



## **Verfassungskommission**

### **7. Sitzung (öffentlich)**

29. September 2014

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 15:10 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Marion Schmieder

### **Verhandlungspunkte und Ergebnisse:**

- |  |          |
|--|----------|
| <b>Vor Eintritt in die Tagesordnung</b>  | <b>3</b> |
| <br>   |          |
| <b>1 Beauftragung von Gutachten über Handlungsmöglichkeiten zur Einführung einer Schuldenbremse nebst ggf. geeigneten Sanktionsinstrumenten, Art. 83 LV</b>  | <b>4</b> |
| <p style="padding-left: 40px;">Die Verfassungskommission beschließt einstimmig, als weiteren Gutachter Herrn Prof. Dr. Christian Waldhoff von der Humboldt-Universität zu Berlin zu beauftragen.</p> |          |
| <br>   |          |
| <b>2 Themenkomplex II – „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in NRW“</b>  | <b>5</b> |
| <p>GPr 16/7</p> <p>Aussprache zur öffentlichen Anhörung vom 1. September 2014 zu den Aspekten</p>  |          |

- Änderung des Wahlalters für die aktive und/oder passive Wahl zum Landtag, Art. 31 LV NRW
- Politische Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene

**3 Verschiedenes****24**

Sitzungsplan 2015

\* \* \*

## Aus der Diskussion

### Vor Eintritt in die Tagesordnung

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich darf Sie ganz herzlich zur 7. Sitzung der Verfassungskommission begrüßen. Entschuldigen möchte ich den Chef der Staatskanzlei; die Landesregierung wird heute von Frau Halstenberg-Bornhofen vertreten. Herzlich willkommen in dieser Runde. Auch die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände lassen sich heute aus terminlichen Gründen entschuldigen.

Ich freue mich auch, dass eine Reihe von Zuhörerinnen und Zuhörern hier im Sitzungssaal anwesend sind, die ich ebenfalls sehr herzlich begrüße. Ebenso gilt mein Gruß der Fangemeinde, die wir draußen an den verschiedenen Geräten hoffentlich haben. Wie immer wird diese Sitzung ins Internet übertragen.

Die Einladung ist Ihnen rechtzeitig und formgerecht zugegangen. Bezüglich der Tagesordnung habe ich allerdings einen Ergänzungswunsch. Wir hatten in der letzten Sitzung zwei Sachverständige beauftragt, ein Gutachten zum Thema „Schuldenbremse“ zu erstellen. Zwischenzeitlich hat einer der beiden Sachverständigen, Herr Prof. Dr. Engels, seine Zusage zurückgezogen, sodass wir heute einen anderen Sachverständigen beauftragen sollten.

Ich gehe von Ihrem Einverständnis aus, dass wir die Tagesordnung dementsprechend erweitern sollten. – Widerspruch erhebt sich nicht. Wir können somit in die Tagesordnung eintreten.

**1 Beauftragung von Gutachten über Handlungsmöglichkeiten zur Einführung einer Schuldenbremse nebst ggf. geeigneten Sanktionsinstrumenten, Art. 83 LV**

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Es wird vorgeschlagen, neben Herrn Prof. Dr. Wieland nunmehr Herrn Prof. Dr. Christian Waldhoff von der Humboldt-Universität zu Berlin mit der Erstellung eines Gutachtens zu beauftragen.

Die Verfassungskommission beschließt einstimmig, als weiteren Gutachter Herrn Prof. Dr. Christian Waldhoff von der Humboldt-Universität zu Berlin zu beauftragen.

## 2 Themenkomplex II – „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in NRW“

GPr 16/7

Aussprache zur öffentlichen Anhörung vom 1. September 2014 zu den Aspekten

- Änderung des Wahlalters für die aktive und/oder passive Wahl zum Landtag, Art. 31 LV NRW
- Politische Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Wir befinden uns nach wie vor im Themenkomplex II, der sich mit Fragen der Partizipation und Weiterentwicklung der Demokratie in Nordrhein-Westfalen beschäftigt. Hierzu haben wir am 1. September 2014 eine, wie ich fand, sehr facettenreiche und gute Anhörung durchgeführt. Nun haben wir uns vorgenommen, diese Anhörung in zwei Sitzungen auszuwerten.

Die heutige Sitzung wird sich auf folgende Themen beziehen:

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

sowie

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

Im Zusammenhang mit dem zweiten Thema hat sich gezeigt, dass auch bereits das Thema „Partizipationsmöglichkeiten von Nichtdeutschen auf der kommunalen Ebene“ diskutiert wurde. Diesen Punkt sollten wir auch heute wieder in die Diskussion einbeziehen.

Grundlage für unsere Diskussion sind die Stellungnahmen, die uns seitens der Sachverständigen erreicht haben, sowie deren Äußerungen in der Anhörung. Ich will aber auch noch einmal ausdrücklich darauf hinweisen, dass weitere Stellungnahmen zu diesem Thema von Verbänden und von Einzelpersonen eingegangen sind.

Weiterhin gibt es Zuschriften, die die Verfassungskommission erreichen. Wenn Sie einen Blick auf den Internetauftritt der Verfassungskommission werfen, können Sie erkennen, dass auch in den entsprechenden Blogs bereits erste Einträge eingegangen sind. Das alles sollten wir in unsere Beratungen mit einbeziehen.

Ich schlage vor, dass wir in zwei Runden diskutieren und eröffne nun die erste Runde. Beginnen wollen wir in dieser ersten Diskussionsrunde mit den Vorschlägen zur Änderung des Wahlalters.

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

**Andreas Kossiski (SPD):** Ich kann für die SPD-Fraktion Folgendes feststellen: Wir haben ausdrücklich den Eindruck gewonnen, dass die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen der Sachverständigen zu einem eindeutigen Ergebnis geführt haben. Alle Experten haben sich positiv für eine Herabsetzung des Wahlalters ausgesprochen, und zwar erstaunlicherweise unabhängig davon, von wem die Experten vorgeschlagen wurden.

Allein Prof. Gärditz sieht hierzu grundsätzlich keinen Bedarf. Aber weder seiner schriftlichen Stellungnahme noch seinen Ausführungen in der Anhörung sind verfassungsrechtliche Gründe zu entnehmen, die es dem Landesgesetzgeber verwehren würden, das Wahlalter verfassungsrechtlich herabzusetzen. Wörtlich heißt es dazu im Protokoll der Anhörung:

„ ... ob es verfassungsrechtlich zwingende Gründe gebe, die gegen eine Herabsetzung des Wahlalters sprechen würden. Ich habe es ausgeführt: Die gibt es meines Erachtens nicht.“

Damit ist aus unserer Sicht der Weg frei zu einer politischen Entscheidung. Wir als SPD-Fraktion sprechen uns eindeutig für die Herabsenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Landtagswahlen aus.

Heute ist in einem Presseartikel die Frage nach der Abweichung von den gesetzlichen Regelungen der Geschäftsfähigkeit aufgekommen. Die Anhörung und die schriftlichen Stellungnahmen haben klargemacht, dass dies kein Problem darstellt. Der vollen Geschäftsfähigkeit mit 18 Jahren liegt ein Schutzgedanke zugrunde. Junge Menschen sollen davor geschützt werden, sich durch Vertragsabschluss selbst zu schädigen. Dieses Argument dürfte aus unserer Sicht beim allgemeinen Wahlrecht entfallen.

Prof. Hurrelmann hat sich in seiner schriftlichen Stellungnahme zur Frage der Entwicklungspsychologie des sogenannten Reifegrades ebenfalls klar dafür ausgesprochen, dass er darin keinen Hinderungsgrund für die Herabsetzung des Wahlalters sieht. Auch andere Sachverständige haben deutlich gemacht, dass Jugendliche heutzutage früher einen Reifegrad erreichen, der es ihnen erlaubt, solche Entscheidungen zu treffen.

Ein für uns interessanter Aspekt der Anhörung war die Aussage, dass die Herabsetzung des Wahlalters mit verstärkten Bildungsmaßnahmen einhergehen müsse. Die 16-Jährigen erreicht man eigentlich noch alle in der Schulzeit und kann sie dort informieren und entsprechend vorbereiten. Das kann ein erheblicher Vorteil zum Beispiel gegenüber den 18-Jährigen sein. Neben der Schule ist hier beispielsweise auch die Landeszentrale für Politische Bildung gefordert. Der Sachverständige Prof. Decker hat insoweit ein gutes Beispiel aus Bremen angeführt.

Für uns geht die Diskussion weiter, nicht nur in dieser Kommission, sondern auch außerhalb. Der Vorsitzende hat schon auf die weiteren Stellungnahmen hingewiesen. Für Sie zur Kenntnis: Morgen findet eine Veranstaltung des BDkJ NRW zu die-

sem Thema statt, wo auch entsprechend diskutiert werden wird. Wir erwarten dort keine negativen Aussagen.

Mein Fazit: Ich möchte weiterhin für meine Fraktion dafür werben, dass wir zu einer parteiübergreifenden Verständigung kommen und dass das Wahlalter bei Landtagswahlen auf 16 Jahre abzusenken ist.

**Dagmar Hanses (GRÜNE):** Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, Wahlen stellen aus unserer Sicht die originäre Form der Partizipation dar, und wir halten sie daher für besonders wichtig.

Wahlen sind für uns ein BürgerInnenrecht, sie bieten eine Möglichkeit, wie Jugendliche beteiligt werden können. In der UN-Kinderrechtskonvention ist festgelegt, dass junge Menschen beteiligt werden müssen. Auch in einigen Landesgesetzen ist dieser Grundsatz verankert.

Aus unserer Sicht würde eine Herabsenkung des Wahlalters den Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit von Wahlen deutlich stärken, weil die Gruppe der Wahlberechtigten größer würde, wenn auch nicht sehr viel größer, da die infrage kommende Gruppe in unserer Bevölkerung insgesamt eine sehr kleine Gruppe darstellt.

Wir fanden die Aussage in den Stellungnahmen der Sachverständigen, dass der Gleichklang von aktivem und passivem Wahlrecht nicht erforderlich sei, sehr interessant. Deshalb setzen wir uns für eine Herabsenkung des aktiven Wahlalters ein.

Viele der Sachverständigen haben auch darauf hingewiesen, dass junge Menschen früher Verantwortung für sich und andere übernehmen, früher die Führerscheinprüfung ablegen und Auto fahren, früher das Abitur machen – Tausende von Jugendliche machen heutzutage ihr Abitur mit unter 18 Jahren – und damit früher einen Studienplatz belegen und in eine fremde Stadt gehen. Sie sind viel selbstständiger und mobiler als noch vor einigen Jahren.

Immer dann, wenn sich die Diskussion um eine Gruppe von Wahlberechtigten gedreht hat – sei es Anfang des letzten Jahrhunderts um das Frauenwahlrecht oder Mitte des letzten Jahrhunderts um das Wahlrecht mit 18 Jahren –, kamen immer wieder ähnliche Argumente auf. Wir sollten jedoch reflektieren, wie sich heute die Stellung der 16- bis 18-Jährigen in unserer Gesellschaft darstellt. Deshalb ist es für uns zwingend notwendig, dass diese Gruppe wahlberechtigt sein sollte.

Der Landesjugendring hat einen sehr sinnvollen Hinweis gegeben: Seitdem schon die 17-Jährigen Auto fahren dürfen, haben wir keinen Verkehrskollaps erlebt, sondern ganz im Gegenteil fahren sie sehr vernünftig und verantwortungsvoll. Wenn die 16- bis 18-Jährigen aktiv bei Landtagswahlen wählen dürfen, werden wir auch keinen Demokratiekollaps erleben – ganz im Gegenteil; es gibt einfach mehr junge Menschen, die sich beteiligen können.

In der Anhörung wurde deutlich, dass wir, je früher wir junge Menschen mit politischer Bildung erreichen, umso eher ein Bewusstsein dafür schaffen können, dass es einen besonderen Wert hat, über dieses Recht zu verfügen.

Die Wahlbeteiligung und die letztliche Wahlentscheidung sollten wir hier nicht bewerten; denn es gibt durchaus Länder mit schlechter Wahlbeteiligung, die wir aber für sehr demokratische Länder halten. Wenn wir bei einer schlechten Wahlbeteiligung das Ergebnis nicht werten würden, kämen wir schließlich auch nicht auf die Idee, die Wahlen abzuschaffen und eine bestimmte Gruppe auszuschließen.

Deshalb spricht aus unserer Sicht alles dafür, das Wahlalter zu senken. Die Lernbereitschaft, die Informationsfähigkeit dieser Altersgruppe steigt, und wir sehen daher dringenden Handlungsbedarf, die Verfassung an diesem Punkt zu ändern.

**Lutz Lienenkämper (CDU):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Kollegen, wir sehen das Ganze sehr differenziert. Bei uns überwiegt im Moment noch deutlich die Skepsis.

In einem sind wir uns sicher einig: Dies ist keine Frage, die verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt, sondern eine Frage, die politisch entschieden werden kann und muss. Insofern gilt unser alter Grundsatz, dass es unklug ist, im Vorfeld endgültige Festlegungen dahin gehend zu treffen, wie wir uns am Ende entscheiden. Da muss politisch vieles gegen- und untereinander abgewogen werden.

Isoliert betrachtet überwiegt bei uns die Skepsis deswegen, weil offenbar doch die Entscheidungen, die dem Bürgerlichen Gesetzbuch im Zusammenhang mit dem Eintritt der regelmäßigen Volljährigkeit mit 18 Jahren zugrunde liegen, nicht alle ganz falsch gewesen sein können.

Dieses Alter für die Volljährigkeit ist deshalb gewählt worden, weil es eine gewisse Reife, ein gewisses Hinzulernen, eine gewisse mit jedem Jahr wachsende Verantwortungsbereitschaft und eine wachsende Verantwortungsfähigkeit voraussetzt. Das Wählen stellt ein sehr wichtiges Recht dar, und insofern sehen wir nicht, warum das aktive Wahlrecht und die Geschäftsfähigkeit auseinanderfallen sollten.

Wir hätten auch Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Frage nach dem aktiven und passiven Wahlrecht. Ich habe hier nur von einer Herabsetzung des aktiven Wahlrechts gehört. Das würde bedeuten: Diejenigen, die dann wählen können – also die 16- bis 18-Jährigen –, wollen wir aber nicht im Landtag haben, wir wollen also nicht, dass sie gewählt werden können. – Offenkundig scheint ja zwischen Wahl und Wählbarkeit aus Ihrer Sicht noch ein Unterschied zu bestehen. Dies kann ich nicht richtig nachvollziehen, sage ich einmal vorsichtig.

Das Führerschein-Beispiel zeigt, wie wenig richtig Ihre Argumentation ist: Im Grunde genommen gibt es das „Begleitete Fahren mit 17“. Die Jugendlichen erhalten ja nicht den Führerschein und dürfen dann alleine fahren, sondern sie erhalten die Möglichkeit, bereits mit 17 Jahren zu fahren, aber in Begleitung eines Erwachsenen, der zuvor zugelassen werden musste.

Ich kann mir nicht vorstellen, dass Sie das „Begleitete Wählen mit 16“ wollen und einen Erziehungsberechtigten, der vorher eingetragen werden muss, mit in der Wahlkabine zulassen, um diese Wahlentscheidung in gleicher Weise zu begleiten.

(Heiterkeit – Zurufe von den GRÜNEN)



– Das haben Sie sich aber zu eigen gemacht, und deswegen wollte ich Ihnen sagen, dass mich das nicht so wahnsinnig überzeugt, um es vorsichtig zu formulieren.

In den Altersgruppen selber – so ist es uns von Prof. Decker und von Prof. Lietzmann erklärt worden – ist die Wahlbereitschaft ziemlich gering ausgeprägt, entsprechend auch der Wunsch, wählen zu dürfen. Ich würde es durchaus für sachgerecht halten, wenn dieser Gesichtspunkt ebenfalls in der Gesamtschau Berücksichtigung fände.

Welche Auswirkungen das Ganze hätte, ist empirisch – das haben wir insgesamt gesehen – noch nicht nachgewiesen. Es gibt keine empirischen Studien zum Wahlverhalten von 16- bis 18-Jährigen bei Landtagswahlen. Das ist auch relativ klar; diese Möglichkeit besteht in Hamburg seit 2011, glaube ich, und demnächst in zwei weiteren Bundesländern, sodass noch gar nicht so viele Daten vorliegen können. Vielleicht wäre es sinnvoll, sich zunächst einmal die empirischen Erfahrungen in den besagten Bundesländern anzuschauen, bevor man für Nordrhein-Westfalen entscheidet.

Insgesamt sehen wir die Herabsenkung des Wahlalters für die Landtagswahlen zum jetzigen Zeitpunkt überwiegend skeptisch.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Mein Dank gilt all denjenigen, die noch eine schriftliche Stellungnahme abgegeben haben.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich sehe das Ganze ähnlich wie die rote und die grüne Fraktion. Mit Erreichen des 16. Lebensjahres wird von den jungen Menschen heutzutage schon eine Vielzahl an Entscheidungen erwartet. Sie müssen oftmals über ihren weiteren Lebensweg entscheiden, darüber, ob sie eine gymnasiale Oberstufe besuchen, ob sie in eine Ausbildung gehen, welche Ausbildung sie wählen usw. Sie bestimmen also über ihr eigenes Leben.

An diesem Punkt stellt sich für mich die Frage, warum sie nicht auch für ihre gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Entscheidungen treffen können sollten. Wenn wir von ihnen verlangen, dass sie quasi ganz eigenmächtig die Zukunftswegen für ihr persönliches Leben stellen, dann müssen sie das auch für die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen machen dürfen.

Hinzu kommt, dass es sich um ein Grenzalter handelt, mit dem die Wahlmöglichkeit eröffnet werden soll, und die Betroffenen im Schnitt sogar zwei bis zweieinhalb Jahre älter sind. Wenn man das einmal statistisch mittelt, haben die wenigsten der potenziellen Wähler gerade das 16. Lebensjahr erreicht. Vielmehr sind die meisten im Schnitt 18,5 Jahre, wenn man es einfach berechnet. Wir reden hier also von einer faktischen Senkung des Wahlalters von 20,5 auf 18,5 Jahre. Das sollte es uns wert sein, wenn dadurch mehr Menschen partizipieren können.

Man sieht bei einem Blick auf die Besucherplätze hier im Saal, dass heute nicht die grauen Haare überwiegen. Es befinden sich doch eher junge Menschen auf den hinteren Rängen, und ich kann nicht nachvollziehen, dass es da nicht ein entsprechendes Interesse geben sollte.

Ich bin auf verschiedenen Veranstaltungen – bei Wahlen oder bei anderen Anlässen, zum Beispiel in Schulen – unterwegs. Wenn man mit den Jugendlichen in die Diskussion kommt, stellt man fest: Sie sind extrem interessiert. Wenn man ihnen die Möglichkeit gibt, mitzugestalten, zu partizipieren – und zwar von Anfang an, zu einem Zeitpunkt, an dem das Ende der Schullaufbahn für Haupt- und Realschule gerade erreicht ist oder der Wechsel in die gymnasiale Oberstufe ansteht – und sich so auf den gesellschaftlichen Lebensweg vorzubereiten, dann passt das durchaus zusammen.

Da können wir uns doch alle einen Ruck geben und das Wahlrecht ab 16 Jahren befürworten. Ich würde übrigens auch für einen Gleichklang von aktivem und passivem Wahlrecht votieren.

**Dirk Wedel (FDP):** Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich denke, nach dieser Anhörung dürfte Einigkeit darüber bestehen, dass verfassungsrechtlich Spielräume gegeben sind, wenn man das Ganze isoliert betrachtet. Bei aller Vorläufigkeit der jetzigen Einlassungen – wie es auch Herr Lienenkämper schon betont hat – gilt es doch, der Tatsache Gewicht beizumessen – Frau Hanses, Sie haben auch schon auf ein Beispiel aus dem einfachen Recht zurückgegriffen –, dass unter Hinzuziehung der Vorschriften aus dem einfachen Recht möglichst Wertungswidersprüche vermieden werden sollten.

Deswegen lassen sich beispielsweise Vorschriften wie die zur Geschäftsfähigkeit aus dem bürgerlichen Recht, aber auch die zur Anwendung des allgemeinen Strafrechts aus meiner Sicht nicht ausklammern, sondern man wird sie besonders gewichten müssen.

Das heißt für mich, wenn ich es zunächst auf das passive Wahlrecht beziehe: Ich kann mir nur relativ schwer vorstellen – auch wenn Sie das anders sehen, Herr Sommer –, einen Abgeordneten im Parlament zu haben, der nur beschränkt geschäftsfähig ist. Das dürfte nicht nur in der Praxis zu besonderen Problemen führen, sondern auch rechtlich nicht ganz einfach zu handhaben sein, insbesondere im Spannungsverhältnis zum freien Mandat.

Diese Wertungswidersprüche gilt es auch in Bezug auf das aktive Wahlrecht zu vermeiden. Da lassen sich eine Vielzahl von Beispielen finden, auf die ich jetzt hier bewusst verzichten möchte. Letztlich ist aber die Frage, welches Gewicht man den Überlegungen beimessen will, die insbesondere von Frau Hanses und von der SPD angestellt worden sind.

Ich möchte nur eine Stelle zitieren, nämlich Herrn Prof. Decker, der sich durchaus positiv zu dieser Frage geäußert hat. Er hat jedoch die Conclusio gezogen, dass das nicht unbedingt eine Maßnahme ist, die für die Modernisierung der Verfassung von Nordrhein-Westfalen an vorderer Stelle stehen sollte.

Um die Gesamtbedeutung dieser Fragestellung noch einmal einzuordnen: Auch aus Sicht der FDP überwiegt eine deutliche Skepsis, und wir können eine Handlungsnotwendigkeit – zumindest derzeit – so nicht erkennen.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren, ich bin sehr froh darüber – das las sich heute Morgen in einem Teil der Medien, bezogen auf die FDP-Fraktion, doch etwas anders –, dass prinzipiell eine gewisse Offenheit besteht, sich dem Thema im Zuge der Gesamteinigung über die Frage, wie unsere Verfassung in Zukunft aussehen soll, zu nähern.

Es gibt sicherlich den einen oder anderen Punkt, der politisch abzuwägen ist. Ich will für uns noch einmal unterstreichen, dass nach der Anhörung nur eines klar ist: Verfassungsrechtliche Bedenken gibt es offensichtlich keine. Wir haben also eine politische Frage zu beantworten.

Insoweit halte ich auch die Hilfskonstruktionen über die Geschäftsfähigkeit oder gar die Strafmündigkeit für ziemlich schwierig, denn die Strafmündigkeit beginnt generell mit 14 Jahren. Hier gilt zwar die Einschränkung durch das Jugendstrafrecht; diese Form von Einschränkungen gilt jedoch immer dem Schutz der noch nicht Volljährigen, wie Kollege Kossiski zu Recht festgestellt hat.

Insoweit reden wir – hierzu gibt es übrigens doch eine gewisse Empirie, zwar nicht in Deutschland, aber international – über folgende Fragen: Was kann Demokratie dadurch gewinnen, dass wir Menschen im jüngeren Lebensalter die Möglichkeit geben, sich an dieser Demokratie aktiv und womöglich auch passiv zu beteiligen? Was verlieren wir gegebenenfalls, falls wir diese Möglichkeit verwehren?

Denken Sie an das Beispiel aus Schottland: Dort haben bei dem Referendum 16-Jährige mit abstimmen dürfen über eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung. Was also gewinnt Demokratie durch eine solche Möglichkeit, und was verliert Demokratie?

Von daher finde ich es gut und in Ordnung und bedanke mich ausdrücklich dafür, dass jetzt klargestellt worden ist, dass alle Fraktionen die Möglichkeit für eine Einigung sehen. Wir sind da sicherlich weitestgehend vorfestgelegt.

Eines würde ich wirklich sehr begrüßen: Wir alle sollten uns die Mühe machen und uns mit denjenigen, die Repräsentanten dieser Altersgruppe sind, einmal qualifiziert auseinandersetzen. Insgesamt überwiegt im Landesjugendring, bei fast allen Jugendverbänden, auch zum Beispiel beim BDKJ – ich habe eine Zuschrift vom BDKJ, und insofern bin ich auf die Diskussion morgen Abend sehr gespannt – das Bewusstsein, sich aktiv in die Gesellschaft einbringen zu wollen.

Insofern ist für mich die Frage, ob es nicht eine Riesenchance für uns ist, junge Leute für Demokratie zu begeistern und ihnen die Möglichkeit der Partizipation so schnell wie möglich einzuräumen. Von daher werden wir sicherlich aktiv dafür werben, dass Sie sich mit unserem Gedanken anfreunden.

Es ist, wie gesagt, sehr wichtig, dass hier gerade festgestellt wurde, dass es keine prinzipielle Ablehnung vonseiten einzelner Fraktionen gibt. Hierfür nochmals herzlichen Dank.

**Dr. Wilhelm Droste (CDU):** Im Grunde ist schon alles gesagt worden, nur nicht von allen. Das Einzige, was mich – es ist in der Tat eine sehr persönliche Anmerkung –

ein bisschen skeptisch macht, ist Folgendes: Wir alle haben in den zurückliegenden Wahlkämpfen erlebt, dass diese manchmal innerhalb von Wochen oder sogar Tagen entschieden werden können, wenn ein bestimmtes Ereignis eintritt, vom Wahlfieber begleitet, und wenn Versprechungen gemacht werden. Wenn Dinge passieren, mit denen niemand gerechnet hat, können sich gleich ganze Prozentzahlen verschieben.

Mir fällt jetzt kein probates Beispiel ein, aber ich hoffe, dass alle, die in den Wahlkampf ziehen, so verantwortungsbewusst sind, nicht möglicherweise Dinge anzusprechen bzw. zu versprechen, die einen politisch noch nicht so erfahrenen – ich sage nicht: unmündigen – Wähler, der zum ersten Mal an die Urne geht, verleiten, dies als Versprechen zu verstehen, das dann nachher möglicherweise gebrochen wird oder was auch immer.

Ich glaube, deutlicher muss ich nicht werden. Das hat mich bei dieser Diskussion immer beschäftigt: Kann man die Argumente so sortieren, dass man mit 16 Jahren, wenn man noch nicht so viel Erfahrung gewonnen hat, wirklich eine fundierte Entscheidung treffen kann?

Mich würde jedoch auch interessieren, wie Ihre Grundhaltung zu folgender Frage aussieht: Wir reden jetzt über Landtagswahlen; aber wäre es dann nicht konsequent, das Ganze auch auf Bundestagswahlen auszuweiten?

(Zustimmung von der SPD und den PIRATEN)

Wenn ich ganz ehrlich bin: Wir müssen uns doch darüber im Klaren sein – das soll unsere Aufgabe hier nicht schmälern –, dass bei den Jugendlichen die Themen der Landespolitik nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen. Sie werden diesbezüglich hin und wieder sicher in die gleiche Traurigkeit verfallen, wenn Sie sich mit Jugendlichen unterhalten.

Die wirkliche Meinungsbildung, die politische Ausrichtung orientiert sich doch an den medial am stärksten vertretenen Themen, und das ist nun einmal die Bundespolitik.

(Zuruf: Oder europäische Themen!)

Im Bereich der Kommunalpolitik gibt es sicherlich jugendpolitische Themen, die eine Rolle spielen, aber im Hinblick auf die Landespolitik könnte ich mir für einen 16-Jährigen kaum vorstellen, dass er sich nachhaltig mit der Frage nach der Einhaltung der Schuldenbremse auseinandersetzt und Ähnliches mehr.

Wenn ich Ihr Nicken sehe, dann reicht mir das schon völlig. Hätte man da nämlich einen Unterschied gemacht, dann hätte ich jetzt noch mehr dazu gesagt.

**Dagmar Hanses (GRÜNE):** Ich habe noch eine kleine Ergänzung, und zwar zu dem, was Herr Dr. Droste gesagt hat. Wir haben in der Tat wenig Empirie bezogen auf Landtagswahlen, aber es gibt neben dem Beispiel aus Österreich auch Erfahrungen aus Kommunalwahlen. Da haben wir aus unserer Sicht sogar ganz hervorragende Erfahrungen gemacht.

Jugendliche zwischen 16 und 18, die bei Kommunalwahlen eben die Räte, Kreistage, Landräte und Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wählen dürfen, nutzen diese

Möglichkeit. Seitdem ist – um Ihr Argument aufzugreifen, Herr Dr. Droste – das Interesse an der jeweiligen Ebene gestiegen. Seitdem das Wahlrecht für 16- bis 18-Jährige eingeführt wurde, haben sich auf kommunaler Ebene viel mehr Jugendräte gegründet, Jugendliche eingemischt, sind Bürgerinitiativen entstanden. Das ist eine Bewegung, die auch ein Interesse an der Ebene stärkt.

Und wenn Sie bemängeln, dass das Interesse an der Landespolitik aus Ihrer Sicht zu gering ist, würde eine Herabsenkung des Wahlalters genau dem entgegenwirken.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Herr Dr. Droste, vielen Dank für Ihren Beitrag. Wenn wir uns da in Bezug auf die Bundesebene auch einig sind – sehr schön, wir sind gerne dabei.

Sie haben das Thema „Schuldenbremse“ angesprochen und gesagt, dass das vielleicht für 16- oder 17-Jährige noch nicht so interessant ist. Aber gerade da, so sehe ich es, müssen wir verstärkt politische Arbeit leisten, denn dieses Thema ist für diese Generation extrem interessant.

(Dr. Wilhelm Droste [CDU]: Für die ist noch ganz was anderes interessant!)

– Ich will da gar keinen Dissens schüren, ich will nur sagen: Genau das sollte unser Antrieb sein, hier verstärkt zu wirken. Deshalb finde ich es völlig richtig, hier anzusetzen und die Möglichkeit zur Partizipation zu schaffen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank. – Weitere Wortmeldungen liegen derzeit nicht vor. Gibt es noch Bedarf, weiter zu diskutieren oder Signale an die Bundesebene auszusenden? – Möchten sich die Sachverständigen äußern? – Das ist nicht der Fall.

Dann versuche ich, das Ganze kurz zusammenzufassen.

Wir werden bei diesem Thema, aber sicherlich auch bei dem nachfolgenden Thema, immer differenzieren müssen zwischen der Frage: Was ist verfassungsrechtlich möglich und was ist politisch gewollt oder auch nicht gewollt?

Ich glaube aber, festhalten zu können, dass es bei der Frage nach den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten hier keine Begrenzungen für den Verfassungsgesetzgeber, also den Landtag, gibt, das Wahlalter abzusenken. Bei der Frage jedoch, ob das auch politisch gewünscht ist, besteht noch keine Einigung; hier gibt es noch Bedenken rechtlicher Natur im Zusammenhang mit dem Volljährigkeitsalter. Auch die Differenzierung zwischen aktivem und passivem Wahlrecht ist angesprochen worden. Es gibt also noch eine Reihe von Diskussionsthemen, die wir weiter behandeln werden.

Damit kommen wir zur zweiten inhaltlichen Runde:

### **Politische Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene**

Wie schon vorhin gesagt, geht es auch auf der kommunalen Ebene um die Partizipationsmöglichkeiten von Nichtdeutschen generell.

**Marion Warden (SPD):** Herr Vorsitzender, sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen, anders als beim Thema zuvor war das Ergebnis der Anhörung im politischen und im juristischen Bereich nicht ganz so eindeutig; es gab keine ganz so klare Zustimmung.

Wir haben gehört, dass es durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts sehr wohl juristische Einschränkungen bei der Umsetzung des Landtagswahlrechts für EU-Bürgerinnen und -Bürger geben mag. Wir haben aber auch gehört – das entspricht auch der Meinung der SPD-Fraktion –, dass es wichtig ist, für die Menschen, die schon so viele Jahre in unserem Land leben, die sich auf vielfältige Weise beteiligen, die hier ihre Kinder zur Schule schicken, die arbeiten gehen und Steuern zahlen, die in vielen Bereichen des Lebens integriert sind, eine Teilhabe zu realisieren.

Wir müssen überlegen, wie wir unsere politische Haltung dazu mit den möglicherweise bestehenden juristischen Grenzen in Einklang bringen können. Dazu wird es noch einer intensiven Diskussion benötigen. Wichtig ist uns aber die Botschaft, dass wir dieses Wahlrecht für die Menschen aus der EU, die hier bei uns leben, politisch umsetzen möchten.

Wir haben in der Anhörung einen weiteren Aspekt gehört, der sehr interessant war. Es ging darum, dass es möglicherweise sinnvoll sein kann, für Menschen, die nicht EU-Bürgerinnen und -Bürger sind, auf kommunaler Ebene ein Wahlrecht einzuführen. Dieses Thema müssen wir innerhalb unserer Fraktion aber noch diskutieren.

Ich möchte heute aber als Botschaft an das Land zum Ausdruck bringen, dass es ein politischer Wille sein kann, so etwas umzusetzen.

**Lutz Lienenkämper (CDU):** In der Tat reden wir hier über ganz andere verfassungsrechtliche Schwierigkeiten als bei der Frage nach der Herabsetzung des Wahlalters. Jedenfalls ist nach der Anhörung deutlich geworden, dass das Bundesverfassungsgericht erstens seine Entscheidung getroffen hat, was das Wahlvolk der Bundesrepublik Deutschland anbelangt, und es zweitens seitdem konsequent alle Versuche von Ländern unterbunden hat, dies in ihren Verfassungen anders zu regeln.

Dann ist gesagt worden, es möge ja sein, dass auch das Bundesverfassungsgericht irgendwann einmal seine Meinung ändert. Das zeigt jedenfalls auf, dass wir uns im Bereich hoher verfassungsrechtlicher Hürden bewegen.

Davon unabhängig hätte ich auch, ehrlich gesagt, Bedenken, das Wahlvolk in Nordrhein-Westfalen anders zu definieren als in der Bundesrepublik Deutschland. In einem föderalen Staat ist es richtig und sachgerecht, dass das Wahlvolk der Bundesländer jeweils eine echte Teilmenge des Wahlvolkes der Bundesrepublik Deutschland ist.

Das hat das Bundesverfassungsgericht klar dargelegt. Insofern würden wir mit einer anderen verfassungsrechtlichen Regelung ein anderes Wahlvolk schaffen, das eben keine Teilmenge wäre, sondern eine eigenständige Menge. Dadurch würden wir einige Probleme heraufbeschwören.

Insofern stehen wir aus verfassungsrechtlichen, aber auch aus politischen Gründen den Dingen – ich sage mal – sehr skeptisch gegenüber.

**Dirk Wedel (FDP):** An dieser Stelle – das würde ich insofern anders werten als Sie, Frau Warden – ist die verfassungsrechtliche Lage doch relativ eindeutig. Ich will nicht verhehlen, dass da verfassungspolitische Wünsche bestehen; das ist auch aus der Anhörung hervorgegangen.

Es gibt eine gefestigte Rechtsprechung der Verfassungsgerichte in Deutschland, danach werden als „Volk“ im Sinne des Art. 20 Grundgesetz die Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 Grundgesetz gefasst. Dass dies auch dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz unterliegt, ist ebenfalls gefestigte Rechtsprechung.

Die andere Auffassung, die vereinzelt in der Lehre vertreten wird – wonach als Staatsvolk alle einer konkreten Staatsgewalt Unterworfenen anzusehen sind –, hat insofern ein Problem, als sie sich nur auf den Teilbereich der Gebietshoheit beschränkt. Die Personalhoheit bleibt beim Heimatsstaat, auch in dieser Konstruktion. Deswegen ist das eine Definition, die durchaus an den Grundfesten der Staatsrechtslehre rüttelt.

Ebenfalls nicht außer Acht lassen darf man unseres Erachtens, dass das Ganze über den Verfassungsrechtskreis von Nordrhein-Westfalen hinaus, insbesondere über den Bundesrat, Auswirkungen auch auf den Rechtskreis des Grundgesetzes hätte – das gilt vor allem für die Frage, wie denn die Mitglieder des Bundesrates, die Nordrhein-Westfalen entsendet, praktisch legitimiert sind –, sodass man nicht einmal den nordrhein-westfälischen Rechtskreis abschließend betrachten könnte.

Letztlich sollte verfassungspolitisch ein Argument besonderes Gewicht haben, nämlich dass es sich letztlich um Themen handelt, die – wenn man das denn möchte – eigentlich im Staatsangehörigkeitsrecht abzuhandeln wären. Das könnte dazu führen, dass all die staatsrechtlichen Friktionen, die dadurch entstehen würden, vermieden werden könnten.

**Stefan Engstfeld (GRÜNE):** Ich kann mich meiner geschätzten Kollegin Warden von der SPD-Fraktion politisch nur anschließen. Das Ergebnis der Anhörung bestärkt uns eher in dem Wunsch, unter Partizipationsgesichtspunkten einem Wahlrecht auf Landesebene für Menschen aus der Europäischen Union positiv gegenüberzustehen.

Verfassungsrechtlich ist die Lage, wie sie bereits beschrieben wurde. Ich befinde mich jedoch in einem Dissens zum Kollegen Lienenkämper. Sie haben formuliert, es habe mehrere Anläufe gegeben, auf Landesebene das Wahlrecht für EU-Bürgerinnen und -Bürger einzuführen, die beim Bundesverfassungsgericht aber gescheitert seien.

Das, würde ich sagen, ist so nicht richtig. Vielmehr war es immer die Landesgerichtssprechung – zuletzt in Bremen –, also die Landesebene, die mit Verweis auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts Anfang der 90er-Jahre darauf hingewiesen hat, dass der Begriff des Volkes anders ausgelegt wird.

Von der verfassungsrechtlichen Einschätzung her hat sich meiner Meinung nach seitdem einiges getan, das ist immerhin schon 20 Jahre her. Wir stehen jetzt in der Europäischen Union unter Partizipationsgesichtspunkten an einer völlig anderen Stelle, das hat Prof. Korte in der Anhörung noch einmal klar dargelegt.

Vor 20 Jahren gab es das Wahlrecht auf kommunaler Ebene für EU-Bürgerinnen und -Bürgern noch nicht. In diesem Bereich hat sich einiges getan. Im Grunde ist es völlig offen – so würde ich das für unsere Fraktion sehen –, ob das Bundesverfassungsgericht, falls es noch einmal über ein solches Anliegen zu entscheiden hätte, heute genauso urteilen würde wie in den 90er-Jahren. Da sehe ich durchaus ein Fragezeichen.

Daher verfolgen wir die gleiche Linie, wie sie die SPD-Fraktion schon geäußert hat. Wir stehen auch einem Wahlrecht auf kommunaler Ebene für Menschen aus Nicht-EU-Staaten offen gegenüber. Darüber werden wir sicher noch die eine oder andere Diskussionsschleife drehen.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Wir würden gleich noch einen Schritt weiter gehen und sagen: Der Schritt, EU-Bürger zu Kommunalwahlen zuzulassen, war ein erster Schritt. Diejenigen, die keinen deutschen Pass haben, aber ihren Lebensmittelpunkt bei uns haben, auch bei Kommunalwahlen zuzulassen, sowohl aktiv wie auch passiv, fänden wir gar nicht schlimm.

Das könnte mittelfristig auch für die Landesebene gelten. Wenn wir uns in ein Spannungsfeld mit dem Grundgesetz begeben, dann ist das eben so. Das war auch in den Aussagen der Experten und Gutachter zu hören, dass diese Impulse durchaus von Landesebene kommen müssen. Ich glaube überdies, dass sich auch auf Bundesebene die Welt inzwischen weitergedreht hat, wie es der Kollege Engstfeld vorhin gesagt hat.

Im Bundesverfassungsgericht sitzen nicht mehr die gleichen Leute, die vor 20 Jahren dort gesessen haben. Man hat auch dort mitbekommen, dass sich die Welt weitergedreht hat. An dieser Stelle wäre es sinnvoll, darüber nachzudenken, ob man die Entscheidung dieser Frage nicht an einer Lebensmittelpunktregelung festmachen könnte.

Von der FDP-Fraktion ist gerade noch einmal schön herausgearbeitet worden, dass unsere Beschäftigung mit diesem Thema ein bisschen damit zu tun hat, dass man die Doppelpassregelung im Bund lange Zeit hat nicht anfassen wollen und nicht gelöst hat. Hätten wir eine liberalere Doppelpassregelung, müssten wir nicht zu solchen Maßnahmen greifen.

**Marion Warden (SPD):** Noch einmal ergänzend zu meinen Ausführungen von vorhin: Natürlich sind wir uns der Bewertung des Urteils von Herrn Prof. Gärditz sehr wohl bewusst, und wir haben uns auch mit den verfassungsrechtlichen Grenzen der politischen Ambitionen auseinandergesetzt.

Nichtsdestotrotz sagt man nicht umsonst: Der Weg ist das Ziel. Wir müssen auch berücksichtigen, dass sich die Bundesrepublik in den letzten Jahrzehnten in vielen Dingen verändert hat. Es ist unsere Aufgabe als Gesetzgeber, entsprechende Anstöße und Impulse zu geben.

Was der Kollege Sommer vorhin gesagt hat, hat mir gut gefallen: Wir Menschen sollen partizipieren. Das gilt nicht nur für junge Menschen ab 16 Jahren, sondern das



muss auch für die Menschen gelten, die schon seit Jahrzehnten hier leben und unsere Werte mit uns teilen.

Von daher möchte ich gerne noch einmal auf die Stellungnahmen Bezug nehmen. Darin fanden sich sehr intensive Ausführungen seitens des Integrationsrates zu diesem Thema. Die Europa-Union, die eigentlich ein parteiübergreifender Verbund ist, hat sich ebenfalls sehr positiv geäußert.

Die Europa-Union schreibt zum Beispiel:

„Es ist für Deutschland als einem europäisch-demokratischen Rechtsstaat wichtig, Menschen, die hier leben, arbeiten und als Steuerzahler zum Gemeinwohl beitragen, auch durch ein umfassendes Wahlrecht mitbestimmen zu lassen.“

Das sind ebenfalls wichtige und deutliche Impulse, die in diese Richtung weisen.

Herr Prof. Wittreck von der Universität Münster schreibt es ein bisschen komplizierter, aber man kann es trotzdem gut nachvollziehen:

„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.“

Also, es gibt viele Impulse, Anregungen und Wertevorstellungen, die in diese Richtung gehen. Die müssen wir als Politik aufgreifen und für unser Land umfassend gestalten.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Auch hier ist die Diskussion sehr spannend. Die Büchse der Pandora ist ein wenig geöffnet worden, indem wir das Kommunalwahlrecht für EU-angehörige Mitbürgerinnen und Mitbürger zugelassen haben. Darauf haben einige Stellungnahmen der Sachverständigen auch abgehoben.

Ich vertrete politisch die Meinung, dass Integration nur mit Partizipation möglich ist. Dennoch gibt es über das gerne genommene und durchaus richtige Argument der Staatsangehörigkeit hinaus noch weitere gute Gründe, sich auch mit der Frage der Partizipation von Menschen zu beschäftigen, die länger in unserem Gemeinwesen leben, wohnen und arbeiten.

Es ist sinnvoll und richtig, sich hier mit den Verfassungsgerichtsentscheidungen aus der Vergangenheit auseinanderzusetzen. Denjenigen jedoch, die den Eindruck haben, das sei so ähnlich wie im Alten Testament, nach dem Motto: „Da kommt jemand mit einer Reihe von Steintafeln vom Berg runter, und dann ist das unveränderlich so“, sei gesagt: Das deckt sich nicht mit meinem Verständnis von Verfassungsrechtsprechung; auch da gibt es Änderungen.

Darauf ist von zwei Sachverständigen sehr deutlich hingewiesen worden, die eingeräumt haben: Seid doch mal als Landesparlament so mutig und zeigt, dass ihr etwas ändern wollt. – Wir glauben, es ist an der Zeit, die Frage auch von den Gerichten noch einmal neu beurteilen zu lassen.

Frau Warden hat zu Recht darauf hingewiesen, dass man so etwas nicht übers Knie brechen kann. Das werden wir als SPD sicher nicht machen. Wir werden in unserer Fraktion das Für und Wider noch einmal genau abwägen.

Eines finde ich allerdings wirklich bemerkenswert: nämlich die Art und Weise, wie sich der Landesintegrationsrat für ein gleichzeitiges Diskutieren des Themas „Kommunales Wahlrecht für Migrantinnen und Migranten“ eingesetzt hat. Ob das bei uns landesrechtlich zu lösen ist, weiß ich nicht. Ich weiß aber eines: dass sich der Versuch, das Ganze einfachgesetzlich zu regeln, eher schwierig gestaltet.

Aber auch hier bitte ich um eine nötige Differenzierung. Wir reden hier über Verfassungsqualität, und da gibt es sicherlich auch für die Verfassungsgerichte einen Unterschied in der Beurteilung der Frage, wo etwas geregelt ist, ob in der Verfassung oder einfachgesetzlich.

Insoweit sollten wir uns alles genau überlegen. Wir müssen uns überlegen, ob wir das politisch wollen, und das ist eine Frage, an der man sich nicht vorbeidrücken kann, wenn man auf die juristischen Probleme, die zu Recht bestehen, hinweist. Wir müssen uns erst einmal politisch darüber einig sein, ob wir das politisch wollen. Und wenn wir und darüber im Landtag Nordrhein-Westfalen einig sind, dann müssen wir versuchen, dieses Vorhaben juristisch richtig zu adressieren.

Eine Möglichkeit besteht darin, das Problem hier bei uns zu diskutieren. Eine andere Möglichkeit könnte sein – falls es hier eine deutliche Mehrheit über Fraktionen und übliche Rollenverteilungen hinaus gibt –, die Frage auf eine andere Art und Weise in Richtung Berlin zu adressieren.

Ich möchte nicht so gerne, dass sich die eine oder andere politische Fraktion unter dem Hinweis auf die formaljuristischen Bedenken quasi aus der Affäre stiehlt. Da hat ja, glaube ich, ein Vertreter des Landesintegrationsrats die FDP angesprochen und gesagt: Wieso schreibt ihr in euren Grundsatzprogrammen immer, dass ihr euch aktiv dafür einsetzen wollt, das Kommunalwahlrecht für Migrantinnen und Migranten, egal woher sie kommen, einzuführen, und tut dann hier aber nichts?

Wir wollen uns als SPD einen solchen Vorwurf nicht mehr gefallen lassen und von Nordrhein-Westfalen aus einen neuen Impuls setzen, und zwar unabhängig davon, in welcher Form das passiert.

Nur eines ist ganz klar: Das Anliegen ist in der Welt, es ist artikuliert und an uns adressiert worden, und jetzt müssen wir es auf die richtige Art und Weise weitergeben.

**Dr. Joachim Stamp (FDP):** Herr Körfges, es besteht schon ein Unterschied zwischen Unionsbürgern und Menschen aus Drittstaaten. Deutschland ist ein Stück weit in der EU aufgegangen, aber nicht in der ganzen Welt. Das ist ein Unterschied, den wir zu berücksichtigen haben.

Eine weitere Bemerkung: Sie sagen, wir sollen uns nicht hinter formalrechtlichen Dingen verstecken. Bei den Piraten klang das so nach dem Motto: „Ach, das mit der

Verfassung ist nicht so wichtig.“ Das sehe ich gerade hier in diesem Gremium ein bisschen anders.

So bewertet auch unsere Fraktion diese Frage. Es gibt nun einmal einen Unterschied zwischen dem, was möglicherweise politisch wünschenswert wäre und dem, was verfassungsrechtlich möglich ist. Das ist auch eine Frage der politischen Ebenen, wo etwas entschieden ist.

Wenn wir als Liberale sagen, wir könnten uns – vor dem Hintergrund des Integrationsgedankens – gut vorstellen, dass man zu dieser Frage auch die Verfassung ändert, dann ist das aber eine Frage, die in Berlin entschieden wird und nicht hier. Das ist ein Unterschied, den wir schon berücksichtigen müssen.

Es bringt nämlich auch nichts, wenn man Parteifreunden, die in den entsprechenden Gremien leitend tätig sind, dafür ein bisschen Sand in die Augen träufeln will, dass man das hier fordert. Das geschähe dann in dem Wissen, dass man das Ganze am Ende vor dem Verfassungsgericht nicht aufrechterhalten kann. Dann kann man immer noch erzählen, man habe es ja zumindest versucht, und dann sind die Lager zufrieden, um es einmal so platt zu sagen.

So einfach ist das nicht. Man muss vielmehr auch den Mumm haben, klarzustellen, dass das Problem auf dieser Ebene nicht verfassungsrechtlich konform gelöst werden kann. Das ist zumindest unsere Annahme, und so haben wir es auch in der Anhörung verstanden. Wir wundern uns schon, dass es hier so unterschiedliche Interpretationen gibt. Unserer Ansicht nach gibt es jedenfalls, was die Landesebene angeht, ganz erhebliche Bedenken.

**Prof. Dr. Wolfgang Löwer (Sachverständiger der Fraktion der CDU):** Ich möchte zu der Frage von Freiheit und Bindung in dieser Angelegenheit für Sie als Abgeordnete eine Bemerkung machen.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von vor 20 Jahren hat nach § 31 BVerfGG Bindungswirkung; das heißt, sie gehört zu dem, was Sie nach Gesetz und Recht beachten müssen. Aber es besteht natürlich kein Versteinerungsgebot. Die Bindungswirkung trägt auch ihre Überwindbarkeit latent in sich.

Nur muss man sich dazu die Argumente anschauen, auf denen die Entscheidung beruht, und überlegen, ob man bessere Argumente hat. Der Bremische Staatsgerichtshof hat sich dieser Aufgabe zuletzt unterzogen und hat nicht gefunden, dass es Argumente gibt, die die damalige Position des Bundesverfassungsgerichts legitimerweise hätten überwinden können.

Herr Körfges, das ist ausnahmsweise einmal kein formaljuristisches Problem, sondern ein höchst substanzielles, weil es um die Definition des Legitimationssubjektes geht. Ich möchte daran erinnern: Das Kommunalwahlrecht haben nicht wir eingeführt, sondern das hat uns die Europäische Union sozusagen ins Pflichtenheft geschrieben. Wir haben damals nur darüber diskutiert: Können wir das ohne Verfassungsänderung einführen, indem wir einfach die Richtlinie umsetzen, oder müssen wir die Verfassung ändern?

Und weil das Bundesverfassungsgericht das Kommunalwahlrecht für Ausländer für verfassungswidrig erklärt hatte, haben wir damals gesagt: Dann schreiben wir es besser in Art. 28 Abs. 1 S. 3 Grundgesetz hinein. Das ist jetzt eine Schranke. Wenn man an dieser Stelle weitergehen will – ich meine jetzt Nicht-EU-Bürger –, dann trägt diese Legitimation, die aus der europäischen Richtlinie stammt, natürlich nicht mehr, und es greift wieder diese Volksdefinition, die eben schon zitiert worden ist, die eben die Personalhoheit des Staates identisch sein lässt mit der Summe der Staatsangehörigen.

Dass man das Ganze anschließend politisch bewerten muss, ist klar, aber nicht meine Aufgabe. Sie brauchen schon sehr gute Argumente, wenn Sie über diese Schranke, dass das Volk die Summe der Staatsangehörigen ist, hinüber wollen. Diese Argumente dürften nicht leicht zu finden sein. So aber läuft der Gedankenprozess.

Um ein anderes Beispiel zu wählen: Dass die Pflichtmitgliedschaft für Industrie- und Handelskammern bereits im 16. Band der BVerfG-Entscheidungen – und das ist mehr her als 30 Jahre – steht, ändert an der Bindungswirkung überhaupt nichts. 50 Verwaltungsgerichte haben sich inzwischen darauf bezogen, dass diese Bindungswirkung besteht.

Sie ist nur dann überwindbar, wenn man Argumente hat, die besser sind als die, die das Verfassungsgericht damals verwendet hat, wobei „besser“ eine Frage der politischen Wertung ist.

**Dirk Wedel (FDP):** Herr Körfges, ich bin Ihnen dankbar, dass Sie die Perspektive angesprochen haben und auch darüber nachdenken, dass bestimmte Dinge vielleicht nicht hier in der Landesverfassung zu lösen sind. Bei der verfassungsrechtlichen Diskussion – auch bei der Frage, wie viele Spielräume bestehen, insbesondere was das Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Ausländer angeht – sollten wir doch die verfassungsändernden Gesetzgeber der verschiedenen Ebenen differenzieren.

Aus den Worten von Herrn Prof. Löwer ist nicht zuletzt die Tatsache deutlich hervorgegangen, dass eine Grundgesetzänderung vorgreiflich wäre, und zwar insofern, als dass der als Ausnahmebestimmung ins Grundgesetz eingefügte Satz in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 kaum umgedeutet werden kann – wie das auch einzelne Sachverständige angesprochen hatten – in eine Art Auftrag, an der Stelle noch weiterzugehen.

Das würde der Genese dieser Vorschrift und auch der Auslegung deutlich widersprechen. Insofern müsste man schon die Probleme auf der Ebene lösen, wo sie zu lösen sind. Sie haben schon deutlich gemacht, dass Ihre Überlegungen auch in diese Richtung gehen.

**Prof. Dr. Bodo Pieroth (Sachverständiger der PIRATEN-Fraktion):** Zunächst: Es ist ganz klar, dass bei einer Änderung der Landesverfassung die bundesverfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten werden müssen. Ich möchte Herrn Sommer gegen den Vorwurf verteidigen, dass er diese Grenzen negiert hätte. Das hat er in seinem Wortbeitrag meines Erachtens nicht getan; und so, wie ich unsere bisherigen Gespräche in Erinnerung habe, hatte er das auch keinesfalls vor.

Herr Löwer hat gerade völlig zu Recht die rechtlichen Hürden aufgezeigt. Nur darf man nach 20 Jahren doch fragen, ob die Entscheidung aus den 90er-Jahren – es waren, glaube ich, zwei; aber seither gab es keine weitere mehr seitens des Bundesverfassungsgerichts, wie Herr Engstfeld richtig dargelegt hat – wirklich richtig war oder ob man sie nicht auch anders beurteilen kann.

Ich möchte daran erinnern, dass damals heftig darüber gestritten worden ist und mit, wie ich finde, sehr guten Gründen die gegenteilige Position vertreten worden ist. Zu diesen Gründen gehört – was mich als verfassungsgeschichtlich interessierten Menschen immer überzeugt hat – der demokratische Urgedanke: „No taxation without representation“ und dass wir in Deutschland auf eine sehr nationalstaatlich geprägte Entwicklung zurückblicken, die hier die Staatsangehörigkeit so in den Vordergrund gerückt hat.

Im Vorfeld der damaligen Entscheidungen hat der Wahlrechtler Hans Meyer, der bedeutende Beiträge geliefert hat, immer gesagt: „Deutsches Volk“ steht in der Präambel, und sonst steht nur „Volk“, und zwar in den entscheidenden Normen: Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 S. 2, Art. 38 Grundgesetz.

Er hat damals gesagt: Es ist für den Bund eine Frage des Art. 38 Abs. 3 Grundgesetz, durch Gesetz den Begriff „Volk“ auszuführen. Auch in Art. 116 Grundgesetz steht nicht: „Volk sind nur die deutschen Staatsangehörigen.“ Da steht: „Deutscher ist, wer ...“ – Da steht eben nicht: Das deutsche Volk besteht nur aus deutschen Staatsangehörigen.

Wenn man auf diese Weise in das Vorfeld der damaligen Entscheidung blickt, sieht man eine ganze Menge guter Gründe, die auch zu einer anderen Entscheidung hätten führen können. Es hat ja auch ein Dissenting Vote gegeben.

Erinnern wir uns, wie oft in der Geschichte frühere, lange zurückliegende Dissenting Votes irgendwann doch einmal die Mehrheit überzeugt haben. Diesem Versuch sollte man sich verfassungsrechtlich nicht rigoros versperren.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Sachverständiger der Fraktion der GRÜNEN):** Jedenfalls wissen wir jetzt, dass Herr Prof. Pieroth zu denjenigen gehört, die die Verfassungsgerichtsentscheidung offenbar kritisch gesehen haben bzw. sehen und er offenbar ein aktiver Teil dieses Verfassungswandels ist.

(Prof. Pieroth: Und Sie? – Heiterkeit)

Wenn wir hier über die Grenzen und die Bindungswirkung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung sprechen, möchte ich darauf hinweisen, dass die Entscheidungen, die im Jahr 1990 ergangen sind, sich nicht mit dem Sachverhalt „Ausländerwahlrecht für EU-Bürger“ befassten.

Sie befassten sich im einen Fall mit Ausländerwahlrecht für bestimmte nordische Staaten, die teils EU-Staaten waren, teils nicht, und im anderen Fall mit Ausländerwahlrecht en général. Von EU-Bürgern war in diesem Zusammenhang keine Rede. Ob also unsere Frage, die wir hier und heute traktieren – Wahlrecht für EU-Bürger

bei Landtagswahlen –, von der Bindungswirkung überhaupt erfasst wäre, will ich einmal ganz vorsichtig behandeln.

Ich würde auf Anhieb sagen: Das ist doch eine ganz andere Frage, die man in diesem Zusammenhang sehen muss, und die sich meines Erachtens inzwischen anders stellt, als sie sich im Jahr 1990 gestellt hat. Der europarechtliche Hintergrund – Stichwort: Maastrichter Vertrag, Vertrag von Lissabon, aber auch die Änderungen des Art. 23 Grundgesetz – bringt doch ein ganz anderes Umfeld mit sich.

Inzwischen verhält es sich so, dass die Ausländer hier nicht mehr bloß geduldet sind. Vor allem die EU-Bürger haben ein Freizügigkeitsrecht, sich hier in der Bundesrepublik niederzulassen und in diesem Zusammenhang als EU-Bürger an politischen, wirtschaftlichen und sonstigen Rechten zu partizipieren.

Es ist also so, dass das grundgesetzliche Umfeld ein anderes ist als damals, und auch das europarechtliche Umfeld ist inzwischen ein anderes. Wir werden allerdings – das ist klar – von der Europäischen Union keine Vorgaben erhalten in dem Sinne: Kommunalrecht solltet ihr einräumen, Landtagswahlrecht auch.

Der Grund dafür liegt nahe: Es gibt in der EU nur circa sechs Staaten, in denen Regionalparlamente existieren und hinsichtlich derer man über ein eigenes Landtagswahlrecht reden kann. Dass die EU diese sechs Staaten jetzt mit besonderen Vorschriften überzieht, ist ungeachtet der allgemeinen Regelungsfreude aus Brüssel nicht zu erwarten.

Anders ausgedrückt: Das Feld ist offener, als man denkt, wenn man sich auf die Bindungswirkung der Nebensätze der alten Verfassungsgerichtsentscheidung stellt. Ich meine, dass es in diesem Zusammenhang, wenn es um einen anderen Sachverhalt geht, auch eine andere Lösung geben kann. Dieser sollte man sich nicht verschließen – im Gegenteil, die Zeit dafür ist reif.

**Prof. Dr. Jochen Dieckmann (Sachverständiger der Fraktion der SPD):** Ich möchte kurz einen Gedanken weiterentwickeln, den Herr Prof. Löwer an den Schluss seines interessanten Beitrags gestellt hat. Es geht hier nicht darum – so verstehe ich jedenfalls die Aufgabe dieses Gremiums –, bestehende gesetzliche Vorschriften auf Themen anzuwenden, die wir gemeinsam identifiziert haben.

Ich will sagen: Das hier ist kein Subsumtionsseminar, sondern eine rechtspolitische Veranstaltung. Für die Juristen ist der Unterschied früh gelernt: *de lege lata* – das bestehende Gesetz anwenden – im Unterschied zu *de lege ferenda* – das, was noch Gesetz werden soll.

Ich würde die Herren von der FDP herzlich einladen, daran mitzuwirken, sich die Freiheit des Denkens offenzuhalten, auch für neue Lösungen offen zu sein. Zu diesen neuen Lösungen – so verstehe ich den Beitrag von Frau Warden – gehört auch eine denkbare Bundesratsinitiative.

Es ist ja nicht so, dass die Länder taten- und reaktionslos der bundesgesetzlichen Kodifikation einschließlich des Verfassungskörpers ausgeliefert sind, sondern sie sind ein Teil des Bundesstaates. Und wie ein früherer langjähriger Ministerpräsident

einmal gerne zu erinnern gab: Es waren die Länder, die die Bundesrepublik gegründet haben, und nicht die Bundesrepublik, die die Länder gegründet hat.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. Gibt es weitere Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall. Dann kann ich feststellen: Das war eine sehr interessante und differenzierte Diskussion, vielleicht die spannendste, die wir bislang in der Verfassungskommission geführt haben.

Wir haben wieder die Differenzierung zwischen Verfassungsrecht oder Verfassungspolitik und dem politischen Willen festgestellt. Allerdings mussten wir auch feststellen, dass die Einschätzungen der verfassungsrechtlichen Fragen weit auseinandergehen. Auf der einen Seite wurde die herrschende Meinung ins Feld geführt, auf der anderen mehr Offenheit angemahnt und Alternativen diskutiert.

Auch bei den politischen Wegen habe ich ein breites Spektrum erkannt: Sollen wir die Dinge hier in der Verfassungskommission behandeln? Ist die Möglichkeit gegeben, über den Bundesrat auf den Bundesgesetzgeber einzuwirken? – Ich denke, dass dies Fragen sind, die wir noch einmal im Kreis der Obleute intensiver beraten müssen, die wir dann aber sicherlich in die Verfassungskommission zurückspielen werden.

Dann darf ich diesen Tagesordnungspunkt für heute abschließen. Wir werden die Auswertung der Anhörung in der kommenden Sitzung am 27. Oktober 2014 fortsetzen, wenn es dann um die Elemente direktdemokratischer Partizipation geht.

### 3 Verschiedenes

#### Sitzungsplan 2015

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Mir bleibt nun noch, auf die Sitzungsplanung für das Jahr 2015 hinzuweisen. Ich habe einen Vorschlag an die Fraktionen weitergeleitet. Mir sind keine Einwände bekanntgegeben worden.

Grundsätzlich wollen wir es so halten, dass wir an dem Montag der Vorwoche einer Plenarwoche tagen. Ich glaube, damit gehen wir ein wenig der Tatsache aus dem Wege, dass es ansonsten bei drei Plenartagen, plus Verfassungskommission am Montag, plus Fraktionssitzungen am Dienstag doch zu einer gewissen Häufung kommt. Deshalb der Vorschlag, in die Woche vorher zu gehen.

Dabei gibt es eine Ausnahme: Am 31. August 2015 werden wir in der Plenarwoche tagen. Ansonsten werden wir versuchen, uns an diese Regelung zu halten. Auch hier werden wir uns noch im Kreis der Obleute über die Feinplanung für das Jahr 2015 und das möglicherweise anzustrebende hoffentlich erfolgreiche Ende dieser Verfassungskommission unterhalten.

Von meiner Seite gibt es keine Wortmeldungen mehr. – Von Ihrer Seite, wie ich sehe, auch nicht. Dann bedanke ich mich ganz herzlich und schließe die Sitzung.

gez. Dr. Rainer Bovermann

Vorsitzender

22.10.2014/23.10.2014

150