

B e s c h l u ß

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren
auf die Beschwerde des

Verfahrensbevollmächtigter:

wegen Ablehnung der Zulassung der Listenauslegung für ein Volksbegehren
hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bischoff
Präsident des Oberlandesgerichts Köln Weltrich
Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing
Professor Dr. Brox
Professor Dr. Kriele
Rechtsanwältin Schwarz
Professor Dr. Stern

am 26. Juni 1981 gemäß § 20 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof
des Landes Nordrhein-Westfalen vom 4. März 1952 (SGV NW 1103) - VerfGHG -
beschlossen:

Die Beschwerde wird als offensichtlich
unbegründet verworfen.

G r ü n d e :

I.

1. Die "Bürgerinitiative Ausländerstopp" beantragte mit Schreiben vom 12. September 1980 beim Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen die Zulassung der Auslegung von Eintragungslisten für ein Volksbegehren, das auf den Erlaß eines Gesetzes über die Förderung der Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien gerichtet war. Dieses Gesetz sollte folgenden Wortlaut haben:

- § 1: Das Land Nordrhein-Westfalen leistet Hilfe zum Aufbau einer wirksamen Arbeitsverwaltung, insbesondere Arbeitsmarktbeobachtung, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in den Entsendungsländern ausländischer Arbeitnehmer.
- § 2: Das Land Nordrhein-Westfalen setzt Kapital- und technische Hilfe zur Unterstützung von Programmen der Rückkehrförderung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien ein.
- § 3: Das Land Nordrhein-Westfalen fördert rückkehrbezogene wirtschaftliche Selbsthilfeinitiativen ausländischer Arbeitnehmer in Form von Betriebsgründungen und -erweiterungen in den Heimatländern.
- § 4: Das Land Nordrhein-Westfalen beteiligt sich an einem Fonds zur Schaffung von Arbeitsplätzen in den Heimatländern.
- § 5: Die Maßnahmen dieses Gesetzes umfassen solche Ausländer, die ohnehin gehen wollen, die den Rückkehrwillen haben, sich über den Zeitpunkt der Rückkehr aber noch im Unklaren sind und die durch angebotene Programme voraussichtlich zu einem Rückkehrentschluß veranlaßt werden können.

In der Begründung zu dem Gesetzentwurf wurde ausgeführt, es lebten zuviele Ausländer in Nordrhein-Westfalen. Die dadurch entstehenden Probleme drohten unlösbar zu werden. Im Sinne einer gedeihlichen deutschen und europäischen Entwicklung müsse die Rückkehr möglichst vieler Ausländer gefördert werden.

2. Der Innenminister teilte namens der Landesregierung durch Schreiben vom 21. Oktober 1980 dem Vertrauensmann der Bürgerinitiative mit, daß die beantragte Listenauslegung nicht zugelassen werde. Zur Begründung führte er u.a. aus, der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf sei weitgehend nicht ausgearbeitet im Sinne des Art. 68 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung - LV - und des § 3 Satz 1 des Gesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid - VBVEG -. Vor allem aber bestünden gegen die beantragte Zulassung der Listenauslegung durchgreifende Bedenken in materieller Hinsicht. Es spreche schon viel dafür, daß der Gesetzentwurf Finanzfragen regele. Überwiegend betreffe dieser aber auswärtige Angelegenheiten, die zur ausschließlichen Gesetzeskompetenz des Bundes gehörten. Jedenfalls stehe der Gesetzentwurf mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bundestreue nicht im Einklang.
3. Gegen diese Entscheidung richtet sich die Beschwerde des Vertrauensmanns der Bürgerinitiative vom 17. November 1980. Er tritt den im Schreiben des Innenministers geäußerten Rechtsansichten entgegen.

Wegen der Einzelheiten wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

II.

Die Beschwerde ist zulässig (Art. 75 Nr. 4, Art. 68 Abs. 1 Satz 6 LV, § 5 Abs. 2 VBVEG). Sie ist aber offensichtlich unbegründet.

Die Landesregierung hat die Zulässigkeit des Volksbegehrens zu Recht verneint. Über Finanzfragen ist ein Volksbegehren nicht zulässig (Art. 68 Abs. 1 Satz 4 LV, § 3 Satz 3 VBVEG). Allerdings handelt es sich um "Finanzfragen" in der Regel nicht schon dann, wenn ein Gesetz finanzielle Auswirkungen mit sich

bringt, etwa durch Schaffung neuer Behörden, Einführung neuer Schulen oder Ausbildungsstätten (vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Auflage, 1963, Art. 68, Anm. 2 b bb; Gensior-Krieg-Grimm, Volksbegehren und Volksentscheid in Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage, 1978, § 3, Anm. 2). Jedoch fällt unter die genannten Vorschriften jedes Gesetz, dessen Schwerpunkt in der Anordnung von Einnahmen oder Ausgaben liegt, die den Staatshaushalt wesentlich beeinflussen.

Diese Auslegung ergibt sich aus Sinn und Zweck der genannten Bestimmungen und aus der Entstehungsgeschichte. Schon Art. 73 Abs. 4 der Weimarer Reichsverfassung, der statt des Begriffs "Finanzfragen" den engeren Begriff "Haushaltsplan" verwandte, wurde entsprechend weit ausgelegt, um den Zweck der Vorschrift voll zu erreichen (vgl. Kaisenberg, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, 1932, S. 207; vgl. auch die Nachweise bei Süsterhenn-Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 109, Anm. 3 a aa). Dementsprechend verwendete Art. 6 Abs. 3 der preußischen Verfassung vom 30.11.1920 anstelle des Wortes "Haushaltsplan" den Begriff "Finanzfragen", um der erforderlichen Auslegung durch eine weite Fassung Rechnung zu tragen. Mit dieser Vorschrift stimmt Art. 68 Abs. 1 Satz 4 LV wörtlich überein.

Das angestrebte Gesetz hätte seinen Schwerpunkt in der Anordnung von Ausgaben, die den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussen würden.

Der Gesetzentwurf will die freiwillige Rückkehr von Ausländern in ihre Heimatländer erreichen. Dieses Ziel soll vornehmlich durch finanzielle Leistungen des Landes erreicht werden. Das ergibt sich aus dem Gesetzentwurf im ganzen und kommt besonders in den §§ 2, 3 und 4 zum Ausdruck. Danach geht es um Kapitalhilfe des Landes zur Unterstützung von Programmen der Rückkehrförderung, um die Förderung von Selbsthilfeinitiativen in Form von Betriebsgründungen und -erweiterungen sowie um Beteiligung des Landes an einem Fonds

zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Die vorgesehenen Ausgaben bilden unmittelbar den Schwerpunkt des Gesetzentwurfs; sie sind nicht nur mittelbare Folge des geplanten Gesetzes.

Auch die Höhe der vom Land nach dem Gesetzentwurf aufzubringenden Geldmittel würde zu einer wesentlichen Belastung des Landeshaushalts führen; geringfügige Ausgaben könnten das gesetzgeberische Ziel nicht erreichen. Vielmehr müßten erhebliche Summen aufgebracht werden, um für Ausländer eine Rückkehr in ihre Heimatländer attraktiv zu machen; wenn ein annähernd vergleichbarer Lebensstandard nicht gewährleistet würde, wäre nicht damit zu rechnen, daß eine nennenswerte Zahl von Ausländern zurückkehrte.

Selbst wenn man davon absieht, daß das geplante Gesetz Finanzfragen enthält und wenn man ferner dahingestellt sein läßt, ob sein Inhalt überhaupt der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes unterliegt, würde das Land mit dem Erlaß des Gesetzes jedenfalls den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue verletzen. Danach haben die Länder ebenso wie der Bund die verfassungsrechtliche Pflicht, dem Wesen des sie verbindenden verfassungsrechtlichen "Bündnisses" entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung der wohl verstandenen Belange des Bundes und seiner Glieder beizutragen^v (BVerfGE 1, 299 (315)). Durch den Grundsatz der Bundestreue wird dem Bund und den Ländern in erster Linie eine Schranke beim Gebrauchmachen von ihren Zuständigkeiten gezogen (vgl. BVerfGE 4, 115 (140); 8, 104 (138)). Ein Land darf von seinen Kompetenzen nur so Gebrauch machen, daß es die Belange des Gesamtstaates und die Belange der anderen Länder nicht in unvertretbarer Weise schädigt oder beeinträchtigt (BVerfGE 34, 9 (44)). Bleiben die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum des Landes begrenzt, so muß der Landesgesetzgeber Rücksicht auf die Interessen des Bundes und der übrigen Länder nehmen (BVerfGE 4, 115 [140]; 6, 309 [361]). Die gesamtstaatlichen Belange würden durch das geplante Gesetz erheblich beeinträchtigt. Wie der Innenminister mit Recht ausgeführt hat, betreffen die Probleme, die sich aus der hohen Ausländerquote ergeben, nicht nur das Land Nordrhein-Westfalen, sondern auch den Bund und die anderen Bundesländer. Die Lösung kann nicht von einem

einzigem Land isoliert gesucht werden, zumal jedenfalls die Gefahr besteht, daß bundespolitische Aspekte unberücksichtigt bleiben. Jede Regelung eines einzelnen Landes würde einen unzulässigen Druck auf den Bund und die anderen Länder ausüben.

Dr. Bischoff

Weltrich

Tiebing

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern