

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 15/2998

Vorsitzende
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Monika Schwalm, MdL
Landeshaus

24105 Kiel

*Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein*

Minister

Kiel, 31. Januar 2003

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und des Gesetzes über Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

der Gelegenheit, mich zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 15/2154, zu äußern, komme ich mit der als Anlage beigefügten Stellungnahme gerne nach.

Mit freundlichen Grüßen

Gez.

Klaus Buß

*Postfach 1133 · 24100 Kiel
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel
Telefon (0431) 988-0
Telefax (0431) 988-2833
Telex 299 871 Ireg d
Bus: Linie 41, 42*

Anlage

Zu Artikel 1

Änderung der Landesverfassung

1. Zu Nummer 1: Die beabsichtigte Änderung, mit der Artikel 42 Abs. 1

Landesverfassung dahingehend ergänzt werden soll, dass die Frist, innerhalb der der Landtag dem Gesetzentwurf oder der anderen Vorlage zustimmen kann, mit dem Tag der Entscheidung über die Zulässigkeit der Volksinitiative beginnt, entspricht dem Wortlaut des geltenden § 10 Abs. 1 Volksabstimmungsgesetz (VAbstG). Darüber hinaus soll künftig vorgesehen werden, dass der Landtag den Beginn der Frist mit Zustimmung der Vertreterinnen und Vertreter der Volksinitiative um bis zu drei Monate aufschieben kann.

Zur Fristverlängerung ist auf die beabsichtigte Änderung des § 8 Abs. 3 VAbstG durch Artikel 2 Nr. 7 Buchst. b des Änderungsentwurfes hinzuweisen. Danach ist künftig eine Frist von vier Monaten anstelle von zwölf Wochen für die Entscheidung des Landtages über die Zulässigkeit der Volksinitiative vorgesehen. Dies ist aufgrund der Erfahrungen mit den aufwändigen Prüfungen im Zusammenhang mit der Bescheinigung der Stimmberechtigungsachweise durch die Meldebehörden der Gemeinden und Ämter auch begründet. Würde jetzt die bisherige Frist nach Artikel 42 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassung von ebenfalls vier Monaten, innerhalb der der Landtag dem Gesetzentwurf oder der anderen Vorlage zustimmen kann, möglicherweise um weitere drei Monate verlängert werden können, bewirkt dies bis zur Entscheidung über eine Volksinitiative einen verhältnismäßig langen Zeitraum von maximal elf Monaten. Dies dürfte dem Ziel eines zügigen, zeitnahen Verfahrens widersprechen und sollte daher kritisch hinterfragt werden.

Sollte dennoch an der beabsichtigten Änderung festgehalten werden, so wäre die Ergänzung nach Artikel 2 Nr. 9 des Änderungsgesetzes entbehrlich. Vielmehr müsste § 10 Abs. 1 VAbstG insgesamt gestrichen werden, da dieser dann lediglich deklaratorischen Charakter und keinen eigenständigen Regelungsgehalt mehr hätte.

2. Zu Nummer 2: Nach der Regelung des neuen Satzes 3 in Artikel 42 Abs. 2 Landesverfassung findet ein Volksentscheid nicht statt, wenn der Landtag dem Gesetzentwurf oder der anderen Vorlage innerhalb von sechs Monaten unverändert oder in einer von den Vertreterinnen oder Vertretern der Volksinitiative gebilligten geänderten Fassung zustimmt. Dies entspricht im wesentlichen den bestehenden Regelungen der überwiegenden Mehrheit der anderen Bundesländer, die dort entweder verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich vorgesehen sind.

Gegen eine klarstellende Bestimmung in der Landesverfassung, dass ein Volksentscheid bei Zustimmung durch den Landtag nicht stattfindet, bestehen aus meiner Sicht keine Bedenken.

Zur Billigung einer geänderten Fassung durch die Vertreterinnen und Vertreter der Volksinitiative ist zunächst auf § 10 Abs. 3 VAbstG hinzuweisen, der bereits eine entsprechende Bestimmung für die Behandlung der Volksinitiative durch den Landtag vorsieht. Danach kann der Landtag dem Gesetzentwurf oder der anderen Vorlage nur in unveränderter Form zustimmen, es sei denn, die Vertrauenspersonen erklären sich mit einer Änderung einverstanden. Des weiteren soll mit Artikel 2 Nr. 10 des Änderungsentwurfes der geltende § 11 VAbstG um einen neuen Absatz 2 ergänzt werden, nach dem die Vertrauenspersonen dem Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage in geringfügig geänderter Fassung zu Grunde legen können, wenn der wesentliche Inhalt durch die Änderungen nicht berührt wird.

Im Zusammenhang mit dem Umfang der Änderungen ist anzumerken, dass hinsichtlich einer Änderungsmöglichkeit durch den Landtag selbst noch keine Rechtsprechung der Verfassungsgerichte gebildet wurde, welche Änderung hier als wesentlich zu werten sei (vgl. Kommentar Neumann, Die Niedersächsische Verfassung, RdNr. 5 zu Artikel 49). Im allgemeinen ist von lediglich redaktionellen oder stilistischen, nicht aber von materiell-rechtlichen Änderungen auszugehen. Liegt eine wesentliche Änderung vor, so handelt es sich um einen akzessorischen Alternativentwurf des Landtages, den dieser gleichzeitig mit der Initiative aus dem Volk zur Abstimmung stellen kann. Aus dem Sinnzusammenhang ergibt sich, dass

die Vorlage des Landtages nicht nur einen zeitlichen, sondern auch einen inhaltlichen Bezug zu dem Gegenstand der Volksinitiative haben muss (vgl. Kommentar v. Mutius/Wuttke/Hübner, RdNr. 12 zu Artikel 42 Landesverfassung).

Dass Änderungen, denen die Vertrauenspersonen zustimmen können, ebenfalls nur gering sein dürfen und somit das Grundanliegen im wesentlichen unverändert bleibt, lässt sich auch aus dem besonderen rechtlichen Status der Vertrauenspersonen herleiten: Es handelt sich um keine Vertretung im Rechtssinne, sondern vielmehr um eine verfahrensnotwendige Handhabbarkeitsregelung, die die Handlungsfähigkeit der Volksinitiative gewährleistet. Nach dem Wortlaut der Begründung zu § 6 Abs. 2 VAbstG wird durch die Benennung von Vertrauenspersonen und deren Stellvertretenden sichergestellt, dass konkrete Ansprechpartner während des gesamten Verfahrens vorhanden sind. Als wichtigste Befugnisse werden die verschiedenen verfahrensrechtlich erforderlichen Tätigkeiten oder Entscheidungen aufgeführt, u. a. das Recht, Änderungen der Volksgesetzgebung oder der Fassung einer sonstigen EntschlieÙung des Volkes durch den Landtag zuzustimmen. Die Rücknahme der Volksinitiative ist, wie auch der Begründung zu § 7 VAbstG zu entnehmen ist, jedoch nur vor Feststellung der Zulässigkeit der Volksinitiative durch den Landtag zulässig.

Für den Fall einer Verfassungsänderung wird daher angeregt, die Zustimmung der Vertreterinnen und Vertreter der Volksinitiative nur zu einer „geringfügig geänderten Fassung“ zuzulassen.

Die nach dem beabsichtigten Satz 5 vorgesehene Möglichkeit, den Beginn der Frist mit Zustimmung der Vertreterinnen und Vertreter der Volksinitiative aufzuschieben, erscheint aus meiner Sicht nicht erforderlich zu sein. Die eingeräumte Frist von sechs Monaten, innerhalb der der Landtag dem unveränderten Gesetzentwurf oder der anderen Vorlage oder aber einer von den Vertreterinnen und Vertreter der Volksinitiative gebilligten geänderten Fassung zustimmen kann, dürfte auch im Sinne einer zügigen Abwicklung des Volksabstimmungsverfahrens ausreichend sein.

Sollte es zu der beabsichtigten Verfassungsänderung kommen, wäre eine

entsprechende Folgeänderung des § 20 Abs. 1 VAbstG erforderlich, da die bisherige Regelung zwingend die Durchführung eines Volksentscheides nach Zustandekommen eines Volksbegehrens vorsieht.

3. Zu Nummer 3: Mit dem neuen Absatz 4 soll künftig verfassungsrechtlich verankert werden, dass ein durch Volksentscheid zustande gekommenes Gesetz innerhalb einer Frist von zwei Jahren nur durch einen Volksentscheid oder durch einen Zwei-Drittel-Mehrheitsbeschluss des Landtages geändert werden darf. Eine Sperrfrist ist bisher nur in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg normiert, wobei dort nach Artikel 50 Abs. 4 die Änderung eines durch Volksentscheid angenommenen Gesetzes innerhalb von zwei Jahren ausdrücklich nicht im Wege von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid zulässig ist.

Die geltende Rechtslage lässt bislang sowohl die Änderung eines vom Volk beschlossenen Gesetzes durch den Landtag als auch die Änderung eines vom Parlament beschlossenen Gesetzes durch das Volksgesetzgebungsverfahren jederzeit zu, da nach Artikel 37 Abs. 2 Landesverfassung Gesetze vom Landtag oder durch Volksentscheid beschlossen werden, und damit von einer Gleichrangigkeit beider Beschlussformen auszugehen ist.

Zwingende Gründe für eine abweichende Neuregelung sind nicht erkennbar. Die Erfahrungen mit dem Volksentscheid zur Rechtschreibreform haben zwar gezeigt, dass die frühzeitige Änderung eines durch Volksentscheid beschlossenen Gesetzes zu einer Verärgerung in der Bevölkerung führen kann. Gleichwohl sind aber immer wieder Gründe denkbar, die die Änderung des neuen Gesetzes durch eine Landtagsentscheidung rechtfertigen können. Nach einer Verfassungsänderung wäre eine solche zügige Korrektur nicht mehr zulässig.

Zu Artikel 2

Änderung des Volksabstimmungsgesetzes

Einleitend ist anzumerken, dass die beabsichtigten Neuregelungen des Volksabstimmungsgesetzes überwiegend dazu dienen, den Bürgerinnen und Bürgern

durch Verfahrenserleichterungen den Weg zu einem erfolgreichen Volksbegehren oder Volksentscheid zu ermöglichen und sie dadurch noch besser als bisher in die demokratischen Entscheidungsprozesse einzubinden.

1. Zu Nummer 4: Mit der in § 5 VAbstG vorgesehenen Neuregelung eines Beratungsangebotes an die Vertrauenspersonen durch das Innenministerium wird insbesondere den Anregungen von Vertrauenspersonen bereits durchgeführter Volksinitiativen gefolgt. Ein dazu 1998 von der CDU-Landtagsfraktion eingebrachter Gesetzentwurf zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes, der neben einer Beratungspflicht auch die Normierung einer Anzeigepflicht einer beabsichtigten Volksinitiative vorsah, hatte seinerzeit grundsätzliche Unterstützung von den Fraktionen des Landtages und im Rahmen des Anhörungsverfahrens vor dem Innen- und Rechtsausschuss erfahren. Der Gesetzentwurf greift die Idee zur Beratung der Vertrauenspersonen auf, normiert dies jedoch nicht als Verpflichtung, sondern als Angebot an die Vertrauenspersonen und stellt es in das Ermessen einer Volksinitiative, ob und in welchem Umfang sie sich beraten lassen will. So kann auch der von Initiatoren befürchtete Nachteil einer aufgezwungenen Beratung oder gar einer staatlichen Kontrolle, die zudem noch zu zeitlichen Verzögerungen führen könnte, nicht eintreten.
Durch die Zuständigkeit des Innenministeriums für die Beratung wird Bedenken und Befürchtungen entgegen getreten, bei einer Beratung durch die Landtagspräsidentin oder den Landtagspräsidenten würde die spätere Zulässigkeitsentscheidung des Landtages möglicherweise präjudiziert. Die Beratung des Ministeriums und die Entscheidung des Landtages stellt auch den von den Initiatoren gewünschten Abstand in der rechtlichen Bewertung durch unterschiedliche Verfassungsorgane sicher.
2. Zu Nummer 10 Buchst. b: Gegen die Ergänzung des § 11 VAbstG um einen neuen Absatz 2, nach dem die Vertrauenspersonen dem Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage in geringfügig geänderter Fassung zu Grunde legen können, wenn der wesentliche Inhalt durch die Änderungen nicht berührt wird, bestehen keine Bedenken. Bisher ist es bereits nach § 10 Abs. 3 VAbstG möglich, dass die Vertrauenspersonen sich mit einer Änderung

des Gesetzentwurfes oder der anderen Vorlage einverstanden erklären können, dem oder der der Landtag nach Artikel 42 Landesverfassung zustimmt.

3. Zu Nummer 12: Die Neuregelung des § 14 VAbstG bewirkt eine erhebliche Veränderung des bisherigen Eintragsrechts zu einem Volksbegehren. Während das geltende Recht in § 15 VAbstG vorschreibt, dass die nach § 1 VAbstG beteiligungsberechtigten Personen die Eintragungen in ihrer Wohnsitzgemeinde vornehmen müssen, wird nunmehr - alternativ - eine landesweite, wohnsitzunabhängige Eintragung grundsätzlich zugelassen. Dadurch wird das Eintragungsverfahren für Bürgerinnen und Bürger, die das Volksbegehren unterstützen möchten, deutlich erleichtert. Das mit den Artikeln 41 und 42 Landesverfassung beabsichtigte Ziel stärkeren Engagements der Bürgerinnen und Bürger durch die Einräumung von politischen und gesetzgeberischen Mitgestaltungsbefugnissen wird durch die Möglichkeit der landesweiten Eintragung besser als bisher erreichbar sein.
4. Zu Nummer 14: Fraglich ist, ob die in § 16 Abs. 3 Satz 1 VAbstG vorgesehene Möglichkeit, weitere Eintragungsräume oder andere Örtlichkeiten auf Antrag der Vertrauenspersonen oder von ihnen örtlich beauftragter Personen durch die amtsfreien Gemeinden oder Ämter festzulegen, zweckmäßig ist. Es wäre bürgerfreundlicher und für die Gemeinden verfahrensökonomischer, wenn diese Entscheidung den Initiatoren vor Ort selbst überlassen werden würde.
5. Zu Nummer 17: Die nach § 21 a VAbstG vorgesehene Neuregelung, vor der Durchführung eines Volksentscheides dem Landtag und der Volksinitiative Gelegenheit zu geben, die jeweils vertretenen Auffassungen den Bürgerinnen und Bürgern in geeigneter Form darzustellen, sollte einer kritischen Prüfung unterzogen werden, da sie meines Erachtens nicht im Einklang mit Artikel 42 Abs. 3 Landesverfassung steht. Danach hat die Landesregierung den mit Gründen versehenen Gesetzentwurf oder die andere Vorlage ohne Stellungnahme zu veröffentlichen. Dadurch sollte die Möglichkeit ausgeschlossen werden, über die Form der Veröffentlichung manipulativ Einfluss auf deren Inhalt zu nehmen. Eine Korrektur dieses Rechtsgedankens dürfte nur durch eine Änderung der

verfassungsrechtlichen Bestimmung zu erreichen sein, nicht aber durch Änderung des Volksabstimmungsgesetzes.

6. Zu Nummer 22 Buchst. a und d: Mit dem neuen § 27 Abs. 2 Satz 5 VAbstG wird den Vertrauenspersonen ermöglicht, eine Abschlagszahlung in Höhe von 5 000 Euro auf den Pauschalbetrag zu beantragen, der vom Land für die notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für den Volksentscheid von nunmehr 0,28 Euro für jede Ja-Stimme zu erstatten ist. Diese Neuregelung trägt dazu bei, eine möglicherweise hohe finanzielle Belastung der Initiatoren zu mindern.

Abschließend möchte ich aus redaktioneller Sicht noch auf folgendes hinweisen:

1. Zur Änderung der Landesverfassung:

Die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein wurde nunmehr zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Oktober 2002 (GVBl. Schl.-H. S. 214).

Zu Nummer 1 Buchst. a, Nummer 2 Buchst. b und Nummer 3: Der Rahmentext bei Einfügungen oder Anfügungen lautet nach den Richtlinien über Gesetz- und Verordnungsentwürfe nicht „Hinter Satz 1 werden folgende neue Sätze 2 und 3 eingefügt“, sondern „Nach Satz 1 werden folgende Sätze 2 und 3 eingefügt“.

Anführungszeichen werden vor der zitierten Textstelle unten gesetzt, nicht oben, wie am Ende einer zitierten Textstelle.

Zu Nummer 1 Buchst. a und Nummer 2 Buchst. b: Die bisherige Formulierung sowohl in Artikel 41 als auch in Artikel 42 Landesverfassung lautet stets „Initiative“, nicht jedoch „Volksinitiative“ wie in dem Änderungsentwurf. Im Falle einer Verfassungsänderung sollte weiterhin eine einheitliche Begriffswahl erfolgen, indem das Wort „Volksinitiative“ durch das Wort „Initiative“ ersetzt wird.

Zu Nummer 2: In Artikel 42 Abs. 2 Landesverfassung sollen nach Satz 2 weitere

Sätze 3 bis 5 eingefügt werden; die bisherigen Sätze 3 bis 5 sollen Sätze 6 bis 8 werden. Der geltende Absatz 2 umfasst jedoch insgesamt sechs Sätze. Fraglich ist, ob der bisherige Satz 6 gewollt entfallen soll, nach dessen Wortlaut in der Abstimmung nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen zählen oder ob hier ein redaktionelles Versehen vorliegt.

Zu Nummer 3: In dem neuen Absatz 4 des Artikel 42 ist das Wort „Landtags“ in „Landtages“ zu korrigieren.

2. Zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes:

Bei Änderungsgesetzen wird als Überschrift nur die amtliche Kurzbezeichnung verwandt, d. h. „Gesetz zur Änderung ... des Volksabstimmungsgesetzes“ statt „Gesetz zur Änderung ... des Gesetzes über Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz)“.

In der Fundstellenangabe fehlen Kommas.

Der Jahrgang des Gesetz- und Verordnungsblattes ist nur anzugeben, wenn er vom Gesetzesdatum abweicht.

Zu Nummer 1 Buchst. b und c, Nummer 2, 4, 7 Buchst. a, Nummer 9, 10 Buchst. b, Nummer 12 bis 18, Nummer 19 Buchst. b, Nummer 20 Buchst. b und Nummer 22 Buchst. d: Auch hier werden Anführungszeichen vor der zitierten Textstelle stets unten gesetzt, nicht oben, wie am Ende einer zitierten Textstelle.

Zu Nummer 8: In § 9 Abs. 1 VAbstG sind die Worte „oder Nr. 3“ zu streichen.

Zu Nummer 14: In dem neuen § 16 Abs. 1 VAbstG ist das Wort „Eintragung“, in Absatz 2 Satz 2 das Wort „ausreichend“ und in Satz 3 das Wort „Eintragungsräume“ zu korrigieren.

Zu Nummer 16: In dem neuen § 18 Abs. 2 Satz 3 VAbstG ist das Wort „das“ zu

korrigieren in „dass“.

Zu Nummer 17: Die richtige Schreibweise von „§ 21 a“ erfordert einen Leerschritt.

Zu Nummer 19 Buchst. aa: Im Rahmentext der Änderung ist das Wort „folgend“ zu korrigieren in „folgende“. Im Änderungstext ist das Wort „Gesetzesentwurfes“ zu korrigieren in „Gesetzentwurfes“.

Zu Nummer 22 Buchst. d: Zahlenangaben werden im Tausenderbereich nicht durch einen Punkt untergliedert, sondern durch einen geschützten Leerschritt („5 000“).

Bei der Inkrafttretensregelung ist der fehlende Punkt zu setzen.