



RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM

Juristische Fakultät

PROF. DR. HELMUT SIEKMANN

Ruhr-Universität Bochum, Juristische Fakultät
Prof. Dr. Helmut Siekmann, D-44780 Bochum

26. Februar 2001

Ausschuss-Sekretariat des
Hauptausschusses
Landtagsverwaltung
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf



**Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen,
Drucksache 13/462**

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und
Volksentscheid, Drucksache 13/457**

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit darf ich Ihnen meine schriftliche Ausarbeitung für die Anhörung am 8.
März 2001 überreichen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Helmut Siekmann".

Prof. Dr. Helmut Siekmann

Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung vor dem Hauptausschuss des Landtages Nordrhein-Westfalen
am 8. März 2001

von

Prof. Dr. Helmut Siekmann, Bochum

Demokratie bedeutet, daß alle Hoheitsgewalt nicht nur vom Volk ausgeht, sondern ihm auch zusteht. Den Organen des verfaßten Staates ist sie nur treuhänderisch, sachlich beschränkt und auf Zeit zur Ausübung übertragen. Das Volk kann sie jederzeit wieder an sich ziehen. Die sachliche Beschränkung ist schon deshalb erforderlich, da es Rechte gibt, die das Volk nicht übertragen kann („unalienable rights“), eine Erkenntnis, die aus dem 16. Jahrhundert stammt und im England des 17. Jahrhunderts im einzelnen ausformuliert worden ist. In Deutschland ist sie lange Zeit vehement bekämpft oder einfach ignoriert worden, da sie konträr zu den autoritären oder totalitären Herrschaftsformen verläuft, die man verteidigen und rechtfertigen wollte. Aber auch später hat sie in Staatslehre und Staatspraxis nicht dieselbe selbstverständliche Anerkennung gefunden wie in der Schweiz oder den USA.

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?*

Angesichts mancher Verschleißerscheinungen des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik und nicht immer zufriedenstellender Transformation des Volkswillens in die Staatswillensbildung durch die Parteien erscheint eine ergänzende Mit-

wirkung des Volkes bei Sachentscheidungen wünschenswert. Das Volk hat nicht nur seit langem im Ausland, sondern auch zur Wendezeit in den neuen Bundesländern seine demokratische Reife bewiesen. Im Gegenteil weisen Staaten mit niedrigen Hürden für Volksinitiative, Volksbegehren und Volksabstimmung, sehr hoher Abstimmungsfrequenz und hohen Erfolgsquoten für direktdemokratische Sachentscheidungen, besonders stabile Verfassungs- und Gesellschaftsordnungen mit tiefverwurzelter Akzeptanz der jeweiligen demokratischen Organe auf.

Die vorgeschlagenen Regelungen sind als Verbesserung gegenüber der geltenden Gesetzeslage zu werten, da sie die Hürden für eine direktdemokratische Beteiligung des Volkes in Sachentscheidungen senken. Sie bleiben aber immer noch - vor allem im Vergleich zu den alten traditionellen Demokratien, wie der Schweiz und den Einzelstaaten der USA - zu hoch. Eine Überforderung der Aktivbürgerschaft durch zu häufige Inanspruchnahme dürfte keinesfalls zu besorgen sein.

Die bisher vorhandenen Hürden haben im Ergebnis prohibitiv gewirkt. Entgegen der Verheißung in Art. 2 und 3 Abs. 1 Verf NW gab es in Nordrhein-Westfalen im Ergebnis keine direktdemokratische Mitwirkung des Volkes in Sachfragen. Bisher war lediglich ein Volksbegehren und kein Volksentscheid von Erfolg gekrönt.

Schon die bloße Möglichkeit des direktdemokratischen Eingreifens des Volkes in Sachfragen und die realistische Drohung mit ihrer Anwendung dürfte Entscheidungsprozesse innerhalb der Staatsorgane verändern (vgl. *Udo Steiner*, Schweizer Verhältnisse in Bayern? - Zu Bürger- und Volksbegehren im Freistaat, Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft Mittelfranken zu Nürnberg e.V. am 3. April 2000, Regensburg, 2000, S. 22). Das hat sich auch immer wieder in der Schweiz gezeigt. Häufig bedarf es nicht des tatsächlichen Eingreifens des Souveräns, damit seinen Wünschen verstärkt Rechnung getragen wird. Die Neuregelung dürfte in jedem Fall zu einer zeitlich und sachlich engeren Rückkoppelung der Staatsleitung an den Willen des Volkes führen als nur sporadisch durchgeführte Wahlen zu einem der Verfassungsorgane. Sie muß daher nicht zwangsläufig zu einer deutlichen Erhöhung direktdemokratischer Aktivitäten führen.

Die vorgesehene Einführung eines Zustimmungsquorums von 20% der Stimmberechtigten wirkt diesen als positiv einzuschätzenden Grundanliegen unnötig entgegen.

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

Einige Bundesländer haben auch im Vergleich zur Neuregelung ein niedrigeres Unterstützungsquorum für Volksbegehren. Die Mehrheit der landesrechtlichen Regelungen bewegt sich zwischen 10 und 12%. Die bisherigen Anforderungen in Nordrhein-Westfalen sind am obersten Ende der Skala einzuordnen. Nur einige wenige Bundesländer haben gleich strenge Vorgaben. Entsprechendes gilt für die Fristen, in denen die geforderte Unterstützung beigebracht werden kann.

Soweit ersichtlich, sind mit Abstand die meisten Volksentscheide Deutschlands in Bayern durchgeführt worden. Eine „Verschweigerung“ Bayerns konnte der amtierende Bundesverfassungsrichter *Steiner* gleichwohl nicht feststellen und gelangte in seiner differenzierten Studie zu einer insgesamt positiven Einschätzung der Entwicklung in Bayern (a.a.O., S. 28). Allerdings werden Volksbegehren und Volksentscheid dort eher als ein Instrument der parlamentarischen Opposition beurteilt (*Ariane Mittenberger-Huber*, Das Plebiszit in Bayern, 2000, S. 231). Das mag aber an den langjährigen, festgefühten Mehrheitsverhältnissen im bayerischen Landtag liegen. Ausländische Erfahrungen („proposition 13“ in Kalifornien) zeigen demgegenüber aber auch, daß Volksbegehren *gegen den Widerstand* sämtlicher Parteien und der finanzstarken und wohl organisierten Interessenvertretungen sowie zunächst praktisch ohne jede Unterstützung durch die Medien erfolgreich sein können (eingehende Darstellung und Analyse bei *David O. Sears/Jack Citrin*, Tax revolt, enlarged edition, Cambridge, Mass., und London, 1985, S. 19-34).

3. *Sehen Sie durch eine Ausweitung der plebiszitären Elemente eine Gefahr für den*

Bestand unserer demokratischen Grundordnung?

Nein. Zunächst ist daran zu erinnern, daß auch die Wahlen in einem repräsentativen System plebiszitäre Elemente sind. Aber auch die direktdemokratische Mitwirkung in Sachfragen bildet keine Gefahr für die demokratische Grundordnung. Selbst wenn eine Schwächung der Parlamente eintreten sollte, wird sie durch die bessere Anpassung an den Willen des Souveräns im Einzelfall zumindest aufgewogen. Eine engere Rückanbindung an das Volk trägt zudem dazu bei, Gefühle der Verdrossenheit mit dem bestehenden politischen Prozeß und der Resignation abzubauen oder ihre Entstehung zu verhindern. Sie können die wertvolle Erfahrung vermitteln, daß ein unmittelbares Engagement des einzelnen in Sachfragen innerhalb der bestehenden Staatsordnung „etwas zu bewirken“ vermag.

Die vielfach beschworene Gefahr für die Stabilität des politischen Systems und der angebliche weitreichende Funktionsverlust der parlamentarischen Repräsentationsorgane (BremStGH, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport, 2001, S. 1 [3 f.]; BayVerfGH (Bay VerfGH, VerfGHE 53, 42 [51; 68], jeweils ohne Nachweise), findet *keine* Bestätigung in empirischen Untersuchungen für Staaten mit sehr hoher Abstimmungsfrequenz und ohne Beschränkung der Abstimmungsgegenstände. Als problematisch wird allenfalls die Regelung in Kalifornien angesehen, daß die in Volksabstimmungen beschlossenen Regelungen nur wieder durch Volksabstimmungen revidiert werden dürfen und eine Aufblähung der Verfassung mit Materien eintreten kann, die in einem „fundamental document“ Fehl am Platze seien (Constanze Stelzenmüller, Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, Baden-Baden, 1994, S. 148-150, 160-162, 160 ff. mit Nachweisen für kritische Wertungen; Ulrich Glaser, Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren - Volksabstimmungen in den USA und in Kalifornien, Erlangen und Jena, 1997, S. 50, 112 f., 369 f.;). Der Sieg von „proposition 2 ½“ in Massachusetts zeige zudem nicht so sehr die Gegnerschaft zum Repräsentationsorgan als die Auflehnung „gegen verkrustete Mehrheiten“ in den gewählten Gesetzgebungskörperschaften (Stelzenmüller, a. a. O., S. 159).

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

Es bestehen keine rechtlichen Hinderungsgründe, etwaige Änderungen der Verfassung unter Beachtung des für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Verfahrens wieder rückgängig zu machen.

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

Nein. Eine solche Frage sollte die verfassungsgebende Gewalt schon selbst entscheiden. Zudem ist es immer mißlich, einem Verfassungsorgan die Kompetenz-Kompetenz zur Abgrenzung seiner Stellung zu überlassen.

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

a) Wenn die Frage nach der Angemessenheit verfassungspolitisch zu verstehen ist, kann sie dahin beantwortet werden, daß die Hürden eher noch zu hoch sind, vor allem im internationalen Vergleich. Namentlich die Einführung eines - bisher nicht vorhandenen - Zustimmungsquorums von 20% der Stimmberechtigten ist aus diesem Blickwinkel angreifbar. Auch erscheint die geforderte Unterstützung von 0,5% der Stimmberechtigten für eine Volksinitiative als recht hoch, zumal sie nur die Befugnis zur Festlegung der parlamentarischen Beratungsgegenstände betrifft.

b) Soweit die Frage auf die verfassungsrechtlichen Grenzen zielt, gilt folgendes:

Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen kennt keine Art. 79 Abs. 3 GG vergleichbare Schranke für den verfassungsändernden Gesetzgeber. Insoweit unterscheidet sich die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen auch von der in Bayern. Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BayVerf ordnet nämlich an, daß Änderungen der Verfassung, die den „demokratischen Grundgedanken der Verfassung“ widersprechen, unzulässig sind. Diese Klausel hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof jetzt zwar unter Aufgabe seiner langjährigen Rechtsprechung zur Abwehr direktdemokratiefreundlicher Verfassungsänderungen deutlich ausgeweitet (VerfGHE 53, 43 [62-65]; im Anschluß an die Entscheidung vom 17. September 1999, Bayerische Verwaltungsblätter 1999, 719 [720 f.]), doch ist diese Rechtsprechung wegen der anders gearteten normativen Ausgangssituation nicht auf Nordrhein-Westfalen übertragbar.

Es bleiben damit nur die unmittelbar geltenden Restriktionen des Art. 28 Abs. 1 GG, die eng auszulegen sind (BVerfGE 36, 342 [361]; 60, 175 [208]; 90, 60 [84 f.]; ferner 96, 345 [368]; BayVerfGH, Bayerische Verwaltungsblätter 1999, S. 719 [726]; *Steiner*, a.a.O., S. 18; zu weit BremStGH, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport, 2001, S. 1 [3]). Ob daneben noch die Prinzipien des Art. 20 GG unmittelbar im Verfassungsraum der Länder gelten, ist zweifelhaft. Nach zutreffender Ansicht enthält Art. 28 Abs. 1 GG insoweit eine abschließende Sonderregelung (*Klaus Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 28 Rdn. 39) und verdrängt zumindest Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG (im Ergebnis ebenso BVerfGE 60, 175 [208]).

Daran gemessen sind die vorgesehenen Erleichterungen unbedenklich. Es steht dem verfassungsändernden Gesetzgeber aber auch frei, sie wieder abzuschaffen. Die Einführung eines Zustimmungsquorums ist weder wegen der Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 GG noch (gegebenenfalls) des Art. 20 Abs. 2 GG erforderlich. Die bereits erwähnte Rechtsprechung des bayerischen Verfassungsgerichtshofs ist nur auf eine besondere Vorschrift der bayerischen Verfassung gestützt und läßt ausdrücklich Art. 28 Abs. 1 GG außen vor (Bayerische Verwaltungsblätter, 1999, S. 719 [726]; anders

aber BremStGH, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport, 2001, S. 1 [3]). Sie ist zudem wegen ihres Rückgriffs auf diffuse Funktionalitätskriterien und der vielfach beschworenen, aber nicht belegten Mißbrauchsgefahr dogmatisch äußerst angreifbar. Entsprechendes gilt für das ebenfalls schon zitierte Urteil des Bremischen Staatsgerichtshofs.

Das Bundesverfassungsgericht hat jedenfalls mit ungewöhnlicher Deutlichkeit „die Regelung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Volksbegehrens“ in das „freie, durch bundesrechtliche Normen nicht beschränkte Ermessen der Länder“ gestellt (BVerfGE 60, 175 [208]). Neben der durch Art. 28 GG vorgeschriebenen Existenz einer aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene Volksvertretung gebe es *keine weiteren bundesrechtlichen Vorgaben* [Hervorhebung v. Verf.] für die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens. Darüber hinaus hat das Gericht ausdrücklich festgehalten, daß dieser Bereich der „Gestaltungsfreiheit der Länder ... weder durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG noch durch andere Vorschriften des Grundgesetzes beschränkt“ werde (BVerfGE 60, 175 [208]; unvereinbar mit diesen Vorgaben BremStGH, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport, 2001, S. 1 [3]).

Für Verfassungsänderungen hat das auch Bundesverfassungsrichter *Steiner* unmißverständlich zum Ausdruck gebracht: Aus Art. 28 Abs. 1 GG „mögen Verpflichtungen der Länder zur Sicherung des Vorrangs ihrer Landesverfassungen vor dem einfachen Gesetz folgen“. Konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren, namentlich von Quoren, folgten daraus nicht. Die „Entscheidungen über die Ausformung des plebisitären Prinzips“ gehörten auch in Deutschland „zum autonomen - ohnehin nicht geräumigen - Verfassungsraum der Länder. In der Frage eines Beteiligungs- oder Zustimmungsquorums bei Volksentscheiden über volksinitiierte verfassungsändernde Gesetze“ könne „sie so oder auch anders ausfallen.“ In der Schweiz und in den USA (Einzelstaaten) gälten ohnehin keine spezifischen Quoren für Verfassungsänderungen. Es existiere „kein überkonstitutioneller staatsrechtlicher Grundsatz, dass Änderungen von Verfassungen auf der Grundlage von Volksbegehren nur wirksam werden“ könnten, „wenn der Volksentscheid mehr als die Mehrheit der (abstimmungsberechtigten) Abstimmenden“ erreiche“ (a. a. O., S. 18 f.).

7. *Bedarf es der Regelung einer zeitlichen Sperre bzgl. Eines Abänderungsrechts nach erfolgter Gesetzes- bzw. Verfassungsänderung durch Volksbegehren oder*

Volksentscheid für den parlamentarischen Gesetzgeber?

Eine derartige Sperre erscheint in der Balance zwischen Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung deplaziert. Immerhin müssen Zweidrittel der Abgeordneten überzeugt sein, daß die vorkonstituierte Verfassungsänderung verfassungspolitisch verfehlt ist. Das dürfte eine genügend hohe Barriere gegen eine leichtfertige Mißachtung des Volkswillens darstellen.

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?*

Ebenso wie gegenüber dem parlamentarischen Gesetzgeber sollte auf eine derartige Sperrfrist verzichtet werden. Die Barrieren für ein erneutes Volksbegehren sind hoch genug. Auch bestehen keine Anhaltspunkte, daß das Volk oder die Initiatoren von Volksbegehren zu unvernünftig sind, um selbst entscheiden zu können, wann eine erneute Befassung angezeigt ist.

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?*

Eine derartige Möglichkeit dürfte zu empfehlen sein, da sie differenzierte Lösungen ermöglicht. Dem Volk sollte hinreichendes Unterscheidungsvermögen zugestanden werden, auch über zwei Vorschläge zum gleichen Thema abstimmen zu können, wie das in Bayern vorkommen kann und in der wichtigen Frage der Begrenzung der Steuerlast durch die Landesverfassung in Kalifornien („proposition 13“ vs. „proposition 8“) geschehen ist (*Sears/Citrin*, a. a. O., S. 8, 28 f.).

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?*

Bei der Verfassunggebung, also der Tätigkeit des „pouvoir constituant originaire“ war es in den atlantischen Demokratien ein verbreitete Tradition, die verabschiedete Verfassung dem Volk zur Billigung vorzulegen. So wurde auch bei der Schaffung der meisten Landesverfassungen verfahren, nicht jedoch beim Grundgesetz. Eine ebenso weit verbreitete Tradition besteht bei Verfassungsänderungen, also der Tätigkeit des „pouvoir constituant institué“ nicht. Andererseits ist sie auch nicht unbekannt. Sie existiert in zahlreichen Staaten. In der stabilen Situation einer etablierten Verfassungsordnung, die bei Verfassungsänderungen regelmäßig schon vorhanden ist, besteht kein ebenso großes Legitimationsbedürfnis für das neu geschaffene Werk, wie in der nachrevolutionären Umbruchsituation, in der fast immer völlig neue Verfassungen geschaffen werden.

Da aber die Verfassung von Nordrhein-Westfalen keine Art. 79 Abs. 3 GG vergleichbare „Ewigkeitsgarantie“ enthält, macht des obligatorische Verfassungsreferendum jedenfalls bei einer grundlegenden Neuausrichtungen („Totalrevision“) der Verfassung Sinn. Die Abgrenzung dürfte aber schwierig sein, zumal grundlegende Prinzipien über Art. 28 Abs. 1 GG für den verfassungsändernden Gesetzgeber auf Landesebene nicht zur Disposition stehen.

II. FRAGEN ZUR ÄNDERUNG DER LANDESVERFASSUNG

a) **Volksinitiative**

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

Bisher gab es das Recht der Einzel- und Sammelpetition. Mit dem Petitionsrecht ist ein Anspruch auf Entgegennahme, Befassung und Bescheidung verbunden. Der Unterschied zur Volksinitiative ist zunächst gradueller Natur. Doch erweitert sich das

Handlungsspektrum, wenn sie Gesetzesinitiativen zum Gegenstand hat.

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

Die Kosten sind sicher nicht zu vernachlässigen. Kalkulationen der Kosten in betriebswirtschaftlichen Sinn sind mir nicht bekannt. Doch muß bis zum Beweis des Gegenteils von einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen, der vergrößerten Bürgernähe und dem frühzeitigen Auffangen und Erkennen von Grundströmungen in Teilen des Volkes, ausgegangen werden.

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?*

Da die Volksinitiative nach den vorliegenden Entwürfen nicht als notwendige Vorstufe der unmittelbaren Gesetzgebung durch das Volk ausgestaltet ist, dürfte es weder erforderlich noch angezeigt sein, eine bestimmte Zielrichtung zu der Initiative zu verlangen. Der Zwang zur Befassung mit einem bestimmten Problem reicht aus, ohne daß ein Lösungsvorschlag damit verbunden sein muß. Ergebnis der Befassung mit dem Anliegen durch das Parlament kann auch ein Prüfungsauftrag sein.

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

Es kann daran gedacht werden, die Volksinitiative als notwendige Vorstufe zur Volksgesetzgebung auszugestalten. Dafür mag es sachliche Gründe geben, zwingend sind sie indes nicht. Wenn der Landtag das Anliegen eines sich formierenden Volks-

begehrens für berechtigt hält, bleibt er auch ohne obligatorische, vorgeschaltete Volkssinitiative frei, selbst aktiv zu werden. Die Volkssinitiative kann deshalb zwanglos *neben* Volksbegehren und Volksentscheid stehen.

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

Einschränkungen des Initiativgegenstandes sind nicht angebracht. Auch ohne ausdrückliche Regelung ist selbstverständlich, daß sich eine Volkssinitiative nur auf Gegenstände beziehen darf, die in die (Verbands-)Kompetenz des Landes und die (Organ-)Kompetenz des Landtags fallen. Grundrechte Dritter, namentlich das allgemeine Persönlichkeitsrecht, sind auch ohne besondere Regelung zu beachten.

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?*

Die Bedeutung der Frage nach den Quoren rührt an den Nerv unmittelbarer Mitwirkung des Volkes. Sie sind die „maßgebliche Bestimmungsgröße für das Verhältnis von parlamentarischer und plebiszitärer Gesetzgebung in einer nicht konsequent repräsentativen Verfassungsordnung (Steiner, a.a.O., S. 17 m.w.N.) Die vorgeschlagenen Quoren liegen im Mittelfeld der deutschen Bundesländer. Nach internationalen Maßstäben ist eine Absenkung auf etwa 5% erwägenswert. Andernfalls besteht die Gefahr, daß sich Volksbegehren, lediglich zu einem zusätzlichen Instrument in der Hand einer parlamentarisch schwachen Opposition entwickeln oder nur von gut organisierten Großorganisationen, wie Kirchen, Gewerkschaften oder Wirtschaftsverbänden, auf den Weg gebracht werden können.

Die weit verbreitete Angst vor radikalen Minderheiten oder Partikularinteressen, mit der hohe oder zusätzliche Quoren begründet werden (BremStGH, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport, 2001, S. 1 [2]; BayVerfGH, Bayerische Verwaltungsblätter, 1999, 179 [724]; BayVerfGH, VerfGHE 2, 181 [217]; 53, 42 [51, 68],), entbehrt - soweit ersichtlich - jeder empirischen Bestätigung. Namentlich die Erfahrungen in der Schweiz und den USA stützten sie nicht.

2. *Wie sind die Erfahrungen der Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein mit einem niedrigeren 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?*

Soweit bekannt, liegen derartige negative Erfahrungen nicht vor.

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

Die Quoren sind regelmäßig relative Größen und damit unabhängig von der absoluten Bevölkerungszahl. Allerdings könnte der Aufwand zum Gewinnen einer unterstützenden Unterschrift oder einer Stimme in der Abstimmung in großen Flächenstaaten größer sein als in Stadtstaaten oder in Ländern mit kleiner Bevölkerungszahl. Das wäre der Fall, wenn die Bemühungen um Unterstützung sinkende Skalenerträge produzierten. Faktisch würden dann bei gleich hohen Prozentsätzen für die Quoren unterschiedlich hohe Hürden für den Erfolg eines Volksbegehrens errichtet. Auch diese Erwägung spricht dafür, daß die vorgesehenen Quoren zu hoch sind.

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

Die Volksgesetzgebung sollte denselben Grenzen unterliegen, wie die parlamentarische Gesetzgebung. Es sollte keine sachlichen Ausschlüsse geben, namentlich keine Finanzvorbehalte. Zu Recht befassen sich Volksbegehren und Volksabstimmungen (Referenden) in den Vereinigten Staaten und der Schweiz schwergewichtig mit Finanz- und Abgabefragen (*Glaser*, a. a. O., S. 51). Nicht selten sind Volksabstimmungen in Finanzfragen nicht nur nicht verboten, sondern *zwingend* vorgeschrieben. Sie werden in aller Regel auch verantwortungsbewußt entschieden. Die theoretische Begründung, warum gerade in Finanzangelegenheiten eine möglichst hohe persönliche Zustimmung der Betroffenen anzustreben ist, hat der schwedische Ökonom *Knut Wicksell* bereits im Jahre 1896 in seinen „Finanztheoretischen Untersuchungen“ geliefert.

Auch die Entscheidung des Bremischen Staatsgerichtshofs vom 14. Februar 2000 (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport, 2001, S. 1) und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 31. März 2000 (BayVerfGH, VerfGHE 53, 42) können zu keiner anderen Beurteilung führen. Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ist auf Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BayVerf gestützt, für die es keine Parallele in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen gibt. Das Urteil des Bremischen Staatsgerichtshofs mißachtet die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 28 Abs. 1 GG. Die maßgebende Entscheidung (BVerfGE 60, 175) ist nicht einmal gesehen. Die entscheidungstragende Berufung auf Art. 109 Abs. 2 GG (Pflicht zur Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) muß als abwegig bezeichnet werden.

Das Bundesverfassungsgericht hatte ausdrücklich betont: „In diesen Bereich der Gestaltungsfreiheit der Länder, der weder durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG noch durch andere Vorschriften des Grundgesetzes beschränkt wird, gehören auch die landesrechtlichen Bestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen und *mit welchen Inhalten* [Hervorhebung vom Verf.] Volksbegehren und Volksentscheid zulässig sein sollen“ (BVerfGE 60, 175 [208]; weitere Einzelheiten oben I 6).

Aber auch unabhängig von diesen juristisch-dogmatischen Erwägungen ist die Argumentation des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Bremischen Staatsgerichtshofs sachlich nicht schlüssig. Die Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen wird mit der Budgetverantwortung des Parlaments des Parlaments verknüpft, das die finanzielle Stabilität des Staates sichere (BayVerfGH, VerfGHE 53, 42 [51]). Das ist indes nicht gesichert. Dafür haben zu viele parlamentarische Systeme in Vergangenheit und Gegenwart die Staatsfinanzen tiefgreifend zerrüttet.

Darüber hinaus müsse „im demokratischen Staat mit einer pluralistischen Gesellschaft ... die Aufgabe gelöst werden, die Interessen einzelner Gruppen mit dem Gemeinwohlinteresse auszugleichen“. Der soziale Ausgleich in der Gesellschaft, müsse gewährleistet werden, „indem die divergierenden wirtschaftlichen Interessen der Bürger mit Blick auf das Gemeinwohl aufeinander abgestimmt und koordiniert“ werden. Diese Aufgabe könne „*nur von einer einzigen* (Hervorhebung vom Verf.), von der Mehrheit des Volkes getragenen und damit demokratisch legitimierten Institution, die dem Volk verantwortlich“ sei, „nämlich vom Parlament, erfüllt werden“. „Nur das Parlament“ habe „alle Staatseinnahmen und -ausgaben im Blick und nur das Parlament“ könne „deshalb nach verantwortungsbewusster Einschätzung der Gesamtsituation entscheiden, wo das Schwergewicht des finanziellen Engagements des Staates liegen soll und in welcher Abstufung andere Bereiche demgegenüber zurücktreten“ müssten (vgl. VerfGH 38, 96/99)“ (BayVerfGH, VerfGHE 53, 42 [64 f.]).

Diese Erwägungen halten einer Nachprüfung nicht stand. Zumindest auf Bundesebene zeigt sich ein völlig anderes Bild des parlamentarisch verantworteten Finanzgebarens:

- Anhäufung unverantwortlich hoher Staatsschulden
- undurchsichtige Lastenverteilung
- keine Abstimmung von Abgaben- und Transfersystem
- chaotisches und häufig mit den Anforderung der Verfassung nicht vereinbares Steuer- und Abgabenrecht
- hohe Ausgaben für durchsetzungskräftige Partikularinteressen
- immer noch wachsende Subventionen, die gesamt- und einzelwirtschaftlich überaus schädlich sind.

Nähme man die Argumentation in den genannten Entscheidungen ernst, wären auch *sämtliche* Nebenhaushalte, die es in übergroßer Zahl sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene gibt, ohne weiteres verfassungswidrig.

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)?*

Zwar sind auch die Landschaftsverbände Kommunalkörperschaften, doch könnten sie, solange sie noch bestehen, für die Partizipation auf regionaler Ebene nutzbar gemacht werden. Entsprechendes gilt für fachspezifische Einrichtungen, wie die Verkehrsverbände, oder andere großräumige interkommunale Einrichtungen, soweit von ihrer Tätigkeit unmittelbar Belange der Bürger berührt werden.

Die Festsetzung räumlich begrenzter Quoren, dürfte wegen der Vernetzung raumwirksamer Entscheidungen problematisch, zumindest aber schwer praktikierbar sein.

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 Volksentscheid eingeschätzt und welches Quorum wird für sinnvoll erachtet?*

Dieses Quorum sollte wieder ersatzlos gestrichen werden. Es bedeutet eine zusätzliche Prämierung politischer Apathie, die ohnehin wegen des Abstimmungsparadoxons einen hohen komparativen Vorteil genießt. Das Abstimmungsparadoxon besagt, daß es aus ökonomischer Sicht für den einzelnen irrational ist, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, da die für eine Teilnahme aufzuwendenden Ressourcen (Zeit und Geld) völlig außer Verhältnis zu einem möglichen individuell zurechenbaren Ertrag der Stimmabgabe stehen. Oder anders ausgedrückt: Für die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen muß der einzelne Zeit und Geld aufwenden, derjenige, der fern bleibt aber nicht. Der Erfolgswert der Einzelstimme ist demgegenüber aber vernachlässigbar gering.

Die immer wieder beschworenen „kleinen, radikalen Minderheiten“, die die Volksgesetzgebung für ihre Zwecke mißbrauchen könnten, sollten durch entsprechende Quoren beim Volksbegehren fern gehalten werden. Stichhaltige Anzeichen für eine derartige Gefahr sind ohnehin nicht erkennbar. Durchsetzungskräftige Partikularinteressen im übrigen können mindestens ebenso gut, wenn nicht gar besser und einfacher, parlamentarische Vertretungskörperschaften für ihre Zwecke gewinnen.

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?*

Per Saldo dürfte es sich um eine Erhöhung handeln. Die Abstimmungsergebnisse in Bayern und in den neuen Bundesländern sprechen dafür (nähere Einzelheiten bei *Mittenberger-Huber*, a.a.O., S. 162 ff.; *Otmar Jung*, Jahrbuch für öffentliches Recht n.F. Bd. 48, S. 39 ff.).

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

Die vorgeschlagene Regelung birgt hohe verfassungsrechtliche Risiken in sich und ist sachlich außerordentlich fragwürdig. *Sie ist keinesfalls zu empfehlen.*

(1) Die Regelung deckt sich im wesentlichen mit den auch für das Land unmittelbar geltenden zwingenden grundgesetzlichen Vorgaben aus Art. 28 Abs. 1 GG. Bundesrecht bricht aber nach Art. 31 GG Landesrecht. Das gilt auch für Landesverfassungsrecht. Ob diese Regelung auch für *gleichlautendes* Landes(-verfassungs-)recht gilt, ist umstritten. Es wird durchaus vertreten, daß derartiges Landesrecht ebenfalls die Voraussetzungen von Art. 31 GG erfüllt (Vgl. *Peter M. Huber*, in: Sachs [Hrsg.], Grundgesetz, 2. Auflage, München, 1999, Art. 31 Rdn. 11). Eine Ausnahmeklausel, wie für

den Grundrechtsbereich in Art. 142 GG, besteht nicht.

(2) Die Ergänzung ist unverhältnismäßig. Die wesentliche Aufgabe von Rechtsnormen ist es, eine Regelung zu treffen. Wenn eine Vorschrift lediglich die Regelung einer anderen, möglicherweise vorgehenden Norm, wiederholt, fehlt ihr dieser Regelungsgehalt. Sie ist dann nicht erforderlich und verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip. Auch wenn eine sich immer weiter ausbreitende Praxis anders verfährt und namentlich im Satzungsrecht von Selbstverwaltungseinrichtungen durchgesetzt wird, ändert das nichts an ihrer Fragwürdigkeit.

(3) Entscheidend ist jedoch, daß der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der vorgesehenen Änderung den Versuch unternimmt, eine Art. 79 Abs. 3 GG vergleichbare Ewigkeitsklausel nachträglich in die Landesverfassung einzufügen. Dazu fehlt ihm aber die Rechtsmacht. Es war im (nichtdeutschen) verfassungstheoretischen Schrifttum schon sehr früh streitig diskutiert worden, ob eine Generation eine Folgegeneration durch Erlass einer Verfassung im amerikanischen Sinne, also eines besonders geschützten, höchstrangigen Gesetzes („supreme law of the land“), binden könne und dürfe. Aber selbst wenn man diese Frage, wie nunmehr nahezu einhellig anerkannt ist, bejaht, bedeutet das nicht zugleich die Anerkennung von Ewigkeitsklauseln. Sie mögen ihre Rechtfertigung in der besonderen Situation Deutschlands im Jahre 1949 gehabt haben, keinesfalls steht ihre Einführung jedoch zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers.

Es wäre in jedem Fall hochproblematisch, wenn einem Parlament (von vielen im Zeitablauf) die Befugnis eingeräumt würde, für alle Zeiten Festlegungen vorzunehmen, die auch durch einstimmigen Beschluß eines Folgeparlaments oder des gesamten Volkes legal nicht wieder beseitigt werden könnten. Wenn überhaupt, müssen derart weitreichende Festlegungen dem „pouvoir constituant originaire“ vorbehalten bleiben.

4. *Welche Auffassung vertreten Sie zur sog. verfassungsändernden Volksgesetzgebung? Welche Quören und Hürden sind dafür erforderlich? Wie beurteilen Sie*

die Möglichkeit einer Verfassungsänderung ohne ein besonderes Quorum?

In der Schweiz und in den USA ist die verfassungsändernde Volksgesetzgebung selbstverständlich. Auch fast alle anderen Bundesländer sehen sie ausdrücklich vor. Für Hessen und Nordrhein-Westfalen ist ihre Zulässigkeit nach der gegenwärtigen Rechtslage umstritten. Lediglich in Berlin ist sie völlig ausgeschlossen. Wollte man sie unterbinden, würde ein wesentlicher Teil der Volksgesetzgebung amputiert. Nicht zuletzt in Bayern betrafen einige der wichtigsten Volksbegehren, an denen das Volk rege Anteil genommen hat, Verfassungsänderungen. Auch die spektakuläre „proposition 13“ in Kalifornien hatte eine Verfassungsänderung zum Gegenstand.

Ein erhöhtes Abstimmungsquorum (Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen) erscheint nach den Erfahrungen in der Schweiz angebracht, um eine Überfrachtung mit Themen zu verhindern, die keine „Verfassungsdignität“ besitzen. Allerdings haben ähnliche Quoren den verfassungsändernden Parlamentsgesetzgeber nicht daran hindern können, (zu) viele und nicht selten schädliche Verfassungsänderungen zu beschließen. Diese parlamentsbeschlossenen Änderungen haben die Dignität des Verfassungsrechts in größerem Ausmaß beschädigt, als bisher die fehlenden oder die zu niedrigen Quoren für den Volksgesetzgeber. Diskutabel, aber nicht zwingend ist auch ein erhöhtes Quorum für das vorangehende Volksbegehren.

Obschon die bereits erwähnten Entscheidungen des Bremischen Staatsgerichtshofs und des bayerischen Verfassungsgerichtshof, (unter Aufgabe seiner langjährigen anderslautenden Rechtsprechung und der bisherigen Staatspraxis) derartige Quoren verlangen, auch wenn sie nicht in der Verfassung stehen, ist daran festzuhalten, daß sie zumindest nach Bundesverfassungsrecht *nicht* geboten sind. Es genügt eine Sicherung des Vorrangs des Landesverfassungsrechts vor dem einfachen Gesetzesrecht, die sich auch aus anderen „Stabilitätselementen“ der jeweiligen Verfassung ergeben kann (so ausdrücklich *Steiner*, a. a. O., S. 18; zuvor bereits *Horst Dreier*, Bayerische Verwaltungsblätter 1999, S. 513 [523], mit eingehender Begründung).

III. Änderungen 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?*

Im Ergebnis dürfte es sich bei den von den Kommunen zu erbringenden Leistungen um Routineaufgaben handeln, die ohne weiteres von ihnen bewältigt werden können. Allerdings können sie einen Umfang annehmen, der eine Belastung mit zusätzlichen Kosten zur Folge hat. Bei realistischer Betrachtung sollte das nicht aus den Augen verloren werden. Ob eine Volksentscheidung Kosten in Höhe der Durchführung einer Landtagswahl erzeugt, wie zu hören ist, bedarf genauerer Untersuchung. Empirisch abgesicherte Zahlen liegen mir nicht vor.

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

Mir liegen insoweit keine Informationen vor.

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?*

Die vorgesehene Frist ist akzeptabel.

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

Fraglich kann nur sein, ob *neben* der Auslegung in den Gemeindeverwaltungen eine freie Unterschriftensammlung zugelassen werden soll. Für eine freie Unterschriftensammlung spricht sicher die bessere Erreichbarkeit der Bürger und die Überwindung ihrer „rationalen Apathie“. Erhebliche Probleme können aber die Verifizierung und die Beurteilung der Eintragungen (Vollständigkeit) bereiten. Im Freistaat Sachsen sind diese Probleme im Zusammenhang mit dem Volksbegehren „Sächsische Sparkassen“ und dem anhängigen Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof deutlich geworden. Gleichwohl sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, sie auf praktikable Weise zu ermöglichen, wie etwa in der Schweiz.

III. UMSETZUNG IN EINEN GESETZESVORSCHLAG

1) Art. 2. (neu)

(1) Das Volk bekundet seinen Willen durch Wahl, Volksinitiative und Volksentscheid.

(2) Volksinitiativen können darauf gerichtet sein, den Landtag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Die Volksinitiative kann auch auf den Erlaß eines Gesetzes gerichtet sein. Dann muss ihr ein ausformulierter mit Gründen versehener Gesetzentwurf beigelegt sein. Die Volksinitiative muss von 0,5 vom Hundert der Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Artikel 31 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 über das Wahlrecht finden auf das Stimmrecht entsprechende Anwendung. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

[Anm. Es ist selbstverständlich, daß der Landtag nur mit Gegenständen, die in seine Kompetenz fallen, befaßt werden darf.]

2) Art. 66 erhält folgende Fassung:

„Gesetzentwürfe werden von der Landesregierung, aus der Mitte des Landtags oder vom Volk eingebracht.“

3) Art. 68 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 lautet Satz 1:

„Volksbegehren können darauf gerichtet werden, diese Verfassung oder sonstige Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben.“

b) In Absatz 1 Satz 7 werden die Worte „einem Fünftel“ ersetzt durch „fünf vom Hundert“.

c) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Inhalt der Abstimmung kann nur Annahme oder Ablehnung des Gesetzesvorschlags sein. Für seine Annahme bedarf es der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Gesetze müssen die Anforderungen von Art. 69 Abs. 1 und 2 erfüllen.“

d) Absatz 5 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Das Näher wird durch Gesetz geregelt.“

4) Artikel 69 erhält folgende Fassung:

a) Absatz (1): unverändert

b) Absätze (2) und (3) erhalten folgende Fassung:

„(2) Kommt diese Mehrheit nicht zustande, können sowohl der Landtag als auch die Regierung die Zustimmung zu der begehrten Änderung der Verfassung durch Volksentscheid einholen.

(3) Wenn das Volk über die Änderung der Verfassung aufgrund eines Volksbegehrens oder nach Absatz 2 entscheidet, ist das Gesetz angenommen, wenn zwei

Drittel der Stimmberechtigten dem Gesetzesvorschlag zustimmen.“

Bochum, den 25. Februar 2001

Prof. Dr. Helmut Siekmann