



Hauptausschuss

9. Sitzung (öffentlich)

8. März 2001

Düsseldorf - Haus des Landtags

10.00 bis 12.40 Uhr

Vorsitz: Edgar Moron (SPD)

Stenografen: Petra Dischinger, Wolfgang Theberath,
Otto Schrader (Federführung)

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 13/462

In Verbindung damit:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 13/457

Und:

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid

Gesetzentwurf

der Fraktion der CDU

Drucksache 13/187

Der Ausschuss führt zu den oben genannten Gesetzentwürfen eine öffentliche Anhörung durch.

Angehört wurden:

Sachverständige	Zuschrift	Seite
Prof. Dr. Joachim Wieland, Universität Bielefeld	13/392	2
Prof. Dr. Wolfgang Löwer, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn	13/421	4
Prof. Dr. Christoph Degenhart, Universität Leipzig	13/387	6
Prof. Dr. Helmut Siekmann, Ruhr-Universität Bochum	13/403	7
Prof. Dr. Christoph Gusy, Universität Bielefeld	13/380	9
Dr. Gertrud Witte, Städtetag Nordrhein-Westfalen	13/393	12
Peter Neumann, Mehr Demokratie e. V. - Landesverband NRW	13/386, 13/420	14

Weitere Zuschrift: 13/389 - Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

* * *

Vorsitzender Edgar Moron: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich darf Sie sehr herzlich zur heutigen öffentlichen Anhörung von Sachverständigen vor dem Hauptausschuss begrüßen.

Es geht um folgende Gesetzentwürfe:

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 13/462

In Verbindung damit:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 13/457

Und:

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU
Drucksache 13/187

Ich begrüße sehr herzlich die ordentlichen Mitglieder des Hauptausschusses, von denen erfreulich viele hier sind, und selbstverständlich auch diejenigen, die als Angehörige eines der mitberatenden Fachausschüsse zugelassen worden sind, beispielsweise des Innenausschusses, des Ausschusses für Verwaltungsstrukturreform, des Rechtsausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik. Ich begrüße auch die Vertreter der Landesregierung sehr herzlich. Ich darf vor allen Dingen auch Sie, meine Damen und Herren Sachverständigen, sehr herzlich begrüßen und Ihnen danken, dass Sie unserer Einladung gefolgt sind und dass Sie uns auch bereits schriftliche Stellungnahmen zugeleitet haben.

Wir haben zwei Gesetzentwürfe zur Änderung der Landesverfassung vorliegen. Wir werden diese beiden Gesetzentwürfe sehr ausführlich beraten müssen, denn wir brauchen für eine solche Verfassungsänderung ja eine Zweidrittelmehrheit. Also brauchen wir einen breiten Konsens im Landtag. Es geht um Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Die Letzteren gibt es in der Landesverfassung, aber sie sind mit Quoren versehen, die dazu geführt haben, dass es seit Bestehen des Landes Nordrhein-Westfalen eigentlich gar kein richtiges Volksbegehren gegeben hat, nur eines, das nahe am Erfolg war, aber damit schon

zum Erfolg geführt hatte, jedenfalls im Sinne derjenigen, die diese Initiative in Gang gesetzt hatten. Es ging damals um die so genannten Koop-Schulen.

Ich habe mit großer Aufmerksamkeit die Stellungnahmen der Sachverständigen gelesen. Ich habe erfreulich große Übereinstimmung gefunden. Es gibt natürlich zwei Gesetzentwürfe mit unterschiedlichen Inhalten im Detail, aber im Grundsatz ist in allen enthalten, mehr Demokratie zu wagen, mehr plebiszitäre Elemente zu verwirklichen und dieselben in der Landesverfassung auszubauen. Keiner der Sachverständigen hat sich dagegen ausgesprochen und dies als demokratiegefährdend betrachtet. Das ist als Einstieg in unsere Diskussion schon ein sehr erfreuliches Ergebnis.

Wenn Sie einverstanden sind, würde ich jetzt gerne mit dem Statement von Herrn Prof. Wieland von der Universität Bielefeld beginnen. - Bitte schön.

Prof. Dr. Joachim Wieland (Universität Bielefeld): Im Grundsatz scheint Einigkeit zu bestehen, dass man plebiszitäre Elemente in der Verfassungsordnung des Landes ein Stück weit verstärken kann, dass man Hürden etwas verringern kann. Ich glaube, Nordrhein-Westfalen hat letztlich insoweit die gleiche Tradition, die man in ganz Deutschland feststellen kann. Es hat sich nach den Erfahrungen in der Weimarer Republik und nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland sehr stark zunächst die Auffassung herausgebildet: Plebiszitäre Elemente bergen Gefahren in sich, können zu Missbrauch führen. Man hat gute Gründe, das eigentlich schon für die Weimarer Zeit zu bezweifeln. Nach meiner Auffassung ist nicht nachweisbar, dass in Weimar gerade plebiszitäre Mitwirkungsmöglichkeiten dazu geführt hätten, dass die Weimarer Republik zugrunde gegangen ist.

Jetzt jedenfalls, nachdem wir über 50 Jahre in einer gefestigten parlamentarischen Demokratie leben, scheint mir dieses Argument nicht sehr überzeugend zu sein. Ich glaube, es ist auch in der Landesverfassung durchaus angelegt, wenn darauf abgestellt wird, dass dem Volk Mitwirkungsmöglichkeiten direkt eingeräumt werden, solche Elemente ein Stück weit zu verstärken.

Ich will allerdings nicht verschweigen, dass alles seinen Preis hat. Die verfassungsmäßige Ordnung in Nordrhein-Westfalen ist wie in den anderen Ländern als parlamentarische Demokratie konstituiert. Wenn man jetzt mehr Volksbeteiligung wünscht, hat dies den Preis, dass die Befugnisse der gewählten Vertreter des Volkes, das heißt von Ihnen als Abgeordneten, ein Stück weit eingeschränkt werden, und man muss darauf achten, dass letztlich die Verantwortungszusammenhänge klar bleiben.

Ich verstehe die Landesverfassung so - ich halte das auch für richtig -, dass sie sich grundsätzlich für eine repräsentative Demokratie entschieden hat und dass plebiszitäre Elemente praktisch nur ergänzend zu dieser Grundentscheidung hinzutreten können. Da scheint mir das Grundproblem letztlich darin zu liegen, das richtige Maß zu finden.

Wenn man die Hürden zu hoch ansetzt, führt dies dazu, dass das Instrument in einem großen Flächenland mit einer relativ hohen Einwohnerzahl kaum genutzt werden kann. Wenn man die Hürden zu niedrig hängt, birgt dies die Gefahr in sich, dass zu kleine Gruppen die Möglichkeit bekommen, Druck auszuüben, dass Minderheiten, die es in aller Regel nicht geschafft

haben, zumindest eine im Landtag vertretene Partei für ihr Anliegen zu gewinnen, Möglichkeiten bekommen, auf einmal im politischen Prozess zu großes Gewicht zu erhalten.

Hier kann es nach meiner Auffassung nur darum gehen, das richtige Maß zu finden, also ein Stück weit die unmittelbare Mitwirkung des Volkes zu erleichtern, zum anderen aber sie nicht so weit zu erleichtern, dass das parlamentarische System geschwächt wird. Da halte ich die vorgeschlagenen Regelungen insgesamt für sachgerechte Lösungen. Über Einzelfragen können wir später reden; ich bin auch gern bereit, dann zu den einzelnen Punkten noch mal Stellung zu nehmen.

Ich würde gerne noch hervorheben, dass auch für eine Beteiligung des Volkes direkt an der Gesetzgebung das rechtsstaatliche Prinzip gilt, das heißt, Gesetze müssen den Vorgaben der Verfassung entsprechen. Auch das Volk, wenn es gesetzgebend tätig wird, ist an die Verfassung gebunden. Das muss überprüft werden, und zwar muss es meines Erachtens überprüft werden, bevor das Volk entscheidet. Man kann nicht zunächst das Volk entscheiden lassen und hinterher sagen: Wenn wir uns das jetzt genau angucken, kommen wir zu dem Ergebnis, dass es vielleicht verfassungswidrig ist. Es gebietet einfach der Respekt vor dem Souverän, dass man zunächst die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit oder Unzulässigkeit stellt.

Der zweite Punkt, der aus meiner Sicht in diesem Umfeld Bedeutung hat, ist der bekannte Finanzvorbehalt, der immer wieder diskutiert wird. Kann man eigentlich richtigerweise sagen, dass Fragen des Haushalts und der Finanzen in diese direkte Volksbeteiligung nicht hineingehören? Es entspricht deutscher Verfassungstradition, den Vorbehalt zu machen. Ich halte diesen Vorbehalt auch für richtig, weil man sagen muss: Die Entscheidung über die finanziellen Ressourcen, die dem Land insgesamt zur Verfügung stehen, ist eine sehr komplexe Entscheidung. Als Abgeordnete wissen Sie, wenn Sie Haushaltsberatungen machen, dass Sie nur ein begrenztes Volumen an Mitteln haben und das Geld nur einmal ausgeben können. Das sind Abwägungsentscheidungen. Hier ist meines Erachtens die Gefahr zu groß, dass sich Einzelinteressen durchsetzen, ohne den Gesamthaushalt im Auge zu behalten, wenn dem Volk Entscheidungen zu einzelnen Punkten vorgelegt werden, die dann jeweils die anderen Punkte eines Haushalts nicht so berücksichtigen können.

Das heißt nicht, dass jede irgendwie finanzwirksame Entscheidung aus diesem plebiszitären Bereich herausgenommen werden muss. Das Bundesverfassungsgericht hat meines Erachtens in seiner Entscheidung vom letzten Sommer in dem Verfahren in Schleswig-Holstein eine vernünftige Linie vorgezeichnet, bei der man sagt: Ab einer gewissen Bedeutung sind das finanzwirksame Gesetze. Das braucht nicht ausdrücklich in der Verfassung oder im Gesetzestext geregelt zu werden. Ich denke, das wird die Praxis finden. Aber am Grundsatz würde ich in dieser Richtung festhalten.

Also ich würde tatsächlich Volksbeteiligungen auf Fragen beschränken, die letztlich nicht den Landshaushalt merkbar betreffen. Das ist auch mein Grundverständnis: Wir leben in einer parlamentarischen Demokratie, und ein Kernrecht des Parlaments ist die Haushaltsentscheidung. Hier würde ich keinen Raum für eine direkte Volksbeteiligung geben, obwohl dies natürlich eine erhebliche Einschränkung ist. Es sind häufig gerade finanzwirksame Entscheidungen, die eine Rolle spielen.

Man muss sich darüber im Klaren sein: Es ist letztlich ein Nullsummenspiel. Man bekommt nicht etwas dazu, ohne einen Preis zu zahlen. Hier wäre nach meiner Auffassung der Preis zu hoch, wenn man einzelnen, möglicherweise gut organisierten Pressure-Groups erlaubt, bestimmte Punkte zulasten anderer Punkte durchzusetzen und insoweit den Landtag zu binden.

Wenn im Rahmen der Volksgesetzgebung Gesetze verabschiedet werden, sind das meines Erachtens Gesetze wie andere auch. Das heißt, sie können abgeändert werden, auch vom Parlament. Ich meine nicht, dass man irgendwelche Sperrfristen braucht. Das wird sich sicher politisch regeln. Wenn tatsächlich das Volk eine Entscheidung getroffen hat, wird das Parlament sie nicht drei Monate später auf den Kopf stellen. Da sehe ich keinen Regelungsbedarf.

Zu den einzelnen Quoren habe ich mich schriftlich geäußert. Es geht um einen richtigen Mittelweg. Den Ansatz, den ich in den verschiedenen Gesetzentwürfen sehe, unterstütze ich. Ich denke, es geht auch in die richtige Richtung. Es geht immer um eine Abwägung: Wie weit ist man bereit, dem Volk direkt Mitwirkungsrechte zu geben? Was ist man bereit, dafür an Gestaltungsbefugnissen des Parlaments zu opfern? Die Grundentscheidung basiert auf einer parlamentarischen Demokratie. Deshalb kann man vorsichtig herangehen, wie das hier vorgezeichnet ist. Man muss aber im Auge behalten, dass das Parlament letztlich seine gestaltende Rolle behalten sollte.

Prof. Dr. Wolfgang Löwer (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Ich stelle fest, weil das nicht selbstverständlich ist, dass ich mit Herrn Wieland weithin übereinstimme. Ansonsten haben wir ab und zu substantielle Meinungsunterschiede, aber in dieser Frage haben wir sie jedenfalls nicht.

Ich will noch eine grundsätzliche Bemerkung zu den Dingen machen, die hierfür nach meinem Dafürhalten tragende Bedeutung haben. Es gibt einen Unterschied zwischen repräsentativem Entscheiden und plebiszitärem Entscheiden. Das repräsentative Entscheiden ist von der Hoffnung geprägt, dass das ein Vorgang der Selbstvergütung ist. Der Abgeordnete entscheidet in Bindung an die Verfassung, in Bindung an Gesetz und Recht, und er entscheidet mit Blick auf das Ganze. Er soll insofern Vertreter des ganzen Volkes sein und soll bei seinen Entscheidungen letztlich seiner eigenen Verantwortung, die sich im Gewissensbegriff ausdrückt, folgen.

Das plebiszitäre Entscheiden folgt diesen Regeln nicht. Zwar ist es richtig, dass auch das Ergebnis der Gesetzgebung des Volkes der Verfassung entsprechen muss. Aber der Einzelne ist berechtigt, vollständig seiner subjektiven Beliebigkeit bei der Stimmabgabe zu folgen. Dazu ist er jedenfalls berechtigt. Aber die Hoffnung, dass das ein Vorgang der Selbstvergütung ist, ist dabei jedenfalls nicht gerechtfertigt.

Insofern besteht in der Art des Entscheidens ein substantieller Unterschied. An dieser Stelle wird deutlich, was eben Herr Wieland schon betont hat, der inzwischen in dieser Frage vom bremischen Staatsgerichtshof und vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof unterstützt wird, dass plebiszitäre Elemente das repräsentative Entscheidungssystem ergänzen können, aber es nicht substantiell verdrängen dürfen. Das ist auch mit den vorliegenden Gesetzentwürfen nicht intendiert. Insofern bewegt sich das alles im Rahmen dessen, was das Land tun darf.

Weil dieses Entscheidungsverfahren unterschiedlich ist, ist auch zu unterstreichen, was Herr Wieland bezüglich der Verfassungsbindung gesagt hat. Die Schweiz als rousseauistisch geprägte Demokratie zum Beispiel kennt keine Normenkontrolle gegenüber plebiszitär zustande gekommenen Gesetzen. Dort würde man sich nicht trauen, dem Volk entgegenzuhalten: Entscheide, aber deine Entscheidung überprüfen wir beim Schweizer Bundesgericht. Kantonale plebiszitäre Akte können auf die Konkordanz mit dem Bundesrecht überprüft werden - das ist bei einem Bundesstaat unabdingbar -, aber Bundesplebiszite können nicht am Maßstab der Verfassung überprüft werden. Es steht ausdrücklich in der Schweizer Bundesverfassung, dass es die Normenkontrolle gegenüber Schweizer Bundesrecht nicht gibt. Das ist der Preis dafür, dass man dort immer noch ein anderes staatsdirigistisches Verständnis von Demokratie hat, als wir das hier in der Bundesrepublik mit der repräsentativen Grundlage haben.

Daher habe ich keine Einwände im Grundsätzlichen, letztlich auch nicht im Detail, zu den Dingen, die Sie vorhaben. Nur folgt aus der Tatsache, dass das repräsentative Prinzip nicht verdrängt werden darf, und aus der Tatsache, dass das plebiszitäre Entscheiden anders verläuft als das eines Abgeordneten im Parlament, dass Quoren jeweils verfassungsrechtlich geboten sind. Quorenlose Volksgesetzgebungsakte sind, jedenfalls wenn man die jüngsten Erkenntnisse des bremischen Staatsgerichtshofs und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zugrunde legt, wahrscheinlich sogar ein verfassungsrechtliches Problem.

Unterscheiden würde ich weiter zwischen verfassungsändernder Volksgesetzgebung und einfacher Volksgesetzgebung. Bei der verfassungsändernden Volksgesetzgebung rege ich an, einen gemeinsamen Willensbildungsprozess von Parlament und Volk sicherzustellen, damit die größtmögliche Legitimationsbasis aus Repräsentation und Plebiszitärem für die Verfassung bereitgestellt wird. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat im Übrigen auch die quorenlose Verfassungsänderungspraxis des bayerischen Landesstaatsrechts 1999 bei der Entscheidung zum Bayerischen Senat beanstandet.

Der vielleicht schwierigste Punkt ist die Sache mit der Finanzwirksamkeit. Dabei ist unsere Verfassung jetzt schon präzise: Abgabengesetze werden auch jetzt schon der Volksgesetzgebung entzogen. Solche unmittelbar abgabenbezogenen Gesetze, die sich also auf die Erhöhung oder Verminderung von Abgabensätzen beziehen, sollte es in der Tat nicht geben können, obwohl es in der Welt auch das gibt. In Kalifornien zum Beispiel sind die Steuersätze plebiszitfähig, und Steuern dürfen überhaupt nur mit Zustimmung des Volkes erhöht werden. Aber das will ich aus den Gründen, die Herr Wieland genannt hat, nicht als transportabel ansehen.

Einen darüber hinausweisenden Begriff der Finanzwirksamkeit einzuführen halte ich hingegen für ein Problem, und ob ich das für richtig halten würde, würde ich davon abhängig machen, ob es Sperrfristen gibt oder nicht. Wenn es keine Sperrfristen gibt, kann der Landtag sich gegen finanzwirksame Volksgesetzgebungsakte, die sein Haushaltsgefüge durcheinander bringen, sehr rasch zur Wehr setzen, muss dies dann allerdings auch gegenüber der Allgemeinheit rechtfertigen, mit der Gefahr, dass bei sehr hoher Zustimmung zu einem solch finanzwirksamen Gesetz die Quittung bei der nächsten Wahl erteilt wird. Wenn es aber Sperrfristen gäbe, müsste man einen Begriff der Finanzwirksamkeit einfügen.

Prof. Dr. Christoph Degenhart (Universität Leipzig): Mit der hier angedachten und diskutierten Verfassungsänderung würde sich das Land Nordrhein-Westfalen im Wesentlichen dem gemeindeutschen Verfassungsstandard in Sachen plebiszitäre Demokratie angleichen, wie er inzwischen ganz überwiegend in den Verfassungen der Bundesländer ausgeformt ist. Dass es in irgendeinem der Bundesländer, die das Institut des Plebiszits kennen und davon auch einigermaßen Gebrauch machen, zu einer Aushöhlung des parlamentarischen Systems gekommen wäre, konnte ich bisher nicht feststellen. Diese Gefahr ist eher als fern liegend anzusehen. Selbst in Bayern, wo relativ intensiv von Volksbegehren und Volksentscheid Gebrauch gemacht wurde, kann wohl nicht die Rede von einer Aushöhlung des parlamentarischen Systems sein.

Was die gestaltende Rolle der Landesparlamente betrifft, so ist es richtig, dass diese gestaltende Rolle der Landesparlamente seit In-Kraft-Treten des Grundgesetzes nicht zugenommen, sondern eher abgenommen hat. Es sind aber sicher nicht Entwicklungen plebiszitärer Demokratie, die hierfür die Ursache waren, sondern die Ursachen für den Verlust an Gestaltungskompetenz der Landesparlamente liegen in vielen anderen Bereichen und sind Ihnen allen bekannt. Auch das ist also sicher keine relevante Gefahr.

Aus diesem Grunde sind ernsthafte Bedenken gegen das Vorhaben sicher nicht anzumelden. Zu begrüßen ist auch, dass nunmehr ausdrücklich klargestellt wird, dass Volksbegehren und Volksentscheid sich auch auf Änderungen der Landesverfassung beziehen können. Ich sage "klargestellt", da sich aus der Entstehungsgeschichte diese Möglichkeit ohnehin ergibt. Es sind gerade Verfassungsnormen, die sich stärker als Normen des einfachen Rechts der plebiszitären Demokratie öffnen, eben in ihrer Grundsätzlichkeit, in der sie gerade für diese Verfahren geeignet sind.

Ob und in welchem Umfang hier Quoren vorzusehen sind, dazu habe ich mich ebenfalls schriftlich geäußert. Mich hat, offen gesagt, die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, der festgestellt hat, dass man 50 Jahre lang im Freistaat alles falsch gemacht hat, was Fragen der Verfassungsänderung betrifft, eher etwas überrascht und auch nicht in allem überzeugt. Quoren für Verfassungsänderungen sind in den Verfassungen der meisten Länder vorgesehen und werden jetzt vom dortigen Verfassungsgerichtshof auch für Bayern gefordert. Was ich allerdings problematisch finde, ist eine Kombination von Quorum in der Beteiligung am Volksentscheid plus zusätzlich qualifizierter Mehrheit, Zweidrittelmehrheit.

Ich persönlich, obwohl es in einigen Verfassungen von Bundesländern vorgesehen ist, halte eine Zweidrittelmehrheit für Verfassungsänderungen durch Volksentscheid für nicht gerechtfertigt. Da der Volksentscheid eine andere Qualität hat als die plebiszitäre Entscheidung, das Volk aber unmittelbarer Träger der verfassungsgebenden Gewalt ist, glaube ich nicht, dass der Souverän selbst an diese qualifizierten Mehrheitserfordernisse gebunden werden darf, wie wir sie im parlamentarischen Verfahren kennen. Ich würde also hier die Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit eher kritisch sehen.

Bei Quoren muss man sich ohnehin immer überlegen: Meint man es wirklich ernst mit plebiszitärer Demokratie, oder soll das mehr eine gewisse Beruhigung mit einer Art Placebo-Effekt sein? Ist Letzteres nur gewollt, kann man ruhig die Hürden so hoch ansetzen, dass davon praktisch nicht Gebrauch gemacht werden kann. Will man mit Plebisziten auf Landesebene Ernst machen, müssen, wenn man überhaupt Quoren vorsieht, diese wirklich realistisch

ausgestaltet sein. Die Erfahrungen der Bundesländer, die quorenlose Volksentscheide kennen, wie etwa Bayern, haben ebenfalls nicht belegt, dass das zum Untergang des parlamentarischen Systems oder zur Herrschaft von Minderheiten führen würde. Insofern glaube ich, dass man gewisse Gefahren von der Herrschaft irgendwelcher unqualifizierten Minderheiten usw. durchaus gelassen sehen kann. Erfahrungen bundesweit und auch im Ausland zeigen, dass diese Gefahren nicht dramatisiert werden dürfen. Ich möchte also empfehlen, für den Fall, dass man wirklich diesem Institut Leben einhauchen will, es nicht nur im Verfassungstext stehen haben will, die Quoren, wenn überhaupt, eher niedrig und beteiligungsfreundlich ansetzt. Ob man das will, darüber muss man sich natürlich klar werden.

Im Übrigen habe ich keine Einwände. Am tradierten Finanzvorbehalt sollte sicher nicht gerüttelt werden. Noch ein Punkt: Das Verfahren der Volksinitiative, in deren Rahmen die Bürger den Landtag außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens mit Gegenständen seiner Willensbildung befassen können, ist mir nicht recht klar geworden. Wir kennen es aus einigen anderen Bundesländern; praktisch geworden ist es allerdings nie. Man sollte sich vielleicht doch auf die Ebene der Gesetzgebung beschränken. Aber das ist auch nur ein mehr verfassungspolitischer Hinweis im Hinblick auf das einen erfreulichen Fortschritt und eine erfreuliche Angleichung darstellende Vorhaben.

Prof. Dr. Helmut Siekmann (Ruhr-Universität Bochum): Das Grundanliegen der Reform ist auch aus meiner Sicht unbedingt empfehlenswert und unterstützenswert. Die vorgesehenen Erleichterungen und die Ausweitung der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes in Sachfragen erhöhen nach meiner Einschätzung die Vitalität des politischen Prozesses und sie bedeuten, entgegen dem, was eben schon gesagt wurde, nicht zwangsläufig eine Schwächung der Repräsentationsorgane, namentlich nicht des Parlamentes.

Es ist nach meiner Einschätzung und nach dem, was ich an ausländischen Erfahrungen kenne, nicht notwendigerweise ein Nullsummenspiel. Im Gegenteil: Es kann insgesamt den politisch-administrativen Effekt verbessern, verstärken. Die direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeit ist auch ein Instrument, unmittelbar das wahrzunehmen, was das Volk bewegt, und kann Gefühlen der Unzufriedenheit und der Resignation entgegenwirken. Außerdem ist es als Ergänzung zu den Repräsentationsorganen auch ein Instrument der Machtbalance. Letztlich dient es dazu, wenn in einem Land langjährige, etablierte politische Mehrheiten existieren, eventuell verkrustete Strukturen aufzulockern. Das geht, ohne die gewählten Repräsentationsorgane zu beschädigen, wie es sonst die Gefahr wäre, wenn man derartige Entwicklungsmöglichkeiten nicht kanalisieren würde.

Es ist grundsätzlich gesagt worden, dass repräsentative Elemente nicht verdrängt werden dürfen. Das ist nach meiner Einschätzung nicht so zwingend. Durch Verfassungsänderung kann auch das Gewicht zwischen den repräsentativen und den direktdemokratischen Elementen verschoben werden. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben stehen nicht entgegen. Art. 28 Abs. 1, der hier einschlägig wäre, zwingt die Länder nicht, ein irgendwie geartetes System repräsentativer Demokratie, wie es vielleicht jetzt dem Status quo entspricht, zu behalten. Sie können und dürfen von Bundesverfassungen wegen die Gewichte verschieben.

In diesem Sinne ist es aus meiner Sicht zu begrüßen, dass nunmehr ausdrücklich klargestellt werden soll, dass Verfassungsänderungen durch Volksbegehren möglich sein sollen. Insoweit kann ich nur unterstützen, was Herr Kollege Degenhart gesagt hat.

Die Frage der Quoren ist in der Tat kritisch, aber auch hier meine ich: Wenn man die direkt-demokratischen Beteiligungen ernst nehmen will, dürfen diese Quoren nicht unrealistisch hoch angesetzt werden. Zumindest die Kombination eines Beteiligungsquorums mit einem Abstimmungsquorum halte ich für bedenklich. Diese Hürden werden kaum realistisch zu überwinden sein. An welcher Stelle man ansetzt, kann dabei offen bleiben, ob man eher das Abstimmungsquorum herabsetzt, also die Zweidrittelmehrheit, oder das Beteiligungsquorum aufgibt, aber dafür Zweidrittelmehrheit verlangt.

Von Bundesverfassungsgerichts wegen sind solche Quoren nicht erforderlich. Das hat auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner jüngsten Entscheidung zum Thema nicht gesagt. Er hat es auf eine Sonderregel der bayerischen Verfassung gestützt. Lediglich der Bremer Staatsgerichtshof hat sich mit kaum vorhandener Begründung auf Art. 28 gestützt. Das ist aber einzigartig und nicht zu unterstützen. Das ergibt sich auch aus einem Vortrag des Bundesverfassungsrichters Steiner, den er kürzlich gehalten hat, in dem er ebenfalls sagte, aus seiner Sicht schreibt das Grundgesetz den Ländern derartige Quoren nicht vor. Es müsse nur gewährleistet sein, dass sich eine Verfassung in ihrer Stabilität von einfachen Gesetzen unterscheide. Das sei das einzige Erfordernis, aber nicht bestimmte konkrete Quoren. So viel zur Verfassungsänderung und den damit angeordneten Quoren.

Nunmehr zu einem Punkt, der mir am Herzen liegt: Das ist die vorgeschlagene Einführung materieller Schranken für den verfassungsändernden Gesetzgeber. Diese Schranken sollen nicht nur für den plebiszitären Gesetzgeber gelten, sondern auch für den parlamentarischen verfassungsändernden Gesetzgeber. Die Einführung derartiger Schranken, die wir bisher in Nordrhein-Westfalen nicht hatten, halte ich aus verfassungsdogmatischen und verfassungspolitischen Gründen für außerordentlich bedenklich. Die inhaltlichen Ziele kann man unterschreiben. Sie sind abstrakt genug, dass sie eigentlich keinen Schaden anrichten können.

Aber aus dogmatischen Gründen ist ernsthaft zu fragen, ob der verfassungsändernde Gesetzgeber, hier das Parlament, mit Zweidrittelmehrheit eine solche Klausel einführen darf, die für alle Zeiten die Folgeparlamente und auch das Volk, selbst wenn es in diesem Punkt einstimmig für eine Änderung wäre, binden würde. Dafür hat es nicht die Rechtsmacht. Das ist eine Angelegenheit, die nur der Verfassungsgeber, der "pouvoir constituant originaire", wie man in der Verfassungstheorie sagen würde, treffen darf. Hier überschreitet meines Erachtens das Parlament seine Befugnisse, wenn es eine solche Klausel, wenn sie wirklich ernst zu nehmen sein sollte, einführt und damit für alle Zeiten bestimmte Änderungen abschneiden würde.

Ohne Einschränkung zu begrüßen ist aus meiner Sicht auch die Einführung der Volksinitiative. Das Unterstützungsquorum für die Volksbegehren ist mit 10 Prozent immer noch relativ hoch angesetzt. Man sollte durchaus erwägen, eine Absenkung auf 5 Prozent vorzunehmen. Warum nicht? Im Ausland sind dort keine Fehlentwicklungen zu beobachten.

Schließlich zur Finanzklausel: Es ist in der Tat so, dass fast alle deutschen Landesverfassungen derartige oder ähnliche Klauseln vorsehen. Die in Bayern war sehr viel enger gefasst. Sie

hat aber eine bestimmte Auslegung durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof gefunden. Meines Erachtens überzeugen die Argumente, die für die Beibehaltung einer derartigen Klausel angeführt werden, nicht. Es sind gerade Finanzfragen, es sind gerade abgabengesetzliche Regelungen, die im Ausland das Volk besonders interessieren. Sie bilden dort den Kern der plebiszitären Mitwirkung.

Es ist nicht zu beobachten, dass das Volk, dem insoweit immer sehr viel Misstrauen entgegengebracht wird, diese Fragen unverantwortlich entscheidet. Im Gegenteil: Soweit mir bekannt ist, vor allen Dingen in Kalifornien, hat das Volk dann für sich selber höhere Lasten beschlossen, wenn ihm plausibel gemacht werden konnte, wofür das Geld verwendet wird, dass es für sinnvolle Zwecke eingesetzt wird, dass es nicht in dubiose Kanäle umgeleitet wird. Es gab selten Fälle, in denen das klar war, das Volk aber gegen eine solche erhöhte Belastung gestimmt hat. Nur da, wo gewisse Grenzen überschritten waren, wie beispielsweise bei der berühmten "Proposition 13", hat es sogar durch verfassungsändernde Mehrheit beschlossen, Grenzen einzuziehen, weil die Grenze der Belastbarkeit überschritten war. Die Konsequenzen sieht man immer noch. Sie sind aber auch nicht so verheerend, wie das zum Teil dargestellt worden ist.

Es war auch in Kalifornien so, dass es nicht die immer wieder bemühten radikalen Minderheiten oder die Interessengruppen waren, die diesen Prozess in Gang gebracht haben. Mitnichten. Er kam wirklich aus dem Volk. Alle Interessengruppen waren dagegen, auch die Vertreter des repräsentativen Systems. Es ist in der Tat von unten heraus gekommen, sodass das, was immer angeführt wird, eigentlich einer empirischen Überprüfung nicht standhält.

Theoretisch lässt sich auch sagen, dass wohlorganisierte Interessenvertreter nach meiner Einschätzung leichteres Spiel haben, ein Repräsentationsorgan für sich einzunehmen, vielleicht einige wenige maßgebende Abgeordnete zu überzeugen als die Mehrheit des Volkes oder der vielleicht sie beeinflussenden Medien. Insoweit bedürfen die immer wieder angeführten Argumente dringend der Überprüfung. Ich plädiere für eine Streichung des Finanzvorbehalts in Art. 68 Abs. 1 Satz 4.

Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld): Der vorliegende Gesetzentwurf ist hier bereits so lebhaft und so einhellig begrüßt worden, dass ich in weiterer Überbietung dieser Begrüßung wahrscheinlich hier offene Türen einrennen würde. Ich möchte deshalb darauf verzichten, mich dem anschließen und mich auf drei wichtige Fragen konzentrieren.

Der erste Punkt ist, dass hier in mehrfachen Stellungnahmen die Frage nach dem Verhältnis von unmittelbarer und repräsentativer Demokratie angesprochen worden ist. Diese beiden Typen sind Idealtypen der Staatsrechtswissenschaft und der Staatstheorie. Sie existieren allerdings nirgendwo real in Reinform, sondern sie finden sich immer in einem gewissen Zustand der Mischung. Diese Mischung ist juristisch in Europa in den meisten demokratischen Staaten das Normale, nicht die Verwirklichung von Idealtypen.

Wenn man einen Moment eine realistische Betrachtungsweise dieser Mischungsverhältnisse anlegt, wird man sicherlich sagen müssen, dass Elemente unmittelbarer Demokratie eher in der Lage sind, die repräsentative Demokratie zu stärken, als sie zu schwächen. Parlamente, Parteien und Abgeordnete können Interessen und Anliegen, welche sich in unmittelbarer

Weise äußern, aufnehmen, sie in das politische Spektrum einführen und sich in den dafür zuständigen Organen damit beschäftigen.

Kurz gesprochen: Es gibt hier neue Medien und Wege, wie Ideen und Interessen in das etablierte politische Spektrum kommen. Die Repräsentanten stehen den Bürgern nicht wort-, sprach- und hilflos gegenüber. Im Gegenteil: Es ist so, dass sie sich auch an den Prozessen unmittelbarer Demokratie beteiligen können und das mit Sicherheit werden.

Man kann gerade in Europa feststellen: Initiativen unmittelbarer Demokratie haben gerade dann eine besonders hohe Erfolgchance, wenn schon etablierte Verbände oder Parteien sich ihrer annehmen und sie unterstützen. In manchen anderen Staaten ist es sogar so, dass die Auseinandersetzungen über Volksbegehren und Volksinitiative in sehr hohem Maße parteipolitisiert sind. Man kann fast sagen: Die Auseinandersetzung darüber ist bisweilen vom Wahlkampf gar nicht mehr zu unterscheiden.

Das heißt im Klartext: Hier finden sich einerseits Mechanismen einer Öffnung des politischen Spektrums, auf der anderen Seite ist es aber auch so, dass die etablierten politischen Kräfte in Verbänden und Parteien über die Erfolgchancen von Volksinitiativen, Volksbegehren usw. ganz wesentlich mitentscheiden. Ich halte das für keinen Strukturdefekt, sondern durchaus für sinnvoll. Hierin liegt meines Erachtens kein Aspekt, der die Parteien, Verbände oder die repräsentative Demokratie schwächt.

Insbesondere ist es auch nicht so, dass Volksinitiativen, Volksbegehren usw. notwendigerweise einen parteikritischen Gehalt bekommen müssen. Sie bekommen natürlich einen parteikritischen Gehalt dann, wenn das politische Spektrum dermaßen verkrustet ist oder die Parteioligarchien dermaßen unter sich sind, dass sie für gar keine anderen Ideen mehr offen sind, aber solche Verhältnissen bestehen in den meisten Demokratien glücklicherweise nicht, und sie bestehen meines Erachtens auch in Nordrhein-Westfalen so nicht.

Das heißt im Klartext: Die Kanäle von Offenheit und Transparenz, welche eine lebendige unmittelbare Demokratie voraussetzen, bestehen in Nordrhein-Westfalen, was wiederum heißt: Parteien und repräsentative Demokratie werden durch Volksinitiativen nicht notwendigerweise geschwächt. Ganz im Gegenteil. Man wird sagen müssen: Die allermeisten Parteien, die es heute gibt, sind irgendwann einmal aus Volks-, aus Bürgerinitiativen hervorgegangen. Manchmal liegt dies schon so weit zurück, dass wir uns daran kaum noch erinnern können. Doch bleibt festzuhalten: In jedem Fall ist es so, dass auch hier Volksbewegungen, Volksinitiativen usw. eine wesentliche Bedeutung für den repräsentativen Prozessen erlangten, eine Bedeutung, welche im Ergebnis dazu führt, dass sich heute das repräsentative Spektrum, die repräsentative Demokratie dieser Wurzeln gar nicht mehr recht erinnert, weil sie so selbstverständlich geworden sind.

Weil dies so ist, weil also unmittelbare und repräsentative Demokratie in einem wechselseitigen Ergänzungs- und Stärkungsverhältnis stehen, kommt in diesem Zusammenhang gerade dem neuen Instrument der Volksinitiative meines Erachtens eine wichtige Bedeutung zu. Bei der Volksinitiative sind jedenfalls zwei Dimensionen wichtig, einerseits die Thematisierungsfunktion. Durch Volksinitiativen wird das politische Spektrum für neue Themen geöffnet. Auf der anderen Seite steht die Artikulationsfunktion in der Demokratie. Das heißt, dem Volk und

seinen Interessen werden neue Wege geöffnet, sich unmittelbar in das politische Spektrum einzubringen.

Dabei befindet sich das Institut der Volksinitiative allerdings in einem grundsätzlichen Dilemma. Einerseits soll die Volksinitiative auch kleineren und kleinsten Gruppen der Bevölkerung die Möglichkeit geben, ihre Belange etwa ans Parlament heranzutragen zu können. Dabei müssen allerdings diese Bevölkerungsgruppen eine gewisse Mindestgröße erreichen, um die Arbeitsfähigkeit des Parlaments auf die wesentlichen politischen Fragen zu fokussieren und sich nicht ausschließlich mit den Belangen der kleinsten Minderheiten und Minoritäten zu befassen.

Je kleiner die initiativberechtigte Gruppe wäre, desto näher läge die Wahrscheinlichkeit, dass der Landtag mit Belangen winzigster Minderheiten oder ausschließlich kleinen lokalen Angelegenheiten beschäftigt würde. Umgekehrt ist es allerdings so: Wenn man deshalb ein ansatzweise wirkungsvolles Quorum einführt, wie es hier mit 65 000 Stimmen vorgesehen ist, entsteht natürlich das Problem, dass 65 000 Personen etwa auch die Anzahl sind, die rein rechnerisch als politische Basis für einen Abgeordneten im Landtag entsteht.

Hier entsteht jetzt natürlich das Dilemma: Gibt es überhaupt politische Initiativen, die von 65 000 Personen im Land für so wichtig gehalten werden, dass sie irgendwo hingehen, um sich in Listen einzutragen usw., und die andererseits von gar keiner politischen Partei in das politische Spektrum eingeführt werden? Hier entsteht das Problem, dass möglicherweise Mitwirkungsrechte geschaffen werden, die am Ende leer laufen, weil gar nicht die politische Substanz dafür da ist. Wenn der Hase der Volksinitiative beim Landtag ist, ist der Igel der Parteien sozusagen immer schon da gewesen.

Da befindet sich das neue Institut leider ein bisschen in der Gefahr zwischen Scylla und Charybdis. Entweder wird der Landtag mit Belangen beschäftigt, die ausschließlich lokale Bedeutung haben, oder die Hürden werden so hoch, dass der Landtag durch Volksinitiativen fast überhaupt nicht mit neuen Themen beschäftigt wird, sondern dass der Landtag bei Volksinitiativen im Nachklapp nur mit dem beschäftigt wird, was andere dort längst eingebracht haben. Das Problem an diesen Verhältnissen von Scylla und Charybdis ist normalerweise, dass es keine optimale Lösung gibt, keinen Goldenen Schnitt in dem Sinne: So muss man es machen, und nur dann ist es richtig und in allen anderen Fällen nicht.

Ich möchte noch in zwei Punkten eine kleine Anmerkung zum Institut der Volksinitiative machen. Der erste Punkt ist, dass in § 3 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs der Koalition ein gewisses Missverständnis über die Volksinitiativen vorzuherrschen scheint. Da heißt es nämlich, wenn innerhalb eines Monats seit Eingang ein beantragter Gesetzentwurf beim Land eingebracht ist, könne die Entscheidung über die Volksinitiative zurückgestellt werden. Das scheint mir nicht richtig zu sein. Dann hatte die Volksinitiative Erfolg. Dann beschäftigt sich der Landtag mit diesen Dingen. Das heißt im Klartext: Ich sehe nicht, dass dann der Antrag noch zurückgestellt werden muss. Wenn der Landtag sich mit dem Thema beschäftigt, hat die Volksinitiative sich durchgesetzt.

Zweiter Punkt: Meines Erachtens ist das Verfahren der neuen Volksinitiative zu stark am Verfahren über das Volksbegehren orientiert. Das Volksbegehren ist nun tatsächlich darauf angewiesen, größere Wählerzahlen in Bewegung zu setzen, an Stimmurnen heranzubekommen

usw. Das ist bei der Volksinitiative mit lediglich 65 000 Stimmen nicht der Fall. Man sollte hier ernsthaft erwägen, das Verfahren der Volksinitiative nicht an Volksbegehren anzuknüpfen, sondern das Verfahren der Volksinitiative stärker in die Hände der Antragsteller zu legen. Dies tut beispielsweise das in den letzten Tagen beschlossene Landeswahlgesetz von Rheinland-Pfalz auch. Es überlässt weitgehend den Antragstellern das Verfahren bis zur Einreichung der Volksinitiative. Ich halte das für richtig, damit man nicht dahin kommt zu sagen: Volksinitiativrecht ja, Volksinitiative nein.

Dr. Gertrud Witte (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Es ist eine politische Frage, die der Landtag zu entscheiden hat, ob und inwieweit in die Landesverfassung stärker als bisher plebiszitäre Elemente aufgenommen werden sollen. Die kommunale Seite ist nur insoweit betroffen, als sie Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide durchzuführen hat. Auf die Städte kommen ein erhöhter Verwaltungsaufwand und erhöhte Kosten zu.

Lassen Sie mich dennoch einige kurze Anmerkungen zur Grundsatzfrage machen. Es gibt zurzeit quer durch alle politischen Parteien einen starken Trend, plebiszitäre Elemente zu stärken. Das alte Wort von Willy Brandt "Mehr Demokratie wagen" wird zunehmend im Sinne von "mehr unmittelbare Demokratie wagen" verstanden. Auf kommunaler Ebene sind deshalb in allen Ländern die Möglichkeiten zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden verbessert, erweitert worden.

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat zu dieser Entwicklung bereits im Jahre 1995 einen, wie ich finde, klugen Beschluss gefasst. Dort heißt es:

Sofern diese plebiszitären Elemente das bürgerschaftliche Engagement fördern, den Rat und die Verwaltung unter erhöhten Begründungszwang setzen und der Politikverdrossenheit entgegenwirken, sind sie zu begrüßen.

Das Gleiche würde für die Landesebene gelten. Aber haben diese plebiszitären Elemente wirklich diese Wirkung? Professor Gabriel von der Universität Stuttgart, den wir auf einer Fachkonferenz des Deutschen Städtetages zum Thema Stadt und Bürger gehört haben, hat aus seinen empirischen Forschungen belegt, dass die Instrumente direkter Demokratie in den Städten fast ausschließlich von den ohnehin aktiven Bürgern genutzt werden. Das würde bedeuten, dass man mit plebiszitären Elementen nur sehr beschränkt neues bürgerschaftliches Engagement wecken kann.

Auch die Ergebnisse des so genannten Thüringen-Monitors, durchgeführt vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Jena, sind - allerdings aus anderen Gründen - eher ernüchternd. Es bleibt deshalb die grundsätzliche Frage, inwieweit man die bewährte repräsentative Demokratie weiter durchlöchern oder, positiv ausgedrückt, ergänzen soll. Klar dürfte sein: Dem Gemeinwohl muss auch bei erweiterten Formen unmittelbarer Demokratie Vorrang vor der erleichterten Durchsetzbarkeit von Einzel- bzw. Partikularinteressen eingeräumt werden. Kleinen, aber unter Umständen finanzstarken Minderheiten darf keine beherrschende Einflussnahme ermöglicht werden.

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat deshalb im Hinblick auf die Bürgerrechte in den Kommunen beschlossen:

Mindestbeteiligungs- bzw. Zustimmungsquoren bei Abstimmungen der Bürger sind unerlässlich, um ein hinreichend repräsentatives Bild von der Auffassung der Bürgerschaft zu erhalten. Nur sie rechtfertigen, dass der von den Bürgern gewählte Stadtrat in begrenzten Einzelfällen seine Entscheidungsbefugnis an die Bürger abtritt.

Das Gleiche dürfte für die Landesebene gelten.

Zu berücksichtigen ist auch, dass leicht zu erreichende Bürger- bzw. Volksentscheide die gewählten repräsentativen Vertreter entmutigen können, wenn zum Beispiel jahrelange Planungen jederzeit durch Bürger- bzw. Volksentscheide umgeworfen werden können. Dies hat unter Umständen auch Folgen für die Rekrutierung neuer Abgeordneter im Land bzw. neuer Ratsmitglieder in den Städten. Darauf hat gerade noch einmal der Vorsitzende des Städtetages Nordrhein-Westfalen hingewiesen.

Es gilt also, wie Professor Wieland gesagt hat, das richtige Maß zu finden. Als Deutscher Städtetag sind wir im Rahmen unseres Projekts "Zukunft der Stadt - Stadt der Zukunft" zu dem Ergebnis gekommen: Einerseits keine Angst vor dem mündiger Bürger, aber auch eine weitere Erleichterung der Elemente unmittelbarer Demokratie in den Kommunen ist nicht die einzige Möglichkeit, ist nicht der Königsweg. Vielmehr sollten andere Beteiligungsformen an kommunalen Entscheidungsprozessen entwickelt und gestärkt werden.

Lassen Sie mich noch einiges zu den die Kommunen unmittelbar berührenden Fragen im Zusammenhang mit den zu beratenden Gesetzentwürfen sagen. Auch die Volksgesetzgebung ist eine Gesetzgebung, bei der die Kommunen zu beteiligen sind, wenn ihre Belange berührt werden. Wir bitten deshalb um eine entsprechende Regelung in Anlage 9 zur Geschäftsordnung. Lieber wäre uns eine grundsätzliche Absicherung der Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände am Gesetzgebungsverfahren des Landes in der Landesverfassung, wie das auch in anderen Ländern der Fall ist.

Hinsichtlich des Verfahrens bei den erweiterten Bürgerrechten schlagen wir Folgendes vor: Bei der Volksinitiative würde ein Verfahren der freien Unterschriftensammlung ausreichen. Dagegen sollte bei Volksbegehren die Listenauslegung vorgeschrieben werden. Wir haben das im Einzelnen schriftlich begründet. Der Verwaltungsaufwand und die zusätzlichen Kosten für die Kommunen sind sehr unterschiedlich, je nachdem, ob eine Volksinitiative gestartet wird oder ein Volksbegehren oder ein Volksentscheid durchgeführt wird. Das ist auch von der Ausgestaltung des Verfahrens im Einzelnen abhängig, zum Beispiel Öffnungszeiten, Auslegungszeiten, Anzahl der Auslegungsstellen usw.

Da beim Volksentscheid alle stimmberechtigten Einwohner aufgefordert werden müssen, ihre Stimme abzugeben, ist der Aufwand der Durchführung eines Volksentscheides dem der Durchführung einer Landtagswahl vergleichbar und damit sehr arbeitsaufwendig und sehr kostspielig. Wir müssen als kommunale Spitzenverbände deshalb dringend auf eine sauberere Kosten- bzw. Erstattungsregelung drängen. Sie könnte sich beim Volksentscheid aufgrund des vergleichbaren Aufwands an dem Erstattungsverfahren orientieren, das für die Durchführung von Landtagswahlen gilt.

Zu allen anderen mehr technischen und organisatorischen Fragen haben wir - das gilt auch für den Städte- und Gemeindebund, den ich heute mitvertrete - uns schriftlich geäußert. Für weitere Fragen zur Praxis der Durchführung der neuen Bürgerrechte steht Ihnen mit dem

Leiter des Amtes für Statistik und Wahlen der Stadt Essen, Herrn Burisch, ein erfahrener Fachmann zur Verfügung.

RA Peter Neumann (Mehr Demokratie e. V. - Landesverband NRW): Ich darf mich glücklich schätzen, heute den Landtag mit einer Frage beschäftigt zu sehen, die durch das Volksbegehren "Mehr Demokratie in Nordrhein-Westfalen: Faire Volksentscheide in die Verfassung" vor zwei Jahren angeregt worden ist, in der wir lange gestritten haben, lange diskutiert haben und nunmehr Gesetzentwürfe sowohl der CDU-Fraktion wie auch der Fraktionen von SPD und Grünen hier vorliegen. Es freut mich, dass wir darüber heute sprechen können.

Ich möchte vorweg eine kurze Bemerkung zur Frage des Verhältnisses des repräsentativen Systems zur unmittelbaren oder plebiszitären Demokratie machen. Die Initiative Mehr Demokratie, die Bürgeraktion oder der Fachverband, der sich mit diesen Fragen beschäftigt, steht natürlich uneingeschränkt hinter der Gewaltenteilung. Es geht auch nicht um Ersetzung des repräsentativen Systems. All dies steht nicht zur Diskussion. Insoweit haben wir in diesen Fragen vollständigen Konsens. Selbstverständlich gibt es Volksgesetze, die auch der verfassungsrechtlichen Kontrolle unterliegen müssen. Insofern gibt es dort auch keine Unterschiede zu einem normalen Parlamentsgesetz.

Nun zu den Vorschlägen, die hier vorliegen: In den beiden Drucksachen 13/187 und 13/462 haben Sie in Art. 67 a eine Volksinitiative vorgesehen. Es geht also um die Einführung eines neuen Rechtsinstitutes, das es bis jetzt in der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen nicht gab. Sie werden vielleicht überrascht sein, dass ich hier ein paar kritische Anmerkungen mache, zumal auch das Volksbegehren "Mehr Demokratie in Nordrhein-Westfalen: Faire Volksentscheide in die Verfassung" eine solche Regelung grundsätzlich vorsah.

Wir haben in der deutschen Verfassungslandschaft, im gemeindeutschen Landesverfassungsrecht seit 1990 Rechtsinstitute, die sich als Volksinitiative bezeichnen. Vorher gab es solche Rechtsinstitute nicht, aber den Begriff der Volksinitiative gab es schon, nämlich als Oberbegriff für das Gesetzesinitiativrecht des Volkes, das in einigen Landesverfassungen damals noch in Form eines Volksbegehrens - auch in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen - geregelt war, bei uns hier noch ist.

In Schleswig-Holstein hat man damit begonnen, dieses Rechtsinstitut der Volksinitiative konkret zu gestalten. Damit existierten zunächst schon einmal zwei verschiedene Verständnisse von dem Begriff "Volksinitiative". Die meisten Bundesländer sind inzwischen diesem Ansatz gefolgt und haben zum Teil unter anderen Begrifflichkeiten wie "Bürgerantrag", "Einwohnerinitiative", "Volkspetition", "Volksinitiative" usw. ein solches oder ähnliches Rechtsinstitut geschaffen, das zum Teil in Form einer qualifizierten Massenpetition und zum Teil als Gesetzesinitiativrecht ausgestaltet worden ist. Mit anderen Worten: Es existierten dann drei verschiedene, unter dem Begriff "Volksinitiative" zu fassende Rechtsinstitute.

Die Zumutungen, die man hier auch der deutschen Staatsrechtslehre gemacht hat, die Zumutungen für Juristen, die vor den Verfassungsgerichten agieren, und die Prozesse, die wir in Sachsen-Anhalt und anderswo schon gehabt haben, in denen es um die Rechtsnatur eines Rechtsinstitutes ging und bei denen auch die Bürger natürlich völlig überfordert sind, die sich

einmal die Mühe machen, in eine Verfassung zu schauen, sind schon ungeheuerlich. Sie führen - das räume ich gerne ein - auch beim Verein Mehr Demokratie zu der einen oder anderen Irritation.

Das Rechtsinstitut, das Sie hier nach der Begründung vorgesehen haben, soll wohl eine qualifizierte Massenpetition sein. Sofern man nach elf Jahren Arbeit in der Staatsrechtslehre, in der Literatur und im Versuchen, diesen Begriff der Volksinitiative näher zu bestimmen, für den Begriff der qualifizierten Massenpetition bestimmte Kriterien entwickeln konnte, so wird man feststellen können, dass sie sich von der sowieso geregelten Petition unterscheidet. Auch die Massenpetition ist geregelt, nämlich in Art. 4 der Landesverfassung in Verbindung mit Art. 17 des Grundgesetzes: Gemeinschaftlich mit anderen kann man eine Petition betreiben. Das ist nichts anderes als eine Massenpetition.

Also schauen wir uns einmal an, wie sich dieses Rechtsinstitut, das ohnehin geregelt ist, und das, was jetzt geregelt werden soll, unterscheiden: Im gemeindeutschen Verfassungsrecht und in der Literatur hat man einen gewissen Konsens gefunden zu dem, was eine qualifizierte Massenpetition ist, nämlich erstens auf der Tatbestandsseite. Eine Mindestunterstützungszahl ist hier erforderlich. Auf der Rechtsfolgenseite ist ein Anhörungsrecht erforderlich, denn ansonsten macht es keinen Sinn, ein solches Rechtsinstitut zu regeln, denn dann kann man auch bei der üblichen Massenpetition bleiben.

Wenn man sich die vorliegenden Gesetzentwürfe anschaut, wird man feststellen, dass der Gesetzentwurf in Drucksache 13/187 ein solches Anhörungsrecht in einem neu zu fassenden Art. 67 a vorsieht, dagegen der Gesetzentwurf in Drucksache 13/462 dies nicht tut. Dort ist ein Verweis auf das Ausführungsgesetz. In dem dort neu zu regelnden ersten Abschnitt finden Sie auch keine Ausführungen zu einer Anhörung. Es mag ein Versehen sein, das angesichts der Unklarheiten mit diesem Begriff auch nicht ganz unverständlich ist. Wir wollen das mal so annehmen.

Dann wird man feststellen müssen, dass der Unterschied zur üblichen, normalen Petition darin besteht, dass eine Mindestzahl erforderlich ist und - der zweite Unterschied gilt für beide vorliegenden Gesetzentwürfe - hier nur die Stimmberechtigten beteiligt sein sollen, während bei der Petition auch Ausländer teilnehmen können. Hier ist der Unterschied zu dem von Mehr Demokratie damals vorgelegten Gesetzentwurf. Danach waren nämlich Einwohner und damit auch Ausländer berechtigt, an der Volksinitiative teilzunehmen. Das ist in der Tat ein Grund, warum man eine Volksinitiative regeln kann, weil man sagt: Ich möchte gern mit dem Begriff "Volk" auch Ausländer beteiligen. Das soll aber dann noch kein Gesetzesinitiativrecht sein. Das wäre eine Möglichkeit, aber hier scheint das nicht zu greifen, weil beide Gesetzentwürfe genau diese Ausländerklausel nicht enthalten, sondern die Stimmberechtigten zu den Berechtigten dieses Rechts der Volksinitiative machen.

Mit anderen Worten: So, wie die Volksinitiative hier vorgesehen ist, kann das nicht überzeugen. Wir schlagen erstens vor: Man müsste auf jeden Fall das Anhörungsrecht hier regeln. Zweitens: Man sollte die qualifizierte Massenpetition, um das Chaos im deutschen Landesverfassungsrecht nicht noch zu vergrößern, auch so benennen. Warum nicht "qualifizierte Massenpetition"? Drittens: Auf keinen Fall sollte man dies im Rahmen der Gesetzgebung regeln, denn es handelt sich nicht um Gesetzgebung. Nach der Nutella-Theorie - wie mein

alter Repetitor schon sagte: Nur wo Nutella drauf steht, ist auch Nutella drin - ist nur das für den Bürger verständlich, wenn er mal in die Verfassung guckt.

Wenn Sie die qualifizierte Massenpetition regeln - da bin ich kritisch: die Petition ist ein Grundrecht und nicht Staatswillensbildung des Volkes, keine Gesetzgebung, kein organ-schaftliches Handeln -, dann gehört sie dorthin, nämlich zu den Grundrechten, und wäre dann auch dort zu regeln. So weit zur Volksinitiative.

Bei den Vorschlägen zur Volksgesetzgebung zunächst zur einfachen Landesgesetzgebung: Sie haben die Konstruktion, die die Landesverfassung bereits vorsieht, beibehalten, ein zweistufiges Volksgesetzgebungsverfahren, vorgeschaltet ein Zulassungsantrag, der bei einer deutlich geringeren Unterschriftenunterstützerzahl die Möglichkeit der Rechtsprüfung durch die Landesregierung ermöglicht, einzureichen beim Innenministerium. Diese Konstruktion kann man beibehalten. Ich persönlich neige zu den sächsischen Modellen. Es ist im Verband Mehr Demokratie, inzwischen auch im Landesverband - unser alter Gesetzentwurf sah auch noch das zweistufige Verfahren vor -, einhellige Meinung, dass man ein dreistufiges Volksgesetzgebungsverfahren bevorzugt.

Sie haben aber diese Konstruktion beibehalten. Auch dann kann man natürlich über Quoren und die Konzeption reden. Sie haben in beiden Gesetzentwürfen vorgesehen, das Quorum von 20 Prozent der Stimmberechtigten auf 10 Prozent der Stimmberechtigten zu senken. Dass Sie dies senken wollen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Ob das allerdings ausreichend ist, darüber sollte man noch einmal nachdenken. Kriterium hierfür wäre die Staatspraxis, was es an Volksbegehren in Nordrhein-Westfalen oder in anderen Bundesländern gegeben hat, wenn man beurteilen und bewerten möchte, ob es sinnvoll ist, die Hürde bei 10 Prozent der Stimmberechtigten festzusetzen oder nicht.

Zunächst der Blick auf Nordrhein-Westfalen: Es gab in Nordrhein-Westfalen drei zugelassene Volksbegehren. Zwei davon sind durchgeführt worden. Bei dem ersten Volksbegehren haben sich die Beueler bemüht, unabhängig zu bleiben, und dann merkte man nach Sammlung von 3000 Unterschriften für den Zulassungsantrag, dass es doch nicht wahrscheinlich ist, dass das ganze Land sich dem Bonn-Beueler Interesse anschließen wird, sodass man den Zulassungsantrag dann unterlassen hat. Dafür haben wir alle sehr viel Verständnis.

Es gab noch zwei weitere Volksbegehren, nämlich einmal die Aktion Bürgerwille, die sich gegen die kommunale Gebietsreform, mit Schwerpunkt im Ruhrgebiet, gewehrt hat. Diese hat in beachtlicher Manier weit über 700 000 Unterschriften zusammenbekommen und hat sich in den zwei Wochen - das war auch noch während der Karnevalszeit - abgestrampelt. Das war natürlich angesichts der vorhandenen Hürde ein aussichtsloses Unterfangen und nicht erfolgreich. Aber immerhin: Es waren mit einem ungeheuren Aufwand 6 Prozent der Stimmberechtigten.

Das zweite Volksbegehren, "Stopp Koop", wurde unterstützt von Eltern, Lehrerverbänden, Kirchen und vor allen Dingen auch von der CDU ganz massiv getragen. Es war erfolgreich und hat 29,9 Prozent der Stimmberechtigten hinter sich gebracht. Nun handelt es sich dabei im Verfassungsvergleich, wenn man die Staatspraxis vergleicht, um einen völligen Ausnahme-fall. Solche Zahlen sind nie wieder erreicht worden. Warum das so war? Vielleicht haben die Sozialdemokraten ihr Thema als solches nicht genau benannt, nämlich die Gesamt-

schule, und die anderen haben sich besonders stark engagiert, wie auch immer. Es ist eine Ausnahmesituation gewesen.

Das zweiterfolgreichste Volksbegehren in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland - darauf sind wir natürlich sehr stolz - ist das von Mehr Demokratie in Thüringen mit über 19 Prozent der Stimmberechtigten. Das heißt, selbst das zweiterfolgreichste Volksbegehren hätte nicht die Hürde von 20 Prozent genommen, und danach sieht es ganz anders aus.

Schauen wir noch einmal nach Nordrhein-Westfalen: Bei dem Volksbegehren "Aktion Bürgerwille" wurden 6 Prozent erreicht. Bei der von Ihnen vorgeschlagenen Regelung von 10 Prozent der Stimmberechtigten hätte das zweiterfolgreichste, mit unglaublichem Aufwand betriebene Volksbegehren in der Geschichte des Landes Nordrhein-Westfalen nicht die geringste Erfolgchance gehabt. Ich räume ein, dass natürlich in Nordrhein-Westfalen, bedingt durch die Ballungszentren, besonders schwere Voraussetzungen für die Staatswillensbildung des Volkes vorliegen. Sie werden bei Wahlen und Abstimmungen ungleich weniger Leute motivieren können. Das hat mit der Struktur von Ballungsräumen zu tun. Dem haben Sie auch mit der Reform der Kommunalverfassung entsprochen, indem Sie beim Bürgerbegehren entsprechende Staffelungen vorgesehen haben. Was dort gilt, kann natürlich auf Landesebene nicht anders sein. Dies ist ein weiteres Kriterium, das für Nordrhein-Westfalen grundsätzlich erschwerte Bedingungen benennt.

Der Vorschlag, den ich Ihnen hier unterbreiten darf, sieht 5 Prozent der Stimmberechtigten vor. Mit Blick auf das Land würde das bedeuten: Ein weiteres Volksbegehren wäre in der Geschichte des Landes selbst bei Einräumung weiterer Initiativen - aber das ist nach unserer Erfahrung auch empirisch realistisch - erfolgreich gewesen, nicht mehr. Insofern eine ganz klare Aussage: 5 Prozent der Stimmberechtigten beim Volksbegehren.

Nun gibt es einen gewissen Dissens im Hinblick auf das Zulassungsquorum, das Sie im Ausführungsgesetz geregelt haben. Dort ist ein Unterstützungsquorum für den Zulassungsantrag von 3000 Unterschriften vorgesehen. Dies ist in der alten Regelung sowieso schon eine Katastrophe: erst so wenig und dann so viel. Das kann keiner schaffen. Man rennt förmlich ins Messer. Weil man begeistert ist, diese 3000 Unterschriften zusammenbekommen zu haben, glaubt man, man hat Gott weiß was geleistet, und kann nach dem Antrag dieses Volksbegehren mit dem Quorum gar nicht schaffen. Das ist fast ein Trick, mit dem man die Staatswillensbildung des Volkes ausgeschlossen hat. Dass es Absicht war, will ich gar nicht unterstellen, aber faktisch hat es so gewirkt. Es gibt ein Missverhältnis, wenn man als Hürde 5 Prozent der Stimmberechtigten beim Volksbegehren festlegt und nur 3000 Unterschriften beim Zulassungsantrag vorschreibt.

Im Hinblick auf die Antragsquoren in den anderen Bundesländern werden Sie feststellen, dass Nordrhein-Westfalen prozentual ganz am Ende der Liste steht. Hessen liegt mit fast 3 Prozent ganz vorn. Das ist natürlich übertrieben. Mein Vorschlag wäre hier - das gilt sowohl für ein zweistufiges als auch für ein dreistufiges Volksgesetzgebungsverfahren -, ein einprozentiges Antragszulassungsquorum einzuführen und dabei auf die 10 Prozent beim Begehren zu verzichten und auf 5 Prozent herunterzugehen. Dann haben Sie auch im Hinblick auf das Volksbegehren beim Zulassungsantrag ein angemessenes Verhältnis. Sie werden den Bürgern auch nicht den Einruck vermitteln, dass Sie zwar Hürden gesenkt haben, aber faktisch nach

wie vor die Volksgesetzgebung ausgeschlossen haben, was bei einem zehnprozentigen Quorum nach aller Erfahrung zu erwarten ist.

Zum Volksentscheid, immer noch bei der einfachen Gesetzgebung: Dort haben Sie in dem Gesetzentwurf in der Drucksache 13/462 ein Quorum von 20 Prozent der Stimmberechtigten in Form eines Zustimmungsquorums vorgesehen. Das ist klar eine "reformatio in peius", eine Verschlechterung. Die Bedingungen für die Volksgesetzgebung werden erschwert. Es ist im deutschen Verfassungsrecht nichts Besonderes, dass man bei der einfachen Gesetzgebung kein Quorum vorsieht. Wir haben neben dem Freistaat Bayern auch in Hessen solche Bestimmungen. Es gibt sie in Sachsen. Es gibt sie auch in Sachsen-Anhalt für den Fall, dass eine Konkurrenzvorlage des Parlamentes vorliegt, und in Nordrhein-Westfalen existiert diese Regelung bislang ebenfalls.

Mit anderen Worten: Es ist überhaupt nichts Außergewöhnliches, dass wir kein Quorum beim Volksentscheid bei der einfachen Gesetzgebung haben.

Dies ist abzulehnen, und zwar aus verschiedenen Gründen: Zum einen könnten die Gegner des Vorschlages, der mit dem Volksgesetz gemacht wird, versucht sein - das ist die Erfahrung -, durch Nicht-Diskutieren, durch Boykott einen Erfolg zu erzielen. Die Möglichkeit ist jedenfalls gegeben. Damit wird dem Verfahren ein Sinn eines Volksentscheides, wo eine Sachdiskussion stattfinden soll - das ist die Stärke von Sachplebisziten im Gegensatz zu Personalplebisziten, wo oft die Personen im Vordergrund stehen -, genommen. Darüber hinaus kann dies auch zur Verfälschung des Ergebnisses führen. Dies kann man in einigen Kommunen mutmaßen, auch in Nordrhein-Westfalen, und zwar mit dem Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid. Wenn nämlich eine Gruppe die Boykottparole ausgibt, die anderen sich richtig engagieren und es dann doch schaffen und ohne Boykottparole trotzdem die Gegner gewonnen hätten, haben Sie schlicht ein verfälschtes Ergebnis. Dies spricht grundsätzlich gegen Quoren beim Volksentscheid.

Darüber hinaus werden Enthaltungen in Neinstimmen umgedeutet. Auch das scheint höchst problematisch zu sein. Vor diesem Hintergrund sind grundsätzlich Quoren bei Volksentscheiden sowohl in der Form des Beteiligungs- wie auch des Zustimmungsquorums abzulehnen. Konzeptionell daher unser Vorschlag für die einfache Volksgesetzgebung: 1 Prozent beim Zulassungsantrag, 5 Prozent beim Volksbegehren, kein Quorum beim Volksentscheid.

Bei der verfassungsändernden Volksgesetzgebung - ich freue mich sehr darüber, dass der Gesetzentwurf in Drucksache 13/462 eine Klarstellung vorsieht, wonach nach der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen die Verfassungsänderung in der Volksgesetzgebung ausdrücklich geregelt werden soll - möchte ich Folgendes anmerken: Grundsätzlich bin ich auch nicht der Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, dass unbedingt eine Erschwernis bei der Verfassungsänderung verfassungsrechtlich notwendig ist. Verfassungspolitisch teile ich diese Auffassung uneingeschränkt.

Darüber hinaus freue ich mich über Ihre Ausführungen, Herr Professor Siekmann, zu dem Inhalt der Entscheidung. Natürlich hat sich das nicht aus Bundesrecht ergeben, was der Bayerische Verfassungsgerichtshof entschieden hat. Ich bin auch der festen Überzeugung, dass bei der Kritik, die dieses Urteil erfahren hat, dies verfassungswandelnd in den nächsten zehn Jahren korrigiert wird. Aber man muss es ernst nehmen, und auch hier möchte ich

insoweit noch einmal für Klarheit sorgen, als dass der Verein Mehr Demokratie selbstverständlich die Gewaltenteilung anerkennt und dass, wenn höchste Gerichte entscheiden, dies Gültigkeit hat, solange nichts anderes entschieden wird.

Bei der verfassungsändernden Volksgesetzgebung räume ich gerne ein: Es ist dem Rang der Verfassung angemessen, dass hier eine Erschwernis geregelt wird. Die Frage ist aber: Welche Form der Erschwernis regelt man? Der Bayerische Verfassungsgerichtshof - dafür habe ich ein gewisses Verständnis - hat dies ein bisschen auf die Quoren fokussiert. Im Hinblick auf das Landesverfassungsrecht ist dies nicht einmal unverständlich, weil wir in anderen Landesverfassungen so etwas auch geregelt haben. Nichtsdestotrotz verkennt er natürlich das, was auch in der Literatur vielfach ausgeführt und dargestellt wird, dass es ganz andere Erschwernisformen gibt. Nicht, dass ich all diese befürworte, aber man denke an den doppelten Volksentscheid bei einer Verfassungsänderung. Man denke an Erschwernisse gegenüber der einfachen Gesetzgebung bereits vorher im Verfahren.

Da ich grundsätzlich Beteiligungs- und Zustimmungsquoren beim Volksentscheid ablehne, ist also die Frage: Welche andere Form der Erschwernis ist sinnvoll? Dem Rang der Verfassung entsprechend, halte ich es für angemessen, auf allen Ebenen Erschwernisse vorzusehen, und zwar schon beim Zulassungsantrag. Dies ist auch deshalb wichtig, damit dem Staatsvolk bewusst ist, was es da tut, dass es hier eine Verfassung regelt und dass dies einen höheren Rang hat und eine besondere Bedeutung mit sich bringt. Deshalb ist der Vorschlag hier, dass wir beim Zulassungsantrag das Doppelte, nämlich 2 Prozent der Stimmberechtigten, und beim Volksbegehren 10 Prozent der Stimmberechtigten bei Verfassungsänderungen vorsehen - im Verhältnis zu 5 Prozent bei der einfachen Volksgesetzgebung -, kein Quorum beim Volksentscheid, dafür aber eine innere Qualifizierung von zwei Dritteln der Abstimmenden, denn dort wirken sich die Nachteile, die das Quorum hat, nicht aus, weil zwei Drittel der Abstimmenden hier maßgeblich sein sollen.

Die Konzeption ist damit klar: einfache Volksgesetzgebung - 1 Prozent, 5 Prozent, kein Quorum; verfassungsändernde Volksgesetzgebung - 2 Prozent, 10 Prozent, Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden beim Volksentscheid. Damit wird man dem Anspruch gerecht, dass hier eine Erschwernis geschaffen werden soll. Ich bin sicher, dass die Rechtsprechung angesichts der Höhe der Erschwernis durchaus diesen Weg noch mitgehen kann.

Zu den Finanzvorbehalten: Verfassungsrechtlich kann gegenwärtig der Haushaltsplan als Gesetz auch aus meiner Sicht nicht Gegenstand der Volksgesetzgebung sein. Warum dann aber alle anderen Gesetze - es gibt kaum ein Gesetz, das nicht auch gewisse finanzielle Auswirkungen hat - hier sehr schnell vor den Verfassungsgerichten zu erliegen kommen, ist nicht einzusehen und auch nicht vorteilhaft. Ich bin selbst verfassungsrechtlich der Auffassung, dass wir die Regelung nicht brauchen, weil sich die notwendigen Beschränkungen bereits aus dem im Landesverfassungsrecht geregelten Haushaltsrecht ergeben, sodass diese Regelungen nicht in der Landesverfassung enthalten sein müssen.

Im Übrigen hat sich dies in den Vereinigten Staaten wie auch in der Schweiz als ein wirtschaftlicher Standortvorteil erwiesen, was auch in einem ausgezeichneten Buch von Kirchgässner/Feld/Savioz nachlesbar ist, die wunderbare Ausführungen zu der Frage des wirtschaftlichen Fortschrittes in Ländern, die Finanzvorbehalte vorsehen, machen.

Darüber hinaus gibt es einen Zusammenhang zwischen den Möglichkeiten, über Gesetze, die finanzielle Wirkung haben, abzustimmen und der Steuerhinterziehung. In Ländern, in denen dies möglich ist, gibt es weniger Steuerhinterziehung. Es gibt weitere enorme Vorteile wirtschaftlicher Art, die mit solchen Gesetzen verbunden sind.

Mir ist klar, dass wir im Bereich der Finanzfragen aktuell im Landesverfassungsrecht nicht so schnell weiterkommen werden, aber mit Blick auf die Zukunft, wenn sich auch die Ängste und Sorgen, für die ich Verständnis habe, im Zusammenhang mit der Volksgesetzgebung - da bin ich sicher - legen werden, diese Fragen erneut andiskutieren müssen.

Vorsitzender Edgar Moron: Ich darf mich im Namen aller beteiligten Ausschüsse sehr herzlich für Ihre Ausführungen bedanken. Das war alles sehr interessant und spannend, teilweise doch kontroverser, als ich gedacht habe. Man sieht, dass es nicht die allein selig machende einzige Wahrheit in diesem Punkt gibt. Der Gesetzgeber wird versuchen müssen, hier einen Weg zu finden, den er für richtig hält und den er letztlich auch verantworten muss.

Es besteht jetzt Gelegenheit, an die Sachverständigen Fragen zu stellen. - Frau Löhrmann.

Sylvia Löhrmann (GRÜNE): Zur Frage der Quoren: Wir haben drei Vertreter gehört, die sich gegen Quoren ausgesprochen haben. Ich habe die Bitte an diejenigen Vertreter, die Quoren für richtig halten, dies im Lichte der Ausführungen noch einmal zu bewerten.

Ich möchte auch alle Sachverständigen bitten, im Lichte der Erfahrungen in anderen Bundesländern ihre Auffassung zu Quoren noch einmal darzulegen.

Werner Jostmeier (CDU): Sie haben zum Teil sehr dezidiert und zum Teil vorsichtig dargestellt, dass bestimmte Themenbereiche, nämlich Finanzfragen, nicht Gegenstand plebiszitärer Elemente sein sollten. Herr Professor Wieland hat zum Beispiel formuliert, dass immer dann, wenn der Landeshaushalt merklich tangiert würde, man dieses Thema nicht zum Gegenstand von Volksbegehren und Volksentscheiden machen sollte. Die anderen haben es ähnlich formuliert. Es wurde sogar gesagt, es habe wirtschaftliche Vorteile, die Steuerhinterziehung würde zurückgehen, wenn die Bürger bei dieser Thematik mitreden können. Müssten wir den Finanz- bzw. Haushaltsaspekt nicht konkreter fassen?

Es gibt kaum ein Thema, das wir zur Diskussion oder zur Abstimmung stellen würden, bei dem nicht Haushaltsfragen tangiert sind. Können Sie uns noch weitere Vorschläge machen, um das konkreter zu fassen? Den Begriff "Haushaltsfragen" zu verwenden erscheint mir, auch nachdem, was wir selber an Diskussionsvorschlägen und in den Gesetzesentwürfen haben, zu dünn.

Außerdem möchte ich fragen: Gibt es nicht weitere Themen, die nicht Gegenstand von Volksbegehren und Volksentscheid sein dürfen? Ich habe in der ganzen Diskussion nicht den Hinweis auf Art. 28 oder den Grundrechtskatalog gehört. Ich weise auf die vier verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen hin. Sie haben all diese Dinge nicht zur Diskussion gestellt

und gesagt: Das sind Themen, die nicht Gegenstand von Volksbegehren und Volksentscheid sein dürfen. Offensichtlich gibt es da keine Bedenken.

Herr Professor Gusy, Sie haben darauf hingewiesen, dass es, wenn etwa 65 000 teilnehmen, etwa dem entspricht, was ein Landtagsmandat ausmacht. Sie haben gefragt, ob bestimmte Randgruppen, bestimmte extremistische Gruppen dies als Vehikel nutzen könnten. Beispiele gibt es in der Bundesrepublik zurzeit dafür nicht, aber besteht nicht die Gefahr, dass dann, wenn Gruppen bei Wahlen und normalen plebiszitären Vorgängen nicht zum Zuge kommen, sie sich Möglichkeiten schaffen könnten, dadurch parlamentarisch wirksam zu werden?

Denken wir zum Beispiel an die Diskussion um die Hundeverordnung vor einem halben Jahr. Es gab bei mir noch nie eine Phase, in der ich so viele Faxe, Briefe und Anrufe bekommen habe. Wenn sich da spontan eine Hunde-Partei gebildet hätte und wir Wahlen gehabt hätten, hätte sie es nicht schwer gehabt, die Hürde hier in Nordrhein-Westfalen zu überspringen.

Keiner von Ihnen hat zu folgender Thematik Stellung genommen: Wir erleben mit dem, was vor zehn oder 15 Jahren mit TED begonnen hat, was wir heute in Telekratie usw. weiterentwickeln, eine Entwicklung im Medienbereich, die es dem Bürger heute schon und demnächst sehr viel mehr möglich macht, unmittelbar bei tagesaktuellen Fragen nicht nur seine Meinung deutlich zu machen, sondern auch mithilfe dieser neuen Medien am demokratischen Willensbildungsprozess teilnehmen zu können.

Herr Professor Siekmann hat unter Hinweis auf Art. 28 GG gesagt, dass es durchaus auch denkbar ist, dass sich repräsentative Elemente verschieben können. Es muss nicht so bleiben, wie es ist. Deshalb die Frage: Reicht das, was die Koalition und wir an Gesetzentwürfen und Vorschlägen vorgelegt haben, aus, um auch diese neue Entwicklung im Medienbereich mit ins Boot zu nehmen, um Verfahren zu ermöglichen, die die Bürger auf diesem Wege beteiligen?

Jan Söffing (F.D.P): Der Gesetzentwurf in Drucksache 13/462 sieht vor, dass es für einen erfolgreichen Volksentscheid eines Zustimmungsquorums in Höhe von 20 Prozent bedarf. Stellt dieser Gesetzentwurf mit diesem Quorum eine Verbesserung gegenüber der derzeitigen Verfassungslage dar, oder wird damit nur die derzeitige Verfassungslage zementiert?

Unabhängig von dieser Frage möchte ich wissen: Inwieweit halten Sie ein fünfprozentiges Quorum für ein Volksbegehren für akzeptabel, oder würden Sie sagen, auch im Vergleich zu Regelungen in den anderen Bundesländern, dass das Quorum von 5 Prozent für ein Volksbegehren zu niedrig ist?

Dorothee Danner (SPD): Natürlich sind die Ausschließungsgründe für uns ganz wichtig. Wenn Sie dies noch einmal erläutern könnten, wäre ich Ihnen sehr dankbar.

Sie haben sich unterschiedlich zu den Auslegungsfristen geäußert. Sie haben da einen weit größeren Spielraum gelassen als die anderen Experten.

Dann würde mich natürlich noch interessieren, weil es ein aktuelles Problem für uns ist und wir uns über die Ausschlussgründe unterhalten haben: Würde dazu auch ein Volksbegehren

zur Verkleinerung des Landtages gehören? Wäre dies unter den gegebenen Prämissen zulässig, oder ergeben sich andere Rechtsquellen hierfür?

Prof. Dr. Wolfgang Löwer: Zunächst zur Frage der Quoren: Bei den Quoren wird gerne eingewendet, sie seien überflüssig. Ich halte das denkstrukturell für einen Fehler, denn wenn ich auf Erfolgsquoren verzichte, dann zwingen ich die Bürger, sich zu Themen zu äußern, zum Beispiel verneinend, wenn ich das nicht will, die andere Bürger aus ihrer grundrechtlichen Initiative vorgeschlagen haben, was sich im Land ändern sollte. Ich muss mich als Bürger dann mit Nein äußern, wenn ich dies verhindern will. Diese Aufdrängungswirkung, die das plebiszitäre Entscheiden hat, ist die Rechtfertigung dafür, dass ich Quoren brauche. Denn ich kann nicht von den Bürgern verlangen, dass sie sich ständig mit dem auseinander setzen, was andere Bürger für entscheidungsrelevant halten.

Dazu kommt, dass ein verantwortlicher Bürger deshalb auch noch die Pflicht verspüren wird, sich über die Sachfrage zu orientieren, bevor er über sie entscheidet. Das kann ihm aber nicht von anderen Bürgern aufgezwungen werden. Insofern hat der bremische Staatsgerichtshof Recht, wenn er verlangt, dass die Ergebnisse von plebiszitären Entscheidungen verallgemeinerungsfähig sein müssen. Er meint damit, dass das plebiszitäre Entscheiden das Sicherungselement, dass Abgeordnete als Amtsträger entscheiden in Bindung an die Verfassung, in Bindung an die Rechtsordnung, in der Erwartung rationalen Verhaltens, was alles deren Amtspflicht ist, diese Richtigkeitsgewähr nicht in sich trägt, nicht in sich tragen kann, es auch nicht in sich tragen muss. Aber dann brauche ich einen Mindesternstnachsweis dafür, dass das für das gesamte Volk hinnehmbar sein soll.

Insofern halte ich Quoren an sich für zwingend. Es ist heute schon davon gesprochen worden, dass Traditionslinien bestimmter Art bei uns bestehen, die vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof in bestimmter Weise gebrochen worden sind. Das ist richtig. Die Intensität des Nachdenkens über plebiszitäre Entscheiden hat auch eine enorme Konjunktur hinter sich, und eines der möglichen Ergebnisse dieses Nachdenkens könnte sein, dass solche Quoren vernünftigerweise verlangt werden sollen.

Nehmen Sie als Beispiel die schleswig-holsteinische Initiative zur Aufrechterhaltung einer Reiterstaffel bei der Polizei. Daran haben sich 0,84 Prozent der Leute beteiligt. Das sind wahrscheinlich alle Reitvereinsmitglieder Schleswig-Holsteins. Wenn deren Wille zugleich der Wille des Volkes sein sollte, wäre das schon eine etwas merkwürdige Geschichte.

Dies leitet über zu der Frage der Finanzwirksamkeit. Ich warne davor, diese immer nahe liegende Form des Rosinenpickens zu betreiben. Natürlich sind das Finanzsystem der amerikanischen Bundesstaaten und das Finanzsystem der deutschen Bundesländer radikal verschieden. Es gibt nicht diese Abhängigkeit von Finanzentscheidungen des Bundes in den USA wie bei uns. Das heißt, wenn wir einräumen, dass die Bürger über unmittelbar abgabenbezogene Gesetze entscheiden sollten, hätten wir eine ganz gefährliche Situation, denn das Land kann seine Einnahmen ja grundsätzlich praktisch nicht erhöhen. Es gibt keine Finanzschrauben, an denen das Land mit Effektivität drehen könnte, um auf eventuelle Veränderungen, die die Bürger durch ihre Abgabengesetzgebung bewirken, zu reagieren, um den Gesamthaushalt dann noch in Ordnung zu halten. Ich meine also, dass Fragen der Besteuerungshöhe, soweit

das Land überhaupt zuständig ist, oder auch Besoldungsvorschriften ausgeklammert sein müssen, soweit das Tatbestandsmerkmale von hinreichender Greifbarkeit sind. Das ist bei den Besoldungsgesetzen selbstverständlich der Fall.

Sie dürfen auch nicht übersehen, dass diese Plebiszite sehr eindeutige Ergebnisse haben können, die keineswegs gemeinwohlnützlich sein müssen. Zum Beispiel hat Walter Momper einmal einen ganz Wahlkampf damit bestritten, dass er gesagt hat: Ich führe Volksgesetzgebung ein - was er gar nicht konnte, weil das unter Besatzungsvorbehalt stand, aber das hat niemanden interessiert -, und ich lasse als Erstes über die Liberalisierung des Berliner Mietmarktes abstimmen. Was wird wohl dabei herauskommen, wenn ich die Mieter darüber abstimmen lasse, ob die Mietpreisbindung aufgehoben wird oder nicht? Ein Parlament kann aus seiner Verantwortungssituation heraus eine solche Frage relativ gemeinwohlfördernd entscheiden, aber dies sind für Plebiszite ganz schwierige Fragen. Das Gleiche gälte für die Beamtenbesoldung. Endlich könnte man das Klischee, dass die Beamten sowieso faul sind, in die Tat umsetzen, indem man eine Absenkung der Besoldung beschließt oder so etwas. Solche Gesetze sind in der Verfassung zu Recht von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen.

Ein Problem ist der Begriff "Finanzfragen", den Sie verwenden. Da besteht auch unter den Sachverständigen hier keine Einigkeit. Es droht zu einer sehr starken Verhinderung solcher Volksinitiativen zu werden, wenn man das Wort "Finanzfragen" oder "Finanzwirksamkeit" verwendet. Ich würde vorschlagen, das eng zu fassen, würde aber dann wiederum empfehlen, unter keinen Umständen Sperrfristen im Gefolge der Volksgesetzgebung vorzusehen, damit das Parlament im Risiko dessen, was damit politisch verbunden ist, sie entsprechend entscheiden kann.

Die Frage mit den Medien scheint mir nicht so aktuell zu sein, denn wir müssen bei all dem auch die Gleichheit berücksichtigen. Noch ist die Zugangsgleichheit für alle für die tägliche Abstimmung im Internet nicht gegeben. Das würde man nicht machen können. Solange es auch ein finanzielles Problem ist, sich dieser Medien bedienen zu können - das wird es immer bleiben -, müssen wir wohl bei diesen konventionellen Mechanismen bleiben.

In der dritten Frage, haben Sie, Herr Abgeordneter, glaube ich, von zwei verschiedenen Quoren gesprochen und gefragt, ob das Erfolgsquorum von 20 Prozent eine Verbesserung oder eine Verschlechterung der Regelung ist. Das ist schwierig zu sagen. Ich würde tendenziell sagen: Das ist eher eine Erschwerung, die allenfalls durch die Absenkung an anderer Stelle kompensiert wird. Dazu lässt sich verfassungsrechtlich nichts sagen. So etwas sind gegriffene Größen. Ein Gericht muss so etwas sagen können, weil es anders nicht geht. Wissenschaftlich sind solche Grenzwerte kaum begründbar oder falsifizierbar. Ich halte es im Sinne der Verallgemeinerungsthese des bremischen Staatsgerichtshofes grundsätzlich für eine brauchbare Vorstellung, dass man 20 Prozent Zustimmung benötigt.

Wenn ich bei Ihnen in der anderen Frage Sympathie dafür heraushöre, diese Schwelle auf 5 Prozent abzusenken, hätte ich da keine Berührungsängste. Auch die übrigen Sachverständigen haben mehrfach gesagt, dass sie nicht dahin gehend verstanden werden wollen, dass es irgendwelche Berührungsängste an dieser Stelle gibt. Das ist nicht das Thema, sondern wie man das in einer vernünftigen Gleichgewichtslage hält. Das ist weitgehend eine verfassungspolitische Frage und kaum eine verfassungsrechtliche Frage.

Die vierte Frage war, ob es weitere Ausschlussgründe gibt. Der nächstliegende Ausschlussgrund wäre, dem Volk die Entscheidung darüber zu entziehen, in welchem Ausmaß es plebiszitär entscheiden kann, also die Quorenfrage usw. der Volksgesetzgebung zu entziehen. Es gibt nämlich ein interessantes Phänomen bei diesen plebiszitären Entscheidungszügen: Wenn Sie jemanden fragen "Bist du dafür, dass du mitentscheiden kannst?", sagt er sofort Ja, aber teilnehmen tut er nicht, wenn er es dann kann. Das heißt, die Zustimmung zur Ausweitung der Mitbestimmungsmöglichkeiten ist hoch. Die Bereitschaft, anschließend die Rolle anzunehmen, ist keineswegs so hoch wie die theoretische Bereitschaft, es zu unterstützen, Derartiges in die Rechtsordnung einzuführen.

Es wäre also zu überlegen, nur das Parlament über die Frage entscheiden zu lassen, in welcher Intensität es plebiszitare Gesetzgebung geben soll, und dies der Volkswillensbildung zu entziehen. Das hat etwas mit der Frage der Verfassungsänderungskompetenz zu tun, wobei ich wiederum im Sinne mancher Diskutanten hier sagen würde: Die Zweidrittelmehrheit brauchen wir bei der Verfassungsänderung nicht. Wenn die Verfassungsänderung zur gesamten Hand des Volkes und des Parlaments gestellt wird, dann brauche ich nicht eine so hohe qualifizierte Mehrheit des Volksentscheids.

Herr Neumann, die erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung gehört nach Art. 28 zu den vorgegebenen Prinzipien. Irgendwo gab es einmal eine erleichterte Veränderbarkeit der Verfassung. Das ist jetzt auch gestrichen. Das war wohl ein Verstoß gegen Art. 28. Das meine ich mich jedenfalls zu erinnern bei der Kommentierung von Art. 28 geschrieben zu haben. Und wenn ich das geschrieben habe, halte ich das auch für richtig.

Prof. Dr. Christoph Degenhart: Was den Finanzvorbehalt betrifft: Eine klare Konkretisierung ist unbedingt notwendig. Die herkömmlichen Regelungen zu erwähnen, Abgabengesetze, Besoldungsgesetze usw., reicht aus. Allgemein zu sagen, finanzwirksame Gesetze sind ausgeschlossen, ist Unsinn, weil die meisten Gesetze zumindest mittelbar finanzielle Auswirkungen haben.

Zu den weiteren Ausschlussgründen: Ich denke, man muss das verfassungsrechtlich nicht unbedingt positiv regeln. Allzu groß ist der Spielraum des Volkes, über den wir reden, ohnehin nicht. Denn dass die Zuständigkeiten des Landesgesetzgebers nicht gerade ausufernd sind und nicht unbedingt zunehmen, gilt natürlich auch für die Zuständigkeiten des Volkes, denn dass das Volk nur im Rahmen der Zuständigkeiten des Landes entscheiden kann, ist klar. Es kann nicht kompetenzüberschreitend tätig werden. Es ist klar, dass auch, was europäische Angelegenheiten betrifft, für die mittelbare wie für die unmittelbare Demokratie die gleichen Schranken bestehen. Aus diesem Grunde ist es nicht notwendig, weitere Ausschlussgründe positiv zu regeln.

Ihre Frage zu den Medien habe ich dahin gehend verstanden, ob auch die Entwicklung, dass Meinungsbilder im Bereich der elektronischen Medien ermittelt werden, gesetzlich geregelt werden soll, also nicht im Sinne der Frage, ob etwa eine Abstimmung per Internet stattfinden soll. Ist das richtig?

Werner Jostmeier (CDU): Ich hatte schon das Zweite gemeint. Reicht das, was wir vorgelegt haben, aus, um diese Entwicklung auch zu begleiten?

Prof. Dr. Christoph Degenhart: Ich denke, im Augenblick ja. Solange wir auch bei Wahlen usw. noch die herkömmlichen Abstimmungsverfahren haben, sollten wir bei Volksentscheiden keine abweichenden Verfahren einführen. Die Fehlbarkeit aller technischen Methoden, um Wahlergebnisse zu ermitteln, hat sich ja auch gezeigt.

Was politische Meinungsbildung über die elektronischen Medien betrifft, geht es da um einen anderen Sachverhalt: Es gibt Staatswillensbildung und Ausübung von Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen auf der einen Seite und politische Meinungsbildung auf der anderen Seite. Das sollte getrennt gehalten werden. Hier sehe ich momentan im Zusammenhang mit diesen Vorlagen keinen zusätzlichen Handlungsbedarf.

Zu den Quoren: Hier wurde gefragt, ob die Regelung eine Verschlechterung oder eine Verbesserung darstellt. Das Zustimmungsquorum, das für den Volksentscheid vorgesehen ist, bedeutet eine erhebliche Erschwerung. Wie sieht es in anderen Bundesländern aus, die das nicht kennen? Dies sind vor allem die Länder mit den älteren Verfassungen wie Hessen und Bayern. Auch hier hat das Ganze nicht zum Chaos und zur Herrschaft der Minderheiten geführt, zumal durch die Instrumente Volksinitiative und Volksbegehren in diesem Stadium noch ein erheblicher Filter eingebaut ist dahin gehend, dass zu abwegige Vorhaben wie der Erhalt von Reiterstaffeln nicht zur Entscheidung durch Volksentscheid kommen. Schleswig-Holstein liegt auch sehr weit weg. Das ist möglicherweise ein Sonderfall. Ich denke, man kann diese Verhältnisse nicht auf hier übertragen. Das sind gewisse exotische Fälle, die man nicht verallgemeinern darf. Derartige exotische Fälle sind mir aus Bayern zumindest nicht bekannt, obwohl auch hier die Volksentscheide mitunter zu problematischen Ergebnissen geführt haben. Aber das muss man akzeptieren.

Was das verfassungsrechtliche Geboten-Sein von Quoren betrifft: Dass der aktive für den passiven Bürger mitentscheidet, liegt natürlich in einem demokratischen System begründet, das keine Wahlpflicht kennt. Dass der weniger aktive Bürger zumindest vor die Notwendigkeit gestellt wird, sich mit dem Gegenstand eines Volksbegehrens und eines Volksentscheids zu befassen, diese Zumutung sollten wir, wenn wir es mit unmittelbarer Demokratie ernst meinen, durchaus in Kauf nehmen. Das sehe ich eigentlich nicht als das entscheidende Problem.

Es gibt vielleicht ein Grundrecht darauf, nicht Stellung beziehen zu müssen, aber das bezieht sich doch nicht auf die unmittelbare Ausübung des Volkswillens in Wahlen und Abstimmungen. Ich darf wieder auf die vorbildlich einfach und volksnah formulierende bayerische Verfassung verweisen, die hier schlicht sagt: "Das Volk tut seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen kund." Die Zumutung, sich auch mit Abstimmungen zu befassen, ist davon durchaus umfasst. Und ganz schlicht: "Mehrheit entscheidet." Ich denke, ohne Not sollte dieser urdemokratische Grundsatz doch nicht aufgegeben werden.

Ich sehe jedenfalls im Bereich der einfachen Gesetzgebung keine zwingende Notwendigkeit für Zustimmungsquoren. Auch das Homogenitätsgebot in Art. 28 GG gibt das meines Erachtens nicht her, sollte in diesem Zusammenhang auch nicht überstrapaziert werden. Denn

die Frage, wie wir Abstimmungserfordernisse beim Volksentscheid ausgestalten, wie wir uns also in der Frage verhalten, wie das Staatsvolk des Landes Nordrhein-Westfalen seinen Willen äußert, ist eine Frage, die in der originären Zuständigkeit des Landesgesetzgebers und der Landesverfassung gesehen werden sollte. Ich glaube nicht, dass die gesamtstaatliche Verfassung uns hier wirklich zu enge Schranken setzt. Hierbei geht es um originäre Fragen politischer Gestaltung, über die der Landtag zu entscheiden hat und die der Landtag auch nicht aufgeben sollte.

Vorsitzender Edgar Moron: Vielen Dank! - Der Blick auf die Uhr veranlasst mich, denen, die nach Ihnen reden, zu empfehlen, sich vielleicht etwas kürzer zu fassen. Sonst kommen wir alle gemeinsam in Zeitdruck. - Herr Professor Siekmann, Sie haben das Wort.

Prof. Dr. Helmut Siekmann: Ich werde versuchen, es ganz kurz zu machen.

Zunächst zum Thema Quoren! Quoren sind immer eine Prämie für Apathie und Passivität. Das lässt sich theoretisch begründen. Das haben die Wirtschaftswissenschaftler sehr eingehend untersucht, Stichwort: "voting paradise".

Zweitens. Wir müssen uns über die Begriffe im Klaren sein. Wir kennen Unterstützungsquoren für das Volksbegehren oder die Volksinitiative. Wir kennen Zustimmungsquoren, wir kennen Beteiligungsquoren. Wir reden im Augenblick, so meine ich, vornehmlich über Zustimmungsquoren, und zwar die Einführung eines doppelten Quorums: die Mehrheit plus 20 % der Abstimmungsberechtigten. Das ist sicher eine Erhöhung der Anforderungen gegenüber dem Status quo. Diese 20 % der Stimmberechtigten einzuführen, halte ich nicht für empfehlenswert.

Nun zu den Gegenständen! Ich bin auch unmittelbar zu dem so genannten Finanzvorbehalt angesprochen worden. Es wurde doch jetzt weitgehend übereinstimmend gesagt, schlichte "Finanzwirksamkeit" sei zu schwammig und würde viele Vorhaben schon aus verfassungsrechtlichen Gründen unmöglich machen. Das ist aber jetzt in Nordrhein-Westfalen die geltende Rechtslage. Ich möchte darauf ausdrücklich hinweisen. Das soll ja gerade nicht geändert werden. Wir sollten es aber ändern! Finanzfragen, so heißt es in der jetzt geltenden Fassung, und Abgabengesetze und Besoldungsordnungen sind ausgeschlossen.

Über Besoldungsordnungen kann man diskutieren; aber Finanzfragen und Abgabengesetze halte ich in der Verfassung nicht für angemessen - auch im Hinblick auf die ausländischen Erfahrungen. Es ist zwar richtig: Man darf Rechtsvergleiche nicht nur als "Rosinenpickerei" betreiben; aber das Argument von Herrn Löwer müsste man genau umgekehrt sehen: Gerade weil die Länder in Deutschland - anders als in den Vereinigten Staaten - zum ganz überwiegenden Teil durch Einnahmen aus Steuern, die bundesgesetzlich geregelt sind, finanziert werden, wäre es ohnehin nur ein sehr kleiner Bereich. Warum soll man den ausschließen? Das Volk könnte plebiszitär gar nicht, um es salopp zu sagen, den Ländern "den Geldhahn zudrehen", indem es niedrige Abgaben beschließt, was sie in Kalifornien übrigens nicht oder nur sehr differenziert tun.

Von daher könnte man das Argument eher umgekehrt anführen: erst recht in Nordrhein-Westfalen, wenn das schon in Kalifornien funktioniert, wo die Länder eine viel größere Finanzautonomie haben, also tatsächlich das Volk in viel größerem Umfang über seine Abgabenbelastung entscheiden könnte. Hier sollte es nicht ausgeschlossen sein. Zumindest die Kommunalsteuern, die Kommunalabgaben wären ein durchaus angemessener Bereich, in dem sich das Volk äußern dürfte. Ich nenne nur das Stichwort "Zweitwohnungssteuer". Das könnte das Land den Kommunen verbieten, und das könnte das Volk deswegen auch einbringen. Es wäre vielleicht sehr sinnvoll, das Volk über eine Steuer entscheiden zu lassen, die das Land in seinem Kommunalabgabengesetz verbieten könnte. Warum sollte das nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein?, um es einmal konkret zu machen.

Die erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung ist der letzte Punkt, zu dem ich mich noch äußern möchte. - Sicher gehört das nach jetzt wohl allgemeiner Auffassung zum Wesen einer Verfassung. Aber darüber, wie die zu sichern ist, können die Meinungen sehr geteilt sein. Das muss nicht durch Quoren geschehen; das kann auch durch andere Mittel geschehen. Vor allen Dingen sollte aber erwogen werden, ob man nicht einen Unterschied zwischen dem verfassungsändernden Parlamentsgesetzgeber und dem verfassungsändernden Volksgesetzgeber, dem Souverän, machen muss. Es ist zu bedenken, ob da nicht doch ein Unterschied auch im Hinblick auf die Anforderungen an die Stabilität der Verfassung zu machen ist.

Prof. Dr. Christoph Gusy: Ich denke, dass hier nur zu einigen Fragen kurz noch Stellung genommen werden sollte. - Das eine ist die Frage nach den Quoren. Diese Quoren haben natürlich, weil es um ganz unterschiedliche Quoren im Gesetzentwurf geht, eine ganz unterschiedliche Funktion.

Herr Löwer hat darauf hingewiesen, dass Repräsentativität das Ziel hat, irgendetwas zu verbessern oder zu veredeln. Wenn das Volk selbst handelt, dann wird man wahrscheinlich sagen müssen, dass allein die Tatsache, dass sich jemand an einer Abstimmung beteiligt, noch nicht unmittelbar veredelnde Wirkung hat.

Wenn dem aber nicht so ist, dann meine ich, dass man jedenfalls bei verbindlichen Volksentscheiden schon zu einem Quorum kommen muss, um eine gewisse Repräsentativität der Handelnden sicherstellen zu können; denn wir müssen immerhin deutlich sehen: Diese Handelnden schaffen Rechtsnormen, welche auch die nicht Mitwirkenden binden. Sagen wir's einmal so: Da sollte man durchaus gewisse Mindestbeteiligungen einziehen. Jeder von uns kennt unmittelbare Demokratie, jedenfalls in bestimmten Formen, noch aus der Universität, wenn universitäre "Massenversammlungen" mit 60 Beteiligten einstimmig eine Resolution verabschieden, bei der hinterher alle über diese Form der "Veredelung" außerordentlich überrascht sind.

(Heiterkeit)

Ein anderes Problem ist die Frage des Zugangs zum politischen System. Das Quorum bei dem Volksbegehren soll nach den Entwürfen von 20 auf 10 % gesenkt werden. Hier könnte ich mich ohne weiteres auch mit 5 % anfreunden. Das Quorum sollte jedenfalls deutlich niedriger sein.

Wenn man hier sozusagen Initiativen eröffnet, dann kann man sich natürlich diejenigen, die sie nutzen, nicht selber aussuchen. Das heißt im Klartext: Man bekommt erwünschte und unerwünschte Antragsteller. Das ist wohl einer der Gründe, weswegen ich dazu neige, die Volksinitiative nicht so offiziös auszustatten wie das Volksbegehren. Ich meine, dass eine Volksinitiative, die mit Gemeinden und Listen und Eintragungen usw. organisiert ist, vielleicht schon einen viel formelleren Charakter kriegt. Das sollte man sich auch überlegen, weil man gar nicht so genau sagen kann, wer das möglicherweise nutzt.

Es ist jedenfalls nicht ausgeschlossen - ich will es einmal so formulieren -, dass radikale Minoritäten, wenn sie sich im Landtag nicht angemessen vertreten fühlen, mit dem Institut der Volksinitiative versuchen, den Landtag mit Themen zu beschäftigen, mit denen er sich nicht unbedingt beschäftigen muss. Ich will, weil ich hier als Sachverständiger und nicht als politisch denkender Mensch eingeladen bin, mir jede politische Wertung hierzu sparen.

Ein Punkt, den man hier vielleicht noch kurz ansprechen sollte, ist die Frage nach den Ausschlusstatbeständen. Ich meine, man sollte mit den Ausschlusstatbeständen durchaus zurückhaltend sein. Ich sehe allerdings in der neu geschaffenen Grenze für Verfassungsänderungen durch Volksabstimmungen keinen neuen Ausschlusstatbestand. Der wird nämlich durch Artikel 28 des Grundgesetzes bereits jetzt vorgegeben. Ich meine auch, dass das, was wir hier zum "pouvoir constituant originaire" gehört haben, zwar perfekt Französisch war, aber desungeachtet möglicherweise hier doch etwas über das juristische Ziel hinausschoss.

Bei dem Finanzvorbehalt ist völlig zu Recht darauf hingewiesen worden: Wenn man einen Begriff des jetzigen Verfassungsrechts nicht ändern will, dann muss man ihn auslegen. Hier ist eine zurückhaltende, eine enge Auslegung, wie ja auch durch die anderen Ausschlusstatbestände systematisch nahe gelegt wird, geboten.

Prof. Dr. Joachim Wieland: Ich möchte zu den Fragen der Quoren und des Finanzvorbehaltes und dann auch zu der von Ihnen angesprochenen Frage der sonstigen verfassungsrechtlichen Grenzen Stellung nehmen.

Was das Quorum anbelangt, so scheint mir einfach ein Grundverständnis von demokratischer Willensbildung im Raume zu stehen. Wenn ich Herrn Neumann richtig verstanden habe, ist er der Auffassung, es sei letztlich Bürgerpflicht, sich mit allen Dingen zu befassen, die irgendeine Minderheit für befassenswert hält. Das ist ja auch das, was zwischen Ihnen beiden vorhin etwas kontrovers war.

Dazu bin ich der Auffassung: Wir haben nicht einmal eine Wahlpflicht. Wir müssen froh sein, wenn wir alle vier oder fünf Jahre Bürgerinnen und Bürger dazu bewegen zu wählen. Ich halte es nach aller staatspraktischen Erfahrung für illusionär - das können Sie auch in der Schweiz deutlich sehen - zu glauben, man bekommt so viel politischen Aktivismus, dass die Bürgerinnen und Bürger bereit sind, sich in kurzen Abständen zu den verschiedensten Fragen zu äußern. Nach meinem Verständnis einer demokratischen Ordnung bin ich als Bürger auch nicht verpflichtet, zu allen möglichen Dingen Stellung zu nehmen, die eine kleine Minderheit für erörterungswürdig hält.

Das ist aber eine Grundfrage. Darüber müssen Sie sich politisch klar werden, ob Sie das möchten oder nicht. Sie müssen sich nur klar sein: Hier ist ein Feld für radikale Auffassungen.

Vorsitzender Edgar Moron: So ist es!

Prof. Dr. Joachim Wieland: Das kann man in der Schweiz sehen. Ausländerfeindliche Bestrebungen werden dort immer wieder zur Abstimmung gestellt. Blocher mit seinen Unterstützern findet dort ein Forum. Das ist etwas, was Sie nicht verhindern können, wenn Sie Quoren zu niedrig ansetzen.

Für mich ist letztlich auch eine Frage: Kann ich davon sprechen, dass sich "das Volk" geäußert hat, wenn 5 % zugestimmt haben? Ich habe Schwierigkeiten, das "dem Volk" zuzurechnen, vielleicht wie der Kollege Gusy wegen des Geprägtseins durch die universitäre Erfahrung, wo wir schon bei Wahlen minimale Wahlbeteiligungen haben und dann hinterher die Gewählten sagen: selbstverständlich! Stellen Sie sich vor, Sie seien als Landtagsabgeordnete von 5 oder 7 % der Bevölkerung hierhin entsandt worden oder, besser gesagt: bei einer Wahlbeteiligung von 5 oder 7 %. Wenn Sie davon dann noch 5 oder 7 % bekommen haben, dann kann ich gar nicht so schnell ausrechnen, was das wäre.

(Heiterkeit)

Ich denke, wir haben doch die Vorstellung, dass es zumindest um die 50 % sein sollten, die sich an einer Wahl beteiligen. Und bei einer Sachentscheidung soll es dann auf einmal reichen, dass 5 % das gern hätten!

Das ist für mich das Grundproblem, das dahinter steht. Ich sehe aber hier durchaus einen politischen Entscheidungsrahmen. Das müssen Sie selber wissen. Aber Sie müssen sich darüber im Klaren sein: So kann dann auch über die Größe des Landtags entschieden werden. Es gibt dagegen keinen Hinderungsgrund. Da kann über alle möglichen Fragen, die die Bevölkerung in unserer Mediendemokratie gerade bewegen, entschieden werden.

Darum sage ich auch eindeutig: Jedenfalls beim jetzigen Zustand halte ich auch die Entwicklung des Internets, der Telekratie nicht für so weit fortgeschritten, dass es angeraten wäre, das verfassungsrechtlich aufzunehmen. Da tauchen verschiedenste Fragen auch der Freiheit der Willensabgabe auf, wenn Sie überlegen, wer dann möglicherweise wen bedrängt, irgendwelche elektronischen Medien zu nutzen. Man wird zumindest noch eine Weile Erfahrungen sammeln müssen. Davon würde ich abraten, das jetzt schon zu tun. Dann geht es auch noch um das Geheimnis der Wahl. Sie wissen ja nicht genau, unter welchen Umständen die Stimmen dann abgegeben werden.

Nun zur Frage des Finanzvorbehalts! Da bin ich meines Erachtens relativ allein hier unter den Sachverständigen. Ich fühle mich aber immerhin insoweit ganz wohl, als ich das Verfassungsgericht auf meiner Seite habe. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Verfahren - ich muss fairerweise sagen: In dem Verfahren habe ich Ihre schleswig-holsteinischen Kollegen und die Landesregierung vertreten, bin also vielleicht nicht ganz neutral - im letzten Jahr eine

Entscheidung getroffen, bei der es um die Frage der Reichweite des Finanzvorbehaltes geht. Weil ich nach einer Formulierung gefragt worden bin, beziehe ich mich auf das Bundesverfassungsgericht, das in dieser Entscheidung vom letzten Sommer folgendermaßen formuliert hat: Ausschluss volksinitiiierter Gesetzgebung bei Gesetzen - jetzt kommt das Zitat -, "die erhebliche staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und damit den Haushalt wesentlich beeinflussen". Das erscheint mir sinnvoll. Das würde ich auch ganz klar so sagen.

Das ist meines Erachtens die jetzige Verfassungslage in Nordrhein-Westfalen. Ich würde sie - die Kollegen mögen es mir nachsehen - nicht verändern. Denn ich denke, die finanziellen Ressourcen, die dem Land zur Verfügung stehen, sind begrenzt. Sie können jede Mark nur einmal ausgeben, und diese Entscheidung muss in einer Gesamtentscheidung, in Ihrer Haushaltsentscheidung - das ist das originäre Recht des Parlaments seit dem 19. Jahrhundert - getroffen werden. Man kann nicht einzelne Punkte herausbrechen.

In dem Verfahren in Schleswig-Holstein ging es um die Förderung von Privatschulen, letztlich um einen Betrag von 50 Millionen DM im Haushalt des entsprechenden Ministeriums. Überlegen Sie einmal, welche Mittel in dem Haushalt eines relativ kleinen Landes wie Schleswig-Holstein tatsächlich frei verfügbar sind, nicht gebunden sind, gesetzlich gebunden durch Bundesgesetze, durch Personal, wie klein diese freie Spitze ist! Wenn dann eine Interessengruppe über 50 Millionen DM entscheiden kann - und das möglicherweise ohne Quorum! -, dann kommen Sie zu Ergebnissen, bei denen ich mir vorstellen könnte, dass, wenn Sie das so erleben wie Ihre schleswig-holsteinischen Kollegen, Sie auf einmal auch etwas Bedenken bekämen, was Sie dann letztlich noch an Entscheidungsmöglichkeiten haben und wie Sie vor allen Dingen auch Ihre Wählerinnen und Wähler nach fünf Jahren wieder motivieren wollen, Sie zu wählen, wenn solche einzelnen Punkte praktisch jeweils als Sachentscheidung herausgegriffen werden können.

Das ist für mich dieses Problem: Wie bringe ich plebiszitäre Elemente - da habe ich gesagt: man kann durchaus ein Stück weit versuchen, die zu stärken - mit repräsentativer Demokratie zusammen? Wie beschädige ich aber nicht die parlamentarische Demokratie, und wie lasse ich genügend Raum dafür, das parlamentarische System sich selbst entfalten zu lassen und auch die wesentlichen Punkte entscheiden zu können?

Darum würde ich für Quoren plädieren, damit man davon sprechen kann, dass hier wirklich das Volk und nicht nur eine kleine Minderheit gesprochen hat. Ich würde auch an dem Finanzvorbehalt, wie er jetzt in der Landesverfassung steht, aus den genannten Gründen festhalten.

Vorsitzender Edgar Moron: Fairerweise muss man aber sagen: Auch Quoren sind nur kleine Minderheiten. Das ist ja nur ein Prozentsatz von beispielsweise 5 %. Wenn davon dann noch einmal nur die Hälfte mit Ja stimmt, dann haben Sie mit 2 ½ % oder auch etwas mehr eine Entscheidung.

RA Peter Neumann: Viele Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen stützen sich mit den Mehrheiten, die sie haben, gegenwärtig auch auf kleine Gruppen, wenn man sich die Wahl-

ergebnisse bei den Kommunalwahlen anschaut. Das Problem gilt ja ungleich stärker bei Wahlen, als wir es bei Abstimmungen haben. Das muss man natürlich im Hintergrund haben.

Aber nichtsdestotrotz möchte ich ein paar Dinge klarstellen. - Zunächst einmal zu der Erschwernis! Selbstverständlich bin ich für eine Erschwernis. Wir reden ja dauernd über eine formelle Erschwernis und nicht über eine materielle, Herr Professor Löwer.

Dennoch meine ich, die formelle Erschwernis ist nicht nötig. In dem Werk, in dem ich das darstelle, habe ich als Gegenauffassung auch Sie zitiert. Insofern: Respekt vor dieser Auffassung! Trotzdem haben wir ja in der verfassungspolitischen Position keinen Dissens, denn auch ich sage: Erschwernisformen bei Verfassungsänderungen wegen des Rangs der Verfassung - und dort auf allen Ebenen.

Was die Quoren angeht, möchte ich doch darauf hinweisen, dass man unterscheiden muss. Man kann nicht generell sagen: Quoren ja oder Quoren nein. Man muss unterscheiden zwischen den Quoren beim Antrag und den Quoren beim Volksbegehren und denen beim Volksentscheid. Beim Volksentscheid wirkt es sich verheerend aus.

Ich möchte noch ein weiteres Argument anführen: dass natürlich auch die Abstimmungsfreiheit nicht gewahrt ist, wenn eine Gruppe beim Volksentscheid obsiegen kann, indem sie zur Nicht-Diskussion oder zum Boykott aufruft, weil jeder, der hingeht, sich als Befürworter zu erkennen gibt. Das ist auch nicht im Sinne des Rechtsstaates. Insofern also auch noch einmal große Bedenken gegen Quoren beim Antrag und beim Volksbegehren!

Im Übrigen würde ich die Auffassungen von Herrn Professor Gusy, von Herrn Löwer und auch von Ihnen uneingeschränkt teilen, wenn es realistisch wäre, dass ich jede Woche zum Volksentscheid müsste. Dann würde ich ernsthaft nicht nur Ihren Bedenken folgen, sondern auch überlegen, was man tun muss. Man muss natürlich ein bisschen die Verfassungspraxis im Blick haben, wenn man sich dazu äußert oder solch eine Entscheidung treffen will, wie Sie es ja müssen.

Sie haben in Ihrem Fragenkatalog auch nach der Praxis in Schleswig-Holstein und in Brandenburg gefragt. In Schleswig-Holstein hat es bei sieben Volksinitiativen drei Volksbegehren und zwei Volksentscheide gegeben, mehr nicht. Das war's - und das bei den hier genannten Szenarien! Das steht absolut im Missverhältnis zu den Realitäten. Die Sorgen sind vollkommen unbegründet.

Jetzt schauen wir uns einmal Brandenburg an. In Brandenburg haben wir 22 Initiativen gehabt; davon waren 13 nicht zulässig. Eine ganze Menge Dinge hat der Landtag aufgegriffen. Auch das nur zur Klarstellung: Wenn hier irgendjemand meint, dass die unmittelbare Demokratie parteipolitisch irgendwie zuzuordnen wäre, wird es vielleicht einige überraschen, dass von den 54 Initiativen in den neuen Bundesländern vier von der CDU betrieben worden sind, die restlichen von PDS und Grünen, von der SPD in dem Fall noch keine, wenn auch, wie ich einräume, unterschiedliche Unterstützung erfolgt ist.

Von den Volksbegehren in Brandenburg - es waren ihrer fünf - hat es kein erfolgreiches gegeben. Einen Volksentscheid hat es in Brandenburg überhaupt nicht gegeben. Mit anderen Worten: Dieses Szenario, dass man jede Woche, jeden Monat oder regelmäßig im Jahr zur

Abstimmung müsste, das ist alles nicht Realität, auch bei 5 % nicht. In Brandenburg haben wir sogar 3,9 % der Stimmberechtigten.

Die Bedenken wären also sehr ernst zu nehmen, und man müsste sich auch wirklich Gedanken machen, wenn die Staatspraxis irgendeinen Anhalt dafür gäbe, dass es so ist; aber es ist einfach nicht so, sondern wir müssen froh sein, wenn es einmal gelingt, dass ein Volksbegehren erfolgreich gestaltet wird und es dann zu einem Volksentscheid kommt.

Dann zu der These, die auch vereinzelt von Ihnen aufgestellt wurde, dass Umfragen Ausdruck dessen sind, was bei einem Volksentscheid herauskäme. Da halte ich es - einige mögen es mir nachsehen - mit dem Altkanzler Helmut Kohl: Umfragen sind keine Wahlen und schon gar nicht Abstimmungen. Die Qualität dieses Verfahrens ist ja gerade, dass über einen langen Zeitraum in der Sache diskutiert wird. Genau das führt zu einer Entemotionalisierung und zu einer deutlichen Versachlichung in diesem Prozess, sodass man in diesem Punkte überhaupt nicht ernst zu nehmende Kritik an diesem Verfahren äußern kann.

Auch die Thesen zum Nato-Doppelbeschluss und Überlegungen, was an welchem Tag geschah und wie das Volk wohl an dem Tag abgestimmt hätte, an dem die RAF irgendjemanden umgebracht hatte, entbehren absolut jeder Grundlage. Das ist ein rationales Verfahren, und es ist auch wichtig, dass es ein rationales Verfahren ist.

Deshalb auch die Kritik an dieser Volksinitiative. Ich bin für die Staatswillensbildung des Volkes, für die Wahlen und die Abstimmungen in einem rationalen, klar geregelten Verfahren. Und wenn es Quoren gibt, dann vorn und nicht hinten und nicht dem Volk vorgaukeln, es könnte entscheiden, was bei den vorgesehenen Quoren nicht der Fall ist. Es ist aus meiner Sicht nicht ganz seriös, das Gesetzesinitiativrecht des Volkes nur einmal einräumen zu wollen und am Ende den Beschluss durch das Volk durch entsprechende Regelungen zu verhindern.

Vorsitzender Edgar Moron: In der nächsten Runde bitte ich dann gezielt an einzelne Sachverständige Fragen zu stellen; denn die gleiche Runde können wir nicht immer wieder machen, sonst sitzen wir morgen früh noch hier zusammen. Jetzt haben wir das noch ein zweites Mal getan. Danach bitte ich an einzelne Sachverständige gezielte Fragen zu stellen, die dann durch die Befragten beantwortet werden. - Aber zunächst hatte sich noch Frau Witte gemeldet.

Dr. Gertrud Witte: Ganz kurz noch aus kommunaler Sicht: Ich kann mich inhaltlich genau dem anschließen, was Professor Wieland gesagt hat, und zwar aufgrund von Erfahrungen in den Kommunen.

Zunächst zur Frage der Quoren! Wir sind eindeutig für Quoren. Lassen Sie mich das an einem Beispiel bringen, das uns gerade aus einer süddeutschen Stadt berichtet wurde. Der Rat der Stadt beschließt, eine so genannte Unterpflasterbahn in der Stadt zu bauen. Sie führen vorsichtshalber aber noch eine Befragung der Bevölkerung durch. Die Mehrheit der Bevölkerung ist auch für diese Unterpflasterbahn. Dann tun sich die an der betreffenden Straße angesiedelten Geschäftsleute zusammen. Mit sehr viel Geld wird ein Bürgerbegehren initiiert,

und ein Bürgerentscheid kommt zustande. Diese Unterpflasterbahn wird nicht gebaut, weil das Quorum gerade erreicht worden ist.

Also: Die Stadt hat viel initiiert, die Bürger haben sich mehrheitlich für diese Bahn ausgesprochen. Der Bürgerentscheid kommt zustande, dass diese Bahn nicht gebaut werden kann. Das hat die Stadt hingenommen; denn es war ein vernünftiges Quorum. Es haben sich also offenbar doch viele aktiv dahinter gestellt; aber hätten wir kein Quorum gehabt, könnte man jederzeit Planungen der Stadt, die lange gelaufen sind, umwerfen.

Dann zur Frage, ob man einen Finanzvorbehalt einbauen soll. Wir haben in den Städten derzeit das Problem: Was macht man mit Bürgerentscheiden, die starke Finanzauswirkungen haben? Ich nenne als Beispiel den Bau einer Dreifachturnhalle in einer Stadt, die unter Haushaltssicherungskonzept steht. Muss die Stadt diesem erfolgreichen Bürgerentscheid nachkommen und muss diese Dreifachturnhalle bauen, oder kann sie sagen: Wir stehen unter Haushaltssicherungskonzept; wir dürfen sonst auch gar nichts. Wir sind überall von der Aufsicht eingeschränkt. Das ist eine spannende Frage. Deswegen muss man sich im Prinzip Gedanken machen, wie immer man das in der Verfassung formuliert. Finanzwirksame Volksgesetzgebung ist nicht unbedenklich!

Vorsitzender Edgar Moron: Wir kommen jetzt zur Fragerunde, in der ich um gezielte Fragen bitte und in der zunächst Herr Dr. Klose das Wort hat.

Dr. Hans-Ulrich Klose (CDU): Ich wende mich an die Kritiker von Quorenregelungen. Meines Erachtens wird hier übersehen, dass es in der Praxis - und auf die müssen wir hinarbeiten - auch eine Reihe von Fragestellungen gibt, die Sie nicht beantwortet haben. Sie gehen von der reinen Lehre aus und sagen: Wenn eine Sache zum Entscheid gestellt wird, dann entscheiden sich diejenigen, die sich an dem Entscheid beteiligen, nach rationalen Aspekten, und zwar zu dem Thema, das dort zur Diskussion ansteht und das entschieden werden soll.

Haben Sie einmal untersucht, wie viele andere aus ganz anderen Gründen sich an einer solchen Sache beteiligen würden, nur weil sie der Regierung etwas am Zeuge flicken wollen? Bei Koop Ende der 70er-Jahre ist der Kernpunkt die Schulpolitik der Landesregierung gewesen; aber viele haben sich daran beteiligt, weil sie der Regierung einmal eins auswischen wollten. Selbst Wahlen, sogar Kommunalwahlen, sind heute ein Schlüssel, um Kritik an der Bundesregierung zum Ausdruck zu bringen. Da spielen also völlig andere Aspekte eine Rolle, als man üblicherweise von der Sache her erwarten darf.

Hier kommt so ein Entlastungsfaktor zur Geltung. Ein Thema ist ja hier schon von einem meiner Vorredner, vom Kollegen Jostmeier, genannt worden: die Hundeverordnung. Ich nenne ein möglicherweise zweites Thema: Es wird eine Volksabstimmung beantragt, ob mehr als 10 % ausländische Schüler in deutschen Klassen sein dürfen. Wir haben das Anfang der 80er-Jahre schon einmal so ähnlich gehabt. Dann hat der Verfassungsgerichtshof die Zulassung gestoppt. Was machen wir denn dann?

Haben Sie das einmal unter diesem Aspekt bedacht, wie es dabei ohne Quoren gehen soll? Ich muss mich doch an der politischen Realität orientieren! Dann werden wir sehr schnell auf politische Grenzbereiche stoßen, die es sehr schwer machen, ein formalrechtliches Verfahren zu akzeptieren, wo wir zugleich aber inhaltlich höchste Bedenken haben müssen.

Sylvia Löhrmann (GRÜNE): Ich habe eine Nachfrage an Professor Wieland. In Ihrer Logik, die Sie für Quoren anführen, würde dann aber doch konsequenterweise auch ein Mindestquorum für die Gültigkeit von Wahlen enthalten sein; denn wir haben Beteiligungsverhältnisse bei Wahlen, die bedauerlicherweise auch rückläufig sind. Sie sagen: Stellen Sie sich vor, jemand wäre mit diesen Ergebnissen gewählt! Wir haben ja sehr geringe Beteiligungen gerade bei Nachwahlen von Oberbürgermeistern. So extrem, wie Herr Neumann sagt, ist es nicht; aber es sind dann schon sehr geringe Quoren, und die liegen zum Teil in Größenordnungen, wie sie hier jetzt vorgeschlagen sind.

Ich finde, da ist die Logik das Problem, und das bitte ich doch noch einmal zu bedenken.

Dorothee Danner (SPD): Ich hätte gern noch eine Erläuterung dazu, dass sich Hindernisse aufbauen, Quoren wieder zu verändern. Ich weiß nicht, wer von Ihnen das vorhin vorgetragen hat, dass es keine Möglichkeit gibt, Quoren wieder zu verändern. Ich glaube, Sie haben das vorgetragen, Herr Professor Siekmann.

(Prof. Dr. Helmut Siekmann: ... eine Schwierigkeit, dass sich bestimmte in die Verfassung aufgenommene Gegenstände einer Verfassungsänderung entziehen würden, was wir bisher nicht haben.)

Vorsitzender Edgar Moron: Aber wir leiten die für uns ja aus dem Grundgesetz ab. - Das war also die Frage von Frau Danner.

Dann würde ich auch gern eine Frage stellen, und zwar an Herrn Professor Löwer. Herr Professor Löwer, Sie haben im Zusammenhang mit den Quoren über verfassungsändernde Initiativen gesprochen und gesagt, dass man darüber nachdenken sollte, ob es dort eine Kombination von Parlamentsentscheidung und Plebiszit gibt. Ich bitte Sie, das etwas konkreter darzustellen. Der Gedanke leuchtet mir zwar ein, aber wie könnte das konkret aussehen? Welche Mehrheiten soll es dafür geben? Reicht dann eine einfache Mehrheit im Landtag aus, während es jetzt eine Zweidrittelmehrheit ist? Und können wir dann möglicherweise auf die Zweidrittelmehrheit beim Plebiszit verzichten? Dann würde eine einfache Mehrheit genügen, aber der Landtag müsste mit Zweidrittelmehrheit entscheiden? Wenn Sie das bitte noch ein bisschen präzisieren und erläutern würden! - Gibt es sonst noch Fragen?

Werner Jostmeier (CDU): Das war auch die Frage, die ich hatte, und zwar noch ein wenig konkreter: Wenn es um die verfassungsändernde Volksgesetzgebung geht, haben Sie, Herr Professor Löwer, vorgetragen, dass man bitte seitens des Gesetzgebers dafür sorgen sollte,

möglichst einen gemeinsamen Willensbildungsprozess hinzubekommen. Konkret dazu die Frage: Wie stellen Sie sich das vor?

Zweitens. Der Gesetzentwurf von SPD und Grünen sieht am Schluss zu dieser Frage vor:

“Das Gesetz ist angenommen, wenn mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten sich an dem Volksentscheid beteiligt und mindestens zwei Drittel der Abstimmenden dem Gesetzentwurf zustimmen.”

Das scheint mir entschieden zu hoch zu sein, ist gar nicht praktikabel.

Reicht es aus, wenn wir sagen: 50 % Zustimmung reicht? Aber würden Sie da dann auch ein bestimmtes Quorum der Teilnehmenden vorschlagen, etwa 20 % oder 10 % oder so? Denn das hat ja ganz erhebliche Auswirkungen!

Prof. Dr. Joachim Wieland: Zu der Frage “Quorum bei Wahlen”! Ich würde tatsächlich sagen: Das ist in unserem System mitgedacht. Wenn wir an einem Punkt angekommen wären, an dem wir in den Größenordnungen bei Wahlen wären, über die wir jetzt diskutieren, wenn sich also an Landtagswahlen keine 10 % oder nur noch 10 % der Bevölkerung beteiligen würden, dann wäre meines Erachtens die parlamentarische Demokratie gescheitert. Ich denke, man kann unterhalb einer gewissen Größenordnung nicht mehr von einer Repräsentation der Bevölkerung sprechen. Das kann ich auch rechtlich nicht mehr reparieren. Es hilft dann nichts, wenn ich eine Klausel aufnehme und dann sage: Diese Wahlen sind gescheitert; wir probieren das noch einmal! Dann werden noch weniger teilnehmen.

Das ist einfach eine stillschweigende Voraussetzung eines parlamentarischen Regierungssystems. Ich bitte Sie selber, sich alle als Abgeordnete noch einmal zu fragen: Würden Sie sich als Repräsentanten des Volkes fühlen können, wenn die Wahlbeteiligung bei 10 % oder niedriger läge? Ich denke, das ist schwierig. Das mag man juristisch noch zurechnen können; aber vom System her setzt es voraus, dass sich ungefähr die Hälfte der Bevölkerung alle fünf Jahre an Wahlen beteiligt.

Deshalb sehe ich auch keinen Bruch zu meiner Argumentation, dass bei Sachfragen, wo es ja systemnotwendig nicht ist, dass man sich zu dieser Sache äußert, sondern wo ich das dem Parlament überlassen kann, auf Quoren verzichtet werden kann. Mir geht es da tatsächlich auch um Zustimmungsquoren. Ich sehe das Problem verschärft bei Verfassungsänderungen, weil dort dieser Aspekt wirksam ist, der vorhin schon angesprochen worden ist: Die Verfassung entfaltet Bindungswirkung für zukünftige Parlamente. Dafür darf man die Hürde nicht zu niedrig ansetzen, weil man den zukünftigen demokratischen Prozess ja durch eine Ergänzung oder Änderung der Verfassung einschränkt.

Dort ist es also meines Erachtens nicht zufällig, dass das gemeindeutsche Verfassungsrecht für Verfassungsänderungen deutliche Quoren vorsieht. Bei Gesetzen würde ich sie aus den vorhin genannten Gründen ebenfalls für sinnvoll halten.

Prof. Dr. Wolfgang Löwer: Herr Vorsitzender, Ihre Frage und die der Frau Abgeordneten nach Ausschlussgründen hängen gewissermaßen zusammen, weil Sie ja die Quoren auch

unmittelbar in der Verfassung regeln wollen und die Abänderbarkeit von Quoren demzufolge eine Frage der Abänderbarkeit der Verfassung ist. Bei dem, was Sie nachfragen, bewegen wir uns rein im verfassungspolitischen Raum, solange nicht die Schwelle der nichtqualifizierten Änderungen der Verfassung berührt wäre, was nirgendwo hier gedanklich der Fall ist.

Ich meine, dass die Legitimation für die Verfassung in einem System, das plebiszitär und repräsentativ organisiert ist, sinnvollerweise auch von beiden Faktoren der Volkswillensbildung herrühren sollte. Ich würde also dafür plädieren, allerdings auf die Zweidrittelmehrheit beim Volk in Verbindung mit dem Beteiligungsquorum von 50 % zu verzichten, also insofern den Mehrheitswillen des Volkes feststellen zu lassen und den dann im Parlament allerdings auf eine Zweidrittelmehrheit für die Verfassungsänderung angewiesen sein zu lassen, weil uns das wiederum, wenn man das nicht machen würde, eventuell in Schwierigkeiten mit dem qualifizierten Veränderungserfordernis einer Verfassung brächte.

Nur kann sich das Parlament einem solchen Änderungswunsch, der ja immerhin von mindestens 50 % Beteiligung der Bevölkerung am Verfahren und damit von der Mehrheit geäußert worden ist, nicht mehr in der gleichen Leichtigkeit entziehen wie irgendeine Änderungsinitiative aus dem Hause. Es geht dabei also um ein gestuftes Verfahren, das wir auch sonst sehr häufig kennen und uns häufig empfohlen wird: dass es Verfassungen nur geben soll, wenn sie auch durch ein Plebiszit bestätigt werden. In Wahrheit ist keine Verfassung eines westlichen Verfassungsstaates so zustande gekommen; aber in der Theorie wird es immer wieder empfohlen.

Solche Volksinitiative in den Verfassungsänderungsprozess einmünden zu lassen, ist eine durchaus sinnfällige Vorstellung. Herr Gusy hatte das betont, dass schließlich das Volk der Träger der verfassunggebenden Gewalt ist. Das ändert aber nichts am zweipoligen Legitimationssystem. An sich ist das System, grundsätzlich gesehen, repräsentativ mit plebiszitärer Ergänzung. Das könnte sich dann auch im Verfassungsänderungsprozess abbilden.

Prof. Dr. Helmut Siekmann: Vielleicht sollte ich versuchen, den Punkt klarzustellen, der die Bedenken an der Änderung des Artikels 69 aufgreift, dass nämlich hiermit gewissermaßen eine Ewigkeitsklausel für die Landesverfassung geschaffen wird, die bisher darin nicht enthalten war. - Das ist etwas anderes, als wenn wir Quoren für Verfassungsänderungen festlegen. Die können auch durch verfassungsändernde Mehrheit wieder geändert werden, wohingegen eine Klausel, die den verfassungsändernden Gesetzgeber binden soll, nie wieder beseitigt werden könnte, auch nicht einstimmig.

Insoweit hätte ich große Bedenken auch verfassungstheoretischer und verfassungsdogmatischer Natur, eine solche Klausel auf diese Art und Weise in die Landesverfassung einzufügen.

RA Peter Neumann: Vielleicht noch ein Wort zu dem Rang der beiden Gesetzgeber. Wir haben ja hier die erste Gewalt, die sich in Form des parlamentarischen Gesetzgebers wie auch des Volksgesetzgebers äußert.

Sie haben mehrfach Fragen auch zu Sperrwirkungen formuliert. Wir haben während der Weimarer Republik ja eine Vielzahl von Theorien gehabt, die versucht haben, einen relativen

oder absoluten Vorrang des Volksgesetzgebers - also so herum - zu konstruieren, bzw. ihn vertreten haben. Es ist auch in Weimar schon völlig herrschendes Verfassungsverständnis gewesen - und das hat sich in der Bundesrepublik fortgesetzt -, dass wir einen gleichen Rang zwischen Parlament und Volksgesetzgeber haben.

Deswegen ist es - das ist schon einmal ganz klar - nicht geboten, solche Sperrfristen zu regeln. Man kann das natürlich tun. Mit Blick aber auf Forderungen, den Ausschlusskatalog gering zu halten, ist es in der Tat problematisch, dies zu tun, allerdings nur dann, wenn das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen parlamentarischem Gesetzgeber und Volksgesetzgeber gewahrt bleibt. Das hat auch etwas mit der Frage zu tun, ob man bei finanzwirksamen Gesetzen als Parlamentarier eine Korrektur vornehmen kann. Das kann man nur dann, wenn man auch das Volksgesetz, wenn man es nicht im Hause hat, anders regelt, möglicherweise wieder korrigiert.

Insofern können Sperrfristen, wenn man dort großzügig ist, auf keinen Fall geregelt werden, um das verfassungsrechtlich ins Verhältnis zu bringen.

Zu der Erschwernis des Verfahrens! Das Volksgesetzgebungsverfahren ist per se ein erschwertes Verfahren. Die Sach- und Personalmittel unbegrenzt in der Bevölkerung abzurufen, geht natürlich nicht. Die Schwierigkeiten, solche Initiativen - und das schon gar in einem solch großen Land wie Nordrhein-Westfalen - hinzubekommen, sind enorm. Schon aus der Struktur des Verfahrens ergibt sich also eine Erschwernis.

Unabhängig davon plädiere ich nach wie vor für Erschwernisregelungen auf allen Ebenen. Insofern besteht da kein Dissens.

Prof. Dr. Wolfgang Löwer: Ich wollte noch ganz kurz zu dem Argument von Herrn Siekmann sagen: Ich teile das grundsätzlich, halte es aber für akademisch; denn die Ewigkeitsklausel, die relevant ist, ergibt sich auch schon aufgrund von Artikel 79 Absatz 3 über Artikel 28 Absatz 1, sodass also die Ansicht von Herrn Siekmann - ich habe das auch aufgeschrieben - selbstverständlich richtig ist. Aber sie ist akademisch. Es spielt keine Rolle.

Sie haben allerdings eine Folge, die Sie natürlich bedenken müssen: In Zukunft wird der Verfassungsgerichtshof des Landes die Verfassungsänderungen überprüfen können, weil jetzt auch Normen unterschiedlicher Geltungsstärke in der Verfassung stehen, nämlich die, die Sie gerade hineinschreiben wollen. Die werden in Zukunft vom Verfassungsgerichtshof dann auch überprüft werden können; denn der Verfassungsänderungsgesetzgeber ist ja an die unterschiedlich gestufte Geltungsstärke der Verfassungsnormen in Zukunft gebunden. Aber mit dem Risiko können Sie gut umgehen; denn dass es nun zu verfassungswidrigem Verfassungsrecht durch Verfassungsänderungen kommen sollte, ist extrem unwahrscheinlich.

Vorsitzender Edgar Moron: Aber leider nicht auszuschließen!

Prof. Dr. Wolfgang Löwer: Dann ist es gut, wenn es geprüft wird!

Prof. Dr. Helmut Siekmann: Weil ich unmittelbar angesprochen war: Ich freue mich, dass Herr Löwer im Prinzip zustimmt. Allerdings kann ich sein Argument nicht nachvollziehen, dass über Artikel 79 Absatz 3 ohnehin der verfassungsändernde Gesetzgeber des Landes gebunden sei; denn Artikel 28 Absatz 1, der im Wesentlichen einschlägig für die Länder ist, ist nicht von Artikel 79 Absatz 3 erfasst.

Vorsitzender Edgar Moron: Ich sehe keine weiteren Fragen. Ich glaube, wir haben alle noch eine Menge Fragen, aber wir wissen auch, dass unsere Zeit und unsere Kraft irgendwann erschöpft sind. Der Hauptausschuss hat ja auch noch einen zweiten Teil zu behandeln, nämlich einen Haushalt zu verabschieden, und das müssen wir anschließend tun.

Ich darf mich für einen hochinteressanten Vormittag bedanken. Wir werden das, was Sie vorgetragen haben, auswerten. Dann wollen wir einmal schauen - wir müssen ja eine Zweidrittelmehrheit zustande kriegen -, wie wir das regeln. Das wird nicht ganz einfach sein; aber ich denke, wir alle gemeinsam sind auf einem guten Weg. Herzlichen Dank noch einmal! Kommen Sie gut nach Hause!

Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Edgar Moron

Vorsitzender

ba / 15.03.2001 / 21.03.2001

460