

An den Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/4664

A05

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Postanschrift:
Adenauerallee 24-42
53113 Bonn
Tel.: 0228/73-9176 (dienstl.)
Email: gaerditz@jura.uni-bonn.de

Bonn, den 16. März 2017

Stellungnahme zum
Gesetzentwurf der Fraktion der Piraten zur Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei
Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid – Zweites Gesetz zur Erleichterung von
Volksbegehren

Zum Gesetzentwurf der Fraktion der Piraten zur Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (im Folgenden: VIVBVEG) – Zweites Gesetz zur Erleichterung von Volksbegehren (LT-Drs. 16/14006) nehme ich wie folgt Stellung:

I. Regelungskonzept

Stimmberechtigte, die ein Volksbegehren einleiten wollen und hierzu das Einleitungsquorum nach Art. 68 Abs. 1 Satz 7 LVerf erfüllen müssen, haben sich nach § 6 Abs. 1 VIVBVEG in Listen einzutragen, die von den Gemeinden auszulegen sind, wenn die Listen zugelassen wurden (§ 7 VIVBVEG). Alternativ kommt auch eine freie Unterschriftensammlung durch die Antragstellerinnen und Antragsteller in Betracht (§ 6 Abs. 2 VIVBVEG).

Die Auslegung der Listen durch die Kommunalbehörden erfolgt bislang während der fünften und zweiundzwanzigsten Woche nach der Veröffentlichung für die Eintragung (§ 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VIVBVEG). Demgegenüber steht bei einer freien Unterschriftensammlung ein Zeitraum von insgesamt zwölf Monaten zur Verfügung (§ 18a Abs. 1 Satz 1 VIVBVEG).

Der vorliegend zu beurteilende Gesetzentwurf will nun § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VIVBVEG dahingehend ändern, dass die Listen „bis zum Abschluss des Volksbegehrens auszulegen“ sind. Hauptargument der Fraktion der Piraten für die Anpassung ist, dass sich die meisten Menschen eher gegen Ende des Volksbegehrens eintragen würden, weshalb amtliche Listen aufgrund der strikten Frist demobilisierend wirkten.

II. Bewertung

1. Verfassungskonformität der geltenden Regelung

Zunächst einmal sind die differenzierten Auslegungs- bzw. Sammlungsfristen für amtliche Listen einerseits und für eine freie Unterschriftensammlung andererseits mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 4 Abs. 1 LVerf i. V. mit Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar. Denn es geht um

zwei grundsätzlich sehr unterschiedliche Lebenssachverhalte. Im Fall der amtlichen Listenauslegung wird der gesamte – und angesichts des zu erreichenden Quorums nach Art. 68 Abs. 1 Satz 7 LVerf in einem Land mit etwa 13,2 Millionen Wahlberechtigten¹ insgesamt ganz beträchtliche – Verwaltungsaufwand auf die Kommunen abgewälzt. Kommunale Infrastruktur wird in Anspruch genommen, wo eine freie Unterschriftensammlung eine große Zahl an Unterstützerinnen und Unterstützern mobilisieren müsste. Dies rechtfertigt es, den Aufwand für die Kommunen zu begrenzen und dem bürgerschaftlichen Engagement durch eine praktikable wie großzügigere Zeitbestimmung Rechnung zu tragen.

2. Rechtspolitische Bewertung des Änderungsvorschlags

Diese Sachgründe sprechen auch tendenziell gegen den Gesetzentwurf. Dieser würde zu einer erheblichen Mehrbelastung der Kommunen mit Verwaltungsaufwand führen. Nicht zuletzt die Zugänglichmachung der Listen an Sonntagen (vgl. § 12 Abs. 3 VIVBVEG) führt zu Kosten und Belastungen der kommunalen Verwaltungsbeschäftigten. Dieser Verwaltungsaufwand ist auch nicht sachgerecht. *Erstens* gehört es zu den Struktureigenschaften direktdemokratischer Verfahren, dass diese aus der Gemeinschaft der Stimmberechtigten heraus getragen werden, also bis zur Abstimmung gerade keine amtlich geführten Verfahren sind. *Zweitens* findet die praktisch wirksame Mobilisierung ohnehin über eine freie Unterschriftensammlung statt, weil hier Menschen in ihrer Lebenswirklichkeit (auf dem Marktplatz, beim Einkaufen oder bei den Geschäften des täglichen Lebens in der Stadt) abgeholt werden können, wohingegen der (bildlich gesprochen) Gang in das Rathaus doch eine sehr hohe Eigenmotivation voraussetzt, die nur ein kleiner Teil der Stimmberechtigten haben wird. Diese Gruppe wird sich aber auch bereitfinden, die Auslegungszeit des derzeitigen § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VIVBVEG zu nutzen.

Im Übrigen ist auch auf folgende Defizite des Gesetzentwurfs hinzuweisen:

- Wenn eine Angleichung der Fristen erfolgen soll, leuchtet es nicht ein, warum sich auch nach dem Entwurf im Ergebnis die Fristen des § 12 Abs. 2 und des § 18a Abs. 1 VIVBVEG unterscheiden.
- Das Inkrafttreten mit dem Tag der Verkündung (Art. 2) ist mit dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) unvereinbar. Die Regelung würde nämlich dazu führen, dass die Listenauslegung auch für ein aktuell laufendes Volksbegehren gelten würde. Die Veränderung des formalen Rahmens des demokratischen Prozesses für laufende Vorgänge – und damit eine nachträgliche Erweiterung der demokratischen Entscheidungsmacht – widerspricht aber der Zeitgebundenheit demokratischer Herrschaft², die auch für direktdemokratische Elemente gilt. Wenn der Landtag eine entsprechende Regelung befürworten wollte, müsste dementsprechend klargestellt werden, dass für Volksbegehren, die bereits nach § 1 VIVBVEG beantragt wurden, weiterhin das alte Recht gilt.

(Prof. Dr. Klaus F. Gärditz)

¹ https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/OeA/Wahlinformationen/wahlrecht.jsp

² Allgemein BVerfGE 79, 311 (343); 119, 247 (261); 121, 205 (220); BVerfG, Beschl. v. 15. 12. 2015 - 2 BvL 1/12; Rn. 53; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. (2004), § 24 Rn. 50; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. I, 3. Aufl. (2015), Art. 20 (Demokratie) Rn. 73; *Michael Drooge*, Herrschaft auf Zeit – Wahltage und Übergangszeiten in der repräsentativen Demokratie, DÖV 2009, S. 649 ff.