

An den Vorsitzenden des
Sonderausschusses Verfassungsreform
Herrn Klaus Schlie
Landtag Schleswig-Holstein

Stellungnahme zur Reform der Volksgesetzgebung in Schleswig-Holstein

von Mehr Demokratie e.V.

Tim Weber, Bernhardstr. 7 28203 Bremen, 0421 794 63 70, tim.weber@mehr-demokratie.de

Claudine Nierth, Spiekerhörn 15, 25335 Raa Besenbek, 0178 8 377 377, claudine.nierth@mehr-demokratie.de

Einleitung

Im Rahmen des Sonderausschusses Verfassungsreform (18/715) wird auch über die direkte Demokratie in der Verfassung Schleswig-Holsteins beraten. Insbesondere geht es um die Fragen, ob die Verfahrensanforderungen für die Volksgesetzgebung (Artikel 41 und 42 der Verfassung Schleswig-Holsteins) reformiert und ob ein obligatorisches Verfassungsreferendum neu eingeführt werden soll.

Bis 1989 regelten sechs Bundesländer direkte Demokratie auf Länderebene und ein Land auf Kommunalebene. Geringe praktische Erfahrungen gab es in Baden-Württemberg (Kommunalebene) und in Bayern (Landesebene). 1990 führte Schleswig-Holstein direktdemokratische Regelungen auf Landes- und Kommunalebene ein und löste damit auch eine bundesweite Reformwelle aus. Mittlerweile haben alle Bundesländer auf beiden politischen Ebenen direktdemokratische Regelungen. Viele Bundesländer haben seitdem ihre Regelungen reformiert (u.a. Hamburg, Berlin, Bremen, NRW, Thüringen, Rheinland-Pfalz).

Dennoch haben mit Bayern (sechs Volksentscheide und vierzehn obligatorische Referenden), Hamburg (sieben Volksentscheide) und Berlin (demnächst vier Volksentscheide) erst drei Bundesländer eine nennenswerte Praxis. In Schleswig-Holstein gab es immerhin zwei Volksentscheide. 1997 wurde über den Erhalt des Buß- und Bettag als gesetzlicher Feiertag, 1998 über die Einführung der Rechtschreibreform abgestimmt. Beide Volksentscheide erhielten eine Mehrheit der Abstimmenden. Der Volksentscheid über den Buß- und Bettag scheiterte trotz 68,2 Prozent Ja-Stimmen am Zustimmungsquorum in Höhe von 25 Prozent der Stimmberechtigten. Der Volksentscheid über die Rechtschreibreform fand zusammen mit der Bundestagswahl 1998 statt, wodurch sich die Abstimmungsbeteiligung erhöhte, und das Zustimmungsquorum erfüllt wurde. Dieser erfolgreiche

Volksentscheid wurde im darauffolgenden Jahr durch einstimmigen Beschluss des Landtages wieder aufgehoben.

In Schleswig-Holstein gab es überdies 27 Volksinitiativen und 5 Volksbegehren. Auch diese Instrumente können indirekte Wirkungen entfalten wie zuletzt bei der Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nachzuvollziehen war. Dennoch ist seit der Rücknahme des Volksentscheids über die Rechtschreibreform ein eigentümlicher Stillstand in Schleswig-Holstein eingetreten. So ist bei Unterschriftensammlungen immer wieder von Bürgerinnen und Bürgern mit Verweis auf die Rechtschreibreform zu hören, dass dies nichts bringe. Im Rankingbericht von Mehr Demokratie e.V. belegt Schleswig-Holstein auf Kommunalebene mit der Note 1,9 Platz 3 und auf Landesebene mit der Note 3,9 Platz 6.

Volksgesetzgebung

Themen

In Schleswig-Holstein sind „Initiativen über Haushalt des Landes, über Dienst- und Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben unzulässig“ (Artikel 41.2 Verfassung SH). Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2000 sind zudem Gesetzwürfe mit Auswirkungen auf den Landeshaushalt nahezu ausgeschlossen (Entscheidung des BVerfG vom 3. Juli 2000, 2 BvK 3/98).

Durch diese weit gehende Tabuisierung finanzpolitisch relevanter Fragen wird der Spielraum direkter Demokratie stark eingeengt. Optimal wäre es, diese Ausschlussstatbestände zu streichen. Zumindest aber soll wie in Berlin und Sachsen nur das Haushaltsgesetz und nicht schon Auswirkungen auf den Landeshaushalt ausgeschlossen werden. In der Berliner Verfassung steht Landeshaushaltsgesetz (Artikel 62.2.) und in der Sächsischen Verfassung Haushaltsgesetze (Artikel 73.1.).

Volksinitiative

Die Volksinitiative in Schleswig-Holstein erfüllt zwei Funktionen. Sie ist Voraussetzung für ein evtl. späteres Volksbegehren und führt zu einer inhaltlichen Debatte im Landtag. Sie ist sozusagen Relevanztest für den Start eines Volksbegehrens und Seismograph für den Landtag, bei welchem Thema ein größeres Erdbeben entstehen könnte. Mit 20.000 Unterschriften ist der Seismograph eher grob eingestellt. Auch mit 10.000 Unterschriften könnten beide Funktionen der Volksinitiative sinnvoll erfüllt werden.

Volksbegehren

Mit 5 Prozent verfügt Schleswig-Holstein über ein im Bundesvergleich niedriges Unterschriftenquorum. Gleichwohl sind fünf Prozent in einem Flächenland schwieriger als in einem Stadtstaat zu sammeln. Wenn der Landtag diesbezüglich neue Wege gehen möchte und die Einleitung eines Volksentscheids erleichtern möchte, käme eine Senkung des Unterschriftenquorums auf 3 oder 3,5 Prozent in Frage. Bei einer angenommenen Wahlbeteiligung von 60 oder 70 Prozent entspräche dieses Unterschriftenquorum in etwa auch der Verfahrensanforderung, die eine Partei benötigt, um als Fraktion in den Landtag einzuziehen und Gesetzentwürfe zur Abstimmung zu stellen. In den US-Staaten beziehen sich die Unterschriftenquoren häufig auf die Höhe der Beteiligung der letzten Wahl. Aber auch eine Senkung auf 4 Prozent wie in Brandenburg würde schon einen Fortschritt bedeuten.

Dringend sollte aber neben der Eintragung auf Ämtern über die Einführung der freien Unterschriftensammlung nachgedacht werden, die bereits in acht Bundesländern auf Landesebene und in allen Bundesländern auf Kommunalebene sowie international üblich ist. Sie erleichtert die Durchführung eines Volksbegehrens und fördert das politische Gespräch auf der Straße.

Volksentscheid

Im Gegensatz zu Deutschland verzichten die Schweiz oder die USA auf Abstimmungsquoren. Es wird unterschieden zwischen Zustimmungs- und Beteiligungsquoren. Während beim Zustimmungsquorum eine Mindestanzahl der Stimmberechtigten der Vorlage zustimmen muss, muss sich bei einem Beteiligungsquorum eine Mindestanzahl der Stimmberechtigten beteiligen, unabhängig davon ob sie der Vorlage zustimmen oder sie ablehnen. In Deutschland existiert überwiegend so wie in Schleswig-Holstein das Zustimmungsquorum, nur Rheinland-Pfalz (bei einfachen Gesetzen) und Nordrhein-Westfalen und Saarland haben bei Verfassungsänderungen das Beteiligungsquorum. Es gibt aber auch Bundesländer, die bei einfachen Gesetzen auf ein Abstimmungsquorum verzichten, so Bayern, Hamburg (wenn Abstimmung mit einer Wahl stattfindet), Hessen und Sachsen.

Folgende Gruppen können in Deutschland bei der Höhe von Zustimmungs- und Beteiligungsquoren gebildet werden:

Volksentscheide über einfache Gesetze:

Gruppe 1: Mehrheitsprinzip ohne Quoren: Bayern, Sachsen, Hessen und Hamburg (wenn Abstimmung mit einer Wahl stattfindet).

Gruppe 2: Moderates Zustimmungsquorum: NRW (15 Prozent), Bremen (20 Prozent), Hamburg (20 Prozent, wenn Volksentscheid nicht zusammen mit einer Wahl stattfindet, in Hamburg und Bremen ist eine Koppelung mit Wahlen gesetzlich geregelt), Rheinland-Pfalz (25 Prozent Beteiligungsquorum).

Gruppe 3: Übliches Quorum (25 Prozent-Zustimmungsquorum): Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, Saarland.

Gruppe 4: Prohibitives Quorum (in der Praxis bisher unerreicht): Baden-Württemberg (33 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (33 Prozent).

Volksentscheide über Verfassungsänderungen:

Gruppe 1: Hamburg (Volksentscheide über Verfassungsänderungen finden stets zusammen mit Wahlen zu Bürgerschaft oder zum Bundestag statt: Erforderlich ist die Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen und mindestens so viele Stimmen, wie der Zweidrittelmehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht).

Gruppe 2: Bayern (25 Prozent, bis 1999 galt das Mehrheitsprinzip, zusätzlich gibt es das obligatorische Verfassungsreferendum).

Gruppe 3: Thüringen und Bremen (40 Prozent).

Gruppe 4: (50 Prozent): Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und zusätzlich mit Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden: Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Saarland und NRW (50 Prozent Beteiligungsquorum plus Zweidrittelmehrheit).

Gruppe 5: gar nicht möglich: Hessen (es gibt nur das obligatorische Verfassungsreferendum).

Die Zustimmungsquoren mit 25 Prozent bei einfachen Gesetzen und 50 Prozent der Stimmberechtigten zzgl. einer Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden bei Verfassungsänderungen sind zu hoch und können in der Regel nicht erreicht werden. Es stellt sich die Frage, welchen Sinn ein Volksentscheid hat, wenn der Lernerfolg ist, das Engagement war trotz Abstimmungsergebnis umsonst. Das Engagement schlägt hier ungleich größer in Verdrossenheit um. Mehr Demokratie befürwortet daher so wie in Bayern und Sachsen bei einfachen Gesetzen das Mehrheitsprinzip, d. h. die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet. Bei Beteiligungen von durchschnittlich 40 Prozent, wie in Deutschland üblich, kann davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung repräsentativ ist.

Wenn sich der schleswig-holsteinische Landtag zu dieser Reform nicht durchringen kann, sollte zumindest eine Senkung auf 15 Prozent bei einfachen Gesetzen wie in NRW erwogen werden. Ein Zustimmungsquorum in Höhe von 15 Prozent ist hoch genug, dass der Sorge von „Zufallsmehrheiten“ bei

sehr geringen Beteiligungen begegnet werden kann, ist aber auch niedrig genug damit Boykottstrategien z.B. öffentliche Diskussionsverweigerung kaum mehr greifen können.

In Bayern galt auch bis 1999 das Mehrheitsprinzip bei Verfassungsänderungen. Aufgrund eines Urteils des Bayerischen Staatsgerichtshofes wurde der parlamentarische Gesetzgeber angehalten, ein Zustimmungsquorum bzw. eine erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung zu regeln, was der Landtag durch einfache Gesetzesänderung auch durchführte (17. September 1999, VerfGH 52, 104).

Ungeachtet der interessanten verfassungsrechtlichen Situation in Bayern, dass durch einfaches Gesetz die speziellen Mehrheitsanforderungen bei Volksentscheiden geregelt wurden, was möglicherweise einen Verfassungsdurchbruch darstellt, ist die Anforderung der erschwerten Abänderbarkeit der Verfassung sinnvoll.

Ein Zustimmungsquorum in Höhe von 50 Prozent wirkt allerdings prohibitiv. Auch die in Thüringen und Bremen gültigen Zustimmungsquoren in Höhe von 40 Prozent sind nur in Ausnahmefällen erreichbar, wenn z.B. der Volksentscheid zusammen mit der Bundestagswahl stattfindet und große Mehrheiten für die Verfassungsänderung stimmen.

Sinnvoller wäre es, das Unterschriftenquorum in der vorangehenden Stufe, also beim Volksbegehren zu verdoppeln. Nach jetziger Rechtslage müssten dann 10 Prozent statt 5 Prozent Unterschriften Stimmberechtigter gesammelt werden. Eine höhere Anzahl an Unterschriften beim Volksbegehren würde dazu führen, dass die Initiatoren eines Volksbegehrens sich die Notwendigkeit einer Verfassungsänderungen überlegen würden, da mehr Unterschriften eben doch mehr Ressourcen- und Mobilisierungsaufwand sowie gesellschaftlichen Rückhalt erfordern. Eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden wäre als zusätzliche Verfahrensbedingungen verzichtbar und würde teilweise Probleme eines Zustimmungsquorums aufwerfen z.B. bei Nichterreichen die Bevorzugung einer Abstimmungsminderheit. Allerdings ist eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden einem Zustimmungsquorum vorzuziehen, da Probleme wie die Wertung von Enthaltungen als Nein-Stimmen nicht auftreten und die Akzeptanz solcher besonderer interner Mehrheiten sicherlich größer ist.

Diskussion des Zustimmungsquorums

Gemeinhin wird für Zustimmungsquoren das Argument angeführt, dass sie zu einer höheren Legitimation einer Entscheidung führen. Der Common Sense würde wohl sofort zustimmen, dass eine Beteiligung von 70 Prozent bei einem Volksentscheid oder bei einer Wahl ein höheres Ansehen hinsichtlich der Legitimationskraft genießt als eine Beteiligung von 40 oder 50 Prozent.

Allerdings ist es nicht so, dass einer Wahl bei einer Beteiligung von ca. 50 Prozent oder einem Volksentscheid bei einer Beteiligung von 35 Prozent die Legitimation abgesprochen wird. Der Common Sense akzeptiert Mehrheitsentscheidungen als pragmatisches und grundlegendes Prinzip. Wichtig ist es, dass alle Wahl- bzw. Abstimmungsberechtigten Zugang zur Entscheidung hatten.

Und es ist auch nicht so, dass Zustimmungsquoren zu einer höheren Beteiligung führen und dadurch Legitimation herstellen würden. Im Gegenteil verhält es sich so, dass Zustimmungsquoren eher zu einer geringeren Beteiligung führen, da Boykottstrategien für die Opponenten einer Vorlage sinnvoll sind; so z.B. 1997 in Schleswig-Holstein (Diskussionsverweigerung), 1998 in Hamburg (späterer Versand der Benachrichtigungskarten, wodurch die Beteiligung an der Briefabstimmung geringer war), 2007 in Hamburg (Trennung von Abstimmung und Wahl), 2008 in Berlin (Ankündigung der Nichtumsetzung des Volksentscheids) oder 2013 in Berlin (Auseinanderziehen von Wahl- und Abstimmungstermin).

Demgegenüber sind die Argumente gegen Zustimmungsquoren schwer zu entkräften. Diejenige Seite, die etwas ändern möchte, in der Regel die Antragsteller eines Volksbegehrens, müssen eine Mindestzustimmung nachweisen, die andere Seite aber nicht. Das führt letztlich dazu, dass Enthaltungen als Nein-Stimmen gezählt werden und sich Abstimmungsminderheiten gegen Abstimmungsmehrheiten durchsetzen können. Am 14.10.2007 wurde in Hamburg über die Vorlage "Hamburg stärkt den Volksentscheid: Für Reformen direktdemokratischer Verfahren" abgestimmt. Die Beteiligung lag bei 39,1 Prozent, 75,9 Prozent der Abstimmenden stimmten für die Vorlage, 24,1 Prozent dagegen. Da „lediglich“ 29,6 Prozent aller Stimmberechtigten für die Vorlage votierten, wurde das nötige Zustimmungsquorum von 50 Prozent nicht erreicht, der Volksentscheid war ungültig. Damit haben sich aber im Ergebnis 24,1 Prozent gegen 75,9 Prozent der Abstimmenden bzw. 9,4 Prozent gegen 29,6 Prozent aller Stimmberechtigten durchgesetzt.

Dies wirft nun aber auch legitimatorische Fragen auf. Denn eine Abstimmungsminderheit setzt sich durch. Denjenigen, die sich der Mühe unterzogen haben, sich eine Meinung zu bilden und an der Abstimmung teilzunehmen, wird vermittelt, dass ihr Engagement nicht zielführend war. Es wird ein falscher Anreiz geschaffen: Zuhause bleiben, nicht Teilnahme wird belohnt. Ferner laden Zustimmungsquoren zu Boykottstrategien ein. Die Opponenten einer Vorlage haben zwei Möglichkeiten: Sie können sich um eine Abstimmungsmehrheit bemühen oder die Zustimmungsrate der anderen Seite drücken. So wäre es in Hamburg möglich gewesen, dass der Volksentscheid zusammen mit der Bürgerschaftswahl im Februar 2008 stattgefunden hätte. Stattdessen wurde aber der Volksentscheid auf Oktober 2007 vorgezogen, um die Beteiligung zu drücken. Schließlich führen Zustimmungsquoren dazu,

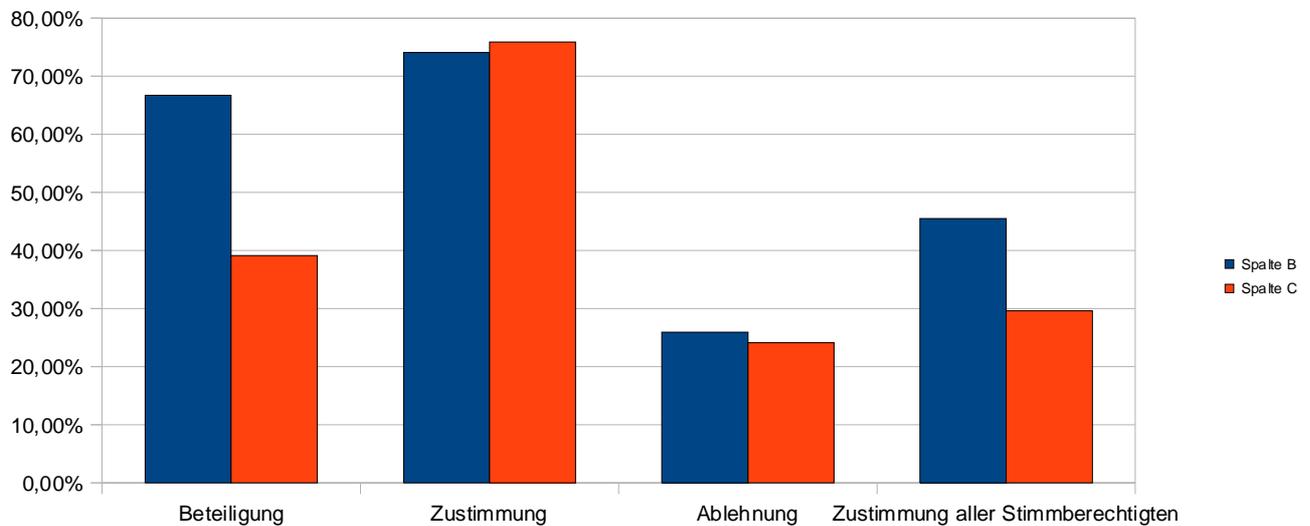
dass sich die Gegner einer Vorlage der öffentlichen Diskussion weitgehend verweigern, um dem Anliegen möglichst wenig Öffentlichkeit zu geben. Dadurch wird aber ein großer Vorteil der direkten Demokratie, nämlich die öffentliche politische Diskussion über Sachfragen, deutlich geschwächt.

In Hamburg fand am 27.9.1998 ein Volksentscheid über die Vorlage „Mehr Demokratie in Hamburg: Reformen der Hürden bei Volksbegehren“ statt. Dieser Volksentscheid beabsichtigte wie der Volksentscheid 2007 eine wesentliche Vereinfachung der direktdemokratischen Mitbestimmung. Bei einer Beteiligung von 66,7 Prozent stimmten 74,1 Prozent für die Vorlage. Auch dieser Volksentscheid scheiterte am Zustimmungsquorum von 50 Prozent und es gab Boykottstrategien. Interessanter ist an dieser Stelle, dass bei einer wesentlich höheren Beteiligung ein ähnliches Abstimmungsergebnis erzielt wurde. D. h., dass unabhängig von der Beteiligung die Abstimmenden repräsentativ für alle Stimmberechtigten entscheiden; und dies nicht nur in einem formalen, sondern in einem statistischen Sinne. Untersuchungen von Kris Kobach, der Abstimmungsergebnisse der Schweiz mit Umfrageergebnissen verglich, bestätigen diesen Befund. Kobach hat in der Schweiz Meinungsumfragen kurz vor der Abstimmung mit den tatsächlichen Ergebnissen von Abstimmungen verglichen. Nur in einem Fall wich das Abstimmungsergebnis von der Mehrheitsmeinung, die sich in der Umfrage zeigte, ab.¹

| Reformen der Volksgesetzgebung in Hamburg | 1998 | 2007 |
|--|---------------|---------------|
| Beteiligung | 66,70 Prozent | 39,10 Prozent |
| Zustimmung | 74,05 Prozent | 75,90 Prozent |
| Ablehnung | 25,95 Prozent | 24,10 Prozent |
| Zustimmung aller Stimmberechtigten | 45,50 Prozent | 29,63 Prozent |

Graphik: Volksentscheide über die Reform der Volksgesetzgebung in 1998 und 2007

¹ Kris Kobach, Wie tief ist zu tief?, in: Zeitschrift für direkte Demokratie, Heft 53, 2001, S. 8ff
Seite 7 von 11



Nun ist es theoretisch denkbar, dass eine Beteiligung so gering ist, dass Verzerrungseffekte auftreten, so dass die Abstimmenden die Stimmberechtigten nicht mehr repräsentieren. Für diese Fälle könnte ein Zustimmungsquorum begründet sein. Natürlich wäre man immer noch mit den oben aufgezeigten legitimatorischen Problemen konfrontiert: Abstimmungsminderheiten setzen sich durch, Enthaltungen zählen als Nein-Stimmen, Nicht-Teilnahme wird belohnt etc. Dieses Quorum der Zustimmung darf dann keinesfalls zu hoch gewählt werden und solle maximal 10 bis 15 Prozent der Stimmberechtigten betragen.

Erhöhter Bestandsschutz von Volksentscheiden oder gleich Einführung eines fakultativen Referendums

Nach den Auseinandersetzungen über die Rechtschreibreform stellt sich die Frage des erhöhten Bestandsschutzes in besonderer Weise. Fairerweise muss erwähnt werden, dass in Schleswig-Holstein sich die politische Situation geändert hatte. Ging man vor dem Volksentscheid über die Rechtschreibreform noch davon aus, dass sie dann auch in ganz Deutschland scheitern würde, stellte sich nach dem Volksentscheid diese Annahme als unzutreffend heraus und Schleswig-Holstein war das einzige Land mit der „alten“ Schreibweise. So war die Entscheidung des Landtags durchaus nachvollziehbar, hatte aber den Geruch des Unanständigen, weil der Wille des Volksgesetzgebers nicht geachtet wurde. Politisch korrekter wäre eine erneute Volksabstimmung oder Volksbefragung gewesen. Ein solches Verfahren ist allerdings in der Verfassung SH nicht vorgesehen.

In Hamburg gab es mit der Privatisierung der Landeskrankenhäuser und der Rücknahme des Wahlrechts gleich zwei Fälle der Geringschätzung der Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger (beide 2004), bei der sich die parlamentarischen Mehrheiten noch nicht einmal auf neue politische Situationen berufen konnten.

Gleichwohl muss es natürlich die Möglichkeit geben, durch Volksentscheid beschlossene Gesetze zu reformieren. Das fakultative Referendum in Hamburg scheint hier eine angemessene Lösung. Wenn in Hamburg der parlamentarische Gesetzgeber ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz ändern möchte, tritt das neue Gesetz erst nach einem Monat in Kraft. In dieser Zeit können 2,5 Prozent der Stimmberechtigten einen Volksentscheid über die beabsichtigte Änderung einleiten. Eine ähnliche Regelung wäre in Schleswig-Holstein sinnvoll, wobei im Flächenland entweder die Frist verlängert werden oder das Unterschriftenquorum niedriger als 2,5 Prozent sein sollte.

Hierbei wäre allgemein zu erwägen, wie in der Schweiz, gleich ein fakultatives Referendum einzuführen, d. h. jedes Gesetz tritt erst nach zwei oder drei Monaten nach Beschlussfassung in Kraft und in diesem Zeitraum können die Bürgerinnen und Bürger mit einem Volksbegehren ein Referendum beantragen. In der Regel ist das Unterschriftenquorum halb so hoch wie bei initiiierenden Volksbegehren.

Mit einer allgemeinen Regelung hätte man den Spezialfall des erhöhten Bestandsschutzes bereits geregelt und würde in Deutschland Standards der Volksgesetzgebung setzen.

Da der von den Bürgerinnen und Bürgern gewählte Landtag bereits eine Entscheidung getroffen hat, sollte beim Volksentscheid in jedem Fall die Mehrheit der abgegebenen Stimmen zählen. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass Landtagsgesetze zwar von der Mehrheit der Abstimmenden bestätigt werden, aber an der zusätzlichen Anforderung eines Zustimmungsquorums scheitern.

Obligatorisches Verfassungsreferendum und obligatorisches Finanzreferendum

Das obligatorische Verfassungsreferendum ist international verbreitet und das gängigste Instrument der direkten Demokratie (14 europäische Staaten, 49 US-Gliedstaaten, Kantone in der Schweiz). Jede Verfassungsänderung bedarf neben der meistens qualifizierten Mehrheit des Parlaments auch der Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger (Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet.).

In Deutschland gibt es in Bayern (14 Referenden) und Hessen (9 Referenden) das obligatorische Verfassungsreferendum, in Berlin gilt es bei den Artikeln zur Volksgesetzgebung (1 Referendum) und in Bremen gab es bis 1994 ein Referendum, wenn die Verfassungsänderung nicht einstimmig im Parlament angenommen wurde.

Bis auf die Absenkung des passiven Wahlalters in Hessen von 21 auf 18 Jahre wurden alle Verfassungsänderungen durch die Bürgerinnen und Bürger bestätigt, in der Regel mit großen Mehrheiten. Die Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre in Hessen oder die Herabsetzung des Wahlalters in Bayern hatten eher knappe Mehrheiten.

Das obligatorische Verfassungsreferendum geht davon aus, dass die Bürgerinnen und Bürger als Souverän das letzte Wort haben sollen, dass sie die Verfassung schöpfen. Dadurch werden Verfassungsänderungen erschwert, andererseits wird die Verfassung aber auch zusätzlich geschützt. Sie führen sicherlich zu einer größeren Verfassungsidentifikation der Bürgerinnen und Bürger. Durch häufigeres Abstimmen über Sachfragen besteht zusätzlich die Chance, direktdemokratische Verfahren in der Praxis zu verankern. Schließlich stellt das obligatorische Referendum auch einen Schutz der Verfassung vor Missbrauch durch große parlamentarische Mehrheit dar (2003 CSU oder aktuell Rot-Grün Bremen).

Dem obligatorischen Verfassungsreferendum wird entgegen gehalten, dass notwendige Reformen und Modernisierungen oder die Abschaffung überfälliger Regelungen erschwert werden z.B. in Hessen die Abschaffung der Todesstrafe. Dieses Argument ist nicht ganz von der Hand zu weisen, aber natürlich können Verfassungsänderungen, sofern es sich um Anpassungen handelt, gebündelt werden und mit Wahlen zur Abstimmung gestellt werden. In der Regel verhindern obligatorische Referenden nötige Verfassungsänderungen. So ist das Fortbestehen der Todesstrafe in Hessen auch eher Ausdruck davon, dass die Fraktionen diese Frage den Bürgerinnen und Bürgern noch nicht zur Entscheidung vorgelegt haben.

Alternativ könnte auch hier über ein fakultatives Verfassungsreferendum beraten werden. Jede Verfassungsänderung tritt erst nach drei Monaten in Kraft. In diesem Zeitraum können z.B. 2,5 Prozent der Stimmberechtigten ein Referendum über die geplante Verfassungsänderung einleiten.

Neben dem obligatorischen Verfassungsreferendum ist noch das obligatorische Finanzreferendum zu erwähnen, das vor allem in Kantonen der Schweiz bekannt. Bei einer bestimmten einmaligen Investition z.B. 50 Millionen Franken oder regelmäßigen Ausgaben z.B. 10 Millionen Franken jährlich findet automatisch ein Referendum statt. Dieses Instrument hat disziplinierende Wirkung für das Parlament und führt zu einer geringeren Staatsverschuldung. Gleichzeitig werden Investitionen und Aufgaben des Staates anders beobachtet und gewürdigt. Der Zusammenhang zwischen Aufgaben des Staates und den damit verbundenen Ausgaben rückt stärker ins öffentliche Bewusstsein.

Fazit

Aus Sicht von Mehr Demokratie sollte die Verfassung hinsichtlich einer Verbesserung der Volksgesetzgebung wesentlich in sechs Punkten geändert werden:

1. Senkung der Unterschriftenzahl bei der Volksinitiative
2. Lockerung des Finanzvorbehalts und damit Öffnung des Themenkatalogs

3. Einführung der freien Unterschriftensammlung ergänzend zur Amtseintragung in der zweiten Verfahrensstufe (Volksbegehren)
4. Streichung bzw. Senkung der Zustimmungsquoren in der dritten Verfahrensstufe (Volksentscheid)
5. Einführung des fakultative Referendum
6. Einführung obligatorischer Referenden