

Schriftliche Stellungnahme zum Themenkomplex II – Partizipation / Weiterentwicklung der Demokratie in NRW

Prof. Dr. Frank Decker, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Vorbemerkung

Ich werde mich nachfolgend auf die Fragen konzentrieren, deren Beantwortung die Expertise des Politikwissenschaftlers verlangt. Rein rechtliche bzw. rechtswissenschaftliche Fragen (1a und 2a) bleiben ausgeklammert.

1. Wahlalter

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

Die Absenkung des Wahlalters für die passive Wahl könnte zu einer Verjüngung des Landesparlaments führen. Im Bundestag und in den Landesparlamenten hat die Anfang der siebziger Jahre vorgenommene (deutliche) Absenkung zu einer solchen Verjüngung beigetragen (im Bund von 49,0 Jahre 1969 auf 46,6 Jahre 1972); seither ist das Durchschnittsalter wieder angestiegen (auf knapp unter 50 Jahre). Dass es in NRW seit 2012 mit 48 Jahren etwas darunter liegt, hängt in erster Linie mit dem Einzug der Piratenpartei zusammen. Der leichte Anstieg des Durchschnittsalters der Abgeordneten korrespondiert mit der veränderten Altersstruktur der Bevölkerung; insofern trägt er zur Repräsentativität der Parlamente bei. Die Verjüngung könnte demgegenüber zu einer Veränderung der substanziellen Repräsentation führen, indem die Interessen der jüngeren Generation zu Lasten der älteren im politischen Prozess vermehrt berücksichtigt werden bzw. sich durchsetzen. Wie stark dieser Effekt ausfällt, hängt vom konkreten Wahlverhalten der hinzutretenden Alterskohorte ab (wenn das aktive Wahlrecht gleichzeitig abgesenkt wird).

Die Absenkung des Wahlalters beim aktiven Wahlrecht wird mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Gesamtwahlbeteiligung drücken, weil die Wahlbeteiligung in dieser Gruppe erfahrungsgemäß unterdurchschnittlich ausfällt. Darüber hinaus ist mit einem Stimmenanstieg rechtsextremer Parteien zu rechnen, die von den jüngeren Kohorten erfahrungsgemäß überproportional unterstützt werden. Beide Effekte sind mit Blick auf die ohnehin nachlassende Legitimationswirkung der Wahlen problematisch. Ihr müssen als positive Effekte ein möglicher Anstieg der Wahlbeteiligung in der erweiterten Gruppe der jüngeren Wähler und eine stärkere substanzielle Repräsentation von deren Interessen gegenübergestellt werden. Der Anstieg der Wahlbeteiligung könnte dabei zugleich als Kohorteneffekt über das gesamte Leben des Wahlbürgers „durchtragen“. Ein solcher Effekt würde/könnte eintreten, wenn es gelingt, das politische Interesse der neu hinzutretenden Jungwähler zu befördern. In diese Richtung weisen Studien, die zur Absenkung des Wahlalters in Österreich (auf der

nationalen Ebene) durchgeführt worden sind. Der Anstieg des politischen Interesses wäre auch im Sinne der sozialen Repräsentativität von Vorteil, da er dazu beitragen könnte, die Lücke zwischen den in der Regel besser gebildeten stärker Interessierten und den weniger Interessierten etwas zu schließen. Letztere stammen überproportional aus den benachteiligten Bevölkerungsschichten, deren Bereitschaft, an Wahlen teilzunehmen, in den letzten eineinhalb Jahrzehnten deutlich stärker abgenommen hat als es bei den besser gestellten Gruppen der Fall war (ist).

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

Hierzu liegen bislang nur Daten aus Bremen vor, wo die 16- und 17-Jährigen bei der Bürgerschaftswahl 2011 zum ersten Mal mitwählen durften. Die Auswertungen belegen einen leichten Anstieg in der Wahlbeteiligung der jüngsten Altersgruppe (der 16- bis 20-Jährigen) im Vergleich zur Gruppe der 18- bis 20-Jährigen bei der vorangegangenen Bürgerschaftswahl 2007, obwohl die Beteiligung insgesamt rückläufig war. Zurückgeführt wird dieser positive Effekt auf die begleitenden Aktivierungsmaßnahmen in Schulen und Jugendeinrichtungen (z.B. durch eine vorbereitende „Juniorwahl“). Darüber hinaus wurde von Senat und Bürgerschaft eine Kommunikationskampagne zum neuen Wahlrecht durchgeführt. Die Erfahrungen zeigen, dass die erhofften Positivwirkungen des abgesenkten Wahlalters ohne solche Begleitmaßnahmen kaum von selbst eintreten würden. Insofern muss man sich über die erheblichen zusätzlichen Anstrengungen (und Kosten) klar sein, die eine Wahlrechtsänderung nach sich ziehen würde. Dieses Geld wäre freilich nicht nur generell gut investiert. Die Absenkung des Wahlalters hätte auch den Vorteil, dass die Vorbereitung auf den staatsbürgerlichen „Ernstfall“ dann wesentlich lebens- und praxisnäher in den Schulen vermittelt werden könnte.

Was das Wahlverhalten angeht, würde eine Absenkung des Wahlalters den Trend einer Pluralisierung des Parteiensystems zulasten der beiden Noch-Volksparteien (Union und SPD) weiter forcieren. So haben in Bremen die Piraten, die NPD und die Grünen in der jüngsten Alterskohorte deutlich, die FDP und Linke etwas besser abgeschnitten als bei der Wahl insgesamt, während SPD und CDU jeweils 10 Prozentpunkte weniger erhielten. Schreibt man den Volksparteien eine besondere Integrations- und Legitimationsleistung für das Parteiensystem zu, ist dieser Effekt sicherlich problematisch.

Wägt man die Pro- und Kontra-Argumente im Lichte der vorliegenden empirischen Erfahrungen gegeneinander ab, spricht aus politikwissenschaftlicher Sicht mehr für als gegen eine Reform. Auf der Prioritätenliste würde ich die Absenkung des Wahlalters dennoch nicht an vorderster Stelle ansetzen, da sie noch nicht einmal von der betroffenen Altersgruppe selbst mehrheitlich gewollt ist. So stimmte in einer Ende 2011 durchgeführten Umfrage unter den über 16-jährigen Bürgern Nordrhein-Westfalens nur 37 Prozent der 16- bis 24-Jährigen einer solchen Reform zu, während 63 Prozent sie ablehnten. In der Gesamtbevölkerung war die Ablehnung mit 78 (gegenüber 22) Prozent noch deutlicher. Will man die Absenkung

tatsächlich in Angriff nehmen, müsste sich hier in Sachen Akzeptanz also noch einiges verbessern.

2. Partizipation von EU-Bürger/innen

- 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 demokratische System der Bundesrepublik ist ein Vierebenensystem aus Kommunen, Land, Bund und EU. Das größte Defizit an demokratischer Struktur und Legitimation besteht dabei auf der EU-Ebene. Ein Wahlrecht für ansässige EU-Bürger auf der Landesebene könnte dem entgegenwirken, indem es dazu beiträgt, die Identifikation der Bürger mit der EU (die im Vergleich zu den anderen Ebenen mit Abstand am schwächsten ausgeprägt ist) zu stärken. Mit ihm würde die Unionsbürgerschaft, die neben der Staatsbürgerschaft besteht, auch praktisch virulent. Die EU-Bürger würden damit (neben der Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament) ein weiteres Recht erhalten, das den Nicht-EU-Bürgern vorenthalten bleibt.

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

Die ausländischen Bürgerinnen und Bürger können, selbst wenn sie dauerhaft in Deutschland leben, nur auf die nicht-verfassten Formen der Partizipation zurückgreifen, denn die verfassten Formen sind sämtlich an die Staatsbürgerschaft gebunden. Darunter fallen zum einen die staatlichen (und nach bisheriger rechtlicher Lesart auch) kommunalen Wahlen, zum zweiten Volksbegehren/Volksentscheid bzw. Bürgerbegehren/Bürgerentscheid und zum dritten die Aufstellung der Kandidaten zu den Vertretungskörperschaften in den politischen Parteien. Lockerungen der rechtlichen Restriktionen auf der kommunalen Ebene einmal ausgeklammert, kann ein Zugang zu diesen Partizipationsformen nur über die Staatsbürgerschaft erfolgen, deren Erwerb erleichtert werden müsste. Dem Landesgesetzgeber sind hier durch das Bundesrecht die Hände gebunden. Die den Nicht-Deutschen verbleibenden Partizipationsmöglichkeiten jenseits der verfassten Formen sind zwar nicht gering zu schätzen (etwa die Mitgliedschaft und aktive Mitarbeit in den Parteien); sie bleiben aber letztlich auf die entscheidungsberechtigten staatlichen Organe hin ausgerichtet, deren Zusammensetzung und politische Orientierung nur durch Wahlen und Abstimmungen beeinflussbar sind.

3. Volksgesetzgebung

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

Was die Anwenderfreundlichkeit der direktdemokratischen Verfahren angeht, liegt NRW im bundesdeutschen Mittelfeld. Die Hürden bei Entscheid und Begehren sind vergleichsweise gering, dafür gibt es starke Restriktionen bei den Ausschlussgegenständen und bei der Initiative, da diese nicht als erste Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens ausgestaltet ist. Auch bei den sonstigen Regeln wie der Terminierung des Volksentscheids oder der parlamentarischen Kontralegislatur gehörte das Land bisher nicht zu den Vorreitern. Positiv zu bewerten ist dagegen, dass NRW zu den insgesamt nur vier Ländern gehört, die neben der Volksgesetzgebung auch die Möglichkeit eines von der Regierung auszulösenden Referendums kennt (Art. 68 Abs. 3). Das sollte so beibehalten werden. Da die Volksgesetzgebung in der Praxis ohnehin zumeist dazu eingesetzt wird, geplante oder bereits beschlossene Vorhaben der Regierenden zu Fall zu bringen – auch das einzige praktisch gewordene Beispiel in NRW, das Volksbegehren gegen die kooperative Schule im Jahre 1978, gehört in diese Rubrik –, sollte man die Möglichkeit einer separaten „Vetoinitiative“ jenseits der „positiven“ Volksgesetzgebung als Verfahrensart zusätzlich in Betracht ziehen (nach dem Vorbild des schweizerischen fakultativen Referendums). Diese gibt es bisher in gegenständlich begrenzter Form nur in Rheinland-Pfalz, Hamburg und Bremen.

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

Die Volksgesetzgebung ist im parlamentarischen System eigentlich ein Fremdkörper. Da Volksrechte neben dem parlamentarischen einen zweiten Legitimationsstrang aufbauen, wird die festgelegte Rollenverteilung zwischen Regierung und Opposition, die das zentrale Funktionsprinzip des parlamentarischen Systems darstellt, durch sie durchbrochen. Die Opposition kann nun in Gestalt des Volksgesetzgebers bzw. durch dessen Hintertür mitregieren, was die Regierung schon im Vorfeld zu Abstrichen oder Kompromissen bei ihren Vorhaben zwingt. In der Schweiz hat dieser Effekt bekanntlich zur Herausbildung eines Konkordanzsystems geführt, in dem der Gegensatz zwischen Regierung und Opposition auch förmlich aufgehoben ist. Hier haben die Volksrechte tatsächlich eine systemprägende Wirkung. In der Bundesrepublik versucht man den Systemkonflikt dagegen nach der anderen Seite hin aufzulösen. Der Primat der parlamentarischen Repräsentation soll gewahrt bleiben, indem man den Anwendungsbereich der Volksgesetzgebung durch hohe Hürden und umfassende Themenausschlüsse möglichst klein hält. Damit handelt man sich jedoch einen anderen Widerspruch ein, den die Bürger zu Recht als Ärgernis empfinden. Man macht ihnen ein weitreichendes Demokratieversprechen und sorgt gleichzeitig dafür, dass dieses in der Praxis gar nicht zum Tragen kommt. Hier liegt der Grund, warum der Druck auf den Verfassungsgeber, die Anwendungsbedingungen zu verbessern, in allen Bundesländern mehr oder weniger stark zugenommen hat.

Mit beiden Widersprüchen muss man auf der Länderebene irgendwie zurechtkommen. Denn anders als im Bund ist die Volksgesetzgebung hier ja bereits vorhanden, und ihre Beschneidung oder gar Abschaffung würden sich die Bürger nicht gefallen lassen. Auch das parlamentarische System wird man nicht ohne weiteres zur Disposition stellen können, so wie man es auf der kommunalen Ebene mit der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister gemacht hat. Verfassungspolitisch angezeigt ist deshalb eine „mittlere Linie“, die einerseits

dazu führt, dass die Volksrechte nicht nur auf dem Papier stehen, sondern im Verfassungsleben tatsächlich eine Rolle spielen, andererseits aber auch gewährleistet, dass der politische Prozess durch sie nicht gänzlich dominiert bzw. überschattet wird.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dieser Maxime für die Gestaltung der Quoren? Nach überwiegender politikwissenschaftlicher Lesart gibt es hier einen gewissen *trade off* zwischen der Eingangsphase und dem abschließenden Entscheid. Entweder man verbindet – gemäß dem sogenannten „Kieler Modell“ – niedrige Beteiligungshürden und großzügig bemessene Eintragungsfristen in der Eingangsphase (Initiative und Begehren) mit einem vergleichsweise hohen Zustimmungsquorum beim Entscheid, oder man geht umgekehrt vor: hohe Beteiligungshürden und kürzere Fristen bei Initiative und Begehren, dafür aber kein bzw. nur ein geringes Quorum beim Entscheid. Von beiden Modellen zu unterscheiden sind die Extremlösungen, die niedrige oder hohe Quoren in jeweils beiden Phasen kombinieren. Das erste Modell – niedrige Hürden in der Eingangsphase und beim Entscheid – besteht bis heute nur in Hamburg.

Folgt man der mittleren Linie, sind die „gemischten“ Kombinationen den extremen Lösungen vorzuziehen. Ob die Quoren dabei eher in der Eingangsphase oder beim abschließenden Entscheid niedrig gehalten werden sollten, bleibt strittig. Aus demokratiethoretischer Sicht lassen sich für beide Positionen gute Argumente beibringen. Für niedrige Hürden in der Eingangsphase spricht die nützliche Agenda-setting-Funktion der Initiativen, die zu Innovationen beiträgt. Ihre Kehrseite liegt in der Missbrauchsgefahr, weil damit auch offenkundig unsinnige Vorschläge in den politischen Prozess Einzug halten könnten. Zustimmungs- oder Beteiligungsquoren beim abschließenden Entscheid sollen sicherstellen, dass sich hinter dem Ergebnis nicht nur eine kleine Minderheit der Stimmberechtigten versammelt. Wirken sie insoweit legitimationsfördernd, haben die Quoren andererseits den Nachteil, dass sie die Gegner einer Vorlage anhalten, der Abstimmung fernzubleiben. Dies kann aus demokratischer Sicht nicht wünschenswert sein.

Wägt man Vor- und Nachteile gegeneinander ab, spricht unter dem Strich mehr dafür, die Quoren beim Entscheid als in der Eingangsphase abzusenken. Mit dem Verzicht auf ein Zustimmungsquorum würde NRW dem Vorbild Bayerns und Sachsens folgen, die von einem solchen Quorum bei einfachen Gesetzen bislang als einzige Bundesländer absehen. Bei verfassungsändernden Gesetzen sollte dagegen an der bestehenden Regelung festgehalten werden, die ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent in Verbindung mit einer Zweidrittelmehrheit der Ja-Stimmen vorsieht.

Skeptisch bin ich, was weitere Verfahrenserleichterungen beim Begehren angeht. Hier sind die Möglichkeiten durch die 2002 vorgenommenen Änderungen weitgehend erschöpft. Wichtiger wäre es, das zweistufige Verfahren in ein dreistufiges Verfahren zu überführen, indem man die bisherige Initiative in die Volksgesetzgebung integriert. Stimmt der Landtag der Initiative nicht innerhalb einer bestimmten Frist zu, sollte danach automatisch ein Volksbegehren eingeleitet werden können. Die Quoren bei Initiative und Begehren brauchen dabei nicht verändert zu werden. Allerdings müssten die Zulässigkeitsvoraussetzungen der

Initiative an jene des Begehrens angepasst werden. Darüber hinaus sollte dem Landtag beim Volksentscheid die Möglichkeit einer Konkurrenzvorlage gegeben werden.

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

Finanzwirksame Vorlagen dürfen nicht mehr wie heute strikt ausgeschlossen werden, da dies den aufgrund der spärlichen Länderkompetenzen im deutschen Föderalismus ohnehin eingegrenzten Anwendungsbereich der direkten Demokratie zu sehr einengt. Damit der Haushaltsvorbehalt nicht völlig ausgehebelt wird, müssen die Initianten bei Vorhaben mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen entsprechende Deckungsvorschläge in ihre Vorlagen mit aufnehmen.

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

Ein Schlüssel für den Erfolg oder Misserfolg von Volksentscheiden ist der Abstimmungstermin. Will man auf das Zustimmungsquorum nicht verzichten, könnte eine demokratiepolitisch unerwünschte Dethematisierung durch die obligatorische Zusammenlegung des Entscheids mit einem regulären Wahltermin verhindert werden. Eine solche Regelung ist z.B. in der Hamburger Verfassung enthalten. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in der umfassenden Information der Stimmberechtigten durch ein „Abstimmungsbüchlein“ nach Schweizer Vorbild und der Verankerung eines rechtlichen Beratungsanspruchs der Initianten, um die Zulässigkeit von Volksinitiativen schon vorab sicherzustellen. Skeptisch wäre ich gegenüber einer Offenlegungspflicht von Finanzierungsquellen seitens der Initianten, da es sich hier um ein weiteres restriktives Element handeln würde.

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

Die Rede von der Gleichwertigkeit der parlamentarischen und Volksgesetzgebung ist missverständlich. Auch wenn sie als Initiative ausgestaltet ist, soll die Volksgesetzgebung dem Bürger ja die Möglichkeit geben, die parlamentarische Gesetzgebung zu korrigieren. Umgekehrt besteht diese Möglichkeit gerade nicht. Denn hieße das Parlament einen eben getroffenen Volksbeschluss schon am nächsten Tag wieder auf, würde nicht nur das Vertrauen in die Volksrechte, sondern die Legitimation der gesamten Parteiendemokratie untergraben. Deshalb muss es für volksbeschlossene Gesetze nicht nur eine rechtliche Bindungswirkung geben, die den Landtag zur Umsetzung verpflichtet, sondern auch einen Bestandschutz – z.B. in Form einer Frist, innerhalb derer der parlamentarische Gesetzgeber auf einen solchen Beschluss nicht zugreifen darf. Dennoch mag es natürlich Entwicklungen oder neue Einsichten geben, die eine Änderung der Gesetze schon vor der Frist erfordern. Eine elegante Lösung, die beiden Anforderungen genügt, hat auch hier die Hamburger Verfassung gefunden. Sie sieht die Möglichkeit einer (erleichterten) Vetoinitiative vor, wenn das Parlament ein volksbeschlossenes Gesetz ändern will. Damit wird einerseits eine

Vorkehrung getroffen, dass die Parteien einen ihnen missliebigen Gesetz nicht einfach wieder kassieren, wie es etwa bei der Wahlreform in der Hansestadt der Fall war. Andererseits lassen sich Launen des Volkswillens wie der Ausstieg der Schleswig-Holsteiner aus der neuen deutschen Rechtsschreibung so leichter korrigieren.