



Verfassungskommission

8. Sitzung (öffentlich)

27. Oktober 2014

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 15:05 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Jonas Decker

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

Vor Eintritt in die Tagesordnung	3
1 Themenkomplex II - „Partizipation - Weiterentwicklung der Demokratie in NRW“	4
GPr 16/7	
Aussprache zur öffentlichen Anhörung vom 1. September 2014 zu den Aspekten:	
- Durchführung und Folgewirkungen von Volksinitiativen, Art. 67a, Volksbegehren, Art. 68, und Volksentscheiden, Art. 69	
2 Verschiedenes	20

Aus der Diskussion

Vor Eintritt in die Tagesordnung

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich darf Sie ganz herzlich zur 8. Sitzung der Verfassungskommission begrüßen; ganz besonders die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten und die der Kommission angehörenden Sachverständigen. In Vertretung für den Chef der Staatskanzlei ist heute Frau Halstenberg-Bornhofen bei uns. Die kommunalen Spitzenverbände werden, wie immer, von Herrn Dr. Klein vertreten.

Natürlich heiÙe ich auch die anwesenden Vertreter der Medien sowie die Zuhörerinnen und Zuhörer herzlich willkommen. Wie auch die vorangegangenen Sitzungen der Verfassungskommission wird auch diese Sitzung ins weltweite Netz übertragen.

Die Einladung zur heutigen Sitzung ist Ihnen am 21. Oktober 2014 zugegangen. Bezüglich der Tagesordnung hatte ich mich mit den Obleuten ins Benehmen gesetzt. Mir sind keine Änderungs- und Ergänzungswünsche bekannt geworden. Ist es dabei geblieben? – Das ist der Fall. Wir können somit in die Tagesordnung eintreten.

1 Themenkomplex II - „Partizipation - Weiterentwicklung der Demokratie in NRW“

GPr 16/7

Aussprache zur öffentlichen Anhörung vom 1. September 2014 zu den Aspekten:

- Durchführung und Folgewirkungen von Volksinitiativen, Art. 67a, Volksbegehren, Art. 68, und Volksentscheiden, Art. 69

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Wir haben heute mit dem Themenkomplex II – „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in NRW“ einen zentralen Tagesordnungspunkt. Wenn Sie so wollen, ist dies die Fortsetzung unserer letzten Aussprache. Wir haben zu diesem Themenkorb eine Anhörung durchgeführt und uns in der letzten Sitzung zu den Punkten „Änderung des Wahlalters“ und „Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene“ ausgetauscht. Daran wollen wir heute mit dem großen Bereich der direkten Demokratie anknüpfen. Im Mittelpunkt steht dabei das Thema:

– Durchführung und Folgewirkungen von Volksinitiativen, Art. 67a, Volksbegehren, Art. 68, und Volksentscheiden, Art. 69

Ich möchte Sie noch einmal darauf aufmerksam machen, dass uns gerade auch zu diesem Punkt eine ganze Reihe von Zuschriften, Blog-Einträgen und Rückmeldungen auch aus der Bevölkerung erreicht haben. Daher lege ich Ihnen sehr ans Herz, auch diese Rückmeldungen – Frau Hielscher hat die Liste herumgeschickt – in die Diskussion mit einzubeziehen.

Ich möchte Ihnen wieder einen Vorschlag zur Strukturierung der heutigen Sitzung unterbreiten, nämlich, wie auch in der letzten Sitzung, mehrere Gesprächsrunden durchzuführen. In der ersten Runde werden wir uns über die Frage der Quoren – also Einleitungsquorum und Abstimmungsquorum – unterhalten, in einer zweiten Runde über die Gegenstände der direkten Demokratie – also den Inhaltskatalog – und in einer dritten Runde über die Bindungswirkung direkter Demokratie.

Darin würde ich gerne auch die Aspekte einbeziehen, die uns in der Anhörung von den Sachverständigen genannt worden sind, zum Beispiel die Verknüpfung von Volksinitiative und Volksbegehren, die Frage nach deren Zusammenlegung mit Wahlen oder auch das Spezialthema Art. 68 Abs. 3 LV NRW. – Es erhebt sich kein Widerspruch.

Ich eröffne die erste Diskussionsrunde zum Aspekt der Quoren.

Hans-Willi Körfges (SPD): Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, mit diesem Komplex haben wir – das hat man bei der Anhörung gemerkt – eine ganz spannende Stelle erreicht. Bei den bisher zu diskutierenden Fragen war die Bandbreite der unterschiedlichen Auffassungen der Sachverständigen überschaubarer als bei dieser Frage.

Wenn man sich unsere Landesverfassung anschaut, stellt man fest, dass die parlamentarische Demokratie sicherlich das Leitbild ist. Allerdings sind die plebiszitären Elemente schon in Art. 2 unserer Verfassung angelegt. Die Fragen, die sich uns allen gestellt haben, lauten: Wie verträgt sich das miteinander? Gibt es eine Wechselwirkung? Gefährdet das eine das andere – was auch an einigen Stellen der Anhörung thematisiert wurde –, oder ist die direkte Demokratie eine sinnvolle Ergänzung unseres parlamentarischen Systems? Letzteres ist die Meinung, zu der meine Fraktion sicherlich am ehesten neigt.

Ferner haben wir uns damit auseinandergesetzt, was im Augenblick Gegenstand unserer Verfassung ist. Dazu haben wir an vielen Stellen auch sehr unterschiedliche Meinungen gehört. Diese reichen von „Wir sehen keinen Änderungsbedarf bei den Quoren“ bis hin zu „Vergesst doch bitte alle Quoren“.

Dabei muss man sich vergegenwärtigen, wie sich die Geschichte in Nordrhein-Westfalen bezogen auf diese plebiszitären Elemente darstellt. Für mich kann ich sagen – wobei ich glaube, dass wir diese Feststellung alle gemeinsam treffen können –: Eine überbordende direkte Demokratie hat es in NRW bislang nicht gegeben. Im Gegenteil gibt es an vielen Stellen Hinweise darauf, dass dies mit den Quoren zu tun hat. Dabei will ich mich keine Zahl festlegen.

Insoweit ist meine Fraktion der Ansicht, dass man sich ernsthaft mit der Frage der Quoren – insbesondere mit dem Eingangsquorum – auseinandersetzen muss. Dazu gab es bereits zwischen 2010 und 2012 eine interessante Diskussion in diesem Hause, in der die Fraktionen der Grünen, der CDU und der SPD in der Tendenz eigentlich relativ nah beieinander lagen und es bei dem Eingangsquorum nur noch darum ging, wie sich die Absenkung konkret abspielen sollte.

Was wir dazu im Augenblick von den Bürgerinnen und Bürgern erwarten, ist zu viel. Darüber hinaus haben wir bereits einfachgesetzlich eine Reihe von Erleichterungen vorgesehen, sodass ich der Ansicht bin, dass sich eine moderate Absenkung des Eingangsquorums hier sicherlich konsensual beraten und beschließen lassen wird. Dabei möchte ich mich noch nicht auf eine genaue Zahl festlegen; das soll den weiteren Verhandlungen vorbehalten bleiben.

Aber, wie schon gesagt, möchte ich die CDU an dieser Stelle ausdrücklich loben: Hier haben wir in der letzten Wahlperiode tatsächlich relativ nah beieinander gelegen, und diesen Faden sollten wir hier über alle Fraktionen hinweg wieder aufgreifen.

Lutz Lienenkämper (CDU): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren, bis zum letzten Satz meines Vorredners hätte ich gedacht, gar nicht vorsich-

tig sein zu müssen; denn da hat mich Herr Körfges gelobt. Jetzt bin ich aber doch wieder ein bisschen vorsichtig.

(Heiterkeit)

Das war natürlich ein Scherz, alles ist gut. – Für den beschreibenden Teil kann ich mich Herrn Kollegen Körfges anschließen: Die Beschreibung der Bandbreite der Argumente trifft zu; es sind in der Tat viele unterschiedliche Argumente vorgetragen worden.

Wir können uns mehrere Dinge vorstellen. Wir haben die Meinung gehört, eigentlich sei alles in Ordnung und es müsse überhaupt nichts geändert werden. Nordrhein-Westfalen wäre in gleicher Weise gut repräsentiert, wenn nichts geändert würde. Wir haben aber auch Begründungen dafür gehört, warum es klug wäre, etwas an den Quoren zu ändern. Anknüpfend an die von Herrn Körfges beschriebenen, in der Vergangenheit geführten Gespräche sind wir dafür ausdrücklich offen.

Zudem hätten wir Sympathie dafür, sowohl die Eingangs- als auch die Ausgangsquoren genauer zu betrachten. Es könnte etwas für sich haben, Eingangsquoren moderat zu senken und im Gegenzug die Erfolgshürde moderat anzuheben. So könnte man Dinge leichter in eine politische Diskussion bringen. Auf der anderen Seite könnte man durch eine etwas höhere Abstimmungshürde der Gefahr vorbeugen, dass Partikularinteressen möglicherweise eine bestimmte Dynamik entwickeln. Wir würden also gern beide Seiten betrachten, wenn wir in den Bereich einer Änderung kämen.

Es muss auch darüber nachgedacht werden, was passieren würde, wenn wir bzw. unsere Nachfolger sich im Parlament über die Verfassungsgemäßheit eines Bürger- oder Volksentscheids streiten. Bei Gesetzen ist es so geregelt – hierüber haben wir uns beim letzten Mal unterhalten –, dass das Verfassungsgericht angerufen werden kann, wenn ein bestimmtes Quorum aus diesem Parlament einen Gesetzentwurf, den die Mehrheit beschlossen hat, für verfassungswidrig hält.

Bei einem Volksentscheid ist die Situation natürlich eine etwas andere: Die Landesregierung wird ihn als zulässig oder unzulässig beschreiben. Wenn er zulässig ist und gleichwohl Streit über seine Verfassungsgemäßheit bestehen sollte, wäre es unzulässig, diesen Streit vor dem Verfassungsgerichtshof auszutragen, nachdem der Bürgerentscheid stattgefunden hat. So würde das Gericht und jeder andere Beteiligte in die Situation gebracht, im Anschluss an einen bereits erfolgten und – möglicherweise – verfassungswidrigen Bürgerentscheid darüber nachzudenken.

Insofern würden wir auch diskutieren wollen, ob nicht mit gleichen Quoren wie bei einem Organstreitverfahren in Gesetzesbeschlüssen ein Anruf des Verfassungsgerichts bereits im Vorfeld möglich werden sollte. Diesen Vorschlag will ich in die Diskussion werfen. – Die übrigen Punkte werden wir in der zweiten und dritten Runde besprechen.

Michele Marsching (PIRATEN): Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich kann mich zunächst einmal den warmen Worten von Herrn Körfges anschließen. Das war eine sehr gute Runde bei der Anhörung, in der wir auch sehr viele Über-

einstimmungen bei den Sachverständigen gehört haben. Ich glaube, dass auch auf unserer Seite sehr viele Übereinstimmungen bestehen.

Wir sehen die Senkung der Quoren als einen der kritischsten Punkte an. Wenn wir über Volksgesetzgebung und Volksinitiativen reden, müssen wir auch tatsächlich die Möglichkeit dafür eröffnen. Wir sind froh, dass es zu dieser Frage keine wirkliche Gegenstimme während der Anhörung gegeben hat.

Wir wollen der ganzen Diskussion allerdings noch einen Punkt hinzufügen. Wir haben uns die Zuschriften angesehen, wobei es tatsächlich einen Punkt gibt, bei dem unsere Fraktion der Meinung ist, dass zumindest darüber nachgedacht werden sollte. Dabei geht es um den Bezugspunkt des Quorums.

In einer der Zuschriften wird empfohlen, darüber nachzudenken, die Hürden für die Quoren nach der Wahlbeteiligung der letzten Landtagswahl zu berechnen. Dieser Vorschlag hat insofern Charme, als dass immer von einer Schwäche des Parlamentarismus geredet wird, wobei wir hier über eine Stärkung der direkten Gesetzgebung durch die Bürger reden. Wenn man darüber nachdenkt, gelangt man relativ schnell an den Punkt, zu sagen: Je schwächer der Parlamentarismus, desto stärker wird die Möglichkeit einer Bürgerbeteiligung, weil die Quoren sinken.

Das hat unter zwei Aspekten Charme: Auf der einen Seite tun wir als Parteien schon viel dafür, müssten aber noch viel mehr für eine Stärkung des Parlamentarismus tun; schließlich wollen wir unsere Entscheidungskompetenz in der parlamentarischen Demokratie behalten. Aber in dem Moment, in dem der Parlamentarismus schwächelt, wird diese Schwäche durch eine Stärkung der direktdemokratischen Elemente kompensiert.

Wir wollten diesen Punkt ansprechen, weil wir wirklich glauben, dass es sich lohnt, über diesen charmanten Vorschlag nachzudenken und ihn zu diskutieren.

Matthi Bolte (GRÜNE): Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und liebe Kollegen, der Vorbemerkung, dass es eine wirklich sehr spannende und, wie ich glaube, auch sehr erkenntnisreiche und horizonterweiternde Anhörung war, schließe ich mich gern an.

Es war besonders interessant, weil uns verschiedene Fragestellungen mit auf den Weg gegeben wurden; zunächst einmal die übergeordnete Frage, ob sich das eigentlich alles mit direkter und parlamentarischer Demokratie verträgt. Das ist eine Frage, die im Zusammenhang mit diesem Themenkomplex immer wieder diskutiert wird.

Es gab einige Beiträge, die durchaus sehr schön formal und systematisch hergeleitet haben, warum es sich eigentlich überhaupt nicht verträgt. Am Ende haben jedoch eigentlich alle die Meinung von „Na gut, wir haben sie“ vertreten bis hin zu der Auffassung – die ich teile –, dass es in der gelebten demokratischen Praxis insbesondere auf kommunaler Ebene einen Bedarf gibt, sozusagen als zweite Säule neben dem parlamentarischen Komplex auch die direkte Demokratie zu stärken. Diese Frage haben wir sehr gut und erkenntnisreich diskutiert.

Für mich steht fest, dass wir die direkte Demokratie stärken sollten. Neben den Fragestellungen, die wir bereits in der 15. Legislaturperiode einfachgesetzlich angegangen sind – Herr Kollege Körfges hatte die Diskussion zur Erleichterung der Durchführungsbedingungen insbesondere für Volksbegehren und Volksinitiativen schon angesprochen –, blieb aus den damaligen Diskussion, an die ich mich im Übrigen auch gern zurückerinnere, die Frage offen, wie wir eigentlich mit den Quoren umgehen. Auch hierzu gab es in der Anhörung eine Reihe interessanter Impulse.

Mit Blick auf den Einsetzungsauftrag dieser Kommission, wie wir direkte Demokratie im Bereich der Quoren erleichtern können, sehe ich die Diskussion auf einem ganz guten Weg, indem wir sagen, dass wir eine spürbare Absenkung bei den Quoren für Volksbegehren und Volksinitiativen erreichen wollen. Sicherlich wäre es dann auch total legitim, darüber zu sprechen, wie wir das im Gesamtverfahren einordnen wollen.

In der heutigen Sitzung haben wir diese Zusammenhänge ein bisschen voneinander getrennt, aber letzten Endes hängt dann doch alles mit allem zusammen. Auf dem Weg zu einer spürbaren Absenkung der Quoren und einer Förderung der direkten Demokratie haben wir deutlichen Rückenwind seitens der Sachverständigen verspürt.

Dr. Ingo Wolf (FDP): Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich habe Herrn Körfges so verstanden, dass es bei den Sachverständigen keine ganz einheitliche Linie gegeben hat. Das hat sich bei der einen oder anderen Bemerkung meiner Vorredner anders angehört.

Was die Quoren angeht, liegen wir im guten Mittelfeld. Wir können nicht sagen, dass wir dort extrem schlecht liegen würden. Dennoch hat eine ganze Reihe von Sachverständigen eine Absenkung befürwortet. Ich will ganz offen sagen, dass mich nicht jedes Argument überzeugt hat.

Herr Dr. Mittendorf hat erklärt, durch Volksbegehren würden Gegenstände aufgegriffen, die politische Parteien nicht in den Diskurs einbrächten. Da hätte ich gern einmal den Fall eines Volksbegehrens zu einem Gegenstand gehört, der zuvor vom Parlament noch nicht mehrfach – um nicht zu sagen: pausenlos – verhandelt worden ist.

Beachtenswert fand ich auch die Argumentation von Herrn Prof. Korte zur sozialen Selektivität. Auch hier sollte man nicht außer Acht lassen, dass natürlich immer die Gefahr besteht, dass lediglich einzelne Punkte herausgegriffen werden könnten.

Nichtsdestotrotz muss das Thema „Absenkung der Eingangshürden“ sicherlich politisch diskutiert werden; das ist auch von allen so gesehen worden und gehört sicherlich auch in die politischen Körbchen, die am Ende gebildet werden. Dann wird darüber debattiert werden können, ob es eine maßvolle Absenkung geben kann und soll.

Das ist jedoch eine Frage der politischen Opportunität, keine klassische Rechtsfrage. Es ist offensichtlich so, dass man das machen kann. Es muss aber überlegt werden, wie weit man es machen kann, um die parlamentarische Demokratie nicht dergestalt zu tangieren, dass es nur noch über ganz niedrige Hürden und sehr starke Plebiszite läuft, welche – jedenfalls aus meiner Sicht – einer Legitimität bedürfen. Deswegen

muss auch eine vernünftige Basis vorhanden sein, damit anschließend auch hinreichend viele Bürger dahinterstehen und nicht nur ein paar Leute eine solche Initiative starten.

Ich stimme Herrn Lienenkämper zu, dass sich bei einer vorn sehr niedrigen Hürde nicht hinten sozusagen eine Minderheitsdemokratie auf kaltem Wege in eine Mehrheitsdemokratie verwandeln darf, die trotz geringer Beteiligung ein Ergebnis erhält, das in keiner Weise mehr repräsentativ ist. Deshalb auch an dieser Stelle der Gedanke, diesen Komplex am Ende in einem gemeinsamen Gespräch in einen Ausgleich zu bringen und gegebenenfalls über eine Absenkung zu diskutieren.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Vielen Dank. – Gibt es in dieser Runde noch weitere Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall.

Dann rufe ich die zweite inhaltliche Runde auf, die sich mit den Gegenständen der Volksgesetzgebung beschäftigt. Bisher ist es so, dass Finanzfragen ausgeschlossen sind. Auch dazu haben sich die Sachverständigen in der Anhörung geäußert.

Hans-Willi Körfges (SPD): Herr Vorsitzender, was ich eben generell zu den Quoren angemerkt habe, findet in dieser Frage einen noch viel deutlicheren Niederschlag. Ich bedanke mich ausdrücklich für die Zusammenfassung, die uns übermittelt worden ist; denn in der Synopse ergibt sich von „Ja“ über „Ja, unter Bedingungen“ bis hin zu „Vielleicht“ und „Gar nicht“ alles, was man dazu an Meinungen vertreten kann.

Das ist eine ganz spannende Frage. Es geht um – und damit komme ich auf meine erste Wortmeldung zurück – repräsentative Demokratie im Zusammenwirken mit direkt-demokratischen Elementen. Es gibt Dinge, die sind nicht nur klassischerweise, sondern auch sinnvollerweise den Parlamenten als Königsrecht zugeschrieben. Dazu gehört auch das Haushaltsrecht.

Meine Fraktion und ich würden uns sehr schwer damit tun, wenn wir die Haushaltsgesetzgebung, wie es auch einer der Sachverständigen durchaus für möglich gehalten hat, direkt-demokratischen Elementen unterwerfen würden.

Auf der anderen Seite – am Gelde hängt, zum Gelde drängt doch irgendwie alles – ist die Frage des Ausschlusses aller finanzwirksamen Dinge auch sehr spannend. Bezogen auf die Anmerkung von Kollege Lienenkämper zur Überprüfung der möglichen Zulässigkeit bekommt man gerade unter anderen Bedingungen auch ein K.-o.-Kriterium hergestellt, das womöglich inhaltlich wirksame Volksbegehren beinahe unmöglich machte, wenn wir dabei blieben, die finanzwirksamen Dinge insgesamt auszuschließen. Es bleibt also die Frage, wie dies alles austariert werden kann.

Wir würden sagen, dass Bereiche, die unmittelbar mit dem Haushalt zu tun haben, dem Parlament vorbehalten bleiben müssen. Dinge, die mit Steuern und Abgaben zu tun haben, würden wir auch eher auf dieser Seite sehen. Ansonsten finden wir, dass man beim generellen Ausschluss von finanzwirksamen plebiszitären Elementen vorsichtig sein muss.

In diesem Zusammenhang wäre es sehr spannend, über konkrete Formulierungen zu reden. Wenn man so etwas hinbekäme, wie ich es mir gerade ausgedacht habe, wäre es sicherlich nicht ganz anspruchslos, das in eine entsprechende verfassungsrechtliche Formulierung zu kleiden. Dieses Thema würden wir durchaus gern im Bereich des konstruktiven Disputs zwischen den Fraktionen sehen.

Wir sind dafür, den generellen Ausschluss infrage zu stellen. Wie weit dies aber gehen soll, muss sich im konkreten Gespräch ergeben.

Lutz Lienenkämper (CDU): Bei uns ist sozusagen das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt. Wir sind der Auffassung, dass es bei den Ausschlusstatbeständen bleiben sollte. Wenn es nicht dabei bleibt, müssen wir sehen, wie weit man dabei gehen muss.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Das überrascht mich jetzt nicht! – Heiterkeit)

Völlig einig sind wir uns bei der Frage des Haushalts und des Haushaltsgesetzes. Das ist ein schwieriges Gesamtpaket und zu Recht dem Parlament vorbehalten, auch hinsichtlich der ganzen Genese und der vielen Dinge, die in Wahrheit unter- und gegeneinander abgewogen werden müssen.

Da ein Haushalt immer auch ein gewisses Verteilen politischer Prioritäten in ganz viele gleichzeitig verhandelte Punkte beinhaltet und bekanntermaßen zu einem Gesamtkunstwerk unter den Ressorts führt, kann man dies realistischerweise nur in den bewährten Beratungsgängen der Plenarberatungen abbilden.

Gleiches gilt für Abgaben und Steuern. Zu Recht sind derzeit auch die Besoldungsordnungen ausgenommen. Dies ist ebenfalls ein ganz schwieriges Thema, da auch Besoldungsordnungen letztlich sehr stark unter- und gegeneinander abgewogen werden müssen. Es hat immer auch mit dem Verhältnis von Berufsgruppen untereinander und dem richtigen Verhältnis innerhalb einer Berufsgruppe zu tun, wie das alles umgesetzt wird. Auch hier wäre es klug, dies der plenaren Beratung vorzubehalten.

Wenn es Vorschläge geben sollte, Gegenstände mit Finanzwirkung der plebiszitären Abstimmung zuzuführen, sind wir gleichwohl bereit, darüber nachzudenken. Allerdings gestaltet sich so etwas immer als schwierig, weil das bei einem eigentlich beschlossenen Haushalt in der Regel zu zusätzlichen Ausgaben führen würde – ganz so häufig werden wir nicht plebiszitär über Kürzungsvorschläge entscheiden – und wir uns dann der Frage werden stellen müssen, ob das zu einer zusätzlichen Neuverschuldung oder zu Kürzungsnotwendigkeiten in anderen Bereichen führen würde, die dann möglicherweise das Parlament erledigen müsste.

Diese Fragen müssten vorsichtig diskutiert werden. Wenn es in diesem Zusammenhang kluge Vorschläge geben sollte, werde ich mich gern überraschen lassen.

Matthi Bolte (GRÜNE): Herr Lienenkämper, Ihrem Beitrag habe ich noch nicht endgültig entnehmen können, was nun Ihre abschließende Position ist.

(Heiterkeit)

Aber gut, zumindest nehme ich eine Offenheit für die Diskussion wahr, was sich schon als Erfolg dieser Sachverständigenanhörung darstellt.

Ich möchte noch einmal das aufgreifen, was ich in meinem ersten Statement gesagt habe, nämlich dass alles mit allem zusammenhängt. Am Ende führt das, was im Moment in unserer Verfassung steht, im Grunde zu einer Art generellem Ausschluss, weil letzten Endes jede politische Entscheidung Geld kosten oder zumindest eine Finanzwirksamkeit nach sich ziehen wird.

Das ist natürlich ein Problem an der bestehenden Textfassung. Sie ist an dieser Stelle zumindest nicht eindeutig, wenn sie nicht sogar – und das wäre meine Meinung – zu weit geht und zu viel ausschließt, wenn wir uns tatsächlich auf den Weg machen und direkte Demokratie erleichtern wollen.

Es ist völlig in Ordnung, darüber zu diskutieren, wie wir die Einflussnahme sinnvoll begrenzen können. Es ist völlig nachvollziehbar, das Haushaltsgesetz, das in einem hochkomplexen politischen und eben auch technischen Verfahren erstellt wird, nicht einfach zum Gegenstand von Volksgesetzgebung machen zu können.

An den anderen Stellen muss sicherlich sehr genau hingesehen werden, wie dort voneinander abgegrenzt werden kann. Beim Haushaltsgesetz ist es charmant, dass man es sehr klar abgrenzen kann. Hier regelt die Verfassung auch, was genau das eigentlich ist. Bei den anderen Punkten – aber auch beim Haushalt – werden wir sicherlich in der Textarbeit sehen müssen, wie wir das hinbekommen. Das könnte tatsächlich ein Punkt sein, der mit Juristenartistik in eine ordentliche Formulierung gegossen werden könnte.

Letzten Endes kann ich den Wunsch völlig nachvollziehen, wenn gesagt wird – und diesen Hinweis fand ich nicht schlecht, Herr Kollege Lienenkämper –, dass wir eine gewisse Transparenz darüber brauchen, was ein möglicher Volksentscheid oder ein Volksbegehren eigentlich an finanziellen Auswirkungen nach sich ziehen könnte. Schon jetzt ist einfachgesetzlich geregelt, dass es einen solchen Hinweis geben muss.

Ich würde allerdings stark davon abraten – das war Teil eines Vorschlags in der Anhörung –, dass so etwas Ähnliches wie ein Kostendeckungsvorschlag vorgelegt werden soll. Auf kommunaler Ebene haben wir das in der alten Fassung aus guten Gründen abgeschafft, weil es eben der Killer der direkten Demokratie in Form von Bürgerbegehren war. Man sollte nicht auf die Idee kommen, das jetzt wieder einzuführen. Das würde allen hier aufgestellten Überlegungen völlig zuwiderlaufen.

Deswegen: Transparenz gerne, aber kein genereller Ausschluss. Vielmehr muss sehr genau geschaut werden, wie wir an dieser Stelle eine Erleichterung erreichen können.

Dr. Ingo Wolf (FDP): Es ist schon deutlich geworden, dass es ein ziemlicher Spagat ist: Auf der einen Seite möchte man mehr Mitsprache ermöglichen, auf der anderen

Seite gibt es natürlich gerade in finanziellen Belangen die Notwendigkeit, ganz besonders zwischen den verschiedenen Interessen auszutarieren.

Da eine amtierende Regierung ein besonderes Interesse an der Einhaltung der Schuldenbremse haben dürfte, kann man sich unschwer vorstellen, wie wichtig es ist, dass nicht plötzlich finanzwirksame Einflüsse von außen hereinschießen und möglicherweise alles obsolet machen, was bisher an Konsolidierungsvorschlägen erdacht wurde.

Es wird schon deutlich, dass man über das hinaus, was der Kollege Körfges gesagt hat, natürlich sehr vorsichtig vorgehen muss. Eine Präzisierung zu finden, ab wann eine Finanzwirksamkeit möglicherweise nicht schädlich ist – das wäre am Ende der Königsweg – und dies vorher zu wissen, ist die entsprechende Kunst.

Es wäre sehr gut, wenn sich unsere Sachverständigen noch einmal Gedanken über diese Frage machen würden, ob es einen solchen gangbaren Weg bzw. eine Präzisierung gibt; das könnte schon hilfreich sein. Auch in der jetzigen Fassung ist es sehr unpräzise, weswegen wir uns sehr gut vorstellen können, uns über eine solche Präzisierung zu unterhalten – allerdings mit der gebotenen Vorsicht.

Torsten Sommer (PIRATEN): Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, auch ich fand die zu diesem Thema durchgeführte Anhörung sehr interessant. Es gab diverse neue Aspekte, die ich in diesen Sichtweisen noch nicht betrachtet hatte. Gleichwohl haben mich die meisten Argumente überzeugt, die unsere Grundeinstellung gestützt haben, möglichst viel für direkte Demokratie offen zu halten.

Ich kann verstehen, wenn man die Ausnahmen im Bereich des Haushalts noch aufrechterhalten möchte. Was alle anderen Aspekte – Finanzfragen, Abgabengesetz oder Besoldung – angeht, kann das man durchaus ein bisschen offener gestalten, als wir es zurzeit noch tun.

In der ersten Runde hat der Kollege Lienenkämper den Gedanken – den ich gerne aufnehme – geäußert, dass man die Möglichkeit schaffen sollte, ein Volksbegehren vorab inhaltlich prüfen zu lassen, ob es dem Grundgesetz und unserer Landesverfassung entspricht. Indem wir diese Hürde bzw. diese Normenkontrolle einführen, könnten wir das ganze Thematische mit einem Quasi-Verbot auf den Haushalt bewenden lassen. Dann könnten wir sogar bei Besoldungsfragen sagen: Wenn vorher geklärt werden kann, dass genau dieser in dem Volksbegehren zu entscheidende Punkt den anderen grundgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Normen entspricht, könnte man auch dort direkte Demokratie anwenden.

Vor diesem Hintergrund sind wir da durchaus offen. Selbstverständlich lassen auch wir uns gern von guten Argumenten überzeugen – allerdings habe ich in der Anhörung nicht besonders viele Argumente vernehmen können, die dagegen sprechen.

Hans-Willi Körfges (SPD): Ich möchte an dieser Stelle gleich einmal anschließen. Gerade bei Besoldungsfragen haben wir es mit individuellen Ansprüchen von Einzelpersonen gegenüber der Allgemeinheit zu tun. Dort halte ich die Verschiebung der Verantwortung auf Volksgesetzgebung auch für die individuell Betroffenen für

schwierig. Das ist ein Punkt, der auch mich umgetrieben hat. Deshalb bin ich für die eher kritischen Argumente durchaus dankbar, obwohl auch wir uns eine offene Diskussion vorstellen können.

Ich möchte eine andere Sache, die uns umgetrieben hat, noch einmal auf den Punkt bringen – der Kollege Dr. Wolf hat es bereits angesprochen –: Es ist sehr schön, Dinge, welche unter Umständen die Lebensqualität verbessern, im Wege direkter Volksdemokratie einzufordern.

Hier müsste eine Lösung gefunden werden, wie die Aufgabenteilung bewerkstelligt werden kann, dieses Ziel über direkte Demokratie zu intensivieren, während die durch das Parlament vertretene Allgemeinheit an dieser Stelle für die Deckung verantwortlich ist. Das fände ich schwierig. Deckungsvorschläge im engeren Sinne finde ich übrigens auch schwierig; das haben wir auf der kommunalen Seite der direkten Demokratie abgeschafft.

Aber der Gedanke einerseits an Transparenz und andererseits an einen möglichst scharf gezogenen Trennungsstrich zwischen dem, was der direkten Demokratie unterworfen ist und was den Parlamenten vorbehalten bleibt, ist wohl erforderlich, damit diese bisher doch ziemlich hohe Hürde abgebaut werden kann.

Insoweit sind beispielsweise Besoldungsfragen ziemlich schwierig zu klären. Auch alle weiteren kostenverursachenden Dinge lassen sich nicht einfach beiseite wischen; denn eins kann ich mir nicht vorstellen – ich bitte darum, dieses Beispiel nicht wörtlich zu nehmen –: dass das Parlament nachher zu einer Art Reklamationsabteilung im Zusammenhang mit der Einhaltung von anderweitigen verfassungsrechtlichen Vorschriften wird.

Es gilt, einen Weg zu finden – ich bin sehr optimistisch, dass dies gelingen kann –, wobei es beispielsweise über den Weg der Transparenz oder einer Vorabüberprüfung eine Reihe von Möglichkeiten gibt, den Willen der Allgemeinheit gegenüber den Rechten des Parlaments abzugrenzen. Ich würde es also nicht ganz ausschließen.

Hierbei habe ich den Kollegen Lienenkämpfer durchaus richtig verstanden: Es gibt also eine gewisse Nähe, aber hinsichtlich der Schwerpunktsetzung doch recht unterschiedliche Positionen. Niemand möchte die Volksgesetzgebung an dieser Stelle vollkommen unmöglich machen; das ist Konsens. Auf der anderen Seite bleibt die Frage, wie weit wir sie möglich machen, durchaus weiter im Gespräch.

Ich halte es für wirklich lohnenswert, sich in dieser Frage noch einmal zusammenzusetzen. Für mich selbst habe ich einmal überlegt, wie das im Endeffekt aussehen könnte und bin zu dem Schluss gelangt, dass man womöglich noch einmal jemanden fragen sollte, der sich in solchen Dingen besser auskennt. Es ist also nicht ganz anspruchslos.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Vielen Dank. – Gibt es weitere Wortmeldungen zu diesen Aspekten? – Das ist nicht der Fall.

Dann kommen wir zur dritten inhaltlichen Runde. Herr Bolte sagte bereits, alles hänge mit allem zusammen, weswegen es immer schwer ist, den Komplex ein wenig

aufzugliedern. Trotzdem wollen wir versuchen, einzelne Aspekte herauszugreifen, wie zum Beispiel die Verbindung von Volksinitiative und Volksbegehren, die Zusammenlegung mit Wahlen, Art. 68 Abs. 3 LV NRW oder auch die Frage, ob es die Möglichkeit geben soll, durch Volksgesetzgebung beschlossene Gesetze durch den Landtag aufzuheben.

Hans-Willi Körfges (SPD): Ich möchte kurz die Erkenntnisse zusammenfassen, die wir bei der Auswertung gewonnen haben. Es wäre eine wirklich Erleichterung, die Initiative und das Begehren miteinander zu verbinden. Wer sich also einmal auf den Weg gemacht, Unterschriften gesammelt und Voraussetzungen geschaffen hat, dem muss auch der Weg für ein weitergehendes Verfahren offen bleiben können. Diese Position habe ich während der Anhörung für sehr vernünftig und nachvollziehbar gehalten.

Die Frage der Bestandssicherung bzw. der möglichen Änderung und Aufhebung von Volksgesetzgebung finde ich noch viel spannender. Zum einen haben auch wir als Parlament die Möglichkeit, wenn uns irgendetwas nicht ganz gelungen ist, wenn wir bessere Erkenntnisse gewonnen haben oder aber sich schlichtweg die Umstände geändert haben, zu sagen: Ja, wir stellen hier beschlossene Dinge in Frage.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob wir dann auch so ganz einfach Dinge, die uns im Wege direkter Demokratie aufgegeben werden, wieder aufheben können. Ich denke nicht, dass man ein Plebiszit mit einer Ewigkeitsgarantie ausstatten kann. Insofern haben wir sicherlich die Vorstellung, dass Dinge auch abgeändert werden können müssen.

Dabei würde ich nicht so weit gehen, die Hürde für uns so hoch zu legen, wie es die Hamburger getan haben. Aber die parlamentarischen Möglichkeiten und die direkten Entscheidungen des Volkes müssen in eine vernünftige Relation zueinander gesetzt werden. Das heißt also, dass wir nicht an einem Tag etwas von der Mehrheit der Bevölkerung Beschlossenes entgegennehmen und es am nächsten Tag gleich wieder aufheben, nach dem Motto: Gut, dass wir mal darüber geredet haben.

Das wäre zu einfach. Da muss überlegt werden, wie man die unterschiedlichen Sphären und Voraussetzungen austariert. Auch das ist ein sehr anspruchsvoller Bereich, dem man sich noch konkret nähern muss.

In diesem Zusammenhang will ich sagen, dass wir uns noch kein abschließendes Urteil über die Zusammenlegung mit Wahlen gebildet haben. Allerdings ist das Argument einer möglichen Überlagerung von der grundsätzlichen Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger für eine parlamentarische Zusammensetzung einerseits und der Möglichkeit einer Sachentscheidung andererseits durchaus gegeben. Gleichwohl gibt es andere Systeme, in denen so etwas nebeneinander funktioniert. Hier muss im Einzelfall noch einmal abgewägt werden.

Ein letzter Punkt. Wir haben – sozusagen als Beifang – die Frage zu Art. 68 Abs. 3 unserer Verfassung gestellt bekommen, ob die Landesregierung unter gewissen Voraussetzungen der Bevölkerung ein Gesetz zur Entscheidung vorlegen kann. Da sind wir leidenschaftslos. Ich bin mir sicher, dass es noch keinen Anwendungsfall gege-

ben hat. Insoweit ist die Frage, ob man dies als historisches Vermächtnis bestehen lässt oder aber als überkommen der Aufhebung anheimfallen lässt, für uns offen.

Wirklich nötig ist das aus meiner Sicht allerdings nicht. In Anbetracht der Zusammenhänge zwischen regierungstragender Mehrheit auf der einen Seite und Regierung auf der anderen Seite fragt es sich schon, ob das heutzutage überhaupt noch einen Sinn hat.

Lutz Lienenkämper (CDU): Hinsichtlich der Zusammenführung von Initiative und Begehren sind wir offen. Bei der Frage, welche Bindungswirkungen dies hat, ist es schon schwieriger. Wir sind uns einig, dass die parlamentarische Demokratie die Regel ist: Das Volk wählt Parlamentarier in seiner Vertretung, diese machen in der Wahlzeit Gesetze für das Volk.

Wir sind uns einig, dass unter bestimmten Voraussetzungen, die wir hier diskutieren, das Volk die Gesetze selbst in die Hand nehmen kann. Dabei kommt dann auch ein Gesetz heraus. Solche Gesetze hätten in meinen Augen zunächst die gleiche Bedeutung. Das heißt, wenn wir in Vertretung der Bevölkerung Gesetze machen, es gelingt, die Hürden hierfür zu überspringen und der Inhalt passt, dann können wir sozusagen noch korrigiert werden.

Umgekehrt kann es unter bestimmten Umständen richtig sein, Dinge, die in einem Volksentscheid entschieden gekommen sind, zu ändern. Beides muss möglich sein. Deshalb ist für mich die Qualität beider Arten von Gesetzen absolut gleichwertig. Ich halte wenig von höheren Wertigkeiten bei direkter Volksdemokratie und geringeren beim Parlament, was der Fall wäre, wenn nur parlamentarische Entscheidungen sofort der Korrektur anheimgestellt würden, nicht aber solche, die im Wege des Volksentscheids zustande gekommen sind. Das ist aus meiner Sicht schwierig.

Wann so etwas umgesetzt wird, muss ebenfalls noch überdacht werden. Es ist immer ein großes Legitimationsproblem, bietet aber auf der anderen Seite eine Legitimationschance. Bei Landtagswahlen wissen wir um die Beteiligung in der Vergangenheit. Da werden alle Hürden, über die wir derzeit sprechen, regelmäßig eingehalten. Darin mag eine Chance liegen.

Ob deswegen aber die Zeiträume auch entsprechend gelegt werden können, ist schwierig zu entscheiden. Zudem sind allgemeine Wahlen auch sehr zufällig und nicht immer vorhersagbar – die Legislaturperioden im Bundestag wie auch im Landtag sind während meiner kurzen Dienstzeit in der Politik schon kürzer geworden als gedacht. Genau weiß man also nicht, wie lange keine Wahlen stattfinden. Über entsprechende Koppelungen müssen wir also sehr genau nachdenken. Ich neige eher nicht zu einer Zusammenlegung.

Michele Marsching (PIRATEN): Das ist eine Menge Stoff, der in dieser dritten Runde behandelt wird. Ich werde versuchen, alles der Reihe nach abzarbeiten.

Zunächst einmal zur Zusammenlegung von Volksinitiative und Volksbegehren. Wir haben es „Upgrade“ und „Downgrade“ genannt: Wenn es für die Volksinitiative richtig gut läuft und abzusehen ist, dass ein Volksbegehren daraus werden könnte, sollte

zumindest die Möglichkeit gegeben sein, dass die bis dahin geleistete Unterstützung in Form von Unterschriften übernommen und in ein Volksbegehren überführt werden kann.

Wenn es umgekehrt nicht ganz zu einem Volksbegehren, zumindest aber zur Volksinitiative reicht, sodass sich der Landtag mit dem Thema beschäftigen muss, sollte es auch möglich sein, die bis dahin gesammelte Unterstützung in eine Volksinitiative zu übernehmen. Ein gewisses Interesse wäre angesichts der übersprungenen Hürde zur Volksinitiative offenbar vorhanden.

Zu den Abschaffungshürden wurde gesagt, es wäre komisch, wenn die vom Parlament gefassten Gesetze sofort ein Korrektiv hätten, die durch einen Volksentscheid entstandenen Gesetze jedoch nicht.

Hierzu ist zu sagen: Erstens ist das Volk der Souverän. Wenn wir die entsprechenden Hürden, auch die Ausgangshürden, angepasst hätten, wäre eine souveräne Entscheidung des Souveräns doch ein bisschen höher anzusiedeln als eine Entscheidung des Parlaments.

Zweitens gäbe es auch die Möglichkeit, hier bestimmte Hürden einzuziehen, zum Beispiel die Abschaffung eines solchen Gesetzes durch eine Zweidrittelmehrheit oder Ähnliches. Es könnten also angemessene strenge Hürden eingezogen werden, sodass sowohl von der einen als auch von der anderen Seite her die Möglichkeit bestünde, Maßnahmen gegen eine solche Gesetzgebung zu ergreifen. Dabei sollten die Hürden aber so hoch sein, dass es keine Volksgesetzgebung gibt, die jedes Mal sofort durch das Parlament gekippt würde.

Eine Zusammenlegung mit den Wahlterminen finden wir gut. Die Wahlbeteiligung bei den Entscheiden läge dann entsprechend höher. Dabei muss bedacht werden, dass eine solche Kopplung natürlich nicht generell vorgenommen werden kann. Was wäre – das kann wegen der unterschiedlichen Wahlperioden durchaus vorkommen –, wenn gerade die Bundestags-, Europa- oder Landtagswahlen gelaufen sind und in genau diesem Moment die Hürde überschritten wäre, der Volksentscheid durchgeführt werden könnte und dann bis zu vier Jahre bis zur tatsächlichen Entscheidung abgewartet werden müssten? Das ist einfach nicht praktikabel.

Zu Art. 68 Abs. 3 LV NRW: Das liegt in der Befürchtung begründet, es könnte eine Landesregierung geben, die irgendwie mit dem Volk am Parlament vorbei regieren würde – daher auch der Passus des Rücktritts einer Landesregierung, sollte ein entsprechendes Begehren scheitern. Das ist nie passiert und – das behaupte ich einmal ganz frech – würde so auch nicht passieren, weil die Realitäten bei den regierungstragenden Fraktionsmehrheiten im Landtag einfach anders aussehen.

Ein letzter Punkt, der bislang noch nicht angesprochen wurde. In der Anhörung ist auch über das obligatorische Verfassungsreferendum bei Änderungen gesprochen worden. Hier muss ich noch einmal darauf hinweisen, dass das Volk der Souverän ist. Das Volk hat sich die Verfassung gegeben. Man sollte in diesem Punkt tatsächlich demgegenüber ganz offen sein, dass eine Veränderung der Verfassung auch vom Volk getragen werden muss. Ich kann für meine Fraktion festhalten, dass hierüber auf jeden Fall geredet werden muss.

Matthi Bolte (GRÜNE): Vorweg möchte ich sagen: Meine Einlassung, alles hänge mit allem zusammen, bezog sich in keinster Weise – sozusagen als Kritik – auf die Struktur der heutigen Sitzung, Herr Vorsitzender, sondern diese Erkenntnis war einzig der politischen Praxis entsprungen.

(Heiterkeit)

Ich möchte in diesem Topf unterschiedlicher Themen eine übergeordnete Fragestellung ansprechen, die uns als Kommission sicherlich auch im weiteren Arbeitsprozess beschäftigen wird, nämlich was von dem bisher Diskutierten letztlich in der Verfassung geregelt werden muss und was sich mit dem Drive aus unseren Beratungen auch einfachgesetzlich umsetzen lässt.

Es wurden schon ein paar Punkte genannt, die auch bisher einfachgesetzlich geregelt sind. Das Thema der Dreistufigkeit von Volksgesetzgebung, also die Verknüpfung von Volksinitiative und Volksbegehren, ist de facto einfachgesetzlich geregelt, weswegen sich die Frage stellt, ob es nun auf die Verfassungsebene gezogen werden muss.

Nichtsdestotrotz ergibt sich an dieser Stelle auch aus unserer Sicht gerade mit Blick auf die Praxis durchaus erkennbarer Handlungsbedarf. Wenn eine Initiative lange Unterstützung sammelt und dann mit dem Status des Volksbegehrens möglicherweise jemand angesprochen wird, der bereits unterschrieben hat, als man sich noch im Initiativstatus befand, fragt sich dieser Mensch zu Recht, warum er zweimal unterschreiben soll. Bis man ihm das erklärt hat, hat er es sich dann vielleicht noch einmal anders überlegt. Das würde dem Wunsch einer Verfahrenserleichterung deutlich zuwiderlaufen.

Die in der Anhörung geäußerten Meinungen zu Schutzklauseln und Bestandsregeln bezogen sich letztlich auf Praxisfälle, die für alle möglichen Richtungen Beispiele geboten haben. Hinsichtlich der Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein gab es zumindest unter den Sachverständigen keinen Dissens über die Sinnhaftigkeit, dass der Landtag sie inhaltlich wieder relativ schnell hat kassieren können.

Wenn wir uns auf der anderen Seite das Beispiel aus Hamburg ansehen, wo volksbeschlossene Gesetze gleich zwei Mal von der Bürgerschaft kassiert wurden, dann ist auch dies kein gangbarer Weg. Deswegen werden wir hier zu einem vernünftigen Abwägungsprozess kommen müssen; Hans-Willi Körfges hatte diesen Prozess als „anspruchsvoll“ bezeichnet.

Wir müssen hier zu einer Regelung kommen, die ganz klar sagt, dass wir als Parlamentarier mit Blick auf den Alltag nicht den Anspruch haben, Gesetze für die Ewigkeit zu schaffen, zumindest aber mit einer gewissen Bestandswirkung. Das sollte auch für direkt beschlossene Gesetze gelten. Wie diese technisch und verfassungstextmäßig herzustellen sind, wird sicherlich ein interessanter Punkt sein.

Ebenso abwägend würde ich die Terminierungsfrage beurteilen. Natürlich gibt es sehr gute Argumente für eine Zusammenlegung von Volksentscheiden und Wahlterminen. Wenn man sich die Praxis ansieht – es wurde in der Anhörung thematisiert, dass es hier am Termin hing –, wie der Volksentscheid zur Verstaatlichung der Ener-

gienetze in Berlin gescheitert und in Hamburg erfolgreich verlaufen ist, dann kommt man zu dem Schluss, dass das nicht der richtige Weg sein.

Auf der anderen Seite kann argumentiert werden, dass es nicht dauernd Wahltermine gibt. Das führt dazu – hierdurch würde direkte Demokratie wieder erschwert –, dass die einem Thema innewohnende politische Energie auf der Strecke bleibt oder – das wäre die andere Richtung – die Zusammenlegung einen Wahltermin überlagert.

Der Art. 68 Abs. 3 LV NRW ist angesprochen worden. Dabei handelt es sich um ein interessantes historisches Relikt. Ich habe mir vorgenommen, mir in der nächsten Sitzungsfreien Zeit einmal die historischen Unterlagen anzuschauen, wie man damals überhaupt auf diese Idee gekommen ist; denn ich finde es vom Konstrukt her sehr interessant. Dennoch hat es sich überlebt.

Dr. Ingo Wolf (FDP): Ich beginne mit dem Orchideenfall des Art. 68 Abs. 3 LV NRW, der bislang noch nie zur Anwendung gekommen und daher möglicherweise entbehrlich ist, oder aber auch nicht – schließlich haben wir in der Kommunalverfassung auch einmal den Ratsbürgerentscheid eingeführt, um sozusagen vonseiten der Verwaltung bzw. des Rates die Möglichkeit zu geben, das Volk entscheiden zu lassen. Vielleicht gibt es eine Parallele, bei der Landtag sagt, das Volk möge doch bitte entscheiden. Das kann man sich aber noch einmal gesondert anschauen.

Für eine Verknüpfung von Initiative und Entscheid kann ich zumindest eine gewisse Sympathie aufbringen. Dass eine Variante in einer anderen Form aufgehen kann, mag in dem einen oder anderen Fall vernünftig sein – nicht nur wegen einer ansonsten zweiten zu leistenden Unterschrift –, sondern auch, um das Verfahren einfacher zu gestalten.

Eine Kopplung mit Wahlen vorzuschreiben, würde sich in der Tat schwierig gestalten. Vielfach wird man es aus politpragmatischen Gründen wohl tun, manche tun es aber auch gerade deswegen nicht; das alles hat es schon gegeben. Deswegen sollte eine solche Kopplung auch nicht zwingend vorgeschrieben werden.

Der erkennbar wichtigste Punkt ist das Thema „Änderungssperre“. Es gibt gute Argumente dafür, dass es dem Parlament möglich sein muss, eine Entscheidung wieder aufzuheben. Ob man in irgendeiner Weise der ehemaligen Volksgesetzgebung noch eine Chance geben soll, um sozusagen in den Gegenlauf hineinzugehen, kann man erwägen.

Hierbei besteht immer das Problem, dass Entscheidungen mitunter auch einmal schnell fallen müssen, weil sich die Umstände fundamental geändert haben und eine Gesetzgebung durch das Parlament zwingend notwendig ist. Möglicherweise behindert man sich dadurch. Dies will also gut überlegt sein, weswegen wir diesen Punkt in eine zielführende Diskussion einmünden lassen sollten.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Gibt es weitere Wortmeldungen zu diesem Punkt? – Das ist nicht der Fall.

Ich darf wieder versuchen, die Ergebnisse zusammenzufassen. Das ist bei diesem Thema aufgrund der Vielzahl der Aspekte natürlich etwas schwierig.

(Lutz Lienenkämper [CDU]: Der politische Korb wird voller!)

– Völlig richtig, Herr Lienenkämper, das sehe ich auch so. – Ich habe keine verfassungsrechtlichen Bedenken gehört, die von unseren Sachverständigen oder seitens der Abgeordneten vorgebracht worden wären, wie es in der vorangegangenen Sitzung der Fall gewesen ist. Insofern sind es vor allem politische Entscheidungen, die wir hier zu treffen haben.

Zum Thema „Quoren“ habe ich durchaus Entscheidungsbedarf erkannt, wobei offensichtlich noch unterschiedliche Modelle diskutiert werden: Auf der einen Seite eine Absenkung der Quoren, auf der anderen Seite das System der kommunizierenden Röhren, wonach bei einer Veränderung bei einem Eingangsquorum gegebenenfalls auch beim Abstimmungsquorum eine Veränderung vorgenommen werden muss.

Ähnlich differenziert ist die Position zu Inhalten und Gegenständen direkter Demokratie. Auch hier wird die jetzige Formulierung als sehr rigide im Hinblick auf Finanzfragen beurteilt. An Konsens habe ich herausgehört, dass das Haushaltsrecht des Parlaments auf jeden Fall unangetastet bleibt. Dazwischen erscheint jedoch vieles möglich.

Was den bunten Strauß der übrigen Themen angeht, so lässt sich vielleicht schon einmal festhalten, dass in der Verbindung von Volksinitiative und Volksbegehren auch ein mögliches Reformprojekt gesehen werden kann.

Unterschiedlich waren die Positionen besonders hinsichtlich einer Zusammenlegung mit Wahlen. Hier habe ich eher herausgehört, dass dies von Fall zu Fall geschehen kann, eine generelle Festschreibung aber schwierig wäre.

Herr Dr. Wolf hat sich noch einmal für Art. 68 Abs. 3 LV NRW ausgesprochen. Allerdings glaube ich schon, dass das nicht wirklich mit einem Ratsbegehren zu vergleichen ist, weil Art. 68 Abs. 3 LV NRW davon ausgeht, dass eine Landesregierung mit einem Gesetzesvorschlag gescheitert ist. Man wird sich noch einmal genau ansehen müssen, inwieweit dieser Absatz historisch überholt ist. Dann bleibt noch die Frage, ob er gestrichen oder beibehalten wird.

Unterschiedliche Positionen gab es auch hinsichtlich der möglichen Aufhebung von Volksgesetzgebung. Die eine Seite bezog sich mehr auf eine Schutzfrist bzw. einen Zeitraum, die andere Seite ging doch eher in Richtung des Hamburger Modells, das zulässt, dass die Volksgesetzgebung mit anderen Quoren möglicherweise noch einmal in das Verfahren eingreifen kann.

So weit die Zusammenfassung aus meiner Sicht. Wir werden auch diese Ergebnisse weiter besprechen, schließen damit aber diesen zweiten Korb zunächst einmal ab.

2 Verschiedenes

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Ich habe keine besonderen Neuigkeiten mitzuteilen. Die Sitzungstermine für 2015 sind Ihnen inzwischen zugegangen. Wir werden in der anschließenden Obleuterunde noch einmal über die inhaltliche Ausgestaltung der Termine sprechen.

Das war es von meiner Seite. – Das ist auch aus Ihrer Sicht der Fall. Dann darf ich mich ganz herzlich bedanken und schließe die Sitzung.

gez. Prof. Dr. Rainer Bovermann
Vorsitzender

31.10.2014/06.11.2014

150