

Pressemitteilung

zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom
31. März 2000

im Verfahren

Volksbegehren "Mehr Demokratie in Bayern: Faire Volksrechte im Land"

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob ein Volksbegehren zulässig ist, das die derzeitigen Regelungen über Volksbegehren und Volksentscheide unter anderem wie folgt ändern will:

- bei Volksentscheiden soll, auch wenn es um eine vollplebiszitäre Verfassungsänderung geht, vom Volk ohne Mindestbeteiligung entschieden werden;
- Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide sollen auch dann zulässig sein, wenn sie sich auf den Staatshaushalt auswirken;
- Ein Volksentscheid soll durchgeführt werden, wenn dies von 5 % der Stimmberechtigten, und nicht wie bisher von 10 %, verlangt wird;
- 25.000 Stimmberechtigte sollen das Recht haben, den Landtag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen (sogenannte Volksinitiative).

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hält das Volksbegehren für unzulässig. Es sei mit den demokratischen Grundgedanken nicht vereinbar, bei vollplebiszitären Verfassungsänderungen auf ein Quorum zu verzichten, denn die Bayerische Verfassung beanspruche einen erhöhten Bestandsschutz. Wenn Volksgesetze in den Staatshaushalt eingreifen könnten, beeinträchtige dies das Budgetrecht des Landtags. Die Senkung des Quorums von 10 % auf 5 % könne dazu führen, daß Volksgesetze ohne hinreichende demokratische Legitimation beschlossen werden könnten. Die vom Volksbegehren vorgesehenen Änderungen würden zu einer Schwächung der Funktionsfähigkeit des Landtags führen.

Nach Auffassung der Betreiber des Volksbegehrens ist dieses zulässig. Die beabsichtigten Änderungen lägen im Bereich dessen, was das Volk als Träger der Staatsgewalt regeln könne.

Die Meinung des Staatsministeriums des Innern beruhe auf Unterstellungen über die Auswirkungen direkt-demokratischer Instrumente, die empirisch nicht belegt werden könnten. Die vorgeschlagenen Bestimmungen verstießen nicht gegen die demokratischen Grundgedanken nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV.

II.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat entschieden, daß das Volksbegehren unzulässig ist.

Zusammenfassung der Entscheidung:

Die im Volksbegehren vorgesehenen Verfassungsänderungen können auch durch den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht erlassen werden, weil sie gegen die demokratischen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung verstoßen (Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV).

1. Es gehört zu diesen Grundgedanken, daß der Verfassung ein erhöhter Bestandsschutz zukommt und daß für Verfassungsänderungen eine hinreichende demokratische Legitimation gegeben sein muß. Wegen des Vorrangs der Verfassung müssen die Regelungen über Verfassungsänderungen von denen der Änderung einfacher Gesetze abgehoben sein. Auch der verfassungsändernde Gesetzgeber ist nicht befugt, bei vollplebiszitären Verfassungsänderungen auf jegliches Quorum zu verzichten.

2. Budgetrecht und -verantwortung des Parlaments gehören zu den demokratischen Grundgedanken. Falls Volksbegehren auch Gesetze zum Inhalt haben könnten, die auf den Haushalt erheblichen Einfluß nehmen könnten, wäre dem Parlament nicht mehr in vollem Umfang möglich, entsprechend dem Wählerauftrag politische Gestaltung finanziell umzusetzen und zu verantworten. Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Parlaments wären in einem bedeuten den Bereich nicht mehr gewährleistet.

3. Der Sinn der 10 %-Hürde bei Volksbegehren ist es, den demokratischen Grundsatz zu verwirklichen, daß ein politischer Gestaltungswille, der keinen größeren Rückhalt im Volk hat, von der Gesetzgebung ausgeschlossen ist. Dieses Prinzip wäre vor dem Hintergrund, daß bei einem anschließenden Volksentscheid - abgesehen von Verfassungsänderungen - kein Quorum besteht, durch eine Senkung des Unterstützungserfordernisses auf 5 % verletzt. Die 10 %-Hürde macht die Volksgesetzgebung nicht etwa unmöglich, sondern verleiht ihr erst die unabdingbare demokratische Legitimation und eine der Parlamentsgesetzgebung vergleichbare Dignität. Auch die vorgeschlagene freie Sammlung von Unterschriften beim Volksbegehren ist verfassungswidrig.

4. Die vorgeschlagene Volksinitiative verstößt gegen die demokratischen Grundgedanken, weil mit lediglich 25.000 Unterschriften, also nur etwa 0,3 % der Stimmberechtigten, nicht die Legitimation erworben werden kann, das Forum des Parlaments für sich in Anspruch zu nehmen.

Zu der Entscheidung im einzelnen:

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens sind nicht gegeben.

A.

Allgemeine Grundsätze zu Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV:

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. Die Grundprinzipien der demokratischen Ordnung Bayerns sind damit dem Zugriff auch des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen.

1. Bayern ist nach der Grundentscheidung seiner Verfassung eine Demokratie. Das 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. Die Bayerische Verfassung hat sich daher für eine repräsentative Demokratie und daneben für die Möglichkeit der plebiszitären Gesetzgebung entschieden. Sie hat das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung in Kauf genommen. 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. Diese Volksgesetzgebung bleibt in Bayern weiterhin ungeschmälert möglich.

2. Zu den demokratischen Grundgedanken 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 in seiner Entscheidung vom 17. September 1999 herausgestellt, daß nach der Grundentscheidung der Verfassung die Stabilität der Verfassung und ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation durch ein Quorum gewährleistet werden müssen. Bei der Festlegung dieses Quorums ist auch der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht völlig frei, sondern er hat Mindestgrenzen einzuhalten.

3. Die demokratischen Wahlen sind der unabdingbare demokratische Legitimationsakt. Grundsätzlich können 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 % 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-

ne 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 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.

Wenn die Hürden für Volksbegehren noch leichter als nach der geltenden Verfassungsrechtslage zu überwinden wären, müßten sich Parlamentsmehrheit und parlamentarische Opposition möglicherweise häufiger mit Themen befassen, die nicht innerhalb ihres 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. 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 legitimer, 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 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 kann nicht ausschließlich auf die Erfahrung abgestellt werden, daß die Volksgesetzgebung 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. Die Volksgesetzgebung ist - wenn sie relativ leicht und ohne hinreichende Verankerung im Volk in Gang gesetzt werden kann - nicht nur eine Möglichkeit, das Volk in den politischen Prozeß einzubinden, sondern sie kann auch von Gruppen, die keinen ausreichenden Rückhalt im Volk haben, als ein Instrument benutzt werden, das Mißbrauchs-, Agitations- und Polarisierungsmöglichkeiten eröffnet, die die Funktionsfähigkeit 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. Nach der Bayerischen Verfassung soll das Budgetrecht weitgehend dem Parlament zugeordnet sein. 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. 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.

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 Volksbegehren 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 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. Die Befugnis des verfassungsändernden Gesetzgebers kann sich jedenfalls nicht darauf erstrecken, für vollplebiszitäre Verfassungsänderungen auf jegliches Quorum zu verzichten. Sonst wäre weder für die unabdingbare Stabilität der Verfassung gesorgt, noch dafür, daß bei Verfassungsänderungen stets eine ausreichende demokratische Legitimation vorhanden ist. Dazu kommt, daß die vorgeschlagene Regelung die Änderung der Verfassung der Änderung einfacher Gesetze gleichstellt. 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. Art. 74 Abs. 4 BV-E verstößt mithin gegen die demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV.

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 eine Volksentscheid nicht stattfindet, wegfallen.

Das Budgetrecht des Parlaments gehört zu den Grundgedanken im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV. 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 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.

3. Art. 74 Abs. 2 Sätze 1 und 3 BV-E

Art. 74 Abs. 2 Satz 1 BV-E sieht vor, daß ein Volksbegehren zustandegekommen 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. Die Bayerische Verfassung hat sich damit begnügt, das erforderliche demokratische Legitimationsniveau bei einem plebiszitären Gesetz schon dann als gegeben anzusehen, wenn 10 % der stimmberechtigten Bürger den Initiativakt des Volksbegehrens unterstützen 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 liegt vor allem darin, den Grundsatz der Demokratie zu verwirklichen, daß ein politischer Gestaltungswille, der keinen größeren Rückhalt im Volk hat, von Akten der Gesetzgebung ausgeschlossen ist. Ein Volksentscheid soll deshalb nur durchgeführt werden, wenn begründete Aussicht auf eine entsprechende Unterstützung, also eine hinreichende

demokratische Legitimation, besteht. Andernfalls würde die Volksgesetzgebung schließlich diskreditiert werden. 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 von der Verfassung geforderte Unterstützung durch 10 % der Stimmberechtigten verleiht der Volksgesetzgebung erst die unabdingbare Legitimation. Diese Prinzipien, die der Regelung des Art. 74 Abs. 1 BV zugrunde liegen, wären vor dem Hintergrund, daß bei einer anschließenden Volksentscheid - außer bei Verfassungsänderungen - kein Quorum besteht, durch eine Senkung des Unterstützungserfordernisses auf 5 % verletzt.

Dem Argument, die Hürde von 10 % sei schwierig zu überwinden und deshalb zu hoch, kann nicht gefolgt werden. Die Hürde von 10 % mag zwar nicht leicht zu nehmen sein. 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 darum, 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. 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. Andernfalls 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.

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 einer anschließenden Volksentscheid - außer bei Verfassungsänderungen - kein Quorum besteht, dem 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. Der Verfassungsgerichtshof hat aber beim Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene eine freie Sammlung von Unterschriften noch für vertretbar angesehen. 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.

Eine vergleichbare Situation wäre nach den vorgeschlagenen Regelungen bei Volksbegehren und Volksentscheiden nicht gegeben. Beim Volksentscheid besteht bei einfachen Gesetzen kein Quorum. Der einzige Akt, bei dem 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 aufgezeigten Gefährdungen der Abstimmungsfreiheit des einzelnen Bürgers und damit Zweifel an der Legitimationskraft des Vorgangs verbunden. Diese werden jedoch hier - im Gegensatz zur Rechtslage bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - nicht durch ein späteres Beteiligungs oder Zustimmungsquorum auf der Stufe aufgefangen, auf der die endgültige Entscheidung in einem formalisierten Verfahren durch Stimmabgabe im Abstimmungsraum getroffen wird (Volksentscheid). Hinsichtlich des Gesamtergebnisses von Volksbegehren und Volksentscheid könnte nicht mehr mit der erforderlichen Sicherheit von einer hinreichenden, verifizierbaren demokratischen Legitimation des Volksgesetzes ausgegangen werden.

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 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.

Mit den demokratischen Grundgedanken ist es 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 Bayerischen 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.

Die vorgesehenen Befugnisse der Volksinitiative würden es kleinen, letztlich nicht ausreichend

demokratisch legitimierte 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 Behandlung und die Auswirkung von Petitionen unterscheiden sich deutlich von der vorgeschlagenen Volksinitiative.

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.

Abweichende Ansicht gemäß Art. 25 Abs. 5 VfGHG:

Ein Mitglied des Gerichts hält den Volksbegehrensantrag für verfassungsgemäß. Es ist der Meinung, die hohe Wertschätzung der Bayerischen Verfassung für die Volksgesetzgebung führe dazu, den nach Art. 75 bestehenden Rahmen des noch dem demokratischen Grundgedanken Entsprechenden weit zu fassen. Die vorgeschlagenen Regelungen seien zwar in mancher Hinsicht verfassungspolitisch bedenklich, insbesondere die Absenkung des Zustimmungserfordernisses für das Volksbegehren; im Hinblick auf die hohe Bedeutung des Volkssouveräns als letzte Instanz staatlicher Rechtsetzungsmacht seien sie jedoch verfassungsrechtlich zulässig. Deshalb bestünden gegen die Regelungen zur Quorumfreiheit, zum Staatshaushalt, zum Zustimmungserfordernis beim Volksbegehren sowie zur Volksinitiative keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Einwände.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof