

An den
Schleswig-Holsteinischen Landtag
- Innen- und Rechtsausschuss -
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/7544

Anhörung

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung (Einführung von Referenden)

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN

Drucksache 18/5198

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags hat Mehr Demokratie e.V. zur schriftlichen Anhörung zu o.g. Gesetzentwurf eingeladen. Dem kommen wir hiermit nach, erlauben uns allerdings eine Vorbemerkung:

Die Landtagsdebatte zur Einbringung des hier zur Diskussion stehenden Gesetzentwurfes hat eine inhaltliche Auseinandersetzung weitgehend vermissen lassen. Vielmehr wurden der Einbringer, der Vorschlag und die dahinter stehende Motivation grundsätzlich desavouiert. Es fällt schwer, anzunehmen, dass das Anliegen nun ernsthaft beraten werden soll. Dies motiviert nicht unbedingt, sich hier einzubringen. Wir tun dies dennoch, um deutlich zu machen, dass angesichts des Vertrauensverlustes in die demokratischen Institutionen eine Diskussion um die Entwicklung unserer Demokratie unabdingbar ist.

Mehr Demokratie e.V. begrüßt die Initiative zur Einführung von fakultativen Referenden grundsätzlich.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches

1.1. Wirkungen des fakultativen Referendums

Das fakultative Referendum ist – neben dem Initiativrecht (auf Landesebene: Volksgesetzgebung) und dem Obligatorischen Referendum – eines der drei klassischen direktdemokratischen Instrumente.

Es gilt als das schärfste Schwert, die von der gewählten Vertretung verlangte Repräsentanz zu sichern, da politische Entscheidungen von den Bürgerinnen und Bürgern zurückgeholt werden können. Perspektivisch sorgt diese Möglichkeit – wie die 140-jährige Praxis in der Schweiz zeigt (s.u.) – für mehr Sorgfalt bei der Gesetzgebung, eine ernsthaftere Anhörung von einzelnen Interessen, eine genauere Abwägung einzelner Aspekte sowie ausreichend Zeit für die Beratung (Vernehmlassung). Gerade mit dem fakultativen Referendum hat die Schweizer Politik ihre Konsensfähigkeit geschult und ihre Konkordanzdemokratie ausgeprägt,¹ ja sogar Gesetzestexte werden verständlicher gefasst, wenn die Bürgerinnen und Bürger beanspruchen können, das Gesetz zu stoppen.

Nutzen die Bürgerinnen und Bürger das fakultative Referendum nicht, kann von einer hohen Akzeptanz der vom Parlament auf den Weg gebrachten Gesetzesinitiative ausgegangen werden.

Zusammengefasst lässt sich sagen: Das fakultative Referendum verhilft der repräsentativen Demokratie dazu, repräsentativer zu werden.²

Dort, wo es kein fakultatives Referendum gibt, aber das Initiativrecht einigermaßen nutzbar ist, wird dies von den Bürgerinnen und Bürgern angewandt, um Parlamentsbeschlüsse zu korrigieren.³

Das direktdemokratische Gleis sollte also (die obligatorischen Referenden seien hier einmal ausgeblendet), zwei Schienen haben: das Initiativrecht und das Vetorecht. Damit könnte das Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, gewissermaßen das erste Wort (Initiative) und das letzte Wort (Korrektur) haben; die Schweizer bezeichnen die beiden Instrumente von daher auch als Gaspedal und Bremse.⁴

Es ist also grundsätzlich zu begrüßen, wenn den Bürgerinnen und Bürgern beide Instrumente angeboten würden.

¹ Der Schweizer Politikwissenschaftler Leonhard Neidhart nennt dies die „Wandlung von der Abstimmungs- zur „Verhandlungsdemokratie“, so in Andreas Gross, Die unvollendete Direkte Demokratie, 2016, S. 47.

² Überzeugend hat Werner Patzelt fünf Vorteile des fakultativen Referendums herausgearbeitet; <http://wjpatzelt.de/?p=940>

³ Frank Decker meint, zwischen 1947 und 2010 seien zwei Drittel der Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren in den Bundesländern gegen Parlamentsbeschlüsse gerichtet und damit eigentlich Veto-Initiativen gewesen: <http://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845231358-37/volksgesetzgebung-oder-volksveto-ueberlegungen-zur-institutionellen-ausgestaltung-der-direktdemokratie-in-der-bundesrepublik>

⁴ Linder, Wolf, Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 1999.

1.2. Das fakultative Referendum in Deutschland

Auf Landesebene gibt es das fakultative Referendum in Deutschland bisher nur in Hamburg und in Bremen, allerdings nur für Ausnahmefälle. In Hamburg ist es beschränkt auf das Wahlgesetz und auf Parlamentsbeschlüsse, die das Ergebnis eines Volksentscheids verändern.⁵ In Bremen kann das fakultative Referendum nur bei Privatisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge ergriffen werden.⁶

Auf kommunaler Ebene besteht in allen Bundesländern die Möglichkeit, mit einem Bürgerentscheid Beschlüsse des Gemeinderates zu kassieren.

Für die Bundesebene vorgeschlagen wurde das fakultative Referendum als Einstieg, die direkte Demokratie auch auf Bundesebene einzuführen, während der Koalitionsverhandlungen 2013 gemeinsam von CSU und SPD.⁷ Dies hat allerdings keinen Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden.

Zuvor hatte die SPD-Bundestagsfraktion in ihrem Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes um Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum vom 11.6.2013 ein „volksbegehrtes Referendum“ vorgeschlagen.⁸

Im Bundesrat ist eine von Schleswig-Holstein ausgehende Initiative anhängig, die sich für die Einführung des bundesweiten Volksentscheids und für fakultative Referenden auf Bundesebene einsetzt.⁹

1.3. Das fakultative Referendum in der Schweiz

In der Schweiz gibt es das fakultative Referendum auf Bundesebene seit 1874,¹⁰ zunächst bezeichnet als Vetoinitiative: Nach Art. 141 der Bundesverfassung können 50.000 Stimmberechtigte (rund ein Prozent der Stimmberechtigten) oder acht Kantone binnen 100 Tagen eine Volksabstimmung darüber verlangen, ob das jeweilige Gesetz in Kraft treten soll (oder nicht).¹¹

Seit seiner Einführung ist das fakultative Referendum in der Schweiz auf Bundesebene 217 mal ergriffen worden,¹² wobei 15 % der Initiativen an der Unterschriftenhürde gescheitert

⁵ Art. 50 Abs. 4 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

⁶ Art. 70, Abs. 2 sowie Art. 42 Abs. 4 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

⁷ Süddeutsche Zeitung, 12.11.2013: <http://www.sueddeutsche.de/politik/spd-und-csu-fuer-volksabstimmungen-auf-bundesebene-endlich-mitbestimmen-1.1816451>

⁸ DS 17/13873

⁹ DS 729/12

¹⁰ Eine lange Tradition fakultativer Referenden finden wir auch in den USA; 24 der 50 US-Gliedstaaten kennen fakultative Referenden; diese werden allerdings nicht häufig genutzt.

¹¹ Das fakultative Referendum gibt es auch in allen Kantonen, zuerst eingeführt 1831 im Kanton St. Gallen. Das Initiativrecht auf Bundesebene wurde „erst“ 1891 eingeführt.

¹² Ca. 1,5 fakultative Referenden pro Jahr

sind. In 51 % der 185 Volksentscheide wurde das entsprechende Gesetz bestätigt, in 47,3 % der Volksentscheide wurde es abgelehnt.¹³

Die Schweizerische Bundeskanzlei veröffentlicht die „Hängigen Referendumsvorlagen“, also diejenigen beschlossenen Gesetze, die sich in der Referendumsfrist von 100 Tagen befinden. Hier wird jeweils auch vermerkt, ob das fakultative Referendum ergriffen wurde; die dazugehörige Unterschriftenliste wird – ebenfalls auf der Seite der Bundeskanzlei – veröffentlicht und als Download zur Verfügung gestellt.¹⁴

2. Die Unterschriftenhürde

Mit dem hier zur Diskussion stehenden Gesetzentwurf werden als Legitimationshürde 50.000 Unterschriften vorgeschlagen. Dies entspricht derzeit etwa 2,5 % der Stimmbevölkerung.

In der Schweiz sind (auf Bundesebene) die Unterschriftenhürden für Initiativ- und Vetorecht im Verhältnis 2:1 gesetzt: Die Hürde für das fakultative Referendum beträgt 50.000 Unterschriften, die für eine Volksinitiative (in der Schweiz immer eine Verfassungsänderung) beträgt 100.000 Unterschriften. Auf dieselbe Weise sind die Hürden in Hamburg definiert.¹⁵

Folgt man dieser Logik, wäre für Schleswig-Holstein vor dem Hintergrund der Hürde für das Initiativrecht von 80.000 Unterschriften eine Hürde von 40.000 Unterschriften angemessen.

3. Aufschiebende Wirkung

Der Vorschlag verzichtet darauf, dass vom Landtag beschlossene Gesetzentwürfe binnen der Frist für die Unterschriftensammlung von 100 Tagen, nicht in Kraft treten. Dies mag verfassungsrechtlichen Bedenken geschuldet sein, da fragwürdig sein könnte, ob das eine Organ (Volksgesetzgeber) das andere (Parlament) behindern darf. Ausgeführt ist dieser Begründungszusammenhang jedoch nicht. Für das klassische fakultative Referendum nach dem Muster der Schweiz ist das Aussetzen des In-Kraft-Tretens unverzichtbar, da sich ansonsten fakultative Referenden gegen Gesetze richten, die bereits vollzogen werden. Der hier unterbreitete Vorschlag lehnt sich an den oben bereits zitierten Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion von 2013 und das „volksbegehrte Referendum“ an, der ebenfalls darauf verzichtet hat, das In-Kraft-Treten von Gesetzentwürfen aufzuschieben. An Zugewinn dieses neuen direktdemokratischen Instrumentes kann dann nur noch die Klarheit in der Zielformulierung, also die Rückholung eines Gesetzes, und die niedrigere Unterschriftenhürde verbucht werden. Klassischerweise zielt das fakultative Referendum aber darauf, überprüfen zu lassen, ob ein Gesetz tatsächlich gewollt ist, und zwar bevor Tatsachen geschaffen werden.

¹³ Ausgezählt nach der von der Schweizerischen Bundeskanzlei veröffentlichten Chronologie: https://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html;

zwei Ergebnisse stehen noch aus, weshalb sich in der Summe keine 100 % ergeben.

¹⁴ https://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_1_3_2_1.html

¹⁵ Siehe Fn. 5; Unterschriftenhürde 2,5 %, ansonsten 5 %.

Mit einer aufschiebenden Wirkung wäre eine Dringlichkeitsklausel notwendig, auf die hier folgerichtig verzichtet wird.¹⁶

4. Mehrheitsprinzip

Begrüßt wird, dass die vorliegenden Gesetzentwürfe für fakultative Referenden – im Unterschied zur Volksgesetzgebung – keine Zustimmungsklauseln vorsehen und allein das Mehrheitsprinzip gelten soll. Der Gesetzgeber ist tatsächlich frei, für fakultative Referenden andere Bedingungen zu formulieren als für die Volksgesetzgebung. So gilt auch in Bayern (und Hessen) für die dortigen obligatorischen Verfassungsreferenden, wenn also die Vorlage vom Parlament kommt, das Mehrheitsprinzip, ohne dass dies auf ein Zustimmungsquorum aufsetzt.¹⁷ Kommt allerdings die Verfassungsänderung über den Weg eines Volksbegehrens zum Volksentscheid, greift in Bayern ein Zustimmungsquorum (in Hessen ist dieser Weg gänzlich verstellt),¹⁸ für Volksabstimmungen über einfache Gesetze gibt es in Sachsen, Hessen und Bayern keine Zustimmungsklauseln.

5. Alternative Abstimmungsvorlage

Ausdrücklich verzichtet wird auf die Möglichkeit, dass der Landtag einen alternativen Gesetzentwurf neben den ursprünglichen Entwurf mit zur Abstimmung stellen kann. Dies ist zu bedauern, würde es doch dem Landtag die Möglichkeit eröffnen, auf die (öffentliche) Diskussion, die sich mit einem fakultativen Referendum verbindet, mit einer geänderten Vorlage zu reagieren. Auch könnten Verhandlungen zwischen Landtag und Initiative angestrebt werden, um sich auf einen Kompromiss zu einigen, der mit zur Abstimmung gestellt werden könnte.

Ralf-Uwe Beck

Ralf-Uwe Beck
Sprecher Mehr Demokratie

¹⁶ Die Schweizerische Bundesverfassung bietet in Art. 165 eine Dringlichkeitsklausel, wonach ein für dringlich erklärtes Gesetz ein Jahr später außer Kraft tritt, wenn es nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen wurde. Im Kanton Zürich verlängert sich bei dringlichen Beschlüssen die Frist für das fakultative Referendum auf sechs Monate.

¹⁷ Art. 88 Abs. 3 Bayerisches Landeswahlgesetz; Art. 123 Abs. 2 und Art. 124 Abs. 3 Verfassung des Landes Hessen.

¹⁸ Art. 79 Abs. 1 Satz 2 Bayerisches Landeswahlgesetz.