

Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
Urteil vom 14.2.2000 – St 1/98

Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen und Grenzen plebiszitärer Gesetzgebung.

1. Plebiszitäre Gesetzgebung hat im wesentlichen die Funktion, Defizite der parlamentarischen Gesetzgebung zu mildern oder auszugleichen.
2. Die im Volksgesetzgebungsverfahren verabschiedeten Gesetze müssen verfahrensrechtlich die Gewähr für ihre demokratische Verallgemeinerungsfähigkeit enthalten.
3. Das demokratische Prinzip des Art. 28 Abs. 1 GG erfordert, daß Minderheiten sich für das Recht, das Volk zur Entscheidung aufzurufen, qualifizieren. Dem Zweck demokratischer Qualifizierung dienen Untersützungsquoten für das Volksbegehren. Sie sollen das Volksbegehren dem Test der Ernsthaftigkeit unterwerfen und verhindern, daß Anliegen, die in der Bevölkerung keinen Widerhall gefunden haben, Zugang zu diesem Verfahren finden.
 - a) Die erschwerte Abänderbarkeit von Verfassungen im Vergleich zu einfachen Gesetzen gehört im Bund und in den Ländern zum festen Bestand des Verfassungsrechts im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG. Auch für das Verfahren der plebiszitären Verfassungsänderung gelten erhöhte Anforderungen. Das Untersützungsquorum für ein Volksbegehren zur Verfassungsänderung muß daher zum Ausdruck bringen, daß damit eine Angelegenheit zum Volksentscheid gebracht werden soll, die nicht nur für eine Minderheit von Bedeutung ist.
 - b) Die Bürgerschaft ist ein zentraler Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung der Freien Hansestadt Bremen. Die vorzeitige Beendigung ihrer Wahlperiode stellt einen gravierenden Eingriff in die Verteilung der Gewichte zwischen den Verfassungsorganen dar und hat eine erhebliche Bedeutung für die Stabilität der politischen Ordnung des Landes. Es ist mit dem demokratischen Prinzip nicht vereinbar, im Volksgesetzgebungsverfahren die Hürden für eine Korrektur der Wahlentscheidung des Souveräns übermäßig abzusenken.
 - c) Obwohl die Verfahren der Volksgesetzgebung Instrumente interessierter Minderheiten sind, müssen sie auch im Verfahren der einfachen Gesetzgebung ihre Fähigkeit erweisen, ihrem Anliegen eine die Bindungswirkung von Gesetzen rechtfertigende Verallgemeinerung zu sichern. Dies erfordert, daß Zulassungsvoraussetzungen für die Volksgesetzgebung nicht übermäßig herabgesetzt werden.
4. Die Bürgerschaft kann der ihr durch Art. 109 Abs. 2 GG auferlegten Verpflichtung, bei der Aufstellung des Haushalts den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, nur nachkommen, wenn die Mitwirkung anderer Verfassungsorgane, die keine Verantwortung für das Gesamtbudget tragen, begrenzt wird.

Entscheidung vom 14. Februar 2000

- St 1/98 -

in dem Verfahren über die Vorlage des Senats der Freien Hansestadt Bremen betreffend den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Entscheidungsformel:

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen“ sind nicht gegeben.

Gründe:

A.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Grundlagen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen gegeben sind.

I.

Mit Schreiben vom 9. September 1998 hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen durch seinen Präsidenten dem Staatsgerichtshof einen am 15. Juli 1998 beim Landeswahlleiter eingereichten Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens über den "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen" gemäß § 12 Abs. 2 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid vom 27. Februar 1996 - BremVEG - (Brem.GBl. S. 41) zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens vorgelegt. Der Gesetzentwurf lautet wie folgt:

Artikel 1

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (SaBremR-a-1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. März 1998 (Brem.GBl. S. 83), wird wie folgt geändert:

1. Der Artikel 69 erhält folgende Fassung:

"Artikel 69

Eine Volksinitiative befasst die Bürgerschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung. Der Volksinitiative kann auch ein Entwurf auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes zugrundeliegen. Sie ist zustandegekommen, wenn sie von so vielen Stimmberechtigten unterstützt wird, wie 1,5 Prozent der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen gültigen Stimmen entspricht. Die Volksinitiative wird durch drei Vertrauensleute vertreten. Erklärungen der Vertrauensleute müssen einstimmig erfolgen. Die Vertrauensleute und die von ihnen benannten Personen haben das Recht, während der Beratungen in der Bürgerschaft und ihren Ausschüssen gehört zu werden."

2. Nach Artikel 69 werden folgende Artikel 69a und 69b eingefügt:

Artikel 69a

Stimmt die Bürgerschaft der Volksinitiative nicht binnen vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften in unveränderter Form oder in einer Fassung, der die Vertrauensleute der Volksinitiative zugestimmt haben, zu, findet auf Verlangen der Vertrauensleute ein Volksbegehren statt. Die Eintragungsfrist für das Volksbegehren beträgt sechs Kalendermonate. Es ist zustandegekommen, wenn es von so vielen Stimmberechtigten unterstützt wird, wie fünf Prozent der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen gültigen Stimmen entspricht. Bei Vorlagen zur Änderung der Verfassung beträgt dieser Satz zehn Prozent. Die Unterschriften werden in freier Sammlung beigebracht. Daneben werden die Eintragungsfristen in Behörden ausgelegt. Das zustandegekommene Volksbegehren ist in der Bürgerschaft zu behandeln. Die Vertrauensleute und die von ihnen benannten Personen haben das Recht, während der Beratungen in der Bürgerschaft und in ihren Ausschüssen gehört zu werden.

Artikel 69b

Entspricht die Bürgerschaft nicht binnen vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften dem Volksbegehren in unveränderter Form oder in einer Fassung, der die Vertrauensleute der Volksinitiative zugestimmt haben, findet innerhalb von weiteren drei Monaten ein Volksentscheid statt. Die Bürgerschaft kann eine eigene Vorlage zum Volksentscheid unterbreiten. Eine Vorlage auf Abänderung der Verfassung muß die Bürgerschaft mit der Mehrheit ihrer Mitglieder beschließen. Über den Haushaltsplan (Art. 131 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1) im ganzen findet kein Volksentscheid statt."

3. Die Artikel 70 bis 74 erhalten folgende Fassung:

"Artikel 70

Die Bürgerschaft kann mit der Mehrheit ihrer Mitglieder eine Verfassungsänderung dem Volksentscheid unterbreiten. Die Bürgerschaft kann eine andere zu ihrer Zuständigkeit gehörende Frage dem Volksentscheid unterbreiten.

Artikel 71

Ein Volksentscheid über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode findet statt, wenn ein entsprechendes Volksbegehren von so vielen Stimmberechtigten unterstützt wird, wie zehn Prozent der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen gültigen Stimmen entspricht. Art. 69a Abs. 2 Satz 1 und Art. 69a Abs. 3 gelten entsprechend.

Artikel 72

Beim Volksentscheid ist stimmberechtigt, wer zur Bürgerschaft wahlberechtigt ist. Die Abstimmung ist allgemein, gleich, unmittelbar, frei und geheim; sie kann nur bejahend oder verneinend lauten. Der Abstimmungstag muß ein Sonntag oder allgemeiner öffentlicher Ruhetag sein. Volksentscheide werden, soweit es den Fristen entspricht, mit anderen Volksentscheiden und Wahlen zusammengelegt. Auf Antrag der Vertrauensleute kann zu diesem Zweck die Frist zwischen der Behandlung eines Volksbegehrens in der Bürgerschaft und dem Volksentscheid verlängert werden.

Artikel 73

Beim Volksentscheid entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Stehen mehrere Vorlagen zur Abstimmung, können die Stimmberechtigten jede einzelne Vorlage annehmen oder ablehnen. Für den Fall, daß mehrere sich widersprechende Vorlagen zum gleichen Gegenstand angenommen werden, können die Abstimmenden darüber befinden, welche sie vorziehen. Jeder Haushalt erhält vor einem Volksentscheid ein Informationsheft, das die mit Begründungen versehenen Abstimmungsvorlagen enthält. Bei Volksentscheiden aufgrund von Volksbegehren enthält das Heft jeweils im gleichen Umfang die Auffassungen der Vertrauensleute der Volksinitiative und der Bürgerschaft. Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben, wenn das Volksbegehren zustandegekommen ist, Anspruch auf Erstattung der notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für den Volksentscheid.

Artikel 74

Der Senat hat die durch Volksentscheid beschlossenen Gesetze innerhalb von zwei Wochen nach Feststellung des Abstimmungsergebnisses auszufertigen und im Bremischen Gesetzblatt zu verkünden. Das Verfahren beim Volksentscheid regelt ein besonderes Gesetz."

4. Artikel 76 wird wie folgt geändert

a) Absatz 1 Buchstabe b erhält folgende Fassung:

"b) durch Volksentscheid gemäß Art. 71."

b) Absatz 2 wird aufgehoben.

c) Der bisherige Absatz 3 wird zu Absatz 2.

5. Artikel 87 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

"Anträge auf Beratung und Beschlußfassung über einen Gegenstand können, sofern sie nicht vom Senat ausgehen, nur aus der Mitte der Bürgerschaft oder durch Volksinitiative, Volksbegehren und durch Bürgerantrag gestellt werden."

6. Artikel 123 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

"Gesetzesvorlagen werden durch Volksinitiative, Volksbegehren, Bürgerantrag, vom Senat oder aus der Mitte der Bürgerschaft eingebracht."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Die dem Gesetzentwurf beigefügte Begründung beschreibt als Ziel der Initiative die Erleichterung der unmittelbaren Mitwirkung "der Bürgerinnen und Bürger als Souverän des Staates an der Gesetzgebung und Regierung in der Freien Hansestadt Bremen" und verweist darauf, daß sich die vorgeschlagenen Regelungen an Erfahrungen mit der direkten Demokratie im In- und Ausland orientierten.

II.

Der Senat hält die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nach § 9 Nr. 2 lit. a und b BremVEG zwar in formeller, nicht aber in materieller Hinsicht für gegeben, da der vorgelegte Gesetzentwurf geschriebene und ungeschriebene Fundamentalprinzipien der Landesverfassung verletze, die ohne Verstoß gegen das sich aus Art. 28 Abs. 1 GG ergebende Homogenitätsprinzip nicht geändert werden dürften. Darüber hinaus sehe der Entwurf Regelungen im bremischen Landesrecht vor, die mit bundesrechtlich geregelten Vorschriften des Haushaltsrechts nicht zu vereinbaren seien.

Im einzelnen verletze der Entwurf folgende Verfassungsgrundsätze:

- Er verstoße gegen das Prinzip der Volkssouveränität: Nach Art. 66 Abs. 1 BremLV gehe die Staatsgewalt vom Volke aus, wobei gemäß Art. 66 Abs. 2 lit. a BremLV unter Volk die Gesamtheit der stimmberechtigten Bewohner des bremischen Staatsgebietes zu verstehen seien. Dies sei gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1, 28 Abs. 1 GG auch ein für die Landesverfassung verbindlicher Grundsatz. Dem Antrag auf Zulassung zum Volksbegehren liege jedoch ein

anderer Volksbegriff zugrunde, da er lediglich auf einen Teil der stimmberechtigten Bürger abstelle, nämlich auf die Zahl derer, die bei der letzten Bürgerschaftswahl eine gültige Stimme abgegeben hätten. Dies reduziere die Kopffzahl des bremischen Souveräns auf nur ein Drittel gegenüber dem in Art. 66 Abs. 1 BremLV verwendeten Begriff.

- Der Entwurf verstoße auch gegen das Demokratieprinzip, weil er darauf verzichte, im Volksentscheid das Prinzip der Herrschaft einer Mehrheit zur Geltung zu bringen. Der Antrag arbeite vielmehr darauf hin, den Volksentscheid zu einem Instrument der Entscheidung durch Minderheiten zu machen. Selbst bei Verfassungsänderungen und Entscheidungen über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode werde nicht sichergestellt, daß eine qualifizierte Mehrheit hierüber zu entscheiden habe.
- Darüber hinaus verletze der Entwurf das Budgetrecht des Parlaments und sei unvereinbar mit den Vorgaben des Bundesrechts. Die beabsichtigten Regelungen - Streichung des bisherigen Haushaltsvorbehalts in Artikel 70 BremLV und Erklärung lediglich des Volksentscheides über den Haushaltsplan im Ganzen als unzulässig - schränkten die Bürgerschaft in ihrer Handlungsfähigkeit übermäßig ein und entzögen ihr damit letztlich die Steuerungsverantwortung für den Gesamthaushalt. Zugleich verstoße der Entwurf gegen Bundesrecht, da er mit den auf der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 109 Abs. 3 GG beruhenden einfachgesetzlichen Regelungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGRG) unvereinbar sei.
- Der Antrag verletze des weiteren das in der Landesverfassung mit Verfassungsrang ausgestattete Prinzip, daß jede Staatsgewalt die finanzielle Verantwortung für ihr politisches Handeln im Rahmen des Haushaltsplanes zu tragen habe. Die Landesverfassung enthalte in den Art. 70, 79, 102 und 119 Regelungen, die staatliches Handeln in besonderer Weise zur Rücksichtnahme auf die öffentlichen Finanzen zwingen und aus denen zu entnehmen sei, daß die Verfassung keine Staatsgewalt dulde, die befugt sei, frei von Bindungen über die Finanzen des Staates zu verfügen. Einer Änderung seien die genannten Vorschriften nicht zugänglich, da andernfalls die nach Art. 109 Abs. 3 GG i.V.m. dem Haushaltsgrundsätzegesetz vorgegebenen Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für die mehrjährige Finanzplanung in Bremen nicht einzuhalten seien.
- Die in dem Entwurf vorgesehenen Eingriffe in die Befugnisse von Senat und Parlament gingen im übrigen über den Bereich des Haushalts weit hinaus. Wenn durch Volksentscheid etwa ohne Einschränkungen über die Finanzen verfügt werden könne, könnten Bürgerschaft und Senat ihrerseits kaum noch politische Initiativen ergreifen, die - wie dies fast stets der Fall sei - finanzielle Deckung erforderten. Faktisch liefe die Vorprägung durch Volksentscheide auf einen Zwang zum Absehen von politischem Handeln hinaus. Der Entwurf greife auf diese Weise in die Kernbereiche der Handlungsmöglichkeiten von Senat und Bürgerschaft ein und verstoße damit gegen das in Art. 67 BremLV statuierte Gewaltenteilungsprinzip.
- Der Entwurf verletze die Befugnisse der Bürgerschaft als Gesetzgebungsorgan, indem er in den Artikeln 69a und 69b vorschlage, im Volksentscheidsverfahren Kompromißmöglichkeiten zu institutionalisieren, wobei Partner des gedachten Kompromisses die Vertrauenspersonen einerseits und die Bürgerschaft andererseits sein sollten. Die Handlungen der Vertrauenspersonen seien aber nicht durch eine Legitimation gedeckt, die mit der Legitimation des Parlaments vergleichbar sei; die Befugnisse der Vertrauenspersonen beruhten lediglich darauf, daß sie eine Volksinitiative initiiert hätten oder von den hinter einer Volksinitiative stehenden Personen als Vertrauenspersonen benannt, gewählt oder auch bloß akzeptiert worden seien. Damit sei aber kein Ansatz gegeben, den Vertrauenspersonen auf die Inhalte von Entscheidungen der Bürgerschaft Einfluß einzuräumen.
- Schließlich sei der Antrag auch deswegen verfassungswidrig, weil er die Gewichte zwischen unmittelbarer Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk und mittelbarer Ausübung durch das Parlament in einer mit Art. 28 Abs. 1 GG nicht zu vereinbarenden Weise verschiebe. Er ersetze das Nebeneinander von Repräsentationsprinzip und direkter Entscheidung durch das Volk durch ein System, in der die unmittelbare Ausübung der Staatsgewalt das System der repräsentativen Demokratie stark zurückdränge, so daß es zu einem Übergewicht der unmittelbaren Ausübung der Staatsgewalt komme. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf die mit dem Volksbegehren verfolgte Erleichterung von Verfassungsänderungen, für die es bei einer Realisierung des Entwurfs keiner qualifizierten Mehrheiten mehr bedürfe.

Der Senat beantragt,

festzustellen, daß die Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen nicht gegeben sind.

Der Staatsgerichtshof hat den Vertrauenspersonen gemäß § 15 Abs. 2 BremStGHG sowie dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft und dem Senator für Justiz und Verfassung gemäß § 14 Abs. 2 BremStGHG Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

Die an dem Verfahren beteiligten Vertrauenspersonen halten das beantragte Volksbegehren für zulässig und tragen vor:

Ziel der angestrebten Verfassungsänderungen sei es, die unmittelbare Mitwirkung des Volkes als Souverän des Staates an der Gesetzgebung und Regierung in der Freien Hansestadt Bremen dadurch zu ermöglichen, daß die Organe der repräsentativen Demokratie um funktionsfähige und direktdemokratische Instrumente ergänzt würden. Der Gesetzgebungsentwurf stehe damit im Einklang mit einer Entwicklung, die in Deutschland und anderen Staaten mit parlamentarischer Verfassungstradition seit einigen Jahren zu beobachten sei, und verlasse trotz der deutlichen Stärkung der Volksgesetzgebung nirgends den Standard der Verfassungen anderer Bundesländer.

Materiellrechtlicher Prüfungsmaßstab für die Zulässigkeit des Volksbegehrens seien gemäß § 9 Nr. 2 BremVEG die Normen des geltenden Bundesrechts sowie Art. 1 und 20 BremLV. Alle übrigen Bestimmungen der Landesverfassung seien dagegen bei der Zulässigkeitsprüfung unbeachtlich. Daß die Ziele des Volksbegehrens gegen die genannten Fundamentalnormen der Landesverfassung verstießen, sei nicht ersichtlich. Es komme daher allenfalls ein Verstoß gegen Bundesrecht in Betracht, wobei hier als Prüfungskriterium in erster Linie der den sog. Homogenitätsgrundsatz statuierende Art. 28 GG heranzuziehen sei. Hinsichtlich der Zulässigkeit von Plebisziten in Finanzfragen sei auch noch auf Art. 109 Abs. 3 GG in Verbindung mit dem Haushaltsgrundsätzegesetz abzustellen. Die Meßlatte des Homogenitätsprinzips sei gegenüber der Verfassungshoheit der Länder sehr vorsichtig anzuwenden. Auch wenn man über die verfassungspolitische Sinnhaftigkeit einzelner Vorschläge des Verfassungsänderungsentwurfes der Antragsteller durchaus verschiedener Ansicht sein könne, so vermöge diese Überlegung jedoch keine Verfassungswidrigkeit im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG zu begründen. Im einzelnen gelte folgendes:

- Ein Verstoß gegen die Volkssouveränität liege nicht vor. Art. 69a Abs. 2 des Entwurfs reduziere keineswegs den in Art. 66 BremLV verwendeten Begriff des Volkes durch eine Reduzierung der Zahl der Stimmberechtigten. Die Möglichkeit der Teilnahme sei durch den Änderungsvorschlag in keiner Weise behindert oder gar ausgeschlossen, da selbstverständlich auch jeder Stimmberechtigte, der der letzten Bürgerschaftswahl ferngeblieben oder eine ungültige Stimme abgegeben habe, eine Volksinitiative oder ein Volksbegehren unterschreiben könne. Nur die Höhe des zu erreichenden Unterstützungsquorums werde auf der Grundlage der Summe der bei der letzten Wahl abgegebenen gültigen Stimmen bestimmt. Es liege daher lediglich eine von der üblicherweise auf die Gesamtheit der Stimmberechtigten abstellenden Berechnung des erforderlichen Quorums abweichende Berechnungsart vor. Der Berechnungsmodus entspreche dem bei der Berechnung der Fünf-Prozent-Hürde bei den Bürgerschaftswahlen. Denn hierbei werde ebenfalls nicht auf die Gesamtheit der stimmberechtigten Bürger, sondern auf die Zahl der abgegebenen Stimmen abgestellt (Art. 75 Abs. 3 BremLV).

Die vom Senat geäußerten grundsätzlichen Bedenken gegen die vorgesehene Stärkung der Stellung der Vertrauenspersonen griffen ebenfalls nicht durch. Die Bürgerschaft werde in ihrer Entscheidungsfreiheit in keiner Weise eingeschränkt oder behindert. Wenn das Parlament mit den Kompromißangeboten der Vertrauenspersonen nicht einverstanden sei, sei es ihm unbenommen, eine eigene Vorlage zum Volksentscheid zu unterbreiten oder ein eigenes oder überhaupt kein Gesetz zu verabschieden. Die Einwände gegen die angeblich mangelnde demokratische Legitimation der Vertrauenspersonen seien ebenfalls unbegründet. Die Vertrauenspersonen seien Vertreter derjenigen Stimmberechtigten, die die Volksinitiative oder das Volksbegehren unterstützten. Volksinitiative und Volksbegehren seien aber lediglich Vorbereitungsstufen analog zum Gesetzgebungsverfahren im Parlament selbst und seien nicht schon als Emanation staatlicher Gewalt anzusehen. Einer weitergehenden demokratischen Legitimation der Vertrauenspersonen bedürfe es daher auch unter dem Gesichtspunkt des Homogenitätsprinzips nicht.

- Das Demokratieprinzip sei ebenfalls nicht verletzt. Zwar könne nicht bestritten werden, daß im Extremfall, der jedoch weitgehend theoretischer Natur sei, sich eine sehr kleine Minderheit gegen eine große passive Mehrheit durchsetzen könne. Die latente Drohung einer solchen Möglichkeit berechne der Gesetzgebungsvorschlag jedoch geradezu als strategisches Moment ein, um möglichst viele Bürger zur Teilnahme an der Abstimmung und damit zur aktiven politischen Einmischung zu mobilisieren. Im übrigen lasse sich aus dem Demokratieprinzip nicht das Erfordernis einer bestimmten numerischen Mehrheit herleiten. Die in der Abstimmung oder Wahl unterlegene Minderheit, die faktisch durchaus die Mehrheit sein könne, wenn man sich an der Zahl der Abstimmungsberechtigten ausrichte, unterwerfe sich von vornherein dem Procedere der Mehrheitsabstimmung und akzeptiere sie auch für den Fall, daß sie sich geirrt habe. Das Richtige könne nicht ein für allemal festgestellt werden; es müsse im ständigen trial-and-error-Verfahren jeweils neu festgelegt werden. In dieser Korrekturmöglichkeit, letztlich in der Chance für die Minderheit, beim nächsten Mal die Mehrheit zu werden, liege

der Schutz der durch die Mehrheitsentscheidung überstimmten Minderheit. So könne denn auch unterschiedlich geregelt werden, welches der Bezugspunkt sei, von dem aus sich die Mehrheit berechne. Kein Wahlsystem, weder auf Bundes- noch auf Landesebene, aber auch nicht im Ausland, berechne die Mehrheit an den Stimmberechtigten, sondern an der Zahl der abgegebenen Stimmen. Andernfalls wären Länder mit notorisch niedriger Wahlbeteiligung, wie die USA oder die Schweiz, nicht als demokratische Systeme zu bezeichnen, weil - gemessen an der realen Mehrheit der Stimmberechtigten - letztlich kleine Minderheiten entscheiden.

- Auch das Rechtsstaatsprinzip in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG werde nicht dadurch verletzt, daß der Entwurf davon absehe, bei einem verfassungsändernden Gesetzgebungsvorschlag ein Zustimmungsquorum oder eine qualifizierte Mehrheit zu verlangen. Da der Homogenitätsgrundsatz des Art. 28 Abs. 1 GG von den Ländern nicht fordere, eine förmliche Verfassung zu verabschieden, könnten sie auf eine solche verzichten und sich mit Regelungen auf einfachgesetzlicher Ebene begnügen. Sei dies aber so, so folge hieraus, daß es keinen Zwang geben könne, Quorenhürden für Verfassungsänderungen aufzustellen. Es existiere auch kein Gebot der Kohärenz zwischen den Grenzen für die Abänderung der Verfassung durch das Parlament einerseits und den Volksgesetzgeber andererseits, wie das Beispiel Bayerns zeige.
- Schließlich ergäben die prognostizierten Folgen der vorgeschlagenen Änderungen auf die Homogenitätsprinzipien des Art. 28 Abs. 1 GG keine Hinweise auf eine Verfassungswidrigkeit des Entwurfs: Der Entwurf zur Volksgesetzgebung führe entgegen der Ansicht des Senats nicht dazu, daß beständig eine numerische Minderheit den Mehrheitswillen, gemessen an der Gesamtzahl der Stimmberechtigten, verdränge. In keinem der Bundesländer, in denen keine Zustimmungsquoren beständen, habe die Praxis dazu geführt, daß sich nur kleine Gruppen an den Abstimmungen beteiligten. Auch eine Sichtung der empirischen Daten zum Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene bestätige diese Ergebnisse. Entsprechende Erfahrungen seien im Ausland (Schweiz, Kalifornien) gemacht worden.

Es könne auch keine Rede davon sein, daß im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Erweiterung des Gegenstandsbereichs der Volksgesetzgebung das Parlament entfunktionalisiert werde. Grundsätzlich solle die prioritäre Zuständigkeit der Volksvertretung nicht tangiert werden. Dies werde auch in dem Änderungsvorschlag deutlich, der den bisherigen umfassenden Finanzvorbehalt des Art. 70 Abs. 2 Satz 1 BremLV auf den "Haushaltsplan im ganzen" eingrenze, den Vorbehalt aber nicht aufhebe. Obwohl der Entwurf im Vergleich mit anderen landesverfassungsrechtlichen Regelungen sehr weit gehe, tangiere er nicht den Kernbereich des Budgetrechts im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG. Zwar wäre das Parlament an das entsprechend der geplanten Kompetenzverschiebung erlassene haushaltsrelevante Volksgesetz gebunden; das Parlament hätte jedoch die Möglichkeit, ein weiteres derogierendes Gesetz zu erlassen.

Die geplante haushaltsrelevante Kompetenzverschiebung verstoße auch nicht gegen andere bundesrechtliche Normen. Der Hinweis des Senats auf Art. 109 Abs. 1 GG und die auf Art. 103 Abs. 3 GG beruhenden einfachgesetzlichen Regelungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes gehe fehl. Art. 109 Abs. 1 GG sage lediglich etwas über das Verhältnis der Haushaltswirtschaft zwischen Bund und Ländern aus, nichts jedoch darüber, welches Organ in den Ländern die Haushaltsentscheidungen zu treffen habe, wie also die Kompetenzverteilung auf der Ebene der Länder vorzunehmen sei. Die Regelungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes seien selbstverständlich auch für den von einer haushaltsrelevanten Volksgesetzgebung beeinflussten Landeshaushalt verbindlich. Das beantragte Volksbegehren sei daher unter allen Gesichtspunkten zulässig. Sollte der Staatsgerichtshof allerdings gleichwohl zu dem Ergebnis der Unzulässigkeit kommen, müßte er die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 1 GG einholen. Dies ergebe sich aus folgendem: Prüfungsmaßstab im vorliegenden Verfahren sei eine Norm des Grundgesetzes, nämlich Art. 28 Abs. 1 GG. Dabei gehe es nicht um eine Vorfrage, sondern um die Hauptfrage des Verfahrens. Es handele sich mithin nicht um die Konstellation, in der Art. 28 Abs. 1 GG als eine in die Landesverfassung hineinwirkende Grundsatznorm in Frage stehe. Schon sehr früh habe das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß Art. 28 GG "für" und nicht "in" den Ländern gelte, und mit diesem Argument auf seiner alleinigen Prüfungscompetenz beharrt. Wenn daher - wie hier - Art. 28 GG unmittelbarer Prüfungsmaßstab für eine potentielle Landesverfassungsnorm sei, könne an der alleinigen Prüfungscompetenz des Bundesverfassungsgerichts im Kontext des Art. 100 Abs. 1 und 3 GG und damit an der Vorlagepflicht des Staatsgerichtshofs kein Zweifel bestehen. Die vorstehenden Überlegungen gälten zwar grundsätzlich nur für die konkrete Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG. Für die präventive Normenkontrolle - wie hier - gelte jedoch nichts anderes. Sinn von Verfahren der vorliegenden Art sei es nämlich, unnötigen organisatorischen Aufwand und politische Schwierigkeiten, die entstehen, wenn ein Gesetz nachträglich für nichtig erklärt wird, zu vermeiden.

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Der Senator für Justiz und Verfassung tritt den Überlegungen des Senats bei und verweist ergänzend darauf, daß der Entwurf auch deshalb gegen das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG

verstoße, weil er ein Verfassungsreferendum ohne Quorum und ohne qualifizierte Mehrheit einführen wolle und sich damit von dem gesamtdeutschen Standard, wonach parlamentarische Verfassungsreformen durchweg qualifizierte Mehrheiten erforderten, absetze.

B.

Der Antrag des Senats ist zulässig (I.) und begründet (II.). Eine Pflicht zur Einholung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts besteht nicht (III.).

I.

Der Staatsgerichtshof ist nach Art. 140 Abs. 2 BremLV i.V.m. § 12 Abs. 2 BremVEG und § 31 Abs. 1 BremStGHG berufen, über die Zulassung eines Volksbegehrens im Lande Bremen zu entscheiden. § 12 Abs. 2 bestimmt, daß die Entscheidung des Staatsgerichtshofes durch den Senat herbeigeführt wird, wenn dieser die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung nach § 9 Nr. 1 oder § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG nicht für gegeben hält. Der Senat hat in seinem Antrag die Gründe darzulegen, aus denen er das Volksbegehren für nicht zulässig hält. Diese Voraussetzungen hat der Senat mit seinem Antrag an den Staatsgerichtshof vom 9. September 1998 erfüllt.

II.

Der Antrag des Senats ist begründet. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen sind nicht gegeben.

Die Überprüfung durch den Staatsgerichtshof erstreckt sich bei Volksbegehren, die auf eine Änderung der Landesverfassung gerichtet sind, darauf, ob der Zulassungsantrag einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf enthält, der durch Gründe erläutert sein soll und der den Bestimmungen des Art. 125 Abs. 1 BremLV entsprechen muß (§ 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG); desweiteren hat der Staatsgerichtshof zu prüfen, ob die materiellen Voraussetzungen eines Volksbegehrens nach § 9 Nr. 2 BremVEG vorliegen (vgl. BremStGH, LVerfGE 6, 123, 144).

1. Der Zulassungsantrag betrifft den ausgearbeiteten Entwurf eines die Landesverfassung ändernden Gesetzes, der dem in Art. 125 Abs. 1 BremLV verankerten Gebot der Textänderung entspricht und auch eine Begründung enthält. Ob diese im vorliegenden Fall den üblicherweise an eine Gesetzesbegründung zu stellenden Anforderungen genügt, kann offenbleiben, da es sich bei § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG nur um eine Sollvorschrift handelt und der Entwurf zudem aus sich heraus verständlich ist (vgl. Urteil des StGH vom 11.5.1998 - St 3/98 -, NordÖR 1998, 297).
2. Das Volksbegehren ist unzulässig, weil der Gesetzentwurf nicht die inhaltlichen Voraussetzungen erfüllt, die § 9 Nr. 2 lit. b BremVEG erfordert. Die vorgeschlagenen Verfassungsartikel 69a Abs. 2 Sätze 2 und 3, 69b Abs. 3, 71 Satz 1 und 73 Abs. 1 sind mit geltendem Bundesrecht unvereinbar. Ob daneben noch weitere Regelungen des Entwurfs gegen Bundesrecht verstoßen, kann dahinstehen, da bereits ohne die genannten Bestimmungen die verbleibende Regelung ihren Sinn und ihre Rechtfertigung verliert mit der Folge der Unzulässigkeit des Volksbegehrens im ganzen (vgl. BVerfGE 53, 1, 23).
 - a) 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. Die Vorschrift konkretisiert damit das Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG: Sie setzt einerseits die Verfassungsautonomie der Länder voraus und erkennt damit deren Staatsqualität und eigene Hoheitsmacht an; andererseits begrenzt sie die Verfassungsautonomie der Gliedstaaten, indem sie dieser bestimmte inhaltliche Schranken setzt. In dem durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG gesteckten Rahmen können die Länder ihre Verfassungsordnung frei gestalten, soweit das Grundgesetz nicht außerhalb des Art. 28 weitere Vorgaben für den Landesverfassungsgeber macht. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Rechtszustand dahin beschrieben, daß durch Art. 28 Abs. 1 GG nur ein "Mindestmaß an Homogenität der Bundesverfassung und der Landesverfassung" gefordert werde (BVerfGE 36, 342, 361; vgl. auch ähnlich BVerfGE 96, 345, 368 f.).

Durch die von den Initiatoren des Volksbegehrens angestrebte Änderung der Landesverfassung wird das in Art. 28 Abs. 1 GG enthaltene Demokratieprinzip berührt. Es gebietet die Legitimation aller Formen der Staatsgewalt durch das Volk. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG stellt es den Ländern frei, kraft ihrer Verfassungsautonomie eine eigenständige Ausgestaltung dieses Prinzips vorzunehmen. Zwingendes verfassungsrechtliches Minimum ist gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 eine aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene Vertretung des Landesvolkes; somit wäre eine vollständige Verdrängung der parlamentarischen durch die plebiszitäre Gesetzgebung unzulässig.

Ebenso wie Volksvertretungen nur dann das demokratische Prinzip verwirklichen, wenn sie aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sind und zusätzlich in ein Rahmenwerk flankierender Einrichtungen wie einer unabhängigen und pluralistischen Presse, einem ungehinderten Parteienwettbewerb und effektiven grundrechtlichen Garantien politischer Freiheit eingebettet sind, muß auch die verfassungsrechtliche Einrichtung der Volksgesetzgebung bestimmte Voraussetzungen erfüllen, um als Ausdrucksform des demokratischen Prinzips im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG gelten zu können. Die im Volksgesetzgebungsverfahren verabschiedeten Gesetze haben gemäß Art. 123 BremLV dieselbe Bindungswirkung wie die von der Bürgerschaft erlassenen Gesetze. Sie müssen daher in prinzipiell vergleichbarer Weise den Zwang zur öffentlichen Rechtfertigung ihrer Gemeinwohlorientierung unterliegen wie Parlamentsgesetze, ohne dadurch ihren Charakter als eigenständige Verwirklichungsform des demokratischen Prinzips zu verlieren. Das im Volksgesetzgebungsverfahren erlassene Gesetz muß deshalb verfahrensrechtlich die Gewähr für seine demokratische Verallgemeinerungsfähigkeit enthalten (vgl. Maihofer, HdBVerfR, 2. Aufl. 1994, § 12, Rdn. 48 ff., 52).

aa) Dieses Erfordernis bedeutet nicht, daß die für die Gemeinwohlqualität parlamentarischer Gesetze geltenden Maßstäbe auf die Volksgesetzgebung übertragen werden. Der Staatsgerichtshof verkennt nicht, daß die Formen, die Funktion und die Legitimationsanforderungen beider - gleichermaßen demokratischer - Gesetzgebungsverfahren sehr verschieden sind und daß daher die demokratische Qualität der jeweils erzeugten Rechtsakte auf unterschiedliche Weise gewonnen wird. Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren ist durch die verfassungsrechtliche Konstruktion des Willensbildungsprozesses in der Gesetzgebungskörperschaft darauf angelegt, daß sich die letztlich verabschiedeten Gesetze am Gemeinwohl orientieren. Partikulare Interessen und Werte werden im Wege wechselseitiger Angleichung und Kompromißbildung durch spezifische Verfahren und Institutionen in einen Gemeinwillen umgeformt, wobei insbesondere das freie Mandat (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 83 Abs. 1 BremLV) den Abgeordneten durch die Bereitstellung eines politischen Handlungsspielraumes den Ausgleich und die sachliche Integration partikulärer Interessen ermöglicht. Die Bedeutung dieses Prozesses liegt darin, daß durch ihn die Vielzahl gesellschaftlicher Minderheiten mit ihren gruppenspezifischen Anliegen in eine Mehrheit geformt wird (vgl. Hofmann/Dreier, in: Schneider/Zeh <Hrsg.>, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, Rdn. 38 ff.). Für die Leistungsfähigkeit der repräsentativen Demokratie kommt es daher in erster Linie auf die Fähigkeit der Parteien, des Parlaments und der Abgeordneten an, die Vielfalt der auseinanderstrebenden partikularen Interessen und Strebungen in einen gemeinverbindlichen Volkswillen umzuwandeln. So sehr eine hohe Wahlbeteiligung im Hinblick auf das demokratische Leitbild des aktiven Bürgers (vgl. Art. 9 Satz 2 BremLV, Art. 26 Abs. 3 BaWüVerf, Art. 117 Satz 2 BayVerf) erwünscht ist und darüber hinaus auch dem demokratischen Prinzip der Legitimation staatlicher Herrschaft durch das Volk mehr entspricht als Wahlabstinz, so hängt doch die Gemeinwohlqualität der parlamentarisch verabschiedeten Gesetze nicht entscheidend davon ab, daß eine möglichst große Zahl der Bürger von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht hat.

Die Erfahrung lehrt, daß die Formen und Verfahren der parlamentarisch-repräsentativen Gesetzgebung keine Garantie, sondern lediglich eine erhöhte Chance der Gemeinwohlverwirklichung enthalten. Die parlamentarische Repräsentation unterliegt den Gefahren der Absonderung der Repräsentanten von dem von ihnen repräsentierten Volk, der Erstarrung des politischen Betriebes und der Undurchschaubarkeit für die Bürger, der Privilegierung mächtiger und gut organisierter Interessengruppen beim Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen und der Vernachlässigung von Minderheiten, die sich wegen ihrer geringen gesellschaftlichen Macht kein Gehör im politischen Prozeß zu verschaffen vermögen (vgl. hierzu Grimm, Art. Repräsentation, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft. 7. Aufl., 1988/1995, Bd. 4, Sp. 878 ff.; Hofmann/Dreier, in: Schneider/Zeh <Hrsg.>, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 5, Rdn. 17, 59; H.-P. Schneider, HdBVerfR, 2. Aufl., 1994, § 13, Rdn. 104 ff.; v. Beyme, Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, 1997, S. 207 ff.). Im Hinblick auf diese Gefahren für das Gelingen demokratischer Repräsentation ist die Einführung der Volksgesetzgebung wiederholt als ein mögliches Gegenmittel erörtert worden (vgl. H.-P. Schneider, a.a.O., Rdn. 137 ff.; Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 83 ff.).

bb) Den Verfahren der unmittelbaren Gesetzgebung stehen die der parlamentarischen Repräsentation verfügbaren Möglichkeiten zur Gemeinwohlorientierung gegenüber der Vielzahl von Sonderinteressen jedoch nur in erheblich geringerem Maße zur Verfügung. Doch folgt daraus nicht, daß das Fehlen dieser Elemente durch das Erfordernis einer besonders hohen Bürgerbeteiligung ausgeglichen werden muß. Ein derartiges Erfordernis verkennt, daß die Formen und Verfahren der unmittelbaren Demokratie nur als Ergänzung zur Regelform der parlamentarischen Repräsentation in Betracht kommen. Trotz der genannten Schwächen parlamentarischer Repräsentation kann nur auf ihrer Grundlage die Aufgabe bewältigt werden,

in einer durch vielfältige Wert- und Interessengegensätze und durch einen sich beschleunigenden Wandel gekennzeichneten komplexen Gesellschaft demokratisch legitimierte verbindliche Entscheidungen herzustellen. Den Verfahren der unmittelbaren Gesetzgebung bleibt im wesentlichen nur die Funktion, Defizite der parlamentarischen Gesetzgebung zu mildern oder auszugleichen. Sie eröffnen die Chance der Eindämmung bürgerschaftlicher Entfremdung, indem sie die öffentliche Thematisierung von Problemen ermöglichen, die im parlamentarischen Bereich vernachlässigt worden sind, weil sie entweder verbände- und parteimäßig nicht oder nur schwer organisierbar sind oder weil die Interessen einer besonders intensiv betroffenen Gruppe bei den in parlamentarischen Gremien gefundenen Kompromissen nicht hinlänglich berücksichtigt worden sind. Darüber hinaus gibt das Volksgesetzgebungsverfahren Gelegenheit, sich für bestimmte Werte oder Interessen zu engagieren, für die der professionelle parlamentarische Betrieb keinen Raum läßt. Und schließlich ist das plebiszitäre Verfahren ein gangbarer Weg, um bestimmte parlamentarische Entscheidungen wieder aufzugreifen, wodurch das Parlament in Einzelfällen zur Selbstkorrektur, zumindest aber zur öffentlichen Rechtfertigung veranlaßt werden kann (vgl. Heussner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland. Ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen, 1994, S. 81 f.). Hieraus folgt, daß das Volksgesetzgebungsverfahren insbesondere ein Instrument von Minderheiten ist, die sich von den im Parlament vertretenen politischen Parteien in bestimmten Fragen nicht hinreichend vertreten fühlen.

Zwischen der häufig vorhandenen Partikularität der von Initiatoren der Volksgesetzgebung verfolgten Interessen einerseits und dem Anspruch des Gesetzes auf Allgemeinverbindlichkeit andererseits besteht ein Spannungsverhältnis. Da - wie erwähnt - direkt-demokratisch beschlossene Gesetze dieselbe Verbindlichkeit haben wie parlamentarische, müssen sich Minderheiten, die sich des Instruments der Volksgesetzgebung bedienen, für das Recht qualifizieren, den Souverän zur Entscheidung aufzurufen. Diesem Zweck demokratischer Qualifizierung dienen Zulassungsquoten für das Volksbegehren. Sie haben die Funktion, das Volksbegehren dem Test der Ernsthaftigkeit zu unterwerfen und zu verhindern, daß Anliegen, die nur eine marginale Unterstützung in der Bevölkerung finden, Zugang zu diesem Verfahren finden. Sie schützen damit zugleich die zentrale Gesetzgebungsfunktion des Parlaments (vgl. H.-P. Schneider, a.a.O., Rdn. 138), das durch ein zu niedriges Zulassungsquorum für das Volksbegehren aus seiner Integrationsfunktion verdrängt werden und in der Folge seine demokratische Legitimation einbüßen könnte. Im Hinblick auf die „Korrektur-, Partizipations- und Integrationsfunktion“ der Volksgesetzgebung (Heussner, a.a.O., S. 82) sollen Zulassungsquoten darüber hinaus auch eine Signalfunktion für das Parlament und die in ihr vertretenen Repräsentanten der Mehrheit haben, um sie über die Resonanz des Anliegens zu unterrichten und sie gegebenenfalls zu eigenen gesetzgeberischen Initiativen zu veranlassen. Allerdings dürfen Zulassungsquoten für Volksbegehren nicht so hoch sein, daß sie einen Entmutigungseffekt haben und im Ergebnis die Inanspruchnahme dieses Instruments demokratischer Partizipation verhindern.

cc) Aus der dargelegten Verschiedenheit der Funktionen der parlamentarischen und der Volksgesetzgebung für die Verwirklichung des demokratischen Prinzips folgt, daß für sie unterschiedliche institutionelle Anforderungen zu stellen sind. Daher kann dem Erfordernis der Sicherstellung der demokratischen Legitimation durch ein Quorum nicht entgegengehalten werden, daß weder das Grundgesetz noch eine der Verfassungen der Bundesländer Teilnahmekriterien für Wahlen zu den gesetzgebenden Körperschaften kenne. Abgesehen davon, daß - wie dargelegt - beim parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren Vorkehrungen bestehen, die dem Ziel der Gemeinwohlorientierung der Gesetze dienen, verbietet sich ein Vergleich der Volksgesetzgebung mit Parlamentswahlen schon deshalb, weil die aus den Wahlen hervorgehenden Parlamente und Regierungen - anders als die auf punktuelle Gegenstände gerichteten Volksbegehren und -entscheide - 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 Teilnahmekriterium und damit die Wirksamkeit dieses Entscheidungsaktes von denjenigen abhängig, die den Wahlen fernbleiben. Darüber hinaus spricht gegen eine Vergleichbarkeit von Volksgesetzgebung und Parlamentswahlen, daß Gesetzgebungsakte in aller Regel prinzipiell auf eine dauerhafte Regelung abzielen, während Wahlen sich periodisch wiederholen und damit von vornherein auf eine Korrekturmöglichkeit angelegt sind.

b) Diesen aus dem Demokratieprinzip des Art. 28 Abs. 1 GG entwickelten Maßstäben wird der vorgelegte Gesetzentwurf nicht gerecht:

aa) Hinsichtlich der in dem Entwurf vorgesehene Verfassungsänderung sieht Artikel. 69a Abs. 2 Satz 3 für das Volksbegehren ein Unterstützungsquorum von zehn Prozent der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen gültigen Stimmen vor; dieses Quorum entspricht unter Zugrundelegung des Ergebnisses der

Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 6.6.1999 (veröffentlicht im Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen vom 6.7.1999, S. 509) 5,94 Prozent der Stimmberechtigten. Für den Volksentscheid über ein erfolgreiches Volksbegehren zur Verfassungsänderung sieht der Entwurf weder ein Teilnahme- noch ein Zustimmungsquorum vor. Damit sind die Mindestanforderungen an die demokratische Legitimation einer Verfassungsänderung unterschritten.

(1) Vorab ist festzuhalten, daß entgegen der Auffassung des Senats die Regelungen der Artikel 69a Abs. 2 und 73 Abs. 1 des Entwurfs nicht deswegen gegen das Demokratieprinzip verstoßen, weil bei der Berechnung der dort vorgesehenen Quoren als Bezugsgröße nicht die Gesamtheit der Stimmberechtigten, sondern die Zahl der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen gültigen Stimmen gewählt worden ist. Darin liegt keine Neudefinition des Souveräns, da nach Art. 72 Abs. 1 S. 1 des Entwurfs die Wahlberechtigten, die gem. Art. 66 Abs. 2 lit. a als „Gesamtheit der stimmberechtigten Bürger des bremischen Staatsgebietes“ die Aktivbürgerschaft bilden, im Volksgesetzgebungsverfahren stimmberechtigt sein sollen. Der Entwurf führt lediglich eine neue Berechnungsmethode für die erforderlichen Beteiligungsquoren der Volksinitiative und des Volksbegehrens ein. Das demokratische Prinzip schreibt nicht vor, in welcher Weise im konkreten Falle Quoren berechnet werden.

(2) Der Entwurf verstößt vielmehr aus folgenden Gründen gegen das Demokratieprinzip: Die Verfassung gründet in der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes und hat daher den höchsten Rang im Stufenbau der Rechtsordnung. Darauf beruht ihre allen anderen Gesetzen überlegene Autorität und ihr Vorrang, der nach dem Grundgesetz zu den wesentlichen Elementen des demokratischen Rechtsstaats im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG gehört. Er ermöglicht erst die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung (Art. 20 Abs. 3 GG), die Grundrechtsbindung aller Staatsfunktionen (Art. 1 Abs. 3 GG), die Verfassungsgerichtsbarkeit (Art. 92 ff. GG) und das richterliche Prüfungsrecht (vgl. dazu Badura, HStR VII, 1992, § 160 Rdnr. 3 ff.; Isensee, Verfassungsreferendum mit einfacher Mehrheit. Der Volksentscheid zur Abschaffung des Bayerischen Senats als Paradigma, 1999, S. 45 f.). Dieser Vorrang erfordert einen erhöhten Bestandsschutz der Verfassung und damit ihre erschwerte Abänderbarkeit; zugleich soll durch ihre erschwerte Abänderung die Opposition vor Majorisierung geschützt und die Verfassungsänderung an eine breite Akzeptanz geknüpft werden (vgl. dazu Bushart, Verfassungsänderung in Bund und Ländern, 1989, S. 108 ff.).

Die Verfassung ist Rahmenordnung für die Mehrheiten und Minderheiten umschliessende Gesamtheit. Sie ist die rechtliche Grundlage für die politisch bedeutsamen Beziehungen der verschiedenen Kräfte des Verfassungslebens zueinander und bedarf daher in besonderem Maße der Beständigkeit.

Die erschwerte Abänderbarkeit von Verfassungen gehört deshalb im Bund und in den Ländern zum festen Bestand des Verfassungsrechts. Sie gilt auch im Volksgesetzgebungsverfahren, wie die Regelungen über plebiszitäre Verfassungsänderungen in den Bundesländern belegen. Alle Länder, die das Volk an Verfassungsänderungen beteiligen - allein im Saarland ist das Volk von der Änderung gänzlich und in Berlin und Nordrhein-Westfalen weitgehend ausgeschlossen -, lassen eine Änderung mit nur einfacher Mehrheit allein der am Plebiszit teilnehmenden Wahlberechtigten nicht zu. Sieht man von dem Sonderfall Hessen ab, wo zwar die einfache Mehrheit genügt, wo aber die erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung dadurch erreicht wird, daß Parlament und Volk in der Weise zusammenwirken müssen, daß die Änderung sowohl im Parlament als auch beim Plebiszit mit (einfacher) Mehrheit beschlossen werden muß, verlangen alle übrigen Länder bei Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung Quoren. In den Ländern, in denen eine vollplebiszitäre Verfassungsänderung zugelassen ist, wird in aller Regel entweder die Zustimmung durch mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten (Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) oder durch die Mehrheit der Stimmberechtigten (Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen) verlangt. Auch in Bayern, in dessen Verfassung ein Zustimmungsquorum bei Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, ist nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ein - angesichts der Vorgaben der dortigen Verfassung allerdings niedrigeres - Zustimmungsquorum erforderlich (BayVerfGH, BayVBl. 1999, 719, 722 ff.).

Gegen das Erfordernis der erschwerten Abänderbarkeit von Verfassungen spricht entgegen der Ansicht der Initiatoren des Gesetzentwurfs nicht der Umstand, daß die Länder aufgrund ihrer unabgeleiteten Hoheitsmacht zwar das Recht hätten, sich eine Verfassung zu geben, doch dazu nicht zur Schaffung einer förmlichen Verfassung verpflichtet seien. Art. 28 Abs. 1 GG setzt normative Vorgaben für die "verfassungsmäßige Ordnung" in den Ländern und macht damit deutlich, daß - unabhängig von der Form - jedenfalls die dort genannten Grundsätze für die Rechtsordnung der Länder konstitutiv sein müssen. Wie

ausgeführt, verlangt das demokratische Prinzip, daß die das Zusammenleben der vielfältigen und gegensätzlichen politischen Kräfte des Landes regelnden rechtlichen Normen der Disposition einer Minderheit entzogen sein müssen. Wenn dieses Prinzip in einer förmlichen Verfassungsurkunde kodifiziert ist, wird es u.a. durch das Gebot des erhöhten Bestandsschutzes der Verfassung erfüllt. In welcher Weise es gegebenenfalls zu erfüllen wäre, wenn ein Land keine förmliche Verfassung besitzt, bedarf keiner Erörterung, da dieser Sachverhalt nicht gegeben ist.

Die in Artikel 69a Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs vorgesehene Verdoppelung des Unterstützungsquorums für Volksbegehren zur Änderung der Verfassung auf zehn Prozent der bei der letzten Bürgerschaftswahl abgegebenen Stimmen bedeutet zwar eine Erschwerung der Änderbarkeit der Verfassung im Vergleich zu einfachen Gesetzen; doch bewirkt diese Regelung nicht den von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG geforderten Bestandsschutz. Der für das Verständnis und die verfassungspolitische Rechtfertigung direktdemokratischer Verfahren der Willensbildung und Entscheidung maßgebliche Gesichtspunkt des Schutzes intensiv betroffener oder interessierter Minderheiten muß im Falle von Verfassungsänderungen gegenüber der Bedeutung der Verfassung als gemeinsame Grundlage für Mehrheit und Minderheit zurückstehen. Das Unterstützungsquorum für ein Volksbegehren zur Verfassungsänderung muß daher zum Ausdruck bringen, daß damit eine Angelegenheit zum Volksentscheid gebracht werden soll, die nicht nur für eine Minderheit von Bedeutung ist. Ob diese Voraussetzung von dem vorgesehenen Quorum erfüllt wird, erscheint dem Staatsgerichtshof zweifelhaft, bedarf aber keiner abschließenden Entscheidung. Jedenfalls in Verbindung mit dem Fehlen eines Teilnahme- oder Zustimmungsquorums für einen Volksentscheid über eine Verfassungsänderung ist die aus Gründen des Demokratieprinzips erforderliche Hürde der Verfassungsänderung derart abgesenkt, daß der Bestandsschutz und die darin enthaltene Kontinuitätsgewähr der Verfassung nicht mehr hinlänglich gesichert ist. Der Staatsgerichtshof verkennt nicht das Gewicht der von den Initiatoren des Volksbegehrens vorgetragenen und in der wissenschaftlichen Literatur ausführlich erörterten Bedenken gegen Teilnahme- oder Zustimmungsquoren bei Volksentscheiden (vgl. Heussner, a.a.O., S. 356 ff., 368 ff.; Degenhardt, in: Der Staat, Bd. 31 (1992), S. 77 ff., 96; Jürgens, Direkte Demokratie in den Bundesländern, 1993, S. 249 ff., 259). Eine Auseinandersetzung damit ist im vorliegenden Falle jedoch nicht erforderlich, da der hier zu beurteilende Entwurf infolge seiner singulären Verbindung eines extrem niedrigen Unterstützungsquorums für ein Verfassungsvolksbegehren mit dem Fehlen eines Teilnahme- oder Zustimmungsquorums für den Verfassungsvolksentscheid in einer Weise die Verfassung zur Disposition von Minderheiten stellt, die sich mit dem demokratischen Prinzip nicht mehr vereinbaren läßt.

- bb) Die vorgeschlagene Erleichterung der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft durch Absenkung des Unterstützungsquorums für ein entsprechendes Volksbegehren (Artikel 71 Satz 1 des Entwurfs) in Zusammenhang mit dem Wegfall eines Entscheidungsquorums (Artikel 73 des Entwurfs) verletzt Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.

Die Bürgerschaft ist ein zentraler Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung des Landes. Die vorzeitige Beendigung ihrer Wahlperiode - damit der Versuch einer Korrektur der vorangegangenen Wahl - stellt einen gravierenden Eingriff in die Verteilung der Gewichte zwischen den Verfassungsorganen dar und hat damit eine erhebliche Bedeutung für die Stabilität der politischen Ordnung des Landes. Es wäre mit dem für die Landesverfassung verbindlichen demokratischen Prinzip nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nicht vereinbar, die Hürden für eine Korrektur der Wahlentscheidung des Souveräns derart abzusenken, daß das zur Integration widerstreitender gesellschaftlicher Kräfte berufene Parlament bei der Bewältigung dieser schwierigen Aufgabe der dazu erforderlichen institutionellen Stabilität beraubt und dem permanenten Druck der Auflösung unterworfen würde, sobald unpopuläre Entscheidungen getroffen werden müssen. Die Kumulierung der Absenkung des Unterstützungsquorums von derzeit 20 Prozent der Stimmberechtigten (Art. 70 Abs. 1 lit. c BremLV) auf nunmehr zehn Prozent der bei der letzten Wahl zur Bürgerschaft abgegebenen gültigen Stimmen - derzeit 5,94 Prozent der Stimmberechtigten - mit dem völligen Wegfall eines Beteiligungsquorums, unterschreitet daher den durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gesetzten Mindeststandard der demokratischen Legitimation, welche von einem Volksbegehren und einem Volksentscheid zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode gefordert wird.

- cc) Der in dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vorgeschlagene Verfassungsartikel 69b Abs.3 verstößt wegen der weitgehenden Öffnung der Volksgesetzgebung für budgetrelevante Gesetze bis zur Grenze des "Haushaltsplans im ganzen" gegen die in Art. 109 Abs. 2 GG auch den Ländern auferlegte Pflicht zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei ihrer Haushaltswirtschaft.

Diese dem Land auferlegte Verpflichtung kann nur die Bremische Bürgerschaft als verfassungsmäßige Inhaberin des Budgetrechts (Art. 131 Abs. 2 BremLV) erfüllen. Sie kann ihr nur nachkommen, wenn die Mitwirkung anderer Verfassungsorgane am Budgetprozeß, die keine Verantwortung für die Anpassung des Gesamtbudgets an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts tragen, in einem Maße begrenzt wird, daß die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Budgetpflichten dadurch nicht unmöglich gemacht oder wesentlich beeinträchtigt wird. Der Staatsgerichtshof hat wiederholt den dieses Budgetrecht respektierenden Finanzvorbehalt des Art. 70 Abs. 2 BremLV damit gerechtfertigt, daß dieser darauf abziele, Volksbegehren und Volksentscheide bei finanzwirksamen Gesetzen zu begrenzen und diese weitgehend dem parlamentarischen Gesetzgeber zuzuweisen, da allein dieser alle Einnahmen und notwendigen Ausgaben im Blick habe, diese unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben der Verfassung und des Vorbehalts des Möglichen sowie eines von ihm demokratisch zu verantwortenden Gesamtkonzepts in eine sachgerechte Relation zueinander setzen könne und für einen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben sorgen müsse, und in diesem Zusammenhang u.a. ausgeführt: "Der 'Parlamentsvorbehalt' wird im Hinblick auf den Haushaltsplan deshalb gemacht, weil verhindert werden soll, daß Haushaltsschiefen dadurch entstehen, daß entweder Prioritäten neu festgelegt werden müssen oder entsprechende Korrekturen bei der Durchführung staatlicher Aufgaben erforderlich sind, ohne daß diese Konsequenzen für jedermann bei der Abstimmung erkennbar würden, zumal plebiszitäre Gesetzentwürfe bei finanzwirksamen Gesetzen nicht der Deckungspflicht des Art. 102 BremLV unterliegen." (StGH, Urteil vom 17.6.1997 - St 7/97 -, S. 32; vgl. auch StGH, Urteil vom 11.5.1998 - St 3/97 -, S. 16 f.).

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zielen die Initiatoren offenbar darauf, die gegenwärtigen Begrenzungen der Volksgesetzgebung durch Art. 70 Abs. 2 LV durch eine Verfassungsänderung zu überwinden. Es ist wahrscheinlich - jedenfalls nicht auszuschließen -, daß die Mitwirkung des Volksgesetzgebers an der Budgetgesetzgebung zur Verabschiedung von Gesetzen führen kann, die auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluß nehmen, damit das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören und zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen können. Daraus folgt, daß der Entwurf wegen Verstoßes gegen Art. 109 Abs. 2 GG unzulässig ist. Ob er auch gegen Art. 109 Abs. 3 GG i.V.m. dem Haushaltsgrundsatzgesetz verstößt, kann daher offenbleiben.

dd) Schließlich ist der Entwurf auch insoweit mit Art. 28 Abs. 1 GG unvereinbar, als er die Volksgesetzgebung für einfache Gesetze regelt. Der Entwurf enthält drei Elemente, die das Maß der notwendigen Beteiligung am Volksgesetzgebungsverfahren absenken: Er halbiert das Unterstützungsquorum für das Volksbegehren von derzeit 10 Prozent auf 5 Prozent. Er bezieht das Unterstützungsquorum auf die bei der letzten Wahl zur Bürgerschaft abgegebenen gültigen Stimmen mit der Folge, daß unter Zugrundelegung des Ergebnisses der letzten Wahl zur Bürgerschaft auf Landesebene nur 2,98 Prozent und auf der Ebene der Stadtgemeinde Bremen nur 3,07 Prozent der stimmberechtigten Bürger ein Volksbegehren initiieren könnten. Schließlich verzichtet er auf ein Teilnahme- und Zustimmungsquorum beim Volksentscheid. Ob jedes dieser Elemente für sich genommen bereits zu einem Verfassungsverstoß führte, bedarf keiner Entscheidung. Jedenfalls ist die Kumulierung dieser Elemente mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar. Auf diese Weise ermöglicht es der Gesetzentwurf, daß - gemessen an der Zahl der Stimmberechtigten - eine verschwindend geringe Zahl von interessierten aktiven Bürgern für die Gesamtheit verbindliches Recht setzt.

Der Staatsgerichtshof verkennt nicht, daß infolge der in Artikel 69b Abs. 2 des Entwurfs vorgesehenen Möglichkeit der Bürgerschaft, eine eigene Vorlage zum Volksentscheid zu unterbreiten, ein Mobilisierungsdruck auf die parlamentarische Mehrheit dahingehend erzeugt werden kann, daß sie ihre Vorstellungen gegen die Herausforderung durch eine im Volksbegehren qualifizierte Minderheit verteidigt, so daß die Wahrscheinlichkeit einer hohen Abstimmungsbeteiligung steigt (vgl. zu diesem Argument Heussner, a.a.O., S. 370 f., Degenhart, a.a.O., S. 96, und Jürgens, a.a.O., S. 259).

Ungeachtet dieser Erwägungen erfüllt der Entwurf nicht die von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG gestellten Anforderungen. Obwohl - wie oben ausgeführt - die Verfahren der Volksgesetzgebung zunächst Instrumente interessierter Minderheiten sind, müssen diese doch ihre Fähigkeit erweisen, ihrem Anliegen eine die Bindungswirkung von Gesetzen rechtfertigende Verallgemeinerung zu sichern. Sie müssen daher in der Lage sein, Mobilisierungsdruck zu erzeugen, der stark genug ist, die im Parlament vertretene Mehrheit oder doch erhebliche Teile von ihr inhaltlich herauszufordern. Während zu hohe Zulassungsvoraussetzungen für Volksbegehren und Volksentscheide eine entmutigende Wirkung auf aktive Minderheiten haben und damit deren Integration in das politische System erschweren können, können auch zu niedrige Zugangsbedingungen diesen Effekt haben, indem sie das Volksgesetzgebungsverfahren in eine Art verfassungsrechtliches Sondergut mehr oder minder randständiger Minderheiten verwandeln. Damit werden diese Minderheiten nicht nur in ihrer Minderheitensituation isoliert, sondern auch die verfassungsrechtliche

Einrichtung der Volksgesetzgebung kann auch durch Unterforderung der Bürger Schaden nehmen. Der Schaden kann nicht zuletzt dadurch bewirkt werden, daß zu kleine Minderheiten durch wiederholte oder wechselnde Begehren die Gemeinschaft der Stimmbürger zu wiederholter (Gegen-)Mobilisierung nötigen können. Sich ausbreitende Ablehnung und wachsende Diskreditierung der plebiszitären Gesetzesregelung bei den Stimmbürgern können die Folge sein. Auch das Parlament wird dem Fortbestand mit geringer Zustimmung beschlossener plebiszitärer Gesetze auf die Dauer kein Gewicht beimessen. Im politischen Bewußtsein und für das Handeln des parlamentarischen Gesetzgebers könnte die Gleichgewichtigkeit des plebiszitären Gesetzes mit dem Parlamentsgesetz schwinden. Das alles könnte das Institut der Volksgesetzgebung als einer ernsthaften Ergänzung zur parlamentarischen Repräsentation gefährden. Der Entwurf ist damit auch im Hinblick auf die einfache Gesetzgebung untauglich, das Zustandekommen plebiszitärer Gesetze demokratisch auszugestalten.

III.

Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist nicht einzuholen. Die Voraussetzungen des Art. 100 Abs. 1 GG sind nicht gegeben. Eine vorbeugende Normenkontrolle (vgl. Schmidt, in: NVwZ 1982, S. 181 f.) findet nicht statt. Angesichts des eindeutigen Wortlauts des Art. 100 Abs. 1 GG können Vorlagegegenstand nur zustandegewordene Gesetze sein.

C.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Pottschmidt

Bewersdorf

Preuß

Wesser

Klein

Rinken

Ernst