

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Adenauerallee 24-42, 53113 Bonn

An die Präsidentin des
Landtags von Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/2021**

A50

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Postanschrift:
Adenauerallee 24-42
53113 Bonn
Tel.: 0228/73-9176 (dienstl.)
Email: gaerditz@jura.uni-bonn.de

Bonn, den 26. August 2014

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Verfassungskommission des Landtags Nordrhein-Westfalen am 1. September 2014

Zu den aufgeworfenen Fragen nehme ich wie folgt Stellung:

1. Änderung des Wahlalters für die aktive und/oder passive Wahl zum Landtag

a) Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es für eine Änderung des aktiven und/oder passiven Wahlalters zum Landtag?

Art. 31 Abs. 2 Satz 1 LV legt das Alter für das aktive Wahlrecht fest und knüpft ausdrücklich an die Vollendung des 18. Lebensjahres an. Art. 31 Abs. 2 Satz 2 LV knüpft das passive Wahlrecht an die Volljährigkeit, die bundesrechtlich bestimmt wird (§ 2 BGB), nach geltendem Recht – anders als früher – aber ebenfalls mit Vollendung des 18. Lebensjahres eintritt.

Art. 31 Abs. 2 LV entspricht dem bewährten Regelungsmodell des Art. 38 Abs. 2 GG, so dass aus meiner Sicht grundsätzlich kein Bedarf erkennbar ist, die Regelung zu ändern.

Der Landtag hätte abstrakt folgende Optionen, Art. 31 Abs. 2 LV anzupassen:

- *Streichung der Voraussetzungen eines Mindestalters* und damit *Delegation auf den einfachen Gesetzgeber*: Diese Option ist verfassungspolitisch nicht anzuraten, weil die Zuweisung des Wahlrechts eine demokratische Fundamentalentscheidung ist, die in der Verfassung selbst festgelegt sein soll, zumal anderenfalls einfache Mehrheiten hier die Stellschraube des Wahlalters benutzen könnten, die eigenen Chancen der Wiederwahl zu verbessern.
- *Erhöhung des Mindestwahlalters*: Dies dürfte bundesverfassungsrechtlich ausgeschlossen sein (siehe unten).
- Herabsenkung des Mindestwahlalters: siehe unten.
- Angleichung des aktiven und passiven Wahlrechts: Sofern keine der oben genannten Änderungen erfolgen sollte, ließen sich Sätze 1 und 2 in Art. 31 Abs. 2 LV redaktionell zusammenziehen.

- **Bundesrechtliche Vorgaben für das Mindestwahlalter beim aktiven Wahlrecht:**

Das Bundesrecht enthält keine direkten Vorgaben zum Wahlrecht in den Ländern. Art. 38 Abs. 2 GG gilt nur für Wahlen auf Bundesebene. Allerdings müssen Wahlen in den Ländern nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG das demokratische Verfassungsprinzip umsetzen und nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sein. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbietet „den unberechtigten Ausschluß von Staatsbürgern von der Teilnahme an der Wahl [...]“. Er verbietet dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordert, daß grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise ausüben können¹. Das Mindestwahlalter schließt die Gruppe derjenigen Mitglieder des Legitimationssubjekts (des Volkes) von der Wahl aus, die das Mindestalter noch nicht erreicht haben und ist daher als Beschränkung der Allgemeinheit der Wahl rechtfertigungsbedürftig. Nun durchbricht auch auf Bundesebene die Bestimmung über das Wahlalter in Art. 38 Abs. 2 GG die Allgemeinheit der Wahl.² Hieraus folgt, dass ein Mindestwahlalter auf Landesebene, das nur am offeneren Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG zu messen ist, erst recht zulässig ist. Hieraus ergibt sich für den Landtag Folgendes:

- *Erhöhung des Wahlalters:* Fraglich ist allenfalls, ob die Landesverfassung ein *höheres* Mindestalter als die Vollendung des 18. Lebensjahres vorsehen dürfte. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Allgemeinheit der Wahl unmittelbare Konsequenz demokratischer Gleichheit ist. Demokratie ist die Fortsetzung der individuellen Selbstbestimmung aller Mitglieder des Legitimationssubjekts in kollektiven Entscheidungsmechanismen;³ das demokratische Verfahren beruht auf der gleichen Freiheit aller und entfaltet sich vor allem in der politischen Wahl. Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht ist daher nur dann zu rechtfertigen, wenn die Möglichkeit, durch Wahlen an der demokratischen Selbstbestimmung des Volkes mitzuwirken, substantiell eingeschränkt ist. Das BVerfG rekuriert darauf, dass „bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht“, und lokalisiert das Mindestwahlalter zutreffend in diesem Kontext.⁴ Die Rechtsordnung hat bürgerlich-rechtlich Volljährigen in grundsätzlich allen Lebensbereichen die vollständige rechtliche Dispositionsbefugnis zugeschrieben. Wer Rechtsgeschäfte selbst tätigen kann, kann aber auch wählen. Eine Erhöhung des Wahlalters über die Vollendung des 18. Lebensjahres hinaus würde daher Rechtssubjekten, an deren individueller Selbstbestimmungsfähigkeit bei typisierender Betrachtung keine Zweifel bestehen, die demokratische Selbstbestimmungsfähigkeit in Widerspruch zur Gesamtrechtsordnung absprechen. Eine solche Einschränkung wäre unverhältnismäßig und würde gegen das Gebot der Allgemeinheit der Wahl in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen.
- *Herabsenkung des Wahlalters:* Demgegenüber wäre der verfassungsändernde Gesetzgeber bundesrechtlich nicht daran gehindert, das Wahlalter herabzusetzen. Es ist möglich, Mitgliedern des Legitimationssubjektes die demokratische Selbstbestimmungsfähigkeit zuzusprechen, auch wenn sie in anderen

¹ BVerfGE 58, 202 (205).

² *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), GG, Rn. 23.

³ BVerfGE 5, 85 (197); 44, 125 (142); *Huber*, VVDStRL 60 (2001), 194 (206); *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, S. 15.

⁴ BVerfGE 132, 39 (51).

Bereichen der Rechtsordnung nicht über vollständige Autonomie (etwa im Sinne von Geschäftsfähigkeit) verfügen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die an die Volljährigkeit anknüpfende Geschäftsfähigkeit im Bürgerlichen Recht (ebenso wie etwa die Ehemündigkeit, § 1303 BGB) vornehmlich dem *Schutz* der Minderjährigen dient, die anderenfalls durch möglicherweise für sie nachteilige Rechtsgeschäfte gebunden würden, deren Folgen sie (typisierend betrachtet) noch nicht hinreichend absehen oder angemessen beurteilen konnten. Folgerichtig spricht die Rechtsordnung auch Minderjährigen autonome Handlungsfähigkeit in rechtlichen Angelegenheiten zu, wo dies zur Wahrung eigener Rechte geboten erscheint (etwa § 12 AsylVfG; § 5 KErzG). Niemand muss aber davor geschützt werden, politische Mitwirkungsrechte im Rahmen einer demokratischen Wahl wahrzunehmen, weil die Folgen der Wahl allgemein und generell sind, also keine unmittelbaren individuellen Nachteile begründen.

Es gehört zur demokratischen Offenheit von Wahlen, dass sie nicht nach ihren Ergebnissen beurteilt werden können. Die Frage, welche politischen Präferenzen Minderjährige tendenziell haben, sollte daher keine Erwägung bei der Ausgestaltung des Wahlrechts sein. Spezifische Präferenzen junger Wählerinnen und Wähler wären schlicht nur Konsequenz einer legitimen demokratischen Handlung. Eine Mindestgrenze wird man mit Blick auf das demokratische Prinzip aber dort ziehen müssen, wo eine Wahlhandlung (typisierend betrachtet) nicht mehr als Ausdruck politischer Selbstbestimmung, sondern mangels Einsichtsfähigkeit als bloßes Zufallsprodukt eines von keinem ernsthaften politischen Willen getragenen Ausfüllens eines Stimmzettels anzusehen ist. Die konkrete Grenzziehung hierbei erfordert sicherlich auch rechtlich nicht determinierte Wertungen des (verfassungsändernden) Gesetzgebers. Eine Herabsenkung auf 16 Jahre dürfte aber bundesrechtlich problemlos zulässig sein.

- **Passives Wahlrecht:**

Was das passive Wahlrecht betrifft, wird dieses sinnvollerweise stets an die Volljährigkeit gebunden bleiben. Zum einen erscheint es verfehlt, Personen die Ausübung von Herrschaftsgewalt über Dritte anzuvertrauen, was mit einer sehr hohen Verantwortung verbunden ist, wenn die Rechtsordnung ihnen selbst in eigenen Angelegenheiten die vollständige Selbstbestimmung im Rechtsverkehr abspricht. Zum anderen ist die Ausübung des Mandats von der unzweifelhaften Gültigkeit von Rechtshandlungen abhängig. Auch wenn das Parlamentsrecht des Landtags als solches von den Regeln des BGB über die Geschäftsfähigkeit des BGB nicht tangiert wird, könnte dies in anderen Bereichen – etwa bei Beschaffungsvorgängen, der Einstellung von Personal oder in parlamentsverwaltungsrechtlichen Vorgängen (z. B. betreffend Abgeordnetenentschädigung, Nebentätigkeit) zu Konflikten führen, die die freie Mandatsausübung beeinträchtigen.

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

Die Herabsenkung des aktiven Wahlalters führt zunächst einmal schlicht dazu, dass der Kreis der Mitglieder des Legitimationssubjekts Volk, das alle in Nordrhein-Westfalen ansässigen deutschen Staatsangehörigen einschließt, und der Wahlberechtigten in größerem Umfange zur Deckung gebracht werden. Minderjährige werden insoweit als politische Bürgerinnen und Bürger anerkannt.

Wenn man davon ausgeht, dass das demokratische System ein Mindestmaß an Responsivität aufweist, also potentielle Wählerinteressen in der repräsentativen Demokratie legitimerweise ernster genommen werden als Interessen nicht wahlberechtigter Dritter, kann dies dazu führen, dass die potentiellen Wählerinteressen der Minderjährigen aufgewertet werden. Zugleich müssten die betroffenen Alterskohorten gezielt als Wähler angesprochen werden, was die Politisierung und damit die Identifikation mit der Demokratie als Verfahren fördern kann. Damit sind freilich auch Risiken verbunden: Jugendliche im Alter von 16-18 Jahren befinden sich in einer sehr dynamischen Lebensphase, in der politische Präferenzen stark formbar sind. Eine Herabsenkung des Wahlalters würde das politische System wohl noch anfälliger für Zufälligkeiten machen, weil die – ohnehin in Auflösung begriffene – traditionelle Parteibindung bei minderjährigen Wahlberechtigten sehr gering ausgeprägt sein dürfte. Die Abhängigkeit des Wahlausganges von volatilen Stimmungen und eher intuitiven Zugängen zur Politik (als solche freilich nicht minder legitim) wäre möglicherweise größer. Nicht auszuschließen ist ferner, dass sich bildungsabhängige Asymmetrien in der politischen Beteiligung, die schon bislang bestehen, bei Minderjährigen verstärken, sprich: notwendige Informationskampagnen an Schulen, die die Wahlbeteiligung mobilisieren, vor allem Gymnasiasten erreichen.

Nähere Aussagen zu den möglichen soziopolitischen Folgen würden sozialwissenschaftliche Analysen und Bewertungen voraussetzen, die ich aus fachlichen Gründen nicht treffen kann. Ersichtlich ist die Einführung eines Wahlrechts für Minderjährige aber jedenfalls mit erheblichen Unwägbarkeiten verbunden. Dies spricht tendenziell dafür, zumal auf Verfassungsebene weniger experimentierfreudig zu sein und am Status quo festzuhalten.

Zum passiven Wahlrecht: siehe oben.

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

Einige Bundesländer haben für Kommunalwahlen das Wahlalter auf die Vollendung des 16. Lebensjahres herabgesetzt. Auf Grund der fundamentalen Unterschiede hinsichtlich Gegenstand, Bedeutung und Politisierungsgrad der Wahl sind etwaige Erfahrungen unergiebig für die hier in Rede stehende Landtagswahl.

Auf Landesebene wurde erstmals 2011 in Bremen das aktive Wahlrecht auf die Vollendung des 16. Lebensjahres herabgesenkt. Bei der Landtagswahl soll die Wahlbeteiligung unter den 16- und 17-Jährigen – auch auf Grund umfänglicher Informationskampagnen an Schulen – bei etwa 48 Prozent, die Gesamtwahlbeteiligung bei 54 Prozent gelegen haben.⁵ Ich vermag hieraus weder positive noch negative Bewertungen abzuleiten, weil eine relationale Betrachtung nicht möglich ist. So fehlt etwa ein Referenzwert, an dem sich die Politisierung der nicht Wahlberechtigten an den vorausgegangenen Wahlen bemessen ließe. Auch ist nicht bekannt, ob die Mobilisierung der Minderjährigen mittelfristig zu einer nachhaltigen Beteiligung an Wahlen und verstärktem politischen Engagement führt. Brandenburg hat das Wahlalter im Jahr 2011 auf 16 gesenkt.

Ob die Herabsenkung des Wahlalters im Zusammenspiel mit gezielten Informationskampagnen tatsächlich das Interesse an demokratischen Verfahren sowie das politische Engagement fördern kann, erscheint durch die bisherigen Erfahrungen nicht belegbar, erfordert aber jedenfalls sozialwissenschaftliche Empirie, über die ich aus fachlichen Gründen nicht verfüge.

⁵ Siehe http://www.rhein-zeitung.de/region_artikel,-Wahlalter-ab-16-Bremen-ist-der-Vorreiter-_arid,265406.html#.U_pFe6NBmCk

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

a) Ist es rechtlich möglich, EU-Bürgerinnen und -Bürgern durch Änderung der Landesverfassung das aktive und/oder passive Wahlrecht zum Landtag zuzubilligen?

Das Demokratiegebot nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG bezieht sich auf das Volk im Sinne des Staatsvolkes, weshalb auch in den Ländern das Parlamentswahlrecht ausschließlich Mitgliedern des Legitimationssubjekts Volk, also deutschen Staatsangehörigen, zustehen darf.⁶ Der Staatsgerichtshof Bremen hat dies jüngst wieder betont und eine abweichende Regelung für verfassungswidrig erklärt.⁷ Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG enthält eine explizite und enge Ausnahme nur für *Kommunalwahlen*, was im Umkehrschluss eine Ausdehnung des *Parlamentswahlrechts* auf nichtdeutsche EU-Bürgerinnen und EU-Bürger ausschließt. Wer dies ändern will, muss auf Bundesebene auf eine Änderung des Art. 28 Abs. 1 GG hinwirken, deren Verfassungskonformität gemessen an Art. 79 Abs. 3 GG hier nicht vertieft werden kann.

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 Wahlrecht würde vom deutschen Volk als maßgeblichem Legitimationssubjekt des Demokratiegebots nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG abgekoppelt. Das Landesvolk von Nordrhein-Westfalen wäre dann kein Teilvolk der Bundesrepublik Deutschland mehr. Eine solche Abkopplung wäre bundesverfassungsrechtlich unzulässig (siehe oben) und hätte im Übrigen bundesstaatsrechtliche Sezessionstendenzen, die verfassungspolitisch nicht ernsthaft verfolgt werden sollten. Namentlich ist auch zu berücksichtigen, dass das Land Nordrhein-Westfalen über den Bundesrat auf Bundesebene Staatsgewalt ausübt, die nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG vom Volk auszugehen hat und über die parlamentarisch getragene Landesregierung legitimiert wird. Wenn das Staatsvolk von Nordrhein-Westfalen aber nicht mehr Teilvolk des deutschen Volkes wäre, würde dieser notwendige Legitimationszusammenhang verzerrt.

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

Drittstaatsangehörige haben keine aktiven politischen Mitwirkungsrechte im demokratischen Prozess. Beiräte auf kommunaler Ebene (§ 27 GO NW) haben aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) keine Hoheitskompetenzen, sondern sind rein konsultativ tätig. Jede Ausländerin und jeder Ausländer hat jedoch die vollen individuellen politischen Mitwirkungsrechte, die durch das Grundrecht der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) gedeckt sind.⁸

Die fehlende politische Partizipation durch Wahlen führt unvermeidbar dazu, dass Ausländer den für sich rechtlich verbindlichen Regeln einer Rechtsordnung unterworfen sind, an deren politischer Gestaltung sie nicht mitwirken. Individuelle Selbstbestimmung im grund-

⁶ BVerfGE 83, 37 (51 f.); *Badura*, in: FS 50 Jahre BVerfG, Bd. 2, 2001, S. 897 (907 f.); *Dreier*, in: ders. (Hrsg.) GG Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 94; *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR II, 3. Aufl. (2004), § 15 Rn. 41; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, 1993, S. 222 ff.; *Kirchhof*, in: Isensee/ders. (Hrsg.), HStR IX, 1997, § 221 Rn. 17; *Papier*, KritV 1987, 309 (311).

⁷ StGH Bremen, Urt. v. 31. 1. 2014, St 1/13.

⁸ Siehe bereits *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 49 (101).

rechtlichen Bereich, die grundsätzlich⁹ allen Menschen gleichermaßen zusteht, und politisch-demokratische Selbstbestimmung fallen daher auseinander. Dies ist aber nur Folge der notwendigen Formalität von Demokratie, die als Verfahren zur Erzeugung einer sozialen Ordnung auf Zeit immer Herrschaftsgewalt durch einen Legitimationsmechanismus (hier: Wahl) an ein *formal definiertes Legitimationssubjekt* knüpfen muss. Wer zum Legitimationssubjekt Volk gehören soll, ist aber eine fundamentale Statusfrage, über die ihrerseits demokratisch entschieden werden muss.¹⁰ Zwar wird man richtigerweise dauerhaft im Bundesgebiet ansässigen Ausländern ein Recht auf Einbürgerung unter zumutbaren Bedingungen zugestehen müssen.¹¹ Wer sich aber – aus welchen Gründen auch immer – nicht einbürgern lassen möchte, gibt zu erkennen, dass sie/er für sich persönlich – über das hiervon unabhängige dauerhafte Aufenthaltsrecht hinaus – keinen hinreichenden Bedarf an dauerhafter politischer Mitwirkung sieht. Dies ist zu respektieren, rechtlich dann aber auch mit der Konsequenz begrenzter politischer Partizipation verbunden.

Da die Mitgliedschaft im Volk bundesrechtlich über die Staatsangehörigkeit (Art. 116 GG) definiert ist, erfolgt eine Anpassung ggf. durch eine Änderung im Staatsangehörigkeitsrecht (StAG), auf die das Land nur über den Bundesrat Einfluss nehmen kann. Das Wahlrecht (auch im Land) kann hierzu nur akzessorisch sein. Auf Bundesebene sind dann auch etwaige Konflikte auszutragen, ob bestimmte Einbürgerungsanforderungen (etwa Dauer der Wartezeit, Bindung an bestimmte Aufenthaltstitel, grundsätzlicher Ausschluss von Doppelstaatsangehörigkeit) angemessen sind oder nicht.¹²

Eine Herrschaftsteilhabe auf kommunaler Ebene über das Wahlrecht wurde auf EU-Bürgerinnen und EU-Bürger begrenzt (Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG), was eine Erweiterung auf sonstige Ausländer ohne Änderung des Grundgesetzes im Umkehrschluss ausschließt.¹³

Nach alledem besteht kein Anlass, die demokratischen Partizipationsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige zu ändern. Eine zusätzliche Beteiligung über lediglich konsultative Verfahren wäre zwar rechtlich möglich, ist aber politisch nicht zu befürworten: Die extrem geringe Wahlbeteiligung (in der Regel im einstelligen Bereich) bei Integrationsbeiräten nach § 27 GO NRW zeigt, dass jedenfalls an solchen Formen kommunikativ-politischer Mitwirkung schlicht kein Interesse besteht. Im Übrigen wären solche Formen der Mitwirkung auch ohne Sanktionierung durch die Landesverfassung auf einfach-gesetzlicher Grundlage möglich.

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

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

Direktdemokratische Elemente sind eine sinnvolle Ergänzung des im Kern repräsentativ-demokratischen Systems. In anderen Bundesländern wurden bislang jedenfalls keine negativen Erfahrungen mit direktdemokratischen Verfahren gemacht. Eine wirklich positive Bilanz lässt sich freilich ebenfalls nicht ziehen, was im Wesentlichen zwei Gründe haben dürfte:

⁹ Das Problem der Deutschengrundrechte sei hier ausgeblendet.

¹⁰ Eingehend Gärditz, VVDStRL 72 (2013), 49 (107 ff.).

¹¹ Gärditz, VVDStRL 72 (2013), 49 (121 f.).

¹² Die hiermit ggf. verbundenen Verfassungsfragen können vorliegend nicht diskutiert werden.

¹³ Pieroth, EuGRZ 2006, 331 (332); Tettinger/Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 6. Aufl. (2010), Art. 28 Rn. 125; anderer Ansicht etwa Edathy, in: Oppong (Hrsg.), Migranten in der deutschen Politik, 2011, S. 25 ff.

- In Deutschland fehlt es – etwa im Kontrast zur Schweiz – an einer politischen Kultur, die eine Identifikation mit den demokratischen Verfahren gerade über eine politisierte Volksgesetzgebung befördert.
- Da direktdemokratische Verfahren bislang – sieht man vom bedeutungslosen Art. 29 GG ab – ausschließlich auf Landesebene bestehen, fehlen überwiegend Themen, die sich für eine öffentliche Politisierung eignen. Allenfalls die immer wieder ausgetragenen Konflikte im Schulrecht bilden hier eine Ausnahme.

Insgesamt sind zum geltenden Recht zwei Anmerkungen zu machen:

- *Regierungsplebiszit*: Im Vergleich mit anderen Ländern auffällig ist die Möglichkeit der Regierung, das Instrument des Volksbegehrens gegen den Landtag einzusetzen, wobei vom Ausgang des Volksentscheids das Schicksal des Landtags und der Regierung abhängen (Art. 68 Abs. 3 LV). Diese Regelung wirkt im parlamentarischen Regierungssystem anachronistisch und ist verfassungspolitisch verfehlt, weil sie einen Konflikt zwischen Landtag und Regierung über den Hebel der Wahlberechtigten beflügelt, statt – wie allgemein üblich – für eine Stabilisierung von Regierungsmehrheiten zu sorgen. Die Rechtsfolgen (Parlamentsauflösung, Rücktritt der Regierung) sind zudem völlig unverhältnismäßig.
- *Verfassungsstrukturelle Bedeutung*: Unabhängig davon, welchen Stellenwert man direktdemokratischen Elementen in der Landesverfassung einräumen möchte, sollte stets bedacht werden, dass es nicht nur um Anpassungen im Detail geht, sondern Veränderungen hier die Gesamtarchitektur der demokratischen Verfassung betreffen.¹⁴ Denn ein Ausbau der direkten Demokratie hat immer Auswirkungen auf die Mechanik der repräsentativ-demokratischen Kernverfassung. Eine Stärkung direkter Demokratie führt zwangsläufig dazu, dass auch der Landtag seine Kernaufgaben als Gesetzgeber jedenfalls anders wahrnehmen muss: Soweit sich das Wahlvolk in seiner Rolle als Gegenöffentlichkeit zum „politischen Betrieb“ jederzeit – sprich: unter formell niedrigen Hürden – auch als Gesetzgeber institutionalisieren kann, muss auch die parlamentarische Gesetzgebung hierauf Rücksicht nehmen, und zwar schon im Vorfeld. Die Pünktlichkeit von Volksbegehren kann zudem politische Kompromisse erschweren oder nachträglich entwerten, die oftmals (und legitimerweise) gegenstandsübergreifend erfolgen („Paketlösung“) und auf wechselseitigen Zugeständnissen sowie „Vertragstreue“ beruhen, das Wahlvolk als entinstitutionalisierten und nur potentiellen Akteur insoweit aber nicht in den Verhandlungsprozess einbinden können.¹⁵
- *Rechtsstaatliche Balance*: Schließlich ist zu berücksichtigen, dass direktdemokratische Gesetzgebung nicht die balancierenden, mäßigenden und rationalisierenden Leistungen zu erbringen vermag wie ein ausdifferenziertes, von den Regierten bewusst distanzierendes parlamentarisches Verfahren. Ob direkte Demokratie hierdurch anfälliger für unverhältnismäßige, grundrechtsverletzende Gesetze wird, lässt sich nicht allgemein beurteilen.¹⁶ Jedenfalls bildet die Verfassungsgerichtsbarkeit gerade hier ein rationalisierendes Gegengewicht, auch wenn in Deutschland – anders als in der Schweiz – noch kaum Erfahrungen mit der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von erfolgreicher Volksgesetzgebung vorliegen.¹⁷ In Nordrhein-Westfalen scheidet

¹⁴ Eingehend und grundsätzlich *Schuler-Harms*, VVDStRL 72 (2013), 417 ff.

¹⁵ Auf das direktdemokratische Scheitern des Schulkompromisses in Hamburg und die Folgen für die Regierung darf verwiesen werden.

¹⁶ Fehlritte wie das Minarettverbot in der Schweiz sind Einzelfälle, die sich nicht ohne weiteres von ihren sozialen und politischen Kontexten lösen und als Risikoszenario verallgemeinern lassen.

¹⁷ Zu den Problemen *Hartmann*, Volksgesetzgebung und Grundrechte, 2005; *Wittreck*, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit, JöR 51 (2005), S. 173 ff.

der VerfGH als rationalisierendes Gegengewicht zur volatilen Volksgesetzgebung weitgehend aus, weil es immer noch an einer Verfassungsbeschwerde fehlt¹⁸ und die abstrakte Normenkontrolle politisch kaum aus dem Landtag heraus als Instrument gegen erfolgreiche Volksbegehren eingesetzt werden kann. Dies spricht nicht gegen einen Ausbau, sollte aber jedenfalls bei einer wertenden Gesamtbetrachtung im Blickfeld bleiben.

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

Quoren sind ein entscheidender Hebel, mit dem über den Stellenwert der direkten Demokratie entschieden wird, weil deren praktisches Funktionieren im Wesentlichen von den formalen Hürden bestimmt wird. Derzeit müssen Volksbegehren von acht Prozent der Wahlberechtigten getragen werden (Art. 68 Abs. 1 Satz 7 LV), was bei etwa 13,2 Mio. Wahlberechtigten¹⁹ etwa 1.056.000 Unterschriften erfordert.

Sämtliche Landesverfassungen enthalten für auf Gesetzgebung gerichtete Volksbegehren bestimmte Quoren, wobei teilweise die Einreichung des Begehrens, teilweise die Abstimmung über den Volksentscheid und teilweise beides an bestimmte Mindestbeteiligungen der Wahlberechtigten gebunden wird. Der relativen Höhe nach bewegt sich das Quorum in Nordrhein-Westfalen im unteren Bereich: Bayern 10 % (Art. 74 Abs. 1 BayVerf); Baden-Württemberg ein Sechstel (Art. 59 Abs. 2 Satz 2 BaWüVerf); Rheinland-Pfalz 300.000 (Art. 109 Abs. 3 Satz 3 RhPfVerf), was etwa 10 % der Wahlberechtigten entspricht; Hessen 20 % (Art. 124 Abs. 1 Satz 1 HessVerf); Niedersachsen 10 % (Art. 48 Abs. 3 NdsVerf); Sachsen 450.000, höchstens aber 15 % (Art. 72 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf), was im Ausgangsfall etwa 13 % der Wahlberechtigten entspricht; Mecklenburg-Vorpommern 120.000 (Art. 60 Abs. 1 Satz 3 MVVerf), was etwa 8,5 der Wahlberechtigten entspricht.²⁰

Quoren dienen dazu, eine Balance zwischen der Politisierungsmöglichkeit von Anliegen in der Bevölkerung einerseits und dem unbehinderten Funktionieren der repräsentativ-demokratischen Institutionen herzustellen. Quoren stellen die Ernsthaftigkeit und hinreichende Bedeutung von Volksbegehren sicher (Filterfunktion); sie schützen zudem den Landtag als Zentrum der repräsentativ-demokratischen Verfassung davor, in seiner Aufgabenerfüllung durch Dauerkonflikte mit einer diffusen gesellschaftlichen Gegenöffentlichkeit beeinträchtigt zu werden. Ein zu hohes Quorum entwertet das direktdemokratische Instrument, weil die Organisation eines Volksbegehrens zu schwierig wird. Der Zweck direktdemokratischer Beteiligung, auch solche Gesetzgebungsvorhaben auf die politische Agenda zu setzen, die anderenfalls innerhalb der Staatswillensbildung keine (hinreichende) Beachtung fänden, wird verfehlt. Ein zu niedriges Quorum kann die Arbeit des Landtags beeinträchtigen, wenn Gesetzgebung unter permanenten Druck populistischer Gegenbewegungen geriete. Ein kleines Quorum kommt hierbei tendenziell eher Gruppierungen an den politischen Rändern zu Gute, die zwar – wie jüngere Konflikte zeigen – oft über Mobilisierungspotential verfügen können, aber damit kaum breitere Teile der Bevölkerung erreichen. Zwar bietet die direkte Demokratie auch eine Chance, da dann Populisten, die sich gerne auf (ins Blaue hinein behauptete) „schweigende Mehrheiten“ berufen, diese Mehrheiten zum Sprechen bringen müssen, was dann oftmals zur Ernüchterung führt und eher die Isoliertheit von politischen Positionen entlarvt. Dies gelingt aber nur, wenn der Landtag als repräsentativ-

¹⁸ Dies ist ein allgemeines Defizit auch im föderalen Vergleich, müsste aber an anderer Stelle von der Reformkommission diskutiert werden. Ersichtlich schmälert dieses Defizit aber die Bedeutung des Verfassungsrechts des einwohnerstärksten Bundeslandes, dessen Verfassungsjudikatur anderenfalls absehbar Leitbildfunktion für das ganze Bundesgebiet auch im Grundrechtsbereich haben könnte.

¹⁹ http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/OeA/Wahlinformationen/wahlrecht.jsp.

²⁰ Referenzdaten abrufbar unter: <http://www.bundeswahlleiter.de/>.

demokratisches Organ aktiv auf direktdemokratische Initiativen reagiert und sich seinerseits in die Debatten einbringt. Hierzu stehen nur begrenzt Ressourcen zur Verfügung, und zwar auch deshalb, weil direkte Demokratie die übergreifende Kompromissbildung im Parlament signifikant erschweren kann. Über ein Quorum steuert der Landtag daher letztlich den Grad seiner Grundbelastung mit außerparlamentarischen Konflikten. Betrachtet man die sich gegenwärtig abzeichnenden Veränderungen in der Parteienlandschaft und die Wiederbelebung einer (teils aggressiv agierenden) APO-Kultur (von rechts wie von links), wäre der Landtag gut beraten, bei der Quorenregelung jedenfalls nicht die Schleusen für strukturelle Dauerkonflikte zu öffnen. Da das Quorum bereits vergleichend im unteren Bereich anzusiedeln ist, sollte von einer weiteren Herabsenkung abgesehen werden.

Die Festlegung statt durch einen *relativen Anteil der Wahlberechtigten* (wie bislang) durch *absolute Zahlen* (wie in einigen Bundesländern) hätte zwar einerseits den Vorteil, dass im Streitfall kein Rekurs auf eine fehleranfällige und ggf. streitbefangene Statistik genommen werden muss. Andererseits führen absolute Zahlen, bedingt durch die demografische Entwicklung, relativ betrachtet zu einem sukzessiven Anwachsen des Quorums und erschweren damit Volksbegehren.

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

Die Bindung an die *Form des parlamentarischen Gesetzes*, die Art. 68 LV vorsieht, erscheint weiterhin notwendig. Plebiszitäre Entscheidungen in Einzelfällen – etwa Planfeststellungen – würden die notwendige Distanz zum Entscheidungsgegenstand aufheben. Alle rechtsstaatlichen Sicherungen, die die grundrechtlich geschützte Freiheit der Betroffenen im Verwaltungsverfahren sichern (namentlich das Verfahrensrecht, das planerische Abwägungsgebot, die Verhältnismäßigkeitsprüfung), würden entwertet, wenn man an das Ende eines Verwaltungsverfahrens eine an keine Rationalitätskriterien gebundene politische Entscheidung nach Ja-Nein-Schema setzen würde.

Die Begrenzung auf Gegenstände, die der Gesetzgebung des Landes unterliegen (Art. 68 Abs. 1 Satz 3 LV), ist rein deklaratorisch und folgt bereits bundesrechtlich aus Art. 70 ff. GG.

Art. 68 Abs. 1 Satz 4 LV enthält den allgemein üblichen und traditionsreichen Vorbehalt in Finanz-, Abgaben- und Besoldungsfragen. Die Motive für diesen Vorbehalt sind eher schillernd und disparat. Der traditionelle Einwand, die erfassten Regelungen seien ihrem Gegenstand nach zu komplex, um einer Volksabstimmung unterbreitet zu werden, überzeugt in dieser Pauschalität nicht. Denn es gibt genügt andere, nicht minder komplexe Materien, es ist in jedem Fall Aufgabe der Begründung des Gesetzentwurfs, Komplexität zu reduzieren, und auch finanz- oder abgabenrechtliche Regelungsentwürfe können mitunter sehr überschaubar sein.²¹ Kernmotiv dürfte vor allem ein strukturelles Misstrauen sein: Die Bürger agierten in Finanzfragen eher unsachlich und an eigenen Vorteilen orientiert.²² Ob dies wirklich der Fall ist, ist empirisch keineswegs gesichert – zumal im Vergleich zur desaströsen Situation rein repräsentativ verantworteter Staatshaushalte. Für die Beibehaltung einer Sonderrolle spricht vor allem die Konnexität von Ausgaben und Einnahmen, also Abgaben- und Staatsvermögensrecht einerseits und Haushaltsrecht andererseits. Nicht zuletzt die Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG) legt dem Landtag eine große Verantwortung auf, den Gesamthaushalt auszugleichen, was wiederum eine anspruchsvolle Balance von finanzwirksa-

²¹ Etwa die Frage, ob der Steuersatz für gefährliche Hunde um 100 Euro p.a. erhöht oder die Haushaltsmittel zur Förderung von Bühnenkunst um 5 % gekürzt werden sollen, ist jedem leicht vermittelbar, was z. B. für ein Abweichungsgesetz nach Art. 72 Abs. 3 GG zum WHG im Wasserhaushaltsrecht weniger der Fall sein dürfte.

²² Mann, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Verfassung NRW, 2002, Art. 68 Rn. 21, m. W. Nachw.

men Sachaufgaben und Einnahmen als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe erfordert. Ein Volksbegehren, über das am Ende nur durch Ja oder Nein entschieden werden kann, wäre hiermit – zumal ohne Mitwirkung der Landesregierung – schlichtweg überfordert, sodass ein erfolgreicher Gesetzentwurf am Ende erheblichen finanzpolitischen Schaden anrichten kann.

Was die Besoldung betrifft, dürfte diese mit Blick auf das in Art. 33 Abs. 5 GG verankerte Prinzip der amtsangemessenen Alimentation kein geeigneter Gegenstand der Volksgesetzgebung sein.

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

Spezifische Hürden, die abgebaut werden müssten, enthält Art. 68 LV nicht. Das notwendige Quorum wirkt im Vergleich nicht restringierend. Die Begründung nach Art. 68 Abs. 1 Satz 2 LV gehört zu den demokratischen und rechtsstaatlichen Minimalanforderungen an ein Gesetz, das den Abstimmenden verständlich gemacht werden, rational erkennbare Ziele verfolgen und einer begründbaren Interpretation im Rahmen der späteren Rechtsanwendung zugänglich sein muss. Die weiteren formalen Anforderungen ergeben sich aus dem einfachen Gesetz, sodass diese bei Bedarf ohne strukturelle Eingriffe in die Verfassung pragmatisch angepasst werden können.

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

Ein erfolgreicher Volksentscheid nach Art. 68 Abs. 4 LV führt dazu, dass ein Gesetz zustande kommt, das dem im parlamentarischen Verfahren erlassenen nach Rang und Funktion gleich steht.²³ Insoweit ergibt sich die Bindungswirkung bereits aus der Verfassung. Eine weitergehende Bindung des Landtags kann sich also letztlich nur auf ein Abänderungsverbot beziehen, das das erfolgreich zustande gekommene Gesetz der Disposition des Parlaments entzieht. Eine solche Bindung kann allenfalls eng befristet erfolgen, weil die Gesetzgebung anderenfalls gelähmt wäre und kaum mehr auf Veränderungsbedarf reagieren könnte. Ein regelungstechnisches Vorbild wäre § 26 Abs. 8 Satz 2 GO NRW.

Auch eine befristete Bindung erscheint aus meiner Sicht indes verfassungspolitisch unnötig und riskant. Erfolgreiche Volksentscheide werden bereits durch das politische Gewicht des mehrheitlich artikulierten Willens der Wahlberechtigten vor einer Desavouierung durch den Landtag geschützt. Ohne Not würde niemand den erheblichen politischen Schaden in Kauf nehmen und sich öffentlich gegen den erfolgreichen Mehrheitswillen des Wahlvolkes stellen. Und wenn dies einmal doch der Fall sein sollte, würde es sich um eine politische Ausnahmekonstellation handeln (z. B. plötzlich veränderte Gesamtumstände, die eine Regelung betreffen; drohender schwerer politischer Schaden; Reaktion auf Verfassungsrechtsprechung), in der es aber unklug wäre, dem Landtag unnötige Fesseln anzulegen.

(Prof. Dr. Klaus F. Gärditz)

²³ Siehe *Mann*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Verfassung NRW, 2002, Art. 68 Rn. 51.