



Hochschule Osnabrück

University of Applied Sciences

Hochschule Osnabrück - Postfach 1940 - 49009 Osnabrück

An
Frau Barbara Ostmeier,
Vorsitzende des Innenausschusses

Frau Dörte Schönfelder
Ausschussgeschäftsführerin
Innen- und Rechtsausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

- per Mail -

Fakultät Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften

Prof. Dr. jur. Hermann K. Heußner
Professur für Öffentliches Recht und
Recht der Sozialen Arbeit

Standort: Caprivistr. 30a
49076 Osnabrück

Telefon (0541) 969-0
Durchwahl 969-3790
Privat (0561) 18825
E-mail: h.heussner@hs-osnabrueck.de

Osnabrück/Kassel, den
04. Januar 2018

Stellungnahme

im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein – Absenkung Quorum Volksbegehren und Absenkung Zustimmungsquorum Volksentscheid, Gesetzentwurf der Fraktion der AfD – Drucksache 19/258

1. Qualifikationsquorum für Volksbegehren, Art. 49 I 5 VerfSH

Die Absenkung des Qualifikationsquorums von 80.000 auf 50.000 Stimmberechtigte ist abzulehnen.

a) Maßstab: Legitimation von Gesetzentwürfen und sonstigen Beschlüssen aus dem Parlament¹

Der Maßstab für die Berechnung des Qualifikationsquorums muss die Legitimationsbasis sein, die auch Gesetzentwürfe, die aus der Mitte des Parlaments in den Landtag eingebracht werden, in der Regel aufweisen müssen. Weniger zu verlangen hieße, Parlamentsgesetzge-

¹ Vgl. zum Ganzen auch *Heußner*, Schriftliche Stellungnahme v. 4.3.2013 zur gemeinsamen Anhörung des Ausschusses für Justiz, Verfassungs- und Rechtsfragen sowie Wahlprüfung und des Ausschusses für Inneres und Sport zum Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Saarlandes zur Stärkung der Bürgerbeteiligung (Drucksache 15/140) und zum Gesetzentwurf zur Änderung des Volksabstimmungsrechts (Drucksache 15/302) v. 7.3.2013, S. 5 ff.

bung hinter Volksgesetzgebung rangieren zu lassen. Mehr zu verlangen hieße, Volksgesetzgebung hinter der Parlamentsgesetzgebung zu einem Gesetzgebungsverfahren zweiter Klasse zu degradieren. Beides ist jedoch unzulässig. Denn gem. Art. 2 II i.V.m. Art. 44 VerfSH sind Volks- und Parlamentsgesetzgebung gleichrangige Gesetzgebungsverfahren.

Es empfiehlt sich daher, Volksbegehren dann dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wenn sie von derselben Anzahl von BürgerInnen unterstützt werden, die faktisch notwendig ist, um einen Gesetzentwurf aus der Mitte des Landtags in das Parlament einbringen zu können. Dies sind im Wesentlichen **5 %** der Anzahl der **Wahlberechtigten** bei der jeweils letzten Landtagswahl. Denn gem. § 3 I LWahlG erhalten im Grundsatz Parteien, die weniger als 5 % der abgegebenen gültigen Stimmen erzielen, kein Mandat. Und in der Regel gelangen Abgeordnete nur über Parteien in den Landtag.

b) Berechnung

An der letzten Landtagswahl 2017 beteiligten sich 64,2 % aller Wahlberechtigten.² Legt man diesen Wert als Maßstab zugrunde, bedeuten 5 % bezogen auf die Wahlbeteiligung **3,21 %** bezogen auf die Gesamtzahl der **Wahlberechtigten**.³ Bei der Landtagswahl 2017 waren 2.318.022 BürgerInnen wahlberechtigt,⁴ 3,21 % davon sind 74.409 BürgerInnen. Das in Art. 49 I 5 VerfSH vorgesehene Quorum von 80.000 Stimmberechtigten entspricht 5,37 % der Wahlberechtigten und somit nahezu dem Idealwert von 5 %. Das vorgeschlagene Quorum von lediglich 50.000 Stimmberechtigten (3,35 % der Wahlberechtigten und 2,15 % der Wahlberechtigten) entbehrt dementsprechend der Grundlage.

c) Funktionsangemessenheit

Das bestehende Quorum **erfüllt** die dem Qualifikationsquorum zugeordnete Funktion eines **Relevanztests**. Denn wenn 5 % der Gesamtzahl der Wahlberechtigten ein Volksbegehren unterstützen, ist davon auszugehen, dass es verbreiteten Anliegen im Volk entspricht und nicht lediglich von untergeordnetem Interesse ist. Auch die parlamentarische 5 %-Wahlhürde erfüllt ihren Zweck, nur in breiteren Bevölkerungsschichten verankerte Parteien in den Landtag einzulassen.

Das bestehende Quorum ist auch hinreichend **bürgerfreundlich**. Die Tatsache, dass – isoliert betrachtet – bisher nur wenige Volksbegehren zustande gekommen sind, ist nicht entscheidend. Vielmehr kommt es auf die Vorwirkung an, die drohende Volksbegehren und Volksscheide auf das parlamentarische Verhalten ausüben, den Initiatoren der dem Volksbegehren vorgelagerten Volksinitiative entgegen zu kommen. Hier zeigt sich, dass das Volksgesetzgebungsverfahren in Schleswig-Holstein sehr erfolgreich ist. Denn von 31 zwischen 1995 und 2013 durchgeführten Verfahren konnten 14 Initiativen bereits im Stadium der Volksinitiative (Teil-)Erfolge aufgrund neuer, entgegenkommender Parlamentsbeschlüsse verzeichnen, so dass ein Volksbegehren entbehrlich wurde.⁵ Dies ist eine **Erfolgsquote von 45 %**.⁶ Diese hohe Erfolgsquote kam bereits unter dem bis 2014 geltenden Quorum von 5 % der Stimmberechtigten zustande.

² Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Landtagswahl in Schleswig-Holstein am 7. Mai 2017, S. 2, https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Wahlen/Schleswig-Holstein/Landtagswahlen/2017/engd%C3%BCtig/LTW_2017_Endgueltiger_Bericht_INTERNET.pdf (25.12.2017).

³ Die Quote liegt noch etwas niedriger, wenn man die ungültigen Stimmen bei der letzten Wahl berücksichtigt.

⁴ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, a.a.O.

⁵ Vgl. näher Mehr Demokratie, Landesverband Schleswig-Holstein, Volksinitiativen, Bisherige Initiativen, <https://sh.mehr-demokratie.de/volksinitiativen/bisherige-initiativen/> (27.12.2017).

⁶ Die Erfolgsquote liegt noch wesentlich höher, wenn man berücksichtigt, dass acht der 31 Initiativen nicht die notwendigen 20.000 Unterschriften fanden bzw. von den Initiatoren zurückgezogen worden sind.

rechtigten zustande. Bei dem seitdem auf 80.000 Stimmberechtigte, also 3,45 % abgesenkten Qualifikationsquorum ist zukünftig von einer noch höheren Erfolgsquote auszugehen.

Um Veränderungen in der Wahlbeteiligung und Zuwächse oder Rückgänge in der Anzahl der Stimmberechtigten besser abbilden zu können, sind **dynamische Quoren** absoluten Zahlen vorzuziehen. Das Quorum von 80.000 Stimmberechtigten sollte deshalb in ein Quorum von 5 % der Gesamtzahl der Wahlbeteiligten bei der jeweils letzten Landtagswahl geändert werden.

2. Zustimmungsquorum für einfache Gesetze und sonstige Beschlüsse, Art. 49 IV 1 Ver-fSH

Die Absenkung des Zustimmungsquorums von 15 % auf 5 % der Stimmberechtigten ist abzulehnen.

a) Maßstab: Legitimationsbasis von Parlamentsgesetzgebung⁷

Da Volksvorlagen die vom **Parlament** durch gesetzgeberisches Tun oder Unterlassen **geschaffene Gesetzeslage** ändern wollen, ist sicherzustellen, dass sie eine Legitimationsbasis aufweisen, die derjenigen von Parlamentsgesetzen ebenbürtig ist.⁸ Als Maßstab für Zustimmungsquoren bietet sich deshalb die Legitimationsbasis an, welche die vom Parlament geschaffenen Gesetze bzw. die zu verantwortende Gesetzeslage mindestens aufweisen müssen.

Die Legitimation von Parlamentsgesetzen hat zwei Säulen. Sie ruht faktisch zum einen auf der **Wahlbeteiligung**. Dies bedeutet, dass – ebenso wie das Qualifikationsquorum – ein etwaiges Zustimmungsquorum nicht absolut, sondern dynamisch in Abhängigkeit von der Beteiligung bei der jeweils letzten Landtagswahl festzusetzen ist. Zum anderen beruht die Legitimation auf der Regelung der parlamentarischen **Beschlussfähigkeit**. Dafür fordert Art. 22 III Ver-fSH die Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder des Landtags. Da Gesetze gem. Art. 22 I 1 Ver-fSH mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossen werden, hat diese Vorschrift zur Folge, dass Parlamentsgesetze potentiell die Legitimation von mindestens **25 % der Abgeordneten** plus 1 Stimme haben müssen.

b) Berechnung

Hieraus folgt, dass einfache Volksgesetze – neben der Mehrheit der Abstimmenden – mindestens **25 %** (plus einer Stimme) bezogen auf die **Wahlbeteiligung** bei der letzten Landtagswahl auf sich vereinigen müssen. Bezogen auf die Beteiligung an der Wahl zum Landtag im Jahr 2017 in Höhe von 64,2 % sind dies 16,05 % der Wahlberechtigten.⁹ Dies entspricht ziemlich genau dem bestehenden Quorum von 15 % der Stimmberechtigten. Das von der Fraktion der AfD vorgeschlagenen Quorum von lediglich 5 % entbehrt jeder Grundlage.

c) Funktionsangemessenheit

Das für einfache Gesetze und sonstige Beschlüsse errechnete Quorum erfüllt die Funktion, die **Dominanz** engagierter **Minderheiten** zu **verhindern**. Gleichzeitig stellt es sicher, dass Volksgesetze im Vergleich zum Parlament die nötige faktische **Mindestlegitimation** haben, um dessen Gesetze bzw. die von ihm geschaffene Gesetzeslage ändern zu können. Das Quorum ist auch bürgerfreundlich. So wäre auch der Volksentscheid zur Wiedereinführung des

⁷ Vgl. zum Ganzen auch *Heußner*, Schriftliche Stellungnahme v. 4.3.2013, a.a.O., S. 8 ff.; *Heußner*, Thesen, vorgetragen im Expertengespräch „Bundesweiter Volksentscheid“ zum Gesetzentwurf von Mehr Demokratie e.V. am 4.12.1999 in Frankfurt am Main, Ziff. 15 ff.

⁸ *Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 368.

⁹ Davon können noch Abschlüsse in Höhe der ungültigen und der Stimmen vorgenommen werden, auf die wegen der 5 %-Klausel keine Mandate entfallen.

Buß- und Bettages 1997 mit einer Zustimmung von 19,9 % der Stimmberechtigten¹⁰ nicht gescheitert. Denn bei einer Wahlbeteiligung von 71,8 % bei der Landtagswahl 1996¹¹ hätte das Zustimmungsquorum lediglich 17,95 % der Stimmberechtigten betragen.

Um Veränderungen in der Wahlbeteiligung abbilden zu können, sollte das Zustimmungsquorum **dynamisch** an die **Wahlbeteiligung geknüpft**, also in 25 % der Gesamtzahl der Wahlberechtigten bei der jeweils letzten Landtagswahl geändert werden.

3. Abschließende Gesamteinschätzung

Der Antrag der AfD-Fraktion entbehrt jeder Grundlage. Er ist **allein** auf dem Hintergrund der Bundes- und Landesprogrammatik der AfD zu verstehen, Volksentscheide nach „Schweizer Vorbild“ einführen zu wollen.¹² Das **Schweizer Modell** der direkten Demokratie birgt jedoch **gravierende Rechtsstaats- und Quorenängel**.¹³ Es drängt sich deshalb der Verdacht auf, dass die **AfD** direkte Demokratie dazu benutzen möchte, den **Rechtsstaat teilweise einzureißen** und rechtsstaatswidrige Initiativen nach dem Vorbild der schweizerischen SVP zu lancieren.¹⁴

Die vorgeschlagenen, extrem niedrigen Quoren dienen diesem Ziel. Sie finden ihr Vorbild in der Schweiz, wo z.B. ein Volksbegehren auf Bundesebene lediglich 100.000 Unterschriften benötigt, also knapp 2 % (1,85 %) der Stimmberechtigten,¹⁵ und keinerlei Zustimmungsquorum besteht. Das vorgeschlagene Qualifikationsquorum von 2,15 % der Stimmberechtigten entspricht diesem Vorbild weitgehend. Das geforderte, absurd niedrige Zustimmungsquorum von nur 5 %, hat auf diesem Hintergrund lediglich die Funktion zu verschleiern, dass in Wahrheit gar kein Zustimmungsquorum gewollt ist.

Ergebnis: Der **Antrag** der AfD-Fraktion ist **abzulehnen**.

¹⁰ Vgl. *Jung*, Volksentscheide in den deutschen Bundesländern von 1945-2008, in: Heußner/Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl., 2008, S. 230.

¹¹ *Winck*, Die Landtagswahlen am 24. März 1996, in: Statistische Monatshefte Schleswig-Holstein, 48. Jg., Heft 7, Juli 1996, S. 145,

https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/SHAusgabe_derivate_00000484/1226-2-1996-07.pdf;jsessionid=719FEDE6C93240B11809BF45A7499F9A (3.1.2018).

¹² Programm der AfD Schleswig-Holstein für die Landtagswahl 2017, Ziff. 1, <http://afd-sh.de/index.php/programm/landtagswahlprogramm> (24.12.2017); zum Grundsatzprogramm und zum Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2017 vgl. *Heußner*, Die gravierenden Rechtsstaatsmängel der schweizerischen Direktdemokratie – Das fragwürdige Verhältnis der AfD zu Volksabstimmungen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra, 17/2017, S. 1, 2 f., http://rsw.beck.de/rsw/upload/NVwZ/NVwZ-Extra_2014_10.pdf (25.12.2017).

¹³ *Heußner*, ebenda, S. 1 f.

¹⁴ Vgl. näher *Heußner*, ebenda, S. 2 ff.

¹⁵ Bei den eidgenössischen Volksabstimmungen am 24.9.2017 gab es 5.372.748 Stimmberechtigte, s. Bundeskanzlei, Volksabstimmung v. 24.9.2017, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20170924/det613.html> (2.1.2018).