

An das  
Sekretariat des Hauptausschusses  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtages 1

40221 Düsseldorf

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 17. WAHLPERIODE  <b>STELLUNGNAHME</b> <b>17/2120</b>  A05, A14
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------

7. Dezember 2019

**Vorab per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)**

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktion der AfD: Gesetz zur  
Stärkung der direkten Demokratie (Drucks. 17/6586)**

**Anhörung des Hauptausschusses am 12. Dezember 2019**

Ich beschränke mich im folgenden auf eine verfassungsrechtliche Bewertung (Art. 1 des Gesetzentwurfes).

## I. Direkte Demokratie und Verfassungsrecht

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG). Gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG – der wegen der sogenannten Homogenitätsklausel aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG insofern auch für das Bundesland Nordrhein-Westfalen gilt – wird sie „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen<sup>1</sup>“ ausgeübt. Was bedeuten die Worte „und Abstimmungen“? Die früher herrschende Meinung im bundesdeutschen Staatsrecht wollte sie – jedenfalls, was die Bundesebene angeht – lediglich auf die im Grundgesetz positiv geregelten Fälle der Volksabstimmung<sup>2</sup> beschränken, nämlich die der Neugliederung des Bundesgebiets im allgemeinen (Art. 29 Abs. 2 Satz 1 GG) und der (heute erledigten) Zusammenlegung der Bundesländer Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern im besonderen (Art. 118 Satz 2 GG) beschränken.<sup>3</sup> Heute wird auch auf Bundesebene die Ansicht<sup>4</sup>, daß das Grundgesetz *ansonsten* eine indirekte, rein parlamentarische Demokratie vorsehe und die Eröffnung direktdemokratischer Verfahren per se verfassungswidrig sei, kaum noch vertreten.

Um so weniger könnte dies auf der nordrhein-westfälischen Landesebene gelten. Denn hier präzisieren bereits Art. 2 Landesverfassung (LVerf):

„Das Volk bekundet seinen Willen durch Wahl, Volksbegehren und Volksentscheid.“

Und Art. 3 Abs. 1 stellt klar:

„Die Gesetzgebung steht dem Volk und der Volksvertretung zu.“

Damit sind Volksbegehren, Volksentscheid und Volksgesetzgebung im Bundesland Nordrhein-Westfalen grundsätzlich verfassungsrechtlich vorgesehen. Zu diesem Umstand steht die tatsächliche Staatspraxis in Nordrhein-Westfalen in einem merklichen Spannungsverhältnis.

---

<sup>1</sup> Hervorhebung nur hier.

<sup>2</sup> Die genaue Abgrenzung der häufig auch synonym gebrauchten Begriffe „Volksabstimmung“ und „Volksentscheid“ ist schwierig und variiert übrigens regional. Hier wird der Begriff „Volksabstimmung“ als Oberbegriff für eine politische Abstimmung der Bürgerschaft über eine *Sachfrage* verstanden (wohingegen bei Wahlen über Personen bzw., bei starrem Listensystem, über politische Parteien abgestimmt wird), wohingegen „Volksentscheid“ in diesem Rahmen die bindende Entscheidung des Volkes über eine ihm konkret vorgelegte Alternative bezeichnen soll.

<sup>3</sup> In diese Richtung in der Tat noch die Fn. 5 zu Art. 20 GG in der roten Beck'schen Textausgabe Grundgesetz, 67. Aufl. 2019, S. 17.

<sup>4</sup> Es ist übrigens auch interessant, daß die früher herrschende Meinung „das Grundgesetz sieht eine ausschließlich parlamentarische, indirekte Demokratie vor, direkte Demokratie wäre verfassungswidrig!“ den eigentlichen wichtigsten im Grundgesetz vorkommenden Unterfall der „direkten Demokratie“ immer vollkommen außen vor gelassen haben, nämlich die in der Präambel wie perspektivisch in Art. 146 GG vorausgesetzte Verfassung(s)gebung durch das Volk. Zum Ganzen *Dietrich Murswiek*, Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1978); *Vosgerau*, Staatliche Gemeinschaft und Staatengemeinschaft (2016).

## **II. Die Vorschläge zur Änderung der Landesverfassung im einzelnen**

### **1. Art. 35 Abs. 1a LVerf, Auflösung des Landtages durch Volksentscheid**

Dies kann vor dem Hintergrund befürwortet werden, daß in NRW – was alles andere als selbstverständlich ist – der Landtag ein Selbstaufhebungsrecht hat, und ferner diese Selbstaufhebung bereits mit einfacher Mehrheit beschließen kann.

In der Praxis wird es allerdings kaum je zu einer Auflösung des Landtages durch Volksentscheid kommen, denn diese würde – richtigerweise – jedenfalls die Zustimmung „der Mehrheit der Stimmberechtigten“ voraussetzen. Wenn es richtig ist, daß es in NRW ca. 13,1 Millionen Wahlberechtigte gibt<sup>5</sup>, so müßten also gut 6,5 Millionen Bürger dem entsprechenden Volksbegehren zustimmen, obwohl gleichzeitig niemand gezwungen ist, überhaupt an einem solchen Volksbegehren teilzunehmen (auch wenn es parallel zu einer landesweiten allgemeinen Wahl abgehalten wird).

### **2. Art. 67 Abs. 2 n.F. LVerf, Halbierung des Quorums bei Volksinitiativen**

Der Vorschlag, das Mindestquorum bei Volksinitiativen von 0,5% auf 0,25% der Stimmberechtigten im Lande herabzusetzen, läuft in der Sache darauf hinaus, daß bei 13,1 Millionen Wahlberechtigten also nicht mehr 65.000, sondern nur noch 32.750 Wahlberechtigte die Volksinitiative unterschreiben müßten.

Gegen diese Absenkung habe ich keine grundlegenden Bedenken, da der Erfolg einer Volksinitiative ja zunächst nur bedeutet, daß der Landtag sich mit dem Thema befassen muß, in der Sache ist dadurch noch nichts entschieden. Über 30.000 Unterschriften von nachweislich Wahlberechtigten zusammenzubringen, wird in der Praxis schwer genug bleiben und nicht allzu oft vorkommen.

### **3. Art. 68 Abs. 1 Satz 4 n.F. LVerf, Öffnung des Volksbegehrens auch für Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen**

Die hier vorgeschlagene Verfassungsreform muß als einigermaßen revolutionär gelten. Denn auch in Bundesländern, in denen direkt-demokratische Elemente, anders als faktisch in Nordrhein-Westfalen, schon länger etabliert und eingeführt sind, sind Finanzfragen normalerweise ausgeklammert. So konstatiert Art. 73 BayVerf:

„Über den Staatshaushalt findet kein Volksentscheid statt“,

---

<sup>5</sup> Pressemitteilung 02/17 des Bundeswahlleiters vom 7. Februar 2017 in Zusammenhang mit der Bundestagswahl vom 24. September 2017, [https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/02\\_17\\_wahlberechtigte\\_laender.html](https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/02_17_wahlberechtigte_laender.html).

Art. 60 Abs. 6 BWVerf regelt:

„Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet keine Volksabstimmung statt“,

und Art. 124 Abs. 1 Satz 2 HessVerf normiert:

„Der Haushaltplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein“.

Parallele oder gleichlautende Vorschriften finden sich weiterhin etwa in

- Art. 62 Abs. 5 BerlVerf,
- Art. 76 Abs. 2 BbgVerf,
- Art. 70 Abs. 2 BremVerf,
- Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HmbVerf;
- Art. 60 Abs. 2 Satz 1 VerfM-V,
- Art. 48 Abs. 1 Satz 3 NdsVerf,
- Art. 109 Abs. 3 Satz 3 VerfRhPf,
- Art. 99 Abs. 1 Satz 3 SaarlVerf,
- Art. 73 Abs. 1 SächsVerf,
- Art. 81 Abs. 1 Satz 3 VerflSA,
- Art. 48 Abs. 2 SHVerf,
- Art. 82 Abs. 2 ThürVerf.

In keinem Bundesland sind derzeit Volksabstimmungen über den Staatshaushalt, Finanz- oder Besoldungsfragen zulässig. Hierin bildet sich der Umstand ab, daß das *Budgetrecht* das historisch und systematisch erste und wichtigste Vorrecht der Parlamente war und ist. Auch reagiert diese überall bestehende Einschränkung auf die bekannte Schwäche aller Volksgesetzgebung: nämlich daß man bei ihr letztlich nicht weiß, wen man für die Ergebnisse verantwortlich machen und in der Folge dann möglichst abwählen soll.

Es wird daher vorgeschlagen, auf diese Änderung der Landesverfassung, die ein völliges Alleinstellungsmerkmal Nordrhein-Westfalens bilden würde und mit der es bislang in keinem Bundesland irgendeine Erfahrungen gibt, bis auf weiteres zu verzichten. Die Befürworter dieser Änderung sollten in Erwägung ziehen, zunächst einmal mit herkömmlicher Volksgesetzgebung, wie sie auch bereits in anderen Bundesländern gelegentlich praktiziert wird, einige Erfahrungen zu sammeln, um dann – vielleicht zehn Jahre später – noch einmal in Erwägung zu ziehen, ob eine Ausweitung der Volksgesetzgebung auch auf Finanz- und

Haushaltsthemen in Betracht kommen könnte. Wer hingegen politisch auf die sofortige Öffnung der Volksgesetzgebung auch für Finanz- und Haushaltsfragen besteht, müßte sich fragen lassen, ob ausgerechnet das Bundesland NRW – in dem, wie der Gesetzesentwurf ja moniert, eigentlich keinerlei praktische Erfahrungen mit Volksgesetzgebung bestehen – wirklich insofern das geeignete Experimentierfeld abgibt, und ob hier nicht eher Bundesländer vorangehen sollten, die bereits jahrzehntelange Erfahrung und eine gewisse Routine auf dem Gebiet auch der direkten Demokratie haben, wie v.a. Bayern. Wenn andererseits auch und gerade solche Bundesländer derzeit keine Anstalten zu einer entsprechenden Ausweitung der Volksgesetzgebung machen, so mögen sie Gründe dafür haben.

Hier wird jedenfalls nach alledem angeraten, die Landesverfassung evolutionär, nicht aber revolutionär fortzuentwickeln.

#### **4. Art. 68 Abs. 1 Satz 7 n.F. LVerf, 3% statt 8% Volksbegehrensquorum, bzw. 5% bei Auflösung des Landtages (Abs. 1a neu)**

Bislang ist ein Volksbegehren nur wirksam, wenn es von 8% der Wahlberechtigten im Lande gestellt wird, also von ca. eine Millionen Personen. Nach dem verfassungsändernden Gesetzgebungsvorschlag sollen nur noch 3% erforderlich sein, also ca. 393.000 Personen.

Hier gilt wie oben: da das Volksbegehren zunächst nur dazu führt, daß der Landtag sich überhaupt mit der Sache befaßt, und noch keineswegs den mit dem Volksbegehren verfolgten Gesetzgebungsvorschlag durchsetzt, bestehen m.E. gegen die Absenkung des Quorums keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Fast 400.000 Unterschriften zusammenzubringen, bleibt schwer genug und wird in der Praxis ohnehin nur selten vorkommen. Sind hingegen, wie bisher, eine Millionen Unterschriften erforderlich, so wird ein rechtswirksames Volksbegehren wohl nie zustande kommen. Es wäre aber landesverfassungsrechtlich wünschenswert, daß gelegentlich einmal ein rechtswirksames Volksbegehren zustande kommt, denn Art. 3 Abs. 1 der Landesverfassung nennt ja das Volk als Gesetzgebungsorgan sogar vor (!) dem Landtag.

Bei Volksbegehren, die auf Auflösung des Landtages gerichtet sind, sollen hingegen zur Rechtswirksamkeit 5% des Elektors, als ca. 655.000 Wähler erforderlich sein. Daß hier eine höhere Hürde errichtet wird als bei herkömmlichen Volksbegehren, ist wegen des „revolutionären“ oder jedenfalls disruptiven Charakters der „erzwungenen“ Landtagsauflösung geboten.

## **5. Art. 68 Abs. 3 n.F. LVerf – kein Beteiligungsquorum, wenn Volksentscheid mit einer landesweiten Wahl zusammenfällt?**

Nach der bisherigen Rechtslage ist ein Volksentscheid nur wirksam, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auch 15% des Elektorats ausmacht (also knapp 2 Millionen Wahlberechtigte).

Nach dem Änderungsvorschlag – wenn wir ihn richtig verstehen – soll dieses Quorum künftig nur noch bei Volksentscheiden gelten, die zu einem gesonderten Termin stattfinden, der nicht mit einer landesweiten Wahl zusammenfällt, wobei ja aber letzteres – was durchaus sinnvoll ist – künftig der allgemeine Regelfall sein soll.

Ein Mehrheitsentscheid ohne jedes Beteiligungsquorum ist verfassungsrechtlich bedenklich. Demokratie ist letztlich „Mehrheitsherrschaft“ und darf daher nicht zur Entscheidung durch engagierte, aber letztlich kleine Minderheiten werden, die dadurch gerechtfertigt werden soll, daß die „schweigende Mehrheit“ sie hätte verhindern können, wäre sie nur engagiert und interessiert genug gewesen. Ein Verzicht auf ein Beteiligungsquorum, sofern der Volksentscheid mit einer landesweiten Wahl zusammenfällt, wäre nur dann denkbar, wenn es eine Wahlpflicht gebe, in deren Rahmen die Bürger, etwa durch die Androhung von Bußgeldern, nicht nur zum Erscheinen im Wahllokal gezwungen würden, sondern auch überdies dazu, sich bei diesem Anlaß auch irgendwie am Volksentscheid zu beteiligen. Eine Wahlpflicht gilt in Deutschland jedoch ganz überwiegend und zutreffend als verfassungswidrig. Solange die Bürger aber gewissermaßen eben das verfassungsmäßige Recht haben, in beliebigen politischen Fragen das Denken den Pferden zu überlassen, wenn ihnen dies richtig erscheint, so darf der Verfassungsstaat auch nicht zu ihnen sagen: in diesem Falle bestimmen dann eben kleine, aktivistische Gruppen, die insofern gewissermaßen mit dem Recht ausgestattet werden, die große Mehrheit für ihre Passivität zu bestrafen. Demokratie bedeutet – auch wenn dies engagierten Aktivisten nicht paßt – eben auch immer „Herrschaft der schweigenden (und häufig auch desinteressierten, unpolitischen) Mehrheit“, nie aber „Herrschaft der engagierten Aktivisten“.

Verzichtbar erscheint das Quorum aber in der Tat in demjenigen Fall, wo der Landtag (→ **Art. 68 Abs. 2a n.F. LVerf**) den Stimmberechtigten einen alternativen Gesetzentwurf vorgelegt hat. Da dieser also offenbar bereits die Billigung der Landtagsmehrheit gefunden hat, wäre hier auch bei geringer Abstimmungsbeteiligung in dem Fall, wo das Volk den Vorschlag des Landtags billigt, nicht davon auszugehen, daß eine aktivistische Minderheit die Mehrheit überfahren hat. Wo aber durch Volksentscheid etwas durchgesetzt wird, was der Landtag *nicht* will, kann auf ein Quorum nicht verzichtet werden

Ansonsten muß daher das 15%-Quorum für *alle* Volksentscheide aufrechterhalten werden (außer wiederum für die Billigung von Verfassungsänderungen durch den Landtag, s.u.). Der Bürger hat das Recht, sich für von irgendwelchen Aktivgruppen angestoßene Volksentscheide

nicht zu interessieren. Interessiert er sich nicht für sie – weil die Aktivisten das Interesse der schweigenden Mehrheit offenbar nicht für ihre Anliegen zu gewinnen vermochten – bleibt eben alles so, wie es ist.

## **6. Art. 69 Abs. 2 n.F. LVerf – Änderung der Verfassung**

Die Klarstellung, daß zur Änderung der Verfassung „mindestens“ eine 2/3-Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtages erforderlich sei – die Verfassung kann auch geändert werden, wenn 90% dafür sind – ist nicht erforderlich, aber auch nicht schädlich.

Daß das Wort „mindestens“ in diesem Zusammenhang als selbstverständlich vorausgesetzt und mitgedacht wird, aber nicht im Text steht, hat sich in den letzten Jahrzehnten eingebürgert, vergl. etwa nur Art. 79 Abs. 2 GG.

Tiefgreifender ist dann schon der weitere Vorschlag, Änderungen der Landesverfassung – nach dem Vorbild von Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayVerf – von einem Volksentscheid abhängig zu machen. Im Rahmen dieses „bayerischen Modells“ wird die Verfassungsänderung der Verfassungsneuschaffung angenähert.<sup>6</sup> Dadurch wird die auch im Grundgesetz vorausgesetzte Rolle des Volkes als verfassung(s)gebende Gewalt betont. Verfassungsänderungen werden dadurch schwieriger; gleichzeitig dürfte das Interesse der Bevölkerung an verfassungspolitischen Fragen wohl steigen, wenn das Volk hier insofern zum notwendigen Akteur aufsteigt.

Auf ein Quorum könnte übrigens beim Volksentscheid über die Änderung der Verfassung verzichtet werden, auch in Bayern gibt es keins.<sup>7</sup> Da hier eine Verfassungsänderung, die der Landtag bereits mit 2/3 seiner gesetzlichen Mitglieder beschlossen hat, vom Volk nur bestätigt werden soll, ist wiederum ein besonderer Schutz der „schweigenden Mehrheit“ (die aber eben im Landtag bereits repräsentiert wurde) vor aktivistischen Minderheiten nicht erforderlich.

## **III. Ergebnis**

Es wird empfohlen,

- von der hier vorgeschlagenen Ausweitung von Volksbegehren und Volksentscheid unter Aufhebung von Art. 68 Abs. 1 Satz 4 LVerf auch auf Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen abzusehen und

---

<sup>6</sup> Vergl. *Markus Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern (2009), Art. 75 Rn. 1.

<sup>7</sup> Vergl. *Thomas Holzner*, Verfassung des Freistaates Bayern (2014), Art. 75 Rn. 22.

- unabhängig von der Frage, ob eine Volksabstimmung gleichzeitig mit einer landesweiten Wahl stattfindet, wie es der Regelfall sein soll, oder zu einem anderen, gesonderten Termin, an dem Quorum festzuhalten, daß eine Volksabstimmung nur dann entscheidend sein kann, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen zugleich 15% der Stimmberechtigten ausmacht, es sei denn,
  - es wird in dieser Volksabstimmung nur der alternative Gesetzentwurf des Landtages entgegen dem Gesetzentwurf eines vorherigen Volksbegehrens bestätigt, der also bereits im Landtag die einfache Mehrheit gefunden hatte, oder
  - es wird qua Volksentscheid eine Verfassungsänderung gebilligt, die zuvor schon von 2/3 der gesetzlichen Mitglieder des Landtages beschlossen worden war.

Abgesehen hiervon, erscheint der Gesetzentwurf in verfassungsrechtlicher Hinsicht vernünftig, durchdacht und maßvoll und ist insofern geeignet, den bislang offenbar einigermaßen vernachlässigten Verfassungsauftrag aus Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 der Landesverfassung besser umzusetzen. Ich empfehle dem Landtag von Nordrhein-Westfalen daher, den Gesetzentwurf der AfD-Fraktion nach Berücksichtigung der hier angemahnten Abänderungen anzunehmen.

Berlin, 7. Dezember 2019

*Ulrich Vosgerau*