



Verfassungskommission

6. Sitzung (öffentlich)

1. September 2014

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 17:40 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Marion Schmieder

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

- | | |
|---|----------|
| Vor Eintritt in die Tagesordnung | 5 |
| 1 Beauftragung von Gutachten über Handlungsmöglichkeiten zur Einführung einer Schuldenbremse nebst ggf. geeigneten Sanktionsinstrumenten, Art. 83 LV | 6 |
| – Beschlussfassung | |

Die Verfassungskommission beschließt einstimmig, Prof. Dr. Dieter Engels von der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und Prof. Dr. Joachim Wieland von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer mit der Anfertigung eines Gutachtens zum Thema „Handlungsmöglichkeiten zur Einführung einer Schuldenbremse nebst ggf. geeigneten Sanktionsinstrumenten, Art. 83 LV“ zu beauftragen.

Die Kommission beauftragt die Obleute der Fraktionen, im Einvernehmen einen Gutachtenauftrag festzuschreiben und den beiden Genannten zukommen zu lassen.

2 Themenkomplex II – „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in NRW“

7

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Hierzu werden die in der folgenden Tabelle genannten Sachverständigen angehört:

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Prof. Dr. Frank Decker Universität Bonn, Institut für politische Wissenschaften und Soziologie	Prof. Dr. Frank Decker	16/1976	11, 27, 47, 64
Prof. Dr. Klaus F. Gärditz Lehrstuhl für Öffentliches Recht	Prof. Dr. Klaus F. Gärditz	16/2021	12, 28, 42, 51
Prof. Dr. Hans J. Lietzmann Bergische Universität Wuppertal	Prof. Dr. Hans J. Lietzmann, Dr. Volker Mittendorf	16/1996	14, 24, 30, 54 24, 55
Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte Universität Duisburg-Essen Institut für Politikwissenschaften	Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte	16/1942	17, 32, 57
Landesjugendring NRW	Sarah Primus Sarah van Dawen	16/1988	18, 33, 59
Landesintegrationsrat NRW	Ksenija Sakelšek Engin Sakal	16/1993	33 20, 34, 41, 60
Europa-Union Deutschland LV Nordrhein-Westfalen	Vorsitzender StMin a. D. Wolfram Kuschke E. Schnarrenberger- Oesterle	16/1980	21, 36, 60 21, 38, 44

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Mehr Demokratie e. V. Landesverband NRW	Alexander Trennheuser	16/2022	22, 39, 61
Weitere Stellungnahmen			
Prof. Dr. Fabian Wittreck Lehrstuhl für Öffentliches Recht Westfälische Wilhelms-Universität		16/2026	
Prof. Dr. Klaus Hurrelmann Hertie School of Governance		16/2011	
Deutsches Kinderhilfswerk e. V., Berlin		16/1967	
Weitere Eingaben			
Landesintegrationsrat NRW		Zuschrift 16/575	
Dirk Mattmüller, Bonn		Zuschrift 16/437	
Mehr Demokratie e. V., Landesverband NRW, Köln		Zuschrift 16/412	
Carl-Heinz Schierhorn, Köln		Zuschrift 16/411 und 16/523	
Integrationsausschuss Landtag NRW		Vorlage 16/1504	

Vor Eintritt in die Tagesordnung

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Meine sehr geehrten Damen und Herren, lassen Sie uns beginnen. Ich darf Sie ganz herzlich zur 6. Sitzung der Kommission zur Reform der nordrhein-westfälischen Verfassung begrüßen. Mein Gruß gilt besonders den Damen und Herren Abgeordneten, den sachverständigen Mitgliedern der Kommission und den Vertretern der Landesregierung. Der Chef der Staatskanzlei lässt sich für heute entschuldigen.

Außerdem begrüße ich die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und darüber hinaus natürlich auch die Öffentlichkeit; das sind sowohl die Zuhörerinnen und Zuhörer hier im Plenarsaal als auch diejenigen, die draußen im Internet unsere Sitzung verfolgen. Ganz besonders begrüßen möchte ich die Damen und Herren Sachverständigen, die heute zu uns gekommen sind, um ihre Stellungnahmen vorzustellen und uns mit Rede und Antwort zur Seite zu stehen.

Die Einladung ist Ihnen am 26. August 2014 fristgemäß zugegangen. Bezüglich der Tagesordnung habe ich mich mit den Fraktionen ins Benehmen gesetzt und gehe davon aus, dass wir entsprechend der Tagesordnung verfahren können.

1 Beauftragung von Gutachten über Handlungsmöglichkeiten zur Einführung einer Schuldenbremse nebst ggf. geeigneten Sanktionsinstrumenten, Art. 83 LV

– Beschlussfassung

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Bevor wir zum Haupttagesordnungspunkt, der Anhörung, kommen, gibt es noch einen Punkt abzuarbeiten, der sich auf die weitere Kommissionsarbeit, nämlich den sogenannten Korb 3 – die Schuldenbremse –, beziehen wird.

Hierzu haben wir ein etwas anderes Verfahren beschlossen, als das bei den anderen Körben der Fall war. Wir wollen nicht mit einer Anhörung starten, sondern zunächst ein vorbereitendes Gutachten einholen. Dazu ist der Beschluss der gesamten Kommission erforderlich.

Die Fraktionen haben sich im Vorfeld auf zwei Gutachter verständigt; das ist zum einen Prof. Dr. Dieter Engels von der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und zum anderen Prof. Dr. Joachim Wieland von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Die Verfassungskommission beschließt einstimmig, Prof. Dr. Dieter Engels von der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und Prof. Dr. Joachim Wieland von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer mit der Anfertigung eines Gutachtens zum Thema „Handlungsmöglichkeiten zur Einführung einer Schuldenbremse nebst ggf. geeigneten Sanktionsinstrumenten, Art. 83 LV“ zu beauftragen.

Die Kommission beauftragt die Obleute der Fraktionen, im Einvernehmen einen Gutachtenauftrag festzuschreiben und den beiden Genannten zukommen zu lassen.

Ich weise darauf hin, dass allen Folgendes bewusst sein sollte: Falls wir uns nicht auf einen gemeinsamen Gutachtenauftrag einigen können, müssten wir in der kommenden Sitzung der Kommission am 29. September 2014 darüber entscheiden. Ich bin jedoch zuversichtlich, dass uns das gelingen wird.

2 Themenkomplex II – „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in NRW“

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Wir kommen somit zu dem Tagesordnungspunkt, der im Mittelpunkt der heutigen Sitzung steht: der Anhörung zum Themenkomplex „**Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in NRW**“.

Ich will an dieser Stelle noch einen Hinweis in eigener Sache geben: Gerade bei dem Thema „Partizipation“ steht es gut an, dass sich die Verfassungskommission darum bemüht, die Bürgerinnen und Bürger des Landes Nordrhein-Westfalen einzuladen, auch an der Diskussion teilzunehmen. Wir haben gerade ein neues Online-Angebot der Verfassungskommission freigeschaltet.

Ein wesentlicher Teil dieses Online-Angebotes ist ein neues Mitmachportal. Die Bürgerinnen und Bürger können direkt und mit wenigen Klicks auf die Seite der Verfassungskommission gelangen, dort ihre Stellungnahme eingeben und uns diese zukommen lassen. Ich hoffe, dass viele Bürgerinnen und Bürger davon Gebrauch machen.

Zu diesem Themenkomplex sind bisher schon einige Anregungen eingegangen. Auch diese Eingaben stehen der Verfassungskommission intern zur Verfügung.

Meine sehr geehrten Damen und Herren Sachverständigen, Ihnen noch einmal meinen ausdrücklichen Dank für die heutige Teilnahme und für die bereitgestellten Stellungnahmen. Diese liegen im hinteren Bereich des Plenarsaals zur Einsicht aus, ebenso ein Tableau mit den Angaben zu den Sachverständigen für die heutige Sitzung.

In Abstimmung mit den Fraktionen ist folgender Strukturierungsvorschlag gemacht worden: Geplant sind drei Diskussionsrunden, nämlich

1. Änderung des Wahlalters für das aktive und/oder passive Wahlrecht zum Landtag, Art. 31 LV NRW

2. Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene; das umfasst auch die Diskussion über Partizipationsmöglichkeiten von Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern

3. Volksinitiativen, Volksbegehren, Volksentscheid, Art. 67a, 68, 69 LV NRW

Wir haben uns darauf verständigt, dass wir den umfangreichen Themenkomplex in diesen drei Runden abarbeiten wollen. Ich habe vorgeschlagen, dass wir auf Eingangsstements verzichten und jeweils gleich in die Diskussion einsteigen. Das verbinde ich nochmals mit der herzlichen Bitte an die Kolleginnen und Kollegen, bei ihren Fragen gleich zu benennen, wer adressiert werden soll. Ich denke, dass wir so diesen Themenkomplex recht zügig bearbeiten können.

Sie werden den Medienmeldungen entnommen haben, dass ein Streik im Bahnverkehr droht. Wir werden uns auf jeden Fall bemühen, so rechtzeitig fertig zu werden, dass Sie noch Ihre Heimreise antreten können.

Wir kommen zunächst zum Komplex:

Änderung des Wahlalters für das aktive und/oder passive Wahlrecht zum Landtag, Art. 31 LV Nordrhein-Westfalen

Ich bitte Sie nun um Wortmeldungen.

Andreas Kossiski (SPD): Für die SPD-Fraktion möchte ich vorweg meinen Dank an alle Sachverständigen ausrichten für die eingegangenen Stellungnahmen, die wir – davon können Sie ausgehen – alle akribisch durchgearbeitet und daraus unsere Fragen generiert haben.

Meine erste Frage richtet sich an Prof. Korte, an die Vertreterin des Landesjugendrings, an Prof. Lietzmann und an die Vertreter der Europa-Union. Prof. Hurrelmann, der heute leider terminlich verhindert ist, hat sich in seiner schriftlichen Stellungnahme positiv für eine Herabsetzung des Wahlalters ausgesprochen. Wie beurteilen Sie eine mögliche Herabsetzung des Wahlalters bei Landtagswahlen?

Die zweite Frage richtet sich an Prof. Gärditz. Sie sehen in Ihrer schriftlichen Stellungnahme grundsätzlich keinen Bedarf zur Änderung des Wahlalters. Verstehe ich Sie aber richtig, dass verfassungsrechtlich auch keine zwingenden Gründe gegen eine solche Änderung sprächen?

Alle weiteren Fragen richten sich an alle hier anwesenden Sachverständigen: Ist davon auszugehen, dass 16-Jährige weniger reif sind als 18-Jährige, um verantwortungsvoll vom Wahlrecht Gebrauch machen zu können?

Der Schule und anderen Bildungsorten kommt eine wichtige Rolle in Fragen der Demokratiebildung zu. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland steht in den Lehrplänen der 8. und 9. Klasse. Könnte eine Absenkung des Wahlalters nicht auch die vertiefende Beschäftigung mit Fragen der Demokratie im Unterricht befördern?

Wie würde sich Ihrer Meinung nach eine Absenkung des Wahlalters auf die Selbstwahrnehmung bezüglich Staatsbürgerschaft und Identifizierung mit der Demokratie auswirken? Inwieweit gewährleisten die heutigen Formen der Partizipation – Schülervertretungen, Jugendringe und deren Mitglieder sowie Kinder- und Jugendparlamente – bereits eine umfassende politische Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen?

Abschließende Frage: Würde sich eine Absenkung des Wahlalters in der Weise auf die Programmatik der Parteien auswirken, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen stärker berücksichtigt werden müssten? – Vielen Dank.

Michele Marsching (PIRATEN): Ich habe drei Fragen; eine an Herrn Prof. Decker und zwei an Herrn Prof. Lietzmann.

An Herrn Prof. Decker zunächst folgende Frage: Sie schreiben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme von einem „Kohorteneffekt“, den die Absenkung des Wahlalters haben könnte und der sich möglicherweise durch das ganze Leben des Wahlbürgers zieht. Können Sie diesen Effekt bitte einmal näher erläutern?

An Herrn Prof. Lietzmann habe ich folgende Fragen: Was müssen Heranwachsende können, und welche Fähigkeiten müssen sie haben, um entsprechend der Bedeutung das Wahlrecht verantwortungsvoll ausüben zu können? Haben heute 14-Jährige oder 16-Jährige diese Fähigkeiten? Wodurch entscheidet sich aus Ihrer sozialwissenschaftlichen Sicht die politische Verantwortungsfähigkeit eines 14-, 16- oder 18-Jährigen?

Letzte Frage: Würden Sie auch beim passiven Wahlrecht, also der Wählbarkeit, eine Absenkung des Wahlalters befürworten? Im Hinblick auf das aktive Wahlrecht entnehme ich dies Ihrer Stellungnahme. – Vielen Dank.

Lutz Lienenkämper (CDU): Ich schließe mich zunächst dem Dank an die Sachverständigen für die Stellungnahmen an. Das ist eine hervorragende Grundlage: erstens für unsere heutige Diskussion und zweitens zur Fortführung der weiteren Arbeit der Verfassungskommission unter Einbeziehung all dieser Argumente.

Ich kann mich daher auf zwei Fragen beschränken, die an alle gehen, die sich davon angesprochen fühlen.

Die eine Frage betrifft den Gleichklang der Altersgrenze von aktivem und passivem Wahlrecht. Dabei geht es vor allem darum: Ist es aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich erforderlich, dass es einen Gleichklang von aktivem und passivem Wahlrecht gibt? Das heißt konkret: Liegen aus Ihrer Sicht verfassungsrechtliche Probleme darin begründet, dass ein Jugendlicher, der bei einer theoretischen Absenkung des Wahlalters auf 16 wählen dürfte, nicht gewählt werden darf?

Der andere Fragenkomplex betrifft den Grundsatz der Volljährigkeit, an den eine ganze Reihe von Rechtshandlungen geknüpft ist. 17-Jährige dürfen noch nicht das, was volljährige 18-Jährige im deutschen Rechtssystem dürfen. Insofern lautet die Frage: Ist die Absenkung des passiven Wahlrechts diesen vielen Einschränkungen, denen Minderjährige unterliegen, nicht möglicherweise entgegenstehend?

Dagmar Hanses (GRÜNE): Liebe Sachverständige, auch von der Grünenfraktion ganz herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen, in denen Sie sich sehr umfassend zu den drei Themenbereichen geäußert haben. Das ist sehr hilfreich für uns.

Auch von unserer Fraktion gibt es ein paar spezielle Fragen.

Zunächst eine Frage zum Thema „Wahlalter“ bei den Landtagswahlen. Glauben Sie, dass sich dies eher als Chance oder als Problemverstärker für das politische System auswirkt? Ich möchte insbesondere diejenigen um Stellungnahme bitten, die etwas zu den Erfahrungen in anderen Bundesländern sagen können, wo dies bereits umgesetzt wird.

Dann stellt sich beim Thema „Wahlalter“ auch immer wieder die Frage nach der Reife; das wurde auch in einigen Stellungnahmen angesprochen. Hier möchte ich insbesondere den Landesjugendring und Herrn Decker bitten, etwas zum Reifegrad der 16-Jährigen und der 18-Jährigen zu sagen, und wie man dies insbesondere vor dem Hintergrund der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts hierzu einordnen kann.

Schließlich möchte ich wissen, ob es in diesem Zusammenhang Untersuchungen gibt, die sich mit dem Gewinn oder dem Verlust der Politikfähigkeit beschäftigen. Kann hierzu von Ihnen jemand etwas ausführen?

Mir ist darüber hinaus noch aufgefallen, dass das Deutsche Kinderhilfswerk – leider heute nicht anwesend – auch eine sehr spannende Stellungnahme geschrieben hat. Vielleicht kann aber der Landesjugendring etwas zur Frage sagen, wie es sich auf ein späteres Engagement auswirkt, wenn junge Menschen rechtzeitig beteiligt werden. Das Kinderhilfswerk spricht hier von 83 % der Erwachsenen, die sich auch schon als junge Menschen engagiert haben. Das, finde ich, ist eine bemerkenswerte Zahl.

Dann habe ich noch eine Frage an alle: Welche negativen Befürchtungen gibt es überhaupt? Diese sind mir in den Stellungnahmen fast gar nicht begegnet. Deshalb fände ich noch einmal interessant, wie diese lauteten, wenn es denn welche gäbe.

Ansonsten wäre als Letztes die Frage nach der Interessenvertretung offen. Wie gewährleisten wir die gesetzlich vorgeschriebene Partizipationspflicht auch im Landtag?

Dr. Ingo Wolf (FDP): Wir bedanken uns ebenfalls für das Engagement der Sachverständigen. Ich habe an Sie einige Fragen, wobei ich an das von Herrn Lienenkämper Ausgeführte anschließe.

Zunächst zum Thema „Gleichklang von Rechten und Pflichten“. Hier hätte ich gerne noch nähere Erläuterungen von Ihnen, zum Beispiel unter dem Aspekt, dass in der Regel das Jugendstrafrecht auch noch dann Anwendung findet, wenn ein Täter schon zwischen 18 und 21 Jahren alt ist, also die gesetzliche Regel in der Praxis umgekehrt wird. Auch an anderen Stellen müssten wir die Frage klären, ob jemand tatsächlich schon vor Eintritt der Volljährigkeit Rechte haben sollte, wenn er in vielen Fällen Verpflichtungen erst später ausgesetzt ist.

Ein weiterer Punkt. Wenn man die Stellungnahmen aufmerksam liest, kann man ihnen entnehmen, dass selbst in der beteiligten Gruppe keine Empathie für dieses Thema zu spüren ist: 63 % der Betroffenen wünschen dieses Wahlrecht gar nicht; es ist also eine Art aufgedrängter Bereicherung. Zudem weiß man, dass die Wahlbeteiligung dort nicht steigt. Unter welchen Aspekten genießt dies aus Ihrer Sicht eine Priorität? – Vielen Dank.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Wenn es jetzt keine weiteren Wortmeldungen mehr gibt, dann schließe ich die erste Fragerunde. Wir werden sicherlich die Gelegenheit haben, Nachfragen zu stellen. Zum Teil sind alle Sachverständigen angesprochen worden. Insofern erhalten auch alle die Gelegenheit zum Antworten. Wir

verfahren so, dass ich die Sachverständigen in der Reihenfolge des Tableaus aufrufe, als Erstes Herrn Prof. Decker. – Bitte schön.

Prof. Dr. Frank Decker (Universität Bonn): Vielen Dank. – Ich bedanke mich für die Einladung und möchte kurz zu fünf Fragen Stellung nehmen.

Erstens. Zunächst haben Sie nach dem Kohorteneffekt gefragt. In den Sozialwissenschaften unterscheidet man generationelle Prägungen, die jeweils die Angehörigen einer bestimmten Generation – also einer Alterskohorte – zusammenführen. Diese tragen dann durch das gesamte politische Leben hindurch.

Das andere ist ein lebenszyklischer Effekt. Da gibt es den bekannten Spruch: Am Anfang ist man noch Idealist, da ist man vielleicht eher links. Später, wenn das Einkommen steigt, hat man dann vielleicht eher konservativere Einstellungen. – Das sind die lebenszyklischen Effekte.

Beides spielt eine Rolle; die Frage ist dann, welcher dieser Effekte überwiegt. Wenn es gelänge, das politische Interesse der Alterskohorte von 16- bis 18-Jährigen zu befördern, dann wäre das ein Effekt, der möglicherweise durch das gesamte politische Leben durchträgt. Wenn das nicht gelänge, wäre sozusagen ein Teil dieser Alterskohorte dahin gehend verloren.

Das Problem ist: Wir haben hier ganz wenig Empirie. Insoweit hatte ich gar nicht so viel Arbeit in der Vorbereitung, denn wir haben kaum Erfahrungen mit der Absenkung des Wahlalters. Es gibt ganz wenige Länder auf der gliedstaatlichen Ebene und noch weniger auf der nationalen Ebene, die das bislang gemacht haben.

Es gibt etwas Empirie aus Österreich, und es gibt die erstmaligen Erfahrungen in Bremen. Und diese Untersuchungen deuten darauf hin, dass es tatsächlich gelingt, das politische Interesse zu befördern, allerdings unter der Voraussetzung, dass es zu den entsprechenden Begleitmaßnahmen kommt.

Zweitens. Damit wäre ich bei der zweiten Frage, nämlich der Rolle der Schule. Das scheint mir ein ganz wichtiges Argument zu sein; denn wenn wir das Wahlalter auf 16 absenken, haben wir tatsächlich die Möglichkeit, über die Schule – die man normalerweise spätestens mit 19 Jahren verlässt, einige vielleicht noch ein oder zwei Jahre später – die Vorbereitung der jungen Leute unmittelbar auf diesen Wahlakt zu ermöglichen.

Das ist für mich in der Abwägung eines der Argumente, das mich eher für eine solche Absenkung eintreten lässt.

Drittens. Dann Ihre Frage nach Erfahrungen in anderen Bundesländern, ob sich eine Absenkung eher als Chance oder als Problemverstärker darstellt. Man muss zunächst ganz nüchtern die Auswirkung auf die Wahlbeteiligung insgesamt sehen. Wir haben gestern wieder einen traurigen Tag für die Demokratie erlebt; weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten sind bei einer Landtagswahl zur Wahl gegangen.

Es gibt rückläufige Wahlbeteiligung auf allen Ebenen, auch bei der Europawahl. Europaweit ist die Wahlbeteiligung wieder auf ein Rekordtief gefallen; sie war noch geringer als beim letzten Mal.

Was bedeutet das für die Wahlbeteiligung, wenn man nun die Gruppe der Wahlberechtigten ausdehnt? Ganz nüchtern muss man wohl sagen: Sie wird noch weiter sinken, weil in dieser Gruppe die Wahlbereitschaft noch geringer ausgeprägt ist. Das ist der eine Effekt, und der ist unter Demokratiegesichtspunkten problematisch.

Zum anderen ist da das Wahlverhalten selber: Wenn man Anhänger des Volksparteienmodells ist – also für starke, auch integrative Volksparteien plädiert –, erkennt man schon gewisse Probleme. Das wird bei einem Blick auf das Wahlverhalten etwa in Bremen deutlich: Profitiert haben die kleinen Parteien, auch die rechtsextremen Parteien. Letztere werden in dieser Alterskohorte stärker unterstützt. Auch die Piraten und die Grünen schneiden überdurchschnittlich ab; ebenso schneidet die FDP leicht überdurchschnittlich ab. Die großen Verlierer sind die beiden Volksparteien; sie haben in dieser Altersgruppe in Bremen 10 % weniger bekommen; das darf nicht unberücksichtigt bleiben.

Viertens. Sie haben nach dem Gleichklang von passivem und aktivem Wahlrecht gefragt. Da möchte ich mich etwas zurückhalten; diese Frage geht in erster Linie an die Kollegen, die für das Staatsrecht zuständig sind. Ich will nur einen Hinweis geben: Wir hatten in der Bundesrepublik bis Anfang der 70er-Jahre die Situation, dass beides auseinandergeklafft ist. Heute gibt es noch ein Bundesland, nämlich Hessen, wo das der Fall ist. Aus politikwissenschaftlicher Sicht würde ich hier kein grundsätzliches Problem sehen.

Fünftens. Dankbar bin ich für den Punkt, den Herr Wolf angesprochen hat. Ich hatte vor zwei Jahren selber die Möglichkeit, mit Mitteln des Landes eine Befragung nur der nordrhein-westfälischen Bürger zu ihren Präferenzen durchzuführen, was die Weiterentwicklung des demokratischen Systems angeht.

Wir haben nach der direkten Demokratie, der Parteiendemokratie, nach Internet usw. gefragt, und zwar bewusst ab dem Alter von 16 Jahren. Ich war ganz verblüfft: Es gab eine sehr starke Unterstützung für das Wahlrecht auch für Nichtdeutsche, und es gab eine sehr starke Ablehnung der Absenkung des Wahlalters auf 16; nicht nur insgesamt, sondern auch in der Gruppe, die davon unmittelbar profitieren würde.

Insoweit würde ich schon sagen: Selbst wenn meine Abwägungen am Ende dazu führen, dass ich eher für eine Absenkung wäre – ich sehe mehr positive als negative Punkte –, ist es jedoch auf der Liste der Maßnahmen, die notwendig sind, um die Verfassung in Nordrhein-Westfalen zu modernisieren, nicht unbedingt diejenige Maßnahme, die ich an erster Stelle nennen würde.

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Universität Bonn): Vielen Dank für Ihre Fragen. – Herr Kossiski, Sie hatten mich direkt angesprochen, ob es verfassungsrechtlich zwingende Gründe gebe, die gegen eine Herabsetzung des Wahlalters sprechen würden. Ich habe es ausgeführt: Die gibt es meines Erachtens nicht.

Wir reden über eine Änderung der Landesverfassung. Deswegen kommt nur das als Grenze in Betracht, was sich aus Art. 28 Abs.1 Grundgesetz ergibt. Darin sind die Wahlrechtgrundsätze, die auch auf Bundesebene gelten, formulierungstechnisch

aufgegriffen; das heißt, wir müssen hier eine allgemeine, freie und gleiche Wahl durchführen.

Die Herabsetzung des Wahlalters als solche verbessert eigentlich die Situation unter dem Gesichtspunkt der Allgemeinheit der Wahl, weil der Kreis der Einbezogenen größer wird. Eine verfassungsrechtliche Grenze würde ich dort sehen, wo das Wahlalter so herabgesenkt wird, dass letzten Endes keine Entscheidung mehr stattfindet, die Ausdruck politischer Selbstbestimmung ist, sondern nur noch das Zufallsprinzip gilt.

Bei dem, was aber normalerweise hier diskutiert wird – die Herabsenkung auf 16 Jahre – sehe ich keine verfassungsrechtlichen Hindernisse, sodass Sie politisch entscheiden müssen, ob Sie das wollen oder nicht.

Zu einigen Fragen, die allgemein in die Runde gestellt wurden, zum Beispiel zur Reife der Minderjährigen, oder zur Demokratiebildung an den Schulen, möchte ich nichts sagen, weil ich das als außerhalb meines Kompetenzbereiches ansehen würde. Dazu kann ich als Jurist nicht allzu viel ausführen.

Zur Frage nach dem Gleichklang von aktivem und passivem Wahlrecht: Erforderlich ist es meines Erachtens nicht. Entscheidend ist für mich nur, dass man beim passiven Wahlrecht nicht unter die Volljährigkeit gehen kann. Wenn Sie also das aktive Wahlrecht herabsenken sollten, dann würde dieser Gleichklang mehr oder weniger zwingend entfallen.

Es bestehen nämlich – das betrifft auch die Frage von Herrn Wolf – bei Minderjährigen, die in ein Amt hineingewählt werden, strukturelle Probleme. Diese Probleme wurden bereits angesprochen: Während das Wahlrecht selber als Parlamentsrecht autonom ausgestaltet ist und in keinem unmittelbaren Zusammenhang etwa mit dem bürgerlichen Recht steht, ergeben sich dann, wenn der Abgeordnete gewählt ist, in seiner täglichen Praxis Anforderungen, bei denen er auf seine Geschäftsfähigkeit angewiesen ist.

Das fängt an beim Statusrecht, geht von der Alimentation über Reisekostenabrechnungen bis hin zu Nebentätigkeitsanzeigen. Vielleicht geht es auch um Beschaffungsvorgänge, um Beschäftigung von Mitarbeitern etc. In all diesen Situationen wäre ein Minderjähriger gehandicapt, und das könnte Rückwirkungen auf die Freiheit des Mandats haben, sodass er sich im Grunde in einer gefährdeten Position befindet.

Deswegen, meine ich, sollte sich die Debatte sinnvollerweise darauf konzentrieren, ob wir das aktive Wahlrecht herabsenken oder nicht. Wenn es im Ergebnis nicht herabgesenkt wird, dann spräche rein formulierungstechnisch natürlich viel dafür, dass in Art. 31 Landesverfassung nicht zwei unterschiedliche Sätze verwendet würden. Die Bestimmung rührt noch aus einer Zeit, als die Volljährigkeit bundesweit mit 21 Jahren festgesetzt war. Wir haben heute den Gleichklang akzessorisch zum bürgerlichen Recht.

Ist das Ganze eine Chance oder ein Problemverstärker? Erfahrungen aus andern Bundesländern gibt es hierzu leider nicht, da der einzige Fall mit Bremen erstens ei-

nen Stadtstaat betrifft, der sich in vielerlei Hinsicht in einer strukturellen Sonderlage befindet, und wir zum anderen noch keine längerfristigen Beobachtungen machen konnten.

Die Fragen, ob etwa die Mobilisierung der 16- bis 18-Jährigen längerfristig dazu beigetragen hat, dass sie politisch aktiver sind oder nicht, ob das eine Eintagsfliege war, wie sie überhaupt gewählt hätten, wenn sie nicht mit 16 hätten wählen dürfen – darüber haben wir schlichtweg keine Erkenntnisse, das ist rein spekulativ.

Ich möchte lediglich unter dem Gesichtspunkt „mögliche negative Auswirkungen“ noch zwei Punkte ansprechen, die ich auch in meiner Stellungnahme kurz erwähnt habe. Diese Punkte sollte der Landtag zumindest berücksichtigen.

Der erste Punkt betrifft die stärkere Zufallsabhängigkeit von Wahlentscheidungen. Die politische Bindung an Parteien, die sich ohnehin zusehends verflüchtigt und schwächer wird, ist wahrscheinlich bei den 16- bis 18-Jährigen nochmals schwächer ausgeprägt, sodass möglicherweise unter dem Gesichtspunkt „stabile Regierungsbildung und kalkulierbare Wahlergebnisse“ das Ganze etwas zufallsabhängiger wird. Das kann man wollen oder nicht, aber möglicherweise ist es so.

Der zweite Punkt – das wäre ein Gesichtspunkt, den man unbedingt ernst nehmen sollte –: Man muss möglicherweise damit rechnen, dass die Mobilisierung bildungsabhängig sehr stark asymmetrisch sein wird; sprich: Die Gymnasiasten in der Oberstufe wird man durch den begleitenden Unterricht zum Wählen bringen. Wie es bei den Real- und Hauptschülern aussieht, weiß man nicht; vielleicht bleiben die zu Hause. – Das ist eine mögliche Konsequenz. Wir verfügen jedenfalls über keine Empirie hierzu, sodass das Ganze rein spekulativ bleibt.

Zu guter Letzt die Frage, ob eine aufgedrängte Bereicherung vorliegt, wenn das Wahlalter herabgesetzt wird: Wahrscheinlich ja; denn ich vermute, dass bei den vielen Themen, für die sich Jugendliche interessieren, die Frage der Teilnahme an einer Landtagswahl nicht die größte Priorität genießt.

Dennoch sollte der Landtag offen darüber debattieren, weil es weniger darum geht, was die 16- bis 18-Jährigen wollen, sondern was Sie für eine sinnvolle politische Systementscheidung halten. Letzten Endes – auch das ist ein Aspekt – geht es darum, von wem Sie bei einer Wahl gewählt werden wollen und wen Sie über die fiktionale Repräsentation hinaus repräsentieren wollen. – Vielen Dank.

Prof. Dr. Hans J. Lietzmann (Bergische Universität Wuppertal): Herzlichen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, mich Ihren Fragen zu stellen. – Es ist schon viel gesagt worden. Ich möchte einige Punkte ansprechen, die noch darüber hinausgehen.

Hinsichtlich der unter 18-Jährigen, die an Wahlen teilnehmen, wissen wir doch ein bisschen mehr, als es scheint. Es liegt eine Empirie zu den Jugendwahlen vor, die bislang durchgeführt worden sind. Es gibt außerdem Empirie zu den Kommunalwahlen sowie auf gesamtstaatlicher Ebene.

Dabei muss man beachten, dass Österreich knapp – nicht ganz – die Hälfte der Einwohner von Nordrhein-Westfalen hat. Daher ist es vielleicht vergleichbar, natürlich nicht in der Qualität, aber doch in der Dimension.

Wir wissen also, dass Jugendliche bereits mit 16 Jahren sehr präzise Vorstellungen haben, welche Parteien sie in der Verantwortung sehen wollen. Wir wissen zudem, dass sie das sehr beständig über verschiedene empirische Verfahren hinaus bestätigen.

Ebenso wissen wir, dass Jugendliche, die das erste Mal wählen, erheblich mehr wählen als danach bei der zweiten oder dritten Wahl in ihrem Leben; das heißt, die Wahlbeteiligung der Jugendlichen ist bei der ersten Wahlbeteiligung immer sehr hoch. Diese Wahlbeteiligung wird dann erst wieder im Alter von 35 Jahren erreicht. Das heißt, es gibt sozusagen einen Bauch.

Es spricht nichts dafür, dass es bei den 16-Jährigen nicht genauso wäre. Daher: Zu sagen, man könne hypothetisch davon ausgehen, dass sie eher weniger wählen – das glaube ich nicht. Ich glaube eher, dass sie mehr wählen. Wir wissen es von den Wahlen in Bremen auch, dass sie zumindest nicht weniger wählen als die 18-Jährigen.

Dass sie mehr wählen, wissen wir zum Beispiel auch aus den neu eingeführten Kommunalwahlen in Baden-Württemberg in Stuttgart. Da hat es einen Aufschwung bei den Wahlen gerade seitens der Jugendlichen gegeben. Es gibt also Empirie, und diese Empirie spricht gegen die These, dass dort ein Einbruch in der Wahlbeteiligung, in der politischen Beurteilungsfähigkeit usw. stattfände.

Es spricht übrigens auch nichts dafür – das möchte ich hervorheben –, dass die Wahlbeteiligung steigt, weil begleitende Maßnahmen durchgeführt werden. Wir wissen lediglich: Es gab begleitende Maßnahmen, und die Wahlbeteiligung ist gestiegen. Aber dass das ein kausaler Nexus ist, ist erst einmal noch völlig offen; denn wir wissen noch nicht genug darüber.

Die prinzipielle Urteilsfähigkeit von 16-Jährigen ist sehr viel höher als üblicherweise angenommen. Hier verweise ich auf die Stellungnahme von Herrn Hurrelmann, der das auch noch einmal deutlich in seinen Studien hervorgehoben hat, die sehr gut konsolidiert sind.

Ich will Ihnen einen weiteren Faktor nennen: Als in den 70er-Jahren das jetzige Wahlalter festgelegt wurde, habe ich Abitur gemacht. Das haben damals 10 % einer Jahrgangskohorte gemacht; 1980 waren es 20 %, 1990 waren es 30 %, 2000 waren es 40 %. Heute gehen über 50 % einer Alterskohorte auf die Hochschulen. Das sind nicht alles großartig hochgebildete Intellektuelle, aber insgesamt gibt es ein viel breiteres Allgemeinwissen bei den Jugendlichen, die sich sehr viel selber erarbeiten und aneignen – denken Sie an die Lernbereitschaft, die Informationsfähigkeit; denken Sie an Software, Hardware, Flüge buchen, Gesundheitstechniken usw. All das wird inzwischen wie selbstverständlich von den Gesellschaftsmitgliedern verlangt.

Man spricht in anderen Zusammenhängen vom „aktivierenden Staat“; die Soziologie spricht vom „unternehmerischen Selbst“. Das heißt: Es wird gefordert – das sagt

auch Prof. Hurrelmann –, dass wir unser Leben selbst organisieren. Und dann sollen diese Jugendlichen auf einmal mit 16 nicht beurteilen können, wen sie da in der politischen Verantwortung haben wollen? Das funktioniert nicht; das schafft Legitimationsprobleme.

Ich will darauf hinweisen, dass das ein ganz wichtiger Effekt ist: Das politische System, die soziale Struktur in der Gesellschaft, die politische Wahrnehmung, das politische Denken – all das hat sich in den letzten 50 Jahren erheblich verändert. Es ist insofern gut, wenn Sie das Wahlalter herabsetzen, weil Sie die Folgen bzw. die Konsequenzen aus diesem Wandel ziehen. Das halte ich für völlig richtig.

Frau Hanses hatte nach dem Gewinn und Verlust von Politikfähigkeit gefragt. Ich halte die Frage für nicht ganz einschlägig, ebenso wenig die Frage danach, was die jungen Leute denn wohl wählen werden. Natürlich gibt es bei Jugendlichen eine spezifische Palette von Parteien, die gewählt werden, und zwar mit 16 mehr als mit 30.

Das ist bei den über 60-Jährigen ja auch der Fall. Wollen Sie denen deswegen das Wahlrecht nehmen, nur weil die dann vielleicht weniger die Piraten und die Grünen wählen? Das kann doch nicht wahr sein; dieses Argument kann hier nicht ziehen.

Zur Frage, was es bewirkt, wenn wir die Jugendlichen wählen lassen: Nun bin ich nicht als juristischer Experte geladen, wenngleich ich das einmal studiert und abgeschlossen habe. Dennoch: „Was passiert?“ ist die falsche Frage. Sie müssen vielmehr begründen, warum – wenn Sie das so wollen – die Allgemeinheit der Wahl eingeschränkt werden muss. Sie dürfen nicht fragen, was passiert, wenn das Ganze geöffnet wird, sondern Sie müssen sagen: Wir müssen es einschränken, weil sonst irgendetwas Schlimmes passiert. – Ansonsten könnten Sie es politikwissenschaftlich nicht begründen, die Allgemeinheit der Wahl einzuschränken.

Noch ein Wort – das habe ich auch in meinem Gutachten kommentiert –: Eine frühere Wahl schafft Möglichkeiten für politische Bildung. Es fordert vielleicht auch Sie im Landtag, allerdings mehr die Bildungspolitik, die politische Bildung in den Schulen zu forcieren.

Wir haben kein Problem mit der Wahlbeteiligung. Die Wahlbeteiligung kann sinken und abermals sinken. In der Schweiz und den USA ist sie viel niedriger als bei uns, und wir würden nicht sagen, dass es sich dabei um undemokratische Länder handelt. Unser Problem besteht in der Spreizung der Wahlbeteiligung. In Mittel- und Oberschicht gibt es eine hohe Wahlbeteiligung, in der Unterschicht und in prekären sozialen Bereichen gibt es fast keine Wahlbeteiligung mehr.

Ein Beispiel aus Wuppertal, wo ich herkomme: Mittelständische Quartiere wählen mit 77 %, in den prekären Stadtvierteln sind es 22 %. Das ergibt dann zusammen eine Wahlbeteiligung von 45 %, und alle sagen: Na ja, das ist nicht so richtig toll.

Es geht darum, das eigentliche Problem in den Griff zu bekommen: Gegen eine soziale Spreizung der Wahlbeteiligung müssen Sie früh etwas unternehmen, nämlich dann, wenn die Menschen noch in sozialen Kohorten zusammen sind. Dafür spricht, dass Sie das während der Schul- und Ausbildungszeit machen – ob Berufsschule, Gymnasium oder Hauptschule, ist eigentlich völlig egal. In dieser Zeit muss ein Be-

wusstsein für politische Beteiligung geschaffen werden. Insofern liegt in der Herabsetzung des Wahlalters eine große Chance, früh das Bewusstsein für diesen Prozess zu schaffen.

Noch ein Wort zum Gleichklang von passivem und aktivem Wahlrecht: Sie haben ein Legitimationsproblem, wenn Sie das voneinander trennen; das können Sie gar nicht lösen. Ich will aus politikwissenschaftlicher bzw. rechtspolitischer Sicht sagen: Wenn es Probleme mit der Rechtsfähigkeit gibt bei Einstellung von Personal oder im Zusammenhang mit dem Jugendstrafrecht, dann müssen eben das Jugendstrafrecht oder die Vorschriften zur Rechtsfähigkeit geändert werden.

Sie können doch nicht sagen: Wir können das Verfassungsgebot der Allgemeinheit der Wahl nicht durchführen, weil es Probleme mit dem bürgerlichen Recht gibt. Dann muss eben das bürgerliche Recht an die Verfassungslage angepasst werden. Das ist der richtige Weg. Es handelt sich doch um übergeordnetes Recht.

Politisch funktioniert es auch so, das sind doch die übergeordneten Maßstäbe. Sie können nicht sagen: Es gibt Schwierigkeiten, weil der Jugendliche keine Radiergummis oder Computer kaufen kann. Darum kann er nicht Abgeordneter werden. – Das kann doch nicht sein! Dieses Argument möchte ich in die Debatte werfen und darum bitten, es im Auge zu behalten. – Herzlichen Dank.

Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte (Universität Duisburg-Essen): Ich wünsche Ihnen die gleichen Erfahrungen mit den Minderjährigen, wie wir sie an der Uni auch gemacht haben. Durch das Turbo-Abitur haben wir häufig auch 17-Jährige in den Bachelor-Studiengängen vor uns sitzen. Die Erfahrungen hierbei sind positiv.

Die gefühlte Empirie in diesen Bereichen spricht nicht dafür, dass diese Jugendlichen irgendwie schlechter seien, dass sie andere Ansprüche hätten – sie sind einfach jünger. Das kann den Effekt nach sich ziehen, dass das eine oder andere Mal Eltern mit dabei sind. Das ist ungewohnt, aber in Zeiten von Helikopter-Eltern muss man sich wahrscheinlich auch bei Älteren mittlerweile daran gewöhnen.

Das ist die eine Erfahrung, die nicht grundsätzlich dagegen spricht. Ansonsten geht es offenbar um die Balance von Teilhabe und Teilnahme. Darauf zielen ja alle Fragen. Die Teilhabe verfassungsrechtlich auszuweiten, soll automatisch dazu führen, dass die Teilnahme sich ebenfalls ausweitet.

Es ist klar, dass man verfassungsrechtlich so an diese Themen herangeht, aber es ist kein Automatismus; denn es sind andere Bedingungen, die die Teilnahme nach oben bringen und damit geradezu Mobilisierungsschübe auslösen. Es ist nicht allein das Alter oder die anderen Fragestellungen, die nachher dazu kommen, sondern es ist in der Regel eine Betroffenheit, die von Themen ausgeht, die mit Problemlösungen zusammenhängen.

Wenn also Themen angesprochen werden, die die Altersgruppe oder Ausländer – oder wie auch immer – betreffen, und zwar unmittelbar lebenspraktisch betreffen und als Problemlösung anstehen, ist damit automatisch auch ein Mobilisierungsschub verbunden.

Ein zweiter wichtiger Mobilisierungsaspekt betrifft immer die Frage, ob man Macht verteilen kann, ob ich also das Gefühl habe, mit dem, was ich tue – nicht nur im Wahlakt, sondern auch darüber hinaus –, Macht maßgeblich verteilen zu können. Wenn das nicht der Fall ist, warum sollte ich mich sonst einbringen, in welcher Form auch immer?

Der dritte Aspekt, der Mobilisierung immer wieder nach vorne bringt, ist vor allen Dingen, wenn erkennbare Unterschiede im Angebot vorhanden sind. Wenn die Unterschiede nicht erkennbar sind, wird auch keine Wahl oder keine Partizipation angestrebt, obwohl sie technisch möglich wäre.

Alle drei Punkte sind viel maßgeblicher als die Frage, ob man Altersgruppierungen verändert. Das ist kein Gegenargument, aber wenn es darum geht, mehr Bürger am politischen System dieses Landes zu beteiligen, greift der Ansatz, nur das Wahlalter zu verändern, sicherlich zu kurz.

Wenn man die Gutachten liest, erkennt man praktisch keine negativen Konsequenzen aus den Antwortvorgaben. Ich habe auch keine formuliert, denn ich sehe eigentlich keine Nachteile, die sich daraus entwickeln könnten.

Die bescheidene Empirie, die uns vorliegt, spricht dafür, dass sich die Wählerinnen und Wähler beim zweiten Mal weniger beteiligen werden, wenn wir das Ganze nicht zuvor bei der Erstwahl intensiv begleiten. Das ist die Erkenntnis bislang.

Es liegt also an uns, begleitende Maßnahmen zu schaffen, oder an den drei Aspekten, die ich am Anfang genannt habe, die Steigerungsfähigkeit für Mobilisierung auszubauen, um den messbaren Einknick bei der zweiten Wahl zu verhindern.

Die Legitimität des Wahlaktes hängt allerdings keinesfalls mit der Beteiligung zusammen. Es sind andere Dinge, die meines Erachtens eine Verfassungskommission beschäftigen sollten und müssten. Das Ausmaß der Wahlbeteiligung ist immer auch ein Indiz für die Integration einer Gesellschaft. Das ist der eigentlich interessante Punkt.

Je ungleicher eine Gesellschaft ist, desto weniger wird sie sich an Wahlakten beteiligen. Im Umkehrschluss bedeutet das: Wenn das eben nicht der Fall ist, steigern Sie gleichermaßen auch die Wahlbeteiligung. Eine integrierte Gesellschaft wählt auch intensiver.

Das sind insofern auch Punkte, die, wenn Sie darauf abzielen, mehr Beteiligung in dieses System zu bringen, gleichermaßen wichtig sind, um sich dem Themenkomplex insgesamt zu nähern. – So viel hierzu von mir.

Sarah Primus (Landesjugendring NRW): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, auch wir bedanken uns ganz herzlich für die Einladung. – Ich versuche, noch einige neue Aspekte zu benennen; denn in ganz vielen Punkten kann ich meinen Vorrednern zustimmen.

Der Landesjugendring ist ebenfalls für eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre. Wir sehen das als ein BürgerInnenrecht und glauben, dass der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl dadurch nochmals bestärkt wird. Außerdem – das ist vielleicht ein

neuer Gesichtspunkt – ergibt sich auch aus der UN-Kinderrechtskonvention ganz eindeutig die Tatsache, dass auch junge Menschen beteiligt werden müssen, dass sie mitbestimmen dürfen und sollten. Genau deshalb halten wir eine Absenkung des Wahlalters für sinnvoll.

Wir haben hier schon unterschiedlichste Erfahrungen gemacht. Vorhin wurde bereits auf die U18-Wahl verwiesen, die beispielsweise zu den Bundestagswahlen stattgefunden hat. Dabei haben 200.000 Jugendliche freiwillig gewählt. Sehr spannend dabei war in diesem Zusammenhang, dass am Ende auch dort die etablierten Parteien vorne lagen. Die Sorge also, dass es ganz schwierig würde, weil die Ergebnisse verzerrt werden könnten, ist wohl unbegründet.

Es ist außerdem deutlich geworden – Herr Hurrelmann ist heute nicht da, aber er hat das evaluiert –, dass diese Entscheidungen – da zitiere ich – „überwiegend sachlich und selbstbewusst von unter 18-Jährigen getroffen wurden“. Sprich: Unter 18-Jährige sind in der Lage, eine kognitive Entscheidung hinsichtlich einer Partei zu treffen. Deshalb sehen wir zunächst nicht, dass unter 18-Jährige diese Möglichkeit nicht bekommen sollten.

Es zeigt sich, dass heutzutage relativ viele Dinge schon mit unter 18 Jahren möglich sind. Das ist der gesellschaftliche Wandel; davon war vorhin schon einmal die Rede. Man kann beispielsweise schon vorher Auto fahren, und es ist nicht so, als würden deshalb die unter 18-Jährigen den Verkehr lahmlegen, um es einmal so salopp zu sagen. Wir glauben ebenso wenig, dass sie das politische System lahmlegen, wenn sie denn wählen dürften.

Eine weitere Frage ging dahin, wie junge Menschen derzeit Interessenvertretungen wahrnehmen können. Es gibt Möglichkeiten – vor allem auf kommunaler Ebene, zum Beispiel über die Jugendringe oder die Jugendparlamente –, wo junge Menschen mitbestimmen können. Allerdings besteht hierbei aus unserer Sicht das Problem, dass ihre Kompetenzen meist sehr begrenzt sind.

Es hängt oft von dem guten Willen der Politikerinnen und Politiker auf kommunaler Ebene ab, ob sich die Themen in Ausschüssen oder Räten wiederfinden. Auch auf Landesebene haben sie weniger direkte Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen. Das spüren sie natürlich auch.

Die Möglichkeit, an Landtagswahlen teilzunehmen, würde zumindest dazu beitragen, dass junge Menschen und ihre Interessen auf eine andere Art und Weise ernst genommen würden. Und es könnte – das wäre aus unserer Sicht auch wieder eine Chance, selbst wenn wir das empirisch nicht beweisen können; denn wie eben schon gesagt wurde, gibt es dazu noch nicht lange genug die Wahlmöglichkeiten mit 16 – aus unserer Sicht durchaus dazu führen, dass in den Wahlkämpfen und in den Parteiprogrammen die Themen, die ausschließlich junge Menschen interessieren, etwas mehr in den Fokus rücken würden. Dadurch würden die 16- bis 18-Jährigen noch deutlicher zu einer Zielgruppe in den Wahlkämpfen werden müssen, weil eben auch sie ihre Stimme abgeben.

Dennoch ist darüber hinaus noch einmal deutlich geworden – das wissen wir aus unserer Arbeit –, dass junge Menschen sich gar nicht nur um rein klassische Jugend-

themen Gedanken oder Sorgen machen, sondern genauso in den Bereichen Entwicklung, Nachhaltigkeit, Finanzen, Wirtschaft usw. Jugendliche sind durchaus in der Lage, sich mit dem gesamten Spektrum politischer Themen zu befassen und sich dazu eine Meinung zu bilden. Deshalb glauben wir, dass die Herabsenkung des Wahlalters im Großen und Ganzen eine große Chance darstellt.

Zur Anmerkung, dass es viele Jugendliche gibt, die von einem möglichen Wahlrecht gar keinen Gebrauch machen wollen: Diese Herangehensweise halten wir für schwierig; denn wenn wir danach gehen – um es einmal sehr zu überspitzen –, wie viele Menschen Lust haben, wählen zu gehen, müsste auch Sachsen ab morgen darüber nachdenken, ob dort das Wahlrecht abgeschafft wird, weil ja nur unter 50 % der Bevölkerung wählen wollten.

Ich weiß, das ist jetzt fürchterlich überspitzt; aber ich möchte damit nur sagen: Wir glauben nicht, dass es nur davon abhängig zu machen ist. Vielmehr ist es wichtig, darauf zu schauen, was denn Rechte sind, die jeder Bürger, jede Bürgerin in unserem Land haben sollte. Dazu gehört eben auch das Wahlrecht, und das auch für unter 18-Jährige.

Ich glaube auch – um den Bogen zu schlagen zu einer letzten Frage, die ich beantworten möchte –, dass es insgesamt der politischen Bildung in unserem Land bedarf. Es bedarf der politischen Bildung junger Menschen, auch an der Schule und darüber hinaus im gesellschaftlichen Leben. Das ist eine Aufgabe, der wir uns alle stellen und mit der wir uns alle befassen müssen – egal ob Partei, ob Eltern, Kindergarten oder Schule.

Allerdings glaube ich, dass das Alter, ab dem man wählen darf, damit wenig zu tun hat. Am Ende ist das eine Frage, mit der wir uns sowieso befassen müssen. Davon kann jetzt aber nicht abhängen, ab welchem Alter gewählt werden darf. – So viel von mir.

Engin Sakal (Landesintegrationsrat NRW): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, hier eine Stellungnahme abzugeben. – Wir sind der Meinung, dass die politische Sozialisation nicht früh genug beginnen kann. Wenn das Wahlrecht mit 16 Jahren eingeräumt wird, bedeutet das eine Form der politischen Partizipation auch für junge Menschen.

Die politische Teilhabe lebt von der Zulassung zur Teilhabe. Das hat der Gesetzgeber in der Hand; er hat die Aufgabe, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen. Das halten wir für sehr wichtig.

Dennoch sollten flankierende Maßnahmen erfolgen, sprich: In den Schulen sowie andernorts muss die politische Sensibilisierung stattfinden. Wir leben heute in einer Informations- und Wissensgesellschaft, in der sich gerade die jungen Menschen die notwendigen Informationen holen, auch mit 16, 17 oder 18 Jahren.

Einen weiteren Punkt hat meine Vorrednerin gerade angesprochen, dass nämlich die Themen der jungen Menschen so besser in den Fokus rücken können.

Im Schatten der Politikverdrossenheit ist die Wahlbeteiligung überall gesunken. Vielleicht ist die Herabsenkung des Wahlalters ein Ansatz, wieder aus diesem Schatten herauszutreten. Gleichzeitig kann damit aber das Selbstwertgefühl der jungen Menschen als ernstzunehmendes Mitglied dieser Gesellschaft gesteigert werden.

Wolfram Kuschke (Europa-Union Deutschland): Herr Vorsitzender, herzlichen Dank an Sie und die Kommission, dass wir als Europa-Union die Möglichkeit haben, hier angehört zu werden. Ich möchte gerne etwas zu dem Fragenkomplex im Zusammenhang mit der politischen Einordnung sagen, der von Frau Abgeordneter Hanses und von Herrn Abgeordneten Kossiski angesprochen worden ist. Frau Schnarrenberger-Oesterle wird danach zu den rechtlichen Fragen Stellung nehmen.

Ich bin ganz eindeutig bei dem – vielleicht auch als ein Reflex zu der Diskussion, die hier geführt worden ist –, was Herr Professor Lietzmann ausgeführt hat, nämlich dass die Frage nach der Wirkung nicht so zielführend ist, vielleicht auch in hohem Maße spekulativ.

Die entscheidende Frage ist vielmehr die nach der Ausgangssituation. Und da bin ich bei Herrn Professor Decker, wenn er insgesamt von einem außerordentlichen demokratischen Defizit der demokratischen Legitimation ausgeht. Das gilt auch für die Frage des Wahlalters.

Unter diesem Aspekt sagen wir uns im Rahmen unserer praktischen Arbeit: Je stärker wir Jugendlichen die Möglichkeit eröffnen, mitzubestimmen und mitzugestalten, umso mehr wächst auch ihr politisches Engagement. Das heißt im Hinblick auf die Fragen von Frau Hanses und Herrn Kossiski: Ja, es gibt einen Gewinn der Politikfähigkeit. Ja, es ist eine Chance, die wir für das politische Engagement dadurch gewinnen. Wir sehen da keine Gefahren.

Durch eine Reihe von neuen Formaten haben wir über 2.000 Jugendliche erreicht; darunter war übrigens auch ein Theaterstück, das sogar hier im Landtag aufgeführt worden ist. Bei derlei Aktivitäten im Rahmen von Planspielen konnten wir über unsere Jugendorganisation „Junge Europäische Föderalisten“ mehrere Tausend Jugendliche erreichen.

Die Erfahrungen sind eindeutig: Je häufiger es uns gelingt, Jugendliche selbst erkennen zu lassen, dass sie etwas mitgestalten und mitbestimmen können, umso mehr wachsen die Chancen für ihre politische Beteiligung. Das ist ein Gewinn für das politische System insgesamt.

Dem ordnen sich dann andere Fragen wie beispielsweise „Was müssen wir an zusätzlichen Anstrengungen im Bereich der politischen Bildung unternehmen?“ unter und stehen dem nicht im Wege.

Elisabeth Schnarrenberger-Oesterle (Europa-Union Deutschland): Ich möchte diese Ausführungen um drei rechtliche Aspekte ergänzen. Insbesondere möchte ich in diesem Zusammenhang auf das Bundesverfassungsgericht hinweisen. In vielen seiner Entscheidungen, die im Zusammenhang mit Jugendlichen ergangen sind, be-

nutzt das Verfassungsgericht die Formulierung „Menschen mit geistiger und sittlicher Reife“.

Diese Formulierung ist sehr schwammig und immer im Kontext auszulegen. Das heißt, das Recht fordert von uns geradezu eine Entscheidung. Wann kann sie also besser getroffen werden, als heute und in diesem Zusammenhang? In Zeiten der Europäisierung und der Globalisierung ist diese Formulierung des Bundesverfassungsgerichts nicht statisch, sondern dynamisch auszulegen. Das ist Inhalt dieser Entscheidung, und das hat das Verfassungsgericht auch so gewollt. Für uns bedeutet das wiederum, dass verfassungsrechtlich also keinerlei Bedenken bestehen, wenn man das Wahlalter herabsetzen würde.

Ein zweites Argument kann man aus dem Strafrecht heranziehen. Im Strafrecht bin ich strafmündig ab dem 14. Lebensjahr. Warum sollte ich also, wenn ich eine Straftat begehe, hierfür verantwortungsvoll selber ab dem 14. Lebensjahr einstehen müssen, aber nicht ab dem 16. Lebensjahr wählen dürfen?

Das Strafrecht beinhaltet Rechte und Pflichten; darauf wurde vorhin bereits hingewiesen. Das Wahlrecht beinhaltet selbstverständlich auch Rechte und Pflichten. Daraus muss ich also folgern: Wenn ich mich ab dem 14. Lebensjahr strafbar machen kann und dafür auch einstehen muss, muss ich doch zumindest auch wählen dürfen.

Hinzu kommt ein dritter Aspekt, nämlich die Bereiche, die heute bereits realisiert worden sind. In vielen Rechtsgebieten kennen wir ja bereits Herabsetzungen: Man darf beispielsweise ab dem 17. Lebensjahr einen Führerschein auf Probe machen. Im Rahmen der Europäisierung hat man sich ganz bewusst für eine Verjüngung entschieden, nämlich die Abkehr vom Staatsexamen hin zum Bachelor-Abschluss. So kann in jüngerem Alter ein Abschluss erzielt werden. Es gibt auch Kinderuniversitäten. Ich könnte diese Beispiele noch weiter fortsetzen.

Diese drei Aspekte zeigen bereits, dass es auch in rechtlicher Hinsicht geboten ist, das Wahlalter mindestens auf das 16. Lebensjahr herabzusetzen. – Vielen Dank.

Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e.V.): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, auch von uns herzlichen Dank, dass wir im Rahmen dieser Anhörung zu den vorliegenden Fragen Stellung nehmen dürfen.

Das Gute, wenn man als Letzter dran kommt, ist, dass die wesentlichsten Punkte schon genannt worden sind. Unsere Position zum Thema „Wahlalter“, nämlich dass wir uns durchaus vorstellen können, dies bei Landtagswahlen auf 16 Jahre abzusenken, haben Sie unserer Stellungnahme bereits entnommen.

Ich will deswegen nur auf einige wenige Punkte eingehen.

„Mehr Demokratie“ war in Bremen, als dort 2011 die 16-Jährigen zur Wahl der Bürgerschaft wahlberechtigt waren, an Erstwählerprojekten beteiligt. Wir haben uns auch mehrfach an dem U18-Projekt beteiligt; wir waren in Schulen und haben dort mit den Schülern über die Bundestagswahlen gesprochen. Ich muss sagen – auch wenn das kein harter empirischer Fakt ist –: Mein persönliches Erleben ist, dass die

unter 18-Jährigen durchaus wach sind und durchaus fähig, eine solche Wahlentscheidung zu treffen.

Ich habe diese Erstwählerprojekte immer als gute Gelegenheit gesehen, über das Gesamtverständnis unserer Demokratie zu sprechen, über die Frage, wie die Wahlen in unser politisches System eingebettet sind oder über die Frage, wie überhaupt ein Wahlrecht funktioniert. Das ist ja eine Sache, mit der sich normalerweise nur wenige Menschen beschäftigen. Solche Gelegenheiten hat man, wenn man die Erstwähler erwischt, solange sie noch in der Schule sind.

Wenn es übrigens wirklich ein Problem darstellte, dass unter 18-Jährige wählen, dann sollten wir das schleunigst bei den Kommunalwahlen ändern; denn da sind die 16-Jährigen ja auch wahlberechtigt. Ich würde sagen – ich weiß nicht, ob das jemand anders sieht –, dass die unter 18-Jährigen ihr Wahlrecht bei den Kommunalwahlen recht vernünftig nutzen.

Vorhin stellte, ich glaube, Frau Hanses die Frage, ob sich die Programmatik verändert. Zumindest auf kommunaler Ebene kann man beobachten, dass sich die eine oder andere Jugendpartei gründet. Ich denke da an die Peto in Langenfeld oder die Lev-Partei, die in meiner Heimatstadt Leverkusen angetreten ist. So etwas gibt es sicherlich auch woanders.

Ob das jetzt auch auf der Landesebene zu erwarten ist, glaube ich eher nicht. Aber es zeigt, dass eben auch Programmatiken Eingang in die Wahlprogramme finden, die sich ganz besonders an diese Zielgruppe richten.

Zu guter Letzt: Man muss sich immer bewusst machen, dass wir über eine Wahluntergrenze reden. Nicht jeder Erstwähler wird 16 Jahre alt sein; einige werden auch schon 18 Jahre alt sein. Insofern können wir ganz beruhigt sein und durchaus über eine Absenkung auf 16 Jahre nicht nur nachdenken, sondern das in NRW auch einführen. – Danke schön.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Danke schön. – Gibt es weitere Fragen zu diesem Komplex?

Michele Marsching (PIRATEN): Ich habe eine kurze Nachfrage. Als gerade über die unterschiedliche Mobilisierung je nach Schulform gesprochen wurde, da gab es aus den Reihen der Sachverständigen zum Teil wildes Kopfschütteln. Darum meine Bitte: Wer von Ihnen nicht der Meinung von Herrn Prof. Decker ist, der möge doch jetzt bitte kurz begründen, warum er gerade wild mit dem Kopf geschüttelt hat und ausführen, ob er anderer Meinung ist und ob die Mobilisierung je nach Schulform tatsächlich ein Problem darstellt oder nicht.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Nun sind die Empiriker gefragt zur Frage der Korrelation zwischen Schulabschluss und Wahlverhalten. Möchte jemand etwas dazu sagen?

Dr. Volker Mittendorf (Bergische Universität Wuppertal): Ich sage kurz etwas dazu, was die Empirie in Österreich ergeben hat. Hier hat die Empirie schon gezeigt, dass es durchaus Unterschiede zwischen den Schulformen gibt. Die gibt es aber auch später, wenn die Schülerinnen und Schüler aus der Schulform herausgekommen sind.

Was man sicherlich sagen kann ist Folgendes: Herr Trennheuer hat vorhin schon ausgeführt, dass wir die Schülerinnen und Schüler schon in der Schulzeit erwischen wollen. Das gilt auch für Schüler aus der Hauptschule oder der Realschule: Wenn wir sie als Erstwähler haben wollen, haben wir in der Schule die Gelegenheit, mit der politischen Bildung anzufangen.

Das erscheint mir durchaus eher ein Argument für die Absenkung des Wahlalters zu sein. Dort in der Schule kann nämlich genau das stattfinden, was Frau Hanses vorhin in ihrer Frage angedeutet hat, nämlich die Erstsozialisation im Rahmen einer Wahl mit dem Hintergrund des Interesses an dieser Wahl. Dann ist es schulformübergreifend sogar besser, das Wahlalter abzusenken, denn Abiturienten bleiben bis zum 18. oder 17. Lebensjahr in der Schule, Schüler von Real- und Hauptschule bis zum 16. oder maximal 17. Lebensjahr.

Insofern erscheint es sogar günstiger, wenn Schüler bereits in diesem Alter über die politische Bildung näher an das politische System herangeführt werden und mehr über das Wahlrecht wissen, weil sie in dem Moment ein Interesse daran haben.

Das war übrigens auch ein Ergebnis der österreichischen Studie, nämlich dass das Wissen um das Wahlrecht sehr schlecht war. Gerade die Tatsache, dass die Sozialisation in der Schulzeit erfolgt, bietet die Möglichkeit, das Ganze durch die politische Bildung in der Schule zu adressieren.

Prof. Dr. Hans J. Lietzmann (Bergische Universität Wuppertal): Ich möchte kurz pointieren, was ich vorhin schon sagte. Es liegen sehr ausführliche Studien von der Bertelsmann Stiftung und von Forsa über die soziale Spreizung der Wahlbeteiligung vor. Das eigentliche Problem bei Wahlen ist das der sozialen Ungleichheit von Wählerschichten.

Es gibt hier verschiedene Möglichkeiten; darauf kommen wir sicherlich im Zusammenhang mit den Bürgerbeteiligungsverfahren noch zu sprechen. Eine Möglichkeit jedoch, diese Spreizung wieder etwas zusammenzuführen, besteht darin, möglichst früh, solange die Kohorten noch beieinander sind, mit ihnen über Wahlen und politisches Engagement zu sprechen, sowie über die Möglichkeiten und Chancen, eigene Interessen politisch zu formulieren.

Das betrifft die Jüngeren – wie Herr Mittendorf gerade ausführte –, mit denen wir noch im Laufe der Schulzeit sprechen können und ihnen sagen können: Es bringt etwas, sich politisch zu engagieren, ihr habt eine Chance. Das ist verstehbar, das ist machbar, was da in der Politik passiert. Ihr müsst nicht Politiker sein, um wählen zu dürfen, sondern ihr müsst einfach nur Bürger mit Verstand sein. – Das ist die Chance, die in einer solchen Herabsetzung liegen könnte.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Gibt es jetzt noch weitere Antworten? – Das ist nicht der Fall. Gibt es noch weitere Fragen aus dem Kreis der Verfassungskommission? – Das ist auch nicht der Fall.

Damit schließe ich diesen Bereich ab, und wir kommen zum nächsten Bereich. Dabei bleiben wir bei der repräsentativen Demokratie. Im Großen und Ganzen bleiben wir auch beim Thema „Wahlrecht“, nur dass es diesmal um nicht um das Wahlalter geht, sondern um:

Politische Partizipation von EU-Bürgerinnen und – Bürgern auf Landesebene

Die Partizipation bezieht sich hier auf die Landesebene; denn auf der Kommunal-ebene gibt es das Wahlrecht für diesen Personenkreis bereits. Darüber hinaus geht es auch um die Frage, ob Nichtdeutsche allgemein an Wahlen auf kommunaler Ebene beteiligt werden sollen.

Auch hier eröffnen wir mit einer Fragerunde. – Bitte schön.

Marion Warden (SPD): Herr Vorsitzender, Sie haben gerade schon ausgeführt, dass wir weiterhin im Bereich „Wahlrecht“ und bei der Partizipation bleiben; diesmal beim Wahlrecht für EU-Bürgerinnen und -Bürger.

Meine Frage richtet sich zunächst an Herrn Kuschke von der Europa-Union, an Herrn Prof. Decker und an Herrn Prof. Korte.

Ich fasse mich mit Blick auf die Uhr jetzt relativ kurz und muss sicherlich nicht mehr in das Thema einführen. Ich möchte wissen: Sehen Sie die Notwendigkeit einer besseren Partizipation von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene?

In Ihrer Stellungnahme sprechen Sie sich für ein Wahlrecht von EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus. Unser Thema ist ja etwas weiter gefasst; es geht nicht nur um Wahlrecht, sondern um Partizipation allgemein. Welche weiteren Partizipationsmöglichkeiten sehen Sie? Können Sie sich auch vorstellen, EU-Bürgerinnen und -Bürger zum Beispiel bei Volksbegehren, Volksinitiativen oder auch Volksentscheiden zu beteiligen?

Stefan Engstfeld (GRÜNE): Liebe Sachverständige, ich würde gerne die Fragestellung der Kollegin Warden von der SPD-Fraktion auf alle Sachverständigen ausweiten: Sehen Sie die Notwendigkeit der Partizipation von EU-Bürgerinnen und -Bürgern und Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern? Ich fände es gut, wenn wir hier eine Antwortrunde mit allen Sachverständigen machen könnten.

Eine zweite Frage geht auch an alle Sachverständigen: Hindert eigentlich Ihrer Meinung nach das Grundgesetz uns als Landesgesetzgeber an einer Ausweitung des Wahlrechts?

Daran anschließend folgender Punkt: Es gibt die Entscheidung des Staatsgerichtshofs in Bremen, die kennen wir alle, und sie kommt auch in allen Stellungnahmen vor: In Bremen hat der Landesgesetzgeber die Frage, die ich vorhin gestellt habe, anscheinend anders beantwortet und hat eine Gesetzgebung durchgeführt. Wir ken-

nen das Urteil vom Ende Januar. Daher meine Frage an alle Sachverständigen: Wie bewerten Sie diese Entscheidung des Staatsgerichtshofs in Bremen?

Daran anknüpfend habe ich noch die Frage nach dem Begriff des Volkes. In der nordrhein-westfälischen Verfassung lautet der Wortlaut in Art. 2: „Das Volk bekundet seinen Willen durch Wahl, Volksbegehren und Volksentscheid.“

In Art. 30 heißt es: „Der Landtag besteht aus dem vom Volk gewählten Abgeordneten.“ Da steht ja nichts vom „deutschen Volk“ oder sonst etwas. Meine Frage lautet daher: Was hindert uns eigentlich als Gesetzgeber daran, „das Volk“ so zu definieren, dass die Menschen, die die Unionsbürgerschaft haben, auch unter diesem Volksbegriff subsumiert werden können?

Dann noch eine Frage an den Landesintegrationsrat: Kann man das sogar noch weiter gefasst definieren? Oder noch klarer: Wie definieren Sie den Begriff „Volk“ in unserer Verfassung?

Eine letzte Frage geht auch direkt an den Landesintegrationsrat: Sehen Sie eigentlich gesellschaftliche Folgewirkungen, die sich eventuell – sollten wir ein Wahlrecht für Unionsbürgerinnen und -bürger einführen – im Sinne einer Ungleichbehandlung zwischen diesen Unionsbürgerinnen und -bürgern und den in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen bemerkbar machen? Was heißt das für Sie?

Michele Marsching (PIRATEN): Der Kollege Engstfeld hat schon viel von dem gefragt, was ich auch fragen wollte; darum möchte ich nur noch einen Teil anfügen. Uns geht es ebenfalls um die Definition von Begriffen wie „Volk“, „deutsches Staatsvolk“ usw.

Die ständige Rechtsprechung der deutschen Verfassungsgerichte privilegiert die EU-Bürger beim Wahlrecht. Meine Frage richtet sich vorwiegend an die Juristen: Wie ließe sich das rechtsdogmatisch eigentlich begründen?

Dann habe ich noch eine Frage zur Stellungnahme der Europa-Union; dabei bin ich etwas provokativ: Sie empfehlen die Ausdehnung des Landeswahlrechts auch auf EU-Bürger. Welche Rechtsgrundlagen oder Beschlüsse auf EU-Ebene gäbe es denn eigentlich, die eine solche Einführung rechtfertigen könnten? Gibt es vonseiten Europas schon entsprechende Signale in diese Richtung oder nicht?

Lutz Lienenkämper (CDU): Ich möchte ebenfalls an die Fragen von Herrn Engstfeld anknüpfen. Herr Prof. Gärditz, ich glaube Ihrer schriftlichen Stellungnahme Folgendes entnommen zu haben: Für den Fall, dass wir das Wahlrecht für EU-Ausländer oder Drittstaatler in NRW einführen, würden wir ja eine andere Definition des Begriffs „Landesvolk“ wählen als die, von der der deutsche Bundesgesetzgeber und – jedenfalls in der aktuellen Rechtsprechung – auch das Bundesverfassungsgericht ausgeht.

Habe ich Sie da richtig verstanden? Falls ja, welche weiteren Folgerungen ergeben sich daraus?

Dr. Ingo Wolf (FDP): Das Urteil aus Bremen wird ja durchaus kritisch gesehen. Daher möchte ich gerne von den Sachverständigen wissen, wie Sie das einschätzen. Nach meinem Kenntnisstand ist das keine Solitärentscheidung, vielmehr sieht es die überwiegende und herrschende Meinung ebenso. Da würde mich die Meinung der Juristen sehr interessieren.

Eine zweite Frage ist an Herrn Kuschke gewandt. Wie sieht es in anderen Ländern aus? Können Sie Beispiele nennen, wo das Ganze sozusagen in großer Freizügigkeit gehandelt wird? Wie viele Länder gibt es, die das vice versa zulassen?

Hans-Willi Körfges (SPD): Die Frage, die gerade gestellt worden ist, würde ich gerne auch an den Landesintegrationsrat gestellt wissen, nach dem Motto: Haben Sie hinsichtlich „Wahlrecht für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger“ Erfahrungswerte aus anderen EU-angehörigen Ländern?

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Gibt es jetzt noch weitere Wortmeldungen? – Dann kommen wir zu einer weiteren Antwortrunde. Da wiederum alle Sachverständigen adressiert worden sind, beginnen wir wieder bei Prof. Decker.

Prof. Dr. Frank Decker (Universität Bonn): Ich will es relativ kurz machen, da ich mich als Politikwissenschaftler natürlich zurückhalten muss, was die rechtlichen Aspekte angeht.

Die Frage nach der Privilegierung von EU-Bürgern gegenüber Nicht-EU-Bürgern ist für mich ein Pro-Argument. Wir verzeichnen auf der europäischen Ebene ein notorisches Demokratiedefizit. In der Politikwissenschaft zerbricht man sich den Kopf darüber, wie es sein kann, dass zum Beispiel das Europäische Parlament immer mächtiger wird, gleichzeitig das Interesse an Europa ausweislich der Wahlbeteiligung an Europawahlen aber immer geringer.

Da fällt unweigerlich das Stichwort der „europäischen Identität“. Wir fühlen uns nicht als europäisches Volk. Wenn ich dieses Argument aufgreife und akzeptiere, sind alle Maßnahmen, die dazu beitragen, dieses Zusammengehörigkeitsgefühl und die Identifikation mit Europa zu stärken, Maßnahmen gegen ein solches Demokratiedefizit.

Ich fühle mich immer dann als Europäer, wenn ich an irgendeinem Flughafen nicht anstehen muss, sondern durchgehen kann, während andere – eben Nichteuropäer – anstehen müssen. Identität ergibt sich also immer auch aus der Abgrenzung zu den Nicht-Dazugehörigen.

Insoweit hätte ich gar kein Problem damit, hier die EU-Bürger gegenüber den Nicht-EU-Bürgern zu privilegieren. Ich glaube aber – da greife ich auf, was Sie gesagt haben –, dass man das letztlich nur europaweit einheitlich machen kann. Das ist der Schlüssel zur europäischen Identität. Ein Riesensproblem ist die Tatsache, dass es auch bei den Wahlen zum Europäischen Parlament kein einheitliches europäisches Wahlrecht gibt. Das trägt nicht zur europäischen Identität bei.

Zum zweiten Aspekt, der Partizipation von Nicht-EU-Bürgern, lässt sich sagen: Wie man es dreht und wendet – meines Erachtens führt kein Weg vorbei an der Frage der Staatsbürgerschaft. Darum wird man nicht herumkommen. All die Bereiche, bei denen es um die verfassten Formen geht – also Wahlen, Abstimmungen und auch die Kandidatenaufstellung in den politischen Parteien – sind an die Staatsbürgerschaft gebunden. Das ist nicht hintergebar. Deshalb muss es letztlich um eine Diskussion gehen, wie man den Erwerb der Staatsbürgerschaft erleichtert.

Wir haben jetzt einen Einstieg in die doppelte Staatsbürgerschaft. Das scheint mir der Schlüssel zu sein, um die zu Recht angesprochene Kluft zwischen Volk und Bevölkerung zu vermindern. Insoweit denke ich, dass man nur an dieser Stelle ansetzen kann. Alles andere sind Hilfskonstruktionen. Das Interesse, auf die übrigen Formen der politischen Partizipation zurückzugreifen, hält sich am Ende in Grenzen, wenn dieses Königsrecht in der Demokratie, nämlich an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, nicht gegeben ist.

Ich möchte einen letzten Hinweis geben, bezugnehmend auf die Umfrage, die wir vor zwei Jahren durchgeführt haben: Im Hinblick auf die Öffnung der Staatsbürgerschaft gibt es mittlerweile eine relativ große Akzeptanz auch in der Bevölkerung. Insoweit verstehe ich die politische Zurückhaltung nicht. Vielleicht ist das immer noch das Trauma der Diskussion von vor 15 Jahren, die zu heftigen innenpolitischen Polarisierungen geführt hat.

Das liegt jedoch hinter uns. Ich denke, dass man diese Frage nüchterner, aber auch mutiger betrachten sollte, als das jetzt zum Beispiel im Rahmen der Großen Koalition auf Bundesebene geschehen ist. Daran führt, so glaube ich, kein Weg vorbei.

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Universität Bonn): Ich fange mit der an alle gerichteten Frage an, nämlich ob die Notwendigkeit besteht, die Partizipation von Nichtstaatsangehörigen auszuweiten.

Ich sehe eine solche Notwendigkeit nicht. Wir haben im Grunde genommen zwei mögliche Arenen: Das eine ist der Bereich „hartes Wahlrecht“; darüber sprechen wir gleich noch. Das andere ist der Bereich darum herum, also sozusagen die weichen Formen der Mitwirkung.

Zunächst darf ich daran erinnern, dass die politische Meinungsfreiheit als Basis der Betätigung im politischen Raum jedem zusteht, unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit. Politisch partizipieren als Meinungsträger kann auch ein EU-Ausländer oder ein Drittstaatsangehöriger.

Die Frage lautet, ob weiche Formen der Partizipation, also rein konsultative Beteiligungen, rechtlich gesehen irgendetwas bringen. Werfen Sie in diesem Zusammenhang einfach einen Blick auf die kommunalen Integrationsbeiräte und schauen Sie sich die Wahlbeteiligung an, die durchweg im einstelligen Bereich liegt. Da bekommen Sie die Abstimmung mit den Füßen präsentiert. Das heißt: Entweder man muss harte politische Mitwirkungsrechte schaffen, oder man soll es mit Partizipation bleiben lassen; es bringt dann nichts.

Wie sieht es mit dem Wahlrecht aus? Da sehe ich als Jurist vor allem verfassungsrechtliche Probleme; denn hier begeben Sie sich auf ein Gelände, das auch von der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung eigentlich ausjudiziert ist. Ich glaube, ich kann die verschiedenen Fragen hierzu gebündelt beantworten.

Es ist ja so: Art. 20 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz sagt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Das Bundesverfassungsgericht legt diese Vorschrift von jeher aus als „Volk ist gleich die Summe aller deutschen Staatsangehörigen im Sinne von Art. 116 Grundgesetz“.

Dieser Volksbegriff, der also „Volk“ mit „Staatsangehörigen“ gleichsetzt, ist letzten Endes nur eine Konsequenz der Formalität von Demokratie. Sie brauchen ein Legitimationssubjekt, und das müssen Sie definieren. Das ist nicht jeder, der sich mal irgendwie aufhält, sondern Sie müssen irgendwo einen Anker setzen, an den Sie die Legitimation von Herrschaft anbinden.

Wie kommt das Ganze jetzt von Art. 20 Grundgesetz in die Landesverfassung? Es gibt die sogenannte Homogenitätsklausel in Art. 28 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz. Darin steht, dass auch die Verfassungen in den Ländern, die im Übrigen ansonsten der Autonomie unterliegen, an gewisse demokratische Mindestvoraussetzungen gebunden sind. Über das Demokratieprinzip, das auch für die Länder gilt, hat das Bundesverfassungsgericht den Volksbegriff für die Landesverfassungsgebung genauso interpretiert wie im Grundgesetz.

Die Fälle, die Karlsruhe entschieden hat, waren notabene nie welche, wo man auf Bundesebene Nichtdeutschen Mitwirkungsrechte einräumen wollte, sondern es ging immer um landesrechtliche Regelungen, die allesamt für verfassungswidrig erklärt worden sind, weil es eben mit dem bundesstaatlichen Begriff des Volkes nicht übereinstimmt. Das Landesvolk von Nordrhein-Westfalen muss insoweit also ein Teilvolk des Volkes der Bundesrepublik Deutschland bleiben.

Jetzt findet sich eine Anomalie darin; darauf hat vorhin auch Herr Marsching Bezug genommen. Warum privilegieren wir eigentlich EU-Bürger nichtdeutscher Staatsangehörigkeit? Schlicht und einfach deswegen, weil in Art. 28 Abs. 1 S. 3 Grundgesetz hineingeschrieben wurde, dass bei Kommunalwahlen Staatsangehörige der Europäischen Union, die Nichtdeutsche sind, mitwirken dürfen.

Warum? Weil die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Wahlbeteiligung von Ausländern generell ausgeschlossen hat, wir aber eine Richtlinie über die Kommunalwahlen der EU-Bürger umsetzen mussten. Deswegen hat man über eine Verfassungsänderung – das war 1994 – den Weg dafür frei gemacht.

Daraus ergibt sich jetzt aber rechtsdogmatisch im Umkehrschluss, dass die Beteiligung von Nichtdeutschen außerhalb dieser ausdrücklich geregelten Fallgruppe eben nicht möglich ist. Das war auch die Auffassung des verfassungsändernden Gesetzgebers, der hier eine Ausnahme geschaffen hat.

Die konkrete Folge dann, Herr Lienenkämper, besteht darin: Wenn man tatsächlich das Landtagswahlrecht ausdehnen würde auf nichtdeutsche Staatsangehörige, wür-

de das – gemessen an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – zur Bundesverfassungswidrigkeit der entsprechenden Bestimmung führen.

Der Verfassungsgerichtshof in Bremen hat bei seiner Entscheidung genau dasselbe für die Bremische Verfassung gemacht, hat er sich ja im Wesentlichen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestützt. Das war letzten Endes eine Zuständigkeitsfrage. Sie können, je nach Verfassungsprozessrecht, nach Karlsruhe oder zum jeweiligen Landesverfassungsgericht gehen.

Bremen hat letzten Endes die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ins Landesverfassungsrecht übersetzt. Das würde wahrscheinlich jedes Verfassungsgericht so machen, weil eine Diskrepanz dazu führen würde, dass wahrscheinlich das Bundesverfassungsgericht irgendwann auch damit befasst würde, und die würden nach ihrer bisherigen ständigen Judikatur anders entscheiden.

Im Ergebnis – um das Ganze jetzt zusammenzufassen – sehe ich verfassungsrechtlich keine Spielräume, das Wahlrecht auf Nichtstaatsangehörige – gleich ob EU-Zugehörigkeit oder Drittstaatsangehörigkeit – auszudehnen.

Vorhin wurde schon gesagt: Wenn man Probleme der Partizipation in politischer Hinsicht sieht, dann ist das eine Frage, die richtigerweise in das Staatsangehörigkeitsrecht gehört, und das wird auf Bundesebene verhandelt, da kann der Landtag Nordrhein-Westfalen gar nichts tun. Deshalb sollte er auch keine diesbezüglichen Versprechen in seine Landesverfassung aufnehmen. – Vielen Dank.

Prof. Dr. Hans J. Lietzmann (Bergische Universität Wuppertal): Als Jean-Monnet Professor for European Studies liegt es für mich nahe, für eine Ausweitung des Landeswahlrechts auf EU-Bürger zu plädieren. In Ihrer Fragestellung hieß es: Wie würde sich eine Zubilligung des aktiven und/oder passiven Wahlrechts auf unser demokratisches System auswirken?

Ich möchte Sie bitten, sich zu überlegen, was Sie mit „unser demokratisches System“ meinen. Meinen Sie das von Nordrhein-Westfalen, meinen Sie das in der Bundesrepublik, oder meinen Sie das in dem Bereich, in dem Sie Politik betreiben? Das wäre dann das europäische.

Wie wirkt sich also die Ausweitung des Wahlrechts auf unser europäisch-demokratisches System aus? Nordrhein-Westfalen ist das achtgrößte Land in der Europäischen Union und ist hier ein wichtiger Player, ein wichtiger Akteur. In seinen Kommunen im Lande leben viele nichtdeutsche europäische Bürger. Es spricht überhaupt nichts dafür, sie nicht an den Wahlen zum Landtag zu beteiligen.

Die formalen Probleme, die es innerhalb der juristischen Rechtsprechung und Literatur geben mag, haben sich in den letzten 50, 60 Jahren massiv gewandelt. Es spricht auch nichts dafür, dass sie sich nicht weiter wandeln werden.

Ich habe das Gutachten des Kollegen Wittreck gelesen, der leider heute verhindert ist. Er sagt darin: Man kann das Volk auch als „alle konkret der Staatsgewalt der nordrhein-westfälischen Landesregierung Unterworfenen“ definieren. Das ist möglicherweise nicht die herrschende Meinung im Diskurs, kann es aber werden.

Es spricht vieles dafür, hierfür zu arbeiten. Ich mag nicht der Argumentation folgen, dass das Landesverfassungsgericht oder das Bundesverfassungsgericht anderer Meinung ist. Ich weiß nicht, wie Sie das hier im Hause halten: Wenn das Landesverfassungsgericht gesprochen hat, machen Sie dann in Zukunft nichts anderes mehr? Vertreten Sie keine andere Meinung mehr?

Das hat gerade in den letzten Jahren irgendwie anders ausgesehen. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Meinung ständig geändert; nichts ist ausjudiziert, alles ändert sich. Es hat auch das Kommunalwahlrecht geduldet und eingepasst. Warum sollten Sie nicht hingehen und auch diese Ausweitung politisch nach vorne bringen?

Das führt möglicherweise zu einem Institutionenkonflikt, und da muss man sich wappnen. Man muss vielleicht nicht zu große Schritte machen, vielleicht eher bedächtige und vorsichtige. Man muss so vorgehen, wie es der neue Ratspräsident der EU gestern gegenüber Putin gesagt hat: Man muss mutig sein, aber nicht radikal. – Gehen Sie sozusagen den Schritt vorwärts, und schaffen Sie neue Regelungen, damit die Institutionen, mit denen Sie zu tun haben, in einen politischen Lernprozess eintreten können.

Das Bundesverfassungsgericht ist momentan in der Tat sehr national fixiert; ich glaube, da sage ich nichts Neues. In seiner Rechtsprechung zu Europa ist es – man könnte fast sagen – nationalistisch, jedenfalls nationalstaatlich fixiert. Daran muss gearbeitet werden. Das wird es in der nächsten Zeit aufgeben.

Ob in Bezug auf die Mitwirkungsmöglichkeiten vielleicht juristisch etwas dagegen spräche – das vermag ich nicht zu Ende zu beurteilen. Der Kollege Wittreck sagt in seinem Gutachten, dass die Homogenitätsklausel in Art. 28 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz kein Identitätsgebot ist, sondern dass sie Gleichstimmigkeit verlangt und durchaus Wettbewerb in einzelnen Formen demokratischer Mitwirkung zulässt.

So würde ich das aus politikwissenschaftlicher und politisch-rechtlicher Sicht ebenfalls sehen. Das heißt, es gibt keinen festgeschriebenen Status quo, sondern die Länder können einen Schritt nach vorne gehen. Das ist das, was ich sagen wollte: Machen Sie Rechtspolitik, gehen Sie diesen Schritt. Seien Sie mutig, ohne zu radikal zu sein. Möglicherweise ist Bremen da einen Schritt zu weit gegangen oder hat diesen Institutionenkonflikt zunächst auf seine Weise betrieben.

Hinweisen möchte ich auch darauf, dass es für die Länder einen politisch-rechtlichen Verfassungsauftrag in Art. 23 Grundgesetz gibt, nämlich an der europäischen Einigung mitzuwirken. Auch da spricht aus meiner nichtjuristischen politikwissenschaftlichen Sicht vieles dafür, dies als Auftrag zu verstehen, europäische Bürger an der Wahl zu beteiligen, zumindest aber diesen Versuch zu machen.

Letztlich wird irgendwann auch auf Bundesebene darüber zu entscheiden sein. Bis dahin jedoch ist es nötig, dass einzelne Länder die Sache in die Hand nehmen. Ich glaube, es steht einem so pluralen Gebilde, wie es das Land Nordrhein-Westfalen ist – mit so vielen Integrationserfahrungen, mit so wahnsinnig vielen Heterogenitäten, mit denen Nordrhein-Westfalen zu leben gelernt hat –, gut an, diesen Schritt ein bisschen nach vorne zu treiben.

Darum plädiere ich an Ihren Mut und bitte Sie, die EU-Bürger in das Wahlrecht auf Landesebene mit einzubeziehen. Bei den Nicht-EU-Bürgern bin ich mir derzeit nicht ganz so sicher, wie das gehen könnte, und möchte mich deswegen nicht dazu äußern. – Danke.

Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte (Universität Duisburg-Essen): Es geht bei der Diskussion um das Wahlrecht, aber ganz offensichtlich auch um Partizipation. Wer nur Beteiligung anbietet, ohne dass dies am Ende in ein Wahlrecht mündet, wird oft dabei erwischt, lediglich eine Beteiligungssimulation aufzubauen. Insofern ist das eine durchaus mit dem anderen verbunden. Diese Wertigkeit ist wichtig, um Partizipation nutzen zu können.

Grundsätzlich hat sich der Stil von Partizipation verändert. Das Ganze ist durchaus auch zeitabhängig, so wie sich auch Kommunikation – vor allem politische Kommunikation – verändert hat. Heutzutage kennen wir eine extrem dialogorientierte Kommunikationserwartung gegenüber jedem Problem. Wer nicht auf diese dialogorientierte Kommunikationserwartung eingeht und zugleich eine Partizipationsstruktur adäquat dazu entwickelt, wird auch keine Wählerinnen und Wähler oder Bürgerinnen und Bürger für Politik begeistern können. Auch bei diesem Punkt unterscheide ich gar nicht zwischen EU-Bürgern oder Nicht-EU-Bürgern, sondern das gilt generell. Ich glaube nicht, dass man eine andere Ansprache braucht, um Partizipationschancen auszuweiten.

Auch bei der Partizipation gilt grundsätzlich – so wie ich es vorhin auch im Zusammenhang mit Wahlen und Mobilisierungskontexten gesagt habe –, dass der Nutzen das zentrale Vehikel ist, um Partizipationschancen auszuloten. Auch Partizipationslotsen können Sie nur finden, wenn Sie über Nutzen argumentieren. Nutzen lässt sich messen im Sinne von individueller, subjektiver Zufriedenheit. Die Zufriedenheit steigt automatisch – das ist empirisch sehr gut messbar –, wenn Sie den Eindruck haben, bei einem Prozess beteiligt zu sein, unabhängig davon, wie das Ergebnis ausgeht.

Der Prozessnutzen ist ein hohes qualitatives Gut der Demokratie, nicht der Ergebnisnutzen. Das bedeutet: Auch Menschen, die mit dem Ergebnis nicht übereinstimmen, aber vorher beteiligt wurden – nicht simuliert beteiligt, sondern richtig beteiligt –, haben hohe Zustimmung, nicht nur zur Demokratie, sondern sie fühlen sich subjektiv besser, was ja nicht schlecht ist für eine Demokratie.

Noch einmal: Wer über Partizipation spricht, muss auch sehen, in welchem Zeitgefüge sich Partizipationsansprüche verändern. Sie verändern sich rasant unter veränderter politischer Kommunikation, weil die Qualität von Entscheidungen hinterfragt wird.

Das leitet im Grunde zum dritten Themenkomplex über. Wer an das Thema herangeht und Partizipation so definiert, dass dadurch eine durchaus größere Beteiligung erwachsen sollte, muss dringend darüber nachdenken, dies in ein Wahlrecht zu überführen.

Sarah Primus (Landesjugendring NRW): Aus ähnlichen Gründen, die ich vorhin schon für die Absenkung des Wahlrechtsalters angebracht habe, sind wir dafür, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger und sogar auch Nicht-EU-Bürger die gleichen Mitwirkungsrechte haben wie deutsche Bürgerinnen und Bürger hier in NRW.

Wir gehen davon aus, dass zunächst einmal alle Menschen, egal woher sie kommen, die gleichen Rechte haben sollen, dort wo sie leben. Insofern sprechen wir uns grundsätzlich dafür aus, zumindest zu prüfen, ob eine entsprechende Erweiterung des Wahlrechts möglich ist.

Natürlich – das muss ich klar sagen – sind wir keine Juristen; insofern möchte ich keine Aussage darüber treffen, inwiefern das möglich ist. Wir sehen jedoch grundsätzlich – ich nenne es mal so – einen Denkspielraum, denn es gibt durchaus verschiedene Interpretationen der unterschiedlichen vorliegenden Urteile und der Gesetzgebung.

Insofern würden wir uns zumindest sehr freuen, wenn dieser Gedankengang weitergedacht würde, auch hier in der Verfassungskommission. Denn ich glaube schon, dass wir in veränderten gesellschaftlichen Umständen leben. Der demografische Wandel wird dazu beitragen, dass es immer mehr Menschen in Nordrhein-Westfalen geben wird – bei den jungen Menschen wird das jetzt schon deutlich –, die ausländische Wurzeln haben und trotzdem hier leben und mitgestalten möchten.

Wir fordern von diesen Menschen einiges im Bereich Integration, und das ist auch okay. Auf der anderen Seite ist es dann nur richtig, wenn diese Menschen auch entsprechende Rechte erhalten, sich einbringen zu können. – Danke schön.

Ksenija Sakelšek (Landesintegrationsrat NRW): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, auch ich finde, dass das Grundgesetz keine Hinderung zur Erweiterung des Wahlgesetzes darstellt, sonst wäre es auch nicht möglich, dass die EU-Bürger ein Wahlrecht auf kommunaler Ebene haben.

Das Wahlrecht für die EU-Bürger kann nur ein erster Schritt sein. Wir brauchen dringend das kommunale Wahlrecht für alle hier dauerhaft lebenden Migrantinnen und Migranten. Ein weiterer Schritt muss dann das Wahlrecht auf Landes- und Bundesebene sein.

Ich selber bin EU-Bürgerin und sehe mich als privilegierte Zuwanderin. Ich habe die gleichen Pflichten wie alle meine Kollegen, die aus anderen Ländern kommen; was jedoch die Rechte angeht, so bin ich bevorzugt im Vergleich zu anderen Zuwanderern.

Ich kann selbst aus eigener Erfahrung sagen, dass es eine andere Sache ist, sich hier politisch und gesellschaftlich einzubringen, wenn man entsprechende Rechte hat, wenn man politisch mitwirken kann – nicht nur im Rahmen des Integrationsrates, sondern auch auf kommunaler Ebene als gleichwertiges Mitglied. Das wünsche ich mir auch auf Landesebene. Aber wie gesagt, für uns EU-Bürger darf das nur ein erster Schritt sein. Das muss letztlich möglich sein für alle hier dauerhaft Lebenden; das ist ganz wichtig.

Ich möchte noch eine Empfehlung geben: Es ist eine Sache, wenn der Vorwurf laut wird, dass sich Migranten zu wenig beteiligen. Es ist nämlich schwer, sich politisch zu beteiligen, wenn man keine Rechte hat, wenn man von vielem ausgeschlossen ist. Deswegen muss die Förderung dahin gehen, uns tatsächlich Rechte einzuräumen. – Für weitere Ausführungen gebe ich das Wort an meinen Kollegen Engin Sakal.

Engin Sakal (Landesintegrationsrat NRW): Auf die Frage nach dem Landtagswahlrecht sind wir in unserer Stellungnahme eingegangen; dazu möchte ich insofern nicht allzu viel sagen. Allerdings ist es uns wichtig, die Einführung des kommunalen Wahlrechts für in NRW lebende Migrantinnen und Migranten politisch zu würdigen.

Wir haben in der Vergangenheit bereits Kampagnen dazu durchgeführt und haben uns dafür eingesetzt: Im Jahr 2004 haben wir bereits eine Unterschriftenkampagne gestartet, und dann noch eine landesweite von 2007 bis 2009, an der auch der Landesjugendring, die kommunalen Spitzenverbände und der DGB beteiligt waren.

Für uns ist dieses Thema sehr wichtig. Wir haben uns genau informiert: Im Land NRW gibt es über 30 Kommunen, die sich per Ratsbeschluss für das kommunale Wahlrecht für alle ausgesprochen haben. Diese Realitäten dürfen wir nicht ignorieren.

Dass die Einführung des kommunalen Wahlrechts für alle Migrantinnen und Migranten oder Ausländerinnen und Ausländer sinnvoll ist, ergibt sich auch aus den politischen Äußerungen der hier im Landtag vertretenen Parteien.

Im November 2013 gab es eine Anhörung zum Thema „Kommunales Wahlrecht“; dazu hatten die Piraten einen Antrag gestellt. Hierbei wurden einige entsprechende Äußerungen getätigt. Ich möchte aus dem Protokoll zitieren; da hat Herr Dr. Stamp unter anderem gesagt, die Beschlusslage der FDP sei grundsätzlich die Befürwortung des kommunalen Wahlrechts für alle Migrantinnen und Migranten.

Ebenso steht es im Wahlprogramm der FDP für die Kommunalwahlen; daraus möchte ich gerne zitieren: Wir wollen, dass sich die Einwanderer aktiv in der Politik engagieren. Nach wie vor setzen wir uns dafür ein, dass Einwanderer, die sich seit mindestens fünf Jahren regelmäßig in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, das kommunale Wahlrecht bekommen. – Es ist wichtig, so etwas zu erwähnen. Die Meinung der Regierungsfractionen und der Piraten sind bekannt.

Aber auch – auch das ist wichtig für uns – die CDU hat zahlreiche bekannte Stimmen und Persönlichkeiten, die für das kommunale Wahlrecht sind. Eine dieser Stimmen aus Nordrhein-Westfalen war der damalige Kölner Oberbürgermeister Fritz Schramma, der gegen seine Fraktion für das kommunale Wahlrecht gestimmt hat. Die Stadt Oberhausen hat sich einstimmig für das kommunale Wahlrecht ausgesprochen. Frau Süssmuth ist, glaube ich, eine anerkannte Größe, nicht nur bei der CDU, sondern auch bei allen anderen Parteien; sie hat sich bei der Kampagne 2007 ausdrücklich dafür ausgesprochen und hat hier mitgewirkt.

Es geht also um eine politische Entscheidung. Der Gesetzgeber ist derjenige, der die Gesetze macht. Dass man sich im destruktiven Fall auf die Position zurückziehen

und sagen kann: „Das Verfassungsgericht gibt das nicht her; das Grundgesetz muss geändert werden“, ist klar. Aber diese Entscheidung liegt sehr lange zurück. Wir sind der Meinung, dass auch diese Entscheidung auf den Prüfstand gestellt und darüber noch einmal darüber nachgedacht werden muss.

Auch im europäischen Kontext muss überlegt werden, mit welchen Maßnahmen, Gesetzgebungen und Änderungen so etwas in Nordrhein-Westfalen machbar ist. Ich möchte daher – danach wurde auch explizit gefragt – kurz darauf eingehen, wie es in anderen EU-Ländern aussieht. Der Europarat fordert das Ganze mit seinen 47 Mitgliedern schon seit einigen Jahren. Im EU-Kontext gibt es 15 EU-Länder, die das bereits ermöglichen, und zwar in sehr unterschiedliche Lagen. Ich nenne jetzt nur einige direkte Nachbarländer Deutschlands: die Niederlande, Dänemark, Luxemburg oder Belgien.

In der Stellungnahme haben wir noch weitere Länder aufgeführt. Ich möchte es etwas ketzerisch formulieren: Auch neue EU-Länder, in denen es – sage ich mal – demokratietechnisch vielleicht noch Aufholbedarf gibt, haben uns schon überholt. Das gilt zum Beispiel für Estland, Litauen, Slowenien, Slowakei, Ungarn sowie ein paar andere Länder.

Ich denke, es ist an der Zeit, sich in Nordrhein-Westfalen, aber auch in der Bundesrepublik Deutschland Gedanken darüber zu machen, wie wir die Überprüfung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1990/91 in Angriff nehmen können.

Es gab noch die Frage, wie wir „das Volk“ definieren. Wir sitzen hier in dem Haus, das Gesetze für das Volk macht. Hier werden keine Gesetze für deutsche Staatsbürger oder nichtdeutsche Staatsbürger gemacht. Für uns ist es ganz einfach zu definieren: „Das Volk“ sind alle Menschen, die in Nordrhein-Westfalen leben, die hier ihren Lebensmittelpunkt haben und hier arbeiten.

Wir sollten uns von dem Formalismus, mit dem „das Volk“ als solches derzeit definiert wird, langsam verschieden und uns stattdessen den zeitgemäßen Definitionen zuwenden und uns den Lebensrealitäten in unserem Land widmen.

Dann gab es noch die Frage nach gesellschaftlichen Folgewirkungen. Darauf möchte ich kurz eingehen. Wenn vonseiten des Gesetzgebers signalisiert wird: „Ihr seid anders, ihr seid nicht dazugehörig“, dann wird es sicherlich schwierig, dass sich diese Menschen, die 20, 30, 40 Jahre oder länger hier leben, die teilweise selber hier geboren und aufgewachsen sind, mit diesem Land, mit dieser Gesellschaft identifizieren.

Die Gesetze des Landtags werden für das Volk gemacht. Das Volk, das sind aus unserer Sicht alle Einwohner hier in Nordrhein-Westfalen. Wir müssen möglicherweise vorhandene Defizite einmal ernst nehmen und uns damit beschäftigen. Es gibt unterschiedliche Begrifflichkeiten und Verständnisse: Beispielsweise darf das Volk in Berlin über Tempelhof nicht abstimmen, das Volk in Köln darf über Godorf abstimmen. – Da fragt man sich dann nach dem Rechtsverständnis. Das überlasse ich den Juristen, ich bin kein Jurist. Deswegen will ich das nur als politische Wertung in die Waagschale werfen.

Zum Schluss: Wir sind der Meinung, dass der Parlamentarismus seiner Aufgabe gerecht werden muss und die Rahmenbedingungen dafür schaffen muss, dass die Menschen vor Ort ihren Lebensmittelpunkt mitgestalten können. Er muss auch die politische Partizipation umsetzen; das ist uns eine Herzensangelegenheit. Wir identifizieren uns als Zuwanderer in dieser Gesellschaft mit diesem Land.

Die Frage des Selbstverständnisses muss entsprechend in diesem Hause geklärt werden, um die Menschen mitzunehmen, sodass sie sich mit diesem Land identifizieren. – Vielen Dank.

Wolfram Kuschke (Europa-Union Deutschland): Ich habe diesem Hause zu lange angehört, als dass ich nicht Respekt davor hätte und eine gewisse Zurückhaltung, eine Empfehlung auszusprechen. Dennoch will ich es an dieser Stelle tun.

Ich glaube schon, dass der nordrhein-westfälische Landtag hier eine Chance hätte, NRW über diesen Weg auch europäisch zu positionieren, und zwar als eine europäische Region, die dies auch in ihrer Verfassung deutlich macht.

Was hier gerade im Zusammenhang mit Mobilität angesprochen worden ist, klingt oftmals so, als wenn das eine zukünftige Entwicklung wäre. Diese Entwicklung wird in der Zukunft sicher noch stärker sein, aber sie ist jetzt schon da. Eine erhebliche Zahl von EU-Bürgerinnen und -Bürgern und Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern lebt in NRW, wohnt hier, zahlt Steuern, beteiligt sich am allgemeinen Leben.

Wir reden doch von einer Willkommenskultur, nicht nur für Migrantinnen und Migranten, sondern auch für EU-Bürgerinnen und -Bürger. Wir bieten Ausbildungs- und Arbeitsplätze an, wir erwarten von uns und noch mehr von unseren Kindern, dass sie in europäische Nachbarländer gehen, dort arbeiten und studieren, sich länger aufhalten und wieder zurückkommen. Aber wir sind nicht bereit, einen entscheidenden Schritt zu gehen, um ihnen auch eine politische Heimat zu geben.

In vielerlei Reden – ich will jetzt gar nicht von Sonntagsreden sprechen – geht es um die europäische Bürger- und Zivilgesellschaft, die wir brauchen und die wachsen muss, damit vieles, was sich in Europa manchmal noch sehr holprig und schleppend bewegt, ein anderes Tempo und eine andere Dynamik gewinnt. Insofern glauben wir, dass die Ausweitung des Wahlrechts zu den Landtagswahlen auch für EU-Bürgerinnen und -Bürgern unabdingbar und dringend notwendig ist.

Es ist richtig – damit komme ich auf die Fragen von Herrn Marsching und Herrn Wolf zu sprechen –, dass sich beispielsweise das Europäische Parlament bisher nicht hervorgetan hat bei der Unterstützung solcher Forderungen. In diesem Zusammenhang will ich auf Folgendes verweisen: Der Ausschuss der Regionen – eine Einrichtung, die in diesem Hohen Hause sehr bekannt ist – ist auch nicht vom Europäischen Parlament angeboten worden, sondern er ist in Maastricht erkämpft worden, als die deutschen Bundesländer zum ersten Mal an den europäischen Verhandlungen beteiligt waren.

Es bedarf schon der Initiative aus den Regionen, aus den Ländern heraus, damit eine solche Bewegung in Gang kommt. Wir reden oftmals davon, dass Europa von unten – ich mag diesen Gegensatz „von unten“ und „von oben“ eigentlich nicht – entwi-

ckelt werden muss, also aus den Regionen, aus den Ländern heraus, und nicht nur im Abwarten auf das, was von oben kommt. Insofern ist das eine dynamische Entwicklung, die uns sicher gut tut.

Sie tut uns auch gut, wenn wir daran denken, welche Bedeutung den Regionen in Europa gerade von Nordrhein-Westfalen und von diesem Hohen Hause immer zugemessen worden ist.

Die bisher schleppende Behandlung durch das Europäische Parlament steht im Gegensatz zu der Positionierung des Ausschusses der Regionen. Der Ausschuss der Regionen hat sehr deutlich seine Überzeugung klargemacht, dass er nämlich für die Einführung des aktiven und des passiven Wahlrechts für EU-Bürgerinnen und -Bürger ist.

Es gibt einige Anzeichen dafür – beispielsweise bei den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament –, dass wir mit der Europäisierung der Parteienlandschaft ein Stück weiter gekommen sind. In den letzten Wochen gab es Beschlüsse in Brüssel bzw. in Straßburg, die sich auf Parteienstatute, Parteienstiftungen usw. bezogen haben. Also auch hier zeichnet sich ein Weg ab, der in Richtung Europäisierung geht, was vielleicht auch darauf deuten lässt, dass dort ein anderes Tempo eingeschlagen wird.

Zur Frage, in welchen Ländern das bereits passiert, Herr Wolf: Gehen wir offen miteinander um, stellen wir fest, dass interessanterweise in einem Land, in dem wir es vorher nicht unbedingt vermutet hätten – es sei denn, wir hätten die historischen Voraussetzungen gleich mit einbezogen –, das aktive und passive Wahlrecht für die Regionalparlamente existiert, nämlich im Vereinigten Königreich.

Es kann natürlich sein, dass das demnächst für ein Regionalparlament nicht mehr gelten wird, weil es die entsprechende Region nicht mehr gibt, aber im Moment gilt es noch für Schottland, Wales und Nordirland.

In einer Reihe anderer europäischer Länder gibt es Regelungen, die über die Einführung des kommunalen Wahlrechts hinausgehen. Wir sind gerne bereit, Herr Vorsitzender, Ihnen auch im Nachgang diese Auflistung zur Verfügung zu stellen.

Was die Frage des Wahlrechts für Migrantinnen und Migranten anbelangt: Ich glaube, dass wir gerade hier in Nordrhein-Westfalen eine Reihe von Maßnahmen unternehmen und unterstützt haben, die auch auf Bundesebene laufen, die sehr viel mit der Frage der Einbürgerung zu tun haben.

Interessanterweise ist neben diesem Ziel der Einbürgerung das Ziel der politischen Partizipation nicht mit gleicher Dynamik verfolgt worden. Wir haben – dafür sind Sie Gott sei Dank hier – den Landesintegrationsrat, und wir haben auf kommunaler Ebene vergleichbare Institutionen. Es gibt aber – das war die Frage von Frau Warden und Herrn Engstfeld – keine entscheidenden Elemente der politischen Partizipation.

Ich wüsste beispielsweise für den Bereich der EU-Bürgerinnen und -Bürger auch gar nicht, was das sein sollte. Wie „sortiert“ man diese auf der kommunalen Ebene aus und versucht, hierfür Vertretungsorgane zu schaffen? Diese Menschen leben mitten unter uns. Sie sind genauso betroffen von Wohn- und Arbeitsbedingungen usw. wie

wir als deutsche Staatsbürger. Insofern spricht auch diese Information dafür, eine entsprechende Ausweitung vorzunehmen.

Wir haben in unserer schriftlichen Stellungnahme sehr ausführlich dargelegt, wie wir Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und die mögliche Wandelbarkeit solcher Entscheidungen sehen.

Wie wir es mit dem Begriff des „Volkes“ halten, führt jetzt Frau Schnarrenberger-Oesterle weiter aus.

Elisabeth Schnarrenberger-Oesterle (Europa-Union Deutschland): Ich möchte insbesondere auf die Anmerkungen in der Entscheidung des Bremischen Staatsgerichtshofes hinweisen. In den Gründen wird darauf hingewiesen, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1990 stammt.

Damals hatte das Bundesverfassungsgericht zwar die Homogenitätsklausel in einer Weise ausgelegt, die eine Ausweitung des Wahlrechts in den Ländern wie im hier zu prüfenden Gesetzentwurf unmöglich machen würde; diese Entscheidungen waren aber schon damals heftig umstritten.

Ich möchte noch auf weitere Anmerkungen aufmerksam machen, in denen es heißt, die über 20 Jahre zurückliegenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts beruhten auf drei grundlegenden Prämissen. Heute stellt sich die Frage: Sind diese Prämissen weiterhin aufrechtzuerhalten?

Zunächst möchte ich insbesondere auf die gutachterlich-politische Stellungnahme von Herrn Prof. Lietzmann Bezug nehmen, und zwar mit ergänzenden rechtlichen Hinweisen – Sie gestatten es mir. Sie haben vorhin zu Recht darauf hingewiesen und die Frage gestellt, ob eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aufrechterhalten bleiben muss, oder ob nicht auch die Möglichkeit besteht, sie abzuändern.

In diesem Zusammenhang verweise ich auf die drei Prämissen des Bundesverfassungsgerichts aus den Entscheidungen von 1990.

Die erste Prämisse besagt, „das Volk“, von dem in der Demokratie der Bundesrepublik alle Staatsgewalt ausgehe, sei allein die Gruppe der deutschen Staatsangehörigen.

Die zweite Prämisse beinhaltet, dass dieser Volksbegriff in gleicher Weise auch ausschlaggebend für die den Bundesländern zukommende Staatsgewalt sei, ebenso für die kommunale Ebene sowie für Volkswahlen und anderen mit Entscheidungsgewalt ausgestatteten Organen.

Die dritte Prämisse des Bundesverfassungsgerichts postuliert, Wahlen, bei denen auch Ausländer beteiligt sind, könnten demokratische Legitimation nicht vermitteln.

Sind diese drei Prämissen heute, im Jahr 2014, noch aufrechtzuerhalten? Vor diesem Hintergrund würde ich persönlich sagen, dass ich einer Überprüfung selbst des Bundesverfassungsgerichts gerne kritisch gegenüberstehe. Ich denke doch, dass das Bundesverfassungsgericht seine Prämissen von damals angesichts neuer kritischer Argumente nochmals überdenkt. Das gilt insbesondere aufgrund europäischer

Gesichtspunkte; denn in 1990 bestand noch nicht der Maastrichter Vertrag, da bestand auch noch nicht der Vertrag von Lissabon.

Das sind europäische Verträge, die damals in der Auslegung überhaupt nicht berücksichtigt werden konnten, weil sie noch nicht existierten. Insofern besteht durchaus eine Chance, dass über diese neuen Verträge und neue Auslegungsmöglichkeiten selbst das Bundesverfassungsgericht zu neuen Ergebnissen kommen kann.

Ein weiterer Punkt: Bietet die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen in verfahrensmäßiger Hinsicht überhaupt eine Möglichkeit zur Änderung? – Ja, und zwar in Art. 69 Abs. 1 bis Abs. 3 der Landesverfassung NRW. Danach können Änderungen, Ergänzungen, Klarstellungen grundsätzlich vorgenommen werden – durch Gesetz, mit einer Zweidrittelmehrheit oder durch Volksentscheid. Also ist auch in verfahrensmäßiger Hinsicht eine Änderung grundsätzlich möglich.

Der nächste Punkt: Ist eine Änderung in inhaltlicher Hinsicht möglich? Da muss ich mir den Text der Landesverfassung vornehmen. Zu Recht – Sie sehen es mir nach, dass ich das jetzt so juristisch anführe – ist schon auf Art. 2, Art. 30 Abs.1 sowie Art. 31 Abs. 2 hingewiesen worden.

Dort ist die Rede vom Volk. Was ist „das Volk“? Dieser Begriff ist zu definieren; er ist womöglich neu zu definieren anhand neu zu entwickelnder Kriterien, anhand europäischer Auslegung, anhand auch der zusätzlichen Auslegungsmöglichkeiten aus der Landesverfassung NRW selbst.

Dort heißt es zum Beispiel in der Präambel: „... den Menschen, verbunden mit allen Deutschen ...“ und „... die Männer und Frauen des Landes NRW ...“. Daher kann ich selbst aus zusätzlich herangezogenen Formulierungen der Landesverfassung nicht eindeutig entnehmen, dass diese nur auf das deutsche Volk beschränkt ist, vielmehr ist ganz im Gegenteil eine erweiterte Auslegung wohl schon vom Wortlaut her klar möglich.

Das Wort „Europa“ fehlt in der gesamten Verfassung, sodass auch hier sicherlich eine Änderung vorzunehmen ist.

Ich habe weitere Auslegungskriterien genannt, nämlich die historische Auslegung und die nach dem Sinnzusammenhang. Insofern verweise ich auf mein Papier; ich möchte das nicht alles ausführen. Ich möchte nur sagen, dass heute nach allen Auslegungskriterien ein Wahlrecht zum Landtag als geeignet und verhältnismäßig anzusehen ist, weil es sich hierbei um ein integratives, partizipatives und demokratieförderndes Mittel zur Förderung der Gesellschaft und zur Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern, das heißt vom Volk im Sinne der Menschen, handelt. – Vielen Dank.

Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e.V.): Ein zweites Mal kann ich mich kurz fassen. Das ist gut, denn dann habe ich genügend Atem, um gleich beim Bereich „Volksbegehren“ umso länger zu sprechen.

Ich könnte jedoch kein leidenschaftlicheres Plädoyer für eine Ausweitung des Landtagswahlrechts auf EU-Bürger sowie für die Ausweitung des Kommunalwahlrechts

auch auf andere ausländische Mitbürger halten, als es der Kollege vom Landesintegrationsrat eben getan hat. Da ist eigentlich alles Wesentliche gesagt worden, das muss ich jetzt nicht noch einmal wiederholen.

Wenn wir über diese Ausweitung reden, sprechen wir selbstverständlich auch über eine Ausweitung auf Volksbegehren und Volksentscheid, das ist völlig logisch. Auf kommunaler Ebene sind EU-Mitbürger bei einem kommunalen Bürgerbegehren unterschriftsberechtigt bzw. beim Bürgerentscheid stimmberechtigt. Das wäre bei einer entsprechenden Ausweitung auch der Fall.

Ich glaube, wir dürfen uns nicht von der Frage leiten lassen – und das schwingt bei dieser Diskussion um eine Ausweitung immer mit –, ob wir denn auch in dem jeweils anderen Land wählen dürfen. Diese Reziprozität ist eben nicht immer gegeben. Das ist für 45 Staaten in der Welt aber kein Anlass, ihren Ausländern das kommunale Wahlrecht vorzuenthalten. Das heißt: 45 Länder in der Welt haben ein kommunales Ausländerwahlrecht, und nicht immer sind sie jeweils auch in dem anderen Land stimmberechtigt.

Tatsächlich – damit komme ich zum Schluss – wird das Urteil des Bundesverfassungsgerichts so lange Bestand haben, bis das Bundesverfassungsgericht eine Gelegenheit bekommt, dieses Urteil einmal kritisch zu überdenken. Und – da schließe ich mich Herrn Lietzmann an – wer, wenn nicht Nordrhein-Westfalen, sollte da einmal einen Schritt nach vorne gehen und dem Bundesverfassungsgericht diese schöne Gelegenheit geben? – Danke.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Danke schön. – Wir kommen zu einer zweiten Fragerunde.

Marion Warden (SPD): Ich habe noch eine Nachfrage an Herrn Sakal vom Integrationsrat. Wir haben in den Stellungnahmen verschiedentlich gelesen, und Herr Prof. Gärditz hat es eben auch ausgeführt, dass es schon Partizipationsmöglichkeiten gibt, die aber keinen Verfassungsrang haben, zum Beispiel in der Gemeindeordnung die Integrationsräte – früher Ausländerbeiräte – oder auch die Beteiligung an der Arbeit der politischen Parteien. Hier hätte ich gerne Ihre Einschätzung, wie Sie das im Verhältnis zu den Regelungen bewerten, die wir möglicherweise anstreben.

Ihre Kollegin, Frau Sakelšek, hat eben erzählt, dass sie sich als EU-Bürgerin durchaus privilegiert sieht – vielleicht nicht immer so ganz positiv – im Verhältnis zu Drittstaatsangehörigkeiten. Wie würden Sie das bewerten? Wie würde es sich im Zusammenleben der Menschen aus EU-Ländern und Drittstaatsländern auswirken, wenn die einen wählen dürften, und die anderen dürften gar nichts?

Hans-Willi Körfges (SPD): Vielen Dank für die Gelegenheit, noch einmal nachzufragen. Da Herr Prof. Wittreck und Herr Dr. Hanschmann nicht anwesend sind, möchte ich mich an Herrn Prof. Gärditz wenden. Ich habe die Stellungnahme von Prof. Wittreck aufmerksam gelesen. Im Gegensatz zu Ihnen legt er Art. 28 Art. 1 Grundge-

setz anders aus und sagt, da mache der Verfassungsgesetzgeber keine Detailvorgaben.

Ich habe Frau Schnarrenberger-Oesterle vorhin auch in dieser Richtung verstanden und möchte mich zusätzlich an Sie wenden. Fraglich ist, inwieweit – nach dem, was Herr Wittreck und an anderer Stelle auch Herr Hanschmann ausführen – der Landesverfassungsgesetzgeber zumindest Gestaltungsmöglichkeiten hat oder nicht.

Eine zweite Frage in diesem Zusammenhang: Was würde uns als Landesverfassungsgesetzgeber nach Ihrer Meinung denn ins Haus stehen, wenn wir in der Landesverfassung die Wahlmöglichkeit auf Landesebene, also bei der Landtagswahl, für EU-Ausländerinnen und EU-Ausländer verankerten? Würde sich darüber hinaus der Landesverfassungsgesetzgeber auch beim kommunalen Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländer unter gewissen Vorgaben bewegen können?

Herr Sakal, es hat mir vorhin sehr gut gefallen, was Sie gesagt haben. Es gibt in der Politik den Spruch, dass derjenige, der kämpft, verlieren kann, und derjenige, der nicht kämpft, schon verloren hat. – Würden Sie es aus Ihrer Sicht für unterstützenswert halten – das richtet sich jetzt nicht an Sie persönlich, sondern an die Organisation, die Sie repräsentieren –, wenn wir überlegen würden, den Auftrag unserer Verfassungskommission um die Prüfung einer verfassungsrechtlichen Verankerung des kommunalen Wahlrechts zu erweitern? Diese Frage geht auch an die benachbarte EU-Kompetenz.

Michele Marsching (PIRATEN): Ich habe noch eine kleine Nachfrage. Gerade wurden von der Europa-Union die drei Prämissen genannt, nach denen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1990 ergangen ist. Je länger ich darüber nachgedacht habe, umso mehr frage ich mich: Wenn nach diesen Prämissen geurteilt wurde, wie konnte dann überhaupt dazu kommen, dass gegen die Änderung in Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz zwei Jahre später weder geklagt wurde, noch dass das Ganze als verfassungswidrig erklärt wurde?

Außerdem frage ich mich, wie ich zugleich den Satz zu verstehen habe – er ist, glaube ich, von Prof. Gärditz gesagt worden –, das Ganze sei ausgeurteilt, und daran könne man jetzt nicht mehr rütteln. Im Grunde ist das ja die gleiche Stoßrichtung: Man müsste es einfach einmal versuchen.

Die Frage ist: Unter welcher Voraussetzung ist Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz durchgekommen, davon abgesehen, dass damit eine EU-Direktive umgesetzt wurde, ohne dass es einen großen Widerspruch gegeben hat? Wäre selbiges auch in Nordrhein-Westfalen möglich, wenn wir hier die Landesverfassung entsprechend ändern?

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Vielen Dank. – Wenn es jetzt keine weiteren Fragen gibt, dann bitte ich den Landesintegrationsrat um Antwort. Herr Sakal, Sie sind angesprochen worden.

Engin Sakal (Landesintegrationsrat NRW): Die Bewertung des Begriffs der Teilhabe ist ein ganz wichtiges Thema. Herr Prof. Gärditz, Sie hatten vorhin in Ihren Aus-

führungen einiges dazu gesagt; ich glaube, Sie haben dabei auf die Beteiligung an den Integrationsratswahlen abgezielt.

Im Dezember letzten Jahres gab es die Novellierung des § 27 Gemeindeordnung. Sie ist im Vergleich zur vorherigen Version etwas ausgeweitet worden, so ist zumindest unsere Wahrnehmung. Dies hat nach unserer Auffassung dazu geführt, dass wir bei den Integrationsratswahlen eine steigende Wähleranzahl verzeichnen konnten. Dieser Effekt ist ausgesprochen wichtig für uns. Wir hatten landesweit eine durchschnittliche Wahlbeteiligung von 14 % zu verzeichnen. In einigen Kommunen lag sie sogar bei 20 %; in Bonn waren es 22 %, wenn ich es richtig im Kopf habe.

Für ein Gremium, das per Gesetz keine Kompetenzen zugeschrieben bekommen hat, ist das eine sehr hohe Wahlbeteiligung. Außerdem ist es auch ein Zeichen dafür, dass sich die Menschen, die die Gelegenheit zur Beteiligung und Teilhabe erhalten, dann politisch auch beteiligen. Das sind zumindest die Indizien, die wir dem entnehmen können.

Zur Frage nach dem Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen: Ich bin nicht der Ansicht, dass EU-Bürger, auch wenn sie privilegiert sind, von anderen Nicht-EU-Bürgern, die in diesem Land leben, negativ betrachtet werden. Das glaube ich sicher nicht; vielmehr gönnt man es ihnen, dass sie mehr Rechte haben.

Diese fordern wir jedoch für alle ein, auch im Zuge der Gleichberechtigung in der Gesellschaft. Das ist ganz wichtig. Wir wissen, dass das möglich ist. Jetzt muss man sich – gerade auch auf kommunaler Ebene – Gedanken über den Begriff der „demokratiefreien Zonen“ machen.

Nehmen wir einmal Städte wie Duisburg-Marxloh, den Dortmunder Norden, Essen-Katernberg usw. Gerade in Nordrhein-Westfalen können wir eine lange Perlenkette aus den unterschiedlichsten Stadtteilen knüpfen. Wenn bei durchschnittlich vielleicht 40 % bis 50 % Wahlbeteiligung die Bevölkerung jedoch nur zu 30 % wahlberechtigt ist, wird auch die Legitimationsfrage nicht gestellt.

Ich glaube, wir müssen uns eine andere politische Kultur aneignen, um die Teilhabe in dieser Gesellschaft anders zu formulieren und zu begleiten. Wir dürfen nicht zulassen, dass die demokratiefreien Zonen weiter ausgeweitet werden. Wir leben in einer fortschrittlichen Gesellschaft, und dem müssen wir Rechnung tragen. Und da sind Sie, die Abgeordneten dieses Hauses, und der Gesetzgeber gefragt. – Vielen Dank.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Danke schön. – Herr Prof. Gärditz, Sie sind gebeten worden, die anderen Stellungnahmen einzubringen.

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Universität Bonn): Ich will gerne dazu Stellung nehmen, da Herr Wittreck heute leider nicht hier sein kann. – Es ist natürlich klar, dass die Frage nach der Reichweite der Homogenitätsklausel umstritten ist. Es gibt unterschiedliche Sichtweisen, was die Engführung oder die Spielräume einer Landesverfassungsgebung im Rahmen des Bundesrechtes angeht.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Bestimmung in diesem Kontext jedenfalls sehr eng interpretiert, was vielleicht auch daran liegt, dass der Art. 28 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz im Hinblick auf die groben Staatsstrukturprinzipien ansonsten sehr abstrakt ist. Darin steht nur, dass die Länder auch Verfassungen haben müssen, die einem sozialen und demokratischen Rechtsstaat zu entsprechen haben.

Beim Wahlrecht hingegen wird es sehr konkret, und da werden die Wahlrechtsprinzipien des Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz nochmals ausdrücklich aufgeführt. Das mag ein Argument sein, warum auch das Bundesverfassungsgericht im Bereich des Wahlrechts bei der Homogenität strenger war.

Natürlich können Sie sich jetzt auf den Standpunkt stellen und sagen, Sie machen sich als Landtag von Nordrhein-Westfalen einfach die Gegenauffassung zu eigen und halten diese bundesrechtliche Interpretation nicht für überzeugend. Das läuft dann – Sie haben es zu Recht gesagt – auf einen Institutionenkonflikt hinaus.

Die Frage ist nur: Ist das ein sinnvoller Konflikt, und haben Sie tatsächlich Perspektiven, dass Sie sich mit dieser Auffassung durchsetzen? – Ich würde das jetzt so bewerten, wie ich es bereits bewertet habe. Ich denke, das Bundesverfassungsgericht würde wieder so entscheiden, auch weil die Auffassung zwar schon immer umstritten war, aber weitgehend ganz breite Rückendeckung auch in der Staatsrechtslehre erfahren hat.

Es gibt an diesem Punkt noch etwas, was Sie vielleicht mitbedenken sollten. Wenn man einmal mit der Position von Herrn Wittreck sagt, der Art. 28 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz ließe abweichende Gestaltungen auch hier zu – welche Folgen hätte das eigentlich?

Sie würden das Staatsvolk in Nordrhein-Westfalen anders definieren als auf Bundesebene. Damit würde sich ein Teilvolk, das jetzt die Bürgerinnen und Bürger von Nordrhein-Westfalen bilden, aus dem Bundesverband herauslösen; es wäre nicht mehr eine Teilmenge des deutschen Staatsvolkes.

Das Land Nordrhein-Westfalen wirkt über den Bundesrat dabei mit, deutsche Staatsgewalt auf Bundesebene zu legitimieren. Die Landesregierung wird von dem Volk Nordrhein-Westfalens legitimiert. Wenn dieses Volk aber nicht mehr ein Teil des deutschen Staatsvolkes ist, haben wir auf einmal das Problem, dass auch auf Bundesebene deutsche Staatsgewalt nicht mehr ausschließlich vom deutschen Staatsvolk her legitimiert wird.

Damit kommen Sie in Friktionen, die das Gesamtgerüst über Nordrhein-Westfalen hinaus angreifbar machen. Ob Sie sich das antun und diese Konflikte durchstehen wollen, weiß ich nicht. Was würde Ihnen in dieser Situation drohen?

(Wolfram Kuschke[Europa-Union Deutschland]: Sie würden rausgeworfen!)

– Nein, Sie würden nicht rausgeworfen. Aber mit einer Sache ist natürlich zu rechnen: Jede Landesregierung eines anderen Bundeslandes kann einen Normenkontrollantrag stellen. Das heißt, es würde wahrscheinlich dazu kommen, dass irgendei-

ne Regierung außerhalb von Nordrhein-Westfalen, die diese Regelung kritisiert, einen Normenkontrollantrag stellt.

Wahrscheinlich würden Sie die Sache innerhalb des Landes befrieden. Sie brauchen Zweidrittelmehrheiten, um die Verfassung zu ändern; wahrscheinlich hätten Sie da alle im Boot. Selbst wenn also nicht aus dem Landtag von Nordrhein-Westfalen ein Normenkontrollantrag käme, wäre er aus anderen Bundesländern durchaus möglich.

Denkbar wäre auch die Konstellation, dass jemand eine Verfassungsbeschwerde über Willkürkontrolle zum Bundesverfassungsgericht bringt. Irgendwann wird das Ganze jedenfalls ganz sicher zu einer Prüfung kommen, und dann müssen Sie den Konflikt am Ende mit juristischen Argumenten auch austragen können.

Damit will ich gar nicht sagen, dass nicht ein Parlament auch einmal gegen ein Verfassungsgericht aufstehen sollte. Wenn es das tut, dann braucht es aber wirklich gute Gründe. Ob die hier gegeben sind, das würde ich sehr skeptisch beurteilen, schon allein deswegen, weil all die Argumente, die hier vorgebracht worden sind – darunter waren auch gute Argumente, was die politische Integration eines Gemeinwesens angeht – , eigentlich solche sind, die ins Staatsangehörigkeitsrecht hineingehören.

Wenn von demokratiefreien Zonen die Rede ist, dann müssten wir eigentlich über die Gründe sprechen, warum in manchen Bezirken offenbar 70 % der dortigen Einwohner keine Deutschen sind. Dafür mag es sehr unterschiedliche Gründe geben: Manche sind staatsangehörigkeitsrechtlicher Natur, manche aber auch ganz trivial-pragmatisch – dazu gibt es entsprechende Untersuchungen –, nämlich ein schlichtes Desinteresse an der politischen Komponente.

Die Staatsangehörigkeit wird schlicht als der Zugang zum Aufenthaltstitel verstanden. Wenn ich aber ein unbefristetes Aufenthaltsrecht habe, was mir praktisch nicht genommen werden kann, dann ist vielleicht das Interesse, das Ganze durch das Wahlrecht zu arrondieren, nicht sonderlich groß.

Umgekehrt würde ich provokativ sagen: Wenn jemand einen vollen Aufenthaltsstatus mit allen sozialen Rechten hat und sich aus irgendwelchen Gründen, die ja legitim sein können, nicht einbürgern lassen möchte, obwohl ihm das Staatsangehörigkeitsrecht die Möglichkeit gibt, dann muss ich ihm das Wahlrecht nicht hinterherschmeißen. – So viel zu dem Nachtrag. Vielen Dank.

Elisabeth Schnarrenberger-Oesterle (Europa-Union Deutschland): Ich bin froh, Herr Prof. Gärditz, dass wir ein Stück weitergekommen sind; denn Sie haben gesagt, die Auslegung der Homogenitätsklausel sei umstritten. Darauf kann man sich ja durchaus verständigen.

Insofern würde ich mich der Auffassung von Prof. Wittreck – Sie sprachen das an – konkret anschließen. Letztlich geht es um nur einen Satz in Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz. Dort heißt es: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“

Diese Formulierungen, die die Homogenitätsklausel beinhalten, sind auszulegen. Wie Sie aus den Formulierungen schon ersehen, handelt es sich um recht weit gefasste, auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe. Insofern würde ich nach wie vor sagen, dass es Sinn macht – Sie hatten ja die Frage gestellt –, den Auftrag der Verfassungskommission zu erweitern.

Bejahen würde ich das auch noch mit einer Begründung, die sich an den drei Prämissen des Bundesverfassungsgerichts orientiert.

In der ersten Prämisse heißt es: „dem deutschen Volk zugehörig“. Würde man auf diese erste Prämisse verzichten und demzufolge Unionsbürgerinnen und Unionsbürger als dem deutschen Volk zugehörig ansehen, dann könnten diese Unionsbürgerinnen und -bürger ohne Verstoß gegen das Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz damit auch das Wahlrecht zur Bürgerschaft zum Landtag erhalten.

Die zweite Idee ist – und das sind jetzt meine Überlegungen zur Erweiterung des Auftrags der Überprüfungscommission-: Gibt man die zweite Prämisse des Bundesverfassungsgerichts auf und erkennt an, dass „das Volk“ auf kommunaler Ebene anders bestimmt werden kann als auf Bundesebene, dann ist die Unterscheidung von Unionsbürgerinnen und -bürgern einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits nicht mehr zwingend vorgegeben. Das heißt, eine Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf alle Ausländer wäre dann zulässig.

Zu meiner dritten Idee: Diese Prämissen sind vielfach erörtert worden, und es existiert eine Meinung, die sich nicht den Hauptmeinungen des Bremischen Staatsgerichtshofes angeschlossen hat. In den Begründungen wird eine abweichende Meinung benannt, die diese Prämissen erörtert hat. Verzichtet man nach dieser dritten Idee auf diese Prämissen und akzeptiert, dass demokratische Legitimation auch vermittelt werden kann, wenn neben den ohnehin wahlberechtigten Angehörigen des Volkes weitere Personen – hier Ausländer – wahlberechtigt sind, wären beide durch den Gesetzentwurf geplanten Änderungen möglich.

Ich würde also empfehlen, diese drei Prämissen durchzuprüfen und zu erörtern. Was kann dabei schon passieren? – Das wäre die Überprüfung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die inzwischen gut 24 Jahre alt wäre. Ich denke, dem könnte der Landtag entgegensehen.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Vielen Dank. – Möchte aus dem Kreis der Sachverständigen noch jemand etwas sagen? – Das ist nicht der Fall.

Damit kommen wir zum dritten Themenkomplex und wechseln damit zur direkten Demokratie, wo die Verfassung drei Instrumente vorsieht:

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

Auch hier bitte ich zunächst um Fragen.

Hans-Willi Körfges (SPD): Ich möchte zunächst die Sachverständigen insgesamt nach Änderungsbedarf und Änderungsmöglichkeiten fragen, wobei der Änderungs-

bedarf auch unter dem Aspekt der Vereinbarkeit der parlamentarischen Demokratie mit den ergänzenden Möglichkeiten gesehen werden sollte, die wir in der Landesverfassung schon angelegt haben.

Als Unterpunkt bitte ich Sie, das im Vergleich zu dem zu sehen, was in anderen Bundesländern derzeit an direktdemokratischen Elementen praktiziert wird. Hier interessiert mich ganz besonders ein Blick auf die unterschiedlichen Quoren – also Zugangs- und Entscheidungsquoren.

Darüber hinaus habe ich die Frage, wie es mit den Ausschlusstatbeständen aussieht, nach dem Motto: Was sollte Ihrer Meinung nach der direkten Demokratie nicht unterworfen sein? Da beziehe ich mich insbesondere auf finanzielle Fragen, die ursprünglich als durch das Parlament wahrzunehmende demokratische Rechte vorgesehen waren. Diese stehen in der Auseinandersetzung über direktdemokratische Instrumente sicherlich immer in Rede, nach dem Motto: Halten Sie Ausschlüsse für gerechtfertigt, und wann ja, in welchem Umfang?

Matthi Bolte (GRÜNE): Hans-Willi Körfges und ich arbeiten nun schon sehr lange an diesem Thema und verstehen uns so gut, dass wir uns die Fragen im Grunde vorwegnehmen können. Einige der Fragen, die der Kollege Körfges gestellt hat, hätte ich nämlich auch gestellt.

Ich möchte die Fragen an einigen Stellen aber noch etwas erweitern.

Erste Frage. Wir reden darüber, wo Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich vom rechtlichen Rahmen her liegt. In diesem Zusammenhang habe ich an die Praktiker folgende Frage: Wie liegt Nordrhein-Westfalen von den Bedingungen her insgesamt im Ländervergleich? Wie sieht es – rechtlich und politikwissenschaftlich betrachtet – im Ländervergleich mit dem Stellenwert aus, der der direkten Demokratie in Nordrhein-Westfalen beigemessen wird, also das Verhältnis parlamentarische Demokratie zu direkter Demokratie?

Zweite Frage. Wir beschäftigen uns seit vielen Jahren damit, Möglichkeiten für Volksbegehren usw. zu erleichtern, und haben im einfachgesetzlichen Bereich vor einigen Jahren schon an einigen Stellschrauben gedreht. Jetzt können wir in den Stellungnahmen lesen, dass es da unterschiedliche Möglichkeiten der Erleichterungen gibt: Entweder man macht es am Anfang leicht, in einen direktdemokratischen Prozess hineinzukommen, oder man macht die Hürden am Anfang hoch.

Meine Frage richtet sich an die Sachverständigen von Herrn Decker – bei ihm war die Rede von „trade off“ – bis Herrn Korte. Was würden Sie sagen: Wo in der Kette ist die Erleichterung am ehesten notwendig? Diese Frage geht übrigens auch an Herrn Trennheuser.

Dritte Frage. Gibt es Erkenntnisse, dass bestimmte Gruppen von direkter Demokratie eher Gebrauch machen oder dass bestimmte Gruppen eher nicht erreicht werden? Das hatten wir vorhin beim Thema „Wahlalter“ schon mal. Ich würde diesen Punkt jetzt gerne ausweiten auf den Bereich der direkten Demokratie. Das ist eine Frage, zu der alle Sachverständigen etwas sagen können.

In meinem letzten Punkt möchte ich die letzte Frage von Herrn Körfges einfach umdrehen. In allen Stellungnahmen war eigentlich zu lesen: Na ja, irgendwie funktioniert das mit den Ausschlüssen, die ihr in eurer Verfassung habt, nicht mehr so richtig. – Ich möchte nicht nur die Frage stellen, wie wir mit den finanzwirksamen Entscheidungen umgehen, sondern möchte insgesamt wissen: Was sollte ausgeschlossen sein und was sollte als möglicher Gegenstand von direkter Demokratie neu aufgenommen werden? – Danke.

Torsten Sommer (PIRATEN): Auch von unserer Fraktion gibt es zu diesem Themenkomplex noch ein paar Fragen.

Zunächst habe ich eine Frage an Herrn Trennheuser von „Mehr Demokratie“. Sie haben in Ihrer Stellungnahme geäußert, dass Volksinitiativen und Volksbegehren mehr miteinander verzahnt werden sollten. Wie soll das aussehen? Könnten Sie das bitte noch etwas genauer erläutern?

Eine weitere Frage richtet sich an Herrn Trennheuser und Herrn Prof. Korte. Wie bewerten Sie die Hürden, die in der Landesverfassung bisher zur Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheiden aufgestellt sind? Wie könnten Maßnahmen aussehen, um eine höhere Beteiligung an solchen Volksbegehren und Volksentscheiden zu erreichen?

Dann noch eine Frage an Herrn Prof. Trennheuser, Herrn Prof. Korte und Herrn Prof. Decker: Welche Möglichkeiten sehen Sie, um ein durch Volksentscheid erlassenes Gesetz vor einer allzu schnellen Änderung durch den parlamentarischen Gesetzgeber zu schützen? Macht das überhaupt Sinn?

Jetzt noch eine letzte Frage, die ich gerne von allen Sachverständigen beantwortet hätte: Sollten durch den Landtag vorgenommene Verfassungsänderungen pauschal oder nur in bestimmten Fällen der Zustimmung durch Volksentscheid bedürfen? – Danke sehr.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Gibt es jetzt noch weitere Fragestellungen? – Das ist nicht der Fall. Dann beginnen wir bei der Antwortrunde wieder mit Prof. Decker.

Prof. Dr. Frank Decker (Universität Bonn): Ich fange bei der konkreten Frage nach der Änderung volksbeschlossener Gesetze an. 2006 hatte ich selber das Vergnügen, in einer Sachverständigenanhörung in der Hamburger Bürgerschaft dabei zu sein. Dabei ging es um die von der damaligen CDU-Regierung beabsichtigte Änderung des volksbeschlossenen neuen Wahlrechts in Hamburg.

Diese Anhörung wurde auf den Termin des Halbfinals Deutschland gegen Italien während der Fußballweltmeisterschaft gelegt. Es war ein Bürger anwesend, und das Ganze – Sie wissen es – endete damit, dass die Mehrheit der Bürgerschaft das volksbeschlossene Gesetz, noch ehe dieses Wahlrecht überhaupt zur Anwendung gelangt war, wieder einkassiert hat.

Ich habe damals gesagt: Wenn ihr das macht, dann bekommt ihr eine neue Initiative für die Wiederherstellung des alten Wahlrechts und gleichzeitig eine Diskussion, wie man volksbeschlossene Gesetze sozusagen vor der willkürlichen Abschaffung oder Korrektur durch den parlamentarischen Gesetzgeber schützt. – Beides ist in Hamburg eingetreten.

Die Hamburger Lösung finde ich sehr überzeugend. Damit schlägt man im Grunde zwei Fliegen mit einer Klappe bzw. löst ein Dilemma. Es kann ja tatsächlich sein, dass sich objektiver Änderungsbedarf ergibt. Insoweit sind dann Fristenlösungen nicht besonders sinnvoll.

Wir erinnern uns an das Beispiel mit der Brücke in Dresden. Das passierte zwar auf der kommunalen Ebene; wenn die Bürger jedoch gewusst hätten, dass die UNESCO dann den Weltkulturerbe-Status aberkennt, dann hätten sie bei der Frage über die Brücke möglicherweise anders entschieden. Man ist also nicht gut beraten, einfach zu sagen: Wir machen jetzt drei oder vier Jahre eine Sperrfrist.

Die Hamburger haben das Problem gelöst, indem sie dem Volk einfach die Möglichkeit einräumen, erleichtert auf ein Änderungsgesetz zugreifen zu können; es wird sozusagen in Form einer Veto-Initiative einem Nachentscheid unterworfen. Das hätte beim Wahlrecht automatisch dazu geführt, dass das Parlament die Finger davon gelassen hätte, denn man hätte ja gewusst, dass die Veto-Initiative ergriffen und der alte Zustand gleich wiederhergestellt wird. Das scheint mir die eleganteste Lösung zu sein.

Zum anderen Problem: Ich nehme da immer das Beispiel des schleswig-holsteinischen Entscheids über die neue Rechtschreibung. Das Volk von Schleswig-Holstein hat gewissermaßen aus einer Laune heraus beschlossen, dass man anders schreiben will als der Rest der Republik. Da hatte der Landtag alle guten Gründe, dieses volksbeschlossene Gesetz wenig später wieder aufzuheben. Da würde die Veto-Initiative gar nicht ergriffen werden, weil das Volk selber einsieht, dass das Ganze nicht sinnvoll war. – Das wäre mein Vorschlag, dieses Problem zu lösen.

Noch ein Hinweis: Es wird immer wieder behauptet, parlamentarische und Volksgesetzgebung seien gleichberechtigt. Das ist in gewisser Weise zwar richtig, was sozusagen den Status der Gesetzgebung angeht, es ist jedoch politisch betrachtet missverständlich.

Das Volk kann ja nicht regieren, es kann nicht die Alltagsgeschäfte eines Gesetzgebers übernehmen. Deshalb wird sich die Volksgesetzgebung immer automatisch auf Anliegen konzentrieren, die besonders wichtig sind. Damit hat ein Volksgesetz in gewisser Weise eine höhere Legitimationswirkung als ein Parlamentsgesetz.

Der Sinn von Volksgesetzgebung – so wird es auch in der Praxis gehandhabt – liegt darin, parlamentarische Gesetzgebung zu korrigieren. Darin sieht niemand ein Problem. Aber umgekehrt ist es ein Problem, wenn nämlich das Parlament hingehet und den Volksgesetzgeber wieder korrigiert. Insoweit bestehen diese Symmetrie und die Gleichwertigkeit gerade nicht.

In den USA ist es so: In den Bundesstaaten, wo es diese direktdemokratischen Elemente gibt, sind alle volksbeschlossenen Gesetze vom Veto des Gouverneurs ausgenommen. Damit wird anerkannt, dass diese Gleichwertigkeit gerade nicht besteht. – Insoweit muss man die Frage der nachträglichen Aufhebung anders lösen, als es in den meisten Bundesländern heute der Fall ist.

Die zweite Frage richtete sich nach der sozialen Selektivität. Dieser Bereich wird seit einigen Jahren Gott sei Dank stärker erforscht. Wir haben in Deutschland hierzu jedoch kaum Empirie. Es gibt keine Forschung zu Volksabstimmungen. Ich habe es selber einmal bei infratest dimap versucht, dass dort eine Untersuchung zum Hamburger Schulentscheid durchgeführt werden sollte. infratest dimap arbeitet jedoch mit der ARD zusammen, und die ARD hat gesagt: Daran haben wir kein Interesse.

Warum? – Weil es total langweilig ist. Um 18 Uhr wird dann gesagt: Ja oder Nein, und das war dann schon der Ausgang des Entscheids. Bei Wahlen hingegen können Sie einen spannenden Wahlabend inszenieren; bei Volksabstimmungen funktioniert das nicht.

Insoweit haben wir einfach keine Daten. Das ist ein Riesenproblem. Wir müssen uns insofern behelfen und werfen den einen oder anderen Blick in die Schweiz, wo das Ganze sehr intensiv erforscht wird.

Es ist behauptet worden, dass beim Hamburger Schulentscheid das Problem der sozialen Selektivität aufgetreten ist. Gerade diejenigen, die eigentlich von der Reform profitiert hätten, sind gar nicht zur Wahl gegangen. – Ich habe mir daraufhin diese Daten einmal angeschaut und habe sie verglichen mit den entsprechenden Daten bei den Wahlen: den Bürgerschaftswahlen, den Bundestagswahlen und den Europawahlen. Die Spreizung ist bei der Volksabstimmung nicht größer gewesen als bei den Wahlen. Insoweit würde ich das also nicht als Gegenargument betrachten.

Allerdings: Forschungen aus der Schweiz zeigen, dass es Probleme gibt. In der Schweiz ist das jedenfalls ein sehr großes Problem, weil es dort keine verfassungsgerichtliche Kontrolle gibt. Im Zusammenhang mit bestimmten Minderheitenrechten gibt es einige Beispiele: die Minarett-Initiative oder die Zuwanderungsinitiative.

Man kann durchaus sagen, dass gerade bei den gesellschaftspolitischen Themen die Volksrechte einen gewissen konservativen Bias haben. Bei der Diskussion zum Thema „Wahlrecht“ habe ich vorhin gelernt, dass man das nicht sozusagen von hinten aus betrachten dürfe. Da würde ich mich aber nicht unbedingt einklinken. Man darf auch bei der direkten Demokratie keine anderen Maßstäbe anlegen, und wir müssen schon fragen, was die Folgen sind.

Dann gab es die Frage nach dem Änderungsbedarf. Es ist ganz interessant: Die Forschung zeigt, dass die Anwendungshäufigkeit, die Anwenderfreundlichkeit direktdemokratischer Verfahren von deren Ausgestaltung abhängt. Die Ausgestaltung ist wichtiger als andere Faktoren.

Andere Faktoren spielen aber auch eine Rolle, zum Beispiel die Frage, wie lange es das Instrument schon gibt. In Bayern ist man damit vertraut, dort gibt es eine gewisse

Praxis. Dort, wo es diese Praxis gibt, wird das Instrument dann auch entsprechend öfter eingesetzt.

Ein anderes Beispiel, ebenfalls aus Bayern: Wie ist die Struktur des Parteiensystems? In Bayern gibt es ein hegemoniales Parteiensystem; dort funktioniert im Grunde der Parteienwettbewerb nicht richtig. Insoweit ist die Volksgesetzgebung dort die einzige Möglichkeit, der regierenden CSU gelegentlich mal eine Niederlage beizubringen – was die CSU im Übrigen gut begreift. Das nutzt am Ende auch der CSU, denn die Volksinitiativen tragen dazu bei, dass es dann sozusagen eine bessere CSU gibt.

Dann noch die Frage: Wer lanciert die Initiativen? Gibt es da Akteure wie „Mehr Demokratie“ oder bestimmte Parteien? Da gibt es interessante Unterschiede zwischen den Bundesländern.

Am wichtigsten aber sind immer noch die Ausgestaltungsregeln. Ein Blick auf Nordrhein-Westfalen zeigt interessanterweise, dass die Hürden hier gar nicht so hoch sind. Sie sind ja auch gesenkt worden. Man hat zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen das eingeführt, was andere Länder gerne hätten, nämlich die freie Unterschriftensammlung; die Fristen sind hier sehr lang.

Mit einem Quorum von 8 % für das Volksbegehren liegt man hier im Mittelfeld der Bundesländer; mit 15 % beim Zustimmungsquorum liegt man, was die Anwenderfreundlichkeit angeht, im oberen Bereich. Insoweit sind die Hürden dort tatsächlich nicht so hoch.

Wir haben aber – und das war Ihre Frage – keine Praxis hierzu. Die direkte Demokratie spielt im Verfassungsleben in Nordrhein-Westfalen keine Rolle. Das einzig praktisch gewordene Beispiel – jetzt muss ich rechnen – liegt 36 Jahre zurück, das war nämlich das Volksbegehren gegen die kooperative Schule.

Dann haben Sie abschließend noch nach Empfehlungen gefragt. Ich bin gegen das Kieler Modell, ich bin eher dafür, die Quoren bei Initiativen und Begehren so zu belassen, wie sie jetzt sind. Vielleicht kann man beim Begehren über eine Absenkung auf 5 % oder so diskutieren. Ansonsten sind hier die Hürden nicht sehr hoch.

Wichtig wäre es meiner Ansicht nach, zum Modell der dreistufigen Volksgesetzgebung überzugehen, das heißt, Initiative und Begehren miteinander zu verbinden.

Im Hinblick auf das Finanztabu ist es ganz klar so, dass man hier zu Lockerungen kommen muss. Da stellt sich allerdings das Problem der Auswirkungen auf den Haushalt. Das Haushaltsgesetz sollte von der Volksgesetzgebung natürlich ausgenommen werden. Da wird dann vorgeschlagen – und mir fällt auch nichts Besseres ein –, dass man die Initianten dazu verpflichtet, entsprechende Deckungsvorschläge zu unterbreiten.

Bei der Verschränkung würde ich vorschlagen, dass man dem Landtag auf jeden Fall die Möglichkeit gibt, eine Konkurrenzvorlage beim abschließenden Volksentscheid zu unterbreiten.

Beim Volksentscheid selber würde ich auf ein Quorum ganz verzichten; aber dieser Punkt wird sicherlich am umstrittensten sein. Nur bei Verfassungsänderungen sollte

es meiner Meinung nach ein solches Quorum geben, bei einfachen Gesetzen aber nicht. In Italien nennt sprich man hier vom „Ermuntern zur Nichtbeteiligung“. Als Politikwissenschaftler tue ich mich schwer, die Bürger zur Nichtpartizipation aufzufordern. In Italien gibt es dafür einen Spruch: Fahrt ans Meer, wenn ein Volksentscheid stattfindet. – Das kann nicht im Sinne der Demokratie sein. Deshalb würde ich hier empfehlen, nach dem Vorbild Bayerns und Sachsens auf ein Quorum zu verzichten.

Wenn das Parlament ein volksbeschlossenes Gesetz nachträglich ändert – bei der Einführung einer Veto-Initiative für die Kontra-Legislatur –, kann man an die Hamburger Verfassung anknüpfen. Die Hamburger Verfassung ist auch noch in einem anderen Punkt vorbildlich; das haben wir jetzt gesehen: In Hamburg haben die Bürger die Privatisierung der Energienetze zurückgenommen.

In Berlin war das nicht der Fall. Warum? – Nicht, weil die Berliner in dieser Frage anderer Meinung sind als die Hamburger, sondern weil die Hamburger Verfassung vorschreibt, dass Volksabstimmungen zeitgleich mit Wahlen stattfinden haben, und die Berliner Verfassung nicht. Deshalb hat der Berliner Senat diese Abstimmung bewusst eben nicht auf einen Wahltag gelegt. Damit wurde das Quorum verfehlt.

Ich glaube, dass es sinnvoll ist, die die Volksabstimmungen zeitgleich mit den Wahlen stattfinden zu lassen; es sei denn, die Initianten selber wünschen einen separaten Termin. Das ist ebenfalls in der Hamburger Verfassung so geregelt.

Ein letzter Hinweis. Man sieht an diesem Beispiel: Bei der direkten Demokratie können sehr kleine, scheinbar unwichtige Regelungen sehr große Wirkungen entfalten. Ich bin eigentlich gegen die Volksgesetzgebung in einem parlamentarischen System, weil ich glaube, dass sie da nicht hinpasst. Die Volksgesetzgebung unterminiert ja die Rollenteilung von Regierung und Opposition. Mit Hilfe der Volksgesetzgebung kann die Opposition im Grunde die Regierungspolitik aushebeln.

Das parlamentarische System basiert aber doch eigentlich auf der Überlegung, dass die Regierung – also die Mehrheit – regieren, und die Opposition opponieren soll. Das passt aber im Grunde nicht zur Volksgesetzgebung.

In den Ländern gibt es sie aber nun einmal, und deshalb darf sie nicht nur auf dem Papier stehen. Wo es sie gibt, wird man sie auch nicht wieder abschaffen können. Man sollte sie auch nicht beschneiden. Deshalb muss man mit dieser Situation irgendwie umgehen.

Ich würde daher für eine mittlere Linie plädieren: Wenn man zu stark absenkt, könnte eine Situation eintreten wie in Hamburg. Es ist ganz interessant, dass die Volksgesetzgebung tatsächlich auch präventiv den Regierungsprozess verändert. Es kann also mittelbar zu einer Art Konkordanzsystem kommen, wobei der Gegensatz zwischen Regierung und Opposition gar keine so große Rolle mehr spielt.

Das mag für die Länderebene vielleicht sogar sinnvoll sein, es passt aber eigentlich nicht zur Idee des parlamentarischen Systems.

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Universität Bonn): Ich sehe auch im Vergleich mit anderen Bundesländern zunächst keinen substanziellen Änderungsbedarf in diesem

Bereich. Das Zugangsquorum – das hat Herr Decker gerade schon gesagt – liegt mit 8 % im bundesweiten Vergleich am unteren Ende.

Jetzt kann man natürlich sagen: Okay, Nordrhein-Westfalen ist ein Flächenland mit sehr vielen Einwohnern; da ist es vielleicht schwieriger, die Leute zu mobilisieren. – Aber im Grunde genommen – wenn man das mit Quoren in anderen Ländern vergleicht – sind die Hürden beim Zugang sehr niedrig.

Man könnte über das eine oder andere Detail diskutieren, etwa die Frage, wie die Unterschriften gesammelt werden. Nur: Wir befinden uns hier auf einer Ebene, wo es um eine Verfassungsänderung geht. In Art. 68 LV ist bewusst und mit Recht nicht mehr geregelt worden als das Zugangsquorum. Alles andere sind technische Detailfragen, die der einfachen Gesetzgebung überlassen werden können. Da hat sich – das haben Sie zu Recht gesagt – im Laufe der Zeit immer wieder etwas geändert. Deswegen sollte man so etwas gar nicht erst auf die Verfassungsebene hochziehen.

Wenn man an den Stellschrauben drehen will, dann sollte man immer bedenken: Wer im Bereich der direkten Demokratie an kleinen verfahrensrechtlichen Schrauben dreht, erzeugt möglicherweise sehr große Auswirkungen für das demokratische System insgesamt.

Der Landtag ist hier unmittelbar mit betroffen, weil er natürlich seine Rolle in Relation zu solchen Volksabstimmungen finden muss. Das kann man gut verfolgen am Kontrastbeispiel der Schweiz, wo im Grunde genommen das parlamentarische System fast eher Mitläufer ist, oftmals auch nur im Vorfeld von drohenden Plebisziten. Dort wird im Grunde genommen das Verhältnis von Parlament und Plebiszit eindeutig von der Möglichkeit eines potenziellen Plebiszits her bestimmt.

Das sind also Grundsatzentscheidungen. Ihre Rolle als Abgeordnete des Landtags ist unmittelbar davon betroffen, wie Sie mit Volksinitiativen oder Volksbegehren konfrontiert werden. Sie müssen damit umgehen. Solche – ich sage mal – unsinnigen Ergebnisse wie die Minarett-Abstimmung oder den de facto eingeleiteten Austritt aus dem Assoziationsrecht mit der EU können Sie nur verhindern, wenn die Abgeordneten aktiv eingreifen und für die entsprechenden Entscheidungen werben.

Je nachdem, wie hoch Sie etwaige Quoren setzen, werden Sie mehr oder weniger mit so etwas konfrontiert. Diese Frage müssen Sie sich stellen: Wie wichtig ist Ihre parlamentarische Arbeit, und wie stark wollen Sie diesen Kommunikationsbedarf von einer breiten Öffentlichkeit abhängig machen?

Ich wäre da auch in Ansehung der Entwicklung der politischen Landschaft mit dem Entstehen einer stärkeren Kultur, von außen Druck an das Parlament heranzutragen, eher vorsichtig. Das ist jetzt kein grundsätzliches Argument dagegen – aber man sollte doch aufpassen, bevor man die Hürden noch weiter senkt.

Wenn man schon an Hürden herangeht, dann würde ich sagen: Bei der Abstimmung brauchen wir kein Quorum; wenn, dann eher beim Zugang. Das Zugangsquorum ist die Frage, ab wann Sie sich als gewählte Abgeordnete mit einer Angelegenheit ernsthaft beschäftigen müssen und wann nicht. Damit kanalisieren Sie im Grunde genommen Ihr eigenes Verhältnis zur außerparlamentarischen Öffentlichkeit.

Wie sieht es mit den Ausschlusstatbeständen aus? Auch dort besteht aus meiner Sicht kein Änderungsbedarf. Der Finanzvorbehalt ist natürlich der am meisten diskutierte Vorbehalt. Das wird sehr unterschiedlich beurteilt. Es sprechen meines Erachtens heute erst recht Gründe dafür, diesen Vorbehalt beizubehalten.

Wenn Sie bedenken, dass das Bundesverfassungsrecht dem Landtag mit Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz und Art. 109a Grundgesetz – also Schuldenbremse und die damit zusammenhängenden Mechanismen – eine extrem hohe Verantwortung auferlegt, über die Landespolitik hinaus seinen Staatshaushalt zu konsolidieren, dann wissen Sie: Gerade finanzwirksame Politik ist immer Akrobatik. Rechnen Sie einmal zusammen, was Sie die Besoldungserhöhung für den höheren Dienst kosten wird, dann werden Sie erkennen, wie schwierig das ist. Sie müssen Gegenfinanzierungsmodelle unterbreiten, das bedeutet mitunter Ausgabenkürzungen.

In einem Plebiszit, bei dem Sie über eine Sachfrage mit Ja oder Nein abstimmen, ist es schlechterdings unpraktikabel, all diese finanzrechtlichen und haushaltspolitischen Operationen durchzuführen und die dafür notwendigen Kompromisse zu finden. Schon das Bundesrecht – die Schuldenbremse –, aber auch finanzpolitisch gesunder Menschenverstand sprechen dafür, dass wir diesen Vorbehalt beibehalten.

Einen anderen Vorbehalt, der für die Besoldungsgesetzgebung enthalten ist, halte ich weiterhin für sinnvoll. Auch das hat bundespolitische Gründe, und zwar schlicht das Alimentationsprinzip mit Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz. Damit haben wir eine relativ enge juristische Determination, die sich nicht eignet, im Rahmen eines Volksbegehrens über Beamtenbesoldung abzustimmen.

Die Frage nach dem Änderungsschutz ist die letzte, zu der ich aus juristischer Sicht noch etwas sagen kann. Ich habe mich dafür ausgesprochen, keinen Änderungsschutz in die Verfassung hineinzunehmen.

Warum? – Weil ich meine, dass das eine Frage ist, die man guten Gewissens politisieren kann. Wenn das Volk entschieden hat, dann hat es – und daran würde ich festhalten – gleichwertig auf Augenhöhe mit dem Landtag entschieden. Es ist keine schlechtere Demokratie als die, die hier in diesem gewählten Repräsentantenhaus stattfindet, sondern eine andere Form der Institutionalisierung auf gleicher Ebene.

So wie ein Volksbegehren Landtagsgesetze kippen kann, kann auch der Landtag Volksbegehren kippen. Die Frage ist: Traue ich den politischen Akteuren zu, das mit Vernunft zu machen? – Ich meine: ja. Es gibt zwar einzelne Ausreißer, wo etwas gekippt wurde – aber dann gibt es auch wieder eine Landtagswahl, bei der das Volk am Ende darüber entscheiden kann, ob es mit den Mehrheiten unzufrieden ist, weil diese einmal einen erfolgreichen Volksentscheid mit Füßen getreten haben.

Das alles sind politisierungsfähige Fragen. Ansonsten würden wir uns in juristisch schwierigen Abgrenzungsfragen verheddern.

Diese einfache Lösung, die Herr Decker wahrscheinlich im Blick hat, ist das Aufhebungsgesetz, das unmittelbar einen Volksentscheid kassiert. Die praktischen Probleme fangen in dem Bereich an, wo Sie andere Gesetze machen, die möglicherweise Sinn und Zweck eines Volksentscheids zuwiderlaufen, die möglicherweise gegenläu-

fige Politik verwirklichen, aber auf einem anderen Gebiet. So machen Sie jeden politischen Konflikt zu einem Verfassungskonflikt, bei dem sich die Frage stellt, ob eigentlich verfassungsrechtlich eine Sperrwirkung besteht oder nicht.

Vor diesem Hintergrund wäre zusammenfassend mein Plädoyer: Lassen Sie Art. 68 Landesverfassung so, wie er jetzt ist. Damit kann man vernünftig umgehen. Die politische Kultur, die Plebiszite befördert, fehlt uns hier. Das kann man bedauern, aber die werden Sie durch eine Verfassungsänderung auch nicht herbeiführen können.

Prof. Dr. Hans J. Lietzmann (Bergische Universität Wuppertal): Wir von der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung sind mit unseren konkreten Vorschlägen weitgehend mit dem d'accord, was Herr Decker vorgetragen hat. Dazu werde ich gleich noch etwas sagen.

Ich möchte Sie vorab jedoch bitten, die Perspektive ein bisschen zu verändern. Wir reden sehr viel von einem Systemkonflikt bzw. von zwei alternierenden Systemen, die gegeneinanderstehen. Die nordrhein-westfälische Verfassung spricht davon, dass das Volk seinen Willen kundtut in Wahlen, Volksentscheiden und Volksbegehren, und zwar sehr konkret, konkreter als im Grundgesetz.

Diese allgemeine Terminierung am Anfang des politischen Lebens dieses Bundeslandes hat zur Folge gehabt, dass in den Jahren danach die parlamentarische Demokratie – und hier hat sich ein soziales Vertrauensverhältnis gebildet – in Nordrhein-Westfalen sehr stark geworden ist, und das zu Recht und mit guten Gründen. Sie ist zudem sehr häufig weiter verändert, verbessert, qualifiziert und mit besserer Expertise ausgestattet worden. So hat sich ein sehr qualifiziertes parlamentarisches System entwickelt.

Das heißt aber doch nicht, dass die Volksgesetzgebung nicht weiterhin zum politischen System gehört. Sie ist sozusagen sozial ein wenig in Vergessenheit geraten. Die Zeiten haben sich aber geändert. Alle möglichen Umfragen – sei es forsa, Bertelsmann oder Infratest – zeigen: Das Vertrauen in die Parlamente ist derzeit nicht besonders hoch: 80 % der Bevölkerung haben kein Vertrauen in die parlamentarische Arbeit, aber 70 % der Bevölkerung wollen eine Volksgesetzgebung.

Ich sage nicht, dass das eine besser ist als das andere. Ich weise Sie jedoch auf eine vollständig veränderte soziale Struktur bei der Meinungsbildung in der politischen Kultur dieses Landes hin. Es geht jetzt nicht darum, etwas einzuführen oder zu verbessern, weil es lange vergessen worden ist, sondern weil Sie vor veränderten Bedingungen stehen.

Sehen Sie das als Parlamentarier, als Landtag, als eine Chance, die eigene Arbeit zu verbessern, indem Sie in ein Kooperationsverhältnis, in einen Diskurs mit Volksgesetzgebungsprozessen treten. Sehen Sie es also nicht als einen Systemkonflikt, sondern sehen Sie es als eine Erweiterung der Gewaltenteilung.

Parlamentarische Demokratie und direkte Demokratie treten demnach in ein Kooperationsverhältnis ein – und das muss jetzt arrangiert werden. Wir müssen zusehen, wie das Ganze klug arrangiert wird. Dabei darf man nicht nur sehen, wie es quantita-

tiv in anderen Bundesländern geregelt ist. Vielmehr muss man schauen, wie es qualitativ mit der politischen Kultur in Nordrhein-Westfalen bestellt ist.

Das sieht momentan so aus: In den letzten Jahrzehnten konnte nicht ein einziger Volksentscheid erfolgreich sein oder überhaupt durchgeführt werden, sondern nur ein einziges Volksbegehren – die kooperative Schule –, und das ist vom Landtag übernommen worden. Alle anderen Volksbegehren sind an den offensichtlich – also faktisch sozial und kulturell – sehr hohen Hürden gescheitert, die es bisher in diesem Land für Volksbegehren gibt.

Die Hürden sind meiner Meinung nach zu hoch. Dem Wunsch nach Volksbegehren, der in der Bevölkerung vorhanden ist, kann nicht Rechnung getragen werden angesichts der momentan zur Verfügung stehenden Instrumentarien.

Damit wäre das Feld eröffnet für die Überlegungen, dass Sie ein Kooperationsverhältnis zweier verschiedener Arten von Demokratie haben. Dieses Kooperationsverhältnis ist wie das zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Parlament und Regierung – natürlich sind das gegenseitige Fremdkörper. Das hat Kaiser Wilhelm im Hinblick auf das Parlament auch so gesehen. Das Parlament ist ein Fremdkörper in der Monarchie; dennoch ist es eingeführt worden zum beiderseitigen Nutzen.

Die Volksgesetzgebung ist ein Fremdkörper im Parlament. Das Parlament ist übrigens auch ein Fremdkörper in der Volksgesetzgebung, und keiner sagt, das eine müsse abgeschafft werden, weil das andere ein Fremdkörper ist, sondern es gibt ein Kooperationsverhältnis.

Ich möchte Sie daher um Folgendes bitten: Wenn Sie hier die Änderungen, die wir vorschlagen, miteinander in der Verfassungskommission diskutieren, dann diskutieren Sie nicht Hürden, sondern diskutieren Sie Modi, Mediation, Verfahren, Strukturen.

Fragen Sie sich: Wie muss es sein, damit es gut ist? Wie bekommen wir Informationen in die Volksgesetzgebungsprozesse hinein, sodass wir nicht sozusagen Stamm-tischentscheidungen erhalten? Wie können Informationen laufen? Wie kann die gerichtliche Kontrolle von Entscheidungen laufen, sodass ein Minderheitenschutz gegeben ist? Wie können die Terminierungen geklärt werden? Wie können Übergriffe bei Ausschlussstatbeständen geregelt werden?

Das sind die wichtigen Fragen, viel wichtiger als die nach Quoren und ob man da 1 % rauf oder runter gehen soll. Die Quoren müssen runter, damit es überhaupt zur Volksgesetzgebung kommen kann. Wie dieser Prozess dann abläuft, das ist die wichtige Frage.

Sie hatten verschiedentlich danach gefragt, wie das Ganze in anderen Ländern geregelt ist und was konkret vorgeschlagen wird. Dafür möchte ich – mit Ihrer Erlaubnis – das Wort weitergeben an Dr. Mittendorf, der dazu etwas sagen wird. – Danke.

Dr. Volker Mittendorf (Bergische Universität Wuppertal): Normalerweise wird immer nach einem Ranking gefragt und wo Nordrhein-Westfalen dort im Vergleich zu den anderen Bundesländern steht. Dem Ranking von „Mehr Demokratie“ kann man

entnehmen, dass Nordrhein-Westfalen irgendwo im Mittelfeld steht. Dann könnte man denken, dass man eigentlich nicht viel ändern müsste.

Wir von der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung sind mit der Empirie beschäftigt. Die ist logischerweise auf Landesebene nicht so groß. Wenn wir aber auf die Kommunalebene schauen, dann kann man schon erkennen, dass sich in diesem Bereich in den letzten Jahren doch einiges geändert hat.

Die Quoren wurden überall weitgehend gesenkt. Wichtig ist, dass sie auf ein vernünftiges Maß gesenkt wurden – also auf ein Maß, das von Initiativen überschritten werden kann. Mit solchen Initiativen meine ich jetzt nicht die versammelte Opposition, die Herr Decker als Gegenbild bzw. Problemfall für den Parlamentarismus geschildert hat, sondern Initiativen von außen, beispielsweise europafreundliche Initiativen oder solche zur Einführung des Ausländerwahlrechts.

Solche Initiativen aus der Bevölkerung kommen erst zustande, wenn die Möglichkeit besteht, mit einem niederschweligen Verfahren überhaupt erst hineinzukommen. Insofern ist die Frage nach dem Ranking immer eine relativ schlechte Frage; denn es funktioniert nirgendwo vernünftig. Nordrhein-Westfalen ist sozusagen „mittelvernünftig schlecht“. Dieser Ansatz bringt also relativ wenig.

Die Entwicklung in den Bundesländern kann man am besten nachvollziehen, indem man sie historisch betrachtet. Die frühen Bundesländer hatten hohe Einstiegsquoren: 20 % in Hessen, 16 % in Baden-Württemberg, 10 % in Bayern. Bayern hat somit die niedrigsten Einstiegsquoren bei den früh eingeführten Verfahren.

Es gibt auch Verfahren mit relativ niedrigen Einstiegsquoren, bei denen dann aus irgendeinem juristischen Argument, das sich mir als Empiriker überhaupt nicht erschließt, aus einem Nexus ein Quorum beim Volksentscheid eingeführt wurde.

Herr Decker hat vollkommen zu Recht gesagt, das führe in der Regel nur zu einer Verzerrung, weil die eine Position nicht zur Diskussion steht, die andere Position sehr viel stärker polarisiert. Dies bewirkt eine völlig verzerrte Information in der Bevölkerung. Wir sehen das in Italien, wir sehen das auch auf der Kommunalebene sehr stark.

Insofern geht es eigentlich darum: Entweder wir haben lang existierende Quoren, hohe Einstiegsquoren, keine Abstimmungsquoren, aber auch keine Praxis. Oder wir haben relativ geringe Einstiegsquoren – beispielsweise in den neuen Bundesländern, in Schleswig-Holstein oder seit 2002 auch hier in Nordrhein-Westfalen etwas niedriger –, dafür aber ein Zustimmungsquorum im Volksentscheid.

Auch hier haben wir nur eine sehr geringe Praxis. Letzten Endes müssen wir aber dazu kommen, dass bestehende Probleme auch adressiert werden können. Es geht nicht um eine Flut von Volksbegehren, sondern es geht darum, dass sie überhaupt realisiert werden können. Ein Blick auf die Praxis in Nordrhein-Westfalen zeigt jedenfalls: Offensichtlich sind die Quoren hier noch deutlich zu hoch.

Zur Integrationswirkung bzw. zur sozialen Selektivität ist zu sagen: Es geht nicht nur um diejenigen, die schließlich beim Volksentscheid abstimmen, sondern es geht vor allem um die Möglichkeit, sich überhaupt zu artikulieren. Das ist ein ganz wesentli-

ches Element, das die Volksinitiative eigentlich ausmacht. Wichtige Themen – issues – sollen in das politische System hineingetragen werden, sie sollen diskutierbar gemacht werden. Das sind Themen, die über die Parteien in dieser Form vielleicht nicht adressiert werden, die ihnen aber die Möglichkeit geben, zu schauen, wo der Schuh drückt.

Das ist im Grunde der konstruktive Part, wie parlamentarische Demokratie und direkte Demokratie miteinander verknüpft werden können. Insofern würde ich auch dazu raten, das Einstiegsquorum beim Volksbegehren deutlich zu senken, das Zustimmungsquorum zu belassen oder auch zu senken.

Es bleibt noch die Frage nach ausgeschlossenen Tatbeständen. Ich denke auch, wie Herr Decker es bereits gesagt hat, dass man nicht einen jährlichen Haushalt zur Abstimmung stellen kann. Ein Abstimmungsverfahren dauert ein, zwei Jahre, und in dieser Zeit muss ein Haushalt geführt werden. Insofern kann man natürlich keinen Haushalt zur Abstimmung bringen.

Bei finanzwirksamen Gesetzen sollte man sich das aber durchaus überlegen. Wenn wir uns die Empirie in anderen Staaten anschauen – nicht in der Bundesrepublik Deutschland, sondern in anderen Ländern –, so finden wir dort immer eine sehr gute und ausgewogene Rationalität bei den Volksentscheiden.

In der Schweiz ist es so, dass wichtige finanzwirksame Entscheidungen obligatorisch entschieden werden müssen. Das beginnt ungefähr da, wo in Deutschland überhaupt nicht mehr entschieden werden darf. Die Frage ist: Geht es der Schweiz finanziell schlechter als Deutschland? Geht es dort besser? – Alles deutet darauf hin, dass die Entscheidungen insgesamt durchaus vernünftig sind.

Was die Frage der Verknüpfung von Volksentscheiden und Parlamentsentscheiden angeht – auch da würde ich mich der Aussage von Herrn Decker anschließen. Ich denke, das Hamburger Modell ist sehr plausibel und sehr vernünftig zustande gekommen.

Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte (Universität Duisburg-Essen): Was wollen Bürger? – Wenn wir das immer wüssten! Sie wollen in vielen Dingen beteiligt werden – das ist erkennbar –, und zwar mit einer neuen Beteiligungsarchitektur.

Sie wollen aber auch – das antworten die meisten Bürger dann im zweiten Satz –, dass schnell und effizient entschieden wird. Beides passt nicht. Ich nenne das immer „stabile Ambivalenzen“. Davon gibt es ganz viele.

Mich überzeugen nicht die Umfragen, um herauszubekommen, was Bürger wünschen und wollen. Im Zentrum muss das bewährte repräsentative parlamentarische System stehen, das gestärkt werden sollte, und das sich vielleicht mit kluger institutioneller Phantasie qualitativ ausweiten lässt. Darum geht es ja ganz offensichtlich.

Diejenigen, die sich besonders einbringen – ich will hier das Argument der sozialen Selektivität noch einmal stärken –, sind in der Regel Betroffenheitspartizipierer. Dafür kann man auch einen anderen Begriff verwenden: Es sind Akteure, die sich letztlich

auch für eine Anliegerdemokratie stärker einsetzen, weil sie eben Anlieger sind und ihre Anliegen vorbringen.

Warum sollen sie mehr Rechte haben als andere? Die soziale Selektivität lässt sich durchaus auch bei der Topografie des Wählens entdecken. Es gibt viele geteilte Städte, die sich im Wahlverhalten unter sozialen Gesichtspunkten massiv unterscheiden. Bei direkten Verfahren ist es ganz augenfällig, dass zeitreiche Akteure aktiv sind, ebenso einkommensstarke und bildungsstarke – solche eben, die über besondere Ressourcen verfügen. Das sollen sie auch; aber das Ganze soll ja eine kluge Ergänzung sein, um das – wie es Herr Lietzmann zu Recht sagte –, auszugleichen.

Es gibt eine Gesprächsstörung zwischen Politik und Bürgern. Das zeigt sich an dem Verständnis, wie Bürger die Qualität der Entscheidungen von Parlamenten bewerten. Insofern ist hier durchaus Handlungsbedarf gegeben.

Ich warne jedoch vor den Nebenwirkungen, die eintreten können, wenn praktisch direkte Verfahren überbewertet werden. Es gibt auch eine Selbstexklusion neben der sozialen Selektivität, das heißt, die Unkundigen beteiligen sich absichtsvoll nicht.

Es gibt eine immer noch erkennbare Kampagnenfähigkeit, die ausgeprägter ist bei denen, die über diese Ressourcen verfügen. Das kann zu verzerrten Effekten führen, unter Bedingungen moderner Kommunikation noch leichter, als es früher der Fall war. Es gibt auch nach wie vor einen Ergebniskonservatismus, der darin besteht – fast könnte man sagen –, einen Triumph von Sesshaftigkeit zu belohnen, wenn es darum geht, Dinge möglichst zu verhindern.

Das sind empirische Ergebnisse, die man immer wieder anführen kann, die aber zu bedenken sind, wenn man sich überlegt, ein parlamentarisches System auszuweiten und aufzuwerten oder die Qualität von Entscheidungen zu verbessern. Es gibt natürlich einen Bedarf, direkte Verfahren stärker ins Zentrum zu rücken und sie damit besonders herauszustellen.

Ich will nur noch einmal daran erinnern, dass das parlamentarische Verfahren durch die Entschleunigung an sich dazu beiträgt, das Primat der Politik zu stärken. Etwas aus der Alltagshektik herauszunehmen und es in das traditionelle Verfahren einer Zeitstrukturierung über drei Lesungen zu überführen, wirkt anachronistisch angesichts einer Zeit, die geradezu nach „Sofortismus“ ruft.

Dieser Anachronismus sichert aber letztlich das Primat der Politik. Ich würde es nicht aufgeben unter dem Diktat, letztlich Entscheidungen zu favorisieren, die sich nach binären Codes organisieren. Komplexe Gesellschaften können jedoch auf wichtige Fragen nicht nur mit Ja und Nein antworten, sondern müssen in einem parlamentarischen, deliberativen Verfahren argumentativ entscheiden.

Mein Plädoyer – so habe ich es auch beschrieben – gilt grundsätzlich der Möglichkeit, sich in anderen Verfassungen umzusehen, so wie es hier aufgezeigt worden ist. Das Hamburger Modell scheint in der Tat hochinteressant zu sein. Man sollte aber nicht modisch einem Trend folgen, ein bewährtes Verfahren repräsentativer Demo-

kratie aufzugeben unter der Prämisse, dadurch eine Gesprächsstörung aufheben zu können.

Der große Vorteil, der in einer Veränderung der Quoren bestehen kann, liegt darin, dass das responsive Regieren praktisch zunimmt, dass die Antizipation des Gedanken, über eine Volksgesetzgebung leichter agieren zu können, schon dazu führt, ein anderes Handlungsmoment in dieses Haus zu bringen.

Hierin liegt eigentlich der entscheidende Punkt: Man sollte weniger in der Anwendung, sondern eher in der Antizipation kluger responsiver Politik insofern durchaus über eine Veränderung der Quoren nachdenken.

Sarah Primus (Landesjugendring NRW): Der Landesjugendring unterstützt grundsätzlich die Idee, die Prof. Lietzmann eben so schön ausgeführt hat, nämlich die Kooperationsidee von der parlamentarischen und der direkten Demokratie. Wir glauben nicht, dass es sich gegenseitig ausschließt, in einer parlamentarischen Demokratie über direktdemokratische Instrumente zu verfügen und sie so zu stärken, dass sie tatsächlich genutzt werden können.

Das lässt sich zum einen darüber regeln, wie diese Instrumente ausgestattet sind, zum anderen liegt es immer an den Bürgerinnen und Bürgern, inwieweit sie diese Instrumente benutzen. Da bin ich wieder bei der Idee der politischen Bildung, über die wir heute schon gesprochen haben. Das spielt hier sicherlich eine Rolle.

Was konkrete Veränderungen angeht: Es ist aus unserer Sicht zunächst einmal wichtig, dass diese Instrumente analog zum Wahlalter ab 16 Jahren genutzt werden können, sowohl auf Landes- als auch auf Kommunalebene. Das wäre uns ein wichtiges Anliegen.

Ein weiteres Anliegen wäre, dass über die Ausschlussstatbestände, insbesondere über das Thema „Finanzen“ nachgedacht wird. Auch mir ist klar, dass natürlich nicht jeder Haushalt vom kompletten Volk des Landes Nordrhein-Westfalen abgestimmt werden kann. Ich glaube aber schon, dass der Ausschluss von Finanzthemen, wie er im Moment vorherrscht, dazu führt, dass auch ganz oft inhaltliche Eingaben oder Ideen abgeschnitten werden.

Der Landesjugendring selbst hatte 2006 eine Volksinitiative eingebracht, die dann abgelehnt wurde mit dem Hinweis, es ginge um Finanzfragen. Natürlich ging es auch um Finanzfragen, aber dahinter stecken auch immer inhaltliche Themen. Daher glauben wir, dass es zumindest eine grundsätzliche Möglichkeit geben muss, bestimmte Themen bei Volksinitiativen oder Volksbegehren einbringen zu können, auch wenn sie mit Finanzen zusammenhängen.

Was die Frage nach den Quoren angeht, so sind wir da nicht unbedingt die Fachleute. Aber ich halte es einfach für notwendig – und da würden wir uns sehr freuen, wenn die Verfassungskommission dies auch tun würde –, dass die jetzigen Instrumente gut daraufhin überprüft werden, inwieweit sie derzeit tatsächlich nutzbar sind. Am Ende sollten diese Instrumente im Sinne der Bürgerinnen und Bürger so aufgestellt sein, dass man, ohne einen immensen Aufwand betreiben zu müssen, ein Thema gut einbringen kann.

Natürlich ist es auf der anderen Seite – auch das ist uns klar – genauso wichtig, nicht eine zu große Willkürlichkeit zu ermöglichen. Das Thema muss schon genügend Menschen interessieren. Aber da sind die Mitglieder der Verfassungskommission eher Expertinnen und Experten, und auch unter den Sachverständigen gibt es einige, die hier eher Experte sind als ich. Ich würde mich freuen, wenn deren Vorschläge für die weitere Arbeit mit aufgenommen würden.

Engin Sakal (Landesintegrationsrat NRW): Ich will es ganz kurz machen: Demokratie lebt von der Beteiligung. Je höher die Beteiligung, umso höherwertiger ist die Qualität der Demokratie, in der wir leben.

Wir sind auch der Ansicht, dass Quoren gesenkt werden sollten. Wir sind hier ein Flächenland, aber das bringt auch Hürden und Probleme mit sich. Wenn man in die Regionen nördlich des Ruhrgebiets geht, wenn man nach Ostwestfalen oder ins Sauerland geht, ist es sehr schwierig, entsprechende Beteiligungen oder Unterschriften zu erlangen.

Es ist von essenzieller Bedeutung, dass die Bürger und Einwohner dieses Landes die ihre Lebensbereiche betreffenden Gebiete mitgestalten, und zwar nicht nur durch einen Urnengang, sondern darüber hinaus.

Die Hürden und Hemmschwelle spielen dabei eine ganz wichtige Rolle. Wir würden es sehr begrüßen, wenn diese entsprechend den Gegebenheiten der nordrhein-westfälischen Bevölkerung sowie den Infrastrukturen angepasst würden.

Ich möchte noch einmal – ich hatte es vorhin schon angesprochen – für ein Update des Begriffs „Volk“ plädieren. Das Volk besteht eben nicht nur aus denjenigen, die in NRW leben und eine deutsche Staatsangehörigkeit haben oder EU-Bürger sind, sondern aus allen Menschen, die schon fünf, zehn, 15, 20, 30 oder 40 Jahre hier leben und sich mit diesem Land identifizieren.

Daher unser Appell an die Verfassungskommission, diese Menschen nicht außen vor zu lassen, sondern entsprechend in diese Überlegungen mit einzubeziehen und nach Möglichkeiten und Chancen für eine schnelle Umsetzung zu suchen. – Danke.

Wolfram Kuschke (Europa-Union Deutschland): Da wir uns im Verband nicht mit den konkreten Fragestellungen beschäftigt haben, kann ich mich auf wenige Hinweise beschränken.

Gerade hier im Plenarsaal haben wir als Bundesverband zwei Dinge beschlossen: zunächst, uns für eine repräsentative Demokratie für Europa mit starker Bürgerbeteiligung auszusprechen. Darin enthalten ist der Punkt, dass die Kreativität für die Weiterentwicklung repräsentativer Demokratie noch nicht ausgereizt ist. Das ist ein interessanter Aspekt, der ja auch gerade angesprochen wurde.

Für die zukünftige Entwicklung des europäischen Bundesstaates wollen wir die repräsentative Demokratie mit der Möglichkeit der direkten Bürgerbeteiligung. Das sind zwei durchaus unterschiedliche Gewichtungen, die dort getroffen worden sind.

Seit kurzer Zeit gibt es eine europäische Bürgerinitiative. Es ist noch nicht genügend Zeit verstrichen, um hierzu empirische Aussagen treffen zu können. Wir fanden es aber durchaus interessant, dass es bei einem derart sperrigen Thema, das auch in diesem Hohen Hause häufig behandelt worden ist, nämlich der sogenannten Daseinsvorsorge, möglich war, über 1 Million Menschen in Bewegung zu bringen.

Das funktioniert wohl, wenn ein solcher Sachverhalt in einer Art und Weise dargestellt und aufbereitet und zugänglich gemacht wird, wie das nach den Bedingungen einer europäischen Bürgerinitiative möglich ist. Insofern kann man durchaus gespannt sein, wie sich dieses Instrument zukünftig weiterentwickeln wird.

Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e.V.): Meine Vorstellung von der direkten Demokratie ist die einer stark mit der repräsentativen Demokratie verschränkten, in der es immer wieder Anknüpfungspunkte an das Parlament gibt, in der es Lesungen im Parlament gibt, in der der Gesetzentwurf, der der Initiative zugrunde liegt, auch im Parlament behandelt wird, und wo Kompromisse zwischen den Initiatoren von Volksbegehren und Parlament möglich werden.

Meine Vorstellung von der direkten Demokratie ist vor allen Dingen eine, die zeitlich deutlich entzerrt ist. Wir reden über einen Prozess, der sich von der ersten Unterschriftensammlung bis – wenn es denn überhaupt dazu kommt – zum Volksentscheid über ein, vielleicht sogar über zwei Jahre hinzieht. Hier muss die Möglichkeit bestehen, sich ohne zeitliche Hektik, ohne politischen Druck einem Thema zuzuwenden und es zu diskutieren. Hinterher muss es ein Landesvolk geben, das zu Entscheidungen fähig ist.

Das funktioniert momentan in Nordrhein-Westfalen nicht. In der Landesverfassung steht immer noch ein untaugliches Verfahren. Auch wenn wir 2011 einige bemerkenswerte, gute Änderungen auf einfachgesetzlicher Ebene hinbekommen haben, sind es vor allen Dingen zwei Punkte, die immer noch größte Mühe bereiten. Diese will ich herausstellen, bevor ich auf einige weitere Punkte komme, die man ändern müsste.

Punkt eins. Das ist die Hürde beim Volksbegehren: 8 %. Damit liegen wir zwar im Mittelfeld der Bundesländer; andere Länder liegen deutlich schlechter im Ranking von „Mehr Demokratie“. Wenn man aber von den absoluten Zahlen ausgeht, dann sind das über 1,1 Millionen Menschen, und diese Hürde ist nicht zu knacken.

Sie ist sogar so prohibitiv hoch, dass sich die Initiativen, die sich in etwa alle halbe Jahre bei uns melden und sich nach der direkten Demokratie in NRW erkundigen und wissen wollen, ob es nicht eine Möglichkeit gebe, ein Volksbegehren einzuleiten, direkt wieder abwenden und sagen: 1,1 Millionen Unterschriften – das schaffen wir nicht. Überdies braucht man ein finanzielles Budget, das ebenfalls bei ungefähr 1 Million € liegt, um eine solche politische Kampagne zu organisieren.

Diese Hürde muss fallen. Die Hürde ist eigentlich nur der Nachweis der Relevanz eines Themas. Das heißt, sie ist subjektiv. Man kann sie nicht objektiv auf eine bestimmte Höhe festlegen. Deshalb unterscheiden sich ja die Hürden in den Bundesländern, und deshalb gibt es derzeit in den unterschiedlichen Bundesländern – etwa

in Rheinland-Pfalz, in Baden-Württemberg oder demnächst in Hessen, auch in Nordrhein-Westfalen – Diskussionen darüber, ob man diese Hürden nicht angesichts veränderter gesellschaftlicher Verhältnisse absenken sollte.

Um es konkret zu machen: Wir von „Mehr Demokratie“ sind der Ansicht, dass die Hürde um 2 % bis 3 % abgesenkt werden sollte; das wären dann immer noch mehrere Hunderttausend Unterschriften. Das wäre angemessen.

Punkt zwei. Darüber hinaus müssten wir noch über die Finanzwirksamkeit nachdenken. In Art. 68 Abs. 1 Landesverfassung steht, dass über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen ein Volksbegehren nicht zulässig ist.

Wir von „Mehr Demokratie“ sind nicht der Ansicht, dass man Abgabengesetze komplett davon ausnehmen muss. Die Empirie in anderen Ländern – in den USA, auch in der Schweiz – zeigt, dass das Volk sich durchaus nicht Freibier für alle gönnt, sondern verantwortlich mit diesen Entscheidungen umgeht.

Selbst wenn man das nicht will und die Abgabengesetze in Art. 68 Abs. 1 Landesverfassung belässt, sollte man die Finanzfragen rausstreichen. Denn in der Politik ist doch alles finanzwirksam. Jedes Volksbegehren zieht gewisse finanzielle Konsequenzen nach sich, und wenn wir diesen Passus belassen und die Hürden absenken, dann wird das dazu führen, dass es demnächst diverse Gerichtsprozesse von Initiativen gibt, die nachweisen müssen, dass ihr Volksbegehren nicht finanzwirksam ist. Man könnte ja – vielleicht ist es damals sogar so gemeint gewesen – das Haushaltsgesetz stattdessen mit aufnehmen.

Andere Punkte, auf die ich kurz eingehen will, sind folgende:

In Nordrhein-Westfalen gibt es die Möglichkeit einer Volksinitiative. Sie ist erst später, nämlich 2004, in die Verfassung eingefügt worden. Dafür sind 0,5 % der Stimmberechtigten nötig, die einen Gesetzentwurf oder ein allgemeines politisches Vorhaben mit ihrer Unterschrift unterstützen. Dann muss sich der Landtag mit diesem Entwurf beschäftigen; danach endet das Verfahren.

Wir sind erstens der Ansicht, dass es eine immens hohe Hürde ist, angesichts dessen, dass sich der Landtag nur mit jener Frage beschäftigen muss. Wir reden immerhin von fast 70.000 Menschen, die das Ganze unterschreiben müssen. Ich könnte mir vorstellen, dass auch die Hälfte reicht.

Zweitens – damit komme ich zur Frage von Herrn Sommer – ist es völlig unsinnig, dass diese Volksinitiative nicht mit dem Volksbegehren verknüpft ist. Praktisch heißt das Folgendes: Sie sammeln für eine Volksinitiative, Sie stellen im Laufe der Volksinitiative fest, dass sich Ihre Volksinitiative durchaus von der Mobilisierung etc. für ein Volksbegehren eignen würde, dann übergeben Sie diese Volksinitiative.

Sie wird dann im Landtag behandelt oder auch nicht, das kann Ihnen fast egal sein, denn Sie müssen auf jeden Fall, damit Sie ins Volksbegehren gehen können, noch einmal 3.000 Unterschriften sammeln, um danach wiederum 1 Million Unterschriften sammeln zu müssen.

Das macht keinen Sinn; deswegen sind wir der Ansicht, dass die Volksinitiative alternativ zum Antrag auf Volksbegehren und – sofern ihr ein Gesetzentwurf zugrunde liegt – auch als Antrag auf Volksbegehren gewertet werden sollte.

Bei den Volksentscheiden sind wir – da bin ich ganz bei Herrn Lietzmann – ebenfalls der Ansicht, dass es dabei kein Quorum braucht. Ich bin weiterhin der Ansicht, dass es sinnvoll ist, einen Volksentscheid – wenn denn möglich – nach dem Hamburger Modell möglichst mit einer Wahl zusammenzulegen und das auch in die Verfassung hineinzuschreiben.

In Berlin gab es erst wieder die Situation, dass drei Wochen nach der Bundestagswahl ein Termin für einen Volksentscheid gelegt worden ist. Das ist ganz bewusst aus politischem Kalkül heraus geschehen. Das kann man dadurch verhindern, dass man im Gesetz festlegt, dass – wenn möglich und sofern die Initiative es wünscht – ein Volksentscheid gemeinsam mit einer Wahl stattfindet.

Nicht auf Verfassungsebene, aber nichtsdestotrotz interessant – und 2011 außen vor geblieben – ist der Punkt der Kostenerstattung. Bei Wahlkämpfen gibt es die Wahlkampfkostenerstattung. Genauso macht es Sinn, einer Initiative – wenn sie denn ein erfolgreiches Volksbegehren absolviert hat – wenigstens einen Teil der entstandenen Kosten, eine gewisse Centsumme pro Unterschrift, zu erstatten.

Das wäre zugleich ein wenig die Vorsorge dafür, dass ansonsten nur bestimmte Gruppen die Möglichkeiten des Volksbegehrens nutzen könnten. Auf diesem Wege hätten auch finanziell schwächere Gruppen zumindest ein gewisses Budget, mit dem sie arbeiten könnten. Das wäre in jedem Fall sinnvoll.

Ein weiterer Punkt ist, dass wir unbedingt ein Abstimmungsheft einführen sollten, wenn die Hürden abgesenkt wurden und es auf absehbare Zeit in Nordrhein-Westfalen zu Volksbegehren kommt. Ein Abstimmungsheft kennt man von der kommunalen Ebene. Dort dürfen die einzelnen Ratsfraktionen, der Bürgermeister und die Initiative ihre Position in gleichem Umfang noch einmal darlegen. Es macht auch auf Landesebene Sinn, ein solches Abstimmungsheft einzuführen.

Was die Bindungswirkung von Volksentscheiden angeht, favorisiere ich ebenfalls die Lösung, die Herr Decker schon genannt hat, nämlich das Hamburger Modell. Das halte ich absolut für nötig. In Hamburg ist es eben aufgrund einer Erfahrung mit der direkten Demokratie eingeführt worden, nämlich weil zweimal Gesetze, die vom Volk beschlossen worden sind, relativ kurzfristig wieder vom Parlament gekippt wurden.

Wie ich anfangs schon sagte, soll die direkte Demokratie ein langsames Verfahren sein. Die parlamentarische Demokratie kann schneller agieren, sie kann theoretisch binnen Wochen oder Tagen Gesetze verabschieden. Deshalb ist ein besonderer Schutz der direkten Demokratie notwendig. Es reicht nicht aus, zu sagen: Das wird schon irgendwie politisch geregelt. – Ich glaube vielmehr, dass eine Bindungswirkung nach dem Hamburger Modell richtig ist.

Es gibt eine andere Bindungswirkung auf der kommunalen Ebene. Kommunale Bürgerentscheide sind für zwei Jahre geschützt. Das Ganze wird aber in etwa so verstanden wie das Mindesthaltbarkeitsdatum im Supermarkt – nach zwei Jahren wer-

den gewissermaßen die Regale leergeräumt. Viele Stadträte verstehen diese zwei Jahre quasi als Ablaufdatum. So ist es aber nicht gemeint.

Ein letzter Punkt ist die Frage, ob wir ein Referendum bei der Änderung der Verfassung benötigen. Darauf antworte ich mit einem uneingeschränkten Ja. Wir kennen ein solch uneingeschränktes Verfassungsreferendum in Hessen und in Bayern. Dort wird jede Verfassungsänderung vom Volk abgestimmt.

Bei der letzten bayerischen Landtagswahl gab es einen Katalog von fünf Änderungsvorschlägen zur bayerischen Landesverfassung, der zusammen mit der Landtagswahl zusammen abgestimmt wurde. Das war völlig unproblematisch. Das könnte man so auch hier in NRW einführen.

Diese Verfassungskommission hat sich selber auch die Frage gestellt: Wie wollen wir eigentlich mit dem Ergebnis unserer Arbeit umgehen? – Es ist jetzt im Grunde zu spät; man müsste erst das Verfassungsreferendum einführen, damit man über das Ergebnis der Verfassungskommission ein Verfassungsreferendum machen könnte. Das macht wohl keinen Sinn. Aber im Zuge der anstehenden Verfassungsänderungen wäre es richtig, das obligatorische Verfassungsreferendum einzuführen. – Vielen Dank.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Danke schön. – Gibt es noch weitere Fragen?

Michele Marsching (PIRATEN): Ich habe nur noch eine kurze Frage an Herrn Prof. Decker. Sie haben sehr ausführlich Stellung genommen und viele Vorschläge gemacht. Eine Frage hätte ich aber noch, und zwar nach dem Beteiligungsrecht der Betreiber einer Volksinitiative.

Halten Sie es für angezeigt, dass den Betreibern einer solchen Initiative zum Beispiel Anhörungs- oder Rederechte im Parlament eingeräumt werden sollten? Oder ist das Ihrer Meinung nach nicht vonnöten, wenn eine Volksinitiative erfolgreich durchgeführt wurde?

Prof. Dr. Frank Decker (Universität Bonn): Im Sinne der schon angesprochenen Verzahnung von parlamentarischer und Volksgesetzgebung sehe ich da kein Problem. Ich würde auch dafür plädieren, dass die Initianten einen Beratungsanspruch erhalten.

Es geht um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Volksabstimmungen. Das ist auf der Länderebene nicht nur ein Problem wegen des Haushaltsvorbehalts, vielmehr ist Länderpolitik in großem Maße auch nachgelagerte Verwaltung. Solche Bereiche sind dann der Volksgesetzgebung entzogen, ebenso Fragen, die den Bundesrat betreffen

Ich selber habe vor zwei Jahren bei einer Volksinitiative mitgewirkt. Was in Deutschland zu wenig bekannt ist: Die direkte Demokratie in der Schweiz konzentriert sich

nicht in der Volksgesetzgebung. Für mich ist es eine immer wieder verblüffende Vorstellung, dass man dem Volk sozusagen die Rolle eines Gesetzgebers zutraut.

Man könnte jetzt ein bisschen polemisch sagen: Im Grunde sind ja schon die Parlamente mit dieser Rolle überfordert; denn im parlamentarischen Regierungssystem findet die Gesetzgebung – überspitzt gesagt – eigentlich in den Exekutiven statt, im Unterschied zum präsidentiellen System etwa in den USA, wo die Gesetzgebung tatsächlich weitgehend in der Legislative geschieht.

Das parlamentarische System hat ein anderes Rollenbild. Insoweit ist es eine interessante Vorstellung, dass das komplexe Geschäft der Gesetzgebung nun vom Volk erledigt werden soll. Daher verlangt man den Initianten ab, dass sie einen – auch juristisch – perfekten Gesetzentwurf einreichen, was ja ein hohes Maß an Expertise verlangt.

In Kalifornien – ein weiterer Vorreiterstaat der direkten Demokratie – hat das zur Herausbildung einer regelrechten Referendumsindustrie geführt. Hier in Deutschland wird – wenn ich mir die Bemerkung erlauben darf – diese Rolle ein Stück weit vom Verein „Mehr Demokratie“ wahrgenommen, der potenzielle Initianten berät.

Nochmals: Wenn die direkte Demokratie in der Verfassung steht – wogegen ich grundsätzliche Bedenken habe; aber sie steht ja nun einmal drin –, dann sollte sie eben nicht nur auf dem Papier stehen, sondern sie sollte dann tatsächlich anwendbar gemacht werden – all diese Vorschläge gehören dann mit dazu –, und zwar in dem Sinne, dass sie auch praktikierbar ist.

Letzter Punkt. Von sozialdemokratischer Seite ist jetzt noch einmal – basierend auf den Erfahrungen des Hamburger Schultenscheids – auf die Möglichkeit hingewiesen worden, eine Regulierung dahin gehend einzuführen, dass man den Initianten bestimmte Transparenzvorschriften abverlangt, zum Beispiel, wie sie ihre Kampagne für oder gegen ein Vorhaben finanziert haben.

Der Hintergrund ist sicherlich nachvollziehbar, aber das wäre ein weiteres Element der Restriktion. Ich glaube, es macht keinen Sinn, dem Volk ein sehr weitreichendes Demokratieversprechen zu machen, nach dem Motto: „Ihr könnt selber Gesetzgeber sein“, und dann auf der anderen Seite dieses Demokratieversprechen im Zuge der Ausgestaltung wieder einzukassieren.

In dieser Hinsicht den Vogel abgeschossen hat übrigens das Saarland; das ist ein ganz schlechtes Vorbild. Das Saarland hat zwar die Regelung der direkten Demokratie reformiert und Anwendungsbedingungen erleichtert, gleichzeitig aber in der Verfassung festgeschrieben, dass diese Regeln nicht mehr verändert werden dürfen. Daraus spricht doch eine hochgradige Skepsis, was das Zutrauen in die Kompetenz des Volksgesetzgebers anbelangt.

Ich finde, man muss sich in dieser Diskussion ehrlich machen: Wenn die direkte Demokratie eingeführt ist, muss man sie praktikierbar machen. Ich würde da für eine mittlere Linie plädieren. Das ist vielleicht etwas langweilig, vielleicht ist es aber auch vernünftig.

Ich habe gewisse Probleme damit; dieser Punkt wird ja auch immer von „Mehr Demokratie“ vorgebracht. Wir laufen ein bisschen Gefahr, dass die direkte Demokratie zu einer verfassungsrechtlichen und politischen Dauerbaustelle wird. Vieles, was für die Ausgestaltung relevant ist, findet in den einfachen Gesetzen statt, die dann auch relativ leicht veränderbar sind.

Insoweit werden wir in den kommenden Jahren vielleicht auch in NRW – wenn die Verfassung entsprechend geändert wird – eine solche Diskussion bekommen. Da bin ich, wie gesagt, ein bisschen skeptisch; denn der Sinn einer Verfassung besteht auch darin, für eine gewisse Dauerhaftigkeit der Regeln zu sorgen, und nicht darin, dass permanent daran herumgebastelt wird.

Das hängt ursächlich mit dem Modell der Volksgesetzgebung zusammen. Deshalb sollte man ganz grundsätzlich darüber nachdenken. Am Ende bleibt wahrscheinlich nur eine mittlere Linie, auf der man behutsam die Quoren absenkt und die Erfahrungen – wenn es sie in Nordrhein-Westfalen einmal gibt – hinsichtlich ihrer Wirkungen auswertet.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Vielen Dank. – Wenn sich kein Widerspruch erhebt – das scheint nicht der Fall zu sein –, dann schließe ich jetzt die Sitzung, aber nicht, ohne den Sachverständigen noch einmal meinen ausdrücklichen Dank auszusprechen für die vielen Hinweise und Anregungen.

(Allgemeiner Beifall)

Wir haben genügend Material, welches wir jetzt sorgfältig auswerten werden. Das Protokoll von dieser Anhörung wird Ihnen selbstverständlich zugänglich gemacht. Sie werden die weiteren Beratungen in der Verfassungskommission sicherlich mit Interesse verfolgen.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, die nächste Sitzung der Verfassungskommission findet am 29. September 2014 statt. Bis dahin wünsche ich Ihnen eine gute, arbeitsreiche Zeit. Allen anderen, die sich jetzt auf den Heimweg machen, wünsche ich eine störungsfreie Heimreise. – Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Prof. Dr. Rainer Bovermann
Vorsitzender

23.09.2014/23.09.2014