

**Institut für Demokratie- und
Partizipationsforschung (IDPF)**
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung



**BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL**

Elemente einer gehaltvollen Verfassungsreform für Nordrhein-Westfalen

**Forschungslehrprojekt
des Instituts für Demokratie- & Partizipationsforschung der
Bergischen Universität Wuppertal
[IDPF]**

Leitung:
Prof. Dr. Hans J. Lietzmann
Redaktion: Natalie Hoost

Wuppertal 2016

Inhalt

Kurztgutachten	3
I. Fragen der Wahlrechtsreform	4
II. Absenkung des Wahlalters	6
III. Ausweitung der Wahlberechtigung auf EU-Ausländer*innen	10
IV. Wahlrecht für nicht-EU-Ausländer*innen	12
V. Regelungen für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheiden	14
Studierendenausarbeitungen zum Thema einer gehaltvollen Verfassungsreform	22
I. Einleitung	23
II. Kurzüberblick der Verfassungsänderungen im Themenkomplex II	24
<i>Wahlrecht</i>	24
<i>Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid</i>	25
III. Wahlrechtsreform	27
<i>Erweiterung des Wahlrechts von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene</i>	27
<i>Das kommunale Wahlrecht für Drittstaatler in NRW</i>	30
<i>Jugendwahlrecht</i>	34
Einleitung	34
Argumente für und wider die Absenkung des Wahlalters	35
Effekte	41
Das „Problemfeld“ politische Bildung in der Schule	41
Fazit	42
Grafiken	44
<i>Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheide</i>	50
Die Wirkung von Volksgesetzgebung	51
Quorenfrage	51
Aktuelles Verfahren der Volksinitiativen, Volksbegehren, und Volksentscheide im Land Nordrhein- Westfalen	52
<i>Demokratiezufriedenheit in Deutschland 2016</i>	56
Demokratie als Staatsform – Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland	56
Wie gut funktioniert die Demokratie in Deutschland?	58
Demokratiezufriedenheit 2016	60
Resümee	61
<i>Übersicht Pressespiegel</i>	62
Ausländerwahlrecht:	62
Verfassungsreform:	63
Jugendwahlrecht:	63
Bürgerbegehren:	63

Teil 1 Kurzgutachten

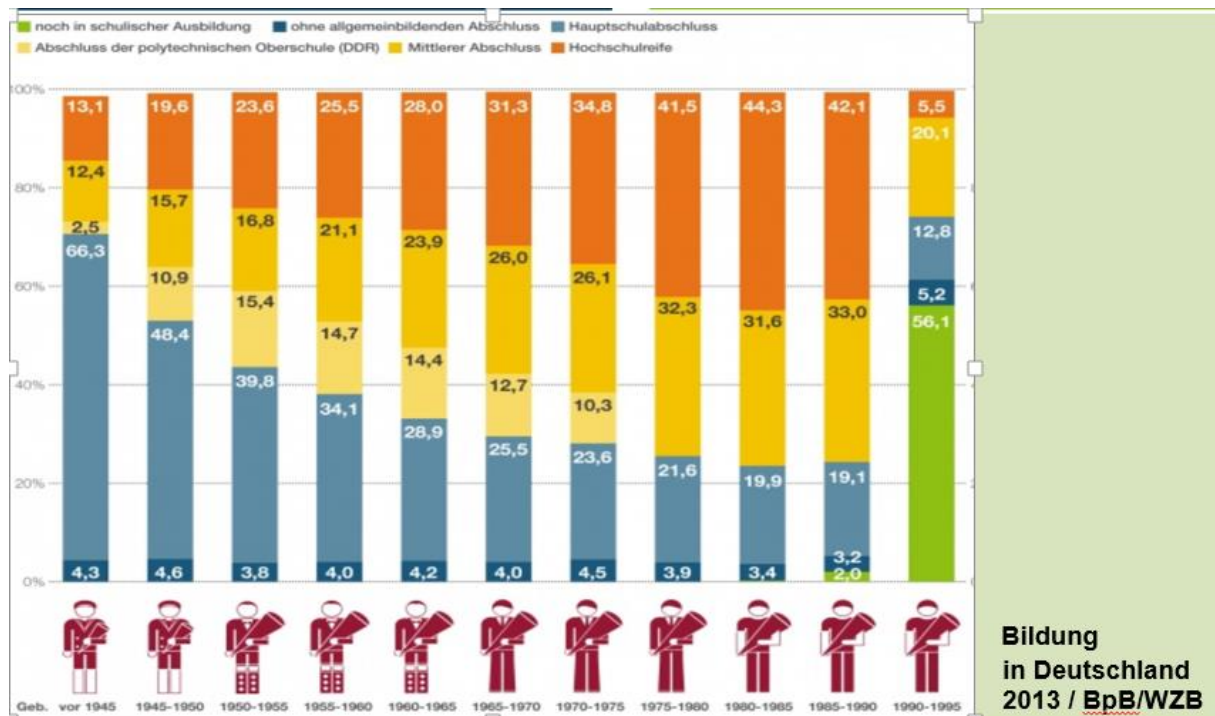
Elemente einer inhaltvollen Verfassungsreform für Nordrhein-Westfalen

Das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung [IDPF], das an der Bergischen Universität Wuppertal als „Forschungsstelle Bürgerbeteiligung“ in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts gegründet wurde, beschäftigt sich seit nunmehr über 40 Jahren mit sozialwissenschaftlichen Fragen der Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern an wichtigen gesellschaftlichen Entscheidungen. Dabei stehen vor allem sozialwissenschaftliche Ursachen- und Wirkungsanalysen der Repräsentativen Demokratie sowie der veränderten Erwartungshaltungen und Kompetenzen der Bürgerschaft im Vordergrund. Insofern konzentriert sich diese Stellungnahme auf die sozialwissenschaftlichen Aspekte. Daneben werden im Rahmen des Jean-Monnet-Centers of Excellence for European Politics besonders Fragen der transnationalen Politik und Partizipation ins Auge gefasst.

Das vorliegende Kurzgutachten entstand im Rahmen des Projektes „Erforschung von Elementen einer inhaltvollen Verfassungsreform in NRW“ initiiert von der Piraten-Fraktion des Landtags NRW.

I. Fragen der Wahlrechtsreform

Die Geschichte des Wahlrechts ist auch die Geschichte einer sukzessiven Ausdehnung der Wahlberechtigung und der schrittweisen Einführung einer Kongruenz derjenigen, die Entscheiden und den Betroffenen von Entscheidungen innerhalb von Rechtssystemen, also der zunehmenden Engführung und Identität von Regierenden und Regierten. Dabei erfolgte die Ausdehnung von den ursprünglichen Entscheidungsträgern jeweils auf weitere Gruppen, die aufgrund sozialer und anderer Merkmale zuvor von der Wahl (aktiv oder passiv) und/oder den politischen Entscheidungen ausgeschlossen waren. Generell erfolgte die Wahlrechtsausdehnung aufgrund der immer stärker werdenden Ausdifferenzierung der Gesellschaften und den immer stärker werdenden Beteiligungsansprüchen (nation building)¹. Sie folgen auch einer wachsenden Kompetenz (Bildung, Schulausbildung, Erfahrung) der Bürger und Bürgerinnen.



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

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

II. Absenkung des Wahlalters

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

Auch beim Entzug des Wahlrechts wird zurecht kein Junktim angenommen. So besitzen auch Demenzkranke grundsätzlich das Wahlrecht.³ Einer Erweiterung des Wahlrechts auf Jüngere, also beispielsweise 16-jährige, steht also keine substantielle Hürde entgegen. Es reicht – wie bei den Demennten – eine durchschnittliche, altersgebundene Beurteilungsfähigkeit unabhängig davon, ob sie im Einzelfall konkret nachweisbar ist.



² Vgl. Nohlen, S. 512.

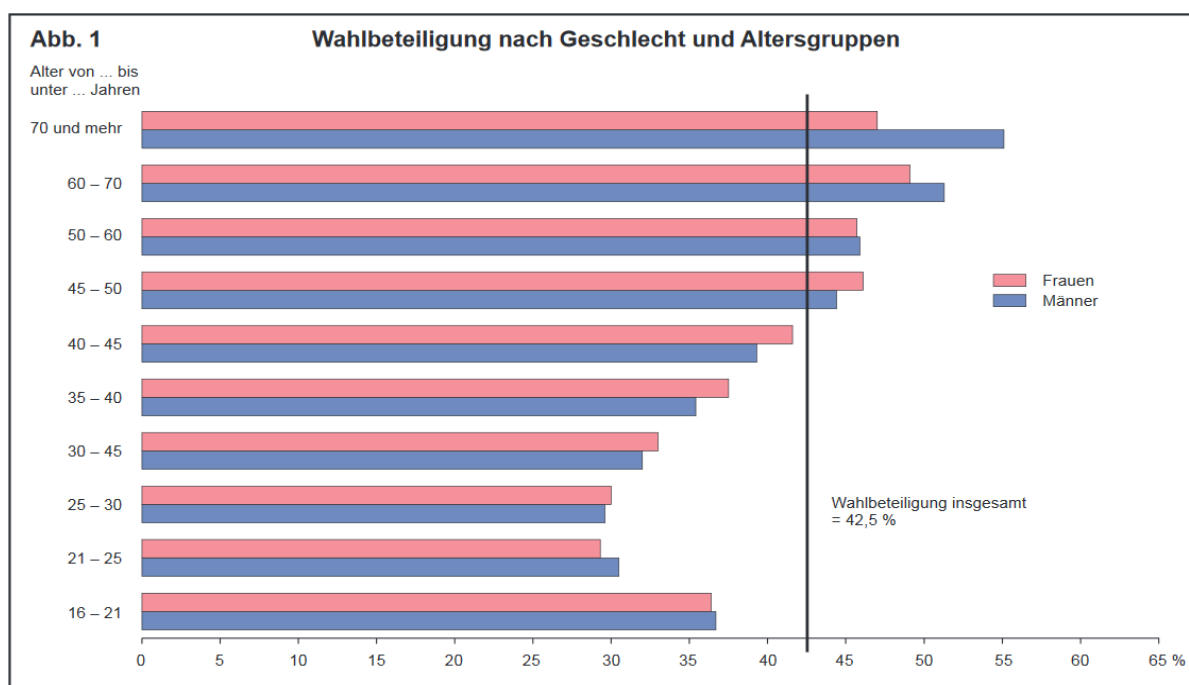
³ § 12 BWG.

Vielmehr setzt das Wahrnehmen des Wahlrechts vor allem voraus, dass der bzw. die Wählende altersgerecht prinzipiell in der Lage sein sollte, die grundlegenden politischen Positionen der Wahlvorschläge sinnhaft zu deuten und die Folgen der Wahl zu erkennen. Das ist historisch wandelbar und von dem gesellschaftlich durchschnittlichen Ausbildungsstand und der Einbeziehung in gesellschaftliche Verantwortlichkeit abhängig. So z.B. der des Ausbildungsabschlusses; dieser wurde gerade auf breiter Front vorgezogen und auf die (spätestens) 16/17-jährigen angewandt.

Auch in Österreich konnte gezeigt werden, dass die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre keine negativen Folgen hatte. Zwar erscheint die Parteibindung in diesem Alter noch vergleichsweise wenig ausgeprägt, jedoch gelingt den Erstwählern eine sinnvolle Selbsteinordnung in das politische Spektrum, wobei das Wissen über Wahlsystem und Bedeutung der eigenen Stimme schultypspezifisch und eher gering sei.⁴ Andererseits steigert die Möglichkeit der eigenen Wahlteilnahme das persönliche Interesse an Politik, was vor allem durch die in diesem Alter bestehende Schulpflicht große Möglichkeiten für die schulische politische Bildung ermöglicht. Eine Ausdehnung des Wahlrechts auf 16 jährige böte daher auch für die politische Bildung die Gelegenheit, Wahlen im Bereich der schulischen politischen Bildung nicht nur abstrakt, sondern auch konkret mit Bezug auf die persönlichen Konsequenzen auf das Wahlverhalten zu thematisieren.

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

Aus Sicht der empirischen Partizipation zeigt sich, dass regelmäßig die Erstwählerinnen und Erstwähler zwischen 16 und 21 ein großes und relative größeres Interesse an der Wahrnehmung des Wahlrechts haben, während Jungwähler zwischen dem 21 und 25 Lebensjahr ein deutlich geringeres Interesse aufweisen (Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Geschäftsbereich Statistik: Kommunalwahlen 2009. Ergebnisse nach Alter und Geschlecht in Nordrhein-Westfalen, 2009). Die Beteiligungsquote der Erstwähler wird erst wieder in den Alterkohorten über 35 erreicht.



Dieser Befund für die Kommunalwahlen deckt sich weitgehend mit ähnlichen Befunden zu Wahlen in der Bundesrepublik. Es steht nicht zu vermuten, dass sich dieser Alterskohorteneffekt durch eine Senkung des Wahlalters auf Landesebene ändert, jedoch erscheint es vor allem für die politische Sozialisation, sowie die Möglichkeiten der politischen Bildung, sinnvoll, das Wahlalter zu senken.

Das Wahlverhalten der 16-jährigen lässt hingegen nicht vermuten, dass es hier zu irrationalem Wahlverhalten, in dem Sinne kommt, dass hier etwa Protestparteien oder Scherzparteien einen signifikant höheren Wahlanteil erhalten. Empirische Befunde, die dies nahe legen,

existieren für die Bundesländer mit gesenktem Wahlalter nicht. Im Gegenteil unterscheidet sich das Wahlverhalten der Erstwähler in diesem Punkt nicht signifikant von dem der anderen Altersgruppen.

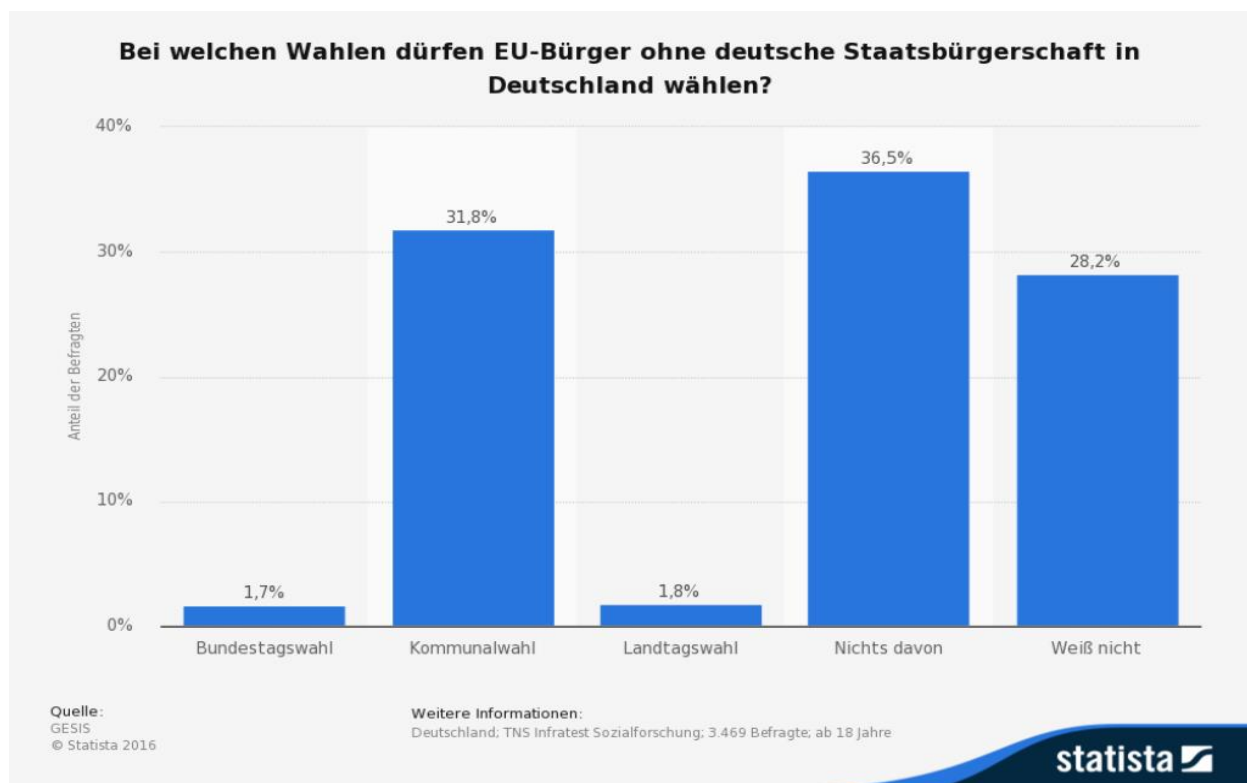
Insofern erscheint die Einführung des Wahlalters 16 in vielfacher Hinsicht empfehlenswert.

III. Ausweitung der Wahlberechtigung auf EU-Ausländer*innen

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

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

Gleichwohl ist das Wissen über diese Beteiligungsmöglichkeiten sehr divers.



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

So erscheint es in besonderer Weise angemessen, “unser demokratisches System” konzeptionell als “unser europäisches demokratisches System” zu verstehen und in diesem Sinne politisch institutionell zu gestalten.

IV. Wahlrecht für nicht-EU-Ausländer*innen

Partizipationsmöglichkeiten für nicht-EU-Ausländer erscheinen auf der Kommunalebene durch die Integrationsbeiräte prinzipiell gegeben. Auf Landesebene erscheinen informelle Beteiligungsmöglichkeiten jedoch nicht in gleichem Maße gegeben, da Ausländerinteressen hier lediglich im Rahmen der Beteiligung von Organisierten Interessen über den Landesintegrationsrat (LAGA) sowie andere Interessensorganisationen erfolgt. Hier läge es nahe, zumindest im Bereich der immer stärker zunehmenden themenspezifischen Beteiligung auch den Aspekt der Inklusion von ausländischen Bürgerinnen und Bürger und Bürger ohne Wahlrecht regelmäßig zu berücksichtigen, insbesondere, wenn diese durch einen längeren Aufenthalt Bindungen an ihren nordrhein-westfälischen Wohnsitz erworben haben.

Gerade in der gegenwärtigen Debatte um die Integration von Migranten und Flüchtlingen erscheint die Gewährung des Wahlrechtes und damit der Möglichkeit, auf die politische Gestaltung der eigenen Community und des unmittelbaren Lebensraumes verantwortlich Einfluss zu nehmen, als ein wesentliches Mittel sozialer Integration. Sie erhöht die Bindekraft an die neue Lebenswelt und erleichtert die Distanznahme zu hergebrachten und sozial obsolet gewordenen Wert- und Handlungsstrukturen. In ihr liegt eine grundsätzlich positive und nachhaltige Förderung von Integration und Anerkennung.

Das gleiche gilt für die Debatte um die Anerkennung doppelter Staatsangehörigkeit. Die Ablösung von tradierten Lebens- und Orientierungsmustern und auch die aktive Zuwendung zu einer neuen Lebenswelt werden durch die Anerkennung des Wahlrechtes und damit der politischen Gestaltungsmöglichkeit und der Anerkennung einer sozialen und politischen Gestaltungspartnerschaft unmittelbar gefördert. Im Übrigen erscheint die Anerkennung dieser Zugehörigkeit für solche ausländischen Mitbürger, die durch Aufenthaltsdauer und regionale

Integration die Wahl ihres äußerlichen sozialen Lebensmittelpunktes nachweislich in Nordrhein-Westfalen gefunden haben, den politischen Werten unserer Gesellschaft unmittelbar nahe zu liegen. Was die Kriterien einer für diese Anerkennung für angemessen gehaltene Integration und deren Messung sowie Messbarkeit sind, ist politische Verhandlungsfrage; sie müssen mit Augenmaß und pragmatischer Vernunft bestimmt werden.

Eine dem gegenüber skeptische, eher auf ethnische und völkische Zugehörigkeit orientierte Sichtweise ist sozial unangemessen und nicht mehr Teil gegenwärtiger Orientierungen. Insoweit die verfassungsgerichtliche Dogmatik in älteren Urteilen solche Begriffs- und Verständnisswelten für die Interpretation des „Volks“-Begriffes bemüht, muss im Zuge der gewaltteiligen Auseinandersetzung um neue Auslegungsmuster gerungen werden. Eine verfassungsändernde Mehrheit des politisch einflussreichen Bundeslandes hat in diesem Prozess von gegenseitiger Achtung, Kontrolle und gegenseitiger Verständigung (checks-and-balances) eine starke und einflussreiche Stimme. Uns auch verfassungsrechtliche Dogmatik unterliegt bekanntlich der fortschreitenden zeitgenössischen und politischen Fortschreibung.

Die Ausweitung der Wahlberechtigung auf die Pluralität auch nicht EU-europäischer Ausländer wäre eine angemessene Maßnahme der Öffnung zu der plural und heterogen gewordenen Gegenwartsgesellschaft auch und besonders in unserem Bundesland. Es öffnet den Migranten den Weg zur Teilhabe und Kooperation; und es öffnet der Ursprungsgesellschaft den Blick auf die plurale Welt, in der sie sich selbst längst bewegt.

V. Regelungen für die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheiden

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

Tabella 3b: Anzahl und Häufigkeit von Volksbegehren (2005-2014)

Bundesland	Jahre Praxis	Anträge/VI gesamt	davon VB	davon VE	Alle ... Jahre findet ein Antrag auf VB/eine VI statt
Hamburg	10	21	7	3	0,48
Berlin	10	20	8	5	0,50
Schleswig-Holstein	10	18	2	0	0,56
Brandenburg	10	16	5	0	0,63
Bayern	10	11	3	1	0,91
Mecklenburg-Vorpommern	10	10	2	0	1,00
Baden-Württemberg	10	5	0	0	2,00
Thüringen	10	5	2	0	2,00
Niedersachsen	10	4	1	0	2,50
Saarland	10	4	0	0	2,50
Sachsen	10	4	0	0	2,50
Bremen	10	3	1	0	3,33
Hessen	10	3	0	0	3,33
Nordrhein-Westfalen	10	3	0	0	3,33
Rheinland-Pfalz	10	1	0	0	10,00
Sachsen-Anhalt	10	1	1	0	10,00
Gesamt	160	129	32	9	1,24

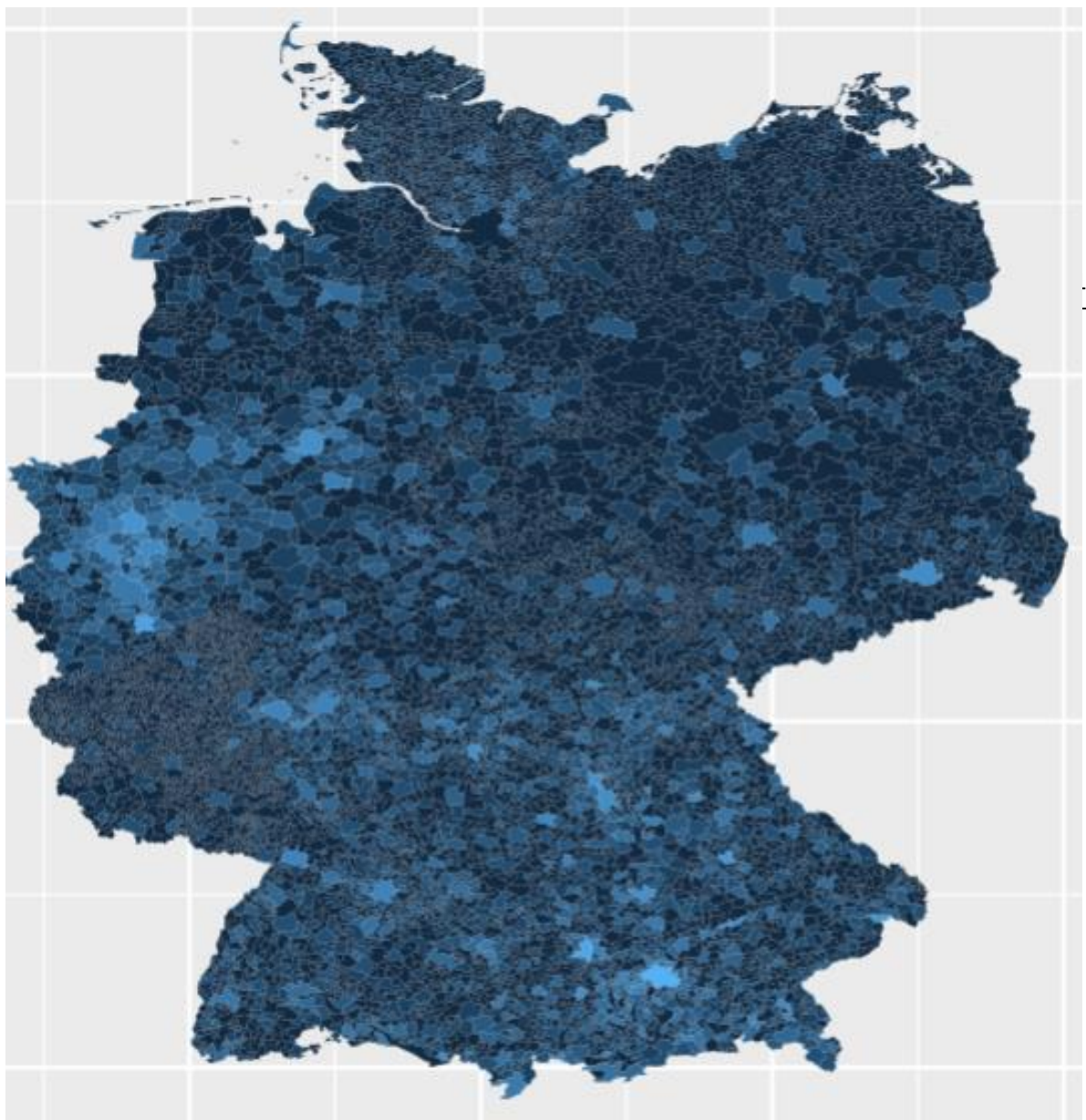
Quelle: Mehr Demokratie, eigene Erhebungen.

Abkürzungen: VI = Volksinitiativen, VB = Volksbegehren, VE = Volksentscheide

a. Direktdemokratie in Nordrhein-Westfalen

Während die Hürde für den Zulassungsantrag mit 3.000 Unterschriften im bundesdeutschen Vergleich die niedrigste ist, erscheint vor allem die geforderte Zahl an Unterschriften für ein erfolgreiches Volksbegehren für die beantragenden Initiativen und Organisationen außerordentlich hoch und einer demokratischen Beteiligung hinderlich.

Bürgerbegehren/Bürgerentscheide in Deutschland 1945-2014/© IDPF



Dies gilt insbesondere aufgrund der Eigenschaft NRW als größtem Flächenland, in dem die Sammlung solcher Unterschriften – zumindest in wichtigen Regionen – mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist. Hier werden an die Organisationsfähigkeit von Initiativen faktisch unerreichbare, quasi prohibitive und politische Beteiligung verhindernde, Hürden gestellt; dies erweist sich auch nachdrücklich an der geringen Zahl erfolgreicher Verfahren und den vorliegenden Untersuchungen des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung [IDPF] und der “Datenbank Bürgerbegehren” der Bergischen Universität in Wuppertal.

b. Abstimmungsquoten

Will man das politische Instrument der Volksbegehren und der Volksentscheide zu mehr als seiner symbolischen verfassungstextlichen Geste werden lassen und ernsthaft politisch in-

**Tabelle 1: Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Bundesländern
(Stand: 31.12.2014)**

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriften- quorum	Eintragungsfrist Amt (A) o. freie Sammlung (F)*	Zustimmungs- quorum einf. Gesetz	Zustimmungs- quorum Verf.änderung
Baden-Württemberg	16,7 %	14 Tage (A)	33,3 %	50 %
Bayern	10 %	14 Tage (A)	kein Quorum	25 %
Berlin	7 % / 20 % ^b	4 Monate (F und A)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Brandenburg	ca. 3,9 %	6 Monate (A, Briefeintragung)	25 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Bremen	5 % / 10 % ^a	3 Monate (F)	20 %	40 %
Hamburg	5 %	21 Tage (F und A, Briefeintragung)	kein Quorum / 20 % ^c	kein Quorum / 2/3-Mehrheit ^c
Hessen	20 %	2 Monate (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklenburg- Vorpommern	ca. 8,9 %	keine Frist (F) ^d	33,3 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Niedersachsen	10 %	min. 6 Monate (F)*	25 %	50 %
Nordrhein-Westfalen	8 %	1 Jahr (F), innerhalb d. ersten 18 Wochen (A)	15 %	50 % Beteili- gungsquorum + 2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	ca. 9,7 %	2 Monate (A)	25 % Beteili- gungsquorum	50 %
Saarland	7 %	3 Monate (A)	25 %	50 % Beteili- gungsquorum + 2/3-Mehrheit
Sachsen	ca. 13,2 %	8 Monate (F)	kein Quorum	50 %
Sachsen-Anhalt	9 %	6 Monate (F)	25 % ^f	50 % + 2/3-Mehrheit
Schleswig-Holstein	ca. 3,6 %	6 Monate (A) ^e	15 %	50 % + 2/3-Mehrheit
Thüringen	10 % (F) 8 % (A)	4 Monate (F) 2 Monate (A)	25 %	40 %

Anmerkungen:

Zum Teil gelten Absolutzahlen, die hier in Prozentzahlen umgerechnet sind (gerundete Angaben).

Zu den Begriffen und Quoren: vgl. Glossar im Anhang.

a) Die Unterschriften dürfen frei gesammelt (F) und/oder nur in Amtsstuben geleistet werden (A).

b) Das Unterschriftenquorum bei verfassungsändernden Volksbegehren beträgt in Berlin 20 Prozent und in Bremen 10 Prozent.

c) Es gilt kein zusätzliches Zustimmungsquorum. Bei einfachen Gesetzen ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er zwei Kriterien erfüllt: Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen. Außerdem muss der

stitutionalisieren, erscheint es deshalb dringend geboten vor allem die Quoren für Volksbegehren und Volksentscheide entscheidend zu senken. Die Quoren für Volksbegehren haben sich bislang - trotz der Reform von 2000 - als unerreichbar erwiesen. Von 12 Anträgen auf Volksbegehren konnte bislang in keinem Fall das Quorum von acht Prozent der Wahlberechtigten für die Durchführung eines Volksentscheids erreicht werden. Dies erweist den rein symbolischen und eher prohibitiven Charakter des bisherigen verfassungspolitischen Status quo. Die institutionellen Hürden einer der zukünftigen Gestaltung sollten auch so gestaltet sein, dass nicht nur die ressourcenstärksten Organisationen in der Lage sind, sie zu überwinden. Eine Senkung auf deutlich weniger als 5 Prozent der Abstimmungsberechtigten erscheint angesichts der großen Bevölkerungszahl und der regionalen Besonderheiten des Landes NRW angemessen.

C. Einleitungsquoren

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

d. Themenbeschränkungen Direktdemokratischer Verfahren

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

e. Bindungswirkung Direktdemokratischer Verfahren

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

Eine Verbindlichkeit kann auf mehreren Wegen hergestellt werden:

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

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

3. Erleichterter Volksentscheid bei Änderung.

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

Teil 2

Studierendenausarbeitungen zum Thema einer gehalt- vollen Verfassungsreform

I. Einleitung

Im Folgenden sind die Rechercheergebnisse der Studierenden, die im Rahmen eines Seminars zum Thema Partizipation erstellt wurden, zusammengefasst. Sie sind jeweils zu den Themenkomplexen Wahlrechtsreform (Jugend-, EU- und Drittstaatlerwahlrecht), Volksinitiative-Volksbegehren-Volksentscheide und Demokratie-zufriedenheit in Deutschland erstellt worden. Anschließend ist eine Übersicht der schriftlichen Medien beigefügt.

Die Ausarbeitungen wurden von folgenden Studierenden erarbeitet:

M. Khalil

M. Tonhauser und S. Wuttke

S. Epp und C. Welle

R. Abdolrahimour

M. Rhounam

Redaktionelle Leitung:

N. Hoost

Betreuung:

Prof. Dr. H. J. Lietzmann

II. Kurzüberblick der Verfassungsänderungen im Themenkomplex II

Die hier betroffenen Artikel sind im dritten Teil der Verfassung im ersten und dritten Abschnitt zu finden. Im Folgenden werden die betroffenen Artikel sowie ihre Änderungen aufgelistet.

Wahlrecht

Artikel 31 - im ersten Abschnitt - regelt u.a. das Wahlalter der passiven und aktiven Wahlberechtigung. Dieser Artikel ist erstmals am 16.Juli1969 im 2. Absatz verändert worden, sodass das Alter der aktiven Wahlberechtigung von 23 auf 21 Jahren, dass der passiven von 25 auf 23 Jahren herabgesetzt wurde. Am 24.Juni 1974 wurde der Artikel ein zweites Mal geändert und angepasst, das Alter der aktiven Wahlberechtigung von 21 auf nun 18 Jahren herab gesetzt und die passive Wahlberechtigung einer Person von 23 auf die allgemeine Formulierung der Volljährigkeit definiert wurde (dies entspricht dem heutigen Alter von 21 Jahren).

Ferner ist die Tatsache, dass die Wahlberechtigten zum Stichtag ihren Wohnsitz in NRW haben müssen entfallen.

Dieser Umstand nimmt den Befürwortern des Wahlrechts für Ausländer den möglichen Ansatz, die Wahlberechtigung damit zu begründen, ein verfassungsgemäßes Recht beanspruchend, wählen zu dürfen.

Artikel 31. (1) Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl gewählt.

(2) Wahlberechtigt ist, wer das einundzwanzigste, wählbar wer das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet und am

Tage der Wahlausschreibung seinen Wohnsitz in Nordrhein-Westfalen hat.

(3) Die Wahl findet an einem Sonntag oder einem gesetzlichen Feiertag statt.

(4) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

Durch Gesetz vom 16. Juli 1969 erhielt der Artikel 31 Absatz 2 mit Wirkung vom 29. Juli 1969 folgende Fassung:

"(2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte, wählbar wer das dreiundzwanzigste Lebensjahr vollendet und am Tage der

Wahlausschreibung seinen Wohnsitz in Nordrhein-Westfalen hat."

Durch Gesetz vom 24. Juni 1974 erhielt der Artikel 31 Absatz 2 folgende Fassung:

"(2) Wahlberechtigt ist, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat. Wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt."

Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid

Die Verfassung wurde mit Gesetz vom 05. März 2002 um den Artikel 67a erweitert.

Dieser Artikel sichert erstmals das Recht auf eine Volksinitiative zu.

Im Artikel 68, welcher sich mit den Volksbegehren befasst, sind die hohen Hürden mit Gesetz vom 05. März 2002 gesenkt worden, so dass im Absatz 1 nicht mehr ein Fünftel (20%) der Stimmberechtigten sondern nur noch 8 von Hundert (8%) ein Volksbegehren rechtswirksam stellen können.

Gleichzeitig wurde im Absatz 4 eine Einschränkung zusätzlich formuliert, in dem nicht mehr die einfache Mehrheit entscheidet, sondern zusätzlich mindestens 15 von Hundert (15%) die Mehrheit der Abstimmungsberechtigten erfüllt sein muss.

Artikel 67. *Gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz kann die Landesregierung innerhalb von zwei Wochen Bedenken erheben. Der Landtag entscheidet sodann, ob er den Bedenken Rechnung tragen will.*

Durch Gesetz vom 5. März 2002 wurde nach dem Artikel 67 mit Wirkung vom 6. April 2002 folgender Artikel eingefügt:

"Artikel 67a. (1) *Volksinitiativen können darauf gerichtet sein, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Einer Initiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf zu Grunde liegen.* (2) *Volksinitiativen müssen von mindestens 0,5 vom Hundert der Stimmberechtigten unterzeichnet*

sein. Artikel 31 Abs. 1. und Abs. 2 Satz 1 über das Wahlrecht findet auf das Stimmrecht entsprechende Anwendung.

(3) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt."

Artikel 68. (1) *Volksbegehren können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder*

aufzuheben. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. Ein Volksbegehren ist nur auf Gebieten zulässig, die der Gesetzgebungsgewalt des Landes unterliegen. über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen ist ein Volksbegehren nicht zulässig. Über die Zulässigkeit entscheidet die Landesregierung. Gegen die Entscheidung ist die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes zulässig. Das Volksbegehren ist nur rechtswirksam, wenn es von mindestens einem Fünftel der Stimmberechtigten gestellt ist.

(2) Das Volksbegehren ist von der Landesregierung unter Darlegung ihres Standpunktes unverzüglich dem Landtag zu unterbreiten. Entspricht der Landtag dem Volksbegehren nicht, so ist

binnen zehn Wochen ein Volksentscheid herbeizuführen. Entspricht der Landtag dem Volksbegehren, so unterbleibt der Volksentscheid.

(3) Auch die Landesregierung hat das Recht, ein von ihr eingebrachtes, vom Landtag jedoch abgelehntes Gesetz zum Volksentscheid zu stellen. Wird das Gesetz durch den Volksentscheid angenommen, so kann die Landesregierung den Landtag auflösen; wird es durch den Volksentscheid abgelehnt, so muß die Landesregierung zurücktreten.

(4) Die Abstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

(5) Die Vorschriften des Artikels 31 Abs. 1 bis 3 über das Wahlrecht und Wahlverfahren finden auf das Stimmrecht und das Abstimmungsverfahren entsprechende Anwendung. Weitere Einzelheiten

regelt ein Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid.

Durch Gesetz vom 5. März 2002 wurde der Artikel 68 mit Wirkung vom 6. April 2002 wie folgt geändert:

- in Absatz 1 Satz 7 wurden die Worte "einem Fünftel" ersetzt durch die Worte "8 vom Hundert".

- Absatz 4 erhielt folgende Fassung:

"(4) Die Abstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sofern diese Mehrheit mindestens 15 vom Hundert der Stimmberechtigten

beträgt."

- Absatz 5 Satz 2 erhielt folgende Fassung:

"Das Nähere wird durch Gesetz geregelt."

III. Wahlrechtsreform

Erweiterung des Wahlrechts von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene

Seit Jahrzehnten versuchen Politiker in diversen Bundesländern immer wieder mit Vorstößen das Wahlrecht für Ausländer auf den unterschiedlichen Ebenen zu erweitern. Eines der Hauptargumente, das im Grundgesetz das Volk nur in der Präambel als das Deutsche definiert ist und sonst, vor allem in den entscheidenden Artikeln, das Volk ohne weiteren Zusatz steht. 1990 hat das Bundesverfassungsgericht ein Urteil gesprochen, dass mit dem Begriff `Volk´ in den entscheidenden Artikeln (Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 S. 2, Art. 38 GG) auch nur das deutsche Volk gemeint sei und verhinderte eine weitere Verwendung dieses Arguments. 1992 wurde im Vertrag von Maastricht seitens der EU beschlossen, dass alle EU-Bürgerinnen und -Bürger das Recht haben, auf kommunaler Ebene zu wählen.

2013 hat der Landtag von NRW eine Kommission einberufen, die eine Reform der Verfassung erarbeiten sollte. Unter anderem hatte sie die Aufgabe, zu untersuchen, ob eine Ausweitung des Wahlrechts für EU-Ausländer auf Landesebene in Nordrhein-Westfalen möglich sei. Die Kommission kam zwar zu einer Befürwortung dieser Ausweitung, allerdings scheiterte der Beschluss, die Verfassung zu reformieren, an zur Abstimmung gekoppelten Themen wie Schuldenbremse und Jugendwahlrecht.

Zuerst ist auf die Bedenken einzugehen, die im Zusammenhang mit der Erweiterung des Wahlrechts für EU-Bürgerinnen und -Bürger auf Landesebene stehen. Was würde sich ändern, wenn EU-Bürgerinnen und -Bürgern das Wahlrecht gewährt wird? Als erster Anhaltspunkt muss festgestellt werden, wie viele Neuwähler bei der nächsten Landtagswahl hinzukommen würden. In den Jahren 2014 und 2015 wurde von der Pressestelle der IT.NRW eine Erhebung der Ausländer in Nordrhein-Westfalen veröffentlicht. Die Zahl der EU-Bürgerinnen und -Bürger in NRW beträgt 1.742.664 wovon im Jahr 2014 ca. eine Million volljährig waren. Bei einer Bevölkerung von knapp 18 Millionen Einwohnern mit 13 Millionen Wahlberechtigten würde der Anteil der Neuwählerschaft ca. 7 % ausmachen. Wenn davon auszugehen wäre, dass diese 7 % alle von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen würden und gleichzeitig von einer Wahlbeteiligung der bisherigen Wahlberechtigten ausginge, die ungefähr im selben Bereich wie der zuletzt stattgefundenen Wahlen liegt (13.05.2012 bei 59,6%), stehen den 8 Millionen tatsächlichen Wählern eine Neuwählerschaft von einer Millionen und einem Anteil von 11% der Wählerschaft gegenüber. Diese 11% mehr Stimmen auf dem Wählermarkt fürchten manche Parteien mehr als andere. Dabei kann diese Wählerschaft keiner genauen Partei zugeordnet werden, da sie aufgrund ihrer eher

christlichen Glaubensrichtung sich nicht automatisch gegen eine christlich orientierte Partei entscheiden würden. Die Angst der Parteien spielt also bei dem Ausländerwahlrecht für nicht-EU-Ausländer eine größere Rolle als bei den EU-Bürgerinnen und -Bürgern.

Viele kritische Stimmen, auch aus dem Abschlussbericht der Kommission, sehen die Souveränität der Deutschen in Deutschland in Gefahr, wenn Ausländern dieselben Rechte eingeräumt werden wie deutschen Staatsbürgern und Staatsbürgerinnen. Demnach verlöre die Bedeutung Deutscher in Deutschland zu sein an Wert. Es wird argumentieren, die Motivation die deutsche Staatsbürgerschaft zu erhalten sänke und die Zahl der Einbürgerungen gehe zurück. Diese Bedenken, die nicht alleine juristischer Natur sind, sind nicht standhaft. Es ist nicht davon auszugehen, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger in einem höheren Maß ihr Wahlrecht in Gebrauch nehmen als ihre deutschen Mitmenschen. Sollte die Wahlbeteiligung der EU-Bürger und -Bürgerinnen dennoch höher sein, wäre dies ein Anreiz für den potenziell nicht wählenden deutschen Staatsbürger, den Gang zu Urne zu tätigen. Das Argument des ausländischen Einflusses auf die Landespolitik kann statistisch widerlegt werden. Werden zum Beispiel Polen als die größte Gruppe der EU-Bürger und -Bürgerinnen in Nordrhein-Westfalen, können diese ca. 200.000 lebenden Personen keinen Regierungswechsel steuern, sie stellen damit ungefähr 1,5 % mögliche neue Wahlberechtigte. Des Weiteren ist zu beachten, dass nicht alle in NRW lebenden EU-Bürger und -Bürgerinnen sofort das Wahlrecht zugesprochen bekommen würden. Bedingungen wie die Aufenthaltsdauer oder ähnliches müssen beachtet werden.

Die Bedenken der schwindenden Bereitschaft zur Einbürgerung bei einem vorher zugestandenen Wahlrecht für EU-Bürger und -Bürgerinnen ist nicht aussagekräftig, da die Einbürgerungsquote von 2012(1,65%) bis 2015 (1,27%) bereits rückläufig ist und in den letzten 20 Jahren insgesamt stark zurück gegangen ist (1995 4,27). Dieser Trend lässt sich wohl weniger durch mangelnde Anlässe bzw. Motivation zur Einbürgerung erklären, als durch mangelnde Integration und Partizipation. Das kommunale Wahlrecht ist ein erster Schritt in Richtung mehr politischer Partizipation. Um sich in einem Land zu integrieren, bedarf es mehr als kommunaler Partizipationszugeständnisse. Ein Bewohner dieses Landes, der sich wirtschaftlich und gesellschaftlich einbindet, kann sich auf den demokratischen Grundgedanken „no taxation without representation“ berufen, dieser sollte gewürdigt und umgesetzt werden.

Ein weiterer Punkt der für eine Erweiterung des Ausländerwahlrechts für EU-Bürger und -Bürgerinnen auf Landesebene betrifft die Identifikation mit der EU als EU-Bürger und -Bürgerin. Richtlinien der EU haben Auswirkungen bis in die kleinsten politischen Einheiten Europas. Diesem wird durch das Kommunalwahlrecht für EU-Bürgerinnen und -Bürger in den Mitgliedsländern umgesetzt, in der nächst höheren Einheit, der Landesebene, ist keine Partizipation möglich. So würde zu der nationalen Staatsbürgerschaft auch noch die Partizipation als Bürger und Bürgerin der EU gestärkt. Ein Umzug innerhalb der EU ohne die Aufgabe seiner kulturellen Herkunft in Form der Staatsbürgerschaft, würde im Idealfall

das Gefühl des Europäischen Bürgers stärken, sollte im neuen Staat ein Wahlrecht auf Landesebene Integration durch Partizipation verstärken.

Bisher ist dies bei keinem EU-Mitglied gegeben, daher sind Vergleiche nicht möglich. Als prägendes Land innerhalb der EU hätte eine Umsetzung des Wahlrechts für EU-Bürger und –Bürgerinnen große Symbolkraft im Sinne der EU-Integration. Die breite Zustimmung in der Bevölkerung zur Ausweitung des Wahlrechts für Ausländer, wie sie im Abschlussbericht der Kommission erwähnt wird, erleichtert eine Umsetzung. Auf sachlicher Ebene sollte also der Erweiterung nichts im Wege stehen, die rechtliche Perspektive müsste dann im nächsten Schritt mit einbezogen werden.

Quellen:

- https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2016/pdf/69_16.pdf
- https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/OeA/Wahlinformationen/wahlrecht.jsp
- <https://www.bundeswahlleiter.de/de/landtagswahlen/ergebnisse/downloads/lwnordrhein-westfalen2012.pdf>
- <http://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/landtagswahl/kommunalwahlrecht102.html>
- https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Einbuengerungen2010210157004.pdf?__blob=publicationFile

Das kommunale Wahlrecht für Drittstaatler in NRW

Im Gegensatz zu EU-Bürgern haben Drittstaatler, Menschen aus Nicht-EU-Ländern, keine Möglichkeit der verfassten politischen Partizipation. Somit steht ihnen auf keiner Ebene das aktive wie passive Wahlrecht zu. In Nordrhein-Westfalen gibt es via Integrationsräten die Möglichkeit, als Drittstaatsangehörige zumindest auf kommunaler Ebene zu partizipieren. Diese Möglichkeit ist hingegen auf Landesebene nicht gegeben. Hier können organisierte Interessen mittels des Landesintegrationsrates (LAGA) oder anderen Interessenorganisationen eingebracht werden⁵. Die Kommission zur Verfassungsreform in NRW hat sich damit beschäftigt, ob Nicht-EU-Ausländern das aktive, sowie passive kommunale Wahlrecht zugestanden werden sollte.

Die Argumente der Sachverständigen decken sich in vielen Punkten mit denen zum Wahlrecht für ausländische EU-Bürger. An dieser Stelle wird wieder die juristische Diskussion, die sich vor allem um die Auslegung von Artikel 28 des Grundgesetzes dreht, außen vor gelassen und dafür mit den sachlichen Argumenten beschäftigt. Während der Arbeit der Kommission kam es zu einer großen Welle von Befürwortungszuschriften von Städten und Gemeinden bzw. von deren Integrationsräten, die allesamt das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer forderten⁶. Die Anzahl an Zuwanderung aus EU-Ländern ist deutlich höher als aus Drittstaaten (von 2011 bis 2014 betrug sie 620 000 Personen v.a. aus Osteuropa), jedoch leben beispielsweise in NRW 2 114 822 Nichtdeutsche⁷ von denen wiederum 700 000 Menschen keine EU-Bürger⁸ sind. Insgesamt gesehen bedeutet das für das bevölkerungsreiche Nordrhein-Westfalen mit einer Landesbevölkerung von 17,84 Millionen einen prozentualen Anteil von 25%. Bei den Daten ist es wichtig, auf die Verteilung in den einzelnen Landkreisen bzw. Städten einzugehen. So stellen die Drittstaatler in vielen Metropolen des Ruhrgebiets und des Rheinlands über 70% der dort wohnhaften Ausländer, während die Quote beispielsweise bei Städten entlang der holländischen Grenze mit unter 50 % deutlich niedriger liegt⁹. Es handelt sich um eine große Anzahl von Menschen, die von der aktuellen sowie zukünftigen Gesetzgebung betroffen sind. Hieraus leitet sich bereits das erste Contra-Argument der Gegner des Wahlrechts ab, die eine zu starke Friktion befürchten und somit die etablierte politische Kultur gefährdet sehen. Interessant ist hierzu ein Blick auf die Niederlande, die jedem Ausländer, der dort mindestens fünf Jahre wohnhaft ist, das aktive wie passive Wahlrecht zugestehen. Anfänglich zeigte sich unter den Ausländern eine klare Präferenz für die „Sozialdemokratische Partei der Arbeit“. Diese Präferenz legte sich jedoch mit der Zeit wieder und das Wahlver-

⁵Vgl. Lietzmann 2014

⁶Vgl. Abschlussbericht; 74.

⁷Vgl. Zentraler Statistischer Auskunftsdienst 2016

⁸Vgl. Wahl 2014.

⁹Vgl. Statistisches Bundesamt. 2012;15.

halten der Ausländer in den Niederlanden passte sich immer mehr dem der einheimischen Bevölkerung an. Lediglich im März 2006, zeigte sich explizit die Macht der ausländischen Wählergruppen, die der rigorosen Zuwanderungspolitik des christdemokratischen Ministerpräsidenten Peter Balkenende und seiner Mitte-Rechts-Regierung nicht zustimmten und deswegen die entscheidende Rolle beim Sieg der Linksparteien trugen. Es ist davon auszugehen, dass bei dieser Wahl ca. 80% der eher wahlabsistenten Ausländer für die Opposition stimmten. Das Beispiel der Niederlande illustriert sehr deutlich, wie die Gruppe der Ausländer und Ausländerinnen die Wahlen beeinflussen können. Dieses Argument wird von Gegnern der Wahlrechtsreform weiter geführt. Danach könnten ausländische Regierungen zu großen Einfluss auf die deutsche Politik ausüben. Gerade in NRW, hier stammen ca. 17% der 1,83 Millionen Ausländer aus der Türkei¹⁰, ist in den letzten Monaten sehr deutlich geworden, dass die türkische Regierung jeden Einfluss, den sie auf die hier lebenden Türken ausüben kann, auch ausnutzt. Sei es durch mediale Auftritte, durch Reden an die Menschen oder durch Demonstrationen wie in Köln. Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan versteht es für die in Deutschland lebenden Türken präsent zu sein und könnte somit indirekt - sollten in Deutschland lebenden Nicht-EU-Bürgern und -Bürgerinnen das Wahlrecht zugesprochen werden - seinen Einfluss weiter ausüben. Anführen sollte man aber an dieser Stelle, dass sowohl die Wahl 2006 in den Niederlanden, wie auch Einflussnahme der Türkei Extrembeispiele sind. Wirft man beispielsweise einen Blick auf skandinavische Länder wie Schweden oder Dänemark, wird deutlich, dass eine derartige Polarisierung dort nicht stattfindet und das Wahlverhalten der Ausländer sich an das der einheimischen Bevölkerung angepasst zu haben scheint¹¹. Das genaue Wahlverhalten hängt stark mit der ethnischen Gruppe zusammen. Des Weiteren ist zu beobachten, dass in diesen Ländern das Zugestehen des aktiven wie passiven Wahlrechts zu einem sprunghaften Anstieg von Politikvertretern mit Migrationshintergrund sorgt. Insgesamt tendieren Ausländer und Ausländerinnen eher dazu, in bereits etablierten Parteien zu partizipieren und eher selten neue Parteien zu gründen.

Ein weiteres Argument gegen das Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger ist, dass das Wahlrecht aus Sicht der Kritiker ein Privileg darstellt, welches ausschließlich deutschen Staatsbürgern zustehen sollte und durch das Zugestehen des Wahlrechts weniger Motivation zur Einbürgerung bestünde. Auf der Seite der Befürworter wird dementsprechend argumentiert, dass das Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer ein Schritt zu mehr Partizipation sei, da, wie im Vorherigen schon erläutert, für Drittstaatler und Drittstaaterinnen keine verfassten Wege zur politischen Beteiligung bestehen und an dieser Stelle von einem klaren Defizit sprechen könne. Des Weiteren entspräche diese politische Beteiligung dem Grundsatz

¹⁰Vgl. Statisches Bundesamt. 2012; 7.

¹¹Vgl. Bauer, Werner; 2008, 4ff.

„no taxation without representation“. Menschen, die in einer Gemeinde wohnen, sich in dieser einbringen, dort arbeiten und Steuern bezahlen, auch das Recht zur Partizipation haben sollten. Im Jahre 2014 waren insgesamt 69% der Zuwanderer erwerbstätig¹². Eine Quote, die ungefähr 10 Prozentpunkte unter der einheimischen Bevölkerung liegt, aber trotzdem aufzeigt, wie wichtig Zuwanderung für die Gestaltung des Alltags in der Bundesrepublik ist. Dieser Grund verdeutlicht die Notwendigkeit, auch den Nicht-EU-Bürger das aktive und passive Wahlrecht auf Kommunalebene zuzugestehen. Ein weiteres Argument ergibt sich durch den Vergleich mit anderen europäischen Staaten. Dieser zeigt, dass Deutschland, was Reformen des Wahlrechts für Ausländer angeht, stark hinterherhinkt. So zählt Werner Bauer in seinem Beitrag „Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich“ Deutschland zusammen mit Frankreich, Griechenland, Italien und Österreich zur Gruppe der Bremser. Staaten mit sehr ausgeprägten Partizipationsmöglichkeiten für Ausländer zählt er hierbei zu den Vorreitern und Staaten, die teilweise die Partizipation von Ausländern ermöglichen, zu den Pragmatikern.¹³ An dieser Stelle stellt sich die Frage, ob Deutschland, von einigen Theoretiker sogar für den europäischen Hegemon gehalten, wirklich zu den Bremsern gehören und bei dieser Entwicklung im europäischen Vergleich so reformfeindlich sein und hinterherhinken möchte.

Abschließend dreht sich die Diskussion der Einführung des kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Ausländer jenseits der rechtlichen Aspekte vor allem um die Frage, ob der Zugang einer neuen, bis jetzt wenig erforschten Wählergruppen, nicht zu einer zu starken Belastung für die etablierte Demokratie werden könnte. Das Argument der Einflussnahme ausländischer Regierungen scheint diese Kritik noch zu untermauern, doch sei auch gesagt, dass in anderen europäischen Ländern mit einem progressiveren Wahlrecht, derartig dramatisches noch nicht passiert ist. Ebenfalls für das kommunale Wahlrecht von Nicht-EU-Bürgern würde die Möglichkeit zu mehr Partizipation sprechen, da Drittstaatler immer noch stark unterrepräsentiert sind. Außerdem spräche der demokratische Grundsatz „no taxation without representation“ und der Blick in andere reformfreundlichere EU-Länder für eine bessere Partizipation von Drittstaatlern.

Quellen

- Abschlussbericht der Kommission zur Reform der Nordrheinwestfälischen Verfassung; S. 71 ff..
- Bauer, Werner, T.: Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich.

¹²Vgl. Statisches Bundesamt; 2006.

¹³Vgl. Bauer, Werner; 2008; 4ff.

-
- Lietzmann, Hans, J.: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Kommission der Reform der Nordrheinwestfälischen Verfassung (Verfassungskommission des Landtags NRW). 2014. Themenkomplex II: Partizipation-Weiterentwicklung der Demokratie in NRW.
 - Zentraler Statistischer Auskunftsdienst: Nichtdeutsche Bevölkerung insgesamt am 31.12. nach Geschlecht. 2016 <<https://www.it.nrw.de/statistik/a/daten/eckdaten/r511nichtdeutsche.html>>; zuletzt aufgerufen: 24.08.2016.
 - Wahl, Fabian: Kommunalwahlrecht für Ausländer. 700.000 NRWler dürfen nicht wählen. 2014 <<http://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/landtagswahl/kommunalwahlrecht102.html>>
 - Statisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnis des Ausländerzentralregisters.
 - Statisches Bundesamt: Pressemitteilung Nr. 290 vom 23.08.2016. 69 % der Zuwanderer waren 2014 erwerbstätig. <https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/08/PD16_290_122.html;jsessionid=39444C3AC13EB2FE290A31898B75E779.cae2> zuletzt aufgerufen: 24.08.2016

Jugendwahlrecht

Einleitung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, ob im Rahmen einer Verfassungsreform für das Land Nordrhein-Westfalen die Altersgrenze für das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre abgesenkt werden sollte.

Hierzu werden nach der Betrachtung einiger Eckdaten die Argumente für und wider die Absenkung des Wahlalters angeführt und auf Stichhaltigkeit geprüft. Mögliche Risiken, die laut den Gegnern aus einer Absenkung des Wahlalters erwachsen, werden abgewogen und empirischen Daten gegenübergestellt. Es werden Statistiken zur Wahlbeteiligung Jugendlicher aus den Bundesländern betrachtet, die das Jugendwahlrecht bereits eingeführt haben sowie Untersuchungen zum Politikinteresse von Jugendlichen insbesondere und von verschiedenen Alterskohorten im Allgemeinen dargestellt.

Auch werden drei Effekte, die in engem Zusammenhang mit dem Wahlverhalten stehen, Berücksichtigung finden, da sie der differenzierten Interpretation der genannten Statistiken dienen.

Darüber hinaus wird ein besonderes Augenmerk auf der Frage liegen, inwiefern die politische Bildung in Schulen in der Diskussion um die Absenkung des Wahlalters eine übergeordnete Rolle spielen sollte und warum sie eng mit dem Problem der sozial sehr selektiven Wahlbeteiligung verknüpft ist, bzw. wie eine Ausweitung der politischen Bildung in allen Schulformen diesem Problem entgegenwirken könnte. Auch werden Probleme der politischen Bildung, wie sie bisher gehandhabt wird, angesprochen und Gegenvorschläge unterbreitet.

Die Schlussfolgerung wird darauf abzielen, dass eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre sinnvoll ist, die Legitimität der Politik stärkt und das Politikinteresse der Jugendlichen sogar fördern kann. Die Argumente der Befürworter lassen sich empirisch belegen, auch wenn die Übertragbarkeit der Daten auf das Land Nordrhein-Westfalen an manchen Stellen nur eingeschränkt möglich ist, wohingegen die Argumente der Gegner eher hypothetischer Natur sind und die Veränderungen der Lebensumstände der betroffenen Altersgruppe nicht berücksichtigen (wollen).

Argumente für und wider die Absenkung des Wahlalters

Eckdaten

Wäre das Wahlalter bereits vor der Landtagswahl 2012 auf 16 Jahre abgesenkt worden, wären zu den 13.262.049 Wahlberechtigten (Wahlleiter NRW) 375.134 16- und 17- jährige hinzugekommen (Landesdatenbank NRW). Dies hätte eine Erhöhung der Wahlberechtigten um 2,82% entsprochen. Der Anteil der 16- und 17- jährigen hätte dann 2,75% aller Wahlberechtigten entsprochen.

Es ist also bereits an dieser Stelle ersichtlich, in welcher kleinen Dimensionen sich die möglichen (negativen/positiven) Konsequenzen, die eine Absenkung des Wahlalters nach sich ziehen könnten, bewegen.

Bisher wurde das aktive Wahlrecht ab 16 Jahren in den Bundesländern Brandenburg (2012), Bremen (2009), Hamburg (2013) und Schleswig- Holstein (2013) eingeführt. In allen anderen Bundesländern gilt das aktive Wahlrecht ab 18 Jahren.

Die Altersgrenze für das passive Wahlrecht liegt ebenfalls fast ausnahmslos bei 18 Jahren, hier hat lediglich Hessen eine abweichende Regelung, dort liegt die Altersgrenze für das passive Wahlrecht bei 21 Jahren.

Zudem ist das Wahlalter in NRW derzeit in der Verfassung des Landes geregelt und kann somit lediglich durch eine zwei Drittel Mehrheit im Landtag verändert werden.

Die Argumente im Einzelnen

Aus dem Abschlussbericht der Kommission zur Reform der Verfassung des Landes Nordrhein- Westfalen aus dem Jahr 2016 geht hervor, dass die Gegner der Absenkung des Wahlalters befürchten, dass das politische System anfälliger für Zufälligkeiten werde, weil die politische Bindung der Jugendlichen noch nicht gefestigt sei. Außerdem spiele Landespolitik bei Jugendlichen eine untergeordnete Rolle, sodass auf eine geringe Wahlbereitschaft geschlossen werden könne und die Wahlbeteiligung insgesamt einbreche.

Dies sei die Konsequenz aus der Unreife, bzw. noch nicht hinreichend ausgeprägten Reife der Jugendlichen. Bei der Festlegung der Volljährigkeit und uneingeschränkten Geschäftsfähigkeit auf das 18. Lebensjahr (BGB) habe der Gesetzgeber eine kluge, durchdachte Entscheidung getroffen. Es gebe keine Veranlassung, diese im Jahr 2016 in Zweifel zu ziehen oder das Wahlalter davon losgelöst zu betrachten. Mit einem gewissen Alter gehe nicht nur eine gewisse Reife einher, sondern auch ein Verantwortungsbewusstsein, das für die Teilnahme an Wahlen unabdingbar sei.

Ein weiteres Argument, das in der Verfassungskommission Beachtung fand, war, dass die Mobilisierung dieser Altersgruppe asymmetrisch sei, da man die Gymnasiasten über eine entsprechende Vorbereitung im Unterricht auf die Wahlen vorbereite.

Die Argumente der Befürworter hingegen lassen darauf schließen, dass es sehr wohl gravierende Veränderungen gegeben habe, die eine Neubetrachtung der Sachlage unausweichlich machen. So seien die Jugendlichen eben doch früher reif, was unter anderem daraus resultiere, dass sie wichtigere Entscheidungen in jüngeren Jahren treffen müssten. Die Entscheidung für oder gegen ein Studium oder eine Ausbildung, die heutzutage zunehmend soziale Mobilität erfordere, sei nur ein Teilaspekt dieser Veränderung.

Ein immer wieder besonders hervorgehobenes Argument lautet, dass die Absenkung des Wahlalters den Grundsatz der Allgemeinen Wahl stärke. Da dieser Grundsatz gelte, müssten alle Optionen ausgeschöpft werden, um die in einem sinnvollen Rahmen größtmögliche Allgemeinheit herzustellen. Die Aufgabe des Gesetzgebers sei es deshalb, Hemmnisse – wo es möglich ist – abzubauen und nicht theoretische Risiken zum Anlass zu nehmen um sie aufrecht zu erhalten.

Auch würden die Interessen Jugendlicher bisher nicht vollumfänglich Berücksichtigung in politischen Entscheidungsprozessen finden. Das liege daran, dass die wahlberechtigte Bevölkerung bevorzugt werde um eine Bindung an eine Partei zu erzielen. Jugendliche seien für Politiker als Zielgruppe schlicht nicht attraktiv, was sich durch eine Absenkung des Wahlalters ändere.

Des Weiteren sei eine Steigerung des Politikinteresses bei Jugendlichen gerade dadurch zu erzielen, dass die politische Bildung in der Schule ausgebaut werde. Jugendliche seien durch die Schule besser zu erreichen als Angehörige höherer Altersgruppen. Nicht auszuschließen sei, dass das derzeit eher eingeschränkte Interesse Jugendlicher auf fehlende Möglichkeiten der Partizipation zurückgeführt werden könne.

Eine kritische Betrachtung der Argumente beider Seiten

Die Landespolitik spielt bei Jugendlichen eine untergeordnete Rolle, sodass die Bereitschaft zur Partizipation gering ist. Außerdem wird das System anfälliger für Zufälligkeiten.

Die Wahlbeteiligung kann nur schlecht als Argument gegen eine Absenkung des Wahlalters angeführt werden. Zwar gibt es für die Gruppe der 16- und 17-jährigen nur Daten aus den Stadtstaaten Hamburg und Bremen, sowie dem Flächenstaat Brandenburg, aber insgesamt ist immer wieder zu beobachten, dass Erstwähler deutlich häufiger zur Wahl gehen als die darauffolgenden Altersgruppen. So sinkt die Wahlbeteiligung häufig nach der ersten Wahl rapide und nimmt erst wieder bei der Altersgruppe der 35-jährigen zu. Niemand käme deshalb auf die Idee, den 20- bis 30-jährigen das Wahlrecht zu entziehen.

In Zahlen ausgedrückt bedeutet das folgendes:

In Hamburg nahmen an der ersten Wahl mit abgesenktem Wahlalter 52,1% der 16- und 17-jährigen teil, aber nur 42,3% der 18- bis 24-jährigen und nur 47,3 der 25- bis 34-jährigen. Erst die Gruppe der

34- bis 44- jährigen wies mit 57,5% wieder eine höhere Wahlbeteiligung auf als die Gruppe der jüngsten Wähler. Die Wahlbeteiligung insgesamt lag bei dieser Wahl insgesamt bei 57,7%, also nur knapp über der Beteiligung der 16- und 17-jährigen. (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2015)

In Bremen sieht es ähnlich aus: die 18- bis 21-jährigen wählten zwar noch häufiger als die 16- bis 18-jährigen, allerdings stieg die Wahlbeteiligung auch erst in einem noch höheren Alter wieder an. Gingen noch 45,8% der 16- bis 18-jährigen und 49,2% der 18- bis 21-jährigen zur Wahl, waren es bei den 21- bis 25-jährigen nur noch 40,1% und bei den 25- bis 30-jährigen nur noch 36,5%. Erst ab der Gruppe der 30- bis 35-jährigen lag die Wahlbeteiligung wieder bei 40,5%. Die Wahlbeteiligung insgesamt betrug bei dieser Wahl 52,1%, also ebenfalls nur knapp über der Beteiligung der 16- bis 18-jährigen. (Statistisches Landesamt Bremen 2015) Bei der Wahl 2011 ergab sich ein ähnliches Bild: die durchschnittliche Wahlbeteiligung war zwar niedriger, aber die Verteilung auf die einzelnen Altersgruppen blieb nahezu gleich.

In Brandenburg lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung mit 48,5% bereits sehr niedrig, darüber hinaus zeigt sich das gleiche Bild wie in Bremen und Hamburg: die Wahlbeteiligung der 16- und 17-jährigen lag mit 41,5% knapp unter dem Durchschnitt, sank bei der Gruppe der 18- bis 21-jährigen aber auf 34% und bei der Gruppe der 21- bis 25-jährigen auf 26,2% ab. Die Gruppe der 25- bis 30-jährigen ging mit 30,1% wieder öfter wählen, aber selbst die Gruppe der 30- bis 35-jährigen war mit 34,6% weniger vertreten als die der 16- und 17-jährigen. Erst die Gruppe der 35- bis 40-jährigen ging mit 41,7% wieder häufiger zur Wahl als die jüngsten Wähler. Bei den älteren Gruppen ist ein ähnlicher Anstieg der Wahlbeteiligung zu beobachten wie in Bremen und Hamburg. Dies lässt auch Zweifel daran zu, ob die generalisierte Feststellung, dass die Stadtstaaten mit den Flächenstaaten nicht vergleichbar seien, in allen Bereichen haltbar ist. (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2014)

Um der Sorge der Gegner, dass das System anfälliger für Zufälligkeiten werde, angemessen begegnen zu können, müssten diese Zufälligkeiten näher spezifiziert werden. Das konkrete Bedenken, Jugendliche seien empfänglicher für radikale Positionen, konnte bisher jedenfalls nicht belegt werden, wie wiederum Zahlen aus Hamburg und Bremen zeigen:

Sowohl in Hamburg als auch in Bremen und Brandenburg favorisieren die jungen Wähler DIE GRÜNEN und die SPD bzw. die CDU, sodass hier kaum von einer Neigung zu extremen Positionen gesprochen werden kann. (Statistisches Landesamt Bremen 2015) (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2015)(Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2014)

Setzt man also voraus, dass die Stadtstaaten zumindest eingeschränkt mit den Flächenstaaten vergleichbar sind und versteht die Ergebnisse als Tendenz, so wird hier deutlich, dass es sich um ein überschaubares Ausmaß an Zufälligkeiten handelt, für die das System anfälliger würde; insbesondere angesichts des geringen Zuwachses der wahlberechtigten Bevölkerung.

Für Wahlen ist ein gewisses Verantwortungsbewusstsein unabdingbar, das mit einer gewissen Reife einhergeht. Die Festlegung der Volljährigkeit auf das 18. Lebensjahr war eine kluge und durchdachte Entscheidung.

„ [...]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. [...]“ (Lutz Lienenkämper, CDU: 7. Sitzung der Verfassungskommission)

Es ist schwierig, diesem Argument zu widersprechen. Es ähnelt anderen (inzwischen) antiquierten Fragen, die langfristig zumeist mit einer Beendigung der bestehenden Benachteiligung beantwortet wurden. Die Gruppen der Benachteiligten waren dabei sehr unterschiedlich: mal handelte es sich um Kinder, mal um Frauen, mal um Homosexuelle, mal um „Andersgläubige“. So wurde auch das Alter für die Volljährigkeit 1974 von 21 Jahren auf 18 Jahre gesenkt, ebenso das Wahlrecht bereits 1972.

Im aktuellen Fall sind diese Veränderungen in der deutlich angestiegenen Informiertheit und der zunehmenden selbstkritischen Betrachtung der Informationen zu sehen, sodass nicht unbedingt eine Anpassung der Volljährigkeit, sehr wohl aber eine des Wahlalters sinnvoll erscheint. Warum beides, wie manche Gegner es sehen, nicht voneinander losgelöst betrachtet werden sollte, bleibt unklar und in der Begründung äußerst interpretationsfähig.

Die Mobilisierung der jungen Wähler durch die Schule verlief aller Wahrscheinlichkeit nach asymmetrisch, Gymnasiasten hätten einen Vorteil. Dadurch würde die Wahlbeteiligung noch stärker sozial selektiv Dieses Argument führt sich selbst ad absurdum. Wenn die Wahlvorbereitung in der Schule bereits in der Unterstufe stattfindet, also dort, wo alle 16- und 17-jährigen erreichbar waren, kann den Gymnasiasten der Vorteil, den sie aktuell durch sozialwissenschaftlichen Unterricht, der ausschließlich in der Oberstufe stattfindet, genommen werden.

Da zudem die Häufigkeit, mit der politische Diskussionen im Elternhaus geführt werden, einen nachweislich großen Einfluss auf das politische Interesse Jugendlicher haben, sind auch hier die Gymnasiasten im Vorteil, weil auch diese Häufigkeit einem sozialen Gefälle unterliegt (Lange/Onken/ Slopinski

2013). Um diese Faktoren zumindest einzudämmen und die Benachteiligung der Haupt- und Realschüler zumindest teilweise durch das Schulsystem auszugleichen, spricht also vieles dafür, eine Absenkung des Wahlalters mit einer deutlichen Ausweitung der politischen Bildung in der Schule zu verknüpfen.

Reife

Der Aspekt der Reife wird von beiden Lagern gebraucht, um die eigene Position zu stärken. Wie kann es nun sein, dass sowohl die Befürworter als auch die Gegner sich diesen Aspekt zu Eigen machen, um in verschiedene Richtungen zu argumentieren?

Bei näherer Betrachtung des Begriffs wird „Reife“ zu einem terminologischen Pudding. Besonders hinsichtlich der psychischen Reife bleibt unklar, ob sie die Fähigkeit meint, sich selbst zu informieren, eigene Entscheidungen zu treffen, differenziert zu denken, radikale Positionen als solche zu erkennen, weniger beeinflussbar zu sein als jüngere Menschen?

Tatsächlich lässt sich festhalten, dass Jugendliche heutzutage deutlich früher den zunehmenden Leistungsdruck zu spüren bekommen („Turbo- Abi“) und früher wichtige Entscheidungen treffen müssen. So erfordert zum Beispiel die Entscheidung für ein bestimmtes Studium oder eine bestimmte Ausbildung heute eine höhere soziale Mobilität. Dies wiederum verlangt es den Jugendlichen ab, dass sie Verantwortung für sich selbst übernehmen. Warum also sollten sie diese nicht auch in politischer Hinsicht tragen dürfen, um ihre Umwelt aktiv mitzugestalten?

Die Absenkung des Wahlalters stärkt den Grundsatz der Allgemeinen Wahl

Grundsätzlich ist es so, dass jede Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten den Grundsatz der Allgemeinen Wahl stärkt. Andersherum kann auch gefragt werden, wie eine Wahl „allgemein“ sein kann, wenn fünf Millionen Einwohner des Bundeslandes, in dem sie leben, politisch nicht mitgestalten dürfen.

Dieser Grundsatz ist in der Verfassung garantiert, es muss alles, was sinnvoll und möglich ist und gleichzeitig kein nennenswertes Risiko birgt, unternommen werden, um den Kreis der Wahlberechtigten auszuweiten.

Da angesichts des geringen prozentualen Zuwachses an Wählern bei der Einführung eines Jugendwahlrechts davon ausgegangen werden kann, dass die negativen Auswirkungen selbst bei einem Wahlverhalten, das stark von den Beobachtungen in Bremen, Hamburg und Brandenburg abweiche, überschaubar bleibe, müssten zwingende Gründe vorliegen, die sich eindeutig von lediglichen Sorgen abgrenzen lassen, um das Wahlrecht ab dem 16. Lebensjahr nicht auf den Weg zu bringen und so den Grundsatz der Allgemeinen Wahl zu stärken. Diese konnten von den Verfechtern des Wahlrechts ab dem 18. Lebensjahr nicht vorgebracht werden.

Die Jugendlichen werden bisher nicht hinreichend in politischen Entscheidungen berücksichtigt, da sie als Nichtwähler für die Parteien eine untergeordnete Rolle spielen.

Dass Nichtwähler für Politiker insgesamt uninteressanter sind als Wähler, liegt in der Natur der Sache. Abgesehen von Schulpolitik sind tendenziell eher voll geschäftsfähige Menschen Empfänger politischer Entscheidungen. Aber gerade die Schulpolitik, die einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Bildung und somit auf die Vorbereitung auf den gesamten Lebensweg nimmt, wird durch die Überrepräsentation der Generation der 50- bis 60- jährigen (die häufig keine schulpflichtigen Kinder mehr hat) und deren Wahlverhalten geprägt. Gleichzeitig denen kein Mitbestimmungsrecht einzuräumen, die – auch langfristig gesehen – am meisten betroffen sind, ist in einer Demokratie eher als bedenklich einzustufen.

Durch die Absenkung des Wahlalters wären politische Entscheidungsträger zusätzlich dazu angehalten, ihre Wahlprogramme einer erweiterten Wählerschaft anzupassen.

Das politische Interesse Jugendlicher sollte aktiv gefördert werden. Hier kommt nicht nur der Schule eine Schlüsselrolle zu, auch die Möglichkeit der Teilnahme an Wahlen könnte das Interesse wecken, bzw. verstärken.

Im Laufe der Jugend haben Menschen eine Reihe an Aufgaben zu bewältigen. Dazu gehört – neben der Entwicklung intellektueller und sozialer Kompetenzen sowie der Entwicklung eines Handlungsmusters zur Bewältigung des Konsummarktes – die Entwicklung eines eigenen Werte- und Normsystems und eines politischen Bewusstseins. (Hurrelmann 2010)

Da es zur Bewältigung dieser Aufgaben bereits bestehender Erfahrungen in den verschiedenen Bereichen bedarf, muss an dieser Stelle auch die Zweckmäßigkeit der Einführung eines Jugendwahlrechts betont werden, da durch eine aktive Begleitung dieses Prozesses durch die Schule nicht mehr überwiegend von den Eltern abhängig wäre, ob Jugendliche politisches Interesse entwickeln und ihre Möglichkeiten der Partizipation nutzen. (Hurrelmann 2010)

Denkbar ist weiterhin, dass die bloße Möglichkeit der Teilnahme das Interesse fördere, weil das Desinteresse zum Teil darin begründet liegt, dass Jugendliche sich vom politischen Geschehen ausgeschlossen fühlen.

Auch gibt es Belege dafür, dass bei Menschen, die an der ersten Wahl teilgenommen haben, bei der sie wählen durften, im höheren Alter mit größerer Wahrscheinlichkeit weiterhin wählen gehen. Daraus lässt sich ableiten, dass eine Begleitung der Jugendlichen zu einer dauerhaft höheren Wahlbeteiligung führen könnte.

Effekte

Der Einmal Effekt

Der Einmal-Effekt wird insbesondere zur Relativierung der hohen Wahlbeteiligung der 16- und 17-jährigen bei den wenigen bisherigen Wahlen mit dieser Regelung herangezogen. Er drückt aus, dass die enorme mediale Konzentration auf die neu wahlberechtigte Altersgruppe dazu geführt hat, dass die Wahlbeteiligung deutlich höher war, als sie es bei späteren Wahlen sein wird, wenn das Wählen mit 16 oder 17 Jahren zur Normalität geworden ist und keine besondere Aufmerksamkeit mehr erfährt. (vgl. Schwarzer et al. 2009)

Der Alterseffekt

Der Alterseffekt besagt, dass die Wahrscheinlichkeit, an Wahlen teilzunehmen, mit zunehmendem Alter steigt. Dies liegt zum einen an den sich verändernden Interessen und zum anderen an der Routine, die in jüngeren Jahren noch nicht gegeben ist. (Vehrkamp/ im Winkel/ Konzelmann 2015)

Der Kohorten-Effekt

Der Kohorten-Effekt liefert einen Erklärungsansatz dafür, warum Menschen einer bestimmten Alterskohorte mit einer höheren Wahrscheinlichkeit wählen gehen, als Menschen einer anderen Alterskohorte. Das Wahlverhalten ist stark von der Sozialisation geprägt und die politische Sozialisation erfolgt in der Regel bei einer Generation zu einem ähnlichen Zeitpunkt. Das bedeutet, dass die Art, wie Menschen Politik und politische Ereignisse wahrnehmen, Einfluss darauf hat, ob und wie viel sie sich aktiv damit auseinandersetzen. Durch diese Umstände bleibt das Wahlverhalten im Laufe des Lebens weitgehend stabil und ist wenig beeinflussbar. (Vehrkamp/ im Winkel/ Konzelmann 2015)

Das „Problemfeld“ politische Bildung in der Schule

Der politischen Bildung in der Schule wurde in den vergangenen Jahrzehnten eine stetig abnehmende Bedeutung zugeschrieben. Der reine Politikunterricht wurde weitestgehend durch Fächer wie Gesellschaftslehre in der Sekundarstufe I und durch Sozialwissenschaften in der Sekundarstufe II ersetzt. Besonders im Falle des Fachs Gesellschaftslehre (einer Kombination aus Politik, Geschichte und Erdkunde) tritt der Politikunterricht häufig sehr in den Hintergrund, weil dieses Fach nicht arbeitsteilig von den drei entsprechend ausgebildeten Fachlehrern unterrichtet wird, sondern von Lehrkräften, die häufig nur eins der drei Fächer studiert haben. So kann nicht die Rede davon sein, dass die Schule junge Menschen auf ihr Dasein als politisch mündige Bürger vorbereitet.

Dort, wo Politik unterrichtet wird, handelt es sich meist um reine Institutionenlehre, die für die Schülerinnen und Schüler wenig attraktiv ist. Im besten Falle sind Nachrichtensendungen leichter verständ-

lich, im schlechtesten Falle wirken die Komplexität und Unübersichtlichkeit abschreckend. Parteiprogramme spielen in der Wissensvermittlung überhaupt keine Rolle, sie sind schlicht nicht zur Vermittlung vorgesehen. Daraus resultiert, dass es Schülern mit politisch nicht interessierten oder uninformierten Eltern selbst obliegt, sich vor der ersten Wahl davon in Kenntnis zu setzen, welche Partei ihre Interessen vertritt. Dass dies weder einfach noch sonderlich wahrscheinlich ist, ist unstrittig.

In der Schweiz gibt es bereits Konzepte für die Schule, die es den Schülerinnen und Schülern nicht nur ermöglichen sollen, Demokratie zu lernen, sondern auch erfahrbar zu machen. Diese Projekte zielen allerdings darauf ab, demokratische Strukturen in den Schulen zu etablieren. Gegen diesen Ansatz ist grundsätzlich nichts einzuwenden, doch haben Untersuchungen gezeigt, dass diese Projekte zu gelebter Demokratie von den Schülerinnen und Schülern nicht mit der Weltpolitik in Zusammenhang gebracht werden, sodass auch dieser – sehr gut gemeinte – Ansatz langfristig nicht den beabsichtigten Erfolg zeitigen wird. (Reinhart 2015: 15)

Wo sollte man also ansetzen? Bei einer Kombination aus beidem: theoretisches Wissen, das in Projekten vertieft wird, also Grundlagenvermittlung, die durch die Anwendung in der Praxis weniger alltagsfern, leichter zugänglich und erfahrbar wird. Ebenfalls sollte die Vermittlung der Parteiprogramme unverzüglich in das Standard-Repertoire einer jeden Schulform aufgenommen werden. Politik muss wieder als einzelnes Fach von dafür ausgebildeten Lehrkräften unterrichtet werden. Es reicht völlig aus, damit in der 8. oder 9. Klasse zu beginnen, wenn die Vorbereitung auf die erste Wahl der Schülerinnen und Schüler bevor steht. Es würde vermutlich mehr schaden als nützen, wenn man Fünft- oder Sechstklässler dazu bringen wollte, den Föderalismus zu verstehen, wenn der Horizont noch weitestgehend auf die eigene Heimatstadt beschränkt ist.

Grundsätzlich aber gilt: der Unterricht des Fachs Sozialwissenschaften in der Sekundarstufe II wird langfristig vielleicht nicht aktiv dazu beitragen, dass das soziale Gefälle bei der Wahlbeteiligung zunimmt. Dennoch wird er ausschließlich Abiturienten erreichen, die ohnehin mit einer größeren Wahrscheinlichkeit durch ihr Elternhaus ein Interesse an politischen Sachverhalten entwickeln. Der Unterricht des Fachs Gesellschaftslehre wird ebenso wenig dazu beitragen, dass Jugendliche aus sozial schwachen Familien einen anderweitigen Zugang zur Politik geboten bekommen.

Fazit

Nach Abwägung aller Argumente ergeben sich folgende Schlüsse:

Der Fokus in der Diskussion um die Einführung des Jugendwahlrechts in Nordrhein- Westfalen sollte auf der Frage liegen, ob die politische Bildung innerhalb des Schulsystems ausreicht, um Jugendliche auf die Teilnahme an einer Wahl zum Landtag vorzubereiten. Diese ist aktuell mit „nein“ zu beantworten. Das bestmögliche Wahlalter hängt jedoch nicht von unklar definierten Faktoren wie „Reife“ ab,

sondern vielmehr von der Vorbereitung darauf, eine wichtige Entscheidung zu treffen. Da diese Vorbereitung in den Elternhäusern der Jugendlichen nicht garantiert werden kann, sollte die Frage nach dem Jugendwahlrecht keinesfalls losgelöst von der Frage nach der Aufgabe der Schule in diesen Zusammenhang betrachtet werden.

Da der Schule aber mit der aktuellen Ausgestaltung der vorgeschriebenen Fächer und der Kernlehrpläne nicht die Voraussetzungen gegeben sind, um diese Anforderungen kurzfristig zu bewältigen, müssen hier die Rahmenbedingungen deutlich verbessert werden. Denkbar wären repräsentative Umfragen unter Neunt- und Zehntklässlern zu ihrem aktuellen Kenntnisstand, ihrem Wunsch nach besserer politischer Bildung in der Schule und den präferierten Inhalten.

Des Weiteren war es uns im Rahmen unserer Recherche nicht möglich, belastbare Daten zu finden, die die Argumente der Gegner des Jugendwahlrechts stützen würden. Weder neigen Jugendliche zu extremen Positionen, noch konnten wir feststellen, warum die nicht eindeutig definierbare Reife eine zwingende Voraussetzung sein sollte, um das Wahlrecht zu erhalten.

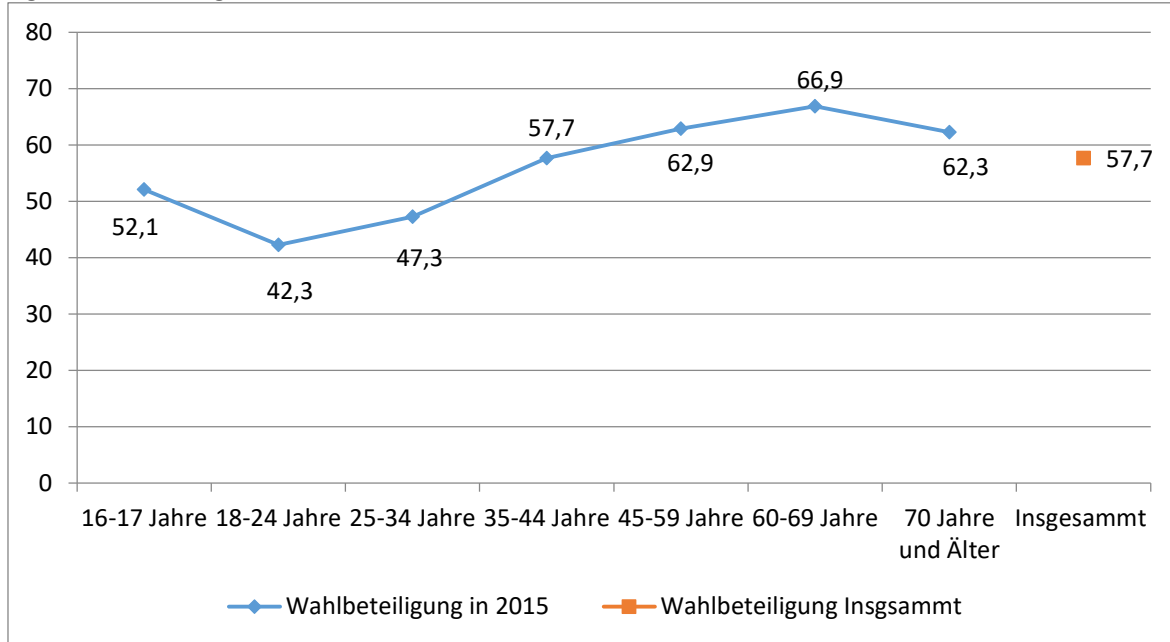
Da es keine Empirie gibt, die belegt, dass die Einführung des Jugendwahlrechts negative Auswirkungen im Sinne der Kontraargumente ergäben, ist sie ein probates Mittel, um den Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinen Wahl zu stärken.

Da die Jugendlichen ferner diejenigen sind, auf die die aktuellen politischen Entscheidungen am längsten einen Einfluss haben werden, muss ihnen die Chance gegeben werden, Einfluss auf den Entscheidungsprozess zu nehmen. Durch die ungeheure Relevanz dieser Chance ist die theoretische Möglichkeit der Abnahme der Wahlbeteiligung eher zu vernachlässigen.

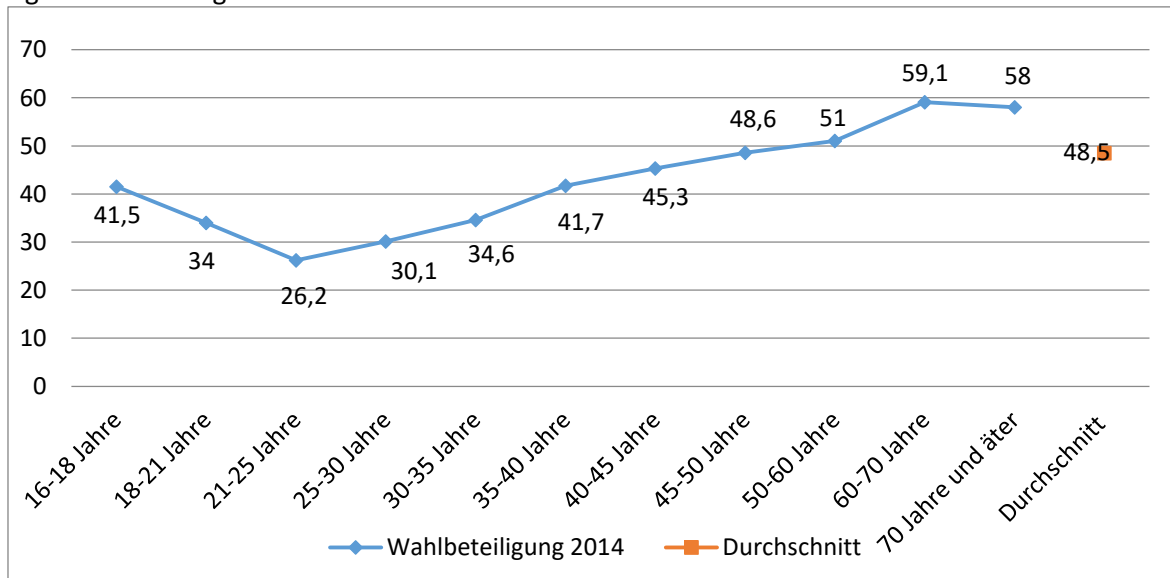
Darüber hinaus würde die Einführung des Jugendwahlrechts ein Gegengewicht zu der aktuell stark überrepräsentierten Gruppe der 50- bis 60-jährigen darstellen. Der überproportionale Einfluss, den diese Altersgruppe durch ihre Wahl auch auf Politikbereiche nimmt, die außerhalb ihres Interessenspektrums liegt, könnte zugunsten jüngerer Generationen relativiert werden.

Grafiken

Wahlbeteiligung nach Alter Bürgerschaft Wahl Hamburg 2015
Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2015
Eigene Darstellung



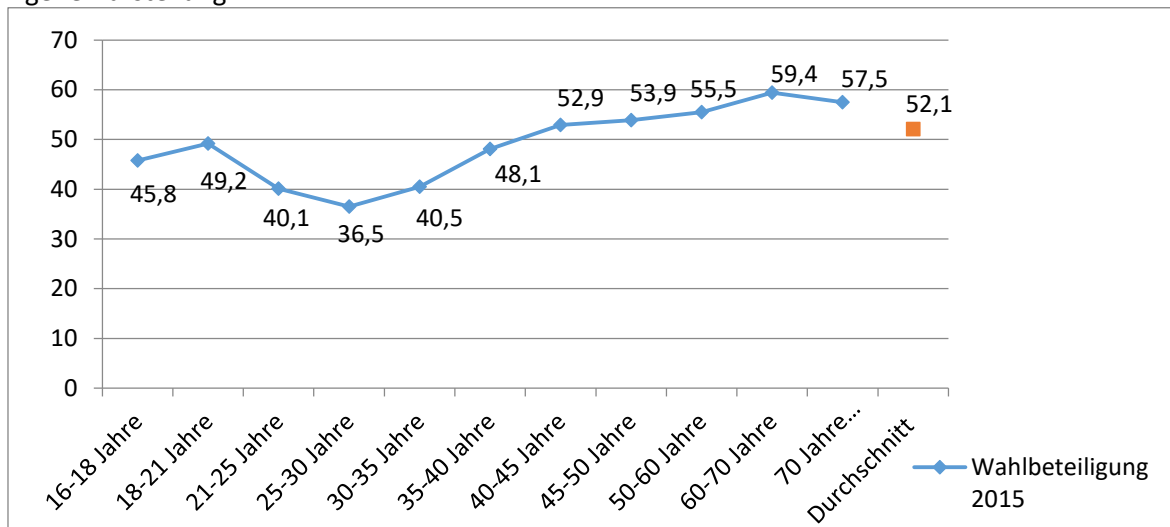
Wahlbeteiligung nach Alter in Prozent Brandenburg 2014
Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2014.
Eigene Darstellung



Wahlbeteiligung der Bürgerschaftswahl in Bremen 2015 nach Alter in Prozent

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen 2015

Eigene Darstellung

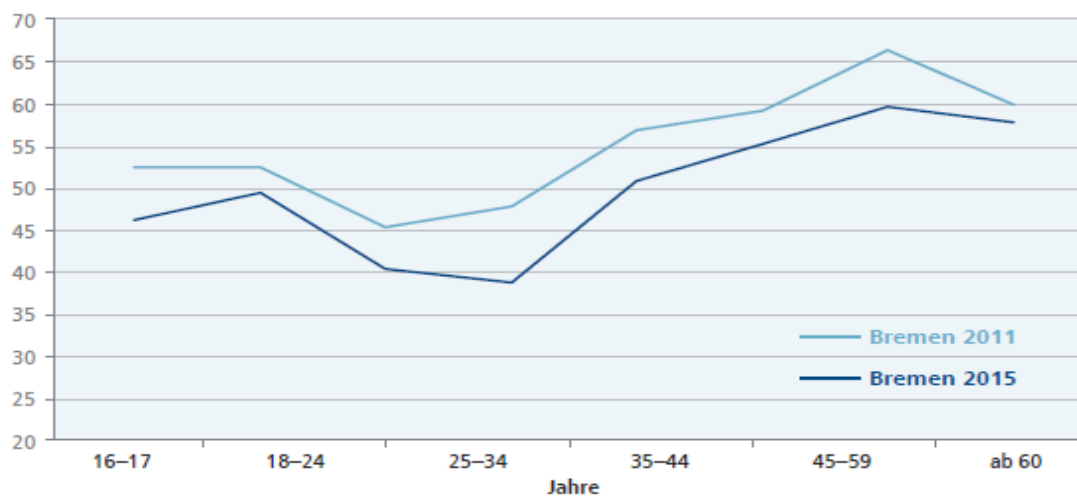


Wahlbeteiligung in Bremen 2011 und 2015 nach Alter in Prozent

Quelle: Vehrkamp et al. 2015

Abbildung 14: In Bremen nutzen die 16- und 17-Jährigen die Chance zur Wahlteilnahme

Angaben in Prozent



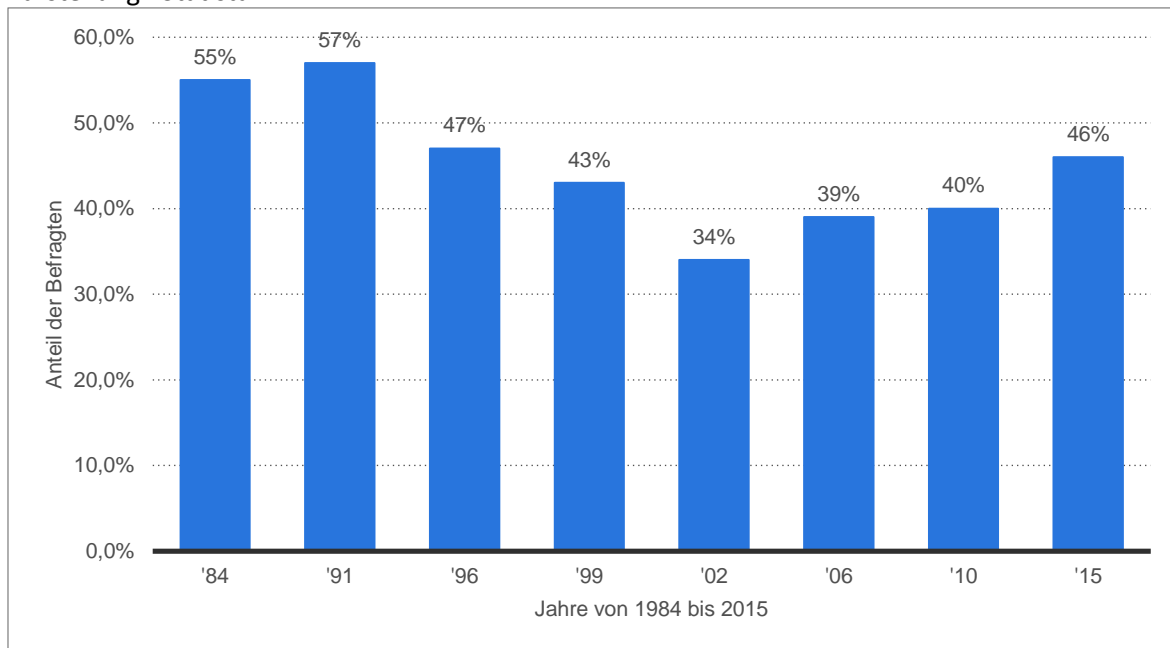
Quelle: Statistisches Landesamt Bremen 2011 und 2015.

BertelsmannStiftung

Interessieren Sie sich ganz allgemein für Politik? (Entwicklung von 1984 bis 2015)

Quelle: Shell Jugendstudie 2015

Darstellung : Statista



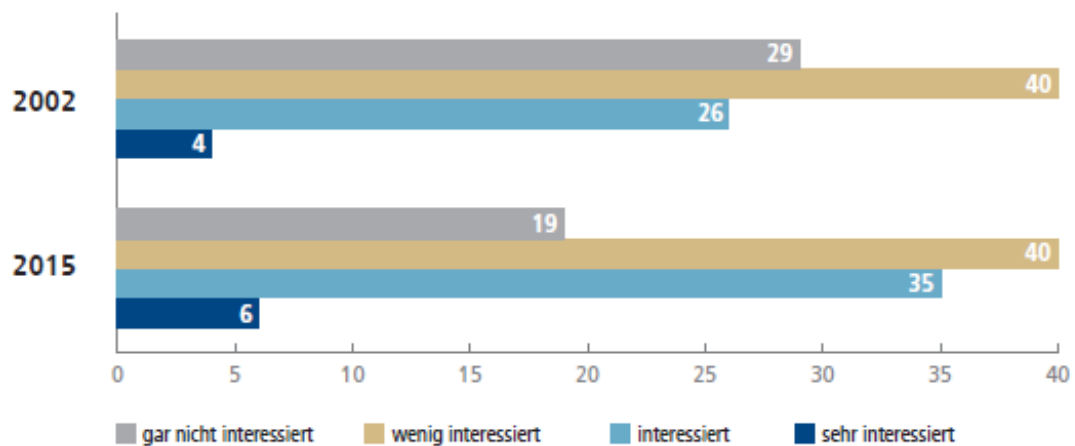
Politisches Interesse der Jugendlichen

Quelle: Shell Jugendstudie 2015

Darstellung: Vehrkamp et al. 2015

Abbildung 8: Politisches Interesse der Jugendlichen in Deutschland steigt an

Angaben in Prozent



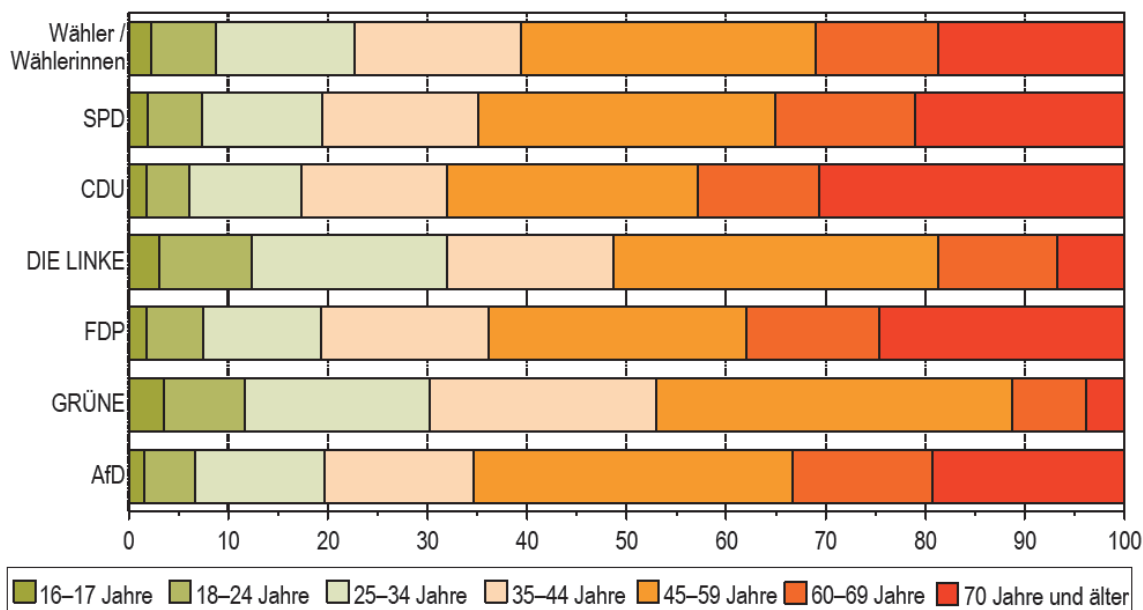
n = 2558 befragte Jugendliche im Alter von 12 bis 25 Jahren.

Quelle: Shell Jugendstudie 2015 – TNS Infratest Sozialforschung.

BertelsmannStiftung

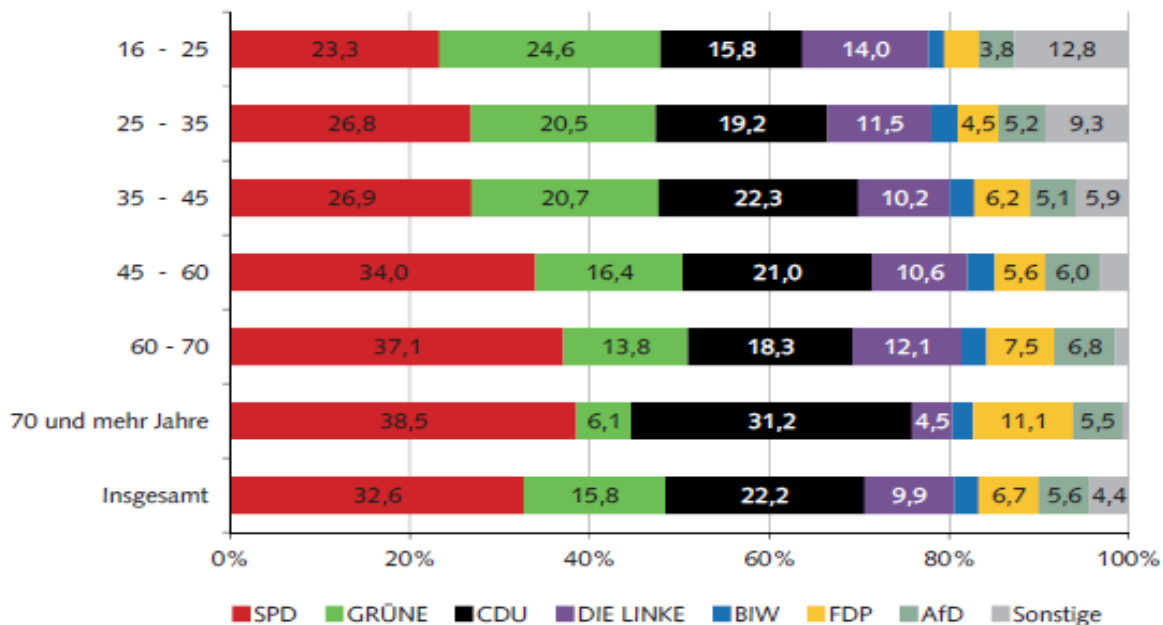
Verteilung der Stimmen Hamburg 2015

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2015

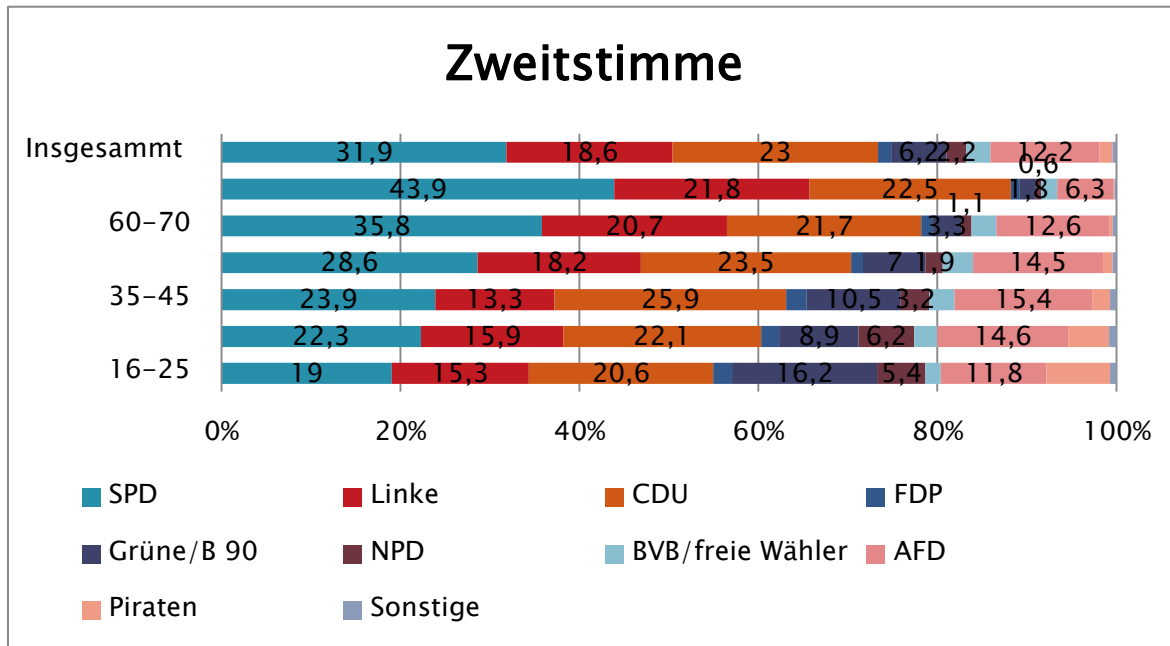


Verteilung der Stimmen in Bremen 2015 (nach Altersgruppe)

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen 2015

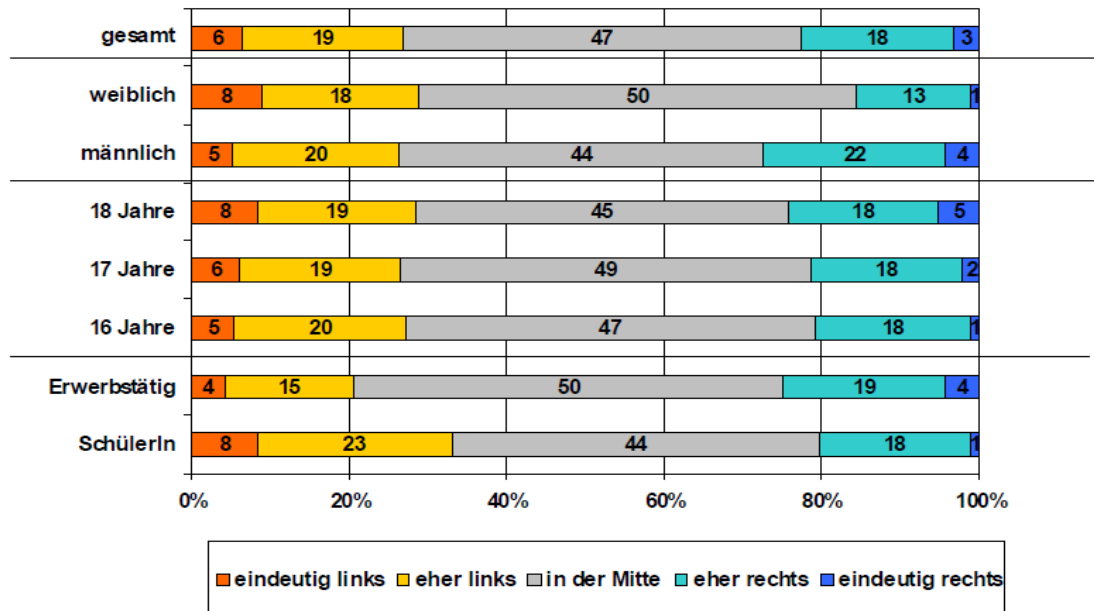


Verteilung der Stimmen in Brandenburg 2014 nach alter in Prozent Zweitstimme
Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2014
Eigene Darstellung



Einordnung in das Politische Spektrum Österreichs
Quelle: SORA/ ISA/ Kozeluh (2009)

Abbildung 7: Einstufung zwischen Links und Rechts¹⁴



Quellenverzeichnis

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2014): *Statistischer Bericht B VII 2 – 5 – 5j / 14 Landtagswahl 2014 im Land Brandenburg*.
- Hrbek (2013) Europawahlen künftig ohne Sperrklausel? In: *Integration* 36: 259 – 278
- Hurrelmann, (2010): *Lebensphase Jugend. Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Jugendforschung*. Weinheim / München: Juventa.
- Hurrelmann, (Hg.) (2014): *Wahlrecht für Kinder? Politische Bildung und die Mobilisierung der Jugend*. Weinheim, Basel: BeltzJuventa (Pädagogische Streitschriften).
- Landesdatenbank NRW Url: <https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldb NRW/online/data;jsessionid=47EB7DEC702DFED7BBF45249FCEDF1DF?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1470742869007&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&selectionname=12421-03iz&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf> (letzter Zugriff am 08.09.2016)
- Lange / Onken/ Slopinski (2013): *Politisches Interesse und Politische Bildung. Zum Stand des Bürgerbewusstseins Jugendlicher und junger Erwachsener*. Berlin Heidelberg New York (Springer-Verlag).
- Perlot / Zandonella (2009): Wählen mit 16: Jugendliche und Politik in Österreich. In: *SWS-Rundschau* 49 (2009), 4, pp. 420-445.
- Reinhardt (2008): *Jugend und Politik: gute Beispiele für „angewandte Wissenschaft“* (Hervorhebungen im Original). In: *Zparl Zeitschrift für Parlamentsfragen*. Jahrgang 39. Heft 2
- Reinhart (2015): *Jugend und Politik, Empirische Studien zur Wirkung politikverbundener Projektarbeit*. Wiesbaden: Springer
- Schwarzer / Zandonella / Zeglovits / Perlot / Kozeluh (2009). „*Wählen mit 16*“. *Eine Post-Election-Study zur Nationalratswahl 2008 Befragungen – Fokusgruppen – Tiefeninterviews*. 2009.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2015): *Analyse der Wahl zur Bürgerschaft in Hamburg am 15. Februar 2015 – Band I*. Hamburg.
- Statistisches Landesamt Bremen (2015): *Bürgerschaftswahl (Landtag) am 10. Mai 2015 im Land Bremen*. Bremen.
- Vehrkamp/ im Winkel/Konzelmann (2015): *Wählen ab 16. Ein Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung*. Gütersloh
- Wahlleiter NRW Url: <http://www.wahlergebnisse.nrw.de/landtagswahlen/2012/aktuell/a0lw1200.html> (letzter Zugriff am 9.8.2016)

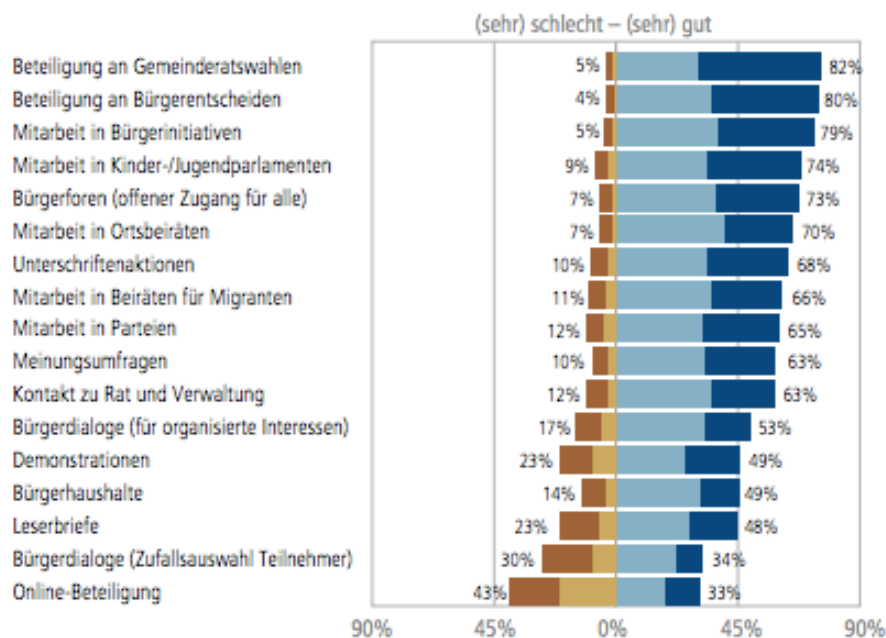
Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheide

Zitat von Dietmar Schulz:

„Partizipation an politischen und demokratischen Prozessen. Was steht dem entgegen? Dem steht das entgegen, was wir vielerorts auf der Straße in Gesprächen mit Bürgern sowie auf Versammlungen hören. Wir hören nämlich so Wörter wie „Demokratiedefizit“ und „Politikverdrossenheit“. Das hängt auch ganz maßgeblich damit zusammen, dass die Bürger meinen oder empfinden, dass sie teilweise nicht gehört bzw. teilweise nicht verstanden werden, dass sie insbesondere aber nicht in einem Maße in politische Prozesse eingebunden werden, welches sie – das hört man ebenfalls heraus – gerne hätten.“¹⁴

Angaben in Prozent

Frage: „Im Folgenden nenne ich Ihnen verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung. Bitte sagen Sie mir, wie Sie die jeweilige Form auf einer Skala von 1 = sehr gut bis 5 = sehr schlecht, bewerten?“



Basis: N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland; Skala von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht), fehlende Werte wie „keine Antwort“ und „keine Meinung“ wurden nicht berücksichtigt, Angaben in Prozent der abgegebenen Stimmen, Mittelkategorie bleibt unberücksichtigt.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 99.

BertelsmannStiftung

Es ist zu beobachten, dass in der Einschätzung der Bürger mit der Beteiligung an Wahlen (82%) und der Beteiligung an Bürgerentscheiden (80%) sowohl repräsentative als auch direktdemokratische Verfahren hohe Zustimmung finden. Für die Demokratie bedeutet das, dass die verschiedenen Formen der Demokratie verschiedenen Formen der Demokratie nicht konkurrieren sondern sich ergänzen sollten, um hohe Zustimmungswerte der Bevölkerung zu erreichen.

¹⁴ URL (2016): „Plenarprotokoll“. *Landtag.nrw.de*. Abgerufen am 29. 08. 2016 von https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMP16-6.html#_Toc329770950.

Die Wirkung von Volksgesetzgebung

Positiv	Negativ
<ul style="list-style-type: none"> • Ermöglicht die Artikulation und den Diskurs über neue und alte Themen¹⁵ • beseitigt das Obrigkeitsdenken der Bevölkerung und ermöglicht Mitsprache „von unten“¹⁶ • Erfüllt eine Integrationsfunktion vernachlässigter Interessen → Staat wird auf Entwicklungen in der Gesellschaft sensibilisiert¹⁷ • Politische Sozialisation durch Partizipation → beteiligt Bürger an Problemlösungen¹⁸ • Lässt neue politische Eliten entstehen¹⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Volksabstimmungen können Bürger aufgrund ihrer Komplexität überfordern und sind anfällig populistisch ausgenutzt zu werden²⁰ • im Gegensatz zu parlamentarischen Verfahren ist beim Volksentscheid kein Kompromiss auszuhandeln (Ja-oder-Nein-Entscheidung)²¹ • Partizipations-Effizienz-Dilemma → Direktdemokratische Verfahren können pol. Entscheidungsprozesse verlangsamen und verkomplizieren -> und erzeugen zusätzliche Kosten²² • Andere Kritiker meinen, dass die „Demokratie auf den Kopf“ gestellt werde, wenn engagierte Minderheiten ihre Partikularinteressen zur gültigen Norm beschließen können • Gefahr der Tyrannei der Mehrheit²³

Quorenfrage

Die Volksgesetzgebung unterliegt in Deutschland bestimmter Quoren, diese sichern die Ernsthaftigkeit der Verfahren und die demokratische Legitimation. Zu niedrige Quoren können den Vorrang

¹⁵ Meerkamp, Frank: Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren : Bedeutung und Entwicklung. 1. Aufl.. Berlin Heidelberg New York: Springer-Verlag, 2011, S.66-70

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Ebd.

²¹ Ebd.

²² Ebd.

²³ Ebd.

der parlamentarischen Gesetzgebung aufheben und zur Inkompatibilität mit dem Grundgesetz führen. Gleichzeitig dürfen sie jedoch direktdemokratische Betätigung nicht mehr behindern, als aus Legitimationsgründen nötig ist. Daraus resultiert die Hürdenarchitektur der Quoren.

Sie entscheidet über den Erfolg und Misserfolg der Volksgesetzgebung

Die Aufgabe der Quorengestaltung ist, den Ausgleich zwischen effektiver Stärkung bürgerschaftlicher Beteiligungsmöglichkeiten auf der einen und funktionaler parlamentarischer Gesetzgebung auf der anderen Seite herzustellen.²⁴

Aktuelles Verfahren der Volksinitiativen, Volksbegehren, und Volksentscheide im Land Nordrhein-Westfalen

Volksinitiativen	Volksbegehren	Volksentscheid
Unterschriftenquorum: 0,5%	Unterschriftenquorum: 8%	Abstimmungsquorum: einfache Gesetze: 15% Zustimmungsquorum
Sammelfrist: 1 Jahr	Sammelfrist (A) oder (F) (Anm. 1): 1 Jahr (F) und in den ersten 18 Wochen Amtseintragung	Abstimmungsquorum: verfassungsändernde Gesetze: 50% und 2/3 Mehrheit
Ziel: Befassung des Landtags mit einem politischen Sachthema oder Gesetzentwurf	Ziel: Erlass, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes	Ziel: Abstimmung über ein vom Landtag nicht verabschiedetes Gesetz
Kein Themenausschluss	Themenausschluss: Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen	

²⁴ Meerkamp, Frank: Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren : Bedeutung und Entwicklung. 1. Aufl.. Berlin Heidelberg New York: Springer-Verlag, 2011, S.20-24

Probleme

Die Volksinitiative führt zwar zur Befassungspflicht des Landtags, jedoch nicht zur Pflicht im Sinne der Volksinitiative zu entscheiden. Gescheiterte Volksinitiativen gehen nicht in das Verfahren von Volksbegehren und Volksentscheid über. Für das Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzesentwurf vorgelegt werden. Außerdem ist es nur auf Gebieten zulässig, die der Gesetzgebungsgewalt des Landes unterliegen.

Die drei wichtigsten Unzulässigkeitsgründe bis 2016 waren: Fristüberschreitung, beziehungsweise zu wenig Unterschriften (354 Fälle), Themenausschluss (329 Fälle), Formfehler (257) sowie Mängel beim Kostendeckungsvorschlag (248 Fälle).²⁵

Lösungsansätze

Am Beispiel der Schweiz sei laut Studien zu erkennen, dass der Themenausschluss, wie zum Beispiel die Finanzausschlussklausel, gestrichen werden sollte, da intensive Mitsprache der Bevölkerung bei Finanzfragen ein bedeutender Faktor für den wirtschaftlichen Wohlstand darstellt.²⁶

Auch Kostendeckungsvorschlägen und komplette Gesetzentwürfen sollten gestrichen werden, da die Bürokratiehürden die Volksgesetzgebung verkomplizieren.

Konkrete Änderungen der Volksinitiativen

Derzeit müssen 0,5 Prozent aller Stimmberechtigten in NRW (66.000 Stimmberechtigte) für eine Volksinitiative unterschreiben.²⁷ Es sollte aufgrund Kommunikations- und Mobilisierungsschwierigkeiten der Bürger untereinander das Quorum auf eine realistische Zahl gesenkt werden wie z.B. 30.000 Stimmberechtigte.

Zurzeit ist eine Volksinitiative in Nordrhein-Westfalen nur eine folgenlose Massenpetition. Eine Volksinitiative sollte nach Ablehnung nicht verworfen werden, sondern in einen Antrag auf Volksbegehren übergehen.

Derzeit müssen in Nordrhein-Westfalen nochmal 3000 Unterschriften gesammelt werden, um den Zulassungsantrag auf ein Volksbegehren einzureichen. Das kostet Geduld und Zeit, die schon im Schritt davor investiert wurden. Daher sollten auch die 3000 zusätzlichen Unterschriften gestrichen werden.

²⁵ (2016): „bürgerbegehren bericht 2016“. *Mehr-demokratie.de*. Abgerufen am 17.08.2016, URL https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2016-06-16_BB-Bericht2016.pdf

²⁶ (2013): „Wirtschaft und direkte Demokratie – Daten und Informationen“. *Mehr-demokratie.de*. Abgerufen am 16.08.2016 URL https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen09_Wirtschaft.pdf

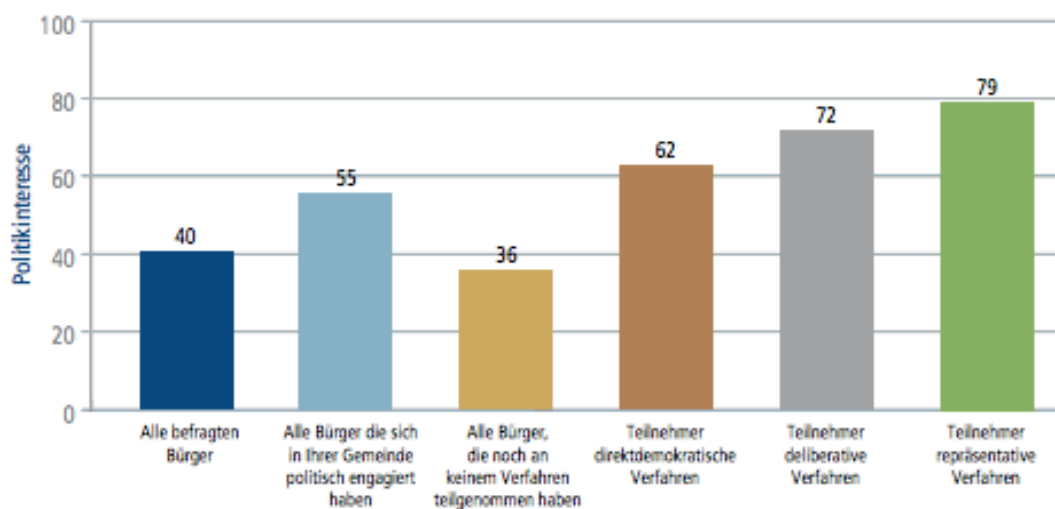
²⁷ (2016): „MIK NRW: Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid“. *Mik.nrw.de*. Abgerufen am 15. 08. 2016, URL <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/buergerbeteiligung-wahlen/volksinitiative-volksbegehren-volksentscheid.html>.

Absenken der Quoren	Nichtabsenken der Quoren
NRW ist ein Flächenland → Sammlung der Unterschriften stellt Schwierigkeit dar	populistischer Gegenbewegungen
Eingangsquorum über 5%-Hürde	ressourcenstarke Bevölkerungsgruppen
Abstimmungsquoren sollten ganz gestrichen werden → Demobilisierungstrategien	negative Auswirkungen auf die Stellung des Landtags

Abbildung 16: Beteiligung erhöht Politikinteresse

Angaben in Prozent

Frage: „Wie stark interessieren Sie sich für die Politik in Ihrer Gemeinde?“



Basis: N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, Skala von 1 (sehr stark) bis 5 (überhaupt nicht). Zustimmung= addierte Werte aus „sehr stark“ und „eher stark“, davon N=1.435 politisch schon einmal in Ihrer Gemeinde engagierte Bürger, Angaben in Prozent der abgegebenen Stimmen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Datengrundlage der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“, Verlag Bertelsmann Stiftung 2014, Gütersloh.

BertelsmannStiftung

Quellenverzeichnis

- Meerkamp, Frank (2011): Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren. 1. Aufl. Ansgar Klein, Ralf Kleinfeld, Frank Nullmeier, Dieter Rucht, Heike Walk, Ulrich Willems, Annette Zimmer

- Schmidt, Manfred; Wolf, Frieder; Wurster, Stefan (2013): Studienbuch Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer VS.
- (2016): Bericht der Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission). 1. Aufl. Verfassungskommission Nordrhein-Westfalen.

Internetquellen

- https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_77.html
- <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMP16%2F6|196|202>
- https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Direkte_Demokratie_auf_Bundesebene_Eich.pdf
- https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Direkte_Demokratie_auf_Bundesebene_Eich.pdf
- https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Themen09_Wirtschaft.pdf
- <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/buergerbeteiligung-wahlen/volksinitiative-volksbegehren-volksentscheid.html>
- https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=3395&vd_back=N100&sg=0&menu=1
- <https://de.statista.com/statistik/suche/?q=Volksbegehren>
- https://moodle2.uni-wuppertal.de/pluginfile.php/304324/mod_resource/content/1/Demokratie%20im%20Wandel%20Bertelsmann.pdf

Demokratiezufriedenheit in Deutschland 2016

Ein demokratischer Staat ist auf die Mitwirkung seines Volkes angewiesen. Inwiefern sich das Volk jedoch an den tatsächlichen Prozessen in Politik, Wirtschaft und Kultur beteiligt, muss anhand von Statistiken und Umfragen erörtert werden.

Der vorliegende Bericht soll darüber informieren wie zufrieden die deutschen Bürgerinnen und Bürger mit der Demokratie als Staatsform in Deutschland sind. Dabei wird der Fokus nicht nur auf die allgemeine Zufriedenheit mit der Regierung gerichtet, sondern auch auf die Ebene der Institutionen. Hierbei werden ebenfalls die Ost-West-Unterschiede in Betracht gezogen da auch hier Unterschiede bezüglich der Demokratiezufriedenheit unter den Bürgern zu vermerken sind.

Demokratie als Staatsform – Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland

Um die grundlegende Akzeptanz der Demokratie als Staatsform und der Einstellung der Bürger und Bürgerinnen dazu nachzugehen, wird die zentrale Frage gestellt: Ist die Demokratie die beste Staatsform oder gibt es eine Alternative? Dabei werden autoritäre antidemokratische Staatsformen nicht vorgegeben.

► **Tab 1** Demokratie ist die beste Staatsform 1991–2014 – in Prozent

	Westdeutschland						Ostdeutschland					
	1991	2000	2005	2006	2008	2014	1991	2000	2005	2006	2008	2014
»Die Demokratie ist die beste Staatsform.«	86	92	85	89	86	90	70	78	64	63	68	82
»Es gibt eine andere Staatsform, die besser ist.«	3	3	6	3	3	5	7	8	22	12	11	9
»Unentschieden«	11	5	9	8	11	5	23	14	14	25	21	9

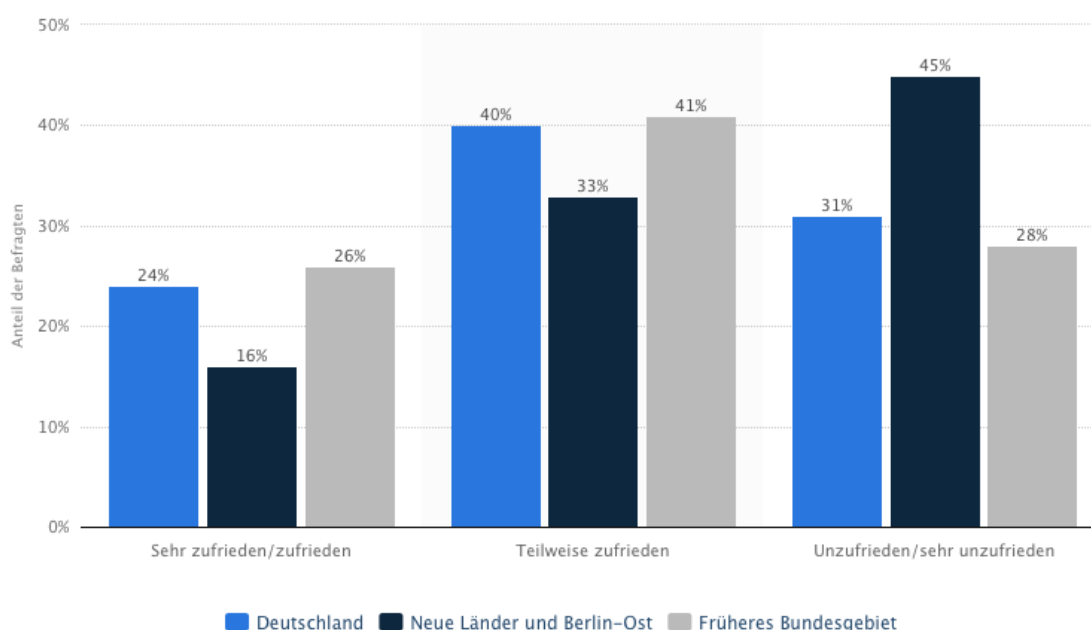
Datenbasis: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, Band 9: 560 (Jahr 1991); Konsolidierung der Demokratie in Mittel- und Osteuropa 2000; Bürger und Gesellschaft 2005; European Social Survey – Deutsche Teilstudie 2006, 2008; Everhard Holtmann u.a., Deutschland 2014, Zentrum für Sozialforschung Halle e.V., 2015: 189.

Tabelle I: Haltung zur Demokratie²⁸

Die vorliegende Tabelle zeigt, dass kurz nach der Vereinigung im Jahre 1991 die Ostdeutschen sich mit einer großen Mehrheit von 70% für die Demokratie als beste Staatsform ausgesprochen haben. Die Westdeutschen erzielten mit 86 % einen höheren Prozentsatz und zeigten damit gegenüber der Demokratie als optimale Staatsform eine positivere Haltung. Im folgenden Jahrzehnt wurden die Unterschiede jedoch deutlich größer. In den Jahren 2005 und 2006 ist eine deutliche Abnahme der Zustimmung zur Demokratie zu vermerken. Die Differenz zwischen Ost- und Westdeutschland beträgt 26

²⁸<http://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2016/226943/akzeptanz-der-demokratie-als-staatsform> (15.08.16)

Prozentpunkte. Dieser Unterschied minimierte sich wieder im Jahre 2008, da ein deutlicher Anstieg in Ostdeutschland festzustellen ist. Die Auswertung der Daten im Jahre 2014 ergab, dass die Zustimmung in Ostdeutschland auf 82% weiter angewachsen ist. Zum gleichen Zeitpunkt lag der Wert in Westdeutschland bei 90%. Mit 8 Prozentpunkten Unterschied ist dies eine deutliche Annäherung der Einstellung und Haltung gegenüber der Demokratie zwischen den Bürgerinnen und Bürger in Ost- und Westdeutschland. Der deutliche Anstieg der Zustimmung der Aussage „Demokratie ist die beste Staatsform“ in Ostdeutschland ist der Grund der Reduzierung der Differenz von 16 auf 12 Prozentpunkte zwischen Ost- und Westdeutschland.



© Statista 2016

Tabelle II: Wie zufrieden sind Sie mit der Demokratie in Deutschland?²⁹

Das obige Schaubild verdeutlicht die aktuellen Unterschiede bzgl. der Demokratiezufriedenheit zwischen den neuen und alten Bundesländern. 26 % der befragten Bürgerinnen und Bürger aus den Ländern des früheren Bundesgebietes sind zufrieden mit der jetzigen Demokratie in Deutschland, wohingegen in den neuen Ländern nur 16% eine Zufriedenheit angeben. Es ist folglich ein Unterschied von 10 Prozentpunkten festzustellen. Teilweise zufrieden mit der Demokratie waren 41% der befragten Bürger aus den früheren Ländern und 33% aus den neuen Ländern. Hier ist ein Unterschied von 8 Prozentpunkten festzustellen. Auffällig ist der große Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland, wenn es zur Abstimmung bzgl. der Unzufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland kommt. Die

²⁹ <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/164279/umfrage/umfrage---zufriedenheit-mit-demokratie-ost-und-west/> (15.08.16)

Bürger aus Ostdeutschland ragen stark mit 45% gegenüber den Bürgern aus Westdeutschland hervor, wo nur 28% eine Unzufriedenheit angeben. Hier ist ein Unterschied von 17 Prozentpunkten zu vermerken.

Wie gut funktioniert die Demokratie in Deutschland?

Die vorliegende Frage soll dabei helfen die Empfindung der Funktionalität der Demokratie in Deutschland zu überprüfen um Auskunft darüber geben zu können, wie demokratisch die Institutionen auf den Bürger wirken. Hier wird der Fokus auf die Verfassungsrealität gerichtet. Aus diesem Grund ist es von großer Wichtigkeit, verschiedene Aspekte hinsichtlich der Überprüfung in Betracht zu ziehen. Beispielsweise wird die Funktion institutioneller Mechanismen durch den Austausch von Regierung und Opposition verwendet, um zu überprüfen ob das politische Handeln die Interessen des Volkes berücksichtigt oder außer Acht lässt.

► Abb 1 Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in Deutschland¹ 1991–2015 – in Prozent

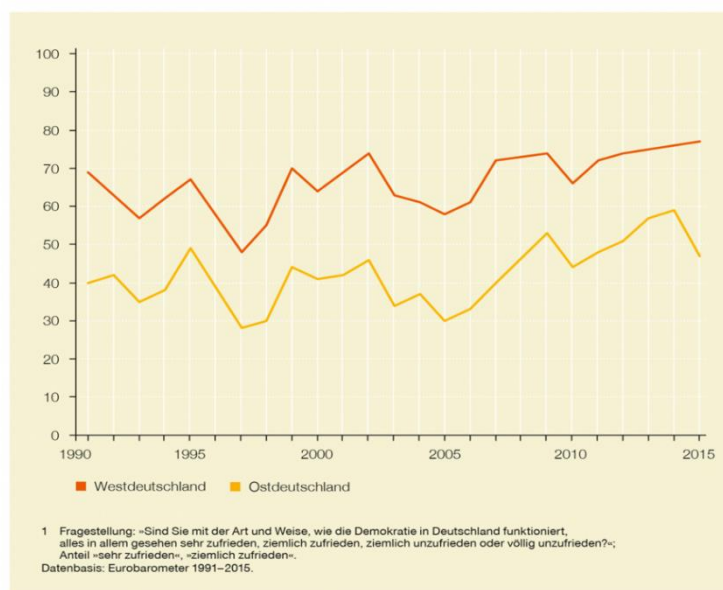


Tabelle III: Funktionieren der Demokratie in Deutschland³⁰

Die zweite Tabelle zeigt chronologisch von der Wende bis 2015 wie die Funktionalität der Demokratie in Deutschland von den Bürgerinnen und Bürgern empfunden wurde. Es ist eine wesentliche Differenz zwischen Ost- und Westdeutschland zu vermerken. Auffällig ist der simultane Anstieg der Demokratiezufriedenheit in Ost- und Westdeutschland in den Jahren von Bundestagswahlen (1994, 1998, 2005, 2009).

³⁰ <http://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2016/226945/zufriedenheit-mit-der-demokratie> (15.08.16)

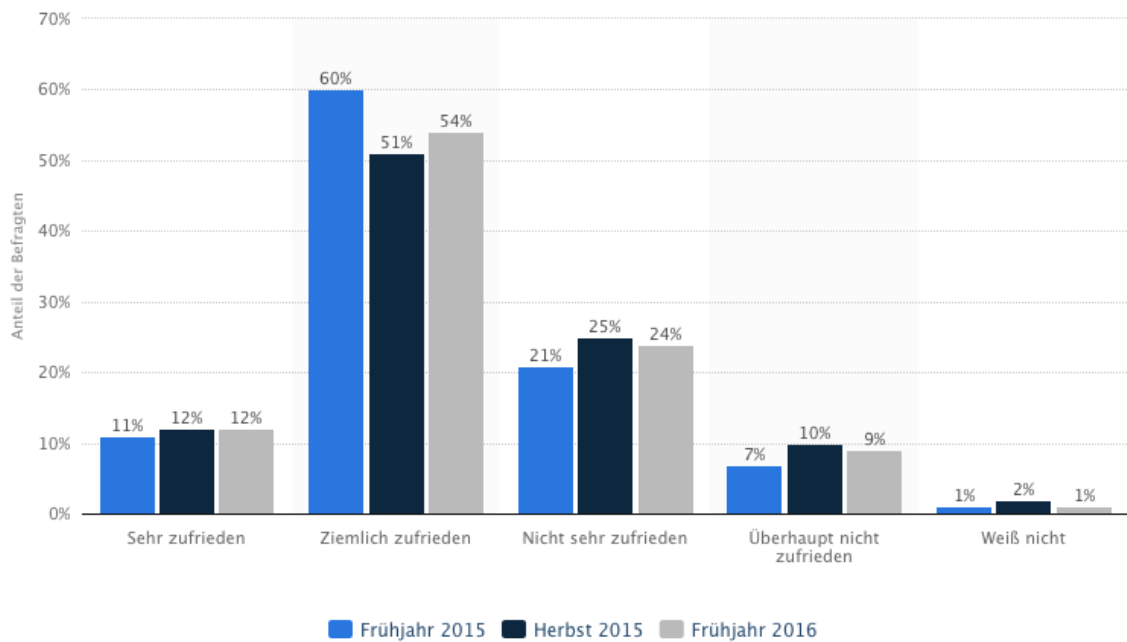
Werden die Verläufe von 1991 bis 2015 in Ost- und Westdeutschland betrachtet, fällt auf, dass in Westdeutschland 66% der Bürgerinnen und Bürger zufrieden mit der Verfassungsrealität sind, wohingegen in Ostdeutschland nur lediglich 42% der Bürgerinnen und Bürger eine Zufriedenheit aussprechen. Die Schwankungen in den beiden Verläufen weisen auf die unterschiedlichen Reaktionen des Volkes auf verschiedene politische Ereignisse hin, wie z.B. auf die europäische Staatsschuldenkrise, die als Auslöser für die Abnahme der Zufriedenheit in Ostdeutschland heran gezogen werden kann.

Die Entwicklung der Zufriedenheit zwischen den Jahren 2014 und 2015 in Ost- und Westdeutschland verläuft unterschiedlich. In Westdeutschland ist ein konstanter Anstieg weniger Prozentpunkte der Demokratiezufriedenheit zu vermerken, während in Ostdeutschland ein Abstieg von 12 Prozentpunkten erkannt werden muss. Dies deutet daraufhin, dass die Ostdeutschen negativ zu den jüngsten politischen Entwicklungen eingestellt sind und somit eine geringere Demokratiezufriedenheit angegeben haben. Themen wie Zuwanderung, Ausländer und Asyl werden in diesem Fall als die Hauptgründe für den Abfall der Zufriedenheit angesehen (Politbarometer Mai 2015).

Das Thema der Flüchtlingskrise für eine deutlich erkennbare Spaltung zwischen den Bürgern aus Ost- und Westdeutschland. Die Entscheidungen der Regierung waren zu wenig transparent und sorgten für viel Kritik seitens des deutschen Volkes gegenüber dieser Flüchtlingspolitik. Nach einer aktuellen Umfrage sagen mehr als 57% der Deutschen, dass der Kurs der Kanzlerin gescheitert sei.³¹

³¹ <http://www.welt.de/politik/deutschland/article157356285/Mehrheit-der-Deutschen-haelt-Merkels-Asylpolitik-fuer-gescheitert.html> (15.08.16)

Demokratiezufriedenheit 2016



© Statista 2016

Tabelle IV: Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionalität der Demokratie?³²

Die Tabelle gibt deutlich zu erkennen, dass die „ziemliche Zufriedenheit“ mit der Verfassungsrealität der Demokratie zwischen Frühjahr 2015 und Herbst 2015 einen Verlust von 9 Prozentpunkten vermerken muss und von 60% auf 51% gesunken ist. Daraufhin gab es bis zum Frühjahr 2016 einen minimalen Anstieg von 3 Prozentpunkten. Bei allen drei Messdaten sind mehr als 60% aller befragten Bürger mehr als zufrieden mit der Funktionalität der Demokratie in Deutschland. Die Unzufriedenheit hatte mit 25% im Herbst 2015 ihren höchsten Wert mit sinkender Tendenz zum Frühjahr 2016.

³² <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/153854/umfrage/zufriedenheit-mit-der-demokratie-in-deutschland/> (15.08.16)

Resümee

Aus der Analyse geht hervor, dass die ostdeutsche Bevölkerung insgesamt erheblich demokratieskeptischer ist als die westdeutsche. Wie schon erwähnt, gilt dies im besonderen Maße für die Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie. Gewichtige Ost-West-Unterschiede kennzeichnen aber auch die Bewertung der Demokratie als beste Staatsform und die Antworten auf die Frage, ob die im Grundgesetz festgeschriebene Demokratie in Deutschland die beste Staatsform sei. Die größere Demokratieskepsis in Ostdeutschland hat drei Hauptursachen: Erstens meinen viele ostdeutsche Bürger, dass ihre Interessen im vereinten Deutschland nicht gebührend zum Zuge kommen. Zweitens spielt die Wertschätzung anderer Ordnungsmodelle eine Rolle, insbesondere die größere Erfahrung der Idee des Sozialismus. Drittens kommt die Überzeugung hinzu, die beste Staatsordnung sei eine, in der die staatlichen Leistungen, insbesondere die Sozialpolitik, stärker ausgebaut seien, als es momentan in Deutschland der Fall ist.

Insgesamt zeichnet sich zwischen 1991 und 2015 sowohl in West- als auch Ostdeutschland ein leichter Trend einer Zunahme der Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie ab. Der Abstand zwischen West- und Ostdeutschen schwankt ebenfalls, aber hier ist kein eindeutiger Trend auszumachen. Insgesamt ist jedoch eine konstante Demokratiezufriedenheit zu beobachten.

Internetquellen

- <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138703/einstellungen-zur-demokratie> (15.08.16)
- <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-02/studie-fu-berlin-linksextremismus-demokratie-skepsis> (15.08.16)
- https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Gespaltene_Demokratie.pdf (15.08.16)
- https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Gespaltene_Demokratie.pdf (15.08.16)
- <http://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2016/226945/zufriedenheit-mit-der-demokratie> (15.08.16)
- <http://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2016/226941/einstellungen-zu-demokratie-und-sozialstaat> (15.08.16)
- <http://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2016/226943/akzeptanz-der-demokratie-als-staatsform> (15.08.16)
- <https://www.piratenpartei.de/politik/staat-und-demokratie/mehr-demokratie/> (15.08.16)

Übersicht Pressespiegel

Ausländerwahlrecht:

DW_28-04-14

<http://www.welt.de/politik/deutschland/article127368844/Wahlrecht-fuer-Auslaender-spaltet-die-Koalition.html?config=print>

WDR_30-04-14

<http://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/landtagswahl/kommunalwahlrecht102.html>

AN_12-03-15

<http://www.aachener-nachrichten.de/lokales/aachen/rat-macht-sich-fuer-neues-kommunales-wahlrecht-stark-1.1046290>

DF_07-05-15

http://www.deutschlandfunk.de/wahlrecht-fuer-nicht-eu-buerger-von-nrw-ler-nen.862.de.html?dram:article_id=319204

MIG_23-07-15

<http://www.migazin.de/2015/07/23/echte-demokratie-ein-plaedoyer-ausweitung/print/>

MIG_24-08-15

<http://www.migazin.de/2015/08/24/umfrage-klare-mehrheit-wahlrecht-auslaender/print/>

HUFF_28.08.15

http://www.huffingtonpost.de/muhammed-fatih-aktuerk/nrw-kaempft-auslaenderwahlrecht_b_8042916.html

WAZ_19-11-15

<http://www.derwesten.de/widget/id6005744?ctxArt=11298663&view=print>

WAZ_04-03-16

<http://www.derwesten.de/widget/id6005744?ctxArt=11618113&view=print>

HUFF_07-03-16

http://www.huffingtonpost.de/muhammed-fatih-aktuerk/kommunalwahlrecht-fuer-nicht-eubuerger_b_9389128.html

WZ_11-03-16

<http://www.wz.de/home/panorama/wahlrecht-fuer-nicht-eu-auslaender-geht-in-den-landtag-1.2143890>

NSB_18-03-16

http://www.focus.de/regional/duesseldorf/landtag-kein-wahlrecht-ab-16-bei-nrw-landtagswahl_id_5412775.html?drucken=1

DW_06-04-16

<http://www.welt.de/regionales/nrw/article154035179/NRW-verzichtet-auf-den-grossen-Verfassungswurf.html?config=print>

NGZ_09-08-16

<http://www.rp-online.de/nrw/staedte/neuss/transparenz-fuer-buerger-schaffen-aid-1.6171613>

Verfassungsreform:

WAZ_17-03-16

<http://www.derwesten.de/widget/id6005744?ctxArt=11662024&view=print>

WDR_27-06-16

<http://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/verfassungskommission-wahlalter-100.html>

RP_28-06-16

<http://www.rp-online.de/nrw/die-eidesformel-wird-geaendert-aid-1.6079839>

WAZ_15-07-16

<http://www.derwesten.de/widget/id6005744?ctxArt=12007492&view=print>

Jugendwahlrecht:

WAZ_11-06-11

<http://www.derwesten.de/widget/id6005744?ctxArt=4741231&view=print>

RP_11-02-14

<http://www.rp-online.de/nrw/landespolitik/traut-nrw-16-jaehrigen-das-wahlrecht-zu-aid-1.4026445>

WAZ_05-03-16

<http://www.derwesten.de/widget/id6005744?ctxArt=11623898&view=print>

RP_10-03-16

<http://www.rp-online.de/nrw/landespolitik/rot-gruen-in-nrw-mit-16-zur-landtagswahl-2017-aid-1.5825135>

FOC_06-04-16

http://www.focus.de/regional/duesseldorf/landtag-kein-wahlrecht-ab-16-bei-nrw-landtagswahl_id_5412775.html?drucken=1

DW_10-05-16

<http://www.welt.de/regionales/nrw/article155218331/Kommission-lehnt-Wahlrecht-ab-16-Jahren-ab.html?config=print>

RP_20-06-16

<http://www.rp-online.de/nrw/landespolitik/nrw-rot-gruen-und-opposition-streiten-weiter-ueber-wahlrecht-ab-16-aid-1.6061679>

Bürgerbegehren:

NGZ_29-04-13

<http://www.rp-online.de/nrw/staedte/grevenbroich/erster-buergerentscheid-scheitert-an-quorum-aid-1.3363206>

KAS_27-01-14

<http://www.kas.de/wf/de/33.36685/>

LTO_23-01-16

<http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/parteien-nrw-kommunalwahlen-2020-sperrklausel-landesverfassung/>

WZ_16-06-16

<http://www.wz.de/home/politik/nrw/warum-buergerbegehren-in-nrw-oft-scheitern-1.2209765>