

Helmut Diegel (CDU): Die Einlassungen von Herrn Moron und den Sprecherinnen der Koalitionsfraktionen sind an Heuchelei nicht zu überbieten, meine Damen und Herren.

(Beifall bei der CDU - Widerspruch bei SPD und GRÜNEN)

Wer hat denn hier seit fast 40 Jahren die Länderfinanzen bestimmt? - Das waren doch insbesondere Sie von der SPD und Rot-Grün.

(Beifall bei der CDU)

Herr Dieckmann, Sie wissen selber, dass es zum Länderfinanzausgleich einen einstimmigen Beschluss im Bundesrat gibt, wonach das Land Nordrhein-Westfalen fast 600 Millionen € mehr in den Länderfinanzausgleich einstellen muss, als es hier im Haushaltsplan vorgesehen hat. Und dann wollen Sie hier erklären, dass müsste keine Berücksichtigung finden? Das ist Heuchelei, Herr Finanzminister.

(Beifall bei der CDU)

Nun zu der aktuellen Debatte über die Steuereinnahmen, die ja Frau Müller und die Frau Walsken so erregt hat. Herr Finanzminister, Sie haben keinen Satz und keine Konzepte geliefert zu der Bewertung der Steuerprognose des Arbeitskreises Steuerschätzung. Das ist nicht nur schwach, das ist unwürdig. Das zeigt aber: Diese Regierung ist mit ihrem Latein am Ende. Sie hat keine Konzepte und stellt deshalb die Weichen in diesem Land nicht entsprechend.

(Beifall bei der CDU)

Vizepräsident Jan Söffing: Herr Kollege Diegel, ich darf bitten, zum Ende zu kommen. Die Redezeit ist abgelaufen.

Helmut Diegel (CDU): Jawohl, Herr Präsident.

Herr Finanzminister, ich fordere Sie hiermit noch einmal auf: Ergreifen Sie die Chance und sagen Sie etwas zu den Konsequenzen aus der Steuerprognose des Arbeitskreises Steuerschätzung. Das ist Ihre Pflicht in diesem Land.

(Beifall bei der CDU und einzelnen Abgeordneten der FDP - Anhaltende Unruhe)

Vizepräsident Jan Söffing: Vielen Dank, Herr Diegel. - Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor, sodass wir damit die Beratung schließen können.

Wir kommen zur Abstimmung. Die Antragstellerin hat direkte Abstimmung beantragt. Wir stimmen deshalb jetzt über den Inhalt des **Antrages**

Drucksache 13/5398 ab. Wer diesem Antrag zustimmen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. - Wer stimmt dagegen? - Wer enthält sich? - Damit ist der Antrag mit den Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen von CDU und FDP **abgelehnt** worden.

Wir kommen jetzt zum Tagesordnungspunkt

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

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 13/5396

erste Lesung

Zur Einbringung des Gesetzentwurfes erteile ich für die SPD-Fraktion Frau Kollegin Danner das Wort.

(Unruhe)

Ich bitte um etwas Ruhe bei denjenigen, die jetzt den Saal verlassen.

(Anhaltende Unruhe)

Frau Danner, Sie haben das Wort. Aber es ist im Augenblick etwas schwierig, sich durchzusetzen. Ich bitte noch einmal alle, etwas mehr Ruhe im Saal walten zu lassen, damit Frau Danner jetzt zum Tagesordnungspunkt 4 sprechen kann.

Dorothee Danner^{*)} (SPD): Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich kann auch etwas lauter sprechen, vielleicht habe ich dann mehr Aufmerksamkeit. - Im Jahre 2002 haben wir gemeinsam die Volksinitiative eingeführt, und wir haben die Quoren für Volksbegehren und Volksentscheid gesenkt.

Seitdem sind in unserem Land zwei Initiativen durchgeführt worden: zur Forensik und zur Kinder- und Jugendförderung. Dabei hat sich herausgestellt, dass nichts so gut ist,

(Glocke)

als dass es nicht noch verbessert werden könnte. Die beiden Verfahren zur Volksinitiative haben gezeigt, dass das Ganze mit einem sehr hohen Verwaltungs-, aber auch einem sehr hohen Kostenaufwand verbunden ist.

Der Verein "Mehr Demokratie e. V." ordnet Nordrhein-Westfalen die Note 3,6 und damit einen Platz im oberen Drittel des Volksentscheid-

Rankings zu. Das ist ein Mut machendes Ergebnis, aber es zeigt auch, dass noch Handlungsbedarf besteht.

Wesentlicher Kritikpunkt an der Volksinitiative in NRW ist der Zwang, bei einer Hürde von 650 Unterschriften ein relativ teures Amtseintragungsverfahren vorzusehen. Hier bringt der Gesetzentwurf der Koalition Abhilfe.

Mit dem heutigen Gesetzentwurf wollen wir erstens den Wegfall des Zulassungsverfahrens, zweitens die freie Unterschriftensammlung und drittens die Einführung einer Anhörungspflicht einräumen. Dies ist unter dem Aspekt der Mittel-Zweck-Relation durchaus gerechtfertigt vor dem Hintergrund der Bindewirkung einer qualifizierten Massenpetition, um die es sich bei der Volksinitiative handelt.

(Beifall von Ewald Groth [GRÜNE])

Durch den Wegfall der Amtseintragung wird es nun nicht mehr notwendig sein, dass 3.000 Stimmberechtigte in einem umständlichen Verfahren einen Antrag auf Zulassung der Listenauslegung zur Volksinitiative stellen.

Mit der freien Unterschriftensammlung sind die Initiatoren nicht mehr an amtliche Sammlungen, verbunden mit Listen und Eintragungsverfahren, gebunden. Durch die freie Sammlung ist es möglich, dass die Gemeinden das Stimmrecht nur noch bestätigen und der Verwaltungsaufwand dadurch erheblich geringer ist.

Wenn wir uns an das Beratungsverfahren zur Volksinitiative erinnern, sind damals mehrere Kreise mit folgendem Bild an uns herangetreten: Was passiert, wenn in der Kreisstadt an einem Infostand Unterschriften gesammelt werden? Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand, wenn nachvollzogen werden muss, aus welcher Stadt und Gemeinde eines Kreises der Unterzeichner und Unterstützer einer Initiative kommt? Wir haben nach Gesprächen mit dem Städte- und Gemeindebund feststellen können, dass diese Bedenken nicht mehr bestehen.

Mit der Einführung der Anhörungspflicht vor den zuständigen Ausschüssen werten wir die Volksinitiative und vor allen Dingen ihre Vertrauensleute noch einmal deutlich auf.

Mit den vorgetragenen Erleichterungen möchten wir vor allen Dingen erreichen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes stärker ins politische Geschehen einmischen und die Kosten nicht weiter steigen, sondern eher sinken.

Beim Volksbegehren sehen wir als Änderung vor, dass demnächst die Mindestzahl der Eintragungsstellen festgelegt wird und auch die Zahl der Sonntage, an denen Eintragungslisten ausliegen, klarer definiert wird. Das heißt, in Gemeinden bis 100.000 Einwohner soll es künftig mindestens eine Eintragungsstelle geben, bei Gemeinden über 100.000 Einwohner sollen zwei Eintragungsstellen vorgesehen sein. Die Sonntagsauslegung findet nicht mehr wie bisher an acht, sondern nur noch an vier Sonntagen statt.

Ganz neu ist die Möglichkeit, sich mit Briefwahl an einem Volksentscheid zu beteiligen. Auch das ist ein großer Schritt zu mehr Bürgerfreundlichkeit. Wir straffen dadurch das Verfahren und senken die Kosten.

Bei allen Änderungen ist uns wichtig, die Bürgerinnen und Bürger stärker in die beiden Verfahren einzubeziehen, sie mehr zu beteiligen und den Frust, den Bürgerinnen und Bürger manchmal durch Politik erleiden, etwas zu minimieren.

Das wird nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger einfacher und bürgerfreundlicher sein, sondern auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung werden froh darüber sein, wenn sie während der Auslegungsfrist nicht mehr acht, sondern nur noch vier Sonntage arbeiten müssen. Ich bitte um Überweisung an den Hauptausschuss. - Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall bei SPD, FDP und GRÜNEN)

Vizepräsident Jan Söffing: Vielen Dank, Frau Danner. - Für Bündnis 90/Die Grünen hat Frau Kollegin Düker das Wort.

Monika Düker (GRÜNE): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Vor zwei Jahren haben wir hier im Landtag in großem Einvernehmen die Landesverfassung geändert und ein Stück mehr Demokratie in unser Land gebracht, indem wir die Hürden für Volksbegehren und Volksentscheid deutlich gesenkt haben. Das ist ein Beitrag zur Bürgerfreundlichkeit und erleichtert es den Bürgern, sich mit diesen plebiszitären Elementen direkt in die Politik einzumischen. Außerdem haben wir die Volksinitiative eingeführt.

Wir haben zwei Jahre Erfahrungen sammeln können. In diesen zwei Jahren haben wir gemerkt, dass das Gesetz über die Volksinitiative, über die wir heute reden, von den Bürgerinnen und Bürgern angenommen wird. In dieser Zeit haben zwei Volksinitiativen stattgefunden: eine erfolgreiche und eine nicht erfolgreiche.

Klar war für uns: Kein Gesetz ist so gut, als dass man es nicht verbessern könnte. Deswegen wollen wir heute bei der Volksinitiative drei Punkte ändern:

Wir wollen ein vereinfachtes Anzeigeverfahren statt eines relativ aufwendigen Zulassungsverfahrens.

Wir wollen anstelle der so genannten amtlichen Sammlung mit der Eintragung auf den Ämtern eine freie Unterschriftensammlung, sodass das aufwendige Listenauslegungs- und Eintragungsverfahren entfällt.

Zum Dritten wollen wir eine Pflicht zur Anhörung der Vertrauensperson durch die Landtagsausschüsse einführen, da in der Landesverfassung kein materielles Anhörungsrecht verankert ist.

Beim Volksbegehren haben wir das Amtseintragungsverfahren mit dem Gesetzentwurf konkretisiert, vereinfacht und damit auch gestrafft.

Welchen Effekt haben unsere Bestrebungen, meine Damen und Herren? - Wir werden weniger Verwaltungsaufwand haben. Wo Bürokratie nicht notwendig ist, sollten wir sie auch nicht walten lassen. Dies schlägt sich bei der Verwaltung nieder, gilt aber auch für die Bürgerinnen und Bürger und somit für die Initiatorinnen und Initiatoren von Volksinitiativen. Und natürlich entstehen allen Beteiligten weniger Kosten.

Das heißt, wir schaffen eine Entlastung für alle, und diese wird mit mehr Bürgernähe und mit einer Verbesserung des Instrumentes der direkten Bürgerbeteiligung kombiniert.

Das ist - kurz zusammengefasst - die Intention für dieses Gesetz. Wir haben nämlich erkannt, dass man das Verfahren zu Volksbegehren und Volksentscheid nicht mit dem Verfahren zur Volksinitiative vergleichen kann. Denn bei der Volksinitiative besteht kein Gesetzesinitiativrecht, sondern man muss sie wie eine Art Massenpetition betrachten. Dass dann die Hürden nicht so hoch gelegt werden müssen, liegt auf der Hand.

Der Verein "Mehr Demokratie e. V." bezeichnete es in einer Presseerklärung etwas flapsig - ich zitiere -:

"Die Bürger für die Unterstützung der Volksinitiative auf die Ämter zu bitten sei höherer Blödsinn."

Das ist in der Tat nicht erforderlich. Die Argumente muss man ernst nehmen, und sie haben uns überzeugt. Wir können Kosten sparen, wir können unser erfolgreiches Instrument der Volksinitiative

noch bürgerfreundlicher gestalten. Ich hoffe, dass wir es wie bei der Änderung der Landesverfassung gemeinsam schaffen, diese Instrumente der direkten Bürgerbeteiligung in unserem Land kontinuierlich zu verbessern.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Vizepräsident Jan Söffing: Vielen Dank, Frau Düker. - Für die CDU-Fraktion hat jetzt Herr Kollege Jostmeier das Wort.

Werner Jostmeier¹⁾ (CDU): Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Frau Düker, liebe Frau Danner, vor dem Hintergrund Ihrer letzten Ausführungen möchte ich Folgendes anmerken: Wir haben die Erfahrung gemacht, dass wir noch vieles verbessern können. Das räume ich ein.

Aber diese Erkenntnis hätten Sie auch schon vor zwei Jahren im Rahmen der damaligen Debatte gewinnen können. Denn viele der Punkte, die Sie jetzt beklagen und als verbesserungswürdig darstellen, sind von uns schon damals angesprochen worden.

Lassen Sie mich mit Blick auf das Papier, das an die Zuhörerinnen und Zuhörer hier im Parlament verteilt wird und den kompletten Text der SPD enthält, erläutern, um was es geht.

Der Gesetzentwurf von Rot-Grün, den wir heute debattieren, soll Korrekturen an dem Projekt vornehmen, das von uns vor gerade erst zwei Jahren beschlossen und auf Initiative der CDU

(Dorothee Danner [SPD]: Gemeinsam!)

- Frau Danner, einen Moment! - im Jahre 2000 auf den Weg gebracht worden ist.

Im Herbst 2000 hatte die CDU-Fraktion einen Gesetzentwurf exakt zu dieser Thematik vorgelegt, dessen Ziel es war, die Hürden für Volksbegehren und Volksentscheid zu senken und die Volksinitiative in die Verfassung aufzunehmen. Gemeinsam mit den Grünen, Frau Danner, haben Sie sich dann dazu durchgerungen, dieser Verfassungsänderung am 5. März des Jahres 2002 zuzustimmen. Insofern ist es ein gemeinsamer Erfolg, Frau Danner. Wenn Sie es gerne so hätten, dann ist es auch so.

Meine Damen und Herren, beide Vorrednerinnen haben es erwähnt: Wir haben inzwischen zweimal Erfahrungen mit dem Instrument Volksinitiative sammeln können. Bei der Volksinitiative "Forensikstandort Herne" wurde das Zulassungsquorum von 3.000 Unterschriften erreicht. Das Zustim-

mungsquorum von 0,5 % der Bevölkerung - etwa 65.000 Unterschriften - ist verfehlt worden.

Die zweite Volksinitiative, "Jugend braucht Zukunft", hatte jedoch Erfolg.

Gemeinsam war beiden Initiativen, dass sie sich über das sehr aufwendige Verfahren beklagt haben.

Nachdem die Landesregierung am 11. September 2002 die Volksinitiative "Forensikstandort Herne" zugelassen hatte, ist vom Innenministerium ein 17seitiger Erlass für die Durchführungsmodalitäten in Kraft gesetzt worden.

Viele Städte und Gemeinden, viele sachkundige Leute und nicht zuletzt wir von der CDU, meine Damen und Herren, haben damals darauf hingewiesen, dass dieses Verfahren zu kostenintensiv, zu bürokratisch und zu kompliziert sei.

Vor diesem Hintergrund haben wir am 30. September 2002 einen Sachantrag mit dem Titel "Landesregierung verbürokratisiert erste Volksinitiative in NRW" hier im Hause vorgelegt; das ist die Drucksache 13/3061. In dieser Drucksache haben wir auf diese Dinge aufmerksam gemacht und darum gebeten, zumindest zu prüfen, ob es nicht möglich sei, aus einem 17seitigen Erlass etwas Handhabbares zu machen. Wir wollten, dass die Kompliziertheit und Bürokratie herausgenommen wird.

Diesen Antrag hat das Schicksal ereilt, das der Bundespräsident gestern in seiner letzten Rede in Berlin sehr beklagt hat. Dieser Antrag mit dem Ziel, dieses Verfahren zu entbürokratisieren, ist, weil er von der CDU stammte, Frau Düker, mit rot-grüner Mehrheit abgelehnt worden. Das wollen Sie und können wir gemeinsam, Frau Danner, hier korrigieren. Insofern ist es ein gemeinsames Anliegen.

Aus kommunaler Sicht ist es sehr zu begrüßen, wenn eine entsprechende Entfrachtung vorgenommen wird. Wichtig ist dabei allerdings, so viele Zuständigkeiten wie eben möglich auf die Kommunen zu übertragen. Unter diesem Aspekt werden wir von der CDU Ihren Gesetzentwurf sehr genau prüfen.

Wir gehen offen - Frau Düker, Sie sprachen dies vorhin an - in die Beratung hinein. Wir sind nicht festgelegt. Wir sehen, dass Handlungsbedarf besteht.

(Dorothee Danner [SPD]: Dann können wir in 14 Tagen beschließen!)

- Ich weiß nicht, ob wir bis dahin so weit kommen, aber wir sind zum Gespräch in dieser Thematik bereit, Frau Danner.

Hinsichtlich des Themas Volksinitiative möchte ich darauf hinweisen, dass die Koalition - und das muss ich betonen - eine starke Wandlung durchgemacht hat. So sind wir es gewesen, Frau Danner, Frau Düker, meine Damen und Herren, die sich für ein Anhörungsrecht für die Vertrauensleute im Verfahren stark gemacht haben. Wir haben dies auch erreicht. Wir waren sogar bereit - daran können Sie sich sicherlich entsinnen, Frau Danner -, den Vertrauensleuten in den zuständigen Ausschüssen ein Anhörungsrecht einzuräumen. Das haben Sie von Rot-Grün damals nicht gewollt, und das korrigieren Sie jetzt mit Ihrem Papier.

Die CDU hat sich auch vorstellen können, dass es im Rahmen einer Volksinitiative keine thematischen Beschränkungen gibt. Ich weiß nicht, wer von Ihnen sich noch daran erinnern kann, wie Herr Moron - er ist jetzt nicht anwesend - uns und auch Ihre Partei sowohl in der Plenardebatte als auch im Hauptausschuss - nachzulesen im Hauptausschussprotokoll 13/321 - sehr vehement aufgefordert hat, bitte doch nicht alle Themen hineinzubringen.

Er hat z. B. gesagt: Es kann doch nicht angehen, dass wir über Besoldungsfragen eine Volksinitiative starten. Es kann doch nicht angehen, dass wir die Kommunal Finanzen zum Thema einer Volksinitiative machen. Er hat mehrere Beispiele genannt und ausgeführt, man

"dürfe nämlich zukünftig auf keinen Fall kleinen Gruppen das Recht einräumen, den Landtag in Zeiten der Haushaltsberatungen - nicht etwa aus Gründen des Gemeinwohls, sondern aus Partikularinteresse - mit Initiativen zu bombardieren".

Das war damals die Haltung von Rot-Grün.

Jetzt komme ich zum Thema Unterschriftensammlung. Meine Damen und Herren, hier haben wir Bedarf, gemeinsam darüber nachzudenken. Ich will es einmal so formulieren.

Wenn Sie freie Unterschriftensammlungen in Fußgängerzonen, auf Marktplätzen und überall dort, wo es hilfreich sein könnte, möglich machen, stellt sich die Frage, ob dadurch tatsächlich eine Entbürokratisierung stattfindet. Denn nach wie vor muss laut Gesetz seitens der Kommunalverwaltung die Unterschriftsberechtigung geprüft werden. Außerdem muss nachgeprüft werden, ob nicht jemand mehrfach unterschrieben hat.

Jeder von uns, der einmal am Wahlkampf in einer Fußgängerzone beteiligt war, weiß, wie leicht es ist, Bürgerinnen und Bürger zu einer Unterschriftsleistung zu bringen. In der Regel geht das unter Zeitdruck. Wenn Sie die Leute dann noch in ein Gespräch verwickeln, ist die Reaktion häufig die: Ja, komm, wenn Ihr denn die Unterschrift haben wollt, dann könnt Ihr sie haben. So sieht doch die Wirklichkeit aus.

Wenn das seitens der Kommunen nachgeprüft und korrigiert werden muss, stellt sich schon sehr die Frage, ob das tatsächlich mit weniger Verwaltung und geringeren Kosten verbunden ist.

Es gibt aber noch ein zweites Argument, über das wir sorgsam nachdenken sollten, liebe Kolleginnen und Kollegen. Wir müssen uns fragen: Entwertet es nicht das Thema einer Volksinitiative, wenn Sie die Initiative mit einer freien Unterschriftensammlung, wie gerade dargestellt, durchführen können? Ist es nicht auch wegen des Themas und wegen des verfassungsmäßigen Instruments erforderlich oder geboten, es sowohl dem Initiator als auch dem Bürger zuzumuten, seine Unterschrift im Rathaus zu leisten, was dann seitens der Städte und Gemeinden entsprechend vorbereitet werden kann?

Ich beziehe mich auf die Kollegin Frau Löhrmann, die Vorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen in diesem Hause, die bei der damaligen Beratung zwar bezogen auf das Volksbegehren, aber auch im Zusammenhang mit der Volksinitiative gesagt hat - sie hat das wiederholt in der "TAZ" am 28. Februar 2002 -:

"Ein solches Verfahren gehört nicht auf die Straße. Fehler, wie beispielsweise Mehrfacheintragungen, kann man so nicht vermeiden. Anschließend wäre der Verwaltungsaufwand immens. Mit der Eintragung auf dem Amt sind wir auf der sicheren Seite."

Frau Löhrmann hat das auf das Volksbegehren bezogen. Aber das, was sie dazu gesagt hat, trifft genauso für die Volksinitiative zu. Wo Frau Löhrmann damals Recht hatte, hat sie auch heute noch Recht. Wir teilen diese Meinung.

Zum Schluss möchte ich noch einen Punkt aufgreifen, der weder von Frau Düker noch von Frau Danner bisher angesprochen worden ist. Bitte prüfen Sie einmal, ob § 8 Ihres Entwurfs hinsichtlich der Kostenfolgenabschätzung rechtlich möglich ist, wenn es sich bei der Volksinitiative um ein Thema im Zusammenhang mit kommunalen Finanzen handelt. Da scheint mir ein rechtliches Problem vorzuliegen, bezieht man den Entwurf zum Konnexitätsprinzip ein. Dankenswerterweise

sind wir darauf auch mithilfe der FDP-Fraktion hingewiesen worden. Wir müssen zumindest darüber nachdenken, ob § 8 des von Rot-Grün vorgelegten Entwurfs rechtlich so haltbar ist.

Im Ergebnis kann ich sagen: Wir betrachten Ihre Vorschläge als bedenkenswert. Wir müssen uns aber auch fragen, ob wir vor zwei Jahren handwerkliche Fehler gemacht haben. Hätten wir das nicht damals schon so formulieren können?

Die CDU sagt nicht Nein zu Ihrem Vorhaben. Wir sollten in den Fachausschüssen - vielleicht sogar mithilfe von Sachkundigen und Experten - beraten. Wenn die von Ihnen eingebrachten Änderungen tatsächlich zu einer Kostenreduzierung und Verfahrensvereinfachung führen, dann können wir darüber reden. - Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall bei der CDU)

Vizepräsident Jan Söffing: Vielen Dank, Herr Jostmeier. - Für die FDP-Fraktion erteile ich Frau Kollegin Thomann-Stahl das Wort.

Marianne Thomann-Stahl (FDP): Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Wir haben jetzt die erste richtig erfolgreiche Volksinitiative in Nordrhein-Westfalen. Deswegen begrüßt die FDP den Versuch, die dabei aufgetretenen Mängel schnell zu beheben, und die Absicht, die jetzt zutage tritt, Verfahrensvereinfachungen vorzunehmen und Entlastungen für die Initiatoren und die Kommunen herbeizuführen.

Die FDP - Sie werden sich erinnern - stand diesem Instrument der Volksinitiative ziemlich kritisch gegenüber. Wir waren sehr skeptisch, ob dieses Instrument als solches funktioniert. Aber wir haben uns eines Besseren belehren lassen und müssen sagen:

Nachdem wir jetzt gesehen haben, mit welchem Engagement die Bürger dabei sind, und wie es gelingt, die Bürger für ein Thema zu interessieren und sie über ein Thema zu informieren, wollen wir gern als Fraktion zugeben, dass wir uns damals mit unserer Skepsis geirrt haben. Heute sind wir der Auffassung, dass dies ein gutes und positiv zu nutzendes Instrument für die Bürger ist, an dem gesellschaftlichen und politischen Diskurs teilzunehmen.

Diese Initiative hat nämlich gezeigt, dass damit mehr angestoßen wird, als wenn ein Thema nur auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt wird. Es wird erreicht, dass sich die Bürger in den

Kommunen, Städten und Gemeinden dieses Landes mit einem Thema intensiv befassen.

Dieser Eindruck bestätigte sich noch, als die Initiatoren dieser Volksinitiative bei uns in der Fraktion zu Gast waren.

Vor diesem Hintergrund scheint uns auch die Regelung über die Anhörung der Initiatoren in den zuständigen Ausschüssen sinnvoll. Man muss vielleicht noch über die Details der Verfahren sprechen, aber grundsätzlich halten wir es für sinnvoll.

Ich möchte noch einige weitere Anmerkungen aus Sicht der FDP-Fraktion hinzufügen: Wir sind dezidiert der Auffassung - Kollege Jostmeier hat es gerade angesprochen -, dass wir gesetzlich regeln müssen, welche Anforderungen wir bei der Volksgesetzgebung an die Angaben über die Kosten stellen. Wir müssen verhindern, dass auf diesem Weg die Hürden für diese Art der Volksgesetzgebung indirekt erhöht werden. Dabei sind wir uns einig.

Lassen Sie mich dazu weiter anmerken: Wenn die Verfassung nach der künftigen Konnexitätsregelung verbindlich einen Belastungsausgleich vorschreibt, ist jeder Gesetzentwurf verfassungswidrig, der ihn nicht vornimmt, es sei denn, dass zumindest in der Begründung dieses künftigen Verfassungsprinzips die Ausnahmen geregelt und die exakten Regelungen im Konnexitätsausführungsgesetz aufgeführt sind.

Dies ist nach dem derzeitigen Stand nicht der Fall. Allein in der Begründung zum Konnexitätsausführungsgesetz finden sich einige Formulierungen. Aber diese Ausnahmen nur in die Begründung des Ausführungsgesetzes zu schreiben, reicht nach unserer Auffassung rechtlich nicht aus.

Wir sollten noch einmal besprechen, ob wir Konkretisierungen vornehmen. Zumindest die Konkretisierungen der Regelungen zu den gemeindlichen Eintragungsstellen und zu den Auslegungszeiten treffen auf Zustimmung unserer Fraktion. Sie scheinen ebenso sinnvoll wie die Regelungen für Stimmberechtigte, die des Lesens und Schreibens unkundig sind, sowie die Einführung einer Quasi-Briefwahl durch den Eintragungsschein. Auch die Aufnahme der datenschutzrechtlichen Regelungen halten wir für ausreichend.

Ich und mit mir die FDP-Fraktion wenden uns gegen die Regelung des § 33 (neue Fassung). Hierin wird das Innenministerium ermächtigt, eine Rechtsverordnung im Einvernehmen mit der Staatskanzlei und im Benehmen mit dem Hauptausschuss zu schaffen, obwohl auch die Belange

des Landtags betroffen sind. Deswegen halte ich es für falsch, dem Landtag nur die Chance zu geben, das sozusagen qualifiziert abzunicken.

Wir sollten vielmehr als Partner eine das Recht der Mitentscheidung erhalten.

(Beifall bei der FDP)

Wir erachten es für erforderlich, nicht nur das Benehmen, sondern das Einvernehmen mit dem Hauptausschuss herzustellen.

(Beifall bei der FDP)

Aber darüber können wir im Hauptausschuss noch einmal sprechen. Wir stimmen der Überweisung zu. - Ich danke für die Aufmerksamkeit.

(Beifall bei der FDP)

Vizepräsident Jan Söffing: Vielen Dank, Frau Thomann-Stahl. - Für die Landesregierung hat jetzt Herr Minister Dr. Behrens das Wort.

Dr. Fritz Behrens, Innenminister: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Landesregierung unterstützt den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen. Das wird Sie nicht verwundern.

Der Gesetzentwurf bringt nach meiner Einschätzung und nach Einschätzung der Landesregierung substantielle Erleichterungen des Verfahrens bei Volksinitiativen und Volksbegehren. Das bedeutet folgerichtig: substantielle Fortschritte für die direkte Demokratie in unserem Land und für die Demokratie überhaupt.

Es gibt nach meiner Einschätzung dabei, wenn es denn so kommt und der Landtag sich so entscheidet, nur Gewinner:

Gewinner sind in erster Linie die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes, vor allem deshalb, weil das Gesetz bei Volksinitiativen die freie Unterschriftensammlung statt des Ganges zu den Ämtern oder zu den Rathäusern vorsieht und beim Volksbegehren die Unterstützung per Brief erlaubt.

Gewinner sind auch die Initiatoren von Volksinitiativen und Volksbegehren, weil sie bei der freien Unterschriftensammlung das verfassungsrechtliche Unterstützungsquorum vermutlich sehr viel leichter erreichen können und weil die Vertrauenspersonen Gelegenheiten erhalten, ihr Anliegen direkt im Parlament zu erläutern und dabei zu verdeutlichen.

Gewinner sind darüber hinaus die Kommunen, weil bei der Volksinitiative das achtwöchige Amtseintragungsverfahren entfällt, und weil beim

Volksbegehren bei der amtlichen Listenauslegung ein geringerer Aufwand betrieben werden muss, vor allem durch die Halbierung der Zahl der Auslegungssonntage.

Gewinner ist schließlich auch das Land, und zwar nicht nur deshalb, weil durch die vereinfachten Verfahren in ganz erheblichem Maße finanzielle Mittel auch im Landeshaushalt eingespart und gegebenenfalls für andere Zwecke verwendet werden können. Das Land ist primär auch deshalb ein Gewinner, weil die Stärkung der direkten Demokratie natürlich auch das Land insgesamt in seinen demokratischen Grundlagen stärkt.

In den gut zwei Jahren, die seit Zustandekommen des Gesetzes vergangen sind, haben wir bei zwei Volksinitiativen konkrete Erfahrungen mit dem Amtseintragungsverfahren machen können.

Wir haben feststellen müssen, dass ein solches Verfahren bei den Kommunen einen ganz erheblichen Aufwand erzeugt: Es bedarf zunächst der Aufstellung von Wählerverzeichnissen. Dann müssen die Eintragslisten über einen Zeitraum von acht Wochen ausgelegt werden - auch an den in die Eintragsfrist fallenden acht Sonntagen.

Aufgrund der interpretationsbedürftigen Rechtsprechung unseres Verfassungsgerichtshofes zur zumutbaren Erreichbarkeit der Eintragsstellen ist nicht eindeutig klar gewesen, wie viele Eintragslokale die Gemeinden zu errichten haben. Das kann bei Großstädten anders sein als bei Flächengemeinden in ländlichen Gebieten. In manchen Städten hat man bei den bisherigen Volksinitiativen im Zweifel möglicherweise einige Eintragslokale mehr eingerichtet, als geboten war.

Zusätzlich gab es wegen der vom Gesetz angeordneten ergänzenden Geltung des Landeswahlrechts eine Reihe von Zweifelsfragen, welche wahlrechtlichen Vorschriften beim Verfahren der Volksinitiative anzuwenden seien und mit welcher Maßgabe. Deshalb haben wir im Innenministerium uns veranlasst gesehen, auf dem Erlasswege eine landeseinheitliche Handhabung des Verfahrens sicherzustellen. Das war nicht Ausfluss von Regelungswut, sondern es gab ein Bedürfnis nach Klarheit - vor allem bei den Kommunen. Trotz dieser umfangreichen Erlassregelungen gab es immer noch eine Vielzahl von Nachfragen aus den Gemeinden.

Auch das Land war erheblich betroffen, weil es den Gemeinden aufgrund des Gesetzes sehr hohe Kosten des Eintragungsverfahrens zu erstatten hatte. Diese beliefen sich bei der im Ergebnis nicht rechtswirksam zustande gekommenen

Volksinitiative zur Forensik auf deutlich mehr als eine halbe Million Euro. Bei der Volksinitiative zur Absicherung der Kinder- und Jugendförderung waren es immerhin noch etwas mehr als 400.000 €, die wir erstatten mussten.

Bei den Initiatoren der Volksinitiativen wollte sich naturgemäß ebenfalls keine Begeisterung über die Hürden des Amtseintragungsverfahrens einstellen. Jedenfalls die Initiatoren der Volksinitiative zum Thema Forensik haben deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sie sich von einer bei Zulässigkeit von ihnen durchgeführten - wie sie es nannten - bürokratiefreien Unterschriftensammlung einen sehr viel größeren Erfolg erhofft hätten, vielleicht sogar das Erreichen des verfassungsrechtlichen Quorums von 0,5 % der Stimmberechtigten, also rund 66.000 Unterschriften.

Also: So richtig zufrieden mit dem Amtseintragungsverfahren war eigentlich niemand, weder die Gemeinden und ihre Spitzenverbände noch der Landtag noch die Landesregierung oder ich selber.

Die Schwierigkeiten, die sich vor allem auch aus der für das Volksbegehren geltenden Vervielfachung der Eintragsfrist von zwei auf acht Wochen ergaben, hatte offenbar keiner in diesem Maße vorausgesehen. Die Erfahrungen mit dem letzten Eintragsverfahren, nämlich beim Volksbegehren gegen die kooperative Schule, lagen bei Verabschiedung des Gesetzes immerhin schon 24 Jahre zurück und waren für die gesetzanwendenden Bediensteten der zuständigen Behörden allenfalls Geschichte, wenn überhaupt bekannt.

Es ist also - so folgere ich - durchaus richtig und gut, bei der Volksinitiative das Amtseintragungsverfahren nunmehr durch die freie Unterschriftensammlung der privaten Initiatoren zu ersetzen. Das amtliche Eintragsverfahren hat zwar den Vorzug eines neutralen Verfahrens ohne die Möglichkeit der Unterschriftenbeeinflussung - Sie haben darauf abgestellt, dass das natürlich denkbar ist: an Marktständen oder wo auch immer man auf die Menschen zugeht -, es gewährleistet auch zweifelsfrei die Ernsthaftigkeit des plebiszitären Engagements der Bürgerinnen und Bürger; denn den Weg zum Eintragslokal geht in der Regel nur, wer sich mit dem Anliegen der Volksinitiative auch wirklich auseinander gesetzt hat und es aus eigener Überzeugung billigt.

Dennoch belegen die bisherigen Erfahrungen, dass die Zulassung einer freien Unterschriftensammlung die bessere Alternative darstellt. Bei einem solchen Verfahren erwächst den Kommu-

nen kein großer Verwaltungsaufwand. Sie müssen lediglich die Stimmberechtigung derjenigen, die sich auf den von den Initiatoren vorgelegten Unterschriftenlisten eingetragen haben, bestätigen. Diese Bestätigung war ja auch bisher schon auf den amtlichen Eintragungslisten erforderlich.

Einen weiteren Vorteil sehe ich darin, dass Kosten eines Eintragungsverfahrens weder bei den Kommunen anfallen noch diesen in der Folge vom Land zu erstatten wären.

Allerdings lassen sich bei einer freien Unterschriftensammlung durch Private auf der Straße, an der Haustür und an anderen Orten, an denen Bürgerinnen und Bürger angesprochen werden können, übereilte Unterschriften ohne ausreichende Kenntnis und Bedenkzeit natürlich nicht völlig ausschließen. Ich meine jedoch, dass dies bei Abwägung der Vor- und der Nachteile hinnehmbar sein müsste. Dabei mag auch bedacht werden, dass mit einer Volksinitiative zwar eine Beratung des Landtages, aber keine inhaltliche Bindung bezüglich der parlamentarischen Erörterung und Beschlussfassung erreicht werden kann. Das ist ein deutliches, ein erhebliches Minus gegenüber dem Volksbegehren.

Bei einem Volksbegehren ist das völlig anders: Entspricht der Landtag einem erfolgreichen Volksbegehren nicht, ist ein Volksentscheid herbeizuführen. Dieser hat möglicherweise die Annahme des vom Volk begehrten und vom Landtag abgelehnten Gesetzes durch das Volk zum Ergebnis. Das allerdings kann unter Umständen politische Vorwirkungen bereits bei der Beratung des Volksbegehrens im Parlament haben. Es geht bei einem Volksbegehren also um erheblich mehr als bei einer Volksinitiative, stellt man auf die faktischen, auf die rechtlichen, auf die politischen Konsequenzen ab.

Die Initiatoren der Volksinitiative haben bei der freien Unterschriftensammlung den Vorteil, dass sie selbst die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar ansprechen und dabei für die Unterstützung ihrer Initiative werben können. Für die Stimmberechtigten entfällt die Notwendigkeit, unter Inkaufnahme eines möglicherweise nicht unerheblichen Zeitaufwandes ein amtliches Eintragungslokal aufzusuchen. Die in anderen Ländern schon seit langem zulässige und anscheinend auch problemlose freie Unterschriftensammlung bei der Volksinitiative verbessert deshalb die Möglichkeiten direkter Demokratie in unserem Lande.

Diese werden noch maßgeblich erweitert durch die nunmehr im Gesetzentwurf vorgesehene Pflicht zur Anhörung der Vertrauenspersonen in

den zuständigen Landtagsausschüssen. Das führt im Sinne lebendiger Demokratie zu unmittelbarer Interessenwahrnehmung im Landtag und ermöglicht diesem eine gründlichere Auseinandersetzung mit den Zielen einer Volksinitiative.

Dass der Gesetzentwurf hingegen bezüglich des Volksbegehrens an der Amtseintragung festhält, wird von der Landesregierung ausdrücklich begrüßt. Wegen der von mir bereits aufgezeigten möglichen Tragweite eines Volksbegehrens erscheint bei einem Volksbegehren die Anlegung strengerer Maßstäbe, auch strengerer Verfahrensmaßstäbe, angebracht. Es lässt sich so ein höheres Maß an Ernsthaftigkeit der Unterstützung und der Wahrung von Neutralität bei der Eintragung erreichen.

Dennoch ist es möglich und wegen des hohen Aufwandes auch sachlich gerechtfertigt, das Amtseintragungsverfahren im Sinne des Gesetzentwurfs auch hier zu vereinfachen und zu straffen. Bei einem Eintragungszeitraum von acht Wochen halte ich die Begrenzung auf eine geringe Zahl von Eintragungsstellen - mindestens eine in Gemeinden bis über 100.000 Einwohner und mindestens zwei in der Größenklasse darüber - und auf eine Auslegung an vier Sonntagen insgesamt für zumutbar. Man muss dabei auch bedenken, dass die Unterstützung des Volksbegehrens durch die erstmalige Zulassung der Briefeintragung ganz wesentlich erleichtert wird.

Eine erhebliche Verbesserung ergibt sich auch durch das im Gesetzentwurf festgelegte Anzeige- und Beratungsverfahren vor Beginn der Unterschriftensammlung. Das Innenministerium erhält so stets zuverlässig die Möglichkeit, die Initiatoren einer Volksinitiative und eines Volksbegehrens frühzeitig zu beraten, etwa ob aufgrund der Verfassung oder der Gesetze rechtliche Bedenken gegen ein solches Vorhaben bestehen, welche Formalien zu beachten sind und wie der Gang des Verfahrens sein könnte. Bei den bisherigen Volksinitiativen haben die Initiatoren von sich aus immer wieder beim Innenministerium angefragt und das Angebot eines Beratungsgesprächs gern angenommen. Das Gesetz greift also diese bewährte Praxis auf.

Nach dem Gesetzentwurf ist der Landtag schon im Rahmen des Anzeigeverfahrens, das eigentlich gar kein Verfahren ist, sondern eine bewusst informelle Verständigung bezweckt, über die beabsichtigte Volksinitiative oder das beabsichtigte Volksbegehren zu unterrichten. Damit kann sich das Parlament schon im Vorstadium einer direktdemokratischen Aktion darauf einstellen, dass es in der Bevölkerung abweichende politische Auf-

fassungen gibt, die auf eine Änderung von Entscheidungen oder Überlegungen im Rahmen der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie abzielen und die direktdemokratischen Akteure planen, für ihr Anliegen eine möglichst breite Unterstützung im Volke zu erhalten.

Meine Damen und Herren, das im Wesentlichen zu den inhaltlichen Fragen des Gesetzentwurfs. Zweifel etwa zur Reichweite des § 8, zu seiner Interpretation und Vereinbarkeit mit anderen derzeitigen aktuellen politischen Überlegungen im Zusammenhang mit dem Konnexitätsprinzip, die auch hier geäußert worden sind, wird man ausräumen können. Ich habe diese Zweifel nicht; aber wir werden sicherlich noch einmal darüber sprechen können.

Ich bin selbstverständlich offen, an welche Zustimmung bzw. Befassung des Landtags man eine Verordnung bindet. Daran soll es am Ende nicht scheitern.

Das Gesamtprojekt ist eine gute Initiative, das die Glaubwürdigkeit von Politik und politischen Institutionen in diesem Lande, Landtag und Landesregierung, ein ganzes Stück weiter befördern kann, wenn Sie es so oder ähnlich verabschieden. - Vielen Dank.

(Beifall bei SPD und GRÜNEN)

Vizepräsident Jan Söffing: Vielen Dank, Herr Minister. - Da keine weiteren Wortmeldungen vorliegen, können wir die Beratungen schließen und zur Abstimmung kommen.

Die Fraktionen haben sich zwischenzeitlich - Frau Danner hatte es bereits angekündigt - entgegen dem Ausdruck in der Tagesordnung darauf verständigt, den **Gesetzentwurf Drucksache 13/5396** an den **Hauptausschuss** - federführend - sowie an den **Ausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform zu überweisen**. Wer dieser Überweisungsempfehlung zustimmt, den bitte ich um das Handzeichen. - Wer stimmt dagegen? - Wer Enthält sich? - Damit ist diese Überweisungsempfehlung einstimmig **angenommen**.

Wir kommen zu:

5 Landesstraßenbedarfsplan unverzüglich fortschreiben

Antrag
der Fraktion der FDP
Drucksache 13/5399

Ich eröffne die Beratung und erteile dem Kollegen Rasche für die FDP-Fraktion das Wort.

Christof Rasche (FDP): Herr Präsident! Sehr verehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Die FDP hält es für absolut notwendig, dass dieses Parlament, dieses hohe Haus den Landesstraßenbedarfsplan unverzüglich oder zumindest schnell fortschreibt.

Über den Landesstraßenbedarfsplan ist hier im Landtag jahrelang, ja jahrzehntelang diskutiert worden. Die zentralen Fragen in den Beratungen 1979 und 1980 waren: Welche Mitwirkungs- und Kontrollrechte bekommt der Landtag beim Landesstraßenbau? In den Protokollen, in die Sie vielleicht auch hineingeschaut haben, taucht mehrfach der Name Hardt auf. Er war schon damals dabei.

Ergebnis der Diskussionen in den Jahren 1979 und 1980: SPD, CDU und FDP waren sich einig. Um den Einfluss des Landtags auf den Landesstraßenbau zu stärken, wurden die politischen Mitbefugnisse, die Rechte gesetzlich verankert, indem das Parlament alle fünf Jahre über die Fortschreibung des Landesstraßenbedarfsplans entscheidet. Klare, eindeutige und notwendige Rechte für dieses hohe Haus!

Im Jahre 1999 hat die rot-grüne Mehrheit diese Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Parlaments aus der Hand gegeben. Die damalige Begründung von Rot-Grün: Der Zwang zur Konsolidierung des Landeshaushalts hat sich auf den Umfang der Finanzmittel für den Bau und Ausbau der Landesstraßen in Nordrhein-Westfalen ausgewirkt.

Meine Damen und Herren, was bedeutet solch eine Begründung? - Das heißt, der tatsächliche Bedarf für den Landesstraßenbau wird in diesem hohen Haus nicht mehr ermittelt, nicht mehr diskutiert und schon gar nicht mehr beschlossen.

Warum handelt man so? Warum nimmt man dem Plenum dieses Recht? Dem Straßenbau hilft es, glaube ich, nicht. Ich finde es nur gut, wenn man über notwendige Maßnahmen diskutiert. Den Rechten des Plenums wird dieser Beschluss schon gar nicht gerecht; denn es ist gut, dass die Themen, die gesetzlich verankert sind, hier im Plenum diskutiert und nicht aus diesem Plenum ferngehalten werden.

Was kann dann der Grund für solch einen Beschluss von Rot-Grün im Jahre 1999 sein? - Die Begründung liegt nahe, dass man eine Diskussion über den Landesstraßenbau in der Bevölkerung vermeiden will, und es liegt nahe, dass man einen großen Investitionsstau, der unbestritten besteht,