszulösen. Die Parlamentsmehrheit hat auch nicht das Fragemonopol. Auch eine Minderheit kann eine Konkurrenzfrage vorlegen. Dasselbe gilt für eine bestimmte Anzahl von Bürgern. Damit wird das Plebiszit dem Volksgesetzgebungsverfahren angenähert.

Für die **Oppositionsvorlage** sollten jedoch nicht 25 % verlangt werden. Diese zu erreichen erscheint bei einer Auslöschungsmehrheit von 75 % sehr unwahrscheinlich. **10 oder 15 %** erscheinen angemessen.

Zur Höhe des Qualifikations- und der Zustimmungsquoren vgl. o. C.II.3.-6.

⁴⁵ Vgl. *Heußner/Jung*, Die direkte Demokratie in der Schweiz, in: Heußner/Jung, a.a.O., S. 118.

⁴⁶ Vgl. *Heußner*, Zur Integration von Volksgesetzgebung in das politische System Deutschlands, in Mörchel/Effler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, 2013, S. 28 f.

⁴⁷ Darin liegt eine Hauptfunktion des freien Mandats, vgl. *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 32. Aufl., 2008, § 38 Rn. 76; *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 2013, Rz. 669. Auch die Parteien haben die Aufgabe, die öffentliche Meinung zu beeinflussen, vgl. *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 21. Die Führungsfunktion der Regierung und der Bundeskanzlerin gem. Art. 65 S. 1 GG ist selbstverständlich, vgl. *Hermes*, in: Dreier, ebenda, Art. 62 Rn. 30 ff., Art. 65 Rn. 17 ff.

⁴⁸ *Heußner*, Die Krise Kaliforniens – die Schuld der Direkten Demokratie?, in: JdD 2011, 2012. S. 218.

⁴⁹ *Heußner*, Volksgesetzgebung, a.a.O., 200 f. Vgl. auch S. 166 f. in Bezug auf bestimmte finanzwirksame Gesetze und Haushaltsbewilligungen, die dem fakultativen Referendum entzogen sind.

In Art. 63a V sollte klargestellt werden, dass bei der Abstimmung **für jeden Entwurf** gesondert mit „Ja“ und „Nein“ gestimmt werden kann.

Der Wortlaut von Art. 63a I 1 ist Art. 63a III 1, IV 1, V 1 VvB anzupassen: „Gesetz oder sonstigen Beschluss des Abgeordnetenhauses“.

2. Notwendigkeit des Plebiszits

Die Einführung des Plebiszits entspringt dem Verlangen der PolitikerInnen, in Situationen, in denen sie es für opportun halten, nicht gegen die (vermutete) Mehrheit im Volk zu regieren, sondern sich der Mehrheit im Volk versichern zu können. Die Möglichkeit, ein Plebiszit anzuberaumen, birgt jedoch die Gefahr der **Verantwortungsflucht**. Dies wird zwar durch das Auslösungsquorum einer 3/4-Mehrheit minimiert. Aber auch hier ist Verantwortungsflucht noch denkbar. Denn es gab Zeiten, in denen die beiden großen Volkparteien weit mehr als 75 % der Abgeordneten stellten. Dies ist auch in Zukunft möglich.

Deshalb ist ein **bedingt-fakultatives Referendum** zu erwägen. Hier wird das Referendum nur angesetzt, wenn zusätzlich zum Parlamentsbeschluss auch eine bestimmte Anzahl von BürgerInnen das Referendum verlangt. Dafür könnte, da das Parlament bereits für ein Referendum votiert hat, die Hälfte des sonst nötigen Quorums verlangt werden.

Allerdings könnte man auf ein Parlamentsreferendum auch **ganz verzichten**, wenn man – wie hier vorgeschlagen – das Qualifikationsquorum für ein Volksbegehren hinreichend niedrig ansetzt. Denn wenn sich nicht einmal 5 % der Wahlberechtigten bzw. 3 % der stimmberechtigten BürgerInnen – dies sind augenblicklich ca. 74.000 Unterschriften⁵⁰ – im Volk finden, ist auch nicht anzunehmen, dass der Parlamentsbeschluss auf (starken) Widerstand stößt.

D. Weiterer Reformbedarf

Die Volksgesetzgebung hat weiteren Reformbedarf. Dazu zählt vor allem eine intensivere **Regelung der Finanzierung** des Volksgesetzgebungsverfahrens.⁵¹

⁵⁰ Nach dem hier vorgeschlagenen Quorum sind die 2,5 Prozent der wahlberechtigten bzw. 1,5 % der stimmberechtigten BürgerInnen, augenblicklich also ca. 37.000 Unterschriften. Bei den Wahlen zum AvB 2011 gab es 2.469.716 Wahlberechtigte, https://www.wahlen-berlin.de/historie/Wahlen/SB_B7-2-3-j05-11_BE.pdf (9.2.2015).

⁵¹ Ausführlich *Braun Binder/Heußner/Schiller*, Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie, Berlin 2014.

Anlage

Volksbegehren in den deutschen Bundesländern 1945 – 2014¹

Jahr	Land	Thema	Quorum	Eintragungen in % der Stimmberechtigten	Wahlbeteiligung	Eintragungen in % bezogen auf Wahlbeteiligung ²
1966	Hessen	<i>Einführung der Briefwahl³</i>	20 %	6,9 %	77,7 % (1962)	8,9 %
1967	Bayern	Schulartikel (FDP)	10 %	9,3 %	80,6 % (1967)	11,5 %
1967	Bayern	Schulartikel (SPD/FDP)	10 %	12,9 %	80,6 % (1967)	16,0 %
1967	Bayern	Schulartikel (CSU)	10 %	17,2 %	80,6 % (1967)	21,3 %
1971	Bayern	Demokratische Gebietsreform	10 %	3,7 %	79,5 % (1970)	4,7%
1972	Bayern	Rundfunkfreiheit	10 %	13,9 %	79,5 % (1970)	17,5 %
1974	Nordrhein-Westfalen	Gebietsreform	20 %	6,0 %	73,5 % (1970)	8,2 %
1977	Bayern	Lernmittelfreiheit	10 %	6,4 %	77,7 % (1974)	8,2 %

¹ Quellen: Otmar Jung: Volksentscheide in den deutschen Bundesländern von 1945-2008, in: Heußner/Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl., 2009, S. 225 ff.; Mehr Demokratie e.V.: Volksbegehrensbericht 2009 (2010), S. 16, 24; 2013, S. 37 f., 39 f.; Jahrbuch für direkte Demokratie 2009 (2010), S. 162 f.; 2010 (2011), S. 155; 2013 (2014), S. 170 (Otmar Jung); Mehr Demokratie e.V.: Volksbegehren in den deutschen Bundesländern, 2.10.2012; Niedersächsische Landeswahlleiterin: Volksbegehren, http://www.landeswahlleiter.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=6746&article_id=19544&psmand=21 (26.11.2012); Berliner Landesabstimmungsleiterin: Pressemitteilung v. 24.11.2011, http://www.wahlen-berlin.de/historie/abstimmungen/VB2011_Grund.pdf (26.11.2012); 2012 vorläufig; Der Landeswahlleiter / Landesabstimmungsleiter, 3.12.2012, Presseinformation Nr. 03/2012, <http://www.wahlen.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.294757.de> (4.12.2012); Wahlen in Deutschland, Deutschland seit 1945, Landtage, <http://www.wahlen-in-deutschland.de/abltw.htm> (3.12.2012); Der Landeswahlleiter / Landesabstimmungsleiter, Bisherige Volksbegehren (Brandenburg), <http://www.wahlen.brandenburg.de/sixcms/detail.php/lbm1.c.312944.de> (4.12.2012); Wahlamt Steglitz-Zehlendorf, Informationen zu bereits durchgeführten Volksbegehren, <http://www.berlin.de/ba-steglitz-zehlendorf/verwaltung/wahlamt/volksbegehren.html> (4.12.2012); Innenminister Schleswig-Holstein, Volksbegehren in Schleswig-Holstein, http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/Volksinitiativen/BisherigeVerfahren/Begehren/begehren_node.html (4.12.2012); Sächsischer Landtag, Volksanträge und Volksbegehren im Freistaat Sachsen seit 1990, http://www.landtag.sachsen.de/de/landtag/wahlen_gesetzgebung/1042.aspx (4.12.2012); Bayerisches Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, Volksbegehren in Bayern seit 1946, <http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/vob.html> (4.12.2012); dasselbe, Volksbegehren „Nein zu Studiengebühren im Bayern“, <http://www.wahlen.bayern.de/vb-ve/index.php> (8.2.2013); Ergebnisse der Landtagswahlen in Brandenburg, <http://www.wahlrecht.de/ergebnisse/brandenburg.htm> (9.2.2015); Die Landesabstimmungsleiterin von Berlin, Volksbegehren über den Erhalt des Tempelhofer Feldes, https://www.wahlen-berlin.de/abstimmungen/VB2013_TFeld/presse/20140128.pdf (10.2.2015); eigene Berechnungen.

² Ungültige Stimmen von Anzahl der Wahlberechtigten nicht abgezogen.

³ Volksbegehren, die scheiterten, sind kursiv gesetzt.

1977	Bayern	Zusammensetzung des Senats	10 %	5,9 %	77,7 % (1974)	7,6 %
1978	Nordrhein-Westfalen	Koop-Schule	20 %	29,8 %	86,1 % (1976)	34,6 %
1990	Bayern	Abfallwirtschaftsgesetz	10 %	12,8 %	70,3 % (1986)	18,2 %
1993	Brandenburg	Kreisneugliederung	3,75 %	0,43 %	67,1 % (1990)	0,6 %
1994	Brandenburg	Kreisstadt Finsterwalde	3,75 %	0,29 %	67,1 % (1990)	0,4 %
1994	Sachsen	Soziale Grundrechte	12,6 %	3,9 %	72,8 % (1990)	5,6 %
1995	Bayern	Kommunaler Bürgerentscheid	10 %	13,7 %	67,9 % (1994)	20,1 %
1995	Sachsen	Schulgesetz	12,6 %	5,9 %	58,4 % (1994)	10,1 %
1996	Brandenburg	Wasserstraßenausbau	3,75 %	2,7 %	56,3 % (1994)	4,8 %
1996/7	Schleswig-Holstein	Buß- und Bettag	5 %	6,48 %	71,8 % (1996)	9,0 %
1996/7	Schleswig-Holstein	Polizei-Reiterstaffel	5 %	0,84 %	71,8 % (1996)	1,2 %
1997	Bayern	Abschaffung des Senats	10 %	10,5 %	67,9 % (1994)	15,5 %
1997	Bremen	Lernmittelfreiheit	10 %	6,37 %	68,6 % (1995)	9,7 %
1997/8	Brandenburg	Transrapid Berlin– Hamburg	3,75 %	3,3 %	56,3 % (1994)	5,9 %
1998	Hamburg	Volksgesetzgebung	10 %	18,4 %	69,5 % (1997)	26,5 %
1998	Hamburg	Bezirklicher Bürgerentscheid	10 %	18,1 %	69,5 % (1997)	26,0 %
1997/8	Schleswig-Holstein	Rechtschreibreform	5 %	10,5 %	71,8 % (1996)	14,6 %
1997/8	Niedersachsen	Rechtschreibreform	10 %	4,7 %	73,8 % (1994)	6,4 %
1998	Bayern	Gentechnikfrei aus Bayern	10 %	4,9 %	67,9 % (1994)	7,2 %
1998	Rheinland-Pfalz	Buß- und Bettag	20 %	6,17 %	70,8 % (1996)	8,7 %
1999	Berlin	Rechtschreibreform	10 %	4,4 %	68,6 % (1995)	6,4 %
1999	Niedersachsen	Kindertagesstätten-Gesetz	10 %	11,65 %	73,8 % (1998)	15,8 %
2000	Bayern	Schulreform	10 %	5,7 %	70,0 % (1998)	8,1 %
2000	Bayern	Verfassungsgerichtshof	10 %	3,0 %	70,0 % (1998)	4,3 %
2000	Brandenburg	Musikschulen	3,75 %	1,0 %	54,3 % (1999)	1,8 %
2000	Sachsen	Pro kommunale Sparkasse	12,6 %	12,6 %	61,1 % (1999)	20,6 %
2000	Thüringen	Volksgesetzgebung	14 %	18,3 %	59,9 % (1999)	30,6 %
2001	Sachsen-Anhalt	Kinderbetreuung	11,6 %	2,0 %	71,1 % (1998)	2,8 %

2002/3	Sachsen	Schulreform	12,6 %	10,2 %	61,1 % (1999)	16,7 %
2003	Hamburg	Krankenhausprivatisierung	5 %	9,3 %	71,0 (2001)	13,1 %
2003	Bayern	Klon-Verbot	10 %	2,3 %	70,0 % (1998)	3,3 %
2003	Hamburg	Wahlrechtsreform	5 %	6,5 %	71,0 (2001)	9,2 %
2003	Hamburg	Kita-Reform	5 %	13,9%	71,0 (2001)	19,6 %
2003/4	Sachsen-Anhalt	Kinderbetreuung	11,6 %	12,1 %	56,5 % (2002)	21,4 %
2003/4	Brandenburg	Zwangseingemeindung	3,75 %	1,7 %	54,3 % (1999)	3,1 %
2004	Hamburg	Privatisierung der Wasserwerke	5 %	12,2%	68,7 (2004)	17,8 %
2004	Hamburg	Privatisierung der Berufsschulen	5 %	10,2%	68,7 (2004)	14,8 %
2004	Bayern	Forstreform	10 %	9,3	57,1 % (2003)	16,3 %
2005	Bayern	Für das 9jährige Gymnasium	10 %	2,4 %	57,1 % (2003)	4,2 %
2005	Bayern	Für Gesundheitsvorsorge beim Mobilfunk	10 %	4,3 %	57,1 % (2003)	7,5 %
2006	Bremen	Wahlrechtsreform	10 %	13,5 %	61,3 % (2003)	22,0 %
2007	Hamburg	„Rettet den Volksentscheid“	5 %	8,2 %	68,7 (2004)	11,9 %
2007	Hamburg	„Stärkt den Volksentscheid“	5 %	8,1 %	68,7 (2004)	11,8 %
2007/8	Berlin	„Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen“	7 %	8,4 %	58,0 % (2006)	14,5 %
2008	Thüringen	Mehr Demokratie in Thüringens Kommunen	10 %	12 %	53,8 % (2004)	22,3 %
2008	Hamburg	„Eine Schule für alle“	5 %	4,2 %	63,5 % (2008)	6,6 %
2009	Brandenburg	„Keine neuen Tagebaue – für eine zukunfts-fähige Energiepolitik“	3,75 %	1,15 %	56,4 (2004)	2,0 %
2009	Berlin	„Wir wollen Wahlfreiheit! Für die Einführung des Wahlpflichtbereichs Ethik / Religion“ (Pro Reli)	7 %	10,9 %	58,0 % (2006)	18,8 %
2009	Hamburg	„Mehr Demokratie – ein faires Wahlrecht für Hamburg“	5 %	6,1 %	63,5 % (2008)	9,6 %
2009	Berlin	„Wahlfreiheit für Wirte und Gäste – kein Rauchverbot in Berliner Gaststätten“	7 %	2,5 %	58,0 % (2006)	4,3 %
2009	Hamburg	„Wir wollen lernen“	5 %	14,8 %	63,5 % (2008)	23,3 %
2009	Bayern	„Für echten Nichtraucherschutz“	10 %	13,8 %	57,9 % (2008)	23,8 %
2009	Schleswig-Holstein	Erhaltung der Realschule	5 %	2,3 %	66,5 % (2005)	3,5 %

2010	Berlin	„Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“	7 %	11,4 %	58,0 % (2006)	19,7 %
2010	Sachsen-Anhalt	„Sachsen-Anhalt 2011“	11 %	1,0 %	44,4 (2006)	2,3 %
2010/12	Niedersachsen	„Für gute Schulen in Niedersachsen“	10 %	4,2 %	57,1 % (2008)	7,4 %
2011	Hamburg	„Die Stadt gehört uns – keine Privatisierungen gegen den Bürgerwillen“	5 %	4,4 %	57,8 % (2011)	7,6 %
2011	Hamburg	„Unser Hamburg – Unser Netz“	5 %	9,2 %	57,8 % (2011)	15,9 %
2011	Berlin	„Grundschulkindern, leben und lernen in der Ganztagschule, 1+ für Berlin“	7 %	1,3 %	58,0 % (2006)	2,2 %
2012	Berlin	Nachtflugverbot	7 %	5,6 %	60,2 % (2011)	9,3 %
2012	Brandenburg	Nachtflugverbot	3,75 %	5,0 %	67,0 % (2009)	7,5 %
2013	Bayern	„Nein zu Studiengebühren in Bayern“	10 %	14,4 %	57,9 % (2008)	28,9 %
2013	Berlin	„Neue Energie für Berlin“	7 %	9,2 %	60,2 (2011)	15,3 %
2013	Brandenburg	„Hochschulen erhalten“	3,75 %	0,9 %	47,9 % (2014)	1,9 %
2013/14	Berlin	„Tempelhofer Feld“	7 %	7,5 %	60,2 (2011)	12,5 %