Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 18/2269

Prof. Dr. Hans Peter Bull

Hamburg, den 7. November 2013

Zum Themenkreis "Stärkung unmittelbar demokratischer Mitwirkungsrechte"

I. Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums?

1. Die Forderung nach einem obligatorischen Volksentscheid über Verfassungsänderungen, wie sie von der Fraktion der Piraten erhoben worden ist (LT-Drs. 18/196: Art. 40 Abs. 2, 1. Alternative LV), wird regelmäßig mit dem Hinweis auf die *Volkssouveränität* begründet, also auf das Verfassungsprinzip, dass die Staatsgewalt vom Volk ausgeht (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 LV SH), das Volk daher auch bestimmen müsse, wie die Staatsgewalt von den dazu eingerichteten Organen ausgeübt werden soll. Wir befinden uns aber nicht in der "Stunde Null", *vor* der Schaffung einer Verfassung und *vor* der Etablierung der Staatsorgane. Was für die Verfassungsschöpfung in einer Revolution, nach einer militärischen Niederlage oder unter einer fremden Besatzung gelten mag (aber selbst dort nicht immer beachtet wird, wie das Beispiel des Grundgesetzes zeigt), gilt nicht in normalen Zeiten wie heute. Die Verfassung ist in Kraft, und die Legitimation dieser Verfassung und der nach ihren Regeln gebildeten Organe – Parlament, Regierung und Verwaltung, Gerichte – wird nicht bestritten. Nach Art. 2 Abs. 2 LV bekundet das Volk "seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen" und "handelt" insbesondere "durch seine gewählten Vertretungen".

Der verfassungsändernde Gesetzgeber kann *für die Zukunft* bestimmen, dass Verfassungsänderungen von der Zustimmung des Volkes im Rahmen eines Volksentscheids abhängig sein sollen. Er kann auch beschließen, dass die von ihm selbst gesetzte Verfassung insgesamt nachträglich dem Volk zur Billigung vorgelegt wird. Notwendig ist dies aber nicht, und es ist fraglich, ob ein Referendum tatsächlich *"demokratischen Mehrwert*" gegenüber der Beschlussfassung durch das Parlament besäße. Die Befürworter eines obligatorischen Verfassungsreferendums bejahen diese Frage allein deshalb, weil eine Volksabstimmung mehr Gewicht habe als ein Parlamentsbeschluss. Das ist richtig, wenn man auf die formale Gleichheit (nach Köpfen) abstellt: Hunderttausende Stimmen aus dem Volk wiegen mehr als die höchstens 69 Stimmen der Landtagsabgeordneten.

Unberücksichtigt bleibt bei dieser Beurteilung das vorangehende Verfahren, in dem die Verfassung gestaltet wird. Das Volk kann nur zustimmen oder ablehnen; die inhaltlichen Entscheidungen werden zuvor von den etablierten Instanzen der Gesetzgebung getroffen, also in erster Linie vom Parlament. Das Verfahren dieser Instanzen ist so geordnet, dass das Für und Wider sorgfältig erwogen wird. Materiell ist der demokratische Mehrwert einer Volksabstimmung im Verhältnis zu einem Parlamentsbeschluss also nicht hoch. Dem steht der erhebliche organisatorische Aufwand einer solchen Form unmittelbarer Demokratie gegenüber.

2. Falls dennoch ein obligatorisches Verfassungsreferendum eingeführt werden sollte, könnte auf ein Zustimmungsquorum verzichtet werden, weil in diesem Fall bereits der Landtag entschieden hat, dessen Legitimation unstrittig ist. Prof. Schiller weist in seiner Stellungnahme (S. 3) mit Recht darauf hin, dass es aus der Sicht des Landtags geradezu kontraproduktiv wäre, wenn vom Landtag (mit Zwei-Drittel-Mehrheit) beschlossene Änderungen noch durch ein weiteres Zustimmungsquorum erschwert würden.

3. Prof. Schiller moniert jedoch, dass es nach dem Vorschlag der Piraten-Fraktion für die Zustimmung des Volkes zu einer Verfassungsänderung im Verfahren nach Art. 42 Abs. 4 LV bei der relativ hohen Hürde von zwei Drittel der Abstimmenden, aber mindestens der Hälfte der Stimmberechtigten bleiben soll. Er rechnet vor (S. 3), dass die 50-Prozent-Schwelle bei einer üblichen Beteiligung an Landtagswahlen von 60-65 Prozent bedeutet, dass etwa 77-83 Prozent der faktischen Wählerschaft zustimmen müssen.

Dieses Quorum gilt in den meisten Ländern (s.a. die Stellungnahme von "Mehr Demokratie" e. V., S. 6); Schiller hält es für "sicher unerreichbar hoch". Ob das zutrifft, ist schwer zu beurteilen. Verfassungsänderungen sollen ja nur unter erschwerten Bedingungen erfolgen, und sie werden nur beschlossen, wenn im Parlament ein hohes Maß an Konsens besteht. Es spricht viel dafür, dass dann auch in der Gesellschaft weitgehend Übereinstimmung herrscht. Störend kann sich nur auswirken, dass viele Abstimmungsberechtigte sich nicht verpflichtet fühlen, ihre Meinung auch förmlich zum Ausdruck zu bringen. Eine Senkung des Zustimmungserfordernisses für Verfassungsreferenden auf 40 Prozent wäre deshalb m.E. vertretbar – aber nicht niedriger.

II. Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheid?

1. Vorbemerkungen

Die Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform, die der Landtag in seiner 12. Legislaturperiode im Jahre 1988 eingesetzt hatte, hat mehrheitlich die Einführung eines Volksentscheids abgelehnt. Der Landtag ist damals einem Minderheitsvotum gefolgt, und die seinerzeit eingeführten Institute der Volksinitiative, des Volksbegehrens und des Volksentscheids werden heute allgemein als notwendige Ergänzungen des repräsentativen Systems anerkannt. Strittig ist nur, ob es bei den Quoren bleiben soll, von deren Erreichung der Erfolg der Volksbeteiligung abhängt.

Die Erfahrungen mit der geltenden Regelung (Art. 41/42 LV) werden kontrovers beurteilt. Wer der Ansicht ist, es sollte *möglichst viele* Bürgerbegehren und Bürgerentscheide geben, kommt zu dem Ergebnis, dass in Schleswig-Holstein – wie in vielen anderen Ländern – eine Senkung der verfassungsmäßigen Hürden wünschenswert sei, damit die potentiellen Initiatoren weniger abgeschreckt würden. Es ist aber keineswegs ein Qualitätsmerkmal einer Verfassung, dass sie die unmittelbare Beteiligung der Bürger an möglichst vielen Angelegenheiten und unter möglichst lockeren Voraussetzungen erleichtert. Als *Ergänzung* des repräsentativen, also parlamentarischen Entscheidungsverfahrens sollen Volksentscheide die Ausnahme darstellen, die nur in besonderen (umstrittenen, wichtigen) Fällen zur Anwendung kommt. Die Möglichkeit einer Korrektur der parlamentarischen Entscheidungen durch "das Volk" – d.h. eine außerparlamentarische Opposition – ist eine "fleet in being", die manchmal vielleicht zum "Damoklesschwert" wird. Nicht gemeint ist, dass sich das Volk ständig und umfassend mit Fragen befassen soll, die zum alltäglichen Geschäft der gewählten Organe gehören. So kann es durchaus ein *positives* Zeugnis für die jeweilige Landespolitik bedeuten, dass in einem Land nur wenige Volksbegehren oder Volksentscheide Erfolg hatten.

Aus den beiden Volksentscheiden, die in Schleswig-Holstein durchgeführt worden sind, können kaum Schlüsse für die Reformdiskussion gezogen werden. Dass 1997 der Volksentscheid zur Wiedereinführung des Buß- und Bettages an dem Zustimmungsquorum von 25 Prozent gescheitert ist (darauf weist "Mehr Demokratie" hin, vgl. S. 1 der Stellungnahme), beweist allenfalls die unerwartet geringe Mobilisierungskraft der

evangelischen Kirche: Zu wenige Wähler nahmen an der Abstimmung teil, so dass die eindrucksvolle Mehrheit der Zustimmenden (68,2 Prozent) insgesamt nicht ausreichte, um die Passivität der großen Mehrheit der Abstimmungsberechtigten aufzuwiegen. Der Volksentscheid gegen die Rechtschreibreform 1998 war erfolgreich, wurde aber vom Landtag im Jahr danach korrigiert. Diese "Rücknahme" des Volksentscheids wurde allgemein akzeptiert, weil die Rechtschreibreform in allen anderen Ländern inzwischen eingeführt worden war. Ein weitere Volksinitiative ("Schule in Freiheit") wurde vom Landtag für unzulässig erklärt, weil sie das Budgetrecht des Parlaments wesentlich beeinträchtige; das Bundesverfassungsgericht hat diese Entscheidung gebilligt (BVerfGE 102, 176).

Selbst abgelehnte Volksentscheide haben manchmal Erfolg. So hat die Hamburger Bürgerschaft wesentliche Teile des gescheiterten Volksentscheids 2007 über "Reformen direktdemokratischer Verfahren" (vgl. Stellungnahme von "Mehr Demokratie", S. 6) nachträglich übernommen.

2. "Qualität" der Volksbeteiligung als Maßstab der Verfahrensgestaltung?

Wer das Verfahren und die Erfolgsbedingungen von Instituten der unmittelbaren Volksbeteiligung beurteilen will, sollte nicht auf die "*Qualität*" der Entscheidungen abstellen, die aus diesen Verfahren herausgekommen sind. Empirisch scheint festzustehen, dass das Volk bei unmittelbarer Teilnahme an der Staatswillensbildung überwiegend eher konservativ entschieden hat, also für die Aufrechterhaltung des bestehenden Zustandes und gegen weitreichende Reformen, aber die Ergebnisse konkreter Auseinandersetzungen sind trotzdem kaum prognostizierbar. Es gibt viele Überraschungsentscheidungen. Versuche, das Verfahren so zu gestalten, dass bestimmte Ergebnisse produziert werden – je nach politischer Einstellung "progressive" oder "rückschrittliche" – sind deshalb fragwürdig. Ziel der Verfahrensgestaltung sollte vielmehr sein, dass alle unterschiedlichen Meinungen, die zu einem Thema vertreten werden, eine faire Chance haben, sich bei den Abstimmenden durchzusetzen.

3. Repräsentativität und Legitimität

"Mehr Demokratie" fordert die Streichung aller Zustimmungs- und Beteiligungsquoren; entscheiden müsse allein die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Es trifft zu, dass einige Länder (Bayern, Sachsen und Hessen) bei den Volksentscheiden über einfache Gesetze kein Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum festgelegt haben.

Auf *Hamburg*, das von "Mehr Demokratie" ebenfalls als ein Land bezeichnet wird, das (bei Abstimmungen, die mit einer Bundestags- oder Bürgerschaftswahl gemeinsam durchgeführt werden) ohne ein Quorum auskomme, trifft das bei richtiger Betrachtung jedoch nicht zu; Die notwendige Beteiligungsschwelle ist dort nur anders bestimmt, nämlich als "die Zahl von Stimmen, die der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht" (Art. 50 Abs. 3 Satz 10 HV). Hamburg stellt also nicht auf einen Prozentsatz der Wahl*berechtigten* ab, die sich an der Abstimmung beteiligen dürfen, sondern auf die Mehrheit derer, die *tatsächlich* ihr Wahlrecht bei der parallel stattfindenden Parlamentswahl ausgeübt haben – wenn man so will, entspricht das einem Fünfzig-Prozent-Quorum, allerdings bezogen auf die absolute Zahl der Wählenden. Damit wird für den Volksentscheid derselbe Grad an Repräsentativität gefordert wie für die parlamentarische Gesetzgebung, und es wird berücksichtigt, dass auch bei den Parlamentswahlen nicht alle Wahlberechtigten ihre Stimme abgeben. Für den Fall der Entkoppelung von Wahl und Volksentscheid verlangt die Hamburger Verfassung die Zustimmung von mindestens einem

Fünftel der Wahlberechtigten (aaO. Satz 13), also weniger als bei der Verbindung von Wahl und Abstimmung, weil die Mobilisierung der Abstimmungsberechtigten für einen isolierten Volksentscheid erfahrungsgemäß nur in geringerem Maße gelingt.

Hilfsweise wird die *Senkung* der Quoren für Volksentscheide gefordert. Das "übliche" Quorum ist nach der eigenen Bewertung von "Mehr Demokratie" (S. 4 der Stellungnahme) ein Viertel der Zustimmenden. Einige Länder weichen davon nach unten (NRW 15 Prozent) oder oben (Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern ein Drittel) ab. Schleswig-Holstein liegt mit der 25-Prozent-Zustimmungshürde also auf der "Normallinie". Von daher besteht kein Anlass zu einer Änderung.

Bei einer grundsätzlicheren Betrachtung, ob die Hürden der Volksbeteiligung gesenkt werden sollen, ist zwischen widerstreitenden Zielen abzuwägen. *Dafür* spricht das Ziel,

- eine größere Zahl von Menschen an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen und damit die "Politikverdrossenheit" zu bekämpfen sowie
- die Gegenmacht zum Parlament zu stärken, indem die Befugnis zur Korrektur seiner Entscheidungen geschaffen wird, was selbst dann Wirkungen entfalten kann, wenn es nicht zu einer förmlichen Aufhebung oder Änderung der Entscheidungen kommt ("fleet in being"). Im System von checks and balances kann auch eine Gegenmacht zum Parlament eine Rolle spielen.

Gegen eine Streichung oder wesentliche Senkung aller Quoren spricht insbesondere das Gebot der *Repräsentativität* und damit der *Legitimität* unmittelbar demokratischer Entscheidungsverfahren. Der Staatswille darf nicht durch die "Partikular"-Interessen allzu kleiner Minderheiten geprägt werden.

Schon jetzt ist es möglich, dass organisations- oder finanzstarke Gruppen hinreichend viele Unterstützer finden, um ihre Anliegen zu realisieren, obwohl die Mehrheit der Bevölkerung sich nicht dafür interessiert oder sie bei genauer Befassung ablehnen würde. Bei der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid wurde nämlich bereits berücksichtigt, dass politische "Apathie" nicht dadurch honoriert werden sollte, dass die Uninteressierten jeglichen Fortschritt blockieren können. Aber Politik muss auch für diejenigen gemacht werden, die sich nicht äußern, und es gibt ja viele legitime Gründe dafür, den politischen Streit anderen zu überlassen – seien es Mangel an Zeit oder Geld, um sich zu beteiligen, seien es die materiellen oder ideellen Vorteile einer anderen Beschäftigung.

Jedenfalls kann ganz ohne Quoren nicht festgestellt werden, ob die tatsächlich Abstimmenden das Volk "vertreten", ihre Entscheidung also repräsentativ ist.

4. Die Problematik der Quoren

a) Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren?

Um Repräsentativität herzustellen, genügen an sich *Beteiligungsquoren*. Will man einen gleichen Grad an Repräsentativität herstellen, so müssen die Beteiligungsquoren höher ausfallen als die Zustimmungsquoren; denn die Zustimmenden machen ja stets nur einen Teil der Abstimmungsteilnehmer aus, Theoretisch wäre es sogar vertretbar, eine Beteiligung von mindestens der Hälfte der Abstimmungsberechtigten zu verlangen. Wird das Beteiligungsquorum niedriger festgesetzt – wie es in aller Regel geschieht, ausgenommen bei

Verfassungsänderungen –, so geschieht dies aufgrund der Erfahrung, dass eben immer ein gewisser Teil der Wahlberechtigten sein Recht nicht wahrnimmt. Diese soziale Gesetzmäßigkeit rechtfertigt den Schluss, dass schon ein geringerer Teil als die Hälfte der Wahlberechtigten hinreichende Repräsentativität und Legitimität vermittelt. Geht man etwa davon aus, dass regelmäßig nur zwischen 70 und 80 Prozent der Wahlberechtigten tatsächlich zur Wahl gehen, und überträgt diese Relation auf die Abstimmungsberechtigten bei Volksentscheiden, so erscheint ein Beteiligungsquorum von 35 bis 40 Prozent als angemessen.

Wird ein *Zustimmungsquorum* bestimmt, so muss dieses bei gleichem Legitimationsniveau etwas niedriger sein als ein Beteiligungsquorum. Zwar kann es vorkommen, dass ein Volksbegehren nur wenig mehr bejahende Stimmen erhält als dem Beteiligungsquorum entsprechen. Das ist dann der Fall, wenn sich fast nur Zustimmende an dem Volksentscheid beteiligen. Weil opponierende Gruppen den Volksentscheid durch eine *Boykottstrategie* scheitern lassen können, fordert "Mehr Demokratie", von einem Quorum ganz abzusehen. Diese Möglichkeit (die von den Initiatoren subjektiv mit Recht als Gefahr empfunden wird) besteht aber nicht, wenn statt eines Beteiligungs- ein Zustimmungsquorum vorgeschrieben ist. Denn dann können diejenigen, die sich nicht an der Abstimmung beteiligen oder ungültig abstimmen oder sich enthalten, keinen Einfluss auf das Ergebnis ausüben. Nur die Zustimmung zählt, und wenn es hinreichend viele sind, die der Abstimmungsvorlage zustimmen, kommt darin die Repräsentativität der Entscheidung zum Ausdruck. Daher ist das (in Schleswig-Holstein geltende) *Zustimmungs*quorum vorzuziehen.

Es ist übrigens vollkommen angemessen, dass diejenigen, die eine Änderung anstreben, eine Mindestzustimmung dafür vorweisen müssen und nicht diejenigen, die das geltende Recht beibehalten wollen. Sonst bräuchte man für eine überzeugende Mehrheitsentscheidung die allgemeine Pflicht zur Abstimmungsteilnahme.

b) Bezugsgröße und Höhe des Zustimmungsquorums

Die Befürworter einer intensiveren Volksbeteiligung fürchten, dass die Beteiligung an (Wahlen und) Abstimmungen künftig weiter sinken werde und damit die Quoren, die auf die Zahl der Abstimmungs*berechtigten* abstellen, sich zunehmend als Hürde erweisen würden. Dann würden Fälle mit ungültigem Abstimmungsergebnis zunehmen (Schiller, S. 5).

Unabhängig davon, ob diese Prognose fundiert ist, wäre m.E. die Umstellung der Bezugsgröße auf die Zahl *tatsächlich Abstimmenden* erwägenswert (vgl. die Hamburger Lösung, dargestellt oben zu 3.).

Aber eine weitere Senkung der Erfolgsschwelle unter 25 Prozent (für einfache Gesetze) sollte nicht erwogen werden. Die Hoffnung, man könne die allgemeine Tendenz zur politischen Abstinenz dadurch umkehren, dass die Erfolgschancen von Volksentscheiden erhöht werden, dürfte sich nicht erfüllen. Diese Methode würde es den engagierten Mitgliedern außerparlamentarischer Oppositionsgruppen erleichtern, sich als Vertreter des Volkes neben das Parlament zu setzen. Ob aber eine solche (weitere) Verschiebung der Machtverhältnisse vom Parlament weg wirklich wünschenswert ist, erscheint mir fraglich.

Für Volksentscheide über *Verfassungsänderungen* sollte um der Beständigkeit dieser Grundordnung des Staates willen nach wie vor eine deutlich höhere Schwelle gelten als für einfache Gesetze oder andere Vorlagen ("bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung"). Das zu I. behandelte obligatorische Verfassungsreferendum stellt einen

Sonderfall dar. Der Kritik ist nur zuzugeben, dass das Zustimmungsquorum für andere Verfassungsänderungsbegehren (Art. 42 Abs. 4 Satz 2 LV) recht hoch ist, so dass eine Senkung auf 40 Prozent der Stimmberechtigten vertretbar erschiene (s. schon oben I. 3. dieser Stellungnahme). Bei einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Abstimmenden sollte es aber bleiben.

5. Die Vorstufen des Volksentscheids

Vorgeschlagen wird auch, die Hürden für die dem Volksentscheid vorangehenden Stufen der Volksinitiative und des Volksbegehrens zu senken. Die Zahlen, die z.B. von Theo Schiller genannt werden (bei der Volksinitiative 5000 Unterschriften statt 20.000, beim Volksbegehren 50.000 statt der geltenden 5 Prozent, Stellungnahme S. 3 ff.), sind aber willkürlich gegriffen und ausschließlich damit begründet, dass die Unterschriftensammlung erleichtert werden soll. Schiller räumt ein, dass es keine "harten Kriterien" gibt, und will sich an der "Bürgerfreundlichkeit" orientieren (und eine Untergrenze nach der "sozialen Relevanz" bestimmen). Bis zu welchem Punkt es "bürgerfreundlich" ist, dass sich Initiativen aus der Gesellschaft mit ihren Anliegen förmlich an den Landtag wenden, wird man freilich ebenso wenig feststellen können wie man die Relevanz anders als nach der Unterstützerzahl gewichten kann. Im Übrigen: Der Aufwand, den alle Beteiligten betreiben müssen, um eine Volksinitiative über das Volksbegehren bis zum Volksentscheid zu bringen, sollte nicht unterschätzt werden.

"Mehr Demokratie" schlägt für Volksentscheide über Verfassungsänderungen vor, das Zustimmungsquorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten zu streichen und statt dessen das Unterschriftenquorum in der vorangehenden Stufe, beim Volksbegehren, zu verdoppeln (S. 5). Das würde die Initiatoren veranlassen, sich die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung genauer zu überlegen. Auf eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Abstimmenden könne dann ebenfalls verzichtet werden. Diese Vorschläge zeigen, dass die Sammlung von Unterschriften für leichter gehalten wird als das Erreichen einer besonders qualifizierten Mehrheit für Verfassungsänderungen. Gerade diese Bedingung ist aber bedeutsam.

6. Andere Fragen

Nicht behandelt werden weitere Überlegungen zur Optimierung des Verfassungsinstituts Volksentscheid (z.B. Art der Unterschriftensammlung und vor allem die Problematik des Finanzvorbehalts). Diese Fragen werden in den aktuellen Vorschlägen zur Verfassungsreform nicht angesprochen.