

24.08.2015

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Landtagsdrucksache 15/7178)

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum Entwurf des „Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg“ (Landtagsdrucksache 15/7178), der am 23. September 2015 in erster Lesung im Landtag behandelt wird, nehmen wir im Rahmen der Anhörung wie folgt Stellung:

Einführung eines Volksantrags mit einem Unterschriftenquorum von 0,5 % der Abstimmungsberechtigten

Der Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie e.V. begrüßt die Einführung dieses neuen Instruments und hält das dafür vorgesehene Unterschriftenquorum von 0,5 % der Stimmberechtigten für angemessen.

Zur Folgenabschätzung ist ein Blick auf Nordrhein-Westfalen sinnvoll, wo dieses Instrument mit dem gleichen Quorum bereits seit 13 Jahren unter der Bezeichnung „Volksinitiative“ existiert. In Nordrhein-Westfalen wurden seit 2002 insgesamt sieben das Quorum erfüllende „Volksinitiativen“ eingereicht, im Durchschnitt also etwa alle zwei Jahre eine Initiative. Mit dieser Frequenz dürfte auch in Baden-Württemberg zu rechnen sein.

Absenkung des Unterschriftenquorums für Volksbegehren von 16,6 % auf 10 %

Der Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie e.V. erachtet die Änderung des Unterschriftenquorums bei Volksbegehren auf 10 % als einen in der gegenwärtigen landespolitischen Situation akzeptablen Kompromiss und befürwortet insofern die Änderung.

Ein Vergleich mit anderen Bundesländern macht allerdings deutlich, dass dieses Unterschriftenquorum noch weiter abgesenkt werden kann, was in zukünftigen Legislaturperioden auch geschehen sollte. Schon heute haben 11 von 16 Bundesländern ein Unterschriftenquorum niedriger als 10 %. In zwei anderen Bundesländern beträgt dieses Quorum exakt 10 %, und nur in zwei weiteren Ländern liegt das Quorum derzeit über 10 %.

Somit wird dieses Reformelement Baden-Württemberg nach wie vor in der Ländergruppe mit relativ hohem Unterschriftenquorum bei Volksbegehren belassen. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass Volksbegehren dieses nach wie vor recht hohe Quorum nur selten überwinden können.

Die Änderung ist im Vergleich zum derzeitigen Rechtszustand dennoch maßgeblich: Bislang war das Quorum in Baden-Württemberg mit 16,6 % derart restriktiv – und realistisch gesehen unerreichbar –, dass seit der im Jahr 1974 erfolgten formalen Einführung des Instruments nicht ein einziges Volksbegehren stattgefunden hat.

In historischer Perspektive ist festzustellen, dass nach dem zweiten Weltkrieg die Verfassung des Landes Baden bereits ein Volksbegehren mit 10%-Quorum kannte, ebenso auch die Verfassung des Landes Württemberg in der Zeit der Weimarer Republik. Zu diesem historisch bekannten Wert von 10%, der damals zu keiner nennenswerten Praxis führte, kehrt das Land Baden-Württemberg nun zurück.

Absenkung des Unterschriftenquorums für ein Begehren zur Auflösung des Landtags von 16,6 % auf 10 %

Der Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie e.V. rät davon ab, dieses Quorum auf 10 % zu senken und empfiehlt dem Landtag, an dieser Stelle die Verfassung nicht zu verändern, sondern es beim 16,6%-Quorum zu belassen.

Die Absenkung des Unterschriftenquorums zur Landtagsauflösung war kein Gegenstand der interfraktionellen Vereinbarung vom Dezember 2013, sondern wurde vom Innenministerium nachträglich eingebracht mit der Begründung, es solle hier einen „Gleichklang“ mit dem 10%-Quorum bei regulären Volksbegehren geben. Diese Begründung geht von falschen Voraussetzungen aus. Eine Auflösung und Neuwahl des Landtages ist hinsichtlich der Reichweite und politischen Bedeutung nicht mit einer nur punktuellen Korrektur in einer einzelnen Sachfrage vergleichbar. Es ist deshalb sinnvoll und angemessen, für ein Begehren zur Auflösung des Landtages ein deutlich höheres Unterschriftenquorum zu fordern.

Die Möglichkeit von Begehren auf Landtagsauflösung war in der Weimarer Republik in fast allen Landesverfassungen enthalten. Dieses Instrument hat sich eindeutig nicht bewährt. Zahlreiche abschreckende Beispiele demonstrieren, wie es nicht zur Klärung einer Sachfrage, sondern zur allgemeinen Destabilisierung des politischen Systems eingesetzt wurde (vgl. Hanns-Jürgen Wiegand 2006: *Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte*).

Mehr Demokratie e.V. hält jene direktdemokratischen Instrumente für sinnvoll und wünschenswert, die zu einer Stabilisierung der repräsentativen Demokratie beitragen, z.B. indem Konflikte um einzelne Sachfragen mit breiter Legitimationsbasis entschieden und somit befriedet werden. Dazu zählen Begehren auf vorzeitige Auflösung von Parlamenten nicht, sie fördern eher eine Destabilisierung des politischen Systems.

Nach 1945 sind deshalb solche Instrumente – zu Recht – aus den meisten Landesverfassungen verschwunden bzw. haben danach keine nennenswerte politische Rolle mehr gespielt. Als Relikt aus Weimarer Zeiten kam die Regelung in den 1950er Jahren schließlich noch in die baden-württembergische Verfassung. Bislang spielte dies keine große Rolle, weil das 16,6%-Unterschriftenquorum ohnehin unerreichbar hoch war. Wir warnen jedoch davor, dieses Quorum nun auch auf 10 % zu senken. Den vermeintlichen „Gleichklang“ mit punktuellen Sachabstimmungen gibt es in der bundesdeutschen Verfassungstradition nach 1945 nicht. Das kann man z.B. anhand der in fast allen anderen Bundesländern möglichen vorzeitigen Abwahl von Bürgermeistern durch einen Bürgerentscheid erkennen. In fast allen Bundesländern ist das notwendige Unterschriftenquorum für das entsprechende Bürgerbegehren deutlich höher gelegt als das reguläre Quorum für Bürgerbegehren zu Sachfragen. Wir plädieren dafür, dies auch in der baden-württembergischen Verfassung so zu handhaben und das Unterschriftenquorum für

eine Abstimmung über eine Landtagsauflösung bei 16,6 % zu belassen und nicht auf 10 % abzusenken.

Absenkung des Abstimmungsquorums bei der Volksabstimmung von 33,3 % auf 20 %

Der Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie e.V. erachtet die Änderung des Abstimmungsquorums (Zustimmungsquorum aller Abstimmungsberechtigten) bei Volksabstimmungen auf 20 % als einen in der gegenwärtigen landespolitischen Situation akzeptablen Kompromiss und befürwortet insofern die Änderung.

In längerfristiger Perspektive besteht hier jedoch der größte Nachbesserungsbedarf. Wir weisen darauf hin, dass z.B. in Nordrhein-Westfalen dieses Abstimmungsquorum nur 15 % beträgt, und in Bayern, Hessen und Sachsen überhaupt kein Abstimmungsquorum bei Volksabstimmungen existiert („0%-Quorum“). Mittlerweile liegen zur Wirkung von Abstimmungsquoren zahlreiche empirische Studien von Politikwissenschaftlern vor, verwiesen sei insbesondere auf das 2011 erschienene, 600 Seiten umfassende Standardwerk von Frank Meerkamp *„Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsprozess“*. Im Ergebnis – und in Übereinstimmung mit der großen Mehrzahl seiner fachwissenschaftlichen Kollegen – kommt Meerkamp (2011, S. 497) zur Schlussfolgerung:

„Quoren beim Volksentscheid sind durch demokratische Prinzipien nicht zwingend geboten. ... Vergegenwärtigen wir uns die Anfälligkeit von Quoren im Hinblick auf Verzerrungseffekte und die Einschränkung von Wahlrechtsgrundsätzen sind vielmehr Quoren ihrerseits rechtfertigungsbedürftig. ... Eine realistische Gefahrenprognose zeigt, dass vorbeugende Quoren überflüssig sind. Quoren bieten Pseudolösungen für Scheinprobleme. Pseudolösungen, weil sie die Beteiligung eben nicht erhöhen; Scheinprobleme, weil eine niedrigere Beteiligung als bei Wahlen bei einzelnen Abstimmungen nicht demokratieschädlich ist. ... Quoren verleiten zur Manipulation der Abstimmung, sei dies durch Boykott oder Nichtbeachtung, aber auch durch die Wahl des Abstimmungstermins, z.B. in Urlaubsperioden oder durch die Nichtzusammenlegung mit Wahlen, oder die Anzahl an Abstimmungslokalen. ... Der verfassungspädagogische Verzicht auf Abstimmungsquoren soll nicht dazu dienen, Minderheiten die Macht zu überlassen, sondern Staat und Bevölkerung zur Aktivität anzuregen. Eine 0-Quorumsregelung ist der Ausdruck der Stärkung der Partizipation und der Stellung des aktiven engagierten Staatsbürgers, der Belebung des Diskussionsprozesses und des Kampfs um die besseren Argumente. Bei entsprechender Ausgestaltung der anderen Verfahrensstufen ist es möglich, auf komplizierte und verfälschende Abstimmungsquoren beim Volksentscheid zu verzichten und die einfache Mehrheitsregel zur Anwendung kommen zu lassen.“

Weil Abstimmungsquoren die Abstimmungsbeteiligung nicht erhöhen, sondern reduzieren, und weil sie durch vielfältige Verzerrungen dazu führen können, dass sich Minderheiten gegen Mehrheiten durchsetzen, ist Mehr Demokratie e.V. grundsätzlich für die Abschaffung von Abstimmungsquoren. Die im Gesetzentwurf in der Begründung vorgetragene Meinung, ein Abstimmungsquorum habe die Funktion, *„sicherzustellen, dass nicht Minderheiten ihre Partikularinteressen durchsetzen können“*, entspricht jedenfalls nicht mehr dem heutigen Forschungsstand und kann als überholt gelten. Abstimmungsquoren erfüllen diese Funktion nicht, sondern können ganz im Gegenteil dazu führen, dass sich Minderheiten gegen Abstimmungsmehrheiten durchsetzen, wodurch die angestrebte befriedende Wirkung eines Volksentscheids leicht verloren gehen kann.

Ein Abstimmungsquorum von 20 % dürfte in einem Flächenland wie Baden-Württemberg nur in Ausnahmefällen überwindbar sein. Die Mehrheit der Volksbegehren wird bei der Abstimmung

am Abstimmungsquorum scheitern, egal wie der Mehrheitswillen der Abstimmenden war, wenn die Abstimmungstermine nicht mit Wahlterminen zusammengelegt werden.

Dennoch befürworten wir an dieser Stelle die Verfassungsänderung als Kompromiss, weil sie eine deutliche Verbesserung im Vergleich zur Ausgangssituation (33,3%-Quorum) darstellt. Bislang war das Abstimmungsquorum so hoch, dass realistisch gesehen jede beliebige Abstimmung von vornherein zum Scheitern verurteilt war, das Instrument insofern als ein Papiertiger zu klassifizieren war. Mit dem neuen 20 %-Quorum werden zumindest einige wenige Volksabstimmungen eine geringe Chance auf Gültigkeit haben.

Weiterhin schlagen wir zwei Ergänzungen zum vorliegenden Gesetzentwurf vor:

Volksabstimmungen zu Verfassungsänderungen

Das Abstimmungsquorum (Zustimmungsquorum aller Abstimmungsberechtigten) zu Verfassungsänderungen ist nach wie vor mit 50% weit jenseits jeder realen Erreichbarkeit. Wir stimmen zu, dass für eine Verfassungsänderung erhöhte Anforderungen gelten müssen. Liegen sie hingegen in einem faktisch gar nicht erzielbaren Bereich, so diskreditiert es die Ernsthaftigkeit des durch die Verfassung unterbreiteten Angebots auf verbindliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Wir bitten deshalb die Fraktionen zu prüfen, ob nicht eine der folgenden Möglichkeiten doch noch konsensfähig sein könnte:

- 1) Nach dem Vorbild von Bayern: Absenkung des Abstimmungsquorums für eine verfassungsändernde Volksabstimmung auf 25 %.
- 2) Nach dem in diesem Gesetzentwurf selbst gesetzten Standard, alle bisherigen Quoren um etwa 40 % zu reduzieren: Absenkung des Abstimmungsquorums für eine verfassungsändernde Volksabstimmung auf 33,3 %.
- 3) Nach dem Vorbild der Verfassung des Landes Baden vor Gründung des Landes Baden-Württemberg: Für eine Verfassungsänderung müssen zwei Drittel der Abstimmenden mit „Ja“ stimmen, ohne Abstimmungsquorum.
- 4) Kombination von (3) mit dem regulären Abstimmungsquorum: Für eine Verfassungsänderung müssen sowohl 20 % der Abstimmungsberechtigten als auch zwei Drittel der Abstimmenden mit „Ja“ stimmen.
- 5) Kombination aus (3) und (2): Für eine Verfassungsänderung müssen sowohl 33,3 % der Abstimmungsberechtigten als auch zwei Drittel der Abstimmenden mit „Ja“ stimmen.

Vorschlag (5) ist immer noch eine fast unüberwindbare Hürde, aber es wäre zumindest ein Signal, dass auch bei Verfassungsänderungen der Souverän ernst genommen wird und nicht von vornherein definitiv niemals überwindbare Hürden gesetzt werden.

Verankerung entscheidender Fristen in der Verfassung

Die Fristen für die Unterschriftensammlung sind für die Praktikabilität des Instruments von so zentraler Bedeutung, dass die von der interfraktionellen Arbeitsgruppe vereinbarten Fristen

nicht nur im Volksabstimmungsgesetz stehen, sondern auch in den Verfassungstext aufgenommen werden sollten, z.B. in folgender Form:

§ 60 Abs. 2 Satz 2 „Der Landtag hat sich mit dem Volksantrag zu befassen, wenn dieser von mindestens 0,5 vom Hundert der Wahlberechtigten innerhalb von zwölf Monaten gestellt wird.“

§ 60 Abs. 3 Satz 4 „Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens zehn vom Hundert der Wahlberechtigten innerhalb von sechs Monaten gestellt wird.“

Im Sinne einer „schlanken Verfassung“ wird dadurch der Verfassungstext nur ganz unwesentlich länger. Die Aufnahme dieser zentralen Fristen in den Verfassungstext gebietet sich auch aus Gründen des „Gleichklangs“. Denn in § 61 Abs. 4 der Landesverfassung sind für den Fall einer vom Landtag selbst eingeleiteten Volksabstimmung auch die entsprechenden Fristen genannt. Also sollten aus Gründen des „Gleichklangs“ für den Fall eines vom Volk selbst gestellten Begehrens auch die zentralen Fristen mit in der Verfassung genannt sein.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Edgar Wunder

Landessprecher von Mehr Demokratie e.V. in Baden-Württemberg