

Fakultät für Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Universität Bielefeld ■ Postfach 10 01 31 ■ 33501 Bielefeld

Telefon: (0521) 106 - 00
Durchwahl: (0521) 106 - 4422
Telefax: (0521) 106 - 6048

E-Mail:
joachim.wieland@uni-bielefeld.de

Sekretariat Gisela Stücken

Az
bitte bei Antwort angeben

Bielefeld, den 26. Februar 2001



Schriftliche Stellungnahme
zur Öffentlichen Anhörung
vor dem Hauptausschuß des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 8. März 2001

A. Antworten auf den Fragenkatalog

I. Allgemeine Fragen

1. Ich halte die mit den Gesetzentwürfen angestrebte verstärkte Mitwirkung des Volkes an der politischen Willensbildung grundsätzlich für sinnvoll. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß jede Stärkung plebiszitärer Elemente in der Verfassungsordnung tendenziell die repräsentative Demokratie schwächt. Art. 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfNW) gibt kein bestimmtes Verhältnis zwischen plebiszitären und repräsentativen Faktoren demokratischer Willensbildung vor, sondern beschränkt sich darauf, die Willensbekundung des Volkes „durch Wahl, Volksbegehren und Volksentscheid“ zu statuieren. Das vorrangige Nennen der Wahl und die vorrangige Regelung der parlamentarischen Gesetzgebung in Art. 65 bis 67 können allerdings als Indiz dafür gedeutet werden, daß die Verfassung entsprechend der Staatspraxis von der repräsentativen Demokratie als Regelfall ausgeht. Immerhin steht die Gesetzgebung aber gemäß Art. 3 Abs. 1 VerfNW „dem Volk und der Volksvertretung“ zu. Volksgesetzgebung und allgemein die Mitwirkung des Volkes bei der politischen Willensbildung entsprechen also durchaus den strukturellen Grundentscheidungen der Verfassung.

Grundgedanke der repräsentativen Demokratie ist die Vermittlung demokratischer Legitimation durch ein vom Volk gewähltes Parlament. Das Parlament ist dem Volk gegenüber verantwortlich, seine Mitglieder sind jedoch in der Wahrnehmung ihres Mandats frei und an Aufträge nicht gebunden; ihre Stimmabgabe soll auf ihrer nur durch die Rücksicht auf das Volkwohl bestimmten Überzeugung beruhen (Art. 30 Abs. 2 VerfNW).

Je stärker das Volk selbst politische Macht ausübt, desto mehr werden die Handlungsmöglichkeiten seiner Repräsentanten beschränkt und Verantwortungsbeziehungen unklar. Das läßt es als geraten erscheinen, in einer grundsätzlich als repräsentative Demokratie konstituierten Ordnung plebiszitäre Elemente nur in begrenztem Umfang als Ergänzung, nicht Ersetzung des parlamentarischen Regierungssystems einzusetzen.

Wenn dies jedoch geschieht, wenn also das Volk aufgerufen wird, sich direkt und unmittelbar an der politischen Willensbildung zu beteiligen, muß sichergestellt werden, daß die plebiszitär getroffenen Entscheidungen auch tatsächlich die Willensbildung des Volkes widerspiegeln. Es schwächt die demokratische Legitimation politischen Handelns, wenn Entscheidungen in nennenswertem Umfang nicht dem Willen der Mehrheit entsprechen, sondern Minderheitsinteressen durchsetzen. Diese Grundsätze sollte der Gesetzgeber im Auge behalten.

Die Staatspraxis in Nordrhein-Westfalen spricht dafür, daß die bestehenden Hürden für plebiszitäre Mitwirkung an der politischen Willensbildung so hoch waren, daß sie eher abschreckend gewirkt haben. Das entspricht der Verfassungstradition der Bundesrepublik Deutschland, die von der Annahme geleitet wird, daß eine zu starke Betonung plebiszitärer Elemente zum Scheitern der Weimarer Republik zumindest beigetragen habe. Die Validität dieser Annahme ist mit Recht bezweifelt worden, ohne daß dadurch ihre Wirkmächtigkeit jedoch beeinträchtigt wäre. Die im Verlauf von mehr als 50 Jahren gefestigte demokratische Tradition in Nordrhein-Westfalen läßt es als sachgerecht erscheinen, nunmehr der direkten Beteiligung des Volkes an der politischen Willensbildung mehr Raum zu gewähren. Die vorgeschlagenen Regelungen werden tendenziell die Nutzung plebiszitärer Elemente im politischen Willensbildungsprozeß erleichtern, weil sie die Zugangshürden senken.

2. Die vorgeschlagenen Regelungen entsprechen der seit einiger Zeit zu beobachtenden Tendenz in vielen Ländern Deutschlands, plebiszitäre Elemente vorsichtig zu stärken. Das hat zu einer wahrnehmbaren, allerdings nicht übermäßigen Intensivierung des Einsatzes derartiger Elemente geführt.
3. Durch die in Nordrhein-Westfalen vorgesehene Ausweitung der direkten Mitwirkung des Volkes an der politischen Willensbildung sehe ich keine Gefahr für den Bestand der demokratischen Grundordnung. Das ändert allerdings nichts an der Tatsache, daß jede Verstärkung plebiszitärer Elemente eine gewisse Neigung in sich trägt, die Bedeutung der Einrichtungen der repräsentativen Demokratie zu schwächen.
4. Sind einmal plebiszitäre Elemente in die Verfassung aufgenommen und entsprechende Quoten festgelegt, führt das nicht zu einer Einschränkung oder Erschwerung künftiger Verfassungsänderungen. Bestimmungen über die unmittelbare Mitwirkung des Volkes stehen in gleicher Weise zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers wie andere Regelungen der Verfassung.
5. Quoren für die direkte Beteiligung des Volkes an der politischen Willensbildung sind von so wesentlicher Bedeutung für den politischen Prozeß, daß sie in der Verfassung selbst geregelt werden sollten.
6. Es sollte in der Verfassung klar gestellt werden, daß Gegenstand von Volksinitiativen und Volksbegehren nur Gesetzentwürfe sein dürfen, die der verfassungsmäßigen Ordnung im Bund und im Land entsprechen (Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG). Dem Volk sollten keine Gesetzentwürfe zur Entscheidung vorgelegt werden, die nach einer positiven Entscheidung für verfassungswidrig erklärt werden müßten. Das Zulassungsverfahren ist entsprechend auszugestalten.

7. Die Regelung einer zeitlichen Sperre ist denkbar, nach meiner Auffassung jedoch nicht notwendig. Rechtlich gesehen stehen direkt vom Volk verabschiedete Gesetze oder Verfassungsänderungen in gleichem Rang wie Parlamentsgesetze bzw. vom Parlament verabschiedete Verfassungsänderungen. Schon aus politischen Gründen wird das Parlament davon Abstand nehmen, sich kurzfristig und ohne zwingenden Grund über eine vom Volk direkt getroffene Entscheidung hinwegzusetzen.
8. Ebenso wie für die Volksinitiative sollte auch für ein erneutes Volksbegehren eine Sperrfrist festgelegt werden. Angesichts des relativ hohen Aufwands, der mit plebiszi-tären Verfahren verbunden ist, erscheint ein Schutz vor einer leichtfertigen und von vornherein aussichtslosen Einleitung entsprechender Verfahren sinnvoll.
9. Dem Landtag sollte das Recht eingeräumt werden, dem Volk einen eigenen Gesetz-entwurf über einen inhaltlich gleichen Sachverhalt zur Entscheidung mit vorzulegen, wenn er einem Volksbegehren nicht unverändert zustimmen kann. Das entspricht der verfassungsrechtlichen Stellung der vom Volk direkt gewählten Repräsentanten.
10. Ich halte ein obligatorisches Verfassungsreferendum zwar für denkbar, keinesfalls je-doch für zwingend. Durch ein solches obligatorisches Verfassungsreferendum wird die Befugnis des Parlaments zur Verfassungsänderung deutlich beschränkt, zumal Quoren für die Beteiligung und die erforderlichen Mehrheiten zumindest naheliegen würden. Das könnte zu einer unverhältnismäßigen Erschwerung von Verfassungsänderungen führen.

II. Fragen zur Änderung der Landesverfassung

a) Volksinitiative

1. Die Volksinitiative eröffnet Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, den Landtag zur Befassung mit bestimmten Themen zu zwingen.
2. Ich halte Aufwand und Kosten des Verfahrens der Volksinitiative für relativ hoch. Das gilt zumal wenn man berücksichtigt, daß regelmäßig politische Themen, die für öffentli-che Willensbildung von Bedeutung sind, auch ohne plebiszi-täres Verfahren im Parla-ment aufgegriffen werden.
3. Wenn die Volksinitiative nur dazu führt, daß sich das Parlament mit einem bestimmten Thema befaßt, wird kaum ein großer Anreiz bestehen, die Mühen eines derartigen Verfahrens auf sich zu nehmen. Richtet sich die Volksinitiative hingegen auf ein be-stimmtes Ergebnis der Befassung, müßte geklärt werden, welche Folgerungen zu ziehen wären, wenn das Parlament in seinen Beratungen zu einem anderen Ergebnis kommt.
4. Nach der gegenwärtigen Konzeption stellen die Volksinitiativen gleichsam eine formelle Vorstufe zum Volksbegehren/Volksentscheid dar.

Ich halte aus systematischen Gründen die Regelung in Art. 67 a Abs. 1 S. 3 des Gesetz-entwurfs der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für sachge-recht. Auch wenn es nur um die bloße Befassung des Parlaments mit Finanzfragen, Ab-gabengesetzen und Besoldungsordnungen geht, ist ebenso wie beim verbindlichen Volksbegehren eine Verantwortungsvermischung zu vermeiden, die sich aus dem Wechselbezug aller finanzwirksamen Vorlagen angesichts der Begrenztheit der insge-samt zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen ergibt.

b) Volksbegehren

1. Ich halte die Senkung der Quoren beim Volksbegehren für sinnvoll, weil die bislang bestehenden sehr hohen Hürden niedriger ausgestaltet werden, aber auch für ausreichend, weil ein Volksbegehren in einer repräsentativen Demokratie nur eine punktuelle Ergänzung der politischen Willensbildung sein kann.
2. Die niedrigen Quoren von ca. 4 % bzw. 5 % in Brandenburg und Schleswig-Holstein erleichtern es relativ kleinen Gruppen, sich der Möglichkeit eines Volksbegehrens als Druckmittel zu bedienen.
3. Ja.
4. Auf Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen.
5. Ich sehe keine derartigen Möglichkeiten, weil das Landesvolk nur als ganzes an der politischen Willensbildung teilhaben kann und nicht in Regionalvölkern zu politischen Einheiten zusammengefaßt ist.

c) Volksentscheid

1. Ich halte das Quorum von 20 % für gut vertretbar, aber auch für die unterste Grenze, bei der noch davon gesprochen werden kann, daß ein Volksentscheid den Willen des Volkes widerspiegelt.
2. Nein, weil mit dem Volksbegehren eine erleichterte Möglichkeit der politischen Mitwirkung des Volkes besteht.
3. Ich halte die Ergänzung des Art. 69 VerfNW aus dem Gedanken des Vorrangs der Verfassung, der wesentliches Element des Rechtsstaatsprinzips ist, für geboten.
4. Ich halte die Möglichkeit verfassungsändernder Volksgesetzgebung grundsätzlich für sinnvoll, bin aber der Auffassung, daß das Demokratieprinzip die in Art. 79 Abs. 3 S. 3 des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen genannten Quoren zwingend verlangt. Bei niedrigeren Quoren könnte ein relativ kleiner Teil des Volkes das Handeln der demokratisch legitimierten Repräsentanten des Volkes im Wege der Verfassungsänderung unzulässig einschränken. Die Möglichkeit einer Verfassungsänderung durch einen Volksentscheid ohne ein besonders Quorum läßt sich mit dem Demokratieprinzip aus den eben genannten Gründen nur schwer vereinbaren.

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

1. Entfällt
2. Entfällt
3. Mir erscheint eine Frist von 8 Wochen als großzügig bemessen, auch längere Fristen sind aus verfassungsrechtlicher Sicht unbedenklich.
4. Ich sehe in der Auslegung der Listen durch die Gemeinde ein rechtsstaatlich geordnetes Verfahren, das bei „freien“ Unterschriftensammlungen nicht unbedingt gewährleistet ist.

B. Gesamtstellungnahme

Nach meiner Einschätzung ist nach mehr als 50 Jahren demokratischer Staatspraxis die Zeit für eine vorsichtige Erweiterung der direkten Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes an der politischen Willensbildung gekommen. Der Preis für eine Stärkung plebiszitärer Mitwirkungsrechte besteht jedoch zumindest tendenziell in einer Schwächung des repräsentativen Elements der Demokratie. Das läßt eine nur behutsame Ausweitung direkter Volksrechte als sinnvoll erscheinen.