

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sonderausschuss Verfassungsreform
Zu Hd. Herrn Dr. Hahn-Lorber

Per E-Mail:
Verfassungsreform@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2267

Prof. em. Dr. Theo Schiller

Privatschrift/Home address
Weidenhäuser Str. 96, 35037 Marburg
Tel. 06421-26423, Fax: -210894
Mail: schiller@staff.uni-marburg.de
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie
Institut für Politikwissenschaft
Sokr.: Frau Rockel
Tel.: 06421-28-24389, Fax -28991
Wilhelm-Röpke-Str.6, 35032 Marburg
Marburg, 10.10. 2013

Reform der Landesverfassung Schleswig-Holstein
Stärkung des Parlaments im Europäischen Mehrebenensystem /
Stärkung unmittelbar demokratischer Mitwirkungsrechte

STELLUNGNAHME

A. Zum Entwurf der Fraktion der PIRATEN zur Änderung der Landesverfassung, Drucksache 18/196

1. Einfügung Art. 22a Wahrung der Rechte des Landtags
2. Änderungen Art. 30 betreffend Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge

Zu diesen Vorschlägen liegen bereits ausführliche staatsrechtliche Stellungnahmen vor. Auf eine detaillierte Behandlung wird daher hier verzichtet.

Die Stärkung der Stellung des Landtages gegenüber der Regierung sollte möglichst in der Form verfolgt werden, für den Landtag eigene Rechte festzulegen. In Bezug auf einen neuen Art. 22a bedeutet das, vorrangig ein eigenes Klagerecht des Landtags als eigenständigem Verfassungsorgan in geeigneter Form anzustreben.

Auch wenn solche Probleme im Normalfall durch das Verhältnis von Regierung und parlamentarische Regierungsmehrheit relativiert werden, können sie im Fall von Minderheitsregierungen durchaus eine stärkere Bedeutung erlangen.

3. Änderungen Art. 40 betreffend Verfassungsänderungen

Als Änderung in Art. 40 wird vorgeschlagen, durch Ergänzung des Abs. 2 (neu gefasste Ziff. 1) für Verfassungsänderungen in Verbindung mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages ein obligatorisches Verfassungsreferendum einzuführen. Dafür soll die Mehrheit der Abstimmenden gelten.

(a) Nach dem für eine Demokratie grundlegenden Prinzip der Volkssouveränität ist es konsequent, dass Verfassungen der Zustimmung des Volkes bedürfen und in einem Referendum angenommen werden müssen. Das ist in den meisten deutschen Ländern vor 1949 auch geschehen. Für das Grundgesetz unterblieb diese Zustimmungsform aus Gründen der damaligen historischen Konstellation des geteilten Landes. Bei der Neugestaltung der Verfassung Schleswig-Holsteins 1990 ist leider ein Verfassungsreferendum unterblieben.

Für Verfassungsänderungen sollte das Prinzip der Zustimmungsbedürftigkeit ebenfalls gelten. Die Schweiz folgt selbstverständlich diesem Grundsatz, ebenso z. B. Irland. In den Ländern Bayern und Hessen wurde bereits 1946 der obligatorische Volksentscheid für Verfassungsänderungen eingeführt und seitdem konsequent praktiziert. Die Auswirkungen lassen sich dahin zusammenfassen, dass mit Verfassungsänderungen sparsamer umgegangen wird, gut begründete Änderungen aber regelmäßig die Zustimmung der Stimmbürger finden. Die genannten Grundsätze des demokratischen Verfassungsstaates sprechen eindeutig dafür, in Verbindung mit der vorausgesetzten Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages das obligatorische Verfassungsreferendum einzuführen.

(b) Der Entwurf sieht vor, in der Kombination der Zwei-Drittel-Mehrheit des Landtages mit dem obligatorischen Volksentscheid die Mehrheit der Abstimmenden für ausreichend zu halten. Auf ein besonderes Zustimmungsquorum wird also verzichtet. Dringende Einwände sind nicht ersichtlich.

Ein Zustimmungsquorum wäre dann erwägenswert, wenn für die schützenswerte Stabilität der Verfassung hierfür ein besonderes Bedürfnis bestehen würde. Im Fall einer Verfassungsänderung im Verfahren von Volksbegehren und Volksentscheid nach Art. 42 Abs. 4 Verf-SH wurde dem auch Rechnung getragen (vgl. unten c). Für einen obligatorischen Volksentscheid über den Entwurf einer Verfassungsänderung, dem bereits zwei Drittel der Mitglieder des Landtags zugestimmt haben, kann jedoch eine solche besondere Sicherung zweifellos entfallen. Aus der Sicht des Landtages wäre es geradezu kontraproduktiv, wenn solche Änderungen noch durch ein weiteres Zustimmungsquorum erschwert würden.¹

(c) Im Verfahren der Verfassungsänderung nach Art. 42 Abs. 4 durch Volksbegehren und Volksentscheid ist allerdings in Satz 2 und 3 ein sehr hohes Quorum vorgesehen, nämlich eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Abstimmenden, jedoch mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten. Dieses Quorum ist sicher unerreichbar hoch, wie auch die Nicht-Praxis anderer Bundesländer mit ähnlichem Quorum zeigt. Geht man derzeit von einer Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen von 60-65 % aus, bedeuten 50 % der Stimmberechtigten etwa 77-83 % erforderliche Zustimmung der faktischen Wählerschaft.

Der Entwurf der PIRATEN sieht hierzu keine Änderung vor. Um diese Verfahrensform nicht völlig zu blockieren, sollte dennoch erwogen werden, dieses Zustimmungserfordernis abzusenken. Die Stabilität der Gesamtverfassung kann sicherlich auch durch etwas niedrigere Schwellenwerte erreicht werden, etwa mit 25 % der Stimmberechtigten wie in Bayern oder 40 % wie in Thüringen.

B. Fragen zu Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid

1. Senkung der für eine Volksinitiative erforderlichen Unterschriftenzahl?

Für eine Volksinitiative nach Art. 41 Verf-SH sind derzeit 20.000 Unterschriften erforderlich. Um mit einer Volksinitiative die Befassung des Landtages mit einem politischen Thema zu verlangen, erscheint diese Anforderungen relativ hoch. Diese Form soll ja Bürgerinnen und Bürger ermöglichen, auch akute Probleme kurzfristig zu artikulieren und eine Willensbildung des Landtags anzustoßen. Zu beachten ist hierbei, dass höhere Quoren regelmäßig leichter von größeren Organisationen überwunden werden können, während organisationsschwächere Gruppen mehr Schwierigkeiten haben, jedoch auf solche einfachen Verfahren eher angewiesen sind.

¹ In Hessen gilt ebenfalls die Mehrheit der Abstimmenden, wobei auch im Landtag nur eine Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder ausreicht. In Bayern galt bis 1999 im obligatorischen Volksentscheid ebenfalls die einfache Mehrheit; seitdem muss diese zugleich 25 % der Stimmberechtigten umfassen.

Die geforderte Unterschriftenzahl entspricht in Schleswig-Holstein knapp 1 % der Stimmberechtigten. Im Vergleich der Bundesländer handelt es sich durchaus um eine verbreitete Größenordnung. Immerhin verlangt Nordrhein-Westfalen nur 0,5 %, bei einer sehr viel größeren Bevölkerungszahl also 66.000 Unterschriften. Die Feststellung, dass eine Unterschriftenanforderung dieser Größenordnung eher zu hoch ist, gilt somit für die meisten Bundesländer. Die ziemlich niedrige Nutzungshäufigkeit scheint das ebenfalls zu bestätigen.

Orientiert man sich am Sinn des Verfahrens der Volksinitiative, den Bürgern Anstöße zu ermöglichen und die Verbindung zwischen Bürgern und Landtag zu aktivieren, empfiehlt sich ein deutlich niedrigeres Quorum. Es spricht wenig dafür, in Schleswig-Holstein mehr als 10.000 Unterschriften zu verlangen, eine Absenkung auf 5.000 scheint ebenfalls denkbar. Diese Bandbreite ist durchaus plausibel, wobei für die letztliche Auswahl keine „harten“ Kriterien zur Verfügung stehen. Bürgerfreundlichkeit sollte immer im Vordergrund stehen, während eine Untergrenze sich an einer gewissen sozialen Relevanz orientieren kann. Auch die Frage, was im Rahmen von Petitionen bearbeitet werden kann, liegt nahe.

Die Volksinitiative nach der Verfassung Schleswig-Holsteins stellt zugleich eine obligatorische erste Verfahrensstufe vor einem Volksbegehren und einem Volksentscheid dar (Art. 42 Abs. 1 S. 1 Verf-SH).² Eine Senkung der geforderten Zahl der Unterschriften für eine Volksinitiative hat keine weiteren Auswirkungen auf den Verfahrensschritt des Volksbegehrens, da hierfür ein eigenes Quorum gilt (derzeit 5 % der Stimmberechtigten). Somit ergeben sich hieraus keine Einwände gegen eine Absenkung.

2. Senkung des Unterschriftenquorums für ein Volksbegehren und Verzicht auf Zustimmungsquorum beim Volksentscheid ?

Im Einsetzungsbeschluss (Drucks. 18/715) und in der konkreten Anfrage sind die Senkung auch der Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide sowie der Verzicht auf Zustimmungsquoren als Möglichkeit zur Stärkung unmittelbar demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten angesprochen.

Für Volksbegehren liegt das derzeitige Unterschriftenquorum von 5 % der Stimmberechtigten im Vergleich der Bundesländer im unteren Bereich, Brandenburg mit ca. 4 % leicht darunter. In der Schweiz (ca. 2 % für Verfassungsinitiative) und in Italien (500.000 = knapp 1 %) werden allerdings weit niedrigere Werte verlangt. Auch wenn im deutschen Ländervergleich eine Absenkung nicht dringlich erscheinen mag, ist doch nicht zu übersehen, dass ein Quorum von ca. 100.000 Unterschriften eine beträchtliche Hürde darstellt. Hierbei ist wiederum auf die Bevorzugung orga-

² Diese obligatorische Vorstufenregelung gilt auch in Brandenburg, Hamburg und Sachsen. Keine Volksinitiative kennen Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und das Saarland. Die anderen Länder sehen keine Verknüpfung zwischen Volksinitiative und Volksbegehren vor.

nisationsstarker Gruppen zu verweisen. Bei offener Betrachtung würde eine Zahl von 50.000 Unterschriften immer noch eine hinreichend hohe Hürde für ein Volksbegehren darstellen. Eine solche bürgerfreundlichere Richtung ist daher weiterer Überlegungen wert.

Man kann aber auch daran denken, die Zahl aller Wahl- bzw. Stimmberechtigten als Bezugsgröße einer Prozentzahl in Frage zu stellen. Nachdem in den letzten Jahrzehnten die Wahlbeteiligung deutlich abgenommen hat, erscheint diese Bezugsgröße zunehmend unrealistisch. Die Festlegung einer Prozentzahl bezogen auf die Zahl der abgegebenen Stimmen bei der letzten Landtagswahl würde einen realistischen Bezug zur tatsächlich beteiligten Wählerschaft herstellen. Diese Regelung praktizieren die meisten Bundesstaaten der USA mit Initiativrecht (mit ohnehin niedrigen Quoren). Sie sollte ernsthaft in Betracht gezogen werden.

Eine Umstellung auf diese Bezugsgröße tatsächliche Wählerzahl würde in Verbindung mit der Quorumsziffer von 5 % derzeit zu einer Unterschriftenzahl in der Größenordnung von 60.000 bis 70.000 führen.

Beim Volksentscheid gilt bisher ein Zustimmungsquorum von 25 % aller Stimmberechtigten, wie in mehreren anderen Bundesländern. Bayern, Hessen und Sachsen kennen kein Quorum, Hamburg verlangt 20 %, Nordrhein-Westfalen 15 % der Stimmberechtigten.

Mit einem über die Abstimmungsmehrheit hinausgehenden Zustimmungsquorum möchte man eine relativ breite Legitimation von Volksentscheiden sichern. Einige grundsätzliche Einwände gegen ein Zustimmungsquorum seien hier nur angedeutet. Klare Mehrheiten unterhalb des Quorums bleiben ungültig. Die Gleichheit des Stimmrechts (Erfolgswert) wird verletzt. Nicht abgegebene Stimmen werden fiktiv als Nein-Stimmen gewertet. Außerdem führt ein Quorum nach allen Erfahrungen auf der Nein-Seite einer Kampagne zur Strategie der Demobilisierung, beschädigt also die öffentliche Diskussionsbereitschaft und -kultur und die Motivation zur Beteiligung. Faktische Vorteile ergeben sich wiederum für soziale Gruppen mit großer Organisations- und Mobilisierungskraft.

Auch wenn man angesichts der in Deutschland verbreiteten Regelungstradition nicht zu einer grundsätzlichen Revision des Modells Zustimmungsquorum greifen möchte, bleibt die Höhe des geltenden Quorums ein Problem. Fälle mit ungültigem Abstimmungsergebnis werden zunehmen. Mit sinkender Wahlbeteiligung werden mit der Anforderung von 25 % aller Stimmberechtigten die Erfolgchancen im Volksentscheid deutlich erschwert. Dem kann man zum einen mit einer moderaten Absenkung des Quorums, z. B. auf 20 % (Beispiel Hamburg), Rechnung tragen. Zum anderen steht auch hier, wie beim Unterschriftenquorum, die Umstellung der Bezugsgröße der Prozentziffer zur Verfügung, so dass an Stelle aller Stimmberechtigten die Zahl der abgegebenen Stimmen bei der letzten Landtagswahl treten wür-

de. Da bisher Volksbegehren und Volksentscheid in Schleswig-Holstein (wie in den meisten anderen Bundesländern) sehr selten genutzt worden sind, können Verfahrenshürden durchaus eine erschwerende Rolle gespielt haben. Eine Verbesserung der Anreize für diese unmittelbar demokratischen Beteiligungsverfahren ist daher zu empfehlen.

Gez. Prof. Dr. Theo Schiller