

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Geschäftsstelle des Petitionsausschusses

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

P e t i t i o n s a u s s c h u s s

17. WP - 46. Sitzung

am Dienstag, den 17.04.2012 um 10.00 Uhr,
im Sitzungszimmer 142 des Landtages

Anwesende Abgeordnete des Petitionsausschusses

Katja Rathje-Hoffmann (SPD) Vorsitzende
Daniel Günther (CDU)
Markus Matthießen (CDU)
Petra Nicolaisen (CDU)
Mark-Oliver Potzahr (CDU)
Andreas Beran (SPD)
Jens-Uwe Dankert (FDP)
Antje Jansen (DIE LINKE)
Jette Waldinger-Thiering (SSW)

Weitere Abgeordnete

Ines Strehlau (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Vertrauenspersonen der Volksinitiativen

Claudine Nierth, Vorstandsprecherin Mehr Demokratie e.V.
Rolf Sörensen, Sprecher des Landesverbandes Mehr Demokratie e.V.
Tilmann Schade, Sprecher des Landesverbandes Grünen Jugend Schleswig-Holstein
Florian Koch, Mitglied des Landesvorstandes der Jungliberalen

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

Einzigster Punkt der Tagesordnung:

**Anhörung der Vertrauenspersonen der Volksinitiativen
gemäß Art. 41 Abs. 1 Satz 4 Landesverfassung in Verbindung mit
§ 10 Abs. 1 Volksabstimmungsgesetz**

**a) Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in
Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“**

Gesetzentwurf der Volksinitiative

[Drucksache 17/2240](#)

b) Volksinitiative „Für Volksentscheide ins Grundgesetz“

Antrag der Volksinitiative

[Drucksache 17/2239](#)

(überwiesen am 23. Februar 2012 an den **Innen- und Rechtsausschuss** und den Petitionsausschuss)

Die Vorsitzende, Abg. Rathje-Hoffmann, eröffnet die Sitzung um 10.00 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Einzigster Punkt der Tagesordnung:

**Anhörung der Vertrauenspersonen der Volksinitiativen
gemäß Art. 41 Abs. 1 Satz 4 Landesverfassung in Verbindung mit
§ 10 Abs. 1 Volksabstimmungsgesetz**

**a) Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in
Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“**

Gesetzentwurf der Volksinitiative

[Drucksache 17/2240](#)

b) Volksinitiative „Für Volksentscheide ins Grundgesetz“

Antrag der Volksinitiative

[Drucksache 17/2239](#)

Anzuhörende:

Vertrauenspersonen der Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“:

- Rolf Sörensen, Sprecher des Landesverbandes Mehr Demokratie e.V.
- Claudine Nierth, Vorstandssprecherin Mehr Demokratie e.V.
- Tilmann Schade, Sprecher des Landesverbandes Grüne Jugend Schleswig-Holstein

Vertrauenspersonen der Volksinitiative „Für Volksentscheide ins Grundgesetz“:

- Claudine Nierth, Vorstandssprecherin Mehr Demokratie e.V.
- Rolf Sörensen, Sprecher des Landesverbandes Mehr Demokratie e.V.
- Florian Koch, Mitglied des Landesvorstandes der Jungliberalen

Die Vorsitzende, Abg. Rathje-Hoffmann, begrüßt die Vertrauenspersonen. Sie bittet zunächst zu dem Gesetzentwurf der Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“, [Drucksache 17/2240](#), Stellung zu nehmen und erteilt Herrn Sörensen das Wort.

Herr Sörensen führt einleitend aus, dass sich der Verein Mehr Demokratie seit elf Jahren um die direkte Demokratie und die Verbesserung der Verfahren in Schleswig-Holstein bemühe. Der Verein Mehr Demokratie habe viele Initiativen beratend unterstützt und begleitet, sodass in Schleswig-Holstein zahlreiche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zustande gekommen seien. Der Gesetzentwurf der Volksinitiative basiere auf der Grundlage der daraus gezogenen Erfahrungen sowie einer im letzten Jahr durchgeführten Untersuchung zu den direktdemokratischen Verfahren.

Herr Sörensen erläutert den Gesetzentwurf der Volksinitiative zur Änderung der Gemeindeordnung ([Drucksache 17/2240](#)) und trägt im Wesentlichen die in der Begründung dargelegten Gesichtspunkte vor.

Als einen der wichtigen Punkte hebt er die Reduzierung des Themenausschlusskataloges in § 16 g Abs. 2 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein hervor. Ziel sei es, dass mehr Themen einem Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zugänglich werden.

Hinsichtlich der haushaltswirksamen Initiativen sehe der Gesetzentwurf vor, die Pflicht, einen Finanzierungsvorschlag vorzulegen, zu streichen. Finanzierungsvorschläge seien für im Haushaltswesen Unkundige schwer zu erstellen und zudem unverbindlich, da die Gemeinden sich nicht daran halten müssten.

Der wichtigste Änderungsvorschlag sei die ersatzlose Streichung des derzeit auf 20 Prozent festetzten Abstimmungsquorums. Im Rahmen eines Bürgerentscheids solle, wie dies in anderen Bundesländern der Fall sei, die einfache Mehrheit der Abstimmenden ausreichen. Das derzeit geltende Abstimmungsquorum habe in der Vergangenheit dazu geführt, dass Bürgerinitiativen, obwohl sie die Mehrheit bei einer Abstimmung erzielt hätten, gescheitert seien.

Der Gesetzentwurf sehe in diesem Zusammenhang vor, dass die zweijährige Bindungswirkung eines Bürgerentscheides entfalle. Der Bayrische Verfassungsgerichtshof habe festgestellt, dass die Streichung eines Zustimmungsquorums in Kombination mit dem Verzicht auf eine Bindungswirkung von Bürgerentscheiden verfassungsrechtlichen Bedenken begegne. Zudem sei vielfach der Eindruck entstanden, dass die Bindungsfrist als „Verfallsdatum“ an-

gesehen werde und Gemeinden nach Ablauf der vorgesehenen zwei Jahre die Entscheidung wieder änderten.

Als wichtig werde zudem die Einführung einer kostenlosen Beratung von Bürgerinitiativen durch die Kommunalaufsicht erachtet, wie sie vergleichsweise im Rahmen von Volksinitiativen durch das Innenministerium vorgesehen sei. Nach den Erfahrungen sei dies im Vorwege sinnvoll, damit nicht erst nach einer Unterschriftensammlung, die generell sehr aufwendig sei, festgestellt werde, dass das Bürgerbegehren unzulässig sei.

Ein weiterer wichtiger Punkt, sei die Streichung der Frist für die Korrekturbegehren. Das seien die Begehren, die von den Bürgerinnen und Bürgern einer Gemeinde initiiert würden, um einen Ratsbeschluss zu korrigieren. Diese Frist, die derzeit auf sechs Wochen festgesetzt sei, sei besonders in großen Gemeinden kaum einzuhalten. Oftmals lägen Grundsatzbeschlüsse schon eine längere Zeit zurück und bekämen teilweise erst später eine Bedeutung beziehungsweise seien Grundlage für weitere Beschlüsse. In diesen Fällen seien Bürgerbegehren dann wegen Fristablauf nicht mehr möglich. Der Gesetzentwurf sehe eine Streichung dieser Frist von sechs Wochen und stattdessen die Einführung einer einheitlichen Frist von einem Jahr für alle Initiativen vor.

Ein besonderes Ziel der Volksinitiative sei die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Gemeindevertretung. Es sei daher vorgesehen, dass die Initiatoren eines Bürgerbegehrens das Recht erhielten, ihre Standpunkte zu dem Bürgerbegehren in einer Gemeindevertretersitzung darzulegen. Ferner solle auch die Gemeindevertretung zu einem Bürgerbegehren einen Gegenvorschlag einbringen können, der zur Abstimmung gestellt werde. Dies fördere die Kommunikation und Kooperation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Gemeindevertretung und unterstütze die Herbeiführung von Lösungen im Kompromisswege. Wichtig sei, dass die Bürgerinnen und Bürger in ausreichendem Umfang über die Vorschläge von Bürgerinitiativen sowie die Vorschläge und die Standpunkte der Gemeindeorgane vor der Abstimmung in einem Informationsblatt informiert würden.

* * *

Abg. Strehlau äußert Bedenken hinsichtlich der Aufhebung der Bindungswirkung von Bürgerentscheiden. Sie sehe die Gefahr, dass eine Gemeindevertretung einen Bürgerentscheid nicht ernst nehme, wenn die Bindungswirkung entfalle. Vor dem Hintergrund der vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken erkundigt sie sich, inwieweit eine Koppelung von Bindungswirkung und einem niedrigen Quorum zulässig sei.

Herr Sörensen betont, dass mehr Bürgerbeteiligung und eine stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in das Gemeindewesen Ziel der Volksinitiative sei. Es sei bereits vorgekommen, dass sich eine Gemeinde über einen Bürgerentscheid hinweggesetzt beziehungsweise die Entscheidung nach zwei Jahren gekippt habe. Die Akzeptanz von Bürgerentscheiden sei eine Frage der politischen Kultur und des Selbstverständnisses der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter. Der Bayrische Verfassungsgerichtshof habe deutlich gemacht, dass die Verbindung von Bindungswirkung und einfacher Mehrheit nicht zulässig sei.

Zur Skepsis von Abg. Strehlau hinsichtlich des vorgesehenen Gegenvorschlagsrechts der Gemeindevertretung führt Frau Nierth aus, dass dieses die Kommunikation zwischen Bürgern und Gemeindevertretung stärke und die Erarbeitung von Kompromissen unterstütze. Die Bürgerbegehren belebten dadurch die Kommunalpolitik. Gemeindevertretungen seien im Rahmen dieses Gegenvorschlags gefordert, nicht nur intern einen Konsens herbeizuführen, sondern auch die Bürger zu überzeugen und einzubinden. Dies führe zu mehr Miteinander.

Es habe sich gezeigt, dass die Anträge von Bürgerinitiativen nicht immer durchgängig ausgewogen seien. Daher sei es ein Manko, dass die Gemeindevertretung nicht die Möglichkeit habe, dem Bürgerbegehren einen fundierten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dadurch könne ein Bürgerentscheid unter Umständen entbehrlich werden.

Abg. Matthießen bezieht sich auf den im Gesetzentwurf vorgesehenen Verzicht eines Kostendeckungsvorschlags. Er weist darauf hin, dass für Mitglieder einer Stadtvertretung hinsichtlich haushaltswirksamer Anträge die Pflicht bestehe, einen Kostendeckungsvorschlag zu unterbreiten. Es sei seines Erachtens nur folgerichtig, dass zu einem kostenwirksamen Bürgerbegehren auch ein Finanzierungsvorschlag erfolgen müsse. Es erschließe sich ihm nicht, warum die Volksinitiative unterschiedliche Maßstäbe setze.

Frau Nierth führt aus, dass die meisten Bundesländer auf einen Kostendeckungsvorschlag verzichteten. Die Bürger seien nicht in der Lage, einen realistischen Kostendeckungsvorschlag einzureichen. Viele Bürgerbegehren seien schon mangels eines Vorschlags für ungültig erklärt worden. Eine Alternativlösung könnte eine Kostenschätzung seitens der Verwaltung zu Beginn eines Bürgerbegehrens sein.

Abg. Nicolaisen weist darauf hin, dass Kommunen, die ihren Haushalt nicht ausgleichen könnten und auf Bedarfszuweisungen oder sogar Sonderbedarfszuweisungen angewiesen seien, verpflichtet seien, die Steuerhebesätze anzuheben. Sie erkundigt sich, wie sich die Vertrauenspersonen die Umsetzung vorstellten, wenn künftig haushalts- und finanzwirksame Bürgerbegehren zulässig seien und Bürgerbegehren zur Senkung des Hebesatzes erfolgten.

Herr Sörensen betont, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an die gesetzlichen Vorschriften halten müssten. Das bedeute, dass ein Bürgerbegehren, das auf einen niedrigeren Steuersatz abstelle, nicht zulässig wäre, wenn eine Gemeinde angehalten sei, den höchsten Hebesatz für die Grundsteuer oder Gewerbesteuer zu erheben.

Abg. Potzahr problematisiert die im Gesetzentwurf vorgesehene Jahresfrist, die für die Unterschriftensammlung im Rahmen eines Bürgerbegehrens vorgesehen sei. Aus seiner Sicht führe dies in der kommunalpolitische Praxis zu Problemen. Es gebe Beschlüsse der Gemeindevertretung, die zeitnah umgesetzt werden müssten. Als Beispiel führt Abg. Potzahr ein Bürgerbegehren an, das sich gegen den Standort für den Bau eines Kindergartens richte.

Herr Sörensen stimmt den Bedenken zu. Allerdings müsse die Frist nicht ausgeschöpft werden, wenn bereits in wenigen Wochen die erforderliche Unterschriftenanzahl zusammen gekommen sei oder sich der Erfolg eines Bürgerbegehrens abzeichne. Die Gemeindevertretung und die Ausschüsse der Gemeinde seien gehalten, die Bürger rechtzeitig über Maßnahmen und Planungen zu informieren und sie einzubinden.

Nachdem keine weiteren Wortmeldungen vorliegen, bittet die Vorsitzende, Abg. Rathje-Hoffmann, sodann um Stellungnahme zum Antrag der Volksinitiative „Für Volksentscheide ins Grundgesetz“, [Drucksache 17/2239](#), und erteilt Frau Nierth das Wort.

Frau Nierth erläutert, dass die Bundesrepublik Deutschland das einzige Land in der Europäischen Union sei, in dem es noch nie einen nationalen Volksentscheid gegeben habe. Es hätten sich zwischenzeitlich Richter des Bundesverfassungsgerichts und ehemalige Richter für die Einführung direkt demokratischer Instrumente auf Bundesebene ausgesprochen.

In den Ländern Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein sei es möglich, die Volksvertretungen im Rahmen von Volksinitiativen mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen und auf diesem Weg eine Bundesratsinitiative zu Volksentscheiden zu initiieren.

Ziel der Volksinitiative sei es, durch Stärkung der direkten Demokratie den Parlamentarismus zu ergänzen und die Kluft zwischen Politikern und Bürgern zu schließen. Daher habe der Verein Mehr Demokratie zusammen mit weiteren Bündnispartnern den Weg einer Volksinitiative in Schleswig-Holstein beschritten. Die Volksinitiative, mit der die Landesregierung Schleswig-Holstein aufgefordert werde, eine Gesetzesinitiative in den Bundesrat einzubringen, die die Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden sowie Referenden

auf Bundesebene zum Gegenstand habe, sei von mehr als 22.000 Unterzeichnern unterstützt worden.

Zum Verfahren erläutert Frau Nierth, dass die Gesetzesinitiative im Bundesrat eine einfache Mehrheit benötige. Für die Einführung bundesweiter Volksentscheide sei dann eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag erforderlich, da damit eine Grundgesetzänderung verbunden sei. Nach Entscheidung des Bundestages müsse der Bundesrat wiederum dem Gesetz mit einer Zweidrittelmehrheit zustimmen.

Die Volksinitiative in Schleswig-Holstein habe bundesweit und bis ins benachbarte Ausland Aufsehen erregt. Andere Landesregierungen hätten bereits signalisiert, sich anschließen zu wollen, wenn das Land Schleswig-Holstein sich für den Antrag der Volksinitiative ausspreche. Die Entscheidung habe daher Signalwirkung.

Frau Nierth kündigt an, dass es beabsichtigt sei, ein Volksbegehren zu initiieren, wenn der Landtag sich nicht entschieße, den Antrag anzunehmen und die Landesregierung die Gesetzesinitiative nicht in den Bundesrat einbringe. Es werde angestrebt, dass der Volksentscheid zu dieser Frage gemeinsam mit der nächsten Bundestagswahl im Herbst 2013 durchgeführt werde.

Die Vorsitzende, Abg. Rathje-Hoffmann, beendet die Anhörung. Nachdem sich keine weiteren Fragen ergeben, beschließt der Petitionsausschuss einstimmig, den Gesetzentwurf der Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“, [Drucksache 17/2240](#), sowie den Antrag der Volksinitiative „Für Volksentscheide ins Grundgesetz“, [Drucksache 17/2239](#), zur weiteren Beratung an den federführenden Innen- und Rechtsausschuss zu überweisen mit der Bitte, dem Landtag ein abschließendes Votum zu empfehlen.

Die Vorsitzende, Abg. Rathje-Hoffmann, schließt die Sitzung um 10:55 Uhr.

gez. Katja Rathje-Hoffmann
Vorsitzende

gez. Claudia Ringat
Geschäfts- und Protokollführerin