

Herausgegeben von

Lars P. Feld | Peter M. Huber | Otmar Jung

Hans-Joachim Lauth | Fabian Wittreck

Jahrbuch für direkte Demokratie 2014–2016



Nomos

Herausgegeben von

Prof. Dr. Lars P. Feld, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und
Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
und Direktor des Walter-Eucken-Instituts

Prof. Dr. Peter M. Huber, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Staatsphilosophie, Ludwig-Maximilians-Universität München

PD Dr. Otmar Jung, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft,
Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth, Lehrstuhl für Vergleichende
Politikwissenschaft, Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Prof. Dr. Fabian Wittreck, Professur für Öffentliches Recht,
Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie an der Westfälischen
Wilhelms-Universität Münster (*Schriftleitung*)

Lars P. Feld | Peter M. Huber | Otmar Jung
Hans-Joachim Lauth | Fabian Wittreck

Jahrbuch für direkte Demokratie 2014–2016



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4133-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-8442-2 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Der vorliegende fünfte Band macht mit einer Grundsatzabhandlung von Mario Martini zur Bürgerbefragung auf, die weit über den unlängst entschiedenen bayerischen Anlaßfall hinausweist (zugleich wird die einschlägige Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs unter 4.III.6 dokumentiert). Mit *Matthias Knauff* haben die Herausgeber einen in der Wolle gefärbten Unionsrechtler für eine Darstellung der Europäischen Bürgerinitiative gewinnen können; auch hierzu ist inzwischen erste Judikatur zu verzeichnen (unten 4.I). *Fabian Brändle* untersucht aus historischer Perspektive die Entwicklung und Anfechtung der Landsgemeinde-mokratie, während *Gernot Sydow* als ausgewiesener Kenner des britischen Verfassungsrechts über das (erste?) schottische Unabhängigkeitsreferendum berichtet und zugleich die Perspektiven nach dem „Brexit“ beleuchtet. *Axel Tschentscher* und *Miriam Minder* steuern schließlich in gewohnter Manier den Bericht aus der Schweiz bei. Unter den Entscheidungen sticht eine der direkten Demokratie nicht wohlgesonnene des Hamburger Verfassungsgerichts heraus (unten 4.III.5), die zur Kritik herausfordert. Umgekehrt belegt die ungewöhnlich reichhaltige Literaturlauswertung das weltweit steigende Interesse an Fragen direkter Demokratie.

Die Herausgeber

Inhalt

1. Abhandlungen

Die Bürger-/Volksbefragung – eine Verjüngungskur für die Demokratie?	11
<i>Mario Martini</i>	

Die Europäische Bürgerinitiative – Juristische Betrachtungen unter besonderer Berücksichtigung der Right2Water-Initiative	89
<i>Matthias Knauff</i>	

Checks gegen die Oligarchisierung und „Entdemokratisierung“ – Wie während der Frühen Neuzeit in schweizerischen Landsgemeindeorten die „Demokratie“ bewahrt wurde	119
<i>Fabian Brändle</i>	

2. Dokumentation	145
<i>Otmar Jung</i>	

3. Landesberichte – Internationale Ebene

Das Unabhängigkeitsreferendum – Grundlagen und Perspektiven der schottischen Volksabstimmung vom September 2014	157
<i>Gernot Sydow</i>	

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2014	175
<i>Axel Tschentscher/Miriam Minder</i>	

Inhalt

4. Rechtsprechung

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2014-2016	227
<i>Fabian Wittreck</i>	

5. Neue Literatur	339
<i>Otmar Jung/Fabian Wittreck</i>	

Die Herausgeber	379
-----------------	-----

Über die Autorinnen und Autoren	381
---------------------------------	-----

Sachverzeichnis	383
-----------------	-----

1. Abhandlungen

Die Bürger-/Volksbefragung – eine Verjüngungskur für die Demokratie?

Mario Martini*

I. Die Volks- und Bürgerbefragung im Gefüge der partizipativen Institutionenordnung

Die deutsche Demokratie zeigt Alterungserscheinungen; in der institutionellen Ordnung knarzt und knackt es – so jedenfalls die Diagnose vieler Bürger. Sie vertrauen der Politik und ihren Handlungsträgern nicht mehr.¹ Die tendenziell um sich greifende Politik- und Wahlmüdigkeit deuten viele als Alarmsignal einer abnehmenden Rückbindung der Institutionen repräsentativer Demokratie an den Willen des Souveräns, als Symptom mangelnder Bürgernähe und Ergebnis unzureichender Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen.² Gleichzeitig artikulieren die Bürger immer

* Der Beitrag geht in wesentlichen Teilen auf eine mündliche und schriftliche Stellungnahme des Autors für den Ausschuss für Inneres und Sport des Landtags Sachsen-Anhalt zum Entwurf eines Kommunalrechtsreformgesetzes vom 14.10.2013 zurück, Niederschrift 6/INN/38. Eine Kurzfassung des Beitrages ist in der DÖV 2015, S. 981 ff. erschienen. Soweit nicht anders angegeben, wurden die Internetquellen zuletzt zum Zeitpunkt der Finalisierung des Beitrages, namentlich am 11.6.2016, aufgerufen.

- 1 Vgl. etwa *Stiftung für Zukunftsfragen*, Was wir 2015 erwarten können, 2015, S. 3; *Stiftung für Zukunftsfragen*, Bürger verlieren Vertrauen in Politik, Politiker und Parteien, 2009, S. 1 f. Allerdings wohnt diesem Vertrauensverlust eine gewisse Ambivalenz inne, notiert doch die Zufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland auf dem höchsten Stand der letzten zwölf Jahre, vgl. *Petersen/Hierlemann/Vehrkamp et al.*, Gespaltene Demokratie, 2013, S. 16 f. Das schließt auch ein gesteigertes Vertrauen in den Bundestag und seine Abgeordneten ein: Während 2011 noch 51 % äußerten, dem Bundestag eher zu misstrauen (*Europäische Kommission*, Standard Eurobarometer 76, 2011, 45), haben 2015 53% der Befragten dem Parlament ihr Vertrauen ausgesprochen; (nur) 39% waren gegenteiliger Auffassung (*Europäische Kommission*, Standard Eurobarometer 83, 2015, T36).
- 2 Vgl. zur Ursachenforschung mit Blick auf die letzte Bundestagswahl *Petersen/Hierlemann/Vehrkamp et al.* (Fn. 1), S. 34 ff.; allgemein zum Verlust des Bürgervertrauens auch *Papier*, Die Zukunft der Demokratie, in: Bäuerle/Dann/ Wallrabenstein (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, 2013, S. 261 (263 f.).

hörbarer das Bedürfnis, an konkreten Sachentscheidungen teilzuhaben. Das Grundvertrauen, dass die politischen Entscheidungsträger die Weichen für zentrale Angelegenheiten des Gemeinwesens schon richtig stellen werden, schwindet; die Bürger wollen auch selbst an das Stellwerk.

Händeringend suchen Politiker daher nach Wegen von der Zuschauer- zur Mitmachdemokratie. Sie wollen die Bürger auch zwischen den Wahlterminen – insbesondere bei Planungsentscheidungen – stärker in politische Entscheidungsprozesse einbinden. Die Suche nach geeigneten Mitwirkungsinstrumenten gleicht dabei einem Drahtseilakt: Die neuen Beteiligungsformen sollen den Bürger nach dem Willen der politischen Entscheidungsträger stärker an die politische Willensbildung heranführen – transparent, frühzeitig und auf Augenhöhe, ohne zugleich aber den Repräsentativorganen das Heft des Handelns aus der Hand zu nehmen.

Ein Instrument scheint diese Interessen *prima facie* in idealtypischer Form auszubalancieren: die Bürger- bzw. Volksbefragung. Sie ermöglicht es den Organen der repräsentativen Demokratie, den Souverän zu Einzelfragen des Gemeinwesens als Ratgeber an die Urne zu bitten. Ist das konsultative Referendum der „espresso doppio“ zur Belebung der bundesdeutschen Demokratie?³ Seine partizipatorische Wirksamkeit und seine rechtlichen Grenzen zu analysieren, macht sich dieser Beitrag zur Aufgabe – und wagt einen Blick auf sein Potenzial als Impulsgeber für Spielarten einer digitalen Demokratie.

1. Legislatorischer Befund, insbesondere jüngere gesetzgeberische Initiativen

Das Instrument der Befragung erfreut sich in jüngster Zeit wachsender Beliebtheit. Das gilt sowohl auf Landes- (a) als auch auf kommunaler Ebene (b).

3 Kritisch bspw. Meyer, Stellungnahme zu der Überlegung, eine offizielle Volksbefragung zum Vorhaben einer Hamburger Olympiabewerbung zu ermöglichen sowie zu dem Gedanken, einen weitergehenden, mit Einfügung eines Abs. 4b in Art. 50 der Hamburger Verfassung einen von Senat und Bürgerschaft initiierten Volksentscheid zu erlauben, Anlage 3 zur Bü-Drucks. 21/2, 2015, S. 68 (72). Er befürchtet, dass die „Delegation“ von Entscheidungen an das Volk die Stellung des Repräsentativorgans und damit die Bedeutung des Wahlaktes schwächt.

a) Volksbefragung

aa) Bayern

Als erstes Bundesland hat Bayern ein Gesetz zur Einführung von Volksbefragungen erlassen:⁴ Es ermächtigt den Landtag und die Staatsregierung, durch übereinstimmenden Beschluss (mit einfacher Mehrheit des Landtags)⁵ eine Volksbefragung über Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung⁶ herbeizuführen (Art. 88a Abs. 1 S. 1 BayLWG). Das Instrument erfasst nur Vorhaben der Exekutive; Volksbefragungen über Gegenstände der Gesetzgebung sind ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 88a Abs. 1 S. 2 BayLWG).

Diese exekutivische Volksbefragung⁷ soll nach dem Willen des Ministerpräsidenten *Horst Seehofer* dazu beitragen, Bayern zu einem „Vorbild für den modernen Bürgerstaat des 21. Jahrhunderts“ zu machen.⁸ Zwar versteht sich der Freistaat schon jetzt als Musterschüler direktdemokratischer Beteiligung.⁹ Über die schon ausgebauten Mitwirkungsformen hi-

4 Vgl. dazu den Gesetzesentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Landeswahlgesetzes (Einführung von Volksbefragungen), BayLT-Drucks. 17/1745, S. 1 ff. sowie den vorangegangenen Gesetzesentwurf der Abgeordneten der SPD-Fraktion, BayLT-Drucks. 17/403, S. 1 ff. und den Änderungsantrag von Abgeordneten der SPD-Fraktion zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung, BayLT-Drucks. 17/4077. Die beiden Anträge der SPD wollten das Verlangen eines Fünftels der Landtagsmitglieder für die Durchführung einer Volksbefragung ausreichen lassen und auch Gesetzesentwürfe zum zulässigen Gegenstand erklären. Der Landtag hat sie am 11.2.2015 abgelehnt, BayLT-Drucks. 17/5275 und 17/5467. Siehe zum bayerischen Gesetz auch *Burgi*, ZG 30 (2015), 34 ff.; *Möstl*, BayVBl. 2015, 217 ff.; *Thum*, BayVBl. 2015, 224 ff.

5 Art. 23 Abs. 1 BayVerf.

6 Zur Schwierigkeit, diesen Begriff zu konkretisieren, *Guckelberger*, VerwArch. 106 (2015), 155 (169 ff.).

7 Zu dieser Begriffsbildung *Burgi* (Fn. 4), 35; zu exekutiven Referenden in der Schweiz siehe *Glaser*, ZBl 113 (2012), 511 ff.; *Mannhart Gomes*, Das Verwaltungsreferendum in Bund und Kantonen, 2007, S. 20 ff. (zur Befragung dort S. 153 m.w.N.).

8 *Schäffer*, Seehofer will in Bayern Volksbefragungen einführen, FAZ vom 12.11.2013, S. 4.

9 Nahezu 40 % aller deutschen Bürgerbegehren und Ratsreferenden zwischen 1956 und Ende 2013 fanden in Bayern statt (vgl. *Rehmet/Büttner/Mittendorf et al.*, Bürgerbegehrensbericht 2014, 2014, S. 16). Bei der Häufigkeit von Volksentscheiden nimmt Bayern sowohl seit 1946 als auch über die letzten zehn Jahre hinweg auf der

naus soll das Gesetz aber erstmalig auch einen Weg ebnen, das Volk zwischen den Wahlen ohne Bindungswirkung nach seiner Meinung zu befragen. Eine Volksbefragung soll die Bürger frühzeitig in geplante Projekte, insbesondere Infrastrukturvorhaben, einbinden, aufkeimende Konflikte, die vor allem das „Ob“ (weniger das „Wie“) der Vorhabenrealisierung adressieren, frühzeitig identifizieren sowie im Dialog konsensfähige und nachhaltige Lösungen erarbeiten. Dadurch wird sie nach dem Willen ihrer Schöpfer eine (zumindest gefühlte) Lücke im bayerischen System der direkten Demokratie schließen. Das Instrument der Volksbefragung ist nicht zuletzt auch eine Reaktion auf die Erfahrungen mit Großprojekten wie „Stuttgart 21“¹⁰ und die Überraschungseffekte bürgerlicher Opposition bei der Münchener Bewerbung um die Olympischen Winterspiele oder beim Bau einer weiteren Startbahn für den Flughafen München.

So sehr sich das bayerische Gesetz mit seiner Ausweitung bürgerlicher Partizipationsmöglichkeiten einer guten Idee verpflichtet sieht: Es ist verfassungsrechtlich sensibel. Denn es beschränkt sich auf eine einfachgesetzliche Anpassung des Landeswahlgesetzes, ohne zugleich die Landesverfassung zu ändern. Nicht zufällig ist die Novelle deshalb bei der Opposition auf erheblichen Widerstand gestoßen. Der Slogan der bayerischen Regierung von der „Koalition mit dem Bürger“¹¹ ist aus ihrer Sicht doppelzünftig: SPD, Freie Wähler und Bündnis 90/DIE GRÜNEN sehen in dem Gesetz vornehmlich den Versuch einer Selbstbegünstigung der CSU-Fraktion und der von ihr getragene Landesregierung, da (gegenwärtig) nur diese gemeinsam, nicht aber die parlamentarische Minderheit (vor allem nicht gegen den Willen der Landesregierung) eine Volksbefragung selbsttätig initiieren können.¹²

Noch bevor das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen war, hatte die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Bayerischen Landtag auf der Grundlage des Art. 75 Abs. 3 BayVerf i. V. m. Art. 49 Abs. 1 VerfGHG

Rangliste der deutschen Länder Platz 3 ein (vgl. *Rehmet/Weber*, Volksbegehrensbericht 2015, 2015, S. 16).

10 Dazu auch BayLT-Drucks. 17/1745, S. 5; *Burgi* (Fn. 4), 39; *Guckelberger*, Verw-Arch. 106 (2015), 1 (3 f.).

11 *Bayerische Staatsregierung*, Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten *Horst Seehofer*, MdL, 12.11.2013 im Bayerischen Landtag, S. 2 und S. 14 f.

12 Zur Bedeutung und Ausgestaltung des Einleitungsquorums vgl. unten II.2.a), S. 53 ff.

den Verfassungsgerichtshof anrufen;¹³ die SPD-Fraktion folgte ihrem Beispiel im Juli 2015.¹⁴ Das Gericht soll nun prüfen, ob die Änderung des Landeswahlgesetzes mit der Verfassung in Einklang steht.

bb) Historische Entwicklung und jüngere Initiativen in anderen Ländern

Das Instrument der Volksbefragung betritt in der deutschen Gesetzgebungslandschaft weitgehend unbestelltes Feld. Gänzlich ohne Vorbilder ist die bayerische Regelung aber nicht. So hatten bereits in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts die Freie und Hansestadt Hamburg¹⁵ sowie die Freie Hansestadt Bremen¹⁶ einfachgesetzlich eine (einmalige und themenbezogene) Volksbefragung zur Stationierung von Atomwaffen angesetzt.¹⁷

In jüngerer Vergangenheit hat Hamburg die Wiederbelebung dieses Instruments intensiv erörtert.¹⁸ Anlass war die Bewerbung der Elbmetropole um die Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Sommerspiele im Jahr 2024 bzw. 2028. Sowohl der Hamburger Senat, die Bürgerschaft als auch der Deutsche Olympische Sportbund wollten die deutsche Bewerbung von einer breiten Zustimmung der Bevölkerung zu dem Sportereignis und den damit verbundenen Investitionen abhängig machen. Nach kurzem politischem Schlagabtausch hat sich das norddeutsche „Tor zur Welt“ am Ende statt für die diskutierte Volksbefragung¹⁹ für ein (dezisives) Re-

13 *Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Bayerischen Landtag*, Klage gegen Seehofers Volksbefragung eingereicht, Pressemitteilung vom 28.11.2014.

14 *BayernSPD*, Verfassungsklage der SPD-Fraktion gegen Volksbefragungsgesetz der CSU-Staatsregierung, Pressemitteilung vom 13.7.2015.

15 Gesetz betreffend die Volksbefragung über Atomwaffen vom 9.5.1958, HmbGVBl. I, S. 141 ff.

16 Gesetz betreffend die Volksbefragung über Atomwaffen vom 20.5.1958, Brem.GBl., S. 49 ff.

17 Vgl. dazu BVerfGE 8, 104 ff. Zur konsultativen Abstimmung unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung sowie in der NS-Zeit *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, 1988, S. 141 ff.

18 Vgl. Bü-Drucks. 21/417, S. 1 f. Vgl. zu parallelen Überlegungen des Berliner Senats: Berl.AGH-Drucks. 17/2061; dazu *Heußner/Pautsch*, NJW 2015, 1225 ff.

19 Bü-Drucks. 20/11906, S. 1. Die Befragung sollte thematisch ebenfalls auf wichtige politische Fragestellungen des Gemeinwesens beschränkt sein und dem Volk im parlamentarischen Entscheidungsprozess frühzeitig Gehör verschaffen. Ziel war ein „Diskurs über die Grundsätze eines Vorhabens, bevor nur noch über die ausgearbeitete Variante gestritten werden“ (ibid) könne. Das (letztlich nicht umgesetzte)

ferendum²⁰ entschieden. Die Bürgerschaft kann nun im Verbund mit dem Senat die Durchführung eines Volksentscheides beschließen.²¹ Dafür hat die Hansestadt eigens ihre Verfassung geändert. Eine Abstimmung findet – in diesem wie auch in anderen künftigen Fällen – statt, wenn sowohl der Senat als auch eine Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft deren Durchführung beschließen (Art. 50 Abs. 4b S. 1 und 2 HmbVerf)²². Gegenstand kann ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage von grundsätzlicher und gesamtstädtischer Bedeutung sein (Art. 50 Abs. 4b S. 1 HmbVerf).

b) Bürgerbefragung

Auch auf kommunaler Ebene hat die Befragung der Bürger Konjunktur. Dort ist sie zwar eine Ausnahmeerscheinung bürgerlicher Mitwirkung, aber auch kein völliges Neuland. Einige Länder, namentlich Niedersachsen (§ 35 NdsKomVG), das Saarland (§ 20b SaarKS VG), Sachsen-Anhalt (§ 28 Abs. 3 KVG LSA)²³ und Schleswig-Holstein (§ 16c SchlHGemO)

Gesetzgebungsvorhaben verzichtete – wie in Bayern – auf eine Verfassungsänderung. Das Initiativrecht behielt es dem Repräsentativorgan vor. Anders als im Freistaat sollte es von einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten abhängen (§ 1 Abs. 1 S. 1 HmbVBefrG-E).

20 Zum Begriff auch *Kämmerer*, Schriftliche Stellungnahme in der öffentlichen Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 22.4.2015, Anlage 4 zu Bü-Drucks. 21/2, 2015, S. 73 (74). Er unterscheidet zwischen *echten* Referenden, bei denen das Parlament eine bereits gefasste Entscheidung dem Volk vorlegt, sodass eine doppelte Legitimation besteht, und *unechten* Referenden, bei denen das Volk über einen Gegenstand entscheidet, über welchen das Parlament vorher noch keine Sachentscheidung gefasst hat. Hamburg hat nach dieser Differenzierung ein unechtes Referendum implementiert. Siehe zu den unterschiedlichen Typen von Referenden auch *ders./Ernst/Winter*, ZG 2015, 349 (350 ff.).

21 Vgl. Bü-Drucks. 21/420, S. 1: „Volksbefragung von oben“. Zum Ergebnis des Olympia-Bewerbungsreferendums siehe die Pressemitteilung der Behörde für Inneres und Sport der Freien und Hansestadt Hamburg vom 15.12.1015, abrufbar unter <http://www.hamburg.de/wahlen/nofl/4655260/2015-12-15-bis-pm-olympia-referendum-endgueltiges-ergebnis/>.

22 Eingefügt m. W. v. 3.6.2015 durch G. v. 1.6.2015 (HmbGVBl. S. 102).

23 Vgl. dazu auch den Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Kommunalverfassungsrechts des Landes Sachsen-Anhalt zur Fortentwicklung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften, LT-Drucks. LSA 6/2247.

sehen in ihren Gemeindeordnungen ausdrückliche Regelungen zu diesem Meinungsforschungsinstrument vor.²⁴

c) Blick über den nationalen Tellerrand

Einige europäische Nachbarländer können bereits auf eine längere Tradition konsultativer Referenden zurückblicken.²⁵ Regelmäßig ist ihre Einleitung auch dort dem Repräsentativorgan vorbehalten. So kennt etwa die Republik Österreich in Art. 49b ihres Bundesverfassungsgesetzes das Instrument der Volksbefragung.²⁶ Zur Anwendung kommt sie, wenn der Nationalrat mit der Mehrheit seiner Mitglieder ihre Durchführung beschließt. Breite Anwendung hat die Befragung dort indes nicht gefunden.²⁷ Das bislang einzige bundesweite Befragungsverfahren hatte die Beibehaltung der Wehrpflicht bzw. des Zivildienstes zum Gegenstand.²⁸

In der Häufigkeitsskala von Volksbefragungen nehmen Entscheidungen über den Verbleib in der bzw. den Eintritt in die Europäische Union sowie über die Zustimmung zum Vertrag über eine Verfassung für Europa zum Verfassungsvertrag der Union im europäischen Vergleich die vorderen Plätze ein. Mit dieser Zielrichtung haben etwa die Niederlande, das Vereinigte Königreich und das Großherzogtum Luxemburg ihr Volk an die Urne gerufen – mit zum Teil, wie im Falle der Brexit-Befragung, überraschenden Konsequenzen. In jüngerer Zeit hat die autonome Gemeinschaft Katalonien den Weg einer Volksbefragung genutzt, um das Volk nach seiner Meinung über die Abspaltung vom Königreich Spanien zu befragen. Sie wollte damit die Entscheidung des spanischen Verfassungsgerichtshofs,

24 Anders als auf Landesebene plant Bayern die Einführung von Befragungen auf kommunaler Ebene gegenwärtig nicht. Zu Bürgerbefragungen siehe insbesondere *Everts*, Plebiszitäre Unterschriftenaktionen, 2004, S. 39 ff. u. 197 ff.; *Rommelfanger* (Fn. 17), S. 272 ff., 283 ff.; *Schellenberger*, VBIBW 2014, 46 ff.

25 Vgl. dazu bspw. *Rehmet*, Konsultative Volksabstimmungen/Volksbefragungen, 2014, S. 6 ff.; *Rommelfanger* (Fn. 17), S. 172 ff.

26 Dazu *Mayer*, JRP 2001, 113 ff.; *Thienel*, JRP 2000, 327 ff.

27 Anderes gilt auf kommunaler und auf Landesebene. Vgl. zu einer Wiener Volksbefragung *ÖstVerfGH*, *ÖJZ* 2014, 328 ff.

28 Siehe dazu *ÖstVerfGH*, *ÖJZ* 2013, 987 ff.

einen Volksentscheid für unzulässig zu erklären,²⁹ (in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise) umgehen.

2. Demokratietheoretische Funktion und partizipatorischer Mehrwert

In ihrer hybriden Gestaltungsform erweitert die Befragung das Kaleidoskop der Partizipationsmöglichkeiten um eine neue Facette staatsbürgerlicher Teilhabe an der politischen Willensbildung.

Die aktive Einbindung in die demokratische Entscheidungsfindung fördert das Interesse der Bürger am Gegenstand der Befragung und beflügelt den diskursiven Austausch unterschiedlicher Standpunkte in der öffentlichen Debatte (*Partizipationsfunktion*).³⁰ Die Befragung sammelt dadurch entscheidungsrelevante Präferenzinformationen der Bürger ein und gibt dem Repräsentativorgan eine Orientierungshilfe für die eigene Meinungsfindung an die Hand (*Informationsfunktion*).³¹ Diesem öffnet sich ein Weg, den eigenen Entscheidungsprozess mit dem auf gesicherter Grundlage ermittelten Willen des Souveräns zu synchronisieren. Dies kann zugleich die getroffene Entscheidung auf eine breitere legitimatorische Grundlage stellen und verleiht ihr im Idealfall eine höhere Akzeptanz (*Legitimations- und Akzeptanzfunktion*) – ohne das Repräsentativorgan notwendig an die Meinung des Volkes zu binden.³²

Die Befragung ist insoweit ein proaktives Instrument „kommunikativer Demokratie“³³, das Konfliktherde frühzeitig sichtbar machen und zu deren Eindämmung beitragen kann. Gerade in Fällen, in denen zentrale Weichenstellungen für die Zukunft zu treffen sind, entfaltet ein zeitgerechter Dialog zwischen den Bürgern und ihrer Vertretung regelmäßig heilsame, den Prozess demokratischer Entscheidungsfindung ergänzende Wirkungen. Eine Bürger-/Volksbefragung generiert dann ihren besonderen partizipatorischen Mehrwert: Sie fungiert als Stethoskop der Demokratie, das

29 Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, abrufbar unter: http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2014_026/2013-01389STC.pdf.

30 Rommelfanger (Fn. 17), S. 37 f., 55 f.; siehe zu weiteren Zielen von Beteiligungsverfahren bspw. auch Zschiesche, Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, 2015, S. 53 u. 57 ff.

31 Rommelfanger (Fn. 17), S. 37.

32 Burgi (Fn. 4), 37; Rommelfanger (Fn. 17), S. 38 ff. u. 284.

33 Oberreuter, APuZ 1983, B 2, 19 (29).

den Herzschlag des Volkes abhört. Das bereits vorhandene Operationsbesteck der Bürgerbeteiligung kann sie um ein hilfreiches Instrument ergänzen, das den Kreislauf der Meinungen gemeinwohlfördernd im Blick behält und einem Infarkt des politischen Systems wirksam vorbeugen kann.

So sinn- und reizvoll die Integration konsultativer Elemente in die Staatsordnung auch erscheint: Jede Neuerung im demokratischen Gemeinwesen will wohl überlegt sein: „Ehe du anfängst, den Staat neu zu ordnen, grabe deinen Garten dreimal um,“ mahnte bereits *Konfuzius*.

Der institutionelle *Mehrwert* einer Volks- und Bürgerbefragung im Verhältnis zu anderen Instrumenten der Bürgerbeteiligung erschließt sich nicht auf den ersten Blick,³⁴ besteht doch bereits ein vielgestaltiges Set von Handlungsoptionen, die auf die gleichen Ziele ausgerichtet sind, welche auch die Befragung intendiert.

Auf der einen Seite steht dem Parlament bzw. der Gemeindevertretung die Möglichkeit offen, den Bürgerwillen durch demoskopische Untersuchungen privater Institute ermitteln zu lassen oder ihn durch behördliche Umfragen selbst zu erforschen; zahlreiche Gemeinden installieren Bürgerräte und Bürgerpanels, welche einen repräsentativen Querschnitt der Wahlbevölkerung in die Entscheidungsfindung einbeziehen, und lassen ihre Bürger via Bürgerhaushalt an der kommunalen Budgetplanung teilhaben, ohne dass dies gesetzlich ausdrücklich geregelt ist oder ein gesetzlicher Regelungsbedarf angemahnt worden wäre (a).

Auf der anderen Seite sind Bürger- und Volksentscheide als verbindliche Mitwirkungsformen bereits in allen Ländern umfänglich ausgebaut (b). Sie reichen in ihrem Anwendungsbereich auf staatlicher Ebene zum Teil auch über den originären Bereich der Gesetzgebung hinaus. So kann das Volk etwa in Hamburg bereits jetzt eine „Befassung [des Parlaments] mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen“ (Art. 50 Abs. 1 S. 1 HmbVerf).³⁵

34 Vgl. auch *Thum* (Fn. 4), 226.

35 So auch wörtlich Art. 48 Abs. 1 S. 1 SchlHVerf. Ähnlich in Berlin (Art. 62 Abs. 1 S. 2 BerlVerf). Das Volksbegehren kann dort auf „sonstige Beschlüsse“ gerichtet sein.

a) Abgrenzung zu demoskopischen Erhebungen und informellen Konsultationen der Bürger

aa) Meinungsumfragen

Bürger- und Volksbefragungen zielen zwar ebenso wie repräsentative Meinungsumfragen auf die Erhebung eines Stimmungsbildes in der Wahlbevölkerung.³⁶ Sie erschöpfen sich jedoch nicht in einer Bestätigung dessen, was Demoskopen bzw. informelle Konsultationen der Bürger ohnehin längst ermittelt haben. Den Studien von Meinungsforschungsinstituten – deren „Einflüsterung“ sich insbesondere die Bundesregierung (der machiavellischen Losung „Erfolgreich ist nur der, der seine Handlungsweise mit dem Zeitgeist in Einklang bringt“ folgend) reichlich bedient – fehlen sowohl der Charakter der Amtlichkeit als auch die Richtigkeitsgewähr der Übereinstimmung mit dem nach demokratischen Grundsätzen ermittelten Willen des Souveräns. Anders die Bürger-/Volksbefragung: Bei ihr handelt es sich ihrem Wesen nach um einen formellen, nach Wahlrechtsgrundsätzen konzipierten Akt kommunaler bzw. staatlicher Willensbildung. Im Gegensatz zu demoskopischen Meinungserkundungen beschränkt sie sich nicht auf Stichproben, sondern bezieht *alle* Bürger in ihr Verfahren unter Beachtung der formellen Bindungen, denen auch eine Wahl oder Abstimmung unterworfen ist, ein. Der Teilnehmerkreis einer Befragung ist aufgrund ihres Charakters als Vollerhebung umfassender und das Verfahren zur Erhebung des Bürgerwillens formalisierter als bei Meinungsumfragen.

Das Ergebnis einer Bürger-/Volksbefragung muss deshalb indes nicht notwendig repräsentativer sein als dasjenige einer demoskopischen Erhebung. Im Gegenteil: Da die Bürger-/Volksbefragung keine Abstimmungspflicht etabliert, kann eine Meinungsumfrage im Einzelfall sogar aussagekräftiger sein,³⁷ bildet sie doch einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung ab.

36 Ihre funktionale Nähe veranlasste den Staatsvertrag über Bildschirmtext aus dem Jahr 1983 noch, Meinungsumfragen mittels Bildschirmtext über Angelegenheiten, welche die Repräsentativorgane verhandeln, für unzulässig zu erklären, Art. 11 Abs. 1 S. 1 des Staatsvertrages über Bildschirmtext vom 18.3.1983, HessGVBl. I, S. 91; siehe dazu auch die Begründung HessLT-Drucks. 10/642, S. 26 f.

37 Zur Kritik an ihrem Rationalitätsgewinn für den demokratischen Diskurs *Rottleutner*, Demokratie, Demoskopie – und Bud Spencer, in: Bäuerle/Dann/Wallrabenstein (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, 2013, 293 (302 ff.); optimistischer demgegenüber *Rommelfanger* (Fn. 17), S. 290 f.

bb) Informelle Konsultationen der Bürger, insbesondere Bürgerräte, Bürgerpanels und Bürgerhaushalte

In ihrem inneren Anspruch, den Bürgerwillen entsprechend demokratischen Abstimmungsgrundsätzen zu erfassen, unterscheiden sich Bürger- und Volksbefragungen auch von Bürgerräten³⁸, Bürgerpanels³⁹ und Bürgerhaushalten⁴⁰ sowie anderen Formen informeller Konsultation der Bürger. Bei ihnen handelt es sich um Foren für engagierte und interessierte Teile der Bevölkerung und informelle Ideenwerkstätten – nicht aber um Bestandteile unmittelbarer staatlicher oder kommunaler Willensbildung. Selbst wenn sie sich, wie Bürgerpanels, aus einer repräsentativen Gruppe von Bürgern rekrutieren, sind sie nicht auf ein auf der Grundlage demokratischer Abstimmungsgrundsätze erhobenes, repräsentatives Meinungsbild angelegt. Anders als die Befragung adressieren sie auch nicht zwingend allein die Wahlberechtigten, sondern stehen grundsätzlich jedermann offen, der sich mit Ideen für das *bonum commune* einbringen möchte.

Eine Bürger-/Volksbefragung ermittelt die öffentliche Meinung bewusst als Teil der staatlichen bzw. kommunalen Entscheidungsfindung auf Veranlassung von Verfassungs- bzw. Selbstverwaltungsorganen. Der Souverän macht dabei in derselben Weise (und grundsätzlich nach denselben Re-

38 Bürgerräte sind (typischerweise zweitägige) Verfahren, bei denen eine Gruppe von acht bis zwölf, jeweils nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Bürgern in einem moderierten Gesprächsprozess konsensuale Problemlösungen zu einem lokalen Thema erarbeiten. Die Ergebnisse werden in einer Stellungnahme festgehalten und mit der Öffentlichkeit diskutiert. Dazu etwa *Arbter*, Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung: Praxisleitfaden, 2011, S. 40; *Nanz/Fritsche*, Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, 2012, S. 50 ff.

39 Bürgerpanels eröffnen einem repräsentativ nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Bevölkerungsquerschnitt (regelmäßig mind. 500 Bürger) die Möglichkeit, sich zu kommunalen Themen zu äußern und als Impulsgeber Ideen in den politischen Willensbildungsprozess einzuspeisen. Dazu *Klages/Daramus/ Masser*, Bürgerbeteiligung durch lokale Bürgerpanels, 2008; *Nanz/Fritsche* (Fn. 38), S. 49 f.; *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin*, Handbuch zur Partizipation, 2. Aufl., 2012, S. 323.

40 Bürgerhaushalte laden die interessierte Bevölkerung ein, sich mit Vorschlägen zu Einsparungen oder neuen Ausgabengewichtungen an der kommunalen Haushaltsplanung zu beteiligen. Dazu etwa *Hellermann*, DVBl. 2011, 1195 ff.; *Martini*, Vom heimischen Sofa in die digitale Agora: E-Partizipation als Element einer lebendigen Demokratie, in: *Hill/Schliesky* (Hrsg.), Die Neubestimmung der Privatheit, 2014, 193 (215 f.); *Masser/Pistoia/Nitzsche*, Bürgerbeteiligung und Web 2.0, 2013, S. 37 ff.; *Thormann*, DÖV 2013, 325 ff.

geln) wie bei Wahlen von seinem staatsbürgerlichen *status activus* Gebrauch.⁴¹ In der Bürger- bzw. Volksbefragung vollzieht sich deshalb Teilhabe an der Ausübung hoheitlicher Entscheidungsgewalt⁴² – jenseits einer ausschließlich im gesellschaftlichen Bereich verwurzelten Meinungserkundung.⁴³ Die Befragung lässt das Volk als Organ staatlicher bzw. kommunaler Willensbildung zu Wort kommen⁴⁴ – und spricht es als ebensolches an. Dass die Befragung nicht in eine rechtlich bindende Willensentscheidung mündet, ändert daran nichts. Denn Staatswillensbildung ist nicht notwendig an unmittelbar rechtsverbindliche Wirkungen gebunden.⁴⁵

b) Abgrenzung zu dezisiven Formen direkter Demokratie

Auch von den in den Kommunal- bzw. Landesverfassungen bereits etablierten Instrumenten des Einwohnerantrags, des Bürger-/Volksbegehrens und -entscheides unterscheidet sich die Befragung in ihrem Wesen. Bei jenen geht die Initiative regelmäßig von dem Souverän selbst aus; sie sind Teil einer Demokratie „von unten“. Die Bürger-/Volksbefragung legt die Initiativgewalt demgegenüber regelmäßig (wenn auch nicht notwendiger-

41 In diesem Sinne auch BVerfGE 8, 104 (115); *Ebsen*, AöR 110 (1985), 2 (23 f.); *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 2014, 1 (3); *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, 2009, Rn. 248 f.

42 Vordergründig a.A. BVerfGE 83, 60 (74): „Aus dem Bereich des demokratisch zu legitimierenden Handelns scheiden bloß vorbereitende und rein konsultative Tätigkeiten grundsätzlich aus. [...] Verdichtet sich indes die unverbindliche, bloß beratende Teilhabe an der Verwaltung zur Mitentscheidung (vgl. dazu Schmitt Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31, 175 [183 f.]), so wird staatliche Herrschaft ausgeübt, die stets demokratisch, d. h. vom Staatsvolk, legitimiert sein muß.“ Die Passage insinuiert eine staatsrechtlich relevante Trennlinie zwischen (nicht legitimationsbedürftiger) *Mitwirkung* und (legitimationsbedürftiger) *Mitentscheidung*. Sie bezieht sich allerdings lediglich auf Beiräte und sonstige *Expertengremien*, die mit *beratenden Aufgaben* befasst sind. Die formelle Mitwirkung des Volkes in Gestalt von – verbindlichen oder unverbindlichen – Abstimmungen an der staatlichen Willensbildung geht demgegenüber immer mit einer Ausübung von Staatsgewalt einher.

43 BVerfGE 8, 104 (114); 8, 122 (133 f.); a.A. Gesetzesentwurf der Bayerischen Staatsregierung zur Änderung des Landeswahlgesetzes, BayLT-Drucks. 17/1745, S. 4.

44 BVerfGE 8, 104 (114 u. 116 f.); *Everts* (Fn. 24), S. 102 u. 393.

45 BVerfGE 8, 104 (114). Dazu im Weiteren insbesondere I. 3., S. 24 ff.

weise) in die Hände des Repräsentativorgans – und ist damit eine Erscheinungsform einer Demokratie „von oben“.⁴⁶

Zwar kennen auch einige Kommunal-⁴⁷ und Landesverfassungen⁴⁸ bereits Erscheinungsformen einer solchen „top-down“-Demokratie, die in einen Bürger-/Volksentscheid münden: das (dezisive) Ratsreferendum bzw. das Volksreferendum. Aber auch von diesen Instrumenten unterscheidet sich die Bürger-/Volksbefragung in zwei Aspekten: Sie presst sich zum einen nicht notwendig in das Korsett des „Ja/Nein-Schema“;⁴⁹ vielmehr kann sie grundsätzlich auch weitere Teilaspekte mit differenzierten Antwortmöglichkeiten bei der Erforschung der Meinung einbeziehen.⁵⁰

Vor allem fehlt der Befragung zum anderen – im Unterschied zum Entscheid⁵¹ – die rechtliche Bindungswirkung.⁵² Sie ist nicht auf eine verbindliche Sachentscheidung des Volkes angelegt. Vielmehr soll sie dem Repräsentativorgan lediglich die Richtung der Bürgermeinung aufzeigen, ohne ihm inhaltlich rechtlich bindende Daumenschrauben anzulegen. Im Anschluss an die Befragung kann die Vertretung im Grundsatz weiterhin

46 Kritisch zur Volksbefragung insoweit bspw. *Möstl* (Fn. 4), 223.

47 Siehe § 21 Abs. 1 Bad-WürttGemO; Art. 18a Abs. 2 BayGO; Art. 12a BayLKRö; § 26 Abs. 1 S. 2 GO NRW; § 17a Abs. 1 S. 2 RhPfGemO; § 21a Abs. 1 S. 2 SaarlKSVG; § 24 Abs. 1 SächsGemO; § 27 Abs. 2 S. 1 KVVVG LSA; § 16g Abs. 1 SchlHGO.

48 Art. 60 Abs. 2 Bad-WürttVerf; Art. 75 Abs. 2 S. 2 BayVerf (bei Verfassungsänderungen); Art. 68 Abs. 3 Verf NRW; Art. 114 f. RhPfVerf (dazu *Martini*, in: *Brocker/Droege/Jutzi* (Hrsg.), *RhPfVerf*, 2. Aufl., 2014, Art. 114, Rn. 1 ff.); neuerdings auch Art. 50 Abs. 4b HmbVerf; dazu *Bü-Drucks. 21/417*, S. 2. Allgemein zu dem Instrument des Referendums: *Kämmerer/Ernst/Winter* (Fn. 20), 349 ff.

49 *Ziegler*, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974, S. 230.

50 Vgl. auch BVerfGE 8, 104 (112) sowie II.5.b.bb, S. 65. Die differenzierteren Antwortmöglichkeiten stellen dann auch besondere Anforderungen an die Auswertung und Würdigung der Ergebnisse.

51 Vgl. zur zeitlichen Reichweite der Bindungswirkung etwa *Wittreck*, Einleitung: Direkte und repräsentative Demokratie zwischen Konkurrenz und Konkordanz, in: ders. (Hrsg.), *Volks- und Parlamentsgesetzgeber: Konkurrenz oder Konkordanz?*, 2012, S. 9 (16); *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet..., 2011, S. 65 ff. und 80 ff.; jüngst etwa VGH Baden-Württemberg, DVBl. 2015, 117 f.

52 Vgl. statt vieler BVerfGE 8, 104 (122); *Knemeyer*, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, 2. Aufl., 1997, S. 121; *Ziegler* (Fn. 49), S. 192; *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, 44.

frei über den Sachgegenstand entscheiden.⁵³ Die Befragung nimmt damit als Hybrid eine Mittelposition zwischen klassischen Formen der Mitentscheidung des Volkes durch Bürger-/Volksentscheid auf der einen Seite und der Mitwirkung an der politischen Willensbildung durch informelle Gestaltungsformen deliberativer Demokratie auf der anderen Seite ein. Die Befragung ist insoweit gleichsam die „kleine Schwester“ des Bürger- bzw. Volksentscheids.

3. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Jeder Eingriff in das anatomische Gefüge direkter und indirekter Demokratie muss nicht nur guten kurativen Ideen folgen, sondern bedarf auch einer *lege artis*, also verfassungsgemäß, erfolgenden Umsetzung. Das konsultative Referendum verlangt insoweit besonderes handwerkliches Geschick: Auf der einen Seite spielt es mit der Glaubwürdigkeit des Prinzips der Volksherrschaft und ihrer Willensbildungssysteme, deren inneren Anspruch *Tom Stoppard* mit den Worten pointierte: „It’s not the voting that’s democracy, it’s the counting.“ Auf der anderen Seite erschöpft sich die Befragung allerdings auch nicht in einer unverbindlichen Meinungserhebung: In ihr äußert sich staatliche bzw. kommunale Willensbildung, die auf das Repräsentativorgan als Herzkammer des politischen Willensbildungssystems einwirkt.

Zwar beschneidet eine Befragung weder formell das Entscheidungsrecht des demokratisch legitimierten Organs noch beeinträchtigt sie abstrakt seinen Kompetenzbereich, da ihre Einleitung stets von seinem Initiativantrag abhängt. Als Ausfluss des Grundsatzes der Organtreue⁵⁴ ist das Repräsentativorgan lediglich dazu verpflichtet, das Ergebnis einer Befragung einer sachlichen Würdigung zu unterziehen und in seine politische Abwägung aufzunehmen.⁵⁵ Die Bevölkerung ist weder in der Lage, es dazu zu zwingen, eine Befragung einzuleiten noch ihre Ergebnisse umzuset-

53 Zu einer (bisweilen befürchteten) rechtlichen „Verantwortungsdiffusion“, die den Zusammenhang zwischen Kompetenz und Verantwortung durchbricht, indem sich das Parlament unter Berufung auf die Autorität des Volksvotums von eigener Verantwortung freizeichnet, kommt es daher nicht. So aber *Heußner/Pautsch* (Fn. 41), 6; *Haverkate*, Verfassungslehre, 1992, S. 370. Zu den verfassungsrechtlichen Auswirkungen einer politisch-faktischen Bindungswirkung aber sogleich unter 3.

54 Dazu etwa *Martini* (Fn. 51), S. 63, 84 ff.

55 Vgl. LVerfGE 19, 39 (56); a.A. *Burgi* (Fn. 4), 47.

zen. Es gilt insoweit das Zauberlehrling-Prinzip: „Als Geister ruft euch nur zu seinem Zwecke, erst hervor der alte Meister“.

Das zur Entscheidung berufene Organ wird dann die Geister der Bürgerbeteiligung, die es rief, aber nicht mehr ohne Weiteres los: Wer den Souverän in einer wahlrechtsähnlichen Weise an die Urne gerufen hat, wird sich über das Votum, das er dann bekundet, nur schwer hinwegsetzen können.⁵⁶ Die Befragung kann die Unvoreingenommenheit der Entscheidungsfindung in dem Repräsentativorgan beeinträchtigen und in der Bürgerschaft eine Erwartungshaltung auslösen, die jede Abweichung von dem Bürgervotum mit Frustration und Abwendung vom „politischen Zirkus“ quittiert. Sie entfaltet eine *faktische Bindungswirkung*, die in ihrer Intensität mitunter nahe an die rechtliche Bindungswirkung der dezisiven Volksabstimmung heranreicht.⁵⁷ In besonderer Weise gilt dies dann, wenn sich das Repräsentativorgan im Vorfeld selbst politisch dahin bindet, dem Votum der Bürger in jedem Falle Folge leisten zu wollen (sog. *scheinkonsultative Abstimmung*).⁵⁸ Die Befragung kann die demokratisch legitimierten Entscheidungsträger dadurch zu „Geiseln der Volksmeinung“ machen.

Nicht alleine das *amtliche Ergebnis* der Befragung ist geeignet, Druck auf das Repräsentativorgan auszuüben. Bereits ihre *Existenz* als solche kann den Handlungsspielraum des Parlaments bzw. der kommunalen Vertretung faktisch einengen: Verschließt sich das Repräsentativorgan – trotz einer hitzigen politischen Diskussion, die geradezu nach einer Konsultation des Souveräns ruft – dem politischen Wunsch nach einer Befragung, setzt es sich dem Vorwurf aus, die Meinung des Volkes, das zu vertreten es

56 Vgl. auch *Dach*, ZG 2 (1987), 158 (163); *Möstl* (Fn. 4), 220 unter Hinweis auf eine Äußerung des Ministerpräsidenten *Horst Seehofer*; *Meyer*, Öffentliche Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 22.4.2015, Bü-Drucks. 21/2, S. 7.

57 Ebenso *Dach* (Fn. 56), 164; *Heußner/Pautsch* (Fn. 41), 3; *Rommelfanger* (Fn. 17), S. 269.

58 *Rommelfanger* (Fn. 17), S. 43. Vgl. etwa die Aussage des Berliner Sportsenators *Frank Henkel* im Falle der Befragung zur Bewerbung für die Olympischen und Paralympischen Spiele: Das Ergebnis sei zwar rechtlich nicht bindend, aber „der Senat wird das Votum akzeptieren, egal wie knapp es ist“; siehe *Anonymous*, Volksbefragung zu Olympia am 13. September, Welt online vom 20.1.2015. Solche Selbstbindungen kritisiert *Patzelt*, Welche plebiszitären Instrumente können wir brauchen?, in: *Feld/Huber/Jung et al.* (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2010, 2011, S. 63 (87 ff.) als an der „Grenze politischer Perversion“ sich bewegenden Prozess der Informalisierung des Politischen.

für sich reklamiert, nicht einmal hören bzw. wahrhaben zu wollen.⁵⁹ Dies kann gut organisierten Interessengruppen oder Rats- bzw. Parlamentsfraktionen eine scharfe Waffe in die Hand geben, mit der sich eine Konsultation politisch erzwingen lässt.⁶⁰ Sobald das Instrument der Befragung existiert, wirkt es als institutionelles Drohprojektil auf den politischen Diskurs des Gemeinwesens ein. Das von Aufträgen und Weisungen freie Mandat der Abgeordneten⁶¹ bzw. Gemeinderäte und die freie Willensbildung der Regierung als Teil des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung⁶² beeinträchtigt das zwar nicht unmittelbar rechtlich, sehr wohl aber politisch. Mittelbar kann die Befragung auf diese Weise das institutionelle Gefüge des demokratischen Entscheidungssystems nachhaltig verschieben. Zwar entspricht es auch dem Anspruch jeder informellen Konsultation, etwa eines Bürgerhaushalts, auf die Meinungsbildung der Entscheidungsträger einzuwirken. Die Bürger-/Volksbefragung formalisiert diese Einwirkungsmöglichkeit durch ihre wahlaktsgleiche Ausgestaltung jedoch in einer für das staatliche System der Willensbildung relevanten Weise.⁶³

Die Zulässigkeit einer Bürger-/Volksbefragung ohne gleichzeitige Verfassungsänderung als Instrument einer Demokratie „von oben“ versteht sich insoweit nicht von selbst. Sich auf ihre rechtliche Unverbindlichkeit zurückzuziehen, erweist sich aufgrund ihrer faktischen Bindungswirkung in der politischen Wirklichkeit⁶⁴ häufig als Selbstbeschwörungsformel. Sie muss sich in ihrer Ausgestaltung sowie in ihrer faktischen Ausstrahlungs-

59 Vgl. dazu *Ebsen*, DVBl. 1984, 1107 (1110); in eine ähnliche Richtung argumentierend *Thum* (Fn. 4), 230.

60 Zu der Frage, welches Quorum für die Einleitung der Befragung sachgerecht ist bzw. ob die Berücksichtigung des Ergebnisses der Befragung – wie bei dem Bürger- bzw. Volksentscheid – von einem Beteiligungsquorum der Bürger abhängen sollte, siehe II. 2. a), S. 53 bzw. II. 2. b), S. 56.

61 Art. 38 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG; Art. 27 Abs. 3 S. 2 Bad-WürttVerf; Art. 13 Abs. 2 S. 2 BayVerf; Art. 38 Abs. 4 S. 2 BerlVerf; Art. 56 Abs. 1 BbgVerf; Art. 83 Abs. 1 S. 3 BremVerf; Art. 7 Abs. 1 S. 2 HmbVerf; in Hessen fehlt es an einer ausdrücklichen Regelung. Der Grundsatz des freien Mandats gilt dennoch; er lässt sich aus Art. 77 HessVerf ableiten; Art. 22 Abs. 1 Verf M-V; Art. 12 S. 2 NdsVerf; Art. 30 Abs. 2 Verf NRW; Art. 79 Abs. 2 S. 2 RhPfVerf; Art. 66 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 SaarlVerf; Art. 39 Abs. 3 S. 2 SächsVerf; Art. 41 Abs. 2 S. 2 LSAVerf; Art. 17 Abs. 1 S. 2 SchlHVerf; Art. 53 Abs. 1 S. 2 ThürVerf.

62 BVerfGE 124, 78 (109). Dazu auch im Einzelnen I. 3. a) bb) (1), S. 31.

63 In diesem Sinne auch BVerfGE 8, 104 (114 f.); *Möstl* (Fn. 4), 220.

64 *Meyer* (Fn. 3), S. 69, ebenso im Rahmen der mündlichen Anhörung, Bü-Drucks. 21/2, S. 7. *Kämmerer* (Fn. 20), S. 74, geht von einer politischen, nicht aber einer

und Bindungswirkung vielmehr in die Machtbalance einfügen, welche die Verfassung für das Verhältnis der Staatsorgane konzipiert hat.

a) Die Volksbefragung als Teilhabe des Volkes an der Ausübung von Staatsgewalt

Das GG zeigt sich in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG („und Abstimmungen“)⁶⁵ für eine direktdemokratische Mitwirkung an der Ausübung von Staatsgewalt grundsätzlich offen, zieht der Befragung aber zugleich auch Grenzen. Es kennt den Begriff und das Instrument der Volksbefragung – wenn auch nur an versteckter Stelle: Für den speziellen Ausnahmefall einer Neugliederung der Gebiete Badens, Württemberg-Badens und Württemberg-Hohenzollerns (Art. 118 S. 2 GG) sowie für die Änderung der Landeszugehörigkeit (Art. 29 Abs. 4, 5 und 6 GG) sieht es eine Befragung ausdrücklich vor.⁶⁶ Das legt für das übrige Koordinatensystem des GG einen Gegen-schluss nahe: Die Durchführung einer Volksbefragung ist die Ausnahme und steht grundsätzlich unter Verfassungsvorbehalt.⁶⁷ Da das Volk mit ihr an der Ausübung hoheitlicher Entscheidungsgewalt teilhat, bedarf sie einer näheren Ausformung in der Institutionenordnung.

Gleichzeitig lässt das GG den Ländern bei der Ausgestaltung direktdemokratischer Elemente in ihren verfassungsrechtlichen Ordnungen weiten Freiraum – vorausgesetzt, sie entleeren das als verfassungsrechtliches Es-

rechtlichen Bindung aus. Skeptisch hingegen *Wagner*, Öffentliche Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 22.4.2015, Bü-Drucks. 21/2, S. 5.

65 Zu der Frage, ob Befragungen Abstimmungen in diesem verfassungsrechtlichen Sinne sein können, siehe (ablehnend) *Krause*, § 35 – Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 2005, Rn. 24; anders zu Recht demgegenüber *Everts* (Fn. 24), S. 106 f.; *Neumann* (Fn. 41), Rn. 245 ff.

66 Ob diese nicht das gesamte Staatsvolk adressierenden Territorialplebiszite Abstimmungen i. S. d. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG sind, wird teilweise bezweifelt. Dazu m. w. N. zum Streitstand *Guckelberger* (Fn. 10), 6. Zur Praxis der Territorialplebiszite in der deutschen Verfassungshistorie *Rommelfanger* (Fn. 17), S. 149 ff.

67 In diesem Sinne bereits etwa *Everts* (Fn. 24), S. 188; *Martini* (Fn. 51), S. 23; *Sommerrmann*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl., 2010, Art. 20 Abs. 2, Rn. 162. A. A. *Burgi* (Fn. 4), 46, mit dem Argument, dass die Verfassung mit Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG „Wahlen und Abstimmungen“ noch vor der Aufteilung der Staatsgewalten vorsieht.

sential in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG vorgesehene Repräsentativorgan nicht vollständig seiner Funktion.⁶⁸

Die Landesverfassungen regeln bisher lediglich das Instrument der Volksinitiative, des Volksbegehrens und des Volksentscheids sowie in einzelnen Ländern das Verfassungsreferendum⁶⁹. Das indiziert eine grundsätzlich abschließende Ausgestaltung⁷⁰ der Formen direktdemokratischer Teilhabe des Volkes an der legislativen (aa) und exekutiven (bb) staatlichen Willensbildung.

aa) Volksbefragungen zu Gegenständen der Landesgesetzgebung

Soll eine Volksbefragung auf den Prozess der Gesetzgebung einwirken, bedarf sie (entgegen häufig vertretener Auffassung)⁷¹ schon angesichts der prozeduralen und institutionellen Formenbindung der Gesetzgebung einer

68 Vgl. dazu etwa BayVerfGH, Entscheidung vom 29.8.1987, NVwZ-RR 1998, 82 (85 f.); *Guckelberger* (Fn. 10), 11 f. m. w. N.

69 Siehe dazu Fn. 48.

70 In diesem Sinne jedenfalls Art. 66 Abs. 2 lit. a BremVerf: Die vom Volke ausgehende Staatsgewalt wird ausgeübt „unmittelbar [...] durch Abstimmungen (Volksentscheid) und durch Wahl zur Volksvertretung (Landtag)“; ferner Art. 71 HessVerf: „Das Volk handelt [...] unmittelbar durch Volksabstimmung (Volkswahl, Volksbegehren und Volksentscheid), mittelbar durch die Beschlüsse der verfassungsgemäß bestellten Organe“; Art. 2 Verf NRW: „Das Volk bekundet seinen Willen durch Wahl, Volksbegehren und Volksentscheid“; ähnlich Art. 45 S. 2 ThürVerf.

71 *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl., 2015, Art. 20 (Demokratie), Rn. 111 m. w. N.; *Elicker*, ZRP 2004, 225 (229); *Ebsen* (Fn. 41), 13 ff. (der Befragungen konsequenterweise zumindest aber einem Gesetzesvorbehalt unterworfen sieht [23 f.]); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog et al. (Hrsg.), GG, Art. 20 Abs. 2 S. 2 (2010), Rn. 114 m. w. N.; *Hofmann*, Verfassungsrechtliche Perspektiven, 1995, S. 195; *Pieroth*, JuS 2010, 473 (477); *Volkman*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Art. 20 C (2001), Rn. 59; prägnant *Pestalozza*, NJW 1981, 733 (735): „Denkbar ist auch, daß Regierungen von sich aus und ohne besondere einfachgesetzliche Ermächtigungen die Bürger befragen“; wie hier aber etwa *Dach* (Fn. 56), 162 ff.; *Everts* (Fn. 24), S. 162 ff.; *Heußner/Pautsch* (Fn. 41), 2 f.; *Kämmerer/Ernst/Winter* (Fn. 20), 352; *Sommermann* (Fn. 67), Art. 20 Abs. 2, Rn. 162; wohl auch BayVerfGH, Urt. v. 14.11.1994 – Vf. 95-IX-94, BeckRS 1994, 10093, Rn. 113 ff.; vorsichtig *Rommelfanger* (Fn. 17), S. 117 ff.

verfassungsrechtlichen Grundlage.⁷² Denn die Landesverfassungen haben die Gesetzgebung, insbesondere die Ausgestaltung ihrer Mitwirkungsformen, einer formalisierten und im rechtlichen Sinne abschließenden Ordnung unterworfen.⁷³ Diese umfasst insbesondere auch die Austarierung des Verhältnisses zwischen repräsentativ- und direktdemokratischen Elementen.⁷⁴ Der einfache Gesetzgeber darf sie nicht geräuschlos durch Einführung neuer Typen der Gesetzesmitwirkung, in denen sich Ausübung legislativer Staatsgewalt vollzieht, aus der Balance bringen.⁷⁵

Die Landesverfassungen kennen nur ein Element der Volksbeteiligung „von unten“: den Volksentscheid und seine Vorstufen. Die Volksbefragung ist – als ihr konsultatives Gegenstück – plebiszitäres Element „von oben“ und hat damit eine andere Stoßrichtung.⁷⁶ Wie die anderen direktdemokratischen Erscheinungsformen räumt sie dem Staatsvolk aber eine aktive Mitwirkung an der Staatswillensbildung ein⁷⁷ und greift dadurch strukturell in den Gesetzgebungsprozess ein. Ohne Verfassungsänderung ausgeschlossen sind damit alle Volksbefragungen, die Gegenstände betreffen, welche durch formelles Gesetz – sei es im Haushaltsgesetz, sei es in materiellen Parlamentsgesetzen – geregelt werden müssen.

Das bayerische Gesetz zur Einführung von Volksbefragungen schließt folgerichtig Befragungen für Gegenstände der Gesetzgebung, also den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Gesetzen, ausdrücklich aus

72 Krause (Fn. 65), Rn. 23, hält eine Volksbefragung per se für verfassungsrechtlich unzulässig. Sie verstoße gegen das Prinzip der Volkssouveränität und das Rechtsstaatsprinzip.

73 In diesem Sinne klar Art. 65 Abs. 2 S. 1 SaarlVerf („Der Landtag übt die gesetzgebende Gewalt aus, soweit sie nicht durch die Verfassung dem Volke unmittelbar vorbehalten ist“); ähnlich Art. 77 Abs. 1 LSaVerf; siehe etwa auch Art. 2 Abs. 4 S. 1 BbgVerf („Die Gesetzgebung wird durch Volksentscheid und durch den Landtag ausgeübt“); nahezu wortgleich Art. 48 Abs. 2 HmbVerf; Art. 107 RhPfVerf.; Art. 3 Abs. 2 S. 1 SächsVerf.; Art. 37 Abs. 2 SchlHVerf.

74 Vgl. Möstl (Fn. 4), 220.

75 Vgl. auch das Delegationsverbot des Art. 70 Abs. 3 BayVerf („Das Recht der Gesetzgebung kann vom Landtag nicht übertragen werden, auch nicht auf seine Ausschüsse“); ähnlich Art. 65 Abs. 2 S. 2 SaarlVerf. Ferner BayVerfGH, Urt. v. 14.11.1994 – Vf. 95-IX-94, BeckRS 1994, 10093, Rn. 113 ff.; vgl. auch BayVerfGH, NVwZ-RR 2000, 401 ff.

76 Vgl. Möstl (Fn. 4), 221; a. A. Thum (Fn. 4), 225.

77 BVerfGE 8, 104 (114 f.); dazu auch bereits I. 2. a) bb), S. 22.

(Art. 88a Abs. 1 S. 2 BayLWG).⁷⁸ Es lässt sie nur für Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung zu, die sich im originären Kompetenzbereich der Exekutive bewegen.⁷⁹ Als Befragungsgegenstand verbleibt ihr grundsätzlich nur der engere Bereich staatlicher Primärverantwortung der Exekutive und vorparlamentarischer politischer Steuerung, etwa die Durchführung staatlicher Infrastrukturvorhaben oder die Ausübung gesellschaftsrechtlicher Mitwirkungsrechte des Staates bei öffentlich-privaten Partnerschaften.⁸⁰

bb) Volksbefragungen zu Gegenständen der politischen Staatsleitung

Lässt ein Gesetz (wie Art. 88a Abs. 1 S. 2 BayLWG) ausschließlich eine Volksbefragung zu Sachmaterien der Exekutive zu, umschifft es verfassungsrechtlichen Klippen nur auf den ersten Blick. Denn auch in diesen Konstellationen wirkt die Volksbefragung unmittelbar auf die staatliche Willensbildung ein: Sie erzeugt eine faktische Bindung der Exekutive und reicht damit in deren verfassungsrechtlich geschützten Kompetenzbereich hinein.⁸¹ Nicht selten berührt eine exekutivische Volksbefragung durch ihre finanziellen Ausstrahlungswirkungen auch die Budgetverantwortung des Parlaments.⁸²

78 Dieser Ausschlussstatbestand trägt insbesondere der Rspr. des BayVerfGH Rechnung, der für Änderungen des Gesetzgebungsverfahrens eine Verfassungsänderung fordert, vgl. VerfGH 47, 265.

79 Zur Frage, ob Volksabstimmungen über Verwaltungsentscheidungen zulässig sind und wo die Grenzlinie verläuft, *Burgi* (Fn. 4), 35; *Guckelberger* (Fn. 10), 13 ff.; *Mörtl* (Fn. 4), 222.

80 BayLT-Drucks. 17/1745, S. 5.

81 In diesem Sinne auch *Heußner/Pautsch* (Fn. 41), 3 f.; *Sommermann* (Fn. 67), Art. 20 Abs. 2, Rn. 162.

82 Zur Vereinbarkeit von Befragungen mit der verfassungsrechtlich verankerten Budgetverantwortung siehe im Einzelnen unten II.1.c.bb, S. 50.

(1) Eigenständiger Kompetenzbereich der Exekutive

Die Landesverfassungen übertragen die Staatsleitung der Regierung.⁸³ Deren Kompetenzen grenzen sie durch Organisationsprinzipien gegeneinander ab – insbesondere die Ressorthoheit der Minister und die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten⁸⁴. Bei der Ausfüllung ihrer Kompetenzen verfügen die Regierung als Kollegialorgan und ihre einzelnen Handlungsträger über einen der Einwirkung anderer Organe entzogenen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.⁸⁵

a) Inhalt des Kernbereichsschutzes

Merkmal dieser Eigenverantwortung ist ein „grundsätzlich nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“, den die Regierung als eigenständiges Staatsorgan⁸⁶ nicht durch Zugriff einer anderen Staatsgewalt verlieren darf.⁸⁷ Dieser Kernbestand an Aufgaben ist Ausfluss des Grundsatzes der Gewaltenteilung, der alle drei Gewalten mit der Schutzzone eines eigenständigen Aktionsradius umhegt. Die Verantwortung der Regierung gegenüber dem Volk setzt die Existenz eines solchen Kompetenzbereichs notwendigerweise voraus.⁸⁸ Denn Verantwortung kann ein Organ nur für diejenigen Handlungen übernehmen, die es in eigener Entscheidungshoheit treffen konnte;⁸⁹ ohne die Möglichkeit autonomer Willensbildung ist Regieren nicht möglich.⁹⁰

Weder das Parlament noch das Volk darf in diesen Bereich exekutiver Staatsgewalt hineinwirken, solange ihnen ein solches Mitregieren nicht

83 Siehe etwa Art. 55 Abs. 1 BerlVerf („Die Regierung wird durch den Senat ausgeübt“); Art. 41 Abs. 1 Verf M-V („Die Landesregierung steht an der Spitze der vollziehenden Gewalt.“); Art. 26 Abs. 1 S. 1 SchlHVerf („Die Landesregierung ist im Bereich der vollziehenden Gewalt oberstes Leitungs-, Entscheidungs- und Vollzugsorgan.“).

84 Vgl. etwa Art. 89 BbgVerf, Art. 55 Abs. 1, 2 Verf NRW, Art. 76 Abs. 1 ThürVerf.

85 Vgl. etwa Art. 51 Abs. 2 SächsVerf; BVerfGE 22, 106 (111); 106, 51 (60). Dazu bspw. Grzeszick (Fn. 71), Art. 20, Rn. 88; Schnabel/Freund, DÖV 2012, 192 ff.

86 Vgl. z. B. Art. 98 ff. RhPfVerf.

87 BVerfGE 67, 100 (139).

88 BVerfGE 67, 100 (139); 110, 119 (214); 124, 78 (109).

89 Vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 65 (2008), Rn. 94.

90 Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 43 (2015), Rn. 106 f. m.w.N.

verfassungsrechtlich hinreichend klar gestattet ist. Aus diesem Grund ist es dem Parlament auch verwehrt, Entscheidungen, die in diesen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung eindringen, zum Gegenstand eines konsultativen Referendums zu machen.

β) Dispositionsbefugnis der Regierung über ihre Kompetenzausübung

Der Schutztosopos „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ schützt die Exekutive vor einem *ungewollten* Eindringen Dritter in ihren Zuständigkeitsradius, verwehrt es ihr hingegen nicht zwingend, andere Verfassungsorgane oder das Volk in ihre Kompetenzausübung, insbesondere den Prozess ihrer eigenen Entscheidungs*findung*, einzubeziehen.⁹¹ Wenn sie Dritten bewusst eine Einwirkung auf ihre Kompetenzen ermöglicht, bedarf sie grundsätzlich keines verfassungsrechtlichen Schutzes vor sich selbst.⁹² Macht der Gesetzgeber – wie in Bayern – die Einleitung einer Befragung (und damit auch die Möglichkeit des Volkes, in die Schutzzzone der Exekutive einzudringen) von der Zustimmung der Regierung abhängig, sind ihre verfassungsrechtlichen Rechte daher *prima facie* insoweit grundsätzlich hinreichend gewahrt.

(2) Einwirkungsrecht des Parlaments jenseits des Kernbereichsschutzes

Jenseits des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung verfügt das Parlament als Gravitationszentrum der politischen Willensbildung gegenüber der Regierung (auch ohne nähere Ausformung) über Kontroll- und Zu-

91 Das gilt auch für die Erstellung von Gesetzesentwürfen, mit deren Ausarbeitung – vorbehaltlich haushaltsrechtlicher Schranken – grundsätzlich auch externe Dritte beauftragt werden dürfen. Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen des sog. Gesetzgebungsoutsourcings bspw. BT-Drucks. 17/9266; *Kloepfer*, NJW 2011, 131 (134).

92 Anderes folgt auch nicht aus dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG. Er setzt einer funktionellen Privatisierung Grenzen, hat dabei aber zum einen Fälle der (vollständigen) Delegation von Vollzugsaufgaben vor Augen und kann als Regelvorbehalt zum anderen allenfalls die ständige Übertragung exekutiver Entscheidungsmacht beschränken, vgl. dazu etwa *Thiele*, Der Staat 49 (2010), 274 (288 ff).

griffsrechte.⁹³ Verfassungen weisen Regierung und Parlament die Aufgabe der Staatsleitung insoweit „zur gesamten Hand“⁹⁴ zu. Das legt den Schluss nahe, dass auch der Souverän als Quell aller Staatsgewalt im Wege eines konsultativen Referendums in die Staatsleitungstätigkeit hineinwirken darf.⁹⁵

Die Machtverteilung, welche die Verfassung zwischen den Verfassungsorganen vorgesehen hat, kann jedoch auch durch eine solche Teilhabe des Volkes an der exekutivischen Staatsgewalt aus dem Gleichgewicht geraten. Das gilt insbesondere dann, wenn der direkt geäußerte Volkswille dem Willen der Parlamentsmehrheit widerspricht. Die faktische Einwirkung des Volkes auf Gubernativ- und Exekutiventscheidungen beschränkt dann

93 Das allgemeine Kontrollrecht der Gesetzgebung gegenüber der Exekutive bringt bspw. Art. 20 Abs. 1 S. 3 a.E. Verf M-V klar mit den Worten zum Ausdruck: „[Der Landtag] kontrolliert die Tätigkeit der Landesregierung und der Landesverwaltung“. Vgl. auch den Informationsanspruch des Abgeordneten in Art. 45 Abs. 1 S. 3 BerlVerf; Art. 56 Abs. 2 BbgVerf; Art. 100 Abs. 1 BremVerf; Art. 25 Abs. 2 HmbVerf; Art. 40 Verf M-V; Art. 24 NdsVerf; Art. 89a RhPfVerf; Art. 51 SächsVerf; Art. 53, 56 Abs. 4 LSAVerf; Art. 29 SchlHVerf; Art. 67 ThürVerf. Siehe auch BVerfGE 95, 1 (16); 9, 268 (280); *Wißmann*, VVDStRL 73 (2014), 379 (415 ff.); kritisch *Guckelberger* (Fn. 10), 14 f.

94 *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1957), 9 (37 f.).

95 Die Landesverfassungen gestalten die Trägerschaft der Staatsgewalt aber sehr unterschiedlich aus. Im Wesentlichen lassen sich zwei normative Konzepte unterscheiden. Eine erste Gruppe von Landesverfassungen zeigt sich in ihrem Wortlaut gegenüber einer unmittelbaren Einwirkung des Volkes auf die Ausübung der Exekutivgewalt grundsätzlich offen: Sie regelt (wie Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG auch), dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, ohne dies im Detail auf die einzelnen Gewalten herunterzubrechen oder zwischen den Mitwirkungsformen des Volkes bei ihrer Wahrnehmung klar zu differenzieren (vgl. Art. 3 Abs. 1 Verf M-V; Art. 70 f. HessVerf; Art. 2 Abs. 1 NdsVerf; Art. 74 Abs. 2; Art. 75 RhPfVerf [„Das Volk handelt ... durch seine Staatsbürger“]; Art. 61 Abs. 1 S. 2 SaarlVerf; Art. 2 Abs. 2 LSAVerf). Als Einwirkungsmöglichkeiten sehen diese Vorschriften allgemein „Wahlen und Abstimmungen“ vor (anders nur Art. 75 RhPfVerf [„Das Volk handelt nach den Bestimmungen dieser Verfassung“]). Eine zweite, größere Gruppe von Landesverfassungen weist die einzelnen Gewalten jeweils abschließend bestimmten Verfassungsorganen zu, ohne bei der Ausübung der Exekutivgewalt das Volk zu erwähnen. Das gilt insbesondere für die Verfassungen Baden-Württembergs, Bayerns, Berlins, Brandenburgs, Bremens, Nordrhein-Westfalens, Sachsens, Thüringens und Schleswig-Holsteins (siehe dazu im Einzelnen die Nachweise in Fn. 104-106). Diese Landesverfassungen sind insoweit in ihrem Wortlaut und (durch die kontrastierende, ausdrückliche Erwähnung des Volkes bei der Gesetzgebung) in ihrer Systematik abschließend. Für eine Beteiligung des Volkes an der Ausübung der Exekutivgewalt lassen sie a priori keinen Raum.

nämlich den politischen Handlungsspielraum des Parlaments. Das Volk tritt als „dritter Spieler“ auf den Plan, obwohl die Verfassung seine unmittelbare Mitwirkung nicht näher explizit ausgeformt hat.

Besonders brisant ist dies, wenn alleine der Regierung das Recht vorbehalten ist, eine Befragung einzuleiten.⁹⁶ Denn dann sind die politische Steuerungsmacht des Parlaments sowie das Verhältnis zwischen seinen Kompetenzen als Repräsentativorgan und dem Volk berührt.

Aber auch dann, wenn das Parlament durch Beschluss (etwa seiner Mehrheit oder eines Quorums von einem Viertel), eine Volksbefragung initiieren kann,⁹⁷ wirkt ihre faktische Bindungskraft auf das politische Binngleichgewicht zwischen den politischen Gruppen, insbesondere zwischen der Parlamentsmehrheit und der Opposition, ein. Sie verschiebt das durch das Institutionensystem der Verfassung ausbalancierte Machtgefüge und die damit verbundenen Chancen zur Durchsetzung politischer Gestaltungskonzepte.

(3) Schlussfolgerungen

Besteht für den Bereich der Gesetzgebung durch das Volk ein Verfassungsvorbehalt für die Durchführung einer Volksbefragung, so gilt das als Teil eines konsistenten Konzepts der Verfassungseinheit grundsätzlich in gleicher Weise für die Teilhabe an der exekutivischen Steuerung des Staatswesens. Zu den Wesensmerkmalen einer Verfassung gehört es nämlich, die Grundzüge der Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk selbst zu regeln.⁹⁸ Sie zeichnet die Ordnung vor, die das Zusammenwirken der Verfassungsorgane strukturiert und austariert.

Verfassungsrechtliche Kompetenzen und Schutzzonen, wie der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, stehen nur eingeschränkt zur Disposition der Verfassungsorgane: Für sie gilt der Grundgedanke *volenti non fit iniuria* nicht vorbehaltlos. Vielmehr gestaltet die Verfassung ihre innere kompetenzielle Ordnung förmlich aus: Der Aufgabenzuweisung entspricht

96 Auch aus diesem Grunde macht Bayern die Initiative zu einer Volksbefragung von einem übereinstimmenden Votum der Staatsregierung und des Parlaments abhängig. Dazu schon oben I.3.a.bb.(1).β, S. 32.

97 Vgl. dazu auch unten II.2.a.cc, S. 55.

98 Krause (Fn. 65), Rn. 7; sich ihm anschließend insbesondere: Everts (Fn. 24), S. 163; Rommelfanger (Fn. 17), S. 137.

insoweit regelmäßig auch eine Wahrnehmungspflicht, die einer Selbstentäußerung von Entscheidungskompetenzen, etwa einer Delegation parlamentarischer Gesetzgebungsmacht, Grenzen setzt.⁹⁹

Zwar regeln die Landesverfassungen das Handeln der Exekutive, insbesondere der Gubernative,¹⁰⁰ weniger formalisiert und feingliedrig als dasjenige der Legislative. Für die Gesetzgebung gestalten sie die Mitwirkung des Volkes immerhin aber ausdrücklich und detailliert aus.¹⁰¹ Das rechtfertigt einen Umkehrschluss: Solange sie (anders als dort) eine *unmittelbare* Mitwirkung des Volkes (an Exekutiventscheidungen) nicht näher ausformen, ist eine solche *de constitutione lata* grundsätzlich nicht zulässig.¹⁰² Die Ausübung der Exekutivgewalt ist vielmehr alleine in den Händen derjenigen Organe monopolisiert, denen die Verfassung ihre Ausübung kraft ihrer Zuweisung von Kompetenzen explizit anvertraut. Besonders deutlich machen dies jene (zahlreichen) Landesverfassungen,¹⁰³ welche die Staatsgewalten ausdrücklich bestimmten Staatsorganen zuordnen und dabei das

99 Vgl. etwa ausdrücklich Art. 70 Abs. 3 BayVerf; Art. 65 Abs. 2 S. 2 SaarlVerf. Zu den damit in Verbindung stehenden Phänomenen der Entparlamentarisierung und kooperativen Rechtsetzung sowie ihren verfassungsrechtlichen Implikationen etwa *Michael*, Rechtsetzende Gewalt im kooperierenden Verfassungsstaat, 2002, S. 94 ff. u. 489 ff.; *Ossenbühl*, § 100 – Gesetz und Recht – Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 2007, Rn. 73; *Schuppert*, Erscheinungsformen und Grenzen kooperativer Rechtsetzung, in: Osterloh/Schmidt/Weber (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung, 2004, 227 ff.; *Schwärzel*, Humboldt Forum Recht 2007, 37 ff. Dazu auch im Verhältnis zwischen föderalen Entscheidungsinstanzen im Bundesstaat BVerfGE 119, 331 (367); HessVGh NVwZ 2016, 171 (172).

100 Vgl. zu dem Begriff *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1995, Rn. 531.

101 Vgl. etwa Art. 116 HessVerf; Art. 107 RhPfVerf; Art. 77 Abs. 1 LSAVerf.

102 A. A. *Burgi* (Fn. 4), 41 f., 46 f.; *Guckelberger* (Fn. 10), 10. Zum normativen Ausgestaltungskonzept der einzelnen Landesverfassungen siehe auch Fn. 95. Der BayVerfGH hält fest: „Volksabstimmungen über Entscheidungen der Exekutive sieht die Verfassung nicht vor.“, BayVerfGH, Entscheidung vom 14.8.1987 – Vf. 55-IX-87 –, NVwZ 1988, 242 (243). So auch *Möstl* (Fn. 4), 220. Nach ihm sind „Volksrechte im Bereich der Exekutive [...] ein größerer Einbruch in die Strukturen gewaltenteiliger Staatswillensbildung als Volksrechte im Bereich der Legislative“; a.A. *Thum* (Fn. 4), 228.

103 Zu den beiden unterschiedlichen normativen Konzepten der Landesverfassungen siehe auch Fn. 95.

Volk bei der Gesetzgebung¹⁰⁴, nicht aber der Ausübung der Exekutivgewalt¹⁰⁵ erwähnen.¹⁰⁶ Das Volk ist zwar auch nach dem Verständnis dieser Verfassungen originärer Träger der (exekutiven) Staatsgewalt, übt sie aber durch seine Organe aus. Soll das Volk durch eine Befragung in den Kompetenzbereich der Exekutive hineinwirken, ist sie auf eine ausdrückliche Regelung angewiesen. Solange die Landesverfassungen eine solche nicht ausformen, sind Volksbefragungen verfassungsrechtlich unzulässig.

(4) Abgrenzung zwischen Strukturveränderung und Feinjustierung des politischen Systems

Die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung der exekutivischen Volksbefragung entfällt allenfalls dann, wenn der sachlich relevante Bereich, der ihr verbleibt, so klein ist, dass von ihm keine nachhaltige Einwirkung auf die Architektur der Verfassungsordnung ausgehen kann, sich also auf eine bloße Feinjustierung der bestehenden Ordnung beschränkt, die nicht geeignet ist, eine Funktionsverschiebung in dem Machtgefüge zwischen den Staatsorganen auszulösen. Es handelt sich dann eher um eine Arrondierung der Bürgerbeteiligung in Verwaltungungsverfahren als um eine Mitwirkung des Volkes an politischen Leitentscheidungen.¹⁰⁷

Der Mitwirkung des Volkes an der exekutivischen oder legislativen staatlichen Willensbildung wohnt allerdings angesichts ihres Gewichtes regelmäßig zwangsläufig das Potenzial inne, das verfassungsrechtlich ver-

104 Vgl. insbesondere Art. 5 Abs. 1 BayVerf: „Die gesetzgebende Gewalt steht ausschließlich dem Volk und der Volksvertretung zu“ (ähnlich Art. 67 Abs. 1 BremVerf; Art. 3 Abs. 1 NRW Verf; Art. 3 Abs. 1 SächsVerf; Art. 47 Abs. 1 ThürVerf).

105 Vgl. Art. 25 Abs. 3 S. 3 Bad-WürttVerf („Die Verwaltung liegt in der Hand von Regierung und Selbstverwaltung.“); Art. 5 Abs. 2 S. 2 BayVerf („Die vollziehende Gewalt liegt in den Händen der Staatsregierung und der nachgeordneten Vollzugsbehörden“); ähnlich Art. 3 Abs. 1 S. 1, Art. 55 BerlVerf; Art. 2 Abs. 4 BbgVerf; Art. 67 Abs. 2 BremVerf; Art. 3 Abs. 2 Verf NRW; Art. 3 Abs. 2 SächsVerf; Art. 47 Abs. 2 ThürVerf; Art. 2 Abs. 3 SchlHVerf.

106 Sehr deutlich auch Art. 3 Abs. 1 S. 1 BerlVerf: „Die vollziehende Gewalt“ wird „durch die Regierung und die Verwaltung sowie in den Bezirken im Wege von Bürgerentscheiden“ ausgeübt (Hervorhebung d. Verf.).

107 Der Aufwand und die Mobilisierungsleistung einer Volksbefragung gleichen in solchen Fällen allerdings schnell einem Hornberger Schießen, das deren Sinn infrage stellt.

ankerte Kräftegleichgewicht der Institutionen zu verändern. Auch in der Ausformung, welche die bayerische Volksbefragung gefunden hat, ist eine solche Funktionsverschiebung nicht ausgeschlossen. Zwar verbleibt ihr nur ein sehr schmaler Anwendungskorridor:¹⁰⁸ Der Bereich der Gesetzgebung sowie haushaltsrelevante Entscheidungen sind ihr entzogen. Da sich ihr Gegenstand zugleich aber auf politische Steuerungsentscheidungen mit nachhaltigem Wirkungspotenzial erstreckt, geht ihr sachlich relevanter Bereich über eine marginale Feinjustierung des politischen Systems hinaus und bedarf daher einer verfassungsrechtlichen Grundlage.¹⁰⁹

cc) Zwischenfazit

Um ihren konsultativen Einfluss verfassungskonform entfalten zu können, muss die Volksbefragung auf einen Beschluss desjenigen Verfassungsorgans zurückgehen, dessen Kompetenzbereich sie zu beeinträchtigen vermag. Ein solches Initiativrecht etabliert neue verfassungsrechtliche Organe, welche die Statik des Institutionensystems verschieben können. Die Wirkung einer Volksbefragung erschöpft sich nämlich regelmäßig nicht in der Verfügung des die Befragung einleitenden Organs über seine eigenen Kompetenzen.

Sie kann zum einen die Machtbalance innerhalb des entscheidungsbefugten Kollegialorgans sowie zwischen den gesamthänderisch mit der Ausübung der Staatsgewalt betrauten Verfassungsorganen verschieben.¹¹⁰ Kann die Landtagsmehrheit den Weg der Entscheidungsfindung im Verfassungsstaat und ihre Erfolgchancen durch Verlagerung des politischen Diskurses vom parlamentarischen Austausch auf eine Volksbefragung selbst definieren, beeinträchtigt das vor allem die politischen Durchsetzungschancen der Opposition.

Die Verschiebung des Kompetenz- und Machtgefüges betrifft zum anderen auch das Konkurrenzverhältnis zwischen direkter und indirekter De-

108 Vgl. auch *Burgi* (Fn. 4), 39 f.

109 A.A. *Burgi* (Fn. 4), 46 f., gerade mit Blick auf die sehr stark plebiszitär angelegte bayerische Verfassung sowie die lediglich faktisch vorhandene Bindungswirkung.

110 A.A. *Burgi* (Fn. 4), 50. Er sieht die Rechte der Opposition hinreichend dadurch gewahrt, dass sie sich bereits in der Phase der parlamentarischen Beschlussfassung artikulieren kann. Daneben seien ihre Rechte durch die Möglichkeit, sich in die öffentliche Debatte einzumischen, ausreichend geschützt.

mokratie: Die Befragung gestaltet das Beziehungsgefüge zwischen Volk und Parlament ebenso neu aus, wie sie die institutionelle Architektur zwischen parlamentarischer Mehrheit und Minderheit verändert.¹¹¹ Da die Entscheidung über die Verwirklichung von Großprojekten, für die sich das Instrument der Befragung grundsätzlich als vorbeugendes Konfliktbarometer empfiehlt, regelmäßig haushaltswirksame Folgen zeitigt, wirkt eine Volksbefragung dann mittelbar auch in das Budgetrecht als „Königsrecht“ des Parlamentes hinein.

All dies löst ein Bedürfnis nach einer Absicherung der Volksbefragung im Institutionengefüge der Verfassung aus.¹¹² Das gilt für Volksbefragungen in den Kernbereichen der Staatswillensbildung auf Bundesebene nicht anders als auf Landesebene.

-
- 111 Vgl. für Bayern auch die Ausgestaltung der Oppositionsrechte in Art. 16a Bay-Verf. Dazu insbesondere *Thum* (Fn. 4), 229 ff. Eine Volksbefragung strahlt fühlbar auf den Wirkungsradius der Opposition in Parlament und Öffentlichkeit ein. Zu einer unzulässigen verfassungsrechtlichen Entwertung der *Volksgesetzgebung* kommt es – anders als bisweilen vermutet (*Heußner/Pautsch* [Fn. 41], 7) – infolge der Etablierung einer Volksbefragung demgegenüber nicht. *Heußner/Pautsch* fürchten, dass das Parlament dem Volk die Möglichkeit abschneidet, eigene Anträge im Wege des zeitlich langwierigen Volksgesetzgebungsverfahrens zur Abstimmung zu stellen. Beide Verfahren stehen indes grundsätzlich selbstständig nebeneinander. Das ergibt sich auch daraus, dass sich eine Volksbefragung und ein Volksentscheid in ihrer rechtlichen Verbindlichkeit grundlegend voneinander unterscheiden (vgl. hierzu bereits oben I. 2. b), S. 22). Eine Volksbefragung hindert ein Volksbegehren demnach konstruktiv nicht, solange der Gesetzgeber nichts anderes anordnet.
- 112 Aus den Entscheidungen des BVerfG zur Volksbefragung in Hamburg und Bremen (BVerfGE 8, 104 ff.) über die Stationierung von Atomwaffen lässt sich ein solcher Verfassungsvorbehalt nicht mit letzter Klarheit herauslesen. Das Gericht beschäftigt sich in diesen Entscheidungen ausschließlich damit, wo die kompetenziellen Grenzen einer Volksbefragung liegen, wenn die Länder eine solche – wie die Länder Hamburg und Bremen – gesetzlich vorgesehen haben. Es stuft sie (insbesondere in der Entscheidung zur hessischen Bürgerbefragung) aber als „Ausübung gemeindlicher Hoheitsmacht“ ein (BVerfGE 8, 122 [133]), nicht lediglich als gesellschaftliche Teilhabe des Volkes an der öffentlichen Willensbildung.

b) Die Bürgerbefragung als Sprachrohr der Gemeindebürger

Auch in Ländern, die – anders als Niedersachsen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein¹¹³ – keine gesetzliche Regelung für Bürgerbefragungen kennen, hat so manche Gemeinde dieses Beteiligungsinstrument bereits eingesetzt. Das gilt etwa für die Stadt Köln. Sie hat am 10. Juli 2011 alle Einwohner ab 16 Jahren dazu aufgerufen, über die Frage abzustimmen, ob der Godorfer Hafen weiter ausgebaut werden soll.¹¹⁴ Ähnlich hat die thüringische Kreisstadt Arnstadt auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses ihre Einwohner zur Beteiligung an einer „Einwohnerbefragung“ aufgerufen. Die Befragung zum dortigen Bismarckbrunnen stand allen Einwohnern, die das 12. Lebensjahr vollendet hatten, (auch online) offen. Da der Stadtrat das Abstimmungsverfahren als zu missbrauchsanfällig ansah, brach er es jedoch alsbald ab.¹¹⁵

Konjunktur hat das Instrument der Bürgerbefragung insbesondere im Rahmen kommunaler Gebietsreformen. So hat etwa die rheinland-pfälzische Gemeinde Budenheim im Mai 2012 alle mit Haupt- und Nebenwohnsitz gemeldeten, mindestens 16 Jahre alten Einwohner nach ihrem Votum zur Beibehaltung des Status „verbandsfreie Gemeinde“ befragt.¹¹⁶ Ähnlich hat die rheinland-pfälzische Gemeinde Altenbamberg auf einstimmigen Beschluss des Gemeinderats hin eine Befragung aller gemeldeten Einwohner, die mindestens 16 Jahre alt sind, zur Fusion der Ortsgemeinde mit den Gemeinden Hallgarten und Feilbingert durchgeführt. Die Befragung erfolgte „durch persönliche Ansprache“.¹¹⁷

113 Vgl. die Nachweise auf S. 16.

114 Vgl. dazu <http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/mitwirkung/einwohnerbefragung-zum-ausbau-des-godorfer-hafens> sowie die Auswertung unter <http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-ob/kurzanalyse.pdf>.

115 Siehe *Stadt Arnstadt*, Niederschrift über die öffentliche 40. Sitzung des Stadtrates am Donnerstag, den 29.08.2013, 17. September 2013, S. 19, abrufbar unter https://arnstadt.more-rubin1.de/sitzungen_top.php.

116 Die Beteiligung der Bürger war hoch (74,61%) und das Ergebnis eindeutig: 97,72% sprachen sich für die unveränderte Selbstständigkeit Budenheims von einer Verbandsgemeinde aus. Siehe http://www.budenheim.de/gv_budenheim/Aktuelles/Gebietsreform/Einwohnerbefragung/.

117 Siehe <http://gemeinde-altenbamberg.de/buergerbefragung-fusion/> (15.11.2015).

Bei den Beispielen handelt sich keineswegs um Einzelfälle; viele andere deutsche Gemeinden haben in ähnlicher Weise Befragungen durchgeführt.¹¹⁸

aa) Grundsätzliche Aufgeschlossenheit der Verfassung

Den Gemeinden steht es grundsätzlich frei, die Angelegenheiten ihrer örtlichen Gemeinschaft selbstständig zu regeln: Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG weist ihnen insoweit die Allzuständigkeit zu. Geschützt ist nicht nur die Aufgabenwahrnehmung als solche, sondern gerade auch die Art und Weise ihrer Erledigung.¹¹⁹ Ob und wie die plebiszitären Elemente in den Gemeinden auszugestalten sind, dafür gibt das GG keine verbindliche Schablone vor.¹²⁰ Es fordert lediglich, dass das Volk eine demokratische Vertretung haben muss (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG), die über substantielle Entscheidungsbefugnisse verfügt. Der Kompetenz- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Vertretung darf daher nicht so stark zusammenschrumpfen, dass sich die ihr verfassungsrechtlich zugedachte steuernde Funktion auf ein Minimum reduziert und sie damit gleichsam zu einem Statisten im Gefüge der Kommunalverfassung verkümmert.

Den Ländern ist es dadurch aber nicht verwehrt, Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen, die den Bürgern eine weitreichende Mitwirkung an der Gestaltung der örtlichen Angelegenheiten zugestehen.¹²¹ Davon haben alle Länder – in Gestalt eines normativen Rahmens für Einwohnerfragestunden, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – auch umfänglich Gebrauch gemacht.

Die Regelungsdichte der kommunalen Bürgerbeteiligung trägt insbesondere der sachlichen Nähe der Bürger zum Beratungsgegenstand Rechnung. Mit ihrer unmittelbaren Betroffenheit korrespondiert das Bedürfnis, an der Entscheidung mitzuwirken. Steht es den Ländern offen, die Entscheidung der Bürger in Gestalt eines Bürgerentscheids oder eines auf

118 Vgl. dazu beispielhaft *Rommelfanger* (Fn. 17), S. 162 ff.

119 BVerfGE 26, 228 (237 f.); 79, 127 (143).

120 *Martini* (Fn. 51), S. 23.

121 Die Weite des Spielraums, den das GG den Ländern bei der Ausgestaltung der kommunalen Ordnung zugesteht, wird nicht zuletzt daran deutlich, dass in den Gemeinden „an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten“ kann (Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG).

Veranlassung des Rates durchgeführten Referendums in verfassungsrechtlich zulässiger Weise an die Stelle eines Beschlusses des Gemeinderates treten zu lassen, dann gilt das für die Einführung einer Befragung der Bürger erst recht. Eine unverbindliche Konsultation auf kommunaler Ebene einzuführen, steht den Ländern daher ohne engere verfassungsrechtliche Fesseln frei.

Das Instrument der Bürgerbefragung fügt sich seinem Wesen nach auch bruchlos in das System der bisherigen kommunalen Beteiligungsrechte ein. Es erweitert dieses im Idealfall um ein proaktives Frühwarnlicht der Konfliktvermeidung und einen Katalysator des Bürgerdialogs. Das Zusammenspiel zwischen der Meinungsbildung der Bürger und dem ratsinternen Beratungsprozess ermöglicht eine neue Form komplementärer Entscheidungsfindung, welche die Steuerungsverantwortung aber weiterhin in den Händen der Gemeindevertretung konzentriert.¹²²

bb) Notwendigkeit einer kommunalverfassungsrechtlichen Verankerung

Dass der Gesetzgeber die Bürgerbefragung in das gesetzliche Willensbildungssystem implementieren *kann*, heißt noch nicht, dass eine Gemeinde – etwa Köln oder Arnstadt¹²³ – von ihr *ohne gesetzliche Regelung* Gebrauch machen *darf*.

Das Organisationsgefüge der Gemeinde steht nicht zur Disposition des jeweiligen gemeindlichen Organs, sondern bewegt sich stets in den Bahnen des gesetzlich festgelegten Funktionsablaufs. Das Verhältnis zwischen den Organen hat der Landesgesetzgeber in der Kommunalverfassung grundsätzlich abschließend ausgestaltet und ihre Kompetenzen klar zugeordnet. Der hoheitlichen Gestaltungsfreiheit der Gemeinden verbleibt insoweit nur derjenige Korridor, den der Landesgesetzgeber ihnen im Rahmen seiner eigenen Ausgestaltungsbefugnis belässt.

122 Ziegler (Fn. 49), S. 229; kritisch bspw. Abg. Oppermann, zitiert nach Niedersächsischer Landtag, NdsLT-Drucks. 12/6260, S. 57. Er sieht in der Bürgerbefragung einen verdeckten Bürgerentscheid, der mit der Gefahr verbunden ist, dass die Vertretung sich ihrer Verantwortung entledigt und diese auf die Bürger abwälzt. Ähnlich Patzelt (Fn. 58), S. 100 („ganz überflüssig und außerdem politisch nachteilig“). Anders mit Blick auf Volksbefragungen bspw. Walter, VVDStRL 31 (1973), 147 (153 mit Fn. 18); Pestalozza (Fn. 71), 733 ff.

123 Siehe S. 39 mit Fn. 114

Die Bürgerbefragung entfaltet gegenüber der Vertretung (und damit deren Entscheidungshoheit) zwar keine *unmittelbare rechtliche* Bindungswirkung, die über eine als Teil der Verpflichtung zur Organtreue gebotene Würdigung der Ergebnisse hinausgeht.¹²⁴ Sie verdichtet sich insbesondere grundsätzlich¹²⁵ nicht zu einer Berücksichtigungspflicht. Dennoch ist sie Teil der kommunalen Willensbildung. Von ihr geht – wie auch von der Volksbefragung – eine faktische, politische Bindungswirkung aus.¹²⁶ Als neues Konsultationsinstrument wirkt sie nachhaltig auf die kommunale Institutionenordnung ein. Je nach Gegenstand und Eindeutigkeit des Votums verbleibt dem Vertretungsorgan kaum politischer Bewegungsspielraum, eine – von der Mehrheit der Bürger abweichende – Entscheidung in dem betreffenden Sachgebiet zu fällen.¹²⁷

Ihre faktische Bindungswirkung bricht sich auf kommunaler sogar noch stärker als auf staatlicher Ebene Bahn. Denn Entscheidungen der Gemeinde berühren die Bürger in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld. Die Akteure kennen sich häufig persönlich und begegnen sich in verschiedenen sozialen Alltagskontexten. Ihre Entscheidung über die Wiederwahl eines Ratsmitglieds werden viele Bürger davon abhängig machen, ob der Mandatsträger die ihre Bürgerbefragungen artikulierten Präferenzen im Gemeinderat repräsentiert oder nicht. Das erhöht den sozialen Druck auf die Mandatsträger – und damit auch auf das Vertretungsorgan als Ganzes.

Eine Bürgerbefragung beschränkt die Entscheidungskompetenz der Ratsvertretung zwar nicht gegen ihren Willen. Vielmehr verschafft sie ihr eine ergänzende Grundlage der Entscheidungsfindung, deren Einholung und Berücksichtigung alleine in ihren Händen liegt.¹²⁸ Gleichwohl verschiebt eine Bürgerbefragung – in ihrer Wahlrechtsgrundsätzen verpflichteten Amtlichkeit (ebenso wie eine Volksbefragung) – das Institutionengefüge im gemeindlichen Willensbildungssystem: Sie weist den Bürgern ein Teilhaberecht an der Willensbildung der Gebietskörperschaft „Gemeinde“ zu, welches das kollektive System der Entscheidungsfindung verändert

124 Dazu oben S. 24 mit Fn. 54.

125 Vgl. auch Fn. 55. Ein Stück weiter geht die Berücksichtigungspflicht, welche etwa das Land Schleswig-Holstein in § 16c Abs. 3 S. 4 seiner Kommunalverfassung normativ verankert. Noch deutlicher werden für das verfassungsrechtliche Territorialplebiszit die Bestimmungen des Art. 29 Abs. 5 S. 3 und 4 GG.

126 Martini (Fn. 51), S. 23.

127 NdsLT-Drucks. 12/6260, S. 56; Ebsen (Fn. 60), 1110; Wohlfarth, Kommunalrecht für das Saarland, 3. Aufl., 2003, Rn. 109; Ziegler (Fn. 49), S. 192 f.

128 VG Ansbach, BayVBl. 1971, 194 (194 f.).

und damit einen institutionellen Gesetzesvorbehalt auslöst,¹²⁹ dürfen die Organe doch nur innerhalb der Kompetenzordnung handeln, die der Landesgesetzgeber ausgeformt hat. Eine Abweichung von der kommunalverfassungsrechtlich vorgesehenen Architektur, die einzelnen Akteuren neue Handlungskompetenzen einräumt, lässt sich nicht auf die Satzungs- bzw. Organisationshoheit stützen, sondern bedarf einer Rechtsgrundlage – unabhängig davon, ob ihr eine Initiative oder Zustimmung des beeinträchtigten Organs vorangeht oder ob sie eine unmittelbare Entscheidungsbefugnis vermittelt.

Anderenfalls fehlt es auch an einheitlichen und nachvollziehbaren Regeln, denen die Einleitung und Durchführung einer Befragung unterworfen ist. Demokratisch nicht legitimierte Gruppen könnten jenseits der kommunalverfassungsrechtlichen Entscheidungsfindungsregeln einen faktischen Entscheidungsdruck auf das Repräsentativorgan auslösen, der in seinen politischen Wirkungen einem Bürgerentscheid gleichkommt. Ungeachtet aller Unterschiede der Mitwirkungsformen wäre es möglich, die Voraussetzungen und Beschränkungen dieses dezisiven direktdemokratischen Instrumentes (insbesondere sein Quorum sowie die inhaltlichen Vorgaben) im Ergebnis durch Instrumentalisierung der Bürgerbefragung und ihrer faktischen Bindungswirkung zu unterwandern.

Keine gesetzliche Grundlage ist demgegenüber für solche Erhebungen erforderlich, die demoskopischen Umfragen ähneln, insbesondere nicht den Charakter einer amtlichen Abstimmung erreichen, sondern lediglich ein Schlaglicht auf das Meinungsbild in der Bevölkerung werfen, insbesondere bei Bürgerpanels und Online-Konsultationen.¹³⁰ Ihnen kommt in der Diskussion des Rates zwar durchaus ein Argumentationswert zu, nicht aber das gleiche Gewicht und der gleiche faktische Druck, der von einer amtlichen Vollerhebung der Bürgermeinung nach Wahlrechtsgrundsätzen ausgeht. Abstimmungs- und Meinungsportale im Internet, welche die Gemeinden unterdessen in reicher Zahl vorhalten, sind daher ohne weitere gesetzliche Grundlage zulässig. Sie eröffnen einen von Ort und Zeit unab-

129 Ebenso VG Potsdam, Jurion 2006, 30617, Rn. 10; Everts (Fn. 24), S. 151 ff. u. 193 ff.; Everts, JuS 2004, 899 (903 f. m.w.N. in Fn. 24); Rommelfanger (Fn. 17), S. 117; a.A. VG Ansbach, BayVBl. 1971, 194 (194 f.); VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 8.4.2008 – 15 L 428/08, juris, Rn. 6; von Arnim, DÖV 1990, 85 (89); Ziegler (Fn. 49), S. 195; Schellenberger (Fn. 24), 46 ff.

130 Vgl. dazu I.2.a.bb, S. 21. Ferner bspw. VG Göttingen, Beschl. v. 8.11.2013 – 1 B 227/13, BeckRS 2013 58368.

hängigen Kommunikationskanal, der durch die Vielfalt seiner Interaktionswerkzeuge sowie die Verstetigung des Austauschs im Idealfall eine neue Kultur des Dialogs zwischen Bürger und Kommune gedeihen lässt.¹³¹ Hingegen sind diese Portale weder in ihrer technischen Ausstattung in der Lage noch darauf angelegt, repräsentative Abstimmungsergebnisse oder Abstimmungen entsprechend Wahlrechtsgrundsätzen hervorzu-
bringen.¹³²

cc) Zwischenfazit

Bürgerbefragungen lassen sich mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang bringen, bedürfen jedoch einer Verankerung in der Kommunalverfassung. Denn sie richten das kommunalverfassungsrechtlich austarierte Verhältnis zwischen den Gemeindebürgern und ihrer Vertretung neu aus, verschieben insbesondere in spürbarer Weise das Kräftegleichgewicht im Koordinatensystem der politischen Gestaltungsordnung.

II. Anforderungen an die Ausgestaltung

Wirken Bürger- und Volksbefragungen auf das institutionelle Gefüge der politischen Ordnung ein, leiten sich daraus besondere Anforderungen an ihre normative Ausgestaltung ab. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die einer Befragung zugänglichen Sujets (1.), das Quorum, das für ihre Einleitung erforderlich ist (2.), sowie die Bestimmung des zulässigen Teilnehmerkreises (3.). Auch die Rolle der Mandatsträger bei Äußerungen

131 Martini (Fn. 40), 198 ff.

132 Selbst wenn man eine gesetzliche Regelung der Bürgerbefragung nicht als rechtlich geboten ansieht, empfiehlt sie sich. Die ausdrückliche Verankerung einer gesetzlichen Handlungsmöglichkeit, welche die Bürger in die politische Willensbildung der Gemeinde einbezieht, entfaltet insbesondere eine Appellfunktion: Sie weist die Gemeindeorgane auf Möglichkeiten hin, die Bürger an der Entscheidungsfindung teilhaben zu lassen. Darüber hinaus erstickt sie jeden an der kommunalverfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Bürgerbefragung möglicherweise aufkommenden und auf Delegitimierung gerichteten Zweifel im Keim und stellt damit Rechtssicherheit her. An die Stelle einer rechtlichen Diskussion um die generelle Zulässigkeit einer Bürgerbefragung kann die politische Diskussion um den konkreten Inhalt der Befragung treten.

zum Gegenstand der Abstimmung und die Ausgestaltung der Abstimmungsunterlagen (4.) sowie das Abstimmungsprozedere, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeiten einer Online-Abstimmung (5.), sind verfassungsrechtlich vorgezeichnet.

1. Zulässiger Befragungsgegenstand

Nicht jeder Gegenstand politischer Willensbildung steht einer Bürger-/Volksbefragung offen. Das Fragerecht reicht grundsätzlich nicht weiter als die Kompetenz des Organs, das die Befragung veranlasst: Worüber der Landtag oder der Gemeinderat nicht entscheiden können, dazu dürfen sie die Bürger auch nicht befragen (a).¹³³ Darüber hinaus zieht das Budgetrecht des Parlaments¹³⁴ bzw. des Rates der Befragung eine Zulässigkeitsgrenze (c). Eine inhaltliche Beschränkung auf „wichtige“ Angelegenheiten des Gemeinwesens ist erwägens-, aber nicht unbedingt empfehlenswert (b).

a) Begrenzung auf den Kompetenzbereich der Länder bzw. Gemeinden sowie ihrer Organe

Das Instrument der Bürger-/Volksbefragung lässt dem handelnden Verband, sei es dem Land oder der Gemeinde, keine zusätzlichen Kompetenzen angedeihen. Die *Volks*befragung darf sich daher nur auf Gegenstände beziehen, die in der Gesetzgebungs- oder Verwaltungskompetenz des Landes liegen; eine *Bürger*befragung darf sich nur auf den örtlichen Aufgabenkreis beziehen.¹³⁵ Eine Bürgerbefragung in der Gemeinde Büchel über die Stationierung von Atomwaffen verletzt daher ebenso wie eine bayerische Volksbefragung zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens und ist deshalb unzulässig.¹³⁶

¹³³ BayLT-Drucks. 17/403, S. 4.

¹³⁴ Vgl. dazu sowie zu den landesrechtlichen Regelungen etwa *Martini* (Fn. 51), S. 42 ff.

¹³⁵ BVerfGE 8, 122 (133).

¹³⁶ BVerfGE 8, 122 (134); *Guckelberger* (Fn. 10), 12 u. 31; zur Diskussion in Österreich siehe *Thienel* (Fn. 26), 329 ff.

Soweit die Befragung nicht nur die Kompetenz des Repräsentativorgans, sondern auch der Regierung bzw. des Bürgermeisters berührt, ist für die Einleitung der Befragung deren Zustimmung erforderlich.¹³⁷

Weniger klar ist, ob in Gemeinden auch Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises einer Bürgerbefragung verschlossen sind. Die Aufgabenübertragung auf die Gemeinden verleiht diesen Sachgegenständen zwar immerhin einen örtlichen Bezug. Sie bleiben zugleich aber unverändert originär staatliche Aufgaben, die den Gemeinden grundsätzlich keinen eigenen Entscheidungsspielraum eröffnen. Das steht einer – wiewohl lediglich auf eine Konsultation, nicht auf eine inhaltliche Sachentscheidung gerichteten – Einflussnahme der Bürger auf die Aufgabenwahrnehmung im Wege.¹³⁸ So sehen einige Gemeindeordnungen der Länder – ebenso wie für *Bürgerbegehren*¹³⁹ – auch für *Bürgerbefragungen* (zu Recht) eine Beschränkung des Befragungsgegenstandes auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises ausdrücklich vor.¹⁴⁰

In manchen Fällen hat der Bund die für die Zulassung eines Vorhabens einschlägigen Beteiligungsformen, insbesondere eines Planfeststellungsverfahrens, abschließend geregelt. Für eine Befragung, also einen zusätzlichen landesrechtlichen Verfahrensbestandteil, als Teil der Zulässigkeitsentscheidung¹⁴¹ ist dann grundsätzlich kein Raum mehr. Gleiches gilt insbesondere dann, wenn Gegenstand der Befragung eine gebundene Entscheidung ist, der Vorhabenträger also unter den jeweiligen Genehmi-

137 Vgl. dazu im Einzelnen oben S. 30 ff. Ferner etwa (für Bürgerentscheide): Art. 18a Alt. 1 BayGemO, der solche Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Ersten Bürgermeister obliegen, aus den möglichen Gegenständen ausnimmt.

138 Vgl. auch *Gern*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 9. Aufl., 2005, Rn. 325; *Wefelmeier*, in: Blum/Baumgarten/Freese (Hrsg.), PdK NKomVG, 2011, § 35, Rn. 5.

139 Vgl. etwa § 21 Abs. 1 Bad-WürttGemO; Art. 18a Abs. 1 BayGO; § 20 Abs. 1 S. 1 KVM-V.

140 In diesem Sinne § 20b Abs. 1 SaarlKSVG; § 28 Abs. 3 S. 1 KVG LSA; § 16c Abs. 3 S. 1 SchlHGO; offener demgegenüber § 35 S. 1 NdsKomVG: „Angelegenheiten der Kommune“.

141 Etwas anderes gilt im Hinblick auf die Frage, ob ein Hoheitsträger ein Vorhaben mit seinen Ressourcen angehen oder sich an ihm beteiligen soll. Ein solcher Befragungsgegenstand ist als politischer Anstoß von der Frage nach der Zulässigkeit eines Vorhabens rechtlich abtrennbar. Ebenso zu Recht *Thum* (Fn. 4), 225.

gungsvoraussetzungen einen Anspruch auf Durchführung des Vorhabens genießt.¹⁴²

Die Zulässigkeit des Inhalts einer Bürger-/Volksbefragung wird das Repräsentativorgan, welches die Befragung initiiert, typischerweise selbst nicht immer mit hinreichend kritischer Distanz selbst hinterfragen. Es fehlt an einem Widerpart, der unzulässige Fragestellungen ausfiltert. Ist das Parlament bzw. die Ratsvertretung in eigener Sache ein schlechter Richter, ist ein eigenes gerichtliches Verfahren zur Überprüfung der Zulässigkeit von Befragungen geboten.¹⁴³ Dieses Verfahren einzuleiten, muss in jedem Fall auch der Opposition offenstehen.

b) Begrenzung auf „wichtige“ Angelegenheiten des Gemeinwesens?

Mit jeder Anreicherung des partizipatorischen Repertoires verknüpft sich nicht nur die Gefahr der Instrumentalisierung direktdemokratischer Verfahren als politisches Mittel der Eigeninteressendurchsetzung gut organisierter Stakeholder. Mit ihr geht vor allem auch das Risiko einer Überstrapazierung dieser Mechanismen durch inflationären Gebrauch einher.¹⁴⁴ Das kann das Interesse an einer Befragungsteilnahme rasch erlahmen und den Verwaltungsaufwand sowie die Kosten demokratischer Mitwirkungsinstrumente in bedenklicher Weise nach oben schnellen lassen. Das Land Bayern rechnet bspw. je Volksbefragung mit Kosten i.H.v. 10 bis 15 Mio. Euro.¹⁴⁵

Ist Gegenstand der Befragung ein Projekt, das nur lokal begrenzte Auswirkungen entfaltet, verschlechtert sich nicht nur die Kosten-Nutzen-Relation sichtlich. Es steigt auch das Risiko, eine Betroffenenendemokratie zu

142 Dazu bspw. *Guckelberger* (Fn. 10), 20; *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, 2014, S. 155; *Ziekow*, Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag – Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, 2012, D114; ähnlich für die Schweiz *Glaser* (Fn. 7), 527; a.A. wohl *Thum* (Fn. 4), 231.

143 Vgl. für den ähnlichen Fall der Zulassung eines Volksbegehrens z. B. Art. 64 Abs. 1 BayLWG; zur Diskussion in Österreich *Thienel* (Fn. 26), 337 ff.

144 Vgl. auch die Befürchtungen in Bü-Drucks. 21/417, S. 4, die im Falle des Bürgerschaftsreferendums in Hamburg in ein mehrstufiges Verfahren mit hohen Quoren mündeten.

145 BayLT-Drucks. 17/1745, S. 1. Berlin rechnete für die Befragung zur Bewerbung für die Olympischen und Paralympischen Spiele mit Kosten in Höhe von 3,3 Mio. €. Berl.AGH-Drucks. 17/2061, S. 3.

etablieren, welche das Ergebnis einer Befragung bzw. Entscheidung auf einen Wettlauf zwischen unmittelbar betroffenen Interessierten und nicht direkt betroffenen Dritten reduziert.¹⁴⁶ Die Befragung kann darüber hinaus den Entscheidungsprozess politischer Problemlösung fühlbar verzögern. Während die Vertretung über die Sachfrage grundsätzlich in einer einzigen Sitzung entscheiden kann, bedingt eine Befragung der Bürger viele Verfahrensschritte: Sie bedarf der Vorbereitung, Durchführung und Aufarbeitung des Ergebnisses. Der dadurch ausgelöste Zeitlauf setzt Anreize, die Befragung als taktisches Instrument der Torpedierung unliebsamer (insbesondere zeitkritischer) Vorhaben zu missbrauchen. Ein solcher Verzögerungseffekt hat nicht nur Auswirkungen auf den Entschließungsprozess kommunaler Entscheidungsgremien. Er kann auch die Projektkosten substanzial nach oben treiben.

Soll die Befragung der Bürger nicht zu einem „Alltagsinstrument“ der Politik und taktischen Spielball entarten, kann es sinnvoll sein, ihren Gegenstand tatbestandlich auf „wichtige Angelegenheiten“ des Landes bzw. der örtlichen Gemeinschaft zu begrenzen. So verfügt es die saarländische Kommunalverfassung für Bürgerbefragungen (§ 20b Abs. 3 S. 1 SaarKS-VG); ähnlich sah auch der Entwurf einer hamburgischen Volksbefragung eine Beschränkung auf „wichtige gesamtstädtische Fragestellungen“ vor (§ 1 Abs. 1 S. 1 HmbVBefrG-E)¹⁴⁷.

Der unbestimmte Rechtsbegriff der „wichtigen Angelegenheit“ eröffnet allerdings einen beträchtlichen, nur schwer eingrenzbaaren Auslegungsspielraum, der rechtliche Auseinandersetzungen und hitzige politische Anschlusskämpfe heraufbeschwört.¹⁴⁸ Der zeitgerechten Beantwortung der Frage ist das nicht zuträglich. Sachgerechter ist es, verfahrensrechtliche Hürden einzuziehen. Sie vertrauen den verantwortungsvollen Umgang mit dem Instrument der Volks-/Bürgerbefragung der rationalisierenden Wirkung des Verfahrens, insbesondere der Weisheit sowie dem Interessenausgleich der Akteure, an. Da sich das Repräsentativorgan der faktischen Bin-

146 Dass die unmittelbar Betroffenen häufig das Zustimmungsquorum für Bürger-/Volksbegehren und -entscheide nicht erreichen, birgt die Gefahr, die Bürger-/Volksbefragung zu einem Ausweichinstrument chancenloser bzw. gescheiterter dezisiver direktdemokratischer Instrumente zu machen. Vgl. dazu auch m. w. N. *Guckelberger* (Fn. 6), 158.

147 So nunmehr auch Art. 50 Abs. 4b S. 1 HmbVerf für das Instrument des Volksreferendums. Dazu *Kämmerer/Ernst/Winter* (Fn. 20), 361.

148 Zur umstrittenen Auslegung in der Rechtspraxis bspw. *Ritgen*, NVwZ, 129 (132).

dungswirkung einer Befragung bewusst ist, wird es im Zweifel, dem Gebot politischer Klugheit folgend, von diesem Instrument gewissenhaft und verantwortungsvoll Gebrauch machen. Die Befragung wird es insbesondere nur in solchen Fällen einsetzen, in denen ein Beschluss auf einen starken Rückhalt in der Bevölkerung angewiesen ist, um spätere Streitigkeiten – auch Bürger- bzw. Volksentscheide – zu vermeiden. In der Sache wird sich durch das System der „Checks and Balances“ des organschaftlichen Funktionsablaufs also *eo ipso* eine Beschränkung der Befragung auf solche Gegenstände einstellen, die für die jeweilige Gemeinschaft von besonderer Bedeutung sind. Gleichzeitig bleibt es den Gerichten dann erspart, die ohne diskretionäre politische Wertungen kaum zu beantwortende Frage nach der „Wichtigkeit“ einer Angelegenheit beantworten zu müssen.

c) Das Budgetrecht und weitere Ausschlusstatbestände als Schranke

Die Landesverfassungen und Gemeindeordnungen entziehen bestimmte Sachgegenstände bewusst der direktdemokratischen Zugriffsmacht der Bürger. Das Instrument der Befragung kann ein Schlupfloch öffnen, das diese Gegenstände im Konsultationswege (entgegen der gesetzlichen Wertung für dezisive Verfahren) dem Votum der Bürger gleichsam über die Hintertreppe gleichwohl zugänglich macht. Dies legt es nahe, die Negativkataloge von Bürger-/Volksbegehren auch auf Befragungen anzuwenden. Im Ergebnis ist das aber nicht generell angezeigt.

aa) Die Schutzrichtung des Ausschlusstatbestandes als Nagelprobe

Ist ein Negativkatalog *gesetzlichen Schutzrechten Dritter* (z. B. den Rechtsverhältnissen Beschäftigter) oder der *Sicherung besonderer rechtsstaatlicher Anforderungen* (etwa des Abwägungsgebotes¹⁴⁹) verpflichtet, erstreckt sich seine Schutzwirkung seinem Sinn nach nicht nur auf einen Bürger-/Volksentscheid, sondern auch auf eine -befragung. In diesen Fällen will er nämlich nicht verhandelbare Betroffenenrechte und Interessen gerade vor solchen Einwirkungen bewahren, die sich rechtlich oder faktisch mit einem Votum der Bürger verbinden.¹⁵⁰

149 Vgl. etwa § 17a Abs. 2 Nr. 6 und 7 RhPfGemO; § 26 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 KVG LSA.

150 Vgl. OVG RhPf, NVwZ 1998, 425 (426 f.).

Schützt ein Ausschlusstatbestand demgegenüber die *Steuerungsverantwortung des Repräsentativorgans* (z.B. die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder¹⁵¹), läuft seine Schutzfunktion im Falle der Bürger-/Volksbefragung tendenziell leer. Eine Befragung findet nämlich nur statt, wenn das Repräsentativorgan sie selbst initiiert; seine rechtliche Entscheidungsmacht bleibt unangetastet. Es bedarf dann grundsätzlich auch keines Schutzes vor sich selbst in Gestalt eines Ausschlusstatbestandes.

Das gilt allerdings nur, wenn die Initiierung der Befragung kein Minderheitenrecht ist,¹⁵² sondern der jeweiligen Mehrheit des Repräsentativorgans vorbehalten bleibt. Nur dann kann sich nicht die Gefahr realisieren, dass sich eine Parlamentsminderheit die faktische Bindungswirkung der Befragung zunutze macht, um der Mehrheit das Heft des Handelns in einer rechtlich relevanten Weise aus der Hand zu nehmen. Denn das Entscheidungsrecht des Repräsentativorgans ist grundsätzlich ein Mehrheitsrecht.¹⁵³ Gegenstände, die eine Minderheit nicht beschließen kann, kann sie dann auch nicht einer Befragung unterwerfen.

bb) Verfassungsrechtlicher Schutz der Budgetverantwortung

Eine Sonderrolle unter den Ausschlusstatbeständen nimmt die Budgetverantwortung ein. Sie genießt sowohl auf Landes- (1) als auch auf kommunaler Ebene (2) besonderen Schutz. Aus ihr erwächst das grundsätzliche Verbot, Haushaltsfragen zum Gegenstand direktdemokratischer Instrumente zu erheben. Einer *Befragung* der Bürger zu haushaltsrelevanten Fragen steht sie im Ergebnis aber nicht entgegen (3).

(1) Volksbefragung

Das Budgetrecht sichert die Entscheidungsgewalt der repräsentativ-demokratischen Vertretung als Gravitationszentrum der politischen Willensbildung gegen eine Aushöhlung – auch durch das Volk – ab.¹⁵⁴ Es ist nicht

151 So etwa Art. 18a Abs. 3 BayGO.

152 Siehe dazu im Einzelnen II. 2. a) cc), S. 55.

153 Vgl. pars pro toto Art. 88 Abs. 2 S. 1 RhPfVerf.

154 Vgl. dazu und zu den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen bspw. *Martini* (Fn. 51), S. 42 ff.

nur Teil des legitimatorischen Konzepts aller Landesverfassungen, sondern im Grundsatz auch Bestandteil des änderungsfesten Identitätskerns der Ewigkeitsgarantie i.S.d. Art. 79 Abs. 3 GG¹⁵⁵ – und damit indisponibel.

Zwar tastet eine Entscheidung des Volkes über die Verteilung der finanziellen Ressourcen eines Staates das Prinzip demokratischer Selbstbestimmung des Volkes als politisches Ordnungsmodell nicht als solches an. Vielmehr bringt sie es gerade zur Geltung.¹⁵⁶ Das GG sowie die Landesverfassungen legen sich aber auf die Ausübung der budgetären Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung fest (vgl. bspw. Art. 20 Abs. 2 S. 2, Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG). Das impliziert einen substanziellen eigenen Entscheidungsspielraum des Repräsentativorgans für zentrale politische Leitentscheidungen: Das Parlament muss „Herr der Haushaltsbeschlüsse“ sein und bleiben.

(2) Bürgerbefragung

Auch den repräsentativ-demokratischen Vertretungen der Gemeinden gesteht Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nicht nur ein Existenzrecht zu, sondern auch einen substanziellen eigenen Entscheidungsspielraum. Finanzwirksame direktdemokratische Entscheidungen der Gemeindebürger dürfen diese Budgetverantwortung der Ratsvertretung nicht verdrängen. Sollte ihr aufgrund der faktischen Bindungswirkung einer Bürgerbefragung keine relevante Verteilungsmasse mehr verbleiben, verstieße dies ebenfalls gegen das GG.

155 Art. 79 Abs. 3 GG, Art. 75 Abs. 1 S. 2 BayVerf; vgl. BVerfGE 129, 124 (179 f.); ebenso etwa *Kühling*, JuS 2009, 777 (782). BayVerfGH, Entscheidung v. 31.3. 2000 – Vf. 2-IX-OO –, juris, Rn. 143: Er leitet aus Art. 75 Abs. 1 S. 2 BayVerf das Gebot ab, dass Verfassungsänderungen die Funktionsfähigkeit der demokratisch legitimierten Repräsentativorgane nicht maßgeblich beeinträchtigen oder die Gefahr solcher Beeinträchtigungen mit sich bringen dürfen; ähnlich schon *Hoegner*, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, 1949, S. 67, der das Budgetrecht der Volksvertretung zu den Grundgedanken der Verfassung i. S. d. Art. 75 Abs. 1 S. 2 BayVerf zählt.

156 Die Erfahrungen anderer Staaten, etwa der Schweiz, mit haushaltswirksamen Volksabstimmungen bestätigen überdies, dass das Volk mit seiner haushalterischen Macht vielfach sorgsamer umgeht als das gewählte Parlament. Vgl. dazu etwa m.w.N. *Martini* (Fn. 51), S. 44 ff.

(3) Vereinbarkeit einer Befragung mit der Budgetverantwortung

Eine Befragung der Bürger oder des Volkes zu haushaltsrelevanten Fragestellungen tastet das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß parlamentarisch verantworteter Haushaltssteuerung allerdings nicht in gleicher Weise an wie ein Bürger-/Volksentscheid zu demselben Gegenstand. Anders als der Entscheid regiert die Befragung nach ihrem Konstruktionsprinzip nämlich nicht unmittelbar und nicht mit rechtlicher Verbindlichkeit in dieses „Königsrecht“ des Repräsentativorgans hinein. Sie belässt ihm vielmehr die vollständige Entscheidungsverantwortung. Das Repräsentativorgan begibt sich nicht seiner Befugnis und Pflicht, eine gesamthafte Entscheidung über die Einnahmen und Ausgaben in *eigener* Verantwortung zu treffen. Es initiiert die Durchführung der Befragung, spitzt ihren Gegenstand auf eine konkrete Fragestellung sowie die zur Konsultation gestellten Ausgaben- oder Einsparungsalternativen zu (bzw. muss zumindest einer solchen Vorlage der Regierung zustimmen) und ist durch das Ergebnis der Befragung rechtlich nicht gebunden. Das schiebt einer zu weit gehenden Beschränkung der parlamentarischen Haushaltshoheit von außen ebenso wie einer Flucht aus der Budgetverantwortung instrumentell wirksam einen Riegel vor.

Daran ändert auch die faktische Bindungswirkung der Bürger-/Volksbefragung nichts. Sie kann zwar nachhaltigen politischen Druck auf das Parlament ausüben, eine Befragung einzuleiten und ihrem Ergebnis zu folgen. Die Gesamtverantwortung für die Haushaltsplanung, welche das Budgetrecht zu schützen trachtet, verbleibt gleichwohl vollständig bei dem Repräsentativorgan: So wie es sich nicht durch den Verweis auf das Ergebnis einer Befragung, dem es folgt, von seiner Verantwortung freizeichnen kann, greift eine haushaltsrelevante Konsultation (jedenfalls solange ihr Gegenstand nicht der Haushaltsplan in seiner Gesamtheit ist) auch nicht in rechtlich unzulässiger Weise in seine Budgetverantwortung ein. Entsprechend schließen die kommunalrechtlichen Regelungen¹⁵⁷ Befragungen über haushaltsrelevante Gegenstände (anders als Art. 88a Abs. 1 S. 2 BayLWG)¹⁵⁸ nicht kategorisch aus. Über die Schutzfunktion des In-

157 Zu ihnen siehe I.1.b, S. 16. Ebenso auch der Hamburgische Gesetzentwurf für Volksbefragungen (dazu siehe Fn. 19); allgemein für Referenden *Kämmerer/Ernst/Winter* (Fn. 20), 362.

158 BayLT-Drucks. 17/1745, S. 4; Dies betrifft auch „Gesetze, Gesetzesvorlagen und ihre Einbringung sowie sämtliche Akte der Haushaltsgesetzgebung“.

initiativrechts hinaus bedarf es grundsätzlich keiner weiteren Sicherungsmechanismen zum Schutz der Vertretungsmehrheit vor sich selbst.¹⁵⁹

2. Das Quorum als Funktionsdeterminante

a) Einleitungsquorum

Für die Schlagkraft und den Wirkmechanismus der Befragung innerhalb des repräsentativ-demokratischen Systems ist die Ausgestaltung des Quorums, das eine Befragung in Gang setzen kann, eine entscheidende Stellschraube. Mit jeder Veränderung seiner Höhe changiert der Charakter der Befragung zwischen Rückversicherungsinstrument der parlamentarischen Mehrheit (aa), Konsensinstrument (bb) und Machthebel der Opposition (cc).

aa) Die Befragung als Rückversicherungskanal der parlamentarischen Mehrheit

Sowohl die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen zur Bürgerbefragung als auch die bayerische Volksbefragung knüpfen an ein Mehrheitsvotum des Repräsentativorgans an.¹⁶⁰ In Bayern bedeutet das gegenwärtig: Alleine die CSU-Fraktion mit ihrer absoluten Mehrheit der Parlamentssitze ist in der Lage, eine Volksbefragung zu initiieren.

Die Befragung ist dann ein Werkzeug der Regierungsfraktion(en) – und damit tendenziell ein stabilisierendes Instrument des Machterhalts.¹⁶¹ Die Rats- bzw. Parlamentsmehrheit wird von ihrem Initiierungsrecht im Zweifel in zwei Konstellationen Gebrauch machen: zum einen, wenn sie keine „Vorführung“ durch die Bürger zu fürchten braucht, weil sie diese mehrheitlich hinter sich weiß. Sie kann dadurch die Legitimationsbasis des ei-

159 Das gilt dann aber nicht mehr, wenn die Initiierung der Befragung ein Minderheitenrecht ist (siehe dazu auch bereits oben S. 50). So wohl auch *Thum* (Fn. 4), 227 f. u. 230.

160 § 35 S. 1 i.V.m. § 66 Abs. 1 S. 1 NdsKomVG; § 20b Abs. 1 i.V.m. § 45 Abs. 1 S. 1 SaarlKSVG; § 28 Abs. 3 S. 1 i.V.m. § 56 Abs. 2 S. 2 KVG LSA; § 16c Abs. 3 S. 3 i.V.m. § 16g Abs. 1 SchlHGemO.

161 Vgl. dazu *Heußner/Pautsch* (Fn. 41), 6.

genen Handelns verbreitern und – mit dem Ergebnis der Befragung im Rücken – der Minderheit die besondere Dignität des Volksvotums entgegenhalten. Im schlimmsten Fall tut sie das, um sich politischer Gestaltungsaufgaben zu entziehen und sich die Rückendeckung für die Nichteinleitung als erforderlich erkannter, aber in der Bevölkerung, insbesondere der eigenen Wählerklientel, unbeliebter Reformvorhaben einzuholen.

Denkbar ist die Einleitung einer Befragung zum anderen (wenn auch weniger wahrscheinlich), wenn sich die Rats- bzw. Landtagsmehrheit mit einer Meinungsbildung in den eigenen Reihen schwertut und daher ihr Ohr an das Herz des Volkes legen möchte. Diese Zwecksetzung hat Bürger- und Volksbefragungen auch die wenig schmeichelhafte Bezeichnung „Publikumsjoker“¹⁶² eingebracht.

Eine prävalente Dominanz wächst den Mehrheitsfraktionen auch dadurch zu, dass ihnen das Privileg zukommt, die vorzulegende(n) Frage(n) zu formulieren. Sobald deren Wortlaut feststeht, verlagert sich der politische Diskurs vom Parlament auf die Agora des Volkes; dort findet dann lediglich eine Auseinandersetzung um die gestellte(n) Frage(n) statt. Das für den parlamentarischen Prozess typische Ausloten von Verhandlungs- und Kompromisspotenzialen droht sich politisch auf die dem Volk vorgelegte Entscheidungsalternative zu verkürzen.¹⁶³

Die Regierung hat es mit ihrem Initiativrecht darüber hinaus auch in der Hand, den Abstimmungszeitpunkt festzulegen und dadurch dem politischen Geschehen den eigenen Zeitplan aufzuzwingen. Das schränkt die Chancen der parlamentarischen Minderheit, ihre politischen Gestaltungsvorstellungen durchzusetzen, merklich ein.

bb) Die Befragung als Konsensinstrument

Knüpft die Befragung an ein höheres als ein Mehrheitsquorum an, verwandelt sie sich in ein Konsensinstrument. Dadurch verengt sich ihr ohnehin schmaler Anwendungsbereich allerdings auf einen schmalen Korridor.

162 Vgl. etwa *BayernSPD* (Fn. 14).

163 *Heußner/Pautsch* (Fn. 41), 6; *Rommelfanger* (Fn. 17), S. 79. Vgl. auch Bayerischer Landtag, Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen, Anhörungsprotokoll vom 16.10.2014, S. 30.

Ihr Bedeutungsgehalt droht sich auf eine rein kosmetische Anreicherung des institutionellen Systems zu reduzieren.¹⁶⁴

Ein Quorum in Höhe von zwei Dritteln – wie teilweise vertreten¹⁶⁵ – als verfassungsrechtliches Gebot aus der Ewigkeitsgarantie abzuleiten, schießt jedenfalls über das Ziel hinaus.¹⁶⁶

cc) Die Befragung als Damoklesschwert der Minderheitsfraktionen

Je niedriger das Initiierungsquorum, desto eher transformiert sich die Befragung in eine politische Waffe der Minderheit, die als Damoklesschwert über den Beratungen des Repräsentativorgans schwebt. Steht das Recht, eine Befragung einzuleiten, etwa jeder Fraktion oder einem Drittel der Mitglieder zu, ist sie eine Angriffslanze der Opposition,¹⁶⁷ welche die Phalanx der Mehrheitsfraktion(en) und der Regierung mithilfe des Volkes durchbrechen kann.¹⁶⁸

Auch daran wird die faktische Wirkmacht der Bürger-/Volksbefragung deutlich: Sie vermag die Machtbalance in dem Koordinatensystem der politischen Gestaltungsordnung spürbar zugunsten einer Gruppe zu verschieben.¹⁶⁹ Eine solche (außerparlamentarische) Oppositionsfunktion entspricht zwar einerseits der Zielsetzung von Instrumenten direkter Demo-

164 So auch *Wefelmeier* (Fn. 138), § 35, Rn. 7.

165 In diesem Sinne *Heußner/Pautsch* (Fn. 41), 2 f.

166 So auch *Thum* (Fn. 4), 230.

167 Vgl. etwa auch die verfassungsrechtliche Wertung des Art. 16a BayVerf, welche die Position der parlamentarischen Minderheit bewusst stärken will. Dazu auch Fn. 111.

168 Der Gesetzesvorschlag der SPD-Fraktion zur Einführung einer Volksbefragung wollte die Befragung als Instrument der parlamentarischen Minderheit ausgestalten, namentlich das Initiativrecht des Landtags von dem Beschluss der Staatsregierung entkoppeln und das Quorum auf ein Fünftel der Abgeordneten des Landtags begrenzen. Diese Höhe entspricht nicht nur dem Schwellenwert für die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses (Art. 25 Abs. 1 BayVerf) sowie einer Enquete-Kommission (Art. 25a S. 2 BayVerf), sondern auch exakt der Zahl der Abgeordneten, die in der 17. Legislaturperiode zur SPD-Fraktion zählen. Für die Ausgestaltung der Volksbefragung als Minderheitenrecht aus wissenschaftlicher Sicht plädierend: *Schneider*, Grundgesetz und technologischer Wandel – Die Verantwortung der Rechtswissenschaft, in: Evangelische Akademie Hofgeismar (Hrsg.), Grundgesetz und technologischer Wandel, 1985, 113 (121).

169 Dazu im Einzelnen S. 29.

kratie als Korrektiv der repräsentativen Demokratie und als Ventil, über das sich – im System der repräsentativen Demokratie nicht ausreichend erfasste – Anliegen in den politischen Willensbildungsprozess Bahn brechen können.¹⁷⁰ In ihrem konzeptionellen Zuschnitt verstehen sich Elemente direkter Demokratie in der Verfassungsordnung andererseits aber nicht als Instrument der (innerparlamentarischen) „Opposition mit anderen Mitteln“; sie sollen vielmehr als Teil einer Graswurzelstrategie aus der Mitte der Bürgerschaft wachsen.¹⁷¹ Dem bieten Bürger-/Volksbegehren und -entscheide indes bereits hinreichende Entfaltungsräume.

Eine ergänzende Oppositionsfunktion der Befragung ist nach dem Gesamtzuschnitt direktdemokratischer Beteiligungselemente insofern nicht zwingend geboten. Vielmehr zielen konsultative Referenden als Vervollständigung des direktdemokratischen Handlungsbestecks vorrangig darauf, Prozesse politischer Willensbildung an die demokratische Basis rückzubinden und damit ein Auseinanderklaffen der Einschätzungen des Repräsentativorgans sowie der Bürger zu verhindern. Eine Konzeption der Bürger-/Volksbefragung als Minderheitenrecht wird dem nicht ohne Weiteres gerecht. Sie würde die Befragung von ihrer Konfliktpräventionsfunktion entfremden und der parlamentarischen Minderheit die Verfügungshoheit über Kompetenzen des gesamten Kollegialorgans übertragen. Damit verschiebt sie dann das institutionelle Gefüge der Entscheidungsfindung in dem System repräsentativer und direkter Demokratie nachhaltig.¹⁷² Der parlamentarischen Opposition stünde ein Weg offen, ihr missfallende Entscheidungsvorlagen einer „Volksrevision“ zu unterziehen.

Wenn die Kommunal- bzw. Landesverfassung ein Minderheitenquorum vorsieht, ist das zwar im Ergebnis rechtlich zulässig. Verfassungspolitisch zu empfehlen ist es allerdings nicht.

b) Berücksichtigungsquorum?

Je niedriger die Abstimmungsbeteiligung bei einer Bürger-/Volksbefragung ist, umso weniger repräsentativ ist ihr Ergebnis. Die demokratische

170 Dazu *Martini* (Fn. 51), S. 91 ff. In diese Richtung auch für die Schweiz *Braun Binder*, ZSR 133 (2014) I, 539 (544).

171 In diesem Sinne auch *Paulus*, *Direkte Demokratie wagen*, in: *Bäuerle/Dann/Wallrabenstein* (Hrsg.), *Demokratie-Perspektiven*, 2013, 273 (282).

172 Vgl. auch *Thum* (Fn. 4), 226.

Rendite des aufwändigen Verfahrens ist dann gering: Es spiegelt zwar die Mehrheitsverhältnisse der Abstimmenden wider, nicht aber unbedingt das Meinungsbild der Bürgerschaft.

Bei Bürger- und Volksentscheiden hat der Gesetzgeber als Gegengewicht Abstimmungsquoren in das institutionelle Arrangement integriert: Erst wenn die Beteiligung einen bestimmten Prozentsatz überschreitet, entfaltet die Abstimmung rechtliche Wirkung. Nur solche Abstimmungsergebnisse sollen dadurch die Dignität des Volksvotums für sich reklamieren können, die eine kritische Masse der Bürgerschaft repräsentieren.

So sehr sich solche Quoren auch für Bürger-/Volksbefragungen *prima vista* zu empfehlen scheinen, so wenig erweisen sie sich dort bei näherem Hinsehen als sachgerecht. Denn diese regeln in der Sache das Prävalenzverhältnis zwischen Repräsentativorgan und Bürgerschaft: Das Volk als Beschlussorgan soll den Willen des Parlaments bzw. Rates nur dann verdrängen dürfen, wenn es seinen Willen in hinreichend repräsentativer Form bekundet. Die Bürger-/Volksbefragung hingegen ist von vornherein nicht auf Verbindlichkeit angelegt, sondern erfüllt lediglich eine Konsultationsfunktion; eine Verdrängungswirkung geht von ihr nicht aus. Es entspricht der Aufgabe und Befugnis der Vertretung, die Repräsentativität des Befragungsergebnisses in seinen politischen Willensbildungsprozess aufzunehmen und die Beteiligung angemessen zu berücksichtigen. Normative, quorengelundene Berücksichtigungsverbote sind bei Befragungen daher ebenso wenig angezeigt wie verbindliche Berücksichtigungsgebote.¹⁷³

3. Teilnehmerkreis

Der Kreis der Abstimmungsberechtigten einer Bürger-/Volksbefragung muss mit der Entscheidungsverantwortung für den Inhalt der Sachentscheidung korrespondieren. Da die Befragung Teil staatlicher Willensbildung und die Ausübung der Staatsgewalt in der Regel den deutschen

173 Denkbar wäre alleine, beim Nichterreichen des Quorums das Ergebnis der Abstimmung erst gar nicht auszuzählen. Dieser Gestaltung würde jedoch sogleich der Verdacht der Manipulation auf dem Fuße folgen. Zudem käme das Ergebnis zumindest in seiner Tendenz durch (mitunter einander widersprechende) demoskopische Nachabstimmungsbefragungen ans Licht und würde dann auch ohne Auszählung als Verdachtsprognose die inhaltliche Diskussion überlagern. Zu Beteiligungs- und Zustimmungsquoren bei dezisiven Referenden siehe *Kämmerer/Ernst/Winter* (Fn. 20), 368.

Wahlbürgern vorbehalten ist,¹⁷⁴ beschränkt sich der teilberechtigte Personenkreis – wie bei Bürger- und Volksentscheiden – auf die wahlberechtigten Bürger einer Gemeinde bzw. eines Landes.¹⁷⁵

a) Einbeziehung von Ausländern?

Auf kommunaler Ebene sind grundsätzlich auch Unionsbürger zur Abstimmung zugelassen.¹⁷⁶ So will es Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG. Er zielt zwar unmittelbar nur auf Wahlen, nicht auf Abstimmungen.¹⁷⁷ Aufgrund seiner gleichen Zielrichtung, Unionsbürgern Teilhabe an der staatlichen Willensbildung zu ermöglichen, ist er auf diese jedoch analog anwendbar.¹⁷⁸ Dass das GG ausschließlich EU-Ausländer und diese nur bei kommunalen Abstimmungen in den Kreis der Stimmberechtigten aufnimmt, lässt zwei verfassungsrechtliche Gegenschlüsse zu:

- Auf Landesebene ist eine Ausdehnung des Abstimmungsrechts auf EU-Ausländer – entsprechend dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 GG – nicht zulässig.¹⁷⁹
- Nicht-EU-Ausländer sind generell nicht abstimmungsberechtigt. *Einwohnerbefragungen*, wie sie § 20b Abs. 1 SaarlKSVG und § 16c Abs. 3 S. 1 u. 2 SchlHGO vorsehen, sind folglich unzulässig.

174 BVerfGE 83, 37 (50 f.); 83, 60 (71); vgl. auch etwa Art. 7 Abs. 2 BayVerf. Dem lässt sich zwar entgegenhalten, dass sich der Herrschaftsanspruch eines politischen Systems grundsätzlich nur rechtfertigen lässt, wenn die Herrschaftsunterworfenen auch Inhaber der politischen Rechte sind. In diesem Sinne etwa Meyer, § 46 – Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 2005, Rn. 6 m.w.N. Allerdings trennt das verfassungsrechtliche System der Bundesrepublik bewusst zwischen der Einwohner- und der Bürgerstellung. Vgl. dazu auch ausführlich Guckelberger (Fn. 6), 158 ff.

175 Art. 1 Abs. 1 BayLWahlG; dazu BayLT-Drucks. 17/1745, S. 4; Burgi (Fn. 4), 37. Anders demgegenüber der Entwurf von Abgeordneten der SPD-Fraktion, BayLT-Drucks. 17/403, S. 4.

176 Vgl. etwa BayVerfGH, Urt. v. 12.6.2013 – Vf. 11 VI-1 –, Rn. 111, juris.

177 Dieser Umstand rechtfertigt keinen Umkehrschluss. Vielmehr handelt es sich um eine Regelungslücke. Beide Konstellationen sind gleich zu beurteilen.

178 Im Einzelnen str.; dazu m.w.N. Guckelberger (Fn. 10), 28 f.

179 In diesem Sinne auch in jüngerer Zeit StGH Bremen, NVwZ-RR 2014, 497 (498 f.).

Dass das Ergebnis der Bürger-/Volksbefragung rechtlich nicht bindend ist, ändert daran nichts, vollzieht sich mit der Befragung doch Ausübung von Staatsgewalt.¹⁸⁰ Ließe man Nicht-Deutsche bei Volksbefragungen und Nicht-EU-Ausländer bei Bürgerbefragungen zu, könnten diese – entgegen der Wertung des GG – mit ihrem Votum mittelbar Einfluss auf die Ausübung staatlicher Gewalt nehmen.

b) Abstimmungsalter

Auch für das Abstimmungsalter ist ein Gleichlauf mit dem Wahlalter verfassungsrechtlich vorgezeichnet. In dem Umfang, in dem die Länder das Wahlalter selbst bestimmen dürfen, sind sie aber auch in der Bestimmung des Abstimmungsalters frei. Art. 38 Abs. 2 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG gewährt ihnen insoweit Spielraum.¹⁸¹ So gestattet etwa Schleswig-Holstein die Teilnahme an Landtagswahlen ab einem Alter von 16 Jahren (§ 15 Abs. 1 Nr. 1 SchlHLWG). Dies kann auch für Befragungen erwägenswert sein, kann doch die Abstimmung von Jugendlichen den Repräsentativorganen besonderen Erkenntnisgewinn vermitteln. In besonderer Weise gilt das für Befragungen zu solchen Vorhaben, die von besonderer Relevanz für Jugendliche sind (etwa die Einrichtung eines Jugendraumes in der Gemeinde) oder die gerade für jüngere Generationen langfristige Belastungen nach sich ziehen (etwa kostspielige Großprojekte). Voraussetzung für die Beteiligung Minderjähriger ist jedoch stets eine die Altersgrenze normierende Bestimmung in der Kommunal- bzw. Landesverfassung.

4. Ausgestaltung der Abstimmungsunterlagen, Information der Bürger

Ihre Mission, die Vorbereitung einer politischen Entscheidung durch Einholung des Meinungsbildes des Volkes zu begleiten, kann eine Befragung nur dann vollständig erfüllen, wenn die befragten Bürger über den Abstimmungsgegenstand hinreichend informiert sind. Bei Instrumenten plebiszitärer Demokratie ist die schriftliche Darlegung der wichtigsten Posi-

180 BVerfGE 8, 104 (115).

181 *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 29. Ed., 2016, Art. 28 GG, Rn. 15.1.

tionen daher gelebt und rechtlich bewährte Praxis.¹⁸² Sie ist erforderlich und sinnvoll, um ein auf eigener Urteilkraft beruhendes, von situativen Strömungen und Beeinflussungen nach Möglichkeit freies Stimmungsbild zu generieren. Die Meinung des uninformierten Bürgers bringt die Entscheidungsfindung nicht voran, sondern droht vielmehr, unzutreffende bzw. verzerrte bürgerliche Präferenzen in die Willensbildung einzuspeisen. Die Teilhabe des Souveräns an der Ausübung von Staatsgewalt führt das im schlimmsten Falle *ad absurdum*.

Den Bürgern sind daher alle Informationen offenzulegen, die Teil der bisherigen politischen Überlegungen waren.¹⁸³ Dazu gehört als integraler Bestandteil nicht nur die verständliche und nachvollziehbare, sachliche, ausgewogene und bündige Darstellung der Tatsachengrundlage sowie des Für und Wider der Entscheidung,¹⁸⁴ sondern auch ein ausdrücklicher Hinweis auf die Unverbindlichkeit des Ergebnisses der Befragung. Sonst ent-

182 Vgl. z. B. § 21 Abs. 5 Bad-WürttGemO; § 46 Abs. 2 S. 3 Bezirksverwaltungsgesetz Berlin; § 8b Abs. 5, Abs. 8 HessGO i. V. m. § 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 HessKWG; § 16g Abs. 6 S. 2 SchlHGO. Ähnliche Regelungen finden sich für das Instrument des Volksentscheids (vgl. z. B. Art. 102 Abs. 2 SaarlVerf).

183 Die Mitglieder des Repräsentativorgans unterliegen im zeitlichen Umfeld einer Befragung – anders als die Bundesregierung im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit – auch keiner Neutralitätspflicht. Direktdemokratische Instrumente verdrängen nämlich nicht die Mitwirkungsgewalt des Repräsentativorgans an der staatlichen bzw. kommunalen Willensbildung. Das gilt nicht nur für Bürger-/Volksentscheide, sondern erst recht für -befragungen. Diese sind wesensmäßig dadurch gekennzeichnet, die Entscheidungsgewalt des Repräsentativorgans nicht rechtlich einzuschränken oder gar zu verdrängen, sondern diese um eine weitere Informationsgrundlage zu erweitern. Die Mitglieder des Repräsentativorgans sind an einer Äußerung daher nicht gehindert. Frei von jeglichen Bindungen sind die Organmitglieder dabei gleichwohl nicht. Sie unterliegen dem Gebot der Sachlichkeit: Die eigenverantwortliche Meinungsbildung und Entscheidung der Bürger dürfen sie nicht in unsachlicher Weise beeinflussen. Tatsachen müssen sie zutreffend wiedergeben; Werturteile dürfen nicht auf unsachlichen Erwägungen beruhen und den sachlich gebotenen Rahmen nicht (z.B. durch unsachliche Polemik) überschreiten. Martini (Fn. 51), S. 60.

184 Anders als bei Bürger- bzw. Volksbegehren, die auf eine Initiative aus der Mitte des Volkes zurückgehen und in eine gleichberechtigte Darstellung der unterschiedlichen Auffassungen münden (vgl. etwa Art. 18a Abs. 15 S. 1 BayGO), fehlt bei der Befragung häufig das kontradiktorische Element, welches hinreichend für eine umfängliche Sammlung aller Argumente bürgt. Insofern kann es sinnvoll sein, der Opposition im Rahmen der Abstimmungsinformationen normativ ein Recht auf Darstellung ihrer Auffassung zuzugestehen.

stehen schnell falsche Erwartungen; Kommunikationskonflikte und Frustrationen sind die Folge.

5. Online-Befragungen als Wegbereiter einer digitalen Demokratie?

Die Möglichkeit, Bürger-/Volksbefragungen in das politische Willensbildungssystem zu integrieren, beflügelt die Vision einer digitalen Abstimmungsdemokratie. So versteht etwa der bayerische Staatsminister der Finanzen *Markus Söder* die Volksbefragung als Wegbereiter einer Abstimmung via Internet, welche die Bürger auf unkomplizierte und niederschwellige Weise in den Politikzyklus einbezieht.¹⁸⁵

a) Abstimmungsmüdigkeit in der Bevölkerung

In einer individualisierten und mobilen Gesellschaft wird es immer schwieriger, die Teilnahmerechtigten an einem bestimmten Tag an einem vorgegebenen Ort zum Abstimmungsakt zu motivieren. Ein Wochenendtrip nach Paris oder ein Sonntag auf der Couch ist nicht jedem wichtiger als der Gang zur Urne. Viele Wähler beschleicht vielmehr unausgesprochen die Frage, die *Gordon Tullock* als politisch-ökonomische Wahlrationalität beschrieb: Warum zur Wahl gehen, wenn die Wahrscheinlichkeit, auf dem Weg zum Abstimmungslokal überfahren zu werden, größer ist, als diejenige, die entscheidende Stimme abzugeben? Dieses Kalkül leitet einen Großteil der Bevölkerung bereits bei demokratischen Abstimmungsakten, denen die Rechtsordnung verbindliche Wirkung beimisst – umso mehr im Falle der Bürger-/Volksbefragung.

Bei manchen Landtags- und vielen Kommunalwahlen stellen die Nichtwähler schon die größte Gruppe. Dieser Befund legt es nahe, der abstimmungsmüden Bevölkerung durch die Vereinfachung des Abstimmungsvorgangs ein Stück weit entgegenzukommen und sie für die Wiederentdeckung demokratischer Tugenden zu aktivieren.¹⁸⁶ Soll das Instrument der Befragung den Weg zur Stärkung einer lebendigen Demokratie ebnen und

185 Vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Zeitung-Soeder-will-in-Bayern-Online-Wahlen-einfuehren-2083691.html>.

186 So auch BT-Drucks. 14/6318, S. 1; im Zusammenhang mit der Wahlbeteiligung bei Sozialwahlen i.d.S. auch *Kahlert*, NZS 2014, 56 (59).

nicht gleichsam als Rohrkrepierer der Partizipation enden, gilt es, die Transaktionskosten des Abstimmungsvorgangs zu minimieren. Mit dieser Zielrichtung hat Sachsen-Anhalt in seiner Kommunalverfassung als erstes Bundesland den Weg für Online-Abstimmungen freigemacht (§ 28 Abs. 3 S. 4 KVG LSA).¹⁸⁷

In der praktischen Umsetzung der Abstimmung im Cyberspace hat der niedersächsische Landkreis Friesland eine Pionierrolle eingenommen: Er lädt seine Bürger auf der Plattform „LiquidFriesland“ rund um die Uhr zu Abstimmungen über alle kommunalen Themen ein.¹⁸⁸ Dabei greift er auf die Open-Source-Software „LiquidFeedback“ zurück. Die angemeldeten Teilnehmer können dort ein Thema zur Diskussion stellen, zu den von anderen erörterten Gegenständen Stellung beziehen oder aber (etwa wenn sie sich in einem Themenfeld weniger gut auskennen) Dritten eine weisungsfreie, übertragbare Stimmvollmacht erteilen (Delegation).¹⁸⁹ Die Kreisverwaltung holt sich bei bedeutsamen Vorhaben ihres Wirkungskreises (mit Ausnahme der in § 35 S. 2 NdsKomVG genannten Gegenstände¹⁹⁰) auf Beschluss des Kreisausschusses mithilfe der Plattform auch selbst ein Meinungsbild der Bürger zu eigenen Vorlagen ein.

Seit Freischaltung der Plattform haben die Bürgerinnen und Bürger dort vielfältige kommunale Themen diskutiert.¹⁹¹ Das Spektrum der Anliegen reicht von der Wiedereinführung des Kfz-Kennzeichens „JEV“ für den Landkreis Friesland über die Initiative für einen kostenlosen Strandeintritt bis hin zur beschleunigten Einführung der Behördenrufnummer 115. Ein auf dieser Grundlage eingeholtes Meinungsbild wertet die Verwaltung

187 Die Regelung geht auf den Vorschlag des Verfassers zurück, den er dem Ausschuss für Inneres des Landtags Sachsen-Anhalt in der Anhörung am 14.10. 2013 unterbreitet hat. Siehe Textdokumentation der 38. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport des Landtags Sachsen-Anhalt, Niederschrift 6/INN/38, S. 21.

188 Dazu auch unten II.5.c.cc, S. 70.

189 Siehe zu diesem als „Liquid Democracy“ bezeichneten Modell der Teilhabe an Demokratie und seinen verfassungsrechtlichen Grenzen *Seckelmann*, DÖV 2014, 1 ff.

190 Namentlich „Angelegenheiten einzelner Mitglieder der Vertretung, des Hauptausschusses, der Stadtbezirksräte, der Ortsräte und der Ausschüsse sowie der Beschäftigten der Kommune“.

191 Siehe <https://www.liquid-friesland.de/lf/index/index.html?mode=issue>. Die Plattform weist allerdings ein außerordentlich geringes Beteiligungsquorum auf, vgl. auch *Eisel*, LiquidFriesland – ein gescheitertes Experiment, Bürgerbeteiligung von den Bürgern abgelehnt, 2014.

(analog § 35 NdsKomVG) als Bürgerbefragung¹⁹² und legt sie den entsprechenden Gremien als ergänzende Information zur Beschlussfassung vor.¹⁹³

b) Demokratisches Aktivierungspotenzial einer Online-Abstimmung

Die Online-Abstimmung zeichnet sich durch einen Vorzug aus: Sie erschließt das demokratische Potenzial, das die fortschreitende technische Entwicklung in Gestalt neuer Wege der Teilnahme an Abstimmungsvorgängen vom heimischen PC oder via Smartphone möglich macht.

aa) Senkung der Transaktionskosten des Abstimmungsvorgangs

Die Online-Abstimmung senkt die Transaktionskosten der Abstimmung auf ein Minimum. Insbesondere die Aktivierung der „Digital Natives“ lässt sich durch die Möglichkeit, online abzustimmen, fühlbar steigern.¹⁹⁴ Diese Personengruppe ist es gewohnt, ihren Alltag digital zu organisieren und einen großen Anteil ihrer Aufgaben via Internet zu erledigen.¹⁹⁵ Mit

192 Auf der Plattform von *Bürgern* angestoßene Initiativen wertet die Verwaltung nach erfolgreicher Abstimmung als Anregungen i. S. d. § 34 S. 1 NdsKomVG und berät sie in den entsprechenden Gremien des Kreistages.

193 § 2 S. 3 der Satzung des Landkreises Friesland über den Einsatz der Internet-Plattform „LiquidFriesland“ zur Online-Bürgerbeteiligung.

194 Vgl. für den Bereich der Internetwahl *Richter*, Wahlen im Internet rechtsgemäß gestalten, 2012, S. 106; so auch BT-Drucks. 14/6318, S. 1; dies konstatiert auch *Braun* im Rahmen einer Anhörung vor dem Sozialausschuss des Deutschen Bundestages in Bezug auf Online-Wahlen, Ausschuss für Arbeit und Soziales vom 2.2.2015, Protokoll-Nr. 18/33, S. 7, vgl. auch seine Schriftliche Stellungnahme, Ausschussdrucksache des Ausschusses für Arbeit und Soziales Nr. 18(11)300 v. 2.2.2015. Eher skeptisch hingegen mit Blick auf die Erfahrungen in der Schweiz *Braun Binder* (Fn. 170), 548 f.: Eine Erleichterung der Stimmabgabe mit der Folge, dass sich die Zahl der Abstimmenden erhöht, lässt sich aus ihrer Sicht nicht beobachten.

195 Die USA haben das Internet schon Anfang des Jahrtausends als entscheidendes Medium identifiziert, um die mit Blick auf die Wahlbeteiligung eher enthaltsamere Gruppe von Wahlberechtigten im Alter zwischen 18 und 24 Jahren für ihr demokratisches Gestaltungsrecht zu begeistern, *Alvarez/Hall*, Point, click, and vote, 2004, S. 6; *Schaupp/Carter*, The Journal of Enterprise Information Management 18 (2005), 586 ff.. Zurückhaltender jedoch *Internet Policy Institute*, Report on the

den als angestaubt und umständlich empfundenen Abstimmungsvorgängen der Offline-Welt identifizieren sie sich nicht mehr in gleicher Weise wie noch ihre Elterngeneration. Die Teilnahmeberechtigten von morgen werden Online-Abstimmungsvorgänge als Selbstverständlichkeit einer digitalisierten Lebenswelt begreifen.

Der Abstimmungskanal „Internet“ entgrenzt das demokratische Votum zeitlich und räumlich. Gerade Menschen, denen aufgrund der Entfernung zwischen aktuellem Aufenthaltsort und Abstimmungslokal die Teilnahme an der Abstimmung sonst verschlossen bliebe, ebnet die Online-Abstimmung einen einfach zu beschreitenden Weg zur Stimmabgabe. Insbesondere mobilitätseingeschränkten Menschen kann das Internet bislang bestehende Teilnahmebarrieren aus dem Weg räumen. Da dies aber zugleich viele ältere Menschen betrifft, für die ein internetgestütztes Abstimmungsprozedere typischerweise eher Zugangshürden auf- als abbaut, neutralisiert sich dieser Vorteil ein Stück weit.

Manchmal ist bereits der Regen der größte Feind der Demokratie.¹⁹⁶ Für den Grundgedanken einer auf gleicher Teilhabe aufbauenden Demokratie ist das Regiment eines solchen Zufallsfaktors ein Erfolgsrisiko. Wie attraktiv die Möglichkeit einer orts- und zeitunabhängigen Wahl für die Bevölkerung ist, macht der rasante Siegeszug der Briefwahl deutlich.¹⁹⁷ In den USA lässt der Bundesstaat Oregon sogar ausschließlich die Briefwahl zu – unter Billigung der Bevölkerung gehören Wahllokale und Urnen dort schon seit dem Jahr 1998 der Vergangenheit an.¹⁹⁸

Die Gründe für die Abstimmungsmüdigkeit vieler Bürger liegen freilich nicht alleine in der Höhe der Transaktionskosten des Abstimmungsaktes; sie sind vielschichtig.¹⁹⁹ Häufig ist es eine tief greifende innere Abwendung der Bürger von der Politik und den Parteien, die sie von den Abstimmungslokalen fernhält – häufig getrieben von der individuell empfundenen Ohnmacht, nichts an den bestehenden politischen Verhältnissen ändern zu können.

National Workshop on Internet Voting, 2001, S. 13 ff., dessen Studie Präsident Clinton im Jahr 1999 in Auftrag gegeben hatte.

196 *Betancourt*, Die Wut in meinem Herzen, 2002, S. 105.

197 Bei der Bundestagswahl im Herbst 2013 gaben bereits 25% der Wähler ihre Stimme im Wege der Briefwahl ab, vgl. *Moritz*, Pannen bei der Briefwahl, Handelsblatt online vom 9.10.2013. Vgl. auch den Appell zahlreicher Abgeordneter aus dem Jahr 2001, Online-Wahlen zu vereinfachen, BT-Drucks. 14/6318, S. 1.

198 Siehe dazu *Southwell/Burchett*, Willamette Law Review 34 (1998), 345 ff.

199 Vgl. für den Bereich der Internetwahl etwa *Richter* (Fn. 194), S. 106 f.

Das Internet allein vermag die erwünschte Mobilisierungsleistung nicht zu übernehmen. Es kann lediglich (aber immerhin) vorhandenes inhaltliches Interesse beleben und in den Akt der Stimmabgabe transponieren. Die Online-Befragung verkürzt die Strecke zwischen der Meinungsbildung und dem Abstimmungsvorgang. Damit trägt sie dazu bei, das demokratische Ziel der Allgemeinheit der Wahl zu fördern und das tatsächliche Meinungsbild der Bevölkerung im Abstimmungsergebnis präziser wiederzugeben.

bb) Hohe Differenzierungsmöglichkeiten der Fragestellung und Senkung des Fehlerrisikos beim Abstimmungsvorgang

In multimedialen Anwendungen lassen sich Informationen anschaulich aufbereiten und mögliche Alternativszenarien interaktiv simulieren. Online-Abstimmungen lassen sich unkompliziert in die Umgebung gängiger Partizipationsportale integrieren, auf denen Diskurse zu öffentlichen Projekten stattfinden. Im Idealfall kann das wechselseitige Synergien heben: Durch die Verknüpfung mit der Abstimmungsmöglichkeit steigt die Attraktivität der Plattform und umgekehrt erhöht sich durch den bereits vorhandenen Nutzerstamm der Plattform die Abstimmungsbeteiligung; ein begleitendes Diskussionsforum kann die partizipative Qualität der Befragung steigern. Soziale Netzwerke machen es dadurch möglich, die virale Kraft der Aufmerksamkeit für das diskutierte Thema zu stimulieren.

Bei herkömmlichen Volks-/Bürgerentscheiden reduziert sich das Votum auf die Zustimmung oder Ablehnung der gestellten Frage.²⁰⁰ Eine digitale

200 Für Volksentscheide auf Landesebene vgl. § 16 Abs. 1 S. 1 Bad-WürttVAbstG sowie Art. 26 Abs. 5 Bad-WürttVerf; Art. 76 Abs. 3 BayLWG; § 34 Abs. 2 S. 1 BerlAbstG; § 54 Abs. 2 BbgVAG; § 3 Abs. 1 S. 2 BremVolksentG; § 25f S. 1 i. V. m. 22 Abs. 2 HbgVAbstG; § 7 S. 2 HessVAbstG; § 21 Abs. 1 S. 2 VaG M-V; § 30 Abs. 1 S. 1 NdsVAbstG; § 26 VVBVEG NRW; § 79 Abs. 1 RhPflWG; § 19 Abs. 2 SaarlVoAstG; § 24 Abs. 2 VAbstG LSA; § 37 Abs. 2 S. 1 Sächs-VVVG; § 23 Abs. 1 SchlHVAbstG; § 23 Abs. 2 ThürBVVG. Für Bürgerentscheide vgl. § 21 Abs. 3 S. 4, Abs. 6 Bad-WürttGemO; Art. 18a Abs. 12 S. 1, S. 2 BayGO; § 15 Abs. 4 S. 1 BbgKVerf; § 8b Abs. 6 S. 1, S. 2 HessGO; § 20 Abs. 6 S. 1, S. 2 KV M-V; § 32 Abs. 3 S. 1 NdsKomVG; § 26 Abs. 7 S. 1 GO NRW; § 17a Abs. 3 S. 2 Rh-PfGemO; § 21a Abs. 2 S. 2 SaarlKSVG; § 27 Abs. 3 S. 1 KVG LSA; §§ 24 Abs. 3 S. 1, 25 Abs. 2 S. 1 SächsGemO; § 16g Abs. 7 S. 1, S. 2 SchlHGemO; § 17 Abs. 3 S. 6, Abs. 6 S. 1 ThürKO.

Bürger-/Volksbefragung hingegen kann prinzipiell weiter gehende Präferenzen abfragen und Alternativvorschläge der Bürger erforschen. Mithilfe einer integrierten Navigationsleiste lassen sich auch komplexe Antwortalternativen einbeziehen, die als Papierabfrage entweder zu fehleranfällig oder zu auswertungsintensiv wären. Wer sich auf der Abstimmungsoberfläche für eine Antwort entschieden hat, den kann die Anwendung beispielsweise automatisch auf eine neue Maske weiterleiten, die differenzierte Anschlusspräferenzen ermittelt.

Als Instrument der Meinungsabfrage kommen etwa Wertungen auf einer Skala (z.B. Schulnoten von 1 bis 6) und Freifelder für ergänzende Textbeiträge in Betracht. Die technischen Möglichkeiten einer Online-Plattform kennen in dieser Hinsicht kaum Grenzen. Sie können die Abfrage des Meinungsbildes dadurch grundsätzlich in ganz anderer Weise zu einem differenzierteren Abstimmungsprozess fortentwickeln, als dies das Ja/Nein-Schema einer papiergebundenen Erhebung mit vertretbarem Verwaltungsaufwand ermöglichen kann. Diesen digitalen Mehrwert vermag eine Befragung im Verhältnis zu einem Bürger-/Volksentscheid im Idealfall voll auszuschöpfen.²⁰¹

Gleichzeitig können digitale Assistenzsysteme das Risiko fehlerhafter Stimmabgabe – auch im Verhältnis zur analogen Form der Abstimmung – senken. Hinweisformeln, insbesondere bei komplexen Ausgestaltungsvarianten, sowie interaktive Nachfragen („Diese Abstimmung ist ungültig. Möchten Sie die Stimme dennoch so abgeben?“) stärken die Gleichheit der Abstimmung.²⁰²

cc) Vereinfachung der Stimmauswertung

Ein digitalisiertes Verfahren vereinfacht nicht nur die Abgabe der Stimmen (jedenfalls für internetaffine Menschen), sondern auch deren Auswertung. Die computerunterstützte Auszählung ist grundsätzlich schneller, kostengünstiger und weniger fehleranfällig als diejenige von Menschen-

201 Zu den Grenzen, die sich aus der notwendigen Vorhaltung eines doppelten (digitalen und analogen) Systems ergeben unten II.5.a.a, S. 68.

202 Richter (Fn. 194), S. 109 f.

hand.²⁰³ Das dem Instrument der Befragung inhärente Risiko, den politischen Entscheidungsprozess durch gezielte Verzögerung zu torpedieren,²⁰⁴ lässt sich durch eine zügigere Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung von Online-Befragungen ein Stück weit bannen.

Das Internet mit seinen Möglichkeiten, ein Votum einfach und unkompliziert abzugeben, ist insofern für die Etablierung einer lebendigen Kultur der Partizipation prädestiniert.

c) Konfliktlinien mit den demokratischen Prinzipien von Abstimmungen

So sehr die digitale Dividende der Online-Abstimmung ein hohes demokratisches Aktivierungs- und Optimierungspotenzial verheißt, so sehr tritt sie doch in eine Spannungslage mit zentralen demokratischen Wahl- und Abstimmungsprinzipien.

Als Akt demokratischer Mitwirkung sind Bürger-/Volksbefragungen den gleichen Regeln unterworfen, welche die Verfassung als Grundordnung des staatlichen Zusammenlebens für die Übertragung von Staatsgewalt vom Volk auf seine Vertreter vorsieht. Was das GG in seinem Art. 38 Abs. 1 S. 1 sowie die Landesverfassungen in äquivalenten Bestimmungen²⁰⁵ als Anforderungen an die Wahl formulieren, lässt sich bruchfrei auch auf Abstimmungen übertragen. Die Abstimmungsprinzipien formulieren nämlich universelle Regeln, nach denen das Volk in einer Demokratie seinen politischen Willen in Staatswillen transformiert. Dazu gehören jedenfalls die formale Wahlgleichheit²⁰⁶ und der Ausschluss der Rückverfolgbarkeit einer Stimmabgabe²⁰⁷. Aus ihnen leiten sich für Online-Befragungen insbesondere Implikationen für die Allgemeinheit (aa), die Geheimheit der Abstimmung und die Gestaltung der Authentifizierung (bb), eine Absage an die Möglichkeit, die eigene Stimme zu delegieren (cc), sowie Standards zur Gewährleistung der Allgemeinheit und Öffentlichkeit des Willensbildungsverfahrens (dd) ab.

203 Allerdings wirken sich diese Faktoren nur mittelbar aus. Rechtliche Relevanz hat das BVerfG dem Faktor der Schnelligkeit der Auswertung abgesprochen; BVerfGE 123, 39 (77); vgl. auch *Richter* (Fn. 194), S. 109.

204 Vgl. oben II.1.b, S. 47.

205 Vgl. etwa Art. 31 Abs. 1 Verf NRW; Art. 76 Abs. 1 RhPfVerf.

206 BVerfGE 41, 1 (12) m. w. N.; BVerfG, NJW 1976, 889 (890).

207 Vgl. auch § 28 Abs. 3 S. 3 KVG LSA.

aa) Allgemeinheit der Abstimmung: Notwendigkeit doppelter Vorhaltung von Abstimmungssystemen

Unter den Rahmenbedingungen digitaler Gräben²⁰⁸, die bestimmte Bevölkerungsgruppen von der Nutzung eines Beteiligungsangebots im Internet ausgrenzen, sind Online-Abstimmungen schon aus Gründen des Gebots der Allgemeinheit²⁰⁹ nur als ergänzender, nicht aber als ausschließlicher Kanal amtlicher Abstimmungen zulässig.²¹⁰ Die Bereitstellung öffentlicher, für jedermann zugänglicher Abstimmungsgeräte (etwa in Rathäusern und an öffentlichen Plätzen) kann infrastrukturelle Zugangshindernisse ein Stück weit aus dem Weg räumen. Berührungsängste gegenüber Wahlcomputern und einer Online-Stimmabgabe lassen sich dadurch aber nicht beheben.

Den klassischen Weg der Abstimmung via „Papier und Bleistift“ muss die Rechtsordnung bei der Bürger- bzw. Volksbefragung auf nicht absehbare Zeit als Parallelsystem weiter aufrechterhalten; jedes Abstimmungsformat, das der Staat online vorhält, muss er auch offline abbilden.²¹¹ Das

208 Die Zugangs- und Partizipationschancen sind bei internetbasierter Teilhabe nicht gleichmäßig verteilt. Soweit es sich nicht um technische, sondern intellektuelle Zugangshürden handelt, ist dies keine Besonderheit der elektronischen Abstimmungsform, sondern auch anderen demokratischen Mitwirkungsformen eigen: Je nach Bildungsgrad und Gesundheitszustand sind das Maß der Beteiligung und die Information über Befragungs- und Wahlvorgänge sowie -hintergründe besser bzw. schlechter möglich. Dazu bspw. *Aden*, KJ 35 (2002), 398 (402); *Martini* (Fn. 40), 225 ff. m. w. N.

209 Dieser Abstimmungsgrundsatz ist eine besondere Ausprägung des Gleichheitsgrundsatzes: Er sichert die Gleichheit beim Zugang zur Wahl ab.

210 Das bringt bspw. auch der Europarat in seiner Empfehlung für rechtliche, operationale und technische Standards elektronischer Abstimmungen zum Ausdruck. Solange die elektronische Fernabstimmung (*remote e-voting*) nicht jedermann möglich ist, soll sie gemäß Appendix I A.I.4 nur als zusätzlicher und optionaler Weg der Stimmabgabe angeboten werden. Vgl. Europarat, Empfehlung Rec(2004)11 vom 30.9.2004, S. 4.

211 Aus dem Umstand, dass Internetwähler einen leichteren Zugang zur Wahl haben als Urnenwähler und letztere daher, bspw. an einem regnerischen Wahltag, unterrepräsentiert sein könnten, sehen manche eine mittelbare Ungleichbehandlung der Abstimmungsberechtigten erwachsen. Vgl. *Alvarez/Nagler*, *Loyola Law Review* 34 (2008), 1115 (1152). Die Befürchtungen richten sich insbesondere auf eine Unterrepräsentation einkommensschwacher Haushalte ohne Internetanschluss. Vgl. *Clowers*, *Gonzaga Law Review* 42 (2006/07), 61 (84). Das Maß einer Verletzung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gleichheit der

strahlt auch auf die Ausgestaltungstiefe der Online-Befragung zurück.²¹² Sie darf nicht mehr Alternativen anbieten als die papiernen Befragungsunterlagen. Dies verkürzt den Innovationsradius von Online-Abstimmungsportalen nachhaltig.²¹³

bb) Geheime Stimmabgabe

Wie die Wahl muss auch eine Abstimmung jede Stimme gegen Kenntnisnahme ihres Inhalts durch Dritte immunisieren. Die Anonymität der Stimmabgabe schützt nicht allein das abstimmende Individuum, sondern sichert zugleich die Unbefangenheit einer von staatlichen und privaten Einflüssen freien Entscheidungsfindung gegen mögliche Einschüchterungseffekte ab.²¹⁴ Das Abstimmungsverfahren muss daher nicht nur dem Risiko entgegenwirken, dass Familienangehörige das Abstimmungsverhalten am Computer beobachten oder anhand der Datenspuren rekonstruieren können. Vor allem muss es sicherstellen, dass staatliche Stellen oder sonstige Dritte – etwa der Netzbetreiber oder Hacker – nicht von dem Abstimmungsakt Kenntnis erlangen.

Online-Abstimmungen sind in besonderer Weise der Gefahr einer Identifikation des Abstimmenden via IP-Adresse oder sonstiger technischer

Wahl, erreichen diese partiell strukturell ungleichen Ausgangsbedingungen jedoch ebenso wenig wie differierende Bildungsniveaus und wohnsitzbedingte Entfernung Unterschiede zum Wahllokal.

212 Vgl. oben II.5.b.bb; S. 65.

213 Darüber hinaus bedarf es geeigneter Mechanismen, um Mehrfach- sowie unbewusste Falschabstimmungen zu verhindern. Das erzeugt Kontrollkosten; dazu im Einzelnen II.5.b.dd.(3).ii, S. 76. Auch die amtliche Benachrichtigung über die Bürger- bzw. Volksbefragung, ihren Termin, den Befragungsgegenstand und die Abstimmungsoptionen lässt sich derzeit noch nicht ausschließlich elektronisch zustellen. Es bedürfte dazu einer hinreichend rechtssicheren digitalen Erreichbarkeit aller Bürger. Weder die geplanten bzw. erlassenen E-Government-Gesetze des Bundes und der Länder noch das E-Justice-Gesetz verpflichten die Bürger, eine ladungsfähige digitale Adresse vorzuhalten. Es fehlt gegenwärtig noch die kritische Nutzermasse, um eine selbsttragende Durchsetzung zugangseröffnender E-Government-Services, wie De-Mail oder länderspezifische Bürgerkonten mit elektronischen Postkörben, zu verbürgen. Die Voraussetzungen für eine medienbruchfreie, insbesondere papierlose Durchführung der Online-Befragung sind deshalb derzeit (noch) nicht erfüllt.

214 Vgl. Aden (Fn. 208), 409 f.; Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 38 (2010), Rn. 110 f.

Verfahren ausgesetzt. Anonymität bei gleichzeitiger Einmaligkeit der Stimmabgabe lässt sich technisch jedoch grundsätzlich durch Vorschaltung geeigneter Authentifizierungsdienste (etwa der eID-Funktion des elektronischen Personalausweises oder nach § 6 De-Mail-Gesetz) in Verbindung mit Instrumenten kryptografischer Anonymisierung²¹⁵ und einer (Ende-zu-Ende-)verschlüsselten Übertragung sicherstellen. In komplexen technischen Systemen verbleiben aber nicht ausschließbare Risiken des Zugriffs Dritter auf den Abstimmungsprozess.

cc) Unmittelbarkeit, insbesondere Delegationsfeindlichkeit

Zu dem demokratischen Minimum einer Bürger-/Volksbefragung gehört die Unmittelbarkeit der Stimmabgabe. Das Demokratieprinzip verlangt die hinreichende Zurechenbarkeit der „Begründung und Ausübung staatlicher Gewalt“.²¹⁶

Die Möglichkeit einer Delegation der eigenen Stimme – sei es in Gestalt einer Stimmweitergabe,²¹⁷ sei es in Gestalt einer Stimmübertragung,²¹⁸ welche bspw. die Plattform „LiquidFriesland“²¹⁹ eröffnet – ist damit nicht vereinbar.²²⁰ Der Landkreis Friesland darf eine durch die Software „LiquidFeedback“ mit Delegationsmöglichkeit vorgenommene Erhebung (ebenso wie eine demoskopische Umfrage oder eine Abstimmung im Rahmen eines Online-Portals) deshalb zwar *durchführen*. Der Kreistag darf die Ergebnisse, welche die Plattform hervorbringt, aber – entgegen seinem bisherigen Vorgehen – nicht *als Bürgerbefragung* (in Verbindung

215 Zu den verschiedenen kryptografischen Basisverfahren, ihren Kombinationsmöglichkeiten und ihrer Implementierung vgl. *Illies/Lochter/Stein*, in: Kilian/Heussen (Hrsg.), HdB CR, 32. Erglfg, Aug. 2013, Teil 15. Datensicherheit, Kryptografie, Rn. 4 ff.; *Paulsen*, Sicherheit von Internetwahlen, 2011, S. 26 ff. Zu Lösungsansätzen, welche die Verbindung eines asymmetrischen Verschlüsselungskonzepts mittels public und private key und einer sog. blinden Signierung vorschlagen, vgl. *Bremke*, LKV 2004, 102 (104 f.).

216 *Seckelmann* (Fn. 189), 7.

217 In diesem Fällen trifft der Berechtigte die Abstimmungs-/Wahlentscheidung selbst, lässt sie aber durch einen „Boten“ übermitteln.

218 Der Delegat setzt seine Entscheidung nach freiem Ermessen an diejenige des Stimmberechtigten.

219 Siehe dazu oben II.5.a, S. 62.

220 So auch *Seckelmann* (Fn. 189), 6.

mit dem damit suggerierten Anspruch, den Bürgerwillen abzubilden) in sein Willensbildungsprogramm einbinden.

dd) Öffentlichkeit der Abstimmung

Wahlen und Abstimmungen leben von der Integrität des Erhebungsvorgangs und dem Vertrauen in die Übereinstimmung des Abstimmungsergebnisses mit dem realen Abstimmungsakt.

(1) Vergleich zur Öffentlichkeit von Wahlen

Für die Parlamentswahl ergibt sich daraus die Forderung, dass die Wähler die wesentlichen Schritte des Wahlvorgangs und der Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüfen können müssen.²²¹ Ortsgebundene Urnenwahlverfahren tragen diesen Anforderungen dadurch Rechnung, dass jedem Wähler während der Öffnung der Wahllokale, der sich anschließenden Stimmauszählung und der Feststellung des Wahlergebnisses der Zutritt zum Wahlraum eröffnet ist.²²² Erst eine öffentliche Richtigkeitskontrolle und Nachvollziehbarkeit schaffen die notwendige Grundlage für das Vertrauen der Abstimmenden in die Integrität der Ergebnisermittlung und garantieren eine Zusammensetzung der Volksvertretung, die mit dem Willen der Bürger korrespondiert.

Die elektronische Stimtabgabe verschließt sich jedoch grundsätzlich einer Überprüfbarkeit. Da sie nicht in körperlich greifbarer Form erfolgen, sind die korrekte Erfassung der Stimmen und ihre fehlerfreie Aggregation zu einem Gesamtergebnis nicht für jedermann rekonstruierbar. Insbesondere können sich die Abstimmenden nicht in eigener Person (wie bei einer öffentlichen Auszählung der Stimmzettel) zuverlässig von der Richtigkeit des Ergebnisses überzeugen.

221 BVerfGE 123, 39 (65).

222 Ausdrücklich geregelt ist die Öffentlichkeit der Wahlhandlung bspw. in § 31 BWahlG und in den Kommunalwahlgesetzen: § 21 KomWG Bad-Württ; Art. 17 BayGLKrWG; § 34 BbgLWahlG; § 9 HessLWG; § 10 LKWG M-V; § 33 Abs. 1 NdsKWG; § 24 Abs. 1 KomWG NRW; § 28 KWG RhPf; § 33 SaarLKWG; § 17 Abs. 1 SächsKomWG; § 35 Abs. 1 KWG LSA; § 29 SchlHGKWG; § 9 Abs. 1 ThürKWG.

Als notwendig erweist sich bei Online-Abstimmungen eine Überprüfungsmöglichkeit im Hinblick auf mehrere Risikoquellen: Hardware- und Softwarefehler, Mehrfachabstimmungen und manipulative Eingriffe. Das Bundesverfassungsgericht entnimmt dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl²²³ daher sehr enge Grenzen für elektronische Wahlformen: Auch bei dem Einsatz elektronischer Wahlgeräte müssen die Wähler ihre Stimmabgabe beherrschen und das Wahlergebnis ohne besonderes technisches Vorwissen zuverlässig nachprüfen können.²²⁴

Auf die elektronische Durchführung direktdemokratischer Abstimmungen sind diese engen Grenzen aber nicht ohne Weiteres zwingend übertragbar: Während Wahlen die Entscheidungsverantwortung eines Repräsentativorgans über einen *mehrjährigen* Zeitraum legitimieren, entfalten Abstimmungen lediglich eine sachlich und zeitlich begrenzte Legitimationswirkung für *konkrete Entscheidungsvorhaben*. Das indiziert abgeschwächte Anforderungen an die Öffentlichkeit des Abstimmungsaktes.

Die unterschiedliche Legitimationswirkung ändert zugleich aber nichts daran, dass auch die Abstimmung ein demokratisches Votum in Angelegenheiten staatlicher bzw. kommunaler Willensbildung formuliert. Seine Aussagekraft darf nicht mit Zweifeln an der Richtigkeit des Befragungsergebnisses übersät sein. Demokratische Systeme sind auf die Verlässlich-

223 Ein zweiter Aspekt der Öffentlichkeit der Wahl liegt in der Öffentlichkeit der *Wahlhandlung*. Der Wahlraum versteht sich als eine von Inszenierungen und äußeren Einflüssen freie Sphäre. Durch seine mediale Nüchternheit und seine bewusste Platzierung im öffentlichen Raum kann er zu einer Rationalisierung der Wahlentscheidung beitragen: Die Öffentlichkeit der Wahlhandlung transportiert die Bedeutung des Wahlaktes symbolisch. Der Vorgang der Online-Befragung ist demgegenüber nicht in ein Ritual gebettet, das auf eine Öffentlichkeit der Wahlhandlung angelegt ist. Vielmehr soll die Online-Abstimmung die Ausübung demokratischer Mitwirkungsrechte gerade nicht auf einer öffentlichen Bühne, sondern unabhängig von Ort und Zeit ermöglichen. Das schließt auch die Abstimmungshandlung – via Smartphone – am Supermarkt-Regal oder in der Kneipe nicht aus. Die „Kultur“ der Wahl als öffentlicher Handlung geht durch solche in den digitalen Alltag eingebundene Abstimmungsformen zwar ein Stück weit verloren (a.A. *Meinel*, KJ 37 [2004], 413 [424 ff.]); die Bewusstmachungsfunktion des öffentlichen Wahlaktes leidet. Die Wahrnehmung des Abstimmungsaktes in abgetrennten öffentlichen Räumen ist allerdings nicht konstitutiver Bestandteil einer demokratischen Wahl. Sie stünde sonst auch der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Briefwahl entgegen. In diese Richtung vorgetragene Bedenken hat auch das BVerfG in seinen Briefwahlentscheidungen nicht aufgegriffen (BVerfGE 21, 200 – Briefwahl I; 59, 119 – Briefwahl II).

224 BVerfGE 123, 39 (71 ff.).

keit ihrer Meinungserhebungs- und Legitimierungsprozesse angewiesen; ihr Entscheidungsprogramm ist auf Klarheit, Stabilität und Richtigkeit der Ergebnisermittlung angelegt. Geboten ist daher ein Niveau der Nachvollziehbarkeit und Stimmenwahrheit, das Zweifel an der Ergebnisermittlung mit hinreichender Sicherheit zu zerstreuen vermag. Jeder Verdacht der Manipulation wäre Gift für das Systemvertrauen in die demokratische Willensbildung sowie für das Ziel, die Beteiligung des *dēmos* in öffentlichen Angelegenheiten zu stärken.²²⁵ Demokratie verträgt insoweit nur bedingt technischen Pragmatismus.

Folgerichtig gestatten die Landesgesetzgeber bei Volksabstimmungen die Verwendung amtlich zugelassener Wahlgeräte nur,²²⁶ sofern die Sicherung der Integrität der Ergebnisermittlung und die Nachvollziehbarkeit sowie Manipulationsfreiheit des Abstimmungsaktes gewährleistet sind.

(2) Unterschiede zu Bürger- bzw. Volksentscheiden

Anders als bei Bürger- und Volksentscheiden ist Gegenstand von Befragungen keine verbindliche Sachentscheidung, sondern die Einholung eines – die Entscheidungsfreiheit der repräsentativ-demokratischen Organe rechtlich nicht tangierenden – Meinungsquerschnitts. Die Unverbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses lindert das Ausmaß der Kollateralschäden, die von Gefährdungen der Integrität der Abstimmung ausgehen können. Das kann grundsätzlich geringere Anforderungen an die Öffentlichkeit der Abstimmung als bei der dezisiven demokratischen Ausübung von Staatsgewalt rechtfertigen. Risiken, die sich mit Manipulationsgefahren und technischen Unwägbarkeiten verbinden, kann das Repräsentativorgan

225 Vgl. dazu auch die tecmark-Erhebung zur e-Voting-Einstellung in Großbritannien (*Barracrough*, *Attitudes to Smartphone Voting*, 2015). Danach vertrauen die Briten elektronischen, namentlich mobilen Abstimmungsverfahren weniger als traditionellen Wahlen mittels Stift und Stimmzettel. Ihre größte Sorge ist diejenige vor Manipulationen des Wahlergebnisses. Trotzdem sicherten 41% der Befragten einer Einführung mobiler Abstimmungsverfahren via Smartphone oder Tablet ihre Unterstützung zu (35% äußerten sich ablehnend und 18% neutral). Über 60% der Briten gehen davon aus, dass zukünftige Abstimmungsmöglichkeiten via Smartphone oder Tablet der Wahlbeteiligung zu einem Aufwärtstrend verhelphen werden.

226 Vgl. etwa § 24 Abs. 4 VabstG LSA und § 32 Abs. 1 S. 2 und 3, § 57 KWG i.V.m. § 27 Abs. 5 KVG LSA.

namentlich – anders als im Falle eines Bürger-/Volksentscheids – grundsätzlich im Rahmen seiner Würdigung des Abstimmungsergebnisses berücksichtigen. Ob das Befragungsergebnis ordnungsgemäß zustande gekommen ist, insbesondere eine technisch bedingte Fehlerwahrscheinlichkeit vorliegt, kann es (ggf. unter Zuhilfenahme sachverständiger Dritter) selbst überprüfen und verbleibende Zweifel als Bestandteil seines Entscheidungsfindungsprozesses würdigen.

Anders als bei Wahlen²²⁷ und bei Bürger-/Volksentscheiden bedarf es somit bei der Befragung als konsultativem Akt grundsätzlich nicht zwingend einer Kontrollierbarkeit des Abstimmungsaktes durch Laien. Vielmehr genügt eine Expertenkontrolle, welche eine unabhängige und valide Überprüfung verbürgt.

(3) Schlussfolgerungen: Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit und Integrität der Ergebnisermittlung einer Befragung

Bleibt die Verfahrensprüfung allein den Entscheidungsträgern vorbehalten, löst das auf sie dysfunktionale Anreize aus, sich durch Verweis auf delegitimierende Integritätsmängel der Online-Befragung einer faktischen Bindungswirkung des Ergebnisses zu entledigen. Das untergräbt die Vertrauenswürdigkeit des Verfahrens und wird dem verfassungsrechtlichen Schutz staatsbürgerlicher Willensäußerungen nicht gerecht. Das Instrument der Befragung läuft dann Gefahr, sich seiner demokratischen Funktion selbst zu berauben.

Nur ein hinreichend kontrollierbares Befragungsergebnis ist geeignet, den Rekurs auf „Volkes Stimme“ zu legitimieren und den Prozess der Willensbildung hin zu den anderen Staatsorganen demokratisch abzusichern. Die Öffentlichkeit – nicht aber zwingend jeder einzelne Bürger in eigener Person – muss daher, ggf. durch sachverständige und unabhängige Kontrolleure, die Integrität des Befragungsergebnisses überprüfen können. Das schließt die Nachvollziehbarkeit aller wesentlichen Schritte des Befragungsverfahrens ein.

Die elektronische Stimmabgabe verschließt sich einer solchen öffentlichen Überprüfbarkeit nicht prinzipiell. Kann ihre Verifizierung auch nicht in unmittelbar körperlich greifbarer Form erfolgen, sind andere technische

227 Dazu BVerfGE 123, 39 (72).

Wege denkbar und geboten, um sich davon zu überzeugen, dass Stimmen unverfälscht erfasst werden und in die Ermittlung des Ergebnisses Eingang finden.

Bei der Ausgestaltung eines digitalen Verifikationsverfahrens verfügt der Gesetzgeber über eine weite Einschätzungsprärogative.²²⁸ In ihrem Rahmen kann er auch Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit zulassen, um anderen verfassungsrechtlichen Belangen, insbesondere den geschriebenen Wahlrechtsgrundsätzen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, Geltung zu verschaffen.²²⁹ Als Mindestmaß ist jedoch eine hinreichende Gewährleistung manipulationsfreier Stimmabgabe, Stimmerfassung und Stimmauszählung erforderlich. Geboten sind also Verifikationslösungen, die in einem Dreischritt abbilden, ob die einzelne Stimme wie intendiert abgegeben (i), wie abgegeben gespeichert (ii)²³⁰ und wie gespeichert gezählt wird (iii).

(α) Verifizierbarkeit der Stimmabgabe

Um Fehlerrisiken bei der Stimmabgabe zu reduzieren, ist Abstimmenden die Möglichkeit zu eröffnen, ihre Stimme und deren inhaltlich korrekte Verschlüsselung bzw. Kodierung²³¹ vor Beendigung des Abstimmungsvorgangs beliebig häufig überprüfen zu können. Nicht validierte Stimmen gelten dann als Teststimmen, die nicht an die elektronische Urne übermittelt werden. Nach Stimmabgabe erhält der Bürger eine elektronische Ko-

228 Vgl. BVerfGE 3, 383 (394).

229 BVerfGE 123, 39 (75).

230 Dazu etwa auch *Henning/Budurushi/Volkamer*, MMR 2014, 154 (155). Dafür kann sich insbesondere eine parallele Speicherung auf einem alternativen, nicht software-abhängigen Medium empfehlen. Das entspricht den Maßgaben des BVerfG für die Richtigkeitsprüfung bei Parlamentswahlen. Für diese verlangt es, dass eine zuverlässige Überprüfung des Wahlergebnisses durch die interessierten Bürger auch ohne besonderes technisches Vorwissen möglich sein soll. Das bedingt eine parallele, nicht elektronische Stimmerfassung; BVerfGE 123, 39 (73). Allerdings ist dies ein aufwändiger und zugleich fehleranfälliger Weg, die Transparenz des Wahlverfahrens zu gewährleisten. Vgl. dazu auch *Maurer*, Report on the possible update of the Council of Europe Recommendation Rec(2004)11 on legal, operational and technical standards for e-voting, 2013, S. 9 f.; *Henning/Volkamer/Budurushi*, DÖV 2012, 789 (790 ff.) am Beispiel eines Stimmabgabegeräts mit Verifizierbarkeit des Stimmzettelprotokolls.

231 Sc. die getroffene Auswahl in Verbindung mit ihrem Abstimmungsschlüssel.

pie des kodierten Stimmzettelbelegs. Mit ihrer Hilfe kann er überprüfen, ob seine Stimme mit entsprechendem Kodierungstext in der elektronischen Urne gespeichert ist.²³² Diese individuellen Überprüfungsmöglichkeiten gehen in ihrer Reichweite sogar über die Kontrollmechanismen bei papiergebundenen Wahlen hinaus.

(β) Manipulationsfreiheit des Abstimmungsaktes

Dem Risiko der Teilnahme eines Unbefugten an der Online-Befragung wirkt eine Authentifizierung der Wähler (also der Nachweis der angegebenen Identität) verlässlich entgegen. Zwei unterschiedliche Verifizierungsverfahren sollten dabei in Kombination Anwendung finden – beispielsweise ein kartengebundener elektronischer Authentifizierungsnachweis (etwa die eID-Funktion des Personalausweises) im Verbund mit einem vertraulich übermittelten Passwort (z. B. einer eigens für die Online-Befragung vergebenen PIN).²³³

Einer mehrfachen Teilnahme derselben Person an einer Online-Befragung lässt sich technisch durch sich verbrauchende Zugangscodes, etwa TANs (Transaktionsnummern), die an den Abstimmungsvorgang anknüpfen,²³⁴ hinreichend wirksam begegnen, ohne die Anonymität der Abstimmung zu gefährden.

Weniger einfach lässt sich allerdings kontrollieren, ob eine Person, die online abstimmt, erneut offline ihr Votum an der Abstimmungsurne abgibt – und umgekehrt. Da beide Systeme parallel vorgehalten werden (müssen),²³⁵ bedarf es insoweit einer Koordinierung, die überdies zeitnah bzw. im Idealfall in Echtzeit erfolgt.²³⁶ Herstellen lässt sich diese dadurch, dass

232 Vgl. zu entsprechenden Verfahren *Generaldirektion für Demokratie und politische Angelegenheiten des Europarats*, Guidelines on transparency of e-enabled elections, GGIS (2010) 5 fin. E, 2011, § 13, S. 10. Siehe dazu auch *Henning/Budurushi/Volkamer* (Fn. 230), 157 f.

233 *Paulsen* (Fn. 215), S. 124. Sofern die Authentifizierung lediglich mit Namen und Passwort bzw. PIN erfolgt, sollte die Identität des Abstimmenden zusätzlich zumindest mit einer Kontrollfrage, wie bspw. nach dem Geburtsdatum, verifiziert werden. Vgl. *Council of Europe*, E-voting handbook, 2010, S. 16 f.

234 Ein solches System wird in der Schweiz aus Sicherheitsgründen praktiziert.

235 Dazu oben II.5.b.aa, S. 68.

236 Vgl. bspw. auch die Bedenken von *Fritsche* in einer Anhörung vor dem Sozialausschuss des Deutschen Bundestages in Bezug auf Online-Wahlen im Bereich

der Weg der Offline-Abstimmung den gleichen elektronischen Einmal-Code verwendet, der auch den Zugang zur elektronischen Abstimmung eröffnet. Mehrfachabstimmungen sind dann ausgeschlossen.

Nicht kontrollieren lässt sich trotz solcher Vorkehrungen hingegen (ebenso wie bei der Briefwahl), ob es auch tatsächlich der Berechtigte war, der die Stimme online abgegeben hat. Ein Lösungsansatz kann insoweit die Integration eines elektronischen Fingerabdrucks sein. Die dafür erforderliche Infrastruktur ist aber gegenwärtig noch Zukunftsmusik.

(γ) Integrität der Ergebnisermittlung

Die größte technische Achillesferse der elektronischen Abstimmung ist das reibungslose, manipulationsfreie Funktionieren der die Stimmen aggregierenden Hard- und Software. Von der Funktionsfähigkeit ihrer komplexen technischen Systeme macht sich die Online-Befragung abhängig. Konventionelle Verfahren bei Wahlen und Abstimmungen sind langjährig erprobt und in hohem Maße manipulationssicher. Internetbasierte oder in anderer Form digital ablaufende Abstimmungsvorgänge sind demgegenüber vielschichtigen Fehlerquellen²³⁷ ausgesetzt. Manipulationen²³⁸ lassen sich vergleichsweise leicht durchführen, aber nur schwer erkennen.

Kommt es zu gravierenden Verzerrungen des Meinungsbildes, ist die Befragung nicht geeignet, den politischen Willen des Volkes zu spiegeln. Den Missbrauch komplexer technischer Abstimmungsmechanismen, insbesondere Hardware- und Softwarefehler ebenso wie manipulative Eingriffe in das System von außen, gilt es, durch umfangreiche technische und organisatorische Sicherungsmaßnahmen wirksam zu unterbinden.²³⁹

der Sozialversicherung, Protokoll-Nr. 18/33 des Ausschusses für Arbeit und Soziales vom 2.2.2015, S. 11.

237 Anwendungsfehler der Nutzer, etwa das Risiko einer ungewollten Stimmabgabe infolge einer „Verselbstständigung des Abstimmungsaktes“, geben dabei nicht den Ausschlag. Denn insoweit lassen sich zum einen technische Schutzvorkehrungen (etwa Warnhinweise oder Bestätigungsaufforderungen) implementieren, welche der Gefahr hinreichend wirksam begegnen. Zum anderen sind auch Offline-Abstimmungen vor menschlichen Anwendungsfehlern nicht vollständig gefeit.

238 Siehe dazu umfassend *Richter* (Fn. 194), S. 132.

239 Vor diesem Hintergrund kritisch zur Einführung einer Online-Abstimmungsmöglichkeit bei der Sozialversicherungswahl 2017, *Friedrich und Lambertin* im Rah-

Absolute Sicherheit ist insoweit (jedenfalls bislang) nicht erzielbar – und in komplexen technischen Systemen auch sonst regelmäßig nicht herstellbar.

Anders als bei der Abstimmung an der Urne, welche dem Bürger die Beobachtung der Stimmzettel vom Einwurf über die Entnahme bis zur Auszählung (zumindest theoretisch) gestattet, kann er bei einem digitalen Verfahren im besten Fall nur die korrekte Berücksichtigung seiner eigenen Stimme nachvollziehen. Weder der einzelne Befragungsteilnehmer noch die Öffentlichkeit²⁴⁰ können die korrekte Zählung aller anderen abgegebenen Stimmen mit eigenen Augen überprüfen: Das System der Aggregation von Online-Ergebnissen als solches ist für den Einzelnen nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Diesen Kontrollverlust kompensiert das kleine Plus an Kontrolle hinsichtlich der eigenen Stimmabgabe nur bedingt.²⁴¹

Um ein vergleichbares Vertrauen der Öffentlichkeit in elektronische wie in analoge Abstimmungssysteme herzustellen, braucht es ein funktionales Äquivalent, das die korrekte Stimmerfassung, -zuordnung und -auszählung als Ganzes nachvollziehbar macht.²⁴² Dafür reicht es aus, wenn der Einzelne sich überzeugen kann, wie die abgegebenen Stimmen systematisch zugeordnet und gezählt werden.²⁴³ Dem lässt sich dadurch genügen, dass unabhängige Kontrollinstrumente zur Verfügung stehen, mittels derer sich nach Befragungsende die mathematischen Beweise des Abstimmungsprogramms für die Ergebnisrichtigkeit nachrechnen, nach-

men einer Anhörung vor dem Sozialausschuss des Deutschen Bundestages, Protokoll-Nr. 18/33 des Ausschusses für Arbeit und Soziales vom 2.2.2015, S. 13. Kritisch auch *Schriftliche Stellungnahme der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, Ausschussdrucksache des Ausschusses für Arbeit und Soziales Nr. 18(11)296 v. 30.1.2015, S. 33.

240 Zur sog. Publikumskontrolle vgl. *Richter* (Fn. 194), S. 147.

241 Vgl. *Generaldirektion für Demokratie und politische Angelegenheiten des Europarats* (Fn. 232), § 16, S. 11. So auch *Roßnagel/Gitter/Opitz-Talidou*, MMR 2009, 383 (387).

242 Vgl. *Generaldirektion für Demokratie und politische Angelegenheiten des Europarats* (Fn. 232), § 16, S. 11.

243 Ob auch bei Parlamentswahlen ein bloß funktionales Äquivalent für die zeitechte Anwesenheit bei der Stimmauszählung und ihrer Beobachtung den Anforderungen an die Öffentlichkeit der Wahl genügt, lässt das BVerfG offen (BVerfGE 123, 39 [70]). Dies zumindest bei Online-Vereinswahlen für ausreichend erachtend *Roßnagel/Gitter/Opitz-Talidou* (Fn. 241), 387.

vollziehen und visualisieren lassen;²⁴⁴ ein solcher Ansatz entspricht auch den Transparenzstandards, die der Europarat als notwendig, aber auch hinreichend für die Einführung elektronischer Wahlsysteme erachtet hat.²⁴⁵ Entscheidend ist im Ergebnis, dass sich Manipulationen mit einem hinreichenden Maß an Sicherheit aufspüren lassen – nicht unbedingt von jedem Laien, aber von einem sachverständigen Gremium.

Auch wenn eine zentralisierte Abstimmungsplattform *prima facie* am schnellsten und effizientesten erscheint: Die dezentrale Stimmauszählung in Wahlbezirken in einem ersten und die zentrale Zusammenführung dieser Ergebnisse in einem zweiten Schritt empfiehlt sich für landesweite Befragungen auch aus Sicherheitsgründen. Womöglich kann perspektivisch die Blockchain-Technologie die Grundlage für ein dezentrales und nachvollziehbares Wahlsystem legen. Für die praktische Umsetzung erwägenswert kann auch ein sukzessives Verfahren der Einführung von Online-Abstimmungselementen sein, das Erfahrungen mit der Integrität und Authentizität des Abstimmungsverfahrens sammelt, indem es die Online-Abstimmungsmöglichkeit nicht pauschal auf die gesamte Wählerschaft erstreckt, sondern auf einzelne (einen Antrag stellende) Teile begrenzt und die Sicherheitsanforderungen, welche das Abstimmungsverfahren erfüllen muss, entsprechend diesem Prozentsatz risikoadäquat abstuft. Die Schweiz handhabt das beispielsweise so (Art. 27f VO über die politischen Rechte i. V. m. Art. 4 ff. VO der BK über die elektronische Stimmabgabe).

244 So etwa *Henning/Budurushi/Volkamer* (Fn. 230), 157 f. Vertrauensfördernd kann sich überdies die Zertifizierung der zur Anwendung kommenden Verfahren und Systeme durch unabhängige Stellen und die Akkreditierung der mit der Durchführung betrauten IT-Dienstleister auswirken, vgl. *Roßnagel/Gitter/Opitz-Talidou* (Fn. 241), 387.

245 Um trotzdem ein begründetes Vertrauen in die Integrität des Wahlgeschehens zu erzeugen, empfiehlt er den Staaten u.a., Mechanismen vorzuhalten, die den Abstimmenden ermöglichen, die ordnungsgemäße Berücksichtigung ihrer eigenen Stimme zu überprüfen („*mechanisms to check whether their vote was counted as intended*“). In der Lesart des Europarats handelt es sich bei dem Gebot der Öffentlichkeit allerdings nicht um einen eigenständigen Wahlgrundsatz, sondern vielmehr um eine prozedurale Sicherung zur Durchsetzung der übrigen demokratischen Wahlprinzipien (vgl. *Ministerkomitee des Europarats*, Empfehlung Rec (2004)11 zu rechtlichen, operativen und technischen Standards für das E-Voting, 30.9.2004, Appendix I, S. 11). Aus seiner Sicht können entsprechende Kosten-Nutzen-Erwägungen einen Verzicht auf die Speicherung der Stimmabgabe mittels eines zweiten Mediums legitimieren.

III. Zusammenfassung

Auf der Suche nach dem Jungbrunnen für die in die Jahre gekommene demokratische Binnenstruktur fällt der Blick in jüngster Zeit immer häufiger auf die Bürger-/Volksbefragung. Zahlreiche Länder haben das Instrument bereits – sei es auf kommunaler, sei es auf staatlicher Ebene – in ihr partizipatorisches Operationsbesteck zur Belebung des Systems politischer Willensbildung aufgenommen.

Die Bürger-/Volksbefragung ist nicht einfach nur ein wesensgleiches Minus zum Bürger-/Volksentscheid, sondern ein *aliud*: Es ist das einzige direktdemokratische Instrument, das dem Repräsentativorgan die Verfügungsmacht sowohl über die Einleitung des Verfahrens als auch die Berücksichtigung des Ergebnisses belässt. Anders als bei dezisiven Mitwirkungsformen stehen sich Volk und Parlament hier nicht als Konkurrenten im Ringen um die Vorherrschaft der staatlichen Willensbildung gegenüber. Befragungen sind vielmehr Teil einer gemeinsamen Suchstrategie der Staatsorgane und des Volkes. Ihr Credo liegt in dem Grundgedanken: Demokratie ist nicht nur *Entscheidung* durch die Betroffenen; sie kann sich auch in einer *Mitwirkung* des Volkes bei der Entscheidungs*findung* entfalten.

Dem demokratischen Gedanken der Teilhabe des Volkes an der staatlichen Willensbildung sind dezisive Formen direkter Demokratie freilich im Grundsatz zuträglich. Wegen ihrer fehlenden rechtlichen Bindungswirkung gerne als „Publikumsjoker“ belächelt, geraten Befragungen insbesondere schnell in den Verdacht, sich in einem bloßen Akklamationsinstrument zu erschöpfen, das Bürgervoten zweiter Klasse hervorbringt und das Volk als „Stimmvieh“ gebraucht.²⁴⁶ Sie laufen Gefahr, als Handpuppe der strategischen Machtunterstützung und politischen Theatralik eingesetzt zu werden, die einem plebiszitären Cäsarismus Vorschub leistet. In der Tat: Ihre demokratische Rendite und ihr Mehrwert sind gering. Im schlimmsten Fall geben sie dem Vorurteil Nahrung, Demokratie heiße eben nicht, „die Macht in die Hände des Volkes zu legen. Demokratie heißt, dem Volk das Gefühl zu geben, es habe eine Wahl“ (Volker Pispers).

Die Befragung auf ein solches Verständnis zu reduzieren, hieße aber, ihren Sinngehalt zu verkennen. Ihre politische Macht liegt in ihrer hohen

246 In diesem Sinne etwa Heußner/Pautsch (Fn. 41), 7 m.w.N.; die Volksbefragung als „systemfremden Einbau“ ebenso ablehnend Dach (Fn. 56), 167; skeptisch auch Möstl (Fn. 4), 223.

faktischen Bindungswirkung. Die Teilnahme an der Befragung ist Ausdruck formeller Bürgermitwirkung und der Wahrnehmung des bürgerlichen *status activus*. Sie erschöpft sich insbesondere nicht in einem Demokratie-Placebo, das die sich verbreitende Politikverdrossenheit ohne nachhaltige therapeutische Wirkung auskurieren soll. Im Idealfall setzen Befragungen ein proaktives Indikationssignal der Konfliktvermeidung, das als „Vorsorgeuntersuchung der politischen Willensbildung“ einen heilsamen Dialog der Bürgerschaft mit ihren Repräsentanten einläutet.

Als auf Abstimmungsgrundsätzen basierende Vollerhebung des Meinungsbildes eines verfassten Gemeinwesens verschiebt die Befragung zugleich die Architektur des politischen Willensbildungssystems. Die Landes- bzw. Kommunalverfassungen haben dieses mit Bedacht als austariertes Institutionengefüge konkurrierender Akteure ausgeformt. Jede von einer Bürger-/Volksbefragung ausgehende Abweichung bedarf daher einer eigenen Legitimation; das Instrument ist auf eine Verankerung in der Staats- bzw. Kommunalverfassung angewiesen. Ist eine Volksbefragung – wie in Bayern – nur im Landeswahlgesetz verankert, genügt das den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht.

Eine Befragung ist zugleich nicht den gleichen verfassungsrechtlichen Bindungen ausgesetzt, denen direktdemokratische Verfahren unterliegen. Denn sie beschneidet weder Kompetenzen des Repräsentativorgans noch kann sie den Wahlakt entwerten. Bürger- und Volksbefragungen dürfen sich daher auch auf Gegenstände erstrecken, die direktdemokratischen Verfahren sonst grundsätzlich verschlossen sind. Dies gilt insbesondere für haushaltsrelevante Fragen.

Seine Vorzüge kann das Instrument der Bürger-/Volksbefragung jedoch regelmäßig nur dann zur vollen Entfaltung bringen, wenn es den politischen Entscheidungsprozess nicht nachhaltig verzögert und – gerade angesichts der Unverbindlichkeit seines Ergebnisses – geringe Transaktionskosten erzeugt. Online-Abstimmungen sind insoweit für Befragungen prädestiniert. Wenn es gelingt, ihre Manipulationsrisiken und denkbaren Fehlerquellen auf ein vertretbares Maß zu begrenzen, kann sich die Befragung im Orchester der Institutionenordnung einen festen Platz verschaffen – gerade in ihren Mehrwertbereichen, namentlich haushaltsrelevanten Befragungen und gemeinsamen politischen Suchprozessen im Vorfeld von Infrastrukturvorhaben. Dem konzertanten Zusammenspiel des Souveräns und seiner Organe vermag sie so im Idealfall eine dezente, neue Klangfarbe zu verleihen. Zur ersten Geige vermag sie zwar nicht zu avancieren. In

den hinteren Rängen der Philharmonie partizipatorischer Instrumente kann sie aber dazu beitragen, das Orchester der Demokratie jung zu erhalten.

Literaturverzeichnis

- Aden*, Hartmut, Online-Demokratie: Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, KJ 35 (2002), S. 398–410.
- Alvarez*, R. Michael/*Hall*, Thad E., Point, click, and vote, The future of Internet voting, Washington, D.C., 2004.
- Alvarez*, R. Michael/*Nagler*, Jonathan, The likely consequences of internet voting for political representation, Loyola Law Review 34 (2008), S. 1115–1153.
- Anonymous*, Volksbefragung zu Olympia am 13. September, Welt online vom 20.1.2015, <http://www.welt.de/regionales/berlin/article136571263/Volksbefragung-zu-Olympia-am-13-September.html>.
- Arbter*, Kerstin, Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung: Praxisleitfaden, Wien, 2011.
- Axer*, Peter/*Friauf*, Karl Heinrich (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 50. Erglfg. 2016, Berlin.
- Barracough*, Neil, Attitudes to Smartphone Voting, 2015, <http://www.tecmark.co.uk/b-rits-back-smartphone-voting-in-general-elections-poll-reveals/>.
- Bäuerle*, Michael/*Dann*, Philipp/*Wallrabenstein*, Astrid (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, Tübingen, 2013.
- Betancourt*, Ingrid, Die Wut in meinem Herzen, München, 2002.
- Blum*, Peter/*Baumgarten*, Torsten/*Freese*, Hebert et al. (Hrsg.), Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG), Wiesbaden, 2011.
- Braun Binder*, Nadja, Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting), ZSR 133 (2014) I, S. 539–557.
- Bremke*, Nils, Internetwahlen. Eine Analyse einer Wahlverfahrensergänzung für das 21. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung rechtlicher Anforderungen, LKV 2004, S. 102–109.
- Brocker*, Lars/*Droege*, Michael/*Jutzi*, Siegfried (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden, 2014.
- Burgi*, Martin, Ein neuartiges direktdemokratisches Element. Die vorhabenbezogene Volksbefragung im exekutivischen Funktionsbereich, ZG 30 (2015), S. 34–51.
- Clowers*, Joshua F., I E-vote, U I-vote, Why Can't We All Just Vote?!: A Survey of the Changing Face of the American Election, Gonzaga Law Review 42 (2006/07), S. 61–94.
- Council of Europe*, E-voting handbook, Key steps in the implementation of e-enabled elections, Strasbourg, 2010.
- Dach*, Peter R., Verfassungsrechtliche Aspekte der konsultativen Volksbefragung, ZG 2 (1987), S. 158–167.
- Dreier*, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 3. Aufl., Tübingen, 2015.

- Ebsen*, Ingwer, Bürgerbeteiligung durch die Gemeindevertretung und repräsentative Demokratie, DVBl. 1984, S. 1107–1113.
- Abstimmungen des Bundesvolkes als Verfassungsproblem, AöR 110 (1985), S. 2–29.
- Eisel*, Stephan, LiquidFriesland – ein gescheitertes Experiment, Bürgerbeteiligung von den Bürgern abgelehnt, Sankt Augustin, 2014, <http://www.kas.de/wf/de/33.37819/>.
- Elicker*, Michael, Verbieht das Grundgesetz ein Referendum über die EU-Verfassung?, ZRP 2004, S. 225–229.
- Epping*, Volker/*Hillgruber*, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, 29. Ed., München, 2016.
- Europäische Kommission*, Standard Eurobarometer 76, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union; Befragung: November 2011, Brüssel, 2011.
- Standard Eurobarometer 83, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union; Befragung: Mai 2015, Brüssel, 2015.
- Evangelische Akademie Hofgeismar* (Hrsg.), Grundgesetz und technologischer Wandel, Tagung vom 18. - 20. Mai 1984 Bd. 219, Hofgeismar, 1985.
- Everts*, Arne, Assessorexamensklausur - Öffentliches Recht, Zulässigkeit einer kommunalen Bürgerbefragung, JuS 2004, S. 899–905.
- Plebiszitäre Unterschriftenaktionen, Berlin, 2004.
- Feld*, Lars/*Huber*, Peter M./*Jung*, Otmar/*Lauth*, Hans-Joachim/*Wittreck*, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, Baden-Baden, 2011.
- Friesenhahn*, Ernst, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1957), S. 9–73.
- Generaldirektion für Demokratie und politische Angelegenheiten des Europarats*, Guidelines on transparency of e-enabled elections, GGIS (2010) 5 fin. E, Straßburg, 2011.
- Gern*, Alfons, Kommunalrecht Baden-Württemberg, 9. Aufl., Baden-Baden, 2005.
- Glaser*, Andreas, Das Verwaltungsreferendum, Betroffenenpartizipation zwischen demokratischer Legitimation und Rechtsstaat, ZBl 113 (2012), S. 511–536.
- Guckelberger*, Annette, Abstimmungsmöglichkeiten von (betroffenen) Bürger/-innen über administrative Planungs- oder Genehmigungsentscheidungen – Teil I, De constitutione und de lege lata, VerwArch. 106 (2015), S. 1–33.
- Abstimmungsmöglichkeiten von (betroffenen) Bürger/-innen über administrative Planungs- oder Genehmigungsentscheidungen – Teil II, De constitutione und de lege ferenda, VerwArch. 106 (2015), S. 155–183.
- Haverkate*, Görg, Verfassungslehre, Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung, München, 1992.
- Hellermann*, Niclas, Die Zulässigkeit kommunaler Bürgerhaushalte, DVBl. 2011, S. 1195–1202.
- Henning*, Maria/*Budurushi*, Jurlind/*Volkamer*, Melanie, Elektronische Wahlen durch Stimmzettelbelege?, Untersuchung möglicher Umsetzungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes, MMR 2014, S. 154–158.

- Henning, Maria/Volkamer, Melanie/Budurushi, Jurlind*, Transparentes eVoting, Elektronische Kandidatenauswahl und automatisierte Stimmmittlung am Beispiel hessischer Kommunalwahlen, DÖV 2012, S. 789–796.
- Hesse, Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg, 1995.
- Heußner, Hermann/Pautsch, Arne*, Der Griff nach dem Plebiszit, NVwZ-Extra 2014, S. 1–8.
- „Plebiszit von oben“ bald bundesweit?, Zur Verfassungswidrigkeit einfachgesetzlicher konsultativer Volksbefragungen, NJW 2015, S. 1225–1229.
- Hill, Hermann/Schliesky, Utz* (Hrsg.), Die Neubestimmung der Privatheit, E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems IV, Baden-Baden, 2014.
- Hoegner, Wilhelm*, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, München, 1949.
- Hofmann, Hasso*, Verfassungsrechtliche Perspektiven, Aufsätze aus den Jahren 1980 - 1994, Tübingen, 1995.
- Internet Policy Institute*, Report on the National Workshop on Internet Voting, Washington, D.C., 2001.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. 3, 3. Aufl., München, 2005.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. 5, 3. Aufl., München, 2007.
- Kahlert, Anna*, Sozialversicherungswahlen via Internet, NZS 2014, S. 56–61.
- Kämmerer, Jörn Axel*, Schriftliche Stellungnahme in der öffentlichen Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 22.4.2015, Anlage 4 zu Bü-Drucks. 21/2, 2015.
- Kämmerer, Jörn Axel/Ernst, Christian/Winter, Alina*: Das Referendum: Rechtliche und politische Betrachtungen zum staatlich initiierten Volksentscheid, ZG 2015, 349–431.
- Kaup, Katharina*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, Eine Prüfung der Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Baugesetzbuches, Frankfurt, 2014.
- Kilian, Wolfgang/Heussen, Benno* (Hrsg.), Computerrechts-Handbuch, Informationstechnologie in der Rechts- und Wirtschaftspraxis, 32. Erglfg. Aug. 2013, München.
- Klages, Helmut/Daramus, Carmen/Masser, Kai*, Bürgerbeteiligung durch lokale Bürgerpanels, Theorie und Praxis eines Instruments breitenwirksamer kommunaler Partizipation, Berlin, 2008.
- Kloepfer, Michael*, Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Rechtsanwälte, NJW 2011, S. 131–134.
- Knemeyer, Franz-Ludwig*, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, 2. Aufl., Landsberg/Lech, 1997.
- Krause, Peter*, § 35 – Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 3. Aufl., München, 2005, S. 55–85.

- Kühling, Jürgen, Volksgesetzgebung und GG, „Mehr direkte Demokratie wagen“, JuS 2009, S. 777–783.
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., München, 2010.
- Mannhart Gomes, Claudia, Das Verwaltungsreferendum in Bund und Kantonen, Bern, 2007.
- Martini, Mario, Wenn das Volk (mit)entscheidet..., Wechselbeziehungen und Konfliktlinien zwischen direkter und indirekter Demokratie als Herausforderung für die Rechtsordnung, Berlin, 2011.
- Vom heimischen Sofa in die digitale Agora: E-Partizipation als Element einer lebendigen Demokratie, in: Hill, Hermann/Schliesky, Utz (Hrsg.), Die Neubestimmung der Privatheit, E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems IV, Baden-Baden, 2014, S. 193–247.
- Masser, Kai/Pistoia, Adriano/Nitzsche, Philipp, Bürgerbeteiligung und Web 2.0, Potentiale und Risiken webgestützter Bürgerhaushalte, Wiesbaden, 2013.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert/Herdegen, Matthias/Klein, Hans H. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Stand: 77. Erglfg. 2016, München.
- Maurer, Ardit Driza, Report on the possible update of the Council of Europe Recommendation Rec(2004)11 on legal, operational and technical standards for e-voting, Girmel, 2013.
- Mayer, Heinz, Welche Volksbefragung erlaubt die Verfassung?, JRP 2001, S. 113–117.
- Meinel, Florian, Öffentlichkeit als Verfassungsprinzip und die Möglichkeit von Onlinewahlen, KJ 37 (2004), S. 413–431.
- Meyer, Hans, § 46 – Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 3. Aufl., München, 2005, S. 543–603.
- Stellungnahme zu der Überlegung, eine offizielle Volksbefragung zum Vorhaben einer Hamburger Olympiabewerbung zu ermöglichen und einer weitergehenden, mit Einfügung eines Abs. 4b in Art. 50 der Hamburger Verfassung einen von Senat und Bürgerschaft initiierten Volksentscheid zu erlauben, Anlage 3 zur Bü-Drucks. 21/2, 2015.
- Michael, Lothar, Rechtsetzende Gewalt im kooperierenden Verfassungsstaat: normprägende und normersetzende Absprachen zwischen Staat und Wirtschaft, Berlin, 2002.
- Moritz, Raphael, Pannen bei der Briefwahl, Handelsblatt online vom 9.10.2013, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/jede-vierte-stimme-per-post-pannen-bei-der-briefwahl/8908552.html>.
- Mössl, Markus, Der Streit um Volksbefragungen in Bayern, Bericht und Stellungnahme, BayVBl. 2015, S. 217–223.
- Nanz, Patrizia/Fritzsche, Miriam, Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn, 2012.
- Neumann, Peter, Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, Baden-Baden, 2009.

- Oberreuter*, Heinrich, Abgesang auf einen Verfassungstyp?, APuZ 1983, S. B 2, 19–31.
- Ossenbühl*, Fritz, § 100 – Gesetz und Recht – Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl., München, 2007, S. 135–181.
- Osterloh*, Lerke/*Schmidt*, Karsten/*Weber*, Hermann (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung, Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin, 2004.
- Papier*, Hans-Jürgen, Die Zukunft der Demokratie, in: Bäuerle, Michael/Dann, Philipp/Wallrabenstein, Astrid (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, Tübingen, 2013, S. 261–272.
- Patzelt*, Werner, Welche plebiszitären Instrumente können wir brauchen?, Einige systematische Überlegungen, in: Feld, Lars/Huber, Peter M./Jung, Otmar u. a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, Baden-Baden, 2011, S. 63–106.
- Paulsen*, Christian, Sicherheit von Internetwahlen, Eine Analyse von Internetwahlverfahren unter Berücksichtigung des Anwendungsbereiches, Norderstedt, 2011.
- Paulus*, Andreas L., Direkte Demokratie wagen, in: Bäuerle, Michael/Dann, Philipp/Wallrabenstein, Astrid (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, Tübingen, 2013, S. 273–291.
- Pestalozza*, Christian, Volksbefragung – das demokratische Minimum, NJW 1981, S. 733–735.
- Petersen*, Thomas/*Hierlemann*, Dominik/*Vehrkamp*, Robert B./*Wratil*, Christopher, Gespaltene Demokratie, Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013, Gütersloh, 2013.
- Pieroth*, Bodo, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, JuS 2010, S. 473–481.
- Rehmet*, Frank, Konsultative Volksabstimmungen/Volksbefragungen, Greifswald, 2014.
- Rehmet*, Frank/*Büttner*, Christian/*Mittendorf*, Volker/*Reidinger*, Fabian, Bürgerbegehrensbericht 2014, Berlin, 2014.
- Rehmet*, Frank/*Weber*, Tim, Volksbegehrensbericht 2015, Berlin, 2015.
- Richter*, Philipp, Wahlen im Internet rechtsgemäß gestalten, Baden-Baden, 2012.
- Ritgen*, Klaus, Zu den thematischen Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, NVwZ, S. 129–136.
- Rommelfanger*, Ulrich, Das konsultative Referendum, Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung, Berlin, 1988.
- Roßnagel*, Alexander/*Gitter*, Rotraud/*Opitz-Talidou*, Zoi, Telemedienwahlen in Vereinen, MMR 2009, S. 383–387.
- Rottleitner*, Hubert, Demokratie, Demoskopie – und Bud Spencer, in: Bäuerle, Michael/Dann, Philipp/Wallrabenstein, Astrid (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, Tübingen, 2013, S. 293–311.
- Rux*, Johannes, Direkte Demokratie in Deutschland, Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Baden-Baden, 2008.

- Schäffer*, Albert, Seehofer will in Bayern Volksbefragungen einführen, FAZ vom 12.11.2013, S. 4.
- Schaupp*, Ludwig Christian/*Carter*, Lemuria, E-voting: from apathy to adoption, *The Journal of Enterprise Information Management* 18 (2005), S. 586–601.
- Schellenberger*, Jens, Zur Zulässigkeit von konsultativen Bürgerbefragungen, *VBIBW* 2014, S. 46–52.
- Schnabel*, Christoph/*Freund*, Bernhard, Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke der Informationsfreiheit, *DÖV* 2012, S. 192–197.
- Schneider*, Hans-Peter, Grundgesetz und technologischer Wandel – Die Verantwortung der Rechtswissenschaft, in: Evangelische Akademie Hofgeismar (Hrsg.), *Grundgesetz und technologischer Wandel*, Tagung vom 18. - 20. Mai 1984, Bd. 219, Hofgeismar, 1985, S. 113–123.
- Schuppert*, Gunnar Folke, Erscheinungsformen und Grenzen kooperativer Rechtsetzung, in: Osterloh, Lerke/Schmidt, Karsten/Weber, Hermann (Hrsg.), *Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung*, Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, Berlin, 2004, S. 227–246.
- Schwärzel*, Kathrin, Die kooperierende rechtserzeugende Gewalt in der kompetenzrechtlichen, legitimatorischen und instrumentellen Krise?, *Humboldt Forum Recht* 2007, S. 37–44.
- Seckelmann*, Margit, Wohin schwimmt die Demokratie?, „Liquid Democracy“ auf dem Prüfstand, *DÖV* 2014, S. 1–10.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin*, Handbuch zur Partizipation, 2. Aufl., Berlin, 2012.
- Southwell*, Priscilla L./*Burchett*, Justin, Vote by Mail in the State of Oregon, *Willamette Law Review* 34 (1998), S. 345–356.
- Stiftung für Zukunftsfragen*, Bürger verlieren Vertrauen in Politik, Politiker und Parteien, Ursachen wachsender Wahlmüdigkeit in Deutschland, Hamburg, 2009.
- Was wir 2015 erwarten können, Bundesbürger blicken mit verhaltenem Optimismus auf das neue Jahr, Hamburg, 2015.
- Thiele*, Alexander, Art. 33 Abs. 4 GG als Privatisierungsschranke. Zugleich Anmerkung zum Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 05.12. 2008, 2/07, *Der Staat* 49 (2010), S. 274–298.
- Thienel*, Rudolf, Verfassungsfragen der Volksbefragung nach Art. 49b B-VG, *JRP* 2000, S. 327–347.
- Thormann*, Martin, Der Bürgerhaushalt und die digitale Demokratie, *DÖV* 2013, S. 325–335.
- Thum*, Cornelius, Zur Einführung von Volksbefragungen in Bayern, *Anmerkungen aus verfassungsrechtlicher Sicht*, *BayVBl.* 2015, S. 224–231.
- von Arnim*, Hans-Herbert, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, *DÖV* 1990, S. 85–97.
- Walter*, Robert, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, *VVDStRL* 31 (1973), S. 147–179.

- Wißmann*, Hinnerk, Die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, VVDStRL 73 (2014), S. 379–421.
- Wittreck*, Fabian, Einleitung: Direkte und repräsentative Demokratie zwischen Konkurrenz und Konkordanz, in: Wittreck, Fabian (Hrsg.), Volks- und Parlamentsgesetzgeber: Konkurrenz oder Konkordanz?, Dokumentation eines Thüringer Verfassungstreits, Baden-Baden, 2012, S. 9–17.
- Wohlfarth*, Jürgen, Kommunalrecht für das Saarland, 3. Aufl., Baden-Baden, 2003.
- Ziegler*, Josef, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, Würzburg, 1974.
- Ziekow*, Jan, Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag – Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, München, 2012.
- Zschiesche*, Michael, Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, Status quo und Perspektiven, Berlin, 2015.

Die Europäische Bürgerinitiative – Juristische Betrachtungen unter besonderer Berücksichtigung der Right2Water-Initiative

Matthias Knauff*

I. Direkte Demokratie in der EU

Obwohl in zahlreichen Mitgliedstaaten der EU eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Entscheidungsfindung praktiziert und vielfach sogar verfassungsrechtlich geboten ist,¹ waren direktdemokratische Elemente der EU bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009) fremd. Dies verwundert nicht, handelt es sich dabei doch ungeachtet aller Besonderheiten im Kern um eine internationale Organisation – und muss dies nach Auffassung des BVerfG auch bleiben.² Als solche wurden die Europäischen Gemeinschaften und die EU im Wege des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge begründet und werden von diesen getragen.³ Auch ihre Organstruktur stimmt im Kern mit derjenigen anderer internationaler Organisationen überein.⁴ Die herkömmlichen Hauptorgane Rat und Kommission korrespondieren mit der Generalversammlung als Vertretung aller beteiligten Regierungen und dem Sekretariat. Das Europäische Parlament entsprach im Ausgangspunkt einer auch bei anderen internationalen Organisationen mitunter existierenden parlamentarischen Versammlung. Gleiches gilt für den Europäischen Gerichtshof. Die anderen Unionsorgane (Europäischer Rat, Europäischer Rechnungshof, Europäische Zentralbank) sind zwar durchaus als Besonderheiten der europäischen Integration zu qualifizieren, gruppieren sich aber gleichsam mit spezifischen Aufgaben versehen um die traditionelle Organstruktur herum, so dass sie diese er-

* Der Verfasser dankt Frau ref. jur. Anna-Luise Friedrich für wertvolle Zuarbeiten.

1 Vgl. Art. 27, 46 f. der irischen Verfassung; Art. 3, 11, 89 der französischen Verfassung; Art. 62, 90, 125 der polnischen Verfassung; Art. 10, 115, 167, 295 der portugiesischen Verfassung.

2 BVerfGE 123, 267 (347 f.).

3 Hartley, BYIL 72 (2001), S. 1 (10); Kempen, AVR 35 (1997), S. 273 (278); Schilling, HILJ 37 (1996), S. 389 (403 ff.); vgl. auch Marschik, Subsysteme im Völkerrecht. Ist die Europäische Union ein „Self-Contained Regime“?, 1997, S. 210 ff.

4 Dazu Ruffert/Walter, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2. Aufl. 2015, § 9.

gänzen, nicht aber in Frage stellen. In der herkömmlichen Struktur internationaler Organisationen ist weder Raum für direktdemokratische Elemente noch besteht ein Bedarf hiernach. Dies gilt umso mehr, als auch ihre Aufgaben eng begrenzt sind und sie nicht über Handlungsbefugnisse unmittelbar gegenüber den Bürgern ihrer Mitgliedstaaten verfügen. Letzteres gilt jedoch nicht für die EU. Diese und die vorherigen Europäischen Integrationsgemeinschaften wurden nicht nur von vornherein mit der Berechtigung zu supranationalem Handeln versehen,⁵ sondern verfügen ungeachtet fehlender Kompetenz-Kompetenz⁶ über nahezu unbegrenzte Regelungsbefugnisse.

Infolge dessen wurden bereits vor Jahrzehnten ein „Demokratiedefizit“ konstatiert und Versuche zu seiner Behebung unternommen. Diese waren zunächst – unter tätiger Mithilfe des EuGH⁷ und nicht zuletzt deshalb überaus erfolgreich – auf eine Stärkung des Europäischen Parlaments gerichtet, die ihren Ausdruck insbesondere in der Direktwahl der Abgeordneten und der Transformation des Europäischen Parlaments von einem Beratungsgremium zu einem gleichberechtigten EU-Gesetzgeber neben dem Rat und zuletzt sogar zum politisch zentralen Akteur in Bezug auf die Einsetzung des Kommissionspräsidenten gefunden hat. Die damit verbundene „Demokratisierung“ der EU, zu der auch seit seiner Einfügung durch den Vertrag von Maastricht (1992) das Bekenntnis zur Demokratie als einen der zentralen Werte der EU zu zählen ist und die infolge dessen Teil des verfassungspolitischen Glaubensbekenntnisses der EU bildet, erfolgte jedoch zunächst ausschließlich auf Grundlage des Modells repräsentativer (und damit mittelbarer) Demokratie, auf der die Arbeitsweise der EU nach Art. 10 Abs. 1 EUV auch heute beruht. Der Ruf nach Einführung direktdemokratischer Elemente wurde nach einigen Einzelpostulaten erst in den 1980er Jahren laut⁸ und wurde von den Mitgliedstaaten erstmals im Ver-

5 Hinzu kam die Anerkennung der Möglichkeit einer unmittelbaren Anwendbarkeit des Primärrechts sowie von Richtlinien durch EuGH Slg. 1963, 1 – *van Gend & Loos*; Slg. 1970, 1213 – *SACE*.

6 Zur Bedeutung BVerfGE 123, 267 (349 f.).

7 EuGH Slg. 1980, 3333, 3357 – *Roquette Frères*; Slg. 1981, 2205, 2213 – *Lord Bruce of Donington/Aspden*; Slg. 1983, 255, 281 ff – *Luxemburg/EP*; Slg. 1985, 1513, 1588 – *EP/Rat*; Slg. 1990, I-2041, 2074 – *EP/Rat*.

8 Näher *Cilo*, Europäische Bürgerinitiative und demokratische Legitimität der EU, 2014, S. 66 f.; *Kaufmann*, Direkte Demokratie auf der transnationalen Ebene. Zur Entstehungsgeschichte der Europäischen Bürgerinitiative, in: Feld/Huber/Jung/

trag über eine Verfassung für Europa aufgegriffen.⁹ Deren Scheitern aufgrund von Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden, mithin infolge direktdemokratischer Entscheidungen an der europäischen Integration beteiligter Staatsvölker, führte zwar zu einer Beseitigung fast aller Symbole und Elemente aus dem Text des Verfassungsentwurfs als Grundlage für den Vertrag von Lissabon, die auf eine Staatswerdung der EU abzielten, eine solche nahe legten oder auch nur möglich erscheinen ließen. Die „Europäische Bürgerinitiative“ wurde gleichwohl nicht in Frage gestellt und ist infolge dessen heute als „echtes Element partizipativer Demokratie“¹⁰ primärrechtlich in Art. 11 Abs. 4 EUV und Art. 24 AEUV verankert.

Damit ist die Europäische Bürgerinitiative seit mehr als fünf Jahren Bestandteil des „Verfassungsrechts“ der EU. Eine nähere Ausgestaltung ist durch die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative¹¹ erfolgt. Zudem liegen erste praktische Erfahrungen vor. Dies gibt Anlass für eine nähere Betrachtung der Ausgestaltung und der Wirkungen dieser Ausprägung direkter Demokratie auf europäischer Ebene. Hierzu sollen zunächst die maßgeblichen Rechtsgrundlagen erfasst werden (B.). Die sich anschließende Auseinandersetzung mit der Right2Water-Initiative, der bislang erfolgreichsten Initiative (C.), soll eine erste Bewertung der Veranke-

Welzel/Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, 2011, S. 201 (203 ff.); siehe zum rechtspolitischen Kontext auch *Calliess*, Optionen zur Demokratisierung der Europäischen Union, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, S. 281 (315 f.).

9 Art. I-47 Abs. 4 VVE. Nach *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 11 EUV Rn. 14, ist die Vorschrift „auch als Reaktion auf die Forderung nach einer direktdemokratischen Legitimation des Vertragswerks insgesamt zu verstehen.“ Zur Entstehungsgeschichte zusammenfassend *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 65 ff.; *Maurer/Vogel*, Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen, 2009, S. 8 f.; *Hrbek*, Integration 35 (2012), S. 35 (38 ff.).

10 *Folz*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2012, Art. 11 EUV Rn. 3; ebenso unter Ablehnung einer Qualifikation als Instrument unmittelbarer Demokratie *Castenholz*, Die EU-Bürgerinitiative: Entwicklung und Konturen eines Europäischen Bürgerrechts, in: FS Scheuing, 2011, S. 39 (43); *Plotzka/Böttger/Knaut*, Forschungsjournal Soziale Bewegungen 4/2012, 17 (21).

11 ABl. 2011 L 65/1, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) Nr. 531/2014 der Kommission vom 12. März 2014, ABl. L 148/52.

rung direktdemokratischer Elemente in der konkreten Gestalt der Europäischen Bürgerinitiative ermöglichen (D.).

II. Normative Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative

Die Europäische Bürgerinitiative wird im Primärrecht vorgesehen, aber nicht abschließend normiert. Es bedarf daher zwingend der sekundärrechtlichen Ausgestaltung. Dieses Erfordernis wurde mit der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 erfüllt, die seit ihrem Erlass bereits mehrfach geändert wurde.

1. Primärrechtliche (v.a. materielle) Grundlagen

Als Teil der Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze, des Titels II des EUV, enthält Art. 11 EUV verschiedene Bestimmungen über die Einbeziehung von Unionsbürgern in Entscheidungsprozesse der EU. Dem soll vor allem die Schaffung umfassender Transparenz dienen, deren verschiedene Ausprägungen in den ersten drei Absätzen des Art. 11 EUV ausgeführt werden. Rechtlich verankerte Mitentscheidungsbefugnisse oder auch nur konkrete Anhörungsrechte folgen daraus jedoch nicht; Letztere können jedoch rechtsstaatlich und grundrechtlich geboten sein, vgl. Art. 2 S. 1 EUV, Art. 41 Abs. 2 lit. a EuGRC.

Ergänzt werden diese wenig spezifischen Regelungen durch die Etablierung der Europäischen Bürgerinitiative in Art. 11 Abs. 4 EUV. Danach können „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, [...] die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Die Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, werden nach Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt.“ Art. 24 Abs. 1 AEUV wiederum bestimmt, dass „[d]ie Bestimmungen über die Verfahren und Bedingungen, die für eine Bürgerinitiative im Sinne des Artikels 11 des Vertrags über die Europäische Union gelten, einschließlich der Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürgerin-

nen und Bürger, die diese Initiative ergreifen, kommen müssen, [...] vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen festgelegt“ werden.

Diese primärrechtlichen Vorschriften über die Europäische Bürgerinitiative legen ihre Existenz verbindlich fest und enthalten insoweit ein Gebot der Schaffung konkretisierender Regelungen¹². Zu diesem Zweck enthalten sie vor allem Verfahrensvorgaben und dienen als Delegationsnormen. Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV enthält zudem einige Festlegungen, die den Charakter der Europäischen Bürgerinitiative wesentlich prägen.

a) Ziele und Gegenstände

Eine Europäischen Bürgerinitiative zielt nach Art. 11 Abs. 4 S. 1 AEUV notwendig darauf ab, die Kommission zur Vorlage eines Rechtsetzungsvorschlags zu bewegen, wobei die ergänzende Formulierung, wonach dieser auf die Umsetzung der Verträge gerichtet sein muss, eher zu Verständnisunsicherheiten führt, als für Klarheit zu sorgen.¹³ Außer Zweifel steht damit allein, dass Ziel einer Europäischen Bürgerinitiative keine Verfolgung „letztlich innerstaatlicher Ziele“¹⁴ sein kann. Darüber hinaus wird in der Literatur eine Vielzahl von Auffassungen über den normativen Gehalt von Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV vertreten.

In Bezug auf das Ziel einer Europäischen Bürgerinitiative besteht Übereinstimmung dahingehend, dass dies der Erlass eines Sekundärrechtsakts¹⁵ einschließlich der Aufhebung oder Änderung eines solchen¹⁶, genauer die Ergreifung einer darauf gerichteten Gesetzesinitiative seitens der Kommission sein kann; insoweit stellt sich die Europäische Bürgerinitiative gleich-

12 Kaufmann-Bühler, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, 6. Aufl. 2013, Art. 11 EUV Rn. 9.

13 Epiney, Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger, in: Kadelbach, Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 2006, S. 33 (49), billigt der Formulierung daher „keine eigenständige Bedeutung“ zu.

14 Kaufmann-Bühler (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 10.

15 Huber, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 11 EUV Rn. 37. Zur Besonderheit von Maßnahmen auf Grundlage von Art. 7 EUV Hieber, Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon. Rechtsdogmatische Analyse eines neuen politischen Rechts der Unionsbürger, 2014, S. 131 ff.

16 Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 11 Rn. 15; Hornung, RuP 47 (2011), 94 (95).

sam als Vorstufe für eine gesetzgeberische Tätigkeit ähnlich den Aufforderungsrechten nach Art. 225, 241 EUV dar.¹⁷ Nur vereinzelt wird dagegen unter Verweis auf die Beschlussfassung des Europäischen Rates nach Art. 48 EUV auch der Anstoß zu einer Primärrechtsänderung als zulässiger Gegenstand einer Europäischen Bürgerinitiative qualifiziert.¹⁸ In Anbetracht des auch insoweit bestehenden Vorschlagsrechts der Kommission scheitert die Zulässigkeit eines solchen Gegenstands nicht an der Unterscheidung von Vertragsänderung und -umsetzung. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass der Begriff der Vertragsumsetzung auch für die Sekundärrechtsetzung zu eng ist, als er den politischen Gestaltungsspielraum der Unionsorgane nicht hinreichend berücksichtigt: Rechtsetzung ist stets mehr als gleichsam der „Vollzug“ normhierarchisch höherrangiger Vorgaben. Allerdings nimmt Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV explizit auf einen zu erlassenden „Rechtsakt der Union“ Bezug. Als solcher lässt sich eine Vertragsänderung jedoch nicht ansehen. Im ordentlichen Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV fehlt es in Anbetracht seiner Ausgestaltung bereits an einer verantwortlichen Rechtsgestaltung durch die EU. Doch auch bei den vereinfachten Änderungsverfahren bleiben die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“¹⁹; eine vollständig autonome Änderung des Primärrechts durch Erlass eines Rechtsakts ist der EU auch insoweit nicht möglich. So ist für Vertragsänderungen in Bezug auf die internen Politikbereiche der EU auf Grundlage von Art. 48 Abs. 6 EUV stets die „Zustimmung der Mitgliedstaaten“ erforderlich. Wird diese nicht ausnahmslos erteilt, kann der darauf gerichtete Beschluss des Europäischen Rates nicht in Kraft treten. Nicht einmal gefasst werden²⁰ kann ein solcher Beschluss durch den Europäischen Rat in den in Art. 48 Abs. 7 EUV genannten Konstellationen eines vorgesehenen Übergangs von einstimmigen zu Mehrheitsentscheidungen oder vom besonderen auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, wenn ein Mitgliedstaat die dahingehende Initiative fristgemäß ablehnt. Jeder einzelne Mitgliedstaat ist somit stets in der Lage, Vertragsänderungen zu verhindern, so dass die EU diese nicht autonom durch einen Rechtsakt herbeiführen kann. Infolge dessen kann eine Ver-

17 Kaufmann-Bühler (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 11 f.; vgl. auch 1. Erwägungsgrund zur Verordnung (EU) 211/2011.

18 Bieber (Fn. 16), Art. 11 Rn. 15; Castenholz, Bürgerinitiative (Fn. 10), S. 42.

19 BVerfGE 123, 267 (349).

20 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Fn. 9), Art. 48 EUV Rn. 14; Ohler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 48 EUV (2011), Rn. 48.

tragsänderung nicht Ziel einer Europäischen Bürgerinitiative sein.²¹ Da dieses – rechtspolitisch keineswegs zwingende – Ergebnis jedoch letztlich nicht aus Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV folgt, sondern aus den für Vertragsänderungen maßgeblichen Vorschriften, kann sich deren (politisch überaus unwahrscheinliche und nach deutschem Verfassungsrecht in der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts mindestens problematische²²) Änderung im Sinne der Ermächtigung der EU zu einer eigenständigen Gestaltung ihrer vertraglichen Grundlagen zugleich auf die zulässigen Ziele einer Europäischen Bürgerinitiative auswirken. Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV ist hinreichend neutral gefasst, so dass der Wortlaut einem derartigen Interpretationswandel nicht entgegenstehe.

b) Adressat und Bindungswirkung

Adressat einer Europäischen Bürgerinitiative ist stets und ausschließlich die Kommission.²³ Umstritten ist, inwieweit diese durch das Votum der teilnehmenden europäischen Öffentlichkeit gebunden wird. Diese Frage wird zwar sekundärrechtlich explizit durch Art. 10 Abs. 1 lit. c Verordnung (EU) 211/2011 im Sinne einer fehlenden Bindung der Kommission beantwortet. In Anbetracht der normhierarchischen Überordnung des Primärrechts genügt dies nicht; vielmehr ist die Auslegung von Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV von zentraler Bedeutung. Die fehlende Eindeutigkeit der Formulierung der Norm kann auch nicht als Beleg für ihre diesbezügliche inhaltliche Unentschiedenheit angesehen werden, da sich die Delegationsermächtigung nur auf die „Verfahren und Bedingungen“ bezieht, nicht aber auf die Festlegung der Wirkungen einer Europäischen Bürgerinitiative. Diesbezüglich ist zudem zwischen der möglichen Verpflichtung der Kommission zum Tätigwerden und ihrer etwaigen inhaltlichen Bindung zu unterscheiden. In Bezug auf den ersten Teilaspekt wird im Hinblick auf Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV teilweise vertreten, dass eine Europäische Bürger-

21 Ebenso *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 120 ff., mit dem zutreffenden Hinweis, dass sich dies nicht auf Maßnahmen auf Grundlagen von Art. 352 AEUV bezieht; *Hieber*, Bürgerinitiative (Fn. 15), S. 127 ff.; *Guckelberger*, DÖV 2010, 745 (752); *Hrbek*, Integration 35 (2012), S. 35 (40); *Obwexer/Villotti*, JRP 18 (2010), 108 (111).

22 BVerfGE 123, 267 (384 ff.).

23 *Kaufmann-Bühler* (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 11.

initiative keine Verpflichtung zur Erstellung von Vorschlägen bewirke²⁴ und diese somit eine tendenziell geringe Verbindlichkeit entfalte.²⁵ Ihr Initiativmonopol nach Art. 17 Abs. 2 EUV werde somit nicht in Frage gestellt.²⁶ Nach anderer Auffassung unterliegt die Kommission grundsätzlich einer Initiativpflicht,²⁷ was mit einer Modifizierung ihres Initiativmonopols einhergehe.²⁸ Eine strikte inhaltliche Bindung an das Begehren wird jedoch in keinem Falle angenommen. Vielmehr verfüge die Kommission jedenfalls in Bezug auf die Ausgestaltung eines Rechtsetzungsvorschlags infolge einer Europäischen Bürgerinitiative über einen tendenziell weiten Gestaltungsspielraum.²⁹ Der Wortlaut des Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV steht einer uneingeschränkten Bindung der Kommission in beiderlei Hinsicht entgegen. Hierfür spricht jedoch nicht bereits die Beschränkung auf ihre Zuständigkeiten. Das Vorliegen von vorhandenen Unionskompetenzen als Regelungsgrundlage³⁰ ist vor dem Hintergrund der Geltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV ebenso als Vorfrage zu qualifizieren wie Handlungsmöglichkeiten der Kommission als Organ,³¹ die allerdings faktisch nahezu unbegrenzt

24 BVerfGE 123, 267 (377); *Nettesheim* (Fn. 20), Art. 11 EUV Rn. 27; *Folz* (Fn. 10), Art. 11 EUV Rn. 3; *Hrbek*, Integration 35 (2012), S. 35 (40).

25 Dahingehend wohl *Kaufmann-Bühler* (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 12; vgl. auch *Glombik*, VR 2012, 413 (416).

26 *Folz* (Fn. 10), Art. 11 EUV Rn. 3.

27 *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 143 ff.; *Ruffert* (Fn. 9), Art. 11 EUV Rn. 19; *Huber* (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 42; *Epiney*, Verfassung (Fn. 13), S. 49 f.; *Weber*, Europäischer Verfassungsvertrag und partizipative Demokratie, in: FS Rengeling, 2008, S. 661 (671).

28 *Ruffert* (Fußn. 9), Art. 11 EUV Rn. 19; *Obwexer/Villotti*, JRP 18 (2010), 108 (118).

29 *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 160 f.; *Huber* (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 43; *Epiney*, Verfassung (Fn. 13), S. 50 f.; *Weber*, Verfassungsvertrag (Fn. 27), S. 671 f.; vgl. auch *Piesbergen*, Die Europäische Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV, 2012, S. 244.

30 *Nettesheim* (Fn. 24), Art. 11 EUV Rn. 26; *Weber*, Verfassungsvertrag (Fn. 27), S. 671.

31 Siehe dazu *Piesbergen*, Bürgerinitiative (Fn. 29), S. 257 ff. Nach *Huber* (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 38; *Guckelberger*, DÖV 2010, 745 (752), steht der Bezug auf die Kommissionskompetenzen einer Bürgerinitiative in Bezug auf Rechtsakte entgegen, für die andere Organe über das Initiativrecht verfügen (vgl. Art. 30 EUV, Art. 23 Abs. 2, Art. 228 Abs. 4, Art. 342 AEUV); a.A. *Bieber* (Fn. 16), Art. 11 Rn. 17. Zur Unanwendbarkeit auf den Euratom-Vertrag *Hieber*, Bürgerinitiative (Fn. 15), S. 118 f.

sind.³² Entscheidend ist vielmehr die Bezugnahme des Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV auf „geeignete Vorschläge zu Themen [...], zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf“. Diese Formulierung impliziert zumindest in inhaltlicher Hinsicht ein Ermessen der Kommission.³³ Fraglich kann insoweit allein sein, ob eine Rechtsetzungsinitiative, welche inhaltlich dem Begehren der europäischen Bürgerinitiative klar widerspricht, nach Sinn und Zweck der Norm deren Anforderungen erfüllt. Dies dürfte zu verneinen sein.³⁴ Aus politischen Gründen erscheint eine derartige Konstellation allerdings nahezu ausgeschlossen. In Bezug auf die Frage nach einer Aufgreifverpflichtung ist richtigerweise auf Grundlage der primärrechtlichen Ausgestaltung zu unterscheiden: Da die Ziele der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative anders nicht erreicht werden können, unterliegt die Kommission (nicht nur politisch, sondern aufgrund der Interpretation des Primärrechts auch juristisch) einer Befassungspflicht mit dem Gegenstand des Begehrens, deren Erfüllung eine intensive Auseinandersetzung mit der bestehenden Rechtslage und ihre Bewertung in rechtlicher und politischer Hinsicht voraussetzt. Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV, wird insoweit über die Mitgliedstaaten und Unionsorgane hinaus erweitert und wirkt (einseitig) auch zugunsten der Unionsbürger. Eine darüber hinausgehende Initiativpflicht (auch bei inhaltlicher Ungebundenheit) lässt sich aus Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV allerdings nicht entnehmen, da sich auch die Unterlassung eines Vorschlags aus Sicht der Kommission als adäquate Maßnahme zur „Vertragsumsetzung“ darstellen kann.³⁵ Dies gilt nicht nur bei „integrationsfeindlichen“ Europäischen Bürgerinitiativen (deren Durchführung in Anbetracht des Bedeutungsgewinns populistisch-euro[pa]kritischer Bewegungen in zahlreichen Mitgliedstaaten keineswegs unrealistisch erscheint³⁶), sondern auch bei solchen, welche auf eine spezi-

32 *Nettesheim* (Fn. 24), Art. 11 EUV Rn. 26; vgl. auch *Maurer/Vogel*, Bürgerinitiative (Fn. 9), S. 8.

33 *Guckelberger*, DÖV 2010, 745 (753).

34 Ebenso *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 162; a.A. wohl *Epiney*, Verfassung (Fn. 13), S. 51.

35 Weitergehend *Ruffert* (Fn. 9), Art. 11 EUV Rn. 19, der einen „Anspruch der Initiatoren der Bürgerinitiative auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Kommission über konkrete Vorschläge“ annimmt, „wobei das Unterlassen eines Vorschlags sich nur im Extremfall rechtfertigen läßt“.

36 *Plotka/Böttger/Knaut*, Forschungsjournal Soziale Bewegungen 4/2012, 17 (23), sehen gar in jeder Initiative „eine Kritik am Handeln der EU“.

fische Umgestaltung des Sekundärrechts abzielen, ohne jedoch Folge- und Wechselwirkungen uneingeschränkt zu erfassen. Im Ergebnis ist die Kommission mithin im Hinblick auf die Ergreifung einer Rechtsetzungsinitiative über ihre Befassungspflicht mit der Europäischen Bürgerinitiative hinaus weitgehend frei.

2. Sekundärrechtliche (Verfahrens-)Ausgestaltung

Die primärrechtlichen Regelungen über die Europäische Bürgerinitiative sind auf eine sekundärrechtliche Konkretisierung und deren Ergänzung durch mitgliedstaatliches Recht angewiesen. Letzteres ist in Deutschland durch das Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative (EBIG)³⁷ geschehen. Die entscheidenden Verfahrensvorgaben für die Europäische Bürgerinitiative sind in der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 enthalten, mit deren Erlass der EU-Gesetzgeber von seinem primärrechtlich eingeräumten weiten Ausgestaltungsermessen³⁸ mit dem Ziel Gebrauch gemacht hat, die „für die Bürgerinitiative erforderlichen Verfahren und Bedingungen ... klar, einfach, benutzerfreundlich und dem Wesen der Bürgerinitiative angemessen [auszugestalten], um die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen“ und „einen vernünftigen Ausgleich zwischen Rechten und Pflichten [zu] schaffen.“³⁹

Art. 2 Nr. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 legaldefiniert die (Europäische) Bürgerinitiative als „eine Initiative, die der Kommission gemäß dieser Verordnung vorgelegt wird und in der die Kommission aufgefordert wird, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht von Bürgern eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen, und die die Unterstützung von mindestens einer Million teilnahmeberechtigten Unterzeichnern aus mindestens einem Viertel aller Mitgliedstaaten erhalten hat“. Diese Begriffsbestimmung geht insoweit über die primärrechtlichen Vorgaben, an die sie sich im Übrigen erkennbar anlehnt, hinaus, als sie die Beachtung der spezifischen Quoren und Verfahrensregelungen der Verordnung nicht zu Rechtmäßigkeits- und Erfolgsmaßstäben erklärt, sondern ihnen darüber hi-

37 BGBl. 2012 I S. 446.

38 *Nettesheim* (Fn. 24), Art. 11 EUV Rn. 25; *Huber* (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 36; *Folz* (Fn. 10), Art. 11 EUV Rn. 3.

39 Erwägungsgrund 2 zur Verordnung (EU) Nr. 211/2011.

naus einen definitorischen Charakter zuweist. Mag sich dies in der Praxis auch nicht negativ auswirken, geht damit doch das politische Signal einher, dass die (entscheidende und mit der Möglichkeit einer breiten Bürgerbeteiligung einhergehende) Phase der Vorbereitung nur ein tendenziell wenig bedeutsamer Vorgang ist. Zugleich kann es nach der Begriffsbestimmung des Art. 2 Nr. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 nur erfolgreiche Europäische Bürgerinitiativen in dem Sinne geben, als Initiativen, welche nicht alle Voraussetzungen der Verordnung erfüllen, bereits nicht die Qualität einer solchen erreichen.⁴⁰ Deutlich stärker als die im deutschen Recht vorgesehenen Ausprägungen unmittelbarer Demokratie ist die sekundärrechtliche Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative daher ergebnisorientiert und weniger aus der Beteiligungsperspektive her konzipiert.

a) Initiative und Organisation

Ihren Ausgang nimmt eine Europäische Bürgerinitiative jedoch stets bei Unionsbürgern, welche ein spezifisches Tätigwerden der EU für erforderlich halten, welches von den zuständigen Akteuren ohne einen derartigen Anstoß nicht zu erwarten ist. Insoweit sind die Europäische Bürgerinitiative und das ihr vorgelagerte Verfahren als Minderheitenrecht zu qualifizieren.⁴¹ Da nach Auffassung des Verordnungsgebers „[f]ür die erfolgreiche Durchführung einer Bürgerinitiative [...] eine minimale Organisationsstruktur erforderlich“ ist,⁴² legt die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 Mindestanforderungen an diejenigen Personen fest, welche die Initiative vorantreiben. Dabei wird es sich typischerweise um die Initiatoren handeln; zwingend ist dies jedoch nicht. Diese müssen nach Art. 3 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 „Unionsbürger [i.S.v. Art. 20 Abs. 1 AEUV] sein und das erforderliche Alter haben, das zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt“, mithin (mit Ausnahme Österreichs⁴³) 18 Jahre alt sein.⁴⁴ „[M]indestens sieben [natürliche] Personen [...], die Einwohner von mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten sind“, nicht aber unterschiedliche Staatsangehörigkeiten haben

40 Vgl. auch Tiedemann, NVwZ 2012, 80.

41 Kaufmann-Bühler (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 9.

42 Erwägungsgrund 8 zur Verordnung (EU) Nr. 211/2011.

43 Vgl. Obwexer/Villotti, JRP 18 (2010), 108 (113).

44 Zur Primärrechtskonformität zutreffend Guckelberger, DÖV 2010, 745 (749).

müssen,⁴⁵ bilden nach Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 einen Bürgerausschuss, „der für die Vorbereitung einer Bürgerinitiative sowie ihre Einreichung bei der Kommission verantwortlich ist“, Art. 2 Nr. 3 Verordnung (EU) Nr. 211/2011. Die diesem angehörigen Personen werden als „Organisatoren“ bezeichnet. Sie benennen – notwendigerweise aus ihrer Mitte – einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter, die als „Kontaktpersonen“ gemäß Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 „als Bindeglied zwischen dem Bürgerausschuss und den Organen der Union dienen und beauftragt werden, im Namen des Bürgerausschusses zu sprechen und zu handeln“ und damit die Organisatoren umfassend nach außen zu vertreten.⁴⁶ Besonderheiten bestehen nach Art. 3 Abs. 2 UAbs. 3 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 in Bezug auf beteiligte Mitglieder des Europäischen Parlaments. Diese werden „im Hinblick auf die Erreichung der Mindestzahl, die für die Bildung eines Bürgerausschusses erforderlich ist, nicht mitgerechnet.“ Zwar trägt dies dem Ziel der Schaffung der Europäischen Bürgerinitiative Rechnung, den Bürgern selbst (und nicht ihren Repräsentanten weitere) Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen.⁴⁷ Da die Organisatoren jedoch im Wesentlichen eine verfahrensleitende Funktion im Rahmen einer breiten Bürgerbeteiligung, in der der Beitrag einzelner Abgeordneter nicht messbar ist, haben, welche durch die Nutzung der Kenntnisse, Verbindungen und Infrastruktur von Abgeordneten des Europäischen Parlaments besonders gut wahrgenommen werden kann,⁴⁸ ist die Vorschrift eher geeignet, die Vorbereitung Europäischer Bürgerinitiativen zu beschränken als ihr Ziel zu erreichen. Zudem ist die Regelung insoweit inkonsequent, als Mitglieder des Europäischen Parlaments gleichwohl einem Bürgerausschuss angehören und darin alle Funktionen wahrnehmen können. In Anbetracht dessen ist Art. 3 Abs. 2 UAbs. 3 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 als paradox anzusehen. Damit beschränkt die Vorschrift zugleich die bürgerschaftlichen Rechte der Abgeordneten des Europäischen Parlaments als Unionsbürger⁴⁹ und ist somit als primärrechtswidrig zu qualifizieren. Darüber hinaus wird auch die Notwendigkeit der Einrichtung eines Bürgerausschusses an sich in der Li-

45 Assenbrunner, SächsVBl. 2011, 201 (202); vgl. auch Hieber, Bürgerinitiative (Fn. 15), S. 96.

46 Tiedemann, NVwZ 2012, 80 (81).

47 Hieber, Bürgerinitiative (Fn. 15), S. 98 f.

48 Vgl. auch Assenbrunner, SächsVBl. 2011, 201 (202).

49 Dies hebt auch Guckelberger, DÖV 2010, 745 (749) hervor.

teratur teils als unverhältnismäßige Erschwerung angesehen.⁵⁰ Dem ist in Anbetracht der Organisationsnotwendigkeiten und des gebotenen mitgliedstaatsübergreifenden Charakters der Europäischen Bürgerinitiative vor dem Hintergrund der Ausgestaltungsprerogative des Europäischen Gesetzgebers jedoch nicht zu folgen, wenngleich die konkrete Fassung der Anforderungen an einen Bürgerausschuss durchaus an die Grenzen des Zulässigen stoßen.

b) Anmeldung und Registrierung

Nach der Bildung des Bürgerausschusses müssen die Organisatoren die geplante Bürgerinitiative nach Art. 4 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 zunächst bei der Kommission anmelden. Dabei sind detaillierte Informationen gemäß Anhang II anzugeben. Diese betreffen nicht nur Gegenstand und Ziele der Initiative, sondern darüber hinaus die Angabe der „Vertragsvorschriften, die von den Organisatoren als für die geplante Initiative relevant erachtet werden“, „alle Quellen zur Unterstützung und Finanzierung der geplanten Bürgerinitiative zum Zeitpunkt der Registrierung“ sowie Angaben und Nachweise über die Mitglieder des Bürgerausschusses. Zudem kann der Entwurf eines Rechtsaktes unterbreitet werden. Auf Grundlage einer vollständigen Anmeldung nimmt die Kommission innerhalb von zwei Monaten eine Vorprüfung vor. Diese bezieht sich zum einen auf die ordnungsgemäße Organisation, zum anderen auf den Inhalt der geplanten Bürgerinitiative, die nach Art. 4 Abs. 2 lit. b Verordnung (EU) Nr. 211/2011 „nicht offenkundig außerhalb des Rahmens [liegen darf], in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen“. Während diese Anforderung unmittelbar mit den primärrechtlichen Vorgaben über die Europäische Bürgerinitiative korrespondiert, gehen die weiteren materiellen Vorprüfungsgegenstände darüber hinaus. Nach Art. 4 Abs. 2 lit. c und d Verordnung (EU) Nr. 211/2011 darf „die geplante Bürgerinitiative [...] nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös“ sein und „nicht offenkundig gegen die Werte der Union, wie sie in Artikel 2 EUV festge-

50 Huber (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 51; zu den praktischen Problemen vgl. auch *Quittkat*, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 4/2012, 69 (70 f.).

schrieben sind“, verstoßen.⁵¹ Dabei handelt es sich um materielle Einschränkungen der Zulässigkeit einer Europäischen Bürgerinitiative, die sich kaum als „Verfahren und Bedingungen“ i.S.v. Art. 24 Abs. 1 AEUV qualifizieren lassen. Gleichwohl ist die sekundärrechtliche Regelung insoweit nicht zu beanstanden, weil und soweit sie allein deklaratorisch primärrechtliche Wertungen von allgemeiner Bedeutung aufgreift und ihre Relevanz in Bezug auf die Europäische Bürgerinitiative verdeutlicht. Es bedarf gleichwohl zwingend einer engen Auslegung,⁵² da andernfalls nicht nur die Ziele der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative konterkariert würden, sondern auch der primärrechtlich gesetzte Kompetenzrahmen überschritten wäre. Insbesondere ist die in Art. 4 Abs. 2 lit. c und d Verordnung (EU) Nr. 211/2011 in Bezug genommene Offenkundigkeit dahingehend zu verstehen, dass der Kommission keine Wertungsspielräume zustehen, die sie auf Grundlage ihres aus Art. 17 Abs. 1 EUV folgenden allgemeinen Auftrags zur Förderung der allgemeinen Interessen der EU eigenständig auszufüllen berechtigt wäre. Vielmehr ist der Maßstab der Offenkundigkeit (europa)politisch und institutionell neutral anzuwenden.⁵³ Sofern auf dieser Grundlage die Vorprüfung positiv ausfällt, „registriert die Kommission eine geplante Bürgerinitiative unter einer eindeutigen Identifikationsnummer und sendet eine entsprechende Bestätigung an die Organisatoren“. In einem Online-Register⁵⁴ sind die relevanten Informationen über die (geplante) Europäische Bürgerinitiative von der Kommission darzustellen. Die Organisatoren sind nach Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 verpflichtet, „regelmäßig aktualisierte Informationen über die Quellen der Unterstützung und Finanzierung für die geplante Bürgerinitiative bereit[zustellen].“ Im Falle der Nichterfüllung der Voraussetzungen für die Registrierung lehnt die Kommission diese nach Art. 4 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 ab und „unterrichtet [...] die Organisatoren über die Gründe der Ablehnung und alle möglichen gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfe, die ihnen zur Verfügung stehen.“ Bei der Ablehnung handelt es sich um eine an die Organisatoren ge-

51 Dazu *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 115 ff.; *Hieber*, Bürgerinitiative (Fn. 15), S. 136 ff.

52 *Nettesheim* (Fn. 24), Art. 11 EUV Rn. 25; dahingehend auch *Bieber* (Fn. 16), Art. 11 Rn. 18.

53 Zur Zulässigkeit populistischer Initiativen insoweit *Castenholz*, Bürgerinitiative (Fn. 10), S. 39 (49).

54 Siehe <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>.

richtete Handlung (in der Form eines Beschlusses i.S.v. Art. 288 Abs. 4 AEUV), gegen die die Nichtigkeitsklage zum EuG nach Art. 263 i.V.m. 256 AEUV gegeben ist.⁵⁵

c) Unterstützungsbekundungen

Nach erfolgter Registrierung obliegt es den Organisatoren, innerhalb eines Zeitraums von höchstens zwölf Monaten Unterstützungsbekundungen zu sammeln, Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 5 UAbs. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011. Hierfür dürfen nach Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 nur Formulare verwendet werden, die den in Anhang III dargestellten Mustern entsprechen und in einer der Sprachfassungen vorliegen, die im Register für die betreffende geplante Bürgerinitiative angegeben sind.“ Die Sammlung kann gemäß Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 in Papierform, unter Verwendung einer dieser gleichgestellten fortgeschrittenen elektronischen Signatur oder durch Online-Sammelsysteme erfolgen, die den vor allem technischen Anforderungen des Art. 6 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 entsprechen müssen.⁵⁶ Die zu verwendenden Formulare müssen alle relevanten Informationen über die Europäische Bürgerinitiative enthalten und ermöglichen eine zweifelsfreie Identifikation der Unterzeichner, die in Art. 2 Abs. 2 Nr. 2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 definiert werden als „Bürger der Union, die eine Bürgerinitiative unterstützt haben, indem sie für diese Initiative ein Formular für die Unterstützungsbekundung abgegeben haben“ Als Unterzeichner kommen nach Art. 3 Abs. 4 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 zudem nur Unionsbürger mit einem Mindestalter von 18 Jahren in Betracht.

Art. 7 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 legt darüber hinaus zwingend zu erfüllende Quoren fest. Danach müssen die Unterzeichner aus „mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten stammen“ und zugleich „[i]n mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten [...] zumindest die zum Zeitpunkt der Registrierung der geplanten Bürgerinitiative in Anhang I genannte Mindestzahl an Bürgern umfassen“, die wiederum „der Anzahl der im je-

55 *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 168 f.; *Obwexer/Villotti*, JRP 18 (2010), 108 (114 f.).

56 Zu den damit verbundenen Schwierigkeiten *Hornung*, RuP 2011, 94 (98); kritisch zur Ausgestaltung der Sammlungsmöglichkeiten aus technisch-organisatorischer Perspektive auch *Balthasar/Prosser*, JRP 18 (2010), 122 (126 ff.).

weiligen Mitgliedstaat gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments, multipliziert mit 750“ entspricht. Damit beträgt die Mindestzahl notwendiger Unterzeichner zwischen 4.500 (Estland, Luxemburg, Malta und Zypern) und 72.000 (Deutschland). Die hierdurch entstehenden Abweichungen in den Beteiligungsquoten gemessen am Anteil der zu den Wahlen zum Europäischen Parlament wahlberechtigten Bevölkerung und das Fehlen eines Art. 16 Abs. 4 EUV vergleichbaren Korrektivs wirken sich in Anbetracht der aus Art. 11 Abs. 1 EUV folgenden Mindestunterzeichnerzahl von einer Million Unionsbürgern letztlich nicht in relevanter Weise aus.

Wenn das jeweilige mitgliedstaatliche Quorum erreicht wird, erfolgt nach Art. 8 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 eine „angemessene“⁵⁷, mithin nicht notwendig vollständige Überprüfung der Unterstützungsbekundungen durch die gemäß Art. 15 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 benannten mitgliedstaatlichen Behörden.⁵⁸ Diese hat innerhalb von drei Monaten und kostenfrei zu erfolgen. Als Ergebnis „stellen [die Behörden] den Organisatoren eine Bescheinigung entsprechend dem Muster in Anhang VI über die Zahl der gültigen Unterstützungsbekundungen für den betreffenden Mitgliedstaat aus.“

d) Vorlage an und Behandlung durch die Kommission

Gemäß Art. 9 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 können die Organisatoren die von den Mitgliedstaaten nach Art. 8 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 ausgestellten Bescheinigungen (in Kopie), aus denen sich die Erfüllung sowohl der mitgliedstaatlichen Quoren als auch im Wege der Addition diejenige des europäischen Quorums ergeben, bei der Kommission vorlegen. Eine diesbezügliche Pflicht statuiert die Verordnung nicht und weist damit den Organisatoren auch in diesem fortgeschrittenen Stadium, in dem sich der Volkswille bereits artikuliert hat und eine Bürgerinitiative i.S.v. Art. 2 Nr. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vorliegt, die Verfahrensherrschaft zu. Die Vorlage hat unter Nutzung des in Anhang VII zur Verordnung (EU) Nr. 211/2011 enthaltenen Formulars zu erfolgen.

57 Die Unbestimmtheit bemängelt zu Recht *Assenbrunner*, SächsVBl. 2011, 201 (203).

58 Zu Recht verweist *Tiedemann*, NVwZ 2012, 80 (84), auf die Gefahr einer „Zersplitterung der Prüfungsanforderungen“.

Beizufügen sind Informationen über jedwede Unterstützung und Finanzierung, wobei hinsichtlich der Detailgenauigkeit der Angaben die Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung⁵⁹ gilt. Diese Informationen werden ebenso wie die Europäische Bürgerinitiative als solche von der Kommission im Register veröffentlicht.

Darüber hinaus stößt das Eingehen einer Europäischen Bürgerinitiative einen politischen Prozess an, der nur durch einige Verfahrensvorgaben normativ determiniert ist. Nach Art. 10 Abs. 1 lit. b Verordnung (EU) 211/2011 „empfängt [die Kommission] die Organisatoren auf geeigneter Ebene, damit sie im Detail die mit der Bürgerinitiative angesprochenen Aspekte erläutern können“. Sodann wird den Organisatoren gemäß Art. 11 Verordnung (EU) 211/2011 innerhalb von drei Monaten „die Möglichkeit gegeben, die Bürgerinitiative im Rahmen einer öffentlichen Anhörung vorzustellen. Die Kommission und das Europäische Parlament stellen sicher, dass diese Anhörung im Europäischen Parlament stattfindet, dass gegebenenfalls andere Organe und Einrichtungen der Union, die unter Umständen die Teilnahme wünschen, an der Anhörung teilnehmen, und dass die Kommission auf geeigneter Ebene vertreten ist.“ Wenngleich diese öffentliche Anhörung verfahrensrechtlich nur als Zwischenschritt zu qualifizieren ist,⁶⁰ kommt ihr eine erhebliche politische Bedeutung zu, da sich die Organisatoren damit unmittelbar an Vertreter der EU-Gesetzgebungsorgane wenden können. Art. 211 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments sieht diesbezüglich vor, dass die öffentliche Anhörung durch den zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments organisiert und veranstaltet wird. Im Anschluss an die öffentliche Anhörung legt die Kommission noch in der mit dem Eingang der Europäischen Bürgerinitiative beginnenden Dreimonatsfrist „in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Bürgerinitiative sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür dar“, übermittelt diese Mitteilung an die Organisatoren, das Europäische Parlament und den Rat und veröffentlicht sie, Art. 10 Abs. 1 lit. c, Abs. 2 Verordnung (EU) 211/2011. Wenngleich der Begriff und damit das

59 ABl. 2003 L 297/1.

60 Kaufmann-Bühler (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 12.

Instrument der Mitteilung europarechtlich nur unzureichend bestimmt ist⁶¹ und im vorliegenden Kontext materiell im Sinne einer Stellungnahme i.S.v. Art. 288 Abs. 5 AEUV gemeint ist, folgt aus diesen Verpflichtungen ein rechtlicher Zwang der Kommission zur politischen Positionierung. Zwar ist sie dabei im Rahmen ihrer allgemeinen Rechtsbindung frei; das Europarecht vertraut insoweit aber erkennbar darauf, dass die öffentliche Diskussion und damit der politische Prozess hinreichend wirkmächtig ist, um ein inhaltliches Übergehen der Bürgerinitiative ohne vertiefte Auseinandersetzung und Begründung durch die Kommission zu verhindern.⁶² Sofern die Europäische Bürgerinitiative auf den Erlass eines Sekundärrechtsakts gerichtet ist, kann die Mitteilung bereits mit dem entsprechenden Vorschlag der Kommission verbunden werden, welcher das Gesetzgebungsverfahren anstößt. Zwingend ist dies aber nicht und gerade bei komplexen Rechtssetzungsverfahren auch nicht sinnvoll.

Für den Fall, dass die Kommission in ihrer Mitteilung zunächst die Initiative für den Erlass eines Rechtsakts überhaupt oder bereits mit einem konkreten Inhalt in Aussicht stellt, diese dann jedoch nicht ergreift, enthält die Verordnung (EU) 211/2011 keine Vorgaben. Da die Mitteilung als außerrechtliche Stellungnahme nicht geeignet ist, eine juristische Selbstbindung der Kommission zu begründen, ist eine Rechtsetzungsinitiative – anders als die Beachtung der Verfahrensvorgaben⁶³ – insbesondere nicht von den Organisatoren einklagbar.⁶⁴ Aus dem Zweck der Mitteilung nach Art. 10 Abs. 1 lit. c Verordnung (EU) 211/2011 folgt jedoch, dass die Kommission zumindest in dem Fall, dass sie auf Grundlage ihrer weiteren Prüfungen doch von einer entsprechenden Rechtsetzungsinitiative absehen will, dies in gleicher Weise und damit durch eine erneute Mitteilung bekannt machen und begründen muss, um diesen Auffassungswandel erneut der politischen Bewertung durch die europäische Öffentlichkeit und die an der Gesetzgebung beteiligten EU-Organe zugänglich zu machen.

61 Ausführlich dazu *Brohm*, Die „Mitteilungen“ der Kommission im europäischen Verwaltungs- und Wirtschaftsraum. Typologie, Rechtsnatur und Bindungswirkung für die Behörden der Mitgliedstaaten, 2012, S. 25 ff.

62 Vgl. auch *Robertson*, JRP 18 (2010), 133 (140).

63 *Kaufmann-Bühler* (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 13; vgl. auch ohne explizite Differenzierung *Bieber* (Fn. 16), Art. 11 Rn. 22; *Huber* (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 56.

64 Siehe zu den (im Ergebnis beschränkten) Rechtsschutzmöglichkeiten in diesem Verfahrensstadium *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 176 ff.

III. Erste praktische Erfahrungen, insbesondere die Right2Water-Initiative

Zwischen April 2012 und Ende März 2015 wurden in 51 Fällen Registrierungsanträge nach Art. 4 Verordnung (EU) 211/2011 gestellt, 32 davon hatten Erfolg. Jedoch wurden die erforderlichen Quoren in der Mehrzahl der Fälle nicht innerhalb der Frist erreicht. In drei Fällen (Right2Water⁶⁵, Einer von uns⁶⁶, Stop Vivisection⁶⁷) erreichten die Initiativen den Status einer Bürgerinitiative i.S.v. Art. 2 Nr. 1 Verordnung (EU) 211/2011.⁶⁸ Alle drei Initiativen bezogen sich auf Gegenstände (Wasserversorgung, Embryonen- und Tierschutz), die zugleich das Interesse größerer Bevölkerungsgruppen ansprechen als auch sich für eine hochemotionale Auseinandersetzung eignen. Die Kommission hat es abgelehnt, unmittelbar mit Legislativvorschlägen zu reagieren, sondern sich weithin auf allgemeinpolemische Aussagen affirmativer Natur beschränkt.⁶⁹ Gleichwohl hat sie infolge der Right2Water-Initiative ihren Vorschlag der Konzessionsvergaberichtlinie modifiziert. Im Folgenden soll diese erste und politisch wie juristisch einzig folgenreiche der drei Bürgerinitiativen näher in den Blick genommen werden.⁷⁰ Diese verdeutlicht sowohl die Wirkungsweise des neuen Instruments als auch dessen Probleme in Bezug auf die Sekundärrechtsetzung.

1. Gegenstand

Die offiziell als „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“ bezeichnete Right2Water-Initiative wurde vom Europäischen Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (European Federation of Public

65 Siehe <http://www.right2water.eu>.

66 Siehe <http://www.oneofus.eu>.

67 Siehe <http://www.stopvivisection.eu>.

68 COM(2015) 145 final, S. 3.

69 Vgl. zur Einer von uns-Initiative KOM(2014) 355 endg.; dagegen Klage Rs. T-561/14, ABl. 2014 C 409/45; zur Stop Vivisection-Initiative C(2015) 3773 final.

70 Siehe dazu auch *Sule*, EuZW 2014, 725 ff.

Service Unions – EPSU) angestoßen.⁷¹ Sie fordert(e) „die Europäische Kommission zur Vorlage eines Gesetzesvorschlags auf, der das Menschenrecht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung entsprechend der Resolution der Vereinten Nationen durchsetzt und eine funktionierende Wasser- und Abwasserwirtschaft als existenzsichernde öffentliche Dienstleistung für alle Menschen fördert“. Im Einzelnen statuierte die Initiative „nachdrücklich folgende Forderungen:

- Die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten haben die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass alle Bürger und Bürgerinnen das Recht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung haben.
- Die Versorgung mit Trinkwasser und die Bewirtschaftung der Wasserressourcen darf nicht den Binnenmarktregeln unterworfen werden. Die Wasserwirtschaft ist von der Liberalisierungsagenda auszuschließen.
- Die EU verstärkt ihre Initiativen, einen universellen Zugang zu Wasser und Sanitärer Grundversorgung zu erreichen.“⁷²

Im Mittelpunkt stand insbesondere die zweite Forderung. Wasser sei „ein öffentliches Gut, das geschützt werden muss und nicht dem freien Wettbewerb überlassen werden darf. Der Menschenrechtsgedanke muss ein zentraler Punkt der Wasserpolitik werden, nicht der Wettbewerb oder die Vollendung des Binnenmarktes. Regierungen stehen in der Pflicht, diese Dienstleistungen zu erbringen. Diesem Standpunkt haben sich nach mehrjährigen Diskussionen auch die Vereinten Nationen angeschlossen. Die Regierungen müssen dieses Recht umsetzen, sie dürfen diese Dienstleistungen nicht den Marktkräften überlassen.“⁷³ Folgerichtig wurde die Initiative vor allem als eine solche zur Verhinderung der „Wasserprivatisierung“ kommuniziert und wahrgenommen.

Anlass⁷⁴ für die Initiative war vor allem der Ende 2011 von der Kommission vorgelegte Entwurf einer europäischen Richtlinie über die Kon-

71 Näher <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>; <http://www.right2water.eu/de/node/37/view>.

72 Siehe <http://www.right2water.eu/de/node/5>.

73 Siehe <http://www.right2water.eu/de/node/45/#warum>.

74 Die „Initiative zur Initiative“ war laut EPSU bereits im Juni 2009 entstanden, als bei dem alle fünf Jahre stattfindenden EPSU-Kongress beschlossen wurde, das Thema öffentliche Wasserversorgung zu forcieren und eine breite Öffentlichkeit dafür zu sensibilisieren; auch eine Unterschriftenaktion mit dem Ziel, eine Million Unterstützer zu gewinnen, war danach auch bereits geplant, Hintergrundinformation zur Initiative R2W vom EPSU, abrufbar unter <http://www.right2water.eu/sites/>

zessionsvergabe.⁷⁵ Dieser bezog sich allerdings nicht spezifisch auf die Wasserversorgung oder gar deren Privatisierung. Vielmehr zielte er im Wesentlichen auf die erstmalige Schaffung sekundärrechtlicher Regelungen für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen ab und erfasste insoweit u.a. die Wasserversorgung. Eine Verpflichtung zur Konzessionsvergabe, die als Privatisierungsgebot hätte verstanden werden können, statuierte er jedoch nicht. Vielmehr knüpfte er an die autonom von den Mitgliedstaaten und ihren Behörden zu treffende Entscheidung über die Vergabe einer Konzession an und enthielt Vorschläge für Regelungen über deren Durchführung. Unter (bewusstem?) Missverständnis dieses vorgesehenen Regelungsgehalts der Konzessionsvergaberichtlinie, die insbesondere auch vor dem Hintergrund der vorgesehenen Aufnahme einer Regelung zur wettbewerbsfreien Inhouse-Vergabe (Art. 15 RL-E) keinen merklichen Liberalisierungsdruck zu entfalten geeignet war, zielte die Right2Water-Initiative gleichwohl darauf ab, die Wasserversorgung aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herauszunehmen.

2. Durchführung

Der Antrag auf Registrierung der Right2Water-Initiative wurde am 1. April 2012, dem ersten Geltungstag der Verordnung (EU) 211/2011, von den Organisatoren gestellt. Eine finanzielle Unterstützung erfolgte in Höhe von insgesamt 140.000 € seitens der EPSU, deren damalige Vorsitzende Anne-Marie Perret zugleich als Vorsitzende des Bürgerausschusses agierte.⁷⁶ Nach der am 10. Mai 2012 erfolgten Registrierung begann die Sammlung der Unterstützungsbekundungen. Im Rahmen der Kampagne stand wesentlich das Ziel der Verhinderung der vermeintlich unmittelbar

water/files/imce/ECI%20background%20note%20-%20Final%20DE.pdf; Resolution des EPSU-Kongresses 2009 „R.7 Versorgungsbetriebe“, abrufbar unter http://www.epsu.org/IMG/pdf/R7_DE_Utilityies.pdf, darin Nr. 5, 8, 9. In der Resolution zeigt sich EPSU besorgt über den Liberalisierungskurs der EU hinsichtlich Versorgungsleistungen wie Wasser, Abwasser, Energie und Abfall und bekennt sich klar dazu, dass diese Leistungen in öffentlicher Hand bleiben sollten, Nr. 1; zum Zusammenhang siehe auch *Heuber-Sänger*, EuR 50 (2015), 238 (242).

75 KOM(2011) 897 endg; siehe dazu *Braun*, EuZW 2012, 451 ff; *Knauff*, VergabeR 2013, 157 ff.

76 S. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/00003>.

bevorstehenden Privatisierung der Wasserversorgung durch die EU im Fokus.⁷⁷ Zum Zeitpunkt des Ablaufs der Frist zur Sammlung der Unterstützungsbekundungen am 10. Mai 2013 lagen zwar mehr als eine Million Unterschriften vor; die Länderquoten waren jedoch nicht erfüllt. Wegen technischer Schwierigkeiten mit dem Initiativen-Verwaltungs-Tool als auch der mangelnden Verfügbarkeit geeigneter Server für die Online-Sammlung verlängerte die Kommission die Frist jedoch bis zum 1. November 2013.⁷⁸ Insgesamt gelang es der Initiative, zu diesem Zeitpunkt 1.659.543 Unterstützungsbekundungen aus 25 Mitgliedstaaten vorzulegen. 1.236.455 davon stammten aus Deutschland, so dass insoweit zugleich ein klarer Schwerpunkt der Sammlung erkennbar wird.⁷⁹ Insgesamt wurde das Länderquorum in 13 Mitgliedstaaten erfüllt. Mehr als 20.000 weitere Unterstützungsbekundungen aus Frankreich und Dänemark wurden wegen verspäteter Einreichung nicht berücksichtigt. Der Kommission wurde die Right2Water-Initiative mit den erforderlichen mitgliedstaatlichen Bescheinigungen am 20. Dezember 2013 vorgelegt. Am 17. Februar 2014 trafen die Organisatoren sowohl mit dem damaligen Kommissionsvizepräsidenten Maroš Šefčovič zusammen, um die Initiative zu erläutern, als auch erfolgte die öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament. Am 19. März 2014 legte die Kommission ihre Stellungnahme in Form einer Mitteilung vor.⁸⁰

77 Vgl. beispielsweise den Beitrag in der ARD-Sendung Monitor vom 13.12.2012 (<https://www.youtube.com/watch?v=Xq4ncp-iNNA>); Beiträge in zahlreichen Netzportalen, etwa <http://www.heise.de/tp/artikel/39/39076/1.html>, <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2013/09/11/eu-unter-druck-19-millionen-unterschriften-gegen-wasser-privatisierung/>, <http://www.taz.de/!111999/>; besorgt zeigte sich auch der Deutsche Städtetag: <http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/065339/index.html>.

78 Siehe auch Pressemitteilung des Vizekommissionspräsidenten Maroš Šefčovič vom 18.7.2012, abrufbar unter http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm. Ablehnend zur Rechtmäßigkeit eines derartigen Vorgehens *Obwexer/Villotti*, JRP 18 (2010), 108 (115).

79 Besonders günstige Bedingungen schufen insoweit auch die übereinstimmenden Interessen der Kommunen, näher *Heuber-Sänger*, EuR 50 (2015), 238 (245 ff.).

80 Im Einzelnen zum Verfahrensablauf COM(2014) 177 final, Annex 1.

3. Auswirkungen

Die Right2Water-Initiative löste erhebliche politische Folgeaktivitäten aus,⁸¹ deren Abschluss noch nicht absehbar ist. Im Zentrum stehen dabei naturgemäß wasserpolitische Maßnahmen. Ob und inwieweit diese allerdings tatsächlich auf die Initiative zurückgehen (oder es sich nur um eine kommunikative Inbezugnahme handelt), lässt sich nur schwer nachvollziehen. Jedenfalls wurden diesbezüglich noch keine legislativen Maßnahmen ergriffen oder auch nur angestoßen.

Unmittelbare Auswirkungen hatte die Right2Water-Initiative dagegen auf die Anfang 2014 verabschiedete Konzessionsvergaberichtlinie 2014/23/EU⁸². Bereits im Juni 2013 und somit vor dem Ende des Sammelzeitraums erklärte der damalige Binnenmarktkommissar Michel Barnier, den Wasserversorgungsbereich aus der Konzessionsrichtlinie herausnehmen zu wollen.⁸³ Dies geschah am 15. Januar 2014 durch den sogleich von der Kommission akzeptierten Standpunkt des Europäischen Parlaments^{84,85}. Der mit „Besondere Ausschlüsse im Bereich Wasser“ überschriebene Art. 12 Richtlinie 2014/23/EU bestimmt nunmehr:

- „(1) Diese Richtlinie gilt nicht für Konzessionen betreffend
 - a) die Bereitstellung und das Betreiben fester Netze zur Versorgung der Allgemeinheit im Zusammenhang mit der Gewinnung, dem Transport oder der Verteilung von Trinkwasser,
 - b) die Einspeisung von Trinkwasser in diese Netze.
- (2) Diese Richtlinie gilt außerdem nicht für Konzessionen, die einen oder beide der nachfolgend aufgeführten Gegenstände haben und die mit einer Tätigkeit nach Absatz 1 in Zusammenhang stehen:
 - a) Wasserbauvorhaben sowie Bewässerungs- und Entwässerungsvorhaben, sofern die zur Trinkwasserversorgung bestimmte Wassermenge mehr als 20%

81 S. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/followup_actions/citizens_initiative_de.htm.

82 ABl. 2014 L 94/1; dazu im Überblick *Knauff/Badenhausen*, NZBau 2014, 395; *Opitz*, NVwZ 2014, 753; *Priß/Stein*, VergabeR 2014, 499; *Siegel*, VergabeR 2015, 265 ff.

83 Vgl. http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/barnier/headlines/speeches/2013/06/20130621_en.html; zum Ganzen: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/eu-kommissar-barnier-nimmt-wasserversorgung-von-privatisierung-aus-a-907198.html>; <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/reaktion-auf-buergerinitiative-eu-lenkt-bei-debatte-um-wasserprivatisierung-ein-1.1702673>.

84 P7_TC1-COD(2011)0437.

85 Siehe dazu näher *Schwab/Giesemann*, VergabeR 2014, 351 (366); *Sudbrock*, KommJur 2014, 41 (42).

der mit den entsprechenden Vorhaben beziehungsweise Bewässerungs- oder Entwässerungsanlagen zur Verfügung gestellten Gesamtwassermenge ausmacht, oder

b) Abwasserbeseitigung oder -behandlung.“

Der darauf bezogene 40. Erwägungsgrund lautet: „Konzessionen in der Wasserwirtschaft unterliegen häufig spezifischen und komplexen Regelungen, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, da Wasser als öffentliches Gut für alle Bürger der Union von grundlegendem Wert ist. Die besonderen Merkmale dieser Regelungen rechtfertigen im Bereich der Wasserwirtschaft Ausschlüsse aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie. [...]“. Ein gewisses Unbehagen des Europäischen Gesetzgebers in Bezug auf die vorgesehene Ausnahme wird jedoch aus der Formulierung des 84. Erwägungsgrundes deutlich. Danach sollte „[d]ie Kommission ... die wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt prüfen, die sich insbesondere im Hinblick auf Faktoren wie die grenzüberschreitende Vergabe von Aufträgen, die Beteiligung von KMU und Transaktionskosten aus der Anwendung [...] der Ausschlüsse nach Artikel 12 unter Berücksichtigung der besonderen Strukturen in der Wasserwirtschaft ergeben.“ Einen auf „die wirtschaftlichen Auswirkungen der Ausschlüsse“ betreffenden konkreten Prüfungsauftrag enthält Art. 53 Abs. 3 Richtlinie 2014/23/EU.

Anknüpfend an diese vorgegriffenen Änderungen der Konzessionsvergaberichtlinie, welche den mit einer Europäischen Bürgerinitiative einher gehenden politischen Druck verdeutlichen, führte die Kommission in ihrer Mitteilung zur Right2Water-Initiative aus: „Was das im Rahmen der Bürgerinitiative vorgebrachte Anliegen anbelangt, dass ‚die Versorgung mit Trinkwasser und die Bewirtschaftung der Wasserressourcen ... nicht den Binnenmarktregeln unterworfen werden‘ dürften und dass die Wasserversorgung von der Liberalisierungsagenda auszuschließen sei, so bestätigt die Kommission, dass die Rechtsvorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe nicht anwendbar sind, wenn lokale Behörden beschließen, die betreffenden Dienstleistungen selbst, im Rahmen eines Joint-Venture oder durch ein verbundenes Unternehmen zu erbringen.⁸⁶ Die Besonderheit der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung und ihre Bedeutung für die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse der Bevölkerung werden durch-

86 Unter bestimmten Bedingungen, die in Artikel 23 der Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (ABl. L 134 vom 30.4.2004) enthalten sind.

gehend im EU-Recht anerkannt. Konzessionen in der Wasserwirtschaft unterliegen häufig spezifischen, komplexen Regelungen, die besonderer Berücksichtigung bedürfen, da ‚Wasser als öffentliches Gut für alle Bürger der Union von grundlegendem Wert ist‘⁸⁷. Trinkwasserkonzessionen sowie einige Konzessionen für die Abwasserreinigung und -entsorgung sind deswegen vom Anwendungsbereich der neuen EU-Vorschriften über die Konzessionsvergabe ausgenommen. Auch die Wasserverteilung und -versorgung sowie die Abwasserentsorgung sind ausdrücklich von der Anwendung der in der Dienstleistungsrichtlinie⁸⁸ verankerten grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit ausschlossen.⁸⁹

Dieser Erfolg⁹⁰ der Right2Water-Initiative erweist sich jedoch bei näherer Betrachtung aus fachlicher Perspektive keineswegs als solcher. Nicht nur, dass der Konzessionsvergaberichtlinie ohnehin kein Privatisierungsgebot zu entnehmen ist,⁹¹ welchem die Ausnahme für den Bereich der Wasserversorgung entgegenwirken könnte. Problematisch ist vor allem, dass die Ausnahme zu einer erhöhten Rechtsunsicherheit insoweit führt, als im Falle von Konzessionsvergaben im Wassersektor⁹² diese zwar nicht den Vorgaben der Konzessionsvergaberichtlinie unterliegen, aber auch nicht im rechtsfreien Raum stattfinden können.⁹³ Vielmehr gilt für sekundärrechtlich nicht erfasste Dienstleistungskonzessionen das vom EuGH seit der grundlegenden *Telaustria*-Entscheidung⁹⁴ entwickelte „Primärvergaberecht“,⁹⁵ das seine Grundlage insbesondere in den Grundfreiheiten findet. Dessen nach wie vor ungeschriebene und daher wenig transparente und für Rechtsanwender tendenziell risikobehaftete Vorgaben gelten für die Vergabe von nicht der Konzessionsvergaberichtlinie unterfallenden

87 40. Erwägungsgrund der unlängst erlassenen Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe (PE-CONS 73/13 ...).

88 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

89 COM(2014) 177 final, S. 6.

90 Von einem „außergewöhnlich gute[n] Ergebnis“ spricht *Heuber-Sänger*, EuR 50 (2015), 238 (239).

91 Vielmehr bestimmt Art. 2 Abs. 2 S. 2 Richtlinie 2014/23/EU ausdrücklich: „Sie enthält insbesondere keinerlei Forderung nach Privatisierung öffentlicher Unternehmen, die öffentliche Dienstleistungen erbringen.“

92 Zu den Besonderheiten einer Trinkwasserversorgungskonzession *Prieß/Marx/Hölzl*, NVwZ 2011, 65 (67).

93 *Siegel*, VergabeR 2015, 265 (268).

94 EuGH Slg. 2000, I-10745 – *Telaustria*.

95 Zum Vergabeprimärrecht *Frenz*, Handbuch Europarecht III, 2007, Rn. 1721 ff.

(Dienstleistungs-) Konzessionen uneingeschränkt – auch im Bereich der Wasserversorgung⁹⁶. Danach muss die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen bei einem grenzüberschreitenden Interesse, das jedenfalls bei größeren Wasserversorgungsgebieten zu bejahen ist, wettbewerblich, diskriminierungsfrei und transparent erfolgen.⁹⁷ Dem muss die Verfahrensgestaltung ebenso Rechnung tragen wie eine Überprüfbarkeit der Vergabeentscheidung gegeben sein muss. Letztlich hat die Right2Water-Initiative damit bewirkt, dass die Rechtslage sich in Bezug auf die Konzessionsvergabe im Wassersektor als juristisch stärker defizitär darstellt, als dies bei Verabschiedung des ursprünglichen Kommissionsvorschlags der Fall gewesen wäre, ohne dass damit wesentliche Gewinne politischer Gestaltungsfreiheit für die Kommunen einhergingen.

IV. Folgerungen

Die Bewertung der Europäischen Bürgerinitiative als erste Ausprägung unmittelbarer Demokratie auf europäischer Ebene fällt zwiespältig aus. Ihre normative Ausgestaltung lässt sie als „letztlich unverbindliches Instrument der besonderen Bürgerbeteiligung am politischen Willensbildungsprozess in der Europäischen Union“⁹⁸ erscheinen, das „den Unionsbürgerinnen und -bürgern erstmals auf EU-Ebene eine bescheidene Möglichkeit zu einer Art politischen Agenda-Settings [einräumt], durch welche die Kommission – und mittelbar EP und Rat – auf ein regelungsbedürftiges Problem aufmerksam gemacht werden können“⁹⁹, letztlich also als „Denkanstoß“¹⁰⁰. Die nunmehr vorliegenden ersten praktischen Erfahrungen zeigen zum einen, dass die Europäische Bürgerinitiative trotz des immensen Vorbereitungsaufwands von den Unionsbürgern angenommen wird und auch die Beteiligungsquoten erreicht werden können – und damit auch zu transnationaler politischer Kommunikation und damit zum

96 EuGH Slg. 2009, I-8377 – *Eurawasser*; Schwab/Giesemann, VergabeR 2014, 351 (367); Sudbrock, KommJur 2014, 41 (42).

97 EuGH, Slg. 2000, I-10745 Rn. 60 – *Telaustria*; Slg. 2005, I-7287 Rn. 16 – *Coname*; Slg. 2005, I-8585 Rn. 46 – *Parking Brixen*; Slg. 2009, I-8377 Rn. 44 – *Eurawasser*.

98 Tiedemann, NVwZ 2012, 80 (85).

99 Huber (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 32.

100 Weber, Verfassungsvertrag (Fn. 27), S. 672; dahingehend auch Assenbrunner, SächsVBl. 2011, 201 (202).

Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit beitragen kann¹⁰¹. Das Verbot der Beteiligung juristischer Personen läuft allerdings *de facto* leer,¹⁰² wie insbesondere die professionell von einer interessierten Gewerkschaftsvereinigung organisierte und allein finanzierte Right2Water-Initiative verdeutlicht. Zum anderen ist auch diese Initiative mit Blick auf ihre Auswirkungen auf die Konzessionsvergaberichtlinie nicht geeignet, die Vorbehalte gegenüber direktdemokratischer Partizipation zu entkräften. Jedenfalls sprechen die bisherigen Erfahrungen dagegen, der Europäischen Bürgerinitiative eine größere Rechtsverbindlichkeit zuzuerkennen oder sie durch unmittelbar sachentscheidende Instrumente zu ergänzen. Wenngleich sich die bisherigen Initiativen außer in Bezug auf die Konzessionsvergaberichtlinie nicht auf die Sekundärrechtsetzung ausgewirkt haben, so legen die Reaktionen der Kommission sowie die follow up-Maßnahmen eine erhebliche politische Bedeutung (erfolgreicher) Europäischer Bürgerinitiativen nahe.

Die Kommission hat in ihrem Ende März 2015 vorgelegten Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative mehrere Aspekte identifiziert, die sich in der bisherigen Praxis als problematisch erwiesen haben:

- „Fehlende Rechtspersönlichkeit der Bürgerausschüsse: Mehrere Ausschüsse haben Bedenken in Bezug auf Haftungsfragen und bestehende Hindernisse (z. B. bei der Mittelbeschaffung und dem Datenschutz) geäußert, die sich häufig aus der Tatsache ergeben, dass sie in mindestens sieben verschiedenen Ländern präsent sein müssen.
- Registrierung: Diese bleibt für die Organisatoren ein großes Problem, da eine große Zahl der vorgeschlagenen Bürgerinitiativen offenkundig nicht in die Zuständigkeit der Kommission fällt.
- Anforderungen an die Unterzeichner: Die Unterschiede bei den Voraussetzungen und personenbezogenen Daten, die die Mitgliedstaaten von den Unterzeichnern verlangen, bereiten weiterhin Anlass zur Sorge, insbesondere wenn Bürger dadurch von ihrem Recht, eine Initiative

101 Vgl. dazu *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 218 ff.; *Hieber*, Bürgerinitiative (Fn. 15), S. 81 ff.; *Hrbek*, Integration 35 (2012), S. 35 (45 ff.); *Leinen*, Forschungsjournal Soziale Bewegungen 4/2012, 28 (31); ausführlich *Knaut/Keller*, Forschungsjournal Soziale Bewegungen 4/2012, 37 ff.; kritisch *Maurer/Vogel*, Bürgerinitiative (Fn. 9), S. 11.

102 Vgl. zu deren Beteiligungsmöglichkeiten auch *Piesbergen*, Bürgerinitiative (Fn. 29), S. 248 f.

zu unterstützen, ausgeschlossen sind. Die Kommission begrüßt den konstruktiven Ansatz der Mitgliedstaaten, die auf die Aufforderung, die Datenanforderungen zu vereinheitlichen und zu vereinfachen, positiv reagiert haben, aber es sind weitere Anstrengungen nötig, um die EBI zugänglicher zu machen.

- Einzuhaltende Fristen: Organisatoren haben darauf hingewiesen, dass sie aufgrund des Zeitbedarfs für die Einrichtung ihres Online-Sammel-systems in den meisten Fällen über weniger als zwölf Monate verfügen, um Unterstützungsbekundungen zu sammeln, und sind der Ansicht, dass hier Abhilfe geschaffen werden sollte. Auch das Fehlen einer Frist für die Vorlage einer erfolgreichen Bürgerinitiative bei der Kommission kann zu Verwirrung und Rechtsunsicherheit für die EU-Organen und die Öffentlichkeit führen.
- Die Überprüfung der von den Organisatoren gelieferten Übersetzungen der geplanten Initiativen hat sich als mühsamer Vorgang erwiesen. Die Organisatoren hatten Schwierigkeiten, die erforderliche Genauigkeit ihrer Übersetzungen zu gewährleisten, selbst nachdem sie die Bemerkungen der Kommission zur ersten Version erhalten hatten.
- In Bezug auf die Online-Sammlung konnte das größte Hindernis durch das Hosting-Angebot der Kommission beseitigt werden. Allerdings besteht weiterhin Kritik an der Komplexität des aktuellen Bescheinigungsverfahrens und sind mit der Software der Kommission nicht Alle wunschlos glücklich. Zudem handelt es sich bei dem Hosting-Dienst der Kommission um ein befristetes und außergewöhnliches Angebot, das in der Verordnung nicht vorgesehen war. Mehrere zuständige Behörden von Mitgliedstaaten haben Bedenken bezüglich der Tatsache, dass Organisatoren sich ihr System bereits vor der Registrierung der geplanten Initiative bei der Kommission bescheinigen lassen können. Zwei Systeme erhielten eine Bescheinigung, wurden jedoch nie genutzt, da die entsprechenden Initiativen von der Kommission nicht registriert werden konnten.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission kürzlich eine Studie über die EBI-Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse in die Überlegungen der Kommission über das Verfahren der Online-Sammlung einfließen werden.

- Bei den beiden öffentlichen Anhörungen im Europäischen Parlament waren außer den EBI-Organisatoren selbst keine Interessenvertreter oder Sachverständigen zur aktiven Teilnahme eingeladen.

- Bei den öffentlichen Anhörungen sollte gewährleistet sein, dass Interessenträger mit verschiedenen Standpunkten und Perspektiven gehört werden. Dies ist umso wichtiger, als in der EBI-Verordnung für die Formulierung der Antwort der Kommission auf eine erfolgreiche Initiative lediglich der sehr kurze Zeitraum von drei Monaten vorgesehen ist und damit nur wenig Zeit bleibt, um eine förmliche Konsultation der Interessenträger zu organisieren.
- Einige EBI-Organisatoren (und andere Interessenträger) beklagen einen unzureichenden Dialog und mangelnde Interaktion mit der Kommission in den verschiedenen EBI-Phasen, insbesondere nach Verabschiedung der Mitteilung der Kommission über die Bürgerinitiative. Sie wünschen sich einen stärker strukturierten Prüfungs- und Follow-up-Prozess und möchten umfassender einbezogen werden.¹⁰³

Der Abbau dieser Defizite sowie der oben angesprochenen erscheint notwendig, damit die Europäische Bürgerinitiative die ihr zugedachte Funktion zumindest ansatzweise erfüllen kann. Geboten erscheint zudem die Entwicklung eines Instrumentariums, um unzutreffende und verfälschende Darstellungen höchst komplexer europarechtlicher Anforderungen zu verhindern. Am Grundproblem der sehr geringen Rechtswirkungen, welches sich allerdings zugleich aus fachlicher Sicht als glücklicher Umstand erweisen kann, ändern die Überlegungen der Kommission jedoch nichts. De lege lata erscheint die Europäische Bürgerinitiative daher als zögerlicher und unambitionierter Versuch, die EU bürgernäher und „demokratischer“ zu gestalten.¹⁰⁴ Die Einflussmöglichkeiten der Unionsbürger sind juristisch gering, wenig transparent und zudem vollständig von der Kommission abhängig. Dies birgt erhebliches Frustrationspotenzial.¹⁰⁵ Ob sich dieses realisiert, hängt wesentlich davon ab, ob es der Kommission gelingt, ihre Entscheidungen sowohl den Initiatoren als auch der Allgemeinheit nachvollziehbar zu begründen. Die sich derzeit abzeichnende Praxis von verbaler Affirmation und ausbleibenden rechtspolitischen Konsequenzen (mit Ausnahme der vorausseilenden Änderung der Konzessionsvergaberichtlinie) eignet sich hierfür kaum, ohne dass allerdings die Alternative einer Einbringung nicht zielführender Vorschläge in das Gesetzgebungsverfahren vorzugswürdig erscheint. Allerdings handelt es sich dabei um

103 COM(2015) 145 final, S. 15 ff.

104 Kritisch auch *Robertson*, JRP 18 (2010), 133 (144).

105 Vgl. auch *Castenholz*, Bürgerinitiative (Fn. 10), S. 55 f.

keine europarechtliche und -politische Besonderheit, sondern um ein allgemeines Dilemma des Zusammenwirkens direkt und indirekt demokratischer Elemente.

Checks gegen die Oligarchisierung und „Entdemokratisierung“ – Wie während der Frühen Neuzeit in schweizerischen Landsgemeindeorten die „Demokratie“ bewahrt wurde

Fabian Brändle

I. Einleitung

Eine Lehre aus der Geschichte ist, dass Mächtige nur äußerst selten Macht und Privilegien abgeben. Wer eine Gesellschaft demokratisieren will, muss sich dafür einsetzen, demonstrieren, agitieren, notfalls auch drohen oder revolutionär vorgehen. Geschenkt wird einem in der Regel nichts. Das war in der Vormoderne nicht anders, im Gegenteil: Wer sich wehrte, riskierte Kopf und Kragen.

Während der Frühen Neuzeit gehörten die relativ kleinen schweizerischen Landsgemeindedemokratien zu den wenigen Staatswesen, wo sich (vor-)demokratische Verfassungen erhalten haben. Jeder in Ehr und Wehr stehende Landmann durfte dort an der feierlichen Landsgemeinde die Obrigkeit wählen oder absetzen, über Krieg und Frieden sowie Bündnisse befinden und auch über wichtige Gesetze befinden.¹

Soweit die Theorie, wie sie in den frühneuzeitlichen Landbüchern (Gesetzsammlungen) nachzulesen ist. Doch hatte im Verlaufe der Frühen Neuzeit eine schmale Schicht von Oligarchen, Militärunternehmer meist, die Macht an sich gerissen. Überlegen an Reichtum, vernetzt mit den Höfen Frankreichs und Spaniens, gewandt in Sprachen und elitekulturellen Codes, in Umgangsformen und Rhetorik, stilsicher und belesen, erfahren im Taktieren an Tagsatzungen² oder am Hofe des französischen Botschafters, der seine Klienten stets unterstützte und auch großzügig entschädigte

1 Vgl. *F. Brändle*, Demokratie und Charisma. Fünf Landsgemeindekonflikte im 18. Jahrhundert, 2002.

2 Die Tagsatzung war das einende Band der stark autonomen eidgenössischen Orte, eine Art oberster Behörde ohne große Kompetenzen. Vgl. *A. Würgeler*, Die Tagsatzung der Eidgenossen. Politik, Kommunikation und Symbolik einer repräsentativen Institution im europäischen Kontext (1470-1798), 2013; *M. Jucker*, Kommunikationsort Tagsatzung. Boten, Schreiber und Abschiede, 2000.

und beschenkte: Die Macht der Oligarchen schien unanfechtbar.³ Dies zeigte sich auch in den Verfassungen der Orte, indem immer mehr Rechte von der Landsgemeinde an die von den Oligarchen beherrschten Räte abflossen. Vieles passierte im Geheimen, unmerklich, versteckt.

Andererseits stand kein stehendes Heer dazu bereit, die Oligarchen zu schützen. Bürokratie und Polizei waren nur schwach ausgebildet. Was die harten Machtmittel anbelangt, stand die Herrschaft der Oligarchen auf tönernen Füßen.

So formierte sich spätestens um 1550 in sämtlichen Landgemeindeorten eine populäre Opposition, die nicht willens war, ihre schleichende Entrechtung passiv hinzunehmen. Die Opponenten schauten den Oligarchen auf die Finger, intervenierten, forderten Einsicht in Archive, Transparenz also. Und manchmal setzte sich ein charismatischer Anführer an ihre Spitze, der nicht nur „altes Recht“ zu restituieren trachtete, sondern fundamentale Reformen in Szene setzte und die rituell untermauerte Macht der Landsgemeinde wiederherstellte. Scheiterten diese Charismatiker in der Regel, nicht zuletzt an ihren eigenen Fehlern, ließen sie am Ende ihrer politischen Karriere ihr gar ihr Leben, so blieben ihre Anstrengungen nicht folgenlos, im Gegenteil: Das Gespenst des Absolutismus war vertrieben, viele der hart erkämpften Errungenschaften wurden gleichsam in Eisen gegossen.

In meinem Essay stelle ich nun einige Strategien der Opponenten vor. Ich versuche zu zeigen, wie die Checks gegen die Oligarchisierung konkret aussahen, wie es um das Handlungsrepertoire der Widerständigen bestellt war. Da die Leserschaft dieses Hefts nur wenig mit der politischen Kultur der Landsgemeindorte Uri, Schwyz, Nidwalden, Obwalden, Zug sowie Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden vertraut sein dürfte, sei eine kurze Skizze der Konflikte des 18. Jahrhunderts vorangestellt.

3 Vgl. U. Kälin, Die Urner Magistratenfamilien. Herrschaft, ökonomische Lage und Lebensstil einer ländlichen Oberschicht, 1700-1845, 1991; H. R. Stauffacher, Herrschaft und Landsgemeinde. Die Machtelite in Evangelisch-Glarus vor und nach der Helvetischen Revolution, 1989; D. Schläppi, „In allem Übrigen werden sich die Gesandten zu verhalten wissen.“ Akteure in der eidgenössischen Außenpolitik des 17. Jahrhunderts. Strukturen, Ziele und Strategien am Beispiel der Familie Zurlauben von Zug, in: Der Geschichtsfreund 1998, S. 5-90.

II. Skizze der politischen Kultur der Landsgemeindeorte

Seit dem 16. Jahrhundert fand, wie erwähnt, innerhalb der Landsgemeindeorte Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug und Appenzell eine schleichende Oligarchisierung statt, und zwar sowohl rechtlich, in Form der Stärkung der Räte und deren „Gottesgnadentum“, als auch wirtschaftlich, in Form einer sich vergrößernden Diskrepanz zwischen „reich“ und „arm“. Gleichzeitig erkämpften die Gegner und Opfer dieser Oligarchisierung im Verlaufe des 17. Jahrhunderts erste substanzielle Erfolge. Die „Herren“ oder „Großhansen“ würden „Freiheit“ und „Religion“ verkaufen, hieß es da, man werde bald „bevogtet“ sein, dort.

Zu Worte meldete sich bereits im 17. Jahrhundert ein landsgemeindlicher „Egalitarismus“, der aus der rechtlichen und aus der wirtschaftlichen Struktur der Orte heraus resultierte. Jeder in „Ehr und Wehr“ stehende Landmann durfte nämlich die Landsgemeinde besuchen, und jeder war, zumindest theoretisch, in höchste Landesämter wählbar. Die mehrheitlich genossenschaftlich organisierte Alpwirtschaft sorgte zudem für eine intensive Kommunikation, für ein beinahe endloses Meeting demokratischen Austauschs.

Die mentale und materielle Not der Landleute gipfelte in einem eschatologischen Weltbild. Apokalyptisch anmutende Texte verschiedener Autorinnen und Autoren adaptierten die reale, krisenhafte Situation in den Landsgemeindeorten, und Besserung stand gemäß diesen Texten erst dann in Sicht, wenn eine religiöse Umkehr eintrat, so die Vorstellung vieler Landleute.⁴ Dazu gehörte der Kampf gegen die Laster der als dekadent wahrgenommenen Oligarchen ebenso wie die Aufgabe des Solddienstes, dessen Erträge als „Blutgeld“ bekannt waren. Mit Tell stand eine dicht memorierte Figur gleichsam im Halbschlaf bereit, dies ein- und für allemal zu bewerkstelligen. Die spätmittelalterliche Tellsgeschichte erlebte seitens des „gemeinen Manns“ eine Umformung. So waren nun nicht mehr die „fremden Vögte“ die Tyrannen, die es zu bekämpfen galt, schlimmer noch als diese seien die eigenen Tyrannen, die Oligarchen also.

Im 18. Jahrhundert wurden dann Schwyz, Zug und die beiden Appenzell von insgesamt sechs größeren Landsgemeindekonflikten erschüttert. Charismatische Führungspersönlichkeiten standen an der Spitze „demo-

4 Vgl. etwa M. Wandeler, Eine politische Prophezeiung. „Rigelithomme“, der Weissager von der Fontannenmühle um 1650, in: Der Geschichtsfreund 1950, S. 118-178.

kratischer Bewegungen“, die einige Jahre lang erfolgreich gegen die Oligarchen und deren Klienten kämpften und die Rechte der Landsgemeinde wiederherstellen wollten. Dazu gehörten die Wahl der Landesbeamten, das Erlassen von Gesetzen als höchste Instanz, der Abschluss von Bündnissen oder die Erklärung von Krieg und Frieden. Im Umkreis dieser Charismatiker entstanden politische Traktate, welche die Souveränität der Landsgemeindeorte auch theoretisch zu legitimieren versuchten. Vorbild waren dabei französische Souveränitätstheoretiker wie *Jean Bodin* (1530-1596), der eigentlich die Allmacht des Fürsten stärken wollte, aber auch Demokratien die Souveränität zubilligte und somit nolens volens zum Vordenker der Landsgemeindedemokratie avancierte.⁵

Zwar scheiterten die von mir in meiner Dissertation ausführlich untersuchten fünf Charismatiker und ihre zahlreichen Anhänger an der Übermacht der Oligarchen sowie an eigenen Fehlern. Doch hatten bestimmte Errungenschaften Bestand und überdauerten die gewaltsam zu Tode Gebrachten. So wurde die Landsgemeinde insgesamt gestärkt und konnte zum Vorbild avancieren für die direktdemokratischen schweizerischen Bewegungen des 19. Jahrhunderts.

III. Arkanpolitik und die Forderung nach Transparenz

Arkanpolitik war ein Wesenszug absolutistischer Herrschaft. Sich unter Ausschluss der Öffentlichkeit beraten oder im Geheimen Beschlüsse fassen, gehörte zu den Strategien der Könige, Fürsten und Patrizier der Frühen Neuzeit.⁶

Ihre Zuspitzung erlebte die Oligarchisierung und somit auch die Arkanpolitik im kleinen, katholischen Ort Appenzell Innerrhoden vor 1700. Bereits 1521 war der „Geheime Rat“ ins Leben gerufen worden. Dieser trat im Laufe des 17. Jahrhunderts selbstherrlicher auf, indem er sich die Aufsicht über die Staatskasse („Ghalter“) anmaßte. Dazu trat eine arkane Regierungstechnik, pflegten sich doch die Geheimräte in der Sakristei der Kirche St. Mauritius zu treffen und zu debattieren, nicht im (halb-)öffentli-

5 F. Brändle, Nicht „*Degeneration*“, sondern Revitalisierung. Die Landsgemeindekonflikte des 18. Jahrhunderts und das Werden der modernen Schweiz, in: *Zeitschrift für historische Forschung* 2013, S. 593-621.

6 Vgl. grundsätzlich A. Gestrich, Absolutismus und Öffentlichkeit. Politische Kommunikation in Deutschland zu Beginn des 18. Jahrhunderts, 1994

chen Rathaus.⁷ Auf diese unlautere Art und Weise standen die französischen Pensionen einigen wenigen Privilegierten offen. Daher beschloss ein „Zweifacher Landrat“ 1691, den Geheimräten zu verbieten, fortan aus dem „Ghalter“ Darlehen zu entnehmen.⁸ Dass 1669 *Hans Martin Speck* mit der Todesstrafe bedroht wurde, weil er neben Gott auch den Geheimen Rat lästerte, verweist auf die Selbstwahrnehmung der Institution, aber auch auf den Unwillen mit ihr. Speck warf den „Heimlichen“ vor, sich der Völlerei hinzugeben.⁹ Der Vorwurf verweist auf den Unmut, den Sitzungsentschädigungen auslösten. 1702 gerieten die oktroyierten Gelder ins Visier der Opposition. Die einfachen Landleute, so hieß es nun, dürften in Kriegszeiten den Wehrdienst verweigern, weil „die ienige sollen ins Gwehr stonn, die so vill Belohnungen haben eingenommen, und also möchte ein Rebellion im Land entstehen und die Bauren gegen die Oberkeit sich auflähnen.“¹⁰ Der Landrat reagierte zwar auf die Drohungen, indem er die Besoldung drastisch kürzte, trotzdem kam es 1717 beinahe zu einem offenen Konflikt. „Den 18. ten Christmonat ist der gantze Geheimrath vernichtet und abgethan worden. Es ware auch darmahlen im Lande eine große *Confusion* wegehn Theilung der Pensionen.“¹¹ Die „Heimlichen“ wurden vom Landrat verhört, letztendlich aber amnestiert.¹² Der „Geheime Rat“, Sinnbild der Oligarchie, wurde aufgelöst und niemals wieder eingesetzt. Seine Abschaffung war ein dauerhafter Triumph der antioligarchischen Kräfte. Dies war nur möglich, weil gewisse Landleute wie der im Jahre 1702 tumultartig zum Landammann gewählte *Paulus Sutter* wussten, dass der „Geheime Rat“ an sich keine uralte Institution war. Die Rechte der Landsgemeinde waren bekannt. Wer sie zu umgehen suchte, ging Risiken ein. Dies mussten jene Oligarchen erfahren, die für das „Defensionale von Will“ waren, das die Verteidigung der Eidgenossenschaft

7 Vgl. *Landesarchiv Appenzell Innerrhoden* (LAP), Altes Archiv, Bücher 155 (Ratsprotokolle), 1. März 1717.

8 Vgl. *H. Bischofberger*, Rechtsarchäologie und Rechtliche Volkskunde des eidgenössischen Standes Appenzell Innerrhoden. Ein Inventar im Vergleich zur Entwicklung anderer Regionen. Band 1, 1999, S. 336.

9 Vgl. *J. Gisler*, Die Glaubenssorge und Sittenpolizei der weltlichen Obrigkeit in Appenzell I. Rh. 1597-1712, in: *Innerrhoder Geschichtsfreund* 1957, S. 3 (12).

10 Zitiert nach *H. Grosser/N. Hangartner*, Appenzeller Geschichte. Band III. Appenzell Innerrhoden (von der Landteilung 1597 bis ins 20. Jahrhundert). Unter Mitarbeit von Ivo Bischofberger, Johannes Gisler und Josef Küng, 1993, S. 42.

11 *LAP*, Altes Archiv 1, Bücher Nr. 86 („Sutter-Chronik“), S. 4.

12 Vgl. *LAP*, Altes Archiv, Bücher 155 (Ratsprotokolle), 1. März 1717.

modernisieren und die versäumte frühneuzeitliche „military revolution“ (G. Parker) nachholen sollte. Ein Kriegsrat sollte im Kriegsfall über drei modern bewaffnete Auszüge à 12.000 Mann verfügen können, die hinreichend mit Artillerie ausgestattet waren. Im Jahre 1653 entwarf der Zürcher Bürgermeister *Johann Heinrich Waser* ein Bundesinstrument, das die alten Bundesbriefe zusammenfasste und ersetzen sollte. Sein Werk war die Grundlage eines Projekts, das 1655 an der Tagsatzung ausgearbeitet wurde und den Gesandten zur Diskussion mitgegeben wurde. In diesem Instrument rollte man die Konfessionsfrage neu auf. Zürich und Bern forderten, die Verwaltung der Gemeinen Herrschaften in ihrem Sinne zu verändern. Religiöse Reibungspunkte sollten in den Gemeinen Herrschaften fortan von paritätischen Gerichten geschlichtet werden.¹³ Die katholischen Orte lehnten den Entwurf ab und verblieben bei den Bestimmungen des „Goldenen Bundes“ mit Spanien von 1586. Den eigenen Gesandten warf man vor, auf die Vorschläge, die der Religion abträglich seien, eingetreten zu sein.

Als es 1668 zu einer Erneuerung des „Defensionales“ kommen sollte, verschlechterte sich die Stimmung rapide.¹⁴ Was hatte sich verändert? Die Auszüge wurden auf je 13.400 Mann erhöht, und eine „Kriegsordonnanz“ regelte die Verproviantierung und logistische Probleme. In Schwyz argumentierten die Opponenten, die finanzielle Belastung sei zu groß. Zudem sei nur der oberste Feldwachtmeister ein Schwyzer. Überdies trat man gegen die freie Religionsausübung der Zuzüger ein. Das „Defensionale“ stehe unter reformiertem Diktat. Die Argumente stachen, denn am 22. Oktober 1676 sagte sich Schwyz nach Streitereien um die anstehende Grenzbesetzung, die im Zuge des Holländischen Krieges beschlossen worden war, per Landsgemeindebeschluss vom „Defensionale“ los.

13 Zum „Defensionale von Will“ vgl. *A. Heusler*, Die Entstehung des eidgenössischen Defensionals, 1855; *G. Grosjean*, Berns Anteil am evangelischen und eidgenössischen Defensionale, in: Archiv des historischen Vereins des Kantons Bern 1953, S. 131 ff.; *H. Sutter*, Basels Haltung gegenüber dem evangelischen Schirmwerk und dem eidgenössischen Defensionale im 17. Jahrhundert (1647 und 1688), 1958.

14 Vgl. *A. Weber*, Die erste eidgenössische Wehrverfassung. Geschichtliche Darstellung der Entstehung und der Schicksale des Defensionals von 1668, in: Der Geschichtsfreund 1902, S. 3 ff.; *A. Mantel*, Der Abfall der katholischen Länder vom eidgenössischen Defensionale, in: Jahrbuch für Schweizerische Geschichte 1913, S. 139 ff.; *B. Wilhelm*, Obwaldens Abfall vom Defensionale im Jahre 1678, in: Innerschweizer Jahrbuch für Heimatkunde 1936, S. 86 ff.

Kopf der Opposition war der alt-Toggenburger Landvogt *Wolfgang Friedrich Schorno*, den der St. Galler Fürstabt wegen konfessionellen Eifers in Unehren entlassen hatte.¹⁵ Wieder in Schwyz, agitierte Schorno nach Kräften gegen die Obrigkeit, von der er sich mangelnd protegiert glaubte. Sein Nachfolger im Toggenburg war *Hugo Ludwig von Reding*, so dass sich Schornos Zorn auf die Reding richtete. Schorno beherrschte das Ausstreuen von Gerüchten. Er reagierte auf den Informationsbedarf und die Unsicherheiten, die das geheimtuerische Projekt „Defensionale“ auslösten. Es gefährde „Religion“ und „Freiheit“. Er gebrauchte somit schlagwortartige Begriffe. So sei in Zürich der Bau einer katholischen, in Luzern die Errichtung einer reformierten Kirche projektiert: Es drohe Religionsfreiheit. Damit appellierte er an die verbreitete Überzeugung der Schwyzer, Bewahrer des katholischen Glaubens zu sein.¹⁶ Schorno schrieb zudem ein „Defensional-Büechli etwellicher Beschwerdts=Puncten“ und ließ diesen Text weiterverbreiten. Die Fälschung, die nun die Tagsatzung beschäftigte, war in drei Teile gegliedert: Im ersten Teil wurden jene Punkte ausgeführt, „so wider die Cathol. Religion sind“, im zweiten Abschnitt wurde kritisiert, was „wider unßere Eidt. Pündt und Sempacher=Briff“ verstoße, und abschließend kamen jene Punkte zur Sprache, die „wider unßere freyen Standt, Souveränität und Regiment“ seien.¹⁷ Wie schon mündlich, mittels des Mediums des Gerüchtes, sagte Schorno auch schriftlich eine reformierte Hegemonie voraus, die jeder rechtlichen Grundlage entbehre. Namentlich der Kriegsrat geriet in sein Visier:

„Der gantze Gwalt= und Schirmbriff der nimmt der Oberkeit allen gwalt und gibt denselben dem Kriegsrath; Er macht sie zu absoluten Herren, alßo das die fürsten mit Ihnen und nichts mehr mit den gemeinen Landleüthen, wie sonsten bißharo Bräuchig gewesen, tractieren wurdent.“¹⁸

Den Landleuten wurde in Aussicht gestellt, nicht mehr über Bündnisse befinden und an Pensionen nicht mehr partizipieren zu dürfen. Der Kriegsrat

15 Vgl. *H. Frank*, Politik, Wirtschaft und Religion im oberen Toggenburg 1650-1690, 1990, S. 67. Wolfgang Friedrich Schorno war als Toggenburger Landvogt (das Toggenburg war der Fürstabtei St. Gallen untertänig) unter anderem gegen drei reformierte Pfarrer gerichtlich vorgegangen (u.a. wegen Gotteslästerung) und hatte deren Entlassung durchgesetzt.

16 Vgl. *Mantel*, Abfall (Fn. 14), S. 152 ff.

17 *Eidgenössische Abschiede* (EA) VI, S. 1697 f.

18 Ebd., S. 1697.

sei ein Gremium absoluter Machtpolitik. Fundamentale Befugnisse der Landsgemeinde seien in Gefahr. Das „Defensional-Wäsen“ bringe

- „1. Die verdammliche Freyheit des Glaubens
2. Die Zerstör= und Zerüttung unßer alten so lob. Pündten
3. Die vor Zythen so schwer empfundene Dienstbarkeit und Knechtschaft.“¹⁹

Schorno spielte auf die Epoche der Landvögte an, die nur dank dem Blut der „Alten“ überwunden worden war. Zum Schluss erflachte er die Fürbitte Mariens „vor solchen Machiavellischen neüwen Streichen.“²⁰ Wie in anti-französischen Flugschriften üblich, bedient er sich des Begriffes „machia-vellistisch“, um rankunehafte Intentionen zu entlarven. Ein Bauer müsse pro Obstbaum einen Batzen und pro Knaben einen Gulden in die Kriegskasse zahlen, so dass eine regelmäßige direkte Steuer drohte, ein verhasstes Signum der Unfreiheit.²¹ Eine kleine Verfehlung zöge unweigerlich Strafen an Leib und Leben nach sich. Namentlich der „Justizartikel“, der dem Kriegsrat die Gerichtsbarkeit über die Soldaten zusprach, stieß auf Widerstand.²² Schorno und seine beiden engsten Vertrauten, *Sebastian Frischherz* und *Hans Baptist Keller*, wurden als Zerstörer des Landfriedens geächtet. Inzwischen war jedoch der Funke auf Zug übergesprungen. Die katholischen Landsgemeindeorte traten einer nach dem anderen aus dem „Defensionale“ aus, obwohl die Tagsatzung beschlossen hatte, das Vertragswerk zu revidieren, indem fremde Wörter durch „landliche“ zu ersetzen seien. Aus dem patrizisch dominierten Luzern meldete der Schultheiß von Sursee, die „allhiesigen bauern sie wollen auch sein wie die ländler“²³. In Schwyz beschloss die Landsgemeinde vom 30. April 1667, die Freiheit und die Religion seien durch „macchiavellische Versuche“ gefährdet worden. Man möge ein- und für allemal auf dererlei „noviteten“ verzichten.²⁴ Zur allgemeinen Unzufriedenheit trug eine „reale“ direkte Steuer bei, welche die hohen Auslagen der Grenzbesetzung decken sollte. Die

19 Ebd., S. 1698.

20 Ebd.

21 Vgl. die französischen Bauernaufstände des 17. Jahrhunderts, die mit Hilfe stehender Heere niedergeschlagen wurden: *Y.-M. Bercé*, *La naissance dramatique de l'absolutisme, 1598-1611*, 1992.

22 *K. Michel*, *Spuren einer vorrevolutionären populären Opposition in Schwyz. Untersuchung von fünf Landsgemeindeunruhen zwischen 1550 und 1720 als Ausdrucksform des Widerstandes gegen die „Herren“ im Ancien Régime*. Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, 1999, S. 77.

23 *Mantel*, Abfall (Fn. 14), S. 174.

24 Ebd., S. 175.

Steuer belief sich auf einen Gulden je 250 Gulden Vermögen, wobei der Schatzung sämtliche Habschaft, Haus, Hof, Geld, Vieh und Silbergeschirr, unterworfen war. Die Einnahmen seien in einem Steuerbuch zusammenzufassen. Vom Steuerbuch findet sich keine archivalische Spur, so dass es zweifelhaft ist, ob es überhaupt angelegt wurde. Die Erkenntnis sei zwar „ausgekündet“, „aber nicht gehalten worden.“²⁵ Die Landleute waren gegenüber der Verschriftlichung der Steuern skeptisch eingestellt, denn sie wussten um das Potential von Herrschaftswissen. Ihnen war der Zusammenhang zwischen absolutistischer Fiskalpolitik und stehenden Heeren bekannt, Heeren, die Bauernrevolten in ganz Europa niedergeschlagen hatten.²⁶ Als 1683 eine Steuer beschlossen wurde, kam der Rat nicht umhin zu drohen, säumige Zahler mit einer Buße von 50 Gulden zu bedrohen.²⁷

Nun gerieten jene Oligarchen in Verlegenheit, die den Schirmbrief gesiegelt hatten. Ihnen warf man Kompetenzüberschreitungen und Bestechlichkeit vor, so dass sie um Amt und Ehre gebracht wurden. Die spanische Diplomatie trug dazu bei, die antifranzösische Stimmung anzuheizen.²⁸ Die Zürcher Obrigkeit, in Sorge um die physische Integrität der „Häupter“, schickte das Siegel zurück. Als Symbol der Souveränität wurde es den Landleuten vorgewiesen: „auch mit Sambt dem überschikten brieff aufzuhalten befohlen worden.“²⁹

Neben den konfessionellen Aspekten ist der Abfall vom Defensionale von Interesse, weil die „Souveränität“ der Landsgemeinde „als höchster Fürst“ in Bündnisfragen proklamiert wurde.³⁰ Mit Schorno war ein begabter Agitator dazu bereit, Risiken einzugehen. Doch sein „crimen falsi“ machte ihn politisch unmöglich, schließlich starb der einsame Wolf Dietrich Schorno bald, nachdem er sein primäres Ziel, den Austritt aus dem „Defensionale von Will“, erreicht hatte. Die Rückgabe des Siegels 1678 beruhigte die Lage, doch die Opposition blieb „wachsam“.³¹

25 J. B. Kälin, Zur Geschichte des Schwyzerischen Steuerwesens, in: Mitteilungen des Historischen Vereins des Kantons Schwyz 1889, S. 1 (42).

26 Die klassische, marxistische Interpretation in diesem Sinne ist P. Anderson, Die Entstehung des absolutistischen Staates, 1975, S. 35 ff.

27 Vgl. Kälin, Geschichte (Fn. 25), S. 42.

28 Zur Rolle der Alten Eidgenossenschaft in Europa vgl. A. Holenstein, Mitten in Europa. Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte, 2014.

29 Vgl. M. Kothing (Hrsg.), Das Schwyzer Landbuch, 1850, S. 25.

30 Mantel, Abfall (Fn. 14), S. 156.

31 Michel, Spuren (Fn. 22), S. 82.

Kaum eine Quelle belegt die oppositionelle Forderung nach Transparenz so sehr wie das „Teufener Programm“ der Appenzell Ausserrhoder Opponenten der 1730er Jahre. Um den Textilkaufmann, politischen Aufsteiger und Anführer der Opposition, *Laurenz Wetter*, hatte sich in den 1720er Jahren eine große Gruppe Unzufriedener gebildet, die nach den Sternen griff: die „Harten“. Unter der Leitung Wetters verabschiedeten sie während des so genannten „Landhandels“ an der Teufener Landsgemeinde von 1732 elf spektakuläre Beschlüsse, von denen für unsere Fragestellung acht Punkte interessant sind³²:

- 1.Man will bei den alten Rechten und Gerechtigkeiten verbleiben.
- 3.Der Große Rat allein kann Tagsatzungsinstruktionen machen.
- 4.Was ein Tagsatzungsgesandter berichtet, soll von allen Kanzeln verlesen werden.
- 5.Beim Abschluss von Bündnissen dürfen keine Instruktionen ohne Einwilligung der Landsgemeinde erteilt werden.
- 7.Ein ehrlicher Landmann darf einen rechtmäßigen Antrag an der Landsgemeinde stellen.
- 9.Man soll aus drei Landbüchern eines machen.
- 10.Was von der Kanzlei nach Herisau gehört, soll von Trogen wieder dorthin gebracht werden.
- 11.Die im Jahre 1715 Bestraften sollen rehabilitiert werden, die eingezogenen Bußen sind ihnen mit Zins zurückzuerstatten.

Die „Harten“ gedachten, so der elfte und letzte Punkt, den glücklosen Vorgängern von 1715, die damals ähnliche Forderungen angebracht hatten. Die Rehabilitierung und Entschädigung bezeugt eine Erinnerungskultur, die Einsatz, Mut und Entschlossenheit der vorherigen Generation zu honorieren wusste. Wenn in Punkt eins von „alten Rechten“ die Rede ist, so verweist dies auf die populären Vorstellungen von „Streben nach gutem Leben“, „Nahrung“ oder „Auskommen“. Historiker und Revoltenspezialist *Werner Trossbach* schreibt, „altes Recht“ meine auch eine Art höherer Gerechtigkeit, die Untertanen zu einer Revolte mobilisiere.³³

Die Punkte drei, vier, fünf, neun und zehn des demokratischen Programms belegen den Wunsch nach Transparenz. Die Tagsatzungsgesand-

32 Nach *G. Walser*, Appenzeller-Chronik in welcher alle die vornehmsten Begebenheiten so sich von Anno 1732-1763 sowohl inn und außer dem Land Appenzell zugetrage, 1837, S. 26.

33 Vgl. *W. Trossbach*, Soziale Bewegung und politische Erfahrung. Bäuerlicher Protest in hessischen Territorien, 1987, S. 61. Zur Argumentationsfigur „Altes Recht“ und älteren historischen Interpretationen vgl. *P. Blicke*, Unruhen in der ständischen Gesellschaft 1300-1800, 1988, S. 58 ff.

ten sollten fortan nicht mehr eigenmächtig handeln, sondern den Landleuten sowohl vor als auch nach ihrer Gesandtschaft Rechenschaft ablegen. Die Landleute wollten informiert sein. Mehr Transparenz versprach auch Punkt neun, der vorsah, aus drei Landbüchern eines zu machen. Hatte nicht die Obrigkeit das Nebeneinander von verschiedenen Landbüchern schamlos zu ihrem eigenen Vorteil ausgenutzt, indem sie aus der ihr jeweils genehmen Fassung Recht geschöpft hatte? Das Misstrauen gegen die Arkanpolitik äußerte sich auch im zehnten Punkt, der die Archivrevision der 1720er Jahre rückgängig machte. Der Oligarch und Gelehrte *Laurenz Zellweger* hatte 1723-1729 das Landesarchiv umorganisiert.³⁴ Es bestand der Verdacht, dass er dabei Dokumente mit nach Trogen nahm, die für das „Hinterland“ wichtig waren. Das Misstrauen gegenüber den Oligarchen war also allgegenwärtig. Man traute diesen zu, Urkunden und Akten zu fälschen. Deshalb setzten die Landleute auf Öffnung der Archive, auf Transparenz, die wiederum dafür sorgte, dass die Rechte (und Pflichten) des „gemeinen Mannes“ gut bekannt waren.

IV. Die Fackel weitergeben: Agitation in schweren Zeiten

Eine sehr interessante, weitreichende Theorie hat der amerikanische Politologe *James C. Scott* aufgestellt.³⁵ Das „Public Transcript“ sei der öffentliche Diskurs zwischen Herrschenden („dominate group“) und Beherrschten („subordinate group“), wobei die Herrschenden die Kontrolle ausüben würden. Die Herrschenden versuchen, Macht zu demonstrieren, während sich die Beherrschten in der Regel in Unterwürfigkeit üben. Die Spielregeln für das Rollenspiel mit Masken stammen von den Mächtigen, und dessen repetitiver Charakter bezweckt die Affirmation der Herrschaftsverhältnisse. Die Ritualisierung des „Public Transcript“ zwingt die Herrschenden, ihren Part perfekt zu spielen, denn die Missachtung der Regeln hätte einen gravierenden Autoritätsverlust zur Folge. Unter dem „Hidden Transcript“, dem „versteckten Protokoll“, versteht Scott jenen Reflex auf das „Public Transcript“ innerhalb der Gruppe der Beherrschten, der sich ohne Kontrolle vollzieht. Das „versteckte Protokoll“ ist zugleich Überlieferung und Handlungsanweisung. Im Gegensatz zu den Mächtigen gaben

34 Vgl. *P. Kellenberger*, Laurenz Zellweger von Trogen 1692-1764, 1951, S. 72.

35 *J. C. Scott*, Domination and the Arts of Resistance. Hidden Transcripts, 1990.

die Beherrschten ihr „Transcript“ meist mündlich weiter. In sozialen Freiräumen („social sites“) kann sich das „Hidden Transcript“ der Beherrschten entfalten, dort wird Widerstand geprobt und tradiert. Das „versteckte Protokoll“ ist quellenmäßig schwierig nachzuweisen, es gleicht einem „scheuen Reh“, welches das Visier der Jäger flieht. Es wird quellenkundig in Wirtshausgesprächen, die vor Gericht gelangen, in Gerüchten, denen die Herrschenden nachgehen, in anonymen Pasquillen, die, einmal entdeckt, *ad acta* gelegt werden. Die Kunst des Widerstandes besteht darin, von den Herrschenden nicht belangt zu werden, in der Anonymität unterzutauchen, sich auf andere berufen zu können.

Am Beispiel des Ortes Zug soll das „Hidden Transcript“, das widerständige Weiterreichen der antiobrigkeitlichen Fackel von Generation zu Generation, beleuchtet werden.

Der Grundantagonismus, der die „politische Kultur“ Zugs bis weit ins letzte Jahrhundert hinein prägte, war der Dualismus zwischen Stadt und Land. Von den 10.600 Menschen, die Zug 1743 bewohnten, lebten 2.000 in der Stadt Zug. Die Bürgerschaft regierte über die fünf Vogteien Cham, Hünenberg, Steinhausen, Risch und Walchwil, die zusammen das „Innere Amt“ bildeten.³⁶ Rund 5.000 Menschen lebten in etwa gleich verteilt in den Gemeinden des „Äusseren Amtes“, in Ägeri, Menzingen und Baar.³⁷ *Johann Georg Müller* schrieb 1790, Zug sei ein merkwürdiger Ort, den „entweder einen Staat oder Viere“³⁸ ausmache. Die drei Gemeinden Ägeri, Menzingen und Baar, „das Äussere Amt“, hatten sich, inspiriert von den angrenzenden Landsgemeindeorten, bis Ende des 16. Jahrhunderts eine politische Autonomie erkämpft, die 1604 im „Libell“³⁹, das aus einem eidgenössischen Schiedsspruch resultierte, garantiert wurde. Die gemeinsame Landsgemeinde von Stadt und Ämtern hatte die gesetzgeberischen Befugnisse verloren und wirkte im 17. und 18. Jahrhundert fast ausschließlich als reine Wahlgemeinde für Landesbeamte sowie für Landschreiber und Landvögte.

36 Vgl. *A. Müller*, Herrschaft und Vogtei (von Zug), in: Zuger Kalender 1932, S. 15 ff.

37 Vgl. *R. Morosoli*, Zweierlei Erbe. Staat und Politik im Kanton Zug 1803-1831/47 nach den Erfahrungen von Ancien Régime und Helvetik, 1991, S. 33-36.

38 *J. G. Müller*, Reise durch etliche Cantone der Schweiz. Von einem Schweitzer. Im Jahr 1789, 1790, S. 25.

39 Vgl. *A. Müller*, Libellus Tugiensis, in: Zuger Kalender 1939, S. 14 ff.

„Träger der Souveränität waren die vier Gemeinden, die durch das Gemeindereferendum über wichtige Angelegenheiten des ganzen Standes wie Gesetze, Bündnisse, Verträge, Krieg und Frieden entschieden“⁴⁰,

fasst *Renato Morosoli* die komplexe Verfassung zusammen. In den vier Gemeinden entschieden Versammlungen, die „Libellgemeinden“, über die Position.⁴¹ Die Stadt hatte dabei zwei Gemeindestimmen, die Ämter verfügten über jeweils eine. Bei einem Patt der Gemeindestimmen waren der Stadt vorteilhafte Verfahren entworfen worden. Den vier Gemeinden war nicht nur eine landsgemeindeähnliche Institution eigen, sie waren auch mit Räten ausgestattet. Um die Sachlage noch komplizierter zu machen, gab es eine „zentrale“ Zuger Institution, den „Stadt- und Amtsrat“, dessen Mitglieder es im Laufe der Zeit geschafft hatten, die infolge der unübersichtlichen rechtlichen Situation entstandene Unsicherheit auszunützen und entsprechend viele Kompetenzen an sich zu ziehen. Der „Stadt- und Amtsrat“ war verantwortlich für die laufenden Geschäfte, exekutierte im „Gemeindereferendum“ Beschlossenes und war, so *Morosoli*, auch dazu berechtigt, Verordnungen und Mandate zu erlassen.⁴² Er ist ein Gremium, dessen Erfassungsebene umfangreich ist. Analog zum „Gemeindereferendum“ war die Stadt Zug numerisch im Vorteil, stellte sie doch 13 Räte des „Stadt- und Amtsrates“, während die drei Ämter nur je neun Räte delegieren durften. Da die Institution in der Stadt Zug tagte, waren die ortsansässigen Bürger zusätzlich im Vorteil. Innerhalb der Stadt war die Macht durchaus umstritten. So stritten sich die Bürger, ob die obere oder die untere Rathausstube mehr zu sagen hatte. Einen Damm gegen Kompetenzüberschreitungen gewährleisteten die vor den Gemeinden gehaltenen „Umfragen“, an denen in Erfahrung gebracht wurde, ob jemand glaube, dass eine geringere Instanz eine höhere in ihren Kompetenzen angegriffen habe.⁴³

Die notorischen Spannungen zwischen Stadt und „Äusserem Amt“ waren durch das „Libell“ zwar rechtlich moderiert, aber mitnichten gelöst worden. So erstaunt es nicht, dass die drei ländlichen Gemeinden ihre Politik absprachen und in Krisenzeiten übergreifende Landsgemeinden abhielten. Innerhalb der Stadt sind bereits für das 16. Jahrhundert Oligarchi-

40 *Morosoli*, Erbe (Fn. 37), S. 50.

41 Vgl. *R. Schmid*, Stadt und Amt Zug bis 1798, in: *Der Geschichtsfreund* 1915, S. 107 ff.

42 Vgl. *Morosoli*, Erbe (Fn. 37), S. 50.

43 Vgl. Ebd., S. 50 f.

sierungstendenzen festzustellen, die 1580 zu heftigen Unruhen führten.⁴⁴ Die säkulare Dominanz der frankreichfreundlichen pflegenden Familie Zurlauben färbte auf das Kulturleben der Stadt ab.

Das Begriffspaar „stettisch und ländersch“ stand als Metapher für virulente Gegensätze zwischen „demokratischen“ ländlichen Gemeinden und „aristokratischer“ Stadt. Wie schon in Schwyz verschärfte sich dieser Konflikt während des Bauernkrieges. Einige Anführer der Entlebucher Bauern flohen in die umliegenden Landsgemeindeorte, auch ins Zugerische. Ein Zürcher Späher berichtete, die Flüchtigen fänden bei den „meisten landleüthen gut gehör“ und würden „auch wider theils oberkeitlichen personen willen geschützt und geduldet.“⁴⁵ Der Zuger Landammann *Trinkler*, der als eidgenössischer Vermittler eingesetzt wurde, warf der Luzerner Obrigkeit vor, sie würde in ihrer Rachsucht wie in einer Monarchie verfahren.⁴⁶ Die Obrigkeit geriet nicht nur in den drei ländlichen Gemeinden, sondern auch in der Stadt selber in die Kritik. Dort war es *Georg Sidler*, der den Zurlauben und deren „Klienten“ schon seit einigen Jahren die Stirn geboten hatte. 1650 war *Beat II Zurlauben* mit einem geringen Mehr zum Ammann gewählt worden. *Jogli Speck*, ein Anhänger Sidlers, hatte geredet, „sy wellen ein Aman han, mit dem sy Reden dorffen.“⁴⁷ *Melcher Stocklin* hatte gar verlauten lassen, er wette lieber „das Jm sine Ross verderben weder aber ich [Beat II Zurlauben] Ammann werde.“⁴⁸ *Peter Schönbrunner* hatte es dem Ammann nachgetragen, dass dieser seinem Vater einst eine „Posse“ gemacht hatte.⁴⁹ Die Kapuziner hatten überraschenderweise Sidler unterstützt: „Item die Capuciner Und geistliche bringend und machen den Sidler harzuo und sagen er sölle Nur dise mitel bruchen: und khönne es mit guoter gewissen thuen.“⁵⁰ Viele Bürger waren, wie

44 Vgl. Ebd., S. 52.

45 Zitiert nach *A. Suter*, Der schweizerische Bauernkrieg von 1653. Politische Sozialgeschichte – Sozialgeschichte eines politischen Ereignisses, 1997 S. 291.

46 Vgl. ebd.

47 *AH Zurlaubiana* 98/19, April 1650 (Notizen vom Zuger Stadt- und Amtsrat Beat II. Zurlauben).

48 *AH Zurlaubiana* 98/20 A, April 1650 (Notizen vom Zuger Stadt- und Amtsrat Beat II. Zurlauben).

49 Vgl. *AH Zurlaubiana* 98/20 E, April 1650 (Notizen vom Zuger Stadt- und Amtsrat Beat II. Zurlauben).

50 *AH Zurlaubiana* 98/20 F, April 1650 (Notizen vom Zuger Stadt- und Amtsrat Beat II. Zurlauben).

der junge Meyenberg, „sidlerisch“⁵¹ eingestellt, denn Zurlauben hatte sich der Bürgerschaft entfremdet. Insofern ist die Aussage Jogli Specks entlarvend: Gefragt war ein Mann, mit dem man reden konnte, kein französisch-sprechender Höfling. Das Vorgehen Zurlaubens im Bauernkrieg war weiteres Wasser auf die Mühlen der Opposition, so dass es nicht erstaunt, dass dieser 1654 abgewählt wurde. Schließlich war es das „Defensionale von Will“, das wie in Schwyz die Gemüter noch stärker erhitze. Von Schwyz aus wurde wacker gegen das unbeliebte Bündniswerk agitiert.⁵² Pfarrer Elsener predigte gegen das ungeliebte Verteidigungswerk, und auch der einflussreiche Waldbruder auf dem Gubel schloss sich ihm an.⁵³ Der Stadtzuger *Franz Weber* erfrechte sich 1677, obrigkeitlichen Personen die Faust unter die Nase zu halten. Zudem hatte er diese geduzt und „auch so schantlich gredt, als ob er die Sache besser als die Obrigkeit verstehe.“⁵⁴ Am 13. August 1677 wurden nicht weniger als zehn Baarer zu drakonischen Strafen verurteilt. *Jakob Stammler* hatte unter anderem Pilger, die auf dem Weg nach Einsiedeln waren, aufgehetzt, und *Ulrich Steiger* hatte verlauten lassen,

„die Schwyzer wären besser als die Zuger, wenn sie nicht wären würde Zug schon lange kein Ort mehr sein. [...] und die Unterwaldner wären auch nicht viel wert, weil sie die Feiertage abgeschafft.“⁵⁵

Steiger lobte die Vorreiterrolle von Schwyz und kritisierte im selben Atemzug die obrigkeitliche Abschaffung von Feiertagen. Diese Vermengung verweist auf die eminent politische Dimension von Religion. Prinzipiell wurde dann *Michel Utiger*, der meinte, die Obrigkeit habe das Vaterland verkauft und die Freiheiten vergantet. Entsprechend hart fiel seine Bestrafung aus: Utiger wurde für ein Jahr „ehr- und wehrlos“ erkannt, er musste drei Tage lang in den „Timpis“, das Zuger Gefängnis, und in der Kirche wurde er öffentlich verrufen.⁵⁶ In Menzingen hatten sich derweilen Seckelmeister *Franz Kränzli*, seine Frau Anna Margret sowie Sohn Peter als Opponenten hervorgetan. Unter anderem beschimpften sie die Gesandten als „feusinal-Hünd“. Das Wort „Defensionale“ war den Zugern ein

51 Ebd.

52 Vgl. *Mantel*, Abfall (Fn. 14), S. 176; *Weber*, Wehrverfassung (Fn. 14), S. 63 ff.

53 Es ist unser Eindruck, als ob die zahlreichen Innerschweizer Waldbrüder als politische Berater gewirkt haben.

54 Zitiert nach *Weber*, Wehrverfassung (Fn. 14), S. 71.

55 Ebd., S. 72.

56 Vgl. ebd.

Zungenbrecher, so dass diese es kurzerhand in „Feusinal“ umwandelten. Fortan waren es die „Feusinalbuoben“, die im Kreuzfeuer der Kritik standen. Als die drei Kränzli vor Gericht geladen wurden, marschierten nicht weniger als 300 bewaffnete Menzinger mit ihnen in die Stadt Zug ein, um sie vor der judikalen Willkür der Städter zu schützen. Schließlich wurden sie dennoch verurteilt⁵⁷, und 22 Bürger, vorwiegend Menzinger, mussten sich für ihren Beistand verantworten. Der greise *Hans Staub*, der zu den Hauptbeschuldigten zählte, hatte kühn ausgerufen, „die Menzinger hätten noch viel Mann zu stellen und zwar solche, das die Stadt keine derartige besitze.“⁵⁸ Er spielte auf die legendäre Wehrhaftigkeit der „Bauern“ an, die den „dekadenten“ Städtern an Kampfkraft überlegen seien. Den „Häuptern“ wurde vorgeworfen, für ihr Engagement zugunsten des „Defensionales“ Geld angenommen zu haben. Kohlbrenner *Osli Senz* befürchtete, man wolle alle Menzinger zu Untertanen machen, *Bartli Zürcher* wurde verdächtigt, ein Pasquill verfasst zu haben. Der Widerstand ging weiter. Ammann *Christoph Andermatt* verklagte Ratsherr *Josef Utiger*, weil dieser seinen Vater beschuldigt hatte, ein „Stytzli“ voll Dukaten angenommen zu haben. Zudem hätten Nachtbuben geschrien: „Wo sind die Feusinal Buoben?“⁵⁹

Im Jahre 1679 beschlossen schließlich sämtliche vier Gemeinden, aus dem Defensionalwerk auszutreten, so dass die Zuger Gesandten an der Badener Tagsatzung ein Jahr später das Siegel von den beiden Generalschirmbriefen entfernten. Der Baarer Ammann Andermatt merkte an, dass die „Häupter“ weiterhin im Ruch des „crimen falsi“ standen. Ihm selbst wurde vorgehalten, dass man sowohl „Druckli“ wie auch „Bändeli“ kaufen könne. Das aus Baden zurückgebrachte Siegel könne also sehr wohl eine Fälschung sein.⁶⁰ Wie schon in Schwyz konnte die populäre Opposition mit dem Austritt aus dem Defensionalwerk auch in Zug einen historischen, denkwürdigen Sieg feiern.

Die Gegensätze zwischen dem bäuerlichen „Äusseren Amt“ und der Stadt, wo die „Häupter“, die sich mit einer innerstädtischen Opposition auseinanderzusetzen hatten, konzentriert wohnten, waren mit dem Zuger Austritt aus dem „Defensionale“ keinesfalls überwunden worden. Anfangs des 18. Jahrhunderts gerieten sich Stadt und Land im „Tschurrimurri- oder

57 Vgl. ebd.

58 Zitiert nach *Weber*, Wehrverfassung (Fn. 14), S. 77.

59 Ebd., S. 85.

60 Vgl. ebd. S. 89 f.

Vogthandel“, einem virulenten Kompetenzstreit, erneut in die Haare.⁶¹ Der Hünenberger Kirchmeier *Heinrich Bütler*, Söldner und nun erfolgreicher Wirt auf der Warth, genannt „Tschurrimurri“, wollte 1700 Bürger von Zug werden, um dort auf dem „Löwen“ zu wirtten. Der Zuger Vogt in Hünenberg, *Wolfgang Vogt*, verklagte jedoch Bütler wegen Wuchers und verweigerte ihm den Eintritt ins Bürgerrecht. Rechtlich gesehen waren die 30 Jahre, während der die Stadt Zug keinen „Ußbürger“ mehr aufzunehmen beschlossen hatte, soeben verstrichen.⁶² In der Folge ergriffen viele Bauern des „Äusseren Amtes“ Partei für „Tschurrimurri“, und es kam zu tumultuösen Aufläufen. Thematisiert wurde dabei auch die Gleichteilung der französischen Pensionen.

Es war eine jesuitische Volksmission, die half, die angespannte Lage zu beruhigen. Vom Arzt und Diaristen *Oswald Kolin*, der ab 1700 als Statthalter von Stadt und Amt Zug amtierte, ist eine detailreiche Beschreibung der von den Jesuiten *Fulvio Fontana* und *Giacomo Baptista Mariani* prunkvoll in Szene gesetzten „Großen Mission“ von 1705 auf uns gekommen.⁶³ Wie in Schwyz schritt man zur Buße, „mit umb gnad und barmhertzigkeitt zu gott schreyend, geißlend, dörnerne kröne auf dem haupt tragend, Kreutz schleipfendt.“⁶⁴ Nach einer scharfen Bußpredigt stiegen verschiedene Zuger Bürger auf die eigens erstellte „Brügge“, „ihren gehasseten Zuo ruofen, umb Verzeichung zu petten, einander zu umbhalten.“⁶⁵ Es waren namentlich die Oligarchen, die um Verzeihung baten: „auch zwey 3 heübtter auff dem *balco* öffentlich alles um Verzeichung gepettet.“⁶⁶ In Luzern war anlässlich der Mission in Demonstrationen gefordert worden, dass die Patrizier öffentlich Reue zeigen würden.⁶⁷

Die Niederlage der katholischen Orte im Zweiten Villmergerkrieg ließ 1712 den vermeintlichen Burgfrieden brüchig werden. Die Innerschweizer

61 Vgl. *H. A. Keiser*, Der Tschurrimurri- oder Vogthandel 1700 bis 1703, in: Zuger Neujahrsblatt 1892, S. 1 ff.

62 Vgl. *Schmid*, Stadt und Amt (Fn. 41), S. 126.

63 Vgl. *E. Bossard* (Hrsg.), Die grosse Mission in Zug 1705, beschrieben von Oswald Kolin; mit einer Einleitung über den Verfasser und seine Zeit, in: Der Geschichtsfreund 1854, S. 139 ff.

64 Ebd., S. 144.

65 Ebd., S. 147.

66 Ebd.

67 Vgl. *F. Gröbli*, Ambassador Du Luc und der Trücklibund von 1715. Französische Diplomatie und eidgenössisches Gleichgewicht in den letzten Jahren Ludwigs XIV. Band 1, 1975, S. 140.

hatten am 25. Juli bei Villmergen rund 3.000 Mann verloren, obwohl sie ihren Reihen eine Freifahne, die das silberne Bildnis von Bruder Klaus darstellte, vorangetragen hatten.⁶⁸ Seitens der Länderorte war alles unternommen worden, die Luzerner Obrigkeit dazu zu bewegen, in den Krieg einzutreten. Es waren Schwyzer und Zuger Bauern gewesen, die in den Luzerner Ämtern Rothenburg und Habsburg, späteren Zentren des Widerstandes gegen die Luzerner Patrizier, das „Neue Tellenlied“ verbreitet hatten, das in Zug bei Schell gedruckt worden war.⁶⁹ Große Teile der Luzerner Landbevölkerung waren, unterstützt von Geistlichen, ohnehin für einen bewaffneten Kampf eingetreten. Mit der Bereitschaft zum Krieg wurden radikale Forderungen verbunden. Der Rooter Wirt *Hans Jakob Petermann* hatte am 19. Juli 1712 bekanntgegeben, „In diesem brieff stehts geschriben, wie mihrs wollen haben. Die freyheit wird uns nit fählen, in dem wir guethe versicherung haben von den lenderen.“⁷⁰ Der Eschenbacher Dorf Müller *Lux Wyss* formulierte Freiheitsvorstellungen, die sich an die Zustände der Länderorte anlehnten. *Jakob Hildebrand* sagte aus, Wyss habe gemeint, dort seien die Bauern von Zehnten und Grundzinsen befreit. Auf die Frage Hildebrands, wie denn die Klöster ohne Zehnten finanziert werden sollten, antwortete Wyss, „es müesstet darno nur noch 12 oder 20 closterfräulein ohngefehr syn, und müesstet sy den us den gütteren erhalten.“⁷¹ Wyss verband „demokratische“ Vorstellungen mit latentem Antiklerikalismus, der vor Klosteraufhebungen nicht Halt machte.

Die turbulente Zeit war geprägt von radikalen, eschatologischen Vorstellungen. Namentlich die beschriebene Weissagung des Thomas Wanderer erfuhr eine eigentliche Konjunktur. In Zug kam es wie in allen Länderorten zu Solidarisierungen mit den aufständischen Luzerner Bauern. Am 23. Juni 1712 versammelten sich auf dem Rütli, dem mythenhaften Ort der Gründung der Eidgenossenschaft, einige hundert Mann, um den alten Bund neu zu beschwören und Kampfbereitschaft zu signalisieren.⁷² Und an der Zuger Landsgemeinde von 1712 wurde offen darüber beraten, ob die Luzerner Untertanen zu „freien Leuten“ gemacht werden sollten. In

68 *M. Merki-Vollenwyder*, Unruhige Untertanen. Die Rebellion der Luzerner Bauern im Zweiten Villmergerkrieg, 1995, S. 80, 30.

69 Vgl. *S. Grüter*, Sebastian, Geschichte des Kantons Luzern im 16. und 17. Jahrhundert, 1945, S. 436; *Merki-Vollenwyder*, Untertanen (Fn. 68), S. 95.

70 Zitiert nach ebd., S. 125.

71 Zitiert nach ebd., S. 128.

72 Vgl. *Gröbli*, Trücklibund (Fn. 67), S. 182.

Menzingen beschloss die Gemeindeversammlung vom 3. Juli 1712, eine Freifähne zu errichten, welche die Teilnahme von Luzerner Truppen am Feldzug garantieren sollte. Die Stadt Luzern sollte, zu einem offenen „Flecken“, zu einer Stadt ohne Mauern, gemacht werden.⁷³ Sowohl die Freischarentruppen mit ihrer eigenen Freifähne als auch das Treffen auf dem Rütli erinnerten die Landleute an die Zeit der spätmittelalterlichen Expansion. Nach einem Überraschungscoup, bei dem am 20. Juli 1712 ein Berner Vorposten an der Reussbrücke bei Sins überwältigt wurde, schien der Beweis erbracht zu sein, dass die „Haufen“ der Länderröte, und nur sie, erfolgreich sein würden.⁷⁴ Noch im Angesicht der Niederlage gab es in Schwyz und im „Äusseren Amt“ Anstrengungen dazu, die Landschäftler und Freiämter „ledig“ zu sprechen, um vereint mit ihnen den Kampf fortzusetzen. Es erstaunt daher nicht, dass Vertreter der Zuger Obrigkeit, die wie ihre Luzerner Kollegen nur zögerlich agiert hatten, ins Kreuzfeuer der populären Kritik geraten waren. Die politische Führung des Ortes hatte von Mitte April bis Ende Juni zwischen einer Friedens- und einer Kriegspolitik hin- und her laviert. Am 5. Juli kam es in Baar zu einer „ausserordentlichen Landsgemeinde“. *Peter Konrad Krentzlin* aus Menzingen meinte, es sei an der Zeit, den oligarchischen Stadt- und Amtsrat endlich „abzustellen“.⁷⁵ Aus einem Bericht aus dem Konvent Maria Opferung geht hervor:

„In diser Gemeind ward ein grosser Aufstand und aufruor zwischen den Herren und Burgeren und den Gemeinden also, das der gemeine Man die Oberhand kriegte und Meister wurde, und bruchten Gewalt in diser Gemeind.“⁷⁶

Landesfähnrich *Karl Joseph Brandenburg* wurde am Kopf verletzt. Dieses Schicksal teilte er mit Hauptmann Zurlauben, der dem Kollegen zur Hilfe geeilt war. Die Landsgemeinde kam zum Schluss, dass eine dezidierte Kriegspolitik zu verfolgen sei. Der „Kantonskriegsrat“ sowie der „Stadt- und Amtsrat“ wurden abgesetzt. An deren Stelle wurde ein Kriegsrat geschaffen, der aus neun Mitgliedern bestand. Verfechter der offensiven Linie wurden in Landesämter gewählt. Der Baarer *Joseph Utiger*, ein Mann aus einfachen Verhältnissen, wurde zum Ammann „gemehrt“. Den neuen

73 Vgl. *Merki-Vollenwyder*, Untertanen (Fn. 68), S. 123 f.

74 Vgl. *Gröbli*, Trücklibund (Fn. 67), S. 138.

75 Zitiert nach *A. Nussbaumer*, Zuger Militär im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Das Zuger Militärwesen im 18. Jahrhundert, 1998, S. 129.

76 Zitiert nach ebd., S. 130.

Kriegsräten wurde von den Oligarchen unterstellt, niemals selber eine Waffe getragen zu haben. Ein oligarchisch gesinnter Beobachter meinte verächtlich, die neuen starken Männer seien mehrheitlich ohne Gut und Ehren, es handle sich um Uhrmacher, Schreiner, Steinmetze und sogar Kuhhirten.⁷⁷ Ein Stadtzuger Gesinnungsgenosse monierte, das es vor allem die Menzinger gewesen seien, die erfolgreich gegen die „Häupter“ opponiert und erreicht hatten, praktisch die gesamte Machtelite auszuwechseln. Er sagte diesen auch nach, traditionell antifranzösisch zu sein.⁷⁸ Die Niederlage vom 25. Juli 1712 beendete dann die Herrschaft der Opponenten jäh. Bereits zwei Tage später tagte der „Kantonskriegsrat“ in seiner alten Zusammensetzung, und am 26. August trat auch der verhasste „Stadt- und Amtsrat“ wieder zusammen. Die Krise erforderte Erfahrung. Landammann Utiger, der sich in Baar einen Machtkampf mit der traditionell französisch gesinnten Familie Andermatt lieferte, konnte sich noch halten, während Johann Baptist Trinkler, der Menzinger Landeshauptmann, sowie Peter Konrad Krentzlin wegen „unerlaubten Öffnens von Briefen“ und „Propagierens von Freifahren“ zur Rechenschaft gezogen wurden. Die zwei Anführer, die sich vehement gegen Frankreich ausgesprochen hatten, wurden angehalten, beim französischen Ambassador *du Luc* Abbitte zu leisten. Die Luzerner Obrigkeit erklärte die beiden Anführer für vogelfrei. Straffrei blieb der vierte Mann, der nachweislich zum engeren Kreis gehört hatte: *Joseph Anton Schumacher*. An der Landsgemeinde hatte er ohne wenn und aber zum Krieg geraten. Er hatte verlangt, dem Nuntius zu folgen und den Frieden abzuschlagen. Rhetorisch geschickt hatte der er an die historische Dimension des Entscheides erinnert: „Nun seye unser Orth ein Spectacel und warte die Welt auf unsere Resolution.“⁷⁹ Es gelang ihm, die Stimmung zu bekräftigen, an einem weltpolitischen Ereignis teilzunehmen. Für einen Augenblick schien Zug der Bedeutungslosigkeit entrissen, so wie einst schien die ganze Welt die Augen auf die Innerschweiz zu richten.

Die unzufriedenen Stimmen wollten auch nach der Niederlage von 1712 nicht verstummen. Im August 1713 erließ der Rat der Stadt Zug ein Mandat gegen „ehrverletzliche, schandliche verlümdungen durch fridhäs-

77 Vgl. ebd., S. 131.

78 „Combien de brouilleries dans le Canton de Zoug, combien ils sont animés contre la France!“ Vgl. *EA* VI/2, S. 2561. Die Quelle bei *Nussbaumer*, *Zuger Militär* (Fn. 75), S. 130 f.

79 Zitiert nach ebd., S. 129.

sige, zur aufruhr und uneinigkeit geneigte leüth“⁸⁰, die austreuen würden, „ob hätte man von seiten der loblichen catholischen orten die so genante glaubens freystellung einzuführen nachgegeben und verwilliget.“⁸¹ Wie schon im Kampf gegen das „Defensionale“ standen die Oligarchen im Ruch, die Katholizität aufzugeben. Die Kritik verdichtete sich zu Schlagworten, die eingesetzt wurden, wenn es darum ging, Front zu machen.

V. Einmal an der Macht: Rechte fixieren

Einmal an die Macht gekommen, versuchten die Opponenten, gewisse Forderungen zu Gesetzen zu transformieren. Dies soll anhand der „25 Landespunkte von Schwyz“ exemplarisch aufgezeigt werden. In Schwyz hatten der Wirt *Joseph Anton Stadler* und seine Anhänger die Oligarchen 1700 mehr oder weniger entmachtet. Der Landammann wurde aufgefordert, einen Entwurf mit „Landespunkten“, ein Programm, das bereits an der Landsgemeinde von 1701 initiiert worden war, zu vervollständigen. An der ordentlichen Landsgemeinde 1704 legte er eine Liste mit 19 Punkten vor, „So Jährlich an der Meyen-Landtsgemeindt abgelesen werden sollen.“⁸²

Ein Punkt bestätigte die „Nichtigkeit des Defensionals“⁸³, die vor dem Landsgemeindesonntag von den Kanzeln herab vorgelesen wurde. Der Beschluss erinnerte die Landleute feierlich an den ersten, oben erwähnten, spektakulären Erfolg der popularen Opposition. Dann wurde die Familienherrschaft eingedämmt, indem die Kooptation im „Neuner- und Siebnergericht“ endgültig verboten wurde, und in demselben Gericht sollten

80 E. Gruber (Hrsg.), *Rechtsquellen des Kantons Zug*, Bd. 2: Stadt Zug und ihre Vogteien. Äusseres Amt, 1972, S. 696 (Mandat gegen böswillige Reden, 20. August 1713). Diese Quellen zeigen auf, dass Mandate nicht immer gleichsam im luftleeren Raum entstanden sind und allenfalls einen repetitiven Herrschaftsanspruch verkörpert haben. Sie sind vielmehr oft als eine Interaktion Obrigkeit-Untertanen (oder Landleute) zu verstehen, die auf Konkretes eingehen. Eine entsprechende Analyse der „Schweizerischen Rechtsquellen“ wäre also sehr fruchtbar.

81 Ebd.

82 Vgl. *Staatsarchiv Schwyz* (StaSZ), cod. 270 (Landsgemeindebuch 1676-1764), 27. April 1704.

83 StaSZ, cod. 270 (Landsgemeindebuch 1676-1764), 27. April 1704;

„nit Schwecher und dochterman, nit Zwey, sonder nur einer aus einem Geschlecht, nit zwen leibliche Schwägeren auch nit zwen, so gegeninander geschwisterte Kinder, als Richter sitzen oder Erwelt werden mögen.“⁸⁴

Im selben Atemzug wurde auch

„für ein Landrecht erkennt, und in daß Landtsgemeind Buch einzuschreiben befohlen, damit große Partheyen unterbrochen werden, das us einem Geschlächt in einem Viertel nit mehr als 2 Rathsfreunden, und einer von Amtswegen und mehrer nit in den Rath mögen gelaßen werden.“⁸⁵

Einem Siebner wurde befohlen, die Wahlen an den Viertelgemeinden zu überwachen, und einer Person, die an einer Lands- oder Viertelsgemeinde gegen diese Beschlüsse riet, drohte die Buße von 1.000 Gulden, sie hatte ferner jedem Landmann einen halben Taler „Sitzgeld“ zu entrichten. Wenn bereits zwei Männer desselben Geschlechts im (Land-)Rat saßen, sollten ehemalige Landesbeamte, „darinnen Landtwebel und Landtschreiber auch begriffen seyn sollen“⁸⁶, nicht mehr ratsfähig sein. Diese Bestimmung war gegen erfahrene Landesbeamten gerichtet, die den Rat dominierten. Einschränkungen der Geschlechterherrschaft eröffneten weniger solventen Familien breitere politische und somit auch wirtschaftliche Partizipationschancen.

„Sagt er [Stadler] als sig das gemeine Sprüchwort ‚chi serve al commun serve a nissun‘⁸⁷ Er aber seche das alhier nit also sondern die Gemeind undt Landtleüth haben ihm seine Diensten mit der Landtvogtei Rheintal ehrlich vergulden, undt zuor Danckhbarkeit woll er ihnen auch widerumb ein schön Verehrung thuon, namlich den Humelwaldweg, den er ihm Sachk habe, und Ihnen darzuo Glückh wünsche.“⁸⁸

Stadler brach mit dem antiken Ethos, wonach Politisieren, namentlich in Republiken, reine Ehrensache sei und nicht mit finanziellen Interessen verbunden werden dürfe. Diesem Ideal konnte nur nacheifern, wer hinreichend vermögend war. Arme seien zu tief in finanzielle Probleme verstrickt, um dem gemeinen Besten dienen könnten. Es war *John Adams*, der

84 C. Benziger, Das Eidbuch des Alten Landes Schwyz, in: Mitteilungen des Historischen Vereins des Kantons Schwyz 1924, S. 1 (60).

85 Ebd.

86 Benziger, Eidbuch (Fn. 84), S. 60; StaSZ, cod. 270 (Landsgemeindebuch 1676-1764), 27. April 1704.

87 „Wer dem gemeinen Wesen dient, dient nicht für Geld“. „Chi serve al commune, non serve a nessuno“ lautet die hochitalienische Variante

88 StaSZ, Akten 1, Theke 447/1 (Prozessakten 1708ff.), „Memoriale etwelcher Reden so H. Stadler an den Landtsgemeinden geredt“.

den Dienst am Staat auch in einer Republik vergolten haben wollte.⁸⁹ Stadler, der rhetorisch geschickt erst ein Sprichwort nannte, um es handkehrum zu widerlegen, war insofern ehrlich, als er aussprach, was andere insgeheim schon lange taten. Ein Maß an „Eigennutz“ war erlaubt, es müsse nur deklariert werden. Stadler ließ es indessen nicht bei reiner Rhetorik bewenden. An einer Landsgemeinde wurde durchgesetzt, dass die Richter des Neunergerichts nicht mehr unbezahlt arbeiten sollten, sondern pro Tag einen „Louis“ sowie ein Pferd, Logis und einen Diener erhalten sollten. Zudem „mehrten“ die Landleute, dass sich die Richter des Siebner- und Neunergerichts fortan nicht mehr aus dem Rat rekrutierten, sondern alleine „ehrlliche Landleute“ in Amt und Würden zu setzen seien.⁹⁰

Ein sehr wichtiger Landespunkt nagelte das Antragsrecht an einer Landsgemeinde fest⁹¹, und eine wesentliche Verschriftlichung brachte auch der sechste Landespunkt, der den Kompetenzknäuel der Institutionen entwirrte. Dieser hatte den Interessen der gebildeten, sich in rechtlich diffusen Details ebstens auskennenden Oligarchen entsprochen:

„Dass khein kleinerer Gewalt dem grösseren eingreifen solle: nämlich kein Wuchen-Rath dem Samstag-Rath, kein Samstag-Rath dem geseßnen Rath, kein geseßner Rath dem zweyfachen, keyn zweyfacher dem dreyfachen, Kein dreyfacher Rath einer nachgemeindt, Kein Nachgemeindt der Jährlichen Meyen Landsgemeindt, wan solche nit in Krafft einer Meyen-Landtsgemeindt gestellt ist.“⁹²

Die Maienlandsgemeinde war klipp und klar höchste Instanz, kein Rat war dazu befugt, ihre Beschlüsse zu überstimmen.

Auch wirtschaftliche Bestimmungen, die im Sinne der einfachen Landleute lauteten, wurden durchgesetzt: So war vorgesehen, „es solle kein Allmeindt als vor einer Maien-Landts-Gmeint weggegeben werden.“⁹³ Dieser Punkt entsprach voll und ganz den Interessen der Kleinbauern, die als Miteigentümer der „Ober“- oder „Unterallmeind“ gegen die Veräußerung von Genossenschaftsland eingestellt waren. Schon 1706 wehrten sie

89 Vgl. G. S. Wood, *The Radicalism of the American Revolution*, 2. Aufl. 1993, S. 288 ff.

90 Vgl. *StaSZ*, cod. 270 (Landsgemeindebuch 1676-1764), 14. Mai 1702.

91 *Benziger*, Eidbuch (Fn. 84), S. 61; *StaSZ*, cod. 270 (Landsgemeindebuch 1676-1764), 27. April 1704.

92 *Benziger*, Eidbuch (Fn. 84), S. 58; *StaSZ*, cod. 270 (Landsgemeindebuch 1676-1764), 27. April 1704.

93 Ebd.

sich mit Erfolg gegen einen Verkauf von Allmendland.⁹⁴ Dies wiederum war gegen die Bestrebungen der Großbauern gerichtet, die eine Vergrößerung der Privatalpen erstrebten, um sie modern zu bewirtschaften. Ein weiterer Landespunkt erlaubte einem jeden Landmann die Gewerbefreiheit und richtete sich somit gegen zeittypische Abschliessungstendenzen, die von zunftartigen Körperschaften, die sich im „Flecken“ Schwyz gebildet hatten, vorangetrieben wurden.⁹⁵ Dass sich Stadler auch um das wirtschaftliche Fortkommen und somit um die ärmeren Landleute sorgte, beweist der Umstand, dass er sich um das Grundproblem der Salzversorgung kümmerte. Wie schon erwähnt, war die Abhängigkeit von Salzlieferungen derart groß, dass sich in Krisenzeiten ein Boykott zur fundamentalen Bedrohung ausweiten konnte. Salz war als Gewürz und in der Käseproduktion unentbehrlich. Seit langem war man sich in der Innerschweiz dieses Übels bewusst gewesen, hatte nach eigenen Salinen gesucht.⁹⁶ In Schwyz hatte man diesbezüglich schon recht lange den „Salzbrunnen“ von Iberg im Auge gehabt. Stadler präsentierte anfangs August 1706 einen Mineralisten⁹⁷, der den Iberg günstig beurteilt habe. Die Landleute erteilten daraufhin den Auftrag, Maßnahmen zu ergreifen. Die hohen Kosten verhinderten indessen eine Realisierung. Andererseits setzte Stadler ansatzweise eine wirtschaftliche Politik zugunsten kleinerer Bauern fort, deren Ansätze schon in den 1690er Jahren spürbar gewesen waren. Im Mai 1706 beschloss eine Landsgemeinde, dass jener Viehhändler Schwyz als erster verlassen dürfe, der am meisten Vieh erstanden hatte. Dies war im durchorganisierten Viehhandel ein Privileg, das vor Schikanen schützte. Ehrliche Käufer wurden auf diese Art und Weise belohnt. Die Maßnahme war zugleich Schutz für die Anbieter.⁹⁸ Am 6. Juni 1706 wurde das „Dolmetschen“ im Viehhandel geregelt.⁹⁹ Italienischsprachige „Dolmetscher“ wirkten seit dem 17. Jahrhundert im hochwichtigen „welschen Viehhandel“ als Makler oder mandatierte Vertreter von Kaufherren. Der Lohn für

94 *StaSZ*, cod. 270 (Landsgemeindebuch 1676-1764), 27. April 1704

95 *StaSZ*, cod. 270 (Landsgemeindebuch 1676-1764), 27. April 1704; Benziger, Eidbuch (Fn. 84), S. 59.

96 Vgl. allgemein zum Innerschweizer Salzwesen *M. Hauser-Kündig*, Das Salzwesen der Innerschweiz bis 1798, 1927.

97 *StaSZ*, cod. 270 (Landsgemeindebuch 1676-1764), 10. August 1706.

98 Vgl. *A. Marty*, Die Viehwirtschaft der Urschweiz und Luzerns, insbesondere der Welschlandhandel 1500-1798, 1951, S. 50 f. und S. 104, Anm. 64.

99 *StaSZ*, cod. 270 (Landsgemeindebuch 1676-1764), 6. Juni 1706. *Marty*, Viehwirtschaft (Fn. 98), S. 109, Anm. 35.

die Vermittlung eines Stückes Großvieh belief sich im 17. Jahrhundert auf ca. einen Kronenthaler, war also so lukrativ, dass sich fortan ein hauptberuflicher, kleiner „Dolmetscherstand“ herausbildete. Da die Dolmetscher im Ruche des unlauteren Handelns standen, waren sie unbeliebt. Darüber hinaus konnten die Dolmetscher vermittels Gerüchten den Markt zu ihrem Vorteil steuern. Ab Juni 1706 hatten sie zu schwören, „dass sie sich in allen Sachen ohnparteiisch aufführen wollen und sollen, damit wenn etwas Streits den italienischen Kaufleüthenn oder den hiesigen Leüthenn von denen sie Vich gekauft oder kaufen wollen, sich ereignen sollte, sie als ohnparteiisch können gebraucht werden.“¹⁰⁰ Gleichzeitig wurde es Beisassen, also nicht landsgemeindefähigen Bewohnern, erlaubt, zu dolmetschen.¹⁰¹ Ein Widerspruch? Nicht, wenn man bedenkt, dass der Mangel an Qualifizierten groß war. Als Übergangslösung waren Beisassen stets willkommen. Im selben Atemzug beschlossen die Schwyzer Landleute, dass die italienischen Händler fortan nur noch einen bis zwei eigene Knechte mitbringen durften. Die übrigen Viehtreiber sollten Landleute sein und ordentlich bezahlt werden, samt einer Ration Milch.¹⁰²

VI. Schluss

In meinem Aufsatz habe ich quellengestützt zu zeigen versucht, wie sich die popularen Opponenten in den frühneuzeitlichen Landsgemeindeorten gegen die schleichende „Entdemokratisierung“ gewehrt haben. Wir sprechen freilich von einer vormodernen direkten Demokratie ohne Gewaltentrennung und Menschenrechtsgarantien. Die Teilnahme an der Landsgemeinde war gleichsam ein Privileg, erworben durch die Gnade der Geburt, viel seltener käuflich erworben. Die Exklusivität der Landsgemeinde machte auch deren Attraktivität aus.

Dennoch: Ohne den mutigen, ja kühnen Einsatz einzelner Akteurinnen und Akteure wäre diese letzte „vordemokratische“ Bastion auch gefallen. Deren Forderungen nach Transparenz mehrten das politische und rechtliche Wissen der Landleute, Wissen, das sie von Generation zu Generation weiterreichten. Wer sich wehrte, dem drohte Ungemach. Dennoch wagten

100 *StaSZ*, cod. 270 (Landsgemeindebuch 1676-1764); *Marty*, Viehwirtschaft (Fn. 98), S. 109, Anm. 35.

101 Vgl. *D. Styger*, Die Beisassen des alten Landes Schwyz, 1914, S. 78.

102 *StaSZ*, cod. 270 (Landsgemeindebuch 1676-1764), 6. Juni 1706.

viele Landleute, ihre Unzufriedenheit öffentlich zu artikulieren. Ihr Einsatz war nicht umsonst. Denn die Landsgemeinde war auch den direktdemokratischen Bewegungen der 1830er Jahre Vorbild und Ziel.¹⁰³

103 Vgl. etwa B. Wickli, Politische Kultur und die „reine Demokratie“. Verfassungskämpfe und ländliche Volksbewegungen im Kanton St. Gallen 1814/15 und 1830/31, 2006.

2. Dokumentation

Otmar Jung

a) Internationaler Bereich (Auswahl)

Südtirol, 9. Februar 2014

Bestätigende Volksabstimmung über das Landesgesetz „Bürgerbeteiligung in Südtirol“

Frage: „Stimmen Sie dem Gesetz betreffend Bürgerbeteiligung in Südtirol zu, welches vom Landtag am 6. Juni 2013 verabschiedet und im Amtsblatt der Region Nr. 26 vom 25. Juni 2013 veröffentlicht worden ist?“

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	ungültig	gültig	Ja	in %	Nein	in %
401.979	106.305	26,45	1.470	104.835	36.372	34,69	68.463	65,31

Nach: Mitteilung des Landeshauptmanns v. 13.3.2014 der Feststellung der Kommission für die Abwicklung der Volksabstimmungen v. 12.2.2014, ABl. der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol S. 87 (<http://www.regionetaa.it/bur/pdf/I-II/2014/11/BO/BO11140189976.pdf> [Zugriff 29.10.2014]). Gültige Stimmen eigene Berechnung. Kleinräumige Ergebnisse unter Landesvolksabstimmung 2014: Bürgerbeteiligung in Südtirol. Vorläufige Ergebnisse, <http://wahlen.provinz.bz.it/> (Zugriff 29.10.2014). – Ergebnis: Die Verabschiedung des Landesgesetzes „Bürgerbeteiligung in Südtirol“ wurde abgelehnt.

Liechtenstein, 15. Juni 2014

Volksabstimmungen über zwei Initiativbegehren zum Gesetz über die betriebliche Personalvorsorge des Staates (SBPVG)

Initiativbegehren „Pensionskasse win-win“

Frage: „Wollt Ihr den Entwurf ‚Pensionskasse win-win‘ des Initianten annehmen?“

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	ungültig	gültig	Ja	in %	Nein	in %
19.448		71,51		12.927	5.670	43,86	7.257	56,14

Initiativbegehren „WinWin50“

Frage: „Wollt Ihr den Entwurf ‚WinWin50‘ des Initianten annehmen?“

Stimme- berechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	ungültig	gültig	Ja	in %	Nein	in %
19.448		71,51		13.373	6.658	49,79	6.715	50,21

Nach: Amtliche Kundmachung der Regierung v. 21.6.2014, <http://www.llv.li/files/srk/Kundmachung%20Ergebnis%20SBPVG.pdf> (Zugriff 29.10. 2014). Dort auch kleinräumige Aufgliederung. – Ergebnis: Die beiden Initiativbegehren wurden verworfen.

Türkische Republik Nordzypern, 29. Juni 2014

Obligatorisches Verfassungsreferendum

Hauptpunkte

- Beamte dürfen in der Arbeitszeit Gewerkschaftarbeit betreiben
- Offenlegung des Vermögens von Abgeordneten und deren Familien
- Teilweise Aufhebung der Immunität der Abgeordneten bei schweren Verbrechen
- Einführung des Jugendstrafrechts
- Einführung eines Ombudsmannes
- Verwaltungsgericht kann Gemeindebehörden absetzen, wenn sie wegen Misswirtschaft verurteilt wurden

Stimme- berechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	außer Be- tracht	gültig	Ja	in %	Nein	in %
175.258	122.642	69,98	10.402	112.240	42.288	37,68	69.952	62,32

Endergebnis nach <http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=cy012014> (Zugriff 29.10.2014).

Schottland, 18. September 2014

Unabhängigkeitsreferendum

Frage: „Should Scotland be an independent country?“

Stimme- berechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	außer Be- tracht	gültig	Ja	in %	Nein	in %
4.283.938	3.623.344	84,6	3.429	3.619.915	1.617.989	44,7	2.001.926	55,3

Nach: Mitteilung des Electoral Management Board, <http://www.elections-scotland.info/> (Zugriff 29.10.2014); <http://scotlandreferendum.info/> (Zugriff 29.10.2014); gültige Stimmen eigene Berechnung. Dort jeweils auch kleinräumige Aufgliederung. – Ergeb-

nis: Die Unabhängigkeit Schottlands wird mehrheitlich abgelehnt (dazu eingehend in diesem Band *Sydow*, S. 159 ff.).

b) Deutschland

aa) Daten zu Volksbegehren und Volksentscheid

Berlin, 14. September 2013 bis 13. Januar 2014

Volksbegehren über den Erhalt des Tempelhofer Feldes

Am 22. August 2013 machte die Landesabstimmungsleiterin den diesem Volksbegehren zugrundeliegenden Gesetzentwurf bekannt, vgl. ABl. S. 1822-1843.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
2.487.385	185.328	7,5 %	174.117 = 7 %

Bek. der Landesabstimmungsleiterin des endgültigen Ergebnisses v. 28.1.2014, ABl. S. 266. Vgl. Pressemitteilung der Landesabstimmungsleiterin v. 28.1.2014 (mit Aufgliederung nach Bezirken), https://www.wahlen-berlin.de/Abstimmungen/VE2014_TFeld/presse/20140128.pdf (Zugriff 27.10.2014). – Ergebnis: Das Volksbegehren ist zustande gekommen.

Mecklenburg-Vorpommern, 11. März bis 9. Dezember 2014

Volksbegehren gegen die Gerichtsstrukturreform

Am 11. März begannen die Initiatoren mit der Sammlung von Unterschriften für ihr Volksbegehren gegen Gerichtsschließungen in Mecklenburg-Vorpommern. Der Wortlaut des Volksbegehrens war auf der Vorderseite der Unterschriftenliste abgedruckt, siehe http://gerichtsstruktur-mv.de/download/Unterschriftenliste-VB_S_1.pdf (Zugriff 10.12.2014). Eine amtliche Publikation fand nicht statt.

Stimmberechtigte	Eintragungen	in %	Quorum
[1.373.932]	120.312	[8.7]	120.000

Erforderlich waren die Eintragungen von 120.000 zum Zeitpunkt ihrer Unterschriftsleistung wahlberechtigten Bürgern des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Art. 60 Abs. 1 S. 3 Verfassung M-V, § 14 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 Gesetz zur Ausführung von Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid in Mecklenburg-Vorpommern [Volksabstimmungsgesetz])

VaG M-V). – Die Angabe der Wahlberechtigten bei der letzten Landtagswahl am 4.9.2011 (1.373.932) (http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM_prod/STAM/de/start/_Landeswahlleiter/Landeswahlleiter/landtagswahlen/index.jsp [Zugriff 10.12.2014]) bzw. bei der letzten Bundestagswahl am 22.9.2013 (1.350.705) (http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM_prod/STAM/de/start/_Landeswahlleiter/Landeswahlleiter/bundestagswahlen/index.jsp [Zugriff 10.12.2014]) hat ebenso wie der daraus errechnete Prozentsatz des Quorums deswegen nur informatorischen Charakter. Zweieinhalb Monate nach Ende der Eintragsfrist gab die Landeswahlleiterin bekannt, daß 120.312 gültige Unterschriften abgegeben worden waren (PM Nr. 1/2015 der LWL M-V v. 24.2.2015). Auch dieses Ergebnis ist nur informatorisch; die vorgelegten Unterschriftenlisten wurden nämlich nicht *ausgezählt*, vielmehr wurde die Prüfung nach Erreichung der genannten Unterschriftenzahl beendet. – Ergebnis: Das Volksbegehren ist zustande gekommen.

Berlin, 25. Mai 2014

Volksentscheid über den Erhalt des Tempelhofer Feldes

Vorlage des Volksbegehrens

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	ungültig	gültig	Ja	in %	Nein	in %
2.491.365	1.149.145	46,1	66.039	1.083.106	739.124	68,2	343.982	31,8

Vorlage des Abgeordnetenhauses

Stimmberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	ungültig	gültig	Ja	in %	Nein	in %
2.491.365	1.149.145	46,1	92.465	1.056.680	468.094	44,3	588.586	55,7

Bek. der Landesabstimmungsleiterin des endgültigen Ergebnisses des Volksentscheids v. 4.6.2014, ABl. S. 1162 (dies ist bereits das korrigierte endgültige Ergebnis laut der Pressemitteilung der Landesabstimmungsleiterin v. 5.6.2014, https://www.wahlen-berlin.de/Abstimmungen/VE2014_TFeld/presse/20140605VE.pdf [Zugriff 27.10.2014]). Vgl. Bericht der Landesabstimmungsleiterin: Volksentscheid über den Erhalt des Tempelhofer Feldes am 25. Mai 2014. Endgültiges Ergebnis, zugleich Statistischer Bericht B VII 4-1 (mit Aufgliederung nach Bezirken), https://www.wahlen-berlin.de/abstimmungen/VE2014_TFeld/ebe_ve14_www.pdf (Zugriff 27.10.2014). – Zahl der gültigen Stimmen: eigene Berechnung. Prozentwerte für „Ja“ und „Nein“ eigene Berechnung, da die amtlichen Veröffentlichungen auf die abgegebenen, anstatt auf die abgegebenen *gültigen* Stimmen prozentuieren. – Ergebnis: Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens wurde mehrheitlich angenommen, der Gesetzentwurf des Abgeordnetenhauses mehr-

heitlich abgelehnt. Da auch die Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer für den Gesetzentwurf des Volksbegehrens votierte und zugleich mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten zustimmte (29,7%), war der volksbegehrte Gesetzentwurf angenommen. Das Volksgesetz wurde verkündet als: Gesetz zum Erhalt des Tempelhofer Feldes (ThF-Gesetz) v. 14.6.2014, GVBl. für Berlin S. 190 (Nr. 15 v. 24.6.2014).

Bayern, 3. bis 16. Juli 2014

Volksbegehren „Ja zur Wahlfreiheit zwischen G 8 und G 9 in Bayern“

Am 2. April 2014 ließ das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr das Volksbegehren „Mehr Zeit zum Lernen – Mehr Zeit zum Leben! Neunjähriges Gymnasium (G 9) als Alternative anbieten“ zu und machte den diesem Volksbegehren zugrundeliegenden Gesetzentwurf bekannt, vgl. BayStAnz. Nr. 14 v. 11.4.2014, S. 1.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
9.464.087	272.196	10	946.409

Nach: Bek. der Landeswahlleiterin des Freistaates Bayern v. 13.8.2014: Ergebnis des Volksbegehrens „Mehr Zeit zum Lernen – Mehr Zeit zum Leben! Neunjähriges Gymnasium (G 9) als Alternative anbieten“ (Kurzbezeichnung „Ja zur Wahlfreiheit zwischen G 8 und G 9 in Bayern“), in: BayStAnz. Nr. 34 v. 22.8.2014, S. 5. – Die Eintragungszahlen auch für die kleineren Einheiten (Regierungsbezirke und Kreise [kreisfreie Städte und Landkreise]) veröffentlichte das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung: Volksbegehren „Mehr Zeit zum Lernen – Mehr Zeit zum Leben! Neunjähriges Gymnasium (G 9) als Alternative anbieten“ (Kurzbezeichnung „Ja zur Wahlfreiheit zwischen G 8 und G 9 in Bayern“) vom 3. Juli bis 16. Juli 2014. Endgültiges Ergebnis (zugleich Statistischer Bericht B VII 4/1-4, 2014), München 2014 (im Netz unter: http://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/vob_g9-g8_endg_heft.pdf [Zugriff 28. 10.2014]). – Ergebnis: Das Volksbegehren ist nicht zustande gekommen.

Hamburg, 18. September bis 8. Oktober 2014

Volksbegehren (G9-Jetzt-HH)

Am 15. August 2014 machte der Landesabstimmungsleiter das Volksbegehren „G9-Jetzt-HH“ bekannt, vgl. Amtlicher Anzeiger S. 1501.

Stimmberechtigte	Eintragungen	in %	Quorum
1.254.638	[maximal 45.457]	5	62.732

Am 18. November 2014 stellte der Senat fest, daß die Initiatoren der Volksinitiative „G9-Jetzt-HH“ die Eintragungslisten verspätet abgegeben hatten. Darüber hinaus wurde das Quorum nicht erreicht, da – u. a. nach

Angabe der Initiatoren – insgesamt maximal 45.457 Unterschriften vorlegen. Deren Prüfung unterblieb wegen der verspäteten Einreichung. Vgl. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Drs. 20/13675 v. 18.11.2014. – Ergebnis: Das Volksbegehren ist nicht zustande gekommen.

bb) Daten zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Auswahl)

Berlin-Charlottenburg-Wilmersdorf, 25. Mai 2014

Bürgerentscheid über die „Rettung der Kleingartenkolonie Oeynhausen“

Frage: „Sind Sie dafür, dass das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf aufgefordert wird, das Gebiet des Kleingärtnervereins Oeynhausen e. V. durch zügige Fortsetzung des Bebauungsplanverfahrens bis zur Planfestsetzung des bereits aufgestellten Bebauungsplans IX-205a dauerhaft zu sichern, um die geplante Bebauung durch die Eigentümerin zu verhindern?“

Stimmeberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	ungültig	gültig	Ja	in %	Nein	in %
245.112	115.489	47,7	5.234	110.255	84.945	77,0	25.310	23,0

Endgültiges Ergebnis nach: Bek. des Bezirksabstimmungsleiters v. 17.6. 2014, in: Amtsblatt für Berlin S. 1261. Die Abstimmungsfrage wurde mehrheitlich bejaht. Da die Vorlage auch von der Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und zugleich von mindestens 10 Prozent der bei der letzten Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung festgestellten Zahl der für die Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung Wahlberechtigten angenommen wurde (35,1 %), war die Vorlage angenommen. – Ergebnis: Der Bürgerentscheid war erfolgreich; sein Ergebnis hat die Rechtswirkung eines Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung.

Nürnberg, 25. Mai 2014

Bürgerentscheid zum künftigen Umgang mit dem historischen Rathausaal

Frage: „Soll die Bemalung des historischen Rathausaals nach dem durch Fotos dokumentierten Vorkriegszustand aus dem Jahr 1904/1905 rekonstruiert werden?“

Stimmeberechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	ungültig	gültig	Ja	in %	Nein	in %
384.859	134.880		1.440	133.440	42.656	32,0	90.784	68,0

Nach: Bek. des Abstimmungsleiters der Stadt Nürnberg v. 3.6.2014: Ergebnis des Bürgerentscheids zum künftigen Umgang mit dem historischen Rathausaal, in: Amtsblatt

[der Stadt Nürnberg] Nr. 12 v. 11.6.2014, S. 3. Die aufgrund eines Stadtratsbeschlusses gestellte Abstimmungsfrage wurde mehrheitlich verneint. Der Bürgerentscheid war damit mit „Nein“ entschieden, da die abgegebenen gültigen Nein-Stimmen mit 90.784 Stimmen 10 v.H. der Stimmberechtigten (38.486) überstiegen. – Ergebnis: Der Bürgerentscheid war wirksam und hat Bindungswirkung.

Berlin, Treptow-Köpenick, 24. August 2014

Bürgerentscheid „Gebührenpflichtige Parkraumbewirtschaftung auf öffentlichem Straßenland im Bezirk Treptow-Köpenick“

Abstimmungsfrage: „Stimmen Sie für das Ersuchen an das Bezirksamt Treptow-Köpenick, im Bezirk keine gebührenpflichtige Parkraumbewirtschaftung auf öffentlichem Straßenland einzuführen?“

Stimme- rechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	ungültig	gültig	Ja	in %	Nein	in %
207.910	44.554	21,7	92	44.462	38.038	85,55	6.424	14,45

Endgültiges Ergebnis nach Geschäftsstelle der Landeswahlleiterin v. September 2014, https://www.wahlen-berlin.de/historie/Buergerentscheide/24_08_2014_TrKoe.pdf (Zugriff 28.10.2014). Prozentwerte für „Ja“ und „Nein“ eigene Berechnung, da die Veröffentlichung der Geschäftsstelle der Landeswahlleiterin auf die abgegebenen, anstatt auf die abgegebenen *gültigen* Stimmen prozentuiert. – Die Abstimmungsfrage wurde mehrheitlich bejaht. Da die Vorlage auch von der Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und zugleich von mindestens 10 Prozent der bei der letzten Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung festgestellten Zahl der für die Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung Wahlberechtigten angenommen wurde (18,5%), war die Vorlage angenommen. – Ergebnis: Der Bürgerentscheid war erfolgreich; sein Ergebnis hat die Rechtswirkung eines Beschlusses der Bezirksverordnetenversammlung.

Hamburg-Mitte, 24. August 2014

Bürgerentscheid „Hamburger Seilbahn – Ich bin dafür!“

Der Bürgerentscheid wurde angekündigt durch Bek. des Bezirksamts Hamburg-Mitte v. 23.6.2014, Amt. Anz. S. 1249.

Stimme- rechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	ungültig	gültig	Ja	in %	Nein	in %
203.318	50.410	24,8	172	50.081	18.312	36,6	31.769	63,4

Endgültiges Ergebnis nach Feststellung des Bezirksamtes Hamburg-Mitte v. 27.8.2014, <http://www.hamburg.de/mitte/archiv-2014/4363400/bam-2014-08-27-buergerentscheid-seilbahn/> (Zugriff 28.10.2014). Zu den abgegebenen Stimmen wurden auch 157 Stimmzettelschläge ohne Stimmzettel gezählt. – Ergebnis: Die Vorlage wurde abgelehnt.

Hamburg-Altona, 24. Oktober 2014

Bürgerentscheid „Bürgerwille verbindlich machen“

Der Bürgerentscheid wurde angekündigt durch Bek. des Bezirksamtes Altona v. 12.9.2014, Amt. Anz. S. 1743.

Vorlage des Bürgerbegehrens „Bürgerwille verbindlich machen“

Frage: „Sind Sie für verbindliche Bürgerentscheide in den Bezirken und unterstützen Sie die Forderung, dass der Bezirk dem Senat und der Bürgerschaft empfiehlt, die dazu notwendigen Gesetze zu beschließen?“

Stimmbe-rechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	ungültig	gültig	Ja	in %	Nein	in %
197.971	35.914	18,14	510	35.404	23.249	65,67	12.155	34,33

Vorlage der Bezirksversammlung Altona „Bürgerwillen durchsetzen – durch starke Bezirke!“

Frage: „Sind Sie dafür, dass Senat und Bürgerschaft aufgefordert werden, in der nächsten Wahlperiode die Rechte der Bezirke und damit die Durchsetzung des Bürgerwillens zu stärken, indem die Bezirke

- Erweiterte Haushaltsrechte erhalten,
- In sachgerechter Weise mit Personal- und Sachmitteln ausgestattet werden,
- Stärkere städtebauliche Planungshoheit bekommen,
- Die Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörde übernehmen?

Dabei soll die verfassungsgemäße Struktur Hamburgs als Einheitsgemeinde gewahrt bleiben.“

Stimmbe-rechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	ungültig	gültig	Ja	in %	Nein	in %
197.971	35.914	18,14	863	35.051	24.979	71,26	10.072	28,74

Auszählung der Stichfrage

Stimmbe- rechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	ungül- tig	gültig	Vorlage der Bür- gerinitiati- ve	in %	Vorlage der Bezirksver- sammlung	in %
197.971	35.914	18,14	946	34.968	19.464	55,66	15.504	44,34

Endgültiges Ergebnis nach Feststellung des Bezirksamtes Altona v. 27.10.2014, <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/4394006/buergerentscheid-ausgezaehlt/> (Zugriff 28.10.2014). Da beide Vorlagen mehrheitlich angenommen wurden, entschied die Antwort auf die Stichfrage. – Ergebnis: Die Vorlage des Bürgerbegehrens wurde angenommen.

3.

Landesberichte – Internationale Ebene

Das Unabhängigkeitsreferendum – Grundlagen und Perspektiven der schottischen Volksabstimmung vom September 2014

Gernot Sydow*

Großbritannien entwickelt sich mehr und mehr zu einem Staat, in dem die großen Fragen durch Volksabstimmungen entschieden werden. Grundstürzende Veränderungen politischer und verfassungsrechtlicher Art hat das Referendum über den EU-Austritt von 2016¹ ausgelöst, nachdem 1975 schon einmal über die EG-Mitgliedschaft abgestimmt worden war. Damals war im Vorfeld noch ernsthaft diskutiert worden, ob ein souveränes Parlament überhaupt verfassungsrechtlich legitimiert sei, ein Referendum zu ermöglichen.² Inzwischen werden selbst Forderungen nach einem Verfassungsreferendum lauter.³ Das schottische Referendum von 2014 war nach 1978 und 1997 bereits die dritte Abstimmung zur Stellung und Zukunft

* Ein Dank für die Durchsicht des Manuskripts gilt meinem Mitarbeiter *Bartholomäus Regenhardt*, LL.B.

1 Zur Frage der innerstaatlichen Kompetenzen für den EU-Austritt: *Supreme-Court-Urteil* vom 24. Januar 2017 im Fall *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)* unter <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2016-0196.html>; zu den Rechtsfolgen des beabsichtigten EU-Austritts *G. Gee/L. Rubini/M Trybus*, Leaving the EU? The Legal Impact of Brexit on the United Kingdom, in: *European Public Law* 22 (2016), S. 51 ff.; *G. Gee/A. L. Young*, Regaining Sovereignty? Brexit, the UK Parliament and the Common Law, in: *European Public Law* 22 (2016), S. 131 ff.; zum bisherigen Verhältnis von britischem Verfassungsrecht und europäischem Unionsrecht *G. Sydow*, Europäische Integration und britischer Verfassungsreformprozess, in: *W. Kluth* (Hg.), *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*, 2007, S. 189 ff.

2 Zur damaligen Diskussion über die Zulässigkeit von Referenden *V. Bogdanor*, *The New British Constitution*, 2009, S. 173; dort (S. 179) auch Übersicht über alle bisherigen Referenden mit Beteiligung und Abstimmungsergebnis.

3 Etwa *R. Gordon*, *Repairing British Politics*, 2010, mit ausgearbeitetem Verfassungsentwurf (S. 37 ff.), samt zugehörigem Referendumsgesetz (S. 169 ff.), vorsichtiger *Bogdanor*, *New Constitution* (Fn. 2), S. 215 ff.; zur britischen Verfassungsdiskussion *G. Sydow*, Die britische Verfassung im Stadium der Präkodifikation, in: *D. Heckmann/R. Schenke/ders.* (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit im Wandel. Festschrift für Thomas Würtenberger zum 70. Geburtstag*, 2013, S. 575 ff.

Schottlands im Staatsgefüge des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland.⁴ Die britische Verfassung stand indes der Durchführung eines Unabhängigkeitsreferendums durch die schottische Regierung recht eindeutig entgegen. Dieses Referendum politisch durchgesetzt und es – im Anschluss daran – verfassungsrechtlich legitimiert zu haben, war ein Meisterstück der Machtpolitik des damaligen Ersten Ministers Schottlands, *Alex Salmond*.⁵

I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

1. Rechtsgrundlage für Referenden in Großbritannien: Der Political Parties, Elections and Referendums Act

Das erste landesweite Referendum in Großbritannien wurde 1975 abgehalten: zur Frage des Verbleibs in der Europäischen Gemeinschaft, der Großbritannien 1973 beigetreten war. Weitere Referenden folgten, stets auf Basis einer ad-hoc-Gesetzgebung. Eine generelle gesetzliche Grundlage für Referenden ist erst im Jahr 2000 geschaffen worden. Der *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*⁶ bildet einen Teil einer Reformgesetzgebung, die nach britischem Verständnis verfassungsrechtlicher Natur ist.⁷ Das Gesetz verrecktlicht die Tätigkeit politischer Parteien und die

4 1978 ohne, 1997 mit deutlicher Mehrheit für die (als *devolution* bezeichnete) Übertragung von Legislativ- und Exekutivkompetenzen auf die in Edinburgh errichteten Institutionen. Zur Geschichte des schottischen Strebens nach größerer Selbstbestimmung und ggfs. Unabhängigkeit S. Tierney, 'The Three Hundred and Seven Year Itch': Scotland and the 2014 Independence Referendum, in: M. Qvortrup (Hrsg.), *The British Constitution*, 2013, S. 143 ff.; I. McLean/J. Gallagher/G. Lodge, *Scotland's Choice – The Referendum and What Happens Afterwards*, 2. Aufl. 2014, S. 4 f.; A. Tomkins, *Scotland's choice, Britain's future*, in: *Law Quarterly Review* 130 (2014), S. 215 (216 ff.).

5 Zur Beziehung Schottlands zum Vereinigten Königreich: J. Sumption, *The disunited kingdom: England, Ireland and Scotland*, in: *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 3 (2014), S. 139 (145 ff.).

6 Fundstelle aller hier zitierten britischen Parlamentsgesetze: www.legislation.gov.uk; zum *Political Parties, Elections and Referendums Act* im einzelnen C. Turpin/A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, 6. Aufl. 2007, S. 533 ff.

7 Vgl. die selbstverständliche Einbeziehung dieser Reformen im Rahmen verfassungsrechtlicher Analysen etwa bei V. Bogdanor, *Our New Constitution*, in: *Law Quarterly Review* 120 (2004), S. 242 (242 f.) oder bei D. Oliver, *Constitutional Reform in the UK*, 2003, S. 131 ff.

Wahlkampagnen. Es regelt Parteispenden, begrenzt Wahlkampfausgaben und hat eine Wahlkommission eingesetzt, die das Wahlverfahren überwacht. Schließlich normiert der *Political Parties, Elections and Referendums Act* in *Part VII* einen gesetzlichen Rahmen für Volksabstimmungen. Dieser gesetzliche Rahmen wird jeweils durch ein konkretes Referendumsgesetz aktualisiert, das im Einzelfall die Abstimmungsfrage, den Abstimmungszeitpunkt etc. festlegt.

Referenden können in Großbritannien auf dieser Grundlage prinzipiell über jede Frage abgehalten werden. Verschiedene Normen binden zudem die Gesetzgebung zu bestimmten Einzelfragen an ein zustimmendes Referendum, unterwerfen also Veränderungen der Rechtslage einer Referendumspflicht (sog. *referendum locks*⁸). Das gilt seit dem Scotland Act von 2016 für eine Abschaffung der schottischen Institutionen⁹, zudem für einen möglichen Austritt Nordirlands aus dem Vereinigten Königreich, für die Errichtung einer Regionalversammlung in England und die Übertragung von Gesetzgebungsrechten (*primary legislation*) auf die Nationalversammlung in Wales, schließlich – wenn auch inzwischen obsolet – für weitere Kompetenzübertragungen an die EU.¹⁰

Nach der bisherigen Staatspraxis werden in Großbritannien kaum einzelne, konkrete Sachfragen einer Volksabstimmung unterbreitet. Es geht in Referenden in der Regel um Grundsatzfragen zu Institutionen und Funktionsweise des politischen Prozesses. Referenden betreffen demnach in aller Regel Materien, die materiell verfassungsrechtlicher Natur sind, soweit diese Kategorie in einem Land ohne geschriebene Verfassung und ohne normhierarchische Vorrangregeln innerhalb der Parlamentsgesetze trägt. In jedem Fall wird diskutiert, inwieweit die Billigung einer Parlamentsgesetzgebung durch ein Referendum einer Rücknahme des Parlamentsgesetzes ohne Referendum entgegensteht¹¹ – was eine erhebliche Modifikation des Grundsatzes der Parlamentssuprematie wäre.

8 Zur Möglichkeit parlamentarischer Selbstbindungen durch die gesetzliche Normierung von Referendumspflichten G. Sydow, Auf der Suche nach dem *pouvoir constituant* – Perspektiven der britischen Verfassungsentwicklung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 65 (2017), im Erscheinen.

9 Sec. 1 Scotland Act 2016, der eine sec. 63A (3) mit entsprechender Referendumspflicht in den Scotland Act 1998 einfügt.

10 Bogdanor, British Constitution (Fn. 2), S. 179; S. Tierney, Reclaiming Politics: Popular Democracy in Britain after the Scottish Referendum, in: The Political Quarterly 86 (2015), S. 226 (227 f.).

11 Bogdanor, British Constitution (Fn. 2), S. 194 f.

2. Kompetenzen für die Frage nach schottischer Unabhängigkeit

Was der *Political Parties, Elections and Referendums Act* nicht regelt, sind die Kompetenzen zur Durchführung eines konkreten Referendums im Verhältnis zwischen Zentralstaat und seinen Gliedern, den *devolved bodies* in Schottland, Wales und Nordirland. Diese Kompetenzen bestimmen sich auch in Bezug auf Referenden – konkret: in Bezug auf ein Unabhängigkeitsreferendum – nach den allgemeinen Regeln über die innerstaatliche Kompetenzverteilung.

Die schottischen Institutionen, Parlament und Regierung, beruhen auf einer Gesetzgebung des *Westminster Parliament*. Die grundlegenden Bestimmungen sind im *Scotland Act* von 1998 niedergelegt. Die damalige Gesetzgebung hat eine asymmetrische Staatsstruktur geschaffen. Für Schottland, Wales und Nordirland wurden – mit erheblichen Unterschieden im Einzelnen – jeweils zwei Institutionen errichtet: eine gewählte Versammlung, in Schottland als Parlament bezeichnet, und eine Exekutive mit kollegialer Leitung in Form eines Kabinetts.¹² England als Ganzes und die historischen englischen Regionen sind aus den Reformen ausgeklammert,¹³ was Legitimationsprobleme durch eine Überrepräsentation der nicht-englischen Regionen im *Westminster Parliament* schafft.¹⁴

Das schottische Parlament verfügt über weitreichende Gesetzgebungskompetenzen, sofern nicht ein Sachbereich im *Scotland Act* explizit zum *reserved matter* erklärt worden ist¹⁵ – reserviert für die Gesetzgebung durch das *Westminster Parliament*. Insbesondere liegen die Außen-, Verteidigungs- und Währungspolitik in der alleinigen Kompetenz des *Westmi-*

12 Näher G. Sydow, *Parlamentssuprematie und rule of law*, 2005, S. 59 ff.; *Turpin/Tomkins, Government* (Fn. 6), S. 187 ff.

13 Zur englischen Regionalverwaltung C. Stevens, *English regional government*, in: M. O'Neill (Hrsg.), *Devolution and British Politics*, 2004, S. 251 ff. und Oliver, *Reform* (Fn. 7), S. 278 f.

14 Dazu Oliver, *Reform* (Fn. 7), S. 288; zu Reformbestrebungen und Meinung der Bevölkerung: R. Hazell/M. Sandford, *English Question or Union Question? Neither has Easy Answers*, in: *The Political Quarterly* 86 (2015), S. 16 ff.; C. Jeffery/R. Wyn Jones/A. Henderson/R. Scully/G. Lodge, *Taking England Seriously: The New English Politics*, 14.10.2014, <http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/news/taking-england-seriously-new-english-politics> (zuletzt 20.8.2015).

15 Sec. 29 sowie *Schedule 5 Scotland Act*.

nister Parliament bzw. der Londoner Regierung.¹⁶ Auch für die Frage nach schottischer Unabhängigkeit enthielt der *Scotland Act* von 1998 eine explizite, ausschließliche Kompetenz. Augenscheinlich war sie vorsichtshalber in das Gesetz aufgenommen worden, weil schon damals ein gewisses Unabhängigkeitsstreben in Schottland unübersehbar war. Die Bestimmung lautet:

- „The following aspects of the constitution are reserved matters, that is
(a) the Crown, including succession to the Crown and a regency,
(b) the Union of the Kingdoms of Scotland and England,
(c) ...“¹⁷

3. Gerichtliche Kompetenzkontrollen über die Einhaltung der Kompetenzgrenzen

Für Konstellationen, in denen die Kompetenzen des schottischen Parlaments in Frage stehen, hat die Gesetzgebung von 1998 ein Verfahren der prinzipialen Normenkontrolle geschaffen.¹⁸ Dieses Verfahren ermöglicht es, schon vor Inkrafttreten eines Legislativakts des schottischen Parlaments gerichtlich zu klären, ob die Gesetzgebung die Kompetenzgrenzen für *devolved matters* eingehalten hat. Antragsberechtigt sind der *Advocate General*, der *Lord Advocate* und der *Attorney General*, die als *Law Officers* Ministerrang haben und deshalb parteipolitisch mit der Mehrheitsfraktion im *House of Commons* übereinstimmen.¹⁹ Die Zuständigkeit für dieses Normenkontrollverfahren ist 1998 dem *Privy Council*²⁰, nicht dem *Appellate Committee of the House of Lords*, übertragen worden, dessen gerichtliche Kompetenzen seit dem 1. Oktober 2009 dem neu errichteten *Supreme Court* übertragen worden sind. Da die *Law Lords* des *House of Lords* 1998 zugleich Richter im *Privy Council* waren, ist der Sinn dieser

16 T. Mullen, The Scottish Independence Referendum 2014, in: *Journal of Law and Society* 41 (2014), S. 627 (630 f.).

17 *Scotland Act, SCHEDULE 5 Reserved matters, Part I General reservations, No. 1*; vgl. für eine vertiefte Analyse des *Scotland Act*: N. Aroney, Reserved matters, legislative purpose and the referendum on Scottish independence, in: *Public Law* 2014, S. 422 ff.

18 Sec. 33 (1) *Scotland Act*.

19 Zu deren Ministerstellung in der Londoner Regierung O. Hood Phillips/P. Jackson/P. Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, 8. Aufl. 2001, S. 372 ff.

20 H. Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 6. Aufl. 2006, S. 63, 263-266.

Kompetenzzuweisung nicht sogleich ersichtlich. Die erheblich größere Mitgliederzahl im *Privy Council* bot aber eher Möglichkeiten, für ein Kompetenzkontrollverfahren schottische und nordirische *ad-hoc*-Richter hinzuzuziehen. Dadurch ließ sich verhindern, dass nur englische Richter über die Grenzen der Legislativkompetenzen des schottischen Parlaments oder der nordirischen Versammlung urteilen würden.

II. Proklamation, symbolische Abstützung und rechtliche Legitimierung des Unabhängigkeitsreferendums

1. Einseitige Referendumsankündigung durch die schottische Regierung

Die schottische Nationalpartei unter Vorsitz des damaligen Ersten Ministers der schottischen Regierung, *Alex Salmond*, hatte bei den Wahlen zum schottischen Parlament 2011 eine überwältigende Mehrheit errungen. Als Wahlsieger, der den Wahlkampf mit dem Ziel der schottischen Unabhängigkeit geführt hatte, fühlte er sich danach ausreichend legitimiert, Schottland durch ein Referendum in die Unabhängigkeit zu führen.²¹ Um die Bedeutung dieser Frage in alle Welt hinauszutragen, hat die schottische Regierung – allgemeinen britischen Gepflogenheiten vor weitreichenden Reformschritten entsprechend – zunächst ein Konsultationspapier zur Unabhängigkeit auf ihrer Website eingestellt²², und zwar nicht nur auf Englisch (und selbstverständlich auf Gälisch), sondern auch auf Arabisch, Französisch, Deutsch, Mandarin und Spanisch. Das grenzt an Lächerlichkeit, unterstreicht aber den Anspruch, ein respektabler Staat im Werden zu sein und Mitglied der EU und der internationalen Gemeinschaft werden zu wollen.

Auch die Staatssymbolik für Schottland ist weitgehend komplett: Das weiße Andreaskreuz auf blauem Grund weht schon immer über staatlichen Gebäuden in Schottland. Am 30. November wird jedes Jahr *St. Andrew's Day* gefeiert, der schottische Nationalfeiertag. Zu Fahne und Feiertag hinzugekommen ist nach 1998 ein eigenes Parlament mit architektonisch an-

21 Vgl. *Tomkins*, *Scotland's choice* (Fn. 4), S. 221 ff.; *Tierney*, *Reclaiming Politics* (Fn. 8), S. 229; *ders.*, *Legal Issues Surrounding the Referendum on Independence for Scotland*, in: *European Constitutional Law Review* 9 (2013), S. 359 (360 f.).

22 The Scottish Government, Consultation Paper „Your Scotland, Your Referendum“, 25.1.2012, <http://www.gov.scot/Publications/2012/01/1006> (zuletzt 20.8. 2015).

spruchsvollem Gebäude in Edinburgh. Es ist als Pendant zum Londoner *Westminster Parliament* von hoher symbolischer Bedeutung. Mittlerweile gibt es auch eine eigene Internet-TDL (.scot). Es handelt sich zwar nicht wirklich um einen *country code* mit zwei Buchstaben. Die schottische Top Level Domain steht aber doch in erkennbarer Parallelität und Abgrenzung zu .uk, zumal die schottische Regierung ihre Homepage von *www.scotland.gov.uk* auf *www.gov.scot* umgestellt hat. Schließlich hatte man sich im Vorfeld des Unabhängigkeitsreferendums auch schon einen eigenen Monarchen ausersehen: *Elisabeth II.* Sie sollte schottische Königin werden. Ihren Palast in Edinburgh hätte sie also behalten können. Er wäre dann allerdings zu ihrer Residenz in einem eigenen Königreich Schottland geworden.²³ Das ist nicht so ungewöhnlich, wie es aus kontinentaleuropäischer Sicht scheinen mag: In zahlreichen Staaten des Commonwealth ist *Elisabeth II.* formelles Staatsoberhaupt.²⁴ Schottland wäre hinzugekommen.

Mit diesem Selbstbewusstsein hat *Salmond* im Januar 2012 das Referendum für den Herbst 2014 einfach angekündigt. Viel spricht dafür, dass ihm die verfassungsrechtliche Kompetenzlage nicht gänzlich unbekannt gewesen sein dürfte. Das Konsultationspapier der schottischen Regierung hat sich eine gewisse Mühe gegeben, eine entsprechende Kompetenz herbeizukonstruieren.²⁵ Letztlich zielte die einseitige Ansetzung des Referendums aber erkennbar darauf, vollendete Tatsachen zu schaffen. Bezeichnend ist, was im Nachgang zu dieser Eigenmächtigkeit geschehen ist: Die Londoner Zentralregierung hätte erklären können, dass die Durchführung eines Unabhängigkeitsreferendums verfassungswidrig ist, und gerichtlich

23 Der *Scotland Act* sprach schon 1998 neben dem *Kingdom of England* von einem *Kingdom of Scotland* (*Scotland Act, SCHEDULE 5 Reserved matters, Part I General reservations, No. 1: „the Union of the Kingdoms of England and Scotland“*). Er hat damit aber keinen eigenen Staat im völkerrechtlichen Sinne bezeichnet, dessen Gründung Ziel des Unabhängigkeitsreferendums war.

24 *Barnett*, Constitutional Law (Fn. 20), S. 822 f.

25 „Your Scotland, Your Referendum“ (Fn. 22), Ziffern 1.5 ff., mit dem bereits 2010 unterbreiteten Vorschlag, das Referendum über die Frage abzuhalten, ob die Kompetenzen des schottischen Parlaments so erweitert werden sollten, dass es über eine Unabhängigkeit entscheiden dürfe. In dieser Formulierung sei die Abstimmungsfrage mit der Festlegung des *Scotland Act* vereinbar, dass die Union zwischen Schottland und England in die ausschließliche Kompetenz des Londoner Parlaments falle. Dies argumentativ nachzuvollziehen fällt schwer; vgl. weiter *Aroney*, Reserved matters (Fn. 17), S. 423; *Tierney*, Legal Issues (Fn. 21), S. 360 f.; *ders.*, Reclaiming Politics (Fn. 8), S. 229.

eine Kompetenzüberschreitung durch eine etwaige Referendumsgesetzgebung des schottischen Parlaments feststellen lassen können. Nach dem Grundsatz der Parlamentsouveränität hätte gar das Londoner Parlament den *Scotland Act* wieder aufheben können. Ein Federstrich des Gesetzgebers, und es hätte das schottische Parlament, die schottische Regierung und den Ersten Minister Schottlands nicht mehr gegeben.²⁶

2. Das Edinburgh Agreement von 2012 zur verfassungsrechtlichen Legitimierung des Referendums

Stattdessen haben die beiden Regierungen in Edinburgh und London eine Übereinkunft („*Edinburgh Agreement*“²⁷) ausgehandelt, die alle Fragen im Zusammenhang mit dem Referendum einvernehmlich geklärt und einen verfassungskonformen Weg zu seiner Durchführung eröffnet hat. Den wesentlichen Vertragsinhalt hatte *Salmond* freilich schon einseitig und vorab am 25. Januar 2012 bekanntgegeben. Im Nachgang ist es ihm gelungen, der britischen Regierung die Selbstverpflichtung abzurufen, die Schottlandgesetzgebung von 1998 durch das *Westminster Parliament* ergänzen zu lassen und ausdrücklich klarzustellen, dass die schottischen Institutionen ein Unabhängigkeitsreferendum abhalten dürfen. Auch über zahlreiche Einzelfragen, die einer fairen Durchführung des Referendums dienen sollten, wurde Einigkeit hergestellt: über die Finanzierung der pro- und contra-Kampagnen, die Rolle der BBC, eine strikte Neutralität der Regierungen in den vier Wochen vor der Abstimmung, schließlich über den Kreis der Abstimmungsberechtigten, der alle Briten, Commonwealth- und EU-Bürger mit Wohnsitz in Schottland umfasst hat.²⁸

26 Gerade in dieser fehlenden Absicherung (*entrenchment*) sieht *Tierney* aus schottischer Perspektive einen zentralen Konstruktionsfehler der verfassungsrechtlichen Lage unter der Devolution-Gesetzgebung von 1998: *Tierney*, *British Constitution* (Fn. 4), S. 151 f.

27 Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland, Edinburgh, 15.10.2012, <http://www.gov.scot/About/Government/concordats/Referendum-on-independence> (letzter Zugriff: 20.8.2015).

28 *N. Verrelli/N. Cruickshank*, The Secession Reference: A How-to for Scottish Independence?, *Journal of Parliamentary and Political Law* 8 (2014), S. 87 (101 ff.); *Tierney*, *Legal Issues* (Fn. 21), S. 362 ff.; *Tomkins*, *Scotland's choice* (Fn. 4), S. 227 ff.

Die exakte Formulierung der Abstimmungsfrage hatte für einigen Diskussionsstoff gesorgt. *Salmond* hatte von Anfang an klargestellt, wie die Frage aus seiner Sicht formuliert werden müsse: „Stimmen Sie zu, dass Schottland ein unabhängiger Staat sein sollte?“ Eine neutralere und weniger suggestive Formulierung wurde jedoch von der *Electoral Commission* durchgesetzt, die auf den Zusatz „Stimmen Sie zu, dass ...“ verzichtete.²⁹ Die Unabhängigkeitsgegner, die durch die Referendumsfrage noch immer zu Neinsagern hätten werden sollen, haben sich der Suggestivkraft der Fragestellung geschickt entzogen: Ihr Nein zur Unabhängigkeit haben sie durch eine – am Ende erfolgreiche – „*better-together*“-Kampagne ins Positive gewendet.

Schließlich ist es *Salmond* gelungen, den britischen Premierminister am 15. Oktober 2012 zur Unterzeichnung des *Edinburgh Agreement* in die schottische Hauptstadt zu holen, damit er dort gute Miene macht und in öffentlicher Zeremonie unterschreibt. Beide Regierungen versprechen sich eine gute Zusammenarbeit bis zum Referendum und darüber hinaus, wie auch immer es ausgehen möge. Das Protokoll achtet auf Gleichrangigkeit, Nuancierungen muss man suchen: Der ehrbare Gast aus London wird protokollarisch als Mitglied des britischen Parlaments und Premierminister geführt, der ehrbare Gastgeber als Mitglied des schottisches Parlaments und Erster Minister. Die öffentliche Inszenierung nimmt vorweg, was erst noch politisches Ziel der *Scottish National Party* war: der eigene Staat, dessen Regierungschef mit dem Regierungschef eines benachbarten, weiter südlich gelegenen Staates Verträge schließt. Ein Meisterstück der Machtpolitik.

Britische Verfassungsjuristen waren sich weitgehend einig, dass diese Vereinbarung wegen der verfassungsrechtlichen Stellung der schottischen Institutionen rechtlich mit Sicherheit nicht als völkerrechtlicher Vertrag zu qualifizieren sei und auch sonst nach innerstaatlichem britischen Recht

29 *Electoral Commission*, Referendum on independence for Scotland: Advice of the Electoral Commission on the Proposed Referendum Question, 30.1.2013, <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/referendums/scottish-referendum> (letzter Zugriff: 20.8.2015); *McLean/Gallagher/Lodge*, Scotland's Choice (Fn. 4), S. 12 ff.; *M. Qvortrup*, The 'Neverendum'? A History of Referendums and Independences, in: *Political Insight* 4:2 (2013), S. 4 (6 f.); *Tierney*, Legal Issues (Fn. 21), S. 364 f.; *ders.*, Reclaiming Politics (Fn. 8), S. 230.

nicht bindend sein konnte.³⁰ Kein Gericht, weder der relativ neue britische *Supreme Court* in London noch der traditionsreiche *Court of Session* in Edinburgh und schon gar kein internationaler Gerichtshof, hätte helfen können, wenn eine der beiden Seiten ihre Versprechungen nicht eingehalten hätte. Alles nichts mehr als eine bloße politische Absichtserklärung. Warum aber hat man dann die Unterzeichnung in aller Öffentlichkeit wie eine Vertragsunterzeichnung inszeniert? Und warum hat die schottische Regierung auf ihrer Website auch noch Wert darauf gelegt, diesen Vorgang unbedingt als Ratifikation – wie bei völkerrechtlichen Verträgen – zu bezeichnen?

Paradoxerweise war es gerade die rechtliche Unverbindlichkeit des *Edinburgh Agreement*, die diese förmliche Inszenierung als Vertragsratifikation nahegelegt hat. Gerade weil das Dokument nicht rechtlich verbindlich war, musste seine politische Bindungswirkung durch symbolische Aufwertung gestärkt werden: Ein eventueller Bruch der Vereinbarungen sollte für die öffentliche Reputation der untreuen Vertragspartei teuer werden. Denn beide Seiten hatten ein hohes Interesse, sich als verlässlich darzustellen. Die schottische Regierung wollte sich der schottischen Nation als künftige Regierung eines unabhängigen Staates empfehlen, nebenbei auch den EU-Staaten, die ein unabhängiges Schottland möglichst unmittelbar in die Europäische Union aufnehmen sollten. Die britische Regierung dürfte Nordirland im Hinterkopf gehabt haben, wo die Dinge wegen der latenten Gewaltbereitschaft komplizierter sind als in Schottland und wo es daher umso wichtiger ist, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. Daher hatten beide Regierungen in London wie in Edinburgh ein Interesse daran, der anderen Seite möglichst präzise, schriftlich niedergelegte und öffentlich bekräftigte Zusagen abzurufen, hinter die später niemand mehr zurück konnte. Dafür konnte man gerne eine Vertragsratifikation inszenieren, von der beide Seiten wussten, dass es keine Vertragsratifikation war.

30 C. Bell, The Legal Status of the 'Edinburgh Agreement', 5.11.2012, <http://www.scottishconstitutionalfuture.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/431/Christine-Bell-The-Legal-Status-of-the-Edinburgh-Agreement.aspx> (letzter Zugriff: 20.8.2015).

3. Ergänzung des Scotland Act durch eine Order in Council im Februar 2013

Die nächsten Schritte zur Durchführung des Referendums waren damit vorgezeichnet: Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des schottischen Parlaments mussten erweitert, der *Scotland Act* von 1998 in seinen Kompetenzbestimmungen modifiziert und das Referendum den Verfahrensregeln des *Political Parties, Elections and Referendums Act* unterworfen werden. Solche Gesetzesänderungen können im britischen Recht als *statutory instrument* in Form einer *Order in Council* durch die *Queen in Council* erlassen werden, gestützt auf übereinstimmende Resolutionen beider Londoner Parlamentskammern und – in diesem Fall – des schottischen Parlaments.³¹ Ein formales Gesetzgebungsverfahren ist nicht erforderlich. Die entsprechende *Order* der *Queen* vom 12. Februar 2013³² lautet:

- „(1) Paragraph 1³³ does not reserve a referendum on the independence of Scotland from the rest of the United Kingdom if the following requirements are met.
- (2) The date of the poll at the referendum must not be the date of the poll at any other referendum held under provision made by the Parliament.
- (3) The date of the poll at the referendum must be no later than 31st December 2014.
- (4) There must be only one ballot paper at the referendum, and the ballot paper must give the voter a choice between only two responses.“

Auf dieser Rechtsgrundlage ist im September 2014 in Schottland abgestimmt worden, letztlich mit einem unerwartet deutlichen Ergebnis: 45% *yes*, 55% *no*.

31 Zu den Einzelheiten dieser untergesetzlichen Normsetzung: *Turpin/Tomkins*, British Government (Fn. 6), S. 451 ff.

32 Statutory Instrument 2013 No. 242, The Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013, dadurch Einfügung des nachfolgend zitierten Paragraph 5A in Teil 1 des Anhangs 5 des Scotland Act.

33 Bezieht sich auf die oben (sub I.2) zitierte Norm des Scotland Act, die die Union zwischen England und Schottland zum *reserved matter* erklärt hatte.

III. Perspektiven

1. Nach dem Referendum – vor dem Referendum?

Eine politische Grundsatzfrage könnte nach einem eindeutigen Referendum für den Zeitraum einer Generation als entschieden gelten. Mit diesem Argument hatte die *SNP* vor dem Referendum dafür geworben, die auf lange Sicht einmalige Chance zur Unabhängigkeit tatsächlich zu ergreifen. Mit dieser Überlegung hatte wohl auch die britische Regierung dem Referendum letztlich zugestimmt, um durch ein ablehnendes Votum das Thema aus der Diskussion zu bekommen, die ohne Referendum offenbar nicht zu befrieden war. Das Abstimmungsergebnis hätte somit die Unabhängigkeitsfrage langfristig klären und zugleich das politische Aus für die *SNP* bedeuten können. Unter dem unmittelbaren Eindruck der Abstimmungsniederlage hat *Salmond* dementsprechend seinen Rücktritt als Parteivorsitzender und Erster Minister Schottlands erklärt.

Nur wenig später haben die schottischen Unabhängigkeitsbefürworter indes ihre Haltung grundlegend geändert. Sie agieren seitdem nach der Maxime, nach dem Referendum sei vor dem nächsten Referendum. So eröffnet Tom Mullen seine Analyse des Unabhängigkeitsreferendums von 2014 mit der Aussage: „On 18 September 2014, the people of Scotland voted by 55% to 45% to remain in the United Kingdom, but this did not settle the question of Scotland’s Constitutional Future or indeed that of the UK as a whole.“³⁴ Zwei Entwicklungen rechtfertigen es, diesen abrupten Meinungswandel nicht als Desavouierung des Volkswillens zu interpretieren: Die *SNP* hat in den Tagen und Wochen nach der verlorenen Abstimmung eine Welle an Neueintritten verzeichnet, und sie hat bei den nachfolgenden Unterhauswahlen im Frühsommer 2015 – mit *Salmond* nun als Spitzenkandidaten für London – einen überwältigenden Wahlsieg errungen. Sie stellt seitdem mit 56 von 59 fast alle schottischen Abgeordneten des *House of Commons*.

Konkreter Kristallisationspunkt für ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum in Schottland könnten die Folgen des *Brexit*-Votums von 2016 werden. In Schottland gab es eine breite Mehrheit für den Verbleib in der EU, und auch die *SNP* als dominierende politische Kraft hat sich eindeutig

34 T. Mullen, The Referendum and After: Scotland’s Constitutional Future, in: European Public Law 22 (2016), S. 187 ff.

auf eine fortgesetzte europäische Integration festgelegt. Das *Brexit*-Votum wirft daher aus schottischer Sicht eine neue Grundsatzfrage auf: Soll die ohnehin wenig geliebte Union mit England fortgesetzt werden, wenn der Preis dafür ein Verzicht auf die weitere Integration in der Europäischen Union ist?³⁵ Die schottische Regierung unter Premierministerin *Surgeon* scheint in dieser Frage erst einmal zu taktieren, die weitere Entwicklung des EU-Austrittsverfahrens abzuwarten und unterdessen die Umfragewerte im Blick zu behalten, die momentan die Chancen eines weiteren schottischen Unabhängigkeitsreferendums nicht als höher erscheinen lassen als 2014. Das kann sich im Laufe des in vielen Hinsichten unwägbaren EU-Austrittsprozesses jederzeit ändern.

2. Rechtliche Folgen einer perspektivischen schottischen Unabhängigkeit

Es ist deshalb auch nach dem Referendum von 2014 nicht müßig, die rechtlichen Folgen einer möglichen schottischen Unabhängigkeit zu durchdenken. Sie wären in mancher Hinsicht weniger einschneidend, als dies auf den ersten Blick aus kontinentaleuropäischer Sicht erscheinen mag.³⁶

- Die Union Schottlands mit England von 1707 hat *einen* Staat im völkerrechtlichen Sinn geschaffen. Im Innern hat diese Union die bestehenden Rechtsordnungen mit ihren eigenen Gerichtsbarkeiten aber gerade nicht verschmolzen. Die schottische Rechtsordnung ist als *Common-Law*-Rechtsordnung mit der englischen zwar verwandt, hat aber manche kontinentaleuropäischen Einflüsse erfahren. Von 1707 bis heute wird sie durch Rechtsprechung und Gesetzgebung eigenständig fortentwickelt: durch den *Court of Session* in Edinburgh (in Strafsachen abschließend), zudem durch den neuen britischen *Supreme Court*. Er entscheidet in letzter Instanz nach dem *Court of Session* über schottische Zivilrechtsfälle, tut dies aber als schottisches Gericht und nach schottischem Recht. Gesetzgeber für die schottische Rechtsordnung ist

35 Vgl. *M. Keating*, The European Dimension to Scottish Constitutional Change, in: *The Political Quarterly* 86 (2015), S. 201 (S. 206 f.).

36 Für eine vergleichbare Argumentation mit speziellem zivilrechtlichen Fokus *H. McQueen*, *Invincible or Just a Flesh Wound? The Holy Grail of Scots Law*, in: *Legal Information Management* 14 (2014), S. 2 (S. 10 f.); *McLean/Gallagher/Lodge*, *Scotland's Choice* (Fn. 4), S. 218 f.

seit 1998 das schottische Parlament, bis dahin das *Westminster Parliament* durch Gesetze, deren Geltung auf Schottland beschränkt ist.³⁷ Eigenes schottisches Recht müsste im Falle einer staatlichen Unabhängigkeit nicht erst neu geschaffen werden, sondern besteht seit jeher. Über einen *omnibus Act* wäre es einem unabhängigen Schottland möglich, die bisherigen Gesetze des Vereinigten Königreichs, unter Vorbehalt einer späteren Aufhebung, für anwendbar zu erklären.³⁸

- Auch im Falle einer Unabhängigkeit würde das *Common Law* ein fortbestehendes Band zwischen englischem und schottischem Recht bilden: Gerichtsurteile beider Rechtsordnungen haben heute und hätten auch im Falle staatlicher Unabhängigkeit *persuasive authority* bzw. wechselseitige Autorität, weil diese Autorität nicht auf staatlicher Einheit, sondern auf der gemeinsamen Rechtstradition des *Common Law* beruht.
- Eine vergleichbare Wirkung als materiell-rechtliches Band zwischen Schottland und England könnte im Falle einer schottischen Unabhängigkeit mit schottischer EU-Mitgliedschaft auch das europäische Unionsrecht entfalten – eine Wirkung, die freilich durch einen „harten“ *Brexit* und das Verlassen des Binnenmarktes deutlich geschwächt wäre.³⁹
- Ähnliches gilt für die Europäische Menschenrechtskonvention, deren Gewährleistungen nach der Absicht der schottischen Regierung in eine neu zu schaffende schottische Verfassung aufgenommen werden sollten⁴⁰ und die durch den *Human Rights Act* seit 1998 in britisches Recht

37 Zur fortbestehenden, nach einer Verfassungskonvention aber nicht mehr genutzten Kompetenz des *Westminster Parliament*, Gesetze speziell für Schottland zu erlassen: Sydow, Parlamentssuprematie (Fn. 10), S. 64 ff.

38 R. Aikens, The Legal consequences of Scottish independence, in: Cambridge Journal of International and Comparative Law 3 (2014), S. 162 (S. 171).

39 Zur Rückgewinnung von Souveränität durch den Brexit *Gee/Young*, Sovereignty (Fn. 1), S. 139 ff.; zu möglichen Auffang-Rechtsordnungen (EFTA, EWR) C. Burke/Ó. Hannesson/K. Bangsund, Life on the Edge: EFTA and the EEA as a Future for the UK in Europa, in: European Public Law 22 (2016), S. 69 ff.

40 *Scottish Government*, Scotland's future: from the referendum to independence and a written constitution, 5.2.2013, <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/02/8079/0> (letzter Zugriff: 20.8.2015), Section 2.14.

inkorporiert ist. Solange sich daran nichts ändert,⁴¹ könnte die EMRK auch im Falle einer schottischen Unabhängigkeit einen einheitlichen Grundrechtsstandard in England und Schottland gewährleisten.

- Das britische *Empire* hat im *Commonwealth of Nations* eine funktionsfähige Nachfolgeorganisation gefunden, die auch einen institutionellen Rahmen für die Beziehungen Schottlands zum Rest des Vereinigten Königreichs bilden könnte. Die fortbestehende institutionelle Verbindung zu England findet für viele *Commonwealth*-Mitglieder einen symbolischen Ausdruck im gemeinsamen Staatsoberhaupt. Wie erwähnt, war dies auch für die schottische Unabhängigkeitsbewegung die Zielvorstellung, zumal *Elisabeth II.* persönlich eine Integrationsfigur ist und sich beispielsweise selbst in Irland durch ihren historischen Besuch von 2011 Respekt, wenn nicht Sympathien erworben hat.⁴² Zum schottischen Referendum hatte sie sich kaum öffentlich geäußert. Kurz vor der Abstimmung hat sie nur sybillinisch gesagt, sie hoffe, dass alle gut nachdenken.

3. Bedeutung des Unabhängigkeitsreferendums für die britische Verfassung

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsbeziehungen zwischen schottischer und englischer Rechtsordnung ist die Unabhängigkeitsdiskussion – von Gegnern wie Befürwortern – nur sehr begrenzt im Hinblick auf genuin juristische Folgen einer schottischen Unabhängigkeit geführt worden. Im Zentrum standen meist fiskalische, wirtschaftliche und währungspolitische Argumente, etwa die Frage, ob das Pfund weiterhin schottische Währung sein werde.⁴³ Auch die Überlegung, unter welchen Bedingungen ein unab-

41 Zur aktuellen Debatte und Reformplänen *D. Grieve*, Can A Bill of Rights Do Better Than the Human Rights Act?, in: Public Law 2016, S. 223 ff.; *V. Bogdanor*, Britain needs a new constitution, 21.5.2015, <http://www.prospectmagazine.co.uk/features/britain-needs-a-new-constitution> (letzter Zugriff: 5.6.2015).

42 Zur Weiterentwicklung des Monarchieverständnisses unter ihrer Regentschaft: *Blackburn*, British Constitution (Fn. 4), S. 165 ff.

43 Vgl. dazu *HM Government*, Scotland analysis: Devolution and the implications of Scottish independence, 11.2.2013, <https://www.gov.uk/government/publications/scotland-analysis-devolution-and-the-implications-of-scottish-independence> (letzter Zugriff: 20.8.2015), Sections 3.31-3.56; *McLean/Gallagher/Lodge*, Scotland's Choice (Fn. 4), S. 208 ff.

hängiges Schottland in die EU aufgenommen werden könnte, war eher als wirtschaftliches Drohpotential gegen die Unabhängigkeitsbewegung in die Diskussion eingeführt worden⁴⁴ und hat sich mittlerweile erledigt, weil sich Großbritannien durch den EU-Austritt der Möglichkeit beraubt, die EU-Aufnahme eines unabhängigen schottischen Staates auf europäischer Ebene zu blockieren.

In eindrucksvoller Weise hat das Unabhängigkeitsreferendum ein zentrales Charakteristikum der britischen Verfassungsordnung unter Beweis gestellt. Man könnte von Pragmatismus und Flexibilität sprechen. In den britischen Diskussionen wird diese Frage in der Regel unter dem Stichwort der *political constitution* geführt, bisweilen auch der *enabling constitution*.⁴⁵ Ausgangspunkt war ein Kompetenz- und Legitimationskonflikt: Der schottischen Regierung fehlte unter dem *Scotland Act* von 1998 recht eindeutig jede verfassungsrechtliche Kompetenz zur Durchführung eines Unabhängigkeitsreferendums. Zugleich konnte sie sich politisch zur Abhaltung eines solchen Referendums legitimiert fühlen. Denn sie hatte den schottischen Wahlkampf genau mit diesem Versprechen sehr deutlich gewonnen. Nach britischem Verständnis hat dieses Argument einer unmittelbaren demokratischen Legitimation konkreter Wahlkampfpositionen hohes Gewicht. So ist beispielsweise nach einer bindenden Verfassungskonvention (*Salisbury Convention*) die Vetoposition des *House of Lords* gegenüber Gesetzentwürfen beschränkt, deren Einbringung im Wahlmanifest der bei Unterhauswahlen siegreichen Partei explizit angekündigt worden war (sog. *Manifesto Bills*). Abstrakter formuliert: Festlegungen des formellen Verfassungsrechts (Kompetenzen, Gesetzgebungsverfahren) haben zu wei-

44 *HM Government*, Scotland analysis (Fn. 43), Sections 3.20 f.; *S. Douglas-Scott*, How Easily Could an Independent Scotland Join the EU?, 5.7.2014, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2462227 (letzter Zugriff: 20.8.2015), S. 2 ff.; *H. Hofmeister*, Was bedeutet Schottlands Unabhängigkeit für die Mitgliedschaft in der EU?, in: *Europarecht* 48 (2013), S. 711 (713 f.); *K. Armstrong*, An independent Scotland in the European Union, in: *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 3 (2014), S. 181 (186 ff.); *R. Vaubel*, Secession in the European Union, in: *Economic Affairs* 33 (2013), S. 288 (295 f.); *Aikens*, Legal consequences (Fn. 37), S. 168 ff.; *Tierney*, Legal Issues (Fn. 21), S. 382 ff.

45 *K. Ewing*, The Law and the Constitution: Manifesto of the Progressive Party, in: *The Modern Law Review* 67 (2004), S. 734 (738); zur politischen Verortung entsprechender Verfassungskonzeptionen *Sydow*, Parlamentssuprematie (Fn. 10), S. 17 ff.

chen, wenn eine konkrete Sachfrage durch einen themenbezogenen Wahlkampf und einen entsprechenden Wahlausgang materiell vorentschieden ist.

Mit diesem Verfassungsverständnis wäre es nicht vereinbar gewesen, auf den Kompetenzbestimmungen des *Scotland Act* zu beharren. Die britische Regierung war gehalten, eine rechtlich unangreifbare Rechtsgrundlage für ein Unabhängigkeitsreferendum zu schaffen, und sie ist dieser Verfassungserwartung durch das *Edinburgh Agreement* nachgekommen. Das Changieren der Ebenen – Verfassungsrecht, Verfassungskonvention, Verfassungserwartung – ist nicht ungewöhnlich, sondern gerade ein Kennzeichen der ungeschriebenen britischen Verfassungsordnung. Die spanische Regierung agiert anders: Sie beruft sich auf die spanische Verfassung, um ein als bedrohlich eingeschätztes Unabhängigkeitsreferendum in Katalonien zu unterbinden. Die britische Regierung hatte allen Grund, die schottische Unabhängigkeitsbewegung für ebenso bedrohlich zu halten. Sie hat die Möglichkeiten der britischen Verfassung indes genutzt, um die Sprengkraft dieses Themas gerade durch ein Referendum zu entschärfen. Man müsste dies für den klügeren Weg halten, wenn nicht wenig später das nächste britische Referendum das gesamte Vereinigte Königreich reichlich ungeplant und mit einer etwas zufallsabhängigen Mehrheit in das Wagnis eines EU-Austritts gestürzt hätte.

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2014

Axel Tschentscher/Miriam Minder¹

I. Direkte Demokratie im Bund

Die Volksinitiative im Bund ist das direktdemokratische Instrument, das die größte Aufmerksamkeit in der politischen Diskussion beansprucht, weshalb sein Einsatz besonders aufmerksam verfolgt wird. Im Jahr 2014 gab es, entgegen häufig geäußerten Befürchtungen, keine merkliche Steigerung der Initiativfrequenz (1). Im Übrigen stand das Jahr nach der knappen Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar (50.3%), über die schon im letzten Landesbericht informiert wurde,² ganz im Lichte der kontroversen Umsetzungsdiskussion, die fast täglich die Medien beschäftigte und nach wie vor einen „politischen Ausnahmezustand“ darstellt (2).³ Auch das Verhältnis der Initiativen zum Völkerrecht stand weiterhin in der Diskussion – neuerdings im Zusammenhang mit einer „Selbstbestimmungsinitiative“, die dazu eine absolute Vorrangregel in die Verfassung schreiben möchte (3). Durch zwei Referendumsdrohungen sah sich zudem die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative in eine Sackgasse gedrängt (4). Schließlich gab die Analyse des Stimmverhaltens und der Stimmbeteiligung zu reden: Über deren Ergebnisse werden zunehmend Zweifel angemeldet, weil sich junge Erwachsene mit den klassischen Befragungsmethoden kaum noch erreichen lassen (5). Die Abstimmungsanalysen zur Praxis auf Bundesebene (6) stehen in ihrem empirischen Teil insofern derzeit unter einem Vorbehalt.

1 Wir danken *Sibylle Perler* und *Rahel Baumgartner* für die Unterstützung bei Erstellung des Landesberichts. Die im Landesbericht geäußerten Rechtsauffassungen geben unsere persönlichen Ansichten, nicht die Meinung der jeweiligen Arbeitgeber wieder.

2 *Axel Tschentscher/Miriam Minder*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2013, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2013, S. 175 (175 ff.).

3 So *Markus Häfliger*, Bundesrätliches Schattenboxen. Ein Jahr nach dem 9. Februar 2014 muss sich die Schweiz auf ein weiteres Jahr der Unsicherheit einstellen, in: *NZZ* vom 12.2.2015, S. 21.

1. Entwicklungstrends der Volksinitiative

a) Keine Steigerung der Initiativfrequenz

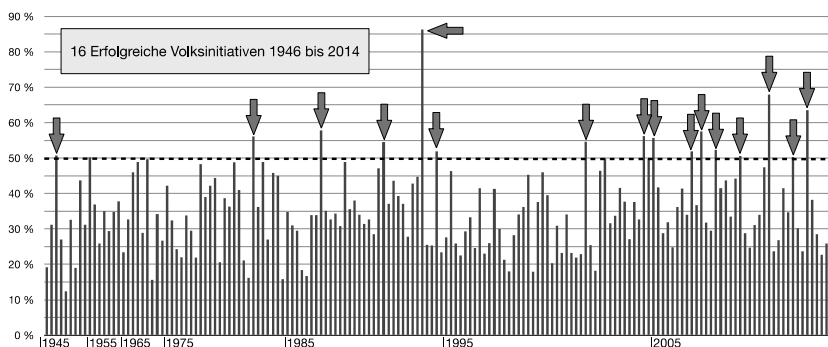
Das Jahr 2014 war ein Vorwahljahr und gehörte damit zu den Zeiträumen, bei denen die Gefahr besteht, dass Volksinitiativen als Mittel der Parteipolitik instrumentalisiert werden. Die organisierten Akteure besetzen dabei die öffentlich diskutierten Themen, sichern sich mit den Unterschriftensammlungen eine Dauerpräsenz und schärfen ihr politisches Profil. Insgesamt wurden 2014 im Bund allerdings nur zwölf Volksinitiativen neu lanciert, was genau dem Durchschnitt der Vorwahljahre aus den letzten drei Legislaturperioden entspricht (2006: 8, 2010: 16). Die doppelte Furcht vor dem inflationären Gebrauch des Instruments und vor seinem Funktionswandel zu einem Werkzeug der Parteien hat sich darum jedenfalls in diesem Jahr nicht bestätigt. Einzelne Parteien haben zudem bekundet, sie wollten darauf verzichten, die direkte Demokratie als Mittel zum Wahlkampf einzusetzen. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob solche guten Vorsätze im Wahljahr 2015 von einer Mehrheit der politischen Akteure befolgt werden. Immerhin lässt sich für die letzten drei Legislaturperioden in den Wahljahren jeweils eine deutlich höhere Zahl an neu lancierten Initiativen feststellen als in den Nichtwahljahren.⁴ Der Trend zum eher symbolischen Gebrauch des Instruments ist ungebrochen. So hat eine Gruppe Basler Kulturschaffender im Jahr 2014 unter dem Motto „echte Sicherheit statt Propaganda“ die Eidgenössische Volksinitiative „Zur Ausschaffung krimineller Männer“ lanciert, die den Text der Durchsetzungsinitiative der SVP (zur Durchsetzung ihrer Ausschaffungs-Initiative) statt auf Ausländer nunmehr auf alle Männer anwenden will und das Grundrecht auf Ausweisungsschutz (Art. 25 BV) zu diesem Zweck auf „Schweizerinnen“ beschränkt.⁵

4 Mittelwerte für die zwölf Jahre von 2003 bis 2014: 8.9 Neulancierungen in Nichtwahljahren, 13.3 Neulancierungen in Wahljahren.

5 Text unter [.../vi/vis457.html](http://vi.vis457.html), der mit einem neuen Art. 25 Abs. 1 BV beginnt: „Schweizerinnen dürfen nicht aus der Schweiz ausgewiesen werden. Für Schweizer und männliche Angehörige anderer Staaten gelten die folgenden Bestimmungen: [...]“. Zu den Argumenten: www.maenner-raus.ch.

b) Eher geringe Erfolgsaussichten im langjährigen Rückblick

Der unmittelbare Abstimmungserfolg bei Volksinitiativen tritt eher selten ein. Erfolge gibt es eher mittelbar, insbesondere wenn die Bundesversammlung durch ein Gesetzesprojekt die Idee der Initianten aufnimmt (sog. indirekter Gegenvorschlag). Obgleich in der Schweiz kein Teilnahmequorum gilt, war ein Erfolg an der Urne bisher nur schwer zu erreichen. In den Jahren seit dem Zweiten Weltkrieg haben dies nur 16 Volksinitiativen geschafft. Das sind weniger als 10% der zur Abstimmung gebrachten Initiativen. Im Mittel erreichten die Initiativen 35.3% Ja-Stimmen, wobei viele Einzelabstimmungen nur um die 25% oder weniger gewinnen konnten. Die folgende Grafik zeigt die 164 Abstimmungen seit 1946 mit Markierungen der 16 erfolgreichen Volksinitiativen.⁶



Dabei fällt auf, dass nur sechs dieser Erfolge bis in die 90er Jahre errungen wurden, zehn hingegen seit 2002. Gleichzeitig sieht man an den 10-Jahres-Zeiträumen, dass es nicht die Anzahl der Abstimmungen ist, die gegenüber den 80er und 90er Jahren stark zugenommen hat. Verändert hat sich vor allem die Erfolgsaussicht in jüngeren Jahren. Dieser Trend wird zusätzlich bestätigt, wenn man sich die Zeit vor 1945 vor Augen führt. In

6 1949: Rückkehr zur direkten Demokratie (50,7% Ja-Stimmen), 1982: Preismissbrauch (56,1%), 1987: Mooreschutz (57,8%), 1990: Atomkraft-Moratorium (54,5%), 1993: 1.-August-Feiertag (86,3%), 1994: Alpentransitverkehr (51,9%), 2002: UNO-Beitritt (54,6%), 2004: Verwahrung (56,2%), 2005: Gentechnik (55,7%), 2008: Unverjährbarkeit (51,9%), 2009: Minarettverbot (57,5%), 2010: Ausschaffung (52,3%), 2012: Zweitwohnungen (50,6%), 2013: Abzockerei (67,9%), 2014: Masseneinwanderung (50,3%), 2014: Pädophile (63,5%).

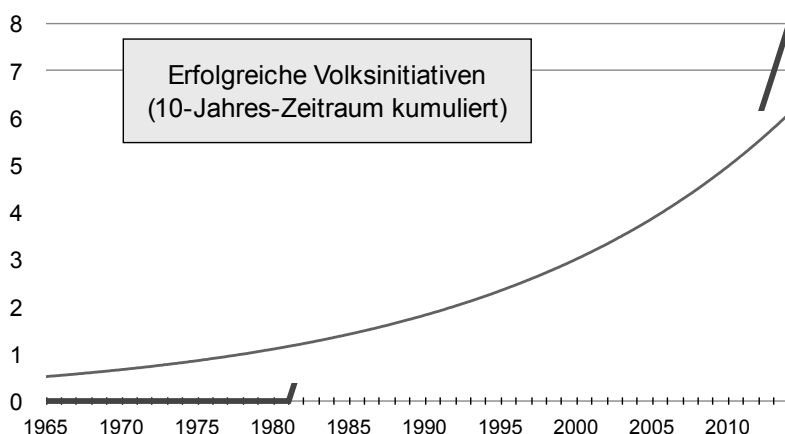
den 53 Jahren von 1893 bis 1945 errangen nur sechs Volksinitiativen eine Mehrheit.⁷ Sieht man insgesamt von den eher organisatorisch-technischen Abstimmungsthemen ab (Proporzwahl, Staatsvertragsreferendum, 1. August-Feiertag), so fallen zudem zwei der drei Volksinitiativen mit dem höchsten Ja-Stimmenanteil in die letzten Jahre (Abzockerei, Pädophile). Offenbar wird es immer leichter, hohe Prozentzahlen an der Urne zu erringen.

c) Merkliche Erhöhung der Erfolgsaussichten in jüngeren Jahren

Weil pro Jahr bisher nie mehr als zwei Abstimmungen erfolgreich waren, lässt sich der Effekt nicht ohne die Analyse von mehrjährigen Zeiträumen verdeutlichen. Rechnet man hingegen jeweils die Abstimmungserfolge der letzten 10 Jahre zusammen, so ergibt sich bei dem resultierenden Jahrgangsverlauf eine relativ gut sichtbare Entwicklung. Nach einem vorübergehenden Hoch in den 90er Jahren ist der kumulierte Erfolg in den letzten zehn Jahren auf einen bisher nie erreichten Wert gestiegen (Grafik). Auch wenn man die Vierjahreszeiträume der Legislaturperioden zugrunde legt, ergibt sich für die laufende Legislatur ein Rekord von vier angenommenen Volksinitiativen.⁸

7 1893: Schächtverbot (60,1%), 1908: Absinthverbot (63,5%), 1918: Proporzwahl des Nationalrats (66,8%), 1921: Staatsvertragsreferendum (71,4%), 1921: Spielbankenverbot (55,3%), 1929: Kursaalspiele (51,9%).

8 Dazu kritisch M. Häfliger, Schindluderei mit dem Volkswillen. Nie zuvor hat das Schweizervolk so viele Volksinitiativen angenommen wie in dieser Legislatur, in: NZZ vom 7.3.2015, S. 27. Die vier Initiativen sind die Zweitwohnungsinitiative (2012), die Abzocker-Initiative (2013), die Masseneinwanderungsinitiative (2014) und die Pädophileninitiative (2014).



d) Erleichterungseffekte durch das Internet

Die verbesserten Erfolgsaussichten der letzten Jahre fallen in eine Phase, in der die politische Kommunikation durch das Internet dynamisiert wird. Die Mobilisierung der Stimmbevölkerung mit Informationsseiten der Initianten, sozialen Medien und E-Mail-Verteilern wird dadurch tendenziell schneller und günstiger. Mussten früher die Unterschriftenbögen zentral gedruckt und verteilt werden, so kann heute jeder das Formular an zahlreichen Orten im Internet herunterladen, handschriftlich um Kanton und Gemeindezuordnung ergänzen und danach in der Familie oder Nachbarschaft herumreichen. Angesichts dieser erheblichen Erleichterungen, die ohne jede Gesetzesänderung bereits eingetreten sind, ist der Reformdruck zugunsten weiterer Internet-Vereinfachungen gering. Zwar gibt es eine Diskussion über die mögliche elektronische Beglaubigung von Unterschriften durch die Gemeinden. Bisher werden die Unterschriftenbögen von den Initianten per Post an die Gemeinden geschickt, was bei den knapp gescheiterten Referenden der SVP gegen die Doppelbesteuerungsabkommen zu möglicherweise entscheidenden Verzögerungen geführt hatte.⁹ Doch abgesehen von solchen Grenzfällen, die sich auch durch Änderungen der Fris-

⁹ A. Tschentscher/D. Blonski/R. Baumgartner, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2012, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2012, S. 151 (157 f.).

ten behandeln ließen, besteht kein dringender Bedarf, den Postversand durch eine Online-Beglaubigung oder gar Online-Unterschriftensammlung (E-Collecting) zu ergänzen. Das würde eine weitere Zentralisierung des Melderegisters erfordern,¹⁰ die schon bei den biometrischen Pässen zu erheblichem Widerstand geführt hatte. Der Bundesrat rangiert in seiner Strategie zur „Vote électronique“ darum das E-Voting seit langem vor dem E-Collecting.¹¹

e) Diskussion um E-Ballot und E-Voting

Von den faktischen Erleichterungseffekten zu unterscheiden sind die Versuche, ein E-Ballot und E-Voting zu etablieren, bei dem die demokratische Teilhabe ganz ohne Urnengang und Postverkehr realisiert wird. Für die durchschnittlichen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ist der Bedarf danach gering, kommen doch die Stimmunterlagen (Stimmrechtsausweis, Abstimmungsbüchlein, Zweiwegkuvert) bequem per Post ins Haus und lassen sich mit wenig Aufwand zurückschicken. Die Gruppe der Auslandsschweizerinnen hingegen würde vom E-Ballot stark profitieren. Weil nur wenige Wochen zwischen Versand und Rücksendung zur Verfügung stehen, genügt das bisherige Verfahren in manchen Staaten nicht, um überhaupt an der Abstimmung teilnehmen zu können.

Auf Bewilligung des Bundesrats an vierzehn Projektkantone werden in den Jahren 2015 und 2016 die meisten Auslandsschweizer per E-Ballot abstimmen und per E-Voting wählen können. Weil die einwohnerstarken Kantone Zürich, Bern, Genf und Basel-Stadt zu diesem Kreis gehören, erreicht das Projekt bereits jetzt etwa 99.000 der 142.000 schweizerischen Stimmberechtigten im Ausland.¹² Die schon bisher aktiven Pionierkantone Genf und Neuenburg sowie fünf weitere Kantone (Solothurn, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau) dürfen ab 2016 zusätzlich auch ihren in-

10 Vgl. N. Braun Binder, Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting), in: ZSR 133 (2014), I, S. 539-557 (551).

11 Vgl. die Stellungnahme zur Motion Fehr vom 18.12.2008: <http://www.bk.admin.ch/aktuell/media/03238/index.html?lang=de&msg-id=56483>. Die Strategie „Vote électronique“ wird seit 2000 schrittweise umgesetzt.

12 Bundeskanzlei (Hrsg.), Informationen zur Vote électronique beim Urnengang vom 8. März 2015, <http://www.bk.admin.ch/aktuell/media/03238/index.html?lang=de&msg-id=56483>. Weitergehende Informationen: <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/index.html?lang=de>.

ländischen Kantonsbürgern die elektronische Abstimmung in Bundesanlässen anbieten – vorerst beschränkt auf die Hälfte der Stimmberechtigten. Die Zustimmung zu diesem Verfahren ist bisher ungebrochen, weil es technisch gelungen ist, eine individuelle Verifizierbarkeit der Stimmabgabe einzurichten und weil bei bisherigen Probeläufen keine Probleme aufgetreten sind.

2. Korrektur des Volkswillens? – Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

Das Jahr 2014 stand nach der knappen Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar ganz unter dem Eindruck der kontroversen Umsetzungspläne. Der Umsetzungszeitraum von drei Jahren, den die Initiative in den Übergangsbestimmungen festlegt (Art. 197 Ziff. 9 BV), ist dabei gleichzeitig zu kurz und zu lang. Für eine vorsichtige Auslotung der Spielräume im Freizügigkeitsabkommen reichen drei Jahre nicht. Andererseits sind drei Jahre der Unsicherheit eine zu lange dauernde Belastung für die Wirtschaft, die schon jetzt einen Investitionsrückgang verzeichnet. Die Vorschläge des Bundesrats haben darum notwendig Kompromisscharakter (a). Radikaler verhält es sich mit dem Vorstoß, die Abstimmung mit einem direktdemokratischen Gegenakt wieder aufzuheben (b-d). Die im Moment besten Aussichten auf Umsetzung hat der Vorschlag, Kontingente nur aufschiebend bedingt durch eine Schutzklausel einzuführen (e).

a) Aktuelle Umsetzungspläne des Bundesrats

Am 11. Februar 2015, also fast genau ein Jahr nach der Abstimmung, hat der Bundesrat sein Umsetzungskonzept für die Initiative offiziell vorgestellt. Formeller Anlass war die Eröffnung der Vernehmlassung über die Umsetzungsgesetzgebung. Inhaltlich nimmt der Bundesrat die Initiative beim Wort und will für alle Ausländergruppen, einschließlich der EU/Efta-Bürger, jährliche Höchstzahlen und Kontingente festlegen (Art. 121a Abs. 2 und 3 BV). Weil das mit dem bilateralen Freizügigkeitsabkommen unvereinbar ist, schlägt der Bundesrat hier Neuverhandlungen vor, wie es ebenfalls in der Initiative vorgesehen war (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 BV). Dieser Plan ist wenig realistisch, denn die EU hat sich zwar jüngst zu „Konsultationen“ bereit erklärt, dabei aber mehrfach betont, dass sie we-

der über Kontingente noch über Inländervorrang zu verhandeln bereit sei. Für den absehbaren Fall des Scheiterns hat der Bundesrat bisher keine alternative Planung bekannt gegeben. Insgesamt ist die Umsetzung damit so offen wie vor einem Jahr.

Mit einer möglichen Kündigung des Freizügigkeitsabkommens stünde das gesamte Vertragspaket der Bilateralen I auf dem Spiel, weil die Verträge untereinander durch eine sog. *Guillotine-Klausel* verbunden sind: Wird ein Vertrag aus dem Paket gekündigt, fallen automatisch auch alle anderen Verträge dahin. Bei einem Scheitern der Verhandlungen dürfte darum die Bundesversammlung mehrheitlich eher zu einer Umsetzung neigen, die das verhindert, selbst wenn damit der Wortlaut der Initiative verletzt wird. Wegen der unvollständigen Verfassungsgerichtsbarkeit hätte das Parlament insoweit auch das letzte Wort, denn für das Bundesgericht sind Bundesgesetze selbst dann maßgeblich, wenn sie gegen die Verfassung verstoßen (Art. 190 BV). In diesem Fall droht allerdings ein Referendum der SVP, so dass die Frage letztlich noch einmal in konzentrierter Form vor das Volk käme. Dieselbe Stoßrichtung, nur schneller, verfolgt die „Rasa“-Initiative:

b) Die „Rasa“-Korrekturinitiative

Die im Dezember 2014 lancierte Initiative „Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten“ („Rasa“-Initiative) besteht nur aus einem einzigen Wort: „Aufgehoben“. Es ist nach dem Willen der Initianten unter Art. 121a BV zu setzen und würde damit die Masseneinwanderungsinitiative rückgängig machen. Die spontane Reaktion in der Schweiz war überwiegend durch Unverständnis und Ablehnung gekennzeichnet.¹³ Zwar gibt es auch andere Vorschläge, mit denen das Volk *de facto* über den problematischen Kern der Masseneinwanderungsinitiative erneut abzustimmen hätte – etwa, wenn in einem referendumpflichtigen Bundesbeschluss die Nichtkündigung der bilateralen Verträge nach Ablauf der dreijährigen Umsetzungsperiode festgestellt wird. Dass man aber erklärtermaßen die Gesamtheit der Abstimmung rückgängig machen will, wird überwiegend als Geringschätzung gegenüber dem

13 S. Hehli, Die Initiative, auf die niemand gewartet hat. Das Bürgerkomitee Rasa will den Volksentscheid vom 9. Februar rückgängig machen – alle Parteien winken ab, in: NZZ vom 2.12.2014, S. 9.

Volkswillen und als unvereinbar mit dem Prinzip der direkten Demokratie angesehen.

c) Frühere Abstimmungskorrekturen

Bei genauerer Betrachtung ist der „Rasa“-Vorstoß allerdings weniger neu als er aktuell empfunden wird. Es gab in der Vergangenheit durchaus Volksabstimmungen, die gleich durch Gegenhandlungen konterkariert wurden. So hat man das Volk nach der knappen Ablehnung der Totalrevision der Bundesverfassung am 12. Mai 1872 (49,5% Ja-Stimmen) bereits am 19. April 1874, also weniger als zwei Jahre später, nochmals dazu aufgefordert, diesmal mit durchschlagendem Erfolg (63,2%). Die Revision des alten Konjunkturartikels aus dem Jahr 1947 wurde zwar am 4. Oktober 1974 vom Volk mehrheitlich angenommen (52,8%), scheiterte aber am Ständemehr und kam drei Jahre später nach erneuter Abstimmung zur Geltung (7. Oktober 1977, 68,4%).

Die bisher deutlichste Aufhebung eines Volksentscheids fand 1980 zur Frage der Sommerzeit statt. Für deren Einführung hatte das Parlament am 24. Juni 1977 ein Zeitgesetz erlassen. Fünf jungen Kleinbauern aus dem Zürcher Oberland gelang es, ohne Geld, ohne Erfahrung und anfänglich noch ohne Unterstützung von Verbänden und Parteien in nur drei Monaten mehr als 80.000 (statt der erforderlichen 50.000) Unterschriften gegen die „unnatürliche“ Zeitumstellung zu sammeln. Das Referendum führte am 28. Mai 1978 zum Scheitern des Gesetzes (47,9% Ja-Stimmen), maßgeblich getragen durch die ländlichen Kantone. Im Frühling 1980 wurde die Schweiz dadurch zur Zeitinsel in Europa. Die Bahn fuhr nach einem Notfahrplan. Grenzgänger arbeiteten in Sonderschichten, soweit die schweizerischen Betriebe nicht ohnehin intern die europäische Sommerzeit einführten. Obwohl diese Entwicklung bereits ein Jahr zuvor absehbar war, weigerte sich der Nationalrat aus Respekt vor dem Volkswillen, das Referendum durch ein neuerliches Zeitgesetz zu konterkarieren. Erst als die negativen Folgen des Abseitsstehens für die Bevölkerung überdeutlich geworden waren, erteilte das Parlament dem Bundesrat am 21. März 1980 in Art. 2 Abs. 1 des Zeitgesetzes nochmals die Kompetenz, die Sommerzeit zur „Übereinstimmung mit benachbarten Staaten“ einzuführen. Gegen dieses zweite Gesetz versuchte der damals noch junge SVP-Politiker und spätere Bundesrat *Christoph Blocher*, wiederum das Referendum zu ergreifen, was aber bereits im Sammelstadium scheiterte.

In jüngster Zeit bildet die gescheiterte Reform der Volksrechte ein Beispiel für organisierte Gegenakte durch nochmalige Volksabstimmung.¹⁴ Zunächst wurde eine allgemeine Volksinitiative eingeführt (9. Februar 2003, 70,4% Ja-Stimmen), um auf Bundesebene einen Weg zu eröffnen, politische Anliegen direkt auf Gesetzesstufe statt nur per Verfassungsänderung einzubringen. In den Kantonen besteht die Gesetzesinitiative bereits seit langem. In Kraft gesetzt wurde die Reform aber nie, denn der bundesrätliche Entwurf eines Ausführungsgesetzes scheiterte im Parlament an der Komplexität des Verfahrens. Mit dem Bundesbeschluss über den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, der als Paradebeispiel eines politischen Elitenkonsenses gilt,¹⁵ wurde die beabsichtigte Erweiterung der Volksrechte dann wenige Jahre später zurückgenommen – wiederum mit deutlicher Zustimmung des Volkes (27. September 2009, 67,9%).

d) Demokratische Legitimation von Korrekturen

Welche Leitlinien folgen daraus für die Frage, ob es demokratisch legitim ist, einen Volksentscheid wenig später noch einmal zur Abstimmung zu stellen? Einen Hinweis auf Kriterien gibt das Phänomen, dass die bisherigen Neuabstimmungen das Ergebnis tatsächlich jeweils umkehren konnten und der Volkswille dabei regelmäßig sehr klar zum Ausdruck kam. Die Abstimmungswiederholung dient in diesen Fällen als eine Art *Fehlerkorrektur für einen Entscheidungsirrtum*. Die politischen Akteure sind sich sicher, dass das Volk nach neuerem Erkenntnisstand den ursprünglichen Entscheid nicht weiterverfolgen möchte. Dazu hilft es, wenn der Ursprungsentscheid knapp gefällt wurde (Totalrevision) oder nur am Ständemehr scheiterte (Konjunkturartikel). Wichtiger jedoch ist, dass sich seit dem Entscheid die politische *Erkenntnislage grundlegend geändert* hat, etwa, weil die internationale Politik definitiv einen anderen Weg ging (Sommerzeit in ganz Europa) oder die Umsetzung absolut unpraktikabel er-

14 Dazu A. Tschentscher/D. Blonski, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2009/10, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, 2011, S. 169 (169 ff.).

15 T. Milic/S. Kuster/T. Widmer, Bundesbeschluss vom 19.12.2008 über den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, VOX-Analyse, hrsgg. von gfs.bern, 2009, S. 21 (21).

schien (allgemeine Volksinitiative). Der ursprüngliche Volksentscheid untersteht gewissermaßen einer *clausula rebus sic stantibus*, wodurch die Bindung in Fällen gänzlich gewandelter Rahmenbedingungen ausnahmsweise entfällt.

Bei der Masseneinwanderungsinitiative gibt es Anzeichen, dass beide Legitimationsindikatoren, Entscheidungsirrtum und Grundlagenänderung, kumulativ vorliegen könnten. Einerseits haben die Reaktionen der EU auf das Neuverhandlungsbegehren der Initiative inzwischen gezeigt, dass die bilateralen Verträge wohl nicht fortgesetzt werden können, wenn die Schweiz auf einer wortgetreuen Umsetzung der Initiative beharrt. Die Initianten waren im Abstimmungskampf noch von einem Verhandlungsspielraum ausgegangen. Eine klare Mehrheit der Bevölkerung legt Wert auf das Festhalten am bilateralen Weg.¹⁶ Und andererseits stellt sich die Umsetzung als außerordentlich teuer und umständlich dar. Erste Hochrechnungen zeigen, dass mindestens 500 Franken an administrativen Mehrkosten pro Kontingentarbeitsplatz zu veranschlagen sind. Zudem fordern immer neue Gruppen für ihre Bereiche Ausnahmen: Wirtschaft und Medizin für „Mangelberufe“, Universitäten für Forschungsprojekte, Behörden für Familiennachzug. Wenn sich die Erkenntnislage in dieser Richtung weiter festigen sollte, könnte es durchaus sein, dass die öffentliche Meinung insgesamt hinreichend deutlich gegen die Masseneinwanderungsinitiative kippt, um einen neuen Fall von „Fehlerkorrektur“ anzunehmen. Ein relativ klarer Volkswille zugunsten der bilateralen Verträge lässt sich schon jetzt dem Ergebnis der Ecopop-Initiative entnehmen (unten 6.a). Es dürfte darum kein Zufall sein, dass die „Rasa“-Initiative gleich nach dem deutlichen Nein zur Ecopop-Initiative lanciert wurde.¹⁷

e) Die Schutzklausel-Variante

Um die Jahreswende wurde in den Medien der Vorschlag einer Schutzklausel-Regelung präsentiert, die im Ergebnis eine „Light“-Variante der

16 P. Sciarini/A. Nai/S. Lanz, Vorläufige Analyse der Abstimmung vom 30. November 2014. Vox-Analyse, hrsgg. von gfs.bern, 2015, S. iv; ausführlich auch P. Holenstein, Skeptische Junge, kritische Romands. Bisher umfassendste Umfrage zeigt: Schweizer wollen bilaterale Verträge mehrheitlich nicht antasten, in: NZZaS vom 22.3.2015, S. 10 f.

17 Hehli, Initiative (Fn. 13), S. 9.

Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative darstellt und inzwischen vom Wirtschaftsdachverband Economiesuisse offiziell befürwortet wird. Den Anfang machte eine Publikation des heutigen ETH-Professors und früheren Spezialisten für internationale Verhandlungen des Bundesrates *Michael Ambühl*. Er schlug in der Rubrik „Meinungen & Debatte“ der NZZ kurz vor Weihnachten vor, gegenüber der EU die Personenfreizügigkeit im Prinzip aufrecht zu erhalten, doch eine unilateral anzurufende Beschränkungsmöglichkeit einzuführen, falls „ernsthafte soziale, ökologische, ökonomische oder politische Schwierigkeiten aufträten“.¹⁸ Für die EU sollte der Vorschlag dadurch akzeptabel werden, dass der Eintritt der Bedingung berechenbar gehalten wird. Sie ist nur erfüllt, wenn über den zurückliegenden Dreijahreszeitraum betrachtet die prozentuale Nettomigration in der Schweiz den Mittelwert der EU/Efta-Staaten um die zweifache Standardabweichung übersteigt. Nach Eintritt dieser Bedingung sei die Schweiz nach angemessener Konsultation der EU/Efta frei, ausnahmsweise und vorübergehend Kontingente einzuführen, bis der Schwellenwert wieder gewahrt ist.

Der Vorschlag wurde wenig später durch eine ausführliche Stellungnahme des Wirtschaftsministers auf die politische Ebene gehoben.¹⁹ Inhaltlich macht sich diese Variante den Umstand zunutze, dass die Schweiz im europäischen Quervergleich einen besonders hohen Ausländeranteil und eine besonders hohe Immigrationsrate aufweist. Rechnet man die Formel für die letzten fünf Jahre durch, so wären von den 32 EU/Efta-Staaten außer der Schweiz nur Luxemburg, Liechtenstein, Zypern und Norwegen zeitweise berechtigt gewesen, eine solche Schutzklausel anzurufen. Man könnte darum in den Verhandlungen mit der EU geltend machen, dass weder das Prinzip der Freizügigkeit aufgegeben noch eine Einzelbegünstigung für die Schweiz geschaffen wird. Weil Schutz- oder Ventilklauseln auch in anderen Abkommen bestehen (Landwirtschaftsabkommen, bisheriges Freizügigkeitsabkommen, Landverkehrsabkommen, Schengener As-

18 *M. Ambühl/S. Zürcher*, Eine Schutzklausel bei der Zuwanderung. Wie lassen sich die Schweizer Verfassung und die Personenfreizügigkeit vereinbaren? Eine klar definierte Schutzklausel könnte als Ausweg dienen, in: NZZ vom 22.12.2014, S. 13.

19 NZZ am Sonntag vom 11.1.2015, S. 12, mit dem Titel: „Eine Formel für die Zuwanderung. Bundesrat Johann Schneider-Ammann macht Werbung für eine Schutzklausel zur Steuerung der Zuwanderung. Die Idee stammt von alt Staatssekretär Michael Ambühl“.

soziierungsabkommen) und beispielsweise auch von Spanien schon erfolgreich angerufen wurden,²⁰ sind sie als Instrumente jedenfalls nicht von vornherein verpönt. Innenpolitisch hilft der relativ technokratische Ansatz eines berechneten Schwellenwertes, die Emotionen aus der Debatte zu nehmen, die gerade bei Migrationsfragen dominant zu werden drohen. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass die Schutzklausel-Variante eine klare Mehrheit der Stimmbevölkerung überzeugt.²¹

3. Vorrang des Völkerrechts – Die „Selbstbestimmungsinitiative“ der SVP

Nach langen Vorarbeiten, die bereits 2014 zu heftigen Diskussionen führten,²² hat die SVP gegen den Widerstand der anderen Parteien die Eidgenössische Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“ lanciert.²³ Sie verfolgt damit drei Ziele: Erstens will sie den Vorrang jeder Volksinitiative vor völkerrechtlichen Verpflichtungen einführen, indem sie den bisherigen Art. 5 Abs. 4 BV („Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.“) um einen neuen Satz ergänzt: „Die Bundesverfassung steht über dem Völkerrecht und geht ihm vor, unter Vorbehalt der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.“ Weil die Vorrangregel laut neuer Übergangsbestimmung „für alle bestehenden und künftigen“ Normen gelten soll, wäre damit gleichzeitig die Pflicht der Behörden klar gestellt, die früher angenommenen völkerrechtswidrigen Initiativen, insbesondere die Ausschaffungsinitiative und die Minarettverbotsinitiative, ungemildert anzuwenden. Eine eventuell nötige Kündigung der völkerrechtlichen Verträge muss dabei nach dem Willen der Initianten in Kauf genommen werden (neuer Art. 56a Abs. 2 BV). Zweitens wird die Massgeblichkeit des Völkerrechts auf referendumspflichtige Verträge be-

20 C. Tobler, Aktuelle und mögliche Schutzklauseln, in: NZZ vom 19.1.2015, S. 17.

21 Hollenstein, Skeptische Junge (Fn. 16), S. 11: Umfrage ergibt 67% Zustimmung für eine „flexible Umsetzung mit Zuwanderungsstopp“.

22 Dazu m.w.N. Walter Kälin/Stefan Schlegel, Schweizer Recht bricht Völkerrecht? Szenarien eines Konflikts mit dem Europarat im Falle eines beanspruchten Vorranges des Landesrechts vor der EMRK, Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) vom April 2014, www.skmr.ch/de/skmr/geschaeftsstelle/news/schweizer-recht-voelkerrecht.html.

23 Einreichung am 24.2.2015, Unterschriftensammlung ab 10.3.2015 bis längstens 20.9.2016, Wortlaut unter [.../vi-vis460.html](http://www.vi-vis460.html) sowie BBl 2015 1965.

schränkt, wodurch insbesondere die EMRK normativ abgewertet wird.²⁴ Und drittens will die SVP mit der Initiative die geplante institutionelle Reform im Verhältnis zur EU blockieren.²⁵

Die SVP überholt sich in der Sequenz ihrer Volksinitiativen dadurch inhaltlich selbst. Sie will in der von der Bundesversammlung inzwischen großmehrheitlich abgelehnten Durchsetzungsinitiative ebenfalls den Vorrang der Verfassung vor widersprechendem Völkerrecht klarstellen – allerdings beschränkt auf die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative.²⁶ Eine solche isolierte Vorrangregel hatten zuvor bereits die privaten Initianten der (gescheiterten) Todesstrafeninitiative beabsichtigt.²⁷ Mit der neuen Initiative soll das Verhältnis zwischen Volksinitiative und Völkerrecht nun ein für alle Mal festgeschrieben werden. Ausgangspunkt für das Bedürfnis der SVP nach dieser Klarstellung war ein *obiter dictum* des Bundesgerichts, nach dem ein Anwendungsvorrang des Völkerrechts gegenüber der Bundesverfassung (Art. 190 BV) die zukünftige Umsetzung völkerrechtswidriger Initiativen durch die Gerichte und Behörden praktisch verhindert.²⁸

Die normative Breitenwirkung der „Selbstbestimmungsinitiative“ dürfte sich eher als Schwäche erweisen. Während die Durchsetzung der Ausschaffung dem Volk ein klar umrissenes Sachprofil und ein begrenztes völkerrechtliches Risiko bieten konnte, enthält die neue Initiative ein sachlich unbegrenztes, eher rechtstechnisches Thema, das erst über Begriffe wie „fremde Richter“ und „Selbstbestimmung“ auf die emotionale Ebene gehoben wird. Gleichzeitig entsteht dadurch für die Schweiz ein großes Risiko, die Europäische Menschenrechtskonvention kündigen zu müssen

24 Einschub in Art. 190 BV: "... Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat".

25 Hans-Ueli Vogt, Selbstbestimmung stärken, in: SVP (Hrsg.), Extrablatt, verteilt an alle Haushalte, März 2015, S. 3.

26 Eidgenössische Volksinitiative ‚Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)‘, .../vi/vis433.html: „Die Bestimmungen über die Landesverweisung und deren Vollzugsmodalitäten gehen dem nicht zwingenden Völkerrecht vor.“ Zu dieser Initiative Tschentscher/Blonski/Baumgartner, Landesbericht 2012 (Fn. 9), S. 155 ff.

27 Eidgenössische Volksinitiative ‚Todesstrafe bei Mord mit sexuellem Missbrauch‘, .../vi/vis392.html: „[...] anders lautende Staatsverträge kommen nicht zur Anwendung.“ Dazu Tschentscher/Blonski, Länderbericht 2009/10 (Fn. 14), S. 173 ff.

28 Dazu im Detail Tschentscher/Minder, Landesbericht 2013 (Fn. 2), S. 187 ff.

und damit in Europa völkerrechtlich ins Abseits zu geraten. Unter diesen Umständen könnte es schwierig werden, die nötigen Unterschriften zu sammeln. Bei der Durchsetzungsinitiative war das der SVP in der Rekordzeit von nur 157 Tagen gelungen, ähnlich wie früher bei der Ausschaffungsinitiative (220 Tage) und der Masseneinwanderungsinitiative (203 Tage). Helfen wird wahrscheinlich der anstehende Wahlkampf sowie der Umstand, dass die SVP erhebliche Ressourcen einzusetzen bereit ist. So hat sie am 20. März 2015 ein „Extrablatt“ mit 16 Zeitungsseiten an alle Haushalte verteilen lassen, in dem titelseitig zum Ausfüllen des beigelegten, portofrei rückzusendenden Unterschriftenbogens aufgerufen wird. Solche Extrablätter sind bei großer Auflage sehr viel günstiger als bei kleinen, so dass sie die finanzstarken Akteure überproportional begünstigen.²⁹

4. Doppelte Referendumsgefahr – Kompromiss bei der Zweitwohnungsinitiative

Die im März 2012 angenommene Zweitwohnungsinitiative stand in ihrer parlamentarischen Umsetzung vor der doppelten Referendumsdrohung der Bergkantone einerseits und der Umweltschützer andererseits. In einer ersten Konkretisierungswelle hatte der Ständerat im Interesse der Bergkantone immer neue Sonderregelungen mit Ausnahmecharakter vorgeschlagen. Damit verschob sich die Referendumsgefahr einseitig auf die Seite der umweltpolitisch motivierten Initianten der Stiftung „Helvetia Nostra“. Deren Sprecherin hat im März 2015 zusammen mit dem SVP-Fraktionsführer im Nationalrat einen Kompromiss erarbeitet, der bereits eine breite Mehrheit der großen Kammer erhalten hat und voraussichtlich auch im Ständerat akzeptiert wird. Er dürfte dann mit einem Referendum der Berggebiete kaum noch anzugreifen sein.

Nach dem Kompromiss soll der Ständerat auf drei gewichtige Aufweichungen der Zweitwohnungsinitiative verzichten. So genügt es für eine ausnahmsweise Baubewilligung zukünftig nicht mehr, dass neue Zweit-

29 Vgl. *Simon Gemperli*, Kampf der Extrablätter. SVP contra Amnesty, in: NZZ vom 21.3.2015, S. 13: Gedruckte 4.1 Millionen kosten die SVP inkl. Verteilung an 3.6 Millionen Privathaushalte nur 900.000 CHF (0.22 CHF pro Exemplar), während Amnesty International auf der Gegenseite für den reinen Druck von 140.000 Exemplaren bereits 23.000 CHF zahlt (0.16 CHF) und die selektive Verteilung selbst vornehmen muss.

wohnungen auf einer Online-Plattform pro forma zur Vermietung angeboten werden (Plattform-Wohnungen). Auch sollen nur „ortsbildprägende“, nicht aber alle „erhaltenswerten“ Gebäude in Zweitwohnungen umgewandelt werden dürfen. Und schließlich dürfen Hotels, die nicht mehr rentieren, maximal zu 50% in Zweitwohnungen umgewandelt werden, nicht mehr zu 100%. Gegen diesen Kompromiss stemmen sich nur noch zwei Fraktionen im Nationalrat, die den besonders betroffenen Berggebieten spezifisch zugeordnet werden können: die CVP-Fraktion für das Wallis und die BDP-Fraktion für Graubünden.

Für das Verfahren der Umsetzung und für die parlamentarischen Abläufe im Allgemeinen ist ein solcher Befreiungsschlag aus einer absehbaren Blockade der beiden Kammern eine große Ausnahme. Normalerweise stellt sich die erstberatende Kammer (Erstrat, in dieser Sache der Ständerat) auf die bekannten Bedenken des Zweitrats ein und leistet kompromissorientierte Vorarbeit. Dann sind nur noch Feinkorrekturen im Differenzbereinigungsverfahren zwischen den Kammern nötig. Bei der Frage, wie sich die Plafonierung der Zweitwohnungen auf 20% umsetzen lassen soll, war die Polarisierung indes so stark, dass ein Kompromiss im normalen Verfahrensgang unwahrscheinlich wurde. Die Vertreter der Berggebiete steuerten sogar auf eine Zuspitzung durch Dringlicherklärung hin, bei der dann die Ausnahmeregelungen ungeachtet eines Referendums sofort in Kraft getreten wären (Art. 165 Abs. 1 BV). Von diesem Instrument macht die Bundesversammlung bisher nur sehr selten Gebrauch.³⁰ Meist beschränkt man sich auf Vorhaben, die anerkanntermassen dringlich und inhaltlich unstrittig sind (z.B. al-Kaida- und IS-Verbote, Maßnahmenpaket zur Frankenstärke 2011) und dann in der Regel auch kein nachträgliches Referendum auslösen.³¹

5. Stimmbeteiligung – Rechtsrahmen und Auseinandersetzung um Empirie

In der Schweiz wird auf Quoren entweder ganz verzichtet oder sie liegen im internationalen Vergleich sehr niedrig. Die Unterschriftenzahl für Volksinitiativen (100.000 innerhalb von 18 Monaten) entspricht heute

30 Seit 2000 bei 29 Bundesgesetzen; Zählung gemäß NZZ vom 28.2.2015, S. 9.

31 Ausnahme: Dringliche Änderung des Asylgesetzes vom 28.9.2012; BBl 2012 5359.

noch 1,91% der Stimmberechtigten, diejenige für Referenden gegen Bundesgesetze (50.000) nur 0,96%. Die Kantone sind sehr frei, für ihren Zuständigkeitsbereich abweichende Regeln zu etablieren. Der Homogenitätsgehalt, den das Gewährleistungsverfahren für die Kantonsverfassungen fordert (Art. 51 Abs. 1 BV), beschränkt sich auf die Direktwahl des Kantonsparlaments und das Initiativrecht für Verfassungsrevisionen. Ein fakultatives Gesetzesreferendum ist nicht vorgeschrieben, aber überall realisiert. Als Rechtsrahmen hat das Bundesgericht dazu festgehalten, dass ein Kanton, wenn er ein Referendum einführt, dieses nicht von „prohibitiven Voraussetzungen“ abhängig machen dürfe. Den Fall eines 10%-Unterschriftenquorums mit einer Sammelfrist von 30 Tagen hatte das Gericht dabei noch als verfassungskonform eingestuft.³²

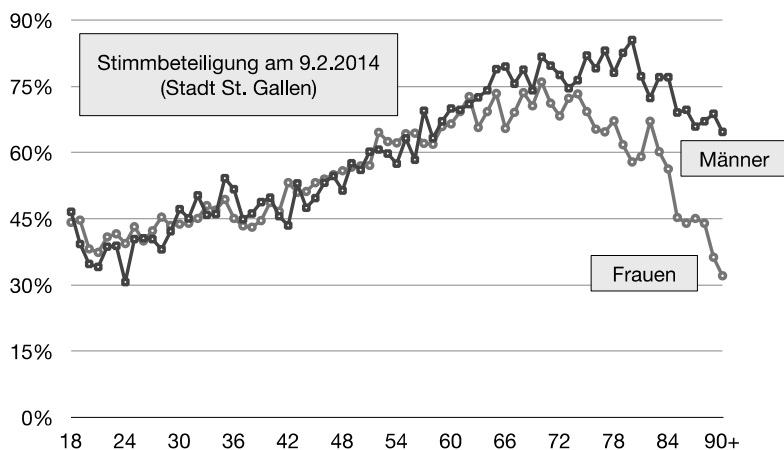
Ein Quorum für die Gültigkeit oder den Erfolg von Abstimmungen gibt es in der Schweiz nicht. Es genügt die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wobei leere und ungültige Stimmen unberücksichtigt bleiben. Eine niedrige Stimmbeteiligung ändert an der rechtlichen Relevanz der Abstimmung darum nichts. Tatsächlich liegt die Stimmbeteiligung selbst in wichtigen Fragen häufig unter 50%. Für die Volksinitiativen im Bund beträgt der Mittelwert für den Zeitraum 1946 bis heute 46,1%.

Bei der Verteilung der Stimmbeteiligung nach Geschlecht und Alter ist man bisher meist davon ausgegangen, dass Jüngere weniger aktiv sind und Frauen im Durchschnitt seltener an die Urne gehen. Diese Annahmen wurden jüngst erschüttert, nachdem die VOX-Analyse für die wichtige Abstimmung zur Masseneinwanderungsinitiative vom 9. Februar 2014 ergeben hatte, in der Altersgruppe der 18- bis 29-jährigen Stimmberechtigten hätten nur 17% an der Abstimmung teilgenommen.³³ Dieser sensationell niedrige Wert wurde innerhalb der Politikwissenschaften sofort in Zweifel gezogen und hat eine Grundsatzdiskussion über die Berechnung der Beteiligungswerte ausgelöst. Es gibt nämlich keine gesamtschweizerische Erhebung über die tatsächliche Abstimmungsaktivität, sondern nur sehr wenige Gemeinden erfassen die Stimmrechtsausweise bei der Abstimmung und verfügen so über genauere Daten. Unter diesen ragt die Stadt St. Gallen heraus, weil sie seit 2010 systematisch die Basisdaten Alter, Geschlecht

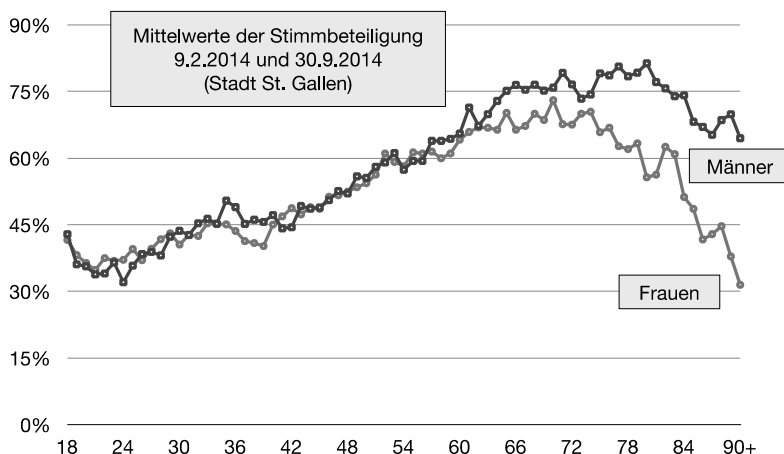
32 BGE 140 I 58 (Urteil 1C_705/2013 vom 13. Dezember 2013) – Fakultatives Referendum Aarau.

33 *Pascal Sciarini/Alessandro Nai/Anke Tresch*, Analyse der Eidgenössischen Abstimmung vom 9. Februar 2014, VOX-Analyse, hrsgg. von gfs.bern, 2014, S. 15.

und Konfession bei der Abstimmung registriert. Für die Abstimmung am 9. Februar 2014 ergibt sich daraus das folgende Stimmbeteiligungsprofil:



Jedenfalls für diese Stadt lässt sich darum sagen, dass in der Altersgruppe der 18- bis 29-Jährigen etwa 40% an der Abstimmung teilgenommen haben – mehr als doppelt so viele wie vom GfS-Forschungsinstitut in Bern bei der VOX-Analyse für die Gesamtschweiz errechnet. Der Befund bleibt praktisch unverändert, wenn man die Mittelwerte über mehrere Abstimmungen bildet:



Die Berner Forscher haben der Kritik entgegen gehalten, dass sich eine einzelne urbane Bevölkerungsgruppe nicht auf die gesamte Schweiz hochrechnen lasse. Gleichwohl bleibt ein erhebliches Unbehagen gegenüber der Methode der VOX-Analysen. Hochgerechnet wird dabei eine als repräsentativ angesehene Stichprobe, die mit mehreren Zufallsfaktoren arbeitet, aber zwei Nachteile hat. Erstens berücksichtigt sie nur Personen mit Eintrag im elektronischen Telefonverzeichnis der Swisscom, das aber auf Haushalte mit Festnetztelefon beschränkt ist und nicht solche mit reinem Mobiltelefon erfasst. Gerade junge Haushalte verzichten aber zunehmend auf einen Festnetzanschluss. Und zweitens beträgt die Verweigerungsquote bei den Interviews regelmäßig über 80%. Bei den wenigen Personen, die eine telefonische Befragung über sich ergehen lassen, dürfte eine überdurchschnittlich geduldige Grundhaltung gegenüber den allgemein als störend empfundenen Anrufen vorhanden sein. Es zeigt sich auch, dass die tatsächlich Interviewten regelmäßig die Stimmbeteiligten erheblich überrepräsentieren (24% in der jüngsten verfügbaren VOX-Analyse).³⁴ Durch verschiedene Gewichtungsfaktoren soll dem Rechnung getragen werden. Nach der Kritik über die VOX-Analyse werden neuerdings auch die Stimmregisterdaten aus dem Kanton Genf, der Stadt St. Gallen und einer Auswahl aus Gemeinden des Kantons Tessin gewichtet.³⁵ Gleichwohl bleibt eine Unsicherheit hinsichtlich der Verlässlichkeit der bisherigen Analysen.

Die mehrjährigen Stimmregistrauswertungen aus den Gemeinden St. Gallen und Bolligen haben ergeben, dass 80% der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger jedenfalls gelegentlich zur Urne gehen.³⁶ Insgesamt lassen sich daraus hypothetisch drei Grundannahmen ableiten: Erstens ist die tatsächliche Stimmbeteiligung bei den 18- bis 29-Jährigen am niedrigsten, wobei auch in dieser Gruppe die Zahl der beharrlichen Stimmverweigerer nur einen kleinen Teil derjenigen ausmachen dürfte, die von Fall zu Fall auf einzelne Abstimmungen verzichten. Zweitens nimmt die Stimmbeteiligung zwischen dem 30. und 70. Lebensjahr stetig zu, bevor sie wieder abfällt. Und drittens ist der Frauenanteil an den heute Abstimmenden nicht

34 *Anja Heidelberger/Alexander Arens/Adrian Vatter*, Analyse der Eidgenössischen Abstimmung vom 28. September 2014, VOX-Analyse, hrsgg. von gfs.bern, 2014, S. 36.

35 *Heidelberger/Arens/Vatter*, VOX-Analyse (Fn. 34), S. 36.

36 *Benjamin Schlegel*, Fakten zur Stimmbeteiligung. Wer an die Urne geht, in: NZZ vom 11.2.2015, S. 11.

in allen Altersgruppen geringer als derjenige der Männer. Dieser Befund gilt erst ab dem 65. Lebensjahr und fällt etwa ab dem 74. Lebensjahr zunehmend ins Gewicht. Das Frauenstimmrecht wurde im Bund 1971 eingeführt. Zu diesem Zeitpunkt waren die Frauen, die heute 65 sind (Geburtsjahr 1950), 21 Jahre alt. Sie durften also fast gleich früh wählen wie ihre männlichen Altersgenossen. Diejenigen Frauen, die heute 74 oder älter sind (Geburtsjahr 1941 und früher), waren bei Einführung des Frauenstimmrechts bereits 30-jährig oder älter. Sie hatten bereits ein Jahrzehnt Erfahrung damit, nicht stimmberechtigt zu sein. Insgesamt könnte sich die durchschnittlich niedrigere Stimmbeteiligung von Frauen darum bloß als ein Übergangsphänomen darstellen, das sich in einem Jahrzehnt verloren haben wird.

6. Sonstige Abstimmungspraxis im Bund

a) Ablehnung der Ecopop-Initiative

Nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative waren 2014 zunächst die Befürchtungen groß, das Volk könne mit der Ecopop-Initiative sogar noch unflexiblere Grenzen für die Zuwanderung gutheißen (maximal 0,2%, d.h. etwa 16.000 Personen pro Jahr). Geradezu skurril wirkte bei dieser Initiative die zusätzliche „Kondomregelung“ für die Entwicklungszusammenarbeit.³⁷ Am 30. November lehnte der Souverän das Anliegen klar ab (25,9% Ja-Stimmen). Dafür stimmten vor allem solche Personen, die generell wenig Regierungsvertrauen haben und sich auf einer Links-Rechts-Achse selbst eher rechts einstufen.³⁸ Selbst diejenigen, die bei der Masseneinwanderungsinitiative noch zugestimmt hatten, legten jetzt zur Hälfte ein Nein in die Urne.³⁹ Auch der besonders zuwanderungsskeptische Kanton Tessin, in dem die Masseneinwanderungsinitiative im Februar 68% Ja-Stimmen erhalten hatte, stimmte im November nur mit 37% für die Ecopop-Vorlage.

37 Vorgeschlagen wurde als neuer Art. 73a Abs. 3 BV: „Der Bund investiert mindestens 10 Prozent seiner in die internationale Entwicklungszusammenarbeit fließenden Mittel in Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Familienplanung.“

38 *Sciarini/Nai/Lanz*, Vorläufige Analyse (Fn. 16), S. iii.

39 *Sciarini/Nai/Lanz*, Vorläufige Analyse (Fn. 16), S. iv.

b) Scheitern der Pauschalbesteuerungs-Initiative

Als klares Signal zugunsten des Steuerföderalismus wurde die Abstimmung zur Pauschalbesteuerung interpretiert.⁴⁰ Eine Pauschalbesteuerung nach dem „Aufwand“ sehen viele Kantone vor, wobei das Gewicht dieses Instruments stark variiert. Einen besonders gewichtigen Beitrag zum Steueraufkommen bildet es in den touristischen Regionen (Tessin, Wallis, Graubünden) und in der französischsprachigen Westschweiz (Genf, Waadt), wo die Aufwandsbesteuerung teilweise schon seit dem 19. Jahrhundert besteht. Maximal werden etwa 500 bis 1000 Personen pro Kanton pauschal veranlagt; in etwa der Hälfte der Kantone sind es weniger als 100.⁴¹ Die Pauschalierung bietet reichen Ausländern, die ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegen, hier aber nicht erwerbstätig sind, einen Ausweg aus der ordentlichen Steuerveranlagung an. Unabhängig von Einkommen und Vermögen wird die Steuer nach dem geschätzten Lebensaufwand berechnet, wobei der Rahmen zur Vermeidung eines allzu großen Konkurrenzkampfes zwischen den Kantonen inzwischen durch die Bundesgesetze abgesteckt ist.⁴²

Dass ausgerechnet reiche Ausländer eine außerordentlich niedrige Steuer zahlen, wird verbreitet als ungerecht empfunden und durchbricht – im Interesse des volkswirtschaftlichen Nutzens – den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV). Die Kritik, die vor allem von der politischen Linken und den Gewerkschaften geäußert wird, hat in vielen Kantonen zu Volksabstimmungen über die Abschaffung dieser Steuerform geführt. Die deutlichsten Folgen hatte diese Initiativbewegung in Zürich, wo die Aufwandbesteuerung

40 Etwa *Lucius Thelen*, Fiskalpolitisches Aufatmen in der Westschweiz. Kein Deutschschweizer Diktat rüttelt an der kantonalen Steuerhoheit, in: NZZ vom 1.12.2014, S. 9.

41 Botschaft des Bundesrates vom 29.6.2011 zum Bundesgesetz über die Besteuerung nach dem Aufwand, BBl 2011 6012 (6041).

42 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11), insbesondere Artikel 14 Abs. 3 DBG: „Die Steuer wird nach dem Aufwand der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie bemessen [...]“. Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14), insbesondere Art. 6 Abs. 3 StHG: „Die Steuer, die an die Stelle der Einkommenssteuer tritt, wird nach den jährlichen, in der Bemessungsperiode im In- und Ausland entstandenen Lebenshaltungskosten der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen [...] bemessen“. Vgl. dazu die Botschaft vom 29.6.2011 (Fn. 41), S. 6012 ff.

durch einen von der Alternativen Liste initiierten Volksentscheid vom 8.2.2009 (52,9% Ja-Stimmen) mit Wirkung auf den 1. Oktober 2010 ganz abgeschafft wurde. Auch in vier weiteren Kantonen, allesamt in der Deutschschweiz, ist die Pauschalbesteuerung inzwischen abgeschafft worden.

Auf Bundesebene hatte die Initiative, die dort ebenfalls von der Alternativen Liste eingebracht wurde, überhaupt keinen Erfolg. Erwartungsgemäß lehnten die Stimmberechtigten in den besonders von der Steuerform abhängigen Kantonen deren Abschaffung deutlich ab (Genf: 68,3% Nein, Waadt: 68,6%, Wallis: 78,3%, Tessin: 68,0%, Graubünden: 71,2%). Aber selbst im Kanton Zürich, wo dieselbe Abstimmung zuvor kantonal erfolgreich war, stimmte eine knappe Mehrheit (50,9%) gegen die Vorlage. Gerade daran zeigt sich, dass es hier um die Rücksichtnahme gegenüber kantonomer Entscheidungsfreiheit ging. Die Deutschschweizer verzichteten darauf, der Westschweiz ihre Steuerhoheit streitig zu machen. Die politisch tendenziell stärker links positionierten Stimmbürgerinnen und -bürger in den Städten verzichteten darauf, den touristischen Berggebieten eine Einnahmequelle zu nehmen, die gerade nach der Annahme der Zweitwohnungsinitiative wieder an Bedeutung gewonnen hat.⁴³

c) Drittgrößte Zustimmung seit 1945 – Pädophileninitiative

Die Initiative „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“ (Pädophilen-Initiative) wurde in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 mit überragender Mehrheit (63,5% Ja-Stimmen) angenommen. Das ist insofern bemerkenswert, als alle großen Parteien außer der SVP eine Ablehnung empfohlen hatten. Außerdem hatte das Parlament 2013 durch einen indirekten Gegenvorschlag auf die Initiative reagiert.⁴⁴ Das Gesetz, das im Januar 2015 in Kraft getreten ist, sieht in zahlreichen neuen Strafvorschriften Tätigkeits- und Kontaktverbote vor, wobei im Gegensatz zur Initiative im Interesse der Verhältnismäßigkeit zwischen Einzelkonstellationen differenziert wird. Die Initiative hingegen nimmt auf die Verhältnismäßigkeit

43 Zur Zweitwohnungsinitiative siehe *Tschentscher/Blonski/Baumgartner*; Landesbericht 2012 (Fn. 9), S. 152 ff.

44 Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot vom 13.12.2013, BBl 2013 9683.

keine Rücksicht.⁴⁵ Nach ihr würde auch ein 19-Jähriger, der mit einer 15-Jährigen intim war, mit einem lebenslangen Berufsverbot für die Arbeit mit Kindern belegt werden und dürfte auch nicht mehr gemeinnützige Arbeit in Sportvereinen leisten – letztlich also eine lebenslange Stigmatisierung unabhängig von den Umständen der Strafbarkeit. Dieser schematische Automatismus der Initiative verstößt gegen die EMRK.⁴⁶ Gemäß der Analyse der Motive stand weniger die staatspolitische als vielmehr die persönliche Bedeutung der Vorlage für die Stimmenden im Vordergrund.⁴⁷ Bei den Pro-Argumenten dominiert die Aussage, der Schutz des Kindes stehe über allen anderen Entscheidungsfaktoren.⁴⁸

d) Übrige Abstimmungspraxis im Bund

aa) Gegenentwürfe

Bei den sonstigen Abstimmungen, die 2014 in Bundesangelegenheiten durchgeführt wurden, erfuhr der *Bundesbeschluss zur Eisenbahninfrastruktur (FABI)* große Zustimmung (9.2.2014, 62,0% Ja-Stimmen). Es handelte sich um den Gegenentwurf des Parlaments zur Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“, die zuvor zurückgezogen worden war. In der Analyse stimmten nur diejenigen mehrheitlich dagegen, die sich selbst als politisch "rechts" einstufen.⁴⁹ Beim *Bundesbeschluss über die medizinische Grundversorgung*, der als Gegenentwurf zur zurückgezogenen Volksinitiative „Ja zur Hausarztmedizin“ fungierte, kam es ebenso erwartungsgemäß zu einer klaren Annahme (18.5.2014, 88%). Der Bundesrat

45 Art. 123c BV lautet nunmehr: „Personen, die verurteilt werden, weil sie die sexuelle Unversehrtheit eines Kindes oder einer abhängigen Person beeinträchtigt haben, verlieren endgültig das Recht, eine berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit mit Minderjährigen oder Abhängigen auszuüben.“ (Hervorhebung hinzugefügt, A.T.).

46 Botschaft des Bundesrats vom 10.10.2012 zur Volksinitiative „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“ sowie zum Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot (Änderung des Strafgesetzbuchs, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafgesetzes) als indirektem Gegenvorschlag, BBl 2012 8819 (8843).

47 Reto Bürgisser u.a., Analyse der Eidgenössischen Abstimmung vom 18. Mai 2014, VOX-Analyse, hrsgg. von gfs.bern, 2014, S. 23 ff. (25).

48 Bürgisser u.a., VOX-Analyse (Fn. 47), S. 29.

49 Sciarini/Nai/Tresch, Analyse (Fn. 33), S. 21.

hatte bereits vorher die Tarife für Hausärzte um jährlich 200 Millionen Franken angehoben.

bb) Referendum

Erfolgreich war das *Referendum gegen die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge (Gripen-Fonds-Gesetz)*. Die Zustimmung zum Bundesgesetz blieb klar unter der erforderlichen Mehrheit (18.5.2014, 46,6% Ja-Stimmen). In der Analyse war ein deutlicher Rechts-Links-Graben erkennbar, bei dem vor allem die hohen Kosten den Ausschlag gegen das bürgerliche Lager gaben.⁵⁰

cc) Volksinitiativen

Keinen Erfolg hatte die *Volksinitiative „Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache“*, mit der die Abtreibungsfinanzierung durch Krankenkassen abgeschafft werden sollte. Sie verfehlte die Mehrheit deutlich (9.2.2014, 30,2% Ja-Stimmen). Noch klarer war die Ablehnung des Volks bei der *Volksinitiative „für den Schutz fairer Löhne“* (18.5.2014, 23,7%). Bei dem geforderten Mindestlohn in Höhe von etwa 4'000 Franken pro Monat zeichnete sich ein klarer Rechts-Links-Graben ab.⁵¹ Die *Volksinitiative „Schluss mit der MWSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!“* scheiterte ebenfalls deutlich (28.9.2014, 28,5%). Das Hauptargument der Initianten, dass es im Gastgewerbe keine höhere Mehrwertsteuer als bei Take-Aways geben solle, überzeugte offenbar nicht hinreichend. Etwas besser schnitt die *Volksinitiative „für eine öffentliche Krankenkasse“* ab (28.9.2014, 38,2%). Vergleichbare Initiativen zur Schaffung einer Einheitskasse waren schon 2003 und 2007 gescheitert. Die Gegner waren vor allem dadurch motiviert, dass sie beim fehlenden Wettbewerb mit Nachteilen bei Kosten und Qualität rechneten.⁵² Schließlich erlitt auch die *Volksinitiative „Rettet unser Schweizer Gold (Gold-Initiative)“* eine klare Niederlage (30.11.2014, 22,7%). Sie forderte von der Nationalbank, dass 20% der Aktiva in Gold zu halten seien, das zudem im Inland gelagert werden müsse. Als

50 Bürgisser u.a., VOX-Analyse (Fn. 47), S. 38 ff.

51 Bürgisser u.a., VOX-Analyse (Fn. 47), S. 30 ff.

52 Heidelberger/Arens/Vatter, VOX-Analyse (Fn. 34), S. 32.

volkswirtschaftlich anspruchsvolles Thema stiess die Frage bei den Stim-menden nachweislich auf Verständnisprobleme.⁵³ Dabei erhielt das Argu-ment, die im Ausland gelagerten Goldbestände seien im Krisenfall nicht sicher, interessanterweise deutlich mehr Zustimmung als die Vorlage selbst.⁵⁴ Eventuell spielte hier der Verdacht eine Rolle, die Vorräte lager-ten überwiegend in den USA. Tatsächlich teilte die Nationalbank, nach-dem sie ursprünglich die Lagerorte vertraulich behandelt hatte, im Interes-se der Transparenz mit, dass ohnehin 70% im Inland, 20% im Vereinigten Königreich und 10% in Kanada gelagert seien.⁵⁵

7. Hängige Volksinitiativen und Referenden

a) Initiierungsphase

Während der Unterschriftensammlung lassen sich die im Rahmen der Vor-prüfung genehmigten Unterschriftenlisten auf den Aktualitätsseiten der Bundeskanzlei abrufen (.../vi/vis_1_3_1_1.html). Im frühen Stadium der Initiierungsphase befinden sich derzeit:

- die Volksinitiative „*Schweizer Recht statt fremde Richter*“ (Selbstbe-stimmungsinitiative), mit welcher die SVP einen Vorrang der Bundes-verfassung vor völkerrechtlichen Verpflichtungen festschreiben möchte (Änderung von Art. 5 Abs. 1 und 4 und Art. 190 BV sowie neuer Art. 56a BV und neue Übergangsbestimmung zu diesen Artikeln; Sam-melfrist bis 10.9.2016; .../vi/vis460.html)⁵⁶;
- die Volksinitiative „Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (*Velo-Initiative*)“, welche die Verfassungsbestimmung über Fuß- und Wanderwegnetze um Velowege ergänzen möchte und dem Bundesrat die Kompetenz gibt, solche Netze zu fördern und zu koordinieren (Än-derung von Art. 88 BV; Sammelfrist bis 3.9.2016; .../vi/vis459. html);
- die Volksinitiative „*Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wieder-einführung von Zuwanderungskontingenten*“ (Rasa-Initiative)⁵⁷, wel-

53 Sciarini/Nai/Lanz, Vorläufige Analyse (Fn. 16), S. v.

54 Sciarini/Nai/Lanz, Vorläufige Analyse (Fn. 16), S. v.

55 Botschaft des Bundesrats vom 20.11.2013 zur Volksinitiative „Rettet unser Schweizer Gold (Gold-Initiative)“, BBl 2013 9329 (9338).

56 Siehe oben I.3.

57 Siehe oben I.2.b-d.

che die mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative getroffenen Entscheidungen zur Beschränkung der Zuwanderung sowie zum Inländervorrang aufheben will (Streichung von Art. 121a und 197 Ziff. 11 BV sowie der Übergangsfrist zu Art. 121a BV; Sammelfrist bis 2.6.2016; .../vi/vis458.html);

- die Volksinitiative „Zur Ausschaffung krimineller Männer“⁵⁸, welche Männer, die sich bestimmter Delikte strafbar gemacht haben, unbesehen ihrer Staatsbürgerschaft des Landes verweisen will (Änderung von Art. 25 BV; Sammelfrist bis 18.5.2016; .../vi/vis457.html);
- die Volksinitiative „Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle“, welche die Förderung der einheimischen Agrarproduktion zum Ziel hat: Erhaltung der Fruchtfolgeflächen, Verbot des Einsatzes gentechnisch veränderter Pflanzen und Tiere, Streichung sämtlicher Subventionen für die Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (neuer Art. 104c BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 104c BV; Sammelfrist bis 30.3.2016; .../vi/vis455.html);
- die Volksinitiative „Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (Hornkuh-Initiative)“, welche finanzielle Unterstützung für die Haltung von behorntem Vieh (Kühe, Zuchtstiere, Ziegen Zuchtziegenböcke) verlangt (neuer Art. 104 Abs. 3 Bst. b BV; Sammelfrist bis 23.3.2016, .../vi/vis456.html);
- die Volksinitiative „Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)“⁵⁹, welche Subventionen für Radio- und Fernsehstationen verbieten, die Empfangsgebührenpflicht für Radio und Fernsehen abschaffen und dem Bund verbieten will, in Friedenszeiten eigene Radio- und Fernsehstationen zu betreiben (neuer Art. 93 Abs. 2–6 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 93 Abs. 3–6 BV; Sammelfrist bis 11.12.2015; .../vi/vis454.html);
- die Volksinitiative „Für krisensicheres Geld: Geldschöpfung allein durch die Nationalbank! (Vollgeld-Initiative)“, welche die Geldschöpfung der Geschäftsbanken via Kreditgewährung verbieten und das derzeit auf Münzen und Noten beschränkte Monopol der Nationalbank auch auf Buchgelder ausweiten will (Änderung von Art. 99 BV, neuer Art. 99a BV, neue Übergangsbestimmung zu den Art. 99 und 99a BV; Sammelfrist bis 3.12.2015; .../vi/vis453.html);

58 Siehe oben bei Fn. 5.

59 Die Billag ist die Schweizerische Erhebungsstelle für Radio- und Fernsehempfangsgebühren.

- die Volksinitiative „Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (*Fair-Food-Initiative*)“, welche fordert, dass importierte Landwirtschaftsprodukte, die als Lebensmittel verwendet werden, bezüglich Tier- und Umweltschutz denselben Anforderungen genügen wie einheimische Produkte (neuer Art. 104a BV; Sammelfrist bis 27.11.2015; .../vi/vis452.html);
- die Volksinitiative „*Höchstgeschwindigkeit 140 km/h auf Autobahnen*“, welche auf Autobahnen eine Höchstgeschwindigkeit von 140 km/h (statt wie bisher 120 km/h) festschreiben will (Änderung von Art. 82 BV; Sammelfrist bis 20.11.2015; .../vi/vis451.html);
- die Volksinitiative „*Haftung für Rückfälle von Sexual- und Gewaltstraftätern*“, welche eine behördliche Haftung für widerkehrend straffällige Sexual- und Gewaltstraftäter fordert (neuer Art. 123e BV; Sammelfrist bis 29.10.2015; .../vi/vis450.html);
- die Volksinitiative „*Schweizerisches Zentralregister für die Beurteilung von Sexual- und Gewaltstraftätern*“, welche zwecks Erleichterung der Fahndung sowie zur besseren Einschätzung „gefährlicher Täter“ ein gesamtschweizerisches Register über rechtskräftig verurteilte Sexual- und Gewaltstraftäter einführen will (neuer Art. 123d BV; Sammelfrist bis 29.10.2015; .../vi/vis449.html).

Die folgende Volksinitiative befindet sich weiterhin im Sammelstadium der Unterschriften und wurde bereits im letztjährigen Landesbericht erwähnt:

- die Volksinitiative „*Radio und Fernsehen – ohne Billag*“, welche die Empfangsgebührenpflicht für Radio und Fernsehen abschaffen will (neuer Art. 93 Abs. 4 und Abs. 4^{bis} BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 94 Abs. 4 und Abs. 4^{bis} BV; Sammelfrist bis 12.5.2015; .../vi/vis446.html).

Die Gesetzesrevisionen und referendumspflichtigen Bundesbeschlüsse, die gerade veröffentlicht wurden und 100 Tage lang der Unterschriftensammlung für ein allfälliges *fakultatives Referendum* unterliegen (Art. 141 Abs. 1 BV), lassen sich auf der Website der Bundeskanzlei abrufen (.../rf/ref_1_3_2_1.html). Die dort als Revision erwähnten Gesetze sind in vollständiger Form über ihre Abkürzung in der Systematischen Sammlung zu finden (.../sr/sr.html). In diesem Stadium eines *potentiellen* Referendums befinden sich derzeit 6 Erlasse (Stand 11.3.2015). Da keine Anmeldung

zur Unterschriftensammlung erforderlich ist, gibt es keine offizielle Übersicht zu den sich im Sammelstadium befindenden Referenden.

Im Sammelstadium gescheitert sind:

- die Volksinitiative „Ja zu vernünftigen *Tempolimiten*“, welche die Höchstgeschwindigkeiten auf Autobahnen und Hauptstraßen (130 km/h auf Autobahnen bzw. 100 km/h auf Hauptstraßen außerorts) erhöhen wollte (neuer Art. 82 Abs. 4 – 6; Sammelfrist bis 28.11.2014; .../vi/vis444.html);
- die Volksinitiative „*Strassengelder* gehören der Strasse“, welche den gesamten Reinertrag (statt wie bisher die Hälfte) aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen in den Ausbau des Nationalstraßennetzes investieren wollte (neuer Art. 86 Abs. 3 und 5; Sammelfrist bis 28.11.2014; .../vi/vis443.html);
- die Volksinitiative „*Freie Fahrt* statt Mega-Staus“, welche das Nationalstraßennetz ausbauen (mindestens sechs Fahrspuren auf besonders vielbefahrenen Autobahn-Abschnitten; mindestens vier Fahrspuren im Gotthard-Straßentunnel) sowie in diesem Bereich das Verbandsbeschwerderecht ausschließen wollte (neuer Art. 83 Abs. 3 – 6; Sammelfrist bis 28.11.2014; .../vi/vis442.html);
- die Volksinitiative „Mehr *Ausbildungsplätze in der Humanmedizin* – Stopp dem drohenden Ärztemangel!“, welche sicherstellen wollte, dass die Kantone genügend Ärztinnen und Ärzte ausbilden (neuer Art. 63b BV, neue Übergangsbestimmung zur Art. 63b BV; Sammelfrist bis 9.10.2014; .../vi/vis441.html);
- die Volksinitiative „*Lebensschutz* stopft Milliardenloch“, welche einen absoluten Schutz des menschlichen Lebens als Ergänzung des Artikels zum Schutz der Menschenwürde in der Bundesverfassung verankern wollte (Ergänzung von Art. 7 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 7 BV; Sammelfrist bis 26.8.2014; .../vi/vis438.html);
- die Volksinitiative „Für eine vernünftige *Finanzierung der Gesundheitskosten*“, welche die Finanzierung von Leistungen der Kranken- und Unfallversicherungen durch verschiedene Lenkungsabgaben (nicht-erneuerbare Energie, Alkohol, Tabak und Spielbanken, Betäubungsmittel sowie Zucker und Fett) vorsah (neuer Art. 117 Abs. 3 BV; Sammelfrist bis 28.2.2014; .../vi/vis427.html).

b) Botschaftsphase

Bereits zustande gekommen, aber mangels Botschaft noch beim Bundesrat hängig ([../vi/vis_1_3_1_2.html](#)) sind derzeit:

- die Volksinitiative „*Wiedergutmachung* für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)“, welche von Bund und Kantonen die Wiedergutmachung des von Heimkindern, Verdingkindern, administrativ versorgten, zwangssterilisierten oder zwangsadoptierten Personen sowie Fahrenden erlittene Unrecht aufgrund fürsorgerischer Zwangsmaßnahmen oder Fremdplatzierungen in der Höhe von 500 Millionen Franken fordert (neuer Art. 124a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 124a BV; zustande gekommen am 12.1.2015; [../vi/vis448.html](#));
- die Volksinitiative „Ja zum *Schutz der Privatsphäre*“, welche das Bankkundengeheimnis im Privatsphärenschutz verankern will (Änderung und Ergänzung von Art. 13 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 13 BV; zustande gekommen am 23.10.2014; [../vi/vis445.html](#));
- die Volksinitiative „Für *Ernährungssicherheit*“ des Schweizer Bauernverbandes, welche das Kulturland schützen und die Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit vielfältigen, einheimischen Lebensmitteln langfristig erhalten will (neuer Art. 104a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 104a BV; zustande gekommen am 29.7.2014; [../vi/vis447.html](#));
- die Volksinitiative „*Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!*“, welche den Finanzmarktakteuren mit Sitz oder Niederlassung in der Schweiz unter anderem Termingeschäfte mit Agrarprodukten und Nahrungsmitteln verbieten will (neuer Art. 98a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 98a BV; zustande gekommen am 17.4.2014; [../vi/vis437.html](#)).

c) Beratungsphase

Vom Bundesrat mit einer Botschaft und Ablehnungsempfehlung versehen und jetzt bei der Bundesversammlung hängig ([../vi/vis_1_3_1_3.html](#)) sind derzeit:

- die Volksinitiative „*Schutz vor Sexualisierung* in Kindergarten und Primarschule“, welche Sexualkundeunterricht in der Schule nicht vor dem 9. Lebensjahr zulassen will (neuer Art. 11 Abs. 3 – 7 BV; Botschaft vom 28.11.2014; [.../vi/vis432.html](#));
- die Volksinitiative „Für eine *faire Verkehrsfinanzierung*“ (sog. Milchkuh-Initiative), welche den gesamten Reinertrag (statt wie bisher die Hälfte) aus der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen in die Straßeninfrastruktur investieren und anderweitige Verwendungen der Reinerträge explizit untersagen will (neuer Art. 86 Abs. 2^{bis}, Abs. 3, Abs. 3^{bis}, Abs. 4, Abs. 5 und Abs. 6; Botschaft vom 19.11.2014; [.../vi/vis439.html](#));
- die Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (*Durchsetzungsinitiative*)“, die mit sehr detaillierten Vorschriften die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative entgegen der bisherigen gesetzlichen Planung erzwingen will (neue Übergangsbestimmung zu Art. 121 BV; Botschaft vom 20.11.2013; [.../vi/vis433.html](#));
- die Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die *Heiratsstrafe*“, welche die Benachteiligung verheirateter Paare gegenüber Paaren mit anderen Lebensformen (insbesondere Konkubinaten) bezüglich Besteuerung und Sozialversicherungen verbieten will (neuer Art. 14 Abs. 2 BV; Botschaft vom 23.10.2013; [.../vi/vis404.html](#));
- die Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (*Atomausstiegsinitiative*)“, die den Ausstieg der Schweiz aus der Atomenergie bis spätestens 2029 mittels Laufzeitbeschränkung der Atomkraftwerke auf maximal 45 Jahren erreichen will (geänderter Art. 90 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 90 BV; Botschaft vom 4.9.2013; [.../vi/vis407.html](#));
- die Volksinitiative „*AHVplus*: für eine starke AHV“, welche die Renten der Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung um 10% erhöhen will (neue Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 10 BV; Botschaft vom 19.11.14; [.../vi/vis440.html](#));
- die Volksinitiative „Für ein *bedingungsloses Grundeinkommen*“, die erreichen will, dass alle in der Schweiz lebenden Menschen – unabhängig von einer Erwerbstätigkeit – ein Grundeinkommen erhalten (neuer Art. 110a BV; Botschaft vom 27.8.14; [.../vi/vis423.html](#));
- die Volksinitiative „*Pro Service public*“, gemäß welcher sowohl der Bund als auch Unternehmen mit Leistungsauftrag oder unter der Kontrolle des Bundes im Bereich der Grundversorgung nicht nach Gewinn streben, auf die Quersubventionierung anderer Verwaltungsbereiche

verzichten und keine fiskalischen Interessen verfolgen sollen (neuer Art. 43b BV; Botschaft vom 14.5.14; [.../vi/vis422.html](#));

- die Volksinitiative „Für eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung (*Stromeffizienz-Initiative*)“, welche die Verbesserung der Stromeffizienz in der Bundesverfassung als Ziel festhalten will (neuer Art. 89a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 89a BV; Botschaft vom 26.2.14; [.../vi/vis436.html](#));
- die Volksinitiative „Für eine *nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft* (Grüne Wirtschaft)“, mit der die Wegwerfwirtschaft zu einer Kreislaufwirtschaft umgebaut werden soll, bei der insbesondere Abfälle als neue Ressourcen verwendet und Rohstoffe rezykliert werden (neuer Art. 94a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 94a BV; Botschaft vom 12.2.14; [.../vi/vis402.html](#)).

d) Abstimmungsphase

Für folgende Volksinitiativen hat die Bundesversammlung die Beratung ohne Empfehlung abgeschlossen oder die Ablehnung empfohlen, so dass die Initiativen jetzt abstimmungsreif sind:

- die Volksinitiative „Millionen-Erbenschaften besteuern für unsere AHV (*Erbschaftssteuerreform*)“, welche eine Steuer für große Erbschaften einführen will, wobei zwei Drittel der Einnahmen in die AHV fließen sollen (neue Art. 112 Abs. 3 Bst. ^{abis} und Art. 129a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 Abs. 3 Bst. ^{abis} und Art. 129a BV; Botschaft vom 29.11.2013; [.../vi/vis414.html](#));
- die „*Stipendieninitiative*“, die das bisher kantonale Stipendienwesen für Ausbildungsbeiträge an Studierende von Hochschulen auf Bundesebene harmonisieren will (geänderter Art. 66 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 66 BV; Botschaft vom 26.6.2013; [.../vi/vis390.html](#));
- die Volksinitiative „*Energie- statt Mehrwertsteuer*“, mit der eine Steuer für nicht erneuerbare Energie eingeführt und gleichzeitig die Mehrwertsteuer abgeschafft werden soll (neuer Art. 130a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 87 und 130a BV; Botschaft vom 20.11.2013; [.../vi/vis409.html](#));
- die Volksinitiative „Familien stärken! *Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen*“, welche die Kinder- und Ausbildungszulagen von den

Steuern befreien will (neuer Art. 116 Abs. 2 zweiter Satz BV; Botschaft vom 23.10.2013; .../vi/vis405.html).

II. Direkte Demokratie in den Kantonen

Aus der vielfältigen Abstimmungspraxis in den Kantonen ragen für den Berichtszeitraum die folgenden Themen exemplarisch heraus:

1. Feste Geschlechterquote an der Urne beschlossen

Überraschend deutlich wurde im Kanton *Basel-Stadt* das Einführungsge-
setz zum Bundesgesetz zur Gleichstellung von Mann und Frau gutgehei-
ßen, welches in den strategisch wichtigen Verwaltungs- und Aufsichtsrä-
ten der Betriebe und Unternehmen des Kantons eine feste Geschlechter-
quote einführt (9.2.2014, 57% Ja-Stimmen). Die Bestimmung ist ge-
schlechtsneutral formuliert, wobei von der Quote aktuell die Frauen profi-
tieren werden: „In Strategie- und Aufsichtsorganen, die vollumfänglich
von öffentlichen Organen des Kantons bestellt werden, stellen diese im
Rahmen ihrer Wahlbefugnis sicher, dass Frauen und Männer zu mindes-
tens je einem Drittel vertreten sind.“⁶⁰ Im September 2013 hatte das Kan-
tonsparlament die entsprechende Gesetzesänderung beschlossen. Dagegen
hatten bürgerliche Jungparteien das Referendum ergriffen.

Basel-Stadt ist damit die erste Schweizer Stadt, welche eine solche
Quote für Aufsichtsgremien, die ganz oder teilweise durch die öffentli-
chen Organe des Kantons besetzt werden, einführt. In anderen Schweizer
Städten gibt es ähnliche Regelungen: *Bern* beschloss bereits 2012 als erste
Schweizer Stadt eine Geschlechterquote von 35% für Kaderpositionen in
der städtischen Verwaltung. Ein Jahr später zog *Zürich* nach und verlangte
von der Stadtregierung innert zwei Jahren einen Bericht, wie eine Ge-
schlechterquote von ebenfalls einem gerundeten Drittel für Kaderpositio-
nen in der städtischen Verwaltung umgesetzt werden könne. Ende Novem-
ber beschloss die Stadt *Schaffhausen* eine „Geschlechterquote light“. Als

60 Art. 24 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Gleichstellung
von Frau und Mann vom 26.6.1996 des Kantons Basel-Stadt (Stand 10.2.2014);
SG 140.100.

Zielvorgabe sollen mindestens 35% der Chefposten in der Stadtverwaltung von Frauen besetzt werden.

Während im Jahr 2000 eine „Volksinitiative für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden“ noch mit 82% abgelehnt wurde, wird heute im Rahmen einer Revision des Aktienrechts diskutiert, ob in wirtschaftlich bedeutenden, börsennotierten Gesellschaften bundesweit beide Geschlechter zu mindestens 30% im Verwaltungsrat und in der Geschäftsleitung vertreten sein sollen. Der Bundesrat hat Ende 2014 eine entsprechende Vorlage in die Vernehmlassung geschickt. Diese sieht vor, dass sich die Gesellschaften innerhalb von 5 Jahren an die Vorgabe anpassen müssen. Verfehlen sie den Richtwert, so soll ein „*Comply-or-Ex-plain*“-Ansatz zur Anwendung kommen: Die Gründe sowie die bereits umgesetzten und die geplanten Maßnahmen sollen im jährlichen Vergütungsbericht genannt werden müssen.

2. Harmonisierungsbemühungen durch gesamtschweizerische Konkordate

Konkordate, also Verträge zwischen den Kantonen, sind ein wichtiges Element des kooperativen horizontalen Föderalismus und in der Schweiz stärker verbreitet als in anderen föderalen Staaten.⁶¹ Artikel 48 BV regelt die Verträge zwischen den Kantonen und kodifiziert eine mit Blick auf die Souveränität der Kantone (Art. 3 BV) eigentlich selbstverständliche Vertragsschlussfreiheit. Die große Mehrzahl sind kleine Konkordate, an denen sich nur wenige Kantone beteiligen und mittels derer sie „Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen“ (Art. 48 Abs. 1 Satz 2 BV). Eine Auswertung des Hochschulinstituts für öffentliche Verwaltung (IDHEAP) der Universität Lausanne zeigt, dass die Zahl der Konkordate, an denen sich mehr als 17 Kantone beteiligen, sehr viel tiefer ist als die Zahl der Konkordate, an denen weniger Kantone mitwirken.⁶² Dennoch

61 Daniel Bochsler und Pascal Sciarini zählten Ende 2005 rund 760 Konkordate, von denen mehr als die Hälfte weniger als 30 Jahre alt sind: Bochsler/Sciarini, Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, in: LEGES 2006/1, S. 29; Daniel Bochsler, Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Co-operate with Each Other, in: Regional and Federal Studies, Vol. 19, No. 3, July 2009, S. 349 ff.

62 Abrufbar unter: www.badac.ch/db/db_themes.php?typeN=1&theme=tableaux&lang=De; unter „Zusammenarbeit/Konkordate“. Von den 733 verzeichneten Kon-

wurde verschiedentlich versucht, mit Konkordaten gesamtschweizerische Harmonisierungen zu verwirklichen (a). Zwei Konkordate, die beide schon Gegenstand dieses Länderberichtes waren, illustrieren die damit verbundenen Schwierigkeiten: Das HarmoS-Konkordat⁶³ (a) sowie das Hooligan-Konkordat⁶⁴ (b). Beide Konkordate waren verschiedentlich Gegenstand kantonaler Abstimmungen und kontroverser Diskussionen (d).

a) Konkordate als Harmonisierungsinstrument?

Als gesamtschweizerische Harmonisierungsinstrumente taugen die Konkordate nur bedingt, weshalb sie nur in Ansätzen die Funktion von Modellgesetzen wahrnehmen können. Wo einheitliche gesamtschweizerische Regeln unumgänglich sind, ist regelmäßig die Bundesgesetzgebung die einzige Lösung. Zwar wurden im Rahmen der neuen Finanz- und Aufgabenteilung (NFA) im Jahr 2004 neue Instrumente für eine obligatorische Zusammenarbeit der Kantone in die Verfassung aufgenommen: die Allgemeinverbindlicherklärung und der Zwang zur Zusammenarbeit.⁶⁵ Mit diesen Nova kann der Bund auf Antrag interessierter Kantone in gewissen Aufgabenbereichen, die mit einem Lastenausgleich verbunden sind, interkantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten, und zwar in der Form eines referendumpflichtigen Bundesbeschlusses. Diese Instrumente kamen bis heute noch nie zum Einsatz. Allerdings deutet einiges darauf hin, dass

kordaten wurden 666 Konkordate von 2 bis 6 Kantonen ratifiziert, 38 Konkordate von 7 bis 13 Kantonen, 8 Konkordate von 14 bis 20 Kantonen und 21 Konkordate von 21-26 Kantonen: *Simon Steinlin*, Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten – Beurteilung der Kritik an diesem Instrument, in: LEGES 2011/1, S. 38.

63 Dazu *Axel Tschentscher*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2008/2009, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2009, S. 205-240 (S. 235 f.); *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 192 f.

64 Dazu *Tschentscher*, Länderbericht 2008/2009 (Fn. 63), S. 237; *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/2010 (Fn. 14), S. 199; *Axel Tschentscher/Dominika Blonski*, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2010/2011, in: Lars P. Feld u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2011, S. 139-174 (171 f.).

65 Art. 48a BV; hierzu ausführlich *Steinlin*, Allgemeinverbindlicherklärung (Fn. 62); sowie *Giovanni Biaggini*, Gutachten betreffend die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und den Einsatz der Zwangsmittel gemäss Art. 48a BV im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), 20.8.2007.

sie ihre Funktion trotzdem – zumindest partiell – wahrnehmen: Die Möglichkeit des Bundes, den Kantonen Vereinheitlichungen in den in Art. 48a BV aufgezählten Aufgabenbereichen (u.a. Straf- und Massnahmenvollzug, Schulwesen, Agglomerationsverkehr) notfalls aufzuzwingen, scheint einigen Druck auf die Kantone auszuüben, Harmonisierungen an die Hand zu nehmen.⁶⁶ Doch gelingt es nur selten, sämtliche Kantone zum Abschluss einer Vereinbarung zu bewegen: Von den 42 interkantonalen Vereinbarungen, welche die Konferenz der Kantonsregierungen in den Aufgabengebieten von Art. 48a BV 2014 auflistete, sind nur bei 5 Konkordaten sämtliche 26 Kantone dabei (Lastenausgleich, Schulwesen, Universitäten, Spitzenmedizin, Behinderteninstitutionen).⁶⁷ Allerdings ist anzumerken, dass viele Konkordate auf eine regionale Zusammenarbeit angelegt sind und nicht das Ziel einer flächendeckenden Ratifizierung verfolgen.⁶⁸

b) HarmoS-Konkordat – Obligatorische Schule (noch) nicht harmonisiert

In der Schweiz sind für das Schulwesen grundsätzlich die Kantone zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). 2006 hat das Schweizer Stimmvolk jedoch den revidierten Bildungsartikeln in der Bundesverfassung zugestimmt, welche die Kantone verpflichten, wichtige Eckwerte im Bildungsbereich gesamtschweizerisch einheitlich zu regeln. Mit der interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat), welche von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren erarbeitet wurde, sollte diese Harmonisierung der obligatorischen Schulbildung umgesetzt werden. Das Konkordat fällt in den Anwendungsbereich von Art. 48a BV, was bedeutet, dass der Bund das Konkordat nötigenfalls allgemein verbindlich erklären oder einzelne Kantone zur Beteiligung verpflichten kann.

66 Siehe *Bochsler/Sciarini*, Konkordate (Fn. 61), S. 37; sowie *Bundesrat* (Hrsg.), Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, März 2014, S. 10.

67 Anhang 4 des Wirksamkeitsberichts des Bundesrates (Fn. 66), S. 245 ff.

68 *Steinlin* (Fn. 62) schätzte die Zahl der geplanten und abgeschlossenen interkantonalen Vereinbarungen, für die eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung gem. Art. 48a BV möglich schien, im Jahr 2011 auf rund 10 Konkordate (S. 41). Siehe ferner *ch-Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* (Hrsg.), Monitoringbericht Föderalismus 2011-2013, S. 28 ff.

Über den Beitritt eines Kantons zu einem Konkordat entscheiden grundsätzlich die Kantonsparlamente, wobei der Entscheid dem fakultativen Referendum unterliegt. In der Hälfte der Kantone wurde ein Referendum über den Beitritt zum HarmoS-Konkordat angestrengt, welches sieben Kantone ablehnten:

Kanton	Datum	Entscheidung
Basel-Landschaft	26.9.2010	Beitritt beschlossen
Solothurn	26.9.2010	Beitritt beschlossen
Appenzell Ausserrhoden	13.6.2010	Beitritt abgelehnt
Freiburg	7.3.2010	Beitritt beschlossen
Bern	27.9.2009	Beitritt beschlossen
Uri	27.9.2009	Beitritt abgelehnt
Zug	27.9.2009	Beitritt abgelehnt
Nidwalden	8.2.2009	Beitritt abgelehnt
Graubünden	30.11.2008	Beitritt abgelehnt
St. Gallen	30.11.2008	Beitritt beschlossen
Thurgau	30.11.2008	Beitritt abgelehnt
Zürich	30.11.2008	Beitritt beschlossen
Luzern	28.9.2008	Beitritt abgelehnt

In acht Kantonen wurde der Beitritt durch das Kantonsparlament beschlossen (*Basel-Stadt, Genf, Jura, Neuenburg, Schaffhausen, Tessin, Waadt, Wallis*), im Kanton *Glarus* durch die Landsgemeinde. In vier Kantonen wurde das Beitrittsverfahren sistiert oder gar nie aufgenommen (*Aargau, Appenzell Innerrhoden, Obwalden, Schwyz*). Mit Blick auf das Harmonisierungsziel präsentiert sich eine durchgezogene Bilanz: Für 15 Kantone ist das Konkordat in Kraft getreten, sieben Kantone haben es in Volksabstimmungen abgelehnt und in vier Kantonen ist die Frage noch offen. Das bedeutet, dass die Schulreform vorerst nur in rund 58% der Kantone umgesetzt werden kann, während 27% sie an der Urne verwarfen. Allerdings leben in den Kantonen, welche HarmoS angenommen haben, 76,2% der Wohnbevölkerung, in denjenigen, welche die Reform verwarfen, nur 13,5%.

c) Hooligan-Konkordat – Verschärfungen nicht überall gutgeheißen

Auch beim Konkordat über Maßnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooligan-Konkordat) bestätigt sich im Ergebnis dieser Trend. Während mit diesem Konkordat zunächst die gesamtschweizerische Harmonisierung gelang, akzeptierten nicht alle Kantone die 2012 beschlossenen Verschärfungen. Diese wurden aus grundrechtlicher Sicht kritisiert und mussten nach zwei Urteilen des Bundesgerichts angepasst werden.⁶⁹

Bislang sind 20 Kantone dem verschärften Konkordat beigetreten, fünf davon nach einer Volksabstimmung, meist mit Zustimmungsraten von über 80%. Im Berichtszeitraum stimmte eine Mehrheit der Stimmenden der Kantone *Bern* (9.2.2014, 78,2% Ja-Stimmen), *Solothurn* (18.5.2014, 86%) und *Schaffhausen* (30.11.2014, 84,6%) für einen Beitritt zum Konkordat. Vier Kantone haben sich noch nicht entschieden. In den Kantonen *Basel-Stadt* und *Basel-Landschaft* haben die Kantonsparlamente beschlossen, nicht auf die Vorlage einzutreten. Dabei schmerzt mit Blick auf das Harmonisierungsziel des Konkordats die Abwesenheit von *Basel-Stadt* besonders. Denn am Rheinknie ist mit dem Fußballclub Basel (FCB) der größte Fußballclub der Schweiz beheimatet.

d) Konkordate – Udemokratische Instrumente?

Im Rahmen der Abstimmungskämpfe beider Konkordate wurde insbesondere der Machtverlust von Stimmvolk und Kantonsparlamenten kritisiert, da mit den Regierungskonferenzen reine Exekutivgremien für die Konkordatstexte verantwortlich zeichnen. Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, welche das HarmoS-Konkordat ausarbeitete, sei in einem "Niemandland zwischen Bund und Kantonen angesiedelt"⁷⁰ und werde weder kontrolliert, noch gewählt. Weder die Bürgerinnen und Bürger noch

69 Siehe dazu *Axel Tschentscher*, Persönliche Freiheit, in: Judith Wyttenbach et al., Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2013 und 2014, in ZBJV 150 (2014), 777 (797 f., 806 ff.); *Nils Stohner*, Urteile 1C_176/2013 und 1C_684/2014 vom 7. Januar 2014 betreffend Hooligan-Konkordat, in: ZBJV 150 (2014), 143 ff.

70 *Philipp Gut*, HarmoS. Aufstand der Eltern, in: Die Weltwoche vom 25.9.2008, S. 38 ff.

die Kantonsparlamente könnten auf sie Einfluss nehmen. Solche und andere Herausforderungen, die aufgrund der zunehmenden interkantonalen Zusammenarbeit entstehen, werden auch über die Tagesaktualität der Referenden hinaus diskutiert.⁷¹ Dabei werden unter anderem die mangelnde Transparenz der Entscheidungsprozesse von Regierungskonferenzen sowie die fehlende Aufsicht über diese Gremien bemängelt.⁷² Vor diesem Hintergrund überlegt man es sich in der Energiepolitik, die ebenfalls zu einem großen Teil in die Kompetenz der Kantone fällt, derzeit zweimal, ob ein Konkordat das richtige Instrument ist, die Gesetzeslage gesamtschweizerisch zu harmonisieren (siehe unten 3.).⁷³

3. Kantonale Energiewende

Die Kompetenzverteilung in den Bereichen Energieversorgung und Energieverbrauch zwischen Bund und Kantonen ist komplex (Art. 89 BV). Dem Bund obliegt eine Grundgesetzgebungskompetenz über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen Energieverbrauch (Abs. 2), ferner die Vorschriften zum Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten (Abs. 3). Für Maßnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind gemäß Bundesverfassung „vor allem“ die Kantone zuständig (Abs. 4). Zudem verbleibt den Kantonen aufgrund des Subsidiaritätsprinzips (Art. 42 Abs. 2 BV) ein erheblicher Gestaltungsspielraum, da der Bund nur jene Aufgaben übernimmt, welche einer einheitlichen Regelung bedürfen und durch die Bundesverfassung explizit zugewiesen werden.⁷⁴ In seiner Energiestrategie 2050 hat der Bund – nicht zuletzt unter den Eindrücken der AKW-Katastrophe von

71 Siehe die in dem NZZ-Dossier „Föderalismus in Bewegung“ gesammelten Artikel unter: www.nzz.ch/dossiers/schweizer-foederalismus-in-bewegung-2.49763.

72 Siehe *Paul Schneeberger*, Gesamtschweizerische Konkordate. Ein problematischer Trend, Interview mit René Rhinow, NZZ-Online vom 4.10.2013.

73 Siehe *Davide Scruzzi*, Föderalismus. „Kantonsparlamente akzeptieren keine Konkordate mehr“, Interview mit Beat Vonlandten, Präsident der Energiedirektorenkonferenz (EnDK), NZZ vom 10.10.2014, S. 13.

74 Siehe *Giovanni Biaggini*, Kommentar BV, Art. 89, N 1 ff.; Müller/Vogel, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen auf den Gebieten der Energie-, Umwelt- und Raumordnungspolitik, Rechtsgutachten zu Handen der Energiedirektorenkonferenz (EnDK), September 2012; Schaffhauser, St. Galler Kommentar zu Art. 89 BV, Rz. 15.

Fukushima – einen stufenweisen Ausstieg aus der Kernenergie beschlossen: Die fünf bestehenden Kernkraftwerke sollen am Ende ihrer Betriebszeit nicht ersetzt werden und bis 2034 alle vom Netz gehen. Nebst dem Umbau des Energiesystems auf erneuerbare Energien soll der Stromverbrauch gesenkt werden.⁷⁵

Ein Überblick über die kantonalen Volksentscheidungen im Umfeld der Energiewende in den letzten zwei Jahren zeigt, dass die Umstellung auf erneuerbare Energien beim Volk Zustimmung findet. In sieben von neun Abstimmungen waren Vorlagen für eine „sichere, umweltverträgliche und wirtschaftliche Energieversorgung“⁷⁶ erfolgreich (siehe Tabelle). Dabei fanden an der Urne regelmäßig Vorlagen eine Mehrheit, welche einen maßvollen Ausbau der erneuerbaren Energien vorsehen. Im Berichtsjahr sprachen sich eine Mehrheit der Stimmberechtigten der Kantone *Zürich* (9.2.2014, 54,6% Ja-Stimmen), *St. Gallen* (18.5.2014, 70,1%) und *Solothurn* (18.5.2014, 58,2%) für eine Energiewende aus. Der sofortige Ausstieg aus der Kernenergie blieb im Kanton *Bern* chancenlos (18.5.2014, 63% Nein-Stimmen), wo allerdings ein Jahr zuvor auch eine maßvolle Vorlage zur Förderung erneuerbaren Energien knapp scheiterte. Im Kanton *Schaffhausen* wurde die Revision des Wasserwirtschaftsgesetz abgelehnt, welche den Weg für ein neues Wasserkraftwerk am Rheinfall ebnen sollte (18.5.2014, 58,7% Nein-Stimmen). Eine Mehrheit der Stimmberechtigten des Kantons *Neuenburg* stimmte dem Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative zu, welche die Windenergie stärker ausbauen will (18.5.2014, 65% Ja-Stimmen). Im Kanton *Solothurn* hieß das Stimmvolk eine Änderung des Energiegesetzes gut, wonach künftig die als umweltschädlich verpönten Elektroheizungen verboten werden (30.11.2014, 51,7%).

75 Botschaft des Bundesrats vom 4.9.2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)“, BBl 2013 7561 (7609 ff.).

76 Medienmitteilungen des WWF Schweiz vom 15.12.2014, „Energiewende: Thurgau top, Appenzell Innerrhodens flop“ sowie vom 25.8.2014, „Energiewende-Index: Sonne, Wind und Co. ersetzen AKW Mühleberg“.

Kanton	Abstimmung	Gegenstand	Ja	Nein
Solothurn	30.11.2014	Teilrevision Energiegesetz (Verbot von Elektroheizungen)	51,7%	48,3%
Bern	18.5.2014	Volksinitiative "Mühleberg vom Netz"	36,7%	63,3%
Neuenburg	18.5.2014	Volksinitiative „Avenir des crêtes: au peuple de décider“ (Windenergie)	35,7%	60,8%
		Gegenvorschlag zur Volksinitiative	65,0%	30,6%
Schaffhausen	18.5.2014	Revision Wasserwirtschaftsgesetz (Wasserkraftwerk am Rheinfall)	41,3%	58,7%
Solothurn	18.5.2014	Änderung der Kantonsverfassung (Erneuerbare Energien)	58,2%	41,8%
St. Gallen	18.5.2014	Volksinitiative „Energiewende – St. Gallen kann es!“	30,6%	69,4%
		Gegenvorschlag zur Volksinitiative	70,1%	29,9%
Zürich	9.2.2014	Revision Planungs- und Baugesetz (Erneuerbare Energien)	54,6%	45,4%
Graubünden	22.9.2013	Volksinitiative „Ja für sauberen Strom ohne Kohlekraft“*	54%	41,7%
		Gegenvorschlag zur Volksinitiative	55,3%	36,3%
Bern	3.3.2013	Volksinitiative „Bern erneuerbar“	34,7%	65,3%
		Gegenvorschlag zur Volksinitiative	48,6%	51,4%

* Stichentscheid zugunsten der Volksinitiative; Hervorhebungen bei Erfolg der Umweltanliegen

4. Universitätsfinanzierung

In *Luzern*, wo sich die jüngste und kleinste Universität der Schweiz befindet, begrüßte eine knappe Mehrheit der Stimmberechtigten eine Änderung des Universitätsgesetzes, mit der eine neue Fakultät für Wirtschaftswissenschaften geschaffen wurde (30.11.2014, 50,6% Ja-Stimmen). Das Kantonsparlament hatte mit großer Mehrheit beschlossen, dass die neue Fakultät mit privaten Mitteln in der Höhe von 4 bis 5 Millionen Franken aufgebaut wird, wobei der Betrieb dann „im Wesentlichen“ mit öffentlichen Mitteln finanziert werden soll. Daran nahmen die Sozialdemokraten und Jungsozialistinnen Anstoß, welche gegen das Gesetz das Referendum ergriffen. Ihr Argument, die Finanzierungsarchitektur der neuen Fakultät gefährde die Unabhängigkeit von Lehre und Forschung, fand im Stimmvolk keine Mehrheit. Neu sieht das *Luzerner* Universitätsgesetz vor, dass Sponsorenbeiträge ab einer halben Million Franken im Geschäftsbericht der

Uni deklariert werden müssen. Bei kleineren Summen können die Mitglieder der kantonsrätlichen Bildungskommission Einsicht in die Verträge verlangen.

Fragen zur wissenschaftlichen Unabhängigkeit sorgten auch in anderen Universitätsstädten der Schweiz für Diskussionen: Im Frühjahr 2012 gab die Universität *Zürich* bekannt, dass sich die Großbank UBS mit hundert Millionen Franken am Aufbau des „UBS International Center of Economics in Society“ beteiligt. Erst ein Jahr später legte sie auf Druck zweier Zeitungen und nach einem Entscheid der Rekurskommission Teile des Vertrages offen. Auch die Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) *Lausanne* tat sich schwer, ihre Abmachungen mit Nestec, einer Tochterfirma des Nahrungsmittelkonzerns Nestlé, transparent zu machen. Erst nach einem Entscheid des eidgenössischen Datenschutzbeauftragten legte sie offen, dass die Nestec bei der Besetzung zweier Lehrstühle Einsitz in die Berufungskommission erhielt und ihr zudem ein Vetorecht sowie Mitsprache bei der Vergabe von Projektgeldern eingeräumt wurde. Der ETH-Rat, die Aufsichtsbehörde der ETH *Lausanne*, sprach sich später gegen das Vetorecht aus. Auch die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats befasste sich mit dem Thema Drittmittelfinanzierung an Hochschulen und betonte die Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips. Eine Mehrheit der Kommission erachtete jedoch eine gesetzliche Regelung auf Bundesebene nicht als erforderlich.⁷⁷

5. Abstimmungen zu Integrationsfragen

Ein vieldiskutiertes Thema in mehreren Kantonen war erneut die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, sei es im Rahmen von Integrationsgesetzen⁷⁸ (a) oder im Zusammenhang mit dem Stimm- und Wahlrecht für Menschen ohne Schweizer Pass (b). Ein Überblick über die Mitbestimmungspraxis in den Kantonen zeigt insbesondere große Unterschiede zwischen der Westschweiz und der Deutschschweiz auf (c).

77 Medienmitteilung der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) vom 16.5.2014, Drittmittelfinanzierung an Hochschulen. Öffentlichkeitsprinzip als oberstes Gebot.

78 Dazu für eine Übersicht der Situation in den Kantonen *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2013 (Fn. 2), S. 215 ff.

a) Integrationsgesetz – Obligatorische Begrüßung und gratis Deutschkurse

Im Kanton *Basel-Stadt* wurde der Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative „Für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten“ aus rechtsbürgerlichen Kreisen angenommen (30.11.2014, 64% Ja-Stimmen). Der Gegenvorschlag sieht vor, dass neu mit allen Ausländern unterschiedslos ein Begrüßungsgespräch geführt wird, um auf die Bedeutung der deutschen Sprache, auf lokale Gepflogenheiten sowie auf Integrationsangebote hinzuweisen. Treten innerhalb von sechs bis zwölf Monaten Probleme auf, kann wie bisher eine Integrationsvereinbarung mit konkreten Zielen abgeschlossen werden. Die Initiative hätte den Abschluss von Integrationsvereinbarung „mit der Mehrzahl der Migrantinnen und Migranten“ vorgesehen und gefordert, dass Aufenthaltsbewilligungen nur bei deren Einhaltung erteilt werden, soweit höheres Recht nicht tangiert wird. Als erster Kanton der Schweiz bietet *Basel-Stadt* zudem im ersten Jahr gratis Deutschkurse an. Während die Initiative von rund 73% der Stimmenden abgelehnt wurde, fand der Gegenvorschlag die Zustimmung von rund 64%. Überdies führte das Basler Stimmvolk das Ständeratswahlrecht für stimmberechtigte Auslandschweizerinnen ein.

b) Ausländerstimmrecht – Jura und Schaffhausen

Im Kanton *Jura* wurde eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte angenommen, welche es Ausländern ermöglicht, sich in die jurassischen Gemeinde-Exekutiven wählen zu lassen (28.9.2014, 54% Ja-Stimmen). In Sachen politische Rechte für Menschen ohne Schweizer Pass kommt dem Kanton eine Vorreiterrolle zu: Seit der Kantonsgründung 1979 ist das aktive Wahlrecht auf Gemeinde- und Kantonsebene auch für Ausländerinnen in der Verfassung verankert (siehe Tabelle). Ausgenommen sind allerdings Verfassungsfragen. Seit dem Jahr 2000 steht Ausländerinnen und Ausländern in einzelnen Gemeinden auch das Parlament offen, während das Gemeindepräsidium und das Kantonsparlament Schweizern vorbehalten blieben. Die Ausweitung des passiven Ausländerwahlrechts gelang nun im dritten Anlauf: Ähnliche Vorlagen wurden 1996 und 2007 noch verworfen.

Anders im Kanton *Schaffhausen*: Eine Initiative der Alternativen, welche das Ausländerstimmrecht einführen wollte, ist deutlich gescheitert

(28.9.2014, 85% Nein-Stimmen). In den letzten Jahren wurden ähnliche Begehren mit dem Ziel, die politischen Rechte auf Ausländerinnen auszuweiten, stets abgelehnt. Die diesjährige Vorlage fand weder die Zustimmung der Regierung, noch diejenige des Kantonsparlaments.

c) Mitspracherechte für Ausländerinnen – Tiefer „Röstigraben“

Ein Überblick über die Mitspracherechte der Ausländerinnen ist aufgrund des föderalen Systems der Schweiz schwierig zu gewinnen. Auf Bundesebene steht das Petitionsrecht (Art. 33 BV) auch Menschen ohne Schweizer Pass offen, zudem gibt es eine Anhörung im Rahmen von Vernehmlassungen (Art. 147 BV). Ein Stimm- und Wahlrecht für Ausländer besteht auf nationaler Ebene jedoch nicht.

Auf kantonaler Ebene gibt es große Unterschiede, was die Partizipationsformen für Ausländerinnen angeht. Im Kanton *Thurgau* steht es den Gemeindeversammlungen offen, die ausländischen Mitbewohner einzuladen, in Gemeindeangelegenheiten beratend mitzuwirken.⁷⁹ Sechs Gemeinden haben dieses Konsultationsrecht eingeführt. Der Kanton *Appenzell Ausserrhoden* kennt das Instrument einer Volksdiskussion, welches die gesamte Bevölkerung einlädt, zu Geschäften des Kantonsparlaments Anträge einzureichen.⁸⁰ Die Teilnehmenden an Volksdiskussionen haben sogar die Möglichkeit, ihre Anträge persönlich im Parlament zu begründen. Im Berichtsjahr wurden acht Geschäfte der Volksdiskussion unterstellt.

Die Westschweiz gewährt Ausländerinnen deutlich mehr Mitsprache als die Deutschschweiz: Zwar haben nur zwei Westschweizer Kantone das aktive Stimm- und Wahlrecht auf Kantonsebene eingeführt (*Jura* und *Neuenburg*). Jedoch gewähren sämtliche Kantone der Westschweiz mit Ausnahme des *Wallis* das aktive Stimm- und Wahlrecht für Ausländer auf Gemeindeebene. In der Deutschschweiz haben lediglich die Kantone *Appenzell Ausserrhoden*, *Graubünden* und *Basel-Stadt* Bestimmungen in ihre Kantonsverfassungen aufgenommen, die es ihren Gemeinden erlauben, das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen zu beschließen. Von dieser Kompetenz haben nur sehr wenige Gemeinden Gebrauch gemacht. Wo ihnen ein Stimmrecht eingeräumt wird, werden Ausländer automatisch ins

79 Siehe Art. 19 der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16.3.1987, SR 131.228.

80 Siehe Art. 56 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30.4.1995, SR 131.224.1.

Stimmregister eingetragen, sobald die entsprechende Wartefrist abgelaufen ist. Anders regelt dies nur der Kanton *Appenzell Ausserrhoden*, wo die Stimmberechtigung erst auf Begehren der Interessierten ausgestellt wird.

Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer				
Jahr	Kanton	Gegenstand	Voraussetzung (Karenzfrist)	Gemeinden eingeführt
1849	Neuenburg	Einführung des aktiven Stimm- und Wahlrechts in Gemeinden (später gestrichen, 1875 wieder eingeführt)	1 Jahr im Kanton	alle (obligatorisch)
1977/ 1979	Jura	Erste Verfassung des neu gegründeten Kantons; Stimm- und Wahlrecht wird auf Kantons- und Gemeindeebene eingeführt (Ausnahme: Verfassungsänderungen)	10 Jahre in der Schweiz, davon 1 Jahr im Kanton	alle (obligatorisch)
1996	Appenzell Ausserrhoden	Neue Verfassung, welche das fakultative aktive und passive Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene vorsieht	10 Jahre in der Schweiz, davon 5 Jahre im Kanton	3 von 20 Gemeinden
1998	Jura	Einführung des passiven Wahlrechts für Gemeinden mit Parlament (mit Ausnahme des Gemeindepräsidiums)	10 Jahre in der Schweiz, davon 1 Jahr im Kanton	alle 4 Gemeinden mit Parlament
2000	Neuenburg	Neue Verfassung, welche das aktive Stimm- und Wahlrecht auf Kantonebene einführt	5 Jahre im Kanton	alle (obligatorisch)
2003	Graubünden	Neue Verfassung, welche das fakultative aktive und passive Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene vorsieht	Keine Vorgabe (je nach Gemeinde)	23 von 125 Gemeinden
2003	Waadt	Neue Verfassung, welche das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene einführt	10 Jahre in der Schweiz, davon 3 Jahre im Kanton	alle (obligatorisch)
2005	Genf	Initiative zur Einführung des aktiven Stimm- und Wahlrechts auf Gemeindeebene (52,3%)	8 Jahre in der Schweiz	alle (obligatorisch)
2005	Freiburg	Neue Verfassung, welche das aktive Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene einführt	5 Jahre im Kanton	alle (obligatorisch)
2006	Basel-Stadt	Neue Verfassung, die das fakultative Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene vorsieht	Keine Vorgabe (je nach Gemeinde)	bisher keine von 3 Gemeinden
2007	Neuenburg	Referendum über Einführung des passiven Wahlrechts auf Gemeindeebene (54,5%)	1 Jahr im Kanton	alle (obligatorisch)
2014	Jura	Obligatorisches Referendum über Einführung des passiven Wahlrechts für Gemeindeexekutiven (54%).	10 Jahre in der Schweiz, davon 1 Jahr im Kanton	alle (obligatorisch)

Wie die Übersicht zeigt, wurde das Ausländerstimmrecht stets durch eine Totalrevision der Kantonsverfassung eingeführt und später allenfalls durch Gesetzesänderungen ausgebaut (Kanton *Jura*). Einzig im Kanton *Genf*

wurde eine Initiative zur Einführung dieses Volksrechts angenommen. Zahlreiche ähnliche Initiativen scheiterten indes.⁸¹

6. Abstimmungen zu Bestand und Gliederung der Kantone

Wie im letzten Landesbericht dargestellt⁸² wurden Veränderungen im Bestand der Kantone anlässlich einer möglichen Fusion der beiden Halbkantone *Basel-Landschaft* und *Basel-Stadt* diskutiert. Fusionsvorlagen, welche auf Verfassungsinitiativen zurückgehen, kamen in beiden Kantonen zur Abstimmung. Keine einzige Gemeinde des Kantons *Basel-Landschaft* hat einer Wiedervereinigung der seit 1833 getrennten Kantone zugestimmt (28.9.2014, 68,3% Nein-Stimmen). Damit ist die Vorlage, welche ein mehrstufiges Verfahren zur Einleitung der Wiedervereinigung vorsah, schon in der Anfangsphase gescheitert, obwohl sich gleichentags die Stimmberechtigten des Kantons *Basel-Stadt* mehrheitlich für das Ansinnen aussprachen (54,9% Ja-Stimmen). Allerdings bleibt der Zustimmungssanteil auch in der Stadt hinter den Erwartungen zurück: Bei einer ähnlichen Abstimmung 1969 stimmte noch eine deutlichere Mehrheit der Stimmberechtigten für die Fusion (65%).

Das Thema der Territorialreform bleibt aktuell: Eine Analyse der Resultate aller nationalen Volksabstimmungen seit 1874 zeigt, dass territoriale Gräben im Abstimmungsverhalten zurückgegangen sind.⁸³ Während bis ins 20. Jahrhundert hinein der Wohnkanton für das Abstimmungsverhalten maßgebend war, hat sich dies heute geändert: Die Kantone funktionieren ähnlicher, Kulturkonflikte sind weitgehend Geschichte. Analysen zeigen, dass heute Auseinandersetzung zwischen liberalen und konservativen Sichtweisen stärker wiegen als die Unterschiede zwischen den Kantonen. Einige wenige Großregionen würden die politischen Orientierungen der Schweizerinnen und Schweizer hinreichend abbilden. Nimmt man die politische Aktivität zum Maßstab, ist die kantonale politische Identität ohnehin nicht sonderlich stark ausgeprägt: Bei kantonalen Wahlen ist die Betei-

81 Dazu *Tschentscher/Blonski*, Länderbericht 2009/10 (Fn. 14), S. 190 f.

82 *Tschentscher/Minder*, Landesbericht 2013 (Fn. 2), S. 212 ff.

83 *Daniel Bochslers*, Drei Gründe für eine grosse Föderalismusreform. Thesenpapier für die Föderalismuskonferenz, 27./28. November 2014, Solothurn, S. 3, unter: www.bochslers.eu/solothurn14.pdf; sowie *Daniel Bochslers*, Drei Gründe für eine grosse Territorialreform, in: *NZZ* vom 30.10.2014, S. 23.

ligung heute rund 14% niedriger als bei nationalen Wahlen, was sich seit 1951 (12%) kaum verändert hat.⁸⁴ Trotzdem ist die Territorialreform auf überkantonaler Ebene bisher chancenlos, wie das Beispiel der gescheiterten *Basler* Fusion zeigt, und wird auch künftig kaum durchführbar sein.⁸⁵

Innerhalb eines Kantons sind Territorialreformen leichter möglich, wie die zunehmenden Gemeindefusionen und Neuorganisationen der Ebene zwischen Gemeinde und Kanton zeigen.⁸⁶ So stand im Kanton *Graubünden* die Art und Weise zur Debatte, wie die 2012 im Rahmen einer Verfassungsänderung beschlossenen elf Regionen organisiert werden sollen. Das Gesetz über die Gebietsreform, gegen welches erstmals in der Geschichte des Kantons 18 Gemeinden das Referendum ergriffen⁸⁷, wurde angenommen (30.11.2014, % Ja-Stimmen). Die neu geschaffenen elf Regionen ersetzen ein historisch gewachsenes Puzzle aus 39 Kreisen, elf Bezirken und 14 Regionalverbänden, die alle verschiedene Funktionen erfüllten. Bei solchen Reformen, welche die innerkantonale Gliederung betreffen, spielen identitätsstiftende Funktionen der bisherigen Einheiten – ganz anders als bei Diskussionen um Kantonsfusionen – nur am Rande eine Rolle.⁸⁸ Dies ist erstaunlich, da die politische Identität, welche Bürgerinnen und Bürger mit den kleinteiligen innerkantonalen Gliederungen verbinden, immer wieder als Argument für den Schweizer Föderalismus ins Spiel gebracht wird.

III. Direkte Demokratie in den Gemeinden

Auf der untersten Staatsorganisationsebene stellt sich regelmäßig die Frage, wo die Grenze des übergeordneten Rechts verläuft, wie aktuell das Beispiel des Kopftuchverbots aus *Au-Heerbrugg* zeigt (1.). Exemplarisch für die Vielfalt der Instrumente der direktdemokratischen Mitwirkung auf Gemeindeebene ist diesmal die Jugendmotion in der *Stadt Bern* (2.).

84 Siehe *Bochsler*, Grosse Territorialreform (Fn. 83), S. 2.

85 Siehe *Werner Bussmann*, Föderalismus, Territorialreform und direkte Demokratie, in: NZZ vom 7.1.2015, S. 21.

86 Dazu *Tschentscher*, Länderbericht 2008/09 (Fn. 63), S. 239 f.; *Tschentscher/Blonski/Baumgartner*, Landesbericht 2012 (Fn. 9), S. 179.

87 Art. 17 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18.5.2003/14.9.2003, SR 131.226.

88 Siehe *Paul Schneeberger*, Das komplexe Netz von innerkantonalen und überkantonalen Einheiten, in: NZZ vom 12.11.2014, S. 13.

1. Kopftuch- und Burkaverbote – St. Gallen und Tessin

In der Rheinthalen Gemeinde *Au-Heerbrugg* befürworteten 66% der Stimmentenden ein Verbot für das Tragen von Kopfbedeckungen in der Schule. Die Diskussion entzündete sich an zwei Mädchen einer somalischen Flüchtlingsfamilie, die ihr Kopftuch während des Schulunterrichts nicht ablegen wollten. Gemäß der Schulordnung ist das Tragen jeglicher Kopfbedeckung in den Schulräumen untersagt, worauf die beiden Mädchen von der Schule verwiesen wurden. Das Verbot in der Schulordnung der Gemeinde *Au-Heerbrugg* steht im Einklang mit der entsprechenden Empfehlung des *St. Galler* Erziehungsrats, der seit 2010 empfiehlt, das Tragen von Kopfbedeckungen in der Schule zu untersagen. Im Juni 2013 entschied die Schulbehörde von *Au-Heerbrugg*, das Verbot aufzuheben und argumentierte, es sei die Aufgabe der Schule, Kinder zu integrieren, nicht auszugrenzen. Gegen diese Aufhebung ergriff die lokale SVP das Referendum und führte einen Entscheid an der Urne herbei. Ob das Verbot jedoch durchgesetzt werden kann, ist ungewiss. Das Bundesgericht setzt für Kopftuchverbote eine gesetzliche oder verfassungsmäßige Grundlage auf Kantons- oder Bundesebene voraus, welche im Kanton *St. Gallen* bis anhin fehlt.⁸⁹ Es ließ in seinem Entscheid die Frage offen, ob ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht, ein Kopftuchverbot durchzusetzen.

Eine gesetzliche Grundlage für ein Kopftuchverbot will das *sankt-gallische* Kantonsparlament nun schaffen: Am 25.11.2014 stimmte es mit 74 gegen 31 Stimmen für einen Vorstoß der SVP, der die Regierung beauftragt, eine gesetzliche Regelung zu Bekleidungsvorschriften an Schulen vorzulegen. Allerdings will die Regierung noch ein allenfalls zu erwartendes Bundesgerichtsurteil zu einem Kopftuchverbot abwarten. Denn am 11.11.2014 hatte das *sankt-gallische* Verwaltungsgericht im Fall eines 13 Jahre alten, aus Bosnien stammenden Mädchens die Frage zu entscheiden, ob das Tragen eines Kopftuchs durch die Glaubens- und Gewissensfreiheit geschützt ist.⁹⁰ Grundrechtseingriffe müssen (auch) in der Schweiz eine

89 BGE 139 I 280 E. 5.3 und 5.4 S. 286 ff., sowie die Kommentierung von G. Biaggini, Bundesgericht, II. öffentlich-rechtliche Abteilung, 11.7.2013, 2C_794/2012, in: ZBl 114/2013, S. 610 ff.

90 Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons *St. Gallen* vom 11.11.2014; Tragen des islamischen Kopftuchs im Schulunterricht (B 2014/51), unter: www.ge-richte.sg.ch/home/dienstleistungen/rechtsprechung/verwaltungsgericht/entscheid-2014/b-2014-51.html.

gesetzliche Grundlage haben, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismäßig sein (Art. 36 BV). In seinem Urteil bestätigte das Gericht, dass eine Schulordnung – sofern eine Referendumsmöglichkeit besteht – eine genügende gesetzliche Grundlage darstellt, um auch einen schwerwiegenden Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit zu rechtfertigen. Auch erkannte das Gericht hinreichende öffentliche Interessen für ein Kopftuchverbot. Allerdings erachtete es das Verbot als unverhältnismäßig und entschied, dass die Interessen des muslimischen Mädchens schwerer wiegen. Sollte das Bundesgericht in letzter Instanz zu einem ähnlichen Schluss kommen, werden gesetzliche Regelungen auf kantonaler Ebene nicht zu einer Lösung des Problems beitragen.

Wie berichtet,⁹¹ befürwortete eine Mehrheit des Stimmvolks des Kantons Tessin 2013 ein Burkaverbot, welches sich gegen religiöse Gesichtshüllen und Vermummungen an Kundgebungen richtet. Der Bundesrat hat mit Blick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte argumentiert, dass dieses Verbot mit der Bundesverfassung vereinbar sei.⁹² Die Landesregierung hat aber auch betont, dass sie solche Verbote nicht als sinnvoll erachte. Nach dem Ständerat hat sich am 11.3.2015 auch der Nationalrat der Rechtsauffassung der Landesregierung angeschlossen, womit dieser problematischen Revision der Kantonsverfassung die definitive Gewährleistung erteilt wurde (Art. 172 Abs. 2 BV). Weil dies im Wege eines einfachen Bundesbeschlusses erfolgte, ist dagegen kein Referendum möglich (Art. 163 Abs. 2 BV). Auch das Bundesgericht betrachtet die neu erteilte Gewährleistung als verbindlich und überprüft die Verfassungsmäßigkeit allenfalls dann, wenn sich der Rahmen des übergeordneten Rechts später ändert.⁹³

91 Tschentscher/Blonski, Länderbericht 2010/2011 (Fn. 64), S. 168 f.; Tschentscher/Minder, Landesbericht 2013 (Fn. 2), S. 214 f.

92 Botschaft des Bundesrates vom 12.11.2014 zur Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Waadt und Jura, BBl 2014 9091 (9109 ff.), mit weiteren Hinweisen zur rechtlichen Beurteilung eines Gesichtshüllenverbots im öffentlichen Raum.

93 Details bei Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl. 2011, § 18 Rn. 31 ff.

2. Vielfalt der Instrumente – Jugendmotion in der Stadt Bern

Artikel 33 Abs. 2 der Gemeindeordnung der *Stadt Bern* lautet: „Kinder und Jugendliche können ihre Anliegen in geeigneter Form selbst vertreten.“⁹⁴ Diesem Grundsatz lebt die Stadt seit 2003 unter anderem mit dem Instrument der Jugendmotion nach. Mindestens 40 Jugendliche können dem Stadtparlament eine außerparlamentarische Motion einreichen, sofern deren Gegenstand im Zuständigkeitsbereich des Stadtparlaments oder in demjenigen der Stimmberechtigten liegt.⁹⁵ Bei Annahme des Anliegens kann das Stadtparlament dieses entweder als parlamentarische Jugendmotion mit konkretem Handlungsauftrag an die Regierung oder im Rahmen eines Prüfauftrags (parlamentarisches Postulat) weiterverfolgen.

Jugendliche haben bereits mehrfach von diesem Instrument Gebrauch gemacht. Im Berichtsjahr wurde eine Jugendmotion zum „Jugend- und Kulturzentrum Gaskessel“ eingereicht, einem beliebten Kulturort für Jugendliche, der weitgehend von Jugendlichen und jungen Erwachsenen selber geführt wird. In ihrer Motion fordern die Jugendlichen, dass der „Gaskessel“ am aktuellen Ort zu erhalten sei. Überdies habe der Gemeinderat dafür zu sorgen, dass das Gebäude den Jugendlichen weiterhin zur Verfügung steht und in einer Weise saniert wird, die auch das Feiern lauter Partys zulässt. Am 6.11.2014 hat der Stadtrat die außerparlamentarische Jugendmotion angenommen, die ersten zwei Anliegen erheblich erklärt (parlamentarische Jugendmotion) und das dritte Anliegen mit Zustimmung der Jugendmotionäre zur Weiterverfolgung in einen Prüfauftrag an die Regierung (parlamentarisches Postulat) umgewandelt. Frühere Jugendmotionen betrafen die Forderung nach einer legalen Graffitiwand, nach mehr Beleuchtung für Sportanlagen zwecks Nutzung an Abenden oder nach der Einrichtung eines Jugendtreffs und einer Skateranlage im Stadtteil 3.

Anfang 2015 hat das Stadtparlament nun die Schaffung eines Jugendparlaments beschlossen, dem eine eigene Beschlussfähigkeit und ein eigenes Budget zukommt. Die Jugendmotion wird künftig über das Jugendparlament eingereicht werden statt wie bislang direkt beim Stadtparlament. Mit dem Jugendparlament wird den Jugendlichen auch ein eigenes Postulatsrecht zukommen, was bislang Kindern vorbehalten blieb. Ein Kinder-

94 Art. 33 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3.12.1998, www.bern.ch/leben_in_bern/stadt/recht/dateien/101.1/Word101.1.pdf.

95 Art. 14 ff. des Reglements über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen der Stadt Bern vom 24.4.2003.

parlament mit eigener Beschlussfassungskompetenz und eigenem Budget gibt es in der Stadt Bern bereits seit 2003.⁹⁶

Abgekürzte Links:

.../as/ = www.admin.ch/ch/d/as/index.html

.../classified-compilation/... = www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/...

.../ff/ = www.admin.ch/ch/d/ff/index.html

.../geschaefte.aspx = www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?...

.../ref/ = www.bk.admin.ch/aktuell/abstimmung/ref/

.../rf/ = www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html

.../sr/ = www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html

.../va/ = www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html

.../vi/ = www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html

96 Art. 4 ff. des Reglements über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen der Stadt Bern vom 24.4.2003.

4. Rechtsprechung

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2014-2016

Fabian Wittreck

I. Gerichte der Europäischen Union

1. Urteil des Gerichts (Erste Kammer) v. 3.2.2017 – Rs. T 646/13 –
Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe

Sachverhalt

[1] Am 15. Juli 2013 legte der Kläger, der aus Herrn Hans Heinrich Hansen, Herrn Hunor Kelemen, Herrn Karl-Heinz Lambertz, Frau Jannevietske Annie De Vries, Herrn Valentin Inzko, Herrn Alois Durnwalder und Frau Anke Spoorendonk bestehende Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe, der Europäischen Kommission den Vorschlag für eine Europäische Bürgerinitiative namens „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (im Folgenden: geplante EBI) vor, die nach den Mindestinformationen, die gemäß Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl. 2011, L 65, S. 1) in Verbindung mit Anhang II dieser Verordnung mitgeteilt wurden (im Folgenden: erforderliche Informationen), zum Gegenstand haben sollte, „die Europäische Union [aufzufordern], den Schutz für Angehörige nationaler Minderheiten und von Sprachminderheiten zu verbessern sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union zu stärken“. Aus den im Rahmen der erforderlichen Informationen gemachten Angaben geht ferner hervor, dass das Ziel der europäischen Bürgerinitiative (im Folgenden: EBI) darin bestand, die Europäische Union aufzufordern, „ein Bündel von Rechtsakten zu erlassen, um den Schutz der Angehörigen nationaler Minderheiten und von Sprachminderheiten zu verbessern sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt [in ihrem Gebiet] zu stärken“, und dass dies „politische Maßnahmen in den Bereichen Regional- und Minderheitensprachen, Bildung und Kultur, Regionalpolitik, Teilhabe, Gleichheit, Inhalte

audiovisueller und anderer Medien und regionale (staatliche) Unterstützung ein[schließt]“.

[2] Außerdem geht aus den genaueren Informationen, die im Einklang mit dem letzten Absatz von Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 den erforderlichen Informationen als Anhang beigelegt wurden (im Folgenden: zusätzliche Informationen), hervor, dass die geplante EBI den Erlass einer Reihe von Rechtsakten zum Ziel hat, die in den Abschnitten 2 bis 7 der zusätzlichen Informationen aufgezählt und beschrieben werden. In Abschnitt 8 („salvatorische Klausel“) geben die Organisatoren an, dass die geplante EBI für jeden der vorgeschlagenen Rechtsakte als Richtschnur die ihr am geeignetsten erscheinende Rechtsgrundlage und Art des zu erlassenden Rechtsakts nenne, dass jeder Vorschlag gesondert zu prüfen sei und dass die Unzulässigkeit einer oder mehrerer Vorschläge nicht zur Unzulässigkeit der übrigen, in die Zuständigkeit der Kommission fallenden Vorschläge führen sollte.

[3] Mit ihrer Entscheidung C (2013) 5969 final vom 13. September 2013 (im Folgenden: angefochtene Entscheidung) lehnte die Kommission die Registrierung der geplanten EBI mit der Begründung ab, dass sie offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für den Erlass eines Rechtsakts der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

Verfahren und Anträge der Parteien

[4] Der Kläger hat mit Klageschrift, die am 25. November 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

[5] Der Kläger beantragt, die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären; der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

[6] Die Kommission beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen; dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

[7] Mit Beschluss des Präsidenten der Ersten Kammer vom 4. September 2014 sind Ungarn als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Klägers sowie die Slowakische Republik und Rumänien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

Rechtliche Würdigung

[8] Die Klage wird auf zwei Klagegründe gestützt, mit denen ein Verstoß gegen die Begründungspflicht nach Art. 296 Abs. 2 AEUV und Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 sowie die Verletzung von Art. 11 EUV, Art. 24 Abs. 1 AEUV und Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 gerügt werden.

[9] Der Kläger, unterstützt durch Ungarn, wirft der Kommission vor, sie habe in der angefochtenen Entscheidung ohne nähere Erläuterung lediglich ausgeführt, dass bestimmte Themen, in Bezug auf die sie im Anhang zur geplanten EBI aufgefordert worden sei, Vorschläge für Rechtsakte der Union vorzulegen, im Rahmen ihrer Befugnis lägen, und daraus gefolgert, dass die Registrierung der geplanten EBI insgesamt abzulehnen sei, weil die Verordnung Nr. 211/2011 die teilweise Registrierung einer geplanten EBI nicht vorsehe. Die Einhaltung der Begründungspflicht sei umso wichtiger, als zum einen die EBI ein Instrument der demokratischen Teilhabe der Bürger am Gesetzgebungsverfahren darstelle, das zugänglich und einfach anzuwenden sein müsse, und zum anderen die Organisatoren einer geplanten EBI im Allgemeinen keine Juristen seien.

[10] Erstens hätte die Kommission unter den im Anhang zur geplanten EBI aufgeführten Vorschlägen diejenigen benennen müssen, die ihrer Auffassung nach offenkundig außerhalb ihrer Befugnisse lägen. Zweitens hätte sie für jeden der fraglichen Vorschläge die Gründe nennen müssen, aus denen sie zu diesem Ergebnis gekommen sei. Mangels Begründung könnten die Organisatoren nicht wissen, für welche Teile der geplanten EBI sie belegen müssten, dass ihr Antrag berechtigt sei, und sie seien nicht in der Lage, die geplante EBI gegebenenfalls der Rechtsauffassung der Kommission anzupassen, um ihr einen neuen Vorschlag vorzulegen. Des Weiteren würde die Haltung der Kommission die Initiatoren der geplanten EBI dazu veranlassen, die elf Maßnahmen, auf die sie abziele, einzeln vorzulegen, was dem Grundsatz der Verfahrensökonomie widerspreche und nicht dazu beitrage, im Sinne des zweiten Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 211/2011 die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen.

[11] Entgegen der Ansicht der Kommission seien die im Anhang einer geplanten EBI enthaltenen Informationen über ihren Gegenstand, hier Informationen über elf konkrete Vorschläge für den Erlass von Rechtsakten, ebenso bedeutsam wie die nach Anhang II Nr. 2 der Verordnung Nr. 211/2011 mitgeteilten Informationen. Nach Anhang II dürfe nämlich

die Beschreibung des Gegenstands im Text des Antrags auf Registrierung „höchstens 200 Zeichen“ umfassen, während die Organisatoren einer geplanten EBI die Möglichkeit hätten, „genauere Informationen“, u.a. zu ihrem „Gegenstand“, „in einem Anhang zur Verfügung [zu] stellen“.

[12] Drittens hätten in der angefochtenen Entscheidung die Gründe angegeben werden müssen, aus denen die Kommission zu dem Ergebnis gekommen sei, dass die Verordnung Nr. 211/2011 sie nicht dazu ermächtige, nur einen Teil einer geplanten EBI zu registrieren. Weder der Wortlaut der Verordnung noch die Verträge stützten nämlich eine solche Auslegung. Dies gelte umso mehr, als in der geplanten EBI ausdrücklich angegeben worden sei, dass ihre Organisatoren wünschten, dass die Kommission jeden der elf im Anhang benannten Vorschläge einzeln prüfe und dass die Unzulässigkeit eines Teils von ihnen keine Auswirkungen auf die Zulässigkeit der übrigen Vorschläge habe. Die Ausübung der Rechte von Bürgern, die keine Fachjuristen seien, und die Wichtigkeit der EBI als Instrument der direkten Demokratie erlegten der Kommission eine solche Begründungspflicht auf.

[13] Die Kommission, die von der Slowakischen Republik und Rumänien unterstützt wird, trägt vor, die angefochtene Entscheidung enthalte die wesentlichen Gründe für die Verweigerung der Registrierung hinsichtlich des im Text des Vorschlags formulierten Gegenstands der EBI, der im Schutz von Minderheiten sowie in der Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt bestehe. Aus der Zielsetzung von Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 ergebe sich, dass der Gegenstand einer EBI im Text des Vorschlags abschließend festgelegt werde, wohingegen Ausführungen im Anhang zu einer geplanten EBI lediglich indikativen und informatorischen Charakter hätten und ihren Gegenstand weder einschränken noch erweitern könnten. Dieses Ergebnis werde nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Kommission im Anhang zur geplanten EBI von deren Organisatoren dazu aufgefordert werde, für jedes der dort genannten Themen einzeln zu prüfen, ob der Vorschlag offenkundig unzulässig sei.

[14] Des Weiteren sei in der angefochtenen Entscheidung klar dargelegt worden, dass die Registrierung einer geplanten EBI zu verweigern sei, wenn sie – wie im vorliegenden Fall – teilweise außerhalb des Rahmens liege, in dem die Kommission befugt sei, einen Vorschlag für den Erlass eines Rechtsakts der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. In diesem Zusammenhang sei sie nicht verpflichtet, die Gründe darzulegen, auf denen die von ihr zugrunde gelegte Auslegung von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 beruhe, es sei denn, in dem Ver-

fahren, in dem die angefochtene Entscheidung erlassen worden sei, wären – anders als im vorliegenden Fall – entgegenstehende rechtliche Gesichtspunkte vorgetragen worden.

[15] Nach ständiger Rechtsprechung besteht der Zweck der in Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Pflicht zur Begründung eines in einem Einzelfall ergangenen Beschlusses darin, dem Betroffenen ausreichende Angaben an die Hand zu geben, um festzustellen, ob der Beschluss stichhaltig begründet ist oder ob er möglicherweise an einem Mangel leidet, der ihn anfechtbar macht, und dem Unionsrichter zu ermöglichen, seine Kontrolle der Rechtmäßigkeit des geprüften Beschlusses auszuüben. Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 211/2011, wonach die Kommission die Organisatoren über die Gründe für die Verweigerung der Registrierung einer geplanten EBI unterrichtet, stellt eine spezielle Ausprägung dieser Begründungspflicht im Bereich der EBI dar (Urteil vom 30. September 2015, *Anagnostakis/Kommission*, T-450/12, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015:739, Rn. 22 und 23).

[16] Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung muss die durch Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein. Das Begründungserfordernis ist anhand der Umstände des Einzelfalls, insbesondere anhand des Inhalts des Rechtsakts und der Art der angeführten Gründe, zu beurteilen. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich und rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Anforderungen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts (Urteil vom 30. September 2015, *Anagnostakis/Kommission*, T-450/12, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015:739, Rn. 24).

[17] Im vorliegenden Fall ist die Verweigerung der Registrierung der geplanten EBI geeignet, die tatsächliche Wirksamkeit des in Art. 24 Abs. 1 AEUV verankerten Rechts der Bürger zu beeinträchtigen, eine derartige Initiative zu ergreifen. Folglich muss aus einem solchen Rechtsakt klar hervorgehen, mit welchen Gründen die Verweigerung gerechtfertigt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. September 2015, *Anagnostakis/Kommission*, T-450/12, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015: 739, Rn. 25).

[18] Ein Bürger, der eine geplante EBI vorgelegt hat, muss nämlich in die Lage versetzt werden, die Gründe zu verstehen, aus denen sie von der Kommission nicht registriert wird, so dass die mit einer solchen EBI befasste Kommission diese zu würdigen, aber auch die verschiedenen Grün-

de für ihre Weigerung in Anbetracht der damit verbundenen Auswirkungen auf die tatsächliche Ausübung des im Vertrag verankerten Rechts anzugeben hat. Dies ergibt sich schon aus der Natur dieses Rechts, das, wie es im ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 heißt, die europäische Bürgerschaft stärken und zu einer Verbesserung der demokratischen Funktionsweise der Union durch Beteiligung der Bürger am demokratischen Leben der Union führen soll (Urteil vom 30. September 2015, Anagnostakis/Kommission, T-450/12, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2015:739, Rn. 26).

[19] In der angefochtenen Entscheidung weist die Kommission darauf hin, dass die geplante EBI hauptsächlich auf den Erlass einer Reihe von Rechtsakten der Union abziele, mit denen der Schutz für Angehörige nationaler Minderheiten und von Sprachminderheiten verbessert sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union gestärkt werden sollten. Sie weist ferner darauf hin, dass in der geplanten EBI hierfür die Art. 19, 20, 25, 62, 79, 107 bis 109, 118, 165, 167, 173, 177, 178 und 182 AEUV, die Art. 2 und 3 EUV sowie die Art. 21 und 22 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) als mögliche Rechtsgrundlagen genannt würden.

[20] In der angefochtenen Entscheidung heißt es hierzu, dass die Wahrung der Rechte von Personen, die Minderheiten angehörten, zwar zu den in Art. 2 EUV angeführten Werten der Union zähle, doch biete keine Bestimmung der Verträge eine Rechtsgrundlage für den Erlass von Rechtsakten zur Förderung dieser Rechte. Überdies müssten die Unionsorgane zwar nach Art. 3 Abs. 3 EUV die kulturelle und sprachliche Vielfalt wahren und nach Art. 21 Abs. 1 der Charta Diskriminierungen wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit vermeiden, doch biete keine dieser Bestimmungen eine Rechtsgrundlage dafür, dass die Organe zu diesem Zweck tätig würden.

[21] Die Kommission fügt hinzu, einige der im Anhang zur geplanten Initiative geforderten Rechtsakte, die geeignet seien, zur Erreichung ihres Hauptziels, des Schutzes der Angehörigen von Minderheiten, beizutragen, könnten für sich genommen innerhalb des Rahmens liegen, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. Die Verordnung über die Bürgerinitiative sehe aber die Registrierung eines oder mehrerer Teile einer geplanten Initiative nicht vor. Im Ergebnis gebe es in den Verträgen keine Rechtsgrundlage für die Vorlage des gesamten Bündels der im Antrag auf Registrierung genannten Vorschläge, so dass die geplante EBI offenkundig außerhalb des

Rahmens liege, in dem sie befugt sei, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

[22] Auch wenn somit aus der angefochtenen Entscheidung klar hervorgeht, dass die Kommission die Registrierung der geplanten EBI wegen Nichterfüllung der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellten Voraussetzung verweigert und dafür eine Begründung geliefert hat, ist festzustellen, dass diese in Anbetracht der oben in den Rn. 17 und 18 angeführten Rechtsprechung offensichtlich unzureichend ist, insbesondere unter Berücksichtigung der zusätzlichen, von den Organisatoren im Anhang der geplanten EBI zur Verfügung gestellten Informationen in Bezug auf den Erlass spezieller Rechtsakte der Union in den verschiedenen dort aufgezählten Bereichen zur Erreichung des Ziels der fraglichen Initiative.

[23] Der Anhang der geplanten EBI enthält nämlich eingehende, in acht Abschnitte unterteilte zusätzliche Informationen über ihren konkreten Umfang. Sie wurden nach Maßgabe des letzten Absatzes von Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 vorgelegt, der bestimmt, dass die Organisatoren in einem Anhang zu ihrer geplanten EBI genauere Informationen zu deren Gegenstand, Zielen und Hintergrund zur Verfügung stellen und Entwürfe für Rechtsakte unterbreiten können.

[24] Dabei werden im Anschluss an einen ersten Abschnitt, in dem es um die Bedeutung geht, die die Union, u.a. durch eine Reihe in den Verträgen enthaltener Bestimmungen wie der Art. 1 bis 3 EUV sowie der Art. 9 und 10 AEUV, der Achtung und dem Schutz von Minderheiten sowie der Achtung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt beimisst, in den Abschnitten 2 bis 7 des Anhangs zur geplanten EBI elf Bereiche dargestellt, in denen die Unionsorgane Vorschläge für Rechtsakte ausarbeiten sollen, wobei zu diesem Zweck genaue Angaben zu den Arten der zu erlassenden Rechtsakte, ihrem Inhalt und den entsprechenden Rechtsgrundlagen im AEU-Vertrag gemacht werden.

[25] Die geplante EBI zielt im Einzelnen auf den Erlass folgender Rechtsakte ab:

- eine Empfehlung des Rates „zum Schutz und zur Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt in der Union“ auf der Grundlage von Art. 167 Abs. 5 zweiter Gedankenstrich AEUV und Art. 165 Abs. 4 zweiter Gedankenstrich AEUV (Abschnitt 2.1),
- einen Vorschlag für einen Beschluss oder eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 167

Abs. 5 erster Gedankenstrich AEUV und Art. 165 Abs. 4 erster Gedankenstrich AEUV zur Anpassung „von Förderprogrammen, um den Zugang kleiner Regional- und Minderheitensprachen zu ihnen zu erleichtern“ (Abschnitt 2.2),

- einen Vorschlag für einen Beschluss oder eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 167 Abs. 5 erster Gedankenstrich AEUV und Art. 165 Abs. 4 erster Gedankenstrich AEUV zur Schaffung eines Zentrums für Sprachenvielfalt, das dazu dienen soll, das Bewusstsein für die Bedeutung von Regional- und Minderheitensprachen zu stärken und die Vielfalt auf allen Ebenen zu fördern, und das im Wesentlichen durch die Union finanziert werden soll (Abschnitt 2.3),
- einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage der Art. 177 und 178 AEUV zur Anpassung der gemeinsamen Bestimmungen für die regionalen Fördermittel der Union dahin gehend, dass Minderheitenschutz sowie die Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt als thematische Ziele einbezogen werden (Abschnitt 3.1),
- einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 173 Abs. 3 AEUV und Art. 182 Abs. 1 AEUV mit dem Ziel einer Änderung der Verordnung über das Programm „Horizont 2020“ zur Verbesserung der Forschung über den Mehrwert, den nationale Minderheiten sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen der Union bieten können (Abschnitt 3.2),
- einen Vorschlag für eine Richtlinie, eine Verordnung oder einen Beschluss des Rates auf der Grundlage von Art. 20 Abs. 2 AEUV und Art. 25 AEUV zur Stärkung der Stellung von Bürgern, die einer nationalen Minderheit angehören, innerhalb der Union mit dem Ziel, dafür Sorge zu tragen, dass ihre berechtigten Anliegen bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments berücksichtigt werden (Abschnitt 4),
- Vorschläge für wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung der Gleichbehandlung auch in Bezug auf nationale Minderheiten, und zwar u. a. durch die Überarbeitung bestehender Richtlinien des Rates im Bereich der Gleichbehandlung auf der Grundlage von Art. 19 Abs. 1 AEUV (Abschnitt 5.1),
- Vorschläge für die Änderung der Rechtsvorschriften der Union, um eine annähernde Gleichstellung von Staatenlosen und Unionsbürgern

zu gewährleisten, auf der Grundlage von Art. 79 Abs. 2 AEUV (Abschnitt 5.2),

- einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates auf der Grundlage von Art. 118 AEUV zur Einführung eines einheitlichen Urheberrechts, das es erlauben würde, die gesamte Union als einen Binnenmarkt für Urheberrechte zu betrachten (Abschnitt 6.1),
- einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (ABl. 2010, L 95, S. 1), um den freien Dienstleistungsverkehr und den Empfang audiovisueller Inhalte in Regionen, in denen Angehörige nationaler Minderheiten wohnen, zu gewährleisten, auf der Grundlage von Art. 53 Abs. 1 AEUV und Art. 62 AEUV (Abschnitt 6.2), und
- einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates oder der Kommission oder einen Beschluss des Rates auf der Grundlage von Art. 109 AEUV, Art. 108 Abs. 4 AEUV oder Art. 107 Abs. 3 Buchst. e AEUV zur Gruppenfreistellung von Vorhaben, mit denen nationale Minderheiten und ihre Kultur gefördert werden (Abschnitt 7).

[26] In einem letzten Abschnitt stellen die Organisatoren klar, dass der Erlass aller in den vorherigen Abschnitten angesprochenen Vorschläge für Rechtsakte eine erhebliche Verbesserung des Schutzes von Minderheiten in der Union darstellen würde und dass die Angaben zur Art des Rechtsakts und zu den Rechtsgrundlagen lediglich als Richtschnur zu verstehen seien. Auch wenn ihrer Ansicht nach alle Vorschläge in die Zuständigkeit der Kommission fielen, werde davon ausgegangen, dass jeder Vorschlag individuell geprüft werde und dass die etwaige Einstufung eines Vorschlags als unzulässig durch die Kommission keine Auswirkung auf die übrigen, für zulässig befundenen Vorschläge habe.

[27] Aus der angefochtenen Entscheidung geht hervor, dass die Kommission keine Angaben dazu gemacht hat, welche der elf Vorschläge für Rechtsakte ihrer Ansicht nach offenkundig außerhalb des Rahmens liegen, in dem sie befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, und dass sie ihre Beurteilung trotz der genauen Angaben der Organisatoren zur Art der vorgeschlagenen Rechtsakte sowie zu ihren jeweiligen Rechtsgrundlagen und ihrem Inhalt nicht begründet hat.

[28] Auch wenn nämlich, wie aus Rn. 19 des vorliegenden Urteils hervorgeht, in der angefochtenen Entscheidung die verschiedenen von den

Organisatoren in den zusätzlichen Informationen zur Stützung ihrer geplanten EBI angeführten Rechtsgrundlagen wiedergegeben werden und sodann darauf hingewiesen wird, dass die Kommission bei einigen der in diesen Informationen angesprochenen Rechtsakten befugt sein könnte, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, wird in der Entscheidung lediglich auf Art. 2 und Art. 3 Abs. 3 EUV sowie auf Art. 21 Abs. 1 der Charta eingegangen, die im ersten Abschnitt des Anhangs der geplanten EBI genannt sind, und dann festgestellt, dass der Antrag insgesamt abzulehnen sei, da eine geplante EBI nicht in Teilen registriert werden könne.

[29] Infolgedessen war für die Organisatoren – selbst wenn die von der Kommission in der Sache vertretene These zutreffen sollte, dass eine für teilweise unzulässig befundene geplante EBI unabhängig von ihrem Inhalt nicht registriert werden könne – jedenfalls weder ersichtlich, welche der im Anhang zur geplanten EBI angeführten Vorschläge nach Ansicht der Kommission außerhalb des Rahmens ihrer Befugnisse im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 liegen, noch erfuhren sie die Gründe für diese Beurteilung. Somit waren sie daran gehindert, die Richtigkeit dieser Beurteilung in Frage zu stellen, und das Gericht ist daran gehindert, die Beurteilung der Kommission auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Ohne eine vollständige Begründung wäre es zudem kaum möglich, eine neue, den Einwänden der Kommission gegen die Zulässigkeit bestimmter Vorschläge Rechnung tragende geplante EBI vorzulegen, was zugleich die Verwirklichung der im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 211/2011 angeführten Zielsetzung gefährdet, den Bürger zur Teilnahme am demokratischen Leben zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen.

[30] Dies gilt umso mehr, als, wie die Kommission selbst in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, die im eigentlichen Antrag auf Registrierung enthaltenen Informationen, die als erforderliche Informationen geliefert wurden, nicht die einzigen sind, die sie bei der Prüfung zu berücksichtigen hat, ob die geplante EBI die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 211/2011 aufgestellten Voraussetzungen für die Registrierung erfüllt.

[31] In Anhang II („Erforderliche Informationen zur Registrierung einer geplanten Bürgerinitiative“) der Verordnung Nr. 211/2011, auf den Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Bezug nimmt und der ebenso verbindlich ist wie die Verordnung selbst (Urteil vom 10. Mai 2016, Izsák und Dabis/Kommission, T-529/13, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2016:282,

Rn. 45), heißt es nämlich, dass zu den zwecks Registrierung einer geplanten Bürgerinitiative im Online-Register der Kommission bereitzustellenden Informationen u. a. der „Gegenstand in höchstens 200 Zeichen“ und „eine Beschreibung der Ziele der geplanten Bürgerinitiative, in deren Zusammenhang die Kommission zum Tätigwerden aufgefordert wird, in höchstens 500 Zeichen“ gehören, wobei die Organisatoren „genauere Informationen zum Gegenstand, zu den Zielen und [zum] Hintergrund der geplanten Bürgerinitiative in einem Anhang zur Verfügung stellen“ sowie „einen Entwurf für einen Rechtsakt unterbreiten“ können.

[32] Entgegen der von der Kommission in ihren Schriftsätzen vertretenen Auffassung beschränken sich die „in Anhang II [der Verordnung Nr. 211/2011] genannten Informationen“, auf die Art. 4 der Verordnung Bezug nimmt, daher nicht auf die Mindestinformationen, die nach diesem Anhang zwecks Registrierung des Antrags bereitzustellen sind (Urteil vom 10. Mai 2016, Izsák und Dabis/Kommission, T-529/13, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2016:282, Rn. 48). Mit dem den Organisatoren der geplanten Initiative nach Anhang II der Verordnung Nr. 211/2011 zustehenden Recht, zusätzliche Informationen oder auch einen Entwurf für einen Rechtsakt der Union zu unterbreiten, korreliert nämlich die Verpflichtung der Kommission, diese Informationen ebenso wie alle anderen in Anwendung dieses Anhangs bereitgestellten Informationen im Einklang mit dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung zu prüfen, der die Verpflichtung des zuständigen Organs umfasst, alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls sorgfältig und unparteiisch zu untersuchen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Mai 2016, Izsák und Dabis/Kommission, T-529/13, mit Rechtsmittel angefochten, EU:T:2016:282, Rn. 49, 50, 56 und 57). Somit muss sie ihre Entscheidung im Licht all dieser Informationen unter Einhaltung der oben in den Rn. 17 und 18 wiedergegebenen Anforderungen begründen, wobei sie unter der Kontrolle des Unionsrichters steht.

[33] Nach alledem enthält die angefochtene Entscheidung offenkundig keine hinreichenden Anhaltspunkte, um es dem Kläger zu ermöglichen, die Gründe für die Verweigerung der Registrierung der geplanten EBI in Anbetracht der verschiedenen darin enthaltenen Informationen zu erfahren und darauf zu reagieren, und um es dem Gericht zu ermöglichen, die Rechtmäßigkeit der Verweigerung der Registrierung zu überprüfen.

[34] Im Ergebnis ist somit – ohne dass es erforderlich wäre, auf die Rüge des Klägers einzugehen, wonach die Kommission zudem hätte darlegen müssen, welche Gründe ihre Auslegung stützen, der zufolge eine geplante

EBI nicht registriert werden könne, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen teilweise außerhalb der Befugnis dieses Organs lägen, einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen – festzustellen, dass die Kommission ihre Begründungspflicht verletzt hat, da sie weder angegeben hat, welche der im Anhang der geplanten EBI genannten Maßnahmen nicht in ihre Zuständigkeit fallen, noch die Gründe genannt hat, auf denen diese Schlussfolgerung beruht. Der Klage ist daher allein aus diesem Grund stattzugeben, ohne dass der zweite Klagegrund geprüft zu werden braucht.

Kosten

[35] Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist und der Kläger beantragt hat, ihr die Kosten aufzuerlegen, hat sie neben ihren eigenen Kosten auch die Kosten des Klägers zu tragen. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat DAS GERICHT (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Entscheidung C (2013) 5969 final der Kommission vom 13. September 2013, mit der der Antrag auf Registrierung der europäischen Bürgerinitiative namens „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ zurückgewiesen wurde, wird für nichtig erklärt.
2. Die Europäische Kommission trägt ihre eigenen Kosten sowie die Kosten des Bürgerausschusses für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe.
3. Ungarn, die Slowakische Republik und Rumänien tragen ihre eigenen Kosten.

Anmerkung:

Das Muster kommt bekannt vor: Ein Organ, das in diesem Fall Exekutiv- und Legislativbefugnisse vereint, empfindet eine direktdemokratische Initiative zunächst einmal *per se* als sperrig und versucht sie bürokratisch zu

„beerdigen“, indem formale Mängel geltend gemacht werden. Das Gericht erster Instanz stellt nun erfreulicherweise klar, daß eine „Begründung“, die weder dem Initiativkreis noch dem Gericht eine Einschätzung erlaubt, weshalb die Initiative nicht registriert worden ist, ebenso inakzeptabel ist wie ein Vorgehen, das Dokumente ignoriert, die nach Unionsrecht von der Bürgerinitiative bereitzustellen sind. Vielleicht gehen von der von Unkenchorären begleiteten EBI doch noch Impulse aus, die man ihr nicht zuge-
traut hätte?

II. Bundesverfassungsgericht

2. Kammer des Zweiten Senats, Nichtannahmebeschluß v. 31.3.2016 – Az. 2 BvR 1576/13 – Mitwirkung von Unionsbürgern an Bürgerbegehren und -entscheiden [Orientierungssatz]¹

Orientierungssatz der Schriftleitung

1. Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte sind taugliche Gegenstände einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht.
2. Aus der Verfassungsautonomie der Länder (vgl. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) folgt jedoch, daß eine Verfassungsbeschwerde insofern unstatthaft ist, als das Landesverfassungsgericht Streitigkeiten abschließend entscheidet. Die Popularklage stellt in diesem Sinne keine abschließende Entscheidung dar.
3. Auch im Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht gelten die Prozeßgrundrechte des Grundgesetzes.
4. Landesverfassungsgerichte sind nach Art. 100 Abs. 1 S. 2 GG zur Vorlage von Landesrecht verpflichtet, wenn sie eine Abweichung dieses Landesrechts vom Bundesrecht feststellen; daraus wie aus der Divergenzvorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG folgt die Befugnis zur Auslegung des Bundesrechts einschließlich des Grundgesetzes.
5. Die ständige Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, daß Verstöße von bayerischem Landesrecht gegen Bundesrecht nur dann als Verstoß gegen die Bayerische Verfassung anzusehen sind, wenn der Widerspruch offen zutage tritt und als schwerwiegender, be-

1 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2016, 521.

sonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist, präsentiert sich als zweifelhaft.

6. Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, wonach die einfachgesetzliche Erstreckung des Abstimmungsrechts auf Unionsbürger mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist, verstößt nicht gegen das Willkürverbot.
7. Die Annahme, daß Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG eine Abstimmungsberechtigung von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten bei kommunalen Bürgerbegehren und -entscheiden nicht verbietet, ist jedenfalls nicht willkürlich.
8. Der durch den Anspruch auf Demokratie gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Menschenwürdegehalt politischer Selbstbestimmung wird in der Regel nicht allein dadurch berührt, dass dieses Recht zu Unrecht auch Dritten eingeräumt wird.

Anmerkung:

Die Entscheidung verknüpft in durchaus intrikater Weise Grundfragen der Demokratie, der Bundesstaatlichkeit und der (Prozeß-)Grundrechte. Dabei läßt die Kammer die aus Sicht des an Fragen direkter Demokratie interessierten Lesers drängendste Frage nach der Reichweite der Mitbestimmungsrechte von Unionsbürgerinnen und -bürgern offen: Der Wortlaut von Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG spreche gegen die Erstreckung auf Bürgerbegehren und -entscheide, die Intention der Öffnung zumindest der kommunalen Selbstherrschaft Freier und Gleicher dafür. Zumindest, so das Ergebnis, sei die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, die einfachgesetzliche Erstreckung nicht vorzunehmen, nicht willkürlich i.S.e. Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht zieht sich hier auf seine eingeschränkte Prüfungskompetenz in Ansehung der Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte zurück. Anfechtbar dürfte allerdings die milde Rüge der bayerischen Kollegen sein, Verstöße gegen das Grundgesetz sowie sonstiges Bundesrecht zu zurückhaltend zu prüfen. So recht die Kammer hat, daran zu erinnern, daß auch Landesverfassungsgerichte nach Art. 100 Abs. 1 GG (sog. konkrete Normenkontrolle) vorzulegen haben, so blendet sie doch offenbar aus, daß die bayerische Rechtsprechung zu den schweren Verstößen gegen Bundesrecht, die zugleich eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 3 Abs. 1 BayVerf. dar-

stellen sollen, gerade dem Zweck dient, eine solche Vorlage zu umgehen und Verstöße gegen das Grundgesetz in Überdehnung des eigenen Prüfungs- und Verwerfungsrechts eigenhändig rügen zu können – unlängst wieder vorexerziert am Beispiel des Volksbegehrens zur Legalisierung von Cannabis (unten Nr. III.4).

III. Landesverfassungsgerichte

1. Hamburgisches Verfassungsgericht, Beschluß v. 20.02.2014 – Az. 4/13, HVerfG 4/13 – Fünfprozentklausel/Dreiprozentklausel [Leitsätze]²
1. § 26 Abs. 1 Nr. 3 Volksabstimmungsgesetz (VAbstG), nach dem das Verfassungsgericht darüber entscheidet, ob ein Änderungsgesetz oder ein Änderungsbeschluss im Sinne von Art. 50 Abs. 4 oder 4a HV vorliegt und daher einem Volksentscheid (Referendum) unterliegt, erfasst auch diejenigen Fälle, in denen Zweifel daran bestehen, ob auf Gesetze, die selbst keine Änderungsgesetze sind, Art. 50 Abs. 4 HV anzuwenden ist.
2. Ein solcher Antrag ist nur zulässig und nach § 26 Abs. 2 Satz 2 VAbstG geboten, wenn klärungsbedürftige Zweifel daran bestehen, ob ein Änderungsgesetz oder ein Änderungsbeschluss vorliegt bzw. auf ein Gesetz die für Änderungsgesetze geltende Vorschrift des Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anzuwenden ist. Hiervon ist auszugehen, wenn ein Referendumsbegehren bereits angezeigt worden ist oder die konkrete Möglichkeit besteht, dass ein Referendumsbegehren angezeigt wird. Das wäre etwa der Fall, wenn sich aufgrund erkennbarer oder naheliegender Umstände die Möglichkeit abzeichnet, dass es zu einem Referendumsbegehren kommt.
3. Der Lauf der in Art. 50 Abs. 4 Satz 2 HV und § 25 Abs. 1 Satz 2 VAbstG geregelten Frist von drei Monaten, innerhalb der zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten ein Referendum über das Änderungsgesetz verlangen können, ruht nicht während der Dauer des verfassungsgerichtlichen Verfahrens. Der Lauf dieser Frist wird in Übereinstimmung mit Art. 50 Abs. 6 Satz 2 HV nicht von § 28 VAbstG erfasst, wonach Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum wäh-

2 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in NordÖR 2014, 271.

rend des Verfahrens vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht ruhen.

4. Das Fünfzehnte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt, mit dem die Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der Bürgerschaft und die Drei-Prozentklausel für die Wahl der Bezirksversammlungen in die Hamburgische Verfassung aufgenommen werden, ist kein Gesetz nach Art. 4 Abs. 2 Satz 3 und Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV, auf das Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV anzuwenden ist. Die in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 und Art. 6 Abs. 4 Satz 3 HV enthaltende Verweisung auf die in Art. 50 Abs. 4 Sätze 1 bis 4 HV vorgesehene Möglichkeit eines Referendums bezieht sich lediglich auf einfachgesetzliche Bestimmungen, nicht jedoch auf verfassungsändernde Gesetze.

Anmerkung:

In dem Bestreben, Lücken des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes für die Initiatoren von Volksinitiativen und -begehren zu schließen, sieht die Rechtsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg nicht nur eine Generalklausel in Gestalt von Art. 50 Abs. 6 HambVerf. vor, sondern flankiert diese mit einer Reihe von speziellen Antragsrechten. Die vorliegende Entscheidung führt hier erste Klärungen herbei (vgl. aber unten Nr. 5).

2. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 9.6.2015 – Az. Vf. 11-VII-13 – Popularklage gegen das Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senats [Leitsatz]³

Leitsatz

1. Eine Wiederaufnahme der vom Verfassungsgerichtshof am 17. September 1999 (VerfGHE 52, 104 ff.) entschiedenen Verfahren über eine Meinungsverschiedenheit und zwei Popularklagen, in denen Anträge auf Ungültig- bzw. Nichtigerklärung des durch Volksentscheid angenommenen Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senates abgewiesen wurden, ist nicht statthaft.

3 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in BayVBl. 2015, 740.

2. Eine erneute Popularklage gegen das Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senates ist wegen Verwirkung unzulässig. Antragsteller, die die Prüfung bestimmter Aspekte in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 17. September 1999 vermissen, hätten im zeitlichen Zusammenhang mit dieser Entscheidung auf eine aus ihrer Sicht erforderliche weitere Prüfung hinwirken müssen.
3. Die Einwände der Antragsteller, – der Landtag hätte den von ihm zur Abstimmung gestellten Gegenentwurf mit Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl beschließen müssen, – der Gegenentwurf verstoße gegen das Koppelungsverbot, – bei der Volksabstimmung hätte für beide Entwürfe jeweils eine Ja-Stimme ermöglicht werden müssen, – das Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senates verstoße gegen Art. 73 BV, – Art. 111a Abs. 2 Satz 3 BV hätte im Hinblick auf die dort geregelte Entsendung von Vertretern des Senats in die Kontrollorgane des Rundfunks geändert werden müssen, hätten der Popularklage auch nicht zum Erfolg verholfen.

Anmerkung:

Ein sehr langes *obiter dictum*. Anstatt sich auf die offensichtliche Unzulässigkeit der Anträge zu beschränken, führt der Verfassungsgerichtshof eingehend aus, daß sie auch unbegründet wären. Dabei vermeidet das Gericht allerdings Festlegungen in bislang strittigen Fragen wie der notwendigen Mehrheit im Landtag für den Gegenentwurf oder der Anwendung des sog. Koppelungsverbots auf diesen Gegenentwurf. Affirmativ ist einzig die ständige Rechtsprechung zu Art. 73 BayVerf. (kein Volksentscheid über den Staatshaushalt).

3. Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Beschluß v. 1.9.2015 – Az. 6/15 eA – Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zum Volksentscheid zur Gerichtsstrukturreform

Tenor:

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.
2. Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe:

I.

Mit ihrem am 27. August 2015 eingegangenen Antrag haben die Antragsteller beim Landesverfassungsgericht um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Sie sind die Initiatoren und Vertreter im Sinne des § 2 Abs. 4 Volksabstimmungsgesetz – VaG M-V –, die einen auf Rückabwicklung der vom Landtag im Jahr 2013 beschlossenen Gerichtsstrukturreform (Gerichtsstrukturneuordnungsgesetz v. 11.11.2013, GVOBl. M-V S. 609) gerichteten Gesetzentwurf vorgelegt haben. Dieser ist Gegenstand des auf den 6. September 2015 terminierten Volksentscheids (Amtsbl. M-V 2015, S. 302).

1. Die Antragsteller wollen erreichen, dass das Gericht die Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, die auf der Internetseite der Landesregierung veröffentlichte Pressemitteilung Nr. 65/15 der Antragsgegnerin zu 1., die seit dem 25. August 2015 dort unter der Überschrift

„NEIN zur Aufhebung der Gerichtsstrukturreform
Justizministerin Uta-Maria Kuder (CDU) stellte erneut klar:
Gerichtsstrukturreform ist kurz vor dem Ende der Umsetzung, um die Justiz
zukunftsfähig zu machen“

mit dem Text

„Mit einem klaren NEIN beim Volksentscheid verhindern die Menschen in unserem Land, das die Justiz auf den Stand von 1998 zurückgeworfen wird. ganze Meldung lesen ...“

angekündigt und über einen Link in vollständiger Fassung abzurufen ist, von den Internetseiten der Landesregierung zu entfernen. Ferner soll den Antragsgegnern vorläufig untersagt werden, in bestimmter Weise in der Öffentlichkeit zu empfehlen, zu äußern oder anzudeuten oder in elektronischer Form zu verbreiten, dass die Bevölkerung beim Volksentscheid am 6. September 2015 mit „NEIN“ abstimmen soll.

Die Antragsteller sind der Auffassung, dass ihr Begehren als Streitigkeit über die Durchführung eines Volksentscheids im Sinne des Art. 53 Nr. 3 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern – LV – anzusehen sei, über die auf ihren Antrag hin zu entscheiden das Landesverfassungsgericht nach § 11 Abs. 1 Nr. 7, § 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 LVerf-GG berufen sei. Die Antragsgegner hätten durch die Pressemitteilung

Nr. 65/15 der Justizministerin (Antragsgegnerin zu 1.), die zugleich als Mitglied der Landesregierung (Antragsgegnerin zu 2.) in deren Namen handele, und als für die Internetseite der Landesregierung Verantwortlicher (Antragsgegner zu 3.) das Gebot der Neutralität bei Abstimmungen und Wahlen verletzt. Es sei Staatsorganen – also auch Ministern – in amtlicher Funktion verwehrt, über das sich aus ihrer Aufgabenwahrnehmung als solche unvermeidbare Maß hinaus durch besondere Maßnahmen auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen und Abstimmungen einzuwirken. Sie hätten allen zu dienen und sich neutral zu verhalten, der Rahmen zulässiger Informations- und Öffentlichkeitsarbeit dürfe nicht verlassen werden. Der Grundsatz des unmittelbar für Wahlen geltenden Neutralitätsgebots des Staates finde inhaltlich auch bei Abstimmungen und Bürgerentscheiden in Form des Sachlichkeitsgebots Anwendung. Das Volksabstimmungsgesetz bestimme mit der Regelung in § 19 Abs. 1 Satz 2 die Möglichkeiten zur Darlegung der Auffassung der Landesregierung zu dem Gegenstand des Volksentscheids abschließend.

Zwar sei der Antragsgegnerin zu 1. wohl die Befugnis zu einer grundsätzlichen Stellungnahme zur Gerichtstrukturreform bzw. zum Gesetzentwurf des Volksbegehrens gegen diese zuzubilligen. Jedoch habe sie die Grenze der gebotenen Neutralität und Sachlichkeit dadurch überschritten, dass sie unter Nutzung der für ihr Regierungsamt zur Verfügung stehenden persönlichen und sachlichen Ausstattung in Form des Pressesprechers des Ministeriums und der Internetplattform der Landesregierung gezielt ein bestimmtes Abstimmungsverhalten beworben habe, wie das plakativ verwendete „NEIN“ belege. Dies hätten die Medien auch entsprechend aufgenommen. Die Pressemitteilung sei zudem inhaltlich falsch, wenn der Eindruck erweckt werde, es gebe Amtsgerichte mit nur zwei Richterplanstellen und bei Annahme des Gesetzentwurfs werde die Justiz auf den Zustand von 1998 zurückgeworfen; tatsächlich würde lediglich der Zustand vor dem 6. Oktober 2014 wiederhergestellt. Beides sei wegen der zwischenzeitlich eingetretenen strukturellen Veränderungen überhaupt nicht miteinander vergleichbar. Von Bedeutung sei in diesem Zusammenhang, dass die Landesregierung ansonsten mit Ausnahme der gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichung im Amtsblatt gerade keinerlei Informationen über den Volksentscheid veröffentlicht habe; sie habe weder auf das Stattfinden des Volksentscheids hingewiesen noch gar über die verschiedenen Abstimmungsvarianten informiert. Informationen fänden sich ausschließlich auf der Internetseite der Landeswahlleiterin auf den Seiten des Statistischen Amtes.

Die Sache sei mit Blick auf die unmittelbar bevorstehende Abstimmung am 6. September 2015 eilbedürftig. Die Entscheidung im Hauptsacheverfahren käme zu spät und es bestehe Wiederholungsgefahr. Es sei zu befürchten, dass die Landesregierung bis zum Abstimmungstag weitere vergleichbare bzw. inhaltlich falsche Pressemitteilungen veröffentliche – wie dies z.B. auch mit der Pressemitteilung Nr. 66/15 vom 31. August 2015 in Bezug auf das Amtsgericht Wolgast geschehen sei – und Erklärungen abgebe, die auf ein bestimmtes Abstimmungsverhalten hinwirken sollten.

Die Antragsteller beantragen, im Wege der einstweiligen Anordnung zu beschließen:

1. Die Antragsgegner werden vorläufig verpflichtet, die Pressemitteilung des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern vom 25. August 2015 – Nr. 65/15 – sowie sämtliche Hinweise und Verlinkungen auf diese Pressemitteilung von den Internetseiten der Landesregierung zu entfernen.
2. Den Antragsgegnern wird vorläufig untersagt, in der Öffentlichkeit, insbesondere durch Pressemitteilungen, Interviews, sonstige schriftliche oder mündliche Beiträge und Äußerungen zu empfehlen, zu äußern oder anzudeuten oder in elektronischer Form zu verbreiten, dass die Bevölkerung beim Volksentscheid am 6. September 2015 mit „NEIN“ abstimmen soll.

2. Die Antragsgegnerin zu 1. beantragt für die Antragsgegner, den Antrag zurückzuweisen.

Im Volksgesetzgebungsverfahren gelte nicht das Neutralitätsgebot, sondern es trete das Sachlichkeitsgebot an dessen Stelle, wie bereits der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin entschieden habe (Beschl. v. 27.10.2008 – 86/08 –, juris); dies gelte auch für das Volksbegehren und die Durchführung des Volksentscheids nach Art. 60 LV i.V.m. den Vorschriften des Volksabstimmungsgesetzes. Auch hier verlange schon die rechtliche Ausgestaltung des Verfahrens bis zur Durchführung des Volksentscheids vom Landtag und der Landesregierung, sich mit dem Volksbegehren inhaltlich auseinanderzusetzen, einen eigenen Standpunkt zu beziehen und diesen öffentlich zu vertreten. Mit § 19 Abs. 1 Satz 2 VaG M-V mache der Landesgesetzgeber deutlich, dass deren das Sachlichkeitsgebot wahrende Beteiligung am Meinungsbildungsprozess zulässig und legitim sei. Von dieser Möglichkeit hätten Landtag und Landesregierung Gebrauch gemacht.

Der Antrag zu 2. müsse bereits daran scheitern, dass ein Neutralitätsgebot gerade nicht gelte. Die Pressemitteilung der Antragsgegnerin zu 1. vom 25. August 2015 verletze offensichtlich nicht das Gebot der Sachlichkeit. Nach den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen

(siehe etwa BayVerfGH, Entsch. v. 19.1.1994 – Vf. 89-III-92, Vf. 92-III-92 –, juris) sei der Inhalt der Pressemitteilung nicht geeignet, die Entscheidungsfreiheit der Abstimmenden in unzulässiger Weise zu beeinflussen, sondern trage vielmehr zur (weiteren) Aufklärung über die Folgen des Stimmverhaltens der Bürger bei. Der von Antragstellerseite dieser Pressemitteilung und der vom 30. August 2015 zugeschriebene Aussagegehalt bewege sich im Bereich der Spekulation. Von einer bewusst unrichtigen Darstellung der Verhältnisse, die bei den Abstimmungsberechtigten eine falschen Eindruck erweckten, könne keine Rede sein.

3. Auf telefonische Nachfrage des Gerichts noch am Tage des Antrags-
eingangs, ob sich die Antragsteller vor Antragstellung beim Landesverfas-
sungsgericht auch schon unmittelbar an die Antragsgegner gewendet und
dort um Abhilfe nachgesucht hätten, hat deren Prozessbevollmächtigte mit
Schriftsatz vom 28. August 2015 an die Antragsgegner gerichtete Schrei-
ben vom gleichen Tage vorgelegt, in denen sie namens der Antragsteller
jene unter Fristsetzung bis 14.00 Uhr des gleichen Tages auffordert, die
Pressemitteilung Nr. 65/15 des Justizministeriums einschließlich sämtli-
cher Hinweise und Verlinkungen darauf sowie alle weiteren, von der Lan-
desregierung Mecklenburg-Vorpommern veranlassten bzw. ihr zuzuord-
nenden Aussagen und Stellungnahmen mit dem wörtlichen oder sinnge-
mäßigen Inhalt „mit einem klaren Nein beim Volksentscheid verhindern die
Menschen in unserem Land, dass die Justiz auf den Stand von 1998 zu-
rückgeworfen wird“, die im Internet als Aussage der Landesregierung ein-
gestellt sind oder über Verlinkungen geführt werden, von der Internetseite
der Landesregierung zu entfernen. Ferner sollten sich die Antragsgegner
unverzüglich schriftlich verpflichten, es zu unterlassen, in der Öffentlich-
keit, insbesondere durch Pressemitteilungen, Interviews, sonstige schriftli-
che oder mündliche Beiträge und Äußerungen zu empfehlen, zu äußern
oder anzudeuten, dass die Bevölkerung beim Volksentscheid am 6. Sep-
tember 2015 mit „Nein“ abstimmen soll oder derartige Beiträge und Äu-
ßerungen in elektronischer Form zu verbreiten.

II.

Das Landesverfassungsgericht sieht nach Prüfung des anhängig gemach-
ten Begehrens keinen Anlass für den Erlass einer einstweiligen Anord-
nung nach § 30 Abs. 1 LVerfGG mit dem beantragten Inhalt.

Nach dieser Vorschrift kann das Landesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 LVerfGG vorliegen, ist nach ständiger Rechtsprechung wegen der meist weit reichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ein strenger Maßstab anzulegen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Verfassungsgericht in die Autonomie eines anderen Verfassungsorgans eingreifen müsste (vgl. etwa BVerfGE 134, 138, 140; VerfGH Rh-Pf, Beschl. v. 21.5.2014 – VGH A 39/14 –, juris Rn. 11; HessStGH, Urt. v. 9.3.2011 – P.St. 2320 e.A. –, juris Rn. 91 ff. speziell zur Volksgesetzgebung).

Die Erfolgsaussichten des Streits in der Hauptsache sind dabei nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichts – wie auch der anderer Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts – in der Regel nicht zu prüfen, es sei denn, die Anträge erwiesen sich im Hauptsacheverfahren als unzulässig, offensichtlich unbegründet oder offensichtlich begründet (LVerfG M-V, Beschl. v. 25.7.2013 – LVerfG 6/13 a.A. –, m.w.N.). Ansonsten ist regelmäßig eine Folgenabwägung maßgeblich.

Zwar kann eine einstweilige Regelung durch das Verfassungsgericht auch schon beantragt – und gegebenenfalls erlassen – werden, solange ein Hauptsacheverfahren noch nicht anhängig ist. Die Formulierung „im Streitfall“ in § 30 Abs. 1 LVerfGG erfordert aber jedenfalls, dass sich das geltend gemachte konkrete Begehren grundsätzlich einem der Entscheidungskompetenz des Landesverfassungsgerichts unterfallenden Streitverhältnis zuordnen lässt und in dessen Rahmen eine vorläufige Regelung überhaupt in Betracht kommen kann. Zusätzlich wären eventuelle Besonderheiten der jeweiligen Verfahrensart aus dem Zuständigkeitskatalog des Art. 53 LV zu beachten.

Gemessen an diesen Anforderungen kommt der Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung hier nicht in Betracht.

Die Antragsteller selbst haben nicht andeutungsweise umschrieben, was eigentlich der „Streitfall“ in der Hauptsache sein soll, in dessen Rahmen die – von ihnen als kontradiktorisches Verfahren eingeleitete – einstweilige Anordnung ergehen soll.

1. Mit Blick auf die einschlägigen rechtlichen Regelungen des Landesrechts und die Besonderheiten der Rechtsmaterie, dem ihr Begehren zuge-

ordnet ist (Volksentscheid auf der Grundlage des Art. 60 Abs. 3 bis 5 LV i.V.m. §§ 18 ff. VaG M-V), bestehen bereits ganz erhebliche Zweifel daran, dass das vorliegend von den Antragstellern erstrebte Rechtsschutzziel im Verfahren der einstweiligen Anordnung überhaupt erreicht werden könnte. Nicht jede denkbare rechtliche Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichsten Beteiligten, die sich im Um- und Vorfeld einer Abstimmung im Wege des Volksentscheids ergeben kann, ist eine Streitigkeit „über die Durchführung“ eines Volksentscheids im eigentlichen Sinne des Art. 53 Nr. 3 LV und begründet damit die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts. Vielmehr dürfte diese Voraussetzung nur erfüllt sein, wenn ein Streit entweder die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens bzw. Volksentscheids oder dessen Rechtsgültigkeit betrifft. Wendet sich der Antragsteller lediglich gegen die von ihm für unzulässig gehaltene begleitende Öffentlichkeitsarbeit des Antragsgegners während des laufenden Volksbegehrens, hat dies in der Regel mit der verfassungsgemäßen Durchführung des Volksbegehrens unmittelbar nichts zu tun. Der Vorgang liegt außerhalb des eigentlichen Verfahrens zur Durchführung (nach Auffassung des VG München, Beschl. v. 18.2.3000 – M 29 E 00.592 –, juris Rn. 12 ist dann der Verwaltungsrechtsweg im Sinne des § 40 Abs. 1 VwGO gegeben).

Das Landesverfassungsgericht hat bisher zur Auslegung der Regelung seiner Kompetenzen in Zusammenhang mit der Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden nach Art. 53 Nr. 3 LV noch nicht Stellung nehmen müssen. Insbesondere ein Verfahren der Anfechtung einer Entscheidung des Landtages nach § 24 Abs. 2 Satz 2 VaG M-V über einen Einspruch gegen die Feststellung des Ergebnisses des Volksentscheids durch den Landeswahlausschuss (§ 22 Abs. 1 VaG M-V) entsprechend § 51 Abs. 3, § 11 Abs. 1 Nr. 7 LVerfGG i.V.m. Art. 53 Nr. 3 LV zur Feststellung der Ungültigkeit einer Abstimmung war bisher nicht anhängig. Nach § 51 Abs. 3 Satz 2 LVerfGG erklärt das Landesverfassungsgericht die Abstimmung nur insoweit für ungültig, als das Ergebnis des Volksentscheides dadurch beeinflusst sein kann, dass

1. bei der Vorbereitung oder Durchführung des Volksentscheides zwingende Vorschriften des Volksabstimmungsgesetzes oder der Stimmordnung unbeachtet geblieben sind oder unrichtig angewendet worden sind oder
2. in bezug auf den Volksentscheid vollendete Vergehen im Sinne der §§ 107, 107a, 107b, 107c, 108, 108a oder 108b in Verbindung mit

§ 108d oder im Sinne des § 240 Strafgesetzbuch begangen worden sind.

Schon diese Regelung zeigt, dass keinesfalls jeder Rechtsverstoß bei Durchführung der Volksabstimmung geeignet ist, deren Ergebnis in Frage zu stellen. Erst recht gilt dies für Verhaltensweisen, deren Qualifizierung als Rechtsverstoß im o.g. Sinne von einer wertenden Betrachtung abhängt. Ein solcher Fall ist hier gegeben. Ob Äußerungen der Justizministerin, des Ministerpräsidenten oder der Landesregierung das im Volksgesetzgebungsverfahren an die Stelle des in Wahlverfahren geltenden Neutralitätsgebots tretende Objektivitäts- oder Sachlichkeitsgebot verletzen (vgl. hierzu BayVerfGH, *Entsch. v. 19.1.1994 – Vf. 89-III-92, Vf. 92-III-92 –*, juris Rn 83 ff., insbes. 89 ff.; BremStGH, *Entsch. v. 29.7.1996 – St 3/95 –*, NVwZ 1997, 264, 266), hängt vom Inhalt der getroffene [sic] Aussagen, den konkreten Umständen ihrer Verbreitung und der Beurteilung ihrer Auswirkungen ab. Ferner wären die „zwingenden Vorschriften“ des Volksabstimmungsgesetzes zu definieren. Entgegen der Auffassung der Antragsteller erachtet das Gericht die Vorschrift des § 19 Abs. 1 Satz 2 VaG M-V, wonach die Landesregierung und der Landtag mit der Bekanntmachung (Satz 1) „in bündiger und sachlicher Form ihre Auffassung zu dem Gesetzentwurf darlegen können“, jedenfalls nicht als abschließend in dem Sinne, dass sie diesen Verfassungsorganen nach der Bekanntmachung dauerhaft jegliche weitere inhaltliche Äußerungen auch dann verwehrt, wenn dem Sachlichkeitsgebot Genüge getan ist (so auch BayVerfGH, a.a.O., Rn 95 zu Art. 40 Satz 2 und Art. 74 BV).

Nach alledem sähe es das Gericht angesichts der strengen Voraussetzungen, die § 51 Abs. 3 Satz 2 LVerfGG für eine Ungültigerklärung der Abstimmung aufstellt, aus grundsätzlichen Erwägungen als bedenklich an, schon während des laufenden Abstimmungsverfahrens ein bestimmtes Verhalten von Beteiligten durch Erlass einer einstweiligen Anordnung zu unterbinden (vgl. zur Rechtslage in Berlin VerfGH Berlin, *Beschl. v. 8.9.2011 – 77 A/11 –*, juris Rn. 16). Etwas anderes könnte allenfalls bei Verstößen von ganz außerordentlichem Gewicht erwogen werden. Solche sind hier aber weder vorgetragen noch sonst erkennbar.

2. Im Übrigen erscheint bereits fraglich, ob im Erfolgsfalle die in Antrag 1. geforderte Maßnahme (Entfernung der Pressemitteilung Nr. 65/15 nebst Hinweisen und Verlinkungen darauf auf Internetseiten der Landesregierung) angesichts der Verbreitung in den Medien, die die Pressemitteilung gefunden hat, und der Wirkungsmechanismen des Internet (Suchma-

schinen) geeignet wäre, den aus Sicht der Antragsteller gegebenen Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot und dessen Wirkungen ungeschehen zu machen.

Das im Antrag zu 2. formulierte Unterlassungsbegehren erweist sich schon als zu unbestimmt. Ihm fehlt ein vollstreckungsfähiger Aussagegehalt. Ob die Grenzen einer zulässigen Einwirkung auf die Meinungsbildung überschritten sind, hängt jeweils von einer wertenden Betrachtung im Einzelfall ab, die immer erst nach Bekanntwerden einer entsprechenden Äußerung vorgenommen werden könnte. Im Übrigen wird mit der Antragsformulierung nur die ohnehin geltende Rechtslage, nämlich die Bindung der Landesregierung und ihrer Mitglieder bei der Mitwirkung an der Meinungsbildung an das Sachlichkeitsgebot beschrieben, die ein sachliches Werben durchaus zulässt. Würde eine einstweilige Anordnung mit dem beantragten Inhalt erlassen, würde formal gleichsam eine Art dauerhafter „begleitender Rechtskontrolle“ durch das Landesverfassungsgericht für die restliche Zeit des Abstimmungsvorgangs institutionalisiert, ohne dass jedoch ersichtlich wäre, wie diese Kontrolle im Ergebnis anders als durch eine spätere Prüfung im Einspruchs- und gegebenenfalls Überprüfungsverfahren nach § 24 VaG M-V bzw. Art. 53 Nr. 3 LV i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 7, § 51 LVerfGG vorgenommen werden könnte.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 33 Abs. 1 LVerfGG. Anlass, gemäß § 34 Abs. 2 LVerfGG eine Kostenerstattung anzuordnen, besteht nicht.

Anmerkung:

Die Entscheidung reiht sich nahtlos in eine Kette von weiteren Judikaten ein, die den Vertreterinnen und Vertretern direktdemokratischer Initiativen im Zweifel keinen effektiven Rechtsschutz gewähren. Man wird dem Gericht konzедieren können, daß der Antrag zu 2. gelinde gesagt raumgreifend formuliert war. Schwer nachvollziehbar ist die Argumentation zum Antrag zu 1: Das Gericht verschließt sich ganz offensichtlich der weiten Formulierung des Art. 53 Nr. 3 LVerf. und will vorliegend keine „Streitigkeit“ erkennen. Es ignoriert damit eine empirisch gut belegte demokratische Gefährdungslage der Obstruktion durch die „Obrigkeit“.

4. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 21.1.2016 – Vf. 66-IX-15 – Volksbegehren „Ja zur ‚Legalisierung von Cannabis in Bayern‘ als Rohstoff, Medizin und Genussmittel“ [Leitsatz]⁴
1. Zur Frage der Zulassung eines Volksbegehrens zur Legalisierung von Cannabis in Bayern.
2. Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf ist mit Bundesrecht unvereinbar, da dem Landesgesetzgeber nach Art. 72 I GG die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Bereits vorhandene, der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 74 I Nrn. 1, 19 und 22 GG zuzuordnende bundesgesetzliche Normierungen zum Betäubungsmittel-, Arzneimittel-, Straf- und Straßenverkehrsrecht versperren die Möglichkeit einer landesrechtlichen Regelung.

Anmerkung:

Die Entscheidung ist mit Bundesrecht unvereinbar, da dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof die Kompetenz zur verbindlichen Feststellung der Unvereinbarkeit von (auch werdenden) Normen des Landesrechts mit Bundesrecht fehlt. Wie das Bundesverfassungsgericht unlängst hervorgehoben hat (oben II.), wäre das Landesverfassungsgericht zur Richtervorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG verpflichtet gewesen. Kaum weniger neben der Sache liegt allerdings der nachgerade bizarre Versuch der Antragsteller, die Geltung des Bundesrechts in Bayern in Frage zu stellen.

5. Hamburgisches Verfassungsgericht, Entscheidung vom 13.10.2016 – HVerfG 2/16 – Volksinitiative „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“

Leitsätze

1. Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung ist die Durchführung eines Volksbegehrens in der Gestalt, die es zuletzt durch den Antrag der Initiatoren erhalten hat. Die ursprüngliche Fassung lebt auch

4 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2016, 321.

im Fall der Unvereinbarkeit der letzten Fassung mit geltendem Recht nicht wieder auf.

2. Die in Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV und in § 6 Abs. 1 Satz 4 HVAbstG vorgesehene Möglichkeit zur Überarbeitung eines Volksbegehrens erstreckt sich auch auf inhaltliche Änderungen, solange der Grundcharakter und die angestrebten Ziele oder Teilziele der Volksinitiative nicht verändert werden. Ist dies der Fall, sind insbesondere Änderungen der Regelungstechnik, die Aufnahme flankierender Regelungen, die der Reform zu größerer Effizienz verhelfen sollen, oder eine Zurücknahme einzelner Teilziele im Vergleich zur ursprünglichen Fassung zulässig.
3. Aus dem Demokratieprinzip folgt für die Volksgesetzgebung ein Kopplungsverbot für Gegenstände, die materiell nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang zueinander stehen (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, *Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 40 ff. m.w.N.*). Da die Abstimmungsberechtigten lediglich mit „Ja“ oder „Nein“ stimmen können, sind sachlich und inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängende Materien getrennt zur Abstimmung zu stellen. Dieser Zusammenhang lässt sich nicht bereits über eine gleichgerichtete Zielsetzung verschiedener Reformvorhaben herstellen, wenn sich diese ansonsten mit unterschiedlichen Regelungsinhalten an unterschiedliche Normadressaten richten.
4. Auch eine Verfassung ohne ausdrückliche Ewigkeitsgarantie bindet den verfassungsändernden Gesetzgeber an ihre identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen (grundlegend bereits BVerfG, *Urt. v. 18.12.1953, 1 BvL 106/53, BVerfGE 3, 225, juris, Rn. 19 ff.*; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, *Urt. v. 13.5.2013, 155/11, DVBl 2013, 848, juris, Rn. 20, und Urt. v. 28.7.1994, LVerfGE 2, 43, juris, Rn. 39*). Zum Bestand der identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Hamburgischen Verfassung gehört jedenfalls der Regelungsgehalt von Art. 3 HV, der die Freie und Hansestadt Hamburg zu einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat erklärt, in dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze ausgeübt wird.
5. Zwar sind Volkswillensbildung und parlamentarische Willensbildung hinsichtlich der hierbei gefundenen Ergebnisse gleichrangig (HVerfG, *Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBl 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 50 f.*), jedoch ist damit dem Volksgesetzgeber im Vergleich zum parlamentarischen Gesetzgeber nicht auch quantitativ und qualitativ

der gleiche oder gar einen [sic] höherer Stellenwert einzuräumen. Eine substantielle Verlagerung der legislativen Aufgaben vom parlamentarischen Gesetzgeber auf die Volksgesetzgebung ist mit dem Demokratieprinzip, so wie es in der Hamburgischen Verfassung verankert ist, nicht vereinbar.

6. Eine Verfassungsänderung, die auch das Abgabenrecht zum Gegenstand der Volksgesetzgebung macht, ist mit dem Demokratieprinzip – hier in seiner Ausprägung als Grundsatz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments – nicht vereinbar.
7. Hinreichende demokratische Legitimation erlangt ein Gegenstand der Volksgesetzgebung nur kraft seiner ausdrücklichen Billigung durch die Mehrheit. Eine Verfassungsänderung, die das Zustimmungsquorum in Abhängigkeit von der Zahl der in der Bürgerschaft „repräsentierten“ Wählerstimmen ermitteln will und für einfaches Recht und andere Vorlagen ein Quorum von einem Viertel der repräsentierten Stimmen (aktuell ca. 13% aller Wahlberechtigten) ausreichen lässt, verstößt gegen das Mehrheitsprinzip als Ausprägung des Demokratieprinzips.
8. Eine Verfassungsänderung, die an verfassungsändernde Gesetze unterschiedliche Maßstäbe anlegt, je nachdem ob diese auf dem Weg der parlamentarischen Gesetzgebung oder der Volksgesetzgebung zustande kommen sollen, verstößt gegen die mit dem Demokratieprinzip verbundene Grundentscheidung der Verfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie.
9. Eine Verpflichtung des Normgebers auf ein für jeden verständliches Sprachniveau ist ihrerseits mit dem Gebot der Normenklarheit als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips unvereinbar.

Tenor

1. Auf den Antrag zu 1. wird festgestellt, dass das am 30. Januar 2016 beantragte Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ in der am 24. März 2016 eingereichten überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs nicht durchzuführen ist.
2. Der Antrag zu 2. wird abgelehnt.
3. Kosten sind nicht zu erstatten.

Tatbestand:

Der Beteiligte zu 1 wendet sich gegen die Durchführung des Volksbegehrens „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“.

I.

Die Beteiligten zu 3a und 3b zeigten am 27. Mai 2015 gegenüber dem Antragsteller den Beginn der Sammlung von Unterschriften für die Volksinitiative „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ an, deren Gegenstand der Entwurf eines Gesetzes „zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg: Rettet den Volksentscheid – Stärkung der Demokratie in Hamburg“ war. Der Gesetzentwurf hatte folgenden Wortlaut:

„Änderungen in der Präambel:

Der erste Satz der Präambel „Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft beschlossene Gesetz.“ wird aufgehoben und ersetzt durch „Der Senat verkündet das nachstehende Gesetz.“

Der letzte Satz der Präambel „In diesem Geiste gibt sich die Freie und Hansestadt Hamburg durch ihre Bürgerschaft diese Verfassung.“ wird aufgehoben und ersetzt durch „In diesem Geiste gibt sich die Freie und Hansestadt Hamburg diese Verfassung.“

In Artikel 4 wird Absatz (3) aufgehoben und ersetzt durch:

(3) Für die Wahl der Bezirksversammlungen gelten die gleichen Wahlgrundsätze wie für die Wahl der Bürgerschaft. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

In Artikel 6 werden in Absatz (2) Satz 2 und Absatz (4) aufgehoben und ersetzt durch:

(4) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann Sperrklauseln für Wahlvorschläge vorsehen. Sie dürfen fünf vom Hundert der für alle Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen, die bei der Mandatsverteilung für die Bürgerschaft zu berücksichtigen sind, nicht überschreiten. Wahlvorschläge, die nicht die durch die Sperrklausel festgelegte Zahl der Stimmen erhalten, werden bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt.

Artikel 48 wird aufgehoben und neu gefasst:

(1) Gesetzesvorlagen oder andere Vorlagen über bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung (andere Vorlagen) werden vom Senat, aus der Mitte der Bürgerschaft, durch Volksinitiative und Volksbegehren oder durch Referendumsbegehren eingebracht.

(2) Sind Teile einer Volksinitiative oder eines Volks- oder Referendumsbegehrens unzulässig, bleiben die anderen Teile davon unberührt.

(3) Gesetze oder andere Vorlagen werden von der Bürgerschaft oder durch Volksabstimmung (Volksentscheid oder Referendum) beschlossen. Der Beschluss einer anderen Vorlage bindet den Senat.

(4) Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung sind in allgemein verständlicher Sprache abzufassen.

Artikel 50 wird aufgehoben und neu gefasst:

(1) Das Volk kann zu allen Gegenständen der politischen Willensbildung, zu denen auch die Bürgerschaft Beschlüsse fassen kann, Gesetze ändern oder aufheben oder andere Vorlagen beantragen (Volksinitiative). Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.

(2) Eine Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 10.000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage unterstützen.

(3) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen der Volksinitiative. Sie oder ein Fünftel ihrer Mitglieder oder die Träger der Initiative (Initiative) können ein Prüfungs- und Berichtersuchen zu den finanziellen Auswirkungen an den Rechnungshof richten. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern.

(4) Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Initiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen. Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen.

(5) Der Senat führt das Volksbegehren durch. Die Initiative ist berechtigt, Unterschriften auf eigenen Listen zu sammeln. Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten innerhalb von sechs Wochen unterstützt wird.

(6) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen des Volksbegehrens. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksentscheids beantragen. Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen.

(7) Der Senat legt den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vor. Die Bürgerschaft kann einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene andere Vorlage beifügen. Der Volksentscheid findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. Auf Antrag der Initiative kann der Volksentscheid über einfache Gesetze und andere Vorlagen auch an einem anderen Tag stattfinden.

- (8) Ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage ist angenommen, wenn:
- a) die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt und
 - b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Stimmen multipliziert mit dem Faktor 0,25 erreicht. Für die Berechnung ist die vorangegangene Bürgerschaftswahl maßgebend.
- (9) Eine Verfassungsänderung ist angenommen, wenn:
- a) zwei Drittel der gültig Abstimmenden zustimmen und
 - b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Stimmen multipliziert mit dem Faktor 0,5 erreicht. Für die Berechnung ist die vorangegangene Bürgerschaftswahl maßgebend.
- (10) Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Wahlberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen (Stichfrage). Haben mehrere Vorlagen mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten Stimmen erhält. Bei sich widersprechenden Vorlagen ist eine Alternativabstimmung im Einvernehmen mit den Trägern der Vorlagen zulässig.
- (11) Steht den Wahlberechtigten mehr als eine Stimme zu, so ist für die Ermittlung der Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Stimmen die tatsächliche Stimmenzahl so umzurechnen, dass jeder Wahlberechtigten und jedem Wahlberechtigten nur eine Stimme entspricht.
- (12) Beschlüsse der Bürgerschaft, durch die vom Volk beschlossene Gesetze oder andere Vorlagen aufgehoben oder geändert werden (Änderungsbeschlüsse), treten nicht vor Ablauf von drei Monaten nach ihrer Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten eine Volksabstimmung (fakultatives Referendum) über die Änderungsbeschlüsse verlangen (Referendumsbegehren). In diesem Fall treten die Änderungsbeschlüsse nicht vor Durchführung des Referendums in Kraft. Dasselbe gilt für Beschlüsse der Bürgerschaft mit denen Vorlagen von Volksbegehren übernommen werden.
- (13) Der Senat führt das Referendum innerhalb eines Jahres, frühestens jedoch vier Monate nach dem Zustandekommen des Referendumsbegehrens durch. Auf Beschluss der Bürgerschaft kann das Referendum auf den Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag gelegt werden. Der Änderungsbeschluss ist angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt.
- (14) Während eines Zeitraumes von drei Monaten vor und einem Monat nach dem Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg finden keine Volksentscheide und Referenden statt.
- (15) Die Auffassungen der Bürgerschaft und einer Initiative zum Gegenstand eines Volksabstimmungsverfahrens dürfen in Veröffentlichungen des Senats nur in gleichem Umfang dargestellt werden und müssen sachlich verfasst sein.
- (16) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Träger von Volksinitiativen und Referendumsbegehren über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid sowie Referendumsbegehren

und Referendum. Volksbegehren und Volksentscheid sowie Referendumsbegehren und Referendum ruhen während des Verfahrens.

(17) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann auch Zeiträume bestimmen, in denen die Fristen nach Absatz 2 Satz 4 und Absatz 3 Satz 3 wegen sitzungsfreier Zeiten der Bürgerschaft oder eines von der Bürgerschaft auf Vorschlag der Volksinitiatoren gefassten Beschlusses nicht laufen.

Neu eingefügt wird: Artikel 50a

(1) Die Bürgerschaft kann einen Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vorlegen (Parlamentsreferendum). Die Einleitung eines Parlamentsreferendums ist sechs Monate vor dem entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft mit begründeter Zielsetzung zu veröffentlichen. Zur Beschlussfassung ist Artikel 49 sinngemäß anzuwenden. Innerhalb von drei Monaten nach dem Beschluss der Bürgerschaft können ein Fünftel ihrer Abgeordneten der zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten (Referendumsbegehren) jeweils einen eigenen Vorschlag dem Referendum beifügen.

(2) Der Senat führt das Referendum innerhalb eines Jahres, frühestens jedoch acht Monate nach dem Beschluss der Bürgerschaft durch. Die Bürgerschaft beschließt den Abstimmungstag. Die Abstimmung kann auch auf den Tag der Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischem Parlament gelegt werden, der auf den Beginn der Frist nach Satz 1 folgt. Werden dem Referendum Vorschläge gemäß Absatz (3) beigelegt, so wird der Abstimmungstag im Einvernehmen mit den Trägern dieser Vorschläge bestimmt. Kommt kein Einvernehmen zustande, dann findet die Abstimmung am letzten Sonntag vor Ablauf der Frist nach Satz 1 durch. Die Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt. Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Wahlberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen (Stichfrage). Haben mehrere Vorlagen mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten Stimmen erhält. Bei sich widersprechenden Vorlagen ist eine Alternativabstimmung im Einvernehmen mit den Trägern der Vorlagen zulässig.

(3) Volksinitiativen, die nach einem Referendumsbeschluss der Bürgerschaft zum selben Gegenstand angezeigt werden, ruhen bis zum Abschluss des Referendums. Dasselbe gilt für Volksinitiativen, die zum Zeitpunkt des Beschlusses noch nicht zustande gekommen sind. Für zustande gekommene und zulässige Volksinitiativen führt der Senat auf Antrag der Initiative ein Referendumsbegehren gemäß Absatz 2 durch. Dasselbe gilt für Volksbegehren, die noch nicht zustande gekommen sind. Auf Antrag der Initiative ruht das Referendumsverfahren bis zum Abschluss des Volksbegehrens. Wird dieser Antrag nicht gestellt oder ist ein Volksbegehren zustande gekommen und zulässig, dann ruht der Beschluss der Bürgerschaft ein Referendum zum Gegenstand des Volksbegehrens durchzuführen.

(4) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Artikel 50 Absätze (12) (13) (16) (17) (18) und die entsprechenden Regeln im Volksabstimmungsgesetz gelten sinngemäß soweit in diesem Artikel nichts anderes bestimmt ist.

Artikel 51 wird aufgehoben und neu gefasst:

- (1) Die Verfassung und Gesetze zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen können nur durch ein Gesetz geändert werden, das deren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt. Änderungen der Verfassung und der Gesetze zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen bedürfen der Zustimmung des Volkes (obligatorisches Referendum).
- (2) Für einen Gesetzentwurf der Bürgerschaft zur Verfassungsänderung sind zwei übereinstimmende Beschlüsse erforderlich, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens dreizehn Tagen liegen muss. Beide Beschlüsse müssen bei Anwesenheit von drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten gefasst werden.
- (3) Ein Referendum zur Verfassungsänderung findet am Tag der Bürgerschafts- oder Bundestagswahl statt, die auf den Beschluss der Bürgerschaft gemäß Absatz 2 folgt, jedoch frühestens vier Monate nach diesem Beschluss. Die Verfassungsänderung ist angenommen, wenn zwei Drittel der gültig Abstimmenden zustimmen.
- (4) Eine Gesetzesvorlage der Bürgerschaft zur Änderung von Bestimmungen zur Durchführung von Wahlen oder Abstimmungen durch ein Referendum ist angenommen, wenn die Hälfte der gültig Abstimmenden zustimmt.
- (5) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Artikel 50 Absätze (12) (13) (16) (17) (18) und die entsprechenden Regeln im Volksabstimmungsgesetz gelten sinngemäß soweit in diesem Artikel nichts anderes bestimmt ist.“

II.

Nachdem die Initiatoren am 30. September 2015 Unterschriftenlisten mit einer von ihnen mitgeteilten Gesamtzahl von 14.538 Unterschriften beim Antragsteller eingereicht hatten, stellte dieser am 27. Oktober 2015 das Zustandekommen der Volksinitiative fest und unterrichtete die Beteiligten zu 2. Diese hörte die Volksinitiative am 26. Januar 2016 in ihrem Verfassungs- und Bezirksausschuss an. Das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedete sie nicht. Die Volksinitiative beantragte am 30. Januar 2016 die Durchführung eines Volksbegehrens und reichte nach Beratung durch den Landesabstimmungsleiter am 24. März 2016 eine überarbeitete Fassung der Vorlage ein. Die überarbeitete Fassung hat folgenden Wortlaut:

„Das Volk möge beschließen: Artikel 1
.... Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg:
Rettet den Volksentscheid – Stärkung der Demokratie in Hamburg
Änderungen in der Präambel, Satz 10 erhält folgende Fassung:
In diesem Geiste gibt sich die Freie und Hansestadt Hamburg diese Verfassung.

Artikel 4 Absatz (3) Satz 3 erhält folgende Fassung: Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 6 Absatz (4) erhält folgende Fassung: Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 48 erhält folgende Fassung:

(1) Gesetzesvorlagen oder Vorlagen zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (Andere Vorlagen) werden vom Senat, aus der Mitte der Bürgerschaft oder des Volkes eingebracht.

(2) Gesetze oder Andere Vorlagen werden von der Bürgerschaft oder durch Volksabstimmung (Volksentscheid oder Referendum) beschlossen. Eine Volksabstimmung über eine Andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.

(3) Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung sind in allgemein verständlicher Sprache abzufassen.

Artikel 50 erhält folgende Fassung:

(1) Haushaltspläne, Bundesratsinitiativen, Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.

(2) Eine Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn mindestens 10.000 zur Bürgerschaft Wahlberechtigte den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage unterstützen.

(3) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen der Volksinitiative. Sie oder ein Fünftel ihrer Mitglieder oder die Träger der Initiative (Initiative) können ein Prüfungs- und Berichtersuchen zu den finanziellen Auswirkungen an den Rechnungshof richten. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss erläutern.

(4) Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Initiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der Anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen. Sie kann den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen. Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens dürfen dadurch nicht verändert werden. Der Senat berät die Initiative.

(5) Der Senat führt das Volksbegehren durch. Die Initiative ist berechtigt, Unterschriften auf eigenen Listen zu sammeln. Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten innerhalb von sechs Wochen unterstützt wird.

(6) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen des Volksbegehrens. Die Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der Anderen Vorlage vollständig entspricht, kann die Initiative innerhalb von sechs Monaten die Durchführung eines Volksentscheids beantragen. Sie kann den Gesetzentwurf oder die Andere

Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen. Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens dürfen dadurch nicht verändert werden. Der Senat berät die Initiative.

(7) Der Senat legt den Gesetzentwurf oder die Andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vor. Die Bürgerschaft kann einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene Andere Vorlage beifügen. Der Volksentscheid findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. Auf Antrag der Initiative kann der Volksentscheid über einfache Gesetze oder Andere Vorlagen auch an einem anderen Tag stattfinden.

(8) Ein Gesetzentwurf oder eine Andere Vorlage ist angenommen, wenn:

a) die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt und

b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler übersteigt, die der Zahl von Abgeordneten entspricht, die gemäß Artikel 19 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 Satz 1 mindestens erforderlich ist, um einfache Gesetze zu verabschieden. Für die Berechnung ist die vorangegangene Bürgerschaftswahl maßgebend.

(9) Eine Verfassungsänderung ist angenommen, wenn:

a) zwei Drittel der gültig Abstimmenden zustimmen und

b) diese Mehrheit die Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler übersteigt, die der Zahl von Abgeordneten entspricht, die gemäß Artikel 51 Absatz 2 Satz 2 mindesten erforderlich ist, um Gesetzentwürfe für Verfassungsänderungen zu verabschieden.

(10) Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Abstimmungsberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen (Stichfrage). Erhalten mehrere Vorlagen zum gleichen Gegenstand mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten Stimmen erhält. Die Landesabstimmungsleitung kann im Einvernehmen mit der Bürgerschaft und den Initiativen auch andere Abstimmungsverfahren ermöglichen.

(11) Während eines Zeitraumes von drei Monaten vor und einem Monat nach dem Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg finden keine Volksentscheide statt.

(12) Die Auffassungen der Bürgerschaft und einer Initiative zum Gegenstand eines Volksabstimmungsverfahrens dürfen in Veröffentlichungen des Senats nur in gleichem Umfang dargestellt werden und müssen sachlich verfasst sein.

(13) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats über die Zulässigkeit des Volksbegehrens. Sind Teile einer Vorlage unzulässig, bleiben die anderen Teile davon unberührt.

(14) Das Hamburgische Verfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Senats, der Bürgerschaft, eines Fünftels der Abgeordneten der Bürgerschaft oder der Initiative über die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid. Volksbegehren und Volksentscheid ruhen während des Verfahrens.

(15) Das Gesetz bestimmt das Nähere. Es kann auch Zeiträume bestimmen, in denen die Fristen nach Absatz 4 Satz 1 und Absatz 6 Satz 3 wegen sitzungsfreier Zeiten der Bürgerschaft oder eines von der Bürgerschaft auf Vorschlag der Initiative gefassten Beschlusses nicht laufen.

Neu eingefügt wird Artikel 50a:

(1) Die Bürgerschaft kann einen Gesetzentwurf oder eine Andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vorlegen (Parlamentsreferendum). Die Einleitung eines Parlamentsreferendums ist sechs Monate vor dem entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft mit begründeter Zielsetzung zu veröffentlichen. Zur Beschlussfassung ist Artikel 49 sinngemäß anzuwenden.

(2) Innerhalb von drei Monaten nach dem Beschluss der Bürgerschaft kann mindestens ein Fünftel ihrer Abgeordneten eine eigene Vorlage dem Parlamentsreferendum beifügen (Gegenvorlage). Das Gleiche gilt für Gegenvorlagen, die von mindestens zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten innerhalb dieser Frist unterstützt werden.

(3) Der Senat führt das Parlamentsreferendum frühestens acht und spätestens 12 Monate nach dem Beschluss der Bürgerschaft durch. Die Bürgerschaft beschließt den Abstimmungstag. Die Abstimmung kann auf den Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg gelegt werden, die auf den Beginn der Frist nach Satz 1 folgt. Sie findet an einem Wahltag statt, wenn er innerhalb der Frist nach Satz 1 liegt.

(4) Werden dem Referendum Gegenvorlagen beigelegt, so wird der Abstimmungstag im Einvernehmen mit den Trägern dieser Gegenvorlagen bestimmt. Kommt kein Einvernehmen zustande, dann ist der letzte Sonntag vor Ablauf der Frist nach Absatz 3 Satz 1 der Abstimmungstag, sofern nicht Absatz 3 Satz 3 anzuwenden ist.

(5) Für die Annahme eines Gesetzentwurfs oder einer Anderen Vorlage gilt Artikel 50 Absatz 8 entsprechend.

(6) Gelangen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Wahlberechtigten jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen und angeben, welche sie bevorzugen (Stichfrage). Haben mehrere Vorlagen mehr Ja- als Neinstimmen, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage die meisten Stimmen erhält. Bei sich widersprechenden Vorlagen ist eine Alternativabstimmung im Einvernehmen mit den Trägern der Vorlagen zulässig.

(7) Eine Volksinitiative, die nach einem Referendumsbeschluss der Bürgerschaft zum selben Gegenstand angezeigt wird, ruht bis zum Abschluss des Referendums. Das gleiche gilt für eine Volksinitiative, die zum Zeitpunkt des Beschlusses noch nicht zustande gekommen ist.

(8) Beschließt die Bürgerschaft ein Parlamentsreferendum zum Gegenstand einer bereits zustande gekommenen Volksinitiative, führt der Senat auf Antrag der Initiative ein Verfahren gemäß Absatz 2 Satz 2 durch. Das Gleiche gilt für ein entsprechendes Volksbegehren, das noch nicht zustande gekommen ist. Stellt die Initiative keinen Antrag, ruht das Referendumsverfahren bis zum Abschluss des von der Initiative eingeleiteten Verfahrens.

(9) Beschließt die Bürgerschaft ein Parlamentsreferendum zum Gegenstand eines bereits zustande gekommenen Volksbegehrens, ruht das Referendumsverfahren bis zum Abschluss des von der Initiative eingeleiteten Verfahrens.

(10) Soweit nichts anderes bestimmt ist, sind die Regeln für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid gemäß Artikel 50 sinngemäß anzuwenden und gelten die Rechte und Pflichten der am Volksbegehren Beteiligten entsprechend. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 51 erhält folgende Fassung:

(1) Die Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das deren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt. Es muss dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden (obligatorisches Verfassungsreferendum).

(2) Für einen Gesetzentwurf der Bürgerschaft zur Verfassungsänderung sind zwei übereinstimmende Beschlüsse erforderlich, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens dreizehn Tagen liegen muss. Beide Beschlüsse müssen bei Anwesenheit von mindestens drei Vierteln der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten gefasst werden.

(3) Der Senat führt das Referendum zur Verfassungsänderung am Tag der Bürgerschafts- oder Bundestagswahl durch, die auf den Beschluss der Bürgerschaft gemäß Absatz 2 folgt, jedoch frühestens vier Monate nach diesem Beschluss. Soweit nicht anderes bestimmt ist, gelten die Regeln für die Durchführung von Volksentscheiden sinngemäß.

(4) Die Verfassungsänderung ist angenommen, wenn eine Mehrheit von zwei Dritteln der gültig Abstimmenden zustimmt.

(5) Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Neu eingefügt wird Artikel 51a

(1) Ein Beschluss der Bürgerschaft, der durch Volksabstimmung beschlossene Gesetze oder Andere Vorlagen aufhebt oder ändert, tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten eine Volksabstimmung (fakultatives Referendum) über den Änderungsbeschluss verlangen (Referendumsbegehren). In diesem Fall tritt der Änderungsbeschluss nicht vor Durchführung des Referendums in Kraft.

(2) Für die Änderung, Aufhebung oder den Erlass der Gesetze zur Durchführung von Wahlen oder Abstimmungen (Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft, Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen, § 4 Bezirksverwaltungsgesetz, Volksabstimmungsgesetz, § 32 Bezirksverwaltungsgesetz, Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz) gilt Absatz 1 entsprechend.

(3) Der Senat führt ein Referendum innerhalb eines Jahres, frühestens jedoch vier Monate nach dem Zustandekommen des Referendumsbegehrens durch. Auf Beschluss der Bürgerschaft kann das Referendum auf den Tag einer allgemeinen Wahl in Hamburg gelegt werden. Das Referendum findet am Tag einer Wahl statt, wenn sie innerhalb der Frist nach Satz 1 liegt.

(4) Der Änderungsbeschluss oder das Änderungsgesetz sind angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt.

(5) Soweit nichts anderes bestimmt ist, sind die Regeln für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid gemäß Artikel 50 sinngemäß anzuwenden und gelten die Rechte und Pflichten der am Volksbegehren Beteiligten entsprechend. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Artikel 2

Schluss und Übergangsbestimmungen

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Volksabstimmungsverfahren, die zu diesem Zeitpunkt bereits laufen, bleiben davon unberührt.“

Zur Begründung des überarbeiteten Gesetzentwurfs wird ausgeführt, das faire Miteinander von parlamentarischer und direkter Demokratie solle gestärkt werden. Anlass für die Volksinitiative sei zum einen die Verfassungsänderung zur Einführung des Bürgerschaftsreferendums im Zuge der Hamburger Bewerbung um die olympischen und paraolympischen Spiele. Das Bürgerschaftsreferendum ermögliche der Exekutive die Verfahrenshoheit über Volksabstimmungen oder lasse jedenfalls zu, dass die Exekutive ihre finanziellen, organisatorischen und institutionellen Möglichkeiten in das Volksabstimmungsverfahren einbringe. In Zukunft solle die Einleitung von Referenden allein dem Parlament obliegen. Gegenvorlagen von Seiten der Opposition und des Volkes sollten möglich sein.

Zweiter Anlass für die Volksinitiative sei der Beschluss der Bürgerschaft vom 13. Dezember 2013, eine Sperrklausel für Bezirksversammlungswahlen in die Verfassung aufzunehmen. Ein fakultatives Referendum, das eigens eingeführt worden sei, um das Wahlgesetz und Ergebnisse von Volksentscheiden vor Änderungen durch die Bürgerschaft zu schützen, sei durch die Verfassungsänderung umgangen worden. Nun sei die Aufnahme eines obligatorischen Verfassungsreferendums geboten. Von der im Gesetzentwurf der Volksinitiative vom 27. Mai 2015 vorgesehenen Aufnahme einer fixen Sperrklausel in die Art. 4 und Art. 6 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) sowie von der Einführung eines obligatorischen Referendums für Änderungen der Regeln zu Abstimmungen auf Landes- und Bezirksebene sowie für Wahlgesetze werde allerdings abgesehen.

Im Einzelnen solle durch Änderung des letzten Satzes der Präambel deutlich gemacht werden, dass Verfassungsänderungen auch durch Volksentscheide möglich werden sollten und nicht nur durch die (verfassungsändernden Gesetze der) Bürgerschaft. Durch Änderung von Art. 48 Abs. 1 HV solle verdeutlicht werden, dass Volk und Volksvertreter grundsätzlich gleichrangig Vorlagen in die Bürgerschaft oder zur Volksabstimmung bringen könnten. Die geltende Rechtslage für Volksentscheide solle durch Änderung von Art. 48 Abs. 2 HV auch auf Referenden ausgedehnt werden, da diese sonst nur unverbindliche Empfehlungen an den Senat seien. Die Verständlichkeit von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften

mit Außenwirkung erhalte durch Neuaufnahme eines Art. 48 Abs. 3 HV Verfassungsrang.

Die Änderung von Art. 50 Abs. 1 HV folge urdemokratischem Selbstverständnis: Über alles, worüber die Gewählten entscheiden könnten, müssten grundsätzlich auch die Wähler entscheiden können. Dies gelte ebenfalls für die Änderung bestehender oder die Einführung neuer Abgaben, da Volksabstimmungen grundsätzlich haushaltswirksam sein könnten. Der Rechnungshof solle angerufen werden können, da in den Auseinandersetzungen um den Inhalt der Initiativen häufig unseriöse und unrichtige Behauptungen aufgestellt würden. Durch Verlängerung der Frist für die Beantragung des Volksbegehrens auf sechs Monate durch den neuen Art. 50 Abs. 4 HV sollten die Initiativen mehr Spielraum erhalten. Insbesondere solle verhindert werden, dass die Sammelfrist in die Sommerferien oder die dunkle und kalte Jahreszeit falle. Die Initiativen sollten ebenso wie der parlamentarische Gesetzgeber durch den Senat beraten werden, was die Qualität der Vorlagen verbessere. Mithilfe des neuen Art 50 Abs. 5 HV werde die einfachrechtlich normierte dreiwöchige Eintragsfrist verdoppelt, damit auch Initiativen, die nicht durch Verbände unterstützt würden, ein Volksbegehren erfolgreich organisieren könnten. Die Frist zur Beantragung eines Volksentscheids solle sechs Monate betragen, um den zeitlichen Ablauf des Verfahrens flexibler gestalten zu können (Art. 50 Abs. 6 HV).

Die Neufassung von Art. 50 Abs. 8 und 9 HV leite die Zustimmungsquoren für Volksentscheide von der Beteiligung an der Bürgerschaftswahl ab und gewährleiste, dass hinter einem durch Volksentscheid beschlossenen Gesetz oder einer anderen, durch Volksentscheid beschlossenen Vorlage mindestens genauso viele Wählerinnen und Wähler stünden wie hinter einem entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft. Hierfür müsse mindestens die Hälfte der Abgeordneten im Plenum anwesend sein und die Mehrheit der anwesenden Abgeordneten müsse zustimmen. Für einen wirksamen Beschluss der Bürgerschaft sei daher eine Mehrheit von einem Viertel der Abgeordneten und einem weiteren Abgeordneten erforderlich. Dieses Viertel werde auf die insgesamt in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler übertragen. Die geltenden Zustimmungsquoren für Volksentscheide, die vom Tag der Abstimmung und ggf. von der Wahlbeteiligung bei gleichzeitig stattfindender Bundestagswahl abhingen, seien weder demokratisch legitimiert noch plausibel.

Art. 50 Abs. 10 HV lehne sich an die Kantonsverfassung des Schweizer Bundeslandes Zürich an, die auch für Bürgerentscheide in Bayern gelte.

Durch die Neuregelung würden zudem die Abstimmungsregeln für Bürger- und Volksentscheide in Hamburg angeglichen. Im neuen Art. 50 Abs. 11 HV würde die bislang nur im Hamburgischen Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (vom 20.6.1996, HmbGVBl. 1996, S. 136; zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.10.2015, HmbGVBl. 2015, S. 282; HVAbstG) geregelte Monatsfrist in die Verfassung aufgenommen und auf Referenden ausgeweitet. Der Senat werde – ebenso wie die Bezirksverwaltung nach § 32 Abs. 10 Bezirksverwaltungsgesetz – durch Art. 50 Abs. 12 HV zur Neutralität verpflichtet. Die Zulässigkeitsprüfung durch das Verfassungsgericht werde in Art. 50 Abs. 13 HV zusätzlich aufgenommen, weil die Verfahrensprüfung ebenfalls in der Verfassung normiert sei. Die salvatorische Klausel in Art. 50 Abs. 13 HV solle das Kernanliegen der Initiative sichern. Die Regelungen über das Parlamentsreferendum (Art. 50a HV) sollten einen sachlichen öffentlichen Diskurs von hinreichender Dauer und die Entwicklung von Alternativen durch die Opposition und außerparlamentarische Gruppen fördern. Art. 51 HV diene der Sicherstellung einer hohen Wahlbeteiligung.

Das fakultative Referendum über Änderungsbeschlüsse der Bürgerschaft zu durch Volksabstimmung beschlossenen Gesetzen oder anderen Vorlagen sowie für die Änderung, Aufhebung oder den Erlass von Gesetzen zur Durchführungen von Wahlen und Abstimmungen bedürfe keines Zustimmungsquorums, da es durch einen Beschluss der Bürgerschaft eingeleitet werde.

III.

Der Antragsteller hat sich am 29. März 2016 an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt. Er ist der Auffassung, die überarbeitete Vorlage habe die ursprüngliche Vorlage über die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung hinaus verändert. Weiterhin verstoße sie gegen höherrangiges Recht.

Der ursprüngliche Entwurf sei durch Zustandekommen der Volksinitiative legitimiert worden. Er habe damit inhaltlich nicht mehr zur Disposition durch die Beteiligten zu 3 gestanden. Wenn die Initiatoren sich aufgrund späterer Erkenntnisse zu Änderungen entschlossen, nähmen diese nicht an der Legitimation durch die Volksinitiative teil.

Hier sei die Zielsetzung des ursprünglichen Entwurfs weitreichend verändert worden. Ein ursprünglich obligatorisches Referendum für Wahlrechtsänderungen sei – ohne dass dies rechtlich geboten gewesen sei – zu-

gunsten eines nur fakultativen Referendums aufgegeben worden. Die Neufassung der zulässigen Gegenstände von Volksinitiativen in Art. 50 Abs. 1 der ursprünglichen Vorlage sei in der überarbeiteten Vorlage in ihr Gegenteil verkehrt worden. Die in der ursprünglichen Vorlage vorgenommenen Streichungen im Ausschlusskatalog seien – mit Ausnahme des Tatbestands der Abgaben – zurückgenommen worden. Im Ergebnis sei der Ausschlusskatalog sogar erweitert worden, da an der Aufnahme der „Personalentscheidungen“ festgehalten werde. Gänzlich fortgefallen seien eine Stärkung der Verbindlichkeit von Beschlüssen der Bürgerschaft, mit denen Volksbegehren übernommen würden, sowie von Beschlüssen der Bürgerschaft, die nicht als Gesetz formuliert seien.

Neu aufgenommen worden seien das Konzept einer „Überarbeitungsberatung“ durch den Senat sowie eine sehr weitreichende Neukonzeption des verfassungsgerichtlichen Überprüfungsverfahrens. Hierbei handele es sich – auch im Vergleich zum geltenden Recht – um völlig neue Regelungskomplexe.

Die überarbeitete Vorlage sei mit höherrangigem Recht nicht vereinbar. Es sei schon nicht zulässig, eine derart vielfältige und komplexe Regelung zu einer Abstimmung zu stellen, bei der lediglich mit „ja“ oder „nein“ gestimmt werden könne. Dies könne nicht mit der Begründung gerechtfertigt werden, es gehe bei der Vorlage um das Verhältnis der Volksgesetzgebung zur parlamentarischen Gesetzgebung. Erforderlich sei vielmehr eine konkrete Betrachtung der einzelnen Regelungsbereiche.

Inhaltlich seien die beabsichtigten Änderungen am Homogenitätsgrundsatz aus Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz (GG) zu messen, aus dem sich ein Vorrang der repräsentativen Demokratie ergebe. Dies garantiere zugleich, dass die Handlungsfähigkeit der Parlamente erhalten bleiben müsse. Das Hamburgische Verfassungsgericht habe bereits in seinem Urteil vom 15. Dezember 2004 (HmbJVBl 2005, 19) entschieden, dass das in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG und in Art. 20 Abs. 2 GG als selbstverständlich vorausgesetzte Übergewicht des parlamentarischen Gesetzgebers nicht in Frage gestellt werden dürfe.

Im Einzelnen seien folgende Verstöße der überarbeiteten Vorlage gegen höherrangiges Recht zu konstatieren:

Art. 48 Abs. 1 und 2 der überarbeiteten Vorlage verstoße gegen das Gebot der Normenklarheit.

Die überarbeitete Vorlage halte an niedrigeren Quoren fest und begegne deswegen Bedenken angesichts des Demokratieprinzips, das als Fundamentalprinzip des Verfassungsrechts über Art. 28 Abs. 1 GG nicht zur

Disposition stehe und verlange, dass für jede Ausübung von Staatsgewalt ein hinreichendes Legitimationsniveau sichergestellt sein müsse. Volksgesetzgebung könne diesem Anspruch nur genügen, wenn durch Gestaltung der Quoren sichergestellt sei, dass sich in ihr jedenfalls keine reinen Partikularinteressen durchsetzen könnten. Die Funktion des Parlaments als zentrales Organ zur Repräsentation des Volkswillens dürfe nicht ausgehöhlt werden. Mit den vorgeschlagenen Quoren sei es allerdings einem vergleichsweise kleinen Teil der Bevölkerung möglich, Entscheidungen anstelle des parlamentarischen Gesetzgebers oder sogar gegen ihn zu beschließen. Bei der gebotenen Gesamtschau aller legitimierenden Elemente sei zu beachten, dass zudem die ohnehin niedrigen Anforderungen an den Erfolg einer Volksinitiative und die großzügig bemessenen Modalitäten durch die Vorlage noch großzügiger gestaltet werden sollten. Auch im Verfahren der Volksgesetzgebung müsse die Verfassung einen erhöhten Bestandsschutz beanspruchen.

Konkret würde sich bei Anwendung der geltenden Regeln der Verfassung bezogen auf die letzte Bürgerschaftswahl im Februar 2015 (712.903 gültige Landeslistenstimmen, 3.530.097 Gesamtstimmen und 3.382.912 Gesamtstimmen der in der Bürgerschaft vertretenen Parteien) ein Quorum für einfache Gesetze von 26,5% und für Verfassungsänderungen von 35% ergeben. Die Regeln des Gesetzentwurfs hätten zur Folge, dass sich das Quorum auf ca. 13% für einfache Gesetze und auf ca. 26% für Verfassungsänderungen verringerte.

Die Ableitung der in Art. 50 Abs. 8 und 9 des überarbeiteten Gesetzentwurfs vorgesehenen Quoren gehe an den politischen Realitäten des Parlamentsbetriebes vorbei. Theoretische Mindestmehrheiten spielten im Alltag so gut wie keine Rolle und seien nur als organisatorische Vorkehrung für den Fall einer ausnahmsweise geringen Präsenz von Abgeordneten zu verstehen. Mit der Situation einer Volksabstimmung sei dies nicht vergleichbar, denn deren demokratische Legitimation hänge ausschließlich von der Zahl der Abstimmenden und deren Verhalten im Einzelfall ab.

Die nun in Art. 51 Abs. 3 des Gesetzentwurfs geregelte zeitliche Gestaltung des obligatorischen Verfassungsreferendums führe im Ergebnis zu einer erzwungenen jahrelangen Untätigkeit des parlamentarischen Verfassungsgebers und stelle eine nicht zu rechtfertigende Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit der Legislative dar.

Der Beteiligte zu 1 beantragt,

festzustellen, dass

1. das am 30. Januar 2016 beantragte Volksbegehren „Rettet den Volksscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ in der am 24. März 2016 eingereichten überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs nicht durchzuführen ist, und
2. der am 24. März 2016 in überarbeiteter Form eingereichte Gesetzentwurf die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung nicht wahrt.

Die Beteiligten zu 3 beantragen,

die Anträge der Antragsteller zurückzuweisen.

Die Beteiligten zu 3 berufen sich auf die Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts zur Gleichrangigkeit von parlamentarischer und Volksgesetzgebung, die verlange, dass im Zweifel zugunsten der Zulässigkeit eines Volksbegehrens zu entscheiden sei. Die Verfassung schütze somit auch die Funktionsfähigkeit der Volksgesetzgebung, zumal diese das repräsentative System tatsächlich nicht gefährde. Auch das Grundgesetz setze den Ländern keine Schranken, in ihren Verfassungen Volksgesetzgebung zuzulassen.

Die Möglichkeit einer Überarbeitung von Vorlagen und Entwürfen sei ausdrücklich in der Verfassung und im einfachen Recht vorgesehen. Hierunter seien nicht ausschließlich redaktionelle Änderungen zu verstehen. Die Initiatoren hätten vom Volk nicht den Auftrag erhalten, den ursprünglichen Entwurf zum Gesetz zu machen. Sie müssten in der Lage sein, auf später eingetretene Änderungen und auf neue Erkenntnisse zu reagieren. Es dürfe juristischen Laien nicht zum Verhängnis werden, wenn sie Bedenken und Hinweise des Landeswahlleiters im Rahmen seiner Beratungsleistung aufgriffen. Es dürften Details geändert werden, solange das Grundanliegen gleich bleibe. Zu den unveränderten Hauptzielen der Volksinitiative gehörten nach wie vor die Ersetzung von Bürgerschaftsreferenden durch Parlamentsreferenden, die Schaffung eines – nunmehr fakultativ ausgestalteten – Referendums zum Schutz der Regelungen über Wahlen und Abstimmungen, die Einführung eines obligatorischen Referendums für Verfassungsänderungen und eine übersichtliche und klare Struktur der Regelungen über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksscheid.

Sodann liege es in der Natur der Volksgesetzgebung, dass – wie dies ja auch in der parlamentarischen Gesetzgebung geschehe – komplexere Regelungsgebilde zur Abstimmung mit „ja“ oder „nein“ gestellt werden könnten. Eine zu starke Aufspaltung nach Einzelmaterien mache Volksgesetzgebung praktisch unmöglich. Zugleich stünden beide Formen der Ge-

setzung im gegenseitigen Austausch. Die Rolle der Volksgesetzgebung bestehe auch darin, die Diskussion über bestimmte Anliegen anzustoßen.

Der überarbeitete Gesetzentwurf verstoße nicht gegen höherrangiges Recht.

Art. 48 Abs. 1 und 2 der überarbeiteten Fassung benenne die Gegenstände der Einbringung und die hierzu Berechtigten klar und verdeutliche gerade die Dichotomie von Bürgerschaft und Volk. Hinsichtlich der vorgesehenen Absenkung der Quoren verkenne der Antragsteller die Gleichrangigkeit von direkter und repräsentativer Demokratie als zwei Formen der Legislative. Beide seien Ausdruck der Volkssouveränität und daher nicht durch festgelegte Abstimmungsquoren, sondern allein durch Mehrheitsentscheidung rechtfertigungsbedürftig, wie dies auch *Dreier* und *Wittreck* verträten (Jb für direkte Demokratie 2009 [2010], S. 11, 19). Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Quoren seien jedenfalls plausibel hergeleitet und zur Schaffung eines hinreichenden Legitimationsniveaus in jedem Fall geeignet. Für einfache Gesetze und Parlamentsreferenden bedürfe es im Grunde überhaupt keines Zustimmungsquorums, da auch Wahlergebnisse unabhängig von der Wahlbeteiligung wirksam seien. Ein Quorum für einfache Gesetze und Parlamentsreferenden, das faktisch bei 13% der Wahlberechtigten liege, sei selbst bei strenger Lesart unbedenklich. Für Verfassungsänderungen gelte nichts anderes. Das hier vorgesehene Quorum von faktisch 26% der Wahlberechtigten schließe vorschnelle Verfassungsänderungen in jedem Fall aus.

Soweit der Antragsteller angesichts der Neuregelung über Verfassungsreferenden die Gefahr einer erzwungenen jahrelangen Untätigkeit des parlamentarischen verfassungsändernden Gesetzgebers sehe, stelle er hypothetische Betrachtungen an, zumal Verfassungsänderungen nicht von heute auf morgen anstünden. Letztlich stelle Art. 51 Abs. 3 der überarbeiteten Fassung nur den parlamentarischen mit dem Volksgesetzgeber gleich.

Entscheidungsgründe:

A.

Die Anträge sind zulässig.

Der Antrag zu 1., mit dem die Feststellung begehrt wird, das beantragte Volksbegehren sei nicht durchzuführen, ist statthaft. Das ergibt sich aus Art. 50 Abs. 6 Satz 1, 1. Alt. HV und Art. 65 Abs. 3 Nr. 5, 1. Alt. HV in

Verbindung mit § 26 Abs. 1, 1. Alt. Nr. 1 HVAbStG, wonach das Verfassungsgericht auf Antrag des Senats über die Durchführung von Volksbegehren entscheidet. Hinsichtlich des Prüfungsgegenstands stellt Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV in Verbindung mit § 26 Abs. 1 Nr. 1 HVAbStG klar, dass das Verfassungsgericht auf Antrag des Senats insbesondere zu prüfen hat, ob eine zustande gekommene Volksinitiative die Grenzen des Artikels 50 Abs. 1 Satz 2 HV wahrt oder mit sonstigem höherrangigem Recht vereinbar ist.

Der Antrag zu 2., mit dem die Feststellung begehrt wird, die überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfs wahre die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung nicht, ist nach § 14 Nr. 5 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht (vom 23.3.1982, 105; HVerfGG) in Verbindung mit § 26 Abs. 1, 1. Alt. Nr. 2, 1. Alt. HVAbStG statthaft.

Die Anträge sind auch frist- und formgerecht gestellt. Die für den am 29. März 2016 bei Gericht eingegangenen Antrag zu 1. einschlägige Frist aus § 26 Abs. 2 Satz 1 erster Satzteil HVAbStG in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Satz 2 HVAbStG ist gewahrt. Sie begann am 28. Februar 2016 zu laufen, nachdem zunächst die in § 6 Abs. 1 Satz 1 HVAbStG normierte Frist von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriftenlisten mit Ablauf des 28. Januar 2016 abgelaufen war und den Lauf der dreißigtägigen Frist aus § 6 Abs. 1 Satz 2 HVAbStG in Gang gesetzt hatte. Sie endete gemäß § 31a Abs. 1 Satz 2 HVAbStG in Verbindung Satz 1 der Vorschrift und in Verbindung mit § 191 Bürgerliches Gesetzbuch mit Ablauf des 29. März 2016, wobei sich der Fristablauf angesichts des gemäß § 31a Abs. 2 Satz 1 HVAbStG in Verbindung mit § 26 HVAbStG zu berücksichtigenden gesetzlichen Feiertages am 28. März 2016 (Ostermontag) um einen Tag verschob.

Der Antrag zu 2. ist fristgerecht binnen eines Monats nach Einreichung des überarbeiteten Gesetzentwurfs (§ 26 Abs. 2 zweiter Satzteil HVAbStG) gestellt worden.

Die in § 26 Abs. 1 HVerfGG vorgeschriebenen Schriftform- und Begründungserfordernisse sind in Bezug auf beide Anträge gewahrt.

B.

Der Antrag zu 1. ist begründet; der Antrag zu 2. ist unbegründet.

Dem Antrag zu 1. festzustellen, dass das Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid“ zur Stärkung der Demokratie in Hamburg“ in der am 24. März 2016 eingereichten überarbeiteten Fassung des Gesetzentwurfs nicht

durchzuführen ist, ist stattzugeben. Zwar sind die formellen Voraussetzungen für ein Volksbegehren zum Gegenstand des Gesetzentwurfs vom 24. März 2016 gegeben (dazu unter I.). Insbesondere wahrt die überarbeitete Vorlage entgegen der Auffassung des Antragstellers die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung (unten I.4.), womit sich der Antrag zu 2. als unbegründet erweist. Jedoch ist die überarbeitete Gesetzesvorlage in der Fassung vom 24. März 2016 mit höherrangigem Recht nicht vereinbar (dazu unter II.).

I. Die formellen Voraussetzungen für die Durchführung des Volksbegehrens sind erfüllt.

1. Maßgeblich ist hierbei allein der Gesetzentwurf in seiner Fassung vom 24. März 2016. Gegenstand verfassungsgerichtlicher Prüfung ist die Durchführung eines Volksbegehrens in der Gestalt, die es zuletzt durch den Antrag der Initiatoren erhalten hat. Die Verfassung und das einfache Recht räumen den Initiatoren eine zeitlich und sachlich (durch Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV und § 6 Abs. 1 Satz 3, 4 HVAbstG) begrenzte Herrschaft über den Gegenstand ihres Antrags ein. Nach Art. 50 Abs. 2 Satz 5, Abs. 3 Satz 4 HV i.V. mit Art. 50 Abs. 7 Satz 1 HV, §§ 6 Abs. 1 Satz 3, 18 Abs. 1 Satz 3 HVAbstG können die Initiatoren den Gesetzentwurf im zeitlichen Zusammenhang sowohl mit dem Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens als auch mit dem Antrag auf Durchführung eines Volksentscheids überarbeiten. Über das Ergebnis einer Volksinitiative bzw. eines Volksentscheids können die Initiatoren zudem insoweit frei verfügen, als sie auf Durchführungsanträge für die jeweils nächsten Stufen verzichten oder solche Anträge nach §§ 8 Abs. 1, 19a Abs. 1 HVAbstG zurücknehmen können (zur Verfügungsmacht der Initiatoren siehe etwa HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, HmbJVBl 2012, 26, juris, Rn. 141).

Verfolgen die Initiatoren mit dem Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens den Erlass eines Gesetzes in einer gegenüber dem ursprünglichen Entwurf überarbeiteten Fassung, so ist nur diese überarbeitete Fassung vom insoweit maßgeblichen Willen der den Antrag stellenden Initiatoren umfasst. Auf prozessualer Ebene kann daher auch die Feststellung, das Volksbegehren sei nicht durchzuführen, da die überarbeitete Fassung einer Vorlage gegen die Verfassung verstoße, nicht etwa dazu führen, dass die ursprüngliche – von den Initiatoren aufgegebenen – Fassung wieder auflebte und nun zu prüfen wäre.

2. Der Gesetzentwurf in der Fassung vom 24. März 2016 enthält einen nach Art. 50 Abs. 1 HV tauglichen Gegenstand eines Volksbegehrens.

Dass auch Änderungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg Gegenstand eines Volksbegehrens sein können, ergibt sich mittelbar aus Art. 50 Abs. 3 Satz 11 HV. Die Vorschrift betrifft den in Art. 50 Abs. 3 HV geregelten Fall, dass die Bürgerschaft nach einem erfolgreichen Volksbegehren (d.h. nach Unterstützung des Volksbegehrens durch mindestens ein Zwanzigstel der Wahlberechtigten, Art. 50 Abs. 2 Satz 8 HV) weder das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet noch einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, und der Senat auf Antrag der Volksinitiatoren einen Volksentscheid durchführt (Art. 50 Abs. 3 Satz 3, 5 HV). Wenn nun Art. 50 Abs. 3 Satz 11 HV bestimmt, dass Verfassungsänderungen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden und von mindestens zwei Dritteln der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen bedürfen, ergibt sich hieraus, dass auch Verfassungsänderungen Gegenstand eines Volksentscheides und somit eines vorhergehenden Volksbegehrens sein können.

3. Die Verfahrensvoraussetzungen sind eingehalten.

Der Antragsteller hat das Zustandekommen der Volksinitiative (Art. 50 Abs. 1 Satz 3 HV) festgestellt. Die Bürgerschaft hat – nachdem sie sich mit dem Anliegen der Volksinitiative befasst (Art. 50 Abs. 2 Satz 1 HV) und den Volksinitiatoren Gelegenheit gegeben hat, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern (Art. 50 Abs. 2 Satz 3 HV) – nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet. Die Beteiligten zu 3 haben daraufhin binnen der Frist des § 6 Abs. 1 Satz 2 HVAbstG einen wirksamen Antrag auf Durchführung des Volksbegehrens gestellt.

4. Die überarbeitete Vorlage wahrt entgegen der Auffassung des Antragstellers die Grenzen einer zulässigen Überarbeitung.

a) Nach Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV können die Volksinitiatoren, sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen. Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu gemäß Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV (in der Fassung des Elften Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16.12.2008, HmbGVBl. S. 431) in überarbeiteter Form einreichen. Nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers (vgl. Bü-Drs. 19/1476, S. 4) sollte die neu in Verfassungsrang erhobene Möglichkeit zur Überarbeitung nicht nur redaktio-

nelle Änderungen erfassen, sondern auch der Ausräumung von Widersprüchen und Unklarheiten dienen und den Initiatoren die Möglichkeit geben, auf veränderte Sach- und Rechtslagen, die sich im Laufe des Verfahrens ergeben, zu reagieren, um Inhalt und Ziel des Anliegens zu sichern. Der Grundcharakter und die nach allgemeinem Verständnis angestrebten Ziele oder Teilziele der Volksinitiative dürfen dagegen nicht verändert werden.

Die Regelung des Art. 50 Abs. 2 Satz 4 HV wird auf der Ebene des einfachen Rechts flankiert durch die nach dem Willen des Gesetzgebers lediglich klarstellende Vorschrift (dazu Bü-Drs. 20/4525, S. 16 rechte Spalte) in § 6 Abs. 1 Satz 4 HVAbstG (in der ab dem 17. Oktober 2012 geltenden Fassung). Danach dürfen im Falle einer Überarbeitung Grundcharakter, Zulässigkeit und Zielsetzung des Anliegens nicht verändert werden.

b) Bei den danach maßgeblichen Kriterien „Zulässigkeit“, „Grundcharakter“ und „Zielsetzung“, anhand derer zu messen ist, ob die Überarbeitung die Grenzen des Zulässigen wahrt, handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe.

Hierbei statuiert der Begriff der Zulässigkeit des Anliegens im Ergebnis nur das, was ohnehin schon gilt: Er ist – worauf auch der Antragsteller zutreffend hinweist – so zu verstehen, dass die Überarbeitung den Gegenstand der Vorlage nicht so stark verändern darf, dass er nicht mehr Gegenstand eines Volksbegehrens sein kann. Einer vertieften Auseinandersetzung mit diesem Kriterium bedarf es im vorliegenden Fall nicht. Wie oben unter B.I.2. dargestellt, enthält die überarbeitete Vorlage einen nach Art. 50 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 11 HV zulässigen Gegenstand eines Volksbegehrens.

Die Bezugnahme auf den Grundcharakter des Anliegens beschränkt die Überprüfung darauf, ob das Anliegen in seinen wesentlichen Zügen dem der Volksinitiative entspricht. Schon vor der Erhebung der Überarbeitungsmöglichkeit in den Rang von Verfassungsrecht durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg hat das Hamburgische Verfassungsgericht für den Fall eines teilunzulässigen Volksbegehrens entschieden, dass das Volksbegehren in Bezug auf den verbleibenden Teil durchzuführen sei, ohne dass hypothetisch danach gefragt werden müsse, ob dieser Teil für sich genommen das Unterschriftenquorum erreicht hätte. Eine Nichtdurchführung hat es nur in den Fällen für angezeigt gehalten, in denen das Quorum für den verbleibenden Teil offensichtlich nicht erreicht worden wäre (HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, NordÖR 2005, 524, juris, Rn. 118 bis 123). Auch im Rahmen der Überarbeitung kommt es nur darauf an, dass die neue Fassung die wesentlichen

Grundzüge des ursprünglichen Entwurfs beibehält, die im Vergleich zum geltenden Recht sowie ggf. zu konkurrierenden Vorlagen ihren spezifischen Gehalt bilden. Für die Durchführung eines Volksbegehrens mit diesem Gehalt besteht eine hinreichende Legitimation durch die Volksinitiative.

Der Begriff der Zielsetzung eines Anliegens entspricht bei Vorlagen, die sich auf Rechtsänderungen richten, dem Normzweck, den die gewünschte Regelung verfolgt. Die Zielsetzung ist bei Gesetzesvorlagen nicht als auf die Schaffung eines bestimmten Zustandes im Sinne der Verwirklichung eines konkreten Sachverhalts zu verstehen, sondern als Einführung eines neuen Rechtsgedankens in das Recht oder als Modifikation eines bereits im bestehenden Recht verwirklichten Rechtsgedankens. Keine Frage der Zielsetzung, sondern der Umsetzung des gesetzten Ziels ist demgegenüber die konkrete Regelungstechnik, derer sich eine Vorlage bedient. Grundsätzlich der Überarbeitung zugänglich sind daher Wortlaut, Systematik und Wirkungsmechanismen der in den Vorlagen enthaltenen Vorschriften. Sie sind im Rahmen einer Prüfung an Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV auch nicht auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielsetzungen der Vorlagen zu prüfen, denn Aufgabe des Hamburgischen Verfassungsgerichts ist es nicht, die Interessen einer Volksinitiative besser zu verstehen als diese selbst es tut.

c) Bei Anwendung dieser Grundsätze begegnen weder die Änderungen rein redaktioneller Natur (aa)) noch die inhaltlichen Änderungen (bb)) Bedenken.

aa) Dies gilt für die Änderungen in Art. 4 HV und Art. 6 HV, die vor dem Hintergrund einer Bündelung der Regelungen zu fakultativen Referenden in Art. 51a in der Fassung der überarbeiteten Vorlage erfolgt sind.

Da auch die überarbeitete Fassung Volksinitiative und Volksbegehren kennt, stellt sich die Änderung des Art. 48 Abs. 1 der ursprünglichen Vorlage ebenfalls als redaktionell dar. Dem in Art. 50a Abs. 1 Satz 4 der ursprünglichen Vorlage klammerdefinierten Referendumsbegehren entspricht inhaltlich die „Gegenvorlage“ in Art. 50a Abs. 2 des überarbeiteten Entwurfs, sodass auch diese Änderung nur redaktioneller Natur ist.

Die Teilnichtigkeitsklausel in Art. 48 Abs. 2 der ursprünglichen Vorlage findet sich in der überarbeiteten Fassung in der Regelung zur Überprüfung von Volksentscheiden (Art. 50 Abs. 13). Auch hinsichtlich der Berechnung der Quoren in Art. 50 Abs. 8 und 9 des Gesetzentwurfs weichen beide Fassungen nur auf den ersten Blick voneinander ab. Nach wie vor soll das Zustimmungsquorum für Entscheidungen über einfache Gesetze und

andere Vorlagen unter Zugrundelegung des Prozentsatzes derjenigen Wahlberechtigten berechnet werden, die durch die Zahl der Abgeordneten repräsentiert sind, die mindestens hinter einem entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft stehen müssen.

Der Inhalt von Art. 50 Abs. 12 der ursprünglichen Vorlage findet sich in Art. 51a Abs. 1 der überarbeiteten Fassung wieder. Der Inhalt von Art. 50 Abs. 13 der ursprünglichen Vorlage entspricht im Wesentlichen Art. 51a Abs. 3 und 4 der überarbeiteten Vorlage. Dasselbe gilt für das Verhältnis von Art. 50 Abs. 14 bis 17 der ursprünglichen Vorlage zu Art. 50 Abs. 11, 12, 14 und 15 der überarbeiteten Vorlage.

Art. 50a Abs. 1 der ursprünglichen Vorlage entspricht Art. 50a Abs. 1 und 2 der überarbeiteten Fassung. Auch der Regelungsgehalt in Art. 50a Abs. 2 der ursprünglichen Vorlage findet sich im Wesentlichen in Art. 50a Abs. 3 bis 6 der überarbeiteten Fassung wieder. Dasselbe gilt für die Kollisionsregelungen (Art. 50a Abs. 3 der ursprünglichen Vorlage/Art. 50a Abs. 7 bis 9 der überarbeiteten Fassung) und Art. 50a Abs. 4 der ursprünglichen Fassung. Der wesentliche Inhalt entspricht dem neuen Art. 50a Abs. 10. Der Inhalt von Art. 51 Abs. 4 der ursprünglichen Vorlage ist in der überarbeiteten Fassung im Wesentlichen unverändert nach Art. 51a Abs. 4 migriert.

bb) Auch die inhaltlichen Änderungen halten einer Überprüfung an Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV Stand. Sie lassen den Grundcharakter und die Zielsetzung gegenüber der ursprünglichen Vorlage, wie sie von den Initiatoren verfolgt worden sind, unverändert und halten sich in den Grenzen von Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV. Die überarbeitete Fassung verfolgt ebenso wie die ursprüngliche Vorlage das Ziel, die Rolle des Volkes bei der politischen Willensbildung möglichst weitgehend zu stärken, indem die Regelungen der verschiedenen Spielarten der Volksgesetzgebung entsprechend verändert werden. Im Einzelnen:

(1) Hinsichtlich Satz 1 der Präambel kehrt die überarbeitete Fassung zum geltenden Wortlaut der Verfassung zurück, nachdem zuvor noch gefordert worden war, der Senat solle die Verfassung ohne Hinweis auf den Beschluss der Bürgerschaft verkünden. Unschädlich ist das schon deswegen, weil der Präambel kein wesentlicher verfassungsrechtlicher Gehalt entnommen werden kann.

(2) Die in der Aufgabe der in der ursprünglichen Vorlage enthaltenen „Sperrklausel für Sperrklauseln“ liegende inhaltliche Änderung begegnet gleichfalls keinen Bedenken. Nach Art. 6 Abs. 4 Satz 2 der ursprünglichen Vorlage sollten Sperrklauseln fünf vom Hundert der für alle Wahlvorschlä-

ge abgegebenen gültigen Stimmen, die bei der Mandatsverteilung für die Bürgerschaft zu berücksichtigen sind, nicht überschreiten dürfen. Da diese Regelung am Grundcharakter der ursprünglichen Vorlage nicht teilhatte und ein anderes Ziel verfolgte als die übrigen Vorschriften, liegt in ihrer Streichung eine zulässige Überarbeitung.

(3) Auch die inhaltlichen Änderungen in Art. 48 der überarbeiteten Vorlage halten sich in den aufgezeigten Grenzen. Art. 48 Abs. 2 der überarbeiteten Fassung entspricht weitgehend dem Abs. 3 der ursprünglichen Vorlage. Allerdings ist – worauf der Antragsteller zutreffend hinweist – die zunächst in Art. 48 Abs. 3 Satz 2 enthaltene Regelung, wonach auch Beschlüsse der Bürgerschaft über andere Vorlagen den Senat binden, nicht in die überarbeitete Fassung übernommen worden. Hierdurch wollten die Initiatoren offenbar verfassungsrechtlichen Bedenken vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes Rechnung tragen. Da die Zielsetzung der Regelung eine Stärkung von Volksentscheid und Referendum ist, berührt es sie nicht, wenn die Rechte der Bürgerschaft gegenüber der ursprünglichen Fassung geschwächt werden. Die jetzt in Art. 48 Abs. 2 Satz 3 und 4 der überarbeiteten Fassung enthaltene Regelung („Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.“) fand sich so in der ursprünglichen Vorlage nicht. Die gegenwärtig in Art. 50 Abs. 4a Satz 2 HV geregelte Reaktionsmöglichkeit der Bürgerschaft auf andere Vorlagen war im ursprünglichen Entwurf in Art. 50 Abs. 12 Satz 1 enthalten. Soweit der überarbeitete Entwurf zusätzlich die Verpflichtung enthält, Änderungsbeschlüsse im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu veröffentlichen, ändert diese der Transparenz parlamentarischen Handelns dienende Regelung am Grundcharakter des Entwurfs nichts.

(4) Auch die Änderung in Art. 50 Abs. 1 hält sich innerhalb der Grenzen einer zulässigen Überarbeitung. Der Wortlaut der Vorschläge zur Änderung von Art. 50 Abs. 1 weicht in der ursprünglichen und der überarbeiteten Vorlage allerdings stark voneinander ab: Die ursprüngliche Fassung lautete:

„Das Volk kann zu allen Gegenständen der politischen Willensbildung, zu denen auch die Bürgerschaft Beschlüsse fassen kann, Gesetze ändern oder aufheben oder andere Vorlagen beantragen (Volksinitiative). Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.“

Die überarbeitete Fassung lautet:

„Haushaltspläne, Bundesratsinitiativen, Personalentscheidungen, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.“

An den Vorgaben aus Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV gemessen liegt hier zunächst eine Änderung der Regelungstechnik vor. Satz 1 der ursprünglichen Fassung entsprach dem politischen Credo der Initiatoren („Über alles, worüber die Gewählten entscheiden können, müssen grundsätzlich auch die Wählenden entscheiden können“), während Satz 2 drei Ausnahmetatbestände nannte. An diesem Credo halten die Initiatoren auch in der überarbeiteten Fassung fest. Diese führt nur den um zwei Tatbestände (Bundesratsinitiativen und Haushaltspläne) erweiterten Katalog von Ausnahmen fort. Im Gegenschluss (*argumentum e contrario*) ergibt sich aus Satz 2 der überarbeiteten Vorlage, dass an dem Sinngehalt des alten Satzes 1 festgehalten wird. Denn eine nur die Ausnahmen nennende Vorschrift statuiert damit zugleich die Regel. Entgegen der Auffassung des Antragstellers hat die Initiative also gerade nicht die ursprüngliche Vorlage fallen gelassen. Sie hält im Gegenteil am Regel-Ausnahme-Verhältnis fest, wobei sie den Grundsatz, dass nach „urdemokratischem Selbstverständnis“ die Wählenden über alles entscheiden können sollten, worüber auch die Gewählten entscheiden, für so offensichtlich hält, dass es nicht einmal mehr einer Erwähnung in der Verfassung bedürfen soll.

Angesichts dieser Interpretation der überarbeiteten Fassung, die ihre Stütze in der Begründung findet, folgt aus der Aufnahme zweier weiterer Ausschlussstatbestände entgegen der Auffassung des Antragstellers gerade nicht, dass die Intention der ursprünglichen Vorlage in ihr Gegenteil verkehrt worden wäre: Eine solche Änderung betrifft die Breite der Reform und nicht ihre Tiefe. Sie schließt (im Übrigen ja auch bereits in der ursprünglichen Vorlage) konkrete Regelungsgegenstände vom Geltungsanspruch der Volksinitiative aus, setzt aber zugleich abstrakt und generell deren Wesen als gleichrangige Form der Willensbildung gerade voraus. Abstriche von der Zielsetzung, Volksinitiativen zu möglichst weitreichender Durchsetzung zu verhelfen, liegen hierin nicht, zumal Volksabstimmungen über Haushaltspläne auch in der ursprünglichen Fassung nicht vorgesehen waren. Zudem lässt die Begründung der überarbeiteten Fassung erkennen, dass die Aufnahme der Haushaltspläne eher aus pragmatischen Erwägungen als aufgrund eigener verfassungsrechtlicher Bedenken der Initiatoren

erfolgt ist. Anhaltspunkte für eine Änderung der Zielsetzung ergeben sich insoweit entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht.

(5) Bei der Neuaufnahme des Regelungsgehalts von § 6 Abs. 1 Satz 4 HVAbstG in die Verfassung (Art. 50 Abs. 4 und 6 der überarbeiteten Fassung) handelt es sich nicht um eine neue Zielsetzung. Vielmehr passt sich die Regelung in die Zielsetzung der alten und neuen Gesetzesvorlage ein. Es erscheint nur konsequent, gerade nach Erhebung der Überarbeitungsmöglichkeit in den Rang von Verfassungsrecht durch das Elfte Gesetz zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg auch die Grenzen der Überarbeitung in die Verfassung aufzunehmen. Eine Volksinitiative, die sich zu einem „fairen Miteinander“ von parlamentarischer und Volksgesetzgebung bekennt, handelt nicht im Widerspruch zu ihren eigenen Zielen, wenn sie zugleich Beschränkungen der Volksgesetzgebung mit in die Verfassung aufgenommen wissen möchte, zumal wenn diese ihre Wurzel letztlich in der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts (vgl. hierzu HVerfG, Urt. v. 22.4.2005, 5/04, NordÖR 2005, 524, juris, Rn. 121) haben. Auch die Normierung eines Anspruchs auf Beratung durch den Senat verfolgt – wie sich plausibel auch aus der Begründung ergibt – das Ziel einer möglichst effizienten Überarbeitung von Vorlagen und dient damit den von beiden Entwürfen verfolgten Zielen.

(6) Art. 50 Abs. 10 der ursprünglichen Vorlage sah in Satz 3 eine Alternativabstimmung im Einvernehmen mit den Trägern der Vorlage vor; nach der neuen Fassung soll die Landesabstimmungsleitung im Einvernehmen mit der Bürgerschaft und den Initiativen auch andere Abstimmungsverfahren ermöglichen können. Es handelt sich um eine Ausführungsbestimmung technischer Art, deren Änderung Detailcharakter hat. Grundcharakter und Zielsetzung des Anliegens bleiben hierdurch unberührt. Das Gleiche gilt für den Wegfall der in Art. 50 Abs. 11 der ursprünglichen Vorlage enthaltenen Regelung, die durch die geänderte Fassung der Regelungen zu den Zustimmungsquoren in Art. 50 Abs. 8 und 9 der überarbeiteten Vorlage obsolet geworden ist.

(7) Der Inhalt von Art. 50 Abs. 12 der ursprünglichen Vorlage findet sich in der überarbeiteten Fassung in Art. 51a Abs. 1. Allerdings ist der letzte Satz des alten Entwurfs in der neuen Fassung nicht enthalten. Dieser sah fakultative Referenden auch gegen Beschlüsse der Bürgerschaft vor, durch die Gesetze oder andere Vorlagen geändert werden, mit denen Volksbegehren übernommen worden waren. Das Entfallen dieser Regelung berührt weder Grundcharakter noch Zielsetzung des Anliegens. Es

liegt nahe, dass mit dem Streichen dieser Regelung verfassungsrechtlichen Bedenken Rechnung getragen werden sollte.

(8) Art. 50 Abs. 13 der überarbeiteten Fassung hat nur in Bezug auf die salvatorische Klausel in Satz 2 eine Entsprechung in der ursprünglichen Fassung. Neu ist Satz 1, wonach das Hamburgische Verfassungsgericht auf Antrag des Senats über die Zulässigkeit des Volksbegehrens entscheidet. Da hiermit ganz offensichtlich etwas anderes gemeint ist als die Prüfung über die Durchführung (Art. 50 Abs. 6 HV und auch Art. 50 Abs. 14 der überarbeiteten Fassung), liegt eine inhaltliche Änderung vor. Die Begründung spricht davon, dass die in Abs. 13 geregelte Zulässigkeitsprüfung in die Verfassung aufgenommen werden solle, weil die Verfahrensprüfung durch das Verfassungsgericht ebenfalls in der Verfassung (Abs. 14) normiert sei. Die Zielsetzung dieser Änderung hält sich ebenfalls im Rahmen des ursprünglichen Anliegens. Zwar verleiht die vom Antragsteller gerügte Aufspaltung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten der Änderung eine gewisse Reichweite. Sie soll indes ebenfalls der Stärkung der Volksinitiative dienen. Denn offenbar soll bereits in einem frühen Stadium eine (verfassungs-) rechtliche Prüfung ermöglicht werden, die der Initiative im Obsiegensfall zu gesteigerter Legitimität verhelfen kann.

(9) Während der Regelungsgehalt des Art. 50a Abs. 2 der ursprünglichen Vorlage sich im Wesentlichen in Art. 50a Abs. 3 bis 6 der überarbeiteten Vorlage findet, wird die Abstimmungsregel in Art. 50a Abs. 2 Satz 6 der ursprünglichen Vorlage („Die Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit der gültig Abstimmenden zustimmt.“) nun durch Verweisung auf die Regelung in Art. 50 Abs. 8 der überarbeiteten Fassung ersetzt. Diese Ersetzung einer ursprünglich eigenen Abstimmungsregel durch Verweis im neuen Art. 50a Abs. 8 auf die allgemeine Bestimmung in Art. 50 Abs. 8 ist technischer und nicht inhaltlicher Art.

(10) Art. 51 Abs. 1 der ursprünglichen Fassung sah ein obligatorisches Referendum für die Änderung von Gesetzen zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungsgesetzen vor. Die überarbeitete Fassung (dort Art. 51a Abs. 2) ermöglicht lediglich ein fakultatives Referendum. Diese Rückstufung von obligatorisch zu fakultativ steht ebenfalls nicht im Konflikt mit dem Grundcharakter des Anliegens und der Zielsetzung einzelner Normen. Ausgehend von dem politischen Selbstverständnis, auf dem beide Vorlagen beruhen, übt das Volk eine Art Wächteramt über das Handeln der Legislative aus, angesichts dessen es genügt, dass es bei Wahlrechtsänderungen selbst die Initiative zum Referendum ergreifen kann. Eine wesentliche Preisgabe eigener Zielvorstellungen liegt hierin nicht.

Nach alledem kann nicht – auch nicht in einer Gesamtschau – von einer die Grenzen des Art. 50 Abs. 2 Satz 5 HV überschreitenden Änderung des Gesetzentwurfs in der Fassung vom 27. Mai 2015 ausgegangen werden.

II. Gleichwohl erweist sich der Antrag zu 1. in vollem Umfang als begründet.

Das Volksbegehren ist nicht durchzuführen. Zum einen verstößt es gegen das sich aus dem Demokratieprinzip ergebende Koppelungsverbot (dazu unter 1.). Zum anderen sind die mit der Vorlage verfolgten Einzelbegehren jeweils mit unverrückbaren Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg unvereinbar (dazu unter 2.). Dementsprechend kommt auch eine Durchführung in der Weise, dass das Volksbegehren in verschiedene Einzelbegehren aufgeteilt und diese jeweils gesondert zur Abstimmung gestellt werden, nicht in Betracht.

1. Der Durchführung eines einheitlichen Volksbegehrens über den Gesetzentwurf vom 24. März 2016 steht das für die Volksgesetzgebung geltende Koppelungsverbot entgegen.

a) Aus dem Demokratieprinzip folgt, dass Materien, die nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang stehen, nicht in demselben Volksbegehren miteinander gekoppelt werden dürfen (hierzu und zum Folgenden Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 40 ff. m.w.N.). Echte Mitwirkung an einem Volksbegehren setzt voraus, dass der Bürger bei den Einzelakten dieses Gesetzgebungsvorgangs seinen Willen deutlich, unverkürzt und unverfälscht zum Ausdruck bringen kann. Diese Notwendigkeit besteht, da das Volk als solches nicht organisiert ist und demgemäß seinen Willen bei der Volksgesetzgebung nur in Form von Abstimmungen zu Vorlagen äußern kann, die inhaltlich notwendigerweise von wenigen Personen vorbereitet werden müssen. Da das Volk auf die Abstimmung mit „Ja“ oder „Nein“ beschränkt ist, ist es geboten, sachlich und inhaltlich nicht unmittelbar zusammenhängende Materien getrennt zur Abstimmung zu stellen, um eine möglichst differenzierte Willensbildung des Volkes zu ermöglichen. Im Übrigen soll das Koppelungsverbot auch der Gefahr entgegenwirken, dass Regelungen und andere Vorlagen die erforderliche Mehrheit nur im Gefolge der Verbindung mit einem populären und damit zugkräftigen Einzelbegehren erreichen (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 43).

Ob ein in diesem Sinne sachlich-inhaltlicher Zusammenhang besteht, ist nicht anhand der Intention oder des Zusammenhangs einer entworfenen Regelung zu ermitteln, sondern anhand des materiellen Inhalts der Rege-

lung (auch hierzu Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 47). Indizwirkung kann hierbei haben, ob einzelne Teile der vorgeschlagenen Regelung jeweils für sich einen eigenständigen Entwurf darstellen könnten. Entscheidend sind allerdings nicht formelle Kriterien, sondern der materielle Inhalt der Regelung: Nur wenn sich die vorgesehenen Regelungen eines Gesetzentwurfs auf einen umgrenzbaren Bereich beschränken, wenn sie nach objektiver Beurteilung innerlich eng zusammenhängen, also eine „Einheit der Materie“ gegeben ist, kann von einem sachlichen Zusammenhang der Regelungsmaterie gesprochen werden (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 44).

Damit ist zugleich klargestellt, dass verschiedene Regelungsmaterien nicht allein deshalb zu einem sachlich zusammenhängenden Gesetzeswerk werden, weil sie einer gemeinsamen Zielsetzung dienen. Auch dann, wenn Motivation und Abänderungstendenz deckungsgleich sind, müssen verschiedene Materien getrennt zur Abstimmung gestellt werden (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 24.4.2000, Vf. 112-IX-99, VerfGHE BY 53, 23, juris, Rn. 45), um dem Volk als Souverän eine differenzierte Willensbildung zu ermöglichen.

b) Der vorliegende Gesetzentwurf fasst insgesamt fünf verschiedene sachlich abgegrenzte Regelungsmaterien zusammen:

1. Neuregelungen über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide, flankiert durch eine Neuregelung verfassungsgerichtlicher Zuständigkeiten,
2. Ersetzung des Bürgerschaftsreferendums durch ein Parlamentsreferendum,
3. Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums,
4. Einführung eines fakultativen Wahlrechtsreferendums,
5. Besondere Anforderungen an Form und Inhalt zukünftiger Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung.

Diese sind zwar überwiegend von derselben legislatorischen Intention getragen, stehen aber hinsichtlich ihrer konkreten Wirkungsweisen nicht im für eine einheitliche Abstimmung erforderlichen sachlich-inhaltlichen Zusammenhang:

aa) Der Schwerpunkt des Gesetzentwurfs liegt in einer erheblichen Umgestaltung der Regelungen über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide. Es handelt sich im Einzelnen um:

- Art. 48 Abs. 1 und 2,
- Art. 50 Abs. 1 bis einschließlich Abs. 12 sowie Abs. 15,
- Art. 51a Abs. 1 und, soweit sie sich auf Abs. 1 beziehen, auch Abs. 3 bis 5.

Hierzu zählen die Regelungen über die im Vergleich zur geltenden Rechtslage abgesenkten Quoren, über verlängerte Fristen, über die Beratungspflicht durch den Senat sowie das Recht, den Rechnungshof anzurufen. Diese Regelungen stehen für sich betrachtet in einem hinreichend sachlich-inhaltlichen Zusammenhang. In einem weiteren, aber immer noch hinreichend engen Zusammenhang hierzu steht die beabsichtigte Neuregelung verfassungsgerichtlicher Zuständigkeit durch Art. 50 Abs. 13 des Gesetzentwurfs. Sie soll zwar im Kern lediglich das in die Verfassung aufnehmen, was auf einfach-rechtlicher Ebene bereits gilt, verfolgt damit allerdings den Zweck einer früheren Klärung bestimmter Fragen durch das Hamburgische Verfassungsgericht.

bb) Die Ersetzung des Bürgerschaftsreferendums durch ein Parlamentsreferendum in Art. 50a des Gesetzentwurfs steht in keinem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang zur Umgestaltung der Regelungen über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide. Zwar zielt auch diese Regelung von ihrer Intention her auf die Erleichterung von Referenden und somit von Äußerungen des politischen Willens des Volkes ab. Dies genügt jedoch zur Herstellung eines sachlich-inhaltlichen Zusammenhangs nicht. Denn die vorgeschlagene Neuregelung betrifft gerade nicht die Rechte des Volkes, gesetzliche Regelungen oder andere Vorlagen zu initiieren, sondern die Rechte der Volksvertretung.

cc) Auch bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums (Art. 51 des Gesetzentwurfs) handelt es sich um ein in sachlich-inhaltlicher Hinsicht eigenständiges Begehren. Ein solches Referendum hat funktional keinen Bezug zur Volksgesetzgebung, sondern ist bei jeder Verfassungsänderung durchzuführen. Soweit die Initiatoren ausweislich der Begründung der Gesetzesvorlage mit dem obligatorischen Verfassungsreferendum auch verhindern wollen, dass der parlamentarische Gesetzgeber mithilfe einer „Flucht in die Verfassung“ durch Volksentscheid beschlossene Gesetze ändert, ändert diese Motivation nichts an dem sachlich eigenständigen Regelungsgehalt.

dd) Dasselbe gilt für die Änderungen der Vorschriften zum fakultativen Wahlrechtsreferendum (Art. 51a Abs. 2 und, soweit sie sich auf Abs. 2 beziehen, auch die Absätze 1 sowie 3 bis 5). Insoweit hilft auch die äußerli-

che Verklammerung mit dem Gegenstand von Art. 51a Abs. 1 nicht weiter. Diese Regelungen knüpfen nicht an Initiativen zur Volksgesetzgebung, sondern an Entscheidungen der Bürgerschaft über die Änderung, Aufhebung oder den Erlass von Wahlgesetzen an.

ee) Weiterhin steht auch die Regelung in Art. 48 Abs. 3 der überarbeiteten Fassung („Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung sind in allgemein verständlicher Sprache abzufassen.“) mit dem übrigen Inhalt der Vorlage in keinem hinreichenden Zusammenhang. Zwar besteht zwischen ihr und dem Rest der Vorlage eine Schnittmenge dergestalt, als sich der Normbefehl auch an die Volksgesetzgebung richtet. Allerdings geht der Anwendungsbereich von Art. 48 Abs. 3 des Gesetzentwurfs weit darüber hinaus und betrifft auch die parlamentarische Gesetzgebung (durch die Bürgerschaft) sowie den Erlass von Rechtsverordnungen (durch den Senat, Art. 53 HV) und von Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung (durch den Senat bzw. nachgeordnete Behörden). Eine qua Verfassung einzufordernde Pflicht zur Abfassung von Normen in allgemein verständlicher Sprache würde sich nach dem Willen der Beteiligten zu 3 letztlich an die Staatsgewalt der Freien und Hansestadt Hamburg insgesamt richten.

2. Der Gesetzentwurf verstößt in Bezug auf alle Einzelmaterien gegen höherrangiges Recht. Daher ist das Volksbegehren auch nach einer Aufteilung in Einzelbegehren nicht durchzuführen.

a) Der Maßstab für eine inhaltliche Prüfung des in erster Linie auf eine Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg abzielenden Gesetzentwurfs ergibt sich aus der Verfassung selbst. Zwar setzt auch Art. 28 Abs. 1 und 3 GG den Änderungen von Landesverfassungen Grenzen, jedoch wachen über deren Einhaltung allein das Bundesverfassungsgericht und nicht auch die Verfassungsgerichte der Länder (*Schöbener* in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Stand Juni 2016, Art. 79 Rn. 42 und 44 m.w.N.).

Eine Verfassung bindet, auch wenn sie – wie die Hamburgische – nicht unter dem Schutz einer ausdrücklichen Ewigkeitsgarantie (vgl. Art. 79 Abs. 3 GG) steht, den verfassungsändernden Gesetzgeber an ihre identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen (grundlegend bereits BVerfG, Urt. v. 18.12.1953, 1 BvL 106/53, BVerfGE 3, 225, juris, Rn. 19 ff.; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 155/11, DVBl 2013, 848, juris, Rn. 20, und Urt. v. 28.7.1994, LVerfGE 2, 43, juris, Rn. 39). Somit sind, obwohl einzelne Bestimmungen der Verfassung nicht in einem Rangverhältnis zueinander stehen (hierzu aus neuster Zeit

BVerfG, Urt. v. 3.5.2016, 2 BvE 4/14, juris, Rn. 111, 112), auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber durch die Verfassung selbst Grenzen gesetzt (vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre 1928, S. 26).

Hierfür ist bei der Prüfung im Einzelfall ein hoher Maßstab anzulegen. Eine Verfassungsänderung ist daher nur dann nicht zulässig, wenn sie den Kernbereich der geltenden Verfassung verletzt. Zum Bestand der identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Hamburgischen Verfassung gehört jedenfalls der Regelungsgehalt von Art. 3 HV, der die Freie und Hansestadt Hamburg zu einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat erklärt, in dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze ausgeübt wird. Der hamburgische Verfassungsgeber wollte mit Art. 3 HV den durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gezogenen Rahmen wiederholen (vgl. hierzu HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, 4/15, NVwZ 2016, 381, juris, Rn. 71). Der Schutz, den Art. 3 HV gegen Verfassungsänderungen gewährt, umfasst nicht nur die sich aus der Norm ergebenden Prinzipien, sondern alle wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechts- und sozialstaatlicher Demokratie (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 13.4.2000, Vf. 4-IX-00, VerfGHE BY 53, 81, juris, Rn. 114 m.w.N.).

Ein entsprechend hoher Maßstab ist auch an die Feststellung anzulegen, dass eine Verfassungsänderung diesen Grundentscheidungen widerspricht. Schon die Achtung der Judikative vor dem grundsätzlich zur Änderung der Verfassung berechtigten Gesetzgeber zwingt sie zu Zurückhaltung (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urt. v. 13.5.2013, 155/11, DVBl 2013, 848, juris, Rn. 20). Einzuschreiten hat das Hamburgische Verfassungsgericht daher nur, wenn sich der Inhalt der Verfassungsänderung und ein als Grundentscheidung der Verfassung identifizierter Rechtssatz der Verfassung in einem Widerspruch befinden, der mit anerkannten Methoden der Verfassungsauslegung nicht aufzulösen ist.

b) An diesen Vorgaben gemessen verstößt die vorgeschlagene Neugestaltung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in zentralen Punkten gegen unverrückbare Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

aa) Art. 48 Abs. 1 des Gesetzentwurfs verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip, denn die Regelung würde – träte sie in Kraft – die Legislative von Verfassungswegen zu etwas verpflichten, das sie nicht hinreichend klar bezeichnet und dessen Inhalt sich auch nicht durch Auslegung hinreichend verlässlich ermitteln lässt.

(1) Dem in Art. 3 Abs. 1 HV festgeschriebenen Rechtsstaatsprinzip kommt die Rolle einer identitätsstiftenden und identitätssichernden Grundentscheidung zu. Es dient der Kanalisierung politischer Macht und gründet den modernen Staat auf die Positivität des Rechts (*Gärditz* in Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Stand Juni 2016, Art. 20 [6. Teil] Rn. 2). Es ist somit von zentraler Bedeutung innerhalb des Normengefüges der Verfassung.

Zum Inhalt des Rechtsstaatsprinzips gehört, dass bei der Ausgestaltung von Normen die Grundsätze der Normenklarheit und Justiziabilität zu beachten sind (BVerfG, Beschl. v. 31.5.1988, 1 BvR 520/83, BVerfGE 78, 214, juris, Rn. 35; Beschl. v. 8.3.1983, 2 BvL 27/81, BVerfGE 63, 312, juris, Rn. 38). Es verpflichtet den Gesetzgeber zur Präzision, soweit dies praktisch möglich und mit dem Normzweck vereinbar ist (*Papier/Möller*, AöR 122 [1997], S. 177, 207 f.). Gesetzliche Bestimmungen – und damit auch Bestimmungen der Verfassung – müssen so formuliert sein, dass die Betroffenen (sog. Normadressaten, im Falle der Verfassung insbesondere die Organe des Staates) die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können (BVerfG, Beschl. v. 8.3.1983, 2 BvL 27/81, BVerfGE 63, 312, juris, Rn. 38). Die hieraus folgenden Anforderungen sind umso höher, je schwerwiegendere Folgen ein Gesetz hat (z.B. BVerfG, Beschl. v. 3.3.2004, 1 BvF 3/92, BVerfGE 110, 33, juris, Rn. 108 ff.; Beschl. v. 9.4.2003, 1 BvL 1/01, 1 BvR 1749/01, BVerfGE 108, 52, juris, Rn. 61).

(2) Eine Bestimmung der Verfassung, wonach Gesetzesvorlagen oder Vorlagen zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung auch „aus der Mitte des Volkes“ eingebracht werden, wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Sollte eine solche Bestimmung lediglich als redaktionelle Änderung gegenüber dem gültigen Wortlaut von Art. 48 Abs. 1 HV („durch Volksbegehren“) zu verstehen sein, so brächte sie kein Mehr, sondern ein Weniger an Rechtsklarheit mit sich: Anders als die Bürgerschaft ist das Volk weder ein Verfassungsorgan noch überhaupt ein hinreichend verfasstes Organ, weswegen eine Formulierung, wonach Vorlagen aus seiner Mitte erfolgen könnten, in der Sache nichts aussagt. Erst recht wäre die vorgeschlagene Neuregelung unklar, wenn sie tatsächlich als inhaltliche Änderung gegenüber der bestehenden Rechtslage zu verstehen sein sollte.

bb) Die durch Art. 50 Abs. 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene Ausdehnung der Volksgesetzgebung auch auf den Gegenstand der Abgaben verstößt gegen das Prinzip der repräsentativen Demokratie, da sie die Gesamtverantwortung des Parlaments für den Haushalt beseitigen würde.

(1) Indem die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 die Freie und Hansestadt Hamburg zu einem demokratischen Staat erklärt, dessen Staatsgewalt vom Volke ausgeht, trifft sie eine Entscheidung zugunsten der Demokratie. Sie stützt sich auf das Demokratieprinzip, dem als einem Verfassungsgrundsatz zentrale Bedeutung zukommt (HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, 4/15, NVwZ 2016, 381, juris, Rn. 70).

Nach der Konzeption der Verfassung wird die Volkswillensbildung grundsätzlich durch das Parlament, nämlich die Bürgerschaft als gewähltes Verfassungsorgan ausgeübt. Daneben sieht die Verfassung anlassbezogen und temporär die Bildung von Volksinitiativen vor, um den Volkswillen einer der in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 HV vorgesehenen Entscheidungsformen zuzuführen (HVerfG, Urt. v. 27.4.2007, 3/06, HmbJVBl 2007, 48, NordÖR 2007, 312, juris, Rn. 83). Zwar sind Volkswillensbildung und parlamentarische Willensbildung hinsichtlich der hierbei gefundenen Ergebnisse gleichrangig (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBl 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 50 f.), jedoch ist damit dem Volksgesetzgeber im Vergleich zum parlamentarischen Gesetzgeber nicht auch quantitativ und qualitativ der gleiche oder gar einen höherer Stellenwert einzuräumen. Eine substantielle Verlagerung der legislativen Aufgaben vom parlamentarischen Gesetzgeber auf die Volksgesetzgebung ist mit dem Demokratieprinzip, so wie es in der Hamburgischen Verfassung verankert ist, nicht vereinbar.

Die Identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg sind stets vor dem Hintergrund des Homogenitätsgebotes in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu verstehen, das zwar – wie dargestellt – nicht selbst den einschlägigen Prüfungsmaßstab bildet, das aber zur Auslegung der Verfassung heranzuziehen ist (vgl. HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, 4/15 NVwZ 2016, 381, juris, Rn. 73; ausführlich bereits HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBl 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 50, 51 und 57).

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Da zu diesen Grundsätzen die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verankerte Staatsform der repräsentativen Demokratie gehört, ist das als selbstverständlich vorausgesetzte Übergewicht des parlamentarischen Gesetzgebers nicht in Frage zu stellen (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBl 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 57). Denn zwar erkennt auch das Grundge-

setz das Volk in Rahmen landesverfassungsrechtlicher Möglichkeiten zur Herrschaftsausübung durch Abstimmungen als gleichwertig an, es garantiert jedoch zugleich dem Repräsentationsorgan eine substantielle Aufgabenzuweisung im Sinne quantitativ und qualitativ genügender Entscheidungsbefugnisse (HVerfG, Urt. v. 15.12.2004, 6/04, HmbJVBl 2005, 19, NordÖR 2005, 109, juris, Rn. 57).

(2) Zu den konkreten Auswirkungen des Demokratieprinzips gehört der Grundsatz der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments (zum Begriff aus neuerer Zeit Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 27.8.2015, LVerfG 1/14, NordÖR 2016, 55, juris, Rn. 102). Im System der repräsentativen Demokratie muss das Parlament über ein Mandat zur kohärenten Verwirklichung seiner Politik verfügen, soll nicht der essentielle Zusammenhang zwischen der Wahl eines Parlaments und dem Zur-Verantwortung-gezogen-werden zerbrechen (*Möstl*, VVDStRL 72 [2012], S. 355, 386 m.w.N.). Dies gilt indes nicht nur für die Feststellung des Haushalts durch das Parlament (ausführlich zu dessen verfassungsrechtlicher Verankerung BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 105). Vielmehr ist es grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat, dass das Parlament dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheidet (aus neuerer Zeit BVerfG, Urt. v. 18.3.2014, 2 BvE 6/12, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1438/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1440/12, 2 BvR 1824/12, BVerfGE 135, 317, juris, Rn. 161 m.w.N.; Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 105). In Gefahr gerät der Zusammenhang zwischen Wahl und Verantwortung demnach nicht nur, wenn dem Parlament die Feststellung des Haushalts entzogen wird. Grundsätzlich tangiert ist die Budgetverantwortung auch durch andere finanzwirksame Plebiszite, die zu einer Vorwegbindung des Haushaltsgesetzgebers führen (*Möstl*, VVDStRL 72 [2012], S. 387). Der Haushaltsvorbehalt erstarkt im Ergebnis zu einem Finanzvorbehalt (vgl. *Isensee*, in: Hillgruber/Waldhoff, 60 Jahre Bonner Grundgesetz, 2010, S. 117, 131), der durch finanzwirksame Plebiszite tangiert, wenn auch nicht notwendig verletzt wird (auf diesen Unterschied weist *Klatt*, Der Staat 50 [2011], S. 3, 25 zu Recht hin).

Zwar ist es schwierig, genau zu bestimmen, ab welchem Ausmaß durch die finanziellen Auswirkungen der Volksgesetzgebung unzulässig in die Budgetverantwortung des Parlaments eingegriffen wird (Ansätze bei *Klatt*, a.a.O., passim). Doch steht fest, dass eine grundsätzliche Öffnung der Volksgesetzgebung für den Gegenstand der Abgaben ebenso gegen das

Demokratieprinzip verstößt wie eine Einbeziehung auch des Haushaltsplans. Ein Parlament, dem zwar die Gesamtverantwortung für den Haushaltsplan als einem staatsleitenden Hoheitsakt, der in Umfang und Struktur die Gesamtpolitik widerspiegelt (dazu etwa BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 107), obliegt, das bei seinem Vollzug aber die Einschränkungen hinzunehmen hat, die sich aus Volksgesetzgebung im Bereich des Abgabenrechts (zum Begriff Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 10.4.2013, 22/11, DVBl 2013, 790, juris, Rn. 56 f.) ergeben, wird im Ergebnis zur Aufgabe seiner Verantwortung gezwungen, ohne dass ein in gleicher Weise legitimierter und damit verantwortlich zu machender „Volksgesetzgeber“ an seine Stelle träte.

cc) Die Quorenregelungen in den Art. 50 Abs. 8 und Art. 50 Abs. 9 des Gesetzentwurfs verstoßen gegen das Demokratieprinzip.

(1) Zu den Anforderungen, die das Demokratieprinzip an das Zustandekommen grundlegender staatlicher Entscheidungen stellt, gehört das Mehrheitsprinzip (BVerfG, Urt. v. 2.3.1977, 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125, juris, Rn. 51 ff. und 58; Beschl. v. 6.10.1970, 2 BvR 225/70, BVerfGE 29, 154, juris, Rn. 33; Urt. v. 21.5.1952, 2 BvH 2/52, BVerfGE 1, 299, juris, Rn. 63; HVerfG, Urt. v. 8.12.2015, 4/15, NVwZ 2016, 381, juris, Rn. 72). Dies stellt – da Einstimmigkeit in der politischen Realität nicht erzielbar ist – durch Entscheidungen anhand einer Mehrheitsregel den Ausgleich zwischen der wünschenswerten breiten Partizipation einerseits und der für das Funktionieren eines Staatswesens erforderlichen Effektivität andererseits sicher und schafft dadurch Akzeptanz für die gefundene Entscheidung (ausführlich aus neuerer Zeit auch Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 26.5. 2009, 2/09, OVGE MüLü 52, 280, juris, Rn. 60).

Das Mehrheitsprinzip gilt auch für Entscheidungen, die im Wege eines Volksentscheids bzw. eines Referendums ergehen (vgl. auch HVerfG, Urt. v. 14.12.2011, 3/10, HmbJVBl 2012, 26, juris, Rn. 128, 129). In diesen Fällen erfährt es eine zusätzliche Absicherung durch das Erfordernis eines bestimmten Zustimmungsquorums, dessen grundsätzliches Erfordernis sich aus den grundlegenden Unterschieden zwischen parlamentarischer und Volksgesetzgebung herleitet (vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 17.9.1999, Vf. 12-VIII-98, Vf. 14-VII-98, Vf. 15-VII-98, VerfGHE BY 52, 104, juris, Rn. 103, 104, dort auch Rn. 133 ff. zur Ableitung eines ungeschriebenen Zustimmungsquorums bei Verfassungsänderungen; aus der Literatur etwa *Bull.*, NordÖR 2015, 151, 154).

Diese Unterschiede betreffen zum einen den Gang der Entscheidungsfindung: Da das Volk über die zur Entscheidung gestellte Vorlage nur mit „Ja“ oder „Nein“ abstimmen kann, entfallen hier diejenigen Mechanismen, die im parlamentarischen Verfahren der Änderung oder Optimierung eines Gesetzentwurfs dienen (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entsch. v. 17.9.1999, Vf. 12-VIII-98, Vf. 14-VII-98, Vf. 15-VII-98, VerfGHE BY 52, 104, juris, Rn. 104).

Zudem steht die Volksgesetzgebung auch Minderheiten offen, die sich von den im Parlament vertretenen politischen Parteien in bestimmten Fragen nicht hinreichend vertreten fühlen. Die Affinität der Volksgesetzgebung zu Partikularinteressen ist grundsätzlich zu billigen (vgl. dazu Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 14.2.2000, St 1/98, StGHE BR 6, 203, juris, Rn. 90). Um das Spannungsverhältnis zwischen einer möglichen Partikularität der von Initiatoren der Volksgesetzgebung verfolgten Interessen einerseits und dem Anspruch des Gesetzes auf Allgemeinverbindlichkeit andererseits aufzulösen, müssen sich Minderheiten für das Recht, den Souverän zur Entscheidung anzurufen, qualifizieren (Zulassungsquorum, dazu Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 14.2.2000, St 1/98, StGHE BR 6, 203, juris, Rn. 91).

Vergleichbare Anforderungen sind auch an die eigentliche Entscheidung des Volkes als dem Souverän zu stellen. Das Volk wird nicht schon durch die Initiatoren der Volksgesetzgebung repräsentiert (Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 19.9.2001, 4/01, ThürVGRspr 2002, 61, juris, Rn. 151 ff.). Souverän sein muss, wer die vorgelegte Frage beantwortet, nicht wer sie stellt (vgl. *Isensee*, in: Hillgruber/Waldhoff, 60 Jahre Bonner Grundgesetz, 2010, S. 117, 128). Daher muss das Volk zum Ausdruck bringen, dass es die mit der Volksgesetzgebung verfolgten (Partikular-)Interessen befürwortet oder doch jedenfalls billigt. Erst diese Billigung, die letztlich die Mehrheit vor einer gut organisierten Minderheit schützt (vgl. etwa *Klatt*, Der Staat 50 [2011], S. 3, 23 und 28), verleiht dem Gegenstand der Volksgesetzgebung den in einem demokratischen Staat erforderlichen Gemeinwohlbezug. Einem Souverän, der sich hingegen weit überwiegend passiv verhält, kann schon aus Gründen des Mehrheitsprinzips nicht die stillschweigende Zustimmung unterstellt werden (ähnlich auch *Isensee*, in: Hillgruber/Waldhoff, 60 Jahre Bonner Grundgesetz, 2010, S. 117, 128 f.).

Dies gilt umso mehr, als angesichts der geschilderten Anknüpfung an Partikularinteressen leicht der Eindruck entstehen kann, der zur Abstimmung stehende Gegenstand gehe die Mehrheit der Abstimmungsberechtigten ohnehin nichts an.

Eine weiterreichende Trennung zwischen Partikular- und Allgemeininteressen erscheint indes nicht geboten. Denn abgesehen davon, dass eine trennscharfe Unterscheidung zwischen beiden Begriffen erhebliche Schwierigkeiten bereitet, erfasst die Souveränität des verfassungsgemäß handelnden Gesetzgebers auch die Berücksichtigung von Partikularinteressen. Ihnen haftet nicht etwa grundsätzlich der Makel an, im Widerspruch zum Gemeinwohl zu stehen.

Diesen Anforderungen lässt sich schließlich auch nicht mit dem Einwand begegnen, dass Parlamentswahlen unabhängig von der Wahlbeteiligung und somit von Beteiligungs- oder gar Zustimmungsquoren als gültig anerkannt werden (pointiert dazu aus neuerer Zeit *Dreier/Wittreck*, Jb für direkte Demokratie 2009 [2010], S. 11 ff.; auch abgedruckt in *Dreier*, Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates, 2014, S. 397, 420). Diese Sichtweise argumentiert damit, dass für Abstimmungen nichts anderes gelten dürfe als für Wahlen, soweit nur die Abstimmungsfrage formgerecht gestellt werde und die Teilnahme allen Stimmberechtigten offen stehe. Jede weitere Einschränkung beruhe auf Spekulationen über den Aussagegehalt des Fernbleibens (*Dreier/Wittreck*, Jb für direkte Demokratie 2009 [2010], S. 11 ff.; auch abgedruckt in *Dreier*, Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates, 2014, S. 397, 420). Sie verzerre den Erfolgswert der Stimmen und hebe im schlimmsten Fall sogar das Abstimmungsgeheimnis auf (ausführlich *Jung*, Jb für direkte Demokratie 2009 [2010], S. 40, 43 ff., 59 ff.).

Eine Gleichsetzung von Volksgesetzgebung mit Parlamentswahlen verbietet sich jedoch schon deshalb, weil die aus den Wahlen hervorgehenden Parlamente und Regierungen – anders als die auf punktuelle Gegenstände gerichteten Volksentscheide – die politische Verantwortung für die gesamte Politik der jeweiligen Gebietskörperschaft tragen und daher für die Funktionsfähigkeit des Staates zwingend erforderlich sind; das Funktionieren der politischen Ordnung insgesamt wäre gefährdet, machte man die Wahlen von einem Teilnahmequorum und damit die Wirksamkeit dieses Entscheidungsaktes von denjenigen abhängig, die den Wahlen fernbleiben (Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 14.2.2000, St 1/98, StGHE BR 6, 203, juris, Rn. 92; ähnlich auch *Bull*, NordÖR 2015, 151, 153 f.).

(2) Unter Zugrundelegung dieser Grundsätze verstößt die im Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung der Quoren in struktureller Hinsicht gegen das Demokratieprinzip. Sie unterschreitet das Niveau, ab dem von einer Billigung eines Gegenstandes der Volksgesetzgebung und damit von einer

hinreichenden demokratischen Legitimation ausgegangen werden kann, und ermöglicht Entscheidungen, die zwar nicht gegen die Mehrheit, aber doch an ihr vorbei ergehen.

(a) Eine Argumentation, die für die Höhe der vorgeschlagenen Quoren an die in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerstimmen anknüpft, berücksichtigt die spezifischen für Volksgesetzgebungsverfahren geltenden Anforderungen nicht. Sie beruht letztlich auf der mit dem Demokratieprinzip unvereinbaren Annahme, das Parlament repräsentiere nur diejenigen Wahlberechtigten, deren Stimmverhalten sich unmittelbar in der Zusammensetzung des Parlaments niedergeschlagen habe. Das Parlament hat – dies ergibt sich bereits aus Art. 47 Abs. 1 Satz 1 und 2 HV, wonach die Abgeordneten Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge nicht gebunden sind – nicht die Funktion einer (Interessen-)Vertretung derjenigen Wahlberechtigten, die seine Mitglieder gewählt haben. In einer repräsentativen Demokratie bildet das Parlament, das aus den als Vertretern des ganzen Volkes gewählten Abgeordneten besteht, insgesamt die Volksvertretung und nimmt seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich in seiner Gesamtheit wahr (vgl. BVerfG, Urt. v. 28.2.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318, juris, Rn. 101 f.). Somit verpflichtet bereits das Demokratieprinzip das Parlament dem Gemeinwohl. Daher bleiben aber auch diejenigen Wahlberechtigten, die der Wahl fernbleiben oder deren Stimmen auf Wahlbewerber entfallen, die bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt werden, nicht ohne parlamentarische Vertretung.

(b) Weiterhin können im vorliegenden Fall auch diejenigen Effekte nicht unberücksichtigt bleiben, die sich aus dem Zusammenwirken der vorgeschlagenen Neuregelungen ergeben: Durch die Änderungen in Art. 50 Abs. 4 Satz 1 HV (Verlängerung der Antragsfrist von aktuell einem Monat nach § 6 Abs. 1 Satz 2 HVAbstG auf sechs Monate) und in Art. 50 Abs. 5 Satz 3 HV (Verdoppelung der „regulären“ Eintragungsfrist von drei auf sechs Wochen) wären gerade solche Volksbegehren erheblich begünstigt, deren Anliegen für die Öffentlichkeit von untergeordnetem Interesse sind und die sich die notwendige Zustimmung gleichsam erst suchen müssen, zumal die Eintragung auch durch die freie Sammlung möglich ist. Hinzu käme beim nachgehenden Volksentscheid sodann, dass – wovon im Übrigen auch die Beteiligten zu 3 ausgehen – eine Gesetzesänderung bei Zugrundelegung der Wahlbeteiligung bei der letzten Bürgerschaftswahl bereits mit einem Zustimmungsquorum von 13% der Wahlberechtigten erzielt werden könnte und eine Verfassungsänderung ein Quorum von 26% voraussetzte. Hätte eine zukünftige Bürgerschaftswahl eine geringere

Wahlbeteiligung, würden die Zustimmungsquoren noch niedriger liegen. Die Zusammenschau dessen verdeutlicht, dass die von den Beteiligten zu 3 beabsichtigte Neuregelung im Ergebnis dazu führen kann, dass in zukünftigen Volksentscheiden Regelungen Bestandteil des geltenden Rechts oder sogar der geltenden Verfassung werden können, mit denen sich der Volkssouverän zuvor kaum beschäftigt hat. Von einem Volksentscheid im eigentlichen Sinne könnte in dieser Konstellation nicht die Rede sein.

(c) Die Ableitung der Zustimmungsquoren aus der „Zahl der in der Bürgerschaft repräsentierten Wählerinnen und Wähler“ lässt sich im Übrigen auch nicht aus Art. 50 Abs. 3 Satz 10 HV (in der Fassung des Elften Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg) rechtfertigen. Hiernach gilt: Findet der Volksentscheid am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, so ist ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und auf den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage mindestens die Zahl von Stimmen entfällt, die der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht.

In der Begründung der Verfassungsänderung heißt es hierzu (Bü-Drs. 19/1476, S. 3 und 4 f.):

„Für Volksentscheide an Wahltagen werden dagegen dynamische Quoren eingeführt, die sich nach der Beteiligung an der gleichzeitig stattfindenden Wahl richten. Der Grundgedanke ist, dass einem Volksentscheid ebenso viele Hamburgerinnen und Hamburger zustimmen müssen, wie durch eine entsprechende Entscheidung des Parlaments repräsentiert würden.

(...)

Satz 10 definiert die Voraussetzungen für einen Volksentscheid über einfaches Recht oder eine andere Vorlage, der an einem Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag stattfindet. Ein solcher hat Erfolg, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und diese Mehrheit der Mehrheit der Hamburger Stimmen entspricht, die durch das gleichzeitig gewählte Parlament repräsentiert wird. Bei der Berechnung des Quorums sind daher nur Stimmen zu berücksichtigen, die Einfluss auf die Sitzverteilung im Parlament haben. Das wären auf der Basis des geltenden Bürgerschaftswahlrechts an einem Tag zur Bürgerschaftswahl nur die gültigen Landeslistenstimmen, die nicht auf Wahlvorschläge entfielen, welche an der 5-Prozent-Hürde scheitern. Hinsichtlich der Wahlen zum Deutschen Bundestag wären derzeit nur die Zweitstimmen maßgeblich.“

Art. 50 Abs. 3 Satz 10 HV erscheint gerade angesichts dieser Begründung nach dem bisher Gesagten nicht unbedenklich. Allerdings lässt sich aus Existenz und Normzweck dieser Bestimmung, über deren Vereinbarkeit

mit unverrückbaren Grundentscheidungen der Verfassung im vorliegenden Verfahren nicht zu befinden ist, nicht darauf schließen, der verfassungsändernde Gesetzgeber habe die dargestellten unverrückbaren Grundentscheidungen für das Mehrheitsprinzip und die repräsentative Demokratie relativiert. Hierzu wäre er auch im Rahmen einer Verfassungsänderung nicht befugt.

dd) Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung verfassungsgerichtlicher Zuständigkeiten (Art. 50 Abs. 13 und 14) verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung des – seiner Natur nach bereits dargestellten – Gebots der Normenklarheit.

Während Art. 50 Abs. 14 in der Fassung des Gesetzentwurfs im Wesentlichen denselben Inhalt hat wie Art. 50 Abs. 6 HV und es überdies – da Änderungen des HVAbstG und des HVerfGG nicht Teil des Gesetzentwurfs sind – bei der in § 14 Nr. 5 HVerfGG in Verbindung mit § 26 Abs. 1, 1. Alt. Nr. 2, 1. Alt. HVAbstG vorgesehenen Antragsmöglichkeit bleibt, ist völlig unklar, was unter der in Art. 50 Abs. 13 Satz 1 des Gesetzentwurfs zum Maßstab erhobenen „Zulässigkeit des Volksbegehrens“ zu verstehen sein soll. Neben den ohnehin nicht leicht voneinander unterscheidbaren Rechtsschutzmöglichkeiten in Art. 50 Abs. 6 Satz 1, Art. 65 Abs. 3 Nr. 5 HV einerseits und in § 14 Nr. 5 HVerfGG in Verbindung mit § 26 HVAbstG andererseits würde ein dritter verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelf eröffnet, dessen Statthaftigkeit und Begründetheit sich an dem vagen Begriff der Zulässigkeit orientiert. Dieser Begriff hat auch in der Rechtssprache keine einheitliche Bedeutung und kann je nachdem allgemein das rechtliche Erlaubtsein einer Handlung oder die Erfüllung der Voraussetzungen einer Entscheidung in der Sache bedeuten. Jedenfalls ist das Hamburgische Verfassungsgericht als Organ der Rechtsprechung nicht dazu berufen, die Rechtslage vorausschauend verfassungsrechtlich zu begutachten.

Was die Regelung zur Teilnichtigkeit in Art. 50 Abs. 13 Satz 2 der geänderten Fassung betrifft, so verstößt sie – falls sie einen Regelungsgegenstand haben und nicht rein deklaratorischer Natur sein soll – insoweit gegen das Demokratieprinzip, als bei ihrer strengen Anwendung auch aus dem Zusammenhang gerissene Bruchstücke zur Abstimmung gebracht werden müssten, die aus sich heraus den Grundcharakter und die Zielsetzung des ursprünglichen Anliegens nicht mehr repräsentieren.

c) Art. 50a des Gesetzentwurfs (mit dem das Bürgerschaftsreferendum durch ein Parlamentsreferendum ersetzt werden soll) verstößt gegen das Demokratieprinzip.

Das in Art. 50 Abs. 4b HV (in der ab dem 3.6.2015 geltenden Fassung) geregelte Bürgerschaftsreferendum setzt nach Art. 50 Abs. 4b Satz 2 HV eine Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft voraus. Diese Filterfunktion, die der Durchführung eines Bürgerschaftsreferendums die notwendige demokratische Legitimation verleiht, entfällt in der Vorlage. Erst recht fehlt die erforderliche demokratische Legitimation den Gegenvorlagen, die nach dem Willen der Initiatoren künftig mit einer Unterstützung durch lediglich ein Fünftel der Bürgerschafts-abgeordneten oder 2,5% Prozent der Wahlberechtigten möglich sein sollen. Eine solche Vorschrift höhlt das Mehrheitsprinzip in nicht hinnehmbarer Weise aus.

Die demokratische Legitimation kann sich auch nicht aus der Zustimmung des Volkes zu der angenommenen Vorlage ergeben. Insoweit sollen gemäß Art. 50a Abs. 5 des Entwurfs die Zustimmungsquoren des Art. 50 Abs. 8 des Entwurfs zur Anwendung kommen. Diese Quorenregelungen verstoßen ihrerseits, wie dargestellt, gegen das Demokratieprinzip und sind nicht geeignet sicherzustellen, dass die zur Abstimmung vorgelegten Vorlagen von der in einer Demokratie erforderlichen Mehrheit getragen werden.

Zugleich verstößt die vorgeschlagene Neuregelung gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung, der in Art. 3 HV vorgezeichnet und in den Vorschriften der Verfassung über die Staatsorgane nachvollzogen ist (dazu *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 3 Rn. 35 ff.). Art. 50a des Gesetzentwurfs lässt die Voraussetzung einer grundsätzlichen und gesamtstädtischen Bedeutung einer anderen Vorlage als einem Gesetzesvorhaben entfallen und erweitert damit den Katalog möglicher Gegenstände eines Referendums in einer Weise, die geeignet ist, den ebenfalls demokratisch legitimierten Senat in einer nicht hinnehmbaren Weise bei der Wahrnehmung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben zu behindern.

d) Das in Art. 51 des Gesetzentwurfs vorgesehene obligatorische Verfassungsreferendum verstößt gegen das Demokratieprinzip, indem es abweichend von der Grundentscheidung der Verfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie an verfassungsändernde Gesetze unterschiedliche Maßstäbe anlegt, je nachdem ob diese auf dem Weg der parlamentarischen Gesetzgebung oder der Volksgesetzgebung zustande kommen sollen. Diese Ungleichbehandlung, die weit über die von den Beteiligten zu 3 verstandene Gleichwertigkeit beider Formen der Gesetzgebung hinausgeht, folgt daraus, dass zwar sowohl das geltende Recht als auch der Gesetzent-

wurf eine Verfassungsänderung gegen den Willen der (Mehrheit der) Bürgerschaft, also gleichsam an der Bürgerschaft vorbei, ermöglichen, umgekehrt durch Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums eine Verfassungsänderung allein durch die Bürgerschaft aber nicht mehr möglich sein soll.

Die Vorlage erschöpft sich indes nicht hierin, sondern sieht weitere Erschwernisse vor: Was den Beschluss der Bürgerschaft, die Verfassung zu ändern, angeht, so weicht Art. 51 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs zwar (bis auf die im vorliegenden Zusammenhang eher marginale Einfügung des Worts „mindestens“) nicht vom Wortlaut des geltenden Art. 51 Abs. 2 Satz 2 HV ab, jedoch muss diese Regelung über parlamentarische Quoren in Relation zu dem in Art. 50 Abs. 9 des Gesetzentwurfs normierten „Volksquorum“ betrachtet werden. Zu rechtfertigen ist die Regelung nur ausgehend von der dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden Prämisse, das Parlament repräsentiere nur diejenigen Stimmen, mit denen (untechnisch gesprochen) die Parlamentarier auch gewählt worden. Da Abgeordnete – wie oben schon ausgeführt – Vertreter des gesamten Volkes sind und sich nicht nur auf die ihnen gegebenen Stimmen stützen können, ist diese Regelung nicht haltbar. Somit leidet aber auch die gegenüber der geltenden Fassung unveränderte Vorschrift in Art. 51 Abs. 2 Satz 2 im Kontext des gesamten Gesetzentwurfs an denselben Mängeln wie dessen Art. 50 Abs. 9.

Auch Art. 51 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs führt zu einer erheblichen Benachteiligung parlamentarischer verfassungsändernder Gesetzgebung. Denn dass die dort normierte Mindestfrist zwischen dem Bürgerschaftsbeschluss zur Verfassungsänderung und dem obligatorischen Referendum kürzer ist als die funktionell durchaus vergleichbare Sammelfrist aus Art. 50 Abs. 5 Satz 3 des Gesetzentwurfs, wirkt sich praktisch nicht zugunsten sondern erheblich zulasten des parlamentarischen Gesetzgebers aus, der nun weniger Zeit hat, die Öffentlichkeit von „seiner“ Verfassungsänderung zu überzeugen, als die Initiatoren einer Volksinitiative sie hätten. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass sich nicht alle Verfassungsänderungen in der Öffentlichkeit als notwendig darstellen lassen. Auch Änderungen einer Verfassung können redaktioneller, rein organisatorischer oder auch sonst rein marginaler Natur sein (vgl. *Bull*, NordÖR 2015, 151, 152).

Zugleich liegt – worauf der Antragsteller zutreffend hinweist – in der Bindung jedweder Verfassungsänderung an den Termin der nächsten Bundestags- oder Bürgerschaftswahl ein erhebliches Erschweris der parlamentarischen Gesetzgebung, das insoweit über den Bereich der verfas-

sungsändernden Gesetzgebung hinausgeht, als der Fall eintreten kann, in dem bedeutenderen Gesetzesvorhaben auf der Ebene des einfachen Rechts zunächst der Weg durch eine eher randständige Verfassungsänderung gebnet werden muss.

Dass auch der Verzicht auf ein Zustimmungsquorum in Art 51 Abs. 4 des Gesetzentwurfs parlamentarisch beschlossene Verfassungsänderungen nur auf den ersten Blick erleichtert, ergibt sich unmittelbar daraus, dass ein Verfassungsreferendum nach Art. 51 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs zwingend am Tag einer Bürgerschafts- oder Bundestagswahl stattfinden soll, was der Gesetzentwurf im Übrigen für verfassungsändernde Volksentscheide nicht zwingend vorsieht (vgl. Art. 50 Abs. 7 Satz 4 des Gesetzentwurfs).

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass aus Art. 51 des Gesetzentwurfs insbesondere im Kontext der übrigen avisierten Änderungen eine grundsätzliche Schwächung der repräsentativen Demokratie spricht, die mit den unverrückbaren Grundentscheidungen der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg nicht vereinbar ist.

e) Die Änderungsvorschläge zum fakultativen Wahlrechtsreferendum in Art. 4, Art. 6 und Art. 51a des Gesetzentwurfs verstoßen insoweit gegen unverrückbare Grundentscheidungen der HV, als Art. 51a Abs. 4 des Gesetzentwurfs überhaupt kein Zustimmungsquorum mehr vorsieht, sondern eine reine Mehrheitsentscheidung verlangt. Ausgehend von der Grundkonstellation der Vorschrift – eine von der Bürgerschaft beschlossene Änderung bedarf bei einem entsprechenden Verlangen von zweieinhalb von Hundert der Wahlberechtigten der Bestätigung durch ein Referendum – böte Art. 51a des Gesetzentwurfs auch vergleichsweise kleinen Gruppen die Möglichkeit, durch ein fakultatives Referendum einen Beschluss der Bürgerschaft zu Fall zu bringen, solange nur die Mehrheit nicht an der Abstimmung teilnimmt.

f) Das in Art. 48 Abs. 3 des überarbeiteten Gesetzentwurfs vorgesehene Gebot, Gesetze, Rechtsvorschriften und Verwaltungsvorschriften in allgemein verständlicher Sprache abzufassen, verstößt ebenfalls gegen höherrangiges Recht.

Die Verpflichtung des Normgebers auf ein für jeden verständliches Sprachniveau ist ihrerseits mit dem Gebot der Normenklarheit unvereinbar. Denn ein Begriff der allgemein verständlichen Sprache lässt sich auch unter Heranziehung der üblichen Auslegungsmethoden für unbestimmte Rechtsbegriffe nicht soweit eingrenzen, dass der Normsetzer dem Gebot Folge leisten könnte. Weiterhin kollidiert ein konstitutiv verstandener Art.

48 Abs. 3 des überarbeiteten Gesetzentwurfs mit der ebenfalls durch Art. 3 Abs. 2 Satz 1 HV geschützten Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers (hierzu aus neuerer Zeit etwa BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015, 2 BvL 1/12, NJW 2016, 1295, juris, Rn. 54): Ein Gebot, das nur das Gesetz, Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift werden darf, was in allgemein verständlicher Sprache ausgedrückt werden kann, würde dem Normgeber nicht nur semantische, sondern auch inhaltlich weitreichende inhaltliche Schranken setzen, die ihn im Einzelfall an der Regelung komplexer Sachverhalte hindern.

Für eine Auslegung der vorgeschlagenen Regelung dahingehend, dass sie sich nicht auf das Sprachniveau, sondern auf die Klarheit der Normensprache beziehen soll, besteht angesichts des eindeutigen Wortlauts der Gesetzesvorlage („allgemein verständliche“ Normensprache) kein Raum. Zudem gäbe es für eine so verstandene Verfassungsbestimmung keinen Bedarf, da – wie bereits dargestellt – den Gesetzgeber und (soweit sie zur Rechtssetzung ermächtigt ist) die Exekutive schon aufgrund des in Art. 3 Abs. 1 HV festgeschriebenen Rechtsstaatsprinzips (vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 31.5.1988, 1 BvR 520/83, BVerfGE 78, 214, juris, Rn. 35; Beschl. v. 8.3.1983, 2 BvL 27/81, BVerfGE 63, 312, juris, Rn. 38) eine Verpflichtung zur Normenklarheit trifft.

III. Gerichtskosten werden nicht erhoben, § 66 Abs. 1 HVerfGG. Eine Anordnung nach § 67 Abs. 3 HVerfGG, die Kosten der Beteiligten zu erstatten, ist nicht geboten.

C.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Anmerkung:

Dem Bundesverfassungsgericht wird gelegentlich nachgesagt, seine Entscheidungen litten darunter, daß sich auf der Richterbank zu viele Angehörige der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer fänden (wahrscheinlich wohnt diesem Vorwurf mehr als ein Körnchen Wahrheit inne). Die vorliegende Entscheidung leidet umgekehrt an einem mit Händen zu greifenden Mangel an verfassungsrechtlichem Sachverstand. Die Mitglieder des Hamburgischen Verfassungsgerichts (der Präsident des OVG so-

wie des FG, die Präsidentin des SG, je ein Richter von OVG und LSozG, eine Richterin am LAG, drei Rechtsanwälte und eine Rechtsanwältin) haben den Sachverhalt vielleicht noch, die von ihnen schriftlich niedergelegten Argumente sowie die Folgen ihres Spruches aber ganz sicher nicht mehr verstanden. Andernfalls hätten sie sich wenigstens ansatzweise damit auseinandergesetzt, daß sie leichter Hand eine Reihe der deutschen Landesverfassungen als verfassungswidriges Verfassungsrecht eingestuft haben. Die Entscheidung, die hier nicht im Detail seziert zu werden verdient, stellt sich kurz und bündig als katastrophale Fehlentscheidung dar. Sie ist schlicht von der Höhe der Diskussion um die einschlägigen Fragen mindestens ein Jahrzehnt entfernt, in ihrer Argumentation armselig und in der Auswahl der Zitate entweder hilflos oder dolos. Das klingt hart, sei aber plastisch an einem besonders ärgerlichen Beispiel belegt: Das Gericht will seine aus der Luft gegriffene Behauptung, das Demokratieprinzip gebiete auch bei Volksentscheiden über einfache Gesetze ein Zustimmungsquorum, ausgerechnet unter Rückgriff auf den Bayerischen Verfassungsgerichtshof abstützen (oben S. 270). Der mit der Diskussion über direkte Demokratie halbwegs Vertraute staunt: In Bayern gilt bekanntlich – wie in Sachsen – der schlichte Satz „Mehrheit entscheidet“ (Art. 2 Abs. 2 S. 2 BayVerf.), also gerade der Ausschluß eines solchen Quorums, was den Mitgliedern des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes unzweifelhaft bekannt ist. Wenn die Mitglieder des Hamburger Verfassungsgerichts Recht haben sollten, sind beide Bundesländer offenbar i.S.d. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG keine Demokratien – apart. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof spricht sich an der zitierten Stelle wohlgerne für ein Quorum für *verfassungsändernde* Gesetze aus – was für sich genommen kritikwürdig, aber sicher noch vertretbar ist. Wer die Passage als Beleg für ein Quorum für einfache Gesetze heranzieht, begeht – *sit venia verbo* – Roßtäuscherei und stellt die Frage in den Raum, ob Unvermögen oder Vorsatz handlungsleitend ist.

Die Liste grober Schnitzer ließe sich verlängern. So hätte man sich wenigstens den Versuch einer Erklärung gewünscht, warum ausgerechnet die Landesverfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, die in ihrem mehrfach novellierten Art. 50 der direkten Demokratie einen deutschlandweit einzigartigen Spielraum einräumt, durch die bloße Erwähnung von „Demokratie“ in Art. 3 LVerf. einen Vorrang der repräsentativen Spielart begründen sollte. Einen solchen sucht der Leser allerdings vergeblich – das Gericht nimmt Zuflucht beim französischen Begründungsstil, und nimmt die Literatur entweder gar nicht oder nur dann zur Kenntnis, wenn es sich

überhaupt nicht vermeiden läßt (dann werden aber Aussagen insinuiert, die sich so in den Quellen nicht finden). Nicht weniger defizitär ist der Umgang mit der Judikatur. Das Gericht stützt sich auf Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte aus den Jahren um 2000. Ob diese Judikate eingedenk des jeweiligen Rechtsrahmens übertragbar sind – offenbar eine Frage, die in Zeiten „postfaktischer“ Argumentation unerheblich ist. Daß diese Judikate ferner ganz überwiegend vernichtende Kritik aus der Wissenschaft erfahren haben⁵, mag man noch als akademische Selbstbezüglichkeit verbuchen. Völlig ausgeblendet wird hingegen der doch offenbar relevante Umstand (man muß leider bezweifeln, daß dies dem Gericht auch nur bekannt ist), daß diese zu Recht inkriminierte Rechtsprechung inzwischen politisch überall überwunden worden ist, indem die als angeblich „schlechthin undemokratisch“ verworfenen Reformprojekte im Konsens umgesetzt worden sind. Legt man die „Hamburger Elle“ an, so sind die folgenden Länder der Bundesrepublik keine Demokratien mehr, weil sie Regelungen vorsehen, die nach der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts schlechthin undemokratisch sind (wobei auch nach mehrmaliger Lektüre unklar bleibt, welchen Maßstab das Gericht denn nun zugrundelegt – die 2016 geltende Landesverfassung, das Grundgesetz [daß dieses in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG „Wahlen und Abstimmungen“ nebeneinander vorsieht, wird nicht einmal erwähnt], die Landesverfassung schlechthin [?] oder in einem zeitlich näher bestimmten Stadium?):

- Bayern, Hessen und Sachsen (alle drei sehen vor, daß im Volksentscheid die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet: Art. 2 Abs. 2 S. 2 BayVerf.; Art. 124 Abs. 3 S. 2 HessVerf. sowie Art. 72 Abs. 4 S. 2 SächsVerf.)
- Bremen (Art. 70 Abs. 3 S. 2 BremVerf. läßt unter bestimmten Voraussetzungen finanzwirksame Volksentscheide zu).

Und wenn – letzter Hinweis – ein deutsches Verfassungsgericht im Jahre 2016 den Versuch, eine Rechtsfigur zu etablieren, die sich erkennbar aus seiner Referenzverfassung nicht ergibt (nämlich eine Ewigkeitsklausel nach dem Vorbild von Art. 79 Abs. 3 GG), mit einem affirmativen Verweis auf *Carl Schmitts* Verfassungslehre von 1928 begründet, so stockt spätestens hier dem historisch einigermmaßen orientierten Leser ob dieses ge-

5 Zusammenfassend und m.w.N. F. Wittreck, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: JöR 53 (2005), S. 111 ff.

schichtsvergessenen Rekurses auf einen erklärten Feind der wohlgerneht parlamentarischen Demokratie der Atem.

Eine erste Besprechung der Entscheidung endet mit der Feststellung, sie „überzeuge[n] in rechtspolitischer Hinsicht“⁶. Der Leser dieser zugegeben harschen Zeilen ahnt, daß ihr Verfasser diese Einschätzung beileibe nicht teilen kann. Viel wichtiger (oder schlimmer?) ist, daß sie zwar ausweislich der übrigen Ausführungen als Kompliment gedacht, in der Sache aber vernichtend ist: Ist es Aufgabe eines Verfassungsgerichts, „rechtspolitisch überzeugende“ Lösungen zu finden? Das Hamburgische Verfassungsgericht hat in der Tat Rechtspolitik betrieben – man wollte schlicht und einfach das Ergebnis einer direktdemokratischen Initiative nicht. Seine Aufgabe, einen Sachverhalt verfassungsrechtlich nachvollziehbar zu würdigen, hat das Gericht hingegen denkbar weit verfehlt und seine entsprechende Befugnis letztlich mißbraucht. Die Entscheidung ist Teil einer leider nicht singulären Selbstimmunisierung der Eliten gegenüber dem Volk.

6. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 21.11.2016 – Vf. 15-VIII-14, Vf. 8-VIII-15 – Konsultative Volksbefragung

Leitsätze

1. Die Volksbefragung gemäß Art. 88a LWG ist ein nach gesetzlichen Vorgaben organisierter Urnengang, bei dem alle wahlberechtigten Staatsbürgerinnen und -bürger zur Abstimmung aufgerufen sind. Die Durchführung einer Volksbefragung stellt einen Akt der Staatswillensbildung dar. Dem steht nicht entgegen, dass die Volksbefragung konsultativ ausgestaltet ist und ihr Ergebnis den Landtag und die Staatsregierung nicht bindet.
2. Die Formen der Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung sind in Art. 7 Abs. 2 BV dem Grundsatz nach abschließend aufgeführt; ohne Änderung der Verfassung können neue plebiszitäre Elemente nicht eingeführt werden.
3. Art. 88a LWG erweitert das Staatsgefüge um ein neues Element der direkten Demokratie, das geeignet ist, das von der Verfassung vorgegebene Kräfteverhältnis der Organe und ihre Gestaltungsspielräume zu

6 F. Becker, Anmerkung zu HmbVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – HVerfG 2/16, in: NVwZ 2016, S. 1708 (1710).

beeinflussen. Als neuartiges Instrument der unmittelbaren Demokratie, das die geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen zur Staatswillensbildung modifiziert, hätte die Einführung von Volksbefragungen einer Verankerung in der Bayerischen Verfassung bedurft.

Tenor

1. Art. 88a des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung des § 1 Nr. 7 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 23. Februar 2015 (GVBl S. 18, BayRS 111-1-I) ist mit Art. 7 Abs. 2 BV unvereinbar und nichtig.
2. Den Antragstellerinnen sind die durch die Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

Gründe

I.

[1] Gegenstand der Meinungsverschiedenheiten ist die Frage, ob die durch das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 23. Februar 2015 (GVBl S. 18) eröffnete Möglichkeit, Volksbefragungen durchzuführen, mit der Bayerischen Verfassung zu vereinbaren ist.

[2] Die Bayerische Staatsregierung brachte am 29. April 2014 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Landeswahlgesetzes (Einführung von Volksbefragungen) im Bayerischen Landtag ein (LT-Drs. 17/1745). In der Ersten Lesung vom 7. Mai 2014 beschloss das Landtagsplenum, den Gesetzentwurf an den federführenden Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen zu überweisen (Plenarprotokoll 17/16 S. 948/954). Dort fand am 16. Oktober 2014 eine Expertenanhörung statt. Nach weiterer Beratung am 13. November 2014 empfahl der Ausschuss am 5. Februar 2015 die Zustimmung zu dem Entwurf mit der Maßgabe, dass der 1. März 2015 als Datum des Inkrafttretens eingefügt wird (LT-Drs. 17/5145). Am 11. Februar 2015 wurde der Entwurf vom Landtagsplenum in Zweiter Lesung beraten und anschließend beschlossen (Plenarprotokoll 17/37 S. 2906 ff.). Abgeordnete der Antragstellerinnen machten bei den Beratungen sowohl im federführenden Ausschuss als auch im Landtagsplenum

geltend, die Einführung von Volksbefragungen sei in der vorgesehenen Form mit der Bayerischen Verfassung nicht zu vereinbaren. Das Gesetz wurde am 23. Februar 2015 vom Bayerischen Ministerpräsidenten ausgefertigt und in der Nr. 2/2015 des Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatts vom 27. Februar 2015 auf S. 18 f. bekannt gemacht.

[3] Die in das Landeswahlgesetz eingefügte maßgebliche Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

Art. 88a Volksbefragung

(1) ¹Über Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung wird eine Volksbefragung durchgeführt, wenn Landtag und Staatsregierung dies übereinstimmend beschließen. ²Über die Gesetzgebung findet keine Volksbefragung statt.

(2) Art. 75 Abs. 1, Art. 76 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Art. 77 Sätze 1 und 2, Art. 78 und 80 finden entsprechende Anwendung.

(3) Das Ergebnis einer Volksbefragung lässt die dem Landtag und der Staatsregierung nach der Verfassung zustehenden Befugnisse unberührt.

II.

[4] 1. Mit Schriftsatz vom 20. November 2014 beantragt die Antragstellerin zu I:

1. Es wird festgestellt, dass der Gesetzentwurf der Staatsregierung vom 29.04.2014 (LT-Drs. 17/1745) die Verfassung des Freistaates Bayern verletzt.

2. Für den Fall, dass während dieses Verfahrens der unter 1. genannte Gesetzentwurf vom Landtag als Gesetz beschlossen und dieses vom Ministerpräsidenten ausgefertigt sowie bekannt gemacht wird: Es wird festgestellt, dass das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom ... (GVBl ...) die Verfassung des Freistaates Bayern verletzt und deswegen nichtig ist.

[5] Der Antrag auf Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof könne bereits während des Gesetzgebungsverfahrens gestellt werden. Die am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten müssten nicht warten, bis das Gesetz ausgefertigt und bekannt gemacht worden sei. Vielmehr könne im Rahmen einer vorbeugenden Normenkontrolle bereits vorher entschieden werden, ob die durch einen Gesetzentwurf ins Auge gefasste Regelung mit der Bayerischen Verfassung vereinbar sei. Mit Schriftsatz vom 18. März 2015 weist die Antragstellerin darauf hin, dass der Entwurf zwischenzeitlich vom Landtag als Gesetz beschlossen worden sei. Daher richte sich der Antrag gemäß seiner Nr. 2 nicht mehr gegen den Entwurf, sondern gegen das Gesetz.

[6] Das durch Änderung des Landeswahlgesetzes eingeführte Institut der Volksbefragung sei mit der Bayerischen Verfassung nicht vereinbar.

[7] a) Es verstoße gegen das Prinzip des Verfassungsvorbehalts.

[8] aa) Der Grundsatz des formellen Verfassungsvorbehalts sei verletzt, weil der Gesetzgeber sich einer Regelungsmaterie annehme, derer er sich von Verfassungen wegen nicht annehmen dürfe. Thematisch vergleichbare Regelungen seien auf Verfassungsebene bereits abschließend normiert und einer Erweiterung oder Modifizierung durch den einfachen Gesetzgeber nicht zugänglich. Der Verfassungsgeber habe sich bei der Ausgestaltung des Demokratieprinzips grundsätzlich für das repräsentativ-demokratische System entschieden. Zwar sehe die Bayerische Verfassung auch plebiszitäre Elemente vor; jedoch stünden die repräsentativen zu den plebiszitären Elementen in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis. Plebiszitäre Willensäußerungen seien nur insoweit möglich, als die Verfassung diese in Art. 18 Abs. 3, Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Art. 74 und 75 Abs. 2 BV selbst vorsehe und damit zulasse. Diese Regelungen seien schon wegen ihrer zumindest teilweisen Detailgenauigkeit als abschließend anzusehen und durch den einfachen Gesetzgeber nicht beliebig änderbar oder erweiterbar. Entgegen der Grundentscheidung der Verfassung, dass plebiszitäre Mechanismen (mit Ausnahme der Sondersituation der Verfassungsänderung in Art. 75 Abs. 2 BV) vom Volk selbst („von unten“) in Gang gesetzt werden könnten, ermögliche Art. 88a LWG den Zugriff des Landtags und der Staatsregierung „von oben“ auf das Volk. Neuartige oder zusätzliche unmittelbare Beteiligungen des Volkes bedürften gemäß Art. 75 Abs. 4 BV einer Verankerung im Verfassungstext.

[9] Die Zulassung von Volksbefragungen im Bereich des exekutivischen Handelns bedeute im Übrigen einen viel größeren Bruch mit dem verfassungsrechtlichen Regelungsgefüge als dies im Bereich der Legislative der Fall sei. Denn immerhin kenne die Verfassung die Volksbeteiligung im Zusammenhang mit der Gesetzgebung in den (freilich abschließenden) Art. 74 ff. BV, wohingegen im Bereich der Exekutive und Gubernative Volksbeteiligungen von der Verfassung überhaupt nicht vorgesehen seien.

[10] bb) Aus dem materiellen Gehalt des Verfassungsvorbehalts und dem Prinzip des Vorrangs der Verfassung ergebe sich, dass die inhaltliche Grundkonzeption der Verfassung einer einfachgesetzlichen Regelung institutionell nicht entgegenstehen dürfe. Dies sei bei der Einführung von konsultativen Volksbefragungen oder Volksabstimmungen indes der Fall, da die vom Verfassungsgeber austarierte Kompetenz- und Machtverteilung in substanzieller Weise verändert werde.

[11] (1) Die verfassungsmäßig vorgesehene Rolle des Landtags und des diesen konstituierenden sowie legitimierenden Wahlakts würden entwertet.

[12] Die Verfassung stehe einer einfachgesetzlichen institutionellen Schwächung des Parlaments entgegen, die darin liege, dass es über grundlegende und landesweit bedeutsame Vorhaben trotz eines durch den Wahlakt legitimierten „Wählerauftrags“ nicht selbst entscheide, sondern als Grundlage seiner Entscheidung eine (wenn auch nur konsultative) Volksabstimmung herbeiführe, mithin eine Abstimmung über Punkte, die im Regelfall bereits Gegenstand der periodisch wiederkehrenden Landtagswahlen gewesen seien. Solche Fragen sollten nach den Vorstellungen der Verfassung in einem strukturierten Diskussionsprozess im Parlament erörtert und dort – gegebenenfalls mit fachlicher Unterstützung von Sachverständigen – einem politischen Bewertungs- und Abwägungsprozess unterzogen werden. Da das Volk selbst nicht organisiert sei und unterschiedliche Meinungen kaum bündeln könne, bewirke die Einführung punktueller konsultativer Volksbefragungen „zwischen durch“ auch eine zumindest partielle Relativierung des in der repräsentativen Demokratie vorausgesetzten Rationalitätsreservoirs. Dem lasse sich nicht entgegenhalten, dass nach dem Gesetzentwurf nur Landtag und Staatsregierung gemeinsam eine Volksbefragung initiieren könnten. Ein solcher Einwand übersehe, dass sich die die Staatsregierung stützenden Fraktionen einem entsprechenden Ansinnen der Staatsregierung politisch kaum entziehen könnten.

[13] Auch könne man daraus, dass das Parlament rechtlich an ein entsprechendes Votum des Volkes nicht gebunden sei, nicht schließen, dass damit jegliche Bindungswirkung ausgeschlossen wäre. Die Verfassungswirklichkeit und die faktische Dimension des Staatsorganisationsrechts könnten nicht unberücksichtigt bleiben. Das Ergebnis einer Volksbefragung werde, da es unmittelbares und starkes demokratisches Gewicht habe, nur im Ausnahmefall und unter besonderen Bedingungen vom Parlament ignoriert oder gar in sein Gegenteil verkehrt werden können. Auch durch rechtlich unverbindliche Volksbefragungen werde dem Volk eine Mitwirkung an der Staatswillensbildung eingeräumt. Als oberstes Verfassungsorgan übe das Volk insoweit Staatsgewalt aus. Dies stehe im Widerspruch zur Verfassung, die – außer dem Institut des Volksbegehrens und des Volksentscheids – als legitimatorischen Akt nur die periodisch wiederkehrenden Wahlen vorsehe. Zudem werde die Öffentlichkeit erwarten, dass von der Möglichkeit der konsultativen Volksbefragung Gebrauch ge-

macht werde; dies führe auch zu einer faktischen Schwächung von Parlament und Wahlakt.

[14] (2) Die von der Verfassung konzipierte Stellung des Ministerpräsidenten und der Staatsregierung werde zulasten des Landtags verschoben.

[15] Auf der Basis des Art. 43 Abs. 1 BV könne und müsse sich die Staatsregierung als Gubernative aller den Freistaat Bayern betreffenden Themen politisch-grundsätzlicher Art eigenständig und eigenverantwortlich annehmen. Die Verfassung gehe davon aus, dass sich die Staatsregierung für ihre Gesetzentwürfe und sonstigen wesentlichen (meist auch haushaltswirksamen) Projekte im Parlament jeweils eine Mehrheit sichern müsse. Die Staatsregierung habe de constitutione lata kein Recht, über grundlegende Angelegenheiten der Leitungsfunktion eine Volksabstimmung herbeizuführen und sich damit gegenüber dem Landtag den politischen Vorteil höherer demokratischer Dignität zu verschaffen. Zwar sei es der Staatsregierung unbenommen, sich an Meinungsumfragen zu orientieren oder solche in Auftrag zu geben („Resonanzstudien“). Jedoch habe sie sich dabei auf informelle Meinungsäußerungen zu beschränken, die nicht den Eindruck einer institutionellen Willensbildung vermitteln dürften.

[16] Im Rahmen der Exekutivtätigkeit könne die Durchführung von konsultativen Volksbefragungen zumindest tendenziell die Gefahr hervorrufen, dass sich die Staatsregierung im Fall der Diskrepanz des Ergebnisses der Volksabstimmung zu den einschlägigen rechtlichen Regelungen an das Votum des Volkes gebunden fühle. Besonders augenscheinlich sei dies bei großen Infrastrukturprojekten, an die die Staatsregierung bei der Formulierung des Gesetzentwurfs wohl in erster Linie gedacht habe. Für solche Projekte gelte in der Regel Bundesrecht. Schon kompetenzrechtlich dürfte es ausgeschlossen sein, dass der Landesgesetzgeber insoweit zusätzliche Volksbefragungen vorsehe, die in den Verfahrensvorschriften des einschlägigen Bundesrechts nicht vorgesehen seien. Es sei auch zu befürchten, dass die Exekutive etwa bei der Gesamtabwägung der betroffenen Belange dem Ergebnis einer Volksbefragung ein Gewicht beimesse, für welches das Bundesrecht keine Grundlage biete.

[17] Es könne ein Konflikt zu dem in Art. 51 Abs. 1 BV verankerten Ressortprinzip entstehen. Das Recht der Staatsregierung, Volksbefragungen (mit) zu initiieren, differenziere nicht zwischen der Staatsregierung als Gremium und den ressortverantwortlichen Staatsministern. Soweit die Staatsregierung im Bereich der Ressortverantwortung Volksbefragungen anrege, handle sie rechtswidrig.

[18] (3) Das Prinzip der parlamentarischen Verantwortung der Staatsregierung werde relativiert; dies führe zu einer weiteren Schwächung des Parlaments zugunsten der Staatsregierung.

[19] Der Ministerpräsident und die Staatsminister trügen gemäß Art. 47 Abs. 2, Art. 51 Abs. 1 BV die Verantwortung gegenüber dem Landtag. Seien sie sich bei einer politisch heiklen Frage nicht sicher, ob die von ihnen präferierte Lösung auf Akzeptanz in der Öffentlichkeit oder im Parlament stoße, ermögliche es das Institut der Volksbefragung, negative politische Konsequenzen präventiv abzufedern. Durch die Initiierung einer Volksbefragung seitens der Staatsregierung und die politische Bindung an das Ergebnis der Befragung hätten der Ministerpräsident und die Staatsminister ein politisch gewichtiges, in der Verfassung aber gerade nicht vorgesehenes Instrument zur demokratischen Rechtfertigung ihres Tuns in der Hand. Hierin liege eine deutliche Verschiebung der Machtverhältnisse zugunsten des Ministerpräsidenten und letztlich der gesamten Staatsregierung. Denn das Vorliegen einer das Handeln der Staatsregierung rechtfertigenden Volksabstimmung dürfte faktisch die Bereitschaft des Parlaments mindern, eine zur Rücktrittspflicht gemäß Art. 44 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BV führende Situation festzustellen.

[20] Der einfachgesetzlich konzipierten Verschiebung verfassungsunmittelbar vorgesehener Kompetenzen und damit Machtstrukturen lasse sich nicht entgegenhalten, dass das Instrument der Volksbefragung nur einen geringen Anwendungsbereich haben werde. Insbesondere sei dieser keineswegs auf Vorhaben der Exekutive, wie beispielsweise solche der Infrastruktur, beschränkt. Zwar sei die Gesetzgebung von der Volksbefragung ausgenommen. Dies gelte aber nicht für Vorhaben des Staates, die noch keinen Eingang in ein Gesetzgebungsverfahren gefunden hätten, die aber zur späteren Realisierung eines Gesetzes bedürften. Zudem seien weder zur Überwachung des Ausschlusses der Gesetzgebung noch im Hinblick auf staatshaushaltsrelevante Fragen gemäß Art. 73 BV (präventive) Kontrollmöglichkeiten vorgesehen.

[21] b) Ferner sei Art. 16a BV verletzt.

[22] Zwar folge aus dieser Verfassungsbestimmung kein originärer Anspruch der Opposition auf die Einführung bestimmter organisationsrechtlicher Maßnahmen zu ihren Gunsten. Wenn der Gesetzgeber jedoch ein neues politisches, machtrelevantes Institut der Willensbildung schaffe, habe er dabei auch die staatsorganisationsrechtliche Grundsatz- und Wertentscheidung des Art. 16a BV zu beachten. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Das Instrument der Volksbefragung gerate in der konkreten Ausgestaltung

zum Machtinstrument, das allein der „Aktionseinheit“ von Staatsregierung und Landtagsmehrheit den Zugriff auf das Plebiszit ermögliche. Auch wenn die Volksbefragung keine rechtliche Bindungswirkung entfalte, sei die Opposition institutionell zu beteiligen.

[23] 2. Mit Schriftsatz vom 16. Juni 2015 beantragt die Antragstellerin zu II:

Es wird festgestellt, dass das Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 23. Februar 2015 (GVBl S. 18) in §§ 1 und 2 Abs. 1 gegen die Bayerische Verfassung verstößt und nichtig ist.

[24] a) Diese Bestimmungen griffen in das durch die Bayerische Verfassung geregelte Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive ein.

[25] aa) Die dadurch ermöglichten konsultativen Volksbefragungen seien als Teil der Staatswillensbildung zu verstehen.

[26] Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 30. Juli 1958 (BVerfGE 8, 104 ff.) zu den Volksbefragungsgesetzen der Länder Hamburg und Bremen über die atomare Bewaffnung der Bundeswehr die konsultative Volksbefragung von bloßer Statistik, Meinungsforschung, öffentlicher Meinung und von der politischen Willensbildung des Volkes unterschieden. Entscheidend sei, ob die Befragung eine Veranstaltung des gesellschaftlich-politischen oder des staatsorganschaftlichen Bereichs sei. Wenn die wahlberechtigten Bürger sich aufgrund einer gesetzlichen Regelung und genauso wie bei verbindlichen Volksabstimmungen, Volksbegehren und Volksentscheiden äußern sollten, so sei dieses Gesetz die Rechtsgrundlage für eine Teilnahme des Bürgers als Glied des Staatsvolkes an der Bildung des Staatswillens. Dahinter trete im vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall zurück, dass die Volksbefragung nicht als rechtsverbindlich ausgestaltet gewesen sei.

[27] Die vom Bundesverfassungsgericht für die Überprüfung eines Volksbefragungsgesetzes am Maßstab des Grundgesetzes entwickelten Grundsätze seien auf die Überprüfung des zur Entscheidung gestellten Gesetzes am Maßstab der Bayerischen Verfassung übertragbar. Dieses Gesetz sehe für die Durchführung eine entsprechende Anwendung der Bestimmungen über Volksentscheide vor. Zwar sei die Volksbefragung nach dem angegriffenen Gesetz nicht auf ein bestimmtes Befragungsthema beschränkt, sondern strukturell offen. Da die Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts zur Staatswillensbildung aber nicht bei den Inhalten der Volksbefragung ansetzten, sondern beim Verfahren der Willensbildung, könne hieraus kein Unterscheidungskriterium abgeleitet werden. Auch aus

der Unverbindlichkeit ergebe sich keine Abweichung zu dem vom Bundesverfassungsgericht eingenommenen Standpunkt.

[28] Nach den Intentionen der Staatsregierung solle neben den direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten im Bereich der Gesetzgebung die Möglichkeit einer unmittelbaren Beteiligung des Volkes im Bereich der Aufgaben geschaffen werden, die der Staatsregierung als oberster leitender und vollziehender Behörde oblägen. Die Volksbefragung habe nach ihrer Funktion in der Verfassungswirklichkeit, auf die abzustellen sei, mehr Ähnlichkeit mit einem Wahlakt als mit einem Gesetzgebungsakt, der einen ausformulierten Gesetzentwurf zur Grundlage habe. Die Abstimmung stelle sich als Teilhabe an der Entscheidung der Exekutive, als Möglichkeit zur Stellungnahme und damit indirekt als Möglichkeit der Einflussnahme auf die Exekutive in einem Bereich nicht gebundener Verwaltung dar. Das Gesetz statuiere ein Teilhaberecht *sui generis*, mediatisiert durch die Teilhaberechte aller anderen abstimmungsberechtigten Staatsbürger. Auch wenn sich die Teilhabe im Abstimmungsakt erschöpfe, bleibe sie doch Teil der amtlich dokumentierten Willensbildung. Das Teilhaberecht werde dem Bürger eingeräumt und erweitere seinen *status activus*; es eröffne dem Staatsvolk die Handlungsmöglichkeit, sich im Rahmen der Fragestellung zu positionieren und zu artikulieren. Da der Bürger in einem rechtlichen Rahmen seinen Willen kundgebe und dieser Wille als Abstimmungsergebnis festgestellt werde, sei diese Willensbildung auch für den bayerischen Verfassungsraum der Staatswillensbildung zuzurechnen.

[29] bb) Die Qualifizierung der Volksbefragung als Staatswillensbildung führe nicht dazu, dass die angegriffene Regelung unter dem Vorbehalt der Verfassungsänderung stehe.

[30] Der Verfassungsgerichtshof habe bereits entschieden, dass es ohne Änderung der Verfassung nicht zulässig sei, neben dem Volksbegehren eine weitere Form eines dem Volk zustehenden Gesetzesinitiativrechts zu schaffen. Hiervon unterscheide sich die Volksbefragung jedoch in doppelter Hinsicht. Diese sei zum einen nach dem Verfahrensgang beschränkt auf eine vorgegebene Fragestellung, deren Formulierung der Staatsregierung und dem Landtag anheimgegeben sei. Die Staatswillensbildung geschehe nicht initiativ, sondern reaktiv. Zum anderen sei die Volksbefragung inhaltlich auf die Affirmation oder Negation zu Vorhaben der Exekutive beschränkt. Eine vom Parlament initiierte Volksbefragung – ohne rechtliche Bindungswirkung und im Bereich einer Detailentscheidung „mit gutem Grund“ – bewege sich im Rahmen des Gewaltenteilungsprinzips. Die Offenheit der Bayerischen Verfassung für Volksrechte einerseits und die

Möglichkeit des Parlaments, qua Einzelfallgesetzgebung exekutivisch geprägte Entscheidungen zu treffen, andererseits führten dazu, dass jedenfalls eine vom Parlament initiierte Volksbefragung auch ohne Verfassungsänderung zulässig sei. Anders als die Volksgesetzgebung habe die Volksbefragung ungeachtet der praktisch-politischen Wirkung ihres Ergebnisses eine geringere rechtliche Dignität. Sie schaffe kein allgemeinverbindliches Recht, sondern zeige Zustimmung oder Ablehnung; sie bleibe im verfassungsrechtlichen Sinn folgenlos. Bei der Anwendung sei allerdings darauf zu achten, dass es sich um Themen handle, die in die Kompetenz der Staatsregierung fielen.

[31] cc) Das angegriffene Gesetz stärke die Stellung des Ministerpräsidenten über das in der Verfassung vorgesehene Maß hinaus; insoweit greife es sowohl zulasten der Ressortverantwortung der Staatsminister wie auch zulasten des Landtags in deren verfassungsrechtlich garantierte Rechtspositionen ein. Da es durch seine bloße Existenz das verfassungsrechtliche Kompetenzgefüge verschiebe, hätte es nur als verfassungsänderndes Gesetz erlassen werden dürfen.

[32] Ergänzend zu den diesbezüglichen Ausführungen des Bevollmächtigten der Antragstellerin zu I sei Folgendes anzumerken:

[33] Die Volksbefragung könne nur im Einvernehmen zwischen Landtag und Staatsregierung initiiert werden. Negativ betrachtet bedeute dies ein Vetorecht für jedes der beiden beteiligten obersten Staatsorgane. Verfassungspraktisch komme diesem Vetorecht aber nur geringe Bedeutung zu, da der die Staatsregierung führende Ministerpräsident vom Landtag gewählt worden sei und über eine Mehrheit im Landtag verfüge. Die Einführung der Volksbefragung verschiebe die Gewichte weg vom Parlament hin zur „Aktionseinheit“ von Staatsregierung und Landtagsmehrheit. Der Anstoß zur Durchführung einer Volksbefragung werde regelmäßig von der Staatsregierung ausgehen, schon weil es sich um Vorhaben der Exekutive handle. Die Staatsregierung könne und werde sich des Instruments der Volksbefragung zur politischen Durchsetzung ihrer Vorstellungen bedienen. Die Debatte, die bei Vorhaben von landesweiter Bedeutung eigentlich in den Landtag gehöre und die nach der Struktur der Verfassung repräsentativ-demokratisch zu führen wäre, könne durch die Volksbefragung populistisch beendet werden. Diese solle vordringlich dazu dienen, die Legitimationsbasis der Staatsregierung bei der Durchsetzung von Infrastrukturprojekten, die vor Ort umstritten seien, zu verbreitern. Zugleich eröffne das Referendum die Möglichkeit, die Verantwortung für ein Vorhaben auf das Staatsvolk zu verlagern. Völlig unklar bleibe, wie ein einmal artiku-

liert, wenn auch unverbindlicher Volkswille in das hochkomplexe Abwägungsgeflecht bei der gerichtlichen Überprüfung infrastruktureller Vorhaben eingepasst werden solle.

[34] Schließlich werde die verfassungsrechtlich vorgegebene Rolle des Ministerpräsidenten, der die Richtlinien der Politik bestimme und die Staatsregierung führe, verändert. Er könne sich über die Ressortverantwortlichkeit hinweg direkt an das Volk wenden. Unabhängig vom Turnus der Wahlen habe er die Möglichkeit, die Volksbefragung als Plebiszit über die eigene Person auszugestalten. Damit könne die Volksbefragung zur Volkswahl des Ministerpräsidenten mutieren. Es gehe nicht um einen Mehrgewinn an Demokratie, sondern um einen Machtzugewinn. Dies sei mit der Bayerischen Verfassung nicht zu vereinbaren.

[35] b) Die angegriffene Regelung verstoße gegen Art. 16a Abs. 2 BV.

[36] Dadurch, dass kein Initiativrecht für Minderheiten vorgesehen sei, werde die „Aktionseinheit“ zwischen der Regierung und der sie tragenden Landtagsfraktion erstmals in einem Gesetz institutionalisiert. Dies stelle einen Präzedenzfall dar, der geeignet sei, die Rechte der Opposition zentral zu schwächen. Wenn und solange ein Legitimationsinstrument wie die Volksbefragung bestehe, müsse hierzu ein chancengleicher und diskriminierungsfreier Zugang gewährleistet werden. Hieran fehle es, weil an keiner Stelle im Prozess der Volksbefragung Einwirkungs-, Gestaltungs- oder Kontrollrechte der Opposition vorgesehen seien. Gerade weil sich die Volksbefragung auf Vorhaben der Exekutive beziehe, erfordere die im Gewaltenteilungsprinzip angelegte Kontrollfunktion der Legislative gegenüber der Exekutive ein Partizipationsrecht nicht nur der Landtagsmehrheit, sondern auch der Opposition. Dieses Recht könne sinnvollerweise nur durch die Formulierung der Fragestellung und durch die Wahl des Zeitpunkts der Volksbefragung verwirklicht werden.

III.

[37] 1. Die CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag (Antragsgegnerin zu 1 in beiden Verfahren) hält die Anträge für unbegründet.

[38] a) Ein Verstoß gegen den Verfassungsvorbehalt sei nicht gegeben. Art. 88a LWG beziehe sich auf Gegenstände in exekutivischer Primärverantwortung. Dementsprechend sei von einem direktdemokratischen Element auszugehen, das sich nicht in die Systematik der Art. 71 ff. BV einordnen lasse. Das Konzept plebiszitärer Willensbildung, wie es in der

Bayerischen Verfassung angelegt sei, werde weder erweitert noch modifiziert. Es handle sich der Sache nach um ein *Aliud* gegenüber den in Art. 18 Abs. 3, Art. 74 und 75 Abs. 2 BV geregelten Entscheidungsbefugnissen, das nur einen geringen Anwendungsbereich eröffne. Angesichts des konsultativen Charakters der Volksbefragung erscheine es sachgerecht, dieses Instrument weniger als einen Akt der Staatswillensbildung als vielmehr als einen Beitrag zur Staatswillensbildung zu verstehen. Die abschließende Wirkung der Regelungen in Art. 71 ff. BV werde daher nicht ausgelöst.

[39] b) Im Gegensatz zu dezisiven direktdemokratischen Elementen hätten konsultative Volksbefragungen keine relevante Verschiebung im staatsorganisatorischen Gefüge zur Folge. Maßgeblich sei, dass das konsultative Referendum den Verfassungsorganen auch die Entscheidung gestatte, sich inhaltlich anders zu entscheiden. Die Gleichsetzung möglicher politischer Wirkungen mit einer rechtlichen Bindung überzeuge schon im Ansatz nicht. Anders als für den Bereich der Gesetzgebung vermöge exekutives Handeln keine dauerhafte Bindungswirkung gegenüber anderen Verfassungsorganen zu entfalten. Der Landtag werde in seinen verfassungsrechtlich radizierten Befugnissen nicht betroffen. Insbesondere führe das gewählte Regelungskonzept zu keiner Minderung seiner Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten, wie schon das Erfordernis eines Parlamentsbeschlusses vor der Durchführung einer Volksbefragung zeige. Unangetastet bleibe auch die Verantwortlichkeit des Ministerpräsidenten und der Staatsminister.

[40] c) Die Rechte der parlamentarischen Opposition würden nicht beeinträchtigt. Soweit Art. 16a BV die parlamentarische Opposition als grundlegenden Bestandteil der parlamentarischen Demokratie bezeichne, enthalte dies zwar ein Bekenntnis zum Stellenwert der Opposition; die Vorschrift begründe aber keine eigenen neuen Rechte. Der Opposition werde durch die Streitgegenständliche Regelung nichts vorenthalten, worauf sie von Verfassungs wegen einen Anspruch hätte. Aus Art. 16a BV könne nicht abgeleitet werden, dass jedes Mehrheitsrecht auch der Minderheit einzuräumen sei. Vielmehr sähe sich die Einführung entsprechender Initiativrechte ihrerseits z.B. im Hinblick auf die Mehrheitsregelung des Art. 23 BV durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Es bestehe zudem die Gefahr, dass die in Art. 5 BV angelegte Grundentscheidung für eine effektive gegenseitige Kontrolle einzelner Verfassungsorgane sowie die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie beeinträchtigt würden. Da eine

konsultative Volksbefragung nach Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG einen Beschluss von Landtag und Staatsregierung voraussetze, bestehe auch die Möglichkeit zur Artikulation oppositioneller Positionen im Rahmen der entsprechenden parlamentarischen Debatte.

[41] 2. Die Bayerische Staatsregierung (Antragsgegnerin zu 2 in beiden Verfahren) äußert Bedenken gegen die Zulässigkeit des Antrags der Antragstellerin zu I und hält beide Anträge für unbegründet.

[42] a) Zweifelhaft sei, ob der Antrag der Antragstellerin zu I im Zeitpunkt seiner Einreichung überhaupt zulässigerweise habe gestellt werden können. Zuvor hätten lediglich die erste Lesung, eine Sachverständigenanhörung und die Erstberatung im Verfassungsausschuss stattgefunden. In diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens stehe das Ergebnis der Beratungen möglicherweise noch nicht hinreichend fest, sodass noch kein geeigneter Gegenstand für ein verfassungsgerichtliches Verfahren vorliege.

[43] b) Das vom Landtag mittlerweile beschlossene Gesetz sei verfassungsgemäß.

[44] aa) Konsultative Volksabstimmungen seien auf einfachgesetzlicher Grundlage grundsätzlich zulässig. Die in Art. 88a LWG vorgesehene Volksbefragung sei keine verbindliche Entscheidung über die Ausübung der Staatsgewalt, denn das Ergebnis der Abstimmung binde die staatlichen Organe nicht; vielmehr lasse die Befragung die dem Landtag und der Staatsregierung nach der Verfassung zustehenden Befugnisse ausdrücklich unberührt. Der Ausschluss der rechtlichen Verbindlichkeit sei für die Frage einer möglicherweise erforderlichen Verfassungsänderung zentral. Da die verfassungsrechtlich zugewiesenen und repräsentativ-parlamentarisch legitimierten Befugnisse nicht verändert würden, werde auch ein aus dem Grundsatz der repräsentativ-parlamentarischen Ausgestaltung folgender Verfassungsvorbehalt nicht ausgelöst.

[45] Die Gleichsetzung der möglichen politischen Wirkung einer Volksbefragung mit der rechtlichen Bindungswirkung einer Volksentscheidung überzeuge nicht. Politischer Druck und politische Erwartungshaltungen seien durch politische Verantwortungen aufzufangen, wozu das Verfassungsrecht entsprechende Mechanismen, insbesondere Wahlen, etabliert habe. Auch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 22. Oktober 2012 über das Volksbegehren zur Abschaffung von Studienbeiträgen sei deutlich vom Grundsatz geprägt, dass für Fragen der unmittelbaren Beteiligung des Volkes an der Ausübung von Staatsgewalt maßgeblich sei, ob und inwieweit rechtliche Bindungen bestünden oder ausgelöst würden.

Danach komme es nicht darauf an, ob möglicherweise politisch-faktische Zwänge ausgelöst würden oder Erwartungen an künftiges Verhalten der Staatsorgane involviert sein könnten. Die einfachgesetzliche Einführung einer unverbindlichen Volksbefragung stehe auch nicht im Widerspruch zu den beiden Urteilen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1958 zu Volks- und Bürgerbefragungen über Atomwaffen. Diese Befragungen seien als verfassungswidrig verworfen worden, da sie die ausschließliche Zuständigkeit der Bundesorgane beeinträchtigt hätten.

[46] bb) Selbst wenn generelle Bedenken gegen die einfachgesetzliche Einführung der Volksbefragung blieben, könnten diese angesichts der konkreten Ausgestaltung sowie mit Rücksicht auf den landesverfassungsrechtlichen Kontext nicht aufrechterhalten werden.

[47] Den möglichen Bedenken in Hinsicht auf die Organe und das Verfahren der Gesetzgebung sowie insbesondere die Gesetzgebungsbefugnisse des Landtags werde dadurch umfassend Rechnung getragen, dass über die Gesetzgebung eine Volksbefragung nicht stattfinden dürfe. Der Ausschluss der Gesetzgebung sei so zu verstehen, dass er eine verfassungsrechtliche Kollision mit den abschließenden Regelungen in Art. 71 ff. BV ausschließe. Danach könnten Gesetzesvorlagen oder ihre Einbringung sowie Fragen, die sich auf die Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze bezögen, nicht Gegenstand einer Volksbefragung sein. Eine weiter gehende Auslegung des Ausschlusstatbestands in dem Sinn, dass darüber hinaus auch solche Gegenstände von einer Befragung ausgeschlossen sein sollten, die sich im Ergebnis auf die Gesetzgebung auswirken könnten, weil es zu ihrer späteren Umsetzung einer Änderung bestehender Gesetze (Vorrang des Gesetzes) oder einer Regelung durch Gesetz (Vorbehalt des Gesetzes) bedürfe, sei verfassungsrechtlich nicht zwingend. Gegebenenfalls könnten missbräuchliche Umgehungsstrategien als vom Ausschluss der Gesetzgebung erfasst angesehen werden. Eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend, dass der Ausschluss auch für Volksbefragungen gelte, die zwar nicht unmittelbar die Art. 71 ff. BV beträfen, die jedoch auf andere Art und Weise nach Inhalt und Umständen Grundlagen für die Gesetzgebung beschaffen sollten, sei in Betracht zu ziehen.

[48] Anders als für den Bereich der Gesetzgebung, in dem das Verfahren und die Willensbildung in Art. 70 ff. BV umfassend und detailliert geregelt würden, enthalte die Bayerische Verfassung für die Exekutive in Art. 54, 55 BV nur wenige Vorgaben, die zudem in erheblichen Teilen nur den Charakter von Grundsätzen hätten. Auch dies spreche dafür, dass die

Verfassung insoweit keinen ab- und ausschließenden Charakter habe. Ein Abgleich mit der strukturverwandten Rechtslage bei der kommunalen Bürgerbefragung lasse ebenfalls darauf schließen, dass die Volksbefragung ohne Änderung der Verfassung eingeführt werden könne.

[49] Weiter sei zu berücksichtigen, dass die Initiative zur Volksbefragung einem übereinstimmenden Beschluss von Parlament und Staatsregierung vorbehalten sei. Damit könne verhindert werden, dass ein möglicherweise bereits gebildeter organschaftlicher Wille des Landtags oder der Staatsregierung überspielt werde. Das Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie werde von der Bayerischen Verfassung in Kauf genommen. Aus Art. 88a LWG ergebe sich weder ein unzulässiger Eingriff in die gewaltenteilenden Regelungen der Verfassung noch eine sonst verfassungsrechtlich unzulässige Wegnahme oder Verlagerung von Befugnissen. Die Aufteilung der Zuständigkeiten und Befugnisse zwischen der Staatsregierung als Kollegialorgan sowie dem Ministerpräsidenten und den Ministern werde nicht auf verfassungsrechtlich relevante Weise verändert. Die parlamentarische Kontrolle der Staatsregierung bleibe gewahrt.

[50] cc) Die verfassungsrechtlich geschützten Rechte der parlamentarischen Opposition seien nicht verletzt.

[51] Wegen der Unverbindlichkeit der Volksbefragung sowie wegen des Ausschlusses der Gesetzgebung bleibe die parlamentarische Willensbildung mit sämtlichen vorhandenen Einflussmöglichkeiten der Opposition erhalten. Auch die weiteren parlamentarischen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der Oppositionsfractionen gegenüber der Regierung würden nicht geschmälert. Vielmehr biete die Befragung der Opposition im und außerhalb des Parlaments eine zusätzliche Möglichkeit für eine politische Auseinandersetzung mit der Mehrheit. Aus den Initiativrechten des Volkes im Bereich der Gesetzgebung könne nicht auf ein Initiativrecht der Opposition bei Volksbefragungen geschlossen werden. Weder aus dem Demokratieprinzip noch aus Art. 16a BV ergäben sich Rechte der Opposition, die über die parlamentarischen Kontrollrechte hinausgingen und auf Beteiligungen an exekutivem Verhalten ausgerichtet seien. Ein solches Initiativrecht sei seinerseits verfassungsrechtlich bedenklich, da das in Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 23 Abs. 1 BV festgelegte Mehrheitsprinzip und das in Art. 13 Abs. 2 BV verankerte Prinzip der strikten Gleichheit der Abgeordneten erheblich beeinträchtigt würden. Es bestünde die Gefahr, dass das Handeln von Regierung und Parlamentsmehrheit erschwert und die Funktionsfähigkeit der staatlichen Organe im Gewaltengefüge gestört würden.

IV.

[52] Der Bayerische Landtag hält die Anträge für unbegründet.

[53] Die Einführung einer Volksbefragung beinhalte den Gedanken, dass die Bürger ein größeres Mitspracherecht in Form einer möglichen Meinungsäußerung und „Empfehlung“ hätten, aber keine Bindungswirkung bestehe. Eine weitere eindeutige Wirkungsbeschränkung ergebe sich daraus, dass eine solche Volksbeteiligung nur aufgrund gemeinsamer Entscheidung von Staatsregierung und Landtag erfolgen könne und Gesetzesinitiativen auf diesem Weg nicht möglich seien. Die Gewaltenteilung mit den drei Säulen der demokratischen Grundordnung werde damit nicht berührt und schon gar nicht unterlaufen. Die Beteiligungs- und Kontrollbefugnisse der Opposition würden nicht eingeschränkt. Zur Demokratie gehöre, dass die Diskussion in vollem Umfang frei und gleichberechtigt stattfinde, die Entscheidung dann aber entsprechend der Mehrheit der Entscheider erfolge. Es könne nicht angehen, dass die Meinungsbildung der Mehrheit wegen der Regelung zum Minderheitenschutz der Opposition nicht mehr von Bedeutung wäre.

V.

[54] Die Anträge sind zulässig.

[55] 1. Sie haben Meinungsverschiedenheiten gemäß Art. 75 Abs. 3 BV, Art. 49 VfGHG zum Gegenstand.

[56] Nach Art. 75 Abs. 3 BV entscheidet der Verfassungsgerichtshof Meinungsverschiedenheiten darüber, ob durch ein Gesetz die Verfassung geändert wird oder ob ein Antrag auf unzulässige Verfassungsänderung vorliegt. Diese Voraussetzungen sind nach Art. 49 Abs. 1 VfGHG auch dann erfüllt, wenn die Meinungsverschiedenheit darüber besteht, ob durch ein Gesetz die Verfassung verletzt wird (VerfGH vom 12.8.1994 VerfGHE 47, 184/189; vom 19.10.1994 VerfGHE 47, 241/252; vom 17.9.1999 VerfGHE 52, 104/119). Die Meinungsverschiedenheit muss zwischen am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen oder Teilen davon entstanden und bereits im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens im Landtag erkennbar geworden sein (VerfGH vom 21.11.1986 VerfGHE 39, 96/136; VerfGHE 47, 184/189; 47, 241/252 f.; 52, 104/119 f.; vom 21.2.2002 VerfGHE 55, 28/35). Das ist hier der Fall.

[57] a) Der Gesetzentwurf zur Änderung des Landeswahlgesetzes wurde von der Staatsregierung am 29. April 2014 im Landtag eingebracht. In der Plenarsitzung am 11. Februar 2015 wurde das Gesetz vom Landtag mit den Stimmen der Abgeordneten der CSU-Fraktion gegen die Stimmen der Abgeordneten aller Oppositionsfraktionen beschlossen (vgl. LT-Drs. 17/5145 S. 2924 mit Anlage 1). Abgeordnete der Antragstellerinnen vertraten im Gesetzgebungsverfahren die Auffassung, die im Entwurf enthaltene Regelung zur Einführung von Volksbefragungen sei verfassungswidrig.

[58] So führte die der Antragstellerin zu I angehörende Abgeordnete Schulze in den Beratungen des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen am 16. Oktober 2014 (Protokoll S. 21, 37 f.) und am 13. November 2014 (Protokoll S. 6) u.a. aus, eine einfachgesetzliche Regelung sei nicht ausreichend, da die Volksbefragung in die Grundarchitektur der Demokratie eingreife; die verfassungsrechtliche Stellung des Landtags und der Wahlakt würden strukturell geschwächt, eine Machtverschiebung zugunsten der Staatsregierung bewirkt und unzulässig in die Rechte der Opposition gemäß Art. 16a BV eingriffen. Ausweislich des Plenarprotokolls (17/37 S. 2916) brachte die Abgeordnete auch anlässlich der abschließenden Beratung in der Plenarsitzung am 11. Februar 2015 verfassungsrechtliche Bedenken zum Ausdruck.

[59] Für die Antragstellerin zu II machte der Vorsitzende des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen, der Abgeordnete Schindler sowohl in der Ausschusssitzung am 13. November 2014 (Protokoll S. 17) als auch in der Plenarsitzung am 11. Februar 2015 (Plenarprotokoll 17/37 S. 2911 f.) geltend, der Gesetzentwurf der Staatsregierung verstoße gegen die Bayerische Verfassung, weil er das Machtgefüge zugunsten der Staatsregierung und zulasten des gesamten Landtags verschiebe; insbesondere missachte der Entwurf die Rechte der Minderheit gemäß Art. 16a BV.

[60] b) Die Antragstellerinnen haben als Fraktionen und damit als Teile des Landtags gemäß Art. 49 Abs. 2 Satz 1 VfGGH am Gesetzgebungsverfahren zur Einführung der Volksbefragung mitgewirkt. Sie können die bereits auf Parlamentsebene von ihren Mitgliedern geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken im Verfahren nach Art. 75 Abs. 3 BV weiterverfolgen (VerfGH vom 27.7.1972 VerfGHE 25, 97/107 f.; VerfGHE 39, 96/136; 47, 184/189; 47, 241/252). Als Antragsgegnerin in beiden Verfahren wurde zum einen zulässigerweise die Mehrheitsfraktion im Landtag benannt, mit deren Stimmen die Neuregelung verabschiedet wurde (vgl. Art. 49 Abs. 2 Satz 3 VfGGH; VerfGHE 47, 241/253; 55, 28/35). Antragsgegnerin

kann zum anderen die von den Antragstellerinnen ebenfalls angeführte Staatsregierung sein, da der Ministerpräsident in ihrem Namen den Gesetzentwurf im Landtag eingebracht und damit das Gesetzgebungsvorhaben gemäß Art. 71 BV initiiert hat (vgl. *Möstl* in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 75 Rn. 12).

[61] 2. Im Hinblick auf den Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung durch die Antragstellerin zu I bestehen keine Zulässigkeitsbedenken.

[62] Grundsätzlich ist es nicht erheblich, wann eine Meinungsverschiedenheit an den Verfassungsgerichtshof herangetragen wird (VerfGH vom 2.12.1949 VerfGHE 2, 181/199; VerfGHE 47, 241/254). Nach herrschender Meinung kann ein Antrag gemäß Art. 75 Abs. 3 BV bereits vor Beschlussfassung, Ausfertigung und Veröffentlichung des Gesetzes beim Verfassungsgerichtshof eingereicht werden (VerfGH vom 21.12.1951 VerfGHE 4, 251/268; *Möstl* in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 75 Rn. 14; *Brechmann* in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 75 Rn. 20; *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 23 Rn. 48, 51; vgl. auch BVerfG vom 7.3.1953 BVerfGE 2, 143/175 ff.). Andererseits steht der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens der Stellung eines Antrags auf Entscheidung einer Meinungsverschiedenheit nicht entgegen (VerfGH vom 18.8.1966 VerfGHE 19, 64; vom 30.5.1968 VerfGHE 21, 110/116; *Möstl*, a.a.O., Art. 75 Rn. 14; *Brechmann*, a.a.O., Art. 75 Rn. 23). Da eine Frist nicht vorgesehen ist, kann selbst eine Antragstellung nach Ablauf der Legislaturperiode zulässig sein; allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung können sich zeitliche Grenzen ergeben (VerfGHE 47, 241/253 f.).

[63] Im Verfahren Vf. 15-VIII-14 hat die Antragstellerin zu I ihren Antrag am 24. November 2014 eingereicht, somit nach der ersten Lesung des Gesetzentwurfs im Landtagsplenum (7. Mai 2014) und der Sachverständigenanhörung (16. Oktober 2014) sowie der Erstberatung im federführenden Ausschuss (13. November 2014), aber noch vor der Endberatung in diesem Ausschuss (5. Februar 2015) und der abschließenden Zweiten Lesung im Landtagsplenum (11. Februar 2015). Die vom Bevollmächtigten der Bayerischen Staatsregierung aufgeworfene Frage, ob im Zeitpunkt der Einreichung des Antrags bereits ein für eine verfassungsgerichtliche Überprüfung hinreichend konkretes Beratungsergebnis im Gesetzgebungsverfahren vorlag, bedarf keiner Vertiefung. Denn es genügt, dass die Antragsberechtigung im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs gegeben ist (VerfGHE 2, 181/200). Dies ist im Hinblick auf das zwischenzeitlich abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren zweifellos der Fall.

[64] Zwar wurde aus dem Kreis der Verfahrensbeteiligten angeregt, der Verfassungsgerichtshof möge dessen ungeachtet für die künftige Praxis eine „verbindliche Aussage“ darüber treffen, ab welchem Zeitpunkt ein Antrag auf verfassungsgerichtliche Kontrolle im Verfahren nach Art. 75 Abs. 3 BV gestellt werden darf. Hiervon wird jedoch abgesehen, da eine abschließende Beurteilung nur anhand der Gesamtumstände des jeweiligen Einzelfalls möglich ist und im vorliegenden Verfahren ohnehin keine für künftige Meinungsverschiedenheiten verbindlichen Einschätzungen vorgenommen werden können.

VI.

[65] Die Anträge sind begründet; Art. 88a LWG in der Fassung des § 1 Nr. 7 des Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes vom 23. Februar 2015 (GVBl S. 18) ist mit der Bayerischen Verfassung nicht vereinbar.

[66] 1. Vor einer Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm ist diese auszulegen und ihr einfachrechtlicher Anwendungs- und Wirkungsbereich zu ermitteln. Erst nach der Feststellung des konkreten Inhalts der Norm und ihrer systematischen Einordnung kann beurteilt werden, ob die angegriffene Regelung mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist oder nicht (VerfGH vom 30.1.2006 VerfGHE 59, 23/24 m.w.N.). Für die Auslegung einer Rechtsvorschrift maßgebend ist der in ihr zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Normgebers, wie er sich aus ihrem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang ergibt. Mittel dazu bilden die grammatikalische, die systematische, die teleologische und schließlich die historische Auslegung, wobei sich diese Methoden nicht gegenseitig ausschließen, sondern ergänzen (VerfGH vom 27.7.2011 VerfGHE 64, 124/134 m.w.N.).

[67] a) Art. 88a Abs. 1 LWG:

[68] Im Hinblick auf Art. 88a Abs. 1 LWG ist insbesondere klärungsbedürftig, auf welche Gegenstände sich eine Volksbefragung beziehen kann. Nach Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG wird über Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung eine Volksbefragung durchgeführt, wenn Landtag und Staatsregierung dies übereinstimmend beschließen. Über die Gesetzgebung findet gemäß Art. 88a Abs. 1 Satz 2 LWG keine Volksbefragung statt.

[69] aa) Unter den Begriff „Vorhaben des Staates“ fallen alle Angelegenheiten, die auf ein staatliches (Regierungs-)Handeln gerichtet sind (LT-

Drs. 17/1745 S. 5). Der Gesetzgeber stellt damit einen Bezug zum Aufgabenspektrum der Staatsregierung her (vgl. LT-Drs. 17/1745 S. 4), die nach Art. 43 Abs. 1 BV die oberste leitende und vollziehende Behörde ist und damit die oberste exekutive Gewalt im Staat ausübt. Die Differenzierung zwischen „leitender“ und „vollziehender“ Behörde verdeutlicht, dass die Staatsregierung neben ihrer Funktion im Rahmen der gesetzesausführenden Verwaltung auch die Aufgabe der Staatsleitung (Gubernative) wahrnimmt (vgl. VerfGH vom 6.6.2011 VerfGHE 64, 70/84 f.). Hierunter ist die Gestaltung des Staatsganzen zu verstehen, die sich vor allem durch das Erfordernis neuer Weichenstellungen und damit verbundener schöpferischer Entscheidungen vom administrativen Gesetzesvollzug unterscheidet (*Lindner* in *Lindner/Möstl/Wolff*, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 43 Rn. 4; *Brechmann* in *Meder/Brechmann*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 43 Rn. 1).

[70] Die auf landesrechtlicher Regelung beruhenden Volksbefragungen müssen sich – wie auch das Regierungshandeln – im Rahmen der Landeskompetenz halten (*Martini*, DÖV 2015, 981/985). Dies ergibt sich aus der grundgesetzlichen Ordnung, ohne dass es hierzu einer ausdrücklichen Regelung bedarf (vgl. LT-Drs. 17/1745 S. 4).

[71] Abzugrenzen sind die Volksbefragungen von der verfassungsrechtlich in Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BV verankerten kommunalen Bürgerbeteiligung (*Möstl*, BayVBl 2015, 217/222 f.). Die in Art. 18a GO und Art. 12a LKrO näher ausgestaltete Bürgerbeteiligung umfasst Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden und Landkreise, bezieht sich also nicht auf Vorhaben des „Staates“.

[72] bb) Bei der erforderlichen „landesweiten Bedeutung“ der Vorhaben, die nach Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG Gegenstand einer Volksbefragung sein können, handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der sich mit den üblichen juristischen Methoden auslegen lässt. Anhaltspunkte hierfür liefert u.a. die Gesetzesbegründung, die in diesem Zusammenhang insbesondere Vorhaben zur Herstellung und Sicherung einer für Bayern insgesamt relevanten Infrastruktur nennt (LT-Drs. 17/1745 S. 5). Bedenken unter dem Gesichtspunkt des aus dem Rechtsstaatsgebot (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) folgenden Erfordernisses der Normenbestimmtheit sind daher nicht ersichtlich (vgl. VerfGH vom 28.3.2003 VerfGHE 56, 28/45; VerfGHE 64, 124/134).

[73] cc) Im Hinblick darauf, dass vor allem Volksbefragungen zu Infrastrukturprojekten ermöglicht werden sollen (LT-Drs. 17/1745 S. 5), stellt

sich die Frage nach dem Verhältnis des Art. 88a LWG zu den Vorschriften, die jeweils für die Beurteilung des konkreten Vorhabens in formeller und materieller Hinsicht maßgeblich sind (*Martini*, DÖV 2015, 981/985; *Möstl*, BayVBl 2015, 217/222).

[74] (1) Solche Regelungen können sowohl in Bundes- als auch in Landesgesetzen enthalten sein. In formeller Hinsicht sind insoweit vor allem die Vorgaben verwaltungsrechtlicher Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren von Bedeutung. Materiell-rechtlich kommt eine Vielzahl gesetzlicher Normierungen in Betracht, die der zuständigen Behörde beim Gesetzesvollzug teilweise einen weiten Ermessensspielraum gewähren, bis hin zu strikten Bindungen, die keine oder kaum Gestaltungsspielräume eröffnen. Eine Volksbefragung kann – auch wenn ihr Ergebnis nicht verbindlich ist – in diese Entscheidungsprozesse sowohl formell als auch inhaltlich eingreifen oder sie zumindest beeinflussen. Hierdurch können zudem grundrechtlich geschützte Positionen der in den jeweiligen Verwaltungsverfahren Betroffenen tangiert sein.

[75] Ob sich im Einzelfall Diskrepanzen zwischen dem Inhalt der Fragestellung und den für das Vorhaben einschlägigen gesetzlichen Normen ergeben können, wird maßgeblich von der konkreten Formulierung der dem Volk unterbreiteten Frage abhängen und ließe sich gegebenenfalls nur anhand einer Gesamtschau der jeweiligen Umstände beurteilen. Es ist nicht erkennbar, dass Art. 88a LWG strukturell die Möglichkeit eröffnen würde, vorhandene gesetzliche Normen mittels der Durchführung von Volksbefragungen zu relativieren oder infrage zu stellen. Zwar ist dem Wortlaut des Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG nicht zu entnehmen, dass in Bezug auf Infrastrukturprojekte das „Ob“ und das „Wie“ eines Vorhabens nur insoweit zur Abstimmung gestellt werden dürfte, als dem Freistaat Bayern eine freie, (auch bundes-)gesetzlich nicht gebundene Entscheidung eröffnet ist. Die Auslegung des Art. 88a LWG nach seinem Sinn und Zweck legt jedoch entsprechende Einschränkungen nahe (vgl. *Schwarz*, Niederschrift über die Expertenanhörung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags vom 16. Oktober 2014 S. 26; *Lindner*, a.a.O., S. 96; *Thum*, BayVBl 2015, 224/225, 228). Damit ist nicht ausgeschlossen, dass sich im Einzelfall unter dem Gesichtspunkt des Vorrangs der (Bundes-)Gesetze (vgl. Art. 31 GG, Art. 55 Nr. 1 BV) Bedenken gegen die Zulässigkeit einer Volksbefragung ergeben können.

[76] (2) Offenbleibt in diesem Zusammenhang, ob und inwieweit die Durchführung unzulässiger Volksbefragungen verhindert werden soll; eine dem Verfahren bei der Zulassung von Volksbegehren (vgl. Art. 67 BV,

Art. 64 LWG) entsprechende (Vorab-)Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof ist nicht vorgesehen (*Haußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 87). Es kommt daher allenfalls die Einleitung eines Organstreitverfahrens nach Art. 64 BV in Betracht, wenn etwa eine Minderheit im Bayerischen Landtag als in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil eines obersten Staatsorgans geltend macht, ihre verfassungsmäßigen Rechte würden durch die (bevorstehende) Durchführung einer Volksbefragung verletzt (*Thum*, BayVBl 2015, 224/231; *Lindner*, Niederschrift über die Expertenanhörung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags vom 16. Oktober 2014, S. 23; vgl. auch *Grzeszick*, a.a.O., S. 25; *Schwarz*, a.a.O., S. 26; *Heußner*, a.a.O., S. 27).

[77] dd) Auslegungsbedürftig ist auch Art. 88a Abs. 1 Satz 2 LWG, wonach über die Gesetzgebung keine Volksbefragung stattfindet.

[78] (1) Die ausdrückliche Herausnahme der Gesetzgebung als Gegenstand der Volksbefragung betrifft Gesetze, Gesetzesvorlagen und ihre Einbringung sowie sämtliche Akte der Haushaltsgesetzgebung (LT-Drs. 17/1745 S. 4). Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Beteiligung des Volkes an der Landesgesetzgebung abschließend in Art. 7 Abs. 2, Art. 71, 72 Abs. 1, Art. 73, 74, 75 Abs. 2 Satz 2 BV geregelt ist. Der Verfassungsgerichtshof hat hierzu – worauf in der Gesetzesbegründung Bezug genommen wird (LT-Drs. 17/1745 S. 5) – entschieden, dass es ohne Änderung der Bayerischen Verfassung nicht zulässig ist, neben dem Volksbegehren eine weitere Form eines dem Volk zustehenden Gesetzesinitiativrechts zu schaffen (VerfGH vom 14.11.1994 VerfGHE 47, 265 ff.).

[79] (2) Demgegenüber ist der angegriffenen Norm nicht ohne Weiteres zu entnehmen, ob eine Volksbefragung zulässig sein soll, die eine bestimmte Thematik lediglich allgemein aufgreift und unmittelbar weder ein Gesetz noch eine Gesetzesvorlage zum Gegenstand hat, deren Abstimmungsergebnis sich jedoch nur mithilfe einer gesetzlichen Regelung realisieren ließe. Dann bezieht sich zwar die konkrete Abstimmung nicht auf die Gesetzgebung; gleichwohl wäre für eine spätere Umsetzung der Erlass eines Gesetzes unabdingbar. Zu dieser Frage finden sich sowohl in der Niederschrift über die Expertenanhörung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags vom 16. Oktober

7 So tatsächlich im Original. *Recte* „Heußner“.

2014 als auch in der Literatur unterschiedliche Auffassungen (vgl. *Thum*, BayVBl 2015, 224/227). Teilweise wird der Begriff der Gesetzgebung in Art. 88a Abs. 1 Satz 2 LWG eng im Sinn des Gesetzgebungsverfahrens interpretiert und betont, dass nur formale Gesetzesinitiativen und -vorlagen von der Volksbefragung ausgenommen seien (*Lindner*, Protokoll der Expertenanhörung, S. 14, 18 f.; *Schwarz*, a.a.O., S. 104; *Haußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 48). Die Gegenmeinung geht von einem weiten Verständnis aus und bezieht die Ausschlussklausel auch auf die Fälle, in denen eine Umsetzung zwingend zu Gesetzesänderungen führen müsste (*Grzeszick*, Protokoll der Expertenanhörung, S. 15, 20; *Möstl*, BayVBl 2015, 217/ 222).

[80] b) Art. 88a Abs. 2 LWG:

[81] In Art. 88a Abs. 2 LWG wird eine Reihe von Bestimmungen über die Durchführung von Volksentscheiden für entsprechend anwendbar erklärt.

[82] Mit der Bezugnahme auf Art. 75 Abs. 1 LWG wird geregelt, dass die Staatsregierung den Tag und den Gegenstand der Volksbefragung bekannt zu machen hat. Neben der Bekanntmachung der Fragestellung können danach zu ihrer Erläuterung auch weitere Informationen über das Vorhaben des Staates, zu dem das Volk befragt werden soll, gegeben werden (LT-Drs. 17/1745 S. 5). Für die Gestaltung der Stimmzettel und die Stimmabgabe finden Art. 76 Abs. 1 Sätze 1 und 2 sowie Art. 77 Sätze 1 und 2 LWG, für die Feststellung des Abstimmungsergebnisses findet Art. 78 LWG entsprechende Anwendung.

[83] Für die (nachträgliche) Prüfung der Volksbefragung gilt die bei Volksentscheiden vorgesehene Regelung in Art. 80 LWG entsprechend. Diese Überprüfung obliegt – wie auch bei der Wahlprüfung (Art. 51 bis 55 LWG) – zunächst dem Landtag. Gegen dessen Beschluss kann gemäß Art. 80 Abs. 2 LWG i.V.m. Art. 48 Abs. 2 bis 5 VfGGH die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt werden. Die Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs in diesem (nachträglichen) Verfahren dürfte sich auch darauf erstrecken, ob der Volksbefragung ein zulässiger Gegenstand zugrunde lag.

[84] c) Art. 88a Abs. 3 LWG:

[85] Nach Art. 88a Abs. 3 LWG lässt das Ergebnis einer Volksbefragung die dem Landtag und der Staatsregierung nach der Verfassung zuste-

henden Befugnisse unberührt. Hieraus ergibt sich, dass Volksbefragungen nicht auf die Herbeiführung einer rechtlich verbindlichen Entscheidung gerichtet sind (LT-Drs. 17/1745 S. 4). Es handelt sich vielmehr um konsultative Befragungen, die die Richtung des Volkswillens aufzeigen sollen, ohne den Handlungsspielraum des Landtags und der Staatsregierung rechtlich einzuengen (*Martini*, DÖV 2015, 981/983; *Thum*, BayVBl 2015, 224/225).

[86] d) Die sich im Hinblick auf den Anwendungsbereich des Art. 88a LWG ergebenden Probleme und Fragen (oben a) cc] und dd]) bedürfen keiner weiteren Vertiefung. Denn die angegriffene Regelung ist unabhängig von einer abschließenden Bewertung dieser Gesichtspunkte auch dann mit der Bayerischen Verfassung unvereinbar, wenn ihre Reichweite jeweils eng ausgelegt wird.

[87] 2. Art. 88a LWG ist mit Art. 7 Abs. 2 BV unvereinbar, wonach der Staatsbürger seine Rechte durch Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden ausübt. Diese Verfassungsnorm präzisiert im Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 2 und Art. 4 BV die Mitwirkungsrechte des Staatsbürgers und ist ein wesentlicher Bestandteil der staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen, die die zentrale Frage der Staatswillensbildung regeln. Ihr kommt Grundrechtscharakter zu, denn sie räumt dem einzelnen Staatsbürger das für ein demokratisches Staatswesen unerlässliche Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt ein (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 4.10.1974 VerfGHE 27, 139/142; vom 29.8.1997 VerfGHE 50, 181/196, 198; vom 25.5.2007 VerfGHE 60, 131/148; vom 12.6.2013 VerfGHE 66, 70/87).

[88] Die Bayerische Verfassung gibt als Staatsform die repräsentative Demokratie vor, die in bestimmten Bereichen durch plebiszitäre Elemente ergänzt wird (a). Volksbefragungen sind Teil der Staatswillensbildung (b). Die Formen der Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung sind in Art. 7 Abs. 2 BV dem Grundsatz nach abschließend aufgeführt; ohne Änderung der Verfassung können neue plebiszitäre Elemente nicht eingeführt werden (c). Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Nichtigerklärung ist Art. 88a LWG (d).

[89] a) Die Bayerische Verfassung gibt als Staatsform die repräsentative Demokratie vor, die in bestimmten Bereichen durch plebiszitäre Elemente ergänzt wird.

[90] aa) Zu den elementaren Grundsätzen, auf die sich die Bayerische Verfassung stützt, gehört das Prinzip der Demokratie (Art. 2 Abs. 1, Art. 4

BV; VerfGH vom 15.12.1976 VerfGHE 29, 244/264). Die Bayerische Verfassung setzt damit eine Staatsform voraus, die durch die freie Selbstbestimmung aller Bürger geprägt ist. Das Wesen einer Demokratie liegt darin, dass die staatliche Herrschaft durch das Volk legitimiert ist; der Träger der Staatsgewalt ist das Volk (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BV). Hieraus folgt jedoch 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 Mütter und Väter der Bayerischen Verfassung haben sich daher – dem Vorbild westlicher Demokratien folgend – im Jahr 1946 für eine der grundsätzlichen Konzeption nach repräsentative Demokratie entschieden (vgl. hierzu Mitberichterstatte Dr. Dehler in Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. II, S. 416), in 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 BV). Das Parlament bezieht seine demokratische Legitimation durch die periodisch wiederkehrenden Wahlen (VerfGH vom 19.1.1994 VerfGHE 47, 1/13; vom 31.3.2000 VerfGHE 53, 42/61).

[91] bb) Der in der Bayerischen Verfassung angelegte Grundsatz der repräsentativen Demokratie wird ergänzt durch plebiszitäre Elemente (VerfGHE 29, 244/264 f.; 50, 181/204; vgl. auch Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. I, S. 166 ff. und 171 ff., Bd. II, S. 416 f.). Während die demokratische Ordnung des Grundgesetzes – trotz Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, wonach die Staatsgewalt vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird – strikt repräsentativ ausgestaltet ist, also – abgesehen von den in Art. 29 und 118 GG vorgeschriebenen Abstimmungen bei einer Neugliederung des Bundesgebiets – keine unmittelbare Beteiligung des Volkes an der politischen Willensbildung auf Bundesebene vorsieht, bringt die Bayerische Verfassung der unmittelbaren Demokratie eine hohe Wertschätzung entgegen (VerfGHE 52, 104/126; 60, 131/145).

[92] Das Nebeneinander von mittelbarer und unmittelbarer Demokratie kommt in der Bayerischen Verfassung – über den bereits erwähnten Art. 4 BV hinaus – an weiteren Stellen zum Ausdruck (vgl. *Huber*, Einsichten

und Perspektiven 2/13, S. 20 f.). Gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BV tut das Volk seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen kund. Neben die Wahl als Entscheidung über die Zusammensetzung des Bayerischen Landtags als Repräsentativorgan tritt die Abstimmung als unmittelbare politische Entscheidung des Volkes. Art. 5 Abs. 1 BV weist die gesetzgebende Gewalt ausschließlich dem Volk und der Volksvertretung zu. Das in Art. 7 Abs. 2 BV verankerte Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt (VerfGHE 27, 139/142; 50, 181/196, 198; 60, 131/148; 66, 70/87) bestimmt, dass der Staatsbürger seine Rechte durch Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden ausübt. Während Bürgerbegehren und Bürgerentscheide die Willensbildung auf der Ebene der Gemeinden und Landkreise betreffen (vgl. Art. 18a GO, Art. 12a LKrO), sind mit Volksbegehren und Volksentscheiden die direkten Mitwirkungsmöglichkeiten auf Landesebene angesprochen.

[93] Dabei ist in der Regel ein erfolgreiches Volksbegehren, das von einer hinreichenden Zahl an Unterstützern getragen wird, Voraussetzung dafür, dass es zu einem Volksentscheid kommt. Dies gilt zum einen für die durch das Volk initiierte Abberufung des Landtags. Gemäß Art. 18 Abs. 3 BV, der freilich bisher in der Praxis nicht angewandt wurde, kann der Landtag auf Antrag von einer Million wahlberechtigter Staatsbürger durch Volksentscheid abberufen werden. Einen wesentlich bedeutsameren Anwendungsfall stellt zum anderen die Volksgesetzgebung dar. Die Gesetzesvorlagen werden nach Art. 71 BV vom Ministerpräsidenten namens der Staatsregierung, aus der Mitte des Landtags oder vom Volk (Volksbegehren) eingebracht. Gemäß Art. 72 Abs. 1 BV werden die Gesetze vom Landtag oder vom Volk (Volksentscheid) beschlossen. Ein aus dem Volk heraus initiiertes Gesetzentwurf kann auf eine Änderung sowohl des einfachen Rechts als auch der Verfassung selbst gerichtet sein (VerfGHE 52, 104/125 ff.). Nähere Regelungen u. a. zu den erforderlichen Unterstützertunterschriften eines Volksbegehrens und zur Durchführung des Volksentscheids enthält Art. 74 BV. Schließlich sieht die Bayerische Verfassung noch einen Fall des Volksentscheids vor, dem kein Volksbegehren vorausgeht; Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung müssen dem Volk nach Art. 75 Abs. 2 BV zur Entscheidung vorgelegt werden.

[94] b) Die Durchführung einer Volksbefragung nach Art. 88a LWG stellt einen Akt der Staatswillensbildung dar.

[95] aa) Sie ist abzugrenzen von einer demoskopischen Erhebung. Wie die Meinungsumfrage zielt auch die Volksbefragung auf die Ermittlung ei-

nes Stimmungsbildes in der Wahlbevölkerung. Beiden Instituten ist gemeinsam, dass ihr jeweiliges Ergebnis in keiner Hinsicht rechtsverbindliche Wirkungen entfaltet. Gleichwohl kann die Volksbefragung nicht als bloßes Mittel zur Meinungsforschung eingeordnet werden. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass es sich bei einer Meinungsumfrage um eine nichtamtliche, auf eine bestimmte Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern beschränkte repräsentative Erhebung einer privaten Einrichtung im gesellschaftlich-politischen Bereich handelt, auch wenn diese für eine öffentliche Stelle, wie beispielsweise die Staatsregierung, tätig wird (vgl. zu sog. Resonanzstudien VerfGH vom 6.6.2011 VerfGHE 64, 70/83 ff.). Es wird lediglich die Meinung „erforscht“; eine Gewähr dafür, dass das Ergebnis dem tatsächlichen Willen der Staatsbürger entspricht, ist nicht gegeben. Demgegenüber steht bei einer Volksbefragung der amtliche Charakter im Vordergrund (*Martini*, DÖV 2015, 981/982; *Bugiel*, Volkswille und repräsentative Entscheidung, 1991, S. 415 f.; vgl. auch BVerfG vom 30.7.1958 BVerfGE 8, 104/112 ff.). Sie ist ein nach gesetzlichen Vorgaben organisierter Urnengang, bei dem alle wahlberechtigten Staatsbürgerinnen und -bürger zur Abstimmung aufgerufen sind, und mündet in ein amtliches Endergebnis. Auf ihre Durchführung finden gemäß Art. 88a Abs. 2 LWG die für Volksentscheide geltenden Regelungen der Art. 75 Abs. 1, Art. 76 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Art. 77 Sätze 1 und 2, Art. 78 und 80 LWG entsprechende Anwendung.

[96] bb) Nach der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 14/1745 S. 4) können Volksbefragungen bei umstrittenen Fragen anders als bloße Demoskopie befriedend wirken und damit den Zusammenhalt in der Gesellschaft fördern; zugleich wird anerkannt, dass das Ergebnis einer Volksbefragung über ein Vorhaben in weit stärkerem Maß als bloße demoskopische Umfragen Bedeutung für die weiteren Entscheidungen über das Vorhaben sowie für seine Rechtfertigung und seine Akzeptanz haben kann. Damit stellt die Teilnahme an einer Volksbefragung auch nach der in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommenden Einschätzung des Gesetzgebers einen Faktor im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung zu einer bestimmten Sachfrage dar, der sich nicht in einer allgemeinen gesellschaftspolitischen Äußerung erschöpft. In der Gesetzesbegründung wird gleichwohl davon ausgegangen, dass Volksbefragungen trotz ihrer politisch faktischen Bedeutung für die Staatsleitung nicht zu den Akten der Staatswillensbildung gehören.

[97] Dieser rechtlichen Einordnung kann nicht gefolgt werden. In zwei Entscheidungen vom 30. Juli 1958 zu Volksbefragungen auf Länder- und

Gemeindeebene über die atomare Bewaffnung der Bundeswehr hat bereits das Bundesverfassungsgericht die Auffassung vertreten, die Teilnahme an konsultativen Volksbefragungen sei als Mitwirkung an der Staatswillensbildung und damit als Teilhabe an der Staatsgewalt zu qualifizieren (BVerfGE 8, 104 ff. und 122 ff.). Es hat hierzu u. a. ausgeführt (BVerfGE 8, 104/114 f.):

In diesem Zusammenhang ist entscheidend, ... dass [sic] die wahlberechtigten Bürger, also das Staatsvolk, sich genauso wie bei Volksabstimmungen, Volksbegehren und Volksentscheiden äußern sollen. Der Aktivbürger soll in derselben Weise und nach denselben Regeln wie bei Wahlen zum Parlament und bei Volksabstimmungen von seinem Stimmrecht Gebrauch machen. Seine Betätigung soll sich unter demselben Schutz vollziehen, den die Rechtsordnung für Wahlen und Abstimmungen des Volkes geschaffen hat: Die Stimmabgabe erfolgt geheim; Die angegriffenen Gesetze schaffen also die Rechtsgrundlage für eine Betätigung des Bürgers im status activus, für eine Teilnahme des Bürgers als Glied des Staatsvolkes bei der Ausübung von Staatsgewalt; nach den Gesetzen soll das Volk als Verfassungsorgan des demokratischen Staates an der Bildung des Staatswillens teilhaben. Dass [sic] es daran nicht in einer rechtsverbindlich ‚entscheidenden‘ Weise teilhat, spricht nicht gegen die dargelegte Qualifikation der Volksbefragung. Verfassungsorgane handeln organ-schaftlich, d.h. sie üben Staatsgewalt aus, nicht nur wenn sie rechtsverbindlich Akte setzen, sondern auch, wenn sie von Befugnissen Gebrauch machen, die nicht unmittelbar verbindliche Wirkungen hervorrufen: ...

[98] Zwar hat sich das Bundesverfassungsgericht nicht zur Frage geäußert, ob konsultative Volksbefragungen einer Regelung in der Verfassung bedürfen und ob sie im Widerspruch zur repräsentativen Ausprägung der demokratischen Ordnung im Grundgesetz stehen (BVerfGE 8, 104/121 f.). Es hat die damals verfahrensgegenständlichen Volksbefragungsgesetze von Hamburg und Bremen für unvereinbar mit dem Grundgesetz und nichtig erklärt, weil sie der Kompetenzordnung des Grundgesetzes widersprachen. Als Vorfrage war jedoch die rechtliche Qualität solcher Volksbefragungen zu klären. Diese Frage wurde eindeutig und überzeugend beantwortet. Auch rechtlich unverbindliche konsultative Volksbefragungen eröffnen danach dem Staatsvolk eine aktive Mitwirkung an der Staatswillensbildung (so auch *Heußner/Pautsch*, NJW 2015, 1225/1227; *Martini*, DÖV 2015, 981/982; *Mörtl*, BayVBl 2015, 217/220; *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, 1987, S. 118, 128; *Maurer*, Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie, 1996, S. 4; *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, S. 178 ff.; a.A. *Thum*, BayVBl 2015, 224/225; *Schwarz*, Protokoll der Expertenanhörung, S. 17, der von einem „Beitrag zur Staatswillensbildung“ spricht).

[99] c) Die Formen der Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung sind in Art. 7 Abs. 2 BV dem Grundsatz nach abschließend aufgeführt; ohne Änderung der Verfassung können neue plebiszitäre Elemente nicht eingeführt werden.

[100] aa) Die Stimmen in der Literatur, die der Ansicht sind, die verfahrensgegenständlichen konsultativen Volksbefragungen bedürften einer Verankerung in der Bayerischen Verfassung, stützen diese Einschätzung teilweise auf den Grundsatz des Vorbehalts der Verfassung (*Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1/3; *dies.* NJW 2015, 1225/1226 f.; *Möstl*, BayVBl 2015, 217/219 f.; vgl. auch *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 123 ff.). Dies setzt ein in der Bayerischen Verfassung enthaltenes Postulat voraus, das besagt, dass bestimmte Gegenstände nicht durch den einfachen Gesetzgeber geregelt werden dürfen, sondern dem Verfassungsgeber im speziellen Verfahren der Verfassungsänderung vorbehalten bleiben müssen (vgl. *Kingreen* in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 263 Rn. 40). Da ein spezieller Vorbehalt der Bayerischen Verfassung insoweit nicht besteht, käme nur ein allgemeiner, nicht ausdrücklich im Text niedergelegter Verfassungsvorbehalt in Betracht. Ob von einem solchen generellen Prinzip auszugehen ist und welche Materien es gegebenenfalls umfasst (vgl. *Kingreen*, a.a.O., § 263 Rn. 41 ff.), kann hier jedoch dahingestellt bleiben. Letztlich ist entscheidend, ob die Einführung konsultativer Volksbefragungen im Bereich der Exekutive mit dem Wortlaut einzelner tangierter Verfassungsnormen und der bestehenden Systematik der Bayerischen Verfassung, aus der Umkehrschlüsse abgeleitet werden können, vereinbar ist. Dieser Maßstab folgt aber nicht aus einem Vorbehalt der Verfassung, sondern betrifft den Grundsatz des Vorrangs der Verfassung (vgl. *Kingreen*, a.a.O., § 263 Rn. 49).

[101] bb) Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BV bietet keine Grundlage für die einfachgesetzliche Einführung der verfahrensgegenständlichen konsultativen Volksbefragungen. Zwar sieht diese Vorschrift Abstimmungen als Element der Willensbildung des Volkes vor, ohne eine nähere Präzisierung oder eine Einschränkung auf bestimmte Bereiche vorzunehmen. Es handelt sich dabei aber, wie bereits dargelegt (vgl. oben a) bb)], nur um eine Norm in einer Reihe von Regelungen der Bayerischen Verfassung, die sich mit der plebiszitären Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger befassen. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BV kann daher nicht isoliert betrachtet werden (*Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1/4). Zudem spricht der verwendete Begriff „Abstimmungen“ – im Gegensatz zu den konsultativen „Befragun-

gen“ – dafür, dass Plebiszite mit verbindlichen Ergebnissen gemeint sind (vgl. *Maurer*, Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie, 1996, S. 4; *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, S. 176).

[102] Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BV ist insbesondere im Zusammenhang mit Art. 7 Abs. 2 BV zu sehen, der die Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden gewährleistet. Diese Vorschrift räumt dem einzelnen Staatsbürger das für ein demokratisches Staatswesen unerlässliche Grundrecht auf Teilhabe an der Staatsgewalt (Art. 4 BV) ein (VerfGHE 27, 139/142; 50, 181/196, 198; 60, 131/148; 66, 70/87) und definiert zugleich die Reichweite dieses Teilhaberechts sowohl für die Einbindung des Bürgers unter dem Aspekt der repräsentativen Demokratie („Wahlen“), als auch im Hinblick auf die direkt-demokratische Beteiligung („Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sowie Volksbegehren und Volksentscheide“). Bezogen auf die Landesebene wird die Teilnahme an Volksbegehren und Volksentscheiden eröffnet, deren in Art. 72 ff. BV näher geregelter Wirkungskreis sich – von der durch das Volk initiierten Abberufung des Landtags (Art. 18 Abs. 3 BV) abgesehen – auf die Gesetzgebung beschränkt. Diese Regelungen indizieren eine grundsätzlich abschließende verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Formen direktdemokratischer Teilhabe des Volkes (*Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1/3; *Martini*, DÖV 2015, 981/983 f.; *Schweiger* in Nawiasky/Schweiger/Knöpfler, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 7 Rn. 4).

[103] Davon ist im Hinblick auf die Gesetzgebung auch der Verfassungsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung vom 14. November 1994 (VerfGHE 47, 265 ff.) ausgegangen, in der er über die Zulässigkeit eines Volksbegehrens zu befinden hatte, mit dem in das Landeswahlgesetz eine neue Form des Gesetzesinitiativrechts des Volkes aufgenommen werden sollte. Er hat die Auffassung vertreten, die Verfassung regle das Gesetzesinitiativrecht des Volkes durch Einbringung von Gesetzesvorlagen abschließend in Art. 71 und 74 BV. Diese Regelungen könnten durch einfaches Gesetz zwar ergänzt und näher ausgestaltet, nicht aber abgeändert werden. Ohne Änderung der Verfassung sei es nicht zulässig, neben dem Volksbegehren eine weitere Form eines dem Volk zustehenden Gesetzesinitiativrechts zu schaffen (VerfGHE 47, 265/271).

[104] Im Hinblick auf die angegriffene Regelung zu den Volksbefragungen ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eine entsprechende Beurteilung (vgl. *Möstl*, BayVBl 2015, 217/220). Für den Bereich des staatlichen Regierungshandelns im Sinn des Art. 43

Abs. 1 BV, auf den sich Art. 88a LWG bezieht (vgl. oben 1. a] aa)), sieht die Bayerische Verfassung keine unmittelbare Beteiligung des Volkes vor. Im Gegensatz zur gesetzgebenden Gewalt, die nach Art. 5 Abs. 1 BV dem Volk und der Volksvertretung zusteht, liegt die vollziehende Gewalt gemäß Art. 5 Abs. 2 BV in den Händen der Staatsregierung und der nachgeordneten Vollzugsbehörden (vgl. auch VerfGH vom 14.8.1987 VerfGHE 40, 94/103). Art. 88a LWG ist daher im Verhältnis zu den bereits in der Verfassung enthaltenen Ausprägungen der unmittelbaren Demokratie auch nicht etwa als bloßes Minus zu bewerten, sondern als ein Aliud. Er steht im Widerspruch zur bestehenden Systematik der plebiszitären Elemente in der Bayerischen Verfassung, die insbesondere in Art. 7 Abs. 2 BV zum Ausdruck kommt. Als neuartiges Instrument der unmittelbaren Demokratie, das die geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen zur Staatswillensbildung modifiziert, hätte die Einführung von Volksbefragungen gemäß Art. 75 Abs. 4 BV einer Verankerung in der Bayerischen Verfassung bedurft.

[105] cc) Zu keiner anderen Beurteilung führt der Einwand der Antragsgegnerinnen, von konsultativen Volksbefragungen könne keine nachhaltige Einwirkung auf das in der Verfassung angelegte Macht- und Kräfteverhältnis ausgehen; zudem habe die angegriffene Regelung nur einen engen Anwendungsbereich. Es erscheint bereits fraglich, ob das Erfordernis, ein neues direktdemokratisches Element als Form der Beteiligung an der Staatswillensbildung (vgl. oben b) in der Verfassung selbst zu regeln, aufgrund dieser Argumentation überhaupt entfallen kann. Jedenfalls sind die Auswirkungen der angegriffenen Regelung nicht so geringfügig, dass ihr eine staatsorganisatorische Relevanz abzusprechen wäre (vgl. *Martini*, DÖV 2015, 981/984).

[106] (1) Die Möglichkeit, gemäß Art. 88a LWG Volksbefragungen durchzuführen, ist geeignet, den politischen Handlungsspielraum der zuständigen Organe faktisch einzuschränken.

[107] Nach Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG finden solche Befragungen statt, wenn Landtag und Staatsregierung dies übereinstimmend beschließen. Damit liegt es zwar im politischen Ermessen dieser Staatsorgane, ob eine bestimmte Thematik überhaupt an das Volk herangetragen wird. Allein durch die Existenz des Instruments kann jedoch in der Bevölkerung eine Erwartungshaltung geschaffen werden, die Volksbefragungen insbesondere bei kontrovers diskutierten Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung, mag deren absolute Zahl auch nur gering sein, zur Regel werden lässt. Wird einer solchen Stimmungslage nicht Rechnung getragen

und keine Volksbefragung durchgeführt, setzen sich die für die Einleitung einer Befragung zuständigen Organe dem Vorwurf aus, den Willen des Volkes als Souverän zu ignorieren. Gut organisierte Interessengruppen mit entsprechendem Einfluss könnten diese Situation nutzen und die Durchführung einer Volksbefragung gleichsam erzwingen, sofern ihr Anliegen nicht auf andere Weise durchzusetzen ist (*Martini*, DÖV 2015, 981/983; a.A. *Thum*, BayVBl 2015, 225 f.). Auswirkungen sowohl auf den Gestaltungsrahmen der Staatsregierung als auch auf die Wahrnehmung der Kontrollrechte und der Budgetverantwortung durch den Landtag sind daher schon allein infolge der Existenz der angegriffenen Regelung nicht auszuschließen.

[108] In noch stärkerem Umfang ergeben sich entsprechende Konsequenzen aus dem Ergebnis einer durchgeführten Volksbefragung. Zwar ist das jeweilige Resultat gemäß Art. 88a Abs. 3 LWG für Landtag und Staatsregierung rechtlich nicht bindend. Gleichwohl erscheint es kaum vorstellbar, dass die zuständigen Organe einem durch das Volk geäußerten Willen nicht folgen. Wer die Bürger in einer wahlrechtsähnlichen Weise an die Urne gerufen hat, wird sich über das dabei bekundete Votum nur schwer hinwegsetzen können (*Martini*, DÖV 2015, 981/983). Dabei stehen nicht die rechtlichen Vorgaben, sondern politische Maßstäbe im Vordergrund, im Rahmen derer der faktische Druck des Volkswillens von wesentlicher Bedeutung ist (vgl. BVerfGE 8, 104/116 f. und Leitsatz 7).

[109] (2) Wird der vom Volk geäußerte Wille durch die Staatsregierung umgesetzt, verbreitert die vorangegangene Befragung die Legitimationsgrundlage der getroffenen Entscheidung und verleiht der Entscheidungsfindung besondere Dignität und Akzeptanz (*Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 38 f.; *Martini*, DÖV 2015, 981/982); insoweit wird die Stellung der Staatsregierung gestärkt. Verbunden mit der gemeinsamen Befugnis der Staatsregierung und der Landtagsmehrheit zur Einleitung einer Volksbefragung (Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG) kann dies die Wahrnehmung der Kontrollrechte und der Budgetverantwortung durch den Landtag beeinflussen. Denn im Rahmen der Umsetzung des geäußerten Volkswillens beispielsweise aus finanziellen Gründen folgende Bedenken könnten in der Öffentlichkeit als Missachtung des Volkes als Souverän angesehen und dadurch im Keim erstickt werden.

[110] (3) Die angegriffene Regelung beschränkt sich damit nicht auf eine bloße Präzisierung oder geringfügige Ergänzung der bestehenden plebiszitären Ordnungsstrukturen der Bayerischen Verfassung. Vielmehr erweitert sie das Staatsgefüge um ein neues Element der direkten Demokra-

tie, das geeignet ist, das von der Verfassung vorgegebene Kräfteverhältnis der Organe und ihre Gestaltungsspielräume zu beeinflussen (vgl. *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1/8; *dies.*, NJW 2015, 1225/1227; *Martini*, DÖV 2015, 981/984; *Möstl*, BayVBl 2015, 217/221). Das „primäre Organ“, d.h. das Volk, wird in größerem Umfang an der Staatswillensbildung beteiligt, als es verfassungsmäßig bestimmt ist (vgl. *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 135 f.). Damit verbunden ist eine Stärkung des Gedankens der unmittelbaren Demokratie zulasten des in der Bayerischen Verfassung angelegten Grundsatzes der repräsentativen Demokratie (vgl. oben a] aa]) und damit auch zulasten der Bedeutung der alle fünf Jahre stattfindenden Landtagswahlen (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 BV). Diese Verschiebung im fein austarierten staatsorganisationsrechtlichen System bedarf einer Verankerung in der Verfassung selbst (*Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1/8; *dies.*, NJW 2015, 1225/1229; *Martini*, DÖV 2015, 981/984, 991 f.; *Möstl*, BayVBl 2015, 217/220 f.; vgl. auch *Sommermann* in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Bd. 2, Art. 20 Abs. 2 Rn. 162; a.A. *Thum*, BayVBl 2015, 224 ff.; vgl. auch *Pestalozza*, NJW 1981, 733/735; *Ebsen*, AöR 110, 2/4 ff.; *Bugiel*, Volkswille und repräsentative Entscheidung, 1991, S. 424 f.; *Dreier*, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 107).

[111] Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht daraus, dass Volksbefragungen nach Art. 88a LWG nur konsultativen, also keinen rechtlich verbindlichen Charakter haben und die dargestellten Folgen für das Staatsgefüge teilweise auf faktische Wirkungen und Zwänge zurückzuführen sind. Rechtliche Regelungen entfalten ihre Gestaltungskraft durch die Anwendung auf konkrete Fallgestaltungen in der Rechtswirklichkeit. Zwar findet im Rahmen von Normenkontrollverfahren, zu denen auch Meinungsverschiedenheiten gemäß Art. 75 Abs. 3 BV, Art. 49 VfGGH gehören, keine Überprüfung des Vollzugs von Normen statt (vgl. VerfGH vom 11.11.1997 VerfGHE 50, 226/245; vom 9.8.2011 VerfGHE 64, 136/143). Für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer im Normenkontrollverfahren auf dem Prüfstand stehenden Vorschrift ist jedoch von maßgeblicher Bedeutung, mit welchen tatsächlichen Konsequenzen die Anwendung dieser Regelung in der Praxis generell, d.h. üblicherweise verbunden ist. Dabei können auf der Ebene der Staatsorganisation in der Verfassungswirklichkeit bestehende politische Zusammenhänge nicht außer Betracht bleiben (VerfGH vom 26.11.2009 VerfGHE 62, 208/221; der Entscheidung VerfGH vom 22.10.2012 VerfGHE 65, 226/241 lag die Zulassung ei-

nes Volksbegehrens und damit keine vergleichbare Konstellation zugrunde).

[112] Gegen die Verfassungswidrigkeit kann schließlich nicht eingewandt werden, Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG setze mit dem Erfordernis eines übereinstimmenden Beschlusses das Einverständnis der Staatsregierung und des Landtags voraus, also der Organe, deren Tätigkeit durch das Institut der konsultativen Volksbefragung tangiert ist. Denn ein solches Einverständnis kann verfassungsrechtliche Vorgaben zur Staatswillensbildung weder ersetzen noch in irgendeiner Form relativieren (vgl. *Heußner*, Protokoll der Expertenanhörung, S. 23).

[113] d) Die angegriffene Regelung über konsultative Volksbefragungen ist daher bereits wegen ihrer Unvereinbarkeit mit Art. 7 Abs. 2 BV verfassungswidrig und nichtig. Die Feststellung der Nichtigkeit erstreckt sich formal nicht auf den im Gesetz vom 23. Februar 2015 (GVBl S. 18) enthaltenen Änderungsbefehl, da dieser sich mit der Bekanntmachung und dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes erledigt hat. Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Nichtigkeitsklärung ist vielmehr die zur Umsetzung dieses Befehls in das Landeswahlgesetz aufgenommene Vorschrift des Art. 88a LWG. Bei den in § 1 des Gesetzes vom 23. Februar 2015 enthaltenen weiteren Änderungen handelt es sich um redaktionelle Anpassungen des Landeswahlgesetzes, die – ebenso wie die Regelung zum Inkrafttreten in § 2 Abs. 1 des Änderungsgesetzes – als Folge der Nichtigkeitsklärung des Art. 88a LWG gegenstandslos werden.

[114] 3. Ob Art. 88a LWG darüber hinaus gegen Art. 16a BV verstößt (so *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1/5; a.A. *Thum*, BayVBl 2015, 224/229 f.; *Martini*, DÖV 2015, 981/987), bedarf keiner abschließenden Prüfung.

[115] Das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, sowie deren Recht auf Äußerung ihrer Auffassung und Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion sind Teil des demokratischen Prinzips. Der durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Verfassungsreformgesetz – Reform von Landtag und Staatsregierung, vom 20. Februar 1998 (GVBl S. 39) in die Verfassung eingefügte Art. 16a BV hat die Rechte der Opposition festgeschrieben, aber nicht verändert oder erweitert (LT-Drs. 13/9366 S. 6). Ihr Schutz geht nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren (Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 23 Abs. 1 BV), wohl aber soll der Minderheit ermöglicht werden, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen (VerfGH vom 21.2.2002 VerfGHE 55, 28/35 f.). Diese Möglichkeit dürfte

gegeben sein, da Art. 88a Abs. 1 Satz 1 LWG eine Beschlussfassung durch den Landtag voraussetzt; in die vorangehenden Beratungen auf Ausschuss- und auf Plenarebene kann sich die Opposition mit ihrer Sichtweise einbringen. Gegen ein aus der Verfassung ableitbares eigenes Initiativrecht der Opposition spricht auch der Grundsatz der formalen Gleichheit der Abgeordneten und Fraktionen, der in Art. 13 Abs. 2 BV gewährleistet ist (vgl. BVerfG vom 3.5.2016 NVwZ 2016, 922 ff.).

[116] 4. Einer Verankerung konsultativer Volksbefragungen unmittelbar in der Bayerischen Verfassung selbst stünde Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV grundsätzlich nicht entgegen. Wie eine entsprechende Regelung verfassungspolitisch einzuordnen wäre, hat der Verfassungsgerichtshof nicht zu bewerten (vgl. VerfGH vom 17.5.2006 VerfGHE 59, 63/73).

[117] Gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV sind Änderungen der Verfassung, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, unzulässig. Der Schutzbereich dieser „Ewigkeitsklausel“ darf nicht zu eng gesehen werden. Er beinhaltet nicht nur das Demokratieprinzip selbst, sondern umfasst alle wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechtsstaatlicher Demokratie (VerfGHE 52, 104/122 ff.; 53, 42/60; VerfGH vom 13.4.2000 VerfGHE 53, 81/94; vom 10.10.2001 VerfGHE 54, 109/159 f.; VerfGHE 55, 28/41).

[118] Dafür lassen sich bereits aus der Entstehungsgeschichte Anhaltspunkte entnehmen. Überlegungen, die Vorschrift dahin zu konkretisieren, dass es um die Abwehr totalitärer Bestrebungen und einer Wiederkehr der Diktatur gehe, blieben im Verfassungsausschuss ohne Unterstützung (Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. I, S. 189 ff.). Nawiaskey warnte in den Beratungen vor einer Einzelaufzählung der geschützten Verfassungsgrundsätze mit dem Hinweis, „es wäre ein ganzer Katalog von Sachen aufzunehmen und trotzdem würde noch manches vergessen“ (a.a.O., S. 189). Hoegner, auf dessen Antrag die Aufnahme der „Ewigkeitsklausel“ in den Verfassungstext zurückgeht, sprach davon, in seinem Antrag seien „sämtliche Grundgedanken der Verfassung“ enthalten (a.a.O., S. 192). Auch später hat er eine weite Auslegung des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV befürwortet und die Auffassung vertreten, es seien darunter „mindestens“ zu verstehen 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 Einschränk-

kung 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, S. 67).

[119] Ob dem in allen Punkten gefolgt werden kann, muss der Verfassungsgerichtshof auch in den vorliegenden Verfahren nicht entscheiden. Wie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG vom 15.12.1970 BVerfGE 30, 1/25; vom 3.3.2004 BVerfGE 109, 279/310) zur Auslegung des Art. 79 Abs. 3 GG wiederholt festgestellt hat, ist die „Ewigkeitsklausel“ aber zum anderen eine Ausnahmenvorschrift; bei ihrer Anwendung muss die Gefahr „normativer Zementierungen“ gesehen werden, die zu einer Verkrustung des Verfassungsgefüges führen können (*Herdegen* in Maunz/Dürig, GG, Art. 79 Rn. 80). Ehard hat in den Beratungen des Verfassungsausschusses ebenfalls auf diesen Gesichtspunkt hingewiesen (Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. I, S. 189 f.).

[120] Jedenfalls wird durch Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV einerseits nicht nur das Demokratieprinzip als solches erfasst; gemeint sind – wie dies zudem der Wortlaut nahelegt – auch die wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechtsstaatlicher Demokratie. Es soll dabei kein abstraktes demokratisches Ideal geschützt, sondern dessen konkrete Ausprägung in der Bayerischen Verfassung auf Dauer gesichert werden. Die Grundprinzipien der demokratischen Ordnung Bayerns sind damit dem Zugriff auch des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen. Insofern hat die „Ewigkeitsklausel“ der Bayerischen Verfassung identitätsschützenden Charakter. Es geht aber andererseits nach dem Sinn und Zweck des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV nicht um die Bewahrung von Eigenarten der Bayerischen Verfassung als solche, sondern um den Schutz von Kerninhalten dieser Verfassung und damit ihrer Substanz (VerfGHE 52, 104/122 ff.; vgl. auch *Möstl* in *Lindner/Möstl/Wolff*, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 75 Rn. 8).

[121] aa) Zu den Grundgedanken der Bayerischen Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV zählt neben der Entscheidung für die parlamentarische Demokratie auch das Bestehen plebiszitärer Elemente (VerfGHE 52, 104/133). Wie bereits dargelegt (vgl. oben 2. a)], gibt die Bayerische Verfassung als Staatsform die repräsentative Demokratie vor, die in bestimmten Bereichen durch plebiszitäre Elemente ergänzt wird. Die Ausgestaltung des demokratischen Gedankens in der Bayerischen

Verfassung, die eine hohe Wertschätzung für die unmittelbare Demokratie zum Ausdruck bringt, wird durch Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV in ihren Grundlagen geschützt. Das bedeutet, dass nicht jeder bereits in der Verfassung enthaltene Aspekt der unmittelbaren Demokratie diesen Bestandschutz genießt. Es besagt ferner, dass auch neue plebiszitäre Elemente in die Verfassung aufgenommen werden können. Dabei ist aber zu bedenken, dass die Bayerische Verfassung eine funktionierende Demokratie gewährleisten will, die grundsätzlich repräsentativ ausgestaltet ist. Dies setzt eine ausgewogene Aufteilung der Gesetzgebungs- und Exekutivgewalt zwischen Volk, Parlament und Staatsregierung voraus. Unzulässig sind Verfassungsänderungen, 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 (VerfGHE 53, 42/63).

[122] Auch eine unmittelbar in die Verfassung inkorporierte Regelung mit dem angegriffenen Inhalt würde das Staatsgefüge, wie bereits dargelegt (vgl. oben 2. c] cc)), um ein neues Element der direkten Demokratie ergänzen, das geeignet ist, das derzeit nach der Verfassung bestehende Kräfteverhältnis der Organe und ihre Gestaltungsspielräume zu beeinflussen. Die Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung würde erweitert. Damit verbunden wäre eine Stärkung des Gedankens der unmittelbaren Demokratie zulasten des in der Bayerischen Verfassung angelegten Grundsatzes der repräsentativen Demokratie und damit auch zulasten der Bedeutung der alle fünf Jahre stattfindenden Landtagswahlen. Diese Konsequenzen haben allerdings nicht die Qualität von die Schwelle des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV überschreitenden Beeinträchtigungen, die die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie maßgeblich infrage stellen könnten (vgl. zu Art. 79 Abs. 3 GG *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, S. 121; a.A. *Krause* in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 35 Rn. 23 ff., der konsultative Volksbefragungen als mit den Prinzipien der Volkssouveränität und des Rechtsstaats unvereinbar erachtet).

[123] bb) Das Budgetrecht des Parlaments unterliegt ebenfalls dem Schutz des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV. Es ist eines der wesentlichen Instrumente der Regierungskontrolle, die die rechtsstaatliche Demokratie entscheidend prägt. 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. 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 (VerfGHE 53, 42/64 f.; 65, 226/239).

[124] Zwar sind, wie bereits dargelegt (vgl. oben 2. c] cc)), Fallgestaltungen denkbar, in denen sich aus der Durchführung konsultativer Volksbefragungen Auswirkungen auch für die Budgetverantwortung des Parlaments ergeben. Wird jedoch die Haushaltsgesetzgebung ausgenommen (vgl. Art. 88a Abs. 1 Satz 2 LWG), dürften allenfalls mittelbare finanzwirksame Folgen in Betracht kommen, die zudem im Zeitpunkt der jeweiligen Volksbefragung oftmals noch nicht abschließend spezifiziert sein werden und denen gegebenenfalls durch die Art und Weise, wie der Volkswille letztlich umgesetzt wird, Rechnung getragen werden kann. Geht man von einem derartigen Rahmen aus, wird dies den Schluss auf eine gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV relevante systembedingte Beeinträchtigung des Budgetrechts allein durch die Existenz einer verfassungsrechtlichen Regelung zur Durchführung konsultativer Volksbefragungen nicht ohne Weiteres zulassen.

VII.

[125] Die Verfahren sind kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Den Antragstellerinnen sind die durch die Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 5 VfGHG).

5. Neue Literatur

Otmar Jung/Fabian Wittreck

- Abberger, Klaus/Dibiasi, Andreas/Siegenthaler, Michael/Sturm, Jan-Egbert:* The effect of policy uncertainty on investment plans. Evidence from the unexpected acceptance of a far-reaching referendum in Switzerland, 2016 (CESifo-Working Paper).
- Abbott, Logan:* The United Kingdom. A regional analysis of the Brexit referendum, 2016.
- Acker, Daniella:* Political risk, investor attention and the Scottish Independence referendum, in: Finance research letters 13 (2015), S. 163-171.
- Ackermann, Kathrin:* Persönlichkeit und Parteibindung unter den Bedingungen direkter Demokratie, in: Thorsten Faas/Cornelia Frank/Harald Schoen (Hrsg.), Politische Psychologie, 2015, S. 91-114.
- Adam, E. Casanas:* The Independence Referendum and Debates on Catalonia's Constitutional Future, in: Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 149 (2014), S. 162-171.
- Adam, E. Casanas:* The Independence Referendum and Debates on Scotland's Constitutional Future, in: Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 149 (2014), S. 149-161.
- Adamson, Kevin:* Scottish political parties and the 2014 independence referendum, Cardiff 2014.
- Ahmed, Mukarrum:* BREXIT and English Jurisdiction Agreements: The Post-Referendum Legal Landscape, in: European Business Law Review 27 (2016), S. 989-998.
- Alber, Elisabeth:* Deliberative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Rahmenbedingungen, Instrumente und ausgewählte Fallbeispiele, in: Peter Bußjäger/Anna Gamper (Hrsg.), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion, 2015, S. 185-204.
- Albrecht, Dale:* Swiss referendum: Say-on-pay, in: Corporate board 11 (2015), S. 12-20.
- Allegretti, Umberto:* Participatory democracy in Multi-Level States, in: Cristina Fraenkel-Haebler/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Citizen Participation in Multi-Level Democracies, Leiden 2015, S. 207-215.
- Ambühl, Michael:* Beeinflusst direkte Demokratie aussenpolitische Verhandlungen, in: Margrit Ammann (Red.), Direkte Demokratie auf dem Prüfstand, 2015, S. 45-51.
- Amer, Vikram David:* Constitutional Change and Direct Democracy: Modern Challenges and Exciting Opportunities, in: Arkansas Law Review 69 (2016), S. 253-282.
- Amer, Vikram David:* Standing up for Direct Democracy: Who can be empowered unter Article III to Defend Initiatives in Federal Courts?, in: U. C. Davis Law Review 48 (2014), S. 473-504.

- Ammann, Margrit (Red.): Direkte Demokratie auf dem Prüfstand. Frühjahrs-Forum Luzern 2015, 2015.
- Ante, Christian: Chancen und Risiken direkter Demokratie: Direktdemokratische Partizipation auf kommunaler Ebene in Deutschland und der Schweiz, 2015.
- Antoniazzi, Antonio: Von Jägern und Gejagten. Das öffentlich-rechtliche Fernsehen in der Referendumsdemokratie, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 189-197.
- von Arnould, Andreas: Vom direktdemokratischen Nachzügler zum Vorreiter wider Willen? Spurenlese im Volksgesetzgebungs-Artikel 50 der Hamburgischen Verfassung. Eine Sicht aus der Rechtswissenschaft, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung, 2014, S. 14-27.
- Arnim, Hans Herbert von (Hrsg.): Volkssouveränität, Wahlrecht und direkte Demokratie. Beiträge auf der 14. Speyerer Demokratietagung vom 6. bis 7. Dezember 2012 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2014.
- Arnold, Felix: Direct democracy, Voter Turnout and Representative Behavior. Essays in Political Economics, 2016.
- Aroney, Nicholas: Reserved Matters, Legislative Purpose and the Referendum on Scottish Independence, in: Public Law 2014, S. 422-445.
- Arvanitidis, Paschalis A./Kyriazis, Nicholas C.: The qualities and workings of direct democracy. Lessons from classical Athens, in: George C. Bizos/Nicholas C. Kyriazis (Hrsg.), Essays in contemporary economics. A Festschrift in Memory of A. D. Karayiannis, 2015, S. 161-174.
- Asch, Ronald G.: „This realm of England is an empire“. Die Krise der EU, das Brexit-Referendum und die europäische Rechtsgemeinschaft, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 14 (2016), S. 174-191.
- Asimakopoulou, John: Social structures of direct democracy. On the political economy of equality, Leiden 2014 bzw. Chicago 2015.
- Atikcan, Ece Özlem: Diffusion in referendum campaigns: the case of the EU constitutional referendums, in: Journal of European Integration 37 (2015), S. 451-470.
- Auer, Andreas: Der „Romanenstaat“: eine Entgegnung, in: Corsin Bisaz/Andreas Glaser (Hrsg.), Rätoromanische Sprache und direkte Demokratie, 2015, S. 133-139.
- Auer, Andreas: The people have spoken: abide? A critical view of the EU's dramatic referendum (in)experience, in: European constitutional law review 12 (2016), S. 397-408.
- Bachofner, Christine: Praxiserfahrungen zu den Volksbefragungen in Wien, in: Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich, 2014, S. 169-176.
- Baden-Württemberg-Stiftung (Hrsg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014: Studien zu Demokratie und Partizipation, 2015.
- Bagashka, Tanya: The Bulgarian „nuclear referendum“ of 2013 and the independence of the Bulgarian media, in: East European politics 30 (2014), S. 568-587.

- Baldini, Gianfranco (Hrsg.): *Ancora in Europa? La Gran Bretagna dopo il referendum sulla Brixit*, Bologna 2016.
- Balthasar, Alexander: Die Europäische Bürgerinitiative und andere Instrumente der direkten Demokratie in Europa, in: Peter Bußjäger/ders./Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, 2014, S. 5-46.
- Balthasar, Alexander: Zur Frage nach der Qualität einer demokratischen Entscheidung, in: Theo Öhlinger/Klaus Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, 2015, S. 97-117.
- Barcellona, Giuseppina: *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Mailand 2016.
- Bassier, Felix K.: Volksabstimmung in das Grundgesetz – mehr Demokratie oder Demagogie?, in: *Bonner Rechtsjournal* 8 (2015), S. 113-117.
- Bauer, Hartmut: Petitionsrechtliche Innovationen zur Stärkung bürgerschaftlicher Partizipation: Öffentliche Petition – Europäische Bürgerinitiative – Ombudsman-Institutionen, in: Jan Ziekow/Chien-Liang Lee (Hrsg.), *Wandlungen im Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Vorträge auf dem 1. deutsch-taiwanesischen vergleichenden Symposium zum öffentlichen Recht vom 31. Oktober bis 1. November 2013 in Speyer*, 2015, S. 209-236.
- Becker, Florian: Anmerkung zu HmbVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – HVerfG 2/16, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 35 (2016), S. 1708-1710.
- Beckstein, Günther: Wahlrecht und direkte Demokratie in Bayern und im Bund, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), *Volkssouveränität, Wahlrecht und direkte Demokratie*, 2014, S. 21-26.
- Beiß, Willi/Rudolf, Oliver: Die praktische Durchführung von Volksabstimmungen. Eine Sicht des Landeswahlamtes, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung*, 2014, S. 28-35.
- Beiß, Willi/Rudolf, Oliver: Zahlen – Daten – Fakten zu Volksabstimmungsverfahren der Jahre 1996 bis 2013, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung*, 2014, S. 158-159.
- Bell, David N. F.: *The aftermath of the Scottish referendum. A new fiscal settlement for the United Kingdom?*, in: David Bailey/Leslie Budd (Hrsg.), *Devolution and the UK economy*, London 2016, S. 37-56.
- Bentele, Günther/Bohse, Reinhard/Hitschfeld, Uwe/Krebber, Felix (Hrsg.): *Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft. Zur Debatte um Legitimation, öffentliches Vertrauen, Transparenz und Partizipation*, 2015.
- Benz, Arthur/Sonnicksen, Jared: Federalism and Democracy: Compatible or at Odds with One Another? Re-Examining a Tense Relationship, in: Cristina Fraenkel-Haerberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden 2015, S. 15-30.
- Bergmann, Eirikur: Participatory Constitutional Deliberation in the Wake of Crisis: The Case of Iceland, in: Min Reuchamps/Jane Suiter (Hrsg.), *Constitutional deliberative democracy in Europe*, Colchester 2016, S. 15-32.

- Beriger, Julian-Ivan*: Das Referendum in den Föderationssubjekten und Gemeinden des heutigen Russlands. Eine Analyse der normativen Ausgestaltung und praktischen Anwendung, 2016.
- Berndt, Katrin*: Plotting Independence? Scottish Writing, Politics, and the Referendum, in: *Hard times* 97 (2015), S. 17-21.
- Bernhard, Laurent/Bühlmann, Marc*: Beeinflusst die direkte Demokratie das Wirksamkeitsgefühl von Bürgerinnen?, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Krapenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014, S. 83-97.
- Bernhard, Uli/Dohle, Marco*: Indirekte Medienwirkungen bei der Volksabstimmung über „Stuttgart 21“. Wahrgenommene Medieneinflüsse und ihre Konsequenzen, in: Ulrich Dittler/Michael Hoyer (Hrsg.), *Social Network – die Revolution der Kommunikation. Kundenkommunikation, Facebook-Freundschaften, digitale Demokratie und virtuelle Shitstorms unter medienpsychologischer und mediensoziologischer Perspektive*, 2014, S. 283-308.
- Bertolini, Mattia*: La democrazia diretta nella Provincia autonoma di Trento e il confronto con altri casi italiani, in: Peter Bußjäger/Anna Gamper (Hrsg.), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion*, 2015, S. 135-146.
- Besler, Wolfgang*: Die direkte Demokratie am Beispiel des kommunalen Bürgerbegehrens und Bürgerentscheides, in: *JdD* 5 (2014), S. 91-116.
- Bezemek, Christoph*: In der Mittlerrolle – Vom Diskurs zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, in: Theo Öhlinger/Klaus Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, 2015, S. 339-347.
- Biaggini, Giovanni*: Die Rumantschia als Teil des (direkt-) demokratischen pluralistischen Bundesstaates, in: Corsin Bisaz/Andreas Glaser (Hrsg.), *Rätoromanische Sprache und direkte Demokratie*, 2015, S. 77-91.
- Bieber, Christoph*: „NoBailout“ und „Zensursula“: Online-Kampagnen in der Referendumsdemokratie, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*, 2014, S. 323-338.
- Biering, Peter/Lehrer, Susanne*: To hold a referendum or not?, in: *European public law* 21 (2015), S. 169-191.
- Bilancia, Paola/Pizzetti, Federico G.*: Testi e progetti del sistema costituzionale italiano ed europeo. Edizione speciale per il referendum costituzionale 2016, Turin 2016.
- Bisaz, Corsin/Glaser, Andreas (Hrsg.): *Rätoromanische Sprache und direkte Demokratie. Herausforderungen und Perspektiven der Rumantschia*, 2015.
- Bisaz, Corsin*: Die Wahl des Demos als Problem für die (direkt-) demokratische Legitimation von Entscheidungen zur rätoromanischen Sprache, in: ders./Andreas Glaser (Hrsg.), *Rätoromanische Sprache und direkte Demokratie*, 2015, S. 141-156.
- Blain, Neil/Hutchison, David/Hassan, Gerry (Hrsg.): *Scotland's referendum and the media: national and international perspectives*, Edinburgh 2016.

- Blokker, Paul*: Constitutional reform in Europe and recourse to the people, in: Xenophon Contiades/Alkmene Fotiadou (Hrsg.), *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*, London 2017, S. 31-51.
- Blomeier, Hans-Hartwig*: Großbritannien weiter vereint, aber was nun? Das Schottland Referendum und seine Folgen, in: *KAS-Auslandsinformationen* 30 (2014), Nr. 10, S. 105-123.
- Bongardt, Annette*: The political economy of Brexit. Why making it easier to leave the club could improve the EU, in: *Intereconomics* 51 (2016), S. 214-219.
- Bookchin, Murray*: Die nächste Revolution: libertärer Kommunalismus und die Zukunft der Linken, 2015.
- Bort, Eberhard*: Beyond the referendum: a new deal for local democracy in Scotland?, in: Klaus Peter Müller (Hrsg.), *Scotland 2014 and beyond – coming of age and loss of innocence?*, 2014, S. 355-378.
- Bowman, Clark*: The potential of iterative voting to solve the separability problem in referendum elections, in: *Theory and decision* 77 (2014), S. 111-124.
- Braasch, Manfred*: Volksinitiative UNSER HAMBURG – UNSER NETZ, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung*, 2014, S. 62-67.
- Brandt, Manfred*: Demokratie-Baustelle Hamburg oder Lotta continua – Der Kampf geht weiter. Eine Sicht von Mehr Demokratie e.V., in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung*, 2014, S. 40-51.
- Braun Binder, Nadja*: Anpassung der Quoren bei E-Collecting (A1f5). Gutachten im Auftrag des Zentrums für Demokratie Aarau, 17. Juni 2014, 60 S., http://www.preference-matcher.com/edc/wp-content/uploads/2014/07/A1F5_BraunBinder_2014.pdf (Zugriff 31.7. 2014).
- Braun Binder, Nadja*: Direkte Demokratie nach dem Vertrag von Lissabon?, in: Daniel Kübler/Nenad Stojanovic (Hrsg.), *Demokratie in der Europäischen Union*, 2014, S. 129-140.
- Braun Binder, Nadja*: Financing Popular Initiatives and Referendum Campaigns, in: Cristina Fraenkel-Haeblerle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden 2015, S. 161-181.
- Braun Binder, Nadja*: Instrumente der direkten Demokratie im Mehrebenensystem: Erfahrungen aus Deutschland und der Schweiz unter Berücksichtigung des Verfahrens im Vorfeld (Vorbereitungs- und Informationsszenarien), in: Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, 2014, S. 61-74.
- Braun Binder, Nadja*: Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting), in: *ZSR* 133 (2014) I, S. 539-557.
- Braun Binder, Nadja/Heußner, Hermann K./Schiller, Theo*: Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der direkten Demokratie. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2014, <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/10793.pdf>.

- Brockmann, Nils Arne*: Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Acht Fallstudien auf lokaler Ebene, in: Lars Holtkamp (Hrsg.), Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland, 2016, S. 63-205.
- Brockmann, Nils Arne/Holtkamp, Lars*: Direkte Demokratie: theoretische Einordnung, empirischer Forschungsstand und Hypothesen, in: Lars Holtkamp (Hrsg.), Direkt-demokratische Hochburgen in Deutschland: zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie, 2016, S. 11-55.
- Brodowski, Klaus*: Die Post der Besatzungs- und Abstimmungstruppen, der Regierungskommission sowie Dokumente zur Volksabstimmung im Saargebiet 1935 unter der Aufsicht des Völkerbundes, 2014.
- Brown, A. J./Kildea, Paul*: The Referendum That Wasn't: Constitutional Recognition of Local Government and the Australian Federal Reform Dilemma, in: Federal Law Review 44 (2016), S. 143-166.
- Bühlmann, Marc*: Reformbedarf in der direkten Demokratie? Elitistische Einsprüche, partizipatorische Ansprüche und prozedurale Gelassenheit, in: LeGes: Gesetzgebung & Evaluation 26 (2015), S. 571-583.
- Buholzer, René Paul*: Politische Kommunikation von Unternehmen in einer Referendumsdemokratie, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 183-188.
- Bull, Hans Peter*: Neue Volksinitiativen zur Verfassungsreform in Hamburg. Eine kritische Stellungnahme zu den Vorschlägen von „Mehr Demokratie e.V.“, in: NordÖR 18 (2015), S. 151-157.
- Bull, Hans Peter*: Über das schwierige Verhältnis von Politik und Verfassungsrecht, in: Recht und Politik 52 (2016), S. 16-22.
- Bull, Hans Peter*: Wie entwickelt sich die Demokratie?, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung, 2014, S. 152-157.
- Bull, Hans Peter*: Zum Ansehens- und Legitimationsverlust der Parlamente und seiner Kompensation durch Wissenschaft und Öffentlichkeit, in: Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachtet. Forschungssymposium zu Ehren von Klaus König, 2016, S. 9-26.
- Bulmer, W. Elliot*: A constitution for the common good. Strengthening Scottish democracy after the independence referendum, 2. Aufl. Edinburgh 2015.
- Burgstaller, Markus*: Possible Ramifications of the UK's EU Referendum on Intra- and Extra-EU BITs, in: Journal of International Arbitration 33 (2016), S. 565-578.
- Burhr, Karl-Heinz*: „Welfen“ fordern Wiedererrichtung des hannoverschen Staates durch Volksabstimmung zwischen Befürwortern und Gegener im Celler Land, in: Celler Chronik 21 (2014), S. 151-178.
- Burnett, Craig M./McCubbins, Mathew D.*: Marriage on the Ballot: An Analysis of Same-Sex Marriage Referendums in North Carolina, Minnesota, and Washington During the 2012 Elections, in: Chapman Law Review 19 (2016), S. 1-34.
- Burschel, Friedrich* (Hrsg.): Aufstand der „Wutbürger“: AFD, Christlicher Fundamentalismus, PEGIDA und ihre gefährlichen Netzwerke: Dokumentation des Gesprächskreises Rechts zu den Treffen in Halle und Rostock, 2015.

- Busch, Christoph*: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als kommunalpolitische Strategie rechtsradikaler Akteure, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Krantenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014, S. 101-115.
- Bußjäger, Peter/Balthasar, Alexander/Sonntag, Niklas* (Hrsg.): *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, 2014.
- Bußjäger, Peter/Gamper, Anna* (Hrsg.): *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion*, 2015.
- Bußjäger, Peter/Sonntag, Niklas*: Zur Bundesverfassungskonformität des Veto-Referendums, in: Theo Öhlinger/Klaus Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, 2015, S. 349-358.
- Bußjäger, Peter*: Demokratische Innovation und Verfassungsreform, in: ders./Anna Gamper (Hrsg.), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion*, 2015, S. 1-21.
- Bußjäger, Peter*: Direct Democracy and Citizen Participation in the Austrian Federal State, in: Cristina Fraenkel-Haeberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden 2015, S. 216-230.
- Bußjäger, Peter*: Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg, in: ders./Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, 2014, S. 151-162.
- Bußjäger, Peter*: Präventive Normenkontrolle zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen direkter Demokratie und Volkssouveränität: das Beispiel Liechtenstein, in: Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Klaus Poier (Hrsg.), *Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht*, 2014, S. 35-48.
- Camp-Pietrain, Edwige*: L'Écosse et la tentation de l'indépendance. Le référendum d'autodétermination de 2014, Villeneuve d'Ascq 2014.
- Capriglione, Francesco*: UK Referendum and Brexit Hypothesis: The Way out Perspective and the Convenience to Remain United, in: *European Business Law Review* 27 (2016), S. 887-902.
- Caroni, Flavia*: Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative, in: *LeGes. Gesetzgebung & Evaluation* 28 (2016), S. 189-210.
- Caroni, Martina*: Direkte Demokratie in der Schweiz – eine stetige Herausforderung, in: *Österreichische Juristenkommission* (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, 2014, S. 65-76.
- Cavadini, Pietro*: Gewerkschaften und direkte Demokratie, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*, 2014, S. 173-182.
- Ceccanti, Stefano*: La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale, Turin 2016.

- Chambers Goodman, Chris*: Augmenting Transparency in the Ballot Initiative Process: Impacts of the 2014 Reforms on the 2016 Election Cycle, in: *Chapman Law Review* 19 (2016), S. 129-150.
- Chan, Chen-Jung*: Bürgerbeteiligung bei Großprojekten durch die Volksabstimmung: Auf dem Weg zur direkten Demokratie in Taiwan?, in: Jan Ziekow/Chien-Liang Lee (Hrsg.), *Wandlungen im Verhältnis zwischen Bürger und Staat: Vorträge auf dem 1. Deutsch-taiwanesischen vergleichenden Symposium zum öffentlichen Recht vom 31. Oktober bis 1. November 2013 in Speyer*, 2015, S. 169-187.
- Childers, Matt/Binder, Mike*: The Differential Effects of Initiatives and Referenda on Voter Turnout in the United States, 1890–2008, in: *Chapman Law Review* 19 (2016), S. 35-60.
- Christmann, Anna*: Wenn das Volk über Grundrechte abstimmt. Stimmotive bei grundrechtsproblematischen Volksinitiativen in der Schweiz, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014, S. 179-193.
- Churska-Wołoszczak, Kamila*: Referendum ludowe i wybory do Sejmu Ustawodawczego w województwie pomorskim (1946–1947), Bydgoszcz u.a. 2014.
- Coates, Dennis/Wicker, Pamela*: Why were voters against the 2022 Munich Winter Olympics in a referendum?, in: *International journal of sport finance* 10 (2015), S. 267-283.
- Colineau, Hélène*: Le référendum sur l'indépendance de l'Écosse, in: *Revue du droit public de la science politique en France et à l'étranger* 130 (2014), S. 1005-1017.
- Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene* (Hrsg.): *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*, London 2017.
- Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene*: Introduction: Participatory constitutional change, in: dies. (Hrsg.), *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*, London 2017, S. 1-6.
- Contiades, Xenophon/Fotiadou, Alkmene*: The people as amenders of the constitution, in: dies. (Hrsg.), *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*, London 2017, S. 9-27.
- Cook, Curtis*: *Constitutional Predicament: Canada after the Referendum of 1992*, Montreal 2014.
- Copsey, Nathaniel/Haughton, Timothy*: Farewell Britannia? ‚Issue capture‘ and the politics of David Cameron's 2013 EU referendum pledge, in: *The JCMS annual review of the European Union* 52 (2013), S. 74-89.
- Cortese, Fulvio*: Sviluppi attuali della democrazia diretta in Trentino. Nuovi modelli di partecipazione civica a livello provinciale e comunale, in: Peter Bußjäger/Anna Gamper (Hrsg.), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion*, 2015, S. 67-79.
- Costa, Giacomo*: Some reflections on the city of Taranto referendum on Ilva, in: *Studi economici* 68 (2013), S. 27-34.
- Daddow, Oliver*: Strategising European policy: David Cameron's referendum gamble, in: *RUSI journal* 160 (2015), S. 4-10.

- Daly, Eoin*: A Republican Defence of the Constitutional Referendum, in: *Legal Studies* 35 (2015), S. 30-54.
- Davies, Bledwyn*: The EU Referendum. Who Where the British People?, in: *King's Law Journal* 27 (2016), S. 323-332.
- Davis, Howard*: A bizarre anomaly? Rights of political participation and the Scottish independence referendum: *Moohan v Lord Advocate*, in: *European human rights law review* 20 (2015), S. 488-494.
- De Caria, Riccardo*: I referendum indipendentisti, in: *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2014, S. 1611-1627.
- Decker, Frank*: Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Eine Streitschrift, 2016.
- Decker, Frank*: Stuttgart 21 – Initialzündung für mehr direkte Demokratie?, in: Peter Neumann (Hrsg.), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012. Mittel- und Osteuropa/Deutschland nach Stuttgart 21*, 2014, S. 185-207.
- Decker, Frank*: Volksgesetzgebung und parlamentarisches Regierungssystem. Eine schwierige Kombination, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014, S. 23-37.
- Degenhart, Christoph*: Volksbefragung oder Volksentscheid zur Energiewende? Überlegungen aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Peter Neumann (Hrsg.), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012. Mittel- und Osteuropa/Deutschland nach Stuttgart 21*, 2014, S. 235-246.
- Delgado Iribarren García Campero, Manuel*: *Comentarios a la Ley orgánica del régimen electoral general y a la Ley orgánica de referéndum*, Madrid 2014.
- Diederichs, Nils*: Politik und Öffentlichkeit angesichts des gesellschaftlichen Strukturwandels im „digitalen“ Zeitalter, in: Mike Friederichsen/Roland A. Kohn (Hrsg.), *Digitale Politikvermittlung*, 2015, S. 161-168.
- Dimitri, James D.*: Writing for Screen Readers in the Wake of Indiana's e-Filing Initiative, in: *Res Gestae* 59 (2015), S. 25-33.
- Dinan, John*: State Constitutional Initiative Processes and Governance in the Twenty-First Century, in: *Chapman Law Review* 19 (2016), S. 61-108.
- Dohnke, Jan*: Direkte Demokratie als Instrument in stadtpolitischen Konflikten. Das Beispiel Berlin, in: *Geographische Rundschau* 67:10 (2015), S. 4-9.
- Dose, Nicolai*: Ansiedelung von Einzelhandelsgroßprojekten aus governance-analytischer Perspektive. Nutzungskonflikte, institutionelle Lösungen und deren Blockadeanfälligkeit, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Koordination raumwirksamer Politik. Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung*, 2015, S. 174-192.
- Dowling, Felicity/Hudson, Kate*: Großbritannien und das EU-Referendum, in: Walter Baier/Bernhard Müller/Eva Himmelstoss (Hrsg.), *Das Rätsel Europa*, 2016, S. 238-246.
- Drażba, Krzysztof*: Urna to jest taki pniak: wrzucisz „nie“, wychodzi „tak“. Referendum z 30 czerwca 1946 roku w Polsce na przykładzie województwa gdańskiego, Danzig 2016.

- Dressel, Andreas u.a. (Hrsg.), Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung, 2014.
- Dressel, Andreas: Die Reform der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – eine Debatte ohne Ende? Eine Sicht aus der Politik, in: ders. u.a. (Hrsg.), Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung, 2014, S. 70-77.
- Duc, Corinne: Verfassungsgerichtsbarkeit im Fokus der deliberativen Demokratie. Unter besonderer Berücksichtigung der Frage der Vereinbarkeit umfassenderer Formen der Verfassungsgerichtsbarkeit mit direktdemokratischen Verfahren nach dem Modell der schweizerischen halbdirekten Demokratie, 2015.
- Duclos, Nathalie: L'Ecosse en quête d'indépendance? Le référendum de 2014, Paris 2014.
- Dudas, Endre: Croatian Constitutional Court: The Referendum on the Cyrillic Script, in: Vienna Journal on International Constitutional Law 9 (2015), S. 126-133.
- Durinke, Peter: Bauleitplanung als Anwendungsfall für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, in: Peter Neumann (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012. Mittel- und Osteuropa/Deutschland nach Stuttgart 21, 2014, S. 167-184.
- Dyck, Joshua J.: New Directions for Empirical Studies of Direct Democracy, in: Chapman Law Review 19 (2016), S. 109-128.
- Dziallas, Olaf/Jäger, Johannes: Der Bürgerentscheid in der kommunalen Praxis, in: Kommunaljurist 13 (2016), S. 6-13.
- Eberhard, Harald: Auf dem Weg zu mehr direkter Demokratie?, in: Theo Öhlinger/Klaus Poier (Hrsg.), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?, 2015, S. 325-337.
- Eberhard, Harald: Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Ausgestaltungsmöglichkeiten, in: Georg Lienbacher/Erich Pürgi (Hrsg.), Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise, 2014, S. 127-151.
- Egger, Francis: Initiative für Ernährungssicherheit: Erläuterungen zum Text der Eidgenössischen Volksinitiative „für Ernährungssicherheit“, in: Roland Norer (Hrsg.), Landwirtschaft und Verfassungsrecht. Initiativen, Zielbestimmungen, rechtlicher Gehalt. Tagungsband der 4. Luzerner Agrarrechtstage 2014, 2015, S. 103-112.
- Ehrenzeller, Bernhard: Direkte Demokratie und Parlamentarismus in der Schweiz, in: Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Klaus Poier (Hrsg.), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht, 2014, S. 23-32.
- Eichhorn, Jan/Frommholz, Götz Harald: How Political Mobilization can still Work on Substantive Issues. Insights from the Scottish Referendum, 2014.
- Eisenegger, Mark/Künstle, Daniel: Issues- und Reputationsmonitoring, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 279-301.
- Elicker, Michael: Monarchie und wahre Demokratie: gegen Parteienoligarchie und -diktatur, in: Heike Jochum/Michael Elicker/Steffen Lampert/Roberto Bartone (Hrsg.), Freiheit, Gleichheit, Eigentum – öffentliche Finanzen und Abgaben. Festschrift für Rudolf Wendt zum 70. Geburtstag, 2015, S. 41-66.

- Elkink, Johan A./Farrell, David M./Reidy, Theresa/Suiter, Jane:* Understanding the 2015 marriage referendum in Ireland. Constitutional convention, campaign, and conservative Ireland, Dublin 2015.
- Engelbrecht, Knut:* Die konsultative Volksbefragung in Bayern: ein neues Instrument der Bürgerbeteiligung, in: *KommunalPraxis/Wahlen* 6 (2015), S. 59-64.
- Ennuschat, Jörg:* Volksgesetzgebung in den Ländern, in: Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.), *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, 2014, § 27 (S. 699-726).
- Errass, Christoph:* Verlust von nationalen Zuständigkeiten durch internationales Recht – Reibungsflächen mit der direkten Demokratie?, in: Margrit Ammann (Red.), *Direkte Demokratie auf dem Prüfstand*, 2015, S. 34-44.
- Ettinger, Patrik/Imhof, Kurt:* Qualität der Medienberichterstattung zur Minarett-Initiative, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*, 2014, S. 357-369.
- Farrell, David M./Harris, Clodagh/Suiter, Jane:* Bringing people into the heart of constitutional design: The Irish Constitutional Convention of 2012–14, in: Xenophon Contiades/Alkmene Fotiadou (Hrsg.), *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*, London 2017, S. 120-[135].
- Farries, Björn/Warmke, Jürgen:* Alle Macht dem Volke! – Aber wie? Die Bezirksverwaltung als Dienstleisterin für Bürgerinitiativen. Eine Sicht des Bezirksamtes Altona, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung*, 2014, S. 86-95.
- Faußner, Dominic:* Volksentscheide in den deutschen Bundesländern: Direkte Demokratie oder eine andere Form von Parteienpolitik?, 2014.
- Ferland, Guy (Hrsg.): *Pour quelques oui de plus. Le référendum de 1995*, Montréal 2015.
- Ferraro, Alex P.:* Serving the People: Evaluating Initiative 1183 & Liquor Privatization in Washington State, in: *University of Pittsburgh Law Review* 76 (2015), S. 427-450.
- Ferreres Comella, Victor:* Le censure del Tribunal Constitucional al referendum catalano sull'indipendenza, in: *Quaderni costituzionali* 35 (2015), S. 439-443.
- Ferri, Delia:* Participation in EU Governance: A „Multi-Level“ Perspective and a „Multifold“ Approach, in: Cristina Fraenkel-Haebler/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden 2015, S. 334-367.
- Figueiredo, João Manuel Pacheco de/Stiglitz, Edward H.:* *Democratic rulemaking*, Cambridge/MA, 2015.
- Filzmaier, Peter/Perlot, Flooh:* Wie wir entscheiden: Formen der demokratischen Organisation von Gesellschaften, in: Theo Öhlinger/Klaus Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, 2015, S. 57-78.
- Flaig, Egon:* *Die Mehrheitsentscheidung. Entstehung und kulturelle Dynamik*, 2013.
- Flaig, Egon/Müller-Luckner, Elisabeth (Hrsg.): *Genesis und Dynamiken der Mehrheitsentscheidung*, 2013.

- Flam, Helena/Schönemann, Sebastian:* Emotionen, Masse(n) und Referendumsdemokratie, in: Abstimmungskampagnen, 2014, S. 207-223.
- Fleiner, Thomas:* Participation of citizens in constitution making: Assets and challenges – the Swiss experience, in: Xenophon Contiades/Alkmene Fotiadou (Hrsg.), Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution, London 2017, S. 67-81.
- Fotiadou, Alkmene:* The role of the people in constitutional amendment in Greece: Between narratives and practice, in: Xenophon Contiades/Alkmene Fotiadou (Hrsg.), Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution, London 2017, S. 156-170.
- Fraenkel-Haeberle, Cristina:* Italian Regionalism: Participation and Plebiscitary Models, in: Cristina Fraenkel-Haeberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Citizen Participation in Multi-Level Democracies, Leiden 2015, S. 231-245.
- Fraenkel-Haeberle, Cristina:* Zur Multifunktionalität der Partizipation bei großen Infrastrukturvorhaben, in: Die öffentliche Verwaltung 69 (2016), S. 548-555.
- Fraenkel-Haeberle, Cristina/Kropp, Sabine/Palermo, Francesco/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.):* Citizen Participation in Multi-Level Democracies, Leiden 2015.
- Freier, Anna Nora/Holtkamp, Lars/Mittendorf, Volker:* Direkte Demokratie in konkordanz- und konkurrenzdemokratischen kommunalen Akteurskonstellationen: ein quantitativer Vergleich, in: Lars Holtkamp (Hrsg.), Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland: zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie, 2016, S. 57-61.
- Fritz, Roland:* Einbeziehung der Bürgerschaft bei Planung und Umsetzung infrastruktureller Maßnahmen, in: Kommunaljurist 13 (2016), S. 248-252.
- Fritze, Harald:* Zahlen – Daten – Fakten zu Bürgerbegehren im Zeitraum der Jahre 1998 bis 2012, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung, 2014, S. 160-167.
- Fuchs, Gerhard:* Übersicht, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung, 2014, S. 118-121.
- Führen, Karl-Heinz:* Deutschland – mehr Demokratie geht nicht?, in: Deutsche Verwaltungspraxis 67 (2016), S. 3-8.
- Fulstone, Lynn/Wadhams, Jesse:* Nevada Marijuana Legalization Initiative, Question 2, in: Nevada Lawyer 24:10 (2016), S. 13-15.
- Fuß, Tilman:* Landesverfassung mit Gottesbezug. Kritische Gedanken zur Volksinitiative, in: Evangelische Stimmen 2015, H. 5, S. 10-13.
- Gabriel, Oscar W.:* Direct and Representative Democracy: The Perspective of German Citizens, in: Cristina Fraenkel-Haeberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Citizen Participation in Multi-Level Democracies, Leiden 2015, S. 87-113.
- Gamper, Anna:* Bürgerbeteiligung und demokratische Innovation in Tirol – Voraussetzungen, Instrumente, Schranken, in: Peter Bußjäger/dies. (Hrsg.), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion, 2015, S. 23-45.

- Gamper, Anna:* Forms of Democratic Participation in Multi-Level Systems, in: Cristina Fraenkel-Haeberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden 2015, S. 67-84.
- Gamper, Anna:* Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Verfassungsrechtliche Grenzen, in: Georg Lienbacher/Erich Pürgi (Hrsg.), *Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise*, 2014, S. 101-125.
- Gamper, Anna:* Was heißt „mehr direkte Demokratie“? Versuch einer Sichtung, in: Theo Öhlinger/Klaus Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, 2015, S. 183-200.
- Garbacz, Kathleen:* Michigans Republicans' Tactics to Evade Democracy Using Referendum Proof Laws and Other Means, in: *Journal of Law in Society* 16 (2014), S. 197-222.
- Gardiner, Angelika:* „Ein gewisses Drohpotenzial“ – Bürgerbegehren verändern die Politik vor Ort auch dann, wenn sie nicht erfolgreich sind. Eine Sicht der Initiative Mehr Demokratie e.V., in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung*, 2014, S. 96-115.
- Gardiner, Michael:* Time and action and the Scottish independence referendum, Basingstoke/New York 2015.
- Gärditz, Klaus F.:* Nachhaltigkeit durch Partizipation der Öffentlichkeit, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, 2016, S. 351-369.
- Geissel, Brigitte/Gherghina, Sergiu:* Constitutional Deliberative Democracy and Democratic Innovations, in: Min Reuchamps/Jane Suiter (Hrsg.), *Constitutional deliberative democracy in Europe*, Colchester 2016, S. 75-92.
- Geißel, Brigitte:* Dialogorientierte Beteiligungsverfahren: Wirkungsvolle oder sinnlose Innovationen?: Das Beispiel Bürgerhaushalt, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46 (2015), S. 151-165.
- Geminn, Christian L.:* Demokratie zwischen Öffentlichkeit und Privatheit, in: *Verwaltungsarchiv* 107 (2016), S. 601-630.
- Gentinetta, Katja:* Europa als Herausforderung für die Demokratie, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*, 2014, S. 93-106.
- Gentinetta, Pascal:* Wirtschaftlicher Erfolg und direkte Demokratie: (k)ein ungleiches Paar, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*, 2014, S. 165-172.
- Geoghegan, Peter:* The people's referendum. Why Scotland will never be the same, Edinburgh 2015.
- Gerkrath, Jörg:* The ‚sudden eagerness‘ to consult the Luxembourgish people on constitutional change, in: Xenophon Contiades/Alkmene Fotiadou (Hrsg.), *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*, London 2017, S. 139-155.
- Gersbach, Hans:* Assessment Voting für die direkte Demokratie, 2015.
- Gilia, Claudia:* Referendum – Power of Counterpower, in: *Revista de Stiinte Juridice* 2015, S. 106-115.

- Glaab, Manuela (Hrsg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, 2016.
- Glantz, Alexander/Schoen, Harald: Mobilisierung durch Kampagnen? Eine Analyse zum Volksentscheid über den Nichtraucherschutz in Bayern, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich, 2014, S. 117-132.
- Glaser, Andreas: Direktdemokratisch legitimierte Grundrechtseinschränkungen. Kantonales, bundesstaatliches und internationales Recht im Zusammenspiel, in: Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Klaus Poier (Hrsg.), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht, 2014, S. 65-100.
- Glaser, Andreas: Direkte Demokratie und Europapolitik, in: Margrit Ammann (Red.), Direkte Demokratie auf dem Prüfstand, 2015, S. 26-33.
- Glaser, Andreas/Hunkemöller, Pia: Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren und direkte Demokratie bei kontroversen Infrastrukturprojekten: Erfahrungen aus der Schweiz, in: Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht 13 (2015), S. 12-27.
- Glaser, Andreas/Langer, Lorenz (Hrsg.): Die Verfassungsdynamik der europäischen Integration und demokratischen Partizipation: Erfahrungen und Perspektiven in Österreich und der Schweiz, 2015.
- Gloriant, Frédéric: Essai sur le référendum européen, entre Europe des États, Constituante européenne et démocratie post-nationale (1949-2006), in: Michel Catala/Stanislas Jeannesson/Anne-Sophie Lamblin-Gourdin (Hrsg.), L'Europe des citoyens et la citoyenneté européenne. Évolutions, limites et perspectives, 2016, S. 269-285.
- Gow, Lisa: Permutations of popular sovereignty before, during and after the Scottish Independence Referendum, in: Hans-Joachim Heintze/Pierre Thielbörger (Hrsg.), From Cold War to cyber war. The evolution of the international law of peace and armed conflict over the last 25 years, 2016, S. 43-63.
- Grönlund, Kimmo: Designing Mini-Publics for Constitutional Deliberative Democracy, in: Min Reuchamps/Jane Suiter (Hrsg.), Constitutional deliberative democracy in Europe, Colchester 2016, S. 109-127.
- Gross, Andreas: Die unvollendete direkte Demokratie: 1984-2015: Texte zur Schweiz und darüber hinaus, 2016.
- Grotz, Florian: Direkte Demokratie, in: Dieter Nohlen/Florian Grotz (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, 6. Aufl. 2015, S. 109-113.
- Grotz, Florian: Wahlsysteme und direkte Demokratie in Mittel- und Osteuropa: Lehren für Demokratiereformer?, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Volkssouveränität, Wahlrecht und direkte Demokratie, 2014, S. 57-75.
- Grünenfelder, Peter: Politikvermittlung und staatliche Kommunikation auf kantonaler Ebene, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 145-153.
- Guboglo, Michail N.: Referendum v Krymu 16 marta 2014 goda (opyt étnosociologičeskogo issledovanija), Moskau 2015.

- Guckelberger, Annette*: Abstimmungsmöglichkeiten von (betroffenen) Bürger/-innen über administrative Planungs- bzw. Genehmigungsentscheidungen: Teil I: De constitutione und de lege lata, in: *Verwaltungsarchiv* 106 (2015), S. 1-33; Teil II: De constitutione und de lege ferenda, in: *Verwaltungsarchiv* 106 (2015), S. 155-183.
- Hackmack, Gregor*: Demokratie einfach machen. Ein Update für unsere Politik, 2014.
- Hadamitzky, Sebastian*: Demokratische Qualität in Deutschland: ein input-orientiertes Modell zur Beseitigung normativer Defizite, 2016.
- Haider Quercia, Ulrike*: Ordinamenti autonomistici tra riforma e secessione. Il significato del referendum d'indipendenza in Scozia ed in Catalogna, in: *Percorsi costituzionali* 2014, S. 665-684.
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik*: Does direct democracy hurt immigrant minorities? Evidence from naturalization decisions in Switzerland, Stanford 2015.
- Haller, Max/Feistritzer, Gert*: Direkte Demokratie in Österreich. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsfrage, in: Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, 2014, S. 95-116.
- Halliday, Iain*: The Road to Referendum on Scottish Independence: The Role of Law and Politics, in: *Aberdeen Student Law Review* 5 (2014), S. 26-52.
- Hamon, Francis*: Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, in: *Revue française de droit constitutionnel* 98 (2014), S. 253-268.
- Hänisch, Dirk*: Zur Soziografie der Volksbegehren und Volksentscheide 1926 und 1929 in der Weimarer Republik, in: *JdD* 5 (2014), S. 55-90.
- Happacher Brezinka, Esther*: Rechtliche Formen und Voraussetzungen direkter Demokratie in Region und autonomer Provinz. Aktuelle Entwicklungen am Beispiel Südtirols, in: Peter Bußjäger/Anna Gamper (Hrsg.), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion*, 2015, S. 47-66.
- Harraß, Sven*: Liquid Democracy im Feldversuch: Beteiligungsmöglichkeiten in der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages, in: Mike Friederichsen/Roland A. Kohn (Hrsg.), *Digitale Politikvermittlung*, 2015, S. 485-498.
- Haulbert, Marine*: Le référendum d'initiative „partagée“: Représentants versus représentés? Commentaire des dispositions législatives et organiques visant à l'application de l'article 11 de la Constitution, in: *Revue du droit public de la science politique en France et à l'étranger* 130 (2014), S. 1639-1665.
- Hébert, Chantal*: The morning after. The 1995 Quebec referendum and the day that almost was, Toronto 2014.
- Hein, Michael*: Bulgarien: Mehr Demokratie durch Online-Wahlen?, 2015.
- Hellrigl, Manfred*: Bürgerräte in Vorarlberg, in: Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, 2014, S. 163-168.

- Hellweg, Uli*: Zivilgesellschaft und indirekte Bürgerbeteiligung – Neue Ansätze im Rahmen der Internationalen Bauausstellung (IBA) Hamburg. Aus der Sicht des Geschäftsführers der IBA Hamburg, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung*, 2014, S. 122-131.
- Hennessy, Peter*: *The kingdom to come. Thoughts on the union before and after the Scottish referendum*, London 2015.
- Hermann, Michael*: Elite und Basis im Spannungsfeld, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*, 2014, S. 123-137.
- Hessami, Zohal*: How do voters react to complex choices in a direct democracy? Evidence from Switzerland, in: *Kyklos* 69 (2016), S. 263-293.
- Heußner, Hermann K./Pautsch, Arne*: „Plebiszit von oben“ bald bundesweit? Zur Verfassungswidrigkeit einfachgesetzlicher konsultativer Volksbefragungen, in: *Neue juristische Wochenschrift* 68 (2015), S. 1225-1229.
- Heußner, Hermann K.*: Die Krise Kaliforniens: Ende in der Sicht? Der Beitrag der direkten Demokratie zur Krisenüberwindung, in: *JdD* 5 (2014), S. 227-237.
- Heußner, Hermann K.*: Näher beim Bürger. Direkte Demokratie ist eine sinnvolle Ergänzung der repräsentativen Demokratie, in: *Zeitzeichen* 18 (2017), S. 29-31.
- Heußner, Hermann K.*: Volksgesetzgebung in den US-Gliedstaaten. Befunde zu politischen Blockaden, Populismus, Befriedung und Emotionalisierung, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014, S. 211-226.
- Hien, Eckart*: Bürgerbeteiligung im Spannungsfeld der Gewaltenteilung, in: *DVBf*. 2014, S. 495-498.
- Hofer, Elise/Sherry, Suzanna*: The Case for Judicial Review of Direct Democracy, in: *Journal of Law* 4 (2014), S. 49-66.
- Hofmann, Harald*: Zur Abschaffung der Quoren bei Bürgerentscheiden, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 34 (2015), S. 715-718.
- Holtkamp, Lars* (Hrsg.): *Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie*, 2016.
- Holtkamp, Lars*: Zum Zusammenspiel von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Ein Fazit, in: ders. (Hrsg.), *Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland*, 2016, S. 207-215.
- Horn, Brady P./Cantor, Michael/Ford, Rodney*: Proximity and voting for professional sporting stadiums. The pattern of support for the Seahawk Stadium referendum, in: *Contemporary economic policy* 33 (2015), S. 678-688.
- Hornig, Eike-Christian*: Infrastrukturproteste und Demokratieunterstützung. Die Demonstrationen gegen den Ausbau des Frankfurter Flughafens zwischen NIMBY- und Demokratieprotest, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26 (2016), S. 153-172.
- Hornig, Eike-Christian*: Perspektiven einer funktionalen Theorie direkter Demokratie anhand der „Partyness of Direct Democracy“, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014, S. 133-146.

- Hornig, Eike-Christian*: Zu viel Rousseau, zu wenig Fraenkel: zur Debatte über direkte Demokratie in Deutschland, in: Manuela Glaab (Hrsg.), Politik mit Bürgern – Politik für Bürger: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, 2016, S. 273-288.
- Hösele, Herwig*: Das Volk ist klüger als manche denken, in: Theo Öhlinger/Klaus Poier (Hrsg.), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?, 2015, S. 89-96.
- Hsu, Yu-Fang*: Das Primat der Volksinitiative und die Pfadabhängigkeit direkter Demokratie in Deutschland, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich, 2014, S. 39-52.
- Hsu, Yu-Fang*: Die Pfadabhängigkeit direkter Demokratie in Deutschland. Eine Untersuchung zu den ideen- und realgeschichtlichen Ursprüngen der Volksgesetzgebung, 2015.
- Huber, Karl*: Das Spannungsverhältnis von Volks- und Parlamentsgesetzgebung in Bayern, 2014.
- Huber, Karl*: „Über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt.“ Art. 73 der Verfassung des Freistaates Bayern im Spiegel der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, in: Mathias Habersack/Karl Huber/Gerald Spindler (Hrsg.), Festschrift für Eberhard Stitz zum 65. Geburtstag, 2014, S. 301-319.
- Huber, Peter M.*: Direkte Demokratie? Gefahren und Chancen für das repräsentative System, in: Henk Botha/Nils Schaks/Dominik Steiger (Hrsg.), Das Ende des repräsentativen Staates? – Demokratie am Scheideweg, 2016, S. 293-309.
- Humphrey, Michael/Rey, Volker Hans*: Riesen-Volksbetrug in Deutschland und Europa: Essays zur (Finanz-)Politik unserer Tage und wie es besser werden kann, 2016.
- Husein, Timur*: Aktuelle Rechtsprobleme bei der Unterschriftensammlung von Volksbegehren in Berlin, in: Landes- und Kommunalverwaltung 24 (2014), S. 157-159.
- Hutchinson, David*: The Media and the Referendum: Uncharted Waters, Perilous Seas?, in: Klaus Peter Müller (Hrsg.), Scotland 2014 and beyond – coming of age and loss of innocence?, 2014, S. 117-136.
- Huth, Petra*: Politische Bildung und direkte Demokratie, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 77-92.
- Iglesia Virguiristi, Fernando de la*: Il referendum su „Brexit“, in: La civiltà cattolica 167 (2016), Nr. 3982, S. 342-355.
- Iken, Matthias*: Chancen und Risiken der direkten Demokratie. Eine journalistische Sichtweise, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung, 2014, S. 134-141.
- Jabloner, Clemens*: Schrankenloses Plebiszit?, in: Theo Öhlinger/Klaus Poier (Hrsg.), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?, 2015, S. 303-310.
- Jacquet, Vincent/Moskovic, Jonathan/Caluwaerts, Didier/Reuchamps, Min*: The Macro Political Update of the G1000 in Belgium, in: Min Reuchamps/Jane Suiter (Hrsg.), Constitutional deliberative democracy in Europe, Colchester 2016, S. 53-74.

- Jäger, Martin:* Die Rolle des Kantons bei der Förderung der rätoromanischen Sprache, in: Corsin Bisaz/Andreas Glaser (Hrsg.), *Rätoromanische Sprache und direkte Demokratie*, 2015, S. 17-23.
- Janssen, Albert:* Mehr direkte Demokratie als Antwort auf den Niedergang des deutschen Föderalismus? Zugleich eine Stellungnahme zu dem Buch von Hans Herbert v. Arnim: Vom schönen Schein der Demokratie, in: ders. (Hrsg.), *Die gefährdete Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zur Bewahrung ihrer verfassungsrechtlichen Organisationsstruktur*, 2014, S. 359-378.
- Janssen, Gerold/Plappert, Marie-Luise:* Raumplanungsrecht und sachunmittelbare Demokratie, in: Peter Neumann (Hrsg.), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012. Mittel- und Osteuropa/Deutschland nach Stuttgart 21*, 2014, S. 247-267.
- Jebsen, Nina:* Als die Menschen gefragt wurden. Eine Propagandaanalyse zu Volksabstimmungen in Europa nach dem Ersten Weltkrieg, 2015.
- Jesse, Christina:* Rechtliche Anforderungen an die Interessenvertretung durch Industrie- und Handelskammern in Fällen der Volksgesetzgebung und Bürgerentscheidung, 2015.
- Joerges, Christian:* Zur Aktualität direkter Demokratie in der EU. Das Beispiel der Kernenergie in einer kollisionsrechtlichen Konzeptualisierung des Europarechts, in: Wolfhard Kohte/Nadine Absenger (Hrsg.), *Menschenrechte und Solidarität im internationalen Diskurs. Festschrift für Armin Höland*, 2015, S. 313-325.
- Johnston, Richard:* *Challenge of Direct Democracy: The 1992 Canadian Referendum*, Montreal 2014.
- Josi, Claudia:* Direct democracy vs fundamental rights? A comparative analysis of the mechanisms that limit the 'will of the people' in Switzerland and California, in: Xenophon Contiades/Alkmene Fotiadou (Hrsg.), *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*, London 2017, S. 82-99.
- Josi, Claudia:* Direct democracy: What if there is a conflict between the will of the people and fundamental rights? A comparative analysis between Switzerland and California. Democracia directa: ¿voluntad del pueblo versus los derechos fundamentales? Análisis comparativo entre Suiza y California, in: *Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú* 75 (2015), S. 191-205.
- Junejo, Samir:* Majority Rule: How the Ballot Initiative Process Hurts Minorities, in: *Seattle Journal for Social Justice* 14 (2016), S. 875-914.
- Jung, Otmar:* Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern. Historische Entwicklung – aktuelle Rechtslage – empirische Erfahrungen, in: *Österreichische Juristenkommission* (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, 2014, S. 21-55.
- Jung, Otmar:* Gefahren im „Frühling der direkten Demokratie“. Anmerkungen zu Stuttgart, Berlin und anderen Fällen, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014, S. 259-274.
- Jünemann, Klaus:* Government of, by, for the people – Zur Archäologie eines klassischen Zitats, in: *JZ* 2013, S. 1128-1136.

- Jürgens, Burkhard*: Irland: Ein Referendum schlägt Wellen, in: Herder-Korrespondenz: Monatshefte für Gesellschaft und Religion 69 (2015), S. 337-338.
- Kämmerer, Jörn Axel/Ernst, Christian/Winter, Alina*: Das Referendum: rechtliche und politische Bedeutungen zum staatlich initiierten Volksentscheid, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 30 (2015), S. 349-371.
- Kamps, Klaus/Scholten, Heike*: Politische Kommunikation in Wahl- und Referendumsdemokratien, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 53-76.
- Kamps, Klaus*: Volksinitiativen und Referenden in Kalifornien, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 453-472.
- Kamps, Klaus*: Wählen, bis der Arzt kommt? Irlands „Nein-Ja“ zum EU-Reformvertrag von Lissabon, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 439-451.
- Karras, Benjamin*: Die Finanzierung direktdemokratischer Instrumente, in: JdD 5 (2014), S. 117-159.
- Kaufmann, Bruno*: Moderne Demokratie im 21. Jahrhundert. Direkt-demokratische Verfahren im repräsentativen System, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 19-26.
- Keating, Michael*: Debating Scotland. Issues of independence and union in the 2014 referendum, Oxford/New York 2017.
- Kellner, Peter*: Britain decides: will voters keep the UK in Europe?, in: Prospect, London 2015, S. 38-41.
- Kendrick, Maria*: A Question of Sovereignty: Tax and the Brexit Referendum, in: King's Law Journal 27 (2016), S. 366-374.
- Kersting, Norbert*: Direkte Demokratie: Theorie und Praxis, in: Oliver W. Lembcke/Claudia Ritzi/Gary S. Schaal (Hrsg.), Zeitgenössische Demokratietheorie, Bd. 2: Empirische Demokratietheorien, 2016, S. 307-334.
- Khol, Andreas*: Zweifel am Allheilmittel Direkte Demokratie, in: Theo Öhlinger/Klaus Poier (Hrsg.), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?, 2015, S. 161-170.
- Kildea, Paul*: Achieving Fairness in the Allocation of Public Funding in Referendum Campaigns, in: Adelaide Law Review 37 (2016), S. 13-40.
- Kim, Tori T.*: Making Good Laws through the Ballot Initiative Process, in: Boston Bar Journal 59 (2015), S. 32-34.
- Kindersley, Nicki*: Identifying the South Sudanese: Registration for the January 2011 referendum and defining a new nationality, in: Sandra Calkins/Enrico Ille/Richard Rottenburg (Hrsg.), Emerging orders in the Sudans, Mankon/Bamenda 2015, S. 79-93.
- Kirchgässner, Gebhard*: Direct democracy. Chances and challenges. Extended written version, 2015 (CESifo-Working Paper).

- Kirchgässner, Gebhard*: Finanzpolitische Konsequenzen direkter Demokratie, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014, S. 149-162.
- Kirchgässner, Gebhard*: Politische Ökonomie öffentlicher Defizite und Schulden. Ein Vergleich zwischen der Schweiz und Deutschland, in: Werner Heun (Hrsg.), *Staatsschulden*, 2015, S. 80-94.
- Kirschner, Nathan P.*: Still waiting. Securing basic human rights for „residents“ in an eventual Anyei Area referendum, in: *Wisconsin international law journal* 33 (2015), S. 512-531.
- Klages, Helmut*: Perspectives on the Institutionalization of Citizen Participation at the Municipal Level: A First-Hand Report, in: Cristina Fraenkel-Haeberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden 2015, S. 114-120.
- Klapper, Rudy*: The Falcon Cannot Hear the Falconer: How California's Initiative Process Is Creating an Untenable Constitution, in: *Loyola of Los Angeles Law Review* 48 (2015), S. 755-814.
- Kleer, Benedikt Philipp*: Mehr Inklusion durch Volksentscheide? Ein Vergleich direkter und indirekter Mitbestimmungsformen, 2016.
- Klein, Hans H.*: Verfassungsgebung, Verfassungsrevision, Volksabstimmung, in: Christian Calliess/Wolfgang Kahl/Kirsten Schmalenbach (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit, Freiheit und soziale Rechte in der Europäischen Union. Deidesheimer Kolloquium 2012 zu Ehren von Detlef Merten anlässlich seines 75. Geburtstages*, 2014, S. 97-105.
- Kley, Andreas*: Direkte Demokratie und Menschenrechte – ein Spannungsfeld? Das Beispiel des Minarettverbots, in: Hans Werder/Anina Lauber (Hrsg.), *Bedrohte Werte? Europa und der Nahe Osten unter Globalisierungsdruck*, 2014, S. 37-38.
- Knaus, Peter*: Analyse zum gescheiterten Bürgerentscheid 2013 um eine mögliche Bewerbung für die Olympischen Spiele 2022 in München, 2015.
- Kögl, Irene*: „Stimme des Volkes“ oder „Stunde des Populismus“? Direkte Demokratie in Bolivien, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014, S. 245-258.
- Komáromi, László*: Die Frage der doppelten Staatsbürgerschaft der Auslandsungarn mit besonderer Berücksichtigung der Volksabstimmung von 2004, in: Zoltán Tibor Pállinger (Hrsg.), *Das Konzept des (Staats-)Bürgers. Analysen aus politik-, rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive*, 2014, S. 196-212.
- Komaromi, Laszlo*: Representative Government and Direct Democracy, in: *Iustum Aequum Salutare* 10 (2014), S. 145-154.
- Komáromi, László*: Volksabstimmungen in der ungarischen Politik, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014, S. 227-243.
- Konrath, Christoph*: Das Recht geht vom Volk aus? – Anmerkungen zu Vorschlägen für Reformen in Österreich 2011–2013, in: Theo Öhlinger/Klaus Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, 2015, S. 253-288.

- Konrath, Christoph:* Demokratie und Rechtsstaat. Zur Bewertung von Vorschlägen zum Ausbau direkter Demokratie, in: Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, 2014, S. 127-140.
- Kössler, Karl:* Laboratories of Democratic Innovation? Direct, Participatory, and Deliberative Democracy in Canadian Provinces and Municipalities, in: Cristina Fraenkel-Haerberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden 2015, S. 286-308.
- Kost, Andreas:* Direkte Demokratie im politischen Mehrebenensystem der Bundesrepublik, in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik* 65 (2016), S. 223-231.
- Kostadinov, Biljana:* The Principle of Clarity of the Referendum Question in Europe and the USA, in: *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu* 65 (2015), S. 55-86.
- Kotsaka, Theodora:* Das Wasser-Referendum in Griechenland und die Unterscheidung zwischen öffentlichen und Gemeingütern, in: Walter Baier/Bernhard Müller/Eva Himmelstoss (Hrsg.), *Das Rätsel Europa*, 2016, S. 202-213.
- Kreis, Georg (Hrsg.): *Reformbedürftige Volksinitiative: Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente*, 2016.
- Kreis, Georg:* Keine Volksbegehren gegen Verfassungsgrundsätze. Zum Reformbedarf der direkten Demokratie der Schweiz, in: Peter Brandt (Hrsg.), *Parlamentarisierung und Entparlamentarisierung von Verfassungssystemen. Erträge des Symposions des Dimitris-Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften an der Fern-Universität in Hagen am 5. und 6. Dezember 2014*, 2016, S. 65-80.
- Kreis, Georg:* Nachdenken über die Volksinitiative und deren Reformierbarkeit, in: Giovanni Biaggini/Oliver Diggelmann/Christine Kaufmann (Hrsg.), *Polis und Kosmopolis. Festschrift für Daniel Thürer*, 2015, S. 449-461.
- Kriesi, Hanspeter/Bernhard, Laurent:* Die Referendumsdemokratie, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*, 2014, S. 3-18.
- Kriesi, Hanspeter:* Der Zustand der schweizerischen Demokratie: Fakten und Probleme aus der Sicht der Politikwissenschaft, in: Daniel Brühlmeier/Philippe Mastrorandi (Hrsg.), *Demokratie in der Krise*, 2016, S. 19-27.
- Kropp, Sabine:* Federalism, People's Legislation and Associative Democracy, in: Cristina Fraenkel-Haerberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden 2015, S. 48-66.
- Krunke, Helle:* Sovereignty, constitutional identity, direct democracy? Direct democracy as a national strategy for upholding the nation state in EU Integration, in: Xenophon Contiades/Alkmene Fotiadou (Hrsg.), *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*, London 2017, S. 191-208.
- Krüper, Julian:* Bürgerschaftlicher Einfluss auf das Parlament, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), *Parlamentsrecht. Praxishandbuch*, 2016, § 37 (S. 1118-1140).

- Kuhn, Sebastian/Tausendpfund, Markus*: Entfremdung in der Schule der Demokratie?: Informationen und Beteiligungsmöglichkeiten bei lokalen Planungen aus Sicht von Bürgern und Politikern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 47 (2016), S. 326-348.
- Kuoni, Beat*: Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie in Deutschland und in der Schweiz, 2015.
- Kyriazis, Nicholas C.*: The glue of democracy: economics, warfare and values in classical Greece, in: Essays in contemporary economics, 2015, S. 175-189.
- La Nave, Gaetano*: Un' eredità imperiale nel Mediterraneo della Guerra fredda. La crisi di Gibilterra dalla „Dichiarazione Castiella“ al referendum (1965–1967), Neapel 2014.
- Labruna, Luigi*: Sì? No? Noterelle di un giurista su riforma costituzionale e referendum, Neapel 2016.
- Ladner, Andreas*: Demokratie 3.0 hat durchaus Potential, die Frage ist, ob wir sie auch wollen, in: Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Klaus Poier (Hrsg.), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht, 2014, S. 141-162.
- Lammers, Guillaume*: La démocratie directe et le droit international. Prise en compte des obligations internationales de la Confédération et participation populaire à la politique extérieure, 2015.
- Lammert, Norbert*: Zwischen Wutbürgern und Wahlenthaltung. Parlamentarische Demokratie im Alltagstest, in: Bernhard Vogel (Hrsg.), Heimat, Vaterland, Europa. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans-Gert Pötering, 2015, S. 169-174.
- Langer, Lorenz*: Die Europäische Bürgerinitiative: Partizipativer Placebo oder direktdemokratischer Keimling?, in: Daniel Kübler/Nenad Stojanovic (Hrsg.), Demokratie in der Europäischen Union, 2014, S. 141-162.
- Langer, Lorenz*: Staatsvertragsreferendum und bilaterale Verträge, in: Andreas Glaser/ders. (Hrsg.), Die Verfassungsdynamik der europäischen Integration und demokratische Partizipation, 2015, S. 21-52.
- Lannoy, Camille/Baines, Paul/Mortimore, Roger*: Political branding. The case of the Scottish referendum 2014, in: Francesca Dall'Omo Riley/Jaywant Singh/Charles Blankson (Hrsg.), The Routledge companion to contemporary brand management, London 2016, S. 423-447.
- Leisner, Walter*: „Straßendemokratie“ – Aufstand oder Widerstand? Hoffnung oder Gefahr?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 34 (2015), S. 31-34.
- Leonard, Sarah/Rozée, Stephen/Carrapiço, Helena et al.*: The governance of justice and internal security in Scotland: Between the Scottish independence referendum and British decisions on the EU, in: European security 23 (2014), S. 344-363.
- Leruez, Jacques*: Le référendum du 18 septembre 2014 en Écosse. L'échec d'un long processus, in: Pouvoirs 2015, Nr. 152, S. 147-160.
- Levinson, Jessica A.*: Taking the Initiative. How to Save Direct Democracy, in: Lewis & Clark Law Review 18 (2014), S. 1019-1062.
- Levites, Benjamin*: The Scottish independence referendum and the principles of democratic secession, in: Brooklyn journal of international law 41 (2015), S. 373-405.

- Liddle, Roger*: The risk of Brexit: The politics of a referendum, 1. Aufl. London 2015; 2. Aufl. London 2016.
- Lis, Michał*: Powstania śląskie i plebiscyt ze współczesnej perspektywy, Oppeln 2015.
- Lohmann, Annette*: Gegen den Trend – aber nicht sofort. Das Referendum im Senegal und die Amtszeitbegrenzung des Präsidenten, 2016.
- Longchamp, Claude*: Umfragen in Abstimmungskämpfen in der Schweiz, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 261-277.
- López Basaguren, Alberto*: Escocia: El referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la devolution, in: Revista española de derecho constitucional 34 (2015), S. 135-167.
- Lord Hennessy of Nympsfield*: A Political Perspective on the Scottish Independence Referendum, in: Cambridge Journal of International and Comparative Law 3 (2014), S. 159-161.
- Lötscher, Alexander*: „Es ist doch scheißegal“. Diskursive Auseinandersetzungen über die Volksinitiative „Strom ohne Atom“, in: Carl Deichmann/Michael May (Hrsg.), Politikunterricht verstehen und gestalten, 2016, S. 129-144.
- Luchterhandt, Otto*: Sachunmittelbare Demokratie im Südkaukasus und Mittelasien: Gesetze und Praxis, in: Peter Neumann (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012. Mittel- und Osteuropa/ Deutschland nach Stuttgart 21, 2014, S. 79-94.
- Luger, Jakob*: Ein neues Werkzeug. Die Europäische Bürgerinitiative am Fallbeispiel von „right2water“, 2015.
- MacShane, Denis*: Brexit: How Britain will Leave Europe, London 2015.
- Macwhirter, Iain*: Disunited kingdom. How Westminster won a referendum but lost Scotland, Glasgow 2014.
- Magnus, George*: Europe's fault line: the challenge for the EU in the wake of the Greek crisis is to prevent disintegration, in: Prospect, 2015, 233, S. 44-47.
- Magnusson, Warren*: Local self-government and the right to the City, Montréal 2015.
- Magsaam, Niels*: Mehrheit entscheidet. Ausgestaltung und Anwendung des Majoritätsprinzips im Verfassungsrecht des Bundes und der Länder, 2014.
- Maihold, Günther*: Kolumbiens zweiter Frieden 2016. Nach dem gescheiterten Referendum ist ein Neustart des Friedensprozesses in Sicht, 2016.
- Malle, Avguštín* (Hrsg.): Die Kärntner Volksabstimmung 1920/Koroski plebiscit leta 1920. Referenzband des Symposions zum 90. Jahrestag/Zbornik referatov simpozija ob 90-letnici, 2016.
- Manatschal, Anita/Bernauer, Julian*: Consenting to exclude? Empirical patterns of democracy and immigrant integration policy, in: West European politics 39 (2016), S. 183-204.
- Manatschal, Anita*: Switzerland: really Europe's heart of darkness?, in: Swiss political science review 21 (2015), S. 23-35.

- Manheim, Karl/Caragozian, John S./Warner, Donald*: Fixing Hollingsworth: Standing in Initiative Cases, in: *Loyola of Los Angeles Law Review* 48 (2015), S. 1069-1142.
- Marshall, Peter*: Reflections on the Scottish referendum and the prospects of EU reform, in: *The round table* 103 (2014), S. 547-556.
- Martini, Mario*: Die Bürger-/Volksbefragung als Baustein der Demokratie, in: *Die öffentliche Verwaltung* 68 (2015), S. 981-992.
- Martini, Mario/Fritzsche, Saskia*: E-Participation in Germany: New Forms of Citizen Involvement between Vision and Reality, in: *Cristina Fraenkel-Haeberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann* (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden 2015, S. 121-160.
- Marxer, Wilfried*: Direkte Demokratie in Liechtenstein. Selektiv erhobene Stimme des Volkes, in: *Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl* (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014, S. 195-209.
- Marxer, Wilfried*: Entwicklung der direkten Demokratie in Liechtenstein, in: *Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Klaus Poier* (Hrsg.), *Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht*, 2014, S. 3-14.
- McCormick, John*: Voting on Europe. The potential pitfalls of a British referendum, in: *The political quarterly* 85 (2014), S. 212-219.
- McHarg, Aileen/Mullen, Thomas J./Page, Alan C.* (Hrsg.): *The Scottish independence referendum. Constitutional and political implications*, Oxford 2016.
- McHarg, Aileen*: The Independence Referendum, the Contested Constitution, and the Authorship of Constitutional Change, in: *Klaus Peter Müller* (Hrsg.), *Scotland 2014 and beyond – coming of age and loss of innocence?*, 2014, S. 225-255.
- McKenna, Patricia*: Fair Referendum Campaigns in the Light of Recent Court Decisions, in: *Hibernian Law Journal* 14 (2015), S. 56-74.
- Mehlmann, Bernard H./Morrison, Jeremy S.*: The Death with Dignity Ballot Initiative: Narrative Tensions and Jewish Legalities, in: *Nevada Law Journal* 15 (2015), S. 1479-1492.
- Meller, Jessica L.*: State Constitutional Law – Reapportionment – Public Interest and Urgency Ripens a Pending Redistricting Referendum Controversy into a Justiciable Matter; *Vandermost v. Bowen*, 269 P.3D 336 (Cal. 2012), in: *Rutgers Law Journal* 44 (2014), S. 801-826.
- Melone, Matthew/Nation, George A. III*: Standing on Formality: *Hollingsworth v. Perry* and the Efficacy of Direct Democracy in the United States, in: *BYU Journal of Public Law* 29 (2014), S. 25-98.
- Mendez, Fernando/Mendez, Mario/Triga, Vasiliki*: *Referendums and the European Union: a comparative inquiry*, Cambridge 2015.
- Mensa-Bonsu, Maame A. S.*: Forty-One in One Blow: Thoughts on the Proposed Single Referendum Question to Decide the Amendment of Ghana's Constitution, in: *African Journal of International and Comparative Law* 24 (2016), S. 1-11.
- Merkel, Wolfgang*: *Direkte Demokratie. Referenden aus demokratietheoretischer und sozialdemokratischer Sicht*, 2014.

- Merli, Franz*: Grundsätzliche Aspekte der direkten Demokratie – das Beispiel Volksbegehren, in: Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), Direkte Demokratie, 2014, S. 15-19.
- Merli, Franz*: Themenbeschränkungen der direkten Demokratie, in: Theo Öhlinger/Klaus Poier (Hrsg.), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?, 2015, S. 311-323.
- Metag, Julia*: Politische Kommunikation in lokalen und nationalen Öffentlichkeiten. Ein Vergleich der Rezeptions- und Meinungsbildungsprozesse, 2014.
- Meyers, D. Kent/LaBauve, Elizabeth*: Initiative Petitions in Oklahoma: Existing Process and Possible Revisions, in: Oklahoma Bar Journal 86 (2015), S. 1834-1838.
- Miller, Kenneth P.*: The California Supreme Court and the Popular Will, in: Chapman Law Review 19 (2016), S. 151-198.
- Milstein, Alexander*: Die Beteiligung der Bürger und Gemeinden an Windparks in privater Trägerschaft durch Landesgesetz. Verfassungs- und unionsrechtliche Grenzen, in: Zeitschrift für Umweltrecht 27 (2016), S. 269-278.
- Miranda, David Montanez*: Iniciativa & Referendum: Las experiencias estatales como modelo para Puerto Rico, in: Revista Juridica Universidad de Puerto Rico 83 (2014), S. 143-172.
- Montaubin, Mathilde*: Le référendum d'indépendance de l'Ecosse, Paris 2016.
- Mooney, Gerry*: Questions of social justice and social welfare in post-independence referendum Scotland, in: David Bailey/Leslie Budd (Hrsg.), Devolution and the UK economy, London 2016, S. 79-92.
- Moraru, Andrei*: European Union Democratic Governance: A Case Study of the European Citizens' Initiative, in: Europolity. Continuity and Change in European Governance 10 (2016), S. 137-168.
- Morisi, Davide*: Shaping voting intentions. The effect of information in the Scottish independence referendum, Glasgow 2016.
- Mörtl, Markus*: Der Streit um Volksbefragungen in Bayern: Bericht und Stellungnahme, in: Bayerische Verwaltungblätter 146 (2015), S. 224-231.
- Mulder, Jule*: The personal implications of the referendum results for (German) EU citizens living in the UK, in: German law journal 17 (2016), Brexit supplement, S. 83-86.
- Mullen, Tom*: The referendum and after: Scotland's constitutional future, in: European public law 22 (2016), S. 187-202.
- Mullen, Tom*: The scottish independence referendum 2014, in: Journal of Law and Society 41 (2014), S. 627-640.
- Müller, Andreas Thomas*: Die Europäische Bürgerinitiative als Instrument direktdemokratischer Legitimation und die (problematische) Ausgestaltung ihrer materiellen Schranken im Sekundärrecht, in: Werner Schroeder/Walter Obwexer (Hrsg.), 20 Jahre Unionsbürgerschaft. Konzept, Inhalt und Weiterentwicklung des grundlegenden Status der Unionsbürger, 2015.

- Müller, Farid: Direkte Demokratie muss zur Hamburger Staatsräson gehören! Ein kurzer Rückblick. Eine Sicht aus der Politik, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung*, 2014, S. 36-39.
- Müller, Jörg Paul: Ein neuer Blick auf die Republik, in: Giovanni Biaggini/Oliver Diggelmann/Christine Kaufmann (Hrsg.), *Polis und Kosmopolis. Festschrift für Daniel Thürer*, 2015, S. 497-512.
- Müller, Monika C. M. (Hrsg.): *Endlagersuche: Endlager-Kommission und Öffentlichkeit(en): Fragen nach Zusammenarbeit und Fortschritten im Prozess zur Halbzeit der Kommission*, 2016.
- Müller, Rudolf (Hrsg.): *Demokratie – Zustand und Perspektiven: Gedenkschrift Rudolf Machacek; Frühjahrstagung der Österreichischen Juristenkommission vom 29.-31. Mai 2014 in Haibar/Schlögen*, 2015.
- Müller, Sean/Vatter, Adrian: Die Schweiz: Reföderalisierung und schleichende Zentralisierung im Schatten der direkten Demokratie, in: Anna Gamper/Peter Bußjäger/Ferdinand Karhofer (Hrsg.), *Föderale Kompetenzverteilung in Europa*, 2016, S. 67-101.
- Müller-Török, Robert: Vor welchen Aufgaben steht die elektronisch gestützte Bürgerbeteiligung?, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Macht Grün den Unterschied?*, 2016, S. 178-183.
- Münch, Ursula/Hornig, Eike-Christian/Kranenpohl, Uwe (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014.
- Nagel, Klaus-Jürgen: Gibt es ein Referendum über die Unabhängigkeit Kataloniens?, in: *Jahrbuch des Föderalismus* 15 (2014), S. 362-378.
- Neijens, Peter/Slot, Jeroen: Media, issue, information and vote choice in a referendum campaign, in: Olaf Jandura/Thomas Petersen/Cornelia Mothes/Anna-Maria Schielicke/Wolfgang Donsbach (Hrsg.), *Publizistik und gesellschaftliche Verantwortung. Festschrift für Wolfgang Donsbach*, 2015, S. 199-211.
- Neumann, Peter: (Sach-) Direkte Demokratie in den Verfassungen Mittel- und Osteuropas, in: ders. (Hrsg.), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012. Mittel- und Osteuropa/Deutschland nach Stuttgart 21*, 2014, S. 13-59.
- Neumann, Peter: 60 Jahre Debatte um Direkte Demokratie in Deutschland. Das Referendum – in der Schweiz bewährt, in Deutschland nicht diskutiert – seit Stuttgart 21 zumindest beachtet, in: ders. (Hrsg.), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012. Mittel- und Osteuropa/Deutschland nach Stuttgart 21*, 2014, S. 209-234.
- Neumann, Peter: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der anwaltlichen Praxis. Rechtliche Voraussetzungen und prozessuale Durchsetzung, in: Michael Quaas/Deutsches Anwaltsinstitut e.V. (Hrsg.), *Rechtsprobleme der Energiewende*, 2015, S. 231-283.
- Niedermeier, Alexander: *Das Brexit-Referendum. Hintergründe, Streitthemen, Perspektiven*, 2017.

- Nieland, Jörg-Uwe: Beziehungsspiele in der nervösen Zone – Herausforderungen und Strategien, in: Abstimmungskampagnen, 2014, S. 339-353.
- Notbauer, Regina: Direkte Demokratiekonzepte in der Weimarer Reichsverfassung, in: Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich, 2014, S. 75-94.
- Noyes, Henry: Direct Democracy as a Legislative Act, in: Chapman Law Review 19 (2016), S. 199-218.
- Öhlinger, Theo/Poier, Klaus (Hrsg.): Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?, 2015.
- Öhlinger, Theo: Braucht Österreich mehr direkte Demokratie?, in: Österreichische Juristen-Zeitung 69 (2014), S. 1062-1069.
- Öhlinger, Theo: Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der österreichischen Bundesverfassung – unter Berücksichtigung aktueller Gesetzesinitiativen, in: Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich, 2014, S. 117-126.
- Öhlinger, Theo: Grenzen der direkten Demokratie aus österreichischer Sicht, in: Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Klaus Poier (Hrsg.), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht, 2014, S. 49-64.
- Öhlinger, Theo: Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie, in: ders./Klaus Poier (Hrsg.), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?, 2015, S. 289-302.
- Ondarza, Nicolai von: Die britischen Verhandlungen mit der EU: Verfahren für das Referendum und die britischen Pläne für eine ‚EU-Reform‘, 2015.
- Oscar W. Gabriel/Harald Schoen/Kristina Faden-Kuhne: Der Volksentscheid über Stuttgart 21. Aufbruch zu neuen demokratischen Ufern?, 2014.
- Palermo, Francesco: Participation, Federalism and Pluralism: Challenges to Decision Making and Responses by Constitutionalism, in: Cristina Fraenkel-Haeberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Citizen Participation in Multi-Level Democracies, Leiden 2015, S. 31-47.
- Pallaver, Günther: Direkte Demokratie in Tirol, Südtirol und im Trentino, in: Peter Bußjäger/Anna Gamper (Hrsg.), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion, 2015, S. 81-121.
- Pállinger, Zoltán Tibor: Direct Democracy in the Swiss Federation, in: Cristina Fraenkel-Haeberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Citizen Participation in Multi-Level Democracies, Leiden 2015, S. 246-264.
- Pállinger, Zoltán Tibor: Direkte Demokratie und das Grundgesetz, in: Ellen Bos/Kálmán Pócsa (Hrsg.), Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien, 2014, S. 267-292.
- Panizza, Saule: Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi, Turin 2016.

- Parashu, Dimitrios*: Die Volksabstimmung in der Hellenischen Republik vom 05.07.2015 vor verfassungsrechtlichem und einfachgesetzlichem Hintergrund, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 70 (2015), S. 801-823.
- Parkinson, John*: Ideas of Constitutions and Deliberative Democracy: A Conceptual Conclusion, in: Min Reuchamps/Jane Suiter (Hrsg.), *Constitutional deliberative democracy in Europe*, Colchester 2016, S. 147-168.
- Parolari, Sara/Woelk, Jens*: The Referendum in the United Kingdom: Instrument for Greater Constitutional Legitimacy, Tool of Political Convenience, or First Step to Revitalize Democracy?, in: Cristina Fraenkel-Haeberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden 2015, S. 265-285.
- Parthe, Reinhard*: Mediation und direkte Demokratie, in: *Recht und Politik* 51 (2015), S. 200-204.
- Patriquin, Larry*: Economic equality and direct democracy in ancient Athens, New York 2015.
- Patzelt, Werner J.*: Mehr Bürgerbeteiligung auf dem Wege zu mehr direkter Demokratie?, in: Peter Brandt (Hrsg.), *Parlamentarisierung und Entparlamentarisierung von Verfassungssystemen. Erträge des Symposions des Dimitris-Tsatsos-Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften an der FernUniversität in Hagen am 5. und 6. Dezember 2014*, 2016, S. 81-102.
- Păun, Cristian*: Economic consequences of BREXIT after the British referendum, in: *Management dynamics in the knowledge economy* 4 (2016), S. 307-316.
- Pedretti, Ramona*: Vom Verbot von gleichgeschlechtlichen Ehen und Minaretten: Direkte Demokratie und Minderheitenschutz. Ein Beitrag zur Diskussion über menschenrechtswidrige Volksinitiativen, 2015.
- Pertici, Andrea*: *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Turin 2016.
- Pesce, Celeste*: *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Neapel 2016.
- Peters, Anne*: The Crimean vote of March 2014 as an abuse of the institution of the territorial referendum, in: Christian Calliess (Hrsg.), *Herausforderungen an Staat und Verfassung: Völkerrecht, Europarecht, Menschenrechte. Liber Amicorum für Torsten Stein zum 70. Geburtstag*, 2015, S. 278-303.
- Peters, Birgit*: Towards the Europeanization of Participation? Reflecting on the Functions and Beneficiaries of Participation in EU Environmental Law, in: Cristina Fraenkel-Haeberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden 2015, S. 311-333.
- Petropoulos, Eleftherios*: Die europäische Bürgerinitiative im paneuropäischen Kontext. Wo steht die direkte Demokratie in der EU im Vergleich zu ihren Mitgliedstaaten?, 2016.
- Philipp, Ursula (Red.): *Direkte Demokratie in der Kommune: Dokumentation*, 2014.

- Pickel, Susanne*: Politische Kultur in Wahl- und Referendumsdemokratien, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 27-52.
- Pintarić, Tomislav*: Elemente direkter Demokratie in Kroatien – Normenbestand und Staatspraxis, in: Peter Neumann (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012. Mittel- und Osteuropa/Deutschland nach Stuttgart 21, 2014, S. 109-128.
- Pleschberger, Werner*: Kommunale direkte Demokratie in Österreich – Strukturelle und prozedurale Probleme und Reformvorschläge, in: Theo Öhlinger/Klaus Poier (Hrsg.), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?, 2015, S. 359-395.
- Podolnjak, Robert/Bacis, Petar*: From the Parliament Act 1911 to the European Union Act 2011: Transformation from Informal to Mandatory Referendum in British Constitutional Doctrine, in: Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu 64 (2014), S. 587-612.
- Podolnjak, Robert*: Constitutional Reforms of Citizen-Initiated Referendum, in: *Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law* 26 (2015), S. 129-150.
- Poier, Klaus*: Direkte Demokratie und Parlamentarismus: Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? Zusammenfassende Bemerkungen, in: Theo Öhlinger/ders. (Hrsg.), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?, 2015, S. 397-404.
- Poier, Klaus*: Gegensatz, Ergänzung, Korrektiv: Welche Funktionen der direkten Demokratie sollen gestärkt werden?, in: Theo Öhlinger/ders. (Hrsg.), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?, 2015, S. 201-226.
- Poier, Klaus*: Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in: Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich, 2014, S. 141-150.
- Poier, Klaus*: Provisorisch, kompromisshaft, parteienstaatlich: zur (direkten) Demokratie in Österreich, in: Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Klaus Poier (Hrsg.), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht, 2014, S. 15-22.
- Popescu, Ramona Delia*: The Forms of Direct Democracy and Their Role in Ensuring Good Governance, in: *Romanian Journal of Comparative Law* 5 (2014), S. 126-184.
- Portmann, Marco*: Parliamentary representation of citizens' preferences. Explaining the differences between parliamentarians' votes and popular referendum results, 2014.
- Pottmeyer, Maria/Lenz, Stefan*: Die Neuregelung der Kostenschätzung beim Bürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen, in: *JdD* 5 (2014), S. 263-279.
- Pracht, Robert*: Volksabstimmung in das Grundgesetz – mehr Demokratie oder Demagogie?, in: *Bonner Rechtsjournal* 8 (2015), S. 108-112.

- Praetorius, Ina*: Nach der Schweizer Volksabstimmung. Das bedingungslose Grundeinkommen als care-ökonomisches Projekt, in: Katholische Sozialakademie Österreichs (Hrsg.), Grundeinkommen ohne Arbeit. Auf dem Weg zu einer kommunikativen Gesellschaft, 2016, S. XXI-XXVIII.
- Prosser, Alexander*: Elektronische Demokratie: worauf es ankommt, in: Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Klaus Poier (Hrsg.), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht, 2014, S. 127-140.
- Quast, Anja*: Bürgerbegehren – eine Herausforderung an Kommunalpolitiker und -politikerinnen. Eine Sicht der Bezirksverwaltung Wandsbek, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung, 2014, S. 78-85.
- Qvortrup, Mads*: Referendums and ethnic conflict, Philadelphia 2014.
- Qvortrup, Matt*: Referendums around the world. The continued growth of direct democracy, Basingstoke 2014.
- Rapp, Sebastian*: Direkte Demokratie in der Schweiz. Ein Vergleich zu der Rechtslage in Deutschland, 2016.
- Rath, Christian*: Zugriff verbessern, Zugriff abwehren: Bürgerrechte im 21. Jahrhundert, in: Recht und Politik 51 (2015), S. 74-79.
- Reestman, Jan Herman*: A future for referendums in the fifth French republic?, in: Xenophon Contiades/Alkmene Fotiadou (Hrsg.), Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution, London 2017, S. 52-64.
- Rehmet, Frank/Schilin, Alexander*: Direkte Demokratie im Kanton St. Gallen. Ein Überblick, 2014_02_27_paper_update.pdf (Zugriff 27.2.2014).
- Rellstab, Urs*: Medienarbeit ist Medienarbeit, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 303-309.
- Resetar, Vojko*: Local Referendum as an Institutionalized Instrument of Citizen Participation in Croatia, in: Croatian and Comparative Public Administration 14 (2014), S. 703-730.
- Reuchamps, Min/Suiter, Jane* (Hrsg.): Constitutional deliberative democracy in Europe, Colchester 2016.
- Revest, Didier*: Independence for Scotland! Independence for Scotland? Theoretical and practical reflections on the 2014 referendum and its possible outcomes, Newcastle upon Tyne 2014.
- Reyes Pérez Alberdi, María*: La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base en la competencia estatutaria sobre consultas populares, in: Revista española de derecho constitucional 34 (2015), S. 101-132.
- Reyes, Jose B. Marquez/Babilonia, Alvin Padilla*: La consticionalidad de vincular legislaturas futuras mediante referendum, in: Revista Juridica Universidad de Puerto Rico 84 (2015), S. 247-294.
- Riddoch, Lesley*: Wee White Blossom. What Post-Referendum Scotland Needs to Flourish, New York 2014.

- Riklin, Alois*: Demokratische Erfindungen, in: Recht im digitalen Zeitalter: Festgabe Schweizerischer Juristentag 2015 in St. Gallen, 2015, S. 107-118.
- Roca, René*: Der Beitrag des Katholizismus und der Katholisch-Konservativen zur direkten Demokratie in der Schweiz – Die Kantone Schwyz und St. Gallen, in: ders. (Hrsg.), Katholizismus und moderne Schweiz, 2016, S. 57-80.
- Rose, Richard*: Representing Europeans. A pragmatic approach, Oxford 2015.
- Rosenberger, Sieglinde/Stadlmaier, Jeremias*: Direkte Demokratie – Regelungstechnik oder Instrument der BürgerInnen?, in: Theo Öhlinger/Klaus Poier (Hrsg.), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?, 2015, S. 227-251.
- Roth, Roland*: Democratic experimentalism! Wie die Bundesländer zum demokratiepolitischen Reformlaboratorium werden können, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Macht Grün den Unterschied? (2016), S. 154-163.
- Rummens, Stefan*: Legitimacy without Visibility? On the Role of Mini-Publics in the Democratic System, in: Min Reuchamps/Jane Suiter (Hrsg.), Constitutional deliberative democracy in Europe, Colchester 2016, S. 129-146.
- Ruth, Saskia Pauline*: Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century, Colchester 2017.
- Ryan, Mark*: A Referendum on the Reform of the House of Lords, in: Northern Ireland Legal Quarterly 66 (2015), S. 223-242.
- Sáenz Royo, Eva*: La regulación del referendo en el derecho comparado. Aportaciones para el debate en España, in: Revista española de derecho constitucional 36 (2016), S. 123-153.
- Safir, Adam*: The Consumer Expenditure Survey Redesign Initiative, in: Monthly Labor Review 139 (2016), S. 1-18.
- Safoklov, Yury*: Sachunmittelbare Demokratie in der Ukraine: Volksherrschaft oder Spielzeug der Politik?, in: Peter Neumann (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012. Mittel- und Osteuropa/ Deutschland nach Stuttgart 21, 2014, S. 60-78.
- Safia, Marieta*: National Referendum – Existing Regulatory Framework and Future Perspectives, in: Juridical Tribune 4 (2014), S. 56-59.
- Saint Victor, Jacques de*: Die Antipolitischen, 2015.
- Sanader, Teresa*: Die euroregionale „parallelisierte“ Volksbefragung. Theoretische und praktische Überlegungen, in: Peter Bußjäger/Anna Gamper (Hrsg.), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion, 2015, S. 173-183.
- Sánchez Ferro, Susana*: El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del Derecho Constitucional británico?, in: Revista española de derecho constitucional 34 (2014), S. 111-156.
- Schäfer, Armin*: Mehr Mitsprache, aber nur für wenige? Direkte Demokratie und politische Gleichheit, in: NST-Nachrichten 42 (2014), S. 53-56.
- Schafer, Burkhard*: An ID database for post-referendum Scotland? A legal-contextual analysis, in: Datenschutz und Datensicherheit 39 (2015), S. 611-616.

- Schärer, Heinz:* „Say on Pay“ in der Schweizer Publikumsgesellschaft (von der Neuregelung der Vergütung des Verwaltungsrates börsenkotierter Aktiengesellschaften in der Schweiz aufgrund der Volksinitiative „gegen die Abzockerei“), in: Christian Cascante/Andreas Spahlinger/Stephan Wilske (Hrsg.), Global wisdom on business transactions, international law and dispute resolution. Festschrift für Gerhard Wegen zum 65. Geburtstag, 2015, S. 287-295.
- Schaub, Hans-Peter:* Landsgemeinde oder Urne – was ist demokratischer? Urnen- und Versammlungsdemokratie in der Schweiz, 2016.
- Schefold, Dian:* Politische Parteien und direkte Demokratie, in: Daniel Krüper/Heike Merten/Thomas Poguntke (Hrsg.), Parteienwissenschaften, 2015, S. 145-159.
- Schelbert, Louis:* Fair-Food-Initiative: Erläuterungen zum Text der Eidgenössischen Volksinitiative „für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (Fair-Food-Initiative)“, in: Roland Norer (Hrsg.), Landwirtschaft und Verfassungsrecht. Initiativen, Zielbestimmungen, rechtlicher Gehalt. Tagungsband der 4. Luzerner Agrarrechtstage 2014, 2015, S. 113-124.
- Schellenberger, Jens:* Zur Zulässigkeit von konsultativen Bürgerbefragungen, in: VBIBW 2014, S. 46-52.
- Scheuerl, Walter:* Volksinitiative „Wir wollen lernen!“, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung, 2014, S. 52-61.
- Schiener, Lena:* Direkte Demokratie auf Bundesebene – überfällig oder ungeeignet?, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 64 (2015), S. 321-326.
- Schiller, Theo:* Direkte Demokratie in der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: Hans-Joachim Lauth/Marianne Kneuer/Gert Pickel (Hrsg.), Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft, 2016, S. 441-452.
- Schmid, Adrian:* Von der Straße auf die Schiene. Direkt-demokratisch für die Verlagerung des Schienenverkehrs, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 419-425.
- Schmitt, Nicolas:* Im geheimnisvollen Land der direkten Demokratie, in: Andreas Raffiner (Hrsg.), Stets den Idealen der Rechtsstaatlichkeit treu geblieben. Festschrift für Peter Pernthaler zum 80. Geburtstag, 2015, S. 293-315.
- Scholten, Heike/Kamps, Klaus (Hrsg.): Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014.
- Scholten, Heike:* Europapolitik und europapolitische Kampagnen in der Schweiz, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 395-417.
- Scholten, Heike:* Policy Campaigning – Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 227-259.
- Scholz, Rupert:* Mehr Gleichheit in der Demokratie? Zum Streit um mehr plebiszitäre Demokratie, in: Heike Jochum/Michael Elicker/Steffen Lampert/Roberto Bartone (Hrsg.), Freiheit, Gleichheit, Eigentum – öffentliche Finanzen und Abgaben. Festschrift für Rudolf Wendt zum 70. Geburtstag, 2015, S. 433-443.

- Schommer, Guido:* Die schweizerischen Parteien als Akteure der Referendumsdemokratie, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 155-164.
- Schramek, Christoph:* Die Bindungswirkung und konkrete Umsetzung von euroregional „parallelisierten“ Plebisziten, in: Peter Bußjäger/Anna Gamper (Hrsg.), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion, 2015, S. 159-171.
- Schramm, Lucas:* Volksabstimmung in das Grundgesetz – mehr Demokratie oder Demagogie?, in: Bonner Rechtsjournal 8 (2015), S. 104-107.
- Schulke, Hans-Jürgen:* Die Bewerbung um Olympische Spiele – lokal, national, global. Die deutsche Entscheidung zwischen Berlin und Hamburg 2015 und das Referendum in Hamburg/Kiel: Hintergründe und Folgen, in: SportZeiten 16 (2016), S. 7-35.
- Schweiger, Christian:* Das britische EU-Referendum. Hintergründe und Rahmenbedingungen, in: Einsichten und Perspektiven. Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte 2016, H. 2, S. 26-37.
- Schwertner, Alexander:* Dann fragt doch das Volk. Direkte Demokratie als Mittel der strategischen Kommunikation am Beispiel der Hamburger Seilbahn. Wie Bürgerentscheide ein Mittel der Beteiligung werden können und was dabei zu beachten ist, in: Lorenz Steinke (Hrsg.), Die neue Öffentlichkeitsarbeit. Wie gute Kommunikation heute funktioniert: Strategien, Instrumente, Fallbeispiele, 2015, S. 143-161.
- Seckelmann, Margit:* „Liquid Democracy“: Solution or Problem?, in: Cristina Fraenkel-Haeberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Citizen Participation in Multi-Level Democracies, Leiden 2015, S. 192-203.
- Seferovic, Goran:* Direkte Demokratie und Homogenitätsklauseln – Volksgesetzgebung zwischen Recht und Politik, in: Felix Hafner u.a. (Hrsg.), Commentationes Historiae Iuris Helveticae, Bd. 12, 2014, S. 65-92.
- Seifert, Benjamin:* Reformoptimismus und Bürgerwut. Das Volksbegehren gegen die „kooperative Schule“ in Nordrhein-Westfalen, 2014.
- Şen, İlker Gökhan:* Sovereignty referendums in international and constitutional law, 2015 (Neudruck 2016).
- Sharp, Joanne P.:* Deciding whose future? Challenges and opportunities of the Scottish independence referendum 2014 for Scotland and beyond, in: Political geography 41 (2014), S. 32-42.
- Sieg, Grayson Keith:* A Citizen's Guide to Redistricting Reform through Referendum, in: Cleveland State Law Review 63 (2015), S. 901-954.
- Siekman, Helmut:* Kurzkomentar zum Volksentscheid im Vereinigten Königreich am 23. Juni 2016, 2016.
- Sigg, Oswald:* Der schweizerische Stimmbürger im Bundesratszimmer, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 139-144.
- Smith, Fred O. Jr.:* Due Process, Republicanism, and Direct Democracy, in: New York University Law Review 89 (2014), S. 582-665.
- Sofi, Mohammad Dawood:* Hizb al-Nahḍah. From revolution to government and to a second referendum, in: Contemporary Arab affairs 8 (2015), S. 398-407.

- Solar, Marcel*: Reformen direktdemokratischer Verfahren – Berlin, Bremen und Hamburg im Vergleich, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014, S. 53-68.
- Solar, Marcel*: *Regieren im Schatten der Volksrechte: Direkte Demokratie in Berlin und Hamburg*, 2016.
- Somer, Evren*: *Direct democracy in the Baltic states: institutions, procedures and practice in Estonia, Latvia and Lithuania*, 2015.
- Sommermann, Karl-Peter*: Citizen Participation in Multi-Level Democracies: An Introduction, in: Cristina Fraenkel-Haeberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden 2015, S. 1-14.
- Sonntag, Niklas*: Direkte Demokratie im Diskurs – zusammenfassende Bemerkungen, in: Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/ders. (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, 2014, S. 177-188.
- Spada, Paolo/Mellon, Jonathan/Peixoto, Tiago Carneiro/Sjoberg, Fredrik Matias*: *Effects of the internet on participation. Study of a public policy referendum in Brazil*, Washington D.C. 2015.
- Steinberg, Rudolf*: Direkte Demokratie in politischen Parteien. Überlegungen anlässlich des Mitgliederentscheids der SPD, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45 (2014), S. 402-415.
- Stender-Vorwachs, Jutta*: Participation and Administrative Procedure, in: Cristina Fraenkel-Haeberle/Sabine Kropp/Francesco Palermo/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden 2015, S. 182-191.
- Stoddart, Eric*: Public Practical Theology in Scotland. With particular reference to the independence referendum, in: *International journal of practical theology* 18 (2014), S. 317-347.
- Stone, Amy L.*: Rethinking the Tyranny of the Majority: The Extra-Legal Consequences of Anti-gay Ballot Measures, in: *Chapman Law Review* 19 (2016), S. 219-240.
- Streif, Frank*: *Fiscal policy in Europe. Taxation, debt and direct democracy with multiple jurisdictions*, 2016.
- Strittmatter, Hermann*: Politische Werbung: die Kunst der kreativen Verdichtung, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*, 2014, S. 311-322.
- Sturm, Roland*: *Das Schottland-Referendum. Hintergrundinformationen und Einordnung*, 2015.
- Suiter, Jane/Farrell, David M./Harris, Clodagh*: The Irish Constitutional Convention: A Case of „High Legitimacy“, in: Min Reuchamps/Jane Suiter (Hrsg.), *Constitutional deliberative democracy in Europe*, Colchester 2016, S. 33-52.
- Suiter, Jane/Reuchamps, Min*: A Constitutional Turn for Deliberative Democracy in Europe?, in: Min Reuchamps/Jane Suiter (Hrsg.), *Constitutional deliberative democracy in Europe*, Colchester 2016, S. 1-14.

- Suksi, Markku*: The referendum as an instrument for the resolution of territorial disputes and for the exercise of self-determination, in: Peter Hilpold (Hrsg.), *Autonomie und Selbstbestimmung*, 2016, S. 84-111.
- Sully, Melanie*: Direct Democracy in the UK: a constitutional experiment, in: Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, 2014, S. 47-60.
- Summerhill, Lauren G.*: Hugh Jazz Supports the Scholarship Lottery: The Arkansas General Assembly Wrecks the Right to Ballot Initiative with Act 1413, in: *Arkansas Law Review* 67 (2014), S. 781-810.
- Stiß, Dirck*: Repräsentative und direkte Demokratie – Effizienz und Wohlfahrt des Allgemeinwesens. Eine Sicht aus der Wirtschaft, in: Andreas Dressel u.a. (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Hamburg. Fast zwanzig Jahre direkte Bürgerbeteiligung*, 2014, S. 142-149.
- Szescilo, Dawid*: Participatory Budgeting in Poland: Quasi-Referendum Instead of De-liberation, in: *Croatian and Comparative Public Administration* 15 (2015), S. 373-388.
- Tafoya, Michelle*: Reframing the Framework: Direct Democracy, State Constitutional Interpretation, and the Legislative – Administrative Question in Montana, in: *Montana Law Review* 77 (2016), S. 151-184.
- Talpin, Julien*: How Can Constitutional Reform Be Deliberative? The Hybrid Legitimacies of Constitutional Deliberative Democracy, in: Min Reuchamps/Jane Suiter (Hrsg.), *Constitutional deliberative democracy in Europe*, Colchester 2016, S. 93-108.
- Thorarensen, Björg*: The people's contribution to constitutional changes: Writing, advising or approving? – Lessons from Iceland, in: Xenophon Contiades/Alkmene Fotiadou (Hrsg.), *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*, London 2017, S. 103-119.
- Thum, Cornelius*: 20 Jahre Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern. Eine Analyse aus praktischer und rechtlicher Sicht, in: *Bayerische Verwaltungsblätter* 146 (2015), S. 653-670.
- Thum, Cornelius*: Zur Einführung von Volksbefragungen in Bayern: Anmerkungen aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: *Bayerische Verwaltungsblätter* 146 (2015), S. 224-231.
- Tierney, Stephen*: Sovereignty and Crimea: How referendum democracy complicates constituent power in multinational societies, in: *German law journal* 16 (2015), S. 523-541.
- Tobler, Stefan*: Nationale Veto-Öffentlichkeit oder: Wenn das Orchester im „3K-Klang“ spielt. Die Debatte über die Einführung einer europäischen Zinsbesteuerung, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*, 2014, S. 371-393.
- Tolstenko, V.*: Direct Democracy Institutions in Definition of the Modern State Forms: Legal Aspects, in: *Law of Ukraine: Legal Journal* 2014, Nr. 3, S. 171-179.
- Torrance, David*: 100 days of hope and fear. How Scotland's referendum was lost and won, Edinburgh 2014.

- Tosi, Dario Elia*: Il ricorso al referendum nel processo di integrazione europea, in: *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2014, S. 1591-1610.
- Tosi, Dario Elia*: The use of referendums on European Topics in the integration process of the European Union, in: Xenophon Contiades/Alkmene Fotiadou (Hrsg.), *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*, London 2017, S. 173-190.
- Traversa, Edoardo/Pirlot, Alice*: The UK Brexit Referendum. A Catalyst to Reform the European Union Institutional Architecture in Tax Matters, in: *Intertax* 44 (2016), S. 878-881.
- Tschentscher, Axel/Minder, Miriam*: Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2013, in: *JdD* 5 (2014), S. 175-226.
- Tutt, Andrew*: McCutcheon Calls for a National Referendum on Campaign Finance (Literally), in: *Columbia Law Review Sidebar* 114 (2014), S. 84-96.
- Unger, Sebastian*: Sicherung kommunaler Bürgerbegehren. Verwaltungsprozessuale Strategien zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie auf kommunaler Ebene, in: *AöR* 139 (2014), S. 80-124.
- Vatter, Adrian*: Stärken und Schwächen der direkten Demokratie. Fakten, Mythen und Thesen zu den Wirkungen der direkten Demokratie in der Schweiz, in: Margrit Ammann (Red.), *Direkte Demokratie auf dem Prüfstand*, 2015, S. 52-61.
- Vatter, Adrian*: Zur Zukunftstauglichkeit demokratischer Institutionen in der Schweiz, in: Daniel Brühlmeier/Philippe Mastronardi (Hrsg.), *Demokratie in der Krise*, 2016, S. 285-300.
- Vatter, Adrian/Danaci, Deniz*: Empirische Befunde zu minderheitenrelevanten Volksentscheiden in der Schweiz, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, 2014, S. 163-178.
- Vatter, Adrian/Heidelberger, Anja*: Volksentscheide nach dem Sankt-Florians-Prinzip? Das Abstimmungsverhalten zu Stuttgart 21 und großen Infrastrukturprojekten in der Schweiz im Vergleich, in: *JdD* 5 (2014), S. 9-54.
- Vellguth, Klaus*: Tansania vor der Zerreißprobe. Das Referendum und seine Konsequenzen für ein religionsverbindendes Zusammenleben, in: *Herder-Korrespondenz* 69 (2015), S. 208-211.
- Vetter, Angelika/Eith, Ulrich*: Was bringt Bürgerbeteiligung?, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Macht Grün den Unterschied?*, 2016, S. 164-170.
- Vetter, Angelika/Hoyer, Zora*: Bürgerschaft, Politik und Verwaltung: Drei Perspektiven auf Bürgerentscheide und ihre Wirkungen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 47 (2016), S. 349-368.
- Vidmar, Jure*: The Scottish Independence Referendum in an international context, in: *The Canadian yearbook of international law* 51 (2013), S. 259-288.
- Volkert, Clara*: Plebiszite über Bebauungspläne. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Abwägungsgebotes mit Vorschlägen zur praktischen Umsetzung, 2016.
- Vortkamp, Wolfgang*: Wozu braucht die repräsentative Demokratie die Bürger?, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 26 (2013), H. 1, S. 10-18.

- Vospersnik, Stefan*: Direkte Demokratie in Slowenien: Funktionen, Dysfunktionen und systemtransformierende Wirkungen, in: Peter Neumann (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012. Mittel- und Osteuropa/Deutschland nach Stuttgart 21. Mittel- und Osteuropa/Deutschland nach Stuttgart 21, 2014, S. 129-163.
- Vospersnik, Stefan*: Modelle der direkten Demokratie. Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie. Ein Vergleich von 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, 2014.
- Vössing, Ansgar*: Volksbegehren und Volksentscheid zur Einführung eines Wahlpflichtbereiches Religion/Ethik in Berlin 2009, in: Historisch-politische Mitteilungen 21 (2014), S. 85-137.
- Vreese, Claes de*: Referendumskampagnen in internationaler Perspektive, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 107-119.
- Wachter, Eva-Maria/Kranenpohl, Uwe*: Wann ist Volksgesetzgebung erfolgreich? Zusammenhänge zwischen formalen Anforderungen und Erfolg in den deutschen Ländern, in: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hrsg.), Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich, 2014, S. 69-82.
- Wagschal, Uwe*: Direkte Demokratie im internationalen Vergleich, in: Zur Debatte 45 (2015), S. 23-26.
- Walker, Neil*: Never Glad Confident Morning Again: Europe after the Brexit Referendum, in: Maastricht Journal of European and Comparative Law 23 (2016), S. 571-574.
- Walker, William*: Factors shaping the post-referendum nation-building in southern Sudan in relation to the Sudan, in: Samson S. Wassara/Al-Tayib Zain Al-Abdin (Hrsg.), Post-referendum Sudan. National and regional questions, Dakar 2014, S. 121-131.
- Walker, William*: International reactions to the Scottish referendum, in: International affairs 90 (2014), S. 743-759.
- Wambach, Matthias*: Bürger bestimmen die politische Agenda – Regierung schmolzt und behindert. Ein Erfahrungsbericht aus Berlin, in: Abstimmungskampagnen, 2014, S. 427-437.
- Wassara, Samson S.*: Consequences for a referendum in southern Sudan for Sudan, Horn of Africa and neighbouring regions, in: ders./Al-Tayib Zain Al-Abdin (Hrsg.), Post-referendum Sudan. National and regional questions, Dakar 2014, S. 71-89.
- Wassara, Samson Samuel/Zain Al-Abdin, Al-Tayib* (Hrsg.): Post-referendum Sudan. National and regional questions, Dakar 2014.
- Watson, Nicole*: Everything You Need to Know about the Referendum to Recognise the Indigenous Australians, in: Indigenous Law Bulletin 8:19 (2015), S. 28-29.
- Wattad, Mohammed Saif-Alden*: Israel's Laws on Referendum: A Tale of Unconstitutional Legal Structure, in: Florida Journal of International Law 27 (2015), S. 213-260.
- Wefelmeier, Christian*: Verzicht auf den Kostendeckungsvorschlag beim Bürgerbegehren, in: NdsVBl. 21 (2014), S. 272-278

- Weinmann, Philipp: Wahlen und direkte Demokratie. Demokratische Teilhabe im Spannungsfeld politischer Machtinteressen, in: Christian Lammert/Markus B. Sievert/Boris Vormann (Hrsg.), Handbuch Politik USA, 2016, S. 243-263.
- Welan, Manfred: Plädoyer für direkte Demokratie, in: Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich, 2014, S. 1-4.
- Welch, Tyler M.: Can Citizens Better Use the Ballot Initiative to Protect Wildlife: The Case of the Mountain Lion in the West, in: Colorado Natural Resources, Energy & Environmental Law Review 25 (2014), S. 419-448.
- White, Thomas W.: Referendum in Crimea. Developing international law on „territorial realignment“ referendums, in: Houston journal of international law 38 (2016), S. 843-886.
- Whitman, Richard: The UK's foreign and security policy. What's at stake in the referendum?, Brüssel 2016.
- Wierzbica, Anna: Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego. Władze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego, Warschau 2014.
- Wilkinson, Michael: The Brexit referendum and the crisis of „extreme centrism“, in: German law journal 17 (2016), Brexit supplement, S. 131-142.
- Winkel, Olaf: Wege zur Revitalisierung der kommunalen Selbstverwaltung durch Bürgerbeteiligung – Moderate Reform oder konsequente Erneuerung? In: Fredrik Roggan/Dörte Busch (Hrsg.), Das Recht in guter Verfassung? Festschrift für Martin Kutscha, 2013, S. 313-322.
- Wittmann, Florian/Zapart, Tomasz: Ein gescheitertes Referendum ohne Gewinner? Wahlrecht und Parteienfinanzierung im polnischen Parteiensystem auf dem direktdemokratischen Prüfstand, in: Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V. (Hrsg.), Polen-Analysen 168 (2015), S. 2-11.
- Wittreck, Fabian: Nachhaltigkeit und direkte Demokratie, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 159-176.
- Wolf, Robert: Amtliche Kosten(ein)schätzungen bei Volks- und Bürgerbegehren nach dem Berliner Landesrecht, in: LKV 24 (2014), S. 9-15
- Wolf, Sebastian: Elektronische Demokratie in Liechtenstein: Stand und Perspektiven, in: Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Klaus Poier (Hrsg.), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht, 2014, S. 101-126.
- Wollborn, Tobias: Tiefgaragen zuerst für Deutsche! Der geplante Volksentscheid der „Initiativen für erfolgreiche Integration“ öffnet Räume für rassistisch gefärbte Fremdenfeindlichkeit, in: HLZ 2016, 3/4, S. 15-18.
- Wollenschläger, Ferdinand: Privatisierung öffentlicher Unternehmen nur mit Volksentscheid?, in: JdD 5 (2014), S. 239-262.
- Wood, Gerald: Das Vereinigte Königreich am Scheideweg? Das Independence Referendum in Schottland und seine Folgen, in: Geographische Rundschau 66 (2014), Nr. 9, S. 51-57.

- Wörner, Kerstin*: Vom abgelehnten Bürgerbegehren zur konstruierten Volksabstimmung. Bürgerbeteiligung als parteipolitisches Kalkül. Die Rolle der Landesparteien im Vorfeld zur Volksabstimmung zu Stuttgart 21, 2015.
- Wright, Robert Anthony*: The night Canada stood still. How the 1995 Quebec referendum nearly cost us our country, Toronto 2014.
- Wüthrich, Georges*: Der Journalist, in: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, 2014, S. 199-205.
- Zain Al-Abdin, Al-Tayib*: The consequences of the referendum in southern Sudan for the country and the region, in: Samson S. Wassara/ders. (Hrsg.), Post-referendum Sudan, Dakar 2014, S. 27-38.
- Ziekow, Jan*: Entscheidung der Bürger über Großprojekte durch Bürger-/Volksentscheid: Regelfall oder ultima ratio?, in: ders./Chien-Liang Lee (Hrsg.), Wandlungen im Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Vorträge auf dem 1. deutsch-taiwanesischen vergleichenden Symposium zum öffentlichen Recht vom 31. Oktober bis 1. November 2013 in Speyer, 2015, S. 237-257.
- Zounmenou, David*: Référendum constitutionnel à risque au Burkina Faso, Pretoria 2014.
- Zuleeg, Fabian*: Scotland and the EU. What impact of the potential in-out UK referendum on the independence debate?, Brüssel 2014.
- Zurlinden, Melanie*: Religionsgemeinschaften in der direkten Demokratie. Handlungsräume religiöser Minderheiten in der Schweiz, 2015.

Die Herausgeber

Prof. Dr. Lars P. Feld ist ordentlicher Professor am Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg im Breisgau und Direktor des dortigen Walter-Eucken-Instituts. Forschungsschwerpunkte: Steuertheorie, Steuerwettbewerb, Ökonomische Analyse des Föderalismus, Politische Ökonomik der Staatsausgaben und der Staatsverschuldung, Wirtschafts- und Finanzpolitische Auswirkungen der direkten Demokratie, Politische Ökonomik gerichtlicher Unabhängigkeit und der Unabhängigkeit von Staatsanwälten, Ökonomische Analyse der Steuerehrlichkeit und Steuermoral, Bestimmungsfaktoren individueller Kooperation in sozialen Dilemmata (feld@walter-eucken-institut.de).

Prof. Dr. Peter M. Huber ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Richter des Bundesverfassungsgerichts. Forschungsschwerpunkte: Europäische Integration, Governance in Mehr-Ebenen-Systemen (Demokratie, Föderalismus), Allgemeines Verwaltungs-, Öffentliches Wirtschafts- und Medienrecht (peter.m.huber@jura.uni-muenchen.de).

Priv.-Doz. Dr. Otmar Jung lehrte bis 2012 am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften (Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft) der Freien Universität Berlin. Forschungsschwerpunkte: Direkte Demokratie in Deutschland unter den Aspekten der juristischen Zeitgeschichte und der Verfassungspolitik; Vergleichende Friedensforschung und Justizgeschichte der Weimarer Republik (otmar.jung@fu-berlin.de).

Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth ist Inhaber des Lehrstuhls für Vergleichende Politikwissenschaft und Systemlehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Forschungsschwerpunkte: Demokratievergleich und Demokratiemessung; Parteienforschung; Vergleichende System- und Regierungslehre (hans-joachim.lauth@uni-wuerzburg.de).

Prof. Dr. Fabian Wittreck ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Politik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Hauptantragsteller im dortigen Exzellenzcluster „Religion und Politik“. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Verfassungsrecht, insbesondere das Landesverfassungsrecht, das Recht der Dritten Gewalt, Naturrechtslehren und mittelalterliche Rechtsphilosophie, die neuere Verfassungsgeschichte sowie das Verhältnis von Recht und Religion (fwitt_01@uni-muenster.de).

Über die Autorinnen und Autoren

Dr. phil. Fabian Brändle, Historiker, forscht und publiziert zur Geschichte der Volkskultur, zur populären Autobiographik, zur Geschichte der demokratischen Bewegungen sowie zur Sozialgeschichte des Sports.

Univ.-Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur., ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Jena.

Univ.-Prof. Dr. Mario Martini ist Inhaber eines Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Leiter des Programmbereichs „Digitalisierung“ am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

Miriam Minder, MLaw, arbeitet als Assistentin am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bern (miriam.minder@oefre.unibern.ch).

Univ.-Prof. Dr. iur Axel Tschentscher, LL. M. (Cornell) lehrt Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Verfassungsgeschichte an der Universität Bern (axel.tschentscher@oefre.unibe.ch).

Univ.-Prof. Dr. Gernot Sydow, M.A., Direktor des Instituts für Europäisches Verwaltungsrecht, Universität Münster; verschiedene Studien- und Forschungsaufenthalte an der Universität Edinburgh.

Sachverzeichnis

- „Rasa“-Initiative 182
- Abstimmungsalter 59
- Abstimmungsbeteiligung 56
- Abstimmungsfrage 165
- Abstimmungsmüdigkeit 61 ff.
- Abstimmungsphase 205
- Abstimmungsunterlagen 59 f.
- Adams, John 143
- Aktivierungspotenzial 63
- Allgemeinheit der Abstimmung 68 f.
- Allzuständigkeit der Gemeinden 39
- Altersgruppen 192
- Anforderungen an Nachvollziehbarkeit 74 f.
- Anhörung 107 f.
- Anmeldung 103 ff.
- Anonymität der Abstimmung 69 f.
- Antragsüberarbeitung 270 ff.
- Arkanpolitik 124 f.
- Art. 38 GG 67 ff.
- Aufforderungsrechte 96
- Ausländerstimmrecht 216
- Authentifizierung 70
- Basel-Stadt 205 f., 216
- Bayerische Landesverfassung 13 f.
- Bayerisches Landeswahlgesetz 13
- Bayern 12 ff., 29, 47, 53,
- Befassungspflicht 99 f.
- Beratungsphase 203
- Berücksichtigungsquorum 56 f.
- Bindungswirkung der Befragung 81
- Bindungswirkung 41, 97 f.
- Blockchain-Technologie 79
- Bodin, Jean 124
- Botschaftsphase 202
- Brexit 16, 169
- Briefwahl 64
- Britische Staatsstruktur 160 f.
- Budgetrecht 48 ff., 287
- Bürger- und Volksentscheid 22 ff.
- Bürgerausschuss 102 f.
- Bürgerbegehren 45
- Burkaverbot 222
- Common Law 170
- Commonwealth of Nations 171
- Court of Session 166, 170
- Defensionale 126 f.
- Demokratiedefizit der EU 92
- Demokratische Selbstbestimmung 50 f.
- Dezentrale Stimmenauszählung 79
- Direktdemokratische Elemente in den Ländern 27 ff.
- E-Ballot 180
- Ecopop-Initiative 194
- Edinburgh Agreement 164, 173
- Egalitarismus 123
- Eigeninteressendurchsetzung 46
- Einer von uns* 109
- Electoral Commission 165
- Elisabeth II 163, 171
- EMRK 171
- Energiewende 212 ff.
- Erfolgsaussichten 177 ff.
- Eschatologisches Weltbild 123
- EU-Ausländer 58
- EU-Austritt 169
- Europäische Bürgerinitiative 93 ff., 225 ff.
- Europäische Öffentlichkeit 117
- Europäische Union 91 ff.
- Europarat 79
- E-Voting 180
- Exekutivistische Volksbefragung 12, 30
- Faktische Bindungswirkung der Befragung 24, 33
- Fehleranfälligkeit 78
- Fehlerrisiko der Abstimmung 65 f.
- Folgen schottischer Unabhängigkeit 169 ff.
- Fragerecht 44
- Freie Religionsausübung 126
- Freies Mandat 25

- Freizügigkeitsabkommen 181 ff.
G 8/G 9 152 f.
Geheimheit der Abstimmung 69 f.
Gemeindebürger 38
Gemeindefusionen 220
Gemeinden 39
Gerichtliche Kompetenzkontrolle 161 f.
Gerichtsstruktureform 150
Geschlechterquote 205 f.
Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative 100
Gesetzgeberische Initiativen 11 ff.
Gesetzgebungs- oder Verwaltungskompetenz 45
Großprojekte 13, 37
Grundsatz der Gewaltenteilung 30
Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit 99
Hamburg 14 ff.
Hamburger Seilbahn 155 f.
Hamburgische Landesverfassung 15, 18
Hamburgische Landesverfassung 18
Hamburgischer Volksbefragungsentwurf 48
Harmonisierung 208
HarmoS-Konkordat 209 f.
Haushaltsfragen 50, 52
Hooligan-Konkordat 210
Horizontaler Föderalismus 207
Human Rights Act 1998 171
Identitätskern der Ewigkeitsgarantie 50
Information 59 f., 119 f.
Inhouse-Vergabe 111
Initiativfrequenz 176
Initiativmonopol 98
Initiativpflicht 98 f.
Initiativrecht 36, 53, 305 ff.
Initiierungsphase 199
Institutioneller Gesetzesvorbehalt 42
Integrationsgesetz 216
Integrität der Ergebnisermittlung 77 ff.
Internet 179
Jugendmotion 223 f.
Katalonien 173
Kleingartenkolonie Oeynhausen 153
Kommunale Bürgerbeteiligung 40
Kommunale Gebietsreform 38
Kommunalverfassungsrechtliche Entscheidungsfindungsregeln 42
Kommunalverfassungsrechtlicher Rahmen 40
Kommunikationskanal 43
Kommunikative Demokratie 17
Kompetenz- und Machtgefüge 37
Konkordate 207
Konsensinstrument 54
Konsultative Volksbefragung 9 ff., 300 ff.
Kontrollverlust des Bürgers 78
Konzessionsvergaberichtlinie 109 ff.
Kopftuchverbot 221 f.
Kosten 47
Landes-Kommunalverfassungen 81
Landesverfassungen 22, 34 f.
Landkreis Friesland 62 f., 70
Landsgemeinde 121 ff.
Legitimationswirkung 72
LiquidFriesland 62 f.
Manipulationsfreiheit des Abstimmungsaktes 76 f.
Manipulationsfreiheit 75
Masseneinwanderungsinitiative 181
Mehrfachabstimmungen 77
Mehrheitsfraktion 54
Mehrheitsrecht 49 f.
Mehrwert von Volks-/Bürgerbefragungen 18
Meinungsumfragen 19, 43
Minderheitenrecht 49, 101
Minderheitsfraktion 55 f.
Minority SafePack 225 ff.
Mitspracherechte für Ausländerinnen 217 f.
Mittelbarer Abstimmungserfolg 177
Mitwirkungsformen 28
Negativkatalog von Bürger-/Volksbegehren 49
Neuabstimmung 184 f.
Nicht-EU-Ausländer 58
Nichtigkeitsklage 105
Obligatorische Schule 209
Öffentliche Meinung 21
Öffentlichkeit der Abstimmung 71 ff.
Öffentlichkeit der Wahl 71 f.

- Oligarchisierung 121 ff.
- Online-Befragungen 61 ff.
- Online-Register 104
- Opposition 55 f., 122
- Organisationsgefüge der Gemeinde 41 f.
- Organtreue 24
- Örtlicher Aufgabenkreis 45
- Pädophilen-Initiative 196
- Parkraumbewirtschaftung 154
- Partizipative Institutionenordnung 10
- Pauschalbesteuerung 195
- Planfeststellungsverfahren 46
- Political Parties, Elections and Referen-
dums Act 2000 158 f.
- Political/enabling constitution 172
- Politischer Handlungsspielraum 33
- Primärrechtliche Grundlagen 94
- Primärrechtsänderung 96
- Primärvergaberecht 116
- Probleme der Europäischen Bürger-
initiative 118 f.
- Public Transcript 131 f.
- Quorum 52 ff., 191, 288 ff.
- Rebellion 125
- Rechtssetzungsvorschlag 95
- Referendum gegen die Beschaffung
neuer Kampfflugzeuge 198
- Referendumpflicht 159
- Regionalsprachen 225 ff.
- Registrierung 103 ff., 225 ff.
- Repräsentative Demokratie 285 f.
- Right2Water* 109 ff.
- Rückversicherungsinstrument 53
- Saarländische Kommunalverfassung
47 f.
- Sachlichkeitsgebot 241 ff.
- Salisbury Convention 173
- Salmond, Alex 158, 162
- Sammelstadium 201
- Schleswig-Holstein 59
- Schottische Nationalpartei 162
- Schottisches Parlament 160 f.
- Schottisches Unabhängigkeitsreferen-
dum 157 ff.
- Schutzklausel 186
- Schutzrichtung 49
- Schweiz 80 ff., 121 ff.
- Scotland Act 1998 160, 172 f.
- Scotland Act 2016 159
- Scott, James C.* 131 f.
- Selbstbestimmungsinitiative 187 ff.
- Souveränität 129
- Sprachminderheiten 225 ff.
- St. Gallen 221 f.
- Staatsleitung 29
- Staatsleitungstätigkeit 32
- Stadt Bern 223 f.
- StimmAuswertung 66 f.
- Stimmberechtigte 57 ff.
- Stimmbeteiligung 192
- Stimmenwahrheit 73
- Stimmweitergabe/-übertragung 70
- Stop Vivisection* 109
- Strukturveränderungen 35
- Sturgeon, Nicola 169
- Supreme Court 166, 170
- Teilhabe an hoheitlicher Entscheidungs-
gewalt 21
- Telaustria-Entscheidung 116
- Tempelhofer Feld 149, 151
- Territorialreform 219
- Tessin 222
- Transaktionskosten 63 ff.
- Transparenz 131
- Überprüfung des Wahlvorgangs 71 f.
- Unabhängigkeitsreferendum 149
- Unionsbürger 94
- Universitätsfinanzierung 214 f.
- Unmittelbarer Abstimmungserfolg 177
- Unmittelbarkeit der Stimmabgabe 70 f.
- Unterschriftenzahl 191
- Unterstützungsbekundungen 105 f.
- Verdrängungswirkung 57
- Verfahren 48
- Verfahrensprüfung 74 f.
- Verfahrensvorgaben 100
- Verfassung für Europa 93
- Verfassungseinheit 33
- Verfassungsrechtliche Rahmenbedin-
gungen der Befragung 23
- Verfassungsreferendum 157, 294 f.
- Verfassungsvorbehalt 27
- Verifikationsverfahren 75
- Verifizierbarkeit der Stimmabgabe 76

- Verlässlichkeit 73
- Vertrag von Lissabon 91
- Vertrag von Maastricht 92
- Vertragsänderungen 96 f.
- Verwaltungsaufwand 66
- Völkerrecht 187
- Volks- und Bürgerbefragungen 10 ff.
- Volksbefragung im Grundgesetz 26
- Volksbefragung en der Mitgliedsstaaten 16
- Volksbegehren „Rettet den Volksentscheid“ 250 ff.
- Volksbegehren zur Legalisierung von Cannabis in Bayern 250
- Volksbegehren/-entscheid 149 ff.
- Volksbeteiligung „von unten“ 29
- Volksentscheid zur Gerichtsstrukturform Mecklenburg-Vorpommern 241 ff.
- Volksinitiative 175 ff., 198 ff.
- Volksinitiativen 198 ff.
- Wahl-/Abstimmungsprinzipien 67 ff.
- Wahrnehmungspflicht 34
- Wasserversorgung 110 ff.
- Wichtige Angelegenheiten des Gemeinwesens 46 ff.
- Willensbildung 26
- Willensbildung, staatliche/kommunale 19 ff.
- Wirkungskreis 45 f.
- Zugangshürden 64
- Zuwanderungskontingente 181 ff.
- Zweitwohnungsinitiative 189