

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

NRW

School of Governance
www.nrwschool.de

NRW SCHOOL OF GOVERNANCE | Lotharstraße 53 | 47057 Duisburg

Landtag Nordrhein-Westfalen

Referat I.1/A 50

Frau Birgit Hielscher

Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

per FAX: 0211/884-3002

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1942

A50

Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

Direktor
NRW School of Governance
Universität Duisburg-Essen
Institut für Politikwissenschaft

Lotharstraße 53
47057 Duisburg

Tel +49 (0)203/379-4302
Fax +49 (0)203/379-3179
krkorte@uni-due.de

6. August 2014

Öffentliche Anhörung der Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung/Themenkomplex II: Partizipation –Weiterentwicklung der Demokratie in NRW
Montag, 1. September 2014, 14.00 Uhr, Plenarsaal

Schriftliche Stellungnahme

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

b) Wie würde sich eine Absenkung des aktiven und/oder passiven Landtagswahlrechts auf unser demokratisches System auswirken?

Durch eine Ausweitung des Wahlrechts auf Minderjährige würde der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit gestärkt. 16- und 17-Jährige bekämen die Möglichkeit, über sie betreffende Regelungsmaterien wie die Schul- und Bildungspolitik mitzubestimmen. Auf kommunaler Ebene ist das aktive Wahlrecht bereits in zahlreichen Ländern auf 16 Jahre gesenkt worden, so auch in NRW. Mit einer Absenkung des Wahlalters verbindet sich aber oftmals die Erwartung, die Wahlbeteiligung zu steigern. Empirische Ergebnisse sprechen jedoch gegen diese Erwartung. Auch die Politikverdrossenheit lässt sich durch eine Absenkung des Wahlalters nicht bekämpfen. Diese ist alters- und generationenunabhängig und hat mit politischen Inhalten sowie dem politischen Betrieb an sich zu tun.

c) Welche Erfahrungen haben andere Bundesländer mit der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre gemacht?

Derzeit sehen drei Länder das aktive Wahlrecht ab 16 Jahren vor: Bremen (seit Mai 2011), Brandenburg (seit Dezember 2011) sowie Hamburg (seit Februar 2013). Nur in Bremen haben bislang Landtagswahlen unter dem neuen Wahlrecht stattgefunden. Die Wahlbeteiligung hat insgesamt nicht zugenommen, sondern ist im Gegenteil sogar leicht zurückgegangen. Die

Geschäftsführung

Dipl.-Soz.-Wiss. Markus Hoffmann
Tel +49 (0)203/379-1302
Fax +49 (0)203/379-3179
markus.hoffmann@uni-due.de

Sekretariat

Anita Weber
Tel +49 (0)203/379-2045
Fax +49 (0)203/379-3179
anita.weber@uni-due.de

www.nrwschool.de
www.facebook.com/nrw.school
www.uni-due.de/politik

Wahlbeteiligung der Gruppe der 16 bis 21-Jährigen stieg zwar gegenüber der vorherigen Wahl leicht an, allerdings werden die minderjährigen Wähler in der Statistik nicht gesondert ausgewiesen. Außerdem liegt die Wahlbeteiligung bei Jungwählern damit immer noch unter dem Durchschnitt. Auch ein Einfluss auf die Wahlergebnisse lässt sich aufgrund der geringen Wahlbeteiligung und des geringen Umfangs dieser Wählergruppe kaum feststellen.

2. Politische Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene

b) Wie würde sich eine Zubilligung des aktiven und/oder passiven Wahlrechts zum Landtag für EU-Bürgerinnen und -Bürger auf unser demokratisches System auswirken?

Das aktive und passive Wahlrecht steht EU-Bürgern bereits heute bei Kommunal- und Europawahlen zu. Grundlage ist hier allerdings das EU-Recht. Der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit würde durch eine Ausweitung auf die mehr als 600.000 in NRW lebenden Unionsbürger gestärkt. Es könnte einen zusätzlichen Integrationsschub bedeuten und die Möglichkeit politischer Teilhabe verbessern. Einzelne Bundesländer wie Bremen oder Schleswig-Holstein haben bereits Initiativen unternommen, das Wahlrecht entsprechend auszuweiten. Bremen scheiterte allerdings erst in diesem Jahr vor dem Landesverfassungsgericht an der verfassungsrechtlichen Maßgabe, dass das Wahlrecht an die Staatsangehörigkeit geknüpft ist.

c) Wie sind die Partizipationsmöglichkeiten für die anderen im Land Nordrhein-Westfalen lebenden ausländischen Bürgerinnen und Bürger zu beurteilen?

Anders als EU-Bürgern ist Ausländern aus Nicht-EU-Staaten selbst auf kommunaler Ebene das Wahlrecht verwehrt. Betroffen sind rund 700.000 volljährige Bürger, von denen viele seit mehreren Generationen in Deutschland leben. Von politischen Entscheidungen sind sie genauso betroffen wie Bürger mit deutscher Staatsangehörigkeit, und viele zahlen hier Steuern. Daher wäre die Gewährung des Wahlrechts bei Kommunalwahlen – die in vielen EU-Ländern bereits gang und gäbe ist – ein Schritt in Richtung mehr politischer Partizipation.

3. Durchführung und Folgewirkungen von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden

a) Wie beurteilen Sie die derzeitigen Regelungen zur direkten Demokratie im Vergleich der Bundesländer?

Nordrhein-Westfalen liegt hinsichtlich der Zugangshürden zu direktdemokratischen Verfahren im unteren Mittelfeld der Bundesländer. Das Unterschriftenquorum für eine Volksinitiative liegt prozentual betrachtet nirgends so niedrig wie in NRW (0,5% der Stimmberechtigten). Das Unterschriftenquorum für ein Volksbegehren fällt mit 8% bei einer Eintragungsfrist von 8 Wochen vergleichsweise moderat aus. Das gleiche gilt für das Zustimmungsquorum für einen Volksentscheid (15%).

b) Sollten die Quoren für Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid abgesenkt werden?

Eine Absenkung der Quoren ist kritisch zu beurteilen. Direktdemokratische Verfahren sind stets mit einer sozialen Verzerrung der Entscheidungsfindung verbunden. Sie bevorzugen ressourcenstarke Bevölkerungsgruppen, die ohnehin schon in politischen Entscheidungsprozessen überrepräsentiert sind (Wahlbeteiligung, Stadträte, Interessenvertretungen, Verbände etc.). Demokratische Legitimation bezieht ein Volksbegehren oder ein Volksentscheid vor allem aus der breiten Unterstützung in der Bevölkerung, mithin aus einer hohen Anzahl von Unterstützern, wie sie ein entsprechendes Quorum zum Ausdruck bringt. Ansonsten besteht die ernste Gefahr, dass Bürgerentscheide nicht den Willen einer demokratischen Mehrheit, sondern einer gut organisierten Minderheit widerspiegeln.

c) Könnte der Kreis der zulässigen Gegenstände von Volksbegehren und Volksentscheid verändert werden?

Gemäß Art. 68 Abs. 1 LV NRW sind Volksbegehren über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen nicht zulässig. Die Ausweitung direktdemokratischer Verfahren auf diese Regelungsmaterien bedürfte einer Verfassungsänderung.

d) Wie können sonstige Hürden für die Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden abgebaut werden?

Neben einer Absenkung von Zustimmungs- und Abstimmungsquoren wäre eine Verlängerung von Eintragungsfristen denkbar. Auch die Eintragung in freien Listen statt bei den zuständigen Gemeindebehörden könnte die Barrieren für ein Volksbegehren absenken. Bei Volksinitiativen ist das Sammeln von Unterschriften bislang nur Berechtigten gestattet, die von den Initiatoren benannt werden. Hier könnten Hürden durch eine Annäherung an Online-Petitionen abgebaut werden. Zweitens bleibt die Ablehnung einer Volksinitiative durch den Landtag folgenlos. Denkbar wäre, dem Beispiel von Hessen oder Rheinland-Pfalz zu folgen und die Volksinitiative in einen Antrag auf die Durchführung eines Volksbegehrens umzuwandeln.

e) Sollte der Landtag an einen erfolgreichen Volksentscheid gebunden werden? Wie könnte eine solche Bindung aussehen?

Ein Volksentscheid, der mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen findet, verpflichtet den Gesetzgeber schon heute auf die Ausfertigung und Verkündung eines Gesetzes, das das Ziel des Volksbegehrens umsetzt. Volksentscheide sind insofern den Beschlüssen eines Parlaments rechtlich gleichgestellt. Durch einen Volksentscheid zustande gekommene Gesetze sind indes nicht der späteren Abänderung oder Aufhebung durch das Parlament entzogen und dürfen es verfassungsrechtlich auch nicht sein. Eine stärkere Bindewirkung könnte ein Volksentscheid entfalten, wenn eine nachträgliche Abänderung ein sog. fakultatives Referendum auslösen würde, das von einem festzulegenden Anteil der Stimmberechtigten ergriffen werden könnte.

Offen im Denken

Literaturhinweise:

Korte, Karl-Rudolf: Wahlen in Nordrhein-Westfalen, 3. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Schwalbach/Ts. 2013.

Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden 2013.

Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden 2014 (i.E.).

Korte, Karl-Rudolf/Florack, Martin/Grunden, Timo: Regieren in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 2006.