

G r ü n d e :

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens zur Änderung der Bayerischen Verfassung und des Landeswahlgesetzes, betreffend die Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger im Freistaat Bayern, gegeben sind.

Am 6. Dezember 1999 wurde beim Bayerischen Staatsministerium des Innern der Antrag gestellt, ein Volksbegehren über den "Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger im Freistaat Bayern" zuzulassen. Das angestrebte Gesetz sieht Änderungen der Bayerischen Verfassung und des Landeswahlgesetzes vor. Das Staatsministerium des Innern hat mitgeteilt, es seien mindestens 25.000 gültige Unterschriften eingereicht worden.

Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens lautet:

§ 1

Die Verfassung des Freistaates Bayern (BayRS 100-1-S), zuletzt geändert durch die Gesetze vom 20. Februar 1998 (GVBl S. 38, 39, 42) wird wie folgt geändert:

1. Art. 7 Abs. 2 erhält durch die Einfügung des Wortes "Volksinitiativen" folgende Fassung:

"(2) 1Die Staatsbürgerin und der Staatsbürger üben ihre Rechte aus durch Teilnahme an Wahlen und durch Beteiligung bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden (Volksrechte).
2Bayern setzt sich auf allen politischen Ebenen für diese

Volksrechte seiner Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ein."

2. Artikel 71 erhält folgende Fassung:

"Die Gesetzesvorlagen werden vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung, aus der Mitte des Landtags oder vom Volk eingebracht."

3. Artikel 72 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Staatsverträge werden vom Ministerpräsidenten nach vorheriger Zustimmung des Landtags abgeschlossen; ein Volksentscheid über einen Staatsvertrag findet statt, wenn dies durch Volksbegehren (Art. 74) oder von einem Drittel der Mitglieder des Landtages beantragt wird."

4. Art. 73 erhält folgende Fassung:

"Volksinitiative

(1) 25.000 stimmberechtigte Staatsbürgerinnen und Staatsbürger haben das Recht, den Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen (Volksinitiative). Der Volksinitiative kann auch ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Entwurf auf Erlaß, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes zugrundeliegen.

(2) Die Vertrauensleute der Volksinitiative und von ihnen benannte Personen haben das Recht, im Landtag und seinen Ausschüssen während der Beratung gehört zu werden."

5. Art. 74 erhält folgende Fassung:

"Volksbegehren, Volksentscheid

(1) Stimmt der Landtag der Volksinitiative nicht innerhalb von vier Monaten in unveränderter Form zu, können die Vertrauensleute der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens verlangen.

(2) 1Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es innerhalb eines Kalendermonats von fünf Prozent der Stimmberechtigten unterstützt wird. 2Die Eintragungslisten werden in den Gemeinden ausgelegt. 3Daneben ist die freie Sammlung zulässig.

(3) Rechtsgültige Volksbegehren werden dem Volk innerhalb von acht Monaten zur Entscheidung vorgelegt, es sei denn, der Landtag entspricht dem Volksbegehren in unveränderter Form.

(4) Die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet, unabhängig von der Höhe der Beteiligung.

(5) Der Landtag kann dem Volk eine eigene Vorlage zur Entscheidung mit vorlegen.

(6) Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide, die sich auf den Staatshaushalt auswirken, sind zulässig. Über das Haushaltsgesetz (Art. 78 Abs. 3) im ganzen findet jedoch kein Volksentscheid statt."

§ 2

Das Landeswahlgesetz (LWG) in der Fassung vom 9. März 1994 (GVBl S. 135) wird wie folgt geändert:

1. Art. 63 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Das Volk tut seinen Willen unmittelbar kund und übt insbesondere das unmittelbare Recht der Gesetzgebung aus durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheide."

2. Art. 63 Abs. 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

"Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide, die sich auf den Staatshaushalt auswirken, sind zulässig; über das Haushaltsgesetz (Art. 78 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung) im ganzen findet jedoch kein Volksentscheid statt."

3. Art. 64 erhält folgende Fassung:

"(1) 125.000 stimmberechtigte Staatsbürgerinnen und Staatsbürger haben das Recht, den Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. 2Der Volksinitiative kann auch ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Entwurf auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes zugrundeliegen. 3Die Volksinitiative ist schriftlich an das Präsidium des Landtags zu richten. 4Das Stimmrecht der Unterzeichnerinnen

und Unterzeichner ist bei der Einreichung der Volksinitiative nachzuweisen.

(2) 1Die Volksinitiative wird durch drei Vertrauensleute vertreten. Erklärungen der Vertrauensleute müssen einstimmig erfolgen. 2Die Vertrauensleute müssen auf der Unterschriftenliste der Volksinitiative aufgeführt sein. 3Für den Fall der Verhinderung können Stellvertreterinnen oder Stellvertreter aufgeführt werden.

(3) Auf der Unterschriftenliste muß vermerkt sein, daß die Vertrauensleute der Volksinitiative die Vorlage nach der Behandlung der Volksinitiative im Landtag und vor der Einreichung des Antrags auf Durchführung des Volksbegehrens ändern können.

(4) Die Vertrauensleute der Volksinitiative und von ihnen benannte Personen haben das Recht, im Landtag und seinen Ausschüssen während der Beratung gehört zu werden.

(5) Stimmt der Landtag der Volksinitiative nicht binnen vier Monaten nach Einreichung in unveränderter Form zu, können die Vertrauensleute der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens beim Staatsministerium des Innern beantragen.

(6) Die Vertrauensleute der Volksinitiative können die Vorlage bis zur Einreichung des Antrags auf Durchführung des Volksbegehrens ändern."

4. In der Überschrift des Art. 65 und des Art. 67 sowie im Text des Art. 66, 67 und 68 wird jeweils das Wort "Zulassungsantrag" durch "Durchführungsantrag" ersetzt.

5. Art. 65 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Erachtet das Staatsministerium des Innern oder der Landtag die gesetzlichen Voraussetzungen für die Durchführung des Volksbegehrens nicht für gegeben, so haben diese jeweils die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs herbeizuführen (Art. 67 der Verfassung)."

6. In Art. 65 Abs. 2 Satz 2 werden die Worte "durch das Staatsministerium des Innern" gestrichen.

7. In Art. 65 werden folgende neue Abs. 3, 4 und 5 einge-

fügt:

"(3) 1Bezieht sich das beabsichtigte Volksbegehren auf mehrere Gegenstände, die in keinem hinreichenden Zusammenhang stehen, so wird für die einzelnen Gegenstände getrennte Eintragung beim Volksbegehren vorgesehen. 2Die Trennung der Gegenstände erfolgt durch Einvernehmen zwischen den Vertrauensleuten des Volksbegehrens und dem Staatsministerium des Innern oder durch Beschluß des Verfassungsgerichtshofs.

(4) Die Vertrauensleute haben das Recht, bei Streitigkeiten über die Durchführung der Volksinitiative, des Volksbegehrens oder des Volksentscheides - unbeschadet der Möglichkeit verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes - den Bayerischen Verfassungsgerichtshof anzurufen.

(5) In Verfahren über Popularklagen wegen Verfassungswidrigkeit von Rechtsvorschriften, die Gegenstand eines Volksbegehrens waren, sind die Vertrauensleute des Volksbegehrens zu beteiligen."

8. Art. 66 Abs. 3 Satz 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

"(3) 1Die Eintragsfrist beträgt einen Kalendermonat. 2Sie beginnt frühestens acht, spätestens 16 Wochen nach der Veröffentlichung im Staatsanzeiger."

9. In Art. 68 Abs. 2 wird ein neuer Satz 3 eingefügt:

"3Die Eintragungslisten sind mindestens während der Dienststunden und für mindestens zwei Stunden an einem Sonntag, der vom Staatsministerium des Innern einheitlich für alle Gemeinden bestimmt wird und am Ende der Eintragsfrist liegen soll, auszulegen."

10. In Art. 68 wird ein neuer Abs. 3 eingefügt:

"(3) 1Während der Eintragsfrist sind die Initiatoren eines Volksbegehrens berechtigt, selbst Unterschriften außerhalb der Amtsräume zu sammeln. 2Dabei ist zu beachten, daß sich auf einer Liste nur Unterzeichnerinnen und Unterzeichner derselben Gemeinde eintragen. 3Die Eintragungslisten sind den Gemeinden zur Bestätigung der ordnungsgemäßen Eintragung und Stimmberechtigung der Unterzeichnenden bis zum Ende der Eintragsfrist zuzustellen. 4Bei brieflicher Zu-

stellung muß der Poststempel auf spätestens den letzten Tag der Eintragungsfrist ausgestellt sein."

11. Art. 69 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

"(3) 1Wer versichert, daß er wegen Krankheit oder körperlicher Behinderung während der gesamten Eintragszeit nicht oder nur unter unzumutbaren Schwierigkeiten in der Lage ist, eine Eintragungsstelle aufzusuchen, erhält auf Antrag eine Eintragsliste. 2Art. 68 Abs. 3 Satz 3 und 4 gilt entsprechend."

12. Art. 70 Abs. 1 Ziffer 6 und Ziffer 7 (Ungültige Eintragungen) wird gestrichen.

13. Art. 71 Abs. 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

"(2) 1Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von fünf Prozent der Stimmberechtigten unterstützt wird. 2Zur Bestimmung der notwendigen Anzahl der Stimmberechtigten wird auf das Wählerverzeichnis der letzten Wahl des Landtages oder Volksentscheides abgestellt."

14. Art. 72 Abs. 1 Satz 2 (Gutachten des Senats) wird gestrichen.

15. In Art. 73 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort "drei" durch "vier" und in Abs. 3 werden die Worte "den beehrten Gesetzentwurf" durch die Worte "die beehrte Vorlage" ersetzt.

16. Art. 73 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

"(4) Lehnt der Landtag die im Volksbegehren unterbreitete Vorlage ab, so kann er dem Volk eine eigene Vorlage zur Entscheidung mit vorlegen."

17. Art. 73 Abs. 5 (Rechtsprüfung durch den Landtag) wird gestrichen.

18. Art. 75 erhält folgende Fassung:

"(1) 1Die Staatsregierung setzt den Tag der Abstimmung fest. 2Volksentscheide sollen, soweit es die Fristeinhaltung zuläßt, mit anderen Volksentscheiden und Wahlen zusammengelegt werden."

(2) 1Jeder Haushalt, in dem mindestens eine stimmberechtigte Person wohnt, erhält ein Informationsheft. 2Ein stimmberechtigtes Haushaltsmitglied kann auch die Zusendung an ihn persönlich verlangen. 3Das Informationsheft enthält in folgender Reihenfolge:

1. den Tag der Abstimmung;
2. eine zusammenfassende Beschreibung des wesentlichen Inhalts für jede Abstimmungsvorlage in gleichem Umfang;
3. in gleichem Umfang die Auffassung der Vertrauensleute, des Landtages (aufgeteilt in die Fraktionen und Mitglieder des Landtags, welche die Staatsregierung stützen und nicht stützen) und der Staatsregierung, wobei jede Seite kurz auf die Auffassungen der anderen Seite erwidern kann;
4. die Abstimmungsvorlagen im Wortlaut;
5. ein Muster des Stimmzettels und eine Erläuterung des Abstimmungsmodus.

(3) 1Das Staatsministerium des Innern legt vorab für die Texte nach Abs. 2 Punkt 2 und 3 eine maximale Länge und einen Abgabetermin fest. 2Wenn die eingereichten Texte falsche Tatsachenbehauptungen oder diskriminierende Äußerungen enthalten, so kann das Staatsministerium des Innern eine Änderung verlangen. 3Kommt es zu keiner Einigung zwischen den Autoren und dem Staatsministerium des Innern, entscheidet letzteres.

(4) Finanziert die Staatsregierung oder der Landtag zusätzliche Informationsmaßnahmen zu ihren Auffassungen zu den Abstimmungsvorlagen, so erhalten die Vertrauensleute des Volksbegehrens Finanzmittel für Informationsmaßnahmen in gleicher Höhe."

19. Art. 76 Abs. 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

"2Der Stimmzettel hat den Text des zur Abstimmung vorgelegten Gesetzentwurfes oder sonstigen Antrags zu enthalten."

20. Art. 76 Abs. 2 Satz 3 erhält folgende Fassung:

"3Hat der Landtag dem Volk eine eigene Vorlage mit zur Abstimmung vorgelegt, so wird diese nach der mit Volksbegeh-

ren gestellten Vorlage aufgeführt."

21. Art. 76 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

"(3) 1Die abstimmende Person hat ihre Entscheidung, ob sie der Vorlage zustimmt oder diese ablehnt, auf dem Stimmzettel durch ein Kreuz oder auf andere Weise eindeutig kenntlich zu machen. 2Im Fall des Absatz 2 haben die Abstimmungsberechtigten entsprechend mehrere Stimmen und können einzeln entscheiden. 3Darüber hinaus können die Abstimmungsberechtigten kennzeichnen, welche Alternative sie bevorzugen, wenn mehrere Vorlagen eine Mehrheit bekommen."

22. Art. 80 erhält folgende Fassung:

"1Eine Vorlage ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen auf Zustimmung lautet. 2Erhalten mehrere Vorlagen, die den gleichen Gegenstand betreffen, inhaltlich aber miteinander nicht vereinbar sind, eine Mehrheit, so tritt die Vorlage in Kraft, die in der Stichfrage die meisten Stimmen erhält."

§ 3

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft. Anträge auf Volksbegehren, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereicht werden, werden als Volksinitiative im Sinne dieses Gesetzes behandelt, auch wenn die Unterschriftensammlung vor Inkrafttreten des Gesetzes begann.

Dem Gesetzentwurf ist eine Begründung beigelegt.

II.

Das Staatsministerium des Innern hat mit Schreiben vom 11. Januar 2000, eingegangen beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof am 13. Januar 2000, gemäß Art. 65 Abs. 1 Satz 1 des Landeswahlgesetzes (LWG) die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt, weil es die gesetzlichen Voraussetzungen für die

Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben hält. Zur Begründung führt es aus:

1. Abschaffung des Quorums für verfassungsändernde vollplebiszitäre Volksentscheide gemäß Art. 74 Abs. 4 BV in der Fassung des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens (im folgenden: BV-E).

Durch den vorgeschlagenen Art. 74 Abs. 4 BV-E wäre ein Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum auch für eine vollplebiszitäre Verfassungsänderung ausdrücklich ausgeschlossen. Der Verfassungsgerichtshof habe jedoch entschieden, daß bei Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung ein Quorum erforderlich sei. Der Gerichtshof habe dargelegt, die Verfassung beanspruche auch im Verfahren der Volksgesetzgebung einen erhöhten Bestandsschutz; eine Änderung der Verfassung müsse von einem breiten politischen Konsens getragen sein, um eine angemessene demokratische Legitimation sicherzustellen. Der Verfassungsgerichtshof habe es als eine Grundentscheidung der Verfassung bezeichnet, daß die Stabilität der Verfassung und ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation durch ein Quorum gewährleistet sein müßten. Es liege daher nahe, einen erhöhten Bestandsschutz der Verfassung zu den demokratischen Grundgedanken des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV zu zählen. Das werde auch durch Art. 75 Abs. 2 BV bestätigt, wonach Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl bedürften. Außerdem habe der Verfassungsgerichtshof wiederholt auf die Gefahr hingewiesen, daß ohne einen erhöhten Bestandsschutz in Gestalt einer Mindestbeteiligung beim Volksentscheid eine Verfassung unter ungünstigen Umständen der Umgestaltung durch eine verhältnismäßig kleine aktive Gruppe gegen den wahren Willen der Mehrheit der Staatsbürger ausgesetzt werde.

Das Quorum bei plebiszitären Verfassungsänderungen diene auch dem Schutz der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Entscheidungssystems. Eine Schwächung dieses Systems wäre zu befürchten, wenn jegliches Quorum für verfassungsändernde Volksentscheide entfielen, die auf ein Volksbegehren zurückge-

hen. Erschwerend komme hinzu, daß durch den Gesetzentwurf des Volksbegehrens gleichzeitig die bisherigen Hürden für die Volksgesetzgebung deutlich abgesenkt würden. Eine Verfassungsänderung käme unter den vom Volksbegehren vorgesehenen Verfahrensvoraussetzungen bereits zustande, wenn nur 5 % der Stimmberechtigten sich mit ihrer - noch dazu in freier und mithin nur beschränkt kontrollierbarer Form gesammelten - Unterschrift für ein entsprechendes Volksbegehren aussprechen und die Mehrheit der Abstimmenden - und sei sie noch so gering - für den verfassungsändernden Gesetzentwurf des Volksbegehrens stimme. Eine derartige Gefährdung des Bestandsschutzes der Verfassung sei weder mit deren Vorrang innerhalb der Rechtsordnung noch mit der Grundentscheidung der Verfassung für eine repräsentative Demokratie vereinbar. Der vorgesehene Art. 74 Abs. 4 BV-E widerspreche daher den demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV.

2. Öffnung von Volksbegehren und Volksentscheiden für wesentliche Eingriffe in den Staatshaushalt.

Nach dem Gesetzentwurf sollten auch Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide zulässig sein, die sich auf den Staatshaushalt auswirken (Art. 74 Abs. 6 BV-E). Der bisherige Art. 73 BV, wonach über den Staatshaushalt ein Volksentscheid nicht stattfindet, solle ersatzlos entfallen. Eine solche Regelung wäre in Deutschland beispiellos; alle Länder, die in ihrer Verfassung Mitwirkungsrechte der unmittelbaren Demokratie vorsähen, untersagten der Volksgesetzgebung derartige Eingriffe in die Haushaltsautonomie des Landtags.

Das parlamentarische Budgetrecht zähle als eine der zentralen Voraussetzungen der Funktions- und Handlungsfähigkeit des Parlaments zu den demokratischen Grundgedanken im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV. Bei der vorgesehenen Verfassungsänderung bestünde die Gefahr, daß der Landtag die ihm durch die Verfassung zugewiesene Aufgabe nicht mehr erfüllen könne, alle Einnahmen und Ausgaben des Staates unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben der Verfassung (Art. 78, 79 BV) und des Vorbehalts des Möglichen sowie eines von

ihm demokratisch zu verantwortenden Gesamtkonzepts in eine sachgerechte Relation zueinander zu setzen. Es könnten durch Volksbegehren und Volksentscheide einnahme- oder ausgabenwirksame Gesetze beschlossen werden, die die Haushaltsplanung und Prioritätensetzung des Landtags wesentlich beeinflussen und beeinträchtigen und ihn zu einer Gesamtrevision seiner Zielsetzungen zwingen würden. Die Gesamtverantwortung für das finanzielle Gebaren des Staates und die Entscheidung über seine Einnahmen und Ausgaben könne angesichts der Grundbedingungen demokratischer Herrschaftsausübung nur dem Parlament zukommen. Eine Wahrnehmung der Gesamtverantwortung für den Staatshaushalt durch plebiszitäre Einzelentscheidungen verkenne die Funktionsbedingungen einer parlamentarisch-repräsentativ verfaßten Demokratie und überschätze die Möglichkeiten der Herrschaft durch eine unmittelbare Demokratie des Volkes. Der Landtag wäre gezwungen, die durch Volksbegehren und Volksentscheide beschlossenen Kürzungen auf der Einnahmen- oder höheren Leistungen auf der Ausgabenseite im Wege der Haushaltsplanung umzusetzen und zu vollziehen. Sein finanzpolitischer Handlungsspielraum würde sich entscheidend verengen.

Hinzu komme, daß der Landtag in diesem Fall die Verantwortung für die im Regelfall unbeliebten Einsparmaßnahmen übernehmen müßte, ohne für die einnahme- oder ausgabewirksamen Gesetze die Verantwortung zu tragen. Den Volksgesetzgeber träfe insofern nicht einmal die den Landtag bindende Pflicht des Art. 79 BV, für Ausgaben einen Deckungsvorschlag zu unterbreiten. Eine solche Schwächung oder Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Landtag sei mit der Grundentscheidung der Verfassung für eine repräsentative Demokratie nicht vereinbar.

In der Gesamtschau sei überdies zu bedenken, daß die Instrumente der unmittelbaren Demokratie durch kleine aktive Gruppen gezielt zur Durchsetzung ihrer Interessen auf Kosten der Allgemeinheit mißbraucht werden könnten. Auch insoweit sei zu berücksichtigen, daß das vorliegende Volksbegehren die - im Vergleich mit anderen deutschen Ländern schon derzeit geringsten - Hürden für die Volksgesetzgebung deutlich absenken wolle. Bei einem Wegfall des Art. 73 BV und der Einführung der übrigen Verfahrenserleichterungen für Volksbegehren und Volks-

entscheide bestünde mithin die erhebliche Gefahr, daß mit Hilfe von Volksbegehren und Volksentscheiden staatliche Leistungen zugunsten bestimmter kleiner, politisch aktiver Bevölkerungsgruppen durchgesetzt oder staatliche Einnahmen verkürzt würden.

3. Absenkung der bisherigen Hürden für Volksbegehren gemäß Art. 74 Abs. 2 BV-E.

Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens sehe vor, daß ein Volksbegehren zustande gekommen ist, wenn es innerhalb eines Kalendermonats von 5 % der Stimmberechtigten unterstützt wird. Die freie Sammlung von Unterschriften sei zulässig. Diese Regelungen widersprächen im Zusammenhang mit dem Fehlen eines Quorums beim Volksentscheid den demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV.

Zu den demokratischen Grundgedanken im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV gehöre die Gewährleistung des Demokratieprinzips. Dieses verlange, daß jede Ausübung öffentlicher Gewalt durch das Volk legitimiert sei. Von demokratischer Legitimation könne nur die Rede sein, wenn sie ein gewisses Niveau erreiche. Dieses Legitimationsniveau sichere nicht allein der in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BV verankerte Rechtssatz: "Mehrheit entscheidet." Dieses Prinzip müsse jedenfalls bei Sachentscheidungen stets flankiert werden von weiteren verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen, die eine ausreichende Beteiligung der jeweiligen Entscheidungsträger an dem legislativen Entscheidungsverfahren sicherstellten. Erst dadurch werde gewährleistet, daß eine Entscheidung von der Gesamtheit der Staatsbürger als eine demokratisch gefaßte Mehrheitsentscheidung anerkannt werde und damit die für eine funktionierende Rechtsordnung besonders wichtige Integrationskraft entfalten könne.

Zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV zähle die Entscheidung für eine repräsentative Demokratie. In dieser spiele die periodisch wiederkehrende Wahl von Repräsentanten des Volkes eine

entscheidende Rolle. Die grundlegende Bedeutung des Wahlakts spiegele sich nicht nur in der im Vergleich zu Abstimmungen hohen Wahlbeteiligung wider, sondern korrespondiere mit dem Funktionsvorrang des unmittelbar vom Volk zur Herrschaft legitimierten Parlaments als eines sachkundigen und auf Dauer eingerichteten Leitungsorgans. Die zentrale Bedeutung des Wahlakts für die repräsentative Demokratie dürfe nicht dadurch aufgehoben oder entwertet werden, daß der Bürger wiederholt zu Abstimmungen an die Urne gerufen werde, wenn diese von verschwindend kleinen Minderheiten durch ein Volksbegehren initiiert werden könnten. Anderenfalls würde die mit dem Wahlakt verbundene politische Grundentscheidung, mit der die Verantwortung für die gebotenen Einzelentscheidungen vom Bürger für die Dauer einer Legislaturperiode auf Repräsentanten übertragen werde, in Frage gestellt. Das würde zugleich die Funktionsfähigkeit des parlamentarisch-repräsentativen Entscheidungssystems schwächen. Das verfassungsrechtliche Gebot, in einer repräsentativen Demokratie den Wahlakt nicht zu entwerten, verlange daher wie das Prinzip hinreichender demokratischer Legitimation, daß direkt-demokratische Abstimmungen über einzelne Sachfragen nur erfolgen dürfen, wenn sie von einer hohen Zahl von Stimmberechtigten unterstützt werden.

Die Bayerische Verfassung vermittele die danach notwendige demokratische Legitimation für Volksbegehren und Volksentscheide durch die Regelung in Art. 74 Abs. 1 BV, wonach ein Volksbegehren der Unterstützung durch ein Zehntel der stimmberechtigten Bürger bedürfe. Im Vergleich mit anderen deutschen Ländern ordne die Bayerische Verfassung die niedrigsten Hürden für die Volksgesetzgebung an. Falls Art. 74 Abs. 2 BV-E in Kraft träte, würden die bestehenden Hürden halbiert und damit das bisherige - ohnehin schon geringe - demokratische Legitimationsniveau von Volksbegehren und Volksentscheiden deutlich abgesenkt. Dabei sei zu bedenken, daß beabsichtigt sei, die entsprechenden Unterschriften auch frei sammeln zu können. Das eröffne vielfältige Einflußmöglichkeiten, die im Hinblick auf die Bedeutung der Unterschriften als Beleg für die demokratische Legitimation einer Abstimmung bedenklich seien. Vorkehrungen dagegen, daß die Bürger zur Unterschrift überredet oder gedrängt würden, sehe das Gesetz nicht

vor. In der Gesamtschau sei zu berücksichtigen, daß mit dem vorliegenden Volksbegehren die thematische Reichweite der plebiszitären Demokratie erheblich ausgeweitet werden solle. Es wäre zu befürchten, daß partikulare Interessen, die durch kleine aktive Minderheiten initiiert und organisiert würden, durchgesetzt werden könnten. Es könne an der notwendigen demokratischen Legitimation von gesetzgeberischen Sachentscheidungen fehlen, der Wahlakt als politische Grundentscheidung werde entwertet und die Funktionsfähigkeit des repräsentativ-parlamentarischen Entscheidungssystems geschwächt. Art. 74 Abs. 2 BV-E verstoße daher gegen die demokratischen Grundgedanken im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV.

4. Erweiterung der Themen für Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide auf "bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung" gemäß Art. 73 Abs. 1 Satz 1 BV-E.

Das Volksbegehren wolle das Recht von 25.000 Stimmberechtigten verankern, den Landtag "im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen (Volksinitiative)". Danach könnte durch einen Volksentscheid alles initiiert und beschlossen werden, was dem Landtag verfassungsrechtlich an Entscheidungsbefugnissen offenstehe. Diese Erweiterung der direkt-demokratischen Rechte würde die bislang in der Verfassung wohlaustarierete Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Volksgesetzgebung zu Lasten des parlamentarisch-repräsentativen Entscheidungssystems in einem Maße verändern, das mit der Grundentscheidung der Verfassung für eine repräsentative Demokratie nicht im Einklang stehe. Es könnten grundlegende politische Beschlüsse im plebiszitären Verfahren geformt werden, so z.B. nach der Begründung des Volksbegehrens auch "politische Richtungsentscheidungen" und "Aufträge an die Landesregierung". Derartige direkt-demokratische Interventionen würden den Landtag und die Staatsregierung in ihren Gestaltungsmöglichkeiten erheblich einengen und damit zu einer signifikanten Schwächung des repräsentativ-demokratischen Regierungssystems führen. Eine verfassungskonforme Einschränkung des Art. 73 Abs. 1 Satz 1 BV-E komme nicht in Betracht. Die unbestimmte Reichweite

der thematischen Ausdehnung direkt-demokratischer Mitwirkungsrechte lasse sich nicht effektiv begrenzen, ohne Rechtsunsicherheit herbeizuführen. Die vorgesehene Regelung in Art. 73 Abs. 1 BV-E verstoße daher gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV.

5. Einige der vorgesehenen Änderungen des Landeswahlgesetzes seien verfassungswidrig.

a) Änderungsbefugnis der Vertrauensleute des Volksbegehrens gemäß Art. 64 Abs. 3 und 6 LWG in der Fassung des Entwurfs des Volksbegehrens (im folgenden: LWG-E).

Art. 64 Abs. 3 und 6 LWG-E sähen vor, daß die Vertrauensleute der Volksinitiative diese Vorlage später noch ändern könnten. Eine wesentliche Änderung der "Volksinitiative" würde aber dazu führen, daß der sichere Schluß auf die erforderliche Unterstützung von mindestens 25.000 Stimmberechtigten nicht mehr möglich und damit der Volksinitiative die Grundlage entzogen wäre. Da keine rechtlichen Grenzen der Änderungsbefugnis vorgesehen seien, scheide die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung aus, etwa dahin, der Grundgedanke der Volksinitiative und ihr Regelungsgegenstand dürften nicht wesentlich verändert werden. Eine solche Einschränkung sei nach der ausdrücklichen Begründung des Volksbegehrens gerade nicht gewollt. Die betreffenden Regelungen seien daher verfassungswidrig.

b) "Entkoppelung" von sachlich nicht zusammenhängenden Teilen von Volksbegehren gemäß Art. 65 Abs. 3 LWG-E.

Art. 65 Abs. 3 LWG-E sehe vor, daß für mehrere sachlich nicht zusammenhängende Gegenstände eines Volksbegehrens eine getrennte Eintragung beim Volksbegehren erfolgt. Nach dem Koppelungsverbot wäre die Verbindung derartiger Gegenstände in einem Volksbegehren unzulässig, weil nicht feststehe, ob je-

des der einzelnen selbständigen Anliegen tatsächlich von dem Willen von 25.000 Unterstützern getragen sei.

Die Rechtsfolge, das beabsichtigte Volksbegehren für die Eintragenden zu trennen, könne den Verstoß gegen das Koppelungsverbot aber allenfalls für die Zukunft unterbinden. Für die Vergangenheit sei der Verstoß nicht heilbar, weil nicht mit der gebotenen Sicherheit feststehe, ob die vorgeschriebene Zahl von 25.000 Unterstützerunterschriften jeweils erreicht worden sei. Die vorgesehene Regelung sei daher verfassungswidrig.

c) Zusammenlegung von Volksentscheiden mit Wahlen gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 2 LWG-E.

Nach dem Volksbegehren sollen Volksentscheide - soweit möglich - mit anderen Volksentscheiden und Wahlen zusammengelegt werden.

Dies verstoße gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Auf Grund der beabsichtigten Vorschrift werde es gegebenenfalls Parteien oder Bewerbern für Wahlen ermöglicht, sich durch die Initiative von Volksbegehren und einer daran anknüpfenden Sachentscheidung bei zeitgleich stattfindenden Wahlen besondere Vorteile zu verschaffen. Eine Minderung der Kosten eines Volksentscheids allein könne den Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien nicht rechtfertigen.

d) Einem Volksbegehren müsse nach Art. 74 Abs. 2 BV ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. Das Gebot der Abstimmungsfreiheit nach Art. 7 Abs. 2 BV verlange, daß der Gesetzentwurf eines Volksbegehrens im Zusammenhang mit der Begründung den Inhalt und die Tragweite der zur Abstimmung gestellten Frage erkennen lasse. Wäre das Anliegen der Initiatoren nicht hinreichend klargelegt, bestehe die Gefahr, daß sich die Stimmberechtigten von unrichtigen Vorstellungen über den Inhalt des Begehrens leiten ließen und dadurch möglicherweise das Abstimmungsergebnis verfälscht

werde. Der vorliegende Gesetzentwurf verstoße nach diesen Grundsätzen in folgenden Punkten gegen Art. 74 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 7 Abs. 2 BV:

aa) In der Begründung des Volksbegehrens werde der Eindruck erweckt, als könnten die Stimmberechtigten bei Inkrafttreten des Art. 73 Abs. 1 Satz 1 BV-E über Planfeststellungsverfahren, wie z.B. den (Aus-)Bau des Rhein-Main-Donau-Kanals, einer ICE-Trasse oder des Forschungsreaktors Garching, entscheiden. Die Entscheidungen über Planfeststellungsverfahren träfen nach den gesetzlichen Regelungen aber die Fachbehörden und nicht der Landtag. Ferner liege z.B. das Eisenbahnverkehrsrecht in der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes.

bb) Unzutreffend sei ferner die Behauptung, im Wege eines Volksentscheids könne die Staatsregierung zu einer Bundesratsinitiative beauftragt werden. Dies stünde mit Art. 50, 51 GG nicht im Einklang. Danach bestehe der Bundesrat aus Mitgliedern der Regierungen der Länder; ein Weisungsrecht der Landesparlamente sei nicht vorgesehen.

cc) Hinsichtlich der Regelung zur Stichfrage fehle jeglicher Hinweis darauf, daß mit § 3 des Gesetzes zur Anpassung von Landesrecht an die Änderungen der Verfassung des Freistaates Bayern vom 10. Juli 1998 (GVBl S. 385) bereits eine Regelung über eine Stichfrage beim Volksentscheid in § 80 Abs. 2 LWG getroffen worden sei.

6. Da wesentliche Teile des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens mit der Bayerischen Verfassung nicht zu vereinbaren seien, lägen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung dieses Volksbegehrens nicht vor.

1. Der Bayerische Landtag ist der Auffassung, das Volksbegehren widerspreche in wesentlichen Teilen den demokratischen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung.

a) Der vorgesehene Art. 74 Abs. 4 BV-E, wonach unabhängig von der Höhe der Beteiligung bei einem Volksentscheid die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheide, hätte zur Folge, daß es auch bei Verfassungsänderungen im Wege des Volksentscheids kein Quorum mehr gebe. Dies widerspreche dem Grundsatz, daß die Verfassung gegenüber einem einfachen Gesetz erhöhten Bestandsschutz habe. Da mit dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens gleichzeitig die bisherigen Hürden der Volksgesetzgebung gesenkt würden, könnten nach der geplanten Neuregelung Verfassungsänderungen, die auf parlamentarischem Weg gemäß Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BV nur bei Zusammenwirken von politischer Mehrheit und politischer Minderheit möglich seien, ohne breiten politischen Konsens auch durch relativ kleine Minderheiten bewirkt werden. Das würde die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems in einer repräsentativen Demokratie beeinträchtigen.

b) Nach Art. 74 Abs. 6 BV-E sollten künftig auch Volksentscheide, die sich auf den Staatshaushalt auswirken, zulässig sein. Eine solche Regelung würde dem Volksgesetzgeber die Möglichkeit eröffnen, die Haushaltsplanung und Prioritätensetzung des Landtags erheblich und nachhaltig zu beeinflussen und das Parlament in seiner finanziellen Entscheidungsfreiheit zu binden. Der Landtag als demokratisch legitimierte gesetzgebende Gewalt könnte seiner Gesamtverantwortung über die Einnahmen und Ausgaben des Staates nicht mehr in gebotenem Maße nachkommen. Eine derartige Schwächung der Funktionsfähigkeit des Landtags sei in einer repräsentativen Demokratie nicht hinnehmbar.

c) Die Senkung der Hürde für Volksbegehren auf 5 % (Art. 74 Abs. 2 BV-E) sei mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar. Dieses erfordere eine hinreichende demokratische Legitimation der öffentlichen Gewalt durch das Volk. Diese sei nur durch eine ausreichende Beteiligung der jeweiligen Entscheidungsträger an der Entscheidungsfindung gewährleistet. Nach der geplanten Neuregelung wären auch

relativ kleine Minderheiten in der Lage, in zahlreichen Fällen legislative Entscheidungen auf den Weg zu bringen. Die zentrale Bedeutung des demokratischen Wahlakts würde in Frage gestellt, wenn die Verantwortung für Einzelentscheidungen regelmäßig nicht mehr den für die Dauer einer Legislaturperiode gewählten Repräsentanten des Volkes überlassen wäre. Dies würde die Funktionsfähigkeit des parlamentarisch-repräsentativen Entscheidungssystems schwächen.

d) Die geplante Einführung einer Volksinitiative und die Erweiterung der Zuständigkeit des Volksgesetzgebers auf nahezu alle Gegenstände der politischen Willensbildung (Art. 73 Abs. 1 Satz 1 BV-E) würde den bisherigen, auf die Vorlage eines Gesetzentwurfs beschränkten Anwendungsbereich für Volksbegehren und Volksentscheide erheblich ausdehnen. Die bislang in der Verfassung vorgesehene Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Volksgesetzgebung würde zu Lasten des parlamentarisch-repräsentativen Systems grundlegend verändert. Dies widerspreche der Grundentscheidung der Verfassung für eine repräsentative Demokratie.

2. Die Bayerische Staatsregierung schließt sich den Ausführungen des Staatsministeriums des Innern an.

3. Der Beauftragte des Volksbegehrens führt aus:

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens seien gegeben.

Den Ausführungen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern liege ein Gutachten zugrunde, das die Überzeugung zum Ausdruck bringe, Volksbegehren und Volksentscheide als Instrumente direkter Demokratie würden den status quo stören. Dem liege ein Bild von Bürgerinnen und Bürgern zugrunde, die in ihrer Mehrheit im Wahlakt ihre Rechte auf Zeit an die Abgeordneten delegierten, um ansonsten von Politik nicht behelligt zu werden. Dem stünden in der Vorstellungswelt des Gutachters radikale Minderheiten gegenüber, die allzeit bereit seien, mit Demago-

gie und Lenkung der Massen radikale Positionen durchzusetzen und hierbei die Interessen des Gemeinwohls aus den Augen zu verlieren.

Bei dieser Sicht würden die Öffentlichkeit, der demokratische Diskurs, die Diskussion bei Durchführung eines Volksentscheids, die Meinungsbildung innerhalb der Bevölkerung und die Einflußmöglichkeiten der im Landtag vertretenen Parteien bei der Abstimmung völlig ausgeblendet.

Nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV seien Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprächen, unzulässig. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe die Merkmale des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV in der Entscheidung vom 17. September 1999 zutreffend umrissen, wenn er ausführe, dass die Substanz der Bayerischen Verfassung durch die "Ewigkeitsklausel" geschützt werden solle. Eine bestimmte Organisationsfixierung demokratischer Staatlichkeit könne nicht mit der Wahrung der demokratischen Grundgedanken der Verfassung begründet werden.

Die Ausführungen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und des von diesem herangezogenen Gutachters beruhten in weiten Teilen auf tatsächlichen Unterstellungen über die Auswirkungen direkt-demokratischer Instrumente, die nicht belegt würden, so daß diese verfassungspolitisch motivierten Annahmen als Grundlage einer gerichtlichen Entscheidung nicht verwertbar seien. Unter Berücksichtigung von Zahlen aus der Schweiz, den USA und Bayern sei damit zu rechnen, daß etwa alle zwei bis drei Jahre ein Volksentscheid und alle zwei Jahre ein Volksbegehren stattfinde. Die Befürchtung einer möglichen Funktionseinschränkung des Parlaments durch zu viele Volksbegehren und Volksentscheide sei unbegründet.

Unter Berücksichtigung empirischer Ergebnisse hinsichtlich wirtschaftlicher und finanzpolitischer Wirkungen direkt-demokratischer Instrumente spreche zumindest nichts gegen die direkte Demokratie. Vielmehr verspreche sie Vorteile gegenüber einer rein repräsentativen Demokratie. Voraussetzung dafür sei allerdings, daß

auch über finanzwirksame Fragen abgestimmt werden könne. Direkte Demokratie führe zu Agenda-Setting-Effekten, über die die rein repräsentative Demokratie nicht verfüge.

Volksbegehren signalisierten Probleme, für die Handlungsbedarf bestehe und präsentierte alternative Lösungsansätze. Das führe zu einem gesellschaftlichen Frühwarnsystem, was Konflikte entschärfen könne. Direkte Demokratie trage zu einer Öffnung des politischen Systems bei. Die Problemlösungskapazitäten würden durch direkte Demokratie steigen. Das Innenministerium unterstelle, daß Interessengruppen in direkten Demokratien übermäßig Einfluß hätten. Diese Einschätzung werde jedoch nicht belegt. Es liege auf der Hand, daß Interessengruppen unabhängig von der Demokratieform versuchen würden, Einfluß auf Entscheidungsträger zu nehmen.

In einer repräsentativen Demokratie mit direkt-demokratischer Ergänzung könnten durch Volksentscheide die Präferenzen eines Teils der Bevölkerung abgefragt werden. Es bestehe natürlich die Möglichkeit, daß es zu einem Mißverhältnis zwischen Abstimmungsmehrheit und Mehrheit aller Stimmberechtigten komme. Dies ändere jedoch nichts an der Legitimation der Entscheidung; die Chance der Repräsentation im statistischen Sinn sei bei direktdemokratischen Entscheidungen größer als bei parlamentarischen Entscheidungen. Daß es eine permanente Differenz zwischen Abstimmungs- und Wahlmehrheit gebe, sei eine unbewiesene Annahme, die gleichermaßen auf parlamentarische Entscheidungen anzuwenden sei. Die Befürchtungen des Innenministeriums könnten empirisch nicht bestätigt werden. Es gebe keine Studie, die darauf hinweise, daß durch direkte Demokratie der Parlamentarismus gefährdet sei, eine Überlastung des öffentlichen Haushalts drohe und es zu ständigen Verzerrungen zwischen Abstimmungs- und Wahlmehrheit käme.

Zu den einzelnen Beanstandungen des Innenministeriums sei auszuführen:

a) Die vorgesehene Regelung des Art. 74 Abs. 4 BV-E stehe der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 17. September 1999 nicht entge-

gen. Das Gericht habe in dieser Entscheidung ausdrücklich nicht geprüft, ob ein Zustimmungsquorum im Rahmen eines verfassungsändernden Volksentscheids zu den demokratischen Grundgedanken des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV zu zählen sei. Der Regelung des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV sei keine detaillierte verfassungsrechtliche Abgrenzung von mittelbarer und unmittelbarer Demokratie zu entnehmen. Bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 17. September 1999 habe es ständiger Verfassungspraxis entsprochen, daß auch Verfassungsänderungen mit einfacher Mehrheit durch Volksentscheide beschlossen werden könnten. Das Bayerische Staatsministerium des Innern vertrete somit nunmehr die Auffassung, daß diese über 50-jährige bayerische Verfassungspraxis mit den demokratischen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung nicht vereinbar sei. Tatsächlich sei jedoch nur eine Änderung der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs erfolgt. Zu den unverzichtbaren Bestandteilen der Bayerischen Verfassung, zur Substanz, die eine Änderung schlechthin nicht zulassen würde, könne jedoch eine Regelung, die auf Verfassungsebene eine über 50-jährige Verfassungspraxis und den historischen Willen des Verfassungsgebers wiederherstelle, nicht gezählt werden. Mit der Aufnahme des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV sollte die Möglichkeit der Verfassungsänderung durch Volksentscheide als solche nicht verhindert werden. Zugleich sei zu bedenken, daß die demokratischen Grundgedanken der Verfassung auch gegenüber einer Verfassungsänderung durch Volksentscheid mit einfacher Mehrheit durch Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV in ihrem Bestand gewährleistet würden. Inhaltlich verfassungswidrige Volksentscheide blieben somit nach wie vor und auf alle Ewigkeit unzulässig.

Der Wegfall des Zustimmungsquorums beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit des Parlaments nicht. Die vom Bayerischen Staatsministerium des Innern hierzu entworfenen Szenarien beruhen auf Annahmen, die empirisch nicht nur nicht nachweisbar, sondern falsch seien. Wie Art. 5 Abs. 1 BV deutlich mache, stünden das plebiszitäre Element des Volksbegehrens und des Volksentscheids gemäß Art. 74 BV und das repräsentative Element der Volksvertretung gleichberechtigt nebeneinander. Die Repräsentationsorgane hätten ein faktisches Übergewicht. Dies sei aber nur Folge des Umstandes, daß der Weg der Gesetzgebung durch das Par-

lament der tatsächlich praktikablere sei. Hieraus könne jedoch nicht im Umkehrschluß ein schützenswertes rechtliches Übergewicht hergeleitet werden. Wegen der faktischen Dominanz des Parlaments sei eine wesentliche funktionale Beeinträchtigung durch Volksinitiativen und Volksbegehren praktisch nicht denkbar. Auch bei einer Absenkung der Hürden werde es nach wie vor schwierig sein, 25.000 Unterschriften für ein bestimmtes sachliches Anliegen zu sammeln. Volksbegehren und Volksentscheide könnten daher lediglich ein Korrektiv hinsichtlich bestimmter Themen sein, die in der Bevölkerung ein relativ hohes Interesse fänden. Direkt-demokratische Elemente führten zu einer Bereicherung des repräsentativen Systems, jedoch keinesfalls zu Funktionsunfähigkeit. Gerade bei Verfassungsänderungen stelle die Bayerische Verfassung entscheidend auf die Legitimation durch das Volk ab. Die Verfassung habe in Art. 75 Abs. 2 BV eine Entscheidung getroffen, wonach im Hinblick auf Verfassungsänderungen letztlich das Volk das letzte Wort haben solle. Volksvertretung und Volksgesetzgebung hätten somit die gleiche Dignität.

Die Befürchtung, daß eine radikale Minderheit der Mehrheit der Bürger eine Entscheidung aufzwingen könnte, greife nicht durch. Abgesehen von empirisch nachweisbaren Erfahrungen mit direkt-demokratischen Instrumenten sei es auch entscheidungstheoretisch nicht zutreffend, eine Abhängigkeit von radikalen Minderheiten zu konstruieren. Ansonsten könnte jede Entscheidung hinsichtlich ihrer Legitimation in Frage gestellt werden, da sowohl bei Wahlen wie bei Abstimmungen immer eine bestimmte Zahl von Stimmberechtigten sich der Stimme enthalte. Es sei davon auszugehen, daß sich die der Stimme enthaltenden Stimmberechtigten nicht einer schweigenden Mehrheit oder sprechenden Minderheit zuzurechnen seien, sondern vielmehr tatsächlich neutral seien. Andere Überlegungen seien rein spekulativer Natur. Die Wiedereinführung der 50-jährigen Verfassungspraxis könne nach alledem nicht den demokratischen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung widersprechen. Eine Funktionsunfähigkeit des repräsentativen Systems habe sich auch in der Vergangenheit in Bayern nicht herausgebildet.

b) Es verstoße nicht gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV, daß der Gesetzentwurf auch ausgabenwirksame Volksbegehren und Volksentscheide zulasse.

Zwar habe der Bayerische Verfassungsgerichtshof den Art. 73 BV dahingehend ausgedehnt, daß Volksentscheide, die eine nennenswerte Auswirkung auf den Staatshaushalt hätten, unzulässig seien. Es sei allerdings fraglich, ob diese Ausprägung zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung zu zählen sei. Dem ei zunächst entgegenzuhalten, daß dem Parlament das Haushaltsbewilligungs- bzw. Budgetrecht durch die vorgesehene Neuregelung nicht entzogen würde. Zwar könnten Volksentscheide, die Ausgaben nach sich zögen, Auswirkungen auf das Budgetrecht des Parlaments haben. Insoweit sei die Situation jedoch nicht anders, als wenn auf Grund sonstiger Vorgaben das Parlament im Budgetrecht betroffen werde. Solche Vorgaben könnten sich aus der europäischen Gesetzgebung, aus der Bundesgesetzgebung, aus der Verteilung von Mitteln zwischen den Ländern im Rahmen des Länderfinanzausgleichs sowie aus einer Vielzahl sonstiger Vorgaben und Gegebenheiten, wie der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, dem Steueraufkommen usw. ergeben.

Vom Bayerischen Staatsministerium des Innern werde das Szenario entworfen, daß einseitig Ausgaben zugunsten bestimmter Interessengruppen festgelegt werden könnten. Gerade bei Finanzfragen sei jedoch davon auszugehen, daß Bürgerinnen und Bürger in der Abstimmung empfindlich reagieren würden, wenn Sonderinteressen verfolgt würden. Ein Volksbegehren, dem politisch entgegengehalten werden könne, daß bei seiner Realisierung keine Mittel für wichtige andere Aufgaben des Staates verbleiben, würde mit Sicherheit keine Mehrheit in der Abstimmung finden.

Aus rechtlicher Hinsicht sei einzuwenden, daß die Gesamtbeurteilung, die Prioritätensetzung sowie die Überprüfung der einzelnen Haushaltsansätze durch den Landtag ohnehin einer Vielzahl von bindenden Vorgaben unterliege. Der Haushalt sei somit ständig einer Revision zu unterziehen. Das bloße Hinzukommen der Möglichkeit von Volksentscheiden, die gleichfalls Auswirkungen auf den Staats-

haushalt haben könnten, führe zu keiner ins Gewicht fallenden Einschränkung des Budgetrechts des Parlaments. Die vorgesehene Neuregelung führe nicht zur Funktionsunfähigkeit des repräsentativen Systems. Auch die Mißbrauchsgefahr durch radikale Minderheiten sei vernachlässigenswert. Die Beteiligung bei Volksentscheiden liege relativ konstant bei ca. 40 % der Stimmberechtigten. Bei einer Beteiligung in dieser Höhe sei ein Mißbrauch nicht zu befürchten. Anliegen, die lediglich einzelnen Bürgern oder Gruppen Vorteile verschaffen wollten, würden vehement politisch bekämpft werden und von der vernünftigen Mehrheit der Bürger abgelehnt werden.

Entscheidend komme es jedoch darauf an, ob Art. 73 BV zu den demokratischen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung zähle. Dabei sei zu bedenken, daß Art. 73 BV erst durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof eine weite Auslegung erfahren habe. Diese weite Auslegung sei umstritten. Eine restriktive Auslegung des Art. 73 BV entspreche dem ursprünglichen Willen der Verfassungsväter, die ausdrücklich nur das Haushaltsgesetz als Gegenstand des Volksentscheids ausnehmen wollten. Die weite Auslegung des Art. 73 BV durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof werde wieder auf den ursprünglichen Willen der Verfassungsväter zurückgeführt; dies könne nicht gegen die demokratischen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV verstoßen.

c) Die Absenkung der Hürden für das Volksbegehren (Reduzierung des Quorums auf 5 %; freie Sammlung der Unterschriften) verstoße nicht gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV.

Die diesbezüglichen Ausführungen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern würden daran krankeln, daß ihre Prämisse, es gebe eine radikalen Minderheit, die nur darauf lauere, Partikularinteressen durchzusetzen, durch nichts belegt sei und den demokratischen Diskurs beim Volksentscheid völlig ausblende. Die Funktion eines Quorums liege in erster Linie darin, sowohl die Abstimmenden als auch den Bayerischen Landtag sowie die Staatsregierung nur mit einem Anliegen zu befassen, das durch den Nachweis eines Mindestmaßes an Unterstützung

seine Relevanz belegen könne. Mit dem Volksbegehren werde jedoch noch nichts entschieden. Die notwendige demokratische Legitimation für Volksentscheide, die allein letztendlich Regelungscharakter haben könnten, ergebe sich aus dem Abstimmungsakt durch die Aktivbürgerschaft selbst. Die hinreichende Legitimation für das 5 %-Quorum bei Volksbegehren finde ihre Entsprechung in der 5 %-Klausel bei Wahlen. Die Verfassung selbst zeige mit Art. 14 Abs. 4 BV eine notwendige Grenze für die Bestimmung allgemeiner Relevanz und die Abgrenzung zur Vertretung bloßer Partikularinteressen auf.

Im Volksbegehren werde nur die Initiativkompetenz der Bürger ausgeübt, ein bestimmtes Sachthema dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Das Volksbegehren bleibe im gesellschaftlichen Bereich. Die freie Sammlung der Unterschriften für das Volksbegehren entspreche dieser Tätigkeit im gesellschaftlichen Bereich. Die Gefahr, daß die Bürger bei der freien Sammlung zur Unterschrift gedrängt würden, bestehe nicht. Jeder Bürger könne bei einer freien Sammlung darauf verweisen, daß er es vorziehe, bei seiner Gemeinde zu unterschreiben oder daß er dort bereits unterschrieben habe. Dies könne von den Sammlern nicht überprüft werden. Ein Verstoß gegen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung sei nicht erkennbar.

d) Gemäß Art. 73 Abs. 1 Satz 1 BV-E sollten als Gegenstand eines Volksentscheids bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung in Betracht kommen. Das Bayerische Staatsministerium des Innern wende gegen diese Regelung ein, sie verstoße gegen die demokratischen Grundgedanken. Hierbei werde jedoch eine verfassungsfeindliche Auslegung der vorgesehenen Bestimmung unterstellt. Vielmehr seien die Initiatoren bei der Entwurfsfassung davon ausgegangen, daß die dem Landtag in der Bayerischen Verfassung speziell zugewiesenen Aufgaben und Kompetenzen auch bei diesem verbleiben. So sei z.B. die Wahl des Ministerpräsidenten durch Volksentscheid ausgeschlossen. Dies werde in der Begründung des Volksbegehrens deutlich gemacht. Die Aufnahme von Gegenständen politischer Willensbildung diene vielmehr dazu, oftmals gerügte Mängel direktdemokratischer Entscheidungen zu beheben. Wenn als Gegenstand eines Volks-

entscheidungs nur Gesetzentwürfe zulässig seien, entstünden mehrere Nachteile. Zum einen seien die abstimmungswilligen Bürger nur in der Lage, zu akklamieren oder zu negieren. Eine Änderung des Gesetzentwurfs sei nicht möglich. Der Gesetzentwurf müsse so konkret dargestellt werden, daß komplexe Materien unter Umständen unübersichtlich werden könnten. Gerade diese Beschränkungen führten zu Vorbehalten gegenüber direkt-demokratischen Instrumenten. Würden hingegen auch allgemein Gegenstände der politischen Willensbildung zugelassen, könnten auch Rahmenregelungen, Vorschläge und Grundlinien der politischen Entscheidung, die für den Bürger wesentlich deutlicher überschaubar seien, zum Gegenstand eines Volksbegehrens gemacht werden. Ein entsprechender Volksentscheid hätte natürlich nicht die formale Bindungswirkung eines Gesetzes, sondern lediglich eine politische Wirkung. Es wäre alsdann Sache des Landtags und der Bayerischen Staatsregierung, in welcher Form ein derartiger Volksentscheid umgesetzt werde. Es handle sich demnach hierbei um eine echte Verbesserung des Rechts des Volksbegehrens und Volksentscheids, die zu einer größeren Flexibilität in der Handhabung führen würde. Ein Verstoß gegen die demokratischen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung sei hierin nicht zu sehen.

e) Nach übereinstimmender Auffassung sei es im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 GG zulässig, Elemente unmittelbarer Demokratie in die Landesverfassungen einzuführen. Die Verfassung des Freistaates Bayern stelle von jeher mit den Instrumenten des Volksbegehrens und des Volksentscheids die repräsentative und die unmittelbare Demokratie gleich. Dies werde allgemein für zulässig gehalten. Wie das Verhältnis zwischen mittelbarer und unmittelbarer Demokratie auf Länderebene ausgestaltet werde, liege im Ermessen des Landesverfassungsgebers. Ein Verstoß gegen das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG durch die vorgesehenen Vorschriften des Volksbegehrens sei demnach nicht erkennbar.

f) Das Bayerische Staatsministerium des Innern halte zu Unrecht die vorgesehenen Änderungen des Landeswahlgesetzes für unzulässig.

aa) Die Änderungsbefugnis der Vertrauensleute solle der Flexibilität des Verfahrens dienen. Die Änderungsbefugnis solle ermöglichen, daß sinnvolle Kompromisse zwischen Landtagsmehrheit und den Beauftragten der Unterzeichner des Volksbegehrens möglich seien, um eine Abstimmung zu vermeiden. Die Änderungsbefugnis sei verfassungskonform dahingehend auszulegen, daß die Änderung nur zulässig sei, soweit der Kern oder der wesentliche Inhalt der Volksinitiative nicht verändert werde.

bb) Durch die vorgesehene Regelung des Art. 65 Abs. 3 LWG-E (Entkoppelung) solle lediglich eine Regelung für Zweifelsfälle getroffen werden. Es solle damit nicht Tür und Tor für die Verbindung von Gegenständen geöffnet werden, die in keinem denkbaren Zusammenhang stünden. Hinsichtlich der Unterschriften für die Einreichung einer Volksinitiative sei davon auszugehen, daß sämtliche Bestandteile des betreffenden Entwurfs von der Unterschrift gedeckt seien und auch für sich genommen unterschrieben worden wären.

cc) Es fänden immer wieder Wahlen auf Bundes- und Landesebene am gleichen Wahltag statt, ohne daß von einer Verzerrung der Chancengleichheit der Parteien gesprochen werden könne. Dementsprechend komme auch bei der gleichzeitigen Abstimmung über einen Volksentscheid eine Verzerrung der Chancengleichheit der Parteien nicht in Betracht. Im übrigen würden die Ergebnisse bei Wahlen und Abstimmungen durchaus unterschiedlich ausfallen. Auch handle es sich bei der Regelung lediglich um eine Sollvorschrift.

dd) Das Bayerische Staatsministerium des Innern rüge im weiteren die Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs; es liege ein Verstoß gegen Art. 74 Abs. 2 BV i.V.m. dem Gebot der Abstimmungsfreiheit vor, da die Begründung in Teilen unrichtig sei.

Gegenstand des Volksbegehrens sei jedoch grundsätzlich nur der Gesetzentwurf und nicht dessen Begründung. Das Bayerische Staatsministerium des Innern rüge, in der Begründung des Volksbegehrens werde der Eindruck erweckt, die Bür-

ger könnten auch über Planfeststellungsverfahren entscheiden. Dies lasse sich der Begründung jedoch nicht entnehmen. Es werde aus der Begründung klar, daß dem Volk keine weiteren Entscheidungskompetenzen als dem Landtag verliehen werden sollten. Soweit die Kompetenzen des Landtags bei Einzelentscheidungen reichen würden, könnten allerdings auch Themenbereiche durch Volksbegehren abgedeckt werden. Der Bayerische Landtag könnte sich zu den in der Begründung genannten einzelnen Gegenständen jedenfalls äußern. Auch könnte der Landtag den Ministerpräsidenten oder die Staatsregierung auffordern, im Bundesrat eine bestimmte Initiative zu ergreifen. Von einem förmlichen Weisungsrecht der Landesparlamente sei auch in der Begründung nicht die Rede. Die Tatsache, daß die Stichfragenregelung in dem neuen Landeswahlgesetz geregelt sei, könnte in der Begründung aus der Sicht des Beauftragten noch klargestellt werden. Jedenfalls seien die gerügten Mängel der Begründung keine wesentlichen Punkte des Volksbegehrens, so daß das Volksbegehren auf jeden Fall zugelassen werden müßte.

IV.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens über den "Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger im Freistaat Bayern" sind nicht gegeben.

Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 67 BV i.V.m. Art. 65 Abs. 1 Satz 1 LWG über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden. Hinsichtlich des Prüfungsgegenstands ist der Verfassungsgerichtshof grundsätzlich auf die vom Staatsministerium des Innern vorgetragene Beanstandung beschränkt; mit seiner Vorlage an den Verfassungsgerichtshof legt das Staatsministerium des Innern den Streitgegenstand für das gerichtliche Verfahren fest (vgl. VerfGH 31, 77/89 f.). Prüfungsmaßstab ist, soweit das Volksbegehren Verfassungsänderungen anstrebt, vor allem Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV, im übrigen die gesamte Bayerische Verfassung. Auf weitere Prüfungsmaßstäbe kommt es hier nicht an.

A.

Gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV sind Änderungen der Verfassung, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, unzulässig. Der Schutzbereich dieser "Ewigkeitsklausel" umfaßt alle wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechtsstaatlicher Demokratie in der Ausprägung, die sie in der Bayerischen Verfassung gefunden haben (vgl. VerfGH BayVBI 1999, 719/720 f.). Die Grundprinzipien der demokratischen Ordnung Bayerns sind damit dem Zugriff auch des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen.

Nach der Auffassung Hoegners, auf dessen Antrag die Aufnahme der "Ewigkeitsklausel" in den Verfassungstext zurückgeht, ist Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV weit auszulegen und umfaßt "mindestens" die Bestimmungen über die Volkssouveränität, die Teilung der Gewalten, die Selbstverwaltung der Gemeinden, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das Gesetzgebungsrecht des Landtags, das Budgetrecht der Volksvertretung, das Verbot von Ausnahmegerichten, die Unabhängigkeit der Richter, das Verbot der Einschränkung von Grundrechten und die Vorschriften über die hergebrachten Menschenrechte wie persönliche Freiheit, Gewissens und Glaubensfreiheit, Meinungsfreiheit und Pressefreiheit, Vereinsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Gleichheit der Staatsbürger vor dem Gesetz, Petitionsrecht und Recht der Verfassungsbeschwerde (Hoegner, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, 1949, § 22 Nr. 5, S. 67).

Ob dem in allen Punkten gefolgt werden kann, muß der Verfassungsgerichtshof hier nicht entscheiden. Im Blick auf die Erfordernisse des vorliegenden Verfahrens genügt es festzustellen, daß die im folgenden dargelegten Elemente der demokratischen Staatsordnung Bayerns von Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV umfaßt sind.

1. Bayern ist nach der Grundentscheidung seiner Verfassung eine Demokratie (Art. 2 Abs. 1, Art. 4, 5 Abs. 1 BV). Das bedeutet, daß staatliche Herrschaft durch das Volk legitimiert sein muß; der Träger der Staatsgewalt ist das Volk (Art. 2 Abs.

1 Satz 2 BV). Demokratie bedeutet nicht, daß jegliches staatliche Handeln unmittelbar vom Volk selbst vorzunehmen ist. Eine derartige "absolute" unmittelbare Demokratie wäre bei den realen Gegebenheiten staatlichen Lebens, besonders der Bevölkerungszahl, der Pluralität der Gesellschaft, der Vielzahl und Komplexität sowie Häufigkeit der notwendigen Verwaltungs- und Gesetzgebungsentscheidungen, nicht zu verwirklichen. Dazu kommen weitere Schwierigkeiten, die einer unmittelbaren Bekundung des Volkswillens entgegenstehen: das Verfahren der Volksbeteiligung ist aufwendig und teuer; es bringt für den Bürger grundsätzlich die Last mit sich, sich über die Inhalte etwaiger Volksbegehren sachkundig machen zu müssen und zur Abstimmung zu gehen. Hinzu kommt, daß das Volk als solches nicht organisiert ist; es ist deshalb bei der Auswahl von Themen und bei der Formulierung des Inhalts des Volkswillens notwendigerweise von einzelnen Personen oder kleinen Gruppen abhängig; dies steht im Gegensatz dazu, daß unter dem Volk im Sinn der Verfassung nicht Minderheiten, kleine Gruppen oder gar einzelne Personen verstanden werden können (vgl. Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 7 zu Art. 2). Die Bayerische Verfassung hat sich daher - dem Vorbild westlicher Demokratien folgend - 1946 für eine repräsentative Demokratie entschieden, bei der das Volk bei der Ausübung der Staatsgewalt durch das Parlament sowie durch die mittelbar oder unmittelbar von diesem bestellten Vollzugsbehörden und Richter repräsentiert wird (Art. 4, 5 BV). Das Parlament bezieht seine demokratische Legitimation durch die periodisch wiederkehrenden Wahlen.

Die Bayerische Verfassung hat sich daneben für die Möglichkeit der plebiszitären Gesetzgebung entschieden. Das Recht des Volkes zur Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid steht gleichberechtigt neben der Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments (Art. 72 Abs. 1 BV). Die Verfassung hat das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung in Kauf genommen (vgl. VerfGH 29, 244/265). Den Akten der Volksgesetzgebung kommt kein höherer Rang zu als denen der parlamentarischen Gesetzgebung; ein vom Volk beschlossenes Gesetz kann in verfassungsrechtlich zulässiger

Weise durch ein Parlamentsgesetz wieder geändert oder aufgehoben werden (VerfGH 47, 1/16; Meder, RdNr. 1 zu Art. 72).

Nach der Bayerischen Verfassung ist die Gesetzgebung durch das Parlament die Regel, die Gesetzgebung durch das Volk die Ausnahme (vgl. Hoegner, a.a.O., § 22 Nr. 1, S. 63). Die Verfassung geht - schon aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit - davon aus, daß plebiszitäre Willensbekundungen nur aus konkreten, einzelnen Anlässen eingeleitet werden, daß sie also eine Ergänzung des repräsentativen Systems sind. Plebiszite können außerdem ihrer Natur nach nur auf punktuelle Entscheidungen ausgerichtet sein, über die mit Ja oder Nein abgestimmt werden kann.

Nach den Grundgedanken der Verfassung kann daher das Volk nicht in größerem Umfang an die Stelle der kontinuierlich arbeitenden Repräsentativorgane treten (vgl. VerfGH 50, 181/204). Diese Volksgesetzgebung bleibt - auch wenn das vorliegende Volksbegehren nicht zugelassen wird - in Bayern weiter ungeschmälert möglich.

2. Zu den demokratischen Grundgedanken im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV gehört, daß die Verfassung auch im Verfahren der Volksgesetzgebung einen erhöhten Bestandsschutz beansprucht und bei vollplebiszitären Verfassungsänderungen eine angemessene demokratische Legitimation sicherstellen will. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in seiner Entscheidung vom 17. September 1999 ausgesprochen, daß bei Verfassungsänderungen im Verfahren nach Art. 74 BV beim Volksentscheid ein Quorum erforderlich ist; er hat dem einfachen Gesetzgeber aufgegeben, den entsprechenden Willen der Verfassung zu konkretisieren (VerfGH BayVBI 1999, 719/722 ff.). Zwar brauchte der Verfassungsgerichtshof dabei nicht zu entscheiden, ob ein erhöhter Bestandsschutz für die Verfassung im Verfahren der Verfassungsänderung nach Art. 74 BV zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV gehört; er hat aber klar herausgestellt, die Verfassung selbst habe bereits die Grundentscheidung getroffen, daß die Stabilität der Verfassung und ein Mindestmaß an

demokratischer Legitimation durch ein Quorum gewährleistet werden müssen (VerfGH BayVBI 1999, 719/724). Der Verfassungsgerichtshof hat in dieser Entscheidung darauf hingewiesen, die Befugnis des verfassungsändernden Gesetzgebers, die Quorenfrage abweichend vom geltenden Verfassungsrecht neu zu regeln, bleibe "in den Grenzen des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV unberührt". Bereits hierdurch hat er zum Ausdruck gebracht, daß es solche Grenzen gibt. Auch der verfassungsändernde Gesetzgeber ist bei Festlegung eines Quorums bei Verfassungsänderungen im Verfahren nach Art. 74 BV und der Festlegung einer angemessenen demokratischen Legitimation auf Grund des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV nicht völlig frei, sondern hat Mindestgrenzen einzuhalten.

3. Die demokratischen Wahlen sind der unabdingbare demokratische Legitimationsakt. Das Volk beauftragt durch diesen Akt die gewählten Repräsentanten mit der Wahrnehmung der Aufgaben der Staatsgewalt. Daher können grundsätzlich nur diejenigen Personen, Gruppen und Meinungen das Forum des Parlaments und die Wahrnehmung von Aufgaben der Staatsgewalt in Anspruch nehmen, die hierzu in einer demokratischen Wahl legitimiert worden sind.

Die Verfassung hat in Abwägung zwischen der parlamentarischen Gesetzgebung und der Volksgesetzgebung beim Volksbegehren ein Einleitungsquorum von 10 % (Art. 74 Abs. 1 BV) ohne weiteres Abstimmungs- oder Zustimmungsquorum beim Volksentscheid bei einfachen Gesetzen als ausreichend angesehen, um der Volksgesetzgebung die erforderliche Dignität und Wirksamkeit zu verleihen, eine angemessene Kräfteverteilung zu erreichen und die notwendige demokratische Legitimation zu gewährleisten. Die Wahl als demokratischer Legitimationsakt darf nicht dadurch entwertet werden, daß es kleinen Gruppen, die bei den Wahlen keinen für Parlamentsmandate ausreichenden Erfolg erzielt haben, allzu leicht ermöglicht wird, ohne hinreichenden Rückhalt im Volk - etwa durch ein zu geringes Einleitungsquorum in Verbindung mit der bei Abstimmungen in der Regel niedrigeren Beteiligung als bei Wahlen - ihre politischen Vorstellungen durchzusetzen.

4. Die Bayerische Verfassung will eine funktionierende Demokratie gewährleisten. Damit sind nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV Verfassungsänderungen unzulässig, die die Funktionsfähigkeit der demokratisch legitimierten Repräsentativorgane, die für die Verwirklichung freiheitlich-rechtsstaatlicher Demokratie unverzichtbar sind, maßgeblich beeinträchtigen oder die Gefahr solcher Beeinträchtigungen mit sich bringen. Besonders die obersten Staatsorgane, Parlament und Regierung, sowie die rechtsprechende Gewalt (Art. 5 BV) dürfen in ihrer Fähigkeit, ihre ihnen von der Verfassung und den Gesetzen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen, nicht durch das Gleichgewicht beeinträchtigende Änderungen des von der Verfassung vorgesehenen Systems entscheidend eingeschränkt werden. Die Erhaltung der Arbeits- und Leistungsfähigkeit des Landtags ist - wie die Regelung über die 5 %-Klausel in Art. 14 Abs. 4 BV zeigt - ein von der Verfassung als wesentlich anerkanntes Ziel (vgl. VerfGH 23, 80/86 ff.; 39, 75/81).

Die Funktions- und Handlungsfähigkeit der Repräsentativorgane soll während der gesamten Wahlperiode (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 BV) gewährleistet bleiben. Wenn die Hürden für Volksbegehren noch leichter als nach der geltenden Verfassungsrechtslage zu überwinden wären, müßten sich Parlamentsmehrheit und parlamentarische Opposition (Art. 16 a Abs. 1 BV) möglicherweise häufiger mit Themen befassen, die nicht innerhalb des politischen Konzepts liegen, zu dessen Verwirklichung sie vom Wähler beauftragt und demokratisch legitimiert worden sind. Das würde die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der repräsentativen Organe deutlich beeinträchtigen. Das demokratische System der Bayerischen Verfassung will sicherstellen, daß derartige Funktionsbeeinträchtigungen weitgehend ausgeschlossen sind. In erster Linie wird dies durch die ausgewogene Aufteilung der Gesetzgebungs- und Exekutivgewalt zwischen Volk, Parlament und Staatsregierung erreicht. Wegen der von der Verfassung geforderten Voraussetzungen wirkt die Volksgesetzgebung nur ergänzend (vgl. Hoegner, a.a.O., § 22 Nr. 1, S. 63) und beeinträchtigt die kontinuierliche Arbeit des Parlaments - und auch der Regierung - nicht. Die Volksgesetze erhalten durch die verfassungsrechtlichen Verfahrensvorschriften, die vor allem gewährleisten, daß hinter einem Volksbegehren auch tatsächlich ein im Volk hinreichend verankerter und damit demokratisch legi-

timierter, ernsthafter Wille steht, gegenüber dem Parlamentsgesetz ihre eigenständige Dignität. Dadurch, daß Volksbegehren erst bestimmte verfahrensrechtliche Hürden überwinden müssen, wird erreicht, daß Parlament und Staatsregierung sich darauf konzentrieren können, die Programme zu verwirklichen, mit denen die politischen Parteien die Meinungen im Volk gesammelt und gebündelt (vgl. BVerfGE 52, 63/82 f.) und mit denen sie sich zur Wahl gestellt haben. Das wäre gefährdet, wenn die Voraussetzungen für Volksbegehren so einfach zu erfüllen wären, daß mit einer Vielzahl von Volksbegehren mit geringer demokratischer Legitimation gerechnet werden müßte.

Bei Verfassungsänderungen ist der Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane stets zu beachten. Dabei kann nicht ausschließlich auf die Erfahrung abgestellt werden, daß die Volksgesetzgebung nach der Bayerischen Verfassung von 1946 bisher die Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane nicht beeinträchtigt hat. Eine auf die Stabilität und Kontinuität des demokratischen Rechtsstaats angelegte Verfassung muß stets den Wandel der Zeiten im Blick behalten und auch - soweit möglich - negativen Entwicklungen entgegenwirken. Es muß daher bedacht werden, daß die Volksgesetzgebung - wenn sie relativ leicht und ohne Sicherstellung einer hinreichenden Verankerung im Volk in Gang gesetzt werden könnte - nicht nur eine Möglichkeit ist, das Volk im demokratischen Sinn in den politischen Prozeß einzubinden, sondern daß sie grundsätzlich auch von kleinen Gruppen, die keinen ausreichenden Rückhalt im Volk haben, als ein Instrument benutzt werden kann, das Mißbrauchs-, Agitations- und Polarisierungsmöglichkeiten eröffnet, die die Funktionsfähigkeit des gewählten Parlaments und des gesamten demokratischen Systems beeinträchtigen können. Diese Gefahr wäre besonders in politisch oder wirtschaftlich schwierigen Zeiten groß. Eine Verfassung muß - auch und gerade im Hinblick auf die deutsche Geschichte - für solche Zeiten Vorsorge treffen.

5. Die Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen muß auch durch die Budgetverantwortung des Parlaments gesichert sein. Art. 78, 79 BV, die die Ausgeglichenheit des Staatshaushalts als Ziel vorgeben, und Art. 73 BV zeigen, daß es ein

Grundanliegen der Bayerischen Verfassung ist, die finanzielle Stabilität des Staates zu sichern.

Das Budgetrecht ist eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle, die die rechtsstaatliche Demokratie entscheidend prägt (vgl. BVerfGE 70, 324/356). Nach der Bayerischen Verfassung soll das Budgetrecht weitgehend dem Parlament zugeordnet sein (vgl. VerfGH 47, 276/306). Das folgt vor allem aus Art. 73 BV, der Volksbegehren untersagt, die das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen können (vgl. VerfGH 29, 244/263 ff.; 47, 276/303 ff.). Im demokratischen Staat mit einer pluralistischen Gesellschaft muß die Aufgabe gelöst werden, die Interessen einzelner Gruppen mit dem Gemeinwohlinteresse auszugleichen. Der soziale Ausgleich in der Gesellschaft muß gewährleistet werden, indem die divergierenden wirtschaftlichen Interessen der Bürger mit Blick auf das Gemeinwohl aufeinander abgestimmt und koordiniert werden. Diese Aufgabe kann nur von einer einzigen, von der Mehrheit des Volkes getragenen und damit demokratisch legitimierten Institution, die dem Volk verantwortlich ist, nämlich vom Parlament, erfüllt werden. Das Parlament ist nach dem repräsentativen System vom Volk zur umfassenden Haushaltsplanung und der notwendigen Prioritätensetzung beauftragt und wird vom Volk bei den Wahlen auch hinsichtlich der sachgerechten Mittelverwendung in die Verantwortung genommen. Nur das Parlament hat alle Staatseinnahmen und -ausgaben im Blick und nur das Parlament kann deshalb nach verantwortungsbewußter Einschätzung der Gesamtsituation entscheiden, wo das Schwergewicht des finanziellen Engagements des Staates liegen soll und in welcher Abstufung andere Bereiche demgegenüber zurücktreten müssen (vgl. VerfGH 38, 96/99). Jede Einzelentscheidung bezüglich des Budgets ist in diesem Gesamtzusammenhang zu sehen; sie ist untrennbar mit dem notwendigen Bestreben verbunden, im Rahmen der Haushaltsplanung möglichst allen Aufgaben des Staates entsprechend ihrer Bedeutung für den gesamten Staat und den einzelnen Bürger nach Maßgabe der vorhandenen Mittel gerecht zu werden (vgl. VerfGH 47, 276/305; vgl. auch Urteil des StGH Bremen vom 14. Februar 2000 Az. St 1/98 S. 26 f.).

Das Budgetrecht des Parlaments ist daher nicht nur durch Art. 73 BV gesichert; seine Aufrechterhaltung gehört vielmehr zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV.

B.

Unter Berücksichtigung dieser allgemeinen Grundsätze verstoßen folgende Regelungen des Gesetzentwurfs gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV:

1. Art. 74 Abs. 4 BV-E

Der im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgeschlagene Art. 74 Abs. 4 BV-E sieht vor, daß bei einer Volksentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheiden soll, unabhängig von der Höhe der Beteiligung. Damit wären auch vollplebiszitäre Verfassungsänderungen ohne Quorum möglich.

Die demokratischen Grundgedanken im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV umfassen einen erhöhten Bestandsschutz für die Verfassung und den Grundsatz, daß für Verfassungsänderungen eine hinreichende demokratische Legitimation gegeben sein muß. Der Verfassung kommt gegenüber dem einfachen Gesetz der Vorrang zu, so daß die Regelungen über Verfassungsänderungen von denen der Änderung einfacher Gesetze abgehoben sein müssen. Da in der Verfassung selbst bereits die demokratischen Grundgedanken des Erfordernisses eines erhöhten Bestandsschutzes für die Verfassung sowie der Notwendigkeit einer hinreichenden demokratischen Legitimation angelegt sind (vgl. VerFGH BayVBI 1999, 719/724), kann sich die Befugnis des verfassungsändernden Gesetzgebers jedenfalls nicht darauf erstrecken, für vollplebiszitäre Verfassungsänderungen auf jegliches Quorum zu verzichten. Durch eine derartige Lösung wäre weder für die unabdingbare Stabilität der Verfassung gesorgt, noch dafür, daß bei Verfassungsänderungen stets eine ausreichende demokratische Legitimation vorhanden ist. Da-

zu kommt, daß die vorgeschlagene Regelung die Änderung einfacher Gesetze der Änderung der Verfassung gleichstellt, dem Grundsatz des Vorrangs der Verfassung also nicht entspricht. Auch kann es die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems schwächen, wenn Verfassungsänderungen, die auf parlamentarischem Wege regelmäßig nur beim Zusammenwirken von politischer Mehrheit und politischer Minderheit möglich sind, im Volksgesetzgebungsverfahren durch verhältnismäßig kleine Minderheiten durchsetzbar wären (vgl. VerfGH BayVBI 1999, 719/724). Art. 74 Abs. 4 BV-E verstößt mithin gegen die demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV (vgl. auch Urteil des StGH Bremen vom 14. Februar 2000 Az. St 1/98 S. 22 ff., wonach sich die betreffenden demokratischen Grundsätze aus Art. 28 Abs. 1 GG ergeben).

Im vorliegenden Verfahren braucht nicht entschieden zu werden, welche Mindestgrenzen für den verfassungsändernden Gesetzgeber bei der Festlegung von Quoren im Verfahren nach Art. 74 BV bestehen. Wegen der überragenden Bedeutung, die dem Grundsatz der Bestandskraft der Verfassung und dem Gedanken der ausreichenden demokratischen Legitimation in einem demokratischen Rechtsstaat zukommen, können diese Grenzen jedoch kaum anders verlaufen, als sie in der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 17. September 1999 (VerfGH BayVBI 1999, 719/724 f.) umrissen worden sind.

Eine verfassungskonforme Auslegung des Art. 74 Abs. 4 BV-E, etwa dahingehend, daß diese Vorschrift nicht für verfassungsändernde Gesetzentwürfe im Volksgesetzgebungsverfahren gelten solle, sondern daß insoweit die vom Verfassungsgerichtshof dargelegten Grundsätze (VerfGH BayVBI 1999, 719 ff.) Gültigkeit haben, ist nicht möglich. Der klare Wortlaut der vorgesehenen Regelung steht einer derartigen Auslegung entgegen (vgl. VerfGH 18, 85/101 f.). Wie der Begründung des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens zu entnehmen ist, würde eine solche Auslegung auch nicht den Intentionen der Initiatoren des Volksbegehrens entsprechen.

Außerdem wäre nicht sicher, ob die Vorschrift mit dem Inhalt, den sie durch eine korrigierende Auslegung erhalten würde, noch dem Willen der Unterzeichner des Volksbegehrens entspricht. Der Verfassungsgerichtshof befindet sich bei der Überprüfung eines Gesetzentwurfs im Verfahren des Art. 65 LWG in einer anderen

Situation als bei einer nachträglichen Normenkontrolle, etwa in einem Popularklageverfahren. Bei der Kontrolle einer bestehenden Norm ist stets im Blick zu behalten, daß diese im Rechts und Staatsleben bereits Wirkungen entfaltet hat. Das ist bei der Überprüfung eines Gesetzentwurfs, der dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden soll, grundlegend anders. Es geht hier um eine Art der vorbeugenden Kontrolle. Dem Volk muß - im Rahmen des insoweit Möglichen - von vornherein ein verfassungsrechtlich bedenkenfreier und Zweifelsfragen vermeidender Gesetzentwurf vorgelegt werden (vgl. VerfGH 18, 85/103). Nach dem Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt gemäß Art. 7 Abs. 2 BV in Gestalt der Abstimmungsfreiheit ist zudem erforderlich, daß der Bürger den Inhalt und die Tragweite des ihm vorgelegten Entwurfs aus dem Gesetzentwurf im Zusammenhang mit dessen Begründung erkennen kann (vgl. VerfGH 29, 244/254; 31, 77/95; 47, 1/15). Wenn das Anliegen des Volksbegehrens sich daraus nicht hinreichend klar ergäbe, bestünde die Gefahr einer Verfälschung des Abstimmungsergebnisses (vgl. VerfGH 31, 77/95). Wenn dem abstimmenden Bürger zusätzlich zum Gesetzentwurf mit Begründung auch noch korrigierende verfassungskonforme Auslegungen der einzelnen Vorschriften unterbreitet werden müßten, bestünde die Gefahr, daß der Bürger über den Inhalt des Volksbegehrens nicht vollständig im klaren ist.

Auch bei den übrigen, nachfolgend behandelten Bestimmungen des Volksbegehrens ist eine korrigierende verfassungskonforme Auslegung deshalb ausgeschlossen.

2. Art. 74 Abs. 6 BV-E

Der vorgeschlagene Art. 74 Abs. 6 BV-E sieht vor, daß Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide, die sich auf den Staatshaushalt auswirken, zulässig sein sollen; dementsprechend soll der bisherige Art. 73 BV, wonach über den Staatshaushalt ein Volksentscheid nicht stattfindet, wegfallen.

Das Budgetrecht des Parlaments gehört zu den Grundgedanken im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV. Das Budgetrecht des Parlaments ist ein entscheidendes Element der Funktionsfähigkeit des in der repräsentativen Demokratie maßgeblichen Verfassungsorgans. Ohne die Möglichkeit, die politische Gestaltung real umzusetzen, wäre das Parlament handlungs- und funktionsunfähig.

Nach Art. 73 BV, der gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV in seinem Bestand geschützt ist, sind Volksbegehren unzulässig, die 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 könnten (vgl. VerfGH 47, 276/304 f.). Diesen Inhalt des Art. 73 BV hat der Verfassungsgerichtshof auf Grund einer Analyse der historischen Vorläufer des Art. 73 BV, der Entstehungsgeschichte und der Äußerungen der Berichterstatter in der Verfassunggebenden Landesversammlung sowie anhand einer systematischen und teleologischen Auslegung festgestellt (vgl. VerfGH 29, 244/263 ff.). Ob einzelnen beim historischen Verfassungsgebungsprozeß Beteiligten eine Regelung vorgeschwebt hat, die dem Art. 74 Abs. 6 BV-E entspricht, ist demgegenüber nicht maßgeblich.

Falls Volksbegehren auch Gesetze zum Inhalt haben könnten, die das Budgetrecht des Parlaments erheblich beeinträchtigen, wäre das Parlament, wenn es durch verschiedene, möglicherweise sogar gegenläufige Volksentscheide zu wiederholten Umschichtungen der Planung und Prioritätensetzung gezwungen würde, in einem wesentlichen Teil seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen nicht mehr funktionsfähig. Das Parlament müßte stets mit Volksbegehren rechnen, die - ohne Einpassung in das politische Gesamtkonzept des demokratisch legitimierten Parlaments - die vom Verfassungsgerichtshof dargelegten Grenzen überschreiten

und auf den Haushalt erheblichen Einfluß nehmen. Eine sinnvolle, kontinuierliche Arbeit und die Erfüllung der Aufgabe, entsprechend dem Wählerauftrag politische Gestaltung finanziell umzusetzen und zu verantworten, wäre dem Parlament nicht mehr in vollem Umfang möglich. Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Parlaments wären in einem bedeutenden Bereich nicht mehr gewährleistet. Das widerspräche den demokratischen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung.

Das Argument, der politische Diskurs über die beabsichtigten finanzwirksamen Volksbegehren werde solche Beeinträchtigungen vermeiden, greift nicht durch. Volksbegehren werden häufig Anliegen verfolgen, die im demokratisch-politischen Diskurs in der Öffentlichkeit positiv beurteilt werden. So würden Verbesserungen z.B. bei der Schulausbildung, der Kranken- und Altenpflege, der inneren Sicherheit, dem Umweltschutz, der Rechtspflege, dem Verkehrswesen usw. vom Ansatz her kaum auf Widerstand in der Diskussion stoßen. Das Problem besteht jedoch darin, die begrenzten Mittel des Staates mit den Wünschen in Deckung zu bringen, also im Ausgleich verschiedener wünschenswerter Maßnahmen und in der Prioritätensetzung. Dieses Problem kann bei einzelnen, zeitlich in Abständen aufeinanderfolgenden Volksbegehren durch politischen Diskurs nicht in gleich effektiver Weise gelöst werden wie im Parlament, das sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Staates im Blick hat.

Hinzu käme die Gefahr des Mißbrauchs des Volksbegehrensverfahrens, wenn Interessengruppen den von ihnen vertretenen Bürgern Sondervorteile durch Volksbegehren verschaffen wollen. Bei Gesetzesinitiativen mit finanziellen Auswirkungen ist es erfahrungsgemäß nicht schwierig, aus den Reihen der unmittelbar betroffenen Interessenten die erforderliche Zahl von Unterschriften zu erhalten. Auf diese Weise kann verhältnismäßig leicht erreicht werden, daß ein Teil des Volkes zuungunsten eines anderen Teils über die Verteilung von Steuermitteln oder wirtschaftlichen Lasten entscheidet, besonders, wenn der belastete Teil des Volkes eine Minderheit darstellt oder wenn der Mehrheit des Volkes die betreffende Frage aus irgendwelchen Gründen, z.B. persönlicher Nichtbetroffenheit, gleichgültig ist (vgl. VerfGH 29, 244/267 f.; 47, 276/304). Daß die bisherigen Erfah-

rungen mit Volksbegehren keine solchen Gefährdungen ergeben haben, ändert nichts daran, daß das Verfassungssystem durch geeignete Vorkehrungen solche Gefährdungen ausschließen muß.

Die in Art. 74 Abs. 6 Satz 2 BV-E vorgesehene Regelung, wonach ein Volksentscheid über das Haushaltsgesetz im ganzen nicht stattfinden darf, ändert an dem genannten Ergebnis nichts. Denn sie verhindert nicht, daß durch Einzelgesetze auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluß genommen, das Gleichgewicht des Haushalts gestört und dadurch das Budgetrecht des Parlaments wesentlich beeinträchtigt werden kann.

3. Art. 74 Abs. 2 Sätze 1 und 3 BV-E

Art. 74 Abs. 2 Satz 1 BV-E sieht vor, daß ein Volksbegehren zustande gekommen ist, wenn es von 5 % der Stimmberechtigten unterstützt wird, wobei nach Art. 74 Abs. 2 Satz 3 BV-E auch die freie Unterschriftensammlung zulässig sein soll.

a) Dem demokratischen System der Bayerischen Verfassung liegt der Gedanke zugrunde, ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen repräsentativer und plebiszitärer Gesetzgebung zu schaffen. Es ist die Absicht der Verfassung, das Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und plebiszitärer Gesetzgebung ausgeglichen zu halten und die Gewichte nicht zugunsten einer der beiden Gesetzgebungsarten zu verlagern. Auf parlamentarischem Wege kommt ein Gesetz nur zustande, wenn es von der Mehrheit des durch die demokratischen Wahlen beauftragten Parlaments gebilligt wird. Damit liegt dem Parlamentsgesetz dem Gedanken nach ein Konsens der Mehrheit der stimmberechtigten Bürger zugrunde. Nach dem Grundprinzip der Demokratie müßte auch ein Gesetz, das durch Volksbegehren und Volksentscheid zustande kommt, grundsätzlich von einer entsprechenden Mehrheit des Volkes getragen werden, um die erforderliche demokratische Legitimation der Gesetzgebungsentscheidung zu gewährleisten. Die Bayerische Verfassung hat sich jedoch damit begnügt, das erforderliche demokratische Legitimationsniveau bei einem plebiszitären Gesetz schon dann als gegeben an-

zusehen, wenn 10 % der stimmberechtigten Bürger den Initiativakt des Volksbegehrens unterstützen (Art. 74 Abs. 1 BV) und wenn anschließend beim Volksentscheid - mit der Ausnahme von verfassungsändernden Volksbegehren - die Mehrheit der abstimmenden Bürger, unabhängig von der Höhe der Beteiligung, dem Gesetzentwurf zustimmt.

Der Sinn der 10 %-Hürde nach Art. 74 Abs. 1 BV ist es, gänzlich aussichtslose Volksentscheide zu verhindern und dadurch dem Staat und den Bürgern nutzlose Aufwendungen zu ersparen (vgl. VerfGH 47, 265/271). Der weitere Grund für die Sperre des Art. 74 Abs. 1 BV liegt darin, einen Grundsatz der Demokratie zu verwirklichen, nämlich daß ein politischer Gestaltungswille, der keinen größeren Rückhalt im Volk hat, von Akten der Gesetzgebung ausgeschlossen ist. Andernfalls würde die Volksgesetzgebung schließlich diskreditiert werden. Ein Volksentscheid soll deshalb nur durchgeführt werden, wenn begründete Aussicht auf eine entsprechende Unterstützung, also eine hinreichende demokratische Legitimation, besteht (vgl. Boettcher/Högner, Landeswahlgesetz, Bezirkswahlordnung, Landeswahlordnung, 14. Aufl. 1994, RdNr. 2 zu Art. 64 LWG). Die Beibehaltung des vorhandenen Systems der Bayerischen Verfassung führt nicht zur Marginalisierung oder Immobilisierung der Volksgesetzgebung. Bei ausreichendem Rückhalt im Volk können auch weiterhin vom Volk eigene Gesetzentwürfe auf den Weg gebracht werden. Die durch die Verfassung in Verwirklichung der demokratischen Grundgedanken geforderte Unterstützung durch 10 % der stimmberechtigten Bürger macht die Volksgesetzgebung nicht etwa unmöglich, sondern verleiht ihr erst die in einer Demokratie unabdingbare Legitimation und die Dignität, die sie dem parlamentarischen Gesetzgebungsakt gleichstellt. Diese Prinzipien, die der Regelung des Art. 74 Abs. 1 BV zugrunde liegen, wären vor dem Hintergrund, daß bei einem anschließenden Volksentscheid - soweit er keine Verfassungsänderungen zum Gegenstand hat - kein Quorum besteht, durch eine Senkung des Unterstützungserfordernisses auf 5 % verletzt (vgl. auch Urteil des StGH Bremen vom 14. Februar 2000 Az. St 1/98 S. 20 f., 27 f.).

Dem Argument der Initiatoren des Volksbegehrens, die Hürde von 10 % sei schwierig zu überwinden und deshalb zu hoch, kann nicht gefolgt werden. Denn es läuft darauf hinaus, das Prinzip einer hinreichenden demokratischen Legitimation auszuhöhlen. Die Hürde von 10 % mag zwar in der politischen Praxis nicht leicht zu nehmen sein (vgl. VerfGH BayVBI 1999, 719/724). Es ist jedoch gerade der vom System der Bayerischen Verfassung dieser Hürde zugemessene Sinn und Zweck, daß sie nicht allzu leicht überwindbar sein soll, da sie sonst ihre Funktion nicht erfüllen würde. Die 10 %-Hürde ist keinesfalls so hoch, daß sie Volksbegehren von vornherein unmöglich macht. Im Vergleich mit anderen Bundesländern sind die Hürden für die Volksgesetzgebung in Bayern aufs Ganze gesehen am niedrigsten. Wenn Volksbegehren an dieser Hürde scheitern, so beweist dies nicht, daß die Hürde zu hoch ist, sondern nur, daß das betreffende Anliegen keinen ausreichenden Rückhalt im Volk hat. Der Vorschlag zur Absenkung der Hürden für Volksbegehren zeigt, daß es im vorliegenden Volksbegehren nicht darum geht, einen breit im Volk angelegten Volkswillen festzustellen und diesem zum Durchbruch zu verhelfen, sondern mit einer möglichst geringen Zahl von Unterstützern die Absichten einzelner durchzusetzen.

Die Volksgesetzgebung ist nach der Konzeption der Bayerischen Verfassung auch als gewisses Gegengewicht zur parlamentarischen Gesetzgebungsgewalt ausgestaltet. Sie ermöglicht es, dem Gesetzgebungswillen des Parlaments den Gesetzgebungswillen des Volkes gegenüberzustellen. Die Verfassung nimmt das Parlament nicht in Schutz davor, daß sich andere Auffassungen durchsetzen, als sie im Parlament vertreten werden. Sie will lediglich sicherstellen, daß diese Vorstellungen auch von einem hinreichend großen Teil des Volkes getragen werden. Wenn zu geringe Anforderungen an das Zustandekommen eines Volksbegehrens gestellt würden, wäre es möglich, daß schon ein relativ geringer Teil des Volkes die Entscheidungen des Parlaments in Frage stellen und ihnen entgegenarbeiten könnte. Damit wäre einem Teil des Volkes, der sich beim demokratischen Grundakt, den Wahlen, nicht durchzusetzen vermochte, auf einem Umweg die Möglichkeit in die Hand gegeben, Staatsgewalt auszuüben, ohne dafür in gleicher Weise demokratisch legitimiert zu sein wie das Parlament. Dies würde das Ergebnis der

demokratischen Wahlen in Frage stellen und die Funktionsfähigkeit des gesamten repräsentativen Systems schwächen, insbesondere zu einer Funktionsbeeinträchtigung des Parlaments führen. Die vom Volksbegehren vorgeschlagene Absenkung des Erfordernisses von 10 % auf 5 % entspricht somit nicht den demokratischen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV.

Daß bei Wahlen eine 5 %-Klausel gilt (Art. 14 Abs. 4 BV), ändert an diesem Ergebnis nichts. Zwischen Wahlen einerseits und der Beschlußfassung der Abstimmenden in einem Volksgesetzgebungsverfahren andererseits bestehen fundamentale Unterschiede, selbst wenn der maßgebende Akt in beiden Fällen eine Abstimmung durch die Bürger ist. Im demokratisch verfaßten Staat haben Wahlen die für die Ausübung der Staatsgewalt erforderliche demokratische Legitimation zu vermitteln. Im Volksgesetzgebungsverfahren werden die an der Abstimmung teilnehmenden Staatsbürger als gesetzgebendes Staatsorgan tätig und entscheiden über Sachfragen (vgl. VerfGH 47, 1/13). Die Unterschiede zwischen dem Wahlvorgang als für die Demokratie schlechthin unersetzbarem Erneuerungs- und Legitimationsakt und der Einleitung eines Volksbegehrens, das auf eine gesetzgeberische Sachentscheidung gerichtet ist, sind so grundlegend, daß ein Rückschluß aus dem Wahlrecht nicht gezogen werden kann (vgl. VerfGH BayVBI 1999, 719/723; vgl. auch Urteil des StGH Bremen vom 14. Februar 2000 Az. St 1/98 S. 21).

b) Nach der beabsichtigten Regelung soll die freie Sammlung von Unterschriften bei Volksbegehren möglich sein (Art. 74 Abs. 2 Satz 3 BV-E). Das widerspricht vor dem Hintergrund, daß bei einem anschließenden Volksentscheid - soweit er keine Verfassungsänderungen zum Gegenstand hat - kein Quorum besteht, den Gedanken, daß die Akte der Volksgesetzgebung von einer ausreichenden demokratischen Legitimation getragen sein müssen und eine der Parlamentsgesetzgebung vergleichbare Dignität aufweisen müssen.

Der Verfassungsgerichtshof hat bereits darauf hingewiesen, daß die Möglichkeit der freien Sammlung von Unterschriften bei Bürgerbegehren eine Gefahrenquelle für das Grundrecht aus Art. 7 Abs. 2 BV eröffnet. Das Grundrecht aus Art. 7 Abs. 2 BV ist berührt, wenn der Bürger auf der Straße, bei Veranstaltungen oder im privaten Bereich auf eine Unterzeichnung eines Begehrens angesprochen, möglicherweise dazu gedrängt oder sonst unzulässig beeinflusst wird. Art. 7 Abs. 2 BV gewährleistet ein echtes Mitwirkungsrecht, was bedeutet, daß der Bürger die Möglichkeit haben muß, ohne Zwang, Druck oder sonstige unzulässige Beeinflussung über eine Unterstützung eines Begehrens zu entscheiden. Diese grundrechtlich gesicherte Freiheit wäre besser gewährleistet, wenn die Unterschriftenlisten bei den Gemeinden ausgelegt würden. Der Verfassungsgerichtshof hat aber beim Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene eine freie Sammlung von Unterschriften noch für vertretbar angesehen (vgl. VerfGH 50, 181/211 f.). Diese Einschätzung ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß der Verfassungsgerichtshof in der gleichen Entscheidung das Fehlen eines Beteiligungs- oder Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden problematisiert und zum Ausdruck gebracht hat, daß den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Selbstverwaltungsrechts in seiner Verbindung mit dem Demokratieprinzip am ehesten eine gesetzgeberische Lösung entspräche, die eine maßvolle Bindungswirkung mit einem Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum verbindet (VerfGH 50, 181/207 f.). Dem hat der Gesetzgeber Rechnung getragen, indem er für den Bürgerentscheid ein gestaffeltes Zustimmungsquorum eingeführt hat (Art. 18 a Abs. 12 GO in der Fassung des Gesetzes vom 29. März 1999, GVBI S. 86).

Eine vergleichbare Situation wäre nach den vorgeschlagenen Regelungen bei Volksbegehren und Volksentscheiden nicht gegeben. Beim Volksentscheid besteht - wie dargelegt - bei einfachen Gesetzen kein Quorum. Der einzige Akt, bei dem bei der Volksgesetzgebung ein Quorum vorgeschrieben ist (Art. 74 Abs. 1 BV), soll nach den Vorstellungen des Volksbegehrens für die freie Sammlung von Unterschriften geöffnet werden. Damit sind die vom Verfassungsgerichtshof bereits aufgezeigten Gefährdungen der Abstimmungsfreiheit des einzelnen Bürgers und damit Zweifel an der Legitimationskraft des Vorgangs verbunden. Diese wer-

den jedoch hier - im Gegensatz zur Rechtslage bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - nicht durch ein späteres Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum auf der Stufe, auf der die endgültige Entscheidung in einem formalisierten Verfahren durch Stimmabgabe im Abstimmungsraum getroffen wird (Volksentscheid), aufgefangen. Hinsichtlich des Gesamtergebnisses von Volksbegehren und Volksentscheid bestünde damit die Gefahr, daß nicht mit der erforderlichen Sicherheit davon ausgegangen werden könnte, daß die vom Volk beschlossenen Gesetze eine hinreichende, verifizierbare demokratische Legitimation und Dignität besitzen.

Auf den weiteren vom Staatsministerium des Innern in der Gesamtschau des Art. 74 Abs. 2 BV-E herangezogenen Gesichtspunkt, die Verlängerung der Eintragsfrist, kommt es nicht mehr an.

4. Art. 73 Abs. 1 Satz 1 BV-E

Nach dem vorgeschlagenen Art. 73 Abs. 1 Satz 1 BV-E sollen 25.000 stimmberechtigte Staatsbürgerinnen und Staatsbürger das Recht haben, den Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen (Volksinitiative). Die Vertrauensleute der Volksinitiative und von ihnen benannte Personen sollen das Recht haben, im Landtag und seinen Ausschüssen während der Beratung gehört zu werden (Art. 73 Abs. 2 BV-E).

Diese Regelung verstößt gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV. Es ist danach nicht zulässig, daß mit lediglich 25.000 Unterschriften, also mit der Unterstützung von nur etwa 0,3 % der derzeit rund 8,9 Mio. Stimmberechtigten, die Legitimation erworben werden kann, das Forum des Parlaments für sich in Anspruch zu nehmen. Es ist mit den demokratischen Grundgedanken unvereinbar, daß einerseits eine politische Gruppierung sich einer demokratischen Wahl stellen und dort mindestens 5 % der Wählerstimmen auf sich vereinigen muß, um im Parlament ihre politischen Vorstellungen zum Ausdruck bringen zu können, während andererseits für die vorgesehene Volksinitiative eine Legitimation von nur etwa 0,3 % der Stimmberechtigten ausreichen soll. Das demokratisch-repräsentative System der Bayeri-

schen Verfassung wäre bei einer solchen Situation nicht mehr im Gleichgewicht. Eine derartige Verfassungslage würde den entscheidenden demokratischen Akt, nämlich die Wahlen durch das Volk, entwerten. Im übrigen weist der Verfassungsgerichtshof darauf hin, daß die Bestimmung einer festen Zahl von Unterstützern (und nicht etwa eines bestimmten Prozentsatzes der Stimmberechtigten) nicht unbedenklich erscheint, wenn man berücksichtigt, daß sich damit demokratische Legitimationen ständig relativieren können.

Die vorgesehenen Befugnisse der Volksinitiative würden es kleinen, letztlich nicht ausreichend demokratisch legitimierten Gruppen ermöglichen, das gewählte Parlament politisch unter Druck zu setzen, es von seinen eigenen Themen abzulenken und zu einer Auseinandersetzung mit Fragen und Themen zu zwingen, die nicht aus dem Parlament selbst und aus den Parteien, die vom Volk in das Parlament gewählt worden sind, kommen. Das Parlament wäre nach der vorgeschlagenen Regelung in der Bestimmung seiner Agenda nicht mehr frei. Die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des obersten Leitungsorgans eines repräsentativ-demokratischen Staates wäre hierdurch erheblich eingeschränkt.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß das Parlament gegebenenfalls auch durch Einzel- oder Massenpetitionen gezwungen werden kann, sich mit bestimmten Themen zu befassen. Denn die Befassung des Parlaments mit Petitionen richtet sich ausschließlich nach Art. 115 BV und dem Gesetz über die Behandlung von Eingaben und Beschwerden an den Bayerischen Landtag nach Art. 115 der Verfassung (Bayerisches Petitionsgesetz - BayPetG) sowie der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag (GeschOLT). Nach diesen Vorschriften kann der zuständige Landtagsausschuß den Petenten persönlich anhören (Art. 6 Abs. 2 BayPetG, § 83 Abs. 1 Satz 1 GeschOLT). Ob der Petent in dieser Weise angehört wird, unterliegt jedoch der autonomen Entscheidung des zuständigen Landtagsausschusses; ein subjektives Recht auf persönliche Anhörung - wie es der im Volksbegehren vorgeschlagene Art. 73 Abs. 2 BV-E für die Vertrauensleute der Volksinitiative und von ihnen benannte Personen vorsieht - ist für Petenten nicht gegeben. Die Volksinitiative soll darüber hinaus die Vorstufe zu einem

Volksbegehren bilden können, wenn der Landtag ihr nicht innerhalb von vier Monaten in unveränderter Form zustimmt (Art. 74 Abs. 1 BV-E). Die Behandlung und die Auswirkung von Petitionen unterscheiden sich somit deutlich von der vorgeschlagenen Volksinitiative.

5. Diesen Ergebnissen steht nicht entgegen, daß andere Länder der Bundesrepublik Deutschland eine Volksinitiative in ihre Verfassungen aufgenommen haben oder die Möglichkeit des freien Sammelns von Unterschriften anerkennen. In den Ländern sind die maßgebenden Verhältnisse, besonders die rechtlichen Voraussetzungen einer Volksinitiative oder sonstiger Bürgeraktivitäten (z.B. Zahl der erforderlichen Unterstützerunterschriften oder sonstige Quoren) so unterschiedlich, daß ein Vergleich von vornherein problematisch ist. Entscheidend ist, daß jedes Land der Bundesrepublik Deutschland - in den Grenzen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG - in der Ausgestaltung seiner demokratischen Verfassungsordnung frei ist. Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV schützt die demokratischen Grundgedanken so, wie sie spezifisch in der Bayerischen Verfassung zum Ausdruck gekommen sind. Die Feststellung, daß eine Regelung mit Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV nicht im Einklang steht, besagt damit nicht, daß diese Regelung generell demokratischen Gedanken zuwiderläuft, sondern nur, daß sie der Vorstellung von Demokratie, wie sie der Bayerischen Verfassung zugrunde liegt, nicht entspricht.

C.

Da mithin wesentliche Bestimmungen des vorliegenden Gesetzentwurfs gegen die Bayerische Verfassung (Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV) verstoßen, sind die Voraussetzungen für die Zulassung des gesamten Volksbegehrens nicht gegeben (vgl. VerfGH 47, 276/313 ff.).

Es kann offen bleiben, ob die betreffenden Regelungsvorschläge auch gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verstoßen. Es kommt auch nicht mehr darauf an, ob die vom

Staatsministerium des Innern gerügten Verstöße der vorgesehenen Änderungen des Landeswahlgesetzes gegen die Bayerische Verfassung vorliegen.

V.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).