



DIALOG ZUR ZUKUNFT DER LANDESVERFASSUNG NRW

Informationen & Impressionen 2 | März 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 29. September 2014 fand das zweite Forum des vom Landesbüro NRW der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) initiierten „Dialogs zur Zukunft der Landesverfassung NRW“ statt. Bei allen Beteiligten möchten wir uns sehr herzlich für das große Engagement an dieser Veranstaltung bedanken. Wie schon bei der Auftaktveranstaltung im April war auch die zweite Runde dank Ihres Einsatzes gekennzeichnet von einem lebendigen Gedankenaustausch zur aktuellen Arbeit der Verfassungskommission. Im Mittelpunkt stand dieses Mal das Thema der Partizipation als Möglichkeit für die Weiterentwicklung der Demokratie in Nordrhein-Westfalen. Vor dem Ziel, die demokratische Legitimationsbasis Nordrhein-Westfalens zu stärken, wurden Fragen des Wahlalters, der Beteiligung von EU-Bürger_innen an den Landtagswahlen und der Neuregulierung direktdemokratischer Elemente diskutiert und so die Arbeit der Verfassungskommission unterstützt.

In dem vorliegenden Rundbrief erhalten Sie Informationen und Impressionen zu der stattgefundenen Veranstaltung, die als Anstoß für weitere Gespräche und die weitere aktive Beteiligung am Arbeitsprozess der Verfassungskommission verstanden werden dürfen. Sie finden eine Skizzierung der geführten Diskussionen (Impressionen), ebenso wie eine Zusammenfassung des von *Professor Frank Decker* gegebenen Impulsvortrags.

Wir freuen uns auf eine weitere Runde des Dialogs und wünschen Ihnen bis dahin eine spannende Lektüre.

Mit freundlichen Grüßen

Petra Wilke
Leiterin des Landesbüros NRW
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Inhalt

Impressionen:

„Zukunft der Landesverfassung NRW – Landesverfassung NRW der Zukunft“ 2

Impuls:

Partizipation, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie, *Professor Dr. Frank Decker* 5

Impressum

Impressionen

Zukunft der Landesverfassung NRW – Landesverfassung NRW der Zukunft

Zweites Forum des FES-Dialogs zur Zukunft der Landesverfassung NRW
am 29. September 2014 in der Villa Horion

„Vivant sequentes!“ – Mit diesem positiven Bezug zur Fortführung der Dialogreihe begann *Professor Jochen Dieckmann* nach einer Begrüßung durch *Petra Wilke* für die Friedrich-Ebert-Stiftung die zweite Gesprächsrunde des FES-Dialogs zur Zukunft der Landesverfassung NRW. Neben einigen neuen Gesichtern waren auch viele schon aus dem ersten Forum bekannte unter den Vertreter_innen aus Wissenschaft und Politik zu finden, die am 29. September 2014 in der Villa Horion zusammenkamen. Der Themenschwerpunkt „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in NRW“, der in diesem zweiten Forum diskutiert wurde, entsprach der aktuellen Beratungsagenda der Verfassungskommission.

In einem Grußwort dankte *Hans-Willi Körfges MdL*, Sprecher der SPD-Fraktion in der Verfassungskommission, für den erneuten Gedankenaustausch und gab einen kurzen Überblick über den aktuellen Stand der Arbeit der Verfassungskommission zum zweiten Themenkomplex. In der am Nachmittag stattgefundenen Kommissionssitzung habe bereits ein Austausch über Positionen zu einer Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre, die Ausweitung des Landtagswahlrechts auf EU-Bürger_innen, sowie die Regelungen zur direkten Demokratie stattgefunden. Ohne zu abschließenden Festlegungen zu kommen, seien zu diesen Punkten die verschiedenen verfassungspolitischen Standpunkte ausgetauscht worden. In Bezug auf das Wahlrecht von EU-Bürger_innen hatten sich auch verfassungsrechtlich divergierende Positionen aufgetan. Die CDU habe sich positiv auf die Stellungnahme von *Professor Klaus F. Gärditz* (Stellungnahme 16/2021), bezogen, der unter Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 83,37(51ff.)) und einer aktuellen Entscheidung des Staatsgerichtshofs Bremen (StGH Bremen, Urt. v. 31.1.2014, St 1/13) eine Ausweitung des Wahlrechts ohne Änderung des

Grundgesetzes für unzulässig erklärte und bereits eine Änderung des Grundgesetzes für verfassungsrechtlich problematisch hielt. Als Gegenposition habe er auf die Stellungnahme von *Professor Fabian Wittreck* (Stellungnahme 16/2026) hingewiesen, der einen Verfassungswandel beschreibt, der allerdings bei Gefahr hoher verfassungsgerichtlicher Risiken, eine Erweiterung der Mitwirkungsrechte in der Landesverfassung nicht objektiv rechtlich unmöglich macht. Körfges gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass die Gesprächsrunde die notwendige fachliche Expertise zur Unterstützung der Meinungsbildung der sozialdemokratischen Mitglieder der Verfassungskommission erbringen werde.

In einem Impulsreferat erläuterte *Professor Frank Decker* von der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn seine Stellungnahme für die Verfassungskommission (Stellungnahme 16/1976) sowie Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus einer von ihm durchgeführten Studie, die auf einer Umfrage zu demokratiebezogenen Fragestellungen in NRW aus dem Jahre 2012 beruht. Sein zusammenfassendes Votum zu den Fragestellungen lautete, dass bei Abwägung der Argumente, mehr für als gegen die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre spräche. Insbesondere ermögliche die Herabsenkung des Wahlalters über die politische Bildung an Schulen an die Erstwähler_innen heranzutreten und diese zu informieren und auf die Wahl vorzubereiten. Die Herabsenkung des Wahlalters sei allerdings eine Fragestellung von geringerer Priorität gegenüber der Einführung des Landtagswahlrechts für EU-Bürger_innen. Decker argumentierte, dass es inzwischen eine hohe Akzeptanz dafür in der Bevölkerung gebe und dass das Landtagswahlrecht für EU-Bürger_innen außerdem den Vorteil habe, die EU-Identität zu stärken und Abgrenzungen abzubauen. Deutlich skeptischer zeigte er sich bei der Ausweitung direktdemokratischer Elemente. Diese stellten in

einem parlamentarischen Regierungssystem, das auf wechselseitiger Kontrolle von Regierung und Opposition beruhe, einen Fremdkörper dar, weil die Opposition so auf plebisitärem Weg die Regierung konterkarieren könne. Daher sei in Deutschland bisher ein Weg gegangen worden, der direkte Demokratie zulasse, sie aber durch hohe Quoren unanwendbar mache. Diese Diskrepanz zwischen Verfassungsrecht und –wirklichkeit würde von den Bürger_innen wahrgenommen. Werde also Reformbedarf gesehen, solle einerseits das in der Verfassung bereits vorgesehene Mittel eines Regierungsreferendums belebt werden und andererseits spreche bei einer Veränderung der Quoren unter dem Strich mehr dafür, die Quoren beim Entscheid und nicht in der Eingangsphase abzusenken. Es sei zudem sinnvoll, die Zusammenlegung eines Entscheids mit einem regulären Wahltermin zu bewirken, um für eine hohe Beteiligung zu sorgen.

In der anschließenden Diskussion wurde die Frage nach der Herabsetzung des Wahlalters wenig kontrovers diskutiert. Einigkeit bestand darin, dass es keine juristischen Hindernisse gebe, Altersgrenzen im aktiven und passiven Wahlrecht unterschiedlich zu setzen. Bereits bei der Religionsmündigkeit gebe es Lösungen für partielle Geschäftsfähigkeit vor Eintritt der Volljährigkeit. Es sei in diesem Falle ein Institut der Parlamentsfähigkeit zu entwickeln. Es wurde argumentiert, dass sich die Welt junger Menschen gewandelt habe, sodass auch aus der Erfahrung auf der kommunalen Ebene das Wahlrecht für 16-Jährige vertretbar und wünschenswert sei. Jedoch wurde auch zu bedenken gegeben, dass dieser Schritt nicht wirklich zu einer Verbesserung der Legitimationsbasis der Gewählten beitragen werde und Vorsicht geraten sei keine Hoffnungen zu enttäuschen.

Kontroverser waren die Diskussionen zu den Themen Wahlrecht für EU-Bürger_innen und Ausweitung plebisitärer Elemente. Die Diskussion um das Wahlrecht für EU-Bürger_innen drehte sich vor allem um die auch schon in der Kommissionssitzung diskutierten verfassungsrechtlichen Bedenken. Zum einen gebe es innerhalb der SPD große Zustimmung zu dem Wunsch, das Wahlrecht auszuweiten, zumal es nach aktuellem Stand Stadtteile im

Land gebe, in denen aufgrund der Migrationsgeschichte die Mehrheit der Einwohnerschaft aus nicht Wahlberechtigten bestehe. Zum anderen, wurden gleichwohl die verfassungsrechtlichen Risiken der Lösung dieses Demokratiedefizits über die Landesverfassung gesehen. Es wurde diskutiert, ob das BVerfG auf Grundlage der aktuell bestehenden Normen im Grundgesetz dem Wahlrecht für EU-Bürger_innen in NRW zustimmen könne, oder ob NRW den Weg einer Bundesratsinitiative zur Änderung des Grundgesetzes gehen müsse. An dieser Frage teilten sich die Meinungen. Einerseits wurde eine rechtssichere Lösung gefordert, da die nachträgliche Verwerfung des eingeführten Wahlrechts das Gegenteil der bezweckten Integration bewirken könne. Andererseits wurde jedoch argumentiert, dass zwar die Regelung über das Grundgesetz rechtssicherer sei, eine Lösung über die Landesverfassung aber in der Kompetenz des Landesgesetzgebers und damit im Gestaltungsbereich der Verfassungskommission läge. Aus dieser Richtung wurde zu Mut geraten. NRW solle nicht auf eine Grundgesetzänderung warten, sondern seine Chance nutzen, die Demokratie in NRW weiterzuentwickeln.

Engagiert wurde die Diskussion um das Thema Ausweitung plebisitärer Elemente in NRW aufgegriffen. Die Diskutierenden warnten davor, die direkte Demokratie mit Erwartungen zu überfrachten und sie als Weg aus der Krise der repräsentativen Demokratie zu verstehen. Weiterhin wurde betont, dass jede Partizipationsregelung unter dem Gesichtspunkt bewertet werden müsse, ob eine Enttäuschung bei den Bürger_innen entstehe. Dies sei zu vermeiden, da Vertrauen eine zentrale politische Kategorie sei. Wie müssten direktdemokratische Verfahren also gestaltet sein, damit sie anwendbar und funktional sind? Unterschiedliche Meinungen gab es zu den erforderlichen Quoren. Einerseits konnte man sich Einleitungsquoren von 5 Prozent vorstellen, andererseits wurden Entscheidungsquoren für systemwidrig und entsprechend des bayerischen und sächsischen Vorbilds für entbehrlich gehalten. Dem entgegen wurde von anderer Stelle argumentiert, dass eine hohe Beteiligung erforderlich sei, um eine Aussagekraft des Votums zu bewirken. Bestehende Entscheidungsquoren

wurden unterstützt, da sie vor Zufallsmehrheiten schützen und über die Rechtswirksamkeit des Votums entscheiden könnten. Es sei wichtig, dass solche Entscheidungen, die immerhin in Konkurrenz zu Mehrheitsbeschlüssen der gewählten Gremien treten könnten, an Konditionen geknüpft werden.

Eine hohe Beteiligung könne jedoch auch über die Bündelung von Entscheidungen und Wahlen erreicht werden. Unter diesen Voraussetzungen könnten direktdemokratische Elemente zu einer gelebten Demokratie beitragen.

Impuls

Partizipation, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie

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

Teil 1: Ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage, die im November 2012 unter etwa 1.000 über 16-jährigen Staatsbürger_innen in Nordrhein-Westfalen gemacht wurde

Wahlen / Wahlrecht

Nach wie vor sind es die verfassten Formen politischer Beteiligung, die von Bürger_innen am häufigsten genutzt werden. Dabei gibt es eine deutliche Rangfolge: Von den institutionell festgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten nehmen die Bürger_innen vor allem das Recht wahr, an Wahlen teilzunehmen. Am höchsten ist die Beteiligung dabei auf der Bundesebene, also bei den Bundestagswahlen. Weniger häufig Gebrauch gemacht wird von den auf kommunaler und Länderebene vorhandenen Instrumenten direkter Demokratie (Bürger- und Volksbegehren), auch wenn sich hier seit den neunziger Jahren ein Aufschwung feststellen lässt.

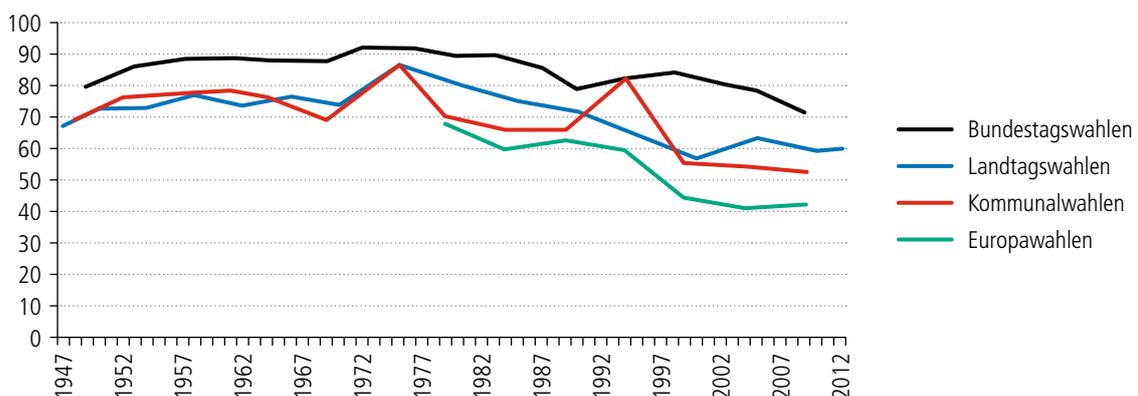
Dass unter allen Partizipationsformen eigentlich nur das Wahlrecht vom größten Teil der Bevölkerung wahrgenommen wird, hängt mit dem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis zusammen. Auch in Nordrhein-Westfalen ist die Beteiligung an Wahlen nach wie vor die am meisten genutzte Möglichkeit politischer Beteiligung. Diese Aussage bedarf aber

in doppelter Hinsicht der Einschränkung. Zum einen weichen die Beteiligungsdaten auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems – Europa, Bund, Land, Kommune – zum Teil erheblich voneinander ab. Und zum anderen gilt für alle Ebenen, dass die Wahlbeteiligung im Zeitverlauf schwankt, wobei sich seit Ende der siebziger Jahre eine allgemein rückläufige Tendenz abzeichnet.

Beim Vergleich der Ebenen zeigt sich, dass die Bürger_innen in Nordrhein-Westfalen mit Abstand am häufigsten an Bundestagswahlen teilnehmen. Im Schnitt lag die Wahlbeteiligung hier bei 84,6 Prozent. Es folgen die Landtagswahlen (70,5 Prozent) vor den Kommunalwahlen (70,0 Prozent) und den Wahlen zum Europäischen Parlament (53,6 Prozent). Wie lassen sich die Unterschiede erklären? Es ist plausibel anzunehmen, dass die Wähler_innen nicht allen Ebenen die gleiche Wichtigkeit beimessen. So könnten konkrete Probleme in der eigenen Gemeinde einen anderen Stellenwert einnehmen als etwa die politischen Abläufe in Brüssel. Im täglichen Leben mag man von den Entscheidungen,

Abbildung 1:

Wahlbeteiligung in Nordrhein-Westfalen, 1947-2012



die im Land getroffen werden, anders berührt werden als von bundespolitischen Maßnahmen. Hierbei geht es weniger um die tatsächlichen Kompetenzen, die den Entscheidungsträgern der verschiedenen Bereiche zukommen, als um die Frage, wie wichtig die unterschiedlichen Ebenen jeweils für das eigene Leben der Bürger_innen sind.

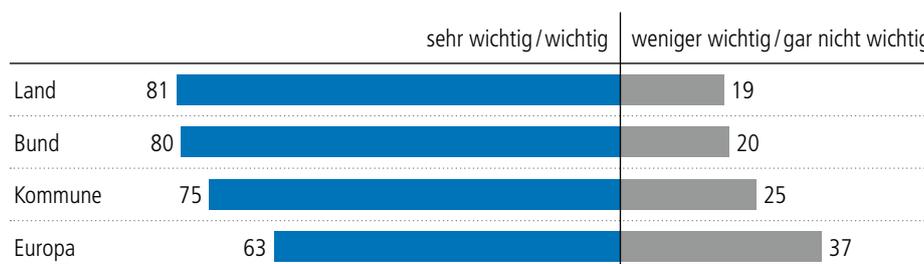
Zwar werden alle genannten vier politischen Ebenen mehrheitlich als sehr wichtig oder wichtig eingestuft, die europäische Ebene fällt aber deutlich ab, nur 63 Prozent der Befragten halten sie für sehr wichtig oder wichtig. Bedeutsamer sind für die Bürger_innen Nordrhein-Westfalens die Kommunen. Auch dies entspricht der Rangordnung bei den Wahlbeteiligungen, die bei den Kommunalwahlen höher liegt als bei den Europawahlen. Überraschend ist der Vergleich zwischen Landes- und Bundesebene. Obwohl die Beteiligung bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen im Schnitt mehr als zehn Prozentpunkte unter derjenigen bei Bundestagswahlen liegt, messen die Bürger_innen der Landespolitik dieselbe Bedeutung zu wie der Bundespolitik. Ein weiterer interessanter Befund ergibt sich, wenn man das Antwortverhalten in verschiedenen Altersgruppen betrachtet. Während für alle Altersgruppen ab dem 25. Lebensjahr die europäische Ebene in der Bedeutung hinter den anderen Ebenen zurückbleibt, spielt für die Gruppe der 16- bis 24-Jährigen Europa eine größere Rolle als die Kommunen.

Die rückläufige Wahlbeteiligung seit Ende der siebziger Jahre, die auf allen Ebenen zu verzeichnen ist, entspricht einem allgemein-europäischen Trend. Prozentual am stärksten betrifft sie ausgerechnet die Europawahlen, an denen sich 2009 in Nordrhein-Westfalen nur noch 41,8 Prozent der Wahlberechtigten beteiligen mochten. Bei der ersten Direktwahl im Jahre 1979 lag der Wert bei immerhin 67,4 Prozent. Einen starken Rückgang verzeichnete zuletzt auch die Beteiligung bei Bundestagswahlen, die in Nordrhein-Westfalen 2009 auf den bisherigen Tiefstwert von 71,4 Prozent sank. Im Rekordjahr 1972 hatte sie mit 91,8 Prozent noch mehr als zwanzig Punkte darüber gelegen.

Als Gründe für den Rückgang der Wahlbeteiligung wird in der Literatur zum einen auf gesellschaftliche Modernisierungsprozesse verwiesen, die seit Ende der sechziger Jahre zu einer stärkeren Individualisierung geführt haben. Weil traditionelle Milieus verschwinden und Organisationen wie Gewerkschaften oder Kirche an gesellschaftlicher Bindekraft einbüßen, treffen die Wähler_innen ihre Entscheidungen stärker nach eigenen Interessen. Gleichzeitig kommen neue Wertvorstellungen auf, die die Repräsentationsfähigkeit der vorhandenen Parteien überfordern. Das politische Angebot hält mit den veränderten Bedürfnissen nicht Schritt, weshalb sich gerade jüngere Wähler_innen in Wahlabstinenz üben. Eine weitere Folge des Wertewandels ist die abnehmende Bedeutung der Wahlnorm, also der Überzeugung, dass es eine staatsbürgerliche Pflicht sei, das Wahlrecht auszuüben.

Abbildung 2:

Bedeutung der politischen Ebenen



Frage: Wenn Sie einmal an die unterschiedlichen Ebenen der Politik – Kommune, Land, Bund, Europa – denken. Wie wichtig sind diese jeweils für Ihr eigenes Leben? Sehr wichtig, wichtig, weniger wichtig oder gar nicht wichtig?

Ein zweiter Erklärungsstrang hebt auf die schwindenden Anreize ab, sich an Wahlen zu beteiligen. Weil sich die Parteien programmatisch angleichen, haben die Wähler_innen keine Möglichkeit mehr, mit ihrer Wahl eine grundlegende politische Richtungsentscheidung zu treffen. Durch die Zersplitterung der Parteienlandschaft kommt es zudem zu einer Entkoppelung von Parlaments- und Regierungswahl. Welche Parteien nach der Wahl eine Koalition bilden, machen die Parteien bzw. genauer die Parteiführungen unter sich aus, ist dem unmittelbaren Wählereinfluss also entzogen. Damit verliert die Stimme an Gewicht. Auch die Häufung von Wahlterminen, die dem föderalistischen Staatsaufbau geschuldet ist und durch institutionelle Reformen wie die Direktwahl der Bürgermeister_innen oder die Ausweitung von Volksentscheiden noch verstärkt wurde, begünstigt die Wahlmüdigkeit.

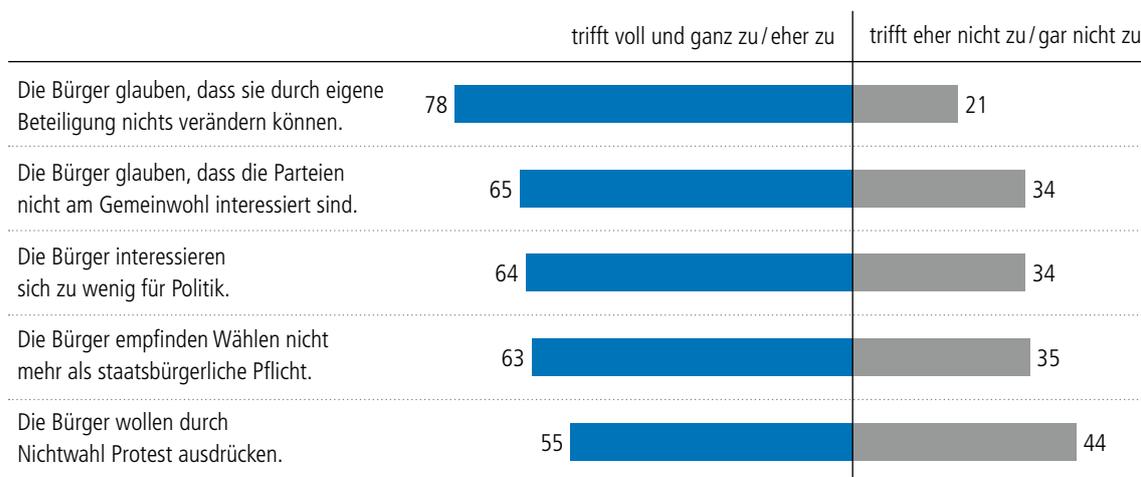
Nach den Gründen der rückläufigen Wahlbeteiligung gefragt, stimmen in Nordrhein-Westfalen 78 Prozent der Befragten der Auffassung zu, dass die Bürger_innen glaubten, durch Wahlen nichts verändern zu können. Mit Blick auf die Möglichkeiten der Beteiligung scheint es also innerhalb der Bevölkerung eine gewisse Resignation zu geben. 65 Prozent führen die Wahlabstinenz auf das Verhalten der

Parteien zurück, die kein Interesse am Gemeinwohl hätten, während fast genauso viele der Meinung sind, dass die Bürger_innen selbst sich für Politik zu wenig interessierten. Auch die schwindende Bedeutung der Wahlnorm wird von den meisten als Grund (63 Prozent) angegeben. Unter allen Items die geringste Unterstützung findet die Aussage, dass Nichtwähler_innen aus Protest zu Hause bleiben, allerdings stimmt dem immer noch eine Mehrheit von 55 Prozent der Befragten zu.

Interessante Befunde ergeben sich, wenn man die Zustimmung zu den Aussagen in verschiedenen Gruppen betrachtet. Dies gilt vor allem für die Altersgruppen. Bei den Items Wirksamkeit eigener politischer Beteiligung, Interesse der Bürger_innen und Protestwahl zeigen sich deutliche Zusammenhänge zwischen dem Alter und den Zustimmungsraten. Während die Zustimmung zu den beiden erstgenannten Items mit dem Alter tendenziell abnimmt, steigt sie hinsichtlich der Aussage zum Protestcharakter der Nichtwähler_innen. Die Gruppe der 16- bis 24-Jährigen führt die sinkende Wahlbeteiligung also stärker auf das Desinteresse der Bürger_innen und die fehlende Wirksamkeit politischer Beteiligung zurück. Dagegen ist für sie das Fernbleiben von der Urne seltener ein Ausdruck des Protestes.

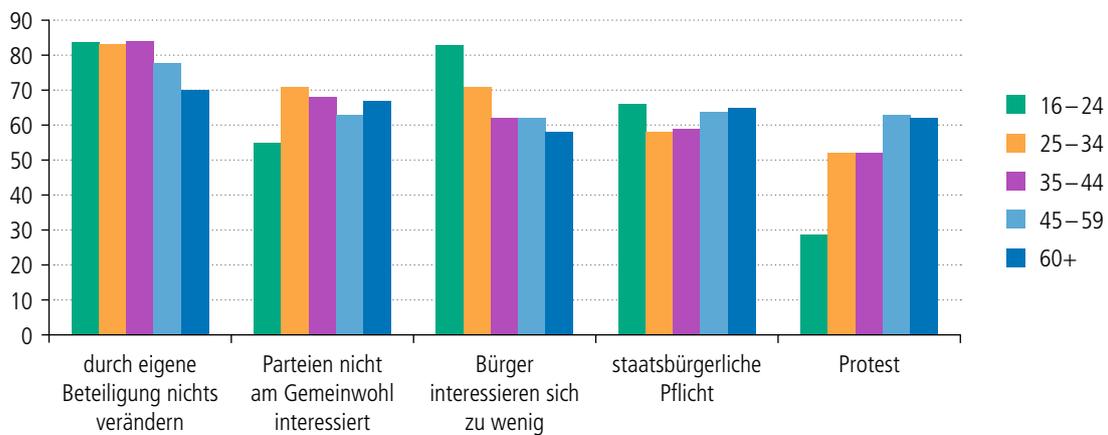
Abbildung 3:

Aussagen zur sinkenden Wahlbeteiligung



Frage: Die Wahlbeteiligung geht immer mehr zurück. Welche Gründe sind dafür ausschlaggebend? Sagen Sie mir bitte zu jedem der folgenden Gründe, ob er Ihrer Meinung nach voll und ganz zutrifft, eher zutrifft, eher nicht zutrifft, ganz und gar nicht zutrifft.

Abbildung 4:

Aussagen zur sinkenden Wahlbeteiligung nach Altersgruppen

Wie kann man den rückläufigen Wahlbeteiligungen begegnen? Die Vorschläge, die hierzu in der Literatur diskutiert werden, sind fast ausnahmslos institutioneller Natur. Sie zielen darauf ab, die Anreize für das Wählen zu steigern. Zwei Gruppen von Vorschlägen müssen unterschieden werden. Die erste Gruppe besteht aus Maßnahmen, die die Zahl der Wahlberechtigten ausdehnt. Indem bisher nicht wahlberechtigte Teile der Bevölkerung das Wahlrecht erhalten, soll die Allgemeinheit der Wahl erhöht werden. Zu den in Frage kommenden Teilen gehören einerseits die im Land dauerhaft lebenden Ausländer_innen und andererseits die unter 18-jährigen Jugendlichen.

Die zweite Gruppe von Maßnahmen zielt auf eine Steigerung der Wahlbeteiligung. Die Ausweitung der Wahlberechtigung wird hierzu wahrscheinlich nichts beitragen, sondern vermutlich sogar auf die Wahlbeteiligung drücken. Umso wichtiger erscheint es, durch eine Erhöhung der Attraktivität der Wahl mehr Wähler_innen zum Urnengang zu bewegen. Der Hauptansatzpunkt dafür liegt im Wahlsystem. Untersuchungen zeigen, dass Verhältniswahlsysteme die Wahlbereitschaft eher fördern als die Mehrheitswahlsysteme, weil bei ihnen weniger Stimmen unter den Tisch fallen. Anschließend daran ließe sich in der Bundesrepublik z. B. über die Zweckmäßigkeit der Fünfprozenthürde streiten. Häufiger werden Maßnahmen ins Spiel gebracht, die auf eine Stärkung der personellen Auswahlmöglichkeiten der Wähler_innen abzielen. Dazu gehören z. B.

das Kumulieren und Panaschieren bei der Listenwahl oder die Einführung von offenen Vorwahlen. Letztere würden bereits im Vorfeld der Kandidatenaufstellung greifen und wären damit zugleich ein Beitrag zur Organisationsreform der Parteien.

Des Weiteren wird über Maßnahmen nachgedacht, die den Bürger_innen die Stimmabgabe erleichtern, sei es im Rahmen der bestehenden Briefwahl oder durch die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe. Eine noch einfachere Variante bestünde in der Verlängerung der Öffnungszeiten von Wahllokalen, was in der bundesdeutschen Debatte merkwürdigerweise fast völlig ausgeblendet wird. Wesentlich populärer ist der Vorschlag, die Wahlmüdigkeit dadurch zu bekämpfen, dass man Wahlen auf einer oder mehreren Ebenen auf einem Termin zusammenlegt. Finden Landtags-, Kommunal- oder Europawahlen am selben Tag statt wie Bundestagswahlen, wird die Wahlbeteiligung gleichsam „künstlich“ nach oben getrieben. Weil die Wahlperioden verfassungsrechtlich vorgegeben sind, dürfte eine Bündelung der Wahltermine allerdings nur in engen Grenzen möglich sein. Außerdem gerieten die Nebenwahlen so noch mehr in den Sog der Bundespolitik, was mit Blick auf den föderalen Charakter der Bundesrepublik problematisch wäre. Naheliegender erscheint es deshalb, die vorhandenen Wahlen zu nutzen, um gleichzeitig über Sachfragen abzustimmen. Erfahrungen aus den US-amerikanischen Bundesstaaten zeigen, dass Wahlen nicht nur als Verstärker für die Beteili-

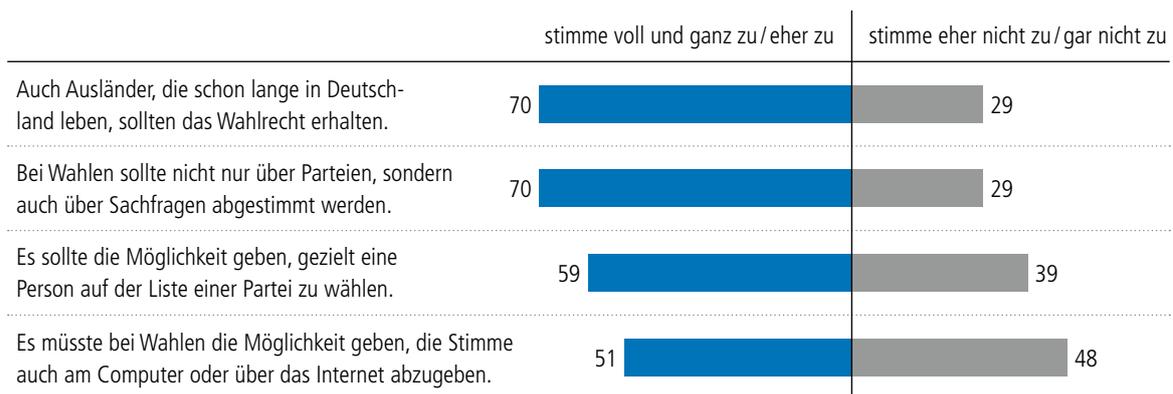
gung an Abstimmungen dienen können, sondern umgekehrt auch die Abstimmungen als Verstärker für die Wahlbeteiligung.

Die einfachste und effektivste Möglichkeit zur Steigerung der Wahlbeteiligung läge in der Einführung einer Wahlpflicht, wie sie heute noch in Belgien, Griechenland, Luxemburg und – abgeschwächt – Italien besteht. Auch diese Maßnahme ist rechtlich umstritten und wäre schon mit Blick auf die Verfassungstradition in der Bundesrepublik kaum zu legitimieren. Ihr Wiederauftauchen in der aktuellen Diskussion muss vor allem vor dem Hintergrund der wachsenden sozialen Selektivität des Wählerverhaltens gesehen werden.

Von den sieben zur Auswahl gestellten Reformvorschlägen, um die Allgemeinheit der Wahl zu erhöhen, finden unter den Befragten Bürger_innen Nordrhein-Westfalens vier eine Mehrheit. So sprechen sich jeweils 70 Prozent dafür aus, Ausländer_innen, die schon lange in Deutschland leben, das Wahlrecht zuzugestehen und bei Wahlen nicht nur über Parteien, sondern auch über Sachfragen abstimmen zu lassen. Immerhin 59 Prozent befürworten die Einführung eines Wahlsystems, das ermöglicht, einzelne Personen auf einer Parteiliste auszuwählen, wohingegen nur eine knappe Mehrheit von 51 Prozent möchte, dass man seine Stimme künftig auch per Computer oder Internet abgeben kann.

Abbildung 5:

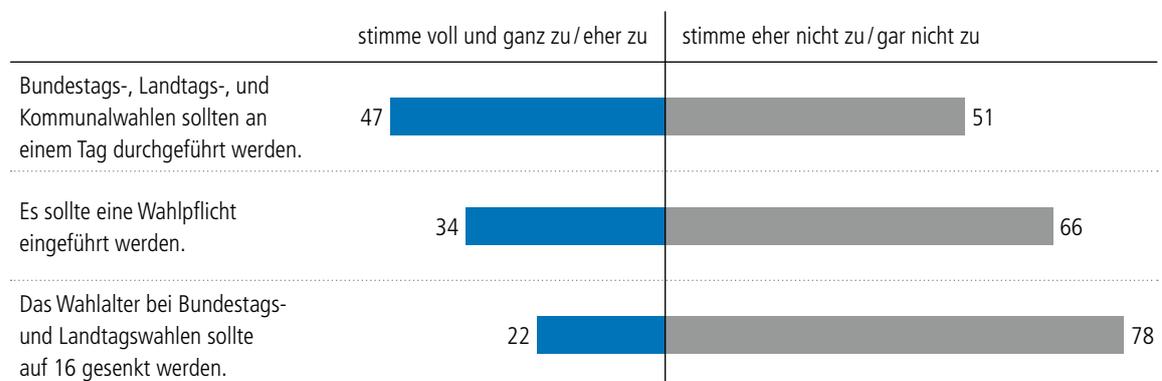
Befürwortete Reformmaßnahmen



Frage: Es werden ja verschiedene Maßnahmen diskutiert, damit wieder mehr Bürger an Wahlen teilnehmen. Sagen Sie mir bitte zu jeder der folgenden Maßnahmen, ob sie Ihnen voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder gar nicht zustimmen.

Abbildung 6:

Abgelehnte Reformmaßnahmen



Frage: Es werden ja verschiedene Maßnahmen diskutiert, damit wieder mehr Bürger an Wahlen teilnehmen. Sagen Sie mir bitte zu jeder der folgenden Maßnahmen, ob sie Ihnen voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder gar nicht zustimmen.

Die Zusammenlegung der Wahltermine von Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen wird von einer knappen Mehrheit abgelehnt, die Einführung einer Wahlpflicht erachten sogar nur 34 Prozent der Befragten als positiv. Die mit Abstand geringste Zustimmung findet eine Absenkung des Wahlalters bei Bundestags- und Landtagswahlen auf 16 Jahre, die lediglich 22 Prozent der Nordrhein-Westfalen befürworten. Wenn sich die Verfassungsreformer diesen Vorschlag zu eigen machen, ist das von daher mit Blick auf den Wählerwillen durchaus mutig.

Die Zustimmung zu den einzelnen Reformvorschlägen verteilt sich unterschiedlich über die jeweiligen Untergruppen. Bei fast allen Vorschlägen unterstützt die Gruppe der 16 bis 24-Jährigen die möglichen Reformen am stärksten. So stehen beispielsweise 88 Prozent der Einführung eines Wahlrechts für Ausländer_innen positiv gegenüber, während die Zustimmung in der Gruppe der Über-60-Jährigen hier nur bei 62 Prozent der Befragten liegt. Wenig überraschend findet sich auch für eine Absenkung des Wahlalters bei Bundes- und Landtagswahlen auf 16 Jahre die größte Unterstützung in der jüngsten Altersgruppe. Allerdings sprechen sich auch in dieser Gruppe nur 37 Prozent für eine

solche Reform aus. Lediglich beim Vorschlag, gezielt einzelne Personen von Parteilisten wählen zu können, steigt die Zustimmung tendenziell mit dem Alter.

In Abb. 8 wird schließlich das Antwortverhalten nach der Parteipräferenz der Befragten aufgeschlüsselt. Auch hier zeigen sich unterschiedliche Präferenzen, je nachdem, welcher Partei man zuneigt. Sowohl bei den SPD- als auch den Grünen-Anhänger_innen erfährt die Einführung des Ausländerwahlrechts die höchsten Zustimmungswerte, CDU-Anhänger_innen unterstützen dagegen eher die Ermöglichung von Abstimmungen über Sachfragen. Vergleicht man die Zustimmungsmuster für die einzelnen Items, so zeigen sich die Unionsanhänger_innen bei fast allen Vorschlägen skeptischer als die Anhänger_innen der beiden anderen Parteien, lediglich die Zusammenlegung von Wahlen findet bei ihnen größere Zustimmung. SPD-Anhänger_innen sprechen sich relativ stärker für das E-Voting, eine Wahlpflicht und die Möglichkeit der gezielten Personenwahl aus, während Sympathisant_innen der Grünen das Ausländerwahlrecht und die Absenkung des Wahlalters als Reformmaßnahmen favorisieren.

Abbildung 7:

Aussagen zu Reformmaßnahmen nach Altersgruppen

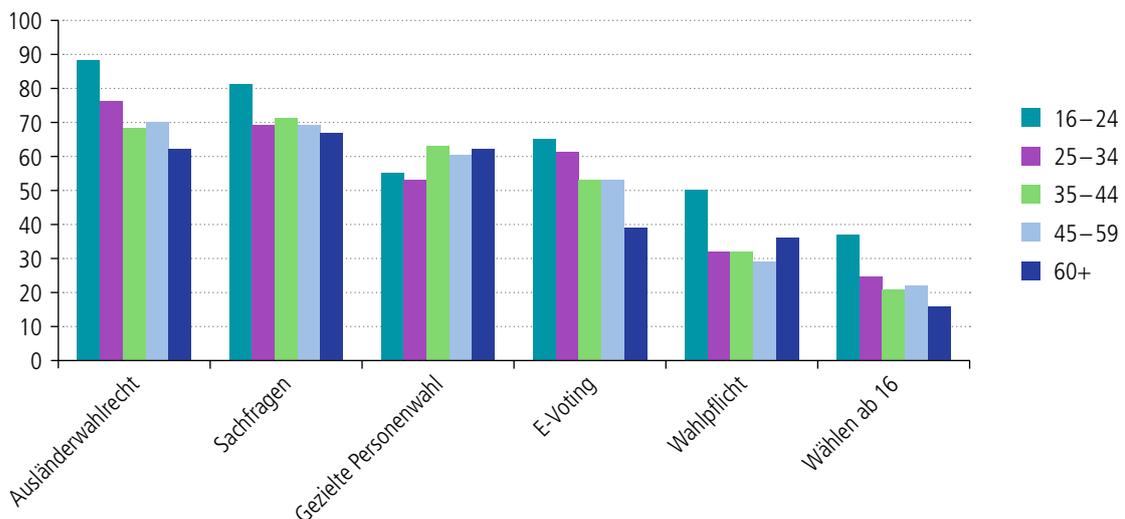
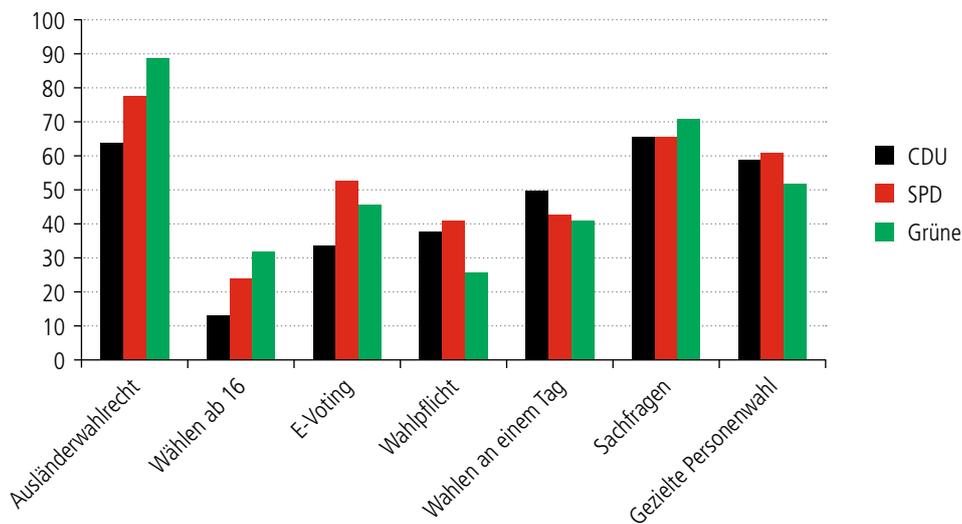


Abbildung 8:

Aussagen zu Reformmaßnahmen nach Parteineigung (CDU, SPD und Grüne)**Direktdemokratische Verfahren**

In der Verfassungsrealität moderner Staaten finden sich verschiedene Formen von direktdemokratischen Abstimmungen. Für ihre Kategorisierung ist vor allem maßgeblich, wer berechtigt sein soll, einen Volkstentscheid herbeizuführen („auslösende Instanz“). Drei Varianten lassen sich grundsätzlich unterscheiden:

- *Obligatorische Referenden.* Hiermit sind Abstimmungen gemeint, die verfassungsrechtlich vorgesehen sind und insofern „automatisch“ ausgelöst werden. Anwendung finden sie z. B. bei einer Änderung bzw. Totalrevision der Verfassung oder beim Beitritt zu supranationalen Organisationen.
- *(Einfache) Referenden.* Als zweite Verfahrensvariante sind Volksabstimmungen zu nennen, die von den Regierenden selber anberaunt werden. Unter die „Regierenden“ fallen dabei die Regierung (im engeren Sinne), das Parlament oder das Staatsoberhaupt. Ein Beispiel für ein solches „top down“-Verfahren aus der Bundesrepublik ist die Volksabstimmung in Baden-Württemberg über den Bahnhofsneubau „Stuttgart 21“ im November 2011.

Bei beiden Arten von Referenden beschränkt sich die Beteiligung der Bürger_innen auf den Volkstentscheid selbst, mit dem eine Sachfrage entschieden werden soll. Damit unterscheiden sie sich von der dritten Variante, den

- *Initiativen.* Hierunter werden Verfahren gefasst, die die Bürger_innen selbst auslösen, die also „von unten“ ausgehen. Vorstellbar sind zum einen Vetoinitiativen, mit denen Gesetze, die vom Parlament verabschiedet wurden, durch die Sammlung einer festgelegten Unterschriftenanzahl noch einmal einer Abstimmung unterworfen werden. Das Prä bleibt in diesem Fall bei den Parlamenten, die Bürger_innen werden nur nachträglich tätig. Anders ist dies bei Gesetzesinitiativen: Mit ihnen können eigene Gesetzesvorschläge auf den Weg gebracht werden, über die, nachdem alle Verfahrensbedingungen gemeistert sind, auch von den Bürger_innen verbindlich abgestimmt wird.

In der Bundesrepublik sind alle drei Verfahrensarten verbreitet, allerdings mit einer doppelten Schlagseite. Zum einen kommen die direktdemokratischen Verfahren nur auf der kommunalen und auf der Länderebene zum Einsatz, während sich der

Bund – vom unwahrscheinlichen Anwendungsfall einer Länderneugliederung abgesehen – in plebiszitärer Enthaltensamkeit übt. Zum anderen konzentriert sich die direkte Demokratie in Ländern und Kommunen auf das Instrument der Initiative. Obligatorische und „von oben“ auszulösende Referenden sind kaum verbreitet, auf kommunaler Ebene spielen nur die letzteren (als Ratsbürgerentscheide) eine gewisse Rolle. Einige Länder, darunter Nordrhein-Westfalen, kennen darüber hinaus das Instrument der „Volkspetition“. Mit dieser kann der Landtag aufgefordert werden, sich mit einer bestimmten Angelegenheit zu befassen. Daraus ergeben sich aber weder konkrete Handlungszwänge noch mündet das Verfahren in einen verbindlichen Volksentscheid.

In den meisten Ländern ist die Volksgesetzgebung als dreistufiges Verfahren ausgestaltet. Während eine relativ geringe Zahl von Unterschriften für einen Gesetzentwurf ausreicht, um das Verfahren in Gang zu bringen (Volksinitiative), müssen in der zweiten Phase (des Volksbegehrens) wesentlich mehr Bürger_innen mobilisiert werden, bevor es zum abschließenden Volksentscheid kommt. Auf der kommunalen Ebene sind nur zwei Phasen vorgesehen (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid).

Der Blick auf die tatsächliche Nutzung der Verfahren fällt ernüchternd aus. Insgesamt wurden in den Bundesländern bisher weniger als 300 Verfahren initiiert, von denen etwa 80 in ein Volksbegehren mündeten. Von diesen wiederum führten 19 zu einem Volksentscheid. Die meiste Erfahrung mit Volksbegehren und -entscheiden hat Bayern. Nordrhein-Westfalen verfügt hingegen über eine sehr überschaubare Praxis. Als Hauptgrund für die geringe Nutzung auf der Landesebene wird die Verfahrensausgestaltung angeführt, die hohe Anforderungen an mögliche Initiatoren stellt. Die Klippen bestehen erstens in der Zahl der Unterschriften, die in den ersten beiden Verfahrensstufen gesammelt werden müssen, zweitens in den hierfür eingeräumten Fristen, drittens in den Modalitäten der Unterschriftensammlung (freie Sammlung oder Amtseintragung) und viertens in den Mehrheitserfordernissen beim Volksentscheid (Zustimmungs- bzw. Beteiligungsquorum oder nicht).

Von noch größerer Bedeutung ist der Umstand, dass über vieles gar nicht abgestimmt werden darf. Da im Wege der Volksgesetzgebung nur Materien geregelt werden können, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen, ergeben sich bereits durch den Föderalismus starke Einschränkungen. Zudem sind in allen Ländern Initiativen ausgeschlossen, die die sogenannte „Finanztrias“ berühren: Haushalt, Abgaben und Besoldung. Bezogen auf den Haushalt heißt das, dass selbst finanzwirksame Vorlagen dem Volksgesetzgeber nur teilweise zugänglich sind. Unter dem Strich zeigt die Ausgestaltung somit ein schizophrenes Bild. Auf der einen Seite hat sich der Verfassungsgeber mit der Initiative für das potenziell weitestreichende Instrument der direkten Demokratie entschieden, auf der anderen Seite schränkt er die Volksrechte in der Nutzbarkeit so stark ein, dass diese im politischen Entscheidungsprozess eine stumpfe Waffe bleiben und im realen Verfassungsleben nur eine geringe Rolle spielen.

Theoretisch könnten die Bürger_innen in dieser Situation auf zweierlei Weise reagieren: Entweder sie fügen sich in den Widerspruch oder sie versuchen ihn durch eine Verbesserung der Anwendungsbedingungen der direkten Demokratie zu beseitigen. In der Bundesrepublik hat man eher den zweiten Weg eingeschlagen. Symptomatisch dafür sind die Bemühungen des Vereins „Mehr Demokratie“, dem es gelungen ist, durch Nutzung der Volksrechte „in eigener Sache“ in mehreren Bundesländern maßgebliche Verfahrenserleichterungen durchzusetzen. In einigen Fällen (wie z.B. Hamburg) waren sie dabei so erfolgreich, dass die direkte Demokratie dort mittlerweile erheblichen Einfluss auf die politischen Prozesse nimmt.

Das vergleichsweise schwache Interesse an der Nutzung der plebiszitären Verfahren mutet erstaunlich an, wenn man es der hohen Wertschätzung der direkten Demokratie in der Bevölkerung gegenüberstellt. So formuliert in der NRW-Umfrage eine große Mehrheit der Bevölkerung (81 Prozent) die Erwartung, dass die Bürger_innen mittels Volksentscheiden selber Themen in die politische Diskussion einbringen könnten. Ähnlich hoch (76 bzw. 70 Prozent) liegt der Anteil derjenigen, die

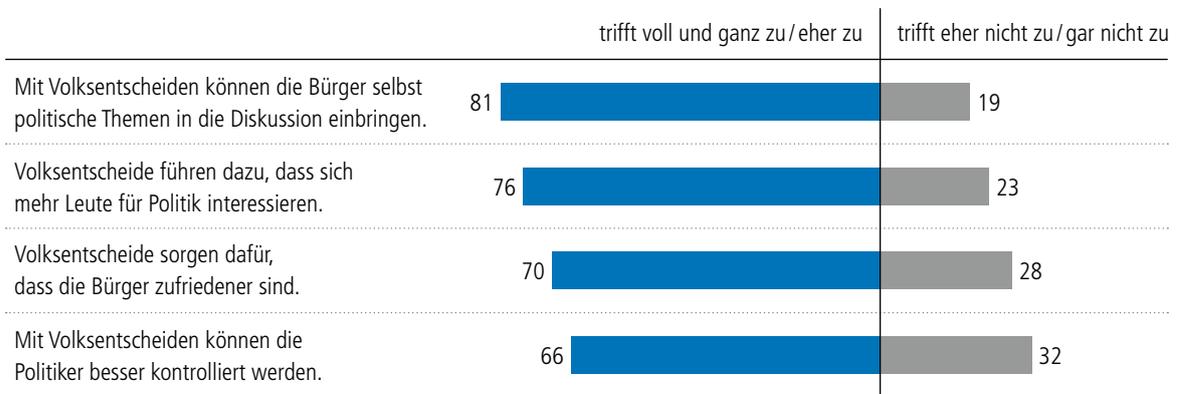
sich von den Abstimmungen eine Zunahme des politischen Interesses und der Zufriedenheit versprechen. Und 66 Prozent stimmen der Ansicht zu, dass durch Volksentscheide die Politiker_innen besser kontrolliert werden könnten.

Die hohe Wertschätzung der direkten Demokratie zeigt sich auch bei der Frage, welche Form des Protests die Bürger_innen bevorzugen, falls sie mit einer bestimmten politischen Entscheidung nicht ein-

verstanden sind. Hierauf antworten in Nordrhein-Westfalen die meisten Befragten (83 Prozent), dass sie ein Volksbegehren unterstützen würden. 74 Prozent wollten bei der nächsten Wahl eine andere Partei wählen und jeweils 71 Prozent konnten sich vorstellen, in einer Bürgerinitiative mitzuarbeiten oder seinen/ihren Abgeordneten anzusprechen. Nur eine Minderheit (47 Prozent) wollte vor Gericht ziehen oder an einer Demonstration teilnehmen (49 Prozent).

Abbildung 9:

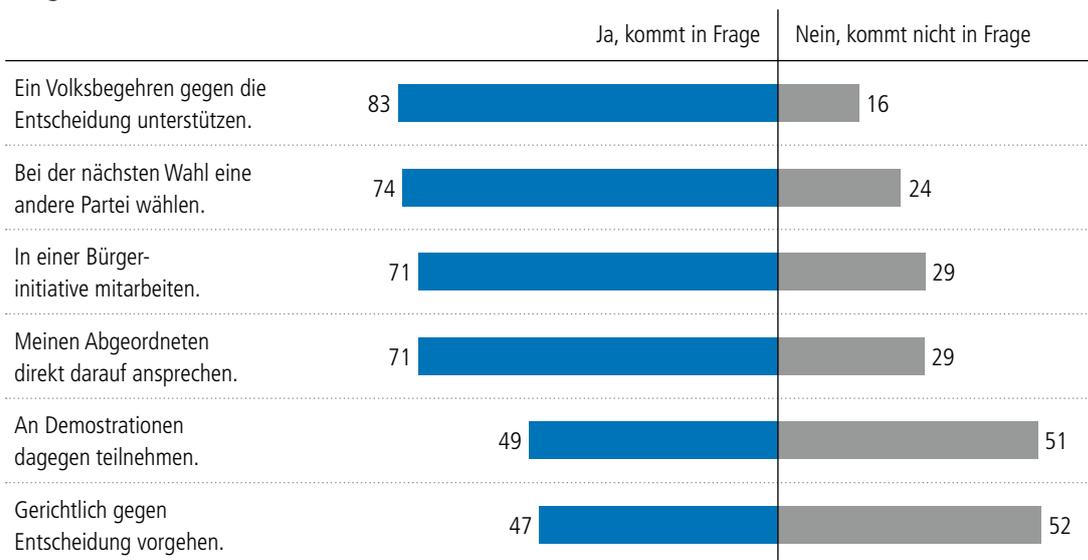
Wertschätzung der direkten Demokratie



Frage: Ich nenne Ihnen nun eine Reihe von Ansichten über Volksbegehren und Volksentscheide. Sagen Sie mir bitte jeweils, ob sie Ihrer Meinung nach voll und ganz zutreffen, eher zutreffen, eher nicht zutreffen oder gar nicht zutreffen.

Abbildung 10:

Bevorzugte Formen des Protests



Frage: Wenn man mit politischen Entscheidungen, einem Gesetz oder einem Beschluss der Regierung nicht einverstanden ist, gibt es ja verschiedene Wege, dagegen vorzugehen. Sagen Sie mir bitte jeweils, ob diese Maßnahme für Sie in Frage kommen würde oder nicht.

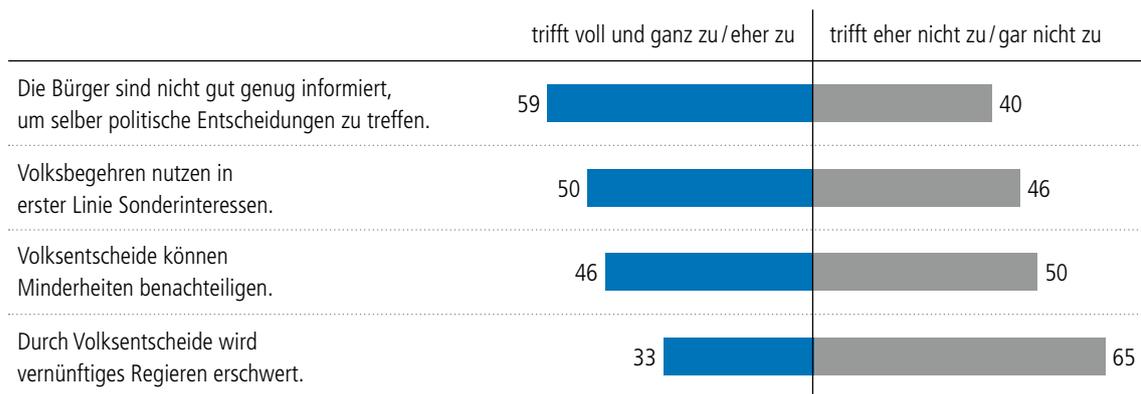
Unter den möglichen Negativseiten der direkten Demokratie, die abgefragt wurden, fanden nur zwei mehrheitliche Zustimmung. Immerhin 59 Prozent der Befragten äußern die Sorge, dass die Bürger_innen nicht genug informiert seien, um selber politische Entscheidungen zu treffen. Und 50 Prozent stimmen der Aussage zu, dass Volksbegehren Sonderinteressen bevorzugten. Dass die direkte Demokratie Minderheiten benachteilige, sehen dagegen nur 46 Prozent so, und ein noch größerer Teil der Befragten hält die Annahme für unbegründet, dass durch Volksabstimmungen ein vernünftiges Regieren erschwert werde.

warum in der Regel nur ein kleiner Teil der Bürger_innen an den Abstimmungen teilnehme, antworten die meisten (82 Prozent), dass die Bürger_innen über diese Beteiligungsformen zu wenig wüssten. Eine große Mehrheit (77 Prozent) stimmt der Ansicht zu, dass die Bürger_innen über die wichtigsten Fragen gar nicht abstimmen dürften, und fast genauso vielen (69 Prozent) fehlt das Vertrauen, dass sich die Politiker_innen an die Ergebnisse der Volksabstimmungen halten. Zu hohe Hürden nennen dagegen nur 54 Prozent der Befragten als Grund. Allerdings gibt es gerade bei diesem Item einen nicht unerheblichen Teil von neun Prozent der Befragten, der mit „weiß nicht“ antwortet. Damit bestätigen die Bürger_innen im Grunde die Wissenslücken, die sie in Item 1 bei sich selber vermuten.

Mit der positiven Grundhaltung korrespondiert eine kritische Bewertung der vorhandenen direktdemokratischen Einrichtungen. Nach den Gründen befragt,

Abbildung 11:

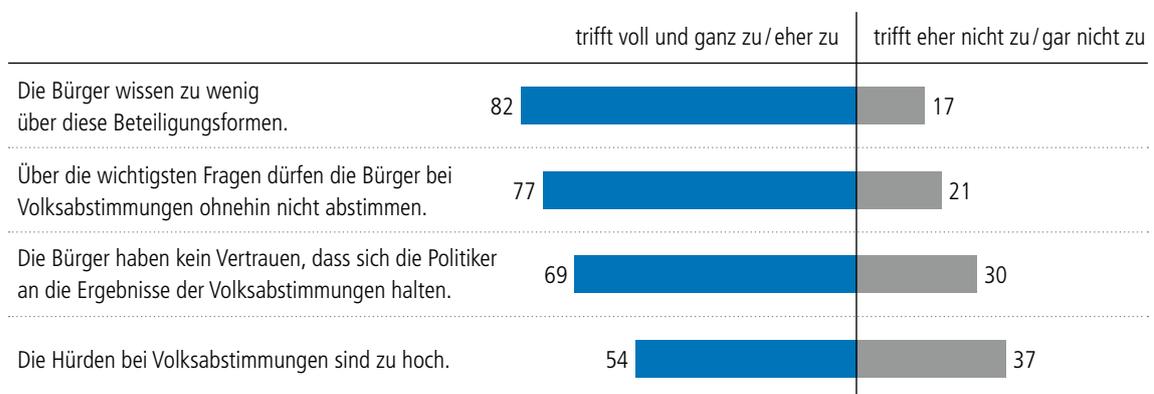
Negative Seiten der direkten Demokratie



Frage: Ich nenne Ihnen nun eine Reihe von Ansichten über Volksbegehren und Volksentscheide. Sagen Sie mir bitte jeweils, ob sie Ihrer Meinung nach voll und ganz zutreffen, eher zutreffen, eher nicht zutreffen oder gar nicht zutreffen.

Abbildung 12:

Bewertung der bestehenden direktdemokratischen Verfahren



Frage: Auch an direkten Beteiligungsformen wie Volksentscheiden nimmt häufig nur eine Minderheit der Bürger teil. Welche Gründe sind dafür ausschlaggebend? Sagen Sie mir bitte zu jedem der folgenden Gründe, ob er Ihrer Meinung nachvoll und ganz zutreffen, eher zutreffen, eher nicht zutreffen oder gar nicht zutreffen.

Bei der Frage nach den Themen, über die sie gerne abstimmen würden, werden gerade die Bereiche am häufigsten aufgeführt, die der direkten Demokratie heute nahezu vollständig entzogen sind: Sozialleistungen, Steuern, Abgeordnetendiäten und Haushalt. Auffällig ist die vergleichsweise geringe Priorität der Infrastrukturpolitik. Zwar hält auch hier eine deutliche Mehrheit Volksabstimmungen für wichtig (40 Prozent), sehr wichtig (28 Prozent) oder sogar außerordentlich wichtig (8 Prozent). Der Bereich rangiert aber unter den gewünschten Abstimmungsgegenständen an vorletzter Stelle; nur die Zuständigkeiten der EU werden als noch weniger wichtig eingestuft.

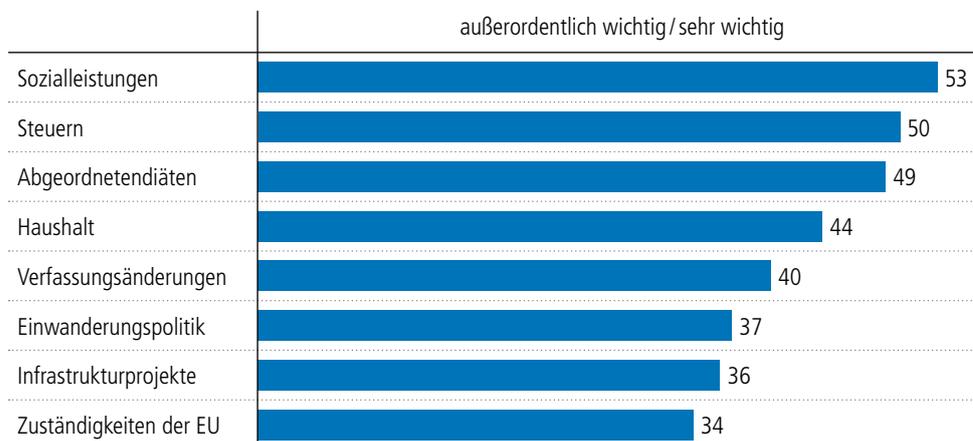
Betrachtet man das Antwortverhalten in den verschiedenen Untergruppen, so zeigen sich vergleichsweise geringe Unterschiede bei der allgemeinen Wertschätzung der direkten Demokratie. Ältere sind, was mögliche negative Auswirkungen auf das Regieren angeht, etwas skeptischer als Jüngere. Generell werden die Sorgen von den weniger gebilde-

ten und einkommensschwächeren Gruppen eher geteilt als von den ressourcenstarken. Umgekehrt gilt dasselbe für die positiven Items, denen eher die ressourcenstarken Bürger_innen zustimmen.

Mit Blick auf die Präferenzen der verschiedenen Parteisympathisant_innen wird die Erwartung bestätigt, dass Grünen-Anhänger_innen den direktdemokratischen Verfahren am positivsten gegenüberstehen. Bei drei der vier Positivaussagen ist ihre Zustimmung am größten, während unter den negativen Aussagen – verglichen mit Unions- und SPD-Anhänger_innen – ebenfalls drei von vier die geringste Zustimmung erfahren. Davon ausgenommen bleibt freilich die Befürchtung, dass Minderheiten benachteiligt werden könnten, die gerade die Grünen-Anhänger_innen umtreibt. Sieht man von diesem Punkt ab, sind die Sympathisant_innen der CDU, was die in die direkte Demokratie gesetzten Erwartungen angeht, am zurückhaltendsten, während die SPD-Anhänger_innen zwischen Union und Grünen eine mittlere Position einnehmen.

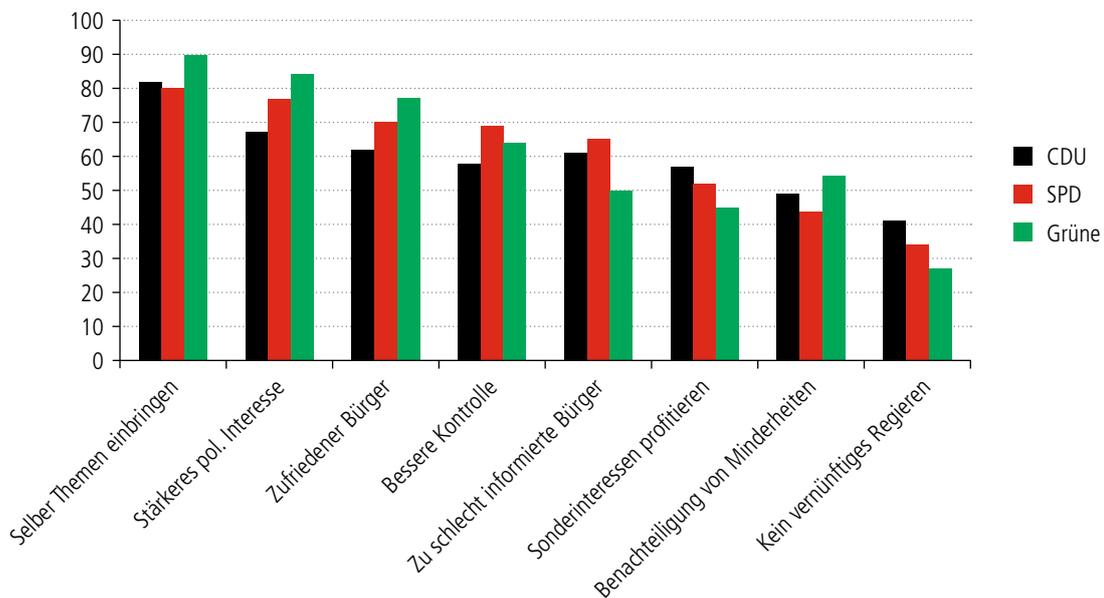
Abbildung 13:

Gewünschte Themenbereiche für direktdemokratische Verfahren



Frage: Ich nenne Ihnen jetzt eine Reihe von politischen Themen. Bitte sagen Sie mir zu jedem, wie wichtig es Ihnen wäre, wenn Sie hierüber in Bund und Ländern über Volksabstimmungen mitentscheiden könnten. Wie ist das mit...? Wäre Ihnen hier die Möglichkeit, direkt mit zu entscheiden, außerordentlich wichtig, sehr wichtig, wichtig, weniger wichtig, nicht wichtig?

Abbildung 14:

Aussagen zur direkten Demokratie nach Parteipräferenz**Teil 2: Verfassungspolitische Folgerungen****Wahlen / Wahlrecht**

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

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

Zu den Auswirkungen einer Absenkung des aktiven Wahlalters liegen bislang nur Daten aus Bremen und Brandenburg vor, wo die 16- und 17-Jährigen bei der Bürgerschaftswahl 2011 bzw. Landtagswahl 2014 zum ersten Mal mitwählen durften. Die Auswertungen belegen für Bremen einen leichten Anstieg in der Wahlbeteiligung der jüngsten Altersgruppe (der 16- bis 20-Jährigen) im Vergleich zur Gruppe der 18- bis 20-Jährigen bei der vorangegangenen Bürgerschaftswahl 2007, obwohl die Beteiligung insgesamt rückläufig war. Zu-

rückgeführt wird dieser positive Effekt auf die begleitenden Aktivierungsmaßnahmen in Schulen und Jugendeinrichtungen (z. B. durch eine vorbereitende „Juniorwahl“). Darüber hinaus wurde von Senat und Bürgerschaft eine Kommunikationskampagne zum neuen Wahlrecht durchgeführt. Die Erfahrungen zeigen, dass die erhofften Positivwirkungen des abgesenkten Wahlalters ohne solche Begleitmaßnahmen kaum von selbst eintreten würden. Insofern muss man sich über die erheblichen zusätzlichen Anstrengungen (und Kosten) klar sein, die eine Wahlrechtsänderung nach sich ziehen würde. Dieses Geld wäre freilich nicht nur generell gut investiert. Die Absenkung des Wahlalters hätte auch den Vorteil, dass die Vorbereitung auf den staatsbürgerlichen „Ernstfall“ dann wesentlich lebens- und praxisnäher in den Schulen vermittelt werden könnte.

Was das Wahlverhalten angeht, würde eine Absenkung des Wahlalters den Trend einer Pluralisierung des Parteiensystems zulasten der beiden Noch-Volksparteien (Union und SPD) weiter forcieren. So haben in Bremen die Piraten, die NPD und die Grünen in der jüngsten Alterskohorte deutlich, die FDP und Linke etwas besser abgeschnitten als bei der Wahl insgesamt, während SPD und CDU jeweils zehn Prozentpunkte weniger erhielten. Schreibt man den Volksparteien eine besondere Integrations- und Legitimationsleistung für das Parteiensystem zu, ist dieser Effekt sicherlich problematisch. Vergleicht man das Wahlverhalten der 16- und 17-Jährigen mit dem der nächst höheren Altersgruppe, zeigt sich allerdings eine geringere Unterstützungsbereitschaft rechtspopulistischer und -rechtsextremer Parteien. So lag in Brandenburg der Anteil der AfD-Wähler_innen unter den 16- und 17-Jährigen mit 12 Prozent genau im Schnitt und der Anteil der NPD-Wähler_innen sogar darunter, während die 18- bis 24-Jährigen mit 16 bzw. 7 Prozent deutlich überproportional für beide Parteien votierten. Dies könnte darauf hinweisen, dass durch das Hineinreichen des abgesenkten Wahlalters in die Schulzeit ein positiver Bildungseinfluss auf einen Teil der Kohorte ausgeübt werden kann.

Wägt man die Pro- und Kontra-Argumente im Lichte der vorliegenden empirischen Erfahrungen ge-

einander ab, spricht aus meiner politikwissenschaftlichen Sicht mehr für als gegen eine Reform.

Direkte Demokratie

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

Die Volksgesetzgebung ist im parlamentarischen System eigentlich ein Fremdkörper. Da Volksrechte neben dem parlamentarischen einen zweiten Legitimationsstrang aufbauen, wird die festgelegte Rollenverteilung zwischen Regierung und Opposition, die das zentrale Funktionsprinzip des parlamentarischen Systems darstellt, durch sie durchbrochen. Die Opposition kann nun in Gestalt des Volksgesetzgebers bzw. durch dessen Hintertür mitregieren, was die Regierung schon im Vorfeld zu Abstrichen oder Kompromissen bei ihren Vorhaben zwingt. In der Schweiz hat dieser Effekt be-

kanntlich zur Herausbildung eines Konkordanzsystems geführt, in dem der Gegensatz zwischen Regierung und Opposition auch förmlich aufgehoben ist. Hier haben die Volksrechte tatsächlich eine systemprägende Wirkung. In der Bundesrepublik versucht man den Systemkonflikt dagegen nach der anderen Seite hin aufzulösen. Der Primat der parlamentarischen Repräsentation soll gewahrt bleiben, indem man den Anwendungsbereich der Volksgesetzgebung durch hohe Hürden und umfassende Themenauschlüsse möglichst klein hält. Damit handelt man sich jedoch einen anderen Widerspruch ein, den die Bürger_innen zu Recht als Ärgernis empfinden. Man macht ihnen ein weitreichendes Demokratieversprechen und sorgt gleichzeitig dafür, dass dieses in der Praxis gar nicht zum Tragen kommt. Hier liegt der Grund, warum der Druck auf den Verfassungsgeber, die Anwendungsbedingungen zu verbessern, in allen Bundesländern mehr oder weniger stark zugenommen hat.

Mit beiden Widersprüchen muss man auf der Länderebene irgendwie zurechtkommen. Denn anders als im Bund ist die Volksgesetzgebung hier ja bereits vorhanden, und ihre Beschneidung oder gar Abschaffung würden sich die Bürger_innen nicht gefallen lassen. Auch das parlamentarische System wird man nicht ohne weiteres zur Disposition stellen können, so wie man es auf der kommunalen Ebene mit der Einführung der Direktwahl der Bürgermeister_innen gemacht hat. Verfassungspolitisch angezeigt ist deshalb eine „mittlere Linie“, die einerseits dazu führt, dass die Volksrechte nicht nur auf dem Papier stehen, sondern im Verfassungsleben tatsächlich eine Rolle spielen, andererseits aber auch gewährleistet, dass der politische Prozess durch sie nicht gänzlich dominiert bzw. überschattet wird.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dieser Maxime für die Gestaltung der Quoren? Nach überwiegender politikwissenschaftlicher Lesart gibt es hier einen gewissen trade off zwischen der Eingangsphase und dem abschließenden Entscheid. Entweder man verbindet – gemäß dem sogenannten „Kieler Modell“ – niedrige Beteiligungshürden und großzügig bemessene Eintragungsfristen in der Eingangsphase (Initiative und Begehren) mit ei-

nem vergleichsweise hohen Zustimmungsquorum beim Entscheid, oder man geht umgekehrt vor: hohe Beteiligungshürden und kürzere Fristen bei Initiative und Begehren, dafür aber kein bzw. nur ein geringes Quorum beim Entscheid. Von beiden Modellen zu unterscheiden sind die Extremlösungen, die niedrige oder hohe Quoren in jeweils beiden Phasen kombinieren. Das erste Modell – niedrige Hürden in der Eingangsphase und beim Entscheid – besteht bis heute nur in Hamburg.

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

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

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

Die „mittlere“ Linie muss sich auch auf die Tabubereiche der Volksgesetzgebung erstrecken, die das Versprechen der direkten Demokratie gleichfalls unterminieren. Finanzwirksame Vorlagen dürfen nicht mehr wie heute strikt ausgeschlossen werden, da dies den aufgrund der spärlichen Länderkompetenzen im deutschen Föderalismus ohnehin eingegrenzten Anwendungsbereich der direkten Demokratie zu sehr einengt. Damit der Haushaltsvorbehalt nicht völlig ausgehebelt wird, müssen die Initianten bei Vorhaben mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen entsprechende Deckungsvorschläge in ihre Vorlagen mit aufnehmen.

Ein Schlüssel für den Erfolg oder Misserfolg von Volksentscheiden ist der Abstimmungstermin. Will man auf das Zustimmungsquorum nicht verzichten, könnte eine demokratiepolitisch unerwünschte Dethematisierung durch die obligatorische Zusammenlegung des Entscheids mit einem regulären Wahltermin verhindert werden. Eine solche Regelung ist z. B. in der Hamburger Verfassung enthalten. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in der umfassenden Information der Stimmberechtigten durch ein „Abstimmungsbüchlein“ nach

Schweizer Vorbild und der Verankerung eines rechtlichen Beratungsanspruchs der Initianten, um die Zulässigkeit von Volksinitiativen schon vorab sicherzustellen. Skeptisch wäre ich gegenüber einer Offenlegungspflicht von Finanzierungsquellen seitens der Initianten, da es sich hier um ein weiteres restriktives Element handeln würde.

Last but not least muss die Verbindlichkeit von Volksentscheiden besser geregelt werden. Die Rede von der Gleichwertigkeit der parlamentarischen und Volksgesetzgebung ist im Grunde missverständlich. Auch wenn sie als Initiative ausgestaltet ist, soll die Volksgesetzgebung den Bürger_innen ja die Möglichkeit geben, die parlamentarische Gesetzgebung zu korrigieren. Umgekehrt besteht diese Möglichkeit gerade nicht. Denn hÖbe das Parlament einen eben getroffenen Volksbeschluss schon am nächsten Tag wieder auf, würde nicht nur das Vertrauen in die Volksrechte, sondern die Legitimation der gesamten Parteiendemokratie untergraben. Deshalb muss es für volksbeschlossene Gesetze nicht nur eine rechtliche Bindungswirkung geben, die den Landtag zur Umsetzung verpflichtet, sondern auch einen Bestandschutz – z. B. in Form einer Frist, innerhalb derer der parlamentarische Gesetzgeber auf einen solchen Beschluss nicht zugreifen darf. Dennoch mag es natürlich Entwicklungen oder neue Einsichten geben, die eine Änderung der Gesetze schon vor der Frist erfordern. Eine elegante Lösung, die beiden Anforderungen genügt, hat auch hier die Hamburger Verfassung gefunden. Sie sieht die Möglichkeit einer (erleichterten) Vetoinitiative vor, wenn das Parlament ein volksbeschlossenes Gesetz ändern will. Damit wird einerseits eine Vorkehrung getroffen, dass die Parteien einen ihnen missliebigen Gesetz nicht einfach wieder kassieren, wie es etwa bei der Wahlreform in der Hansestadt der Fall war. Andererseits lassen sich Launen des Volkswillens wie der Ausstieg der Schleswig-Holsteiner aus der neuen deutschen Rechtsschreibung so leichter korrigieren.

