



Stellungnahme zur Anhörung am 1. September 2014

Die folgende Stellungnahme beschränkt sich auf ausgewählte Fragen des Katalogs, zu denen der Unterzeichnete plausiblerweise sachverständig Stellung nehmen konnte. Auf Nachweise wurde im Interesse der Lesbarkeit durchgehend verzichtet.

1. **Änderung des Wahlalters für die aktive und/oder passive Wahl zum Landtag, Art. 31 LV NRW**
 - a) **Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es für eine Änderung des aktiven und/oder passiven Wahlalters zum Landtag?**

Hier gilt es sich zunächst zu vergegenwärtigen, daß die augenblickliche Altersgrenze in verfassungsrechtlicher Perspektive eine Einschränkung der sog. Allgemeinheit der Wahl (Art. 31 Abs. 1 LV bzw. Art. 38 I 1 GG) darstellt; sie ist rechtfertigungsbedürftig, nach ganz überwiegender Ansicht aber auch rechtfertigungsfähig, weil junge Menschen sich in einem Prozeß der fortschreitenden geistigen Reifung befinden, der zwar individuell höchst unterschiedlich verläuft, vom Gesetz- bzw. Verfassungegeber aber im Wege der Typisierung

an numerisch bestimmte Schwellenwerte geknüpft werden kann. Zugleich verfügt der Normgeber hier eingedenk des uneindeutigen Tatsachbefundes über einigen Spielraum. Einer Senkung auf 16 Jahre dürften demnach keine substantiellen Bedenken entgegenstehen. Eine weitere Senkung auf 14 Jahre wäre ebenfalls nicht kategorisch ausgeschlossen, zumal dieser Schwellenwert etwa im Gesetz über die religiöse Kindererziehung begegnet und in der Grundrechtsdogmatik häufig als Anhalt für die sog. Grundrechtsmündigkeit dient, also die Fähigkeit zur eigenständigen Entscheidung in gewichtigen Fragen impliziert (im einzelnen ist hier allerdings bis hin zur Terminologie vieles streitig).

Abzuraten wäre zumindest aus verfassungspädagogischer Sicht von einer Differenzierung zwischen dem aktiven und passiven Wahlrecht. Zwar kann der oder die minderjährige Abgeordnete im Parlamentsalltag in Situationen geraten, in denen die Ausübung seines Mandats in Spannung zu den elterlichen Erziehungsrechten gerät (die Probleme reichen hier von der Schulpflicht über das Glas Sekt beim Empfang bis hin zur Teilnahme an Ausschußreisen). Das dürfte rein faktisch minderjährige Parlamentarier zu einer Ausnahmeerscheinung machen; gleichwohl dürfte die Botschaft „Zum Wählen seid Ihr reif genug – zum Gewähltwerden aber noch nicht“ schwer vermittelbar sein und die erhoffte Signal- und Motivationswirkung einer Absenkung des Wahlalters zumindest nicht verstärken.

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

Die Frage führt den Vertreter der Wissenschaft vom Öffentlichen Recht an eine Kompetenzgrenze. Wahrscheinlich dürften Hoffnungen wie Befürchtungen sich als gleichermaßen überzogen erweisen: Die Absenkung des Wahlalters als solche ist kein Heilmittel gegen „Politikverdrossenheit“; zugleich dürfte anschließend weder „jugendlicher Leichtsinn“ Überhand nehmen noch ein substantieller

Fortschritt in Richtung einer „nachhaltigeren“ Politik erfolgen. Auch Spekulationen über die jeweilige parteipolitische Ausrichtung der Zielgruppe der Maßnahme erweisen sich als weitgehend fruchtlos, ist diese doch ausweislich aller vorliegenden Jugendstudien schubweisen Wechsels unterworfen.

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?

Die Antwort auf diese Frage muß differenziert ausfallen. Bundes- wie Landesverfassung (namentlich Art. 28 I 1 GG) legen Nordrhein-Westfalen auf das Verfassungsprinzip der Demokratie fest. Diese kann theoretisch (wenigstens) in zwei Grundannahmen zusammengefaßt werden: Selbstbestimmung eines konkreten Staatsvolkes oder aber Mitwirkung aller einer konkreten Staatsgewalt Unterworfenen an der Legitimation dieser Staatsgewalt (es liegt auf der Hand, das die erstgenannte Deutung einer Erweiterung entgegensteht, während die zweite sogar dafür streiten müßte, über den Kreis der Unionsangehörigen hinauszugehen). Grundgesetz wie Landesverfassung legen sich *explizit* auf keines dieser Modelle fest, doch enthält namentlich das Grundgesetz Bestimmungen, die in Richtung des ersten Modells deuten (hierher zählen etwa die Präambel und Art. 116 I GG; beide sind wohlgerne Indizien dafür, daß sich der vom Grundgesetz konstituierte Staat als Nationalstaat versteht). Ganz auf dieser Linie hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinen bisherigen Entscheidungen zu einer Ausweitung des Wahlrechts argumentiert. Eingedenk dieser gefestigten Rechtsprechung hat noch unlängst der Staatsgerichtshof der Hansestadt Bremen eine teils vergleichbare, teils noch weitergehende Neuregelung des Wahlrechts für nicht mehr verfassungskonform erklärt.

Dem steht in der Literatur eine merklich wachsende Zahl von Autoren gegenüber, die entweder das nationalstaatlich radizierte Demokratiemodell gänzlich verwerfen oder zumindest einen bereits eingetretenen Verfassungswandel in die Richtung diagnostizieren,

daß das Demokratieprinzip des Grundgesetzes um Elemente der Betroffenenpartizipation angereichert wird.

Die auf Bundesebene derzeit bestehende Ausnahmeklausel für das Kommunalwahlrecht für Unionsbürgerinnen und -bürger schließlich (Art. 28 I 3 GG) läßt sich mit dem Methodeninstrumentarium des Öffentlichen Rechts in zwei Richtungen deuten: Die Norm kann als Obergrenze gelesen werden, die eine Vorgabe des Unionsrechts umsetzt, aber zugleich die Erstreckung von Mitwirkungsrechten auf weitere Gruppen ebenso ausschließt wie eine Vertiefung der Rechte der Unionsbürger (dies dürfte die überwiegende Auffassung im Fach sein). Mit nicht weniger Recht kann sie als grundsätzliche Öffnungsklausel gelesen werden, die signalisiert, daß das Demokratieprinzip des Grundgesetzes entwicklungs offen ist und sich dem Wandel in der Zusammensetzung der Bevölkerung der Bundesrepublik anzupassen vermag.

Zuletzt ist in Rechnung zu stellen, daß das Grundgesetz den Ländern durch Art. 28 I 1 GG keine Detailvorgaben macht, sondern bloß die „Gleichgestimmtheit“ im Grundsätzlichen fordert. Wie bei der insofern parallel zu deutenden Vorschrift des Art. 79 III GG (sog. Ewigkeitsklausel) ist hier der verbreiteten Versuchung zu widerstehen, den augenblicklichen *status quo* auf Bundesebene mit dem zu identifizieren, was entweder mit Ewigkeitsrang geschützt sein soll oder zu den unerläßlichen Mindestvorgaben für die Länder zählt. Hier ist vielmehr in Rechnung zu stellen, daß sowohl der Grundsatzcharakter des Art. 28 I 1 GG (also: keine Detailvorgaben) als auch die tatsächliche (Abwärts-)Entwicklung der Landesgesetzgebungskompetenzen unter dem Grundgesetz dafür streiten, daß eine Erstreckung der demokratischen Mitwirkungsrechte auf Landesebene zwar von der Regelung auf der Bundesebene abweicht, deswegen aber nicht als schlechthin undemokratisch eingestuft werden muß. Zudem ist darauf hinzuweisen, daß sie sich als – überobligatorische –

Erfüllung des in Art. 23 I GG niedergelegten Verfassungsauftrags der Mitwirkung am europäischen Integrationsprozeß präsentiert.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die skizzierte Erweiterung der Mitwirkungsrechte in der Landesverfassung nicht objektiv rechtlich unmöglich ist. Zugleich bleibt zu konstatieren, daß sie nach Einschätzung des Unterzeichneten auf absehbare Zeit noch ein erhöhtes Risiko läuft, in einer etwaigen verfassungsgerichtlichen Überprüfung verworfen zu werden, weil sie mit der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Konflikt gerät.

b) Auswirkungen

Siehe oben zu 1 – auch hier sollte man sich weder zuviel versprechen noch überzogene Befürchtungen hegen.

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

Vorbemerkung: Die folgenden Ausführungen gehen davon aus, daß im Grundgesetz wie in der Nordrhein-Westfälischen Landesverfassung *normativ* ein „Gleichauf“ von direkter und indirekter Demokratie herrscht (vgl. Art. 20 II 2 GG sowie Art. 2 LV). Daß *faktisch* die repräsentative Spielart der Demokratie dominiert, ist in Großflächenstaaten unausweichlich, aber rechtlich vollkommen irrelevant. Jegliche Formulierung einer „Präponderanz“ der mittelbaren Demokratie ist bloße Spekulation, und jedes Argument in Richtung der Sicherstellung einer „Funktionsfähigkeit“ ist bivalent – auch repräsentative Demokratie darf nicht so ausgestaltet sein, daß die unmittelbare Demokratie nicht funktionieren kann (und umgekehrt). Im übrigen gilt, daß keine Spielart der Demokratie für sich in Anspruch nehmen kann, die „eigentliche“ Demokratie zu sein. Erst recht ist keine davor gefeit, eklatante Fehlentscheidungen zu produzieren (die Stichworte „Minarettverbot“ und „Umsatzsteuerbefreiung für Gastwirte“ mögen hier als Mahnung genügen).

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

In das Idiom des Sports gekleidet steht Nordrhein-Westfalen im oberen Mittelfeld. Das Einleitungsquorum ist mit 8% für ein Flächenland hoch, dafür ist die Sammlungsfrist mit einem Jahr überdurchschnittlich lang; auch die freie Stimmsammlung ist (einfachgesetzlich) gewährleistet. Die Finanzausschlußklausel folgt der preußischen Tradition und ist damit sehr weit formuliert (Art. 68 I 4 LV: „Finanzfragen“). Auch die Abstimmungsquoten (15% Zustimmungsquorum bei einfa-

chen Gesetzen, 50% Beteiligungsquorum bei Verfassungsänderungen, Art. 68 IV 2, 69 III 3 LV) sind vergleichsweise hoch und teils verfassungswidrig (siehe sogleich). Ein obligatorisches Verfassungsreferendum wie in Bayern oder Hessen fehlt. Auch Bestimmungen zum Kostenersatz für Volksbegehren und/oder Volksentscheid sucht man vergeblich.

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

Hier ist zunächst klarzustellen, daß namentlich Quoren beim eigentlichen Volksentscheid eine deutsche Besonderheit (man könnte auch sagen: Obsession) sind, die in Staaten mit einer entwickelten direkten Demokratie für schlichtes Unverständnis bis hin zum Kopfschütteln sorgen. Dies hat zu einer seltsam verzerrten Optik in der Diskussion geführt. Wie nicht zuletzt die Fragestellung belegt, halten wir Quoren für normal oder sogar rechtlich geboten und fragen nach der Rechtfertigung ihrer *Senkung*. Die von der Verfassung einzig gebotene Frage ist jedoch die nach der Rechtfertigung von *Quoren*, die sich immerhin als – je nach Ausgestaltung massive – Einschränkung demokratischer Mitwirkungsrechte wie der Abstimmungs-gleichheit darstellen.

Die Antwort muß differenziert ausfallen: Für ein Quorum bei der eigentlichen Abstimmung im Volksentscheid ist eine solche Rechtfertigung nicht einmal im Ansatz ersichtlich. Für das sog. *Beteiligungsquorum* (vgl. noch Art. 69 III 3 LV) ist inzwischen wissenschaftlich belegt, daß es in wohl-gemerkt jeder Höhe den Effekt des sog. negativen Stimmgewichts hervorrufen kann und damit verfassungswidrig sein dürfte (denn der Gegner einer Vorlage, der sich – von der Verfassung an sich gewünscht – am demokratischen Prozeß beteiligt und an der Urne *gegen* das Vorhaben ausspricht, kann durch eben diesen Akt der demokratischen Beteiligung der Vorlage zum Erfolg verhelfen; er handelt hingegen zweckrational, wenn er die Abstim-

mung stattdessen boykottiert, was wiederum nicht im Sinne einer funktionierenden Demokratie sein kann). Art. 69 III 3 LV wirft vor diesem Hintergrund dringenden Handlungsbedarf auf. Das *Abstimmungsquorum* sieht sich demgegenüber nicht dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit ausgesetzt, wohl aber dem Vorwurf der Verfassungsferne: Einschränkungen der Wahl- oder Abstimmungsgleichheit sind grundsätzlich möglich, setzen aber voraus, daß sie zum Schutz eines überragend wichtigen Gemeinwohlbelangs zwingend notwendig sind. Ein solcher ist nicht ersichtlich: Die hier gern bemühten Schreckensszenarien von der Herrschaft einer „aktivistischen Minderheit“ sind reine Spekulation ohne jeglichen empirischen Anhalt. Insofern ist die einzig adäquate Lösung, die den normativen Gleichrang von direkter und indirekter Demokratie (und die Bürgerinnen und Bürger) ernst nimmt, die schlichte Wendung aus der Bayerischen Verfassung: „Mehrheit entscheidet“. Jegliches Quorum bei der Abstimmung selbst ist Gift für die Demokratie und eine Prämie für Demagogen des *status quo*.

Anders verhält es sich mit einem maßvollen Eingangsquorum beim Volksbegehren. Hier geht es – analog zur Fünfprozentklausel im Wahlrecht oder zum Quorum für eine parlamentarische Initiative (vgl. § 76 GOBT) um einen Relevanztest: Ist das Anliegen des Volksbegehrens so gewichtig, daß es im politischen Prozeß gehört werden muß? Der normative Gleichrang von direkter und indirekter Demokratie streitet zugleich dafür, daß die aus dem Parlamentsrecht geläufigen Hürden hier die oberste Grenze markieren: Wer fünf Prozent der Stimmberechtigten hinter sich versammelt, ist aus der Sicht der Rechtsordnung unzweifelhaft relevant. Die derzeit geltende Regelung (vgl. Art. 68 I 7 LV) ist vor diesem Hintergrund vielleicht nicht unmittelbar (bundes-)verfassungswidrig, aber auch nicht intersubjektiv rational erklärbar.

Tatsächlich verfügt der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Festsetzung dieser Relevanzhürde über einen vergleichsweise gro-

Ben Spielraum, der auch Begehrensquoren von 1 oder 2 Prozent nicht ausschließt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß nach den Ergebnissen der empirischen Abstimmungsforschung die Mobilisation in einem Flächenland erheblich schwieriger ist als etwa in Hamburg oder Berlin. Das spricht dafür, die „Relevanzgrenze“ hier eher niedriger anzusetzen.

c) Sicherung, Ausschlußtatbestände und sonstiger Handlungsbedarf

Eine Sicherung volksbeschlossener Gesetze gegen ihre parlamentarische Änderung ist weder verfassungsrechtlich geboten noch sinnvoll. Zunächst ist auch hier vom oben umrissenen Gleichrang beider Gesetzgeber auszugehen: Volksbeschlossene Gesetze haben keine höhere Dignität als die vom Parlament beschlossenen, weshalb schon die Frage nach dem Schutzgut einer solchen Regelung Schwierigkeiten aufwirft. Erhöhte Abstimmungshürden für das Parlament ziehen ebenso die Gefahr der Immobilisierung nach sich (hier ist die langjährige Praxis in Kalifornien ein warnendes Beispiel) wie zeitliche Sperrfristen. Man mag allenfalls an eine Lösung nach dem Hamburger Modell denken (dort wird die Hürde für ein Referendum gegen ein Gesetz, das ein volksbeschlossenes Gesetz ändert, nochmals gesenkt). Der Unterzeichnete hat allerdings einige Sympathie dafür, hier auf den politischen Prozeß zu vertrauen: Wenn ein volksbeschlossenes Gesetz Änderungsbedarf aufwirft, ist es an den Repräsentanten, diesen zu erklären. Und wenn der Eindruck entsteht, daß sie mit volksbeschlossenen Gesetzen frivol umgehen, ist der zu zahlende Preis ebenfalls ein politischer.

Wie dargelegt, ist das „Finanztabu“ derzeit weit formuliert, ohne daß es dafür nach dem Stand der Wissenschaft noch eine nachvollziehbare Begründung gibt. Die Ausschlußtatbestände beruhen derzeit auf reiner Spekulation über das Verhalten „des Volkes“ (gerne zitiert werden hier Einschätzungen deutscher Gerichte, die sich als bloße

Alltagsannahmen entpuppen) und ignorieren hartnäckig die vergleichenden Forschungen zu den Auswirkungen direktdemokratischer Entscheidungen in Finanzfragen (diese deuten mit hoher Übereinstimmungsquote dahin, daß die öffentlichen Haushalte solcher Gemeinwesen, die den Bürgerinnen und Bürgern direktdemokratischen Einfluß in Finanzfragen einräumen, regelmäßig besser dastehen als diejenigen, die einen solchen Einfluß ausschließen). Schlußfolgerung kann nur sein, daß sich das „Finanztabu“ auf das Haushaltsgesetz als die parlamentarische Gesamtentscheidung über die politische Prioritätensetzung beschränkt; diese eignet sich ihrer Natur nach in der Tat kaum für einen Volksentscheid. Man mag noch Personalentscheidungen mit aufnehmen. Für „finanzwirksame“ Begehren bietet sich im übrigen an, diese an einen obligatorischen Deckungsvorschlag zu binden.

Will Nordrhein-Westfalen eine Ausgestaltung der direkten Demokratie, die den augenblicklichen Stand der Forschung berücksichtigt und Vorbildwirkung zu entfalten vermag, dann ist die Verfassungskommission vielleicht gut beraten, abschließend über folgende Punkte nachzudenken:

- ein obligatorisches Verfassungsänderungsreferendum nach dem Vorbild Bayerns oder Hessens
- ein fakultatives Referendum gegen Parlamentsgesetze (dies greift die Beobachtung auf, daß sich Volksbegehren in der Regel eher gegen Parlamentsgesetze richten als tatsächlich völlig eigenständige Positionen zu formulieren)
- eine Klausel über die Kostenerstattung bei Volksbegehren und Volksentscheiden (hier wäre in der Verfassung nur aufzunehmen, das Näheres über diesen Punkt der einfache Gesetzgeber zu regeln hätte)
- die stärkere Verzahnung von Volks- und Parlamentsgesetzgeber, die insbesondere Zeit für Verhandlungen einräumt und den Initiatoren

eine Volksbegehrens die Möglichkeit einräumt, dessen Inhalte im Interesse der Kompromißfindung maßvoll anzupassen (derzeit kennt Art. 68 II LV nur ein – noch dazu verhandlungsafters schnelles – Entweder-Oder)

- der „Stichentscheid“ nach Art. 68 III LV ist gedanklich im 19. Jahrhundert verhaftet und restlos entbehrlich
- an die Stelle der punktuellen Überprüfung durch die Landesregierung und die anschließende Anrufung des Verfassungsgerichtshofes (Art. 68 I LV) könnte eine Generalklausel treten (Beispiele: Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern), nach der der VerfGH auf Antrag der Initiatoren, der Landesregierung oder des Landtags über Streitigkeiten über die Durchführung von Volksinitiativen etc. entscheidet.

(Prof. Dr. Fabian Wittreck)