

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Ausschussdienst und Stenografischer Dienst

N i e d e r s c h r i f t

Innen- und Rechtsausschuss

18. WP - 22. Sitzung

am Mittwoch, dem 30. Januar 2013, 14:00 Uhr,
im Sitzungszimmer 142 des Landtags

Anwesende Abgeordnete

Barbara Ostmeier (CDU)

Vorsitzende

Dr. Axel Bernstein (CDU)

Petra Nicolaisen (CDU)

Dr. Kai Dolgner (SPD)

Serpil Midyatli (SPD)

i.V. von Simone Lange

Tobias von Pein (SPD)

Ines Strehlau (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Ekkehard Klug (FDP)

i.V. von Wolfgang Kubicki

Wolfgang Dudda (PIRATEN)

Lars Harms (SSW)

Weitere Abgeordnete

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Die Liste der **weiteren Anwesenden** befindet sich in der Sitzungsakte.

Tagesordnung:	Seite
1. Mündliche Anhörung	5
Entwurf eines Gesetzes für Bürgerbeteiligung und vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung)	
Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW Drucksache 18/310	
2. Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Sicherungsverwahrung und zur Änderung weiterer Gesetze	18
Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 18/448	
3. Einführung eines Richtervorbehalts bei verdeckten Bildaufnahmen und -aufzeichnungen	19
Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN Drucksache 18/446	
4. Schleswig-Holstein - Land der Horizonte, der Weltoffenheit und des Respekts	20
Landesprogramm zur Demokratieförderung und Rechtsextremismusbekämpfung	
Antrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW Drucksache 18/439	
Schleswig-Holstein - Land der Horizonte, der Weltoffenheit und des Respekts	
Änderungsantrag der Fraktion der FDP Drucksache 18/465	
Ohne Parlament geht es nicht! - Landesregierung soll den Landtag angemessen beteiligen!	
Änderungsantrag der Fraktion der CDU Drucksache 18/466	

- 5. Entschließung zur Videoüberwachung an Bahnhöfen** **21**
- Antrag der Fraktion der PIRATEN
[Drucksache 18/447](#)
- 6. Verschiedenes** **22**

Die Vorsitzende, Abg. Ostmeier, eröffnet die Sitzung um 14:05 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

Mündliche Anhörung

Entwurf eines Gesetzes für Bürgerbeteiligung und vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung)

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW

[Drucksache 18/310](#)

(überwiesen am 15. November 2012)

hierzu: [Umdrucke 18/526, 18/600, 18/603, 18/608, 18/612, 18/634, 18/647, 18/668, 18/736](#)

Städteverband Schleswig-Holstein

Marc Ziertmann, stellvertretender Geschäftsführer

[Umdruck 18/647](#)

Einführend gibt Herr Ziertmann bekannt, dass er den nicht anwesenden Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag mitvertrete. Sodann begrüßt er, dass die regierungstragenden Fraktionen dem Vorschlag der kommunalen Landesverbände gefolgt seien, die Pflicht zum Erlass von Bürgerbeteiligungssatzungen wieder entfallen zu lassen.

Er gibt zu bedenken, dass aus der Beteiligung von Kindern an Einwohnerfragestunden kein Anspruch erwachsen dürfe, die Sitzungen der Gremien in einen Zeitraum fallen zu lassen, der Kindern die Beteiligung ermögliche. Die Absenkung des Quorums beim Einwohnerantrag werde dagegen auch in der kommunalen Familie als unkritisch bewertet.

Das Kernstück des Gesetzentwurfs stelle die Entscheidung zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid dar. Hierbei täten sich die kommunalen Landesverbände mit einigen der neu angeordneten Änderungen schwer. Er räume dem System der repräsentativen Demokratie - so wie es in der Verfassung verankert sei - den Vorzug ein. Den Elementen der direkten Demokratie

- wie sie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ausdrückten - dürfe nur eine ergänzende Funktion beigemessen werden. Dies solle sich auch in den gesetzlichen Regelungen widerspiegeln. Aus kommunaler Sicht gebe es keinen Änderungsbedarf bei den Vorschriften. Dies habe auch eine Verbandsumfrage ergeben. Das bedeute aber, dass die Kommunen in Bezug auf die Bürgerbeteiligung dennoch darauf angewiesen seien, das Meinungsbild ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu den Sachthemen einzuholen und stets präsent zu haben.

Er differenziere zwischen dem Bereich der Meinungsbildung und dem der Willensbildung. Im Bereich der Meinungsbildung seien in der Vergangenheit auf kommunaler Ebene eine Reihe von Instrumenten entwickelt worden, die in den Kommunen vielfach Anwendung fänden. Dies betreffe insbesondere den Bereich der Bauleitplanung. Nahezu jeder Bebauungsplan und jedes Stadtentwicklungskonzept werde unter Einbeziehung von Zukunftswerkstätten, Planungswerkstätten, Workshops, Hearings und Sachverständigen von außerhalb erstellt. Dies sei gewünscht, ebenso wie die Erstellung von Bürgerhaushalten. Das Konzept werde schon seit zehn Jahren in Schleswig-Holstein praktiziert. Zwar sei die Zahl von elf Bürgerhaushalten in Schleswig-Holstein relativ gering, doch repräsentierten diese Kommunen über 800.000 Einwohner in Schleswig-Holstein. Insgesamt hätten somit bereits 30 % der Bürgerinnen und Bürger in Schleswig-Holstein die Gelegenheit gehabt, sich direkt an der Haushaltsaufstellung zu beteiligen. Dieser Weg müsse weiter gegangen werden.

Auf der Willensbildungsebene gebe es jetzt auch schon Elemente. Dies seien zum Beispiel die Beiräte für gesellschaftlich bedeutsame Gruppen mit ihren ausformulierten Rechten in der Gemeindeordnung. In vielen Kommunen seien diese schon eingeführt, sodass sich dort auch die Bürgerinnen und Bürger engagieren könnten. Vor diesem Hintergrund trete er dafür ein, alle Regelungen zu unterlassen, durch die das kommunale Mandat gefährdet werde. Es gebe schon jetzt Probleme, genügend Personen zu finden, die bereit seien, sich dauerhaft für das Gemeinwohl einer Kommune zu engagieren. Diese Gefahr müsse bei der rechtspolitischen Bewertung des Gesetzentwurfs berücksichtigt werden.

In Bezug auf die Einzelthemen verweist er auf die schriftliche Stellungnahme des Städteverbands Schleswig-Holstein, [Umdruck 18/647](#).

Abschließend bemängelt er, dass der Gesetzentwurf keine Abschätzung zu den Kosten enthalte. Mit der neuen gesetzlichen Regelung sei beabsichtigt, die Instrumente des Bürgerbegehrens und der Bürgerentscheide weiter zu vereinfachen. Zielsetzung sei hierbei, dass es mehr Bürgerbegehren und mehr Bürgerentscheide in den Kommunen gebe. Dies sehe er spiegelbildlich zu der Verfassungsbestimmung, die in der Auslegung nach dazu führe, dass die Standarderhöhung einer Aufgabenwahrung auch der Konnexität unterliege. Bei dem vorliegenden

Gesetzentwurf handle es sich um eine Standardabsenkung, die ebenfalls zu Mehrkosten auf der kommunalen Ebene führe. Er erwarte im Gesetzentwurf eine klare Aussage, wie die Mehrkosten auf Grundlage der Verfassungsprinzipien erstattet werden sollten.

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

Jan-Christian Erps, geschäftsführendes Vorstandsmitglied

[Umdruck 18/668](#)

Herr Erps beginnt seine Stellungnahme mit der Kritik an der nicht ausreichend bemessenen Zeit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme. Es seien zwar die Exekutivvertreter angeschrieben und um eine Stellungnahme gebeten worden, doch hätten in der Zeit von Mitte Dezember 2012 bis Mitte Januar 2013 keine Gremien getagt. Er hätte sich gewünscht, dass dies berücksichtigt worden wäre, ganz besonders bei diesem Thema, bei dem es um mehr Demokratie gehe.

In Bezug auf die Inhalte des Gesetzentwurfs verweist er im Wesentlichen auf seine schriftliche Stellungnahme, [Umdruck 18/668](#). Ergänzend dazu führt er aus, dass es grundsätzlich keinen Änderungsbedarf gegenüber dem geltenden Recht gebe. Das Instrument der direkten Demokratie solle die repräsentative Demokratie auf der kommunalen Ebene nicht ersetzen. In Bezug auf die Quoren weist er darauf hin, dass es nicht möglich sein dürfe, aufgrund geringer Quoren Ad-hoc-Initiativen mit Partikularinteressen durchzusetzen. Dazu müsse es eigene Grenzen geben. Die im Gesetz enthaltenen Quoren seien angemessen. Dadurch gebe es direkte Einflussmöglichkeiten.

Eine weitere Senkung der Quoren würde die Interessen der gewählten Gemeindevertreter untergraben und zu Unfrieden in den Gemeinden führen. Er erlebe dies bereits bei Biogasanlagen und Windenergieanlagen in kleinen Gemeinden. Vor diesem Hintergrund unterstütze er nach wie vor das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit zur Durchführung eines Bürgerentscheids. Die mangelnde Beschränkung des Bürgerentscheids auf wichtige Angelegenheiten sehe er kritisch. Die Praxis in den Kommunen sehe so aus, dass die Gemeindevertreter nur noch für wichtige Angelegenheiten in der Gemeindevertretung zuständig seien. Viele Dinge seien auf den Hauptausschuss und andere Ausschüsse übertragen worden. Die neue Regelung käme einem Einfallstor für Bürgerentscheide gleich, sodass sich die Gemeindevertreter wieder mit allen diesen Angelegenheiten befassen müssten. Dies sei nicht akzeptabel.

Ergänzend zu den Angaben in der schriftlichen Stellungnahme zur Sechs-Wochen-Frist gibt er zu bedenken, dass es sich hierbei um einen Teil der Exekutive handelt. Von der Exekutive erwarte er schnelle Entscheidungen im Interesse von Investoren und Bürgern, damit Klarheit

über das Vorgehen in der Gemeinde bestehe. In Bezug auf mehr Demokratie und die Initiative „Mehr Demokratie“ gehe es aber um legislative Belange. Diese gehörten zum Aufgabengebiet des Landtags. In Bezug auf mehr Demokratie auf kommunaler Ebene sei der Schleswig-Holsteinische Landkreistag der falsche Adressat, der richtige sei das Land Schleswig-Holstein und der Bund. Hier gebe es durchaus Ansätze für mehr Demokratie, jedoch fehle der Ansatz, dass die Quoren, die für einen Volksentscheid oder ein Volksbegehren, die derzeit ein Mindestquorum von 25 % hätten, infrage gestellt würden. Es sei daher die falsche Gewichtung, hier mehr Demokratie zu fordern und diejenigen auszuschließen, die von mehr Demokratie betroffen seien sowie die Aufgaben auf die kommunale Ebene zu übertragen. Diese solle Exekutivaufgaben und nicht Legislativaufgaben wahrnehmen.

Mehr Demokratie in Schleswig-Holstein e.V.

Claudine Nierth, Vorstandssprecherin

Rolf Sörensen, Landesvorsitzender

Frau Nierth weist darauf hin, dass sie keine schriftliche Stellungnahme abgegeben habe, da ihre Vorschläge in den Gesetzentwurf eingeflossen seien. Kritisch sehe sie jedoch die Regelung bezüglich der Bauleitplanung. Hierzu verweise sie auf die Stellungnahmen des Lorenz-von-Stein-Instituts, [Umdruck 18/806](#), und des Vereins Mehr Demokratie e.V. aus Bayern, [Umdruck 18/736](#). Letztere Stellungnahme hebe hervor, dass die Regelung zu Problemen führe. Sie habe die Befürchtung, dass zukünftig versucht werden könnte, noch weniger Aufstellungsbeschlüsse herbeizuführen und diese noch allgemeiner zu fassen. Der Bürger könne dann umgekehrt reagieren und gleich den Aufstellungsbeschluss zum Gegenstand von Bürgerentscheidungen machen, um die zukünftige Planung zu verhindern. Dies sei nicht das Ziel, sondern vielmehr, dass die Gemeindevertreter mit den Bürgern zusammen bis zum Schluss planten. Der Verein sei mit dem Gesetzentwurf somit einen Kompromiss eingegangen und werde beobachten, wie dieser sich in der Praxis auswirken werde.

„Mehr Demokratie“ vertrete grundsätzlich den Standpunkt: Abstimmung ohne Zustimmungsquoren. Zwar sei die Beteiligung bei Bürgerentscheiden in der Regel sehr hoch, das Quorum hätte also fast keine Auswirkung, jedoch habe es psychologische Auswirkungen, indem die Boykottstrategien extrem unterstützt würden. Die Erfahrung zeige, dass das Gezerre im Vorweg einer Abstimmung die Qualität des Diskussionsprozesses beeinflusse. Ziel sei, dass die Befürworter und Gegner in einen Austausch gingen.

In Bezug auf die kassatorischen Bürgerentscheide weist Frau Nierth darauf hin, dass genau das das Problem bei Stuttgart 21 gewesen sei. Es habe dort nur eine sehr kurze Frist gegeben. Dies habe dazu geführt, dass die Initiative, die sich Anfangs zu den Planungen gemeldet habe,

für ungültig und unzulässig erklärt worden sei. Daraus sei dann der ganze Unmut entstanden. Sie spreche sich dafür aus, die Bürger frühzeitig einzubinden, bevor alles beschlossen und vertraglich gesichert sei.

Herr Sörensen ergänzt, dass es ihm ein Anliegen sei, die Bürgerinnen und Bürger in Schleswig-Holstein mehr an das gemeindliche Leben heranzuführen. In den letzten Jahren sei leider das gegenteilige Verhalten zu beobachten gewesen. Immer weniger Bürger seien bereit, sich für das kommunalpolitische Ehrenamt zu engagieren. Dies habe jedoch nichts mit stattgefundenen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu tun. Es sei aber zu beobachten, dass Initiativen, die sich in der Gemeinde eingesetzt hätten, hinterher auch bereit seien, kommunalpolitisch tätig zu werden. Beispiele hierfür seien die Gemeinden Bredstedt und Nübbel.

In Bezug auf die Selbstverwaltungsaufgaben bringt er zum Ausdruck, dass der Zusatz „wichtig“ im Gesetzentwurf einen großen Interpretationsspielraum biete. Es sei wichtig, dass es gestrichen werde. Die Hürden seien, auch bei einer Absenkung, immer noch so hoch, dass es eine große Mühsal bedeute, die Unterschriften zusammenzutragen. Keiner würde dies tun, wenn es nicht um eine wichtige Angelegenheit für die Bürgerinnen und Bürger gehe. Ein Bürgerentscheid zu einer unwichtigen Angelegenheit werde sicher nicht zum gewünschten Erfolg führen, weil die Wahlbeteiligung zu niedrig sein werde.

**Institut der Bergischen Universität Wuppertal,
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung**

Dr. Volker Mittendorf,

[Umdruck 18/725](#)

Einführend unterrichtet Herr Dr. Mittendorf darüber, dass die Bergische Universität in Wuppertal zum einen bundesweit Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mittels quantitativer Statistiken untersuche und sich zum anderen mit der Durchführung und Bewertung von unverbindlichen Bürgerbeteiligungsverfahren beschäftige. Die Forschungstätigkeit der Universität decke somit die Fragestellungen des Gesetzentwurfs ab.

Herr Dr. Mittendorf trägt die Schwerpunkte seiner Stellungnahme, [Umdruck 18/725](#), vor und schließt sich in Bezug auf die Bauleitplanung den Ausführungen von Frau Nierth an.

* * *

Abg. Dr. Dolgner bittet um Entschuldigung für die verkürzte Frist durch das Weihnachtsfest. Es sei jedoch notwendig gewesen, die Februar-Tagung des Plenums anzustreben, weil sonst die Volksgesetzgebung weitergelaufen wäre.

Sodann wirft er die Frage auf, warum es sich im Fall einer qualifizierten Mehrheit für die Beschlussfassung der Gemeindevertretung über die Durchführung eines Bürgerentscheids um eine Schwächung handle. Für ihn stelle dies eine Stärkung der repräsentativen Demokratie dar. - Herr Ziertmann räumt ein, dass er dieser Auffassung aus mathematischer Sicht zustimme. Aus kommunalpolitischer Sicht handle es sich jedoch um einen Wechsel der Instrumentarien, der zur Folge habe, dass der Mandatsträger sein Stimmrecht in der Sachfrage verliere.

Auf eine weitere Frage des Abg. Dr. Dolgner führt Herr Ziertmann aus, dass ein Bürgerentscheid, der nach einem Bürgerbegehren positiv entschieden worden sei, auch eine gewisse Kontinuität besitzen müsse. Er vertrete die Verwaltung und somit auch den Vollzug von Verwaltungsentscheidungen. Diese sollten auch im Interesse des Bürgers kontinuierlich sein. Herr Erps ergänzt, dass zu niedrige Quoren zu dieser Änderung der Mehrheit geführt hätten. Niedrige Quoren beinhalteten die Gefahr, Entscheidungen herbeizuführen, die in der Gemeinde nicht akzeptiert würden. Wenn die Möglichkeit bestehe, dies zu korrigieren, befürchte er, dass sich hieraus ein Kreislauf ergebe, der nicht zur Befriedung und Ruhe in einer strittigen Frage führe. Wenn aus der Sicht einer repräsentativen Demokratie der Willensbildungsprozess in Staat und Gemeinden klar geregelt, beständig und berechenbar sein solle, dann dürfe es nur in Ausnahmefällen zu Korrekturen kommen. Die bisher im Gesetz verankerten Quoren ließen keine Bewährungsbedürftigkeit erkennen. Geringe Quoren, die zu einer sich ständig ändernden Beschlusslage in den Gemeinden führten, würden zu einer Politikverdrossenheit der Bürger führen. Die kommunalen Landesverbände wollten nach wie vor an dem Regel-Ausnahme-Prinzip festhalten. Die Form der direkten Demokratie sei in der Kommunalverfassung gut geregelt und bedürfe keiner Änderung.

Herr Dr. Mittendorf entgegnet, dass er die Bedenken bezüglich ständig neuer Entscheidungen früher zwar auch geteilt habe, die Praxis aber deutlich zeige, dass diese Befürchtungen nicht einträten. Es ließe sich beobachten, dass die Präferenzen der Menschen relativ konstant blieben, wenn vorher eine vernünftige Diskussion stattgefunden habe. Darüber hinaus stellt er der Befürchtung, die Opposition könnte durch eine Abstimmung mundtot gemacht werden, die Beobachtung entgegen, dass dies in der Praxis bei mehreren Hundert Fällen lediglich zwei bis drei Mal vorkomme.

Er sehe den wesentlichen Vorteil darin, dass es leichter sei, einen guten Entwurf für einen Bürgerentscheid vorzulegen. Der Entwurf könne sehr viel leichter durchdiskutiert und klarer formuliert werden. Dies führe häufig dazu, dass Kompromisse gefunden werden könnten.

Die Befürchtung, dass es zu einer Schwemme von Bürgerentscheiden kommen werde, teile er nicht. Die Vergangenheit zeige, dass Bürgerentscheide relativ selten vorkämen. Bei Einführung des neuen Gesetzes gehe er für Schleswig-Holstein von nicht mehr als 50 bis 55 Bürgerbegehren pro Jahr aus.

Auf eine Frage von Abg. Peters berichtet Herr Dr. Mittendorf, dass es zwar empirische Belege darüber gebe, ob eine Stärkung der direktdemokratischen Elemente zu Ungunsten der repräsentativen Demokratie zu Demotivierungseffekten bei den gewählten Vertretern führe, diese jedoch einseitig seien. Eindeutig feststellbar sei jedoch eine Elitezirkulation. Das heiße, dass es nach einem Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid zu einer starken Belebung komme. Viele Menschen setzten sich erstmals mit diesem Bereich der politischen Teilhabe auseinander und machten die Erfahrung, dass ihre Stimme durchaus effektiv sei. Diese Effektivitätswahrnehmung lasse sich durchaus messen.

Herr Ziertmann unterrichtet auf eine Frage von Abg. Nicolaisen darüber, dass das Baugesetzbuch nicht vorsehe, welches Gemeindeorgan für die Entscheidung im Rahmen der Bauleitplanung zuständig sei. Es gebe keine bundesrechtliche Regelung, sondern obliege der landesrechtlichen Ausgestaltung. In Schleswig-Holstein sei dies sehr einfach. Sobald es um einen Satzungsbeschluss gehe, sei nach den vorbehaltenen Aufgaben gemäß § 28 Gemeindeordnung die Gemeindevertretung dafür zuständig. Vorbereitende Dinge wie zum Beispiel ein Aufstellungsbeschluss, der zu einer Satzung führe, könnten beispielsweise auch auf einen Ausschuss übertragen werden.

Abg. Dudda hält das Quorum von 4 % für einen Einwohnerantrag für deutlich zu hoch. Frau Nierth pflichtet ihm bei. Sie spricht sich für ein Quorum von maximal 2 % aus. Denn ein Einwohnerantrag könne nicht mit einem Bürgerbegehren gleichgesetzt werden. Bei einem Einwohnerantrag handle es sich lediglich um ein Fragerecht. Wenn eine Gemeinde durch Bürgerbeteiligung belebt werden solle, könne das Quorum nicht niedrig genug sein.

Abg. Dr. Dolgner weist auf die Regelung in § 16 c GemO hin, nach der jeder Einzelne ohne Quorum eine Frage stellen könne. Wenn der Einwohnerantrag lediglich als Fragemöglichkeit interpretiert werde, sei diese Problematik damit geregelt. - Herr Sörensen entgegnet, dass zwischen dem Einwohnerantrag und der Einwohnerfragestunde ein Unterschied bestehe. Mit dem

Einwohnerantrag werde die Gemeindevertretung beauftragt, sich mit einem bestimmten Gegenstand zu befassen. Dies sei wesentlich mehr, als eine Frage zu beantworten.

Frau Nierth ergänzt, dass es auch die Möglichkeit eines Mitspracheantrags gebe. Hierbei hätten die Bürger das Recht, mit einem gesetzten Quorum ein Beteiligungsverfahren anzustreben. Dies sei ein von der Gemeinde festgelegtes Moderationsverfahren und werde zurzeit beispielsweise in Baden-Württemberg diskutiert. Mit einem solchen Mitspracheantrag bestehe im Vorfeld eines Bürgerentscheids eine große Befriedungsmöglichkeit, weil die Probleme frühzeitig gelöst werden könnten.

Abg. Dr. Dolgner führt aus, dass der Einwohnerantrag nicht nur die Beschäftigung mit einem Thema beinhalte, sondern auch eine Entscheidung dazu, ob es eines großen Quorums bedürfe.

Auf eine Frage von Abg. Dr. Dolgner verweist Herr Ziertmann darauf, dass Einwohnerinnen und Einwohnern auch Alternativen zum Einwohnerantrag zur Verfügung stünden. Jeder habe einen gewählten Volksvertreter, an den er sich wenden könne. Jeder dieser Volksvertreter habe in der Stadt- oder Gemeindevertretung oder auch im Kreistag das Antragsrecht. Dieses Verfahren funktioniere sehr gut. Für ihn stelle das Quorum somit nicht die entscheidende Hürde dar. Jeder, der ein Anliegen habe, könne es auch in der Gemeindevertretung zum Thema machen. - Herr Erps entgegnet, dass er keine Veranlassung sehe, an diesen ohnehin niedrigen Quoren etwas zu verändern. Im Interesse der repräsentativen Demokratie müsse jemand schon ein gewichtiges Anliegen haben, und dafür sei auch eine gewisse Anzahl an zustimmenden Bürgern erforderlich. Es gehe nicht darum, den Initiativen etwas zu erleichtern.

Herr Dr. Mittendorf informiert auf eine Frage von Abg. Dr. Bernstein darüber, dass es eine Kopplung verschiedener, inhaltlich vollkommen unabhängiger Bürgerbegehren gebe, wenn die Quoren sehr hoch seien. Diese Erfahrung sei vor allem in Großstädten gemacht worden. Seiner Ansicht nach sei dies aber ein Resultat zu hoher Quoren. Bei niedrigen Quoren sei dies nicht erforderlich.

Auf eine weitere Frage des Abg. Dr. Bernstein gibt Herr Dr. Mittendorf darüber Auskunft, dass es seines Wissens in Deutschland keine Regelungen darüber gebe, eine bestimmte Abstandsfrist, beispielsweise zu Kommunalwahlen, einzuhalten.

Die Vorsitzende wirft die Frage auf, wie groß das Vertrauen der Bürger in die selbst gewählte Gemeindevertretung sei, wenn immer mehr direktdemokratische Elemente gefordert würden. - Frau Nierth gibt an, dass ihr Vertrauen in diese Menschen groß sei. Selbstverständlich unterstütze sie die repräsentative Demokratie, denn das sei die Basis. Grundrechtlich gebe es aber

auch ein zweites Standbein, und das sei die Abstimmung zu einzelnen Sachfragen. Hierdurch werde die Demokratie lebendig. - Auf eine Nachfrage der Vorsitzenden gibt sie an, dass sie durchaus schon die Erfahrung gemacht habe, mit den gewählten Gemeindevertretern einzelne Sachfragen zu erörtern und diese auch dazu bewegen konnte, sich mit einzelnen Sachfragen zu beschäftigen.

Herr Dr. Mittendorf erklärt, er stelle sich als Wissenschaftler nicht die Frage, ob er persönlich Vertrauen in die Bürger habe, sondern für ihn gehe es um die Frage, was Akzeptanz und Unterstützung durch die Bürgerinnen und Bürger finde. Er habe beobachtet, dass in dem Moment eines Bürgerbegehrens auf beiden Seiten ein sehr starker Diskussionsprozess stattfinde. Die Verbindung der gewählten Vertreter zur Bevölkerung werde in diesem Moment intensiviert. Darüber hinaus komme es innerhalb der Parteien zu einer viel stärkeren Beteiligung der Basis und auch der einfachen Parteimitglieder. Es handle sich nicht um ein Entweder-oder in Bezug auf die repräsentative und direkte Demokratie, sondern beide Bereiche könnten sehr gut ineinandergreifen. Das Vertrauen in das Parlament könne hierdurch durchaus gestärkt werden. Allerdings seien diejenigen, die das Parlament wählten und die, die zur Abstimmung gingen, zu circa 80 % dieselben Personen. Hier liege somit ein Mangel an Inklusion vor.

Herr Erps wendet ein, dass es beim Thema mehr Demokratie um die Parlamente gehe. Im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung gebe es jedoch keine Parlamente. Sie seien Teil der Exekutive, und wenn auf dieser Ebene über Veränderungen geredet werde, gehe es um eine veränderte Verwaltungsorganisation und teilweise auch um längere Verwaltungsverfahren. Darüber hinaus schlägt er vor, im Rahmen der Kommunalwahl den Bürger direkt zu fragen, ob er diesem hier vorliegenden Gesetzentwurf zustimme, das heiße, ob er wirklich so niedrige Quoren haben wolle.

Abg. Dr. Dolgner richtet an Herrn Erps die Frage, ob der Gesetzentwurf zurückgezogen und stattdessen der Gesetzentwurf der Initiative „Mehr Demokratie“ zur Abstimmung gestellt werden sollte. - Herr Erps entgegnet, dass er keine Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände dazu abgeben könne, weil aus zeitlichen Gründen keine Möglichkeit bestanden habe, die Gremien zu befragen. Dieser Vorschlag sei ihm spontan gekommen, weil er ein sehr starkes Interesse an der Handlungsfähigkeit der bisherigen repräsentativen Demokratie habe. Es gebe heute schon erhebliche Probleme, Bürger für die Kommunalpolitik zu interessieren, und es sei sehr schwierig, die Kandidatenlisten vollzubekommen, um überhaupt zu Wahlen anzutreten. Wenn es dann Gruppen möglich sei, Entscheidungen immer wieder zu konterkarieren, vergehe der Spaß an der Kommunalpolitik. Das sei für ihn viel schlimmer, als auch in Zukunft mit adäquaten Quoren zu leben.

Abg. Nicolaisen unterstützt den Vorschlag von Herrn Erps, im Rahmen der Kommunalwahl die Bürgerinnen und Bürger zu befragen, wie sie zur Ausweitung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden stünden.

Abg. Dr. Breyer bringt zum Ausdruck, dass in Bezug auf das Verhältnis der direkten zur repräsentativen Demokratie Meinungsumfragen ein klares Bild zeigten. Die Menschen in Deutschland seien mit der jetzigen Demokratie unzufrieden, zwei Drittel der Menschen wünschten sich mehr Teilhabe und Mitentscheidung. Darüber hinaus sei in Ländern, in denen es mehr direktdemokratische Einflussmöglichkeiten gebe wie zum Beispiel in der Schweiz die Zufriedenheit mit der Demokratie wesentlich höher. Für ihn seien die Instrumente der direkten Demokratie hilfreich für die Akzeptanz der repräsentativen Demokratie und vor allem auch, um die Gegner der Demokratie zu bekämpfen.

Die Befürchtung, dass es zu Ping-Pong-Entscheidungen in der Bauleitplanung komme, teilt Abg. Dr. Breyer nicht. Er gehe davon aus, dass die Bürger ebenfalls ein Interesse an bestandskräftigen Entscheidungen hätten. - Auf eine Frage von Abg. Dr. Breyer informiert Frau Nierth darüber, dass sie zwar nicht die Regelungen aller 16 Bundesländer im Kopf habe, sie aber in Bezug auf Hamburg, Bayern und Thüringen sicher sei, dass es dort bereits die einfache Mehrheit gebe. - Herr Dr. Mittendorf ergänzt, dass es in den Bundesländern, in denen es die einfache Mehrheit gebe, nicht zum Ping-Pong-Effekt gekommen sei.

Herr Ziertmann informiert auf eine Frage von Frau Nierth darüber, dass die Abfassung eines Aufstellungsbeschlusses den Regelfall darstelle, dies aber keine Wirksamkeitsvoraussetzung für den Bebauungsplan nach dem Baurecht darstelle. Der Erlass des Innenministeriums wiederhole lediglich die Ausführungen des Baugesetzes.

Auf eine Frage des Abg. Dr. Dolgner zur Aufsichtsbehörde führt Herr Erps aus, dass es um die Entscheidung gehe, ob die Kommunalaufsicht gegenüber den Parteien und Antragstellern Hilfe leisten solle. Hieraus ergebe sich die Situation, dass sie einseitig Empfehlungen gebe und berate. Wenn sie jedoch zwei Seiten beraten solle, entstehe das Problem, dass sie sich gegenüber einem Antragsteller festlege und nicht mehr objektiv gegenüber einem anderen Berechtigten sei. Denn sie sei auch gegenüber der Gemeinde verpflichtet, Objektivität walten zu lassen. Aufgrund dieser ungünstigen Situation könnte die Kommunalaufsicht als parteiisch angesehen werden. Es wäre daher sinnvoller, die Frage der Aufsicht beispielsweise dem Land zu übertragen.

Herr Ziertmann ergänzt, dass es sich um eine einheitliche Kommunalverwaltung mit unterschiedlichen Organzuständigkeiten handle, bei dem das eine Organ das andere berate. Dar-

über hinaus gebe es die Möglichkeit der internen Rechtskontrolle mit dem Widerspruchsrecht des Landrats und des Bürgermeisters gegenüber rechtswidrigen Beschlüssen von Vertretungen. Es gebe die Hinwirkungspflicht, rechtmäßige Beschlüsse zu fassen, aber nicht die Beratungspflicht. Das Gesetz sei darauf ausgelegt, dass es durchaus eine rechtswidrige Entscheidung einer Gemeindevertretung geben dürfe und der Bürgermeister oder der Landrat hinterher widersprechen müssten. Dies sei die repressive Rechtskontrolle. Für ihn stelle sich die Frage, ob es Aufgabe einer Kommunalaufsichtsbehörde oder der Initiatoren sei, vorher sicherzustellen, dass die Hürde der Zulässigkeit genommen werden könne.

Herr Dr. Mittendorf informiert darüber, dass es in einigen Bundesländern, wie beispielsweise Nordrhein-Westfalen, mittlerweile die Beratungspflicht der Initiativen gebe. In diesen Bundesländern sei es zu einer deutlichen Senkung der unzulässigen Fälle von Bürgerbegehren gekommen. Schleswig-Holstein liege im Vergleich mit anderen Bundesländern in Bezug auf die Unzulässigkeit deutlich über dem Durchschnitt. Die Quote betrage 26 %. Demgegenüber liege Bayern lediglich eine Quote von 13 % auf. Einer der Faktoren für diese deutlich niedrigere Quote sei die Vorberatung. Denn die Initiativen verfügten oftmals über keine politischen Erfahrungen. Er könne sich vorstellen, dass sich die Quote in Schleswig-Holstein durch eine Beratung um bis zu 5 % senken ließe.

Abg. Dr. Dolgner bittet um Auskunft darüber, wann ein Gemeindebeschluss rechtskräftig sei, um zum Beispiel Investoren die nötige Rechtssicherheit zu gewähren. - Herr Ziertmann führt aus, dass er hierbei zwischen rechtlichen und verfahrensrechtlichen Erwägungen unterscheide. Als rechtliche Erwägung führt er an, dass es zwar dieselbe rechtliche Wirkung habe, wenn ein Beschluss durch eine Bürgerinitiative aufgehoben werde, dennoch stelle es für ihn eine andere Qualität dar, wenn die Gemeindevertretung ihren Beschluss selbst aufhebe. Demgegenüber stehe für ihn die verfahrensrechtliche Erwägung: Wenn eine Verwaltung Kenntnis über eine Initiative erlange, die ein Bürgerbegehren über eine Entscheidung plane, habe sie es selbst in der Hand, die Abläufe so zu steuern, dass beispielsweise Rechte Dritter innerhalb einer bestimmten Frist gar nicht erst entstünden. Innerhalb dieser Frist habe die Verwaltung eine Planungssicherheit. Der Vertragsabschluss mit dem Investor könne dann nach Ablauf dieser Frist vollzogen werden. Durch das neue Gesetz bestehe jedoch eher die Gefahr, dass Beschlüsse relativ schnell vollzogen werden würden.

Abg. Strehlau stellt klar, dass mit dem Gesetzentwurf nicht die repräsentative Demokratie entwertet werden solle. Es sei mitnichten so, dass dieses Gesetz gegen die Kommunalvertretungen gemacht werde. Aufgrund ihrer Erfahrungen mit der Kommunalpolitik bezüglich Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sei es ihr Ziel, eine größere Beteiligung an der Politik zu erreichen. Sie strebe an, durch vorher stattfindende Gespräche Bürgerentscheide überflüssig

zu machen. Dies solle mit einer Absenkung der Quoren erreicht werden. - Herr Dr. Mittendorf bekräftigt dies und verweist auf Beobachtungen in Bayern. Einzelfalluntersuchungen zeigten, dass eine wesentlich stärkere frühzeitige Einmischung stattfinde. Die Stellungnahmen des Städte- und Gemeindebundes, des Landkreistags und der Oberbürgermeister in Bayern brächten zum Ausdruck, dass mithilfe eines Bürgerentscheids relativ frühzeitig Klarheit entstehe. Die Angst, dass es zu Problemen komme, weil Bürgerentscheide leichter seien, stelle sich im Nachhinein als unbegründet heraus.

Abg. Dr. Dolgner weist darauf hin, dass Artikel 28 Abs. 1 GG für die Kommunen eine Volksvertretung normierte. Das sei mehr als ein reines Verwaltungshandeln. Das Gesetz unterscheide nicht zwischen Ländern, Kreisen und Gemeinden. Daher handle es sich bei den Kommunalparlamenten sehr wohl um demokratische Strukturen, deren Befugnisse über die Setzung von Verwaltungsvorschriften hinausgingen.

Herr Ziertmann ergänzt, dass es noch keine Vorstandsbeschlüsse zu dem Gesetzentwurf gebe. Auf Basis bestehender Vorstandsbeschlüsse ermuntere er dazu, den Gesetzentwurf hinsichtlich der §§ 16 a bis 16 f GemO in jedem Fall aufrecht zu erhalten und auch so zu beschließen. Die Kommunen hätten sonst 1.600 Beteiligungssatzungen zu erlassen.

Er weist darauf hin, dass es eine Gelegenheit gegeben habe, den Gesetzentwurf vorzustellen. Dies waren drei Regionalkonferenzen des Städtebundes. Die ehrenamtlichen Gemeindevertreterinnen und -vertreter sowie die Stadtvertreterinnen und Stadtvertreter seien sich parteiübergreifend einig gewesen, dass die Regelung aus Sicht des Ehrenamtes zu weitgehend sei. Diese Auffassung sei natürlich in die Stellungnahme mit eingeflossen.

Auf eine Frage von Abg. Dr. Klug bringt Herr Dr. Mittendorf vor, dass sich für ihn nicht die Frage eines Ausgleichs zwischen repräsentativer und direkter Demokratie stelle, sondern vielmehr, wie beides ergänzend in Form eines vorteilhaften Kompromisses kombiniert werden könne. Gerade auf der kommunalen Ebene, die oftmals gar nicht so stark polarisiere, ließe sich das hervorragend ergänzen. Darüber hinaus meint er, dass Zustimmungsquoren nicht den Effekt hätten, kleine Minderheiten davon abzuhalten, majorisierend irgendwelche Entscheidungen durchzusetzen. Dieses Bild sei vollkommen falsch. Kleinen Minderheiten würde es nicht gelingen, Bürgerentscheide durchzuführen, von denen die große Mehrheit nichts erfahre. Es sei denn, es gebe Quoren. Dabei passiere es öfter, dass sich eine große Mehrheit nicht damit auseinandersetze, diese große Mehrheit auch nicht zur Abstimmung gehe und sich die kleine Mehrheit radikalisiere und deshalb 20 % erreiche. Zustimmungsquoren hätten also den Effekt, dass sie die Beteiligung tendenziell eher senkten und den Austausch in der Diskussion nachweislich sehr deutlich verschlechterten.

Herr Erps hält den Vorschlag von Abg. Dr. Klug für interessant, wirft jedoch die Frage auf, bei wie viel Prozent dann der Ansatz liegen solle. Wenn alle Ebenen betrachtet würden, liege er eher bei 7,5 % statt bei 4 %. Eine weitere Senkung würde für ihn dann aber nicht mehr infrage kommen, weil bei der Bauleitplanung eine verlässliche Planung notwendig sei. Er spreche sich für ein akzeptables Mindestquorum aus.

Ergänzend zum Vorschlag von Abg. Dr. Klug führt Frau Nierth aus, dass Quoren nicht die Beteiligung steigern. Eine Steigerung der Beteiligung am Bürgerentscheid sei durch die Information im Vorfeld zu erreichen. - In Bezug auf die befürchteten kleinen Gruppen, die laufend die Beschlüsse der Gemeindevertretung konterkarierten, weist Herr Sörensen darauf hin, dass es in Schleswig-Holstein sehr wenige Anwendungen der direktdemokratischen Verfahrens gebe. Der Durchschnitt der letzten 20 Jahre liege bei 8,5 Bürgerentscheiden pro Jahr, von denen etwa die Hälfte die Beschlüsse der Gemeindevertretung bestätigt hätten. Für ihn liege das Problem eher darin, dass viele Initiativen ihre Anliegen erst gar nicht zum Bürgerentscheid bringen könnten, weil sie unzulässig seien oder Formfehler enthielten. Daher halte er eine Beratung für dringend notwendig.

Auf eine Frage des Abg. Dudda informiert Herr Ziertmann darüber, dass es im Rahmen des § 16 g GemO nicht möglich sei, die repräsentative Demokratie dadurch zu stärken, dass durch Aufnahme gewisser Zuständigkeiten und Aufgaben in die Hauptsatzung Dinge dem Bürgerbegehren entzogen werden könnten. Auf Nachfrage von Abg. Dudda gibt er Auskunft darüber, dass ihm keine Fallkonstruktion vorstellbar sei, indem durch Hauptsatzungsregelung Dinge einem Bürgerentscheid entzogen werden könnten. Herr Erps ergänzt, dass die Frage, wer durch Hauptsatzung für welche Frage abschließend zuständig sei, nichts mit der Frage der wichtigen Angelegenheiten, zu der die Gemeindevertretung berufen sei, zu tun habe. Das eine sei eine organisatorische Frage, und das andere sei eine rechtlich-inhaltliche. Eine Bürgerinitiative könne zu jeder wichtigen Angelegenheit, für die an sich die Gemeindevertretung zuständig sei, ein Bürgerentscheidverfahren einleiten. Über Hauptsatzungsregelungen könne nichts weggeschoben werden.

* * *

Der Ausschuss nimmt in Aussicht, in seiner Sitzung am 6. Februar 2013 über das weitere Verfahren der Beratungen zu diesem Gesetzentwurf zu entscheiden.

Punkt 2 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Sicherungsverwahrung und zur Änderung weiterer Gesetze

Gesetzentwurf der Landesregierung

[Drucksache 18/448](#)

(überwiesen am 24. Januar 2013)

- Verfahrensfragen -

Die Ausschussmitglieder kommen überein, eine schriftliche Anhörung durchzuführen. Die Fraktionen werden gebeten, ihre Anzuhörenden innerhalb von zwei Wochen zu benennen.

Punkt 3 der Tagesordnung:

**Einführung eines Richtervorbehalts bei verdeckten Bildaufnahmen und
-aufzeichnungen**

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN

[Drucksache 18/446](#) (neu)

(überwiesen am 24. Januar 2013)

- Verfahrensfragen -

Der Ausschuss kommt überein, ein schriftliche Anhörung durchzuführen. Die Fraktionen werden gebeten, ihre Anzuhörenden innerhalb von zwei Wochen zu benennen.

Punkt 4 der Tagesordnung:

Schleswig-Holstein - Land der Horizonte, der Weltoffenheit und des Respekts
Landesprogramm zur Demokratieförderung und Rechtsextremismusbekämpfung

Antrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW

[Drucksache 18/439](#)

(überwiesen am 24. Januar 2013)

- Verfahrensfragen -

Die Fraktionen werden versuchen, den Antrag der Regierungsfaktionen, [Drucksache 18/439](#), und die dazu vorliegenden Änderungsanträge, [Drucksache 18/465](#), 18/466, in einem interfraktionellen Antrag zusammenzuführen.

Punkt 5 der Tagesordnung:

Entschießung zur Videoüberwachung an Bahnhöfen

Antrag der Fraktion der PIRATEN

[Drucksache 18/447](#)

(überwiesen am 25. Januar 2013)

- Verfahrensfragen -

Die Ausschussmitglieder beschließen, in einer ihrer nächsten Sitzungen ein Gespräch mit einem Vertreter der Bundespolizei und der Deutschen Bahn AG im Zusammenhang mit dem Antrag der Fraktion der PIRATEN, [Drucksache 18/447](#), zu führen.

Punkt 6 der Tagesordnung:

Verschiedenes

Die Vorsitzende, Abg. Ostmeier, informiert den Ausschuss darüber, dass in [Umdruck 18/495](#) der öffentlich-rechtliche Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Stadt Uetersen bezüglich der Konsolidierungshilfen gemäß § 16 a Finanzausgleichsgesetz vorliege. Der Finanzausschuss führe hierzu am Donnerstag, den 14. Februar 2013, 10 Uhr, eine Sitzung durch. - Die Ausschussmitglieder bitten um eine nachrichtliche Einladung zu dieser Sitzung.

Die Vorsitzende, Abg. Ostmeier, schließt die Sitzung um 16:40 Uhr.

gez. Barbara Ostmeier
Vorsitzende

gez. Dörte Schönfelder
Geschäfts- und Protokollführerin