

Schleswig-Holsteinischer Landtag

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

## **Sonderausschuss „Verfassungsreform“**

18. WP - 7. Sitzung

am Montag, dem 13. Januar 2014 Uhr,  
im Sitzungszimmer 142 des Landtags

### **Anwesende Abgeordnete**

Klaus Schlie (Landtagspräsident)

Vorsitzender

Volker Dornquast (CDU)

Birgit Herdejürgen (SPD)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Heiner Garg (FDP)

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Lars Harms (SSW)

### **Ständige wissenschaftliche Beraterinnen und Berater**

Prof. Dr. Ute Sacksofsky

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

<b>Tagesordnung:</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Bericht über die Arbeitsgruppensitzung vom 2. Dezember 2013</b>	<b>4</b>
<b>2. Senkung des Unterstützerquorums für das Volksbegehren</b>	<b>7</b>
<b>3. Beteiligung des Landtages an dem Zustandekommen von Staatsverträgen des Landes und völkerrechtlichen Verträgen des Bundes</b>	<b>13</b>
Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN zur Stärkung der verfassungsmäßigen Rechte des Landtags und des Volkes, <a href="#">Drucksache 18/196</a>	
<b>4. Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums</b>	<b>29</b>
Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN zur Stärkung der verfassungsmäßigen Rechte des Landtags und des Volkes, <a href="#">Drucksache 18/196</a>	
<b>5. Überblick über das weitere Arbeitsprogramm</b>	<b>33</b>
<b>6. Verschiedenes</b>	<b>35</b>

Der Vorsitzende, Landtagspräsident Schlie, eröffnet die Sitzung um 10:02 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

### **Bericht über die Arbeitsgruppensitzung vom 2. Dezember 2013**

Der Vorsitzende berichtet, die Arbeitsgruppe habe sich in ihrer Sitzung am 2. Dezember 2013 im Wesentlichen dem Thema Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz gewidmet. Herr Staatssekretär Dr. Schmidt-Elsaëber habe der Arbeitsgruppe den Stand der Reformüberlegungen aus Sicht der Landesregierung erläutert. Der Diskussionsprozess sei derzeit offen. Festlegungen in eine bestimmte Richtung gebe es nicht. Das Justizministerium habe für den Fall, dass der Sonderausschuss eine Verfassungsänderung vorschlagen wolle, die folgende Formulierung für eine in Art. 43 LV einzufügende Staatszielbestimmung angeregt:

**„Zur Absicherung der richterlichen Unabhängigkeit und zur Stärkung der rechtsprechenden Gewalt im Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten wirkt das Land im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung auf eine eigenständige und unabhängige Verwaltung der Gerichte und der Staatsanwaltschaften hin.“**

Eine Änderung der Landesverfassung sei nach dem derzeitigen Stand der Überlegungen jedoch nicht zwingend notwendig. Vielmehr arbeite das Ministerium an Initiativen zur Anpassung des einfachen Rechts.

Herr Dr. Schmidt-Elsaëber habe zum Stand der Überlegungen des Justizministeriums ausgeführt, die Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz genieße eine hohe Priorität. De facto sei die Selbstverwaltung der Justiz in Schleswig-Holstein bereits gegenwärtig weitreichend, aber rechtlich nicht abgesichert. So treffe die Justiz wesentliche Personalentscheidungen selbst. Es gebe aber keine Rechtsgarantie, dass das Justizministerium die Personalhoheit nicht wieder umfassend selbst wahrnehme.

Im Rahmen des Projekts „Justiz 2010“ sei noch erwogen worden, der Justiz eine weitreichende Haushaltsautonomie und weitere Selbstverwaltungsbefugnisse einzuräumen.

Auch seien unterschiedliche Modelle der Selbstverwaltung hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung geprüft worden. Von diesem umfassenden Ansatz sei das Justizministerium mittlerweile abgerückt. Es strebe nunmehr einen offenen Diskussionsprozess an. Einem neu zu schaffenden Landesjustizrat könnten im Rahmen eines kontinuierlichen Prozesses Aufgaben zugeordnet werden. Hierzu genügen zunächst einfachgesetzliche Grundlagen. Inwieweit ein Landesjustizrat auch mit Befugnissen ausgestattet werden könnte, die eine Verfassungsänderung erforderten, sei offen.

Das Ministerium arbeite derzeit an einem Gesetzentwurf für die IT der Justiz, weil stärker mit Dataport zusammengearbeitet werden solle. Sowohl dies als auch die Abgrenzung zum zentralen IT-Management der Staatskanzlei sei ebenfalls Gegenstand einfachgesetzlicher Regelungen.

Die Arbeitsgruppe sei zu dem Ergebnis gekommen, ein Großteil der angesprochenen Fragen müsse noch erörtert werden, bevor eine Verfassungsänderung erwogen werden könne, die ihrem Inhalt nach über ein Staatsziel hinausgehe. Zum jetzigen Zeitpunkt sei nach Auffassung der Arbeitsgruppe noch nicht auszumachen, welchen Inhalt eine künftige Verfassungsänderung haben könne.

Gegen die Aufnahme der vorgeschlagenen Staatszielbestimmung sei eingewandt worden, dass die Erwähnung der Justizverwaltung möglicherweise zu einer Wertungverschiebung führe. Ihre ausdrückliche Erwähnung - ohne, dass hieran weitere Rechtsfolgen geknüpft werden - könne die Existenz der Justizverwaltung als Selbstzweck erscheinen lassen. Dadurch könne die ausschließlich dienende Funktion der Verwaltung - hier: für eine unabhängige Rechtspflege - in den Hintergrund treten.

Vieles spreche dafür, eine Verfassungsänderung erst dann zu beschließen, wenn die Überlegungen zur demokratischen Legitimation eines möglichen Landesjustizrates, über seine Aufgaben und die Stellung seiner Mitglieder weiter fortgeschritten seien.

Das Justizministerium werde bis zum 20. Januar 2014 in einem Papier erste Reformüberlegungen skizzieren und dieses Papier auch dem Landtag zur Verfügung stellen. Die Arbeitsgruppe habe sich darauf verständigt, das Thema auf der Grundlage dieses Papiers voraussichtlich in ihrer Sitzung am 3. Februar 2014 weiter zu beraten.

Die Arbeitsgruppe habe sich weiterhin dafür ausgesprochen, das Thema „Bedingungen der Veräußerung von Landesvermögen und Landeseinrichtungen“ nicht weiterzuverfolgen.

Schließlich habe sich die Arbeitsgruppe dem Thema „Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten“ gewidmet und in diesem Zusammenhang den Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN hinsichtlich der Änderung des Art. 40 Abs. 2 LV - [Drucksache 18/196](#) - sowie den Formulierungsvorschlag des SSW - Arbeitspapier 044, nunmehr [Umdruck 18/2211](#) - erörtert. Vereinbarungsgemäß würden die Entwürfe in der heutigen Sitzung unter Tagesordnungspunkt 4 besprochen. Die Arbeitsgruppe sei übereingekommen, den in Art. 41 Abs. 2 LV enthaltenen Haushaltsvorbehalt für Volksinitiativen unverändert zu lassen.

Abg. Dr. Breyer weist darauf hin, dass „übereingekommen“ an dieser Stelle „mehrheitlich“ bedeute. Er sei bezüglich des Haushaltsvorbehalts anderer Meinung gewesen.

Der Sonderausschuss nimmt den Bericht unter Berücksichtigung des Hinweises des Abg. Dr. Breyer zustimmend zur Kenntnis. Es wird wie vorgetragen verfahren.

Punkt 2 der Tagesordnung:

### **Senkung des Unterstützerquorums für das Volksbegehren**

Der Vorsitzende führt einleitend aus, in der Arbeitsgruppensitzung am 11. November 2013 sei erwogen worden, das Unterstützerquorum für die Durchführung von Volksbegehren abzusenken. Gemäß Art. 42 Abs. 1 LV könnten die Vertreter einer Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen, wenn der Landtag der Vorlage nicht innerhalb einer Frist von vier Monaten zugestimmt habe. Das Volksbegehren sei zustande gekommen, wenn mindestens fünf vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb eines halben Jahres dem Volksbegehren zugestimmt hätten. Fünf Prozent entsprächen circa 112.000 Stimmberechtigten. Im Gespräch sei die Absenkung der Unterstützerzahl auf 80.000 Stimmberechtigte.

Im Gesamtvergleich der Bundesländer erreichten Volksinitiativen, die zum Volkentscheid gelangt seien, durchschnittlich eine Unterstützung von 12 % aller Wahlberechtigten. Deshalb gelte ein Quorum von 5 %, wie es gegenwärtig in Schleswig-Holstein in Kraft sei, als unbedenklich.

Abg. Dr. Breyer teilt mit, er habe zu Beginn der heutigen Sitzung einen Auszug aus einem Bericht des Vereins „Mehr Demokratie e. V.“ verteilt, in dem die Regelungen hinsichtlich der Instrumente der direkten Demokratie in den einzelnen Bundesländern dargestellt würden. Die Benotungen für Schleswig-Holstein könnten durchaus als Lob aufgefasst werden. Eine in diesem Zusammenhang im Jahr 2013 vorgenommene Reform im kommunalen Bereich habe gute Noten erhalten. Auf Landesebene hingegen gebe es noch Reformbedarf und Verbesserungsmöglichkeiten.

Über den Beratungsgegenstand „Unterstützungsquorum für das Volksbegehren“ hinaus sei das Thema „Zustimmungsquorum bei Volkentscheiden“ deswegen so wichtig, weil erst im vergangenen Jahr ein Volkentscheid über Berlins künftige Energieversorgung äußerst knapp am nötigen Quorum von 25 % gescheitert sei. So hätten zwar 83 % der Teilnehmer am Volkentscheid für den Vorschlag der Initiative „Berliner Energietisch“ gestimmt. Aber letztendlich hätten sich nur 24,1 % der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt.

Problematisch sei, dass sich beim Zustimmungsquorum eine Strategie der Demobilisierung lohne. Im Grunde genommen müssten nämlich diejenigen, die den Volksentscheid nicht wollten, nur dafür sorgen, dass sich nicht genügend Stimmberechtigte an der Abstimmung beteiligten. Bei einem niedrigen Quorum hingegen würden sich insgesamt sicherlich mehr Menschen an einem Volksentscheid beteiligen, weil auch die Gegner ihre Anhänger mobilisieren müssten. Wer wolle, dass so viele Menschen wie möglich an der Abstimmung teilnähmen, müsse die Quoren möglichst niedrig halten.

In anderen Bundesländern existierten verschiedene Regelungen, beispielsweise für ein starres Quorum. Es liege in Bayern, Hessen und Sachsen bei Null. Dort entscheide also die einfache Mehrheit. In Nordrhein-Westfalen liege das Quorum bei 15 %. In Hamburg werde die Regelung eines differenzierten Quorums angewandt. Dort komme es darauf an, ob der Volksentscheid gleichzeitig mit einer Wahl stattfinde. Wenn dies der Fall sei, sei kein Quorum erforderlich, weil dann allein schon wegen der gleichzeitig stattfindenden Wahl genügend Menschen am Volksentscheid teilnähmen. Darüber hinaus gebe es die Möglichkeit, hinsichtlich des Quorums auf die Wahlbeteiligung bei der letzten Landtagswahl und nicht auf die Zahl der Wahlberechtigten insgesamt abzustellen. Bei dieser Regelung würden die bedauerlicherweise sinkende Wahlbeteiligung und auch die Frage berücksichtigt, wie stark eine Entscheidung demokratisch legitimiert sein müsse. Für Verfassungsänderungen sei in Bayern ein Zustimmungsquorum von 25 % erforderlich, um eine ausreichende Absicherung sicherzustellen.

Da die PIRATEN für möglichst viel Demokratie einträten, schlage er vor, sich an den jeweils besten Regelungen in den anderen Bundesländern zu orientieren. Dies seien im Bereich einfachgesetzlicher Volksentscheide die Regelungen in Bayern, Hessen und Sachsen und im verfassungsändernden Bereich die bayerische Regelung. Dies bedeute für Schleswig-Holstein eine Absenkung des Zustimmungsquorums von derzeit 50 auf künftig 25 %.

Der Abgeordnete Dr. Breyer weist darauf hin, dass ein Vertreter des Vereins „Mehr Demokratie e. V.“ in der heutigen Sitzung anwesend sei. Wenn Einverständnis dazu bestehe, könne ihm Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.

Der Vorsitzende macht darauf aufmerksam, dass es ausschließlich noch um das Unterstützungsquorum für Volksbegehren und nicht um Volksentscheide gehe. Hinsichtlich der übrigen Aspekte habe sich der Ausschuss dagegen entschieden, sie weiterzuverfolgen. Im Übrigen wolle er hervorheben, dass sich der Verein „Mehr Demokratie e. V.“ in dem



Papier, das den Mitgliedern des Sonderausschusses zu Beginn der heutigen Sitzung von der Fraktion der PIRATEN zur Verfügung gestellt worden sei, bereits lobend über Schleswig-Holstein geäußert habe. Darin heiße es nämlich, Schleswig-Holstein habe 1990 eine direktdemokratische Reformwelle in den Bundesländern eingeleitet. Vor allem die niedrigen Hürden auf der Stufe des Volksbegehrens seien positiv zu werten.

Abg. Herdejürgen verweist auf die schriftliche Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Bull - [Umdruck 18/2269](#) -, der darin ausgeführt habe, dass fraglich sei, ob ein Verfassungsreferendum tatsächlich demokratischen Mehrwert gegenüber der Beschlussfassung durch das Parlament besäße. Die Argumentation des Abg. Dr. Breyer, dass ein höheres Quorum faktisch grundsätzlich eine Chance zur Demobilisierung beinhalte, sei wohl etwas weit hergeholt und nicht stichhaltig. Dadurch werde den Bürgerinnen und Bürgern in Schleswig-Holstein nämlich unterstellt, sie seien nicht in der Lage, sich an entsprechenden Entscheidungen zu beteiligen.

Frau Prof. Dr. Sacksofsky zeigt auf, bei einem Beteiligungsquorum könne in der Tat von einer Demobilisierung gesprochen werden, weil die Gegner eines Volksentscheids schlicht und einfach nur zu sagen brauchten: „Geht nicht hin!“. Bei einem Zustimmungsquorum hingegen sei das Demobilisierungsargument an keiner Stelle gegeben. Insofern müsse nur klar zum Ausdruck gebracht werden, welche Art von Quorum gewünscht sei.

Abg. Harms ruft - wie bereits der Vorsitzende - in Erinnerung, die Arbeitsgruppe habe sich in ihrer Sitzung am 11. November 2013 mehrheitlich dafür ausgesprochen, dass es bei Volksentscheiden nach wie vor bei einem Zustimmungsquorum von 25 % bei einfachen Gesetzen bleiben solle.

Offen geblieben sei seinerzeit lediglich die Frage der Senkung des Unterstützerquorums für das Volksbegehren. In diesem Zusammenhang stehe die Absenkung der Unterstützerzahl auf 80.000 Stimmberechtigte im Raum, was der SSW auch in seinem Vorschlag - [Umdruck 18/2211](#) - aufgegriffen habe. Der SSW stehe auf dem Standpunkt, dass 80.000 Stimmberechtigte ausreichen sollten, um als Volk initiativ werden zu können.

Der SSW schlage weiterhin vor, dass, wenn der Landtag ein verfassungsänderndes Gesetz mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließe, dieses dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werde. Dann entscheide die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, ohne dass ein gesondertes Quorum vorzusehen sei, weil Volk und Landtag sozusam-

gen kommunizierende Röhren seien. Zu diesem Vorschlag bitte er um eine Einschätzung des Vertreters von „Mehr Demokratie e. V.“.

Abg. Peters erinnert daran, bedauerlicherweise habe er bei der Arbeitsgruppensitzung am 11. November 2013 wegen einer Terminkollision nicht bis zum Schluss der Sitzung bleiben können. Deswegen sei er überrascht darüber, dass das Festhalten am Zustimmungsquorum von 25 % bei Volksentscheiden offensichtlich schon feste Beschlusslage sei. Er melde hiergegen erhebliche Bedenken an und bitte darum, die Diskussion hierzu wieder zu öffnen.

Der Vorsitzende betont, wenn der Wunsch danach bestehe, die Diskussion zu diesem Punkt wieder zu öffnen, wolle er sich selbstverständlich nicht dagegen verschließen.

Auf das Thema Demobilisierung zurückkommend, verdeutlicht Abg. Dr. Breyer, wenn Gegner eines Volksentscheids diesen totschiwen und kein öffentlichkeitswirksamer Diskurs stattfinde, sei es schwierig, Menschen, die eigentlich für einen bestimmten Punkt seien, zum Urnengang zu bewegen. Eine kontroverse Diskussion über ein Thema erhöhe immer die Beteiligung. Erfahrungen bestätigten, dass es demobilisierend sei, wenn eine Seite zu mauern versuche.

Herr Weber, Verein „Mehr Demokratie e. V.“, legt dar, bekanntermaßen setze sich der Verein in einem starken Maße für direktdemokratische Verfahren ein. Ein großer Vorteil der parlamentarischen Demokratie gegenüber der direkten Demokratie sei die größere Flexibilität im Beratungsverfahren. Dies sei soeben deutlich geworden. Obwohl nämlich die Arbeitsgruppe offensichtlich bereits einen Beschluss gefasst habe, sei die Bereitschaft vorhanden, die Diskussion wieder zu öffnen. Genau dies sei die Stärke parlamentarischer Beratungsprozesse. Aus diesem Grund sei er ein Anhänger parlamentarischer Demokratie.

Ein Beteiligungsquorum bei einem Volksentscheid von 25 %, wie es in Rheinland-Pfalz der Fall sei, oder von 50 % seinerzeit in der Weimarer Republik habe in der Tat eine Demobilisierungswirkung dahin gehend, dass zum Boykott der Abstimmung aufgerufen werden könne. So könne beispielsweise jede Neinstimme dazu führen, dass ein Volksentscheid erfolgreich sei. Dies sei im Grunde genommen ein negativer Stimmeffekt, der beim Wahlrecht auf Bundesebene für verfassungswidrig erklärt worden sei, und beim Zustimmungsquorum, wie von Frau Prof. Dr. Sacksofsky ausgeführt, nicht der Fall.

Gleichwohl gebe es Strategien zum Diskussionsboykott. In diesem Zusammenhang erinnere er nur an den vom Abg. Dr. Breyer bereits erwähnten Volksentscheid in Berlin. Dieser hätte durchaus am gleichen Tag wie die Bundestagswahl stattfinden können. Der Senat habe aber die Termine bewusst auseinandergezogen, damit das Zustimmungsquorum nicht erreicht werde. Diese Strategie sei letztendlich aufgegangen.

1997, als es um die Frage der Wiedereinführung des Buß- und Bettages gegangen sei, habe sich die damalige schleswig-holsteinische Landesregierung in der öffentlichen Diskussion „vornehm zurückgehalten“. Auch hier sei die Strategie gewesen, dass die Befürworter nicht das Zustimmungsquorum erreichten. Damals hätten sich zwar etwas mehr als zwei Drittel der Stimmberechtigten für die Wiedereinführung des Buß- und Bettages ausgesprochen. Dennoch sei der Volksentscheid am Zustimmungsquorum in Höhe von 25 % gescheitert. Insofern würde er es begrüßen, wenn es seitens des Sonderausschusses die Bereitschaft gäbe, sich noch einmal mit der Thematik des Zustimmungsquorums zu befassen.

In Bezug auf Volksbegehren habe der Vorsitzende bereits darauf hingewiesen, dass Volksinitiativen, die zum Volksentscheid gelangt seien, durchschnittlich eine Unterstützung von 12 % aller Wahlberechtigten erreicht hätten und dass deshalb in Schleswig-Holstein ein Quorum von 5 % unbedenklich sei. Aber gerade dieser Punkt sei sehr stark in Bewegung. So habe das Saarland das Unterschriftenquorum von 20 auf 7 % gesenkt. Baden-Württemberg wolle es von 16,6 auf 10 % senken. Schleswig-Holstein habe zwar mit 5 % einen sehr guten Wert. Aber im internationalen Vergleich sei dieser Wert relativ hoch. Vor diesem Hintergrund wäre die Absenkung der Unterstützerzahl bei Volksbegehren auf 80.000 Stimmberechtigte ein mutiger Schritt.

Der Vorschlag des SSW hinsichtlich verfassungsändernder Gesetze, den der Abg. Harms angesprochen habe, sei originell, und man betrete damit Neuland. Die Idee des obligatorischen Referendums sei aber eine andere. In diesem Fall werde nämlich nicht mehr von einer Gleichrangigkeit der parlamentarischen Entscheidungen und Volksentscheidungen ausgegangen. Vielmehr solle, gerade weil Verfassungsfragen so wichtig seien, das Volk als Schöpfer der Verfassung bei Verfassungsänderungen das letzte Wort haben. Dies sei aus Bayern, Hessen, der Schweiz und vielen US-Bundesstaaten bekannt. Das obligatorische Verfassungsreferendum sei das weit verbreitetste Instrument der direkten Demokratie.

Der Vorschlag des SSW beinhalte ein Problem, das beispielsweise bei Bürgerbefragungen auf kommunaler Ebene in Niedersachsen immer wieder auftrete. Im Unterschied zu Bürgerentscheiden seien Bürgerbefragungen nicht verbindlich. Nach einer Bürgerbefragung, bei der es eine bestimmte Mehrheit gebe, treffe der Rat nämlich noch eine eigene Entscheidung. Falls diese aufgrund seiner sachlichen Überzeugung anders aus als das Votum der Bürgerinnen und Bürger, komme der Rat in Bedrängnis, weil die Menschen selbstverständlich die Erwartungshaltung hätten, dass ihrer Entscheidung der Vorzug gegeben werden müsse. Vor diesem Hintergrund bescheide er, Weber, den Vorschlag des SSW negativ. Sofern sich der Sonderausschuss diesem Vorschlag dennoch nähern wolle, empfehle er, sich zumindest die Erfahrungen mit obligatorischen Referenden aus Bayern und Hessen schildern zu lassen.

Auf die Frage der Abg. Herdejürgen, wie oft es in Bayern und Hessen in der Vergangenheit zu Verfassungsänderungen gekommen sei, antwortet Herr Weber, seit es dort das obligatorische Verfassungsreferendum gebe, seien die jeweiligen Verfassungen im Vergleich zu anderen Bundesländern seltener geändert worden. Diese Regelung habe sozusagen eine konservierende Wirkung. In Hessen habe es seines Wissens 9 und in Bayern 13 Verfassungsreferenden gegeben. Lediglich ein Referendum sei gescheitert, nämlich die Senkung des passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre in Hessen.

Abg. Dr. Breyer stellt klar, dass er die Absenkung der Unterstützerzahl für Volksbegehren auf 80.000 Stimmberechtigte begrüße.

Der Vorsitzende hält abschließend fest, der Sonderausschuss „Verfassungsreform“ werde sich weiterhin des Themas Senkung des Unterstützerquorums für Volksbegehren annehmen. Das Thema Volksentscheid bleibe ebenfalls auf der Tagesordnung. - Der Sonderausschuss ist damit einverstanden.

Punkt 3 der Tagesordnung:

**Beteiligung des Landtages an dem Zustandekommen von Staatsverträgen des Landes und völkerrechtlichen Verträgen des Bundes**

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN zur Stärkung der verfassungsmäßigen Rechte des Landtags und des Volkes, [Drucksache 18/196](#)

Der Vorsitzende berichtet, die Arbeitsgruppe habe in ihrer Sitzung am 28. Oktober 2013 intensiv das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung erörtert und in diesem Zusammenhang auch die Frage aufgeworfen, ob eine intensivere Beteiligung des Landtags am Zustandekommen von Staatsverträgen und völkerrechtlichen Verträgen des Bundes möglich sei.

Die Fraktion der PIRATEN habe mit Ziffer 2 ihres Gesetzentwurfs - [Drucksache 18/196](#) - vorgeschlagen, Art. 30 Abs. 2 LV neu zu fassen und einen Abs. 4 an Art. 30 LV anzufügen.

Er schlage vor, die Diskussion zu strukturieren, und zwar zuerst über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen sowie Verhandlungsrichtlinien - Art. 30 Abs. 2 LV (Entwurf) - und anschließend über das Thema Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen des Bundes - Art. 30 Abs. 4 LV (Entwurf) - zu debattieren.

Zum Punkt „**Zustimmung des Landtages zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen/Verhandlungsrichtlinien**“ führt der Vorsitzende aus, Art. 30 Abs. 2 LV solle nach dem Entwurf der Fraktion der PIRATEN lauten:

**„Verhandlungen über den Abschluss von Verträgen, welche Gegenstände der Gesetzgebung betreffen oder zu ihrer Durchführung eines Gesetzes bedürfen, dürfen nur mit Zustimmung des Landtags aufgenommen werden. Der Landtag kann verbindliche Verhandlungsrichtlinien beschließen.“**

In der Arbeitsgruppensitzung am 28. Oktober 2013 sei das Ansinnen, die Aufnahme von Vertragsverhandlungen von der Zustimmung des Landtags abhängig zu machen, und die Möglichkeit verbindlicher Verhandlungsrichtlinien eher skeptisch aufgenommen worden. In diesem Zusammenhang sei auf schon jetzt bestehende Informations- und Berichts-

pflichten aufgrund des Parlamentsinformationsgesetzes hingewiesen worden. Ferner sei zu beachten, dass Verhandlungsrichtlinien möglicherweise notwendige Verhandlungs- und Kompromisspielräume der Landesregierung unnötig beschneiden könnten.

Die Arbeitsgruppe habe um die Einholung von Stellungnahmen gebeten, ob sich Staatsverträge dahin gehend unterscheiden ließen, dass sich das Parlament in ihr Zustandekommen stärker einbringen solle, und ob es Konstellationen gebe, in denen eine Beteiligung des Parlaments an Staatsverträgen aufgrund einer geringeren Betroffenheit des Parlaments weniger notwendig erscheine oder sich erübrige; wie sich eine stärkere prozessbegleitende Einbindung des Parlaments im Laufe der Verhandlungen von Staatsverträgen realisieren lassen könne, etwa im Rahmen einer Arbeitsgruppe, eines gemeinsamen Ausschusses der am Staatsvertrag beteiligten Länder oder einer gemeinsamen Delegation; ob es einer Verfassungsänderung bedürfe oder ob die einfachgesetzliche oder untergesetzliche Verankerung bestimmter Mitwirkungsrechte genüge.

Zu diesen Fragen hätten sich Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig und Frau Prof. Dr. Sacksofsky geäußert. Die Stellungnahmen seien den Mitgliedern des Sonderausschusses als [Umdrucke 18/2243](#) und 18/2258 zugeleitet worden.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig halte die bestehenden Regelungen für tragfähig. Eine stärkere Mitwirkung des Parlaments im Verlauf von Vertragsverhandlungen sei denkbar, sofern die Verantwortung für das Ergebnis des Verhandlungsprozesses uneingeschränkt bei der Ministerpräsidentin beziehungsweise dem Ministerpräsidenten beziehungsweise nach Art. 30 Abs. 2 Satz 1 LV bei der Landesregierung verbleibe.

Frau Prof. Dr. Sacksofsky halte eine abstrakte Abschichtung der Inhalte von Staatsverträgen für „schwierig, wenn nicht unmöglich“. Allgemeinen Verhandlungsrichtlinien des Landtags an die Landesregierung stehe sie skeptisch gegenüber.

Die im Auftrag des Sonderausschusses befragten Parlamentsverwaltungen des Bundes und der Länder hätten einhellig die folgende Auskunft gegeben: Staatsverträge bedürften der Zustimmung des Parlaments. Die Information der Parlamente über die Aufnahme von Verhandlungen über Staatsverträge erfolge im Allgemeinen frühzeitig. Die Parlamente hätten die Möglichkeit, sich in den Verhandlungsprozess einzubringen, was auch geschehe. Dies führe zu keinen rechtlichen Verpflichtungen der Regierungen. Die Parlamentsverwaltungen hätten keinen Bedarf geäußert, dies zu ändern. Staatsverträge ließen sich

nicht ihrem Inhalt nach abstrakt abschichten. Dies sei eine Frage des politischen Einzelfalls.

Die Ergebnisse der Umfrage erhielten die Mitglieder des Sonderausschusses in nächster Zeit zur Kenntnis.

Abg. Dr. Garg betont, die eingegangenen Stellungnahmen der Experten hätten ihn in seiner Meinung bestärkt, dass der Vorschlag der Fraktion der PIRATEN hinsichtlich der Änderung des Art. 30 Abs. 2 LV nicht unterstützenswert sei. Er sehe keinen Mehrwert darin, wenn dem Verhandlungspartner schon von vornherein die „*bottom line*“ kommuniziert werde und wenn der Regierung Verhandlungsrichtlinien oder Leitplanken mit auf den Weg gegeben würden.

Die Situation für Abgeordnete am Ende von Verhandlungen zu Staatsverträgen sei in den vergangenen Legislaturperioden faktisch eine „Friss oder stirb“-Lage gewesen, weil die jeweilige Landesregierung bei allen Abgeordneten im Landtag für eine Zustimmung zu Staatsverträgen habe werben müssen, ohne dass diese in die Vertragsverhandlungen eingebunden worden seien. In Anbetracht dessen sei bei einer Vielzahl von Abgeordneten schon immer eine gewisse Unzufriedenheit festzustellen. Er glaube aber nach wie vor fest daran, dass die jeweilige verhandlungsführende Landesregierung ein vitales Interesse daran habe, dass das Parlament Staatsverträgen zustimme. Er sei davon überzeugt, dass es nicht der Zustimmung des Landtags zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen bedürfe. Seine Fraktion lehne den entsprechenden Vorschlag der Fraktion der PIRATEN ab.

Abg. Herdejürgen spricht sich dafür aus, anhand von Beispielen aus der Praxis präzise aufzuzeigen, an welchen Stellen es in Bezug auf Verhandlungen zu Staatsverträgen in der Vergangenheit Schwierigkeiten gegeben habe, und wie es gelingen könne, diese Probleme beispielsweise durch verbesserte Informationsabläufe zu minimieren. Derartige Unstimmigkeiten hätten nichts mit der Verfassung zu tun, sondern seien allein durch Abläufe innerhalb des Parlamentsbetriebs begründet. Daher plädiere sie dafür, etwaige Änderungen beispielsweise im Rahmen des Parlamentsinformationsgesetzes oder der Geschäftsordnung vorzunehmen.

Abg. Dornquast hebt hervor, er habe stets ein ungutes Gefühl, wenn er über etwas abstimmen müsse, worauf er keinen Einfluss gehabt habe. Von daher bedürfe es bei diesem Punkt sicherlich einer Änderung. Allerdings müsse noch darüber diskutiert werden, ob es

sinnvoll sei, an dieser Stelle die Verfassung oder beispielsweise das Parlamentsinformationsgesetz zu ändern.

Er erinnere nur daran, dass auch in anderen Bereichen der Demokratie bestimmte Punkte eines Parlamentsbeschlusses bedürften, bevor sie angeschoben würden. Von daher könne es wohl nicht schädlich sein, wenn der Landtag für einen Staatsvertrag, um ihn auf den Weg zu bringen, sozusagen einen Startbeschluss fasse. Auch könnten an einen solchen Startbeschluss bestimmte Bedingungen geknüpft und damit Vorgaben gemacht werden. Ob dies allerdings der richtige Weg sei, um sein ungutes Gefühl zu beseitigen, könne er derzeit noch nicht sagen.

Abg. Dr. Breyer äußert, die Darstellung der Möglichkeiten, wie die Informations- und Mitwirkungsrechte des Parlaments bei Vertragsverhandlungen gestärkt werden könnten, zeigten, dass Änderungen auf Verfassungs- und auf einfachgesetzlicher Ebene erfolgen könnten. Von der Zielrichtung her lägen die Meinungen der einzelnen Fraktionen sicherlich nicht auseinander.

Bei Staatsverträgen zwischen Ländern regelten die Regierungen verschiedener Bundesländer einen Bereich, für den im Grunde genommen die einzelnen Landtage als Gesetzgeber zuständig seien. Als Beispiel nenne er nur den Glücksspielstaatsvertrag. Wenn dem Landtag schon Gesetzgebungskompetenzen entzogen werden sollten, stelle sich die Frage, wie stark er in die Entscheidung über das Ob und das Wie einbezogen werden müsse, damit am Ende nicht dieses „ungute Gefühl“ entstehe, von dem der Abg. Dornquast gesprochen habe. Unter dem Strich werde die Qualität der politischen Willensbildung erhöht, wenn eine Diskussion in der Öffentlichkeit und mit anderen Fraktionen stattfinde.

In der erwähnten Arbeitsgruppensitzung seien konkrete Fälle genannt worden, in denen es besonders dringlich erscheine, über die Frage der Zustimmung des Landtages zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen nachzudenken. So sei das Thema der Einrichtung eines gemeinsamen Amtes für Verfassungsschutz von verschiedenen Ländern zur Sprache gebracht worden. Er werfe in diesem Zusammenhang die Frage auf, ob es in diesem Fall in der Tat ausreiche, wenn das Parlament am Ende zustimme oder auch nicht.

Seiner Ansicht nach müsse sich der Sonderausschuss die verschiedenen Möglichkeiten und Optionen, die es in diesem Bereich gebe, vor Augen führen.



Die niederschwelligste Möglichkeit sei sicherlich die Information. Diesbezüglich müsse die Frage erlaubt sein, ob es genüge, wenn die Landesregierung den Landtag gemäß dem Parlamentsinformationsgesetz frühestmöglich über Vertragsverhandlungen informiere, oder ob es nicht besser wäre, wenn der Landtag bereits rechtzeitig vor der Aufnahme von Vertragsverhandlungen informiert würde.

Als zweite Möglichkeit sei der prozessbegleitende Einfluss während der Vertragsverhandlungen zu nennen. Hier stelle sich die Frage, weshalb der Landtag die Vertragsentwürfe nicht zugeleitet bekomme, über die auf Landesebene verhandelt werde. Derzeit liefen Verhandlungen über den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, der sehr kontrovers diskutiert werde, und die Abgeordneten wüssten nur sehr wenig darüber.

Die dritte Stufe seien Kompetenzen des Landtags zur verbindlichen Vorgabe von Verhandlungsrichtlinien. In diesem Zusammenhang sei die Frage aufzuwerfen, ob der Landtag schon bei der Aufnahme von Verhandlungen seine Zustimmung geben müsse. Die Fraktionen seien sicherlich unterschiedlicher Auffassung, ob dies gut und zweckmäßig sei. Die PIRATEN seien der Meinung, der Landtag wisse sehr genau, welche Nachteile feste Verhandlungsrichtlinien mit sich brächten, und sei deswegen allein schon im eigenen Interesse sehr zurückhaltend. Die Fraktion der PIRATEN stehe auf dem Standpunkt, dass die Verantwortung, sehr zurückhaltend und verantwortungsbewusst mit diesem Instrument umzugehen, genauso gut in die Hände des Landtags gelegt werden könnte. Sofern es als problematisch erachtet werde, dass die Gegenseite die Verhandlungsrichtlinien kenne, könne auch an ein bestimmtes Maß an Vertraulichkeit gedacht werden.

Frau Prof. Dr. Sacksofsky legt dar, die Unzufriedenheit von Abgeordneten, bei Staatsverträgen nur zustimmen oder ablehnen zu dürfen, könne sie gut nachvollziehen. An dieser Stelle sei anzumerken, dass eine Zustimmung der Abgeordneten allerdings nicht zwingend sei. Dies stelle ein gewisses Drohpotenzial dar und signalisiere der Landesregierung, die Abgeordneten wollten bei künftigen Verhandlungen über Staatsverträge besser einbezogen werden.

Nach ihrer Auffassung gehörten Bestimmungen über verbesserte Arbeitsabläufe im Zusammenhang mit Staatsverträgen nicht auf die Verfassungsebene, sondern in unterverfassungsrechtliche Regelungen, beispielsweise in das bereits genannte Parlamentsinformationsgesetz. Es gehe nämlich auch um Detailabläufe und Informationspflichten. Wenn die derzeitige Regelung im Parlamentsinformationsgesetz nach Ansicht der Abgeordneten nicht ausreichend sei, müsse eine entsprechende Änderung herbeigeführt werden.

In ihrer schriftlichen Stellungnahme vom 8. Januar 2014 habe sie darauf hingewiesen, dass die Festlegung verbindlicher Verhandlungsrichtlinien durch den Landtag aus prinzipiellen verfassungspolitischen Gründen abzulehnen sei. Wer sich nämlich schon einmal mit Verhandlungsführung und Verhandlungsstrategie befasst habe, wisse, dass dies kontraproduktiv sei. Da nütze es auch nichts, ein bestimmtes Maß an Vertraulichkeit ins Spiel zu bringen, wie es der Abg. Dr. Breyer ausgeführt habe. Schließlich lebe der Landtag gerade von der öffentlichen Diskussion.

Abg. Harms verdeutlicht, es sei mitnichten so, dass eine Regierung völlig autonom handle, und dann dem Parlament etwas zur Abstimmung vorlege, ohne dass es eingebunden worden sei. Vielmehr würden Vorlagen sehr wohl mit dem Parlament beziehungsweise zumindest mit den Regierungsfractionen abgestimmt. Die Rechte der Opposition im Zusammenhang mit dem Abschluss von Staatsverträgen könnten möglicherweise über eine Ausweitung der Informationsrechte gestärkt werden.

Die Weitergabe von Verhandlungsständen sei immer problematisch. Deren Weitergabe mit dem Hinweis auf absolute Vertraulichkeit sei faktisch die Garantie dafür, dass die Gegenseite erst recht davon erfahre. Aus diesem Grund würden Verhandlungsstände nicht weitergegeben. Die Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen hielten sich in Bezug auf Verhandlungsstände ohnehin bedeckt, um sich selbst erst einmal darüber klar zu werden, welcher Weg eingeschlagen werden solle. In dieser Hinsicht etwas in der Verfassung festzulegen, sei nach seiner Ansicht der falsche Weg.

Abg. Dr. Garg bringt zum Ausdruck, eine bestimmte Informationsasymmetrie werde es in einer parlamentarischen Demokratie, in der die eine Seite die Mehrheit stelle und die andere Seite sich in der Opposition befinde, im Zweifel bei jeder Frage geben. Er wolle auch gar nicht, dass sich alle von Anfang an über etwas einig seien. In einer gelebten Demokratie gebe es nun einmal bestimmte Mehrheitsverhältnisse. Aber gerade die Landesregierung müsse ein noch stärkeres Interesse daran haben, den Landtag so früh wie möglich und auch ausreichend zu informieren, damit das „ungute Gefühl“, das der Abg. Dornquast geschildert habe, gar nicht erst entstehe.

Von dem Vorschlag der Fraktion der PIRATEN in Bezug auf die Zustimmung des Landtags zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen sowie auf Verhandlungsrichtlinien halte er nichts. Dies gehöre seiner Ansicht nach nicht in die Verfassung.

Herr Dr. Knothe, Staatskanzlei, berichtet, er habe in seiner Dienstzeit insgesamt 20 Staatsvertragsverfahren begleitet und könne von daher bestätigen, dass die Landesregierung in der Tat ein vitales Interesse daran habe, dass das Parlament Staatsverträgen zustimme. Es gebe nämlich nichts Peinlicheres, als wenn ein ausgehandelter Staatsvertrag im Landtag scheitere. Frau Prof. Dr. Sacksofsky habe richtigerweise darauf hingewiesen, dass die Abgeordneten selbstverständlich das Recht hätten, einen Staatsvertrag abzulehnen. Von daher müsse die Landesregierung die Abgeordneten von Anfang an im Verfahren mitnehmen. In Schleswig-Holstein werde der Landtag mindestens vier Wochen vor der Unterzeichnung des Staatsvertrags informiert.

Der Vorschlag der Fraktion der PIRATEN, die Zustimmung des Landtags zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen einzuholen, werfe die grundsätzliche Frage auf, wann Staatsvertragsverhandlungen eigentlich begännen. Er bespreche des Öfteren mit Kolleginnen und Kollegen der Länder Probleme aus dem Bereich des Rundfunks und der Medien. Dabei würden Gedankenspiele angestellt und Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Ob dies bereits als Aufnahme einer Staatsvertragsverhandlung bezeichnet werden könne, sei fraglich. Auch sei zweifelhaft, ob die Verhandlungen beispielsweise bereits dann begännen, wenn die Rundfunkkommission der Länder die mit der Thematik befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter um einen ersten Entwurf für einen Staatsvertrag bitte.

Gemäß dem Parlamentsinformationsgesetz solle die Landesregierung den Landtag frühzeitig unter anderem über Staatsverträge informieren. Diese Bestimmung nehme die Landesregierung sehr ernst. Bereits einen Tag nachdem die Verhandlungskommission der Länder den ersten Entwurf für einen Staatsvertrag zur Kenntnis genommen habe, werde das Parlament über das anstehende Vorhaben informiert. Auf der anderen Seite habe aber auch der Landtag das Recht, Informationen von der Landesregierung abzufragen.

In den letzten 20 Jahren habe es seines Wissens keinen konkreten Fall gegeben, in dem die Landesregierung - gleich, welcher Couleur - den Landtag nicht rechtzeitig und nicht umfassend über einen Staatsvertrag informiert habe. Der Landtag habe sich vor der Unterzeichnung des Staatsvertrags durch die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten stets eine Meinung dazu bilden können. Immerhin stehe die Landesregierung ständig für eine Stellungnahme zur Verfügung.

Vielleicht gelinge es, anhand von konkreten Beispielen aufzuzeigen, an welchen Stellen bei Verhandlungen zu Staatsverträgen es in der Vergangenheit Schwierigkeiten gegeben habe. In diesem Zusammenhang könne beispielsweise darüber gesprochen werden, ob es

möglich sei, den vorgenannten Zeitraum von vier auf acht Wochen auszudehnen, damit die Thematik in den Ausschüssen noch intensiver diskutiert werden könne.

Er schließe sich der Auffassung von Frau Prof. Dr. Sacksofsky an, Bestimmungen über verbesserte Arbeitsabläufe unterhalb der verfassungsrechtlichen Ebene, sozusagen in der Umsetzungsebene des Parlamentsinformationsgesetzes, anzusiedeln. Sicherlich sei jedes Mitglied der Landesregierung, das mit Staatsverträgen befasst sei, jederzeit dazu bereit, mit dem Landtag darüber zu diskutieren, welche Verbesserungen noch möglich seien. Denn schließlich wolle die Landesregierung am Ende der Beratungen die Ratifikation des Staatsvertrags sichergestellt wissen.

Herr Prof. Dr. Schliesky, Direktor des Landtages, merkt an, die Hoheit bei den Verhandlungen obliege der Landesregierung. Dies sei verfassungsrechtlich auch so vorgesehen. Es könne nicht angehen, dass die Landesregierung in Verhandlungen jeweils den aktuellen Verhandlungsstand zeitnah übermittle. Dann werde es nämlich in verfassungsrechtlicher Hinsicht problematisch, zu bestimmen, wo überhaupt noch der eigenständige Verhandlungsspielraum der Landesregierung liege.

Herr Prof. Dr. Schliesky kommt sodann auf das Thema Gesetzgebungskompetenzen zu sprechen und führt aus, zweifelsohne könnten Gesetzgebungskompetenzen von Landtagen durch Staatsverträge ausgehöhlt werden. Ein völkerrechtlicher Vertrag sei beispielsweise der Europäische Fiskalpakt, der die Budgethoheit eines Landtages beeinträchtige. Dies sei den meisten seinerzeit nicht klar gewesen. Auch könnten im Zuge der Föderalismuskommission I gewonnene Kompetenzen durch Staatsverträge wieder wegverhandelt werden. Dies alles seien Probleme und Gefahren, die nicht wegzudiskutieren seien. Derartige Probleme seien allerdings nicht dadurch zu lösen, dass beispielsweise auf verfassungsrechtlicher Ebene noch frühzeitiger verbindliche Informationen gefordert würden oder dass die Landesregierung „an die kurze Leine“ genommen werde. Dies sei auch verfassungsrechtlich fragwürdig.

Nach seiner Ansicht seien die Probleme grundsätzlich nur dadurch lösbar, dass sich der Landtag früher mit Themen beschäftige. An dieser Stelle nenne er nur europäische Themen, die ohnehin über einen Zeitraum von ein, zwei Jahren oder sogar noch länger in Brüssel beraten würden. Nur durch eine frühzeitige Information des Landtages bestehe ausreichend Gelegenheit, sich politisch mit den jeweiligen Fragestellungen zu befassen.

Die Frage, die in diesem Zusammenhang aufgeworfen werden müsse, sei, wie es in Zukunft gelingen könne, dass sich der Landtag im Geschäftsgang früher mit Themen befasse. Eine wichtige Rolle spiele auch die Frage, wie man politisch in den Fraktionen, in den Parteien und auch in der Öffentlichkeit für mehr Aufmerksamkeit für bestimmte Themen werben könne und wie die Medien dazu gebracht werden könnten, nicht erst am Ende eines Beratungsprozesses, sondern schon von Anfang an darüber zu berichten.

Verschiedentlich sei bereits das Parlamentsinformationsgesetz genannt worden. Dies wäre sicherlich der richtige Ort, um in Bezug auf das in Rede stehenden Thema die eine oder andere Bestimmung etwas nachzujustieren.

Abg. Dr. Breyer legt dar, auch wenn er mit Bedauern feststellen müsse, dass der Vorschlag der Fraktion der PIRATEN keine Mehrheit finde, werbe er dafür, sich an anderer Stelle und eventuell in anderer personeller Zusammensetzung noch einmal über das Thema Stärkung der Parlamentsrechte im Bereich der Aushandlung von Staatsverträgen zu unterhalten. In diesem Zusammenhang könnten einige Problemstellungen angesprochen werden: Wenn die Landesregierung beispielsweise über geplante Vertragsverhandlungen informiere, werde der entsprechende Vorgang zwar verteilt, finde aber bislang keinen Eingang in das Informationssystem. Er werfe die Frage auf, ob die Landesregierung diesbezüglich zu einer Änderung bereit sei. Weiterhin könnten Überlegungen dahin gehend angestellt werden, einen Prozess zu schaffen, in dem die Abgeordneten Vertragsentwürfe, auch wenn sie erst einmal nur auf Arbeitsebene vorhanden seien, zugeschickt bekämen. Denn erst dadurch biete sich eine Gelegenheit, um zum Beispiel eine Initiative zu starten.

Der Vorsitzende weist darauf hin, dass der Landtag auf der Grundlage des Parlamentsinformationsgesetzes dann über Staatsverträge informiert werde, wenn offiziell Verhandlungen aufgenommen worden seien. Logischerweise könne dies nicht schon in einem Stadium erster Überlegungen geschehen. Schließlich dürfe das Handeln der Landesregierung an keiner Stelle eingeengt werden. Auch sei entscheidend, dass die Interessen des Landes gewahrt würden. Der Landtag dürfe seine Möglichkeiten, Einfluss auf parlamentarische Entscheidungen zu nehmen, nicht unter Wert verkaufen. So habe ein Ausschuss jederzeit das Recht, sich über den Stand von Verhandlungen unterrichten zu lassen. Dass dies stets unter Beachtung der Interessen des Landes zu erfolgen habe, liege auf der Hand.

Abg. Peters macht deutlich, auch er sei im Verlauf der Diskussion zu dem Ergebnis gekommen, dass es nicht möglich sei, das aufgeworfene Problem verfassungsrechtlich ver-

nünftig zu regeln. Verfassungsvorschriften seien nämlich ihrer Natur nach besonders „statisch“. Sie seien generell und abstrakt, sollten für lange Zeit wirksam sein und einen Regelungskomplex sehr verdichtet zusammenführen. Staatsvertragsverhandlungen hingegen seien äußerst dynamisch und auch unberechenbar, weil immerhin 16 Bundesländer daran mitwirkten, die die unterschiedlichsten Interessen verfolgten. Solche Verhandlungen seien derart komplex und kompliziert, dass das angesprochene Problem mit einer statuarischen Regelung, wie sie in der Verfassung festgeschrieben werden müsse, überhaupt nicht geregelt werden könne. Dies dennoch zu probieren, bedeute seines Erachtens, die Quadratur des Kreises zu versuchen, und sei somit unmöglich.

Herr Stadelmann, Innenministerium, stellt klar, die Landesregierung sei formal lediglich darauf angewiesen, dass die jeweilige Regierungsmehrheit im Parlament dem Vertrag zustimme. Aber die Mehrheit im Parlament müsse in öffentlicher Debatte auch rechtfertigen, warum sie zugestimmt habe. Allein schon aus diesem Grund müsse die Landesregierung in den öffentlichen Gremien des Parlaments alle Abgeordneten informieren.

Zwei Bestimmungen im Parlamentsinformationsgesetz regelten den Zeitpunkt der Unterrichtung des Landtags. Gemäß § 1 müsse die Landesregierung den Landtag frühzeitig und vollständig beispielsweise über die Vorbereitung von Gesetzen und Staatsverträgen unterrichten. Nach § 3 Abs. 1 müsse das fachlich zuständige Ministerium den Landtag mindestens vier Wochen vor Unterzeichnung des Staatsvertrags unterrichten, wenn die Landesregierung einen Staatsvertrag abschließen wolle. Der Landtag habe diese beiden Punkte seinerzeit sehr weise festgelegt, nämlich einen spätesten Zeitpunkt - vier Wochen vor Unterzeichnung des Staatsvertrags -, der sich genau terminieren lasse, und einen unbestimmten Zeitpunkt, der von der Materie des Staatsvertrags abhängig sei. Immer dann, wenn Kommunalverwaltungen den Inhalt eines des Staatsvertrags ausführen und entsprechende Zustimmungsgesetze des Landes gefertigt werden müssten, trete sogar ein dritter möglicher Unterrichtszeitpunkt hinzu.

Abg. Dr. Garg ist der Auffassung, die Gewinnung von Informationen sei keine Einbahnstraße. Zwar habe die Landesregierung diesbezüglich eine Bringschuld. Aber genauso hätten die Abgeordneten eine Holschuld. Sicherlich habe jedes Mitglied des Sonderausschusses schon einmal Initiativen verfasst, in denen die Landesregierung relativ allgemein aufgefordert worden sei, sich zum Beispiel beim Bund für bestimmte Dinge einzusetzen. Vor diesem Hintergrund gelte es, in Zukunft schlicht und einfach mehr Interesse auch im Hinblick auf die parlamentarische Auseinandersetzung mit Staatsverträgen zu zeigen.

Abg. Dr. Breyer bittet die Landesregierung um Erstellung einer Übersicht, welche Staatsverträge derzeit in Verhandlung sind. Bezug nehmend auf die Ausführungen von Herrn Stadelmann merkt der Vertreter der Fraktion der PIRATEN an, das bisherige Parlamentsinformationsgesetz sehe zwei Informationszeitpunkte vor, nämlich zum einen die frühzeitige Information über beabsichtigte Verträge und zum anderen die Information vier Wochen vor Vertragsschluss. In diesem Zusammenhang seien noch zwei Fragen zu klären. In Bezug auf den frühestmöglichen Unterrichtszeitpunkt habe der Vorsitzende ausgeführt, dies sei dann der Fall, wenn sich die Landesregierung eine Meinung gebildet habe, einen Vertrag abschließen oder ändern zu wollen. Ihn, Abg. Dr. Breyer, interessiere zu erfahren, ob die Landesregierung dies genauso sehe. Des Weiteren wolle er wissen, ob das Parlament auch zwischen der Aufnahme der Verhandlungen und der Vertragsreife fortlaufend informiert werde.

Der Vorsitzende stellt fest, dass mehrheitlich - bei Widerspruch des Abg. Dr. Breyer - kein Bedarf gesehen werde, zu dem Punkt „Zustimmung des Landtages zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen/Verhandlungsrichtlinien“ eine verfassungsrechtliche Regelung herbeizuführen.

Er, der Vorsitzende, werde zu einem Gespräch über eine mögliche Weiterentwicklung des Parlamentsinformationsgesetzes einladen, in das die Fraktionen und auch die Landesregierung eingebunden würden. Ein gesondertes Gremium, wie es der Abg. Dr. Breyer vorgeschlagen habe, sei hierfür nicht nötig.

Der Ausschuss kommt überein, so zu verfahren.

Der Vorsitzende führt sodann zum Themenkomplex **Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen des Bundes** aus, Art. 30 Abs. 4 LV solle nach dem Entwurf der Fraktion der PIRATEN wie folgt lauten:

**„Über die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen des Bundes auf Gebieten der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Landes entscheidet der Landtag.“**

Hierzu habe der Abg. Dr. Breyer ausgeführt, dass hiermit kein Eingriff in die Vertragsabschlusskompetenz des Bundes verbunden sein solle. Vielmehr gehe es um die Frage, ob die Zustimmung der Landesregierung gegenüber der Bundesregierung auch von der vor-

herigen Zustimmung des Landtages abhängen, wie dies etwa in Rheinland-Pfalz vorgesehen sei.

Die Regelung in Rheinland-Pfalz sei in einer Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung und gerade nicht in der Landesverfassung verankert<sup>1</sup>.

Fraglich sei vor diesem Hintergrund, ob es einer Verfassungsänderung, wie sie die PI-RATEN zu Art. 30 Abs. 4 LV vorschlugen, überhaupt bedürfe.

Schleswig-Holstein könne dem rheinland-pfälzischen Beispiel durchaus folgen. Dann bedürfe es keiner Verfassungsänderung. Sofern eine Vereinbarung mit der Landesregierung nicht zustande komme, käme eine einfachrechtliche Regelung in Betracht. Da die Willensbildung der Regierung von der rheinland-pfälzischen Regelung nach der Befassung des Ministerrates unberührt bleibe, bestünden insoweit keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Herr Stadelmann trägt vor, gemäß Art. 32 Abs. 1 GG sei für die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten der Bund zuständig. Nach Art. 32 Abs. 3 GG könnten die Länder, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig seien, mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen. Hinzu trete die Vorschrift des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, wonach es für völkerrechtliche Verträge des Bundes der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes bedürfe. In diesem Zusammenhang gebe es einen Meinungsstreit darüber, inwieweit die Beteiligung der Länder zu erfolgen habe.

Das sogenannte „Lindauer Abkommen“ sei ein Übereinkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Ländern aus dem Jahre 1957. Darin würden unter anderem die Kompetenzen der Länder für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge geregelt. Re-

---

<sup>1</sup> Ziff. III. 4. e. der Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Art. 89 b der Landesverfassung über die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung vom 4. Februar 2010: „Das federführende Kabinettsmitglied wird den zuständigen Ausschuss über den wesentlichen Inhalt eines Vertrages unterrichten, wenn die Bundesregierung über die Ständige Vertragskommission einen deutschsprachigen Vertragsentwurf übermittelt hat und nach Auffassung der Landesregierung ausschließliche Kompetenzen des Landes ersichtlich betroffen sind.“

Die Landesregierung holt nach Befassung des Ministerrates die Zustimmung des Landtags zur Einverständniserklärung des Landes ein, nachdem die Bundesregierung der Landesregierung den Vertrag über die Ständige Vertragskommission der Länder zugeleitet hat.“



levant für den zugrunde liegenden Sachverhalt sei die Ziffer 3 des Abkommens<sup>2</sup>, die folgendermaßen laute:

Um die Mitwirkung der Länder beim Abschluss der völkerrechtlichen Verträge durch den Bund sicherzustellen, sehe das Lindauer Abkommen die Errichtung eines ständigen Gremiums aus Vertretern der Länder vor, die Ständige Vertragskommission. Sie sei Ansprechpartner für die Ressorts der Bundesregierung und koordiniere die Meinungsbildung der Länder. Um die frühzeitige Beteiligung der Länder zu gewährleisten, habe das jeweils führende Bundesministerium die bei der bayerischen Landesvertretung angesiedelte Geschäftsstelle der Ständigen Vertragskommission der Länder zu informieren. Es übersende dazu einen Entwurf des jeweiligen Vertragstextes. Die Geschäftsstelle nehme eine erste vorläufige Einschätzung vor. Diese Einschätzung beinhalte die Frage, ob der Anwendungsbereich des Abkommens berührt sei. Die Geschäftsstelle leite sodann den Entwurf den jeweiligen Gremiumsmitgliedern zu, verbunden mit dem Vorschlag, dem Bundesministerium zu antworten, soweit kein Mitglied der Kommission widerspreche. Der Text laute: „Die Ständige Vertragskommission der Länder hat sich mit der Angelegenheit befasst und erhebt gegen die Zeichnung keine Bedenken.“ Das Bundesressort setze anschließend seine Verhandlungen über den Vertragsentwurf fort und sei gehalten, die Vertragskommission über die Geschäftsstelle ein weiteres Mal einzubinden, wenn die endgültige Zeichnung anstehe. Die Länder hätten dann wiederum Gelegenheit, doch noch Bedenken gegen den Vertrag zu erheben. Andernfalls werde seitens der Ständigen Vertragskommission der Länder den Landesregierungen empfohlen, die Zustimmung zu dem Abkommen zu erklären. Entsprechend dem Beschluss der Ständigen Vertragskommission der Länder teilten die Landesregierungen anschließend dem zuständigen Bundesministerium unmittelbar ihre Zustimmung mit und unterrichteten die anderen Mitglieder der Ständigen Vertragskommission der Länder hiervon. Für die schleswig-holsteinische Landesregierung koordiniere die Landesvertretung in Berlin dieses Verfahren.

---

<sup>2</sup> „Beim Abschluss von Staatsverträgen, die nach Auffassung der Länder deren ausschließliche Kompetenz berühren und nicht nach Ziff. 2 durch die Bundeskompetenz gedeckt sind, insbesondere also bei Kulturabkommen, wird wie folgt verfahren:

Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden.“

Die schleswig-holsteinische Landesregierung habe diese Zustimmung im Jahr 2013 in neun Fällen erklärt. Sie gehe mit der deutlichen Mehrheit der Bundesländer von folgender Bindungswirkung im Rechtssinne aus: Das Land Schleswig-Holstein werde durch die Abgabe der Erklärung gebunden, den völkerrechtlichen Vertrag bei Inkrafttreten des erforderlichen Zustimmungsgesetzes des Bundes zu dem völkerrechtlichen Vertrag in Landesrecht zu transformieren. Durch die Abgabe der Einverständniserklärung trete aber keine Bindungswirkung ein, später im Bundesrat zustimmen zu müssen.

Im Jahr 2013 seien beispielsweise das Übereinkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung des Königreichs Belgien, der Regierung der Französischen Republik und der Regierung des Großherzogtums Luxemburg zur Einrichtung und zum Betrieb eines Gemeinsamen Zentrums der Polizei- und Zollzusammenarbeit im gemeinsamen Grenzgebiet, das Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Passwesens und das Erweiterte Teilabkommen der Kulturrouten des Europarats geschlossen worden.

Herr Prof. Dr. Bull, Berater der Landesregierung, ergänzt, die Landesvertretung habe mitgeteilt, der Landtag befasse sich faktisch nie mit Fällen, denen sich die Ständige Vertragskommission nach dem Lindauer Abkommen widme. Auch in Rheinland-Pfalz sei der Landtag in der Vergangenheit ausdrücklich nicht gefragt worden. Dies liege daran, dass die verhandelten Materien es nicht wert seien, in einer aufwendigen oder formellen Befassung des Landtags behandelt zu werden.

Frau Prof. Dr. Sacksofsky legt dar, auch in Bezug auf die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen des Bundes sei es nach ihrer Ansicht nicht zwingend erforderlich, dies in der Verfassung zu regeln, weil es auch in diesem Fall um Arbeitsabläufe gehe. Allenfalls könnten Überlegungen dahin gehend angestellt werden, eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung auf unterverfassungsrechtlichem Rang wie in Rheinland-Pfalz zu treffen.

Abg. Herdejürgen betont, nach ihrer Auffassung sei es angesichts der Themen, die beschrieben worden seien, unnötig, in diesem Zusammenhang eine Regelung zu schaffen.

Abg. Dr. Breyer unterstreicht, der Vorschlag seiner Fraktion beziehe sich ausschließlich auf Fälle, in denen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Landes betroffen sei. Als Beispiel nenne er ein Abkommen mit den USA über die Übermittlung von Poli-

zeitdaten zu Zwecken der Terrorismusbekämpfung. Bislang dürfe das Land definieren, unter welchen Voraussetzungen die Weitergabe von Daten an ausländische Staaten zulässig sei. Wenn nun der Bund ein Abkommen mit den USA in einem viel weiteren Umfang schließe, werde in die Gesetzgebungskompetenz des Landes eingegriffen. Einen solchen Fall meinten die PIRATEN.

Dass im Bundesrat schlussendlich wieder anders über dieses Abkommen entschieden werden könne, nütze an der Stelle wenig, weil erst einmal die grundsätzliche Frage beantwortet werden müsse, ob Schleswig-Holstein überhaupt diesem Abkommen zustimmen wolle, das ihm Kompetenzen entziehe. Nach dem Lindauer Abkommen bedürfe ein Abkommen der Zustimmung eines jeden Landes. In diesem Zusammenhang stelle sich die Frage, wer das Vetorecht im Land ausüben dürfe, nämlich - wie bisher - die Landesregierung oder der Landtag, in dessen Gesetzgebungskompetenz schließlich eingegriffen werde.

Ob die Umsetzung der von den PIRATEN erhobenen Forderung durch eine Verfassungsänderung oder eine Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung erfolge, sei zweitrangig. Ihn interessiere, zu erfahren, ob die Landesregierung grundsätzlich für eine Vereinbarung offen wäre, wie sie in Rheinland-Pfalz bestehe.

Abg. Harms bringt zum Ausdruck, nach seinem Dafürhalten sei die Verankerung einer Regelung hinsichtlich der Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen in der Verfassung denkbar ungeeignet. Diese Thematik könne aber durchaus im Rahmen des Gesprächs aufgegriffen werden, zu dem der Vorsitzende einladen werde (vgl. S. 23). Auf diese Weise werde auch die Landesregierung eingebunden.

Abg. Dr. Breyer macht darauf aufmerksam, dass es bei Staatsverträgen ein Zustimmungserfordernis des Landtags gebe, weil er jeden Staatsvertrag ratifizieren müsse. Bei Verträgen des Bundes hingegen werde an keiner Stelle abgefragt, ob der Landtag damit einverstanden sei.

Herr Prof. Dr. Bull entgegnet, gemäß Art. 59 Abs. 2 GG bedürften Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regelten oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezögen, der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes. In Art. 32 Abs. 2 GG sei geregelt, dass vor dem Abschluss eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berühre, das Land rechtzeitig zu hören sei. Von der Einholung des Ein-

verständnis eines Landes zu Verträgen, die der Bund schließen wolle, könne also keine Rede sein. Dies sei lediglich im Lindauer Abkommen so geregelt, das aber staatsrechtlich ohnehin ein hochfragwürdiges Produkt von Verhandlungen zwischen Bund und Ländern von vor über 50 Jahren sei und auf das man sich im Zweifel nicht verlassen könne.

Der Vorsitzende resümiert, die soeben behandelte Thematik solle in der Gesprächsrunde, zu der er einladen werde, im Detail erörtert werden. Von einer Verfassungsänderung solle Abstand genommen werden. Dies stößt auf das Einvernehmen des Ausschusses.

Punkt 4 der Tagesordnung:

### **Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums**

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN zur Stärkung der verfassungsmäßigen Rechte des Landtags und des Volkes, [Drucksache 18/196](#)

Der Vorsitzende trägt vor, die Fraktion der PIRATEN schlage mit ihrem Gesetzentwurf - [Drucksache 18/196](#) - die Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums vor. Art. 40 Abs. 2 LV solle dahin gehend geändert werden, dass jede von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages beschlossene Verfassungsänderung nunmehr auch der Zustimmung des Volkes mit der Mehrheit der Abstimmenden bedürfe.

Die Abgeordneten des SSW hätten mit [Umdruck 18/2211](#) ebenfalls die Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums vorgeschlagen. Verfassungsänderungen bedürften danach stets der Zustimmung des Landtages und des Volkes. Im Unterschied zum Vorschlag der PIRATEN bedürfe eine vom Volk beschlossene Verfassungsänderung im Gegenzug auch der Zustimmung des Landtages.

Der Vorsitzende weist darauf hin, dass sich Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig zu diesem Vorschlag durchaus positiv geäußert habe. Seine Stellungnahme sei den Mitgliedern des Sonderausschusses als [Umdruck 18/2212](#) zugegangen.

Auf eine entsprechende Frage des Abg. Harms zu den jeweiligen Vorschlägen des SSW und der PIRATEN antwortet Herr Weber, der Verein „Mehr Demokratie e. V.“ lehne den Vorschlag des SSW ab. Die vorgeschlagene Regelung richte eher Schaden an, als dass sie helfe.

Wenn der Vorschlag der Fraktion der PIRATEN zu weitgehend erscheine, weil dadurch auch kleinere Verfassungsänderungen immer durch einen Volksentscheid bestätigt werden müssten, bestehe noch die Möglichkeit, die auch in der Berliner Verfassung festgeschrieben sei, nur bestimmte Teile der Verfassung unter den Vorbehalt eines obligatorischen Referendums zu stellen.

Sinn direkter Demokratie sei auch, im Rahmen von „*checks and balances*“ ein neues mögliches Korrektiv zu haben. Gerade in Fragen des politischen Prozesses gebe es

durchaus gegensätzliche Positionen der im Landtag vertretenen Fraktionen und auch in der Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund wäre das Prinzip der doppelten Mehrheit wohl nicht zielführend, sondern sogar schädlich. Dadurch würde das, was Demokratie im Grunde genommen leisten sollte, nämlich das Vertrauen in die Politik zu erhöhen, nicht erreicht. Aus diesem Grund spreche er sich eher dafür aus, den Status quo beizubehalten.

Bezug nehmend auf den im [Umdruck 18/2211](#) unterbreiteten Vorschlag des SSW, legt Abg. Dr. Breyer dar, der Teil des Vorschlags bezüglich der Einführung eines Verfassungsreferendums sei richtig und finde die Unterstützung der PIRATEN. Diese Regelung habe sich auch in anderen Ländern bewährt. Der andere Teil des Vorschlags hingegen bedeute eine Verschlechterung gegenüber dem Status quo, weil letztendlich die Möglichkeit des Volkes abgeschafft werde, die Verfassung zu ändern. Wenn es nämlich eine Initiative zur Verfassungsänderung gebe und der Landtag mit zwei Dritteln der Stimmen dahinterstehe, werde er diese Initiative ohnehin annehmen. Dann bedürfe es gar keines Volksentscheids über die Verfassungsänderung. Wenn aber der Landtag die entsprechende Verfassungsänderung nicht wolle, werde ein Volksentscheid sicherlich keine Mehrheit bekommen, weil die Bürgerinnen und Bürger bereits signalisiert bekommen hätten, dass sich der Landtag gegen die Änderung ausspreche. Aus diesem Grund lehne die Fraktion der PIRATEN den Vorschlag des SSW ab.

Der Kompromissvorschlag von Herrn Weber - Stichwort „Berliner Verfassung“ - sei sicherlich ein gangbarer Weg. Eine weitere Möglichkeit wäre, Verfassungsänderungen dann mit einer Bestätigung durch ein Referendum zu versehen, wenn ein bestimmtes Quorum oder beispielsweise eine Fraktion dies beantrage.

Abg. Harms verdeutlicht, wenn jede Fraktion Verfassungsreferenden vorschlagen könne, werde die Verfassung zu einem „Bauchwarenladen“. Die Verfassung müsse aber dauerhaft Bestand haben und solle nur sehr selten geändert werden. Wenn einmal eine Verfassungsänderung erfolge, so könne dies nur im Rahmen eines etwas aufwendigeren Prozesses geschehen.

Der SSW trete für ein obligatorisches Verfassungsreferendum ein. In einer parlamentarischen Demokratie könne es nicht angehen, dass das Parlament zurückgesetzt werde. Das Parlament repräsentiere nun einmal das Volk. So sollten nach Auffassung des SSW künftig alle Verfassungsänderungen stets durch das Volk und durch den Landtag gemeinschaftlich beschlossen werden, um die Balance zwischen Volk und Parlament zu wahren. Wenn sich dies allerdings nicht realisieren lasse, werde wohl alles beim Alten bleiben

müssen. Der Vorschlag der Fraktion der PIRATEN finde nicht die Zustimmung des SSW.

Herr Stadelmann zeigt auf, bei der Prüfung des Vorschlags des SSW sei ihm aufgefallen, dass die zweite Stufe - das Volksbegehren - offensichtlich entfallen solle. Dies führe zu einer bestimmten Verfahrenskonsequenz. Die Unterstützer einer Verfassungsinitiative müssten sich für die entsprechende Unterschriftenleistung in Listen eintragen. Dies geschehe nach dem geltenden Recht in amtlichen Räumen in den jeweiligen Wohnsitzen. Dies sei für die Initiatoren von Volksbegehren insofern vorteilhaft, als sie eine Kostenerstattung erhielten. Auch müssten ansonsten ein aufwendiges Sortieren der Vorgänge und Eintragen von Personen mit unterschiedlichen Wohnsitzen zentral geleistet werden. Zuständig hierfür wäre das Innenministerium, was allerdings einen sehr hohen Verwaltungs-, Zeit- und Personalaufwand bedeuten würde. Für die Initiatoren stelle das bisherige Verfahren eine Erleichterung dar. Der Wegfall dieses Verfahrens würde eine Erschwernis bedeuten.

Die Streichung der Stufe des Volksbegehrens bei Verfassungsinitiativen, verbunden mit einer erheblichen Anhebung des Unterschriftenquorums, wäre eine zusätzliche Belastung, weil die Unterschriften allesamt von den Befürwortern selbst gesammelt werden müssten und nicht in amtlichen Räumen geleistet werden könnten. Auch wäre eine zentrale Prüfung der Unterschriften, die im Normalfall die örtlichen Meldebehörden vornähmen, nicht mehr durchführbar beziehungsweise mit einem sehr hohen Kosten- und Verwaltungsaufwand verbunden.

Des Weiteren wolle er auf einen Wertungswiderspruch hinweisen. Bei der Verfassungsinitiative solle das Quorum gesenkt werden. Bei Volksentscheiden über „unbedeutendere“, nicht verfassungsändernde Gegenstände solle es allerdings in der bisherigen Form erhalten bleiben.

Herr Weber weist darauf hin, dass es bei Verfassungsänderungen noch das fakultative Referendum gebe, das vor allem in der Schweiz Anwendung finde. Es solle den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, beispielsweise in einem Volksentscheid über eine bereits zuvor im Parlament beschlossene Vorlage abzustimmen.

Abg. Herdejürgen schlägt vor, die in Rede stehende Thematik in einer der nächsten Sitzungen erneut auf die Tagesordnung zu setzen, weil sich ihre Fraktion noch keine ab-

schließende Meinung darüber gebildet habe und auch sie dem Vorschlag des SSW kritisch gegenüberstehe.

Der Ausschuss kommt überein, das Thema in einer der kommenden Arbeitsgruppensitzungen erneut zu beraten.



Punkt 5 der Tagesordnung:

### **Überblick über das weitere Arbeitsprogramm**

Der Vorsitzende legt dar, die Mitglieder des Ausschusses hätten sich darauf verständigt, dass die Klausurtagung am 24. März 2014 von 9 bis 17 Uhr stattfinden solle. Es bestehe Einigkeit darüber, dass sie außerhalb Kiels stattfinden solle. Die Tagungsstätte „Globetrotter Lodge“ auf dem Aschberg sei bereits organisiert. Dort stünden ein Sitzungsraum und IT-Infrastruktur zur Verfügung; auch für Verpflegung sei gesorgt.

Ziel der Klausurtagung sei, auf Grundlage der Diskussionen im Ausschuss und in der Arbeitsgruppe zu erarbeiten, welche der vorliegenden Änderungsvorschläge als geeignet angesehen würden, in eine mögliche Verfassungsänderung einzufließen. Eine fachliche Aufbereitung solle auf der Klausurtagung nicht mehr stattfinden. Die Zwischenergebnisse der Beratungen sollten politisch umfassend gewürdigt werden.

Um die Themen des Einsetzungsbeschlusses in der [Drucksache 18/715](#) im Hinblick auf die Klausurtagung fachlich hinreichend vorzubereiten und möglichst umfassend zu Vorentscheidungen zu gelangen, schlage er vor, die noch vor dem Sonderausschuss liegenden Themen entsprechend dem vorgeschlagenen Arbeitsplan, der heute als Tischvorlage verteilt worden sei, abzuarbeiten.

Abg. Dr. Breyer führt aus, der Tischvorlage mit der möglichen weiteren Zeitplanung entnehme er, dass sich die Arbeitsgruppe in ihrer Sitzung am 3. Februar 2014 erneut mit der Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Landesverfassung befassen werde. Nach seiner Erinnerung sei der Sonderausschuss diesbezüglich bereits übereingekommen, diese Thematik auf einfachgesetzlicher Ebene zu regeln. Wenn der Sonderausschuss an dieser Meinung festhalte, könne zumindest dieser Punkt ad acta gelegt werden.

Zum jetzigen Zeitpunkt gebe es noch eine Reihe von „offenen Enden“. Die entsprechenden Themen seien zwar andiskutiert worden, aber der Sonderausschuss sei diesbezüglich noch nicht zu einer abschließenden Meinung gekommen. In diesem Zusammenhang nenne er nur die Stichworte „Präambel“ und „Minderheitenschulwesen“. Es stelle sich die Frage, ob diese Punkte auf die Tagesordnung der Klausurtagung gesetzt oder noch in einer der nächsten Sitzungen des Sonderausschusses behandelt würden.

Der Vorsitzende zeigt auf, hinsichtlich des Themas Inklusion habe Prof. Dr. Hase einen Vorschlag unterbreitet, mit dem sich nunmehr die Arbeitsgruppe noch befassen müsse. Alle weiteren Punkte befänden sich in der fachlichen Aufbereitung und könnten auf der Klausurtagung abschließend besprochen werden.

Im Vorfeld der Klausurtagung werde die Landtagsverwaltung den Mitgliedern des Sonderausschusses den Sachstand der Erörterungen zusammenfassen und zuleiten. Die Zusammenstellung werde eine Aufstellung der in der Klausurtagung zu entscheidenden Themenfelder, Formulierungsalternativen sowie Verweise auf die dazugehörigen Unterlagen enthalten.

Die Ergebnisse der Klausurtagung würden in einer weiteren Ausschusssitzung förmlich festgehalten. Sofern der 24. März 2014 für die Klausurtagung nicht ausreiche, schlage er vor, den 7. April 2014 als Ergänzungstermin ins Auge zu fassen. Sofern dann noch erforderlich, seien Termine für weitere Ausschuss- beziehungsweise Arbeitsgruppensitzungen vorgehalten.

Für die kommenden Arbeitsgruppensitzungen bestimmt der Sonderausschuss folgende Abgeordneten zu Vorsitzenden der jeweiligen Arbeitsgruppe: 27. Januar 2014: Abg. Dr. Breyer, 3. Februar 2014: Abg. Harms, 10. Februar 2014: Abg. Herdejürgen.

Punkt 6 der Tagesordnung:

**Verschiedenes**

Hierzu ergeben sich keine Wortmeldungen.

Der Vorsitzende schließt die Sitzung um 12:18 Uhr.

Klaus Schlie

Vorsitzender

Dr. Marcus Hahn-Lorber

Geschäfts- und Protokollführer