



Hauptausschuss

- Ausschuss-Sekretariat -

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Landtag Nordrhein-Westfalen Postfach 10 11 43 40002 Düsseldorf

An die
ordentlichen und stellvertretenden
Mitglieder des Hauptausschusses
und der mitberatenden Ausschüsse

im Hause

Telefonzentrale: (02 11) 88 4 - 0
Durchwahl: 24 88

Auskunft erteilt: Herr Fröhlecke

Geschäftszeichen: II.1.F.1

Düsseldorf, 23. April 2001

Gesetzentwürfe zur Änderung der Landesverfassung (Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid)

Drucksachen 13/187, 13/457 und 13/462

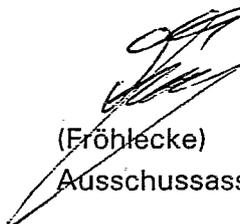
hier: Stellungnahmen der Sachverständigen (Zusammenfassung)

Sehr geehrte Damen und Herren,

bei einem Gespräch der Obleute mit dem Vorsitzenden des Hauptausschusses, Herrn Edgar Moron MdL, habe ich zugesagt, bis zum Ende der Osterpause eine kurze Zusammenfassung der Kernaussagen der zur öffentlichen Anhörung am 8. März 2001 eingeladenen Sachverständigen aus deren schriftlichen Stellungnahmen zu fertigen.

Diese Kurzfassung darf ich Ihnen als Anlage übersenden.

Mit freundlichen Grüßen


(Fröhlecke)
Ausschussassistent



Zusammenfassung der Beantwortung der Fragen an die Sachverständigen:

I. Allgemeine Fragen

1. *Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Regelungen in den Gesetzentwürfen im Vergleich zur derzeit geltenden Gesetzeslage? Wie haben sich bisher die vorhandenen Hürden ausgewirkt? Welche Auswirkungen sind durch die vorgeschlagenen Regelungen zu erwarten?*

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Die verstärkte Mitwirkung des Volkes an der politischen Willensbildung wird grundsätzlich für sinnvoll gehalten. Aber jede Stärkung plebiszitärer Elemente schwächt die repräsentative Demokratie. Volksgesetzgebung und allgemeine Mitwirkung des Volkes bei der politischen Willensbildung entsprechen durchaus den strukturellen Grundentscheidungen der geltenden Verfassung. Dabei muss sichergestellt werden, dass plebiszitär getroffene Entscheidungen tatsächlich die Willensbildung des Volkes widerspiegeln. Dem Volk mehr Raum zur Beteiligung einzuräumen erscheint sachgerecht.	Die Einführung direktdemokratischer Mechanismen ist mit der LV vereinbar. Art. 28 Abs. 1 enthält eine Grundentscheidung für die repräsentative Demokratie, die durch plebiszitäre Elemente ergänzt, nicht aber ersetzt werden kann. Für eine sinnvolle Ausgestaltung plebiszitärer Elemente kommt es darauf an, sie funktional sinnvoll als Ergänzung der parlamentarischen Entscheidungsstrukturen auszugestalten.	Die Drs. 13/462 stellt ausdrücklich klar, dass Volksbegehren auch auf die Änderung der Verfassung gerichtet sein können. Die Absenkung des Quorums für Volksbegehren stärkt die Demokratie, Mindestquoten für den Volksentscheid erhöhen die Hürden.	Angesichts der nicht immer zufriedenstellenden Transformation des Volkswillens in die Staatswillensbildung durch die Parteien erscheint eine ergänzende Mitwirkung des Volkes bei Sachentscheidungen wünschenswert. Die vorgeschlagenen Regelungen bringen eine Verbesserung, aber die Hürden sind immer noch zu hoch, schon die bisherigen hatten eine prohibitive Wirkung. Die bloße direktdemokratische Eingriffsmöglichkeit des Volkes dürfte schon Entscheidungsprozesse innerhalb der Staatsorgane verändern, müssen aber nicht zwangsläufig zu einer deutlichen Erhöhung direktdemokratischer Aktivitäten führen.	Die Grundrichtung der vorgelegten Gesetzentwürfe wird begrüßt, denn das geltende Recht hat nicht zu unmittelbarer Mitwirkung an der Staatswillensbildung ermutigt. Ob dies aufgrund der neuen Gesetze anders werden könnte, lässt sich nicht prognostizieren.	Die angestrebte Stärkung plebiszitärer Elemente ist konsequent und nachvollziehbar. Es fehlt bisher eine wirkliche Diskussion und Positionierung darüber, inwieweit die bewährte repräsentative Demokratie zu Gunsten plebiszitärer Elemente aufgegeben bzw. durchbrochen werden soll. Die Durchführung der Volksinitiativen, -begehren und -entscheidungen führt zu erhöhten Kosten für die Kommunen, die aber das Land tragen muss. Insoweit wird eine klare Regelung gefordert, darüber hinaus auch bzgl. der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände am Gesetzgebungsverfahren in der Landesverfassung.	Es macht Sinn, eine Erbschwernis bei verfassungsändernden Gesetzen vorzusehen. Vorgeschlagen wird eine zweistufige Volksgesetzgebung: Zulassungstrag 130.000 (bei Verfassung 260.000, Volksbegehren 5% (10% Verfassung)), Volksentscheid Mehrheit der Abstimmenden (2/3 Mehrheit bei Verfassung), alternativ eine dreistufige Volksgesetzgebung: Volksinitiative 130.000 (bzw. 260.000), Volksbegehren 5% (bzw. 10%), Volksentscheid Mehrheit der Abstimmenden (bzw. 2/3 Mehrheit). Die bisher geltenden Quoren sind die maßgebliche Ursache für die Nichtbetreibung der Volksbegehren. Den Initiatoren wurde nur die Illusion eines Erfolges vermittelt. Auch die jetzigen Gesetzentwürfe sehen immer noch sehr hohe Hürden vor. Daher wird die Zahl der betriebenen Volksbegehren nach wie vor sehr gering sein.

2. Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Regelungen in den Gesetzentwürfen im Vergleich und nach den Erfahrungen der Bundesländer?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e. V.
Die vorgeschlagenen Regelungen entsprechen der Tendenz in vielen Bundesländern, plebiszitäre Elemente vorsichtig zu stärken.		Mit Drucksache 13/462 erfolgt eine Angleichung an den Verfassungsstandard der meisten Bundesländer. Die Einbeziehung von Verfassungsänderungen entspricht dem Anliegen, mehr Demokratie zu ermöglichen.	Die bisherigen Anforderungen sind in NRW zu hoch. Die Mehrheit der landesrechtlichen Regelungen bewegt sich zwischen 10 und 12 %.	Die Erfahrungen sprechen nicht gegen die vorgesehenen Neuregelungen.		

3. Sehen Sie durch eine Ausweitung der plebiszitären Elemente eine Gefahr für den Bestand unserer demokratischen Grundordnung?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e. V.
Eine solche Gefahr wird nicht gesehen, wohl aber für die Schwächung der parlamentarischen Demokratie.	Bei der verfassungsändernden Volksgesetzgebung wird angeregt, einen gemeinsamen Willensbildungsprozess von Parlament und Volk sicherzustellen (größtmögliche Legitimationsbasis). Abgabengesetze sollten der Volksgesetzgebung entzogen bleiben.	Nein, in keinem der Entwürfe.	Nein.	Sie sind im Gegenteil geeignet, die demokratische Grundordnung zu stärken.		Nein, sie wird vielmehr gestützt.

4. Welche Schranken bestehen für die etwaige Änderung der Verfassung im Hinblick auf einmal aufgenommene plebiszitäre Elemente und die hierzu festgelegten Quoren?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e. V.
Keine Bestimmungen über die unmittelbare Mitwirkung des Volkes können vom verfassungsändernden Gesetzgeber ebenso geändert	Auf Quoren gänzlich zu verzichten, würde bedeuten, dass schon wenige Beteiligungsberechtigte eine "Entscheidung" treffen können.	Zwar ist die Bestandskraft von Verfassungsnormen von hoher Bedeutung, doch besteht für den Gesetzgeber keine Verfassungsrechtliche	Es bestehen keine rechtlichen Hinderungsgründe, Verfassungsänderungen rückgängig zu machen.	Eine solche Änderung wäre dann ausgeschlossen, wenn sie gegen die Grundsätze des ... demokratischen .. Rechtsstaats im Sinne des		Verfassungsändernde Gesetze sind grundsätzlich per Parlaments- oder Volksgesetzgebung wieder änderbar, nur die Volksgesetzgebung

<p>werden wie andere Regelungen der Verfassung.</p>	<p>Für deutliche Quoren spricht zudem ein Kompensationseffekt: plebiszitäre Gesetzgebung durchläuft nicht schon automatisch einen rationalen Diskussionsprozess. Quoren stellen sicher, dass die Volksgesetzgebung nicht zur Durchsetzung von Paritärinteressen missbraucht wird.</p>	<p>Bindung auf Dauer.</p>	<p>Grundgesetzes verstößen würde (Art. 69 LV, Art. 28 I GG).</p>	<p>selbst kann nicht beseitigt werden.</p>
---	---	---------------------------	--	--

5. Sollte eine Regelung in die Verfassung aufgenommen werden, die die Reduzierung der vorgesehenen Quoren ausschließlich dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehält?

<p>Prof. Dr. Wieland</p> <p>Ja, wegen der Bedeutung in der Verfassung selbst regeln.</p>	<p>Prof. Dr. Löwer</p>	<p>Prof. Dr. Degenhart</p> <p>In die LV aufgenommene Quoren sind schwer abänderbar, dienen aber auch der Sicherung gegenüber zu weitgehender Absenkung unter Umgehung der parlamentarischen Gesetzgebung.</p>	<p>Prof. Dr. Siekmann</p> <p>Nein.</p>	<p>Prof. Dr. Gusy</p> <p>Eine solche Verfassungsnorm wäre überflüssig.</p>	<p>Städtetag NRW</p> <p>Mehr Demokratie e.V.</p> <p>Nein. Beide Gesetzgeber stehen gleichberechtigt neben einander.</p>
--	------------------------	---	--	--	---

6. Sind die eingezogenen Hürden für die Rechtswirksamkeit von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid angemessen vor der bestehenden Verfassungsordnung in NRW und im Bund (Grundgesetz)?

<p>Prof. Dr. Wieland</p> <p>Es sind nur Gesetzentwürfe zuzulassen, die der verfassungsmäßigen Grundordnung entsprechen.</p>	<p>Prof. Dr. Löwer</p> <p>Aus der Tatsache, dass das plebiszitäre Entscheiden anders verläuft als das eines Abgeordneten im Parlament, folgt, dass Quoren verfassungsrechtlich geboten sind. In einem gestuften Ver-</p>	<p>Prof. Dr. Degenhart</p> <p>Die vorgesehenen Quoren sind angemessen und bewegen sich im Rahmen des Verfassungsstandards der Länd-</p>	<p>Prof. Dr. Siekmann</p> <p>Verfassungspolitisch betrachtet sind die Hürden zu hoch. Verfassungsrechtlich sind die vorgesehenen Erleichterungen unbedenklich, diese wieder abzuschaffen, steht dem</p>	<p>Prof. Dr. Gusy</p> <p>Sie unterliegen der Entscheidungskompetenz des Landes, sind teilweise hoch (Volksinitiative) aber nicht zu hoch.</p>	<p>Städtetag NRW</p> <p>Mehr Demokratie e.V.</p> <p>Die vorliegenden Entwürfe sind insoweit verfassungskonform.</p>
---	--	---	---	---	---

	fahren sollten die Eingangsquoren nicht zu hoch angesetzt werden, dafür aber eine deutliche Quote bei der Entscheidung.	verfassungsändernden Gesetzgeber frei. Im übrigen hat das BVG die Gestaltungsfreiheit der Länder ausdrücklich festgestellt.		
--	---	---	--	--

7. Bedarf es der Regelung einer zeitlichen Sperre bzgl. eines Abänderungsrechts nach erfolgter Gesetzes- bzw. Verfassungsänderung durch Volksbegehren oder Volksentscheid für den parlamentarischen Gesetzgeber?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Denkbar, aber nicht notwendig (Gleichrangigkeit der Gesetze) und politisch nicht zu empfehlen.	Es wäre nicht zu verantworten, den parlamentarischen Gesetzgeber grundsätzlich für einen bestimmten Zeitraum zu sperren. Dadurch würde der Volksgesetzgeber auch nicht der Willkür des Parlaments ausgesetzt (Kontrolle durch den Wähler).	Ein praktisches Bedürfnis hierfür wird verneint. Den parlamentarischen Gesetzgeber zu hindern, erscheint verfassungsrechtlich bedenklich.	Nein, gegen eine leichtfertige Missachtung des Volkswillens spricht die parlamentarische notwendige 2/3 Mehrheit.	Eine zeitliche Sperre ist nicht zu empfehlen, weder juristisch noch politisch sinnvoll.		Nein. Siehe Antwort zu 5. Nach der Literatur hat teilweise - Volksgesetzgebung den Vorrang. Die herrschende Auffassung lehnt dies ab. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung für eine Sperrfrist besteht nicht.

8. Sollte eine Frist bestimmt werden, die, ebenso wie für die Volksinitiative, eine zeitliche Sperre für die Durchführung eines erneuten Volksbegehrens bzw. eines erneuten Volksentscheids über eine inhaltlich gleiche Vorlage bedeutet?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Sinnvoll als Schutz vor leichtfertigen und Ausichtslosen Verfahren.		s. zu Frage 7.	Die Barrieren für ein erneutes Volksbegehren sind hoch genug.	Sie könnte allenfalls zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes als sinnvoll erscheinen.		Es besteht kein ernst zu nehmender Anlass für die Aufnahme einer Sperrklausel.

9. Ist es sinnvoll, wenn der Landtag einem Volksbegehren nicht unverändert zustimmen kann, dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf über einen inhaltlich gleichen Sachverhalt zur Entscheidung mit vorzulegen?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Es würde der verfassungsrechtlichen Stellung der vom Volk gewählten Repräsentanten entsprechen.	Die Vorlage mehrere Entwürfe stiftet nur Verwirrung. Das Bedürfnis nach Alternativentwürfen ist nicht ersichtlich, denn das Parlament kann jederzeit sein Konzept als Gesetz beschließen.	Auch andere Landesverfassungen machen von dieser Möglichkeit Gebrauch.	Eine derartige Möglichkeit dürfte zu empfehlen sein.	Ja. Der Sinn der unmittelbaren Demokratie besteht nicht darin, die gewählten Staatsorgane von der Mitwirkung an bestimmten Staatsaufgaben auszuschließen.		Unbedingt. Dabei ist darauf zu achten, dass bei den Vorlagen mit Ja und mit Nein beantwortet werden können.

10. Wie beurteilen Sie die Einführung eines sogenannten obligatorischen Verfassungsreferendums, d. h. einer Bestätigung von Verfassungsänderungen, die der Landtag bereits verabschiedet hat, durch die Bevölkerung?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Zwar denkbar, aber nicht zwingend. Die Parlamentsbefugnisse würden beschränkt.	Siehe zu Frage 3.	Verfassungspolitische Frage! Positive Erfahrung in Bayern.	Ein obligatorisches Verfassungsreferendum macht Sinn bei einer grundlegenden Neuaufrichtung der Verfassung.	Hat sich andernorts nicht bewährt, ist verfassungsrechtlich und politisch kontraproduktiv.		Ein obligatorisches Verfassungsreferendum wird ausdrücklich begrüßt, zumal die am 18.06.1950 vom Staatsvolk angenommene LV dies im Grunde gebietet.

II. Fragen zur Änderung der Landesverfassung

a) Volksinitiative

1. Welche bisher nicht vorhandene Möglichkeiten eröffnet die Volksinitiative für Bürgerinnen und Bürger?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Die Möglichkeit, den Landtag zur Befassung mit bestimmten Themen zu zwingen.	Sie wäre nichts mehr als eine qualifizierte Massenpetition.	Die vorgeschlagene Verfassungsänderung gestattet nicht nur Gesetzesentwürfe, sondern auch	Erweitertes Handlungsspektrum gegenüber einer Massenpetition, wenn auch Gesetzes-	Sie ergänzt das Initiativrecht des Art. 65 LV um die Befassungspflicht des Landtags(-plenums).	Die Volksinitiative ist ein sinnvolles Instrument als Lückenschluss zwischen Petition und Volksbegeh-	

		sonstige Vorlagen einzubringen. Es erscheint sachgerecht, dass die Einleitung eines Volksbegehrens keine Volksinitiative voraussetzt und umgekehrt auch nicht von der Volksinitiative in das Stadium des Volksbegehrens übergeleitet werden soll.	initiativen einbezogen sind.	Sie hat sowohl eine Thematisierungsfunktion als auch eine Artikulationsfunktion. Eine gewisse Mindestgröße der Zahl der Initiativberechtigten muss zwingend vorgeschrieben werden. Es ist davon auszugehen, dass Volksinitiativen eher themenverstärkend als themeninitierend wirken.	ren/Volksentscheid.
--	--	--	------------------------------	---	---------------------

2. Wie werden Aufwand und Kosten des Verfahrens - ggfs. aufgrund der Erfahrungen anderer Länder - bewertet?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Relativ hoch.		Keine Bewertung.	Es muss von einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen, der vergrößerten Bürgernähe und dem frühzeitigen Erkennen von Grundströmungen in Teilen des Volkes ausgegangen werden.	Kaum zu beziffern, da abhängig von Ausgestaltung und Nutzung.	Aufwand und Kosten werden gering ausfallen.	Demokratie ist nicht ohne Kosten zu haben. Das Kostenargument muss hier zurücktreten

3. Soll die Volksinitiative nur dazu führen, dass sich das Parlament mit einem bestimmten Thema befasst oder soll/muss die Initiative eine bestimmte Zielrichtung verfolgen? Welche Folgen sollen sich seitens des Parlaments daraus ergeben?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Zu klären wäre, welche Folgerungen zu ziehen wären, wenn parlamentarische Beratungen zu einem anderen Ergebnis führen.	Sie sollte grundsätzlich auf ein bestimmtes Ziel gerichtet sein und nicht nur das Parlament zusätzlich beschäftigen.		Eine bestimmte Zielrichtung sollte nicht verlangt werden. Befassung durch das Parlament kann auch ein Prüfungsauftrag sein.	Eine bestimmte Zielrichtung sollte nicht vorgeschrieben werden, um die Offenheit des Verfahrens nicht unnötig einzuzengen.		Es kann sich nur um eine Massenpetition handeln, die eine Befassungspflicht mit Anhörungsrecht auslöst. Weitere Rechtsfolgen sind damit nicht verbunden. Einer darüber hinausgehenden

						Zielrichtung bedarf es nicht, es sei denn, man will gerade keine qualifizierte Massenpetition regeln, sondern ein dreistufiges Gesetzgebungsverfahren. Dann sollte aber ein anderer Begriff verwendet werden (Volksantrag). Die Ablehnung einer Massenpetition bleibt ohne Rechtsfolgen, ein Volksgesetzgebungsverfahren hingegen läuft weiter.
--	--	--	--	--	--	---

4. In welchem Verhältnis sollen die Volksinitiativen zum Volksbegehren/Volksentscheid stehen?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Vorstufe zum Volksbegehren / Volksentscheid	Die Volksinitiative sollte ein eigenes Instrument der Bürgerbeteiligung darstellen.		Volksinitiative als Vorstufe zur Volksgesetzgebung denkbar aber nicht zwingend. Alle drei Instrumente können zwanglos neben einander stehen.	Die verschiedenen Instrumente sollten nebeneinander stehen und unterschiedlich genutzt werden können.		Nicht erforderlich, da es sich in den vorgelegten Entwürfen um eine qualifizierte Massenpetition handelt.

5. Sind aus Ihrer Sicht bei Aufnahme der Volksinitiative in die Landesverfassung Einschränkungen des Initiativgegenstands erforderlich? Wenn ja, welche können das sein?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Sachgerecht wäre die Regelung in Art. 67 Abs. 1 S. 3 der Drucksa- che 13/462. Eine Verant- wortungsver- mischung ist zu vermei- den	Eine Einschränkung liegt nahe, einmal wegen der Gesetze Land/Bund/EU, andererseits bzgl. der Grundsätze der verfas- sungs-mäßigen Ordnung.		Einschränkungen des Initiativgegenstandes sind nicht angebracht. Kompetenzen des Landes und das allg. Persönlichkeitsrecht sind auch ohne besondere Regelung zu beachten.	Weitere Einschränkungen als die sich aus Zuständigkeit und Gesetzgebungs-kompetenz (Bund/Land) ergebenden Grenzen sind weder sinnvoll noch notwendig.	Einschränkungen sind nicht erforderlich.	

b) Volksbegehren

1. *Wie bewerten Sie vor dem Hintergrund der gemachten Erfahrungen in den anderen Bundesländern die vorgeschlagenen Regelungen insbesondere zu der Frage der Quoren beim Volksbegehren?*

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Beim Volksbegehren ist die Senkung sinnvoll.	Die Absenkung des Quorums ist sinnvoll.	Die Absenkung ist aus verfassungssystematischer Sicht zu begrüßen.	Die vorgeschlagenen Quoren liegen im Mittelfeld der deutschen Bundesländer. Nach internationalen Maßstäben ist eine Absenkung auf 5% erwägenswert.	Das bisherige Quorum in NRW ist recht hoch angesetzt. Die Absenkung auf 10% ist zu begrüßen, faktische Auswirkungen sind nicht absehbar.	Bei einem Zustimmungsquorum von 20% beim Volksentscheid wird der Absenkung des Quorums beim Volksbegehren auf 10% zugestimmt.	

2. *Wie sind die Erfahrungen der Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein mit einem niedrigen Quorum von ca. 4 % bzw. 5 % für das Zustandekommen eines Volksbegehrens? Haben diese zu einer Flut von Volksbegehren geführt und extreme Gruppen das Quorum für sich nutzen können?*

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Niedrige Quoren begünstigen auch kleine Gruppen.		Eine Flut von Volksbegehren hat es dort nicht gegeben. Daher spricht das Vergleichsergebnis eher gegen als für ein höheres Quorum.	Soweit bekannt, nicht negativ.	Die Absenkung der Quoren in Brandenburg und Schleswig-Holstein hatten anfangs einen raschen Anstieg der Fälle zur Folge, aber keine tiefgreifenden Auswirkungen auf deren Erfolg. Die allermeisten Begehren scheiterten an den abgesenkten Quoren.		Von 22 Volksinitiativen in Brandenburg waren 13 zulässig. Von 5 Volksbegehren war keines erfolgreich. Ein Volksentscheid hat bisher nicht stattgefunden. In Schleswig-Holstein gab es 7 Volksinitiativen, davon führten 3 zum Volksbegehren, 2 waren erfolgreich. Ein Volksentscheid scheiterte am 25%-Quorum, ein zweiter war erfolgreich.

3. Sind die Quoren angesichts der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen der Länder überhaupt miteinander vergleichbar?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Ja.			Die Quoren sind unabhängig von der Bevölkerungszahl. Die vorgesehenen Quoren sind zu hoch.	Die Vergleichbarkeit ist schwierig.		Nur zum Teil. Schon die vorgeschlagenen 5% beim Volksbegehren sind eine hohe Hürde.

4. Auf welche Gegenstände sollte sich ein Volksbegehren nicht erstrecken?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Auf Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen.	Begriff "finanzwirksame Gesetze" nicht zu empfehlen, eher engere Formulierung (Leistungsgesetze, Besoldungsgesetze, Landeshaushalt o.ä.).	Nach der bundesstaatlichen Kompetenzordnung können Volksbegehren nur auf Gesetzgebung gerichtet sein. Finanzvorbehalte werden in den vorliegenden Entwürfen nicht angetastet.	Die für Beschränkungen gelieferten Gründe (Budgetverantwortung des Parlaments, Sicherung der Finanzstabilität des Staates pp.) halten einer Nachprüfung nicht stand (Staatsschulden, wachsende Subventionen, Nebenhaushalte pp.).	Ein Änderungsbedarf gegenüber Art. 68 LV ist nicht erkennbar.		Der Haushalt scheidet verfassungsrechtlich aus, verfassungspolitisch ist dies nicht einzusehen.

5. Werden Möglichkeiten der direkten Partizipation der Bevölkerung unterhalb der Landesebene, aber über die kommunalen Grenzen hinaus, gesehen, so dass notwendige Quoren erreicht werden können, wenn auch nur Landesteile betroffen sind (z. B. regionale Verkehrsplanung)?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Keine, das Landesvolk kann nur als Ganzes an der Willensbildung teilhaben.		Volksbegehren sind hier zu nicht geeignet, eher Verwaltungsverfahren.	Räumlich begrenzte Quoren dürften schwer praktikierbar sein.	Unterhalb der Landesebene (Kreise, Bezirke) könnten neue Instrumente eingeführt werden, die nicht der Verankerung in der LV bedürfen.		In diesem Falle läge keine Staatswillensbildung des Landesvolkes mehr vor.

c) Volksentscheid

1. Wie wird die in dem Gesetzentwurf von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingeführte Mindestzustimmung von 20 % der Stimmberechtigten für das Zustandekommen eines einfachen Gesetzes aufgrund eines Volksentscheids eingeschätzt und welches Quorum wird für sinnvoll erachtet?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
20%-Quorum ist gut vertretbar.	Einer Zustimmungquote von sogar 25 % käme eine gesteigerte demokratische Plausibilität zu.	Die von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehene Mindestzustimmung bei Gesetzen bedeutet eine deutliche Erhöhung der Hürden.	Diese Quoren sollten ersatzlos gestrichen werden.	Ein gewisses Maß an Repräsentativität sollte vorhanden sein, daher ist das vorgesehene Quorum sinnvoll.		Es wird dringend davon abgeraten, Quoren zu bilden, denn dann nützt auch die Senkung des Quorums beim Volksbegehren nichts.

2. Führt die Senkung des Beteiligungsquorums von 20 % auf 10 % bei einem Volksbegehren bei gleichzeitiger Einführung einer Mindestzustimmung von 20 % der Stimmberechtigten bei einem Volksentscheid über einfache Gesetze dazu, dass die Hürde tatsächlich nicht gesenkt, sondern erhöht worden ist?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Nein.		Ein im Volksentscheid beschlossenes Gesetz auf eine hinreichend breite Grundlage zu stellen, ist legitim. Ein hinreichendes Quorum für das Volksbegehren ist eine hinreichende Sicherung für die Volksgesetzgebung.	Per Saldo dürfte es sich um eine Erhöhung handeln.	Eine direkte oder indirekte Erhöhung ist nicht zu erkennen.		Die Hürde wird erhöht. Die einzige sehr kleine Chance, dass einmal ein Gesetzentwurf vom Volk eingebracht wird, ist der einzige Vorteil.

3. Wie beurteilen Sie die Ergänzung des Artikel 69 Landesverfassung (Drs. 13/462) dahingehend, dass Verfassungsänderungen unzulässig seien, wenn sie bestimmten verfassungsrechtlichen Grundsätzen widersprechen?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
Diese Ergänzung ist geboten (Prinzip des Verfassungsvorrangs).	Verfassungsänderungen sollten nicht gegen den Willen des Parlaments ermöglicht werden.	Die Ergänzung dieses Artikels entspricht den vergleichbaren Artikeln aller neueren Landesverfassungen.	Die vorgeschlagene Regelung ist keinesfalls zu empfehlen, da sie verfassungsrechtlich bedenklich ist.	Die Fassung des Koalitionsentwurfs entspricht der Rechtslage (Art. 28 I 1 GG) und ist aus Grün-		Diese Ergänzung sorgt für Normenklarheit und ist nicht zu beanstanden.

	<p>Die Ergänzung in Art. 69 LV ist hinnehmbar und verdeutlicht die Grenzen plebiszitären Vorbringens.</p>	<p>fassungen. Die ungewöhnliche Verweisung auf das GG der Bundesrepublik ist nicht notwendig (s. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG).</p>	<p>lich und sachlich außerordentlich fragwürdig ist.</p>	<p>den der Rechtsklarheit zu begrüßen.</p>		
--	---	---	--	--	--	--

4. Welche Auffassung vertreten Sie zur sog. verfassungsändernden Volksgesetzgebung?
 Welche Quoren oder Hürden sind dafür erforderlich?
 Wie beurteilen Sie die Möglichkeit einer Verfassungsänderung durch einen Volksentscheid ohne ein besonderes Quorum?

<p>Prof. Dr. Wieland</p> <p>Grundsätzlich sinnvoll, ohne besonderes Quorum - auch unterhalb des von den Koalitionsfraktionen vorgeschlagenen - schwer mit dem Demokratieprinzip vereinbar.</p>	<p>Prof. Dr. Löwer</p> <p>Ein Initiativrecht zur Verfassungsänderung ist grundsätzlich nicht problematisch, aber eine gesteigerte Mehrheit ist zu fordern (Hälfte bzw. Mehrheit der Stimmberechtigten).</p>	<p>Prof. Dr. Degenhart</p> <p>Bejaht man direkte Demokratie, kann gerade die Landesverfassung nicht ausgenommen bleiben. Hier gelten keine geringeren und auch keine höheren Anforderungen als bei parlamentarisch beschlossenen Verfassungsänderungen. Zusätzliche verfahrensmäßige Beschränkungen sind nicht zwingend. Der Vorfassungsgeber hat abzuwägen, ob dem Staatsvolk die notwendige Mitwirkungsbereitschaft, politische Reife und Mündigkeit zutraut werden darf.</p>	<p>Prof. Dr. Siekmann</p> <p>Nach Bundesverfassungsrecht sind Quoren nicht geboten. Es genügt eine Sicherung des Vorrangs des Landesverfassungsrechts vor dem einfachen Gesetzesrecht, die sich auch aus anderen Stabilitätsselementen der Verfassung ergeben kann.</p>	<p>Prof. Dr. Gusy</p> <p>Verfassungsänderungen durch Volksentscheid sind grundsätzlich zu begrüßen, wären nur ohne besonderes Quorum abzulehnen.</p>	<p>Städtetag NRW</p> <p>Die Ergänzung des Art. 69 Abs. 1 (Drs. 13/462) ist überflüssig.</p>	<p>Mehr Demokratie e.V.</p> <p>Die verfassungsändernde Volksgesetzgebung sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Eine Erschwernis auf allen Ebenen wird dem Verfassungsrang gerecht, Quoren beim Volksentscheid sind zu vermeiden. Bei den vorgeschlagenen Regelungen wird die Anzahl der verfassungsändernden Volksentscheide sehr selten sein.</p>
--	---	---	---	--	---	---

III. Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid

1. Wie sind die vorgesehenen Änderungen der Verfassung sowie des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid aus Sicht der Kommunen zu bewerten?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Stiekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
			Höhere Belastung und zusätzliche Kosten werden nicht ausgeschlossen.		Eine noch zu schaffende Grundlage für die Erstattung des Aufwandes der Kommunen sollte ein pauschales Erstattungsverfahren beim Volksbegehren (pro geprüfter Unterschrift) und eine Erstattung beim Volksentscheid wie diejenige bei Landtagswahlen vorzusehen.	

2. Wie wird der erforderliche konkrete Mehraufwand im Hinblick auf das Listenauslegungs- und Eintragungsverfahren in den Gemeinden eingeschätzt?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Stiekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e.V.
					Die Mehrbelastung der Kommunen wird unterschiedlich sein. Sie steigt beim Volksentscheid, weil alle Stimmberechtigten zur Stimmabgabe aufgefordert werden müssen. Der Aufwand ist dem bei Landtagswahlen vergleichbar, ansonsten abhängig von den Verfahrensregelungen, bei denen eine Überregulierung zu vermeiden ist.	Ein Ansturm auf die Kommunen ist völlig abwegig, da die Hürden noch sehr beachtlich sind.

3. Welche Auslegungsfristen für die Eintragungslisten in § 7 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei

Volksbegehren und Volksentscheid halten Sie für sinnvoll?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e. V.
8 Wochen angemessen, längere Frist verfassungsrechtlich unbedenklich.	Vorgeschlagen wird die Abkürzung VBG (Volksbeteiligungsgesetz).	Die vorgeschlagene Verlängerung der Eintragsfrist (Drs. 13/457) erscheint sinnvoll.	Die vorgesehene Frist ist akzeptabel.		Lange Auslegungsfristen (6 bis 8 Wochen) wären wünschenswert.	Eine Frist von 4 Monaten wird als angemessen angesehen.

4. Wie beurteilen Sie die Auslegung der Listen durch die Gemeinde im Vergleich zu einer "freien" Unterschriftensammlung?

Prof. Dr. Wieland	Prof. Dr. Löwer	Prof. Dr. Degenhart	Prof. Dr. Siekmann	Prof. Dr. Gusy	Städtetag NRW	Mehr Demokratie e. V.
Die Rechtsstaatlichkeit ist bei freien Sammlungen nicht unbedingt gewährleistet.			Es sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, die freie Unterschriftensammlung auf praktikable Weise zu ermöglichen.		Für Volksbegehren sollte die Listenauslegung in den Gemeinden vorge-schrieben werden. Die freie Unterschriften-sammlung sollte nur für die Volksinitiative vor-gesehen werden.	Auf eine freie Unterschriftensammlung sollte nicht verzichtet werden. Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass die Exekutive die Eintragung bei Volksbegehren immer wieder behindert. Andererseits sollte auf die amtliche Eintragung nicht verzichtet werden, da kleine Initiativen sonst chancenlos wären.

Allgemeine und ergänzende Ausführungen in den schriftlichen Stellungnahmen

Prof. Dr. Joachim Wieland:

Die Zeit für eine vorsichtige Erweiterung der direkten Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes an der politischen Willensbildung ist gekommen. Der Preis für eine Stärkung plebiszitärer Elemente besteht jedoch in einer Schwächung der repräsentativen Elemente der Demokratie, daher ist eine nur behutsame Ausweitung direkter Volksrechte sinnvoll.

Prof. Dr. Wolfgang Löwer:

Der Fragenschwerpunkt liegt im verfassungspolitischen Bereich. Das ist naheliegend, weil das Verfassungsrecht nur relativ wenig zwingend vorgibt (Homogenitätsgebot d. Art. 28 Abs. 1 GG). Hier geht es also darum, dass der Gesetzgeber seiner Verantwortung gerecht wird, das Gemeinwesen gut zu ordnen.

Prof. Dr. Christoph Degenhart:

Den vorliegenden Gesetzentwürfen wird in der Gesamtwürdigung Verfassungskonformität bescheinigt. Begrüßt wird die Zulässigkeit volksinitiiertierter Verfassungsänderungen. Die vorgesehenen Quoren für Volksentscheid und verfahrensmäßige Erschwernisse für Verfassungsänderungen sind verfassungsrechtlich nicht zwingend gefordert.

Prof. Dr. Helmut Siekmann:

Alle Hoheitsgewalt in der Demokratie geht nicht nur vom Volke aus, es steht ihm auch zu. Sie ist den Organen des verfassten Staates nur beschränkt und treuhänderisch übertragen. Das Volk kann sie jederzeit wieder an sich ziehen.

Auf den Seiten 20 und 21 der schriftl. Stellungnahme - Zuschrift 13/403 - werden Formulierungen vorgeschlagen zu

- Art. 2 -neu-
- Art. 66
- Art. 68 und
- Art. 69.

Prof. Dr. Christoph Gusy:

Die Stärkung der unmittelbaren Mitwirkungsrechte der Bürger/innen hat in praktisch allen Länderverfassungen ihren Niederschlag gefunden. Diese Grundtendenz stößt in Öffentlichkeit und Fachwissenschaft überwiegend auf Zustimmung. Das demokratische Bewusstsein der Bürger/innen ist gefestigt und gestärkt, sie sind in der Lage, die demokratischen Rechte verantwortungsbewusst und verantwortungsvoll auszuüben. Damit entfällt das Argument, sie möglichst von der Staatswillensbildung fernzuhalten. Eine Beschränkung oder Nichtzulassung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid kann die unmittelbare Bürgermitwirkung zum Erliegen bringen.

Es ist nicht zu verkennen, dass Volksinitiativen und Volksbegehren im politischen System eine Innovationsfunktion haben können. Plebiszitäre Mitwirkungsformen können das demokratische Staatswesen stabilisieren und bieten die Möglichkeit, neue Ideen zu erkennen und auf ihre Relevanz einzuschätzen.

Eine gefestigte, funktionsfähige Demokratie wird durch unmittelbare Mitwirkungsrechte eher gestärkt als geschwächt. Anderslautende Erfahrungen gibt es in Deutschland nicht.

Zusatzbemerkung zur Volksinitiative:

§ 3 Abs. 1 S. 3 birgt ein Missverständnis. Wenn innerhalb eines Monats seit Eingang ein beantragter Gesetzentwurf beim Landtag eingebracht ist, ist der Landtag verpflichtet, sich mit der Materie zu befassen. Damit war die Initiative erfolgreich, womit sich die Entscheidung über ihre Zulassung erledigt hat und nicht mehr ausgesetzt werden kann.

Das Verfahren über die Zulassung der Volksinitiative ist im Übrigen zu kompliziert. Das Initiativverfahren sollte den Antragstellerinnen und Antragstellern ohne besonderes Listenauslegungsverfahren und behördliche Mitwirkung überlassen werden.

Dr. Gertrud Witte, Städtetag Nordrhein-Westfalen

Für die Kommunen sind im Hinblick auf die Durchführung der Volksinitiativen, Volksbegehren und -entscheide erhöhter Verwaltungsaufwand und höhere Kosten zu erwarten. Die Kosten sind vom Land zu tragen, da sie den Kommunen nicht angelastet werden dürfen. In den Gesetzentwürfen Drucksachen 13/457 und 13/187 fehlt die erforderliche gesetzliche Erstattungsregelung. Der Städtetag fordert mit großem Nachdruck eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur Kostenübernahme durch das Land.

Hans Gerd von Lennepe, Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Die kriesangehörigen Städte und Gemeinde sind betroffen, soweit Eintragungslisten entgegenzunehmen und auszulegen sind. Zur Vermeidung neuer kommunalbelastender Standards sowie hinsichtlich des Konnexitätsprinzips ist der erforderliche Personalmehraufwand finanziell auszugleichen. Insoweit wird der Kostendeckungsvorschlag der Koalitionsfraktionen begrüßt, wonach die höheren Verwaltungskosten bei den Gemeinden vom Land zu tragen sind.

Bei einer unterstellten durchschnittlichen Öffnungszeit der Ämter von 8 Stunden pro Tag während einer Auslegungsfrist von 8 Wochen (inkl. Wochenenden) ergeben sich für eine einzige Kommune Kosten in Höhe von 37.000 DM. Die Kosten vervielfachen sich, sollte innerhalb einer Gemeinde die Auslegung an mehreren Orten zulässig sein.

Daniel Schily, Mehr Demokratie e.V.

Noch aufzunehmende Bestimmungen im Ausführungsgesetz über *Einheit der Materie und Form der übergeordneten Fragestellung*, unter der eine Volksinitiative oder ein Volksbegehren betrieben werden darf, könnten Verwirrung und fehlgeleitete Auffassungen über den Gegenstand einer Unterschriftensammlung vermeiden.

Ein Rückzugsrecht durch die Initiatoren eines Volksbegehrens ist in keinem der Entwürfe kodifiziert.

Wünschenswert ist auch - nach dem Schweizer Vorbild - die Einführung eines *Abstimmungsbüchleins*, das den Stimmberechtigten zusammen mit der Bekanntgabe des Termins für den Volksentscheid zugeht und den Gesetzentwurf mit Begründung sowie die Stellungnahmen der Fraktionen und der Landesregierung enthalten sollte. Umfassende Informationen sind bei der Volksgesetzgebung unerlässlich.

Hinsichtlich der zusätzlichen mündlichen Ausführungen der Sachverständigen wird auf das Sitzungsprotokoll - Apr. 13/231 - und hier insbesondere auf die Seiten 20 bis 38 (Beantwortung von Zusatzfragen der Abgeordneten) hingewiesen.