

Universität Bielefeld

Fakultät für Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Christoph Gusy
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte

Universität Bielefeld ■ Postfach 10 01 31 ■ 33501 Bielefeld

Telefon: (0521) 106 - 00
Durchwahl: (0521) 106 - 4397
Telefax: (0521) 106 - 8061

An den
Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

E-Mail:
christoph.gusy@uni-bielefeld.de

40002 Düsseldorf

Bielefeld, 20.2.2001

Anhörung des Hauptausschusses am 8.3.2001

Betr.: Volksinitiative und Volksbegehren
(LT-Drs. 13/187, 13/457, 13/462)



Sehr geehrter Herr Präsident,

zu den genannten Gesetzentwürfen nehme ich wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkung: Recht und Praxis der Mitwirkungsrechte des Volkes

Die Stärkung der unmittelbaren Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger entspricht seit ca. 15 Jahren einer kontinuierlichen Tendenz im deutschen Landes- und Kommunalverfassungsrecht. Sie hat inzwischen ihren Niederschlag in praktisch sämtlichen Länderverfassungen gefunden. In praktisch keinem Bundesland wird heute die

Wahl als ausschließlich zulässige Form der Ausübung des Volkswillens angesehen, von welchem bekanntlich „alle Staatsgewalt ausgeht“.

Diese Grundtendenz stößt in der Öffentlichkeit sowie in den beteiligten Fachwissenschaften ganz überwiegend auf Zustimmung. Die ausschließliche Fokussierung der Staatsgewalt auf die repräsentative Demokratie, wie sie insbesondere dem Grundgesetz für den Bund entnommen wird, bleibt hinter den erreichten Standards auch zahlreicher anderer westeuropäischer Staaten zurück. Dabei waren die Gründe des Parlamentarischen Rates, von plebiszitären Mitwirkungsformen weitgehend Abstand zu nehmen, seinerzeit sehr wohl verständlich. Zu ungefestigt war damals das demokratische Bewußtsein, und zu nah war noch die nationalsozialistische Vergangenheit mit ihren manipulierten und gelenkten „Volksabstimmungen“. Es waren nicht zuletzt diese Umstände, welche das Bundesverfassungsgericht in den 50er Jahren bewogen haben, die repräsentative Demokratie als praktisch ausschließliche Form der Mitwirkung des Volkes an der Staatswillensbildung anzuerkennen – übrigens ohne dabei ausdrücklich Plebiszite für verfassungsrechtlich unzulässig zu erklären. Zwar wurde der fast völlige Ausschluß von Volksbegehren und Volksentscheiden für grundgesetzlich zulässig gehalten. Für grundgesetzlich geboten hielt das Bundesverfassungsgericht diese Praxis jedenfalls nicht ausdrücklich. Die jüngere Verfassung- und Gesetzgebung in den Ländern entspricht damit der Tatsache, daß die vom Parlamentarischen Rat als maßgeblich vorausgesetzten Umstände inzwischen fortgefallen sind. Über 50 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes hat sich die parlamentarische Demokratie stabilisiert. Auch finanzkräftige Bewegungen an den Rändern des politischen Spektrums haben es nicht vermocht, sie ernsthaft zu gefährden. Zugleich ist das demokratische Bewußtsein der Bürgerinnen und Bürger gestärkt und gefestigt. Das gilt jedenfalls für das Zentrum der Gesellschaft, welches die Demokratie als selbstverständliche Grundlage des Staatslebens akzeptiert hat und daher selbstverständlich in der Lage ist, die demokratischen Rechte verantwortungsbewußt und verantwortungsvoll auszuüben. Damit entfällt jedenfalls das zentrale Argument, das Volk von der unmittelbaren Mitwirkung an der Staatswillensbildung möglichst fernzuhalten.

Eine ganz andere Frage ist hingegen, welcher Zusammenhang zwischen der rechtlichen Regelung über Volksinitiativen, Volksbegehren u.a. einerseits und deren tatsächlicher Nutzung durch die Bevölkerung andererseits besteht. Hierzu gibt es nur ganz wenige Erkenntnisse. Als gesichert kann gelten, daß die Nichtzulassung oder Beschränkung von Volksinitiativen, Volksbegehren u.a. die unmittelbare Bürgermitwirkung zum Erliegen bringen kann. Umgekehrt ist es aber keineswegs sicher, daß eine Ausweitung der Bürgerrechte auch zu einer Ausweitung der Bürgermitwirkung in tatsächlicher Hinsicht führt. Die bisherigen Ergebnisse waren hier recht unterschiedlich. Die rechtliche Entwicklung ging in die Richtung einer Ausweitung der Mitwirkungsrechte der Bürger. Umgekehrt ging die faktische Entwicklung jedenfalls nicht einheitlich in dieselbe Richtung. Nur in einigen Bundesländern (etwa: Brandenburg, Schleswig-Holstein) kam es zu einer vergleichsweise intensiven Nutzung der neuen Bürgerrechte in der Praxis. In anderen Bundesländern blieb deren faktische Nutzung weitgehend oder gar völlig aus.¹ Interessante Sonderentwicklungen gab es insofern in Bayern, als dort Bürgerinitiativen und Parteien nicht ohne Erfolg den Versuch unternommen haben, sich eine Ausweitung ihrer plebiszitären Rechte zu erstreiten.

Offenbar ist der Umfang der Nutzung unmittelbarer Mitwirkungsrechte durch das Volk nicht allein von der Geltung günstiger Rechtsnormen abhängig. Offenbar gibt es daneben und darüber hinaus bestimmte gesellschaftliche Voraussetzungen, welche den Grad der Nutzung von Mitwirkungsrechten mindestens ebenso stark prägen wie die jeweilige Rechtslage. Welche Voraussetzungen dies aber sind, ist bislang sehr wenig erforscht. Insofern läßt sich auch keine gesicherte Prognose darüber abgeben, ob die neuen Bestimmungen in Nordrhein-Westfalen zu einer Vermehrung von Versuchen unmittelbarer Volksmitwirkung an der Staatswillensbildung führen werden oder nicht. Gewiß ist nur: Sie werden – ihr Inkrafttreten vorausgesetzt – solche Mitwirkungsversuche legalisieren können. Doch ob derartige Versuche quantitativ zunehmen werden, läßt sich aus der Rechtslage nicht allein beantworten. Vielmehr ist hier eine Prognose durchaus ungewiß.

¹ Eine Untersuchung hierzu findet sich bei *Jung*, Zeitschrift für Gesetzgebung, 1998, 295. Aus jüngster Zeit Dokumentation in: Frankfurter Rundschau vom 19.2.2001, S. 8.

II. Vorbemerkung: Unmittelbare und mittelbare Demokratie

Bürgermitwirkung durch Volksinitiativen, Volksbegehren u.a. bedeuten keine Gefährdung der repräsentativen Demokratie. Vielmehr sind sie sehr wohl geeignet, die repräsentativen Strukturen zu beleben, zu aktivieren und zu stärken. Beide stehen zueinander nicht im Verhältnis wechselseitiger Exklusivität. Im Gegenteil: Parlamente, Parteien und Abgeordnete können Interessen und Anliegen, welche sich in Form unmittelbarer Bürgermitwirkung äußern, aufnehmen und ihrerseits vor das Forum der Öffentlichkeit tragen. Auch gibt ihnen die „Drohung“ mit der Einleitung von Volksinitiativen oder Volksbegehren, die Unterschriftenzahl bzw. die Zahl der Eintragungen in ausliegende Listen einen Hinweis auf die Stärke, mit welcher eine bestimmte Forderung unterstützt wird. Schließlich stehen Parteien und Politiker den Volksinitiativen nicht sprachlos gegenüber. Vielmehr können sie sich in die Diskussion einschalten, sie unterstützen oder ablehnen und dadurch zugleich um Aufmerksamkeit für bestimmte Probleme oder deren mögliche Lösungen werben. Ausländische Erfahrungen zeigen: Unmittelbare Volksmitwirkung hat um so höhere Erfolgchancen, wenn es gelingt, Parteien oder gesellschaftliche Massenorganisationen für sich zu mobilisieren. Dies heißt aber auch: Parteien haben ihrerseits die Chance, über Erfolg oder Mißerfolg von Volksinitiativen mitzubestimmen. Es gibt danach keine strikte Alternativität von unmittelbarer und mittelbarer Demokratie. Vielmehr stehen beide in einem Verhältnis wechselseitiger Ergänzung und Verstärkung.

Die Möglichkeit bzw. Notwendigkeit einer Prägung unmittelbarer Bürgermitwirkung durch Parteien und Verbände bedeutet nicht, daß dadurch die Bürger entmündigt würden oder unmittelbare Bürgerinteressen nicht in den politischen Prozeß eingehen können. Dies wäre allenfalls dann der Fall, wenn es einerseits unmittelbare Bürgerinteressen, andererseits gemeinsame Eigeninteressen von Parteien und Organisationen gäbe und diese beiden Interessenbündel völlig unverbunden nebeneinander stünden. Doch ist dies nicht der Fall. Es ist gerade die Konkurrenz von Parteien und Organisationen, welche dazu führt, daß diese als Seismographen politischer Bewegungen im Volk gelten können und sich um Belange, wie sie etwa bei geplanten Volksinitiativen oder

-begehren zum Ausdruck kommen, aufnehmen können. Jedenfalls in Nordrhein-Westfalen ist die parteipolitische Landschaft nicht dermaßen oligopolisiert, daß unmittelbare Bürgerinteressen auf ein geschlossenes und in dieser Geschlossenheit abweisendes Kartell von Eigeninteressen politischer Parteien und Organisationen stoßen würden. Das politische System ist vielmehr hinreichend offen, um relevante Bürgerbelange aufzunehmen und in den Diskussionsprozeß einzuspeisen.

Doch ist nicht zu verkennen, daß Volksinitiativen und Volksbegehren eine gewisse Innovationsfunktion im politischen System haben können. Sie zeigen insbesondere an, wo es neue Ideen und Interessen geben kann, welche von den hergebrachten Parteien und Organisationen noch nicht hinreichend berücksichtigt sind. Dies kann dazu führen, daß sich Interessen bilden, die ihrerseits zur Gründung neuer politischer Zusammenschlüsse und Ideen führen können. Die meisten politischen Parteien sind ursprünglich aus Bürgerbewegungen oder „Bürgerinitiativen“ hervorgegangen, auch wenn diese sich damals möglicherweise noch nicht so nannten. Dies bedeutet aber auch: Volksinitiativen u.a. sind nicht nur offen für bereits „etablierte“ Interessenartikulation, sondern auch für neue, aus der Sicht der bestehenden Organisationen „radikaler“ Auffassungen. Dies kann dazu führen, daß Interessen, welche durch Eliten, Abgeordnete und Parteien aus dem politischen Spektrum ferngehalten werden, sich unter Nutzung der neuen Instrumente Zugang zum Parlament und damit zur Legislative zu verschaffen versuchen. Doch ist dies nicht notwendig eine immanente Schwäche plebiszitärer Mitwirkungsformen. Vielmehr können sie das demokratische Staatswesen auch insoweit stabilisieren, als sie die Möglichkeit bieten, neue Ideen zu erkennen, auf ihre Relevanz einzuschätzen und ihnen ggf. – soweit sie inhaltlich unerwünscht sind – politisch zu begegnen. Regelmäßig ist die Demokratie derart flexibel, daß sie ausreichend Möglichkeiten zur Verfügung stellt, angemessene Reaktionsformen zu entwickeln und zu betätigen. Erst dort, wo die repräsentative Demokratie unfähig wird, sich mit neuen Ideen auseinanderzusetzen, ist sie durch Instrumente unmittelbarer Volkswillensbildung ernsthaft gefährdet.

Eine gefestigte, funktionsfähige Demokratie wird demnach durch unmittelbare Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger eher gestärkt als geschwächt. Hierzu bleibt

festzuhalten, daß es in Deutschland auch keine anderslautenden historischen Erfahrungen gibt. Das gilt namentlich für die Weimarer Republik, in welcher Volksbegehren und Volksentscheide einschließlich ihres demagogischen Mißbrauchs Folgen vorhandener gesellschaftlicher und politischer Krisen, nicht hingegen deren Ursache waren.

III. Zum Fragebogen

Allgemeine Fragen

1. Die vorgeschlagenen Regelungen in den Gesetzentwürfen tragen der Tatsache Rechnung, daß Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der unmittelbaren Bürgermitwirkung inzwischen eine rechtliche Sonderrolle einnimmt. Zwar ist im Kommunalrecht für die Gemeinden das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf unmittelbare Mitwirkung an den Gemeindeangelegenheiten in moderner Fassung statuiert. Doch bleibt das Landesrecht sowohl hinter den meisten Landesverfassungen als auch hinter den kommunalrechtlichen Bestimmungen in Nordrhein-Westfalen zurück. Hier ist eine Anpassung ebenso notwendig wie sinnvoll. Die Grundrichtung der vorgelegten Gesetzentwürfe ist daher zu begrüßen.

Die Frage nach den möglichen Auswirkungen der bisherigen wie auch der geplanten Regelungen ist demgegenüber nur schwer zu beantworten (s.o. I.). Deutlich wird allerdings, daß angesichts der bisherigen Regelungen in Nordrhein-Westfalen die Anläufe zur unmittelbaren Bürgermitwirkung durch Volksbegehren oder Volksentscheide eine extreme Ausnahme geblieben sind. Dies muß nicht unbedingt auf die bislang geltenden gesetzlichen Regelungen zurückzuführen sein. Genaue Untersuchungen hinsichtlich der Ursachen gibt es allerdings nicht. Das bislang geltende Recht hat die Bürgerinnen und Bürger durch die vergleichsweise strikten Anforderungen zumindest nicht ermutigt, von den Möglichkeiten unmittelbarer Mitwirkung an der Staatswillensbildung Gebrauch zu machen. Ob dies aufgrund der neuen Gesetze anders werden könnte, läßt sich nicht prognostizieren (s.o. I.).

2. Die vorgeschlagenen Regelungen in den Gesetzentwürfen nähern die nordrhein-westfälische Rechtslage derjenigen in den anderen Bundesländern an. Sie tragen damit der Tatsache Rechnung, daß das demokratische Selbstverständnis der Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen sowie die Stabilität der Demokratie im Lande als ausreichend hoch einzustufen sind. Die Erfahrungen anderer Bundesländer sprechen jedenfalls nicht gegen die geplanten Neuregelungen in Nordrhein-Westfalen.

3. Die Ausweitung der plebiszitären Elemente bedeuten keine Gefahr für den Bestand der demokratischen Grundordnung in Nordrhein-Westfalen. Vielmehr sind sie im Gegenteil geeignet, diese demokratische Grundordnung zu stärken (s.o. II.).

4. Die Landesverfassung ist nach Maßgabe des Art. 69 änderbar. Dieser enthält keine eigenständigen Grundsätze für materiellrechtliche Grenzen einer Verfassungsänderung. Vielmehr setzt er insoweit die bundesrechtlichen Grenzen des Art. 28 I GG voraus. Eine Änderung der Verfassung im Hinblick auf einmal aufgenommene plebiszitäre Elemente und hierzu festgelegte Quoren würde also lediglich dann ausgeschlossen sein, wenn sie gegen die „Grundsätze des ... demokratischen ... Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes“ verstoßen würde. Dies ist jedenfalls für die Abschaffung einzelner plebiszitärer Elemente der Landesverfassung oder eine Änderung dafür aufgenommener Quoren stets zu verneinen. Sie wären also gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber nicht änderungsfest im Sinne des Art. 69 LV, Art. 28 I GG.

5. Eine Verfassungsnorm, welche die Reduzierung der vorgesehenen Quoren ausschließlich dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehält, wäre zumindestens überflüssig. Die Hürden für eine plebiszitäre Verfassungsänderung wären auch nach Inkrafttreten der hier vorgeschlagenen Neuregelung noch derart hoch, daß ein plebiszitärer „Mißbrauch“ im Hinblick auf eine uferlose Ausweitung der Bürgermitwirkung nicht zu befürchten ist. Dies macht namentlich die Formulierung des Art. 69 III LV in

der Fassung des Koalitionsentwurfs (LT-Drs. 13/462) deutlich. Daß sich mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten an einem Volksentscheid beteiligt und von diesen zwei Drittel für die Zulassung von plebiszitären Elementen in der Verfassung für verschwindende Minderheiten stimmen werden, ist schon allgemein kaum vorstellbar. Im übrigen würde dies eine Konfrontation zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Demokratie voraussetzen, welche in dieser Form jedenfalls vermeidbar wäre (s.o. II.). Ein Vorbehalt zugunsten der Reduzierung verfassungsrechtlich vorgesehener Mindestquoten auf den parlamentarischen Gesetzgeber wäre daher jedenfalls überflüssig.

6. Die vorgesehenen „Hürden“ für die Rechtswirksamkeit von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden unterliegen der Entscheidungskompetenz des Landes. Hier wirkt sich der „eigenständige Verfassungsraum“ des Landes aus. Ein Vergleich mit dem Grundgesetz scheidet von daher schon deshalb aus, weil dieses einerseits auf Plebiszite in Nordrhein-Westfalen nicht selbst anwendbar ist und andererseits von anderen Grundgedanken ausgeht als die jüngeren Landesverfassungen. Im Hinblick auf die geltende Landesverfassung in Nordrhein-Westfalen sind die Hürden namentlich für die Volksinitiative als hoch einzuschätzen. Sie sind aber nicht als zu hoch zu qualifizieren.

7. Eine zeitliche Sperre hinsichtlich eines Abänderungsrechts nach erfolgter Gesetzes- bzw. Verfassungsänderung durch Volksbegehren oder Volksentscheid für den parlamentarischen Gesetzgeber ist nicht zu empfehlen.

Nach verbreiteter, wenn auch keineswegs einhelliger Auffassung in der Staatsrechtswissenschaft haben volksbeschlossene und parlamentsbeschlossene Gesetze den gleichen Rang und die gleiche Legitimation. Insbesondere sind volksbeschlossene Maßnahmen nicht höherwertig als parlamentarische. Zudem haben Gesetze gegenwärtig vielfach nur eine vergleichsweise kurze „Halbwertszeit“. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Einerseits sind Normen – und nicht zuletzt solche, die durch Volksbegehren initiiert worden sind – oft nur punktuelle Regelungen von Fragen, welche allenfalls einzelne Ausschnitte zusammenhängender Materien regeln. Da die Einpassung von neuen, auch

volksbeschlossenen Gesetzen in komplexere Regelungszusammenhänge vielfach Anpassungen oder Randkorrekturen benötigen, ist eine Sperrfrist für Änderungen weder juristisch noch politisch sinnvoll. Zudem können sich neue Entwicklungen ergeben, welche eine nachträgliche Änderung volksbeschlossener Gesetze zwingend gebieten oder doch jedenfalls als sinnvoll erscheinen lassen. In solchen Fällen wäre eine generelle Sperrfrist zu starr und unflexibel. Sie würde eher zu Umgehungsversuchen als zur Respektierung des einmal geäußerten Volkswillens einladen. Deshalb wäre eine zeitliche Sperre für den parlamentarischen Gesetzgeber jedenfalls nicht geboten.

8. Eine Sperrfrist für neue Volksinitiativen bzw. Volksbegehren könnte allenfalls dann greifen, wenn eine Initiative oder der Mißerfolg eines Volksbegehrens nicht die intendierte politische Befriedungswirkung haben sollte. Diese würde aber auch durch eine zeitliche Sperre kaum eintreten. Zudem würde eine solche Sperrfrist ihrerseits zu Umgehungsversuchen einladen, indem eben keine „inhaltlich gleiche Vorlage“, sondern eine inhaltlich nur geringfügig geänderte Vorlage eingebracht werden könnte. Eine solche Sperrfrist würde daher die mit ihr intendierten Effekte nur schwerlich erreichen.

Sie könnte allenfalls zur Reduzierung des erforderlichen Verwaltungsaufwands als sinnvoll erscheinen. Dies hängt allerdings nicht zuletzt von der – von hier aus kaum zu schätzenden – Höhe eines solchen Aufwandes und der politischen Effektivität einer solchen Sperrfrist ab. Doch enthalten diese Abschätzungen zu viele Unbekannte, als daß sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt sinnvoll vorgenommen werden könnten.

9. Ja.

Es gibt keine strikten Alternativitäten zwischen plebiszitärer und repräsentativer Demokratie. Vielmehr sind die gewählten Staatsorgane gegenüber Volksinitiative und Volksbegehren nicht in der Rolle bloßer Zuschauer oder Weisungsempfänger. Im Gegenteil: Der Sinn unmittelbarer Demokratie besteht nicht darin, die gewählten Staatsorgane von der Mitwirkung an bestimmten Staatsaufgaben auszuschließen. Vielmehr besteht

der Sinn darin, dem Willen des Volkes bei der Lösung bestimmter Probleme zum Durchbruch zu verhelfen. Ob dies durch das Volk selbst oder seine Vertreter geschieht, ist demgegenüber zweitrangig. Wenn demnach der Landtag einen eigenständigen Gesetzentwurf verabschiedet, welcher mit dem Inhalt eines Volksbegehrens nicht unverändert übereinstimmt, so sollte dieser schon deshalb dem abstimmenden Volk mit vorgelegt werden, weil so die Entscheidungsalternativen des Volkes vergrößert werden. Die Entscheidungsfreiheit der Abstimmenden wird über die Alternative von „ja“ und „nein“ hin zu einer Entscheidung über mehrere Varianten eröffnet. Dies ist eine Erweiterung und keine Einschränkung der Rechte der Abstimmenden.

10. Die Einführung eines obligatorischen „Verfassungsreferendums“ hat sich andersorts nicht bewährt.² Manche Verfassungsänderungen sind zu technisch oder zu detailliert, um auf ausreichendes Interesse im Volk zu stoßen. So unterbleiben bisweilen notwendige Verfassungsänderungen, was zu einer Erstarrung des Verfassungsrechts führen kann. Umgekehrt können so Versuche begünstigt werden, die Verfassung durch gewagte Interpretationen zu verändern. Beide Alternativen sind nicht vorteilhaft.

Die Entscheidung für ein Verfassungsreferendum macht durchaus politischen Sinn. Die Entscheidung für ein obligatorisches Verfassungsreferendum hingegen ist verfassungsrechtlich und politisch kontraproduktiv.

IV. Fragen zur Änderung der Landesverfassung

a) Volksinitiative

Vorbemerkung:

Die Volksinitiative ergänzt die schon bislang bestehenden Einwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsgewalt. Sie ergänzt das Initiativrecht des Art. 65 LV

² Dazu am Beispiel des früheren Bremischen Verfassungsreferendums *Schefold*, in: Jahrbuch der Juri-

durch die Erweiterung der Initiativberechtigten auf bestimmte Teile des Volkes. Zentraler Gehalt dieses Initiativrechts ist die Befassungspflicht des Landtags, und zwar grundsätzlich des Plenums.

Im Rahmen der klassischen Parlamentsfunktionen nimmt die Volksinitiative insbesondere zwei Bedeutungen ein. Da ist zunächst die **Thematisierungsfunktion**, welche Bürgerinnen und Bürgern das Recht einräumt, selbst eigene Anliegen in das Parlament einzubringen und dort verbindlich zum Thema zu machen. Dadurch sollen Fragen, welche die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar interessieren, zum Gegenstand parlamentarischer Debatten gemacht werden. Anders ausgedrückt: Die Abgeordneten sollen nicht allein oder überwiegend Themen beraten, welche sie selbst interessieren, sondern solche, welche ihre Wähler interessieren. Gegenstand parlamentarischer Arbeit sollen also nicht allein Elitenthemata, sondern auch Basisthemata sein können. Dadurch soll die Differenz ansatzweise überbrückt werden, welche aus der Unterscheidung zwischen der „Normal-“Bevölkerung und den Abgeordneten als Teile politischer Elite- oder Funktionärsgruppen zählen. Diese Unterscheidung wird in der Politikwissenschaft als zentral angesehen. Sie ist daher ein wichtiger Ansatz: Das Institut der Volksinitiative soll jene Differenz überwinden helfen. Der andere Aspekt ist die **Artikulationsfunktion**, also die Ermöglichung einer unmittelbaren Artikulation ihrer eigenen Interessen durch die Bevölkerung selbst. Zwar kann dies bereits gegenwärtig auf vielfältige Weise geschehen. Das Entscheidende ist jedoch, daß die Parlamentarier verpflichtet werden sollen, auf das Artikulierte einzugehen und sich mit ihm zu befassen.

Das Institut der Volksinitiative befindet sich allerdings in einem grundsätzlichen Dilemma. Einerseits soll es auch kleineren Gruppen der Bevölkerung die Möglichkeit geben, ihre Belange an die Volksvertretungen heranzutragen. Dabei müssen diese Bevölkerungsgruppen allerdings eine gewisse Mindestgröße erreichen, um die Arbeitsfähigkeit des Parlaments auf die wesentlichen politischen Fragen zu fokussieren. Je kleiner die initiativberechtigte Gruppe wäre, desto näher liege die Wahrscheinlichkeit, daß der Landtag mit Belangen winzigster Minderheiten oder ausschließlich kleiner lokaler Einheiten beschäftigt würde. Im Extremfall würde dies dazu führen können, daß die Ar-

beitsfähigkeit des Landtags eher auf kleinste Minderheiten als auf die Interessen schweigender politischer Mehrheiten gelenkt würden. Eine gewisse Mindestgröße der Initiativberechtigten muß daher zwingend vorgeschrieben werden. Sie ist daher in allen Entwürfen mit 0,5 % der Wahlberechtigten (= ca. 65.000 Personen) festgelegt worden. Umgekehrt ist aber auch festzuhalten: Die Konkurrenz der Parteien bringt es mit sich, daß diese Belange der Bürgerinnen und Bürger aufgreifen, sobald diese sich artikulieren und eine gewisse Relevanzschwelle überschreiten. Je größer der interessierte Personenkreis ist, desto eher sind Parteien, Organisationen und Verbände bereit, sich ihrer Interessen anzunehmen. Einen Belang, der für 65.000 Wahlberechtigte so wichtig ist, daß sie sich an einer Volksinitiative beteiligen würden, ohne daß irgendeine politische Partei sich seiner annähme, dürfte es kaum geben. Hierfür spricht auch folgende Erwägung: 0,5 % der Stimmberechtigten entspricht fast genau dem Wähleranteil, welcher auf ein Mitglied des Landtags entfällt. Das notwendige Quorum für Volksinitiativen entspricht also demjenigen Wähleranteil, welchen ein Abgeordneter „vertritt“. Daß gar kein Abgeordneter bereit wäre, die Interessen einer derart großen Zahl von Bürgerinnen und Bürgern in das Parlament zu tragen, kann schon deshalb als unwahrscheinlich gelten. Am ehesten kann dies der Fall sein bei Interessen, welche sich bewußt gegen sämtliche im Parlament vertretene Richtungen richten. Hier können Volksinitiativen einen Seismographen darstellen für politische Entwicklungen, die im Volk anzutreffen sind, die Ebene der Volksvertretung aber noch nicht erreicht haben.

Die politische Relevanz der Volksinitiative darf deshalb nicht überschätzt werden. Ein Quorum ist einerseits notwendig, um die Aufmerksamkeit der Abgeordneten nicht allzu sehr auf die Belange kleiner und kleinster Minderheiten zu konzentrieren. Es führt aber andererseits dazu, daß dem Parlament kaum grundsätzlich neue Themen vorgelegt werden. Volksinitiativen werden eher themenverstärkend als themeninitiiierend wirken.

1. Die Volksinitiative verstärkt die Thematisierungs- und Artikulationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger über die bislang vorhandenen Rechte hinaus. Neu ist gegenüber dem Recht der Individual- und der Massenpetition insbesondere die Befassungs-

pflicht des Landtags. Die Befassungspflicht besteht de jure für das Plenum, welches für Gesetzesberatungen zuständig ist. De facto wird sie sich auf die zuständigen Ausschüsse beziehen. Die Volksinitiative ist daher eher eine Verstärkung vorhandener als eine Eröffnung grundsätzlich neuer Initiativrechte der Bürgerinnen und Bürger.

2. Aufwand und Kosten des Verfahrens hängen von zwei Determinanten ab: einerseits der Ausgestaltung der Organisations- und Verfahrensnormen für die Volksinitiative, andererseits der Häufigkeit der Nutzung dieses Verfahrens. Letztere läßt sich gegenwärtig kaum abschätzen (s.o. I.). Daher läßt sich auch der Aufwand im vorhinein kaum beziffern.

3. Volksinitiativen sollten „nur“ dazu führen, daß sich das Parlament mit einem bestimmten Thema befaßt. Dies entspricht ihrer Bedeutung für die Thematisierungs- und Artikulationsfunktion des Volkes. Eine „bestimmte Zielrichtung“ sollte zumindest nicht vorgeschrieben werden. Dies entspricht auch einer sinnvollen Arbeitsteilung zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und dem Parlament andererseits. Allerdings wird es den Initianten in solchen Fällen freigestellt werden, ob sie eine bestimmte Zielrichtung anstreben oder nicht. Rein faktisch wird ersteres in den meisten Fällen der Fall sein: Regelmäßig wird es ihnen nicht genügen, daß ihr Belang gehört wird. Vielmehr werden sie eine bestimmte Art und Weise der Erledigung durch das Parlament intendieren (also z.B.: nicht bloß „Befassung“ mit der Erweiterung des Braunkohlenbergbaus, sondern eher: Diskussion und Stopp des Braunkohlenbergbaus). Doch sollte dies nicht zwingend vorgeschrieben sein, schon um die Offenheit des Verfahrens nicht unnötig einzuengen.

4. Volksinitiativen und Volksbegehren bzw. Volksentscheide sollten nebeneinander stehen. Sie sind verschiedene Instrumente und sollten auch unterschiedlich genutzt werden können.

5. Da sich Volksinitiativen allein auf die Befassung des Landtags mit bestimmten Fragen richten sollten, können sie auf alle Themenkreise bezogen werden, für deren Erörterung der Landtag zuständig ist. Die Grenzen der Volksinitiative ergeben sich daher aus den Grenzen der Landtagszuständigkeiten sowohl in bundestaatlicher als auch in gewaltenteilender Hinsicht. Weitere Einschränkungen sind weder sinnvoll noch notwendig.

6. Zusatzbemerkung: Ein gewisses Mißverständnis der Volksinitiative scheint der Bestimmung des § 3 Abs. 1 S. 3 des Entwurfs der Koalition über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheiden zugrunde zu liegen. Wenn „innerhalb eines Monats seit Eingang ein beantragter Gesetzentwurf beim Landtag eingebracht ist“, ist der Landtag ohnehin verpflichtet, sich mit der Materie zu befassen. In diesen Fällen ist die Volksinitiative erfolgreich gewesen. Die Entscheidung über ihre Zulassung hat sich dadurch erledigt und kann deshalb m.E. nicht mehr ausgesetzt werden.

M.E. ist zudem das Verfahren der Zulassung einer Volksinitiative zu stark am Verfahren für die Zulassung eines Volksbegehrens ausgerichtet und daher recht kompliziert. Hier genügen die Vorschriften der §§ 60d–60h des Landeswahlgesetzes Rheinland-Pfalz (LT-Drs. Rheinland-Pfalz 13/6511). Sie überlassen in der Sache das Initiativverfahren den Antragstellerinnen und Antragstellern ohne besonderes Listenauslegungsverfahren durch Gemeinden und sonstige behördliche Mitwirkung (über die Bestätigung der Wahlberechtigung hinaus).

b) Volksbegehren

1. Das Quorum für Volksbegehren ist bislang in Nordrhein-Westfalen mit 20 % der Stimmberechtigten recht hoch angesetzt. Die meisten anderen Bundesländer haben entweder niedrigere Quoten statuiert oder aber ihre früher ähnlich hohen Beteiligungsquoten nachträglich abgesenkt. Die in der Vergangenheit äußerst spärliche Nutzung dieses Instruments in Nordrhein-Westfalen hing auch von den hohen Zulassungsquoten

ab. Umgekehrt läßt sich kaum prognostizieren, ob eine Senkung des Quorums in Zukunft eine intensivere Nutzung des Instruments zur Folge haben könnte. Hier sind insbesondere die Erfahrungen anderer Länder nicht einfach auf Nordrhein-Westfalen übertragbar (dazu I.).

Im Ergebnis ist die Absenkung des Quorums auf ein realistisches Maß von 10 % der Stimmberechtigten zu begrüßen. Die faktischen Auswirkungen sind gegenwärtig allerdings nicht absehbar.

2. Die niedrigeren Zulassungsquoren in Brandenburg und Schleswig-Holstein gingen einher mit einer jedenfalls zeitweise intensiveren Nutzung des Instruments³. Dabei sind allerdings zwei Voraussetzungen zu berücksichtigen: Einerseits ist das Verhältnis von Ursache und Wirkung in jenen Ländern ganz unklar: Ob mehr Volksbegehren versucht wurden, weil das Quorum abgesenkt worden war, oder aber das Quorum abgesenkt wurde, weil Volksbegehren sich Gehör zu schaffen suchten, ist kaum aufklärbar. Zudem stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Übertragbarkeit solcher Ergebnisse von einem Bundesland auf das andere.

In beiden Ländern ist zunächst ein rascher Anstieg von (Volksinitiativen und) Volksbegehren feststellbar gewesen. Doch hatte die Absenkung des Quorums keine tiefgreifenden Auswirkungen auf den Erfolg von Volksbegehren: Die allermeisten Begehren scheiterten auch an den abgesenkten Quoren. Insoweit brachte auch die neue Rechtslage eher Enttäuschung und Frustration als Ermutigung für die Bürgerbeteiligung. Möglicherweise mag dieser Effekt auch erklären, warum nach einem signifikanten Anstieg von (Volksinitiativen und) Volksbegehren in der Folgezeit ein allmählicher Rückgang zu verzeichnen war.

Die Vergleichbarkeit der Brandenburger Zahlen muß auch aus anderen Gründen kritisch befragt werden. Möglicherweise gab es hier einen Artikulationsstau in der Bevölkerung, welcher durch besonders intensive Nutzung der neuen Instrumente abgebaut

³ Vgl. Jung, Zeitschrift für Gesetzgebung 1998, aaO..

werden sollte. Dem entsprach allerdings kein signifikanter Erfolg der Volksinitiativen und Volksbegehren in Brandenburg.

3. Angesichts der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen der Länder nimmt die Vergleichbarkeit der Quoren sicher ab. In einem großen Bundesland mit hoher Bevölkerungszahl ist es wesentlich schwieriger, etwa 10 % der Bevölkerung für ein bestimmtes Interesse zu mobilisieren, als es in einem kleineren Bundesland wäre. Umgekehrt ist in größeren Ländern vielfach der politische Mobilisierungsgrad höher als in kleineren Ländern. Zudem ist die Vergleichbarkeit der Situation in den einzelnen Bundesländern über den ziffernmäßigen Vergleich der unterschiedlichen Quoren hinaus ohnehin schwierig (s.o. I.).

4. Die Gegenstände des Volksbegehrens sind in Art. 68 LV zutreffend beschrieben und begrenzt. Änderungsbedarf ist hier nicht erkennbar.

5. Unterhalb der Landesebene können Instrumente der Bürgermitwirkung etwa auf der Ebene von Kreisen und Bezirken eingeführt werden. Sie könnten sich etwa auf die Tätigkeit von Kreistagen oder Bezirksplanungsräten beziehen. Sie bedürfen keiner Verankerung in der Landesverfassung selbst, sondern können durch Gesetz eingeführt werden. Dabei sind allerdings zahlreiche Einzelheiten und Details noch weiter diskussionsbedürftig.

c) Volksentscheid

1. Der Volksentscheid unterscheidet sich von Volksinitiative und Volksbegehren insbesondere dadurch, daß das Abstimmungsergebnis als Gesetz allgemeine Verbindlichkeit verlangt. Es bindet also zustimmende, ablehnende und diejenigen, welche sich an der Abstimmung nicht beteiligt haben. Hierfür ist ein gewisses Mindestmaß an Legitimation erforderlich. Diese ist um so geringer, je weniger Personen sich an der Abstimmung beteiligt bzw. dem Gesetz zugestimmt haben. Ein gewisses Maß an „Repräsentativität“ sollte auch bei denjenigen vorhanden sein, welche unmittelbar über ein Gesetz abstimmen. Daher ist die Einführung eines Mindestzustimmungsquorums von 20 % der Stimmberechtigten sehr wohl sinnvoll.

2. Eine Erhöhung der Hürden für Volksbegehren vermag ich nicht zu erkennen. Zunächst muß nicht jedes Volksbegehren in eine Volksabstimmung einmünden. Zudem lag die alte Hürde für Volksbegehren gleichfalls bei 20 %, das Zustimmungsquorum ist also gleich hoch. Eine direkte oder indirekte Erhöhung vermag ich nicht zu erkennen.

3. Der Entwurf zu Art. 69 I 2 LV im Koalitionsentwurf entspricht dem Wortlaut des Art. 28 I 1 GG und damit der schon gegenwärtig geltenden Rechtslage (s.o. III.4.). Er ist aus Gründen der Rechtsklarheit zu begrüßen.

4. Verfassungsänderungen durch Volksentscheide sind grundsätzlich zu begrüßen. Das gilt jedenfalls, soweit eine solche Volksabstimmung auf hinreichend breite Akzeptanz in der Bevölkerung gestoßen ist. Dies ist bei den vorgesehenen Quoren nach Art. 69 III 2 Nr. 3 LV in der Fassung des Koalitionsentwurfs mit Sicherheit der Fall. Dieses Quorum wirkt für Verfassungsänderungen schon nachgerade prohibitiv hoch. Dagegen ist die Möglichkeit einer Verfassungsänderung durch Volksentscheid ohne ein besonderes Quorum abzulehnen.

V. Änderungen des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid

Zu den hier gestellten Fragen bin ich nicht besonders sachverständig. Im einzelnen weise ich allerdings auf die Ausführungen oben IV.a)6. (Zusatzbemerkung) hin.

Bielefeld, den 20.2.2001

Prof. Dr. Christoph Gusy