

**Schleswig-Holsteinischer Landtag**  
**Umdruck 18/7563**

Berlin, 14.03.2017

**Stellungnahme von d|part zur Drucksache 18/5198**

Sehr geehrte Damen und Herren des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages,

Als Think Tank, der sich aktiv für die Verbesserung demokratischer Partizipation in Deutschland einsetzt, begrüßen wir grundsätzlich Vorschläge, die den politischen Entscheidungsprozess demokratischer machen sollen. Wir stellen Ihnen gerne unsere Einschätzung des Gesetzesentwurfs 18/5198 zur Verfügung.

In Ländern mit Millionen von Bürgern ist es unumgänglich, Mechanismen indirekter demokratischer Beteiligung wie Landtagswahlen zu haben. Wir stimmen mit den Antragstellern jedoch überein, dass dies dennoch nicht grundsätzlich direktdemokratische Mitwirkungsformen ausschließt. Es stimmt auch, dass mehr direktdemokratische Mitwirkungsformen den politischen Entscheidungsprozess demokratischer machen. Doch möchten wir ausdrücklich darauf hinweisen, dass demokratischer nicht direkt gleichzusetzen ist mit besser. Ob der vorliegende Vorschlag zu besseren demokratischen Ergebnissen führen könnte, ist eine komplexe Frage. Wir möchten in diesem Zusammenhang insbesondere auf (a) die veränderten Anreizsysteme von Parlamentariern, (b) die Veränderung der Gleichheit der Bürger durch unterschiedlich verteilte sozioökonomische Ressourcen, (c) die Art der geeigneten Beschlüsse eingehen.

**(a) Veränderte Anreizsysteme von Parlamentariern**

Der Gesetzesentwurf 18/5198 sieht vor, dass jedes im Landesparlament beschlossene Gesetz im Nachgang von Bürgern durch ein fakultatives Referendum widerrufen werden kann. Für Parlamentarier bedeutet dies, wie auch schon im Gesetzesentwurf erwähnt, dass diese „sich bei Gesetzesvorhaben noch mehr als bislang am Willen des Volkes“ orientieren müssen. Damit sind Parlamentarier unter dem Gesetzesentwurf einem veränderten Anreizsystem ausgesetzt.

Sie sind angehalten, Entscheidungen zu treffen, die möglichst nicht durch ein fakultatives Referendum aufgehoben werden. Es befördert somit die ständige Kongruenz zwischen Bürgerpräferenzen und Politikbeschlüssen. Dies ist zunächst einmal positiv zu bewerten, da eine solche Kongruenz ein wichtiges Merkmal repräsentativer Demokratien ist. Die Politikwissenschaft hat in diesem Zusammenhang auch schon festgestellt, dass diese Kongruenz auch wichtig für das Vertrauen und die Demokratiezufriedenheit von Bürgern ist.

Allerdings könnte das veränderte Anreizsystem für Parlamentarier auch unerwünschte oder sogar negative Folgen für die Güte von Gesetzesbeschlüssen haben. Denn durch ein Anreizsystem, das die Kongruenz befördert, sind größere, vorausschauende politische Projekte und Reformen schwerer umsetzbar. Jedes größere parlamentarische Vorhaben wird eine größere Gruppe von Bürgern benachteiligen, die sich unter dem neuen Gesetzesentwurf gegen ein solches Vorhaben leichter zur Wehr setzen könnten. So könnten größere Projekte, die in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen, wie zum Beispiel in Bereichen wie dem Naturschutz und der Landschaftspflege, der Bodenverteilung oder Raumordnung, ständig eine ausreichend große Gruppe von Bürgern benachteiligen, die das neue Vorhaben blockieren. Somit würde der politische Prozess nicht nur verlangsamt werden, sondern in wichtigen Politikbereichen eventuell sogar gänzlich blockiert werden.

Aber nicht nur größere politische Projekte könnten von solch einer Blockade betroffen sein, sondern auch vorausschauende, langfristige Projekte. Repräsentative Demokratien leben nicht nur davon, dass sie den Bürgerwillen so gut wie möglich in politischen Beschlüssen abbilden. Vielmehr schließt eine moderne Auffassung von repräsentativen Demokratien auch einen Austausch zwischen Bürgern und Parlamentariern ein, in dem Parlamentarier durch ihre Beschlüsse auch Bürgerpräferenzen mitgestalten. Sie nehmen eine antizipatorische Rolle ein und treffen dadurch nicht nur Entscheidungen mit Hinblick auf ihr Versprechen am Wahltag („promissory representation“ [Mansbridge, 2003]) sondern auch mit Blick darauf, welche Präferenzen Bürger in der Zukunft haben könnten („anticipatory representation“ [Mansbridge, 2003]). Solch eine antizipatorische Funktion von politischen Entscheidungen ist insbesondere in Bereichen wichtig, in denen langfristige, manchmal auch generationsübergreifende Beschlüsse getätigt werden müssen. Das gilt zum Beispiel für den Bereich Klimawandel. Hier mögen jetzige Bürgerpräferenzen nicht mit jetzigen Politikbeschlüssen übereinstimmen, aber möglicherweise in der Zukunft. Parlamentarier werden deshalb nicht nur gewählt, um den jetzigen Bürgerwillen abzubilden und umzusetzen, sondern haben auch die Aufgabe als Vertraute („trustee“ [Rehfeld, 2006]) von Bürgern zu agieren. Diese Rolle wird durch den Gesetzesentwurf zumindest marginalisiert und könnte dadurch zu unerwünschten und sogar negativen Politikergebnissen in der Zukunft führen.

Der Gesetzesentwurf 18/5198 verändert das Anreizsystem von Parlamentariern, indem es auf kurzfristige Kongruenz mit Bürgerpräferenzen ausgerichtet wird. Größere, langfristige und vorausschauende politische Projekte können dann leicht blockiert und nur schwer umgesetzt werden, obwohl diese doch so wichtig sind für den Wohlstand und die Zufriedenheit von Bürgern in der Zukunft. Außerdem könnte der Gesetzgebungs- und Umsetzungsprozess stark verlangsamt werden, was auch dem Prinzip der Kongruenz zwischen Bürgerpräferenzen und Beschlüssen zuwiderläuft.

## **(b) Veränderung der Gleichheit der Bürger durch unterschiedliche sozioökonomische Ressourcen**

Eines der wichtigsten Güter von Demokratien ist die Gleichheit der Bürger und die Gleichheit der Stimme bei Wahlen. Obwohl der Gesetzesentwurf die Gleichheit der Stimme als solches nicht in Frage stellt, so könnte der Gesetzesvorschlag doch indirekt dazu führen, dass Bürger unterschiedlich starken Einfluss auf politische Prozesse haben. Denn Studien in der Politikwissenschaft zeigen, dass sich hauptsächlich diejenigen an Wahlen beteiligen, die über größere sozioökonomische Ressourcen verfügen. Dies gilt umso mehr für direktdemokratische Wahlen. Laut Gesetzesvorschlag müssen auch erst einmal Unterschriften gesammelt werden, um das fakultative Referendum herbeizuführen. Das setzt ein höheres Maß an Koordination und Zeit voraus, das häufig überproportional in die Hände von sozioökonomisch bessergestellten Bürgern fällt. Hinzu kommt, dass der Gesetzesentwurf zu einem hohen Grad politische Aufmerksamkeit und Information voraussetzt, die beide wiederum häufig mit einem höheren sozioökonomischen Status einhergehen. Somit bevorteilt der Vorschlag Bürger, die politisch interessiert, aufmerksam und informiert sind. Er bevorteilt auch diejenigen, die die Zeit und finanziellen und kognitiven Ressourcen besitzen, sich zu organisieren und zu koordinieren. Deshalb könnte der Gesetzesvorschlag indirekt zu einer erweiterten Ungleichheit in der politischen Repräsentation von Bürgern in Schleswig-Holstein führen. Um diese Möglichkeit zu minimieren, müssten sowohl die Zahl der notwendigen Unterschriften für das Initiieren eines Referendums als auch der Anteil der notwendigen Stimmen für einen erfolgreichen Widerspruch deutlich erhöht werden.

## **(c) die Art der geeigneten Beschlüsse**

Der Gesetzesentwurf 18/5198 sieht vor, alle Gesetze des Landtages Schleswig-Holstein einem fakultativen Referendum im Nachgang zu unterwerfen, wovon förmliche Haushaltsbeschlüsse ausgenommen sind. Aus der Begründung für den Gesetzesvorschlag geht leider nicht hervor, warum Haushaltsfragen von der vorgeschlagenen Regelung ausgeschlossen sind. Letztlich stellt diese Ausnahme aber einen Widerspruch zum gesamten Gesetzvorhaben dar. Denn es ist nicht klar, warum die Antragsteller den Bürgern des Landes Schleswig-Holsteins genügend Expertise zusprechen, um Gesetze in allen Bereichen zu widerrufen, jedoch den Bürgern gleichzeitig genau diese Expertise scheinbar absprechen, wenn es um Haushaltsfragen geht. Es ist denkbar, dass in diesem Bereich dem Bürger schlicht und einfach die langfristige Sicht und die nötigen Informationen fehlen. Jedoch gilt unserer Meinung nach gleiches möglicherweise in anderen Bereichen, sodass zumindest über die Frage diskutiert werden sollte, ob nicht weitere Politikbereiche vom Gesetzesvorschlag ausgenommen werden sollten.

Unabhängig davon wissen wir aus der Politikwissenschaft, dass die meisten politischen Beschlüsse auch als Haushaltsfragen formuliert werden können. Schließlich ist jeder parlamentarische Beschluss letztlich auch eine Frage, wie finanzielle Ressourcen des Landes und der Bürger verteilt werden sollen. Wenn allerdings alle oder zumindest der allergrößte Anteil der parlamentarischen Gesetze als Haushaltsgesetze formuliert werden können, hat der Gesetzesentwurf 18/5198 keinerlei praktische Anwendung und erfüllt hauptsächlich eine symbolische Rolle.

## Schlussbemerkung

Zusammenfassend stellen wir fest, dass der Gesetzesentwurf 18/5198 durchaus zu einem demokratischeren Prozess von politischen Beschlüssen führen kann, jedoch nicht unbedingt zu besseren politischen Beschlüssen. Er verändert das Anreizsystem von Parlamentariern, verlangsamt möglicherweise den Gesetzumsetzungsprozess, könnte negative Auswirkungen auf die Gleichheit der Bürger haben und könnte lediglich symbolischen Charakter haben.

Mit dieser Einschätzung hoffen wir Ihnen bei Ihrer Entscheidungsfindung behilflich gewesen zu sein und wünschen Ihnen gutes Gelingen.

Mit freundlichen Grüßen,



Prof. Ann-Kristin Kölln

Research Fellow