



Prof. Dr. iur. Christoph Degenhart
Universität Leipzig - Juristenfakultät
Institut für Rundfunkrecht
Geschäftsführender Direktor
Postfach 100920, 04009 Leipzig
Tel. 0341-9735-190, Fax -199
22.02.2001

**Stellungnahme für die Anhörung
vor dem Hauptausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 8. März 2001**

I. Allgemeine Fragen

1. Vergleich zur geltenden Gesetzeslage

Die vorliegenden Entwürfe¹ sind gleichermaßen darauf gerichtet, die Möglichkeiten direkter Demokratie in Nordrhein-Westfalen gegenüber der bisherigen Rechtslage zu erweitern. Beide Entwürfe sehen die Einführung der auf „Gegenstände der politischen Willensbildung“ im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Landtags gerichteten Volksinitiative vor. Der gemeinsame Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (LT-Drucks. 13/462) geht, was die Gegenstände der Bürgerbeteiligung betrifft, einen entscheidenden Schritt weiter durch die ausdrückliche Klarstellung, dass Volksbegehren auch auf die Änderung der Verfassung gerichtet sein können. Richtigerweise sind allerdings Art. 68, 69 Verf. NW bereits in der geltenden Fassung dahingehend auszulegen, dass sie einem auf Verfassungsänderung gerichteten Volksbegehren nicht entgegenstehen;² da dies jedoch nicht als abschließend geklärt gelten kann, ist

¹ Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, LT-Drucks. 13/187 und gemeinsamer Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LT-Drucks. 13/462.

² Dazu näher *Degenhart*, Volksgesetzgebungsverfahren auf Verfas-

eine dahingehende Klarstellung sachgerecht.³ Die Hürden für Volksbegehren werden in beiden Entwürfen zur Änderung der Landesverfassung dadurch gesenkt, dass die Mindestbeteiligung nach Art. 68 Abs. 1 Satz 7 nur noch 10 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt, während andererseits der gemeinsame Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Mindestquoren für den Volksentscheid vorsieht und hierdurch die Hürden wiederum erhöht.

Mit der Absenkung des Quorums für Volksbegehren auf 10 v.H.⁴ erfolgt eine Angleichung an die Rechtslage etwa in Bayern, wo in der Vergangenheit in deutlich höherem Maße als in anderen Bundesländern vom Instrumentarium der Volksgesetzgebung Gebrauch gemacht wurde, mit einem Schwerpunkt allerdings auf Verfassungsänderungen.⁵ Wenn auch für Nordrhein-Westfalen die Zulässigkeit auf Verfassungsänderungen gerichteter Volksbegehren klargestellt wird, dürfte dies zusammen mit der Absenkung des Quorums direkte Demokratie stärken.

2. Bundesstaatlicher Vergleich

Mit den im gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (LT-Drucks. 13/462) vorgeschlagenen Änderungen der Landesverfassung erfolgt eine Angleichung an den in der Mehrzahl der Bundesländer gegebenen Verfassungsstandard, mit

sungsänderung nach der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Neumann/v. Raumer (Hrsg.), Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung, 1999, S. 57 ff.

³ Umgekehrt könnte dann, wenn der Entwurf der CDU-Fraktion Gesetz wird, der Umstand, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber in Kenntnis der Problemlage Verfassungsänderungen in Art. 68, 69 nicht erwähnt, als Argument für die Unzulässigkeit eines hierauf bezogenen Volksbegehrens gewertet werden.

⁴ Zum 10%-Quorum bei Volksbegehren als „klassischem Wert“ s. Jung, JR 1996, 1 (8).

⁵ Vgl. zu den Erfahrungen in den Bundesländern Degenhart, Der Staat 31 (1992), 77 ff.

dem CDU-Entwurf nur teilweise, wenn hiernach die nahezu durchweg eröffnete Möglichkeit der Verfassungsänderung im Wege der Volksgesetzgebung ausgeschlossen bleiben soll.

Insbesondere die allgemein auf Gegenstände der politischen Willensbildung gerichtete Volksinitiative - unter Einschluss der Gesetzgebung, aber nicht hierauf beschränkt - ist in der Mehrzahl der neueren bzw. in neuerer Zeit überarbeiteten Landesverfassungen vorgesehen,⁶ hat allerdings, soweit ersichtlich, kaum praktische Bedeutung erlangt. Anders ist dies bei der Einbeziehung von Verfassungsänderungen in den Themenbereich zulässiger Volksbegehren und Volksentscheide. Sie entspricht dem Anliegen, direkte Demokratie auf Landesebene zu ermöglichen - ein Anliegen, dem gerade auch für Verfassungsänderungen Bedeutung zukommt. Verfassungsnormen in ihrer Grundsätzlichkeit bieten sich in besonderer Weise als Gegenstand der Volksgesetzgebung an.⁷

Um einem Missverständnis vorzubeugen: selbstverständlich sind im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes die Länder in keiner Weise gehalten, ihre Verfassungsbestimmungen in der Frage der Volksgesetzgebung als einem originären Gegenstand ihrer Verfassungsautonomie in der Staatsorganisation der Rechtslage in anderen Bundesländern anzugleichen.⁸ Doch kann der bundesstaatliche Verfassungsvergleich Aufschluss geben über Sachgerechtigkeit und Demokratieverträglichkeit in Aussicht genommener Verfassungsänderungen.

⁶ S. zB Art. 61 VerfBin, Art. 76 Abs. 1 BbgVerf., Art. 59 Verf.M-V, Art. 47 Verf.Nds., Art. 108 a Verf.RhPf (i.d.F. d. G. vom 16.02.2000), Art. 80 Verf.LSA, Art. 41 Verf.SH, Art. 68 ThürVerf.

⁷ Vgl. - insbesondere für die Rechtslage nach bayerischem Verfassungsrecht - Degenhart, Der Staat 31 (1992), 77 (81).

⁸ Problematisch deshalb die Heranziehung des bundesstaatlichen Homogenitätsprinzips durch BremStGH BayVBI 2000, 342.

3. Gefahren für die freiheitlich-demokratische Grundordnung ?

In keinem der vorliegenden Gesetzentwürfe führt die dort vorgeschlagene Stärkung plebiszitärer Elemente zu einer Gefährdung der demokratischen Grundordnung - ebensowenig wie diese Grundordnung in anderen Bundesländern bisher gefährdet war.⁹

4. Schranken für künftige Verfassungsänderungen ?

Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist frei, einmal getroffene verfahrensmäßige Bestimmungen über Volksbegehren und Volksentscheid - dazu zählen auch Quoren - zu ändern, etwa, um konkreten Erfahrungen hieraus Rechnung zu tragen, soweit nicht - etwa für Verfassungsänderungen - bestimmte Quoren als zwingend anzusehen sind, auf der Grundlage insbesondere der Aussagen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur notwendigen gesteigerten Bestandskraft von Verfassungsnormen.¹⁰ Im übrigen aber besteht nicht etwa ein „Rückschrittsverbot“ etwa dergestalt, dass ein einmal erreichter Standard an direkter Demokratie nicht auch zurückgenommen werden dürfte. Es besteht also bei den jetzt vorgeschlagenen Änderungen der Landesverfassung kein Anlass zu der Befürchtung, der verfassungsändernde Gesetzgeber würde sich hierdurch verfassungsrechtlich auf Dauer selbst binden.

5. Reduzierung der vorgeschlagenen Quoren ?

Da die vorgeschlagenen Quoren für Volksbegehren und Volksentscheid Aufnahme in die Landesverfassung und nicht nur in einfachgesetzliche Regelungen finden sollen, gelangen sie ohnehin in erhöhte Bestandskraft, sind also erschwert abänderbar. Hierin liegt eine hin-

⁹ Die gängige These vorwiegend negativer Erfahrungen mit den Instituten direkter Demokratie in der Weimarer Republik wird in neueren Untersuchungen deutlich relativiert, vgl. zB Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung, 1991, S. 177 ff.

¹⁰ S. hierzu BayVerfGH DÖV 2000, 28; ähnlich BremStGH BayVBI 2000, 342 = NVwZ-RR 2001, 1.

reichende Sicherung gegenüber zu weitgehender weiterer Absenkung unter Umgehung der parlamentarischen Gesetzgebung.

6. Zur Rechtswirksamkeit von Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid

In verfahrensmäßiger Hinsicht werden für die Rechtswirksamkeit von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vor allem dadurch Hürden eingezogen, dass bestimmte Quoren normiert werden. Sie bewegen sich im Rahmen des Verfassungsstandards der Länder und sind im Grundsatz als angemessen zu beurteilen; zu den Einzelheiten s. die Stellungnahme unter II.

7., 8. - Zeitliche Sperren

Eine zeitliche Sperre für die Wiederholung einer erfolglosen Volksinitiative bestimmt zB - auf verfassungsrechtlicher Ebene - Art. 73 Abs. 2 SächsVerf.; teilweise finden sich dahingehende Beschränkungen auch auf einfachgesetzlicher Ebene. Ein praktisches Bedürfnis dafür, dies ausdrücklich zu regeln, dürfte jedoch zu verneinen sein angesichts der ohnehin bestehenden, gestuften Zulassungsvoraussetzungen für Volksbegehren und Volksentscheid. Den parlamentarischen Gesetzgeber von Verfassungs wegen an der Änderung eines durch Volksentscheid zustande gekommenen Gesetzes zu hindern, erscheint demgegenüber verfassungsrechtlich nicht unbedenklich: das volksbeschlossene Gesetz hat keinen höheren Rang als das parlamentsbeschlossene Gesetz.¹¹

9. Alternativentwurf des Landtags ?

Überwiegend wird in den Landesverfassungen dem Landtag die Möglichkeit eröffnet, einen eigenen Alternativ- oder Gegenentwurf in den Volksentscheid einzubringen.¹² Davon wird auch Gebrauch gemacht;

¹¹ Vgl. H. Schneider, Gesetzgebung, 2. Aufl. 1991 Rdn. 182.

¹² Vgl. zB Art. 60 Abs. 1Verf.BW, Art. 74 Abs. 4 BayVerf., Art. 100 Abs. 2

so waren es in Bayern sowohl bei der Ablösung der Bekenntnisschule als auch bei der Festschreibung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks letztlich die Gesetzentwürfe des Landtags, die in der Sache sich durchsetzten. Dies zeigt, dass der plebiszitäre Impetus des Volksbegehrens durchaus im parlamentarischen Verfahren aufgenommen werden kann; das auf Grund einer Mehrheitsentscheidung des Parlaments dem Volk vorgelegte und dann im Volksentscheid angenommene Gesetz gelangt damit in spezifische demokratische Legitimation.

10. Obligatorisches Verfassungsreferendum ?

Es handelt sich hier um eine verfassungspolitische Frage. Ein obligatorisches Referendum¹³ für Verfassungsänderungen sehen die Verfassungen von Bayern¹⁴ und Hessen¹⁵ vor. Verfassungsänderungen werden hierdurch erschwert - was freilich dann, wenn man gerade die erhöhte Bestandskraft von Verfassungsrecht betont,¹⁶ nicht negativ zu bewerten ist. Dass andererseits notwendige Anpassungen an geänderte Verhältnisse durch das obligatorische Verfassungsreferendum auf Landesebene nicht über Gebühr erschwert werden, belegt wiederum das bayerische Beispiel.¹⁷ Dabei wurden die vom Landtag zum Volksentscheid gestellten Verfassungsänderungen durchweg mit sehr klaren Mehrheiten angenommen.

Satz 2 SaarlVerf., Art. 72 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf., Art. 42 Abs. 2 Satz 3 VerfSH, Art. 82 Abs. 6 Satz 1 ThürVerf.

¹³ Im Sinn einer Volksabstimmung ohne vorausgehende Volksinitiative.

¹⁴ Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayVerf.

¹⁵ Art. 123 Abs. 2 HessVerf.

¹⁶ BayVerfGH DÖV 2000, 28.

¹⁷ Näher hierzu *Degenhart*, *Der Staat* 31 (1992), 77 (87).

II. Änderung der Landesverfassung

a) Volksinitiative

Die Volksinitiative als neuartiges, in den seit 1990 entstandenen bzw. grundlegender novellierten Landesverfassungen vorgesehene plebiszitäre Instrument¹⁸ richtet sich an das Parlament und zielt darauf ab, dass dieses sich mit bestimmten Sachthemen befasst. Dabei kann die Volksinitiative in das Verfahren der Volksgesetzgebung integriert sein.¹⁹ Anders, als das Volksbegehren ist die Volksinitiative nicht nach Art. 67 a des gemeinsamen Gesetzentwurfs der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wie auch nach Art. 67 a des Entwurfs der CDU-Fraktion nicht zwingend auf die Herbeiführung eines Volksentscheid gerichtet, sondern beschränkt sich in ihrer Zielsetzung auf ein Tätigwerden des Parlaments. Die entscheidende Weiterung der vorgeschlagenen Verfassungsergänzungen liegt darin, dass nicht nur Gesetzentwürfe, sondern auch sonstige Vorlagen eingebracht werden können. Aufwand und Kosten des Verfahrens sind mangels praktischer Erfahrungen derzeit nicht abschätzbar.

Für das Verhältnis der Volksinitiative zu Volksbegehren und Volksentscheid sind unterschiedliche verfahrensmäßige Gestaltungen möglich.²⁰ Den vorliegenden Gesetzentwürfen zur Änderung der nordrhein-westfälischen Landesverfassung liegt eine prinzipielle Trennung der Verfahren zugrunde. Die vorgehende Durchführung der Volksinitiative soll also nicht Voraussetzung für die Einleitung eines Volksbegehrens sein. Umgekehrt soll aber auch nicht unmittelbar von der Volksinitiati-

¹⁸ Vgl. hierzu *Grube*, ThürVBl 1998, 217 (220).

¹⁹ In diesem Fall ist regelmäßig ein dreistufiges Verfahren vorgesehen, vgl. zB Art. 42 Abs. 1 VerfSH: die Volksinitiative, die einen Gesetzentwurf oder auch eine andere Vorlage zum Gegenstand haben kann, ist vom Landtag zu behandeln, im Ablehnungsfall kann die Durchführung eines Volksbegehrens beantragt werden, das dann letztlich in den Volksentscheid mündet.

²⁰ Vgl. den ÜbbI. bei *Grube*, ThürVBl 1998, 217 (223 f.)

ve in das Stadium des Volksbegehrens übergeleitet werden. Diese Vorgehensweise erscheint sachgerecht: durch das neue plebiszitäre Instrument der Volksinitiative sollten die eingeführten Möglichkeiten des Volksbegehrens und des Volksentscheids nicht beschränkt werden.

b) Volksbegehren

1. - 3.: Quoren

Die Absenkung des Quorums für Volksbegehren auf 10 v.H. der Stimmberechtigten ist, wie schon einleitend ausgeführt, aus verfassungssystematischer Sicht zu begrüßen: entscheidet sich der Verfassungsgeber für die Eröffnung direkter Demokratie im Wege von Volksbegehren und Volksentscheid, dürfen hierfür in den verfahrensmäßigen Voraussetzungen keine nur schwer überwindbaren Hürden aufgestellt werden. Die noch niedrigeren Quoren der Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein haben sicher nicht zu einer „Flut von Volksbegehren“ geführt und offenbar auch nicht extreme Gruppierungen besonders begünstigt. Was den angesprochenen Vergleich dieser Bundesländer mit Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der Bevölkerungszahl betrifft, so spricht dieser im Ergebnis wohl eher gegen, als für ein höheres Quorum im bevölkerungsreichsten Bundesland.²¹

4. Gegenstände des Volksbegehrens

Was die Gegenstände betrifft, auf die sich ein Volksbegehren soll erstrecken können, so wirkt zunächst notwendig die bundesstaatliche Kompetenzordnung als Schranke: nur Gegenstände der Landesgesetzgebung können Gegenstand eines auf Gesetzgebung gerichteten Volksbegehrens sein. - Die tradierten Finanzvorbehalte werden in den vorliegenden Entwürfen nicht angetastet.

²¹ Dreier, BayVBl 1999, 513 (518) sieht bereits ein Quorum von 10 v.H. der Stimmberechtigten als nur schwer überwindbar.

5. Direkte Partizipation unterhalb der Landesebene ?

Für direkte Partizipation der Bevölkerung unterhalb der Landesebene eignet sich das Volksbegehren nach Art. 68 Verf.NW nicht, da es sich hier um ein demokratisches Mitwirkungsrecht des Landesvolkes als Träger der Staatsgewalt im Land handelt. Partizipation bei überörtlichen Fragestellungen wie etwa bei regionaler Verkehrsplanung ist vorrangig auf der Ebene des Verwaltungsverfahrens anzustreben.

c) Volksentscheid

1., 2. - Mindestzustimmung

(1) Verfassungsrechtliche Bewertung

Die nach Art. 68 Abs. 4 Verf.NW i.d.F. des gemeinsamen Gesetzentwurfs der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehene Mindestzustimmung bei Gesetzen bedeutet eine deutliche Erhöhung der Hürden für erfolgreiche Volksgesetzgebung, auch wenn das Anliegen, das im Volksentscheid beschlossene Gesetz auf eine hinreichend breite Grundlage zu stellen, als legitim zu bewerten ist und auch durchaus plebiszitär aufgeschlossene neuere Landesverfassungen entsprechende Quoren kennen. Andererseits ist in einem hinreichenden Quorum für das Volksbegehren eine hinreichende Sicherung gegen die bei voraussetzungsloser Volksgesetzgebung befürchtete Rechtsetzung durch ein „verschwindend geringe Zahl von interessierten aktiven Bürgern“ mit Verbindlichkeit für die Mehrheit²² zu sehen.²³

Die vorgeschlagene Regelung in Art. 68 Abs. 4 Verf.NW i.d.F. des gemeinsamen Gesetzentwurfs liegt im Vergleich eher niedrig. Verfassungsrechtlich sind derartige Quoren zulässig, aber keinesfalls zwin-

²² Vgl. BremStGH NVwZ-RR 2001, 1 (4).

²³ Erst in einer Kumulation eines sehr niedrigen (ca. 3%) Quorums beim Volksbegehren mit fehlenden Quoren beim Volksentscheid sieht BremStGH aaO einen Verstoß gegen das Demokratiegebot.

gend geboten.²⁴ Wie bei Wahlen,²⁵ ist es auch bei Abstimmungen i.S.d. Art. 20 Abs. 2 GG die Möglichkeit der Teilnahme, die der Mehrheitsentscheidung demokratische Legitimation verschafft. Wenn das Volk als Träger der Staatsgewalt in Wahlen entscheidet, wird ein Quorum nicht gefordert; es erscheint auch dort nicht zwingend, wo es staatliche Gewalt in Abstimmungen ausübt.²⁶ Dass der „aktive“ für den „passiven“ Bürger mitentscheidet, liegt im demokratischen System begründet, das keine Wahlpflicht kennt.²⁷ Mithin würde die Beibehaltung des bisherigen, letztlich „urdemokratischen“ Grundsatzes der Abstimmendenmehrheit jedenfalls nicht gegen das im Rahmen des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 GG auch für den Verfassungsraum des Landes verbindliche Demokratiegebot verstoßen,²⁸ wie es in Art. 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 in vorbildlicher Klarheit formuliert wird:

„Das Volk tut seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen kund. Mehrheit entscheidet.“

(2) Verfassungspolitische Aspekte

Richtig ist, dass die Absenkung der Hürden für die Volksgesetzgebung durch das geminderte Beteiligungsquorum beim Volksbegehren durch die Einführung einer Mindestzustimmung beim Volksentscheid teilweise konterkariert würde. Ob nun im Ergebnis die Hürden erhöht werden, lässt sich weder eindeutig bejahen noch verneinen. Zwar müssen beim Volksentscheid nunmehr regelmäßig deutlich mehr als 20 v.H.

²⁴ Ebenso Sachs, Kann im Rahmen der Volksgesetzgebung für Nordrhein-Westfalen bei einem auf eine Verfassungsänderung gerichteten Volksentscheid auf qualifizierte Anforderungen verzichtet werden?, in: Neumann/v. Raumer (Hrsg.), Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung, 1999, S. 135 (163).

²⁵ S. hierzu BVerfGE 44, 125 (142).

²⁶ Anders BremStGH NVwZ-RR 2001, 1 (2 f.): Wahlen seien auf Korrekturmöglichkeit, Gesetze auf Dauer angelegt.

²⁷ S. auch Dreier, BayVBl 1999, 513 (518).

²⁸ Ebenso Sachs, Kann im Rahmen der Volksgesetzgebung für Nordrhein-Westfalen ..., in: Neumann/v. Raumer (Hrsg.), Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung, 1999, S. 135 (163)

der Stimmberechtigten erreicht werden; andererseits dürfte, wenn erst das Volksbegehren erfolgreich war, es den Initianten leichter fallen, nunmehr das Interesse am Volksentscheid zu wecken.

Gleichwohl bedeutet eine Mindestzustimmung von 20 v.H. der Stimmberechtigten, dass die Beteiligung am Volksentscheid, kalkuliert man mindestens ein Drittel Gegenstimmen, in aller Regel bei deutlich über 30 v.H. liegen muss - derartige Beteiligungsquoten bedeuten eine erhebliche Hürde. Das vorgeschlagene Zustimmungsquorum sollte also überdacht werden, will man direkte Demokratie in Nordrhein-Westfalen effektiv stärken, zumal wenig gegen die Beibehaltung des originär demokratischen Grundsatzes der Abstimmendenmehrheit spricht,²⁹ verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen jedenfalls nicht anzuerkennen sind. Die Bayerische Verfassung etwa fordert jedenfalls für einfache Gesetze keine Mindestzustimmung; gerade in Bayern hat direkte Demokratie besonders hohe Akzeptanz erlangt. Zudem dürfen die bisherigen Erfahrungen in den Bundesländern die Gefahr von Zufallsmehrheiten auf Grund sehr geringer Stimmbeteiligung nicht dramatisiert werden.

3., 4. - Verfassungsänderungen

(1) Grundsätze des Art. 79 Abs. 3 GG

Die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 69 Abs. 1 Verf.NW dahingehend, dass Verfassungsänderungen unzulässig sein sollen, die bestimmten verfassungsrechtlichen Grundsätzen widersprechen, entspricht der Regelung des Art. 79 Abs. 3 GG und den vergleichbaren Bestimmungen aller neueren Landesverfassungen.³⁰ Ungewöhnlich erscheint zunächst allerdings, dass die nordrhein-westfälische Landesverfassung, würde die vorgeschlagene Regelung Gesetz, dann nicht auf sich, sondern auf das Grundgesetz der Bundesrepublik verweisen würde; diese Verweisungstechnik ist jedoch durch den Ver-

²⁹ Näher Dreier, BayVBl 1999, 513 (520).

³⁰ Vgl. den Übbl. bei Lücke, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 79.

zucht der Landesverfassung nicht nur auf einen eigenen Grundrechtsteil, sondern auch auf die Aufnahme maßgeblicher verfassungsrechtlicher Strukturprinzipien bedingt. Notwendig ist diese Verweisung nicht: bereits die bundesstaatliche Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG führt zu entsprechenden materiellen Schranken für die Verfassungsautonomie des Landes.

(2) Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung

Dass die ausdrückliche Anerkennung von auf Verfassungsänderung gerichteten Volksbegehren uneingeschränkt zu begrüßen ist, wurde einleitend festgestellt: gerade Verfassungsnormen in ihrer Grundsätzlichkeit sind geeigneter Gegenstand der Volksgesetzgebung; die unmittelbare Partizipation an der Gestaltung der rechtlichen Grundordnung des Gemeinwesens verleiht der Volksgesetzgebung im Bewusstsein der Bürger besonderes Gewicht. Bejaht man direkte Demokratie auf Landesebene, so kann gerade die Bestimmungen Landesverfassung hiervon nicht ausgenommen bleiben.

Sachliche Beschränkungen, die für Verfassungsänderungen gelten³¹ - und die im neugefassten Art. 69 Abs. 1 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung klargestellt werden sollen -, erfassen notwendig auch die im Wege der Volksgesetzgebung erfolgende Verfassungsänderung. Insoweit gelten keine geringeren, aber auch keine höheren Anforderungen als bei parlamentarisch beschlossenen Verfassungsänderungen.

Zusätzliche verfahrensmäßige Beschränkungen, insbesondere über Beteiligungsquoten oder qualifizierte Mehrheitserfordernisse, sind nicht zwingend: für das Volk als Träger der verfassunggebenden Gewalt gelten nicht die gleichen Beschränkungen, denen die gewählten Repräsentativkörperschaften als Träger des *pouvoir constitué* unter-

³¹ Kritisch diesbezüglich Sachs, Kann im Rahmen der Volksgesetzgebung für Nordrhein-Westfalen, in: Neumann/v. Raumer (Hrsg.), Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung, 1999, S. 135 (167 ff.).

liegen.³² Auch wenn man also als notwendiges Merkmal von Verfassungen deren erhöhten Bestandsschutz sieht und dieses Erfordernis über die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG auch auf Landesverfassungen überträgt,³³ muss dies nicht notwendig auch gegenüber der volksinitiierten und im Wege des Volksentscheides beschlossenen Verfassungsänderung gelten. - Dass das über immerhin 50 Jahre praktizierte Möglichkeit der voraussetzungslosen Volksabstimmung über Verfassungsänderungen³⁴ der Bestandskraft der Bayerischen Verfassung nicht abträglich war, ist ergänzend anzumerken.

Trifft man der Forderung des Bremischen Staatsgerichtshofs³⁵ und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs nach erhöhter Bestandskraft der Verfassung gegenüber einer Änderung im Volksentscheid bei,³⁶ so kann dem durch ein Quorum oder aber das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit im Volksentscheid selbst Rechnung getragen werden; diese verfahrensmäßigen Erschwerungen kumulativ zur Anwendung zu bringen, erscheint verfassungsrechtlich nicht geboten und steht im Widerspruch zum Anliegen des Entwurfs, direktdemokratische Mitwirkungsrechte zu stärken.

Letztlich hat hier der Verfassungsgeber abzuwägen zwischen dem Anliegen, direktdemokratische Entscheidungen in der Verfahrensgestaltung zu begünstigen, und den Risiken aus zu geringer Abstimmungsbeteiligung bei fehlenden Minderheits- oder Zustimmungserfordernissen. Die Frage ist also, ob dem Staatsvolk, dem Souverän, die notwendige Bereitschaft zur Mitwirkung an direkter Demokratie, die notwendige politische „Reife“ und „Mündigkeit“ zugetraut werden darf oder nicht.

³² Vgl. zum grundsätzlichen Unterschied zwischen Verfassungsgesetzgebung durch repräsentative Organe und durch Volksentscheid *Dreier*, BayVBl 1999, 513 (519 f.).

³³ So insbesondere *BremStGH NVwZ-RR 2001, 1 (3)*.

³⁴ Vgl. hierzu *Jung*, BayVBl 1999, 417.

³⁵ *BremStGH NVwZ-RR 2001, 1*.

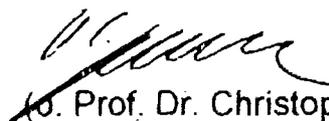
³⁶ Kritisch etwa *Lege*, DÖV 2000, 283.

III. Änderung des Gesetzes über das Verfahren

Die hierzu gestellten Fragen betreffen überwiegend spezifisch kommunale Aspekte. Die sowohl im Gesetzentwurf der CDU-Fraktion als auch im gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (LT-Drucks. 13/457) vorgeschlagene Verlängerung der Eintragsfrist erscheint sinnvoll; auf der Grundlage eines Eintragsquorums von 10 v.H. der Stimmberechtigten ist eine Frist von zwei oder drei Monaten³⁷ hierin unterscheiden sich die Entwürfe - sicher nicht zu hoch gegriffen.

In der Gesamtwürdigung ist den vorliegenden Gesetzentwürfen Verfassungskonformität zu bescheinigen. Die Klarstellung der Zulässigkeit volksinitiiierter Verfassungsänderungen ist zu begrüßen. Die vorgesehenen Quoren für den Volksentscheid und verfahrensmäßigen Erschwernisse für Verfassungsänderungen sind verfassungsrechtlich nicht zwingend gefordert.

Leipzig, den 22.02.2001


(o. Prof. Dr. Christoph Degenhart)

³⁷

Jung, JR 1996, 1 (6) bezeichnet eine Dreimonatsfrist bei einem Quorum von 10 v.H. bereits als vergleichsweise hohe Hürde.