



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1996

A50

JEAN MONNET PROFESSOR FOR EUROPEAN STUDIES
LEHRSTUHL FÜR POLITIKWISSENSCHAFT

FORSCHUNGSSTELLE BÜRGERBETEILIGUNG/
INSTITUT FÜR DEMOKRATIE- UND
PARTIZIPATIONSFORSCHUNG

21. August 2014

SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME
ZUR ÖFFENTLICHEN ANHÖRUNG DER KOMMISSION ZUR
REFORM DER NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN VERFASSUNG
(VERFASSUNGSKOMMISSION DES LANDTAGES NRW)

THEMENKOMPLEX II:
PARTIZIPATION – WEITERENTWICKLUNG DER DEMOKRATIE IN NRW

Die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Bergischen Universität Wuppertal beschäftigt sich seit 1975 mit sozialwissenschaftlichen Fragen der Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern an wichtigen gesellschaftlichen Entscheidungen. Dabei stehen vor allem sozialwissenschaftliche Ursachen- und Wirkungsanalysen im Vordergrund. Insofern konzentriert sich diese Stellungnahme auf die sozialwissenschaftlichen Aspekte.

Frage 1

Die Geschichte des Wahlrechts ist auch die Geschichte einer sukzessiven Ausdehnung der Wahlberechtigung und der schrittweisen Einführung einer Kongruenz derjenigen, die Entscheiden und den Betroffenen von Entscheidungen innerhalb von Rechtssystemen, also der zunehmenden Engführung und Identität von Regierenden und Regierten. Dabei erfolgte die Ausdehnung von den ursprünglichen Entscheidungsträgern jeweils auf weitere Gruppen, die aufgrund sozialer und anderer Merkmale zuvor von der Wahl (aktiv oder passiv) und/oder den politischen Entscheidungen ausgeschlossen waren. Generell erfolgte die

Wahlrechtsausdehnung aufgrund der immer stärker werdenden Ausdifferenzierung der Gesellschaften. Sie folgen den immer stärker werdenden Beteiligungsansprüchen (nation building)¹. Sie folgen auch einer wachsenden Kompetenz (Bildung, Schulausbildung, Erfahrung) der Bürger und Bürgerinnen.

Dabei erscheint die Ausdehnung dadurch erschwert, dass die Entscheidungsträger in der Regel zunächst eine Veranlassung erkennen müssen, die mit dem Wahlrecht verbundenen Privilegien der Beteiligung auf einen weiteren Personenkreis auszuweiten, wie sich etwa an der langen Geschichte der Einführung des Frauenwahlrechts zeigt. Eine substantielle Ausdehnung erfolgte in der Regel erst dann, wenn auch andere, grundlegende Entscheidungen damit verbunden sind (etwa Gründung des Staates Finnland 1906, die Verfassungsgebung der Weimarer Republik 1919). Insofern erscheint es im Rahmen von umfassenden Verfassungsrevisionen, wie es sich der Nordrhein-Westfälische Landtag für die aktuelle Legislaturperiode vorgenommen hat, sinnvoll und sehr ratsam, die Frage der Wahlrechtsausdehnung ernsthaft zur Debatte zu stellen.

Bei der Auseinandersetzung mit dem Wahlalter zeigt sich historisch, dass für sie die Frage der Geschäftsfähigkeit im Mittelpunkt steht. Daher liegt in den meisten Staaten Europas das Wahlalter bei 18 Jahren, in Österreich wurde es im Jahr 2007 auf 16 Jahre gesenkt. Diese Verknüpfung erscheint jedoch nicht zwingend. Das Wahlalter wurde in vielen Staaten sukzessive gesenkt, wobei etwa die Wahlaltersgrenze durch Grundgesetzänderung in Deutschland im 1970 von 21 auf 18 Jahre gesenkt, während sie in Dänemark 1969 abgelehnt und erst 10 Jahre später angenommen wurde.² Letztlich ist die Entscheidung für die Wahlaltersgrenze zumindest für das aktive Wahlrecht jedoch willkürlich und in keiner Weise sachlogisch mit dem Eintritt der Volljährigkeit verknüpft. Dies zeigt sich auch in der Öffnung des aktiven Kommunalwahlrechts in mittlerweile 10 der 16 Bundesländer, während

1 Vgl. Nohlen, Dieter: Wahlrecht. In: Schmidt, Manfred G.: Politikwissenschaftliches Lexikon. Band 3. Die westlichen Länder, München, S. 511 ff.

2 Vgl. Nohlen, S. 512.

das passive Wahlrecht in Hessen bis heute verfassungsmäßig auf das 21. Lebensjahr festgelegt ist.

Auch beim Entzug des Wahlrechts wird zurecht kein Junktim angenommen. So besitzen auch Demenzkranke grundsätzlich das Wahlrecht.³ Einer Erweiterung des Wahlrechts auf Jüngere, also beispielsweise 16-jährige, steht also keine substanzielle Hürde entgegen. Es reicht – wie bei den Dementen – eine durchschnittliche, altersgebundene Beurteilungsfähigkeit unabhängig davon, ob sie im Einzelfall konkret aufweisbar ist. Vielmehr setzt das Wahrnehmen des Wahlrechts vor allem voraus, dass der bzw. die Wählende altersgerecht prinzipiell in der Lage sein sollte, die grundlegenden politischen Positionen der Wahlvorschläge sinnhaft zu deuten und die Folgen der Wahl zu erkennen. Das ist historisch wandelbar und von dem gesellschaftlich durchschnittlichen Ausbildungsstand und der Einbeziehung in gesellschaftliche Verantwortlichkeit abhängig. ZB von dem Ausbildungsabschluss; dieser wurde gerade auf breiter Front vorgezogen und auf die (spätestens) 16/17-Jährigen angewandt.

Auch in Österreich konnte gezeigt werden, dass die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre keine negativen Folgen hatte. Zwar erscheint die Parteibindung in diesem Alter noch vergleichsweise wenig ausgeprägt, jedoch gelingt den Erstwählern eine sinnvolle Selbsteinordnung in das politische Spektrum, wobei das Wissen über Wahlsystem und Bedeutung der eigenen Stimme schultypspezifisch und eher gering sei.⁴ Andererseits steigert die Möglichkeit der eigenen Wahlteilnahme das persönliche Interesse an Politik, was vor allem durch die in diesem Alter bestehende Schulpflicht große Möglichkeiten für die schulische politische Bildung ermöglicht.

Eine Ausdehnung des Wahlrechts auf 16 jährige böte daher auch für die politische Bildung die Gelegenheit, Wahlen Bereich der schulischen politischen Bildung nicht nur abstrakt, sondern auch konkret mit Bezug

3 § 12 BWG.

4 Kozeluh, Ulrike: „Wählen mit 16“ Eine Post Election Study zur Nationalratswahl 2008. Befragung – Fokusgruppen – Tiefeninterviews. Wien 2009.

auf die persönlichen Konsequenzen auf das Wahlverhalten zu thematisieren.

Aus Sicht der empirischen Partizipation zeigt sich, dass regelmäßig die Erstwählerinnen und Erstwähler zwischen 16 und 21 ein großes und relative größeres Interesse an der Wahrnehmung des Wahlrechts haben, während Jungwähler zwischen dem 21 und 25 Lebensjahr ein deutlich geringeres Interesse aufweisen (Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Geschäftsbereich Statistik: Kommunalwahlen 2009. Ergebnisse nach Alter und Geschlecht in Nordrhein-Westfalen, 2009). Die Beteiligungsquote der Erstwähler wird erst wieder in den Alterkohorten über 35 erreicht. Dieser Befund für die Kommunalwahlen deckt sich weitgehend mit ähnlichen Befunden zu Wahlen in der Bundesrepublik. Es steht nicht zu vermuten, dass sich dieser Alterskohorteneffekt durch eine Senkung des Wahlalters auf Landesebene ändert, jedoch erscheint es vor allem für die politische Sozialisation sowie die Möglichkeiten der politischen Bildung sinnvoll das Wahlalter zu senken.

Das Wahlverhalten der 16-jährigen lässt hingegen nicht vermuten, dass es hier zu irrationalem Wahlverhalten, in dem Sinne kommt, dass hier etwa Protestparteien oder Scherzparteien einen signifikant höheren Wahlanteil erhalten. Empirische Befunde, die dies nahe legen, existieren für die Bundesländer mit gesenktem Wahlalter nicht. Im Gegenteil unterscheidet sich das Wahlverhalten der Erstwähler in diesem Punkt nicht signifikant von dem der anderen Altersgruppen.

Insofern erscheint die Einführung des Wahlalters 16 in vielfacher Hinsicht empfehlenswert.

Frage 2

Wie die Ausdehnung der Wahlberechtigten auf minderjährige Altersgruppen, so erscheint auch die Ausdehnung auf EU-Bürger ohne die deutsche Staatsbürgerschaft sehr überlegenswert.

Die EU ermöglicht durch das Prinzip der Freizügigkeit die Verlagerung des Lebensmittelpunktes in andere EU-Staaten und fördert die europäische Mobilität durch entsprechende Programme. Eine hohe Mobilität weisen dabei vor allem Menschen mit höherer Risiko- und Verantwortungsbereitschaft, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Bildungsniveau auf – entsprechend sind es vor allem diese Gruppen, die durch die Vorenthaltung des Wahlrechts in der Region ihres Lebensmittelpunktes überdurchschnittlich oft negativ betroffen sind.

Innerhalb der Europäischen Union stellt sich diese Herausforderung in besonderer Schärfe: Denn während sich dieses Problem in Zeiten hoher Kongruenz von Staatsbürgerschaft und Wahl des Lebensmittelpunktes nicht stellt, ergibt sich dieses Problem insbesondere dort, wo grenzüberschreitende soziale Mobilität nicht nur faktisch durch Migrationsbewegungen entsteht, sondern sogar gewünscht ist. Dies ist innerhalb des vereinigten Europas der EU, das sich als einheitlicher lebensweltlicher und politischer Referenzraum regionüberschreitend auch für Nordrhein-Westfalen zunehmend etabliert (und ja auch sinnvoller Weise etablieren soll) in herausragender Weise der Fall. Insofern erscheint es sinnvoll und begrüßenswert, das Wahlrecht auf Landesebene auch auf Angehörige anderer EU-Staaten auszuweiten. Negative Effekte auf das demokratische Entscheidungssystem scheinen hier jedenfalls nicht ersichtlich. Im Gegenteil erscheint es angemessen, “unser demokratisches System” konzeptionell als “unser europäisches demokratisches System” zu verstehen und in diesem Sinne politisch institutionell zu gestalten.

Partizipationsmöglichkeiten für nicht-EU-Ausländer erscheinen auf der Kommunalebene durch die Integrationsbeiräte prinzipiell gegeben. Auf Landesebene erscheinen informelle Beteiligungsmöglichkeiten jedoch nicht in gleichem Maße gegeben, da Ausländerinteressen hier lediglich im Rahmen der Beteiligung von Organisierten Interessen über den Landesintegrationsrat (LAGA) sowie andere Interessensorganisationen erfolgt. Hier läge es nahe, zumindest im Bereich der immer stärker zunehmenden themenspezifischen Beteiligung auch den Aspekt der

Inklusion von ausländischen Bürgerinnen und Bürger und Bürger ohne Wahlrecht regelmäßig zu berücksichtigen, insbesondere, wenn diese durch einen längeren Aufenthalt Bindungen an ihren nordrhein-westfälischen Wohnsitz erworben haben.

Frage 3

Die Regelungen für Volksbegehren und Volksentscheid sowie die Volksinitiativen in NRW sind im Vergleich zu anderen Bundesländern überwiegend positiv zu bewerten. Probleme zeigen sich jedoch bei Quoren und Themenbereichen.

A.) Während die Hürde für den Zulassungsantrag mit 3.000 Unterschriften im bundesdeutschen Vergleich die niedrigste ist, erscheint vor allem die geforderte Zahl an Unterschriften für ein erfolgreiches Volksbegehren für die beantragenden Initiativen und Organisationen außerordentlich hoch und einer demokratischen Beteiligung hinderlich. Dies gilt insbesondere aufgrund der Eigenschaft NRWs als größtem Flächenland, in dem die Sammlung solcher Unterschriften – zumindest in wichtigen Regionen – mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist. Hier werden an die Organisationsfähigkeit von Initiativen faktisch unerreichbare, quasi prohibitive und politische Beteiligung verhindernde, Hürden gestellt; dies erweist sich auch nachdrücklich an der geringen Zahl erfolgreicher Verfahren und den vorliegenden Untersuchungen der “Forschungsstelle Bürgerbeteiligung” und der “Datenbank Bürgerbegehren” an der Beergischen Universität in Wuppertal.

Will man das politische Instrument der Volksbegehren und der Volksentscheide zu mehr als seiner symbolischen verfassungstextlichen Geste werden lassen und ernsthaft politisch institutionalisieren, erscheint es deshalb dringend geboten vor allem die Quoren für Volksbegehren und Volksentscheide entscheidend zu senken. Die Quoren für Volksbegehren haben sich bislang – trotz der Reform von 2000 – als unerreichbar

erwiesen. Von 12 Anträgen auf Volksbegehren konnte bislang in keinem Fall das Quorum von acht Prozent der Wahlberechtigten für die Durchführung eines Volksentscheids erreicht werden. Dies erweist den rein symbolischen und eher prohibitiven Charakter des bisherigen verfassungspolitischen Status quo. Die institutionellen Hürden einer der zukünftigen Gestaltung sollten auch so gestaltet sein, dass nicht nur die ressourcenstärksten Organisationen in der Lage sind, sie zu überwinden. Eine Senkung auf deutlich weniger als 5 Prozent der Abstimmungsberechtigten erscheint angesichts der großen Bevölkerungszahl und der regionalen Besonderheiten des Landes NRW angemessen.

B.) Es wird zudem empfohlen, die Senkung des Einleitungsquorums keinesfalls mit einer Anhebung des Zustimmungsquorums verknüpft werden. Die untersuchte politische Praxis der Abstimmungsquoren insgesamt (und besonders in den Kommunen) zeigt mit klarer Deutlichkeit, dass diese regelmäßig einen deutlichen Verzerrungseffekt auf die öffentliche Meinungsbildung haben. Den Bürgerinnen und Bürgern wird dadurch oftmals ein wesentlicher Teil der Argumente vorenthalten, da sich die Gegner einer Vorlage oftmals nicht oder nur schwach an der Debatte beteiligen. Die politischen Gegner suchen unter diesen institutionellen Bedingungen ihren politischen Erfolg in einer strategischen Nicht-Beteiligung. Im Gegenzug polarisieren die Befürworter der Vorlage oftmals die Argumentation mit zum Teil fehlerhafter (und oftmals unkorrigierter) Information über die Wirkung der Vorlage. All dies führt erfahrungsgemäß zu einer strategischen Entpolitisierung der Öffentlichkeit einerseits; andererseits zu einer politisch unvoreilhaften Polarisierung und Segmentierung der Öffentlichkeit. Von einer Erhöhung der Abstimmungs- oder Zustimmungsquoren wird daher dringend abgeraten.

C.)Im Bereich der möglichen Themenbeschränkung für direktdemokratische Initiativen erscheint insbesondere der Ausschluss von finanzwirksamen Volksbegehren einer ernsten Diskussion bedürftig. Sowohl in den USA als auch in der Schweiz hat sich gezeigt, dass vor allem die Einführung von obligatorischen Finanzreferenden zu einer verstärkten Haushaltsverantwortung durch Politik und Bürger beiträgt. Die in der deutschen Literatur immer wieder befürchtete unverantwortliche Ausgabenentscheidungen durch Volksentscheide entbehrt einer hinreichenden empirischen Grundlage. Sie stammt insbesondere aus seiner Zeit gänzlich anderer politischer und soziodemographischer (Bildungs-, Beurteilungs-, Verantwortungs-) Voraussetzungen. Sie verdankt ihre Entstehung frühparlamentarischen Privilegien und Ressentiments und erscheint heute nicht mehr zeitgemäß. Insofern sollte der Ausschluss finanzwirksamer Entscheidungsmaterien entfallen.

D.)Eine Verstärkung der Bindungswirkung von Volksentscheiden erscheint generell sinnvoll. In mehreren Volksentscheiden in Schleswig-Holstein und Hamburg wurden Ergebnisse von Volksentscheiden sehr schnell durch die Parlamente revidiert. Dies führte in allen Fällen zu hohem Verdruss bei politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern.

Eine Verbindlichkeit kann auf mehreren Wegen hergestellt werden:

1. Das Ergebnis eines Volksentscheids kann nur durch erneute Volksentscheide verändert werden. Dies erscheint problematisch, da hierdurch sukzessive immer mehr Gesetze unveränderlich werden, neben Verfassung und einfachen Gesetzen entstünde hier eine dritte Form besonders unveränderlicher Gesetze.

2. Abänderung durch eine erhöhte Mehrheitserfordernis im Parlament. Auch dies erschiene aus den oben genannten Gründen problematisch

3. Erleichterter Volksentscheid bei Änderung.

Bei dieser Möglichkeit (die in ähnlicher Form in Hamburg eingeführt wurde) könnte für einen gewissen Zeitraum, beispielsweise 10 Jahre, bei einer Änderung der im Volksentscheid beschlossenen Gesetze die Möglichkeit eines erneuten Volksentscheides erleichtert werden, beispielsweise, indem das Quorum im Volksbegehren auf 50.000 Unterschriften gesenkt wird.