

An den  
Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags  
per E-Mail: Innenausschuss@landtag.ltsh.de  
Ihr Schreiben vom: 24.11.2017  
Ihr Zeichen: L-215

## Stellungnahme

**zur schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - Absenkung Quorum Volksbegehren und Absenkung Zustimmungsquorum Volksentscheid**

Landtagsdrucksache 19/258 vom 04.10.2017

03.01.2018

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

Frank Rehmet  
Bereich Wissenschaft und Dokumentation  
Mittelweg 11-12, 20148 Hamburg  
frank.rehmet@mehr-demokratie.de

## **I. Unterschriftenquorum beim Volksbegehren (Art. 49, Abs. 1 Satz 5)**

Der Gesetzentwurf schlägt vor, das Unterschriftenquorum in der zweiten Verfahrensstufe der Volksgesetzgebung – beim Volksbegehren – von 80.000 (3,6 Prozent der Stimmberechtigten) auf 50.000 Unterschriften (2,3 Prozent) zu senken.

### **1. Vorbemerkung**

Das Unterschriftenquorum hat eine Filterfunktion innerhalb des Verfahrens. Es sollte nicht zu hoch sein, damit es nicht abschreckt und auch kleinere Initiativen das Instrument nutzen können. Andererseits sollte es auch nicht zu niedrig sein.

### **2. Derzeitige Regelung**

Die Landesverfassung sieht seit 2014 ein Unterschriftenquorum von 80.000 Unterschriften vor, was 3,6 Prozent der Stimmberechtigten entspricht. Vor 2014 betrug dies 5 Prozent.

Für die Regelungen beim Volksbegehren ist auch die Sammelfrist und Art der Sammlung (freie Sammlung bzw. Amtseintragung) wichtig. Die letzten beiden Aspekte sind in Schleswig-Holstein sehr gut und anwendungsfreundlich geregelt: Die Initiatoren haben 6 Monate Zeit, in der sie frei sammeln können – seit 2016 ist dies möglich. Zudem gibt es die Eintragungsmöglichkeit in Amtsräumen.

### **3. Vergleich**

- Schleswig-Holstein befindet sich diesbezüglich auf Platz 1 im Vergleich der Bundesländer – mit dem niedrigsten Unterschriftenquorum.
- Ähnlich anwendungsfreundliche Unterschriftenquoren kennen noch Brandenburg (ca. 3,8 %), Hamburg und Bremen (je 5 %).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Verfahrensübersicht bei [www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/](http://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/)

#### **4. Praxis**

Bislang kam es in Schleswig-Holstein noch zu keinem Volksbegehren unter den derzeit gültigen Volksbegehrens-Bedingungen.

Die bislang abgeschlossenen vier Volksbegehren in Schleswig-Holstein fanden alle unter den Bedingungen eines 5 %-Unterschriftenquorums und dem Verbot der freien Sammlung statt. Zwei der vier Volksbegehren konnten die benötigten Unterschriften erreichen, zwei nicht.

- 08/1996 – 02/1997: Für Wiedereinführung Buß- und Bettag: **6,5 %**
- 10/1996 – 04/1997: Für Erhalt der Polizei-Reiterstaffel: **0,8 %**
- 11/1997 – 04/1998: Gegen Rechtschreibreform: **10,5 %**
- 07/2009 – 12/2008: Für die Erhaltung der Realschule: **2,2 %**.

Beide gescheiterten Volksbegehren hatten offenbar zu wenig Rückhalt in der Bevölkerung.

Auch die Erfahrungen mit Volksbegehren in anderen Bundesländern zeigen, dass die derzeit geltende Regelung in Schleswig-Holstein anwendungsfreundlich ist. Denn mehrere Volksbegehren, die in anderen Ländern am Unterschriftenquorum scheiterten, wären an einem 3,6 %-Quorum nicht gescheitert – zuletzt G8/G9 in Nordrhein-Westfalen.<sup>2</sup>

#### **5. Auswirkungen des Reformvorschlags**

Auswirkungen: Nahezu keine.

Es werden höchstwahrscheinlich nicht mehr Volksinitiativen gestartet werden oder weniger Volksbegehren am Unterschriftenquorum scheitern.

---

<sup>2</sup> Vgl. Auflistung aller Volksbegehren (2. Verfahrensstufe) bei: [www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/bisherige-volksbegehren/](http://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/bisherige-volksbegehren/)

## **II. Zustimmungsquorum beim Volksentscheid zu einfachen Gesetzen (Art. 49, Abs. 4 Satz 1)**

Der Gesetzentwurf sieht eine Senkung des Zustimmungsquorums für Volksentscheide zu einfachen Gesetzen von bislang 15 auf 5 Prozent vor.

### **1. Vorbemerkung**

Generell kann man zwei Arten von Abstimmungsquoren beim Volksentscheid unterscheiden:

- Zustimmungsquoren schreiben einen Mindestanteil an Ja-Stimmen gerechnet auf die Zahl der Stimmberechtigten vor.
- Beteiligungsquoren schreiben eine Mindestbeteiligung am Volksentscheid gerechnet auf die Stimmberechtigten vor.

Mehr Demokratie lehnt Abstimmungsquoren generell ab, weil sie in der Praxis zu Abstimmungsboykotten und anderen undemokratischen Behinderungen von Volksentscheiden führen. Zudem führen sie dazu, dass Stimmenthaltungen faktisch als Nein-Stimmen gewertet werden. So werden die Ergebnisse von Volksabstimmungen verzerrt.<sup>3</sup>

### **2. Derzeitige Regelung**

Die bisherige Regelung sieht – seit 2014 – ein Zustimmungsquorum von 15 Prozent vor. Vor 2014 betrug es 25 Prozent.

### **3. Vergleich**

- International: Zustimmungsquoren sind in den Ländern mit der längsten und intensivsten Praxis (Schweiz, US-Bundesstaaten, Liechtenstein, Irland) nicht vorhanden. Hier entscheidet die Mehrheit der Abstimmenden.
- Innerhalb der deutschen Bundesländer befindet sich Schleswig-Holstein im vorderen Mittelfeld: Drei Bundesländer (Bayern, Sachsen und Hessen) kennen für einfache Gesetze keine Abstimmungsquoren.
- Neben Schleswig-Holstein kennt noch Nordrhein-Westfalen ein 15-Prozent-Zustimmungsquorum, Rheinland-Pfalz sieht ein 25 Prozent-Beteiligungsquorum vor.
- Alle anderen Länder sehen höhere Zustimmungsquoren (in der Regel 20 bzw. 25 Prozent) vor.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Vgl. ausführlicher: Mehr Demokratie Positionspapier Nr. 8: Sinn und Unsinn von Abstimmungsquoren, <http://www.mehr-demokratie.de/positionen.html>

<sup>4</sup> Vgl. Verfahrensübersicht bei [www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/](http://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/verfahrensregelungen/)

#### **4. Praxis**

Bislang kam es weder in Schleswig-Holstein noch in Nordrhein-Westfalen zu einem Volksentscheid unter den Bedingungen eines 15 Prozent-Zustimmungsquorums, so dass diesbezüglich noch keine Praxis vorhanden ist.

Jedoch zeigen die Erfahrungen in den anderen Bundesländern, dass ein 15 Prozent-Zustimmungsquorum erreichbar ist: Von den bislang 24 per Volksbegehren initiierten Volksentscheiden erreichte nur einer den Wert von 15 Prozent der Stimmberechtigten nicht:<sup>5</sup>

- Pro Reli-Volksentscheid in Berlin, 26.04.2009: Abstimmungsbeteiligung: 29,2 %, davon 48,5 % pro Volksbegehren. Somit keine Mehrheit für das Volksbegehren. Die Zustimmung betrug 14,2 Prozent der Stimmberechtigten.

Auch die beiden Volksentscheide in Schleswig-Holstein Ende der 1990er Jahre (Rechtschreibreform/Buß- und Bettag) hätten ein 15 Prozent-Zustimmungsquorum erreicht.

In diesem Zusammenhang ist besonders interessant, dass der Volksentscheid zur Wiedereinführung des Buß- und Bettags am 30.11.1997 am damals geltenden 25-Prozent-Zustimmungsquorum scheiterte – die Mehrheit der Abstimmenden (68,2 Prozent) machte zugleich 19,9 Prozent der Stimmberechtigten aus.

Unter der Bedingung eines 15-Prozent-Zustimmungsquorums wäre dieser Volksentscheid nicht am Zustimmungsquorum gescheitert.

#### **5. Auswirkungen des Reformvorschlags**

Auswirkungen: Nahezu keine.

Es werden sehr wahrscheinlich nicht weniger Volksentscheide an einem 5-Prozent-Zustimmungsquorum scheitern als an einem 15-Prozent-Zustimmungsquorum.

Eine Senkung des Zustimmungsquorums macht aus unserer Sicht keinen Sinn, wir empfehlen statt dessen die generelle Streichung des Zustimmungsquorums.

---

<sup>5</sup> Vgl. Auflistung bei: <https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Uebersicht-Volksentscheide-BL.pdf>. Die Ziffern 1 und 2 (Bayern 1968) kann man hier vernachlässigen, da drei Entwürfe zur Abstimmung vorlagen und die Ja-Stimmen sich somit aufteilten.