



# **Niederschrift**

## **Innen- und Rechtsausschuss**

20. Wahlperiode – 18. Sitzung

am Mittwoch, dem 1. März 2023, 14:00 Uhr,  
im Sitzungszimmer 142 des Landtags

### **Anwesende Abgeordnete**

Jan Kürschner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Vorsitzender  
Tim Brockmann (CDU)  
Birte Glißmann (CDU)  
Thomas Jepsen (CDU)  
Dr. Hermann Junghans (CDU)  
Hauke Göttisch (CDU), in Vertretung von Seyran Papo  
Eka von Kalben (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), in Vertretung von Bettina Braun  
Dr. Kai Dolgner (SPD)  
Niclas Dürbrook (SPD)  
Dr. Bernd Buchholz (FDP)  
Lars Harms (SSW)

### **Weitere Abgeordnete**

Dirk Kock-Rohwer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)  
Malte Krüger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

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

<b>Tagesordnung:</b>		<b>Seite</b>
<b>1.</b>	<b>Entwurf eines Gesetzes zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge</b>	<b>4</b>
	Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 20/429 (neu)	
<b>2.</b>	<b>Bericht der Landesregierung zu einem Bericht in der Mitgliederzeitschrift der GdP Regionalgruppe Strafvollzug über Einflussnahme des Justizministeriums auf die Haftbedingungen des mutmaßlichen Täters des Messerangriffes von Brokstedt in der JVA Neumünster</b>	<b>9</b>
	Antrag des Abgeordneten Niclas Dürbrook (SPD) Umdruck 20/918	
<b>3.</b>	<b>Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften</b>	<b>12</b>
	Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 20/377	
<b>4.</b>	<b>Entwurf eines Gesetzes über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehren</b>	<b>27</b>
	Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 20/706	
<b>5.</b>	<b>Schutzprogramm für Menschenrechtsverteidiger:innen einrichten</b>	<b>28</b>
	Antrag der Fraktionen von SSW und SPD Drucksache 20/699 (neu)	
<b>6.</b>	<b>Verschiedenes</b>	<b>29</b>

Der Vorsitzende, Abgeordneter Kürschner, eröffnet die Sitzung um 14:00 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt. Der Ausschuss kommt überein, die Tagesordnungspunkte 4 und 5 im Anschluss an Tagesordnungspunkt 2 zu beraten.

**1. Entwurf eines Gesetzes zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
[Drucksache 20/429](#) (neu)

(überwiesen am 14. Dezember 2022)

Herr Schrödter, Minister und Chef der Staatskanzlei, führt in die Vorlage, [Drucksache 20/429](#) (neu), ein. Einleitend erinnert er daran, dass der Innen- und Rechtsausschuss sich in dieser wie in der vergangenen Wahlperiode bereits häufiger von ihm zu der Genese des vorliegenden Staatsvertrags habe berichten lassen.

Er wolle heute zu den drei tragenden Säulen des Vertrags ausführen. Dies sei erstens die Reform und Spezifizierung des Programmauftrags, die sich insbesondere in § 26 der Vorlage wiederfinde (siehe auch [Umdruck 20/975](#)). Die neue Formulierung lege einen stärkeren Fokus auf Beratung, Bildung, Information und insbesondere auch Kultur. Unterhaltungsangebote seien nur konditioniert beauftragt, nämlich dann, wenn sie einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprächen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk müsse weiterhin ein Gesamtangebot für die gesamte Bevölkerung bereitstellen, wobei es durchaus möglich sei, einzelne Bevölkerungsgruppen wie Jugendliche besonders zu berücksichtigen. Es handele sich bei der gefundenen Formulierung um einen Gesamtkompromiss unter den Ländern. Er verschweige nicht, dass Schleswig-Holstein sich auch noch eine schärfere Formulierung gewünscht hätte, um die Programmaufträge Beratung, Bildung, Information und Kultur noch stärker herauszuheben.

Zweitens schaffe der Vertrag die Voraussetzungen, die öffentlich-rechtlichen Angebote durch mehr Flexibilisierungsmöglichkeiten an die Herausforderungen der digitalen Transformation anzupassen und im Internet bereitzustellen. Es sei wichtig, jetzt hierfür die Grundlagen zu schaffen, da nach Einschätzung von Experten ungefähr 2030 ein Kipppunkt erreicht werde, ab dem die Mehrheit der Zuschauer beziehungsweise Zuhörer digitale, nicht mehr lineare Angebote nutzen. Den Anstalten werde daher eine Flexibilisierungsoption eingeräumt, die es ihnen

ermögliche, insbesondere diejenigen Angebote, die häufig abgerufen würden, ins Internet zu bringen. Dies entspreche auch dem Ziel eines sparsamen Umgangs mit den Rundfunkbeiträgen.

Drittens verändere der Vertrag die Struktur und Arbeit der Aufsichtsgremien, die geschärft würden. Dies betreffe zum einen die Überwachung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, zum anderen die qualitativ-inhaltliche Kontrolle des Programms. Schleswig-Holstein habe in den Verhandlungen mit den anderen Ländern deutlich gemacht, dass den Gremien im Zusammenhang mit der skizzierten Schärfung des Programmauftrags eine große Rolle zukomme. Sie müssten stärker als bisher kontrollieren, was der öffentlich-rechtliche Rundfunk mache und sich zu diesem Zweck Richtlinien geben. Es werde den Gremien auch ermöglicht, auf externen Sachverstand zurückzugreifen. Schleswig-Holstein hätte sich hier auch eine Pflicht vorstellen können, so Minister Schrödter. Es werde die Pflicht eingeführt, einen Publikumsdialog zu führen, um die Akzeptanz des öffentlichen Rundfunks weiter zu stärken und Anforderungen der Bevölkerung aufzunehmen.

Zusammenfassend, so Minister Schrödter, handele es sich bei dem Dritten Medienänderungsstaatsvertrag um einen gelungenen Vertrag, um die Profilschärfung und Auftragsspezifizierung, die Gestaltung der digitalen Transformation sowie die Begleitung und Überwachung weiter voranzubringen. Der Vierte Medienänderungsstaatsvertrag ([Unterrichtung 20/50](#)) werde weitere Schritte zur Stärkung der Gremien unternehmen und insbesondere die fachlichen Anforderungen an die Gremien definieren.

Abgeordneter Dr. Buchholz meint, die von Minister Schrödter skizzierte Schärfung des Programmauftrags finde sich nicht in der Formulierung von § 26 Absatz 1 wieder. Er frage ganz konkret, welches Format des privaten Rundfunks nach der neuen Regelung nicht im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zulässig wäre. Im Vertragstext könne er keine wirkliche Einschränkung des Programmauftrags erkennen, Begründung und Gesetzestext passten hier nicht zusammen.

In seiner Antwort betont Minister Schrödter die Programmautonomie der Anstalten, sodass er selbstverständlich kein konkretes Sendungsformat nennen könne, das nicht dem Programmauftrag entspreche. Der Programmauftrag habe sich aber durchaus geändert: Während bisher „Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung“ gleichwertig genannt seien, führe die neue

Formulierung nun „Kultur, Bildung, Information und Beratung“ an und konditioniere Unterhaltung, wie bereits von ihm dargestellt. Es sei wichtig, diese Neuformulierung von § 26 Absatz 1 zusammen mit der Stärkung der Gremien zu betrachten, beides zusammen führe nach seinem Dafürhalten zu einer Schärfung des Profils des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Er erkenne an, dass Abgeordneter Dr. Buchholz in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insgesamt eine andere Position vertrete, gebe aber zu bedenken, dass auch die FDP-Bundestagsfraktion der neuen Definition des Auftrags positiv gegenüberstehe.

Abgeordneter Dr. Buchholz entgegnet hierzu, die Positionierung der FDP-Bundestagsfraktion könne er in diesem Punkt nicht nachvollziehen. Er halte die Diskussion um die genaue Definition des Programmauftrags deswegen für wichtig, weil sie die Grundlage dafür schaffe, dass im folgenden Vierten Medienänderungsstaatsvertrag die finanziellen Grundlagen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk festgelegt würden. Dieser sei mit 9 Milliarden Euro bereits jetzt der am besten finanzierte weltweit; er verweise diesbezüglich auch auf die Kritik des ehemaligen ARD-Intendanten Tom Buhrow. § 26 Absatz 1 habe auch bisher die Konditionierung des Unterhaltungsauftrags enthalten: „Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebots entsprechen“. Kritisch sehe er zudem die in § 30 geschaffene Möglichkeit reiner Onlineangebote. Somit könne der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Konkurrenz zu anderen privatwirtschaftlichen Streaming-Anbietern treten. Zur Stärkung der Gremien schließlich stimme er der von Minister Schrödter geschilderten Zielrichtung ausdrücklich zu. Der Entwurf enthalte diesbezüglich aber nur die Möglichkeit und nicht die Verpflichtung, sich externen Sachverständigen zu bedienen. Auch bisher hätten die Gremien den Auftrag gehabt, das Programm und die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen, die Fehlentwicklungen beim NDR und insbesondere RBB hätten aber gezeigt, dass dies nicht gelungen sei.

Minister Schrödter wiederholt, § 26 Absatz 1 habe sich materiell geändert. Auch für reine Onlineangebote („online only“) gelte die Auftragsdefinition von § 26 Absatz 1, sodass den Anstalten hier enge Grenzen gesetzt seien. Zudem sei „online only“ auf Bildung und Kultur beschränkt. Er stimme der Kritik des Abgeordneten Dr. Buchholz in einem Punkt zu: In Bezug auf die Stärkung der Gremien dürfe der vorliegende Entwurf noch nicht das Ende des Prozesses sein. Die Gremien seien von Anstalt zu Anstalt sehr unterschiedlich aufgestellt, im vorliegenden Vertrag gehe es darum, die Grundlagen für alle Anstalten zu einem gewissen Grad zu vereinheitlichen. Natürlich müssten die Gremien im weiteren Reformprozess besser ausgestattet werden, was im vorliegenden Entwurf auch noch nicht enthalten sei, aber Gegenstand

des Vierten Medienänderungsstaatsvertrags sein werde. Ziel seien starke Gremien, die zu einer starken Aufsicht in der Lage seien.

Abgeordneter Kürschner begrüßt, dass die Gremien durch den vorliegenden Staatsvertrag gestärkt würden. In der Tat halte auch er es für notwendig, dies über den Vertrag hinaus weiterzuführen. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalten müsse transparenter werden. Insgesamt sei der Vertrag aber ein guter erster Baustein.

Abgeordneter Harms fragt, ob die in § 26 Absatz 1 festgelegte „Aufgabe, ein Gesamtangebot für alle zu unterbreiten“ nicht impliziere, dass dieses Gesamtangebot auch auf allen Verbreitungswegen gleich sein müsse. Zudem sei ihm noch nicht klar, wo der konkrete Unterschied in den Angeboten des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks liege. Zuletzt frage er die Landesregierung, welches Ziel sie mit der Vorlage in Bezug auf die Höhe des Rundfunkbeitrags verfolge. Bisher sei es politisches Ziel gewesen, den Beitrag zu stabilisieren oder bestenfalls sogar zu senken. Er befürchte, dass die neue Auftragsdefinition eher zu einer Beitragssteigerung führen werde.

Zu den Verbreitungswegen weist Minister Schrödter darauf hin, das Gebot, ein Gesamtangebot zur Verfügung zu stellen, beziehe sich auf den Inhalt, nicht aber auf die Verbreitungswege. Das Jugendangebot „Funk“ sei beispielsweise ein sehr innovatives und erfolgreiches Online-Only-Format. Alle Inhalte sowohl online als auch linear zur Verfügung zu stellen, wäre der Beitragsstabilität nicht zuträglich. Zur Unterscheidbarkeit von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk gibt er zu bedenken, dies sei letztlich eine Frage der Beauftragung und somit eine politische Frage, die gesamtgesellschaftlich zu beantworten sei. Zwar werde die Höhe der Beiträge nicht politisch festgelegt, aber selbstverständlich die Beauftragung. Insofern hätten Abgeordneter Dr. Buchholz und Abgeordneter Harms recht: Die Diskussion um den Programmauftrag habe durchaus Auswirkungen auf die Beitragshöhe. Auch das häufig vertretene Ziel, mehr Regionalität im Programm abzubilden, widerspreche tendenziell dem Ziel der Beitragsstabilität, es handele sich um Zielkonflikte. Mit den Anstalten sei vereinbart, dass ungeplante Beitragseinnahmen in der derzeitigen Beitragsperiode nicht verausgabt sowie sämtliche Einsparpotenziale genutzt würden. In Bezug auf die Flexibilisierung enthalte der Staatsvertrag die Regelung, dass diese nicht zu einem Mehraufwand führen dürfe. Außerdem hätten sich die Anstalten unter dem Druck der Länder auf den Weg gemacht, Parallelstrukturen abzu-

bauen beziehungsweise Synergieeffekte zu nutzen. Er rechne aber durch die digitale Transformation und den von ihm beschriebenen Kipppunkt mit großen Auswirkungen auf die Strukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt.

Abgeordneter Dr. Buchholz stellt klar, er halte es durchaus für richtig, dass Spartensender nur noch online verbreitet würden. In Bezug auf die Unterhaltung meint er, es müsse darum gehen, eine Subsidiarität gegenüber bestimmten Auftragsthemen zu erreichen. Das Gebot eines Gesamtangebots stelle es den Sendern de facto frei, auch im Bereich Unterhaltung alle möglichen Angebote zu produzieren. Er schlage insofern eine Schärfung vor, dass die Angebote „im Wesentlichen“ der Information, Bildung, Kultur und Beratung – nicht aber der Unterhaltung – zu dienen hätten. Abschließend gebe er zu bedenken, ob es überhaupt Sinn mache, sich jetzt über einen Dritten Medienänderungsstaatsvertrag zu unterhalten, von dem alle wüssten, dass er inhaltlich nicht dem aktuellen Stand der Diskussion entspreche.

Minister Schrödter berichtet, Schleswig-Holstein habe in der Tat in den Verhandlungen versucht, in § 26 Absatz 1 die Formulierung „im Schwerpunkt“ zu verankern, was der vom Abgeordneten Dr. Buchholz vorgeschlagenen Formulierung inhaltlich entspreche. Er stehe aber vollumfänglich hinter der zwischen den Ländern vereinbarten Formulierung in der Vorlage. Es sei durchaus richtig, den Dritten Medienänderungsstaatsvertrag nun in Kraft zu setzen, parallel aber den Reformprozess weiter zu führen. Abschließend werbe er beim Gesetzgeber für eine pünktliche Ratifizierung der Vorlage.

**2. Bericht der Landesregierung zu einem Bericht in der Mitgliederzeitschrift der GdP Regionalgruppe Strafvollzug über Einflussnahme des Justizministeriums auf die Haftbedingungen des mutmaßlichen Täters des Messerangriffes von Brokstedt in der JVA Neumünster**

Antrag des Abgeordneten Niclas Dürbrook (SPD)  
[Umdruck 20/918](#)

Abgeordneter Dürbrook begründet seinen Berichtsantrag, [Umdruck 20/918](#). Im „Schlüssel“, der Mitgliederzeitschrift der GdP Regionalgruppe Strafvollzug, seien heftige Vorwürfe zu lesen gewesen, zum einen in Bezug auf das Verhalten des Beschuldigten in der JVA, zum zweiten aber die Behauptung, dass auf telefonische Weisung aus dem Justizministerium Sicherungsmaßnahmen herabgesetzt worden seien. Auch wenn dies in der Folge bereits von Ministerium wie Anstaltsleitung anders dargestellt worden sei, interessiere ihn, wie dieser Eindruck habe entstehen können. Seiner Einschätzung nach sei der Sachverhalt nicht so schnell wie möglich vom Justizministerium aufgeklärt worden.

Herr Dr. Carstens, Staatssekretär im Justizministerium, stellt dar, der „Schlüssel“ berichte auf Seite 9 der Ausgabe 1/2023, es sei eine „fernmündliche Weisung des Justizministeriums ergangen ..., die durch die JVA Neumünster angeordneten Sicherungsmaßnahmen, die sich am Gefährdungspotential des Gefangenen orientieren, herabzusetzen“. Diese Behauptung entspreche jedoch nicht der Wahrheit. Herr Ibrahim A. befinde sich seit dem 26. Januar 2023 in der JVA Neumünster. Die zuständige Vollzugsabteilungsleitung habe besondere Sicherungsmaßnahmen angeordnet für den Fall, dass eine Vorführung in ein Krankenhaus notwendig werden würde. Als die zuständige Vollzugsleitung für die Untersuchungshaft von dieser Anordnung Kenntnis erlangt habe, habe sie sodann die Anstaltsleitung um Rücksprache gebeten, weil ihr die aus mehreren Maßnahmen bestehende Anordnung hinsichtlich einer Teilmaßnahme als unverhältnismäßig erschienen sei. Die Anstaltsleiterin habe diese Bedenken geteilt und daraufhin entschieden, die Anordnung der Vollzugsabteilungsleitung in Bezug auf diese Teilmaßnahme zu ändern. Aufgrund der medialen Bedeutung des Falls habe die Anstaltsleiterin sodann die Fachabteilung des Ministeriums fernmündlich über diese interne Ermessensentscheidung informiert. Die Erwägungen der Anstalt seien aus Sicht der Fachabteilung im Ministerium nachvollziehbar gewesen. Bis heute sei keine Krankenhausvorführung des Ibrahim A. notwendig geworden. Die Redaktion habe zudem weder bei der Vollzugsanstalt noch beim Ministerium vor der Veröffentlichung im „Schlüssel“ den Sachverhalt oder die Einschätzung der zuständigen Stellen abgefragt. Wäre es tatsächlich um die Gefährdung oder die Belange von Bediensteten gegangen, wäre dies aber nach seiner Einschätzung ein sinnvoller

und in anderen Fällen in der Vergangenheit auch oft praktizierter Weg gewesen. Weitere Ausführungen könne er leider aus ermittlungstaktischen Gründen und aus Gründen des Datenschutzes nur in einem vertraulichen Sitzungsteil machen.

Abgeordneter Dürbrook wiederholt die Frage, warum es nicht unmittelbar an dem Tag, als das Thema presseöffentlich wurde, eine Klarstellung seitens des Justizministeriums gegeben habe. – Staatssekretär Dr. Carstens antwortet, es sei auf die Presseanfrage geantwortet worden. – Abgeordneter Dürbrook meint, erst am Folgetag seien durch die Äußerungen der Anstaltsleiterin gegenüber SHZ die Umstände klar geworden. – Staatssekretär Dr. Carstens antwortet, die Presse sei selbstverständlich unabhängig, das Ministerium könne nicht bestimmen, was die Presse von den Antworten des Ministeriums veröffentliche. Das Ministerium könne nur auf Presseanfragen antworten.

Auf Nachfragen des Abgeordneten Dr. Buchholz zur Sicherungseinschätzung in Bezug auf Ibrahim A. führt Herr Berger allgemein aus, es gebe unterschiedliche Sicherheitskategorien. Die durch die Anstalt festgelegte Sicherheitskategorie sei durch niemanden verändert worden, sondern sei immer bestehen geblieben. Zu einer gewissen Kategorie gehörten bestimmte Maßnahmen, in diesem Maßnahmenkatalog gebe es aber einen Ermessensspielraum, innerhalb dessen die Anstalt sich einmal umentschieden habe. Das Ministerium sei weder bei der Kategorisierung noch bei der Festlegung von Maßnahmen beteiligt gewesen, dies sei auch allgemein nicht üblich. Das Vorgehen der Anstalt sei zu keinem Zeitpunkt fachlich zu beanstanden gewesen.

Auf Fragen des Abgeordneten Harms nach Regelungen für das Mitführen von Waffen bei der Begleitung von Gefangenen außerhalb der Anstalt sowie des Abgeordneten Brockmann nach dem Verhalten des Ibrahim A. in Untersuchungshaft verweist Staatssekretär Dr. Carstens auf den vertraulichen Sitzungsteil.

Auf Bitte des Abgeordneten Kürschner führt Herr Berger, Leiter der Justizvollzugsabteilung des Justizministeriums, aus, die Pflichten zur Meldung an die Ausländerbehörden seien in der Vollzugsgeschäftsordnung (VGO) geregelt. Dies sei zunächst einmal eine bundesweite Muttersatzung, die die Länder in Einzelerlassen umsetzen. Es gebe somit keine hundertprozentig einheitliche VGO für ganz Deutschland. Die Mitteilungspflicht an die Ausländerbehörde sei in Nummer 23 VGO-SH geregelt: „Mitzuteilen sind ... der zuständigen Ausländerbehörde die

Aufnahme von Ausländern zum Vollzug von Auslieferungshaft, Untersuchungshaft, Freiheitsstrafe und Jugendstrafe“. Nach Nummer 49 seien „die vorgesehenen und festgesetzten Termine für die Entlassung in Freiheit, in eine Einrichtung außerhalb des Justizvollzuges, zur Auslieferung oder Abschiebung ... den Ausländerbehörden ...“ mitzuteilen. Diese Mitteilungen würden zwar über ein Dateninformationssystem vorbereitet, die eigentliche Mitteilung erfolge jedoch in der Regel per Fax oder Post. – Auf eine Frage des Abgeordneten Dr. Buchholz stellt Herr Berger klar, anders als die Muster-VGO enthalte die VGO-SH in Nummer 23 ausdrücklich die Verpflichtung, die „zuständige“ Ausländerbehörde zu informieren.

Abgeordnete Glißmann fragt zu Meldepflichten, die sich aus dem Meldegesetz ergäben, insbesondere in Bezug auf Personen ohne festen Wohnsitz. – Herr Berger führt aus, die VGO sei nur ein Erlass, der zusammenfasse, was auf gesetzlicher Grundlage an Meldeverpflichtungen bestehe. Die VGO fasse diese Verpflichtungen zusammen: Meldepflichten gegenüber der Ausländerbehörde, der Polizei, der Staatsanwaltschaften, an die Meldebehörden. Nummer 24 VGO regle in Bezug auf die Mitteilung der Aufnahme an die Meldebehörde, diese habe zu erfolgen, „wenn die Gefangenen ... nicht für eine Wohnung im Inland gemeldet sind ...“.

(nicht öffentlicher und vertraulicher Teil: 15:06 Uhr bis 15:26 Uhr)

### 3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

[Drucksache 20/377](#)

(überwiesen am 25. November 2022)

hierzu: [Umdrucke 20/561](#), [20/578](#), [20/601](#), [20/654](#), [20/656](#), [20/680](#),  
[20/681](#), [20/682](#), [20/691](#), [20/700](#), [20/710](#), [20/712](#),  
[20/715](#), [20/716](#), [20/717](#), [20/718](#), [20/719](#), [20/720](#),  
[20/722](#), [20/723](#), [20/728](#), [20/730](#), [20/737](#), [20/770](#),  
[20/811](#), [20/845](#), [20/846](#), [20/887](#), [20/924](#)

#### **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände**

Jörg Bülow, geschäftsführendes Vorstandsmitglied Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

Marion Marx, stellvertretende Geschäftsführerin Schleswig-Holsteinischer Städteverband,

Dr. Sönke E. Schulz, geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

Meinhard Füller, Vorstandsmitglied Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

[Umdruck 20/728](#) und [Umdruck 20/730](#)

Herr Bülow erklärt ergänzend zur Stellungnahme ([Umdruck 20/728](#)), es gehe darum, diejenigen zu stärken, die Verantwortung übernehmen. Es sei erforderlich, Personen zu finden, die diese Ämter ehrenamtlich übernehmen. Eine Umsetzung des Entwurfs würde zudem zu mehr Planungssicherheit für die Kommunalpolitik führen. Auch nach den avisierten Regelungen behalte das Bürgerbegehren eine starke Rolle. Der Landtag könne mit der Verabschiedung des Gesetzentwurfs ein Signal setzen. Insgesamt sei die demokratische Legitimation der Kommunalpolitiker genauso groß wie diejenige der Landtagsabgeordneten.

Frau Marx ergänzt, es sei ernüchternd, wenn im Rahmen direktdemokratischer Elemente Partikularinteressen sich gegen das Allgemeinwohl durchsetzten, für das sich die Kommunalpolitikerinnen und -politiker einsetzten. In Bezug auf die Fraktionsmindeststärke führt sie aus, durch die Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens auf Sainte-Laguë/Schepers sei es Parteien sehr leicht geworden, das erste Mandat zu erreichen. Dies führe zu einer Zersplitterung der Gremien, einer tendenziell schwierigeren Fraktionsbildung und einem Anstieg der Zahl der Fraktionen. Man dürfe nicht erst tätig werden, wenn die Funktionsfähigkeit der Gremien nicht mehr gegeben sei. Die an sie herangetragene Wahrnehmung sei, dass die Arbeit in den kom-

munalen Gremien immer schwieriger werde. Sie schlage jedoch vor, die Fraktionsmindeststärke gesetzlich vorzugeben und nicht eine Regelungskompetenz in der Hauptsatzung vorzusehen.

Herr. Dr. Schulz schließt sich dieser letzten Forderung nach einer gesetzlichen Grundlage für die Fraktionsmindestgröße an. Wünschenswert sei auf kommunaler Ebene auch die Wiedereinführung einer Sperrklausel oder eine Veränderung des Sitzzuteilungsverfahrens. Das gesetzgeberische Minimum in diesem Bereich sei seiner Auffassung nach die avisierte Erhöhung der Fraktionsmindestgröße. Da in den meisten Kreisen des Landes die Kreistage in der laufenden Wahlperiode nicht noch einmal zusammenkämen, sei eine Regelung vor der Kommunalwahl in der Hauptsatzung nicht mehr herbeizuführen.

Herr Füllner, Vorstandsmitglied des Landkreistags sowie Kreispräsident des Kreises Herzogtum-Lauenburg, spricht sich dafür aus, die Entscheidungsabläufe der Kommunalverfassung grundsätzlich einmal zu evaluieren. Der vorliegende Gesetzentwurf biete hierzu einen ersten Einstieg. Die Entscheidungsprozesse würden immer zäher und komplizierter und benötigten mehr Zeit, was dann zu einem Anstieg der Politikverdrossenheit beitrage. Anders verhalte es sich bei der avisierten Anhebung der Fraktionsmindeststärke, die seiner Wahrnehmung nach die Öffentlichkeit nicht interessiere. In Bezug auf die direktdemokratischen Elemente betont Herr Füllner, diese sollten die repräsentative Ebene ergänzen, aber nicht ersetzen. Es bestehe auf kommunaler Ebene die Empfindung, dass die Kompetenzen der repräsentativen Ebene immer weiter ausgehöhlt würden. Die Attraktivität des öffentlichen Amts und Mandats dürfe nicht weiter geschwächt werden. Zudem bestehe bei Bürgerbegehren, wie er es selbst erlebt habe, die Gefahr der Instrumentalisierung oder Beeinflussung durch externe Akteure und Interessenverbände.

Es sei die allgemeine Stimmung, dass Zweierfraktionen ein zu großes Gewicht besäßen. Im Ältestenrat habe jede Fraktion unabhängig von ihrer Größe einen Sitz, sodass sich durch den Anstieg der Zahl der Fraktionen die Beratungsatmosphäre verändere. Eine Konsensfindung werde schwieriger. Weitere negative Auswirkungen einer größeren Fraktionszahl seien die Verlängerung der Redezeit sowie die finanziellen Zuschüsse an die Fraktionen und die Raumvergabe. Eine Fraktionsmindeststärke von drei würde die Bildung neuer Fraktionen durch Abspaltungen deutlich erschweren, da beispielsweise eine Fraktion mit vier Mitgliedern sich nicht mehr in zwei Fraktionen aufspalten könne. Weiter werde die Arbeit dadurch verbessert, dass nur Fraktionen Anträge zur Tagesordnung stellen oder aktuelle Stunden herbeiführen könnten.

Beides werde insbesondere von kleinen Fraktionen genutzt, um gegenüber der Öffentlichkeit auf ihre Existenz hinzuweisen. In Ausschüssen seien bei einer Größe von neun oder elf Vertretern Zweierfraktionen in der Regel nicht vertreten, jedoch hätten alle Einzelmitglieder entsprechendes Rede- und Antragsrecht. Im Kreistag Rendsburg-Eckernförde habe die Vereinbarung, jede Fraktion auch in den Ausschüssen zu berücksichtigen, zu der hohen Zahl von 19 Mitgliedern in den Ausschüssen geführt. Dies sei der Arbeit jedoch nicht zuträglich.

Herr Füllner spricht sich ebenfalls dafür aus, die Fraktionsmindeststärke vom Landtag durch Gesetz festzulegen. Diese Frage dürfe nicht im Kreistag oder Hauptausschuss entschieden werden, da man diese Gremien zwänge, in eigener Sache zu entscheiden.

In Bezug auf die Beiräte meint Herr Füllner, die Beiträge der Beiräte würden insgesamt überschätzt. Dies gelte bedauerlicherweise sowohl für Jugendbeiräte als für die weiteren Beiräte. Sachgerecht entscheide ihm, externe Expertise in die kommunalen Gremien einzuladen.

\* \* \*

Abgeordneter Dr. Dolgner tritt dem Vortrag der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände entschieden entgegen. Nach seiner eigenen langjährigen kommunalpolitischen Erfahrung sei eine Dysfunktionalität der Gremien auf lokaler Ebene und Kreisebene nicht gegeben. Insgesamt plädiert er dafür, sich nicht an Wahrnehmungen, sondern an Zahlen zu orientieren: In den letzten 32 Jahren habe es landesweit durchschnittlich zehn Bürgerentscheide pro Jahr gegeben, von denen durchschnittlich sechs im Sinne der Initiatoren erfolgreich gewesen seien. In Bezug auf die Bauleitplanung rede man von vier bis fünf Entscheiden im Jahr. Sicherlich gebe es einzelne Kommunen wie Lübeck, wo es – aus unterschiedlichen Gründen – anders aussehe, er warne jedoch davor, allgemeine Regelungen an negativen Einzelbeispielen auszurichten. In seinem eigenen Wahlkreis habe es in den letzten 30 Jahren sechs Bürgerentscheide gegeben, von denen sich zudem vier nicht auf vorangegangene Ratsentscheidungen bezogen hätten. Auf die Motivation der Kandidierenden hätten Bürgerentscheide keinen großen Einfluss.

Abgeordnete von Kalben bringt verschiedene Gesichtspunkte in die Debatte ein: In Bezug auf Bürgerbegehren fragt sie nach der Möglichkeit, dass es politikinteressierte Menschen geben könne, die sich zunächst im Rahmen eines Bürgerbegehrens engagierten, um dann den Weg über eine Partei in die repräsentativen Gremien zu finden. Es gebe zudem die Möglichkeit,

dass politische Projekte auf repräsentativ-demokratischer Ebene nicht angefangen würden, weil Angst vor einem Bürgerbegehren bestehe. In Bezug auf die Fraktionsgröße gibt sie zu bedenken, jede Fraktion müsse unabhängig von ihrer Größe ihre politische Arbeit erledigen und benötige hierfür Mittel. Eine große Zahl an Fraktionen könne auch als Spiegel einer sich zunehmend diversifizierenden Gesellschaft gesehen werden. Das Argument von Herrn Füllner in Bezug auf die Funktionsfähigkeit des Ältestenrats überzeuge sie nicht, da es hier ja gerade nicht um Mehrheitsentscheidungen gehe. Sie warnt davor, direkte Demokratie von einer bestimmten inhaltlich-politischen Richtung aus zu denken.

Abgeordneter Harms meint, es gehe bei Bürgerentscheiden keinesfalls um Partikularinteressen, wie es von Frau Marx dargestellt worden sei, da am Ende auch hier eine Mehrheitsentscheidung erforderlich sei. In Bezug auf die Fraktionsmindestgröße gibt er zu bedenken, dass je nach Größe des Gremiums bereits bei einem Stimmenanteil von acht Prozent und einer Fraktionsmindestgröße von drei keine Fraktionsbildung mehr möglich sei.

Auf eine Frage des Abgeordneten Kürschner zu Kosten der Verwaltung für Bürgerbegehren antwortet Herr Bülow, hierzu lägen ihm keine Zahlen vor. Herr Bülow entgegnet Abgeordnetem Dr. Dolgner, relevant sei nicht die Frage, wie oft ein Projekt geplatzt sei oder ein Bürgermeister sein Amt aufgegeben habe. Es gehe vielmehr um Systemgerechtigkeit. Keinesfalls spreche er sich dafür aus, die direkte Demokratie im Kommunalrecht abzuschaffen. Es sei gut, repräsentativ-demokratische Entscheidungen auf kommunaler Ebene anfechtbar zu machen, jedoch nicht unbegrenzt, sondern auf drei Monate begrenzt. Die im Entwurf enthaltene Regelung, dass mit Zweidrittelmehrheit erfolgte Aufstellungsbeschlüsse nicht mehr Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein könnten, halte er für einen guten Kompromiss. Insgesamt plädiert er für eine Versachlichung der Debatte.

Herr Dr. Schulz meint, einige Dinge seien nicht messbar, sodass man hier in der Tat auf Wahrnehmungen angewiesen sei. Er gibt Abgeordnetem Harms insoweit recht, dass es sich in der Tat bei Bürgerentscheiden nicht um Partikularinteressen handele, da eine absolute Mehrheit erforderlich sei. Jedoch hänge dies auch mit dem erforderlichen Quorum zusammen. Der Begriff „Partikularinteressen“ sei aber insofern richtig, als es sich um eine politische Beschäftigung mit nur einem Thema handele, während es auf repräsentativ-demokratischer Ebene darum gehe, über einen mehrjährigen Zeitraum einen Interessenausgleich herbeizuführen. Zur Abgeordneten von Kalben meint er, die von ihr geschilderte Vielfalt in den Gremien werde nicht eingeschränkt, sondern nur die Rechte der Fraktionen an eine bestimmte Mindestsitzzahl

geknüpft. Die Rechte der Mandatsträger blieben unberührt. Es gehe auf keinen Fall darum, eine bestimmte politische Richtung oder einzelne Personen mundtot zu machen. In Bezug auf die Wiedereinführung einer Sperrklausel verweist er auf Nordrhein-Westfalen. Er gibt zu bedenken, dass die Kreistage inzwischen wieder über eine Kreativefunktion verfügten, sodass diese Frage verfassungsrechtlich unter Umständen neu zu bewerten sei.

Frau Marx plädiert dafür, auch Wahrnehmungen, die notwendigerweise subjektiv seien, bei der Beratung zu berücksichtigen. Es gehe insbesondere auch um Gespräche im Vorfeld von geplanten Vorhaben. Es bestehe ein verbreitetes Unwohlsein in Bezug auf die Möglichkeit, dass Beschlüsse der repräsentativ-demokratischen Gremien durch einen Bürgerentscheid aufgehoben werden könnten. Es gehe bei dieser Frage im Kern um Achtung und Respekt gegenüber den sich ehrenamtlich engagierenden Kommunalpolitikerinnen und -politikern.

Auf eine Frage des Abgeordneten Jepsen stellt Frau Marx klar, auch die FDP sei im Vorstand des Städtebundes vertreten, der diesbezügliche Beschluss zu diesem Thema sei einstimmig erfolgt. – Herr Dr. Schulz ergänzt, auch im Landkreistag sei die Resolution in Bezug auf die Sperrklausel einstimmig beschlossen worden.

Herr Füllner meint, es sei verfassungsrechtlich nur ein geringer Unterschied, ob die Fraktionsmindestgröße bei zwei oder drei liege, bewirke aber für die Funktionsfähigkeit der Gremien in der Praxis einen großen Unterschied.

Abgeordneter Dr. Dolgner wiederholt sein Plädoyer, bei Fakten statt Wahrnehmungen zu bleiben. Zudem vermöge der vorliegende Gesetzentwurf das skizzierte Problem, so man denn diese Beschreibung teile, nicht zu lösen. Er tritt der Argumentation, es gebe ein zunehmendes Unwohlsein mit der Stärkung der direktdemokratischen Elemente auf kommunaler Ebene, insofern entgegen, als es in den letzten zehn Jahren keine Änderung der Rechtsordnung in diesem Bereich gegeben habe. Die Beobachtung einer Frustration könne er in der Tat bestätigen. Diese hänge jedoch nicht mit der Möglichkeit zusammen, dass repräsentativ-demokratische gefallene Entscheidungen durch einen Bürgerentscheid aufgehoben würden, sondern insgesamt mit der Eigenschaft von Demokratie in einem pluralistisch-demokratischen System, dass Mehrheiten sich ändern könnten und Entscheidungen revidierbar seien.

Frau Marx entgegnet, es sei doch ein Unterschied, ob ein Beschluss durch einen Mehrheitswechsel aufgehoben werde oder durch eine direktdemokratische Intervention.

Auf eine Frage des Abgeordneten Dr. Dolgner, wie viele Projekte durch Bürgerentscheide gescheitert seien, antwortet Herr Bülow, es gebe nicht nur Bürgerbegehren gegen Aufstellungsbeschlüsse. Er erinnere sich beispielsweise an den Beschluss einer Gemeinde, dass die Gemeinde selber Wohnungen bauen wolle. Dieser Beschluss sei separat von der Bauleitplanung auch möglicher Gegenstand eines Bürgerbegehrens gewesen.

Abgeordneter Harms meint, er brauche noch konkrete Beispiele, um den Vorwurf folgen zu können, dass die direktdemokratischen Elemente die repräsentativ-demokratischen Entscheidungswege aushöhle.

Herr Bülow plädiert auf Nachfrage des Abgeordneten Dr. Dolgner dafür, bei kassatorischen Beschlüssen eine Frist vorzusehen.

Auf eine Frage des Abgeordneten Dr. Dolgner zur obligatorischen Kosteneinschätzung verweist Herr Bülow darauf, dies sei nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs, die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände strebe diesbezüglich nach derzeitiger Beschlusslage keine Änderung an.

Der Vorsitzende, Abgeordneter Kürschner, verweist einen Zuhörer der Sitzung gemäß § 70 Absatz 2 Geschäftsordnung in Verbindung mit § 21 Geschäftsordnung wegen störenden Verhaltens des Sitzungssaals.

**Dr. Edzard Schmidt-Jortzig**, Professor em. am Lehrstuhl für Öffentliches Recht  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

[Umdruck 20/578](#)

Herr Dr. Schmidt-Jortzig führt in seine Stellungnahme, [Umdruck 20/578](#), ein.

**Dr. Wilhelm Knelangen**, Professor am Institut für Sozialwissenschaften,  
Fachbereich Politikwissenschaft an der  
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

[Umdruck 20/716](#)

Herr Dr. Knelangen bemerkt einleitend, die bisherige Diskussion habe ihm gezeigt, dass es einen großen Bedarf für politikwissenschaftliche Untersuchungen zur praktischen Funktionsweise der Kommunalpolitik im Lande gebe; er rege diesbezügliche Untersuchungen an. Im Weiteren wolle er vor einer falschen Dichotomie von direkter und repräsentativer Demokratie warnen, wie sie teilweise in den Stellungnahmen aufgemacht worden sei. Gemeinwohl sei in einer freiheitlichen Demokratie kein a priori feststehender Wert, sondern könne inhaltlich sowohl über Instrumente der direkten wie der repräsentativen Demokratie näherungsweise ermittelt werden.

Im Weiteren führt Professor Dr. Knelangen in seine schriftliche Stellungnahme, [Umdruck 20/716](#), ein. Zusammenfassend spricht er sich dafür aus, die Regelungen des Gesetzentwurfs deutlicher zu fassen. Es gebe insbesondere keine ausreichende Faktenbasis für die These, dass direktdemokratische Elemente die Kommunaldemokratie ausgehöhlt hätten. Es gebe aus seiner Sicht keine systematische Gängelung der repräsentativen Demokratie durch Bürgerbeteiligungen. Er habe insgesamt den Eindruck, dass es im Moment kein Bedürfnis für eine entsprechende gesetzliche Änderung gebe, wie der Entwurf sie vorsehe. In Bezug auf die Fraktionsmindestgröße teilt er die Einschätzung, dass diese Frage Teil der Verhandlungsmasse in den entsprechenden Gremien beziehungsweise Verhandlungen im informellen Raum zu Beginn der Wahlperiode werden könne. Eine gesetzliche Regelung wäre insofern zu bevorzugen.

**Professor Dr. Christoph Brüning**, geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften  
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

[Umdruck 20/984](#)

Herr Dr. Brüning trägt die Stellungnahme des Lorenz-von-Stein-Instituts ([Umdruck 20/984](#)) vor.

\* \* \*

Abgeordneter Harms zeigt sich skeptisch in Bezug auf die Anhebung der Fraktionsmindeststärke. Er frage, ob es verfassungsmäßig sei, dass eine politische Gruppe mit sechs bis acht Prozent Wählerstimmen nicht mehr die Möglichkeit habe, eine Fraktion zu gründen. Im Weiteren frage er, ob die für § 32 a Absatz 1 Satz 2 Gemeindeordnung im Entwurf vorgesehene Grenze von 31 Gemeindevertretern, die ja gegebenenfalls durch Überhang- und Ausgleichsmandate überschritten werden könne, in dieser Form rechtlich zulässig sei.

Abgeordneter Dr. Dolgner weist darauf hin, die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen betrage im Schnitt 47,1 Prozent, sodass das Argument von Professor Dr. Brüning, ein höheres Quorum einzuführen, nicht überzeuge. Es gehe darum, Demobilisierungsstrategien zu verhindern, sowohl im direktdemokratischen wie im repräsentativ-demokratischen Bereich. Zur Zersplitterung stellt er in den Raum, im Sitzzuteilungsverfahren Sainte-Laguë/Schepers den ersten Teiler von 0,5 auf 0,7 anzuheben. Dies könne ein milderes Mittel als die Einführung einer Sperrklausel sein.

Abgeordneter Dr. Buchholz spricht die Erfolgswertgleichheit an, der von der Rechtsprechung durchgängig ein hoher Wert beigemessen werde. Eine Fraktionsmindestgröße von drei bei einer Gemeindevertretungsgröße von 31 bedeute, dass eine Partei mindestens ungefähr zehn Prozent der Wählerstimmen erreichen müsse, um eine Fraktion gründen zu können. Er erinnere diesbezüglich auch an die Möglichkeit, in den Ausschüssen Entscheidungen für die Gemeindevertretung insgesamt zu treffen und frage nach der verfassungsmäßigen Zulässigkeit der Pläne.

Professor Dr. Schmidt-Jortzig führt aus, wenn gewisse Rechte an die Bildung einer Fraktion gebunden seien, schränke die erschwerte Möglichkeit, Fraktionen zu bilden, möglicherweise

Gemeindevertreter so weit ein, dass sie eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes geltend machen könnten. Nach geltender Rechtsprechung sei in Bezug auf die Erfolgswertgleichheit die Fünfprozentklausel bereits das verfassungsmäßig maximal Zulässige, sodass es in der Tat schwierig sein könne, wenn politische Gruppen, die einen höheren Stimmenanteil erreicht hätten, an der Bildung einer Fraktion gehindert seien. Juristisch entscheidend sei, ob man dies als Verletzung der Gleichheit der Mandatsträger werte. Die von Abgeordneten Dr. Dolgner angesprochene Anhebung des ersten Teilers auf 0,7 halte er verfassungspolitisch eventuell tatsächlich für vorzugswürdig.

Professor Dr. Knelangen erinnert an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1952, die Sperrklausel in Höhe von 7,5 Prozent in Schleswig-Holstein für verfassungswidrig zu beurteilen (2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 ff.). Insgesamt warne er in Bezug auf die Diskussion darum, nur auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu achten, dabei aber die Frage, ob bestimmte Vorhaben aber verfassungspolitisch geboten seien, außer Acht zu lassen.

Professor Dr. Brüning meint, Professor Dr. Schmidt-Jortzig habe die verfassungsrechtlichen Parameter der Debatte richtig umrissen. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit hindere eine Sperrklausel, wenn es nicht ein gleichwertiges Gut wie die Funktionsfähigkeit der Vertretungskörperschaften gebe. Eine moderate Sperrklausel sei seiner Auffassung nach auch mit Blick auf die Kreationfunktion zu rechtfertigen. In Bezug auf die Dichotomie von direkter und repräsentativer Demokratie erklärt Professor Dr. Brüning, es gebe hier ein grundsätzlich anderes Politikverständnis. Bei Parteien sei dies umfassend und auf Dauer angelegt. Insofern hätten auch Gemeindevertretungen eine parlamentsähnliche Funktion. Anders verhalte es sich bei der direkten Demokratie, die sich auf den Einzelfall beziehe. Für die repräsentative Demokratie brauche es eine gewisse Verlässlichkeit, der eine andauernde Neubildung von Koalitionen, wie sie auch auf kommunaler Ebene bestünden, nicht zuträglich sei. In der Tat seien einige Rechte in den Gemeindevertretungen an den Fraktionsstatus gebunden. Vielleicht stelle sich die Frage, ob die Politik in den Gemeindevertretungen anders als mit Fraktionen organisiert werden müsse. Er sei jedoch skeptisch, ob sich die wahlrechtliche Argumentation in Bezug auf eine Fünf-Prozent-Sperrklausel direkt auf die Frage der Binnenorganisation einer Vertretungskörperschaft übertragen lasse. Einfache Dreisatzrechnungen, ab welchem Wähleranteil eine Fraktionsbildung noch möglich sei, seien deswegen nicht ohne Weiteres zulässig.

In Bezug auf die Argumentation des Abgeordneten Dr. Dolgner zur Wahlbeteiligung und der Frage des Quorums bleibe er dabei, dass es ein vergleichbares Quorum geben müsse.

Auf eine Frage des Abgeordneten Kürschner zu den Beiräten führt Professor Dr. Brüning aus, diese seien der Versuch, bürgerschaftliches Engagement zu stärken. Man müsse durchaus die Frage stellen, ob dies durchweg gelungen sei, immerhin sei die Wahlbeteiligung tendenziell gesunken. Seiner Auffassung nach sei es eher zielführend, die Gemeindevertretungen als Pflichtorgane in den Mittelpunkt zu stellen und die kommunale Selbstverwaltung von ihnen her zu denken. Er spricht sich dafür aus, noch einmal über die Frage einer Sperrklausel nachzudenken. In der Tat könnte die Anhebung des ersten Teilers auf 0,7 zwar ein milderes Mittel sein, wie das Anheben der Fraktionsmindestgröße sei dies jedoch tendenziell nur ein Herumdoktern an Symptomen.

Auf eine Frage des Abgeordneten Dr. Dolgner zur Zukunft der Ämter und Amtsausschüsse verweist Professor Dr. Brüning auf seine diesbezügliche Publikation (Struktur, Funktion und Entwicklung der Ämter in Schleswig-Holstein, oder: die Erosion gemeindlicher Selbstverwaltungen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 75. Jahrgang, 2022, Heft 21, Seite 877 bis 889). In der Tendenz sei die Lösung, die Ämter zu eigenen Gemeinden zu machen. Die kleinteilige Gemeindestruktur sei den anstehenden Aufgaben häufig nicht mehr angemessen.

(Unterbrechung 17:56 Uhr bis 18:04 Uhr)

### **Berlin Institut für Partizipation**

Jörg Sommer, Direktor

[Umdruck 20/719](#)

Herr Sommer weist einleitend darauf hin, die Demokratie ruhe auf drei Säulen: Neben der repräsentativen seien dies die direktdemokratische und die dialogische Säule. Dieser Aspekt müsse bei der Diskussion berücksichtigt werden. Im Folgenden stellt er seine Stellungnahme, [Umdruck 20/719](#), vor.

### **Mehr Demokratie e. V. – Landesverband Schleswig-Holstein**

Karl-Martin Hentschel, Vorstandsmitglied

[Umdruck 20/682](#)

Herr Hentschel trägt die Stellungnahme, [Umdruck 20/682](#), vor. Der in der Debatte erhobene Vorwurf, die direkte Demokratie kümmere sich nur um Einzelfälle, könne andersherum genau als ihr Vorteil begriffen werden, da die Bürgerinnen und Bürger sich nicht mit einem Parteiprogramm identifizieren müssten, um sich politisch engagieren zu können. Es sei auffällig, dass die Zustimmung zur Demokratie international stark mit dem Maß an direktdemokratischen Elementen korreliere. Man dürfe direkte Demokratie nicht als Hindernis begreifen, vielmehr sei sie häufig das einfachste und schnellste Mittel, um zu Entscheidungen zu gelangen, wie beispielsweise in der Schweiz die Entscheidungsfindung zu Alpentransversale gezeigt habe. Per Direktdemokratie getroffene Entscheidungen seien imstande, ein hohes Maß an Rechtsfrieden und Bindungswirkung zu schaffen bei Fragen, die gesellschaftlich stark umstritten seien. Im Folgenden verweist er auf die Stellungnahme, [Umdruck 20/682](#). Der vorliegende Gesetzentwurf sehe einen massiven Eingriff in die direkte Demokratie vor. Seiner Einschätzung nach würden ungefähr 75 Prozent der Bürgerbegehren nicht mehr möglich sein, sollte der Entwurf Gesetzeskraft erlangen.

**Mehr Demokratie e. V. – Bundesverband**

Claudine Nierth, Bundesvorstandssprecherin

[Umdruck 20/682](#)

Frau Nierth führt aus, sie betrachte die Diskussion mit großer Sorge. Der vorliegende Entwurf vergrößere tendenziell die Spaltung von Bevölkerung und Politik. Bürgerbegehren könnten ein Schlichtungsinstrument sein, um Konflikte zu befrieden, ohne dass es zu Klagen komme. Von 1990 bis 2022 habe es in Schleswig-Holstein insgesamt 588 Verfahren auf kommunaler Ebene gegeben, von denen 347 in einen Bürgerentscheid gemündet seien. Pro Jahr seien ungefähr drei Begehren in Bezug auf eine Bauleitplanung dabei gewesen. Die Beteiligung sei in Schleswig-Holstein insgesamt sehr gut. Sie gibt zu bedenken, dass ihrer Einschätzung nach bei den kommunalen Spitzenverbänden nur diejenigen Fälle aufschlugen, bei denen es zu Problemen gekommen sei. Die Mehrheit aller direktdemokratischer Verfahren verlaufe ihrer Erfahrung nach jedoch absolut friedlich. Außerdem seien Bürgerbegehren in der Tat ein Mittel, um tendenziell politikfernere Bürgerinnen und Bürger wieder an die repräsentative Politik heranzuführen.

## **Industrie- und Handelskammer Schleswig-Holstein**

Jonathan Seiffert, Referent

[Umdruck 20/887](#)

Herr Seiffert trägt seine Stellungnahme, [Umdruck 20/887](#), vor.

## **Kompetenzzentrum für Verwaltungs-Management (KOMMA)**

Frank Wulff, Dozent

[Umdruck 20/924](#)

Herr Wulff führt in die Stellungnahme, [Umdruck 20/924](#), ein.

\* \* \*

Abgeordneter Harms meint, es sei eine Bringschuld der Verwaltung, komplexe Sachverhalte so aufzubereiten, dass sie auch für Nichtjuristen in den Gemeindevertretungen verständlich würden. In Bezug auf das von Herrn Wulff geschilderte Beispiel der Absetzung von Tagesordnungspunkten gibt er zu bedenken, auch das Absetzen sei bereits ein politisches Signal. Es sei nicht zielführend, diese Frage allein aus der Perspektive der rechtlichen Kompetenzen zu beurteilen. Selbstverständlich seien einige, vielleicht insbesondere auch kleinere, Fraktionen für die Verwaltung arbeitsintensiv, er frage jedoch, ob zwei oder drei einzelne Gemeindevertreter nicht tendenziell noch arbeitsintensiver wären. Immerhin stünde Fraktionen ja eher eigenes Personal zur Vorbereitung zur Verfügung, während Einzelvertreter auf die Verwaltung zurückgreifen müssten.

Abgeordneter Dr. Buchholz dankt für die Datenbank über Bürgerbegehren und -entscheide von Mehr Demokratie e. V.

Abgeordneter Kürschner fragt Herrn Wulff nach dem Verwaltungsaufwand für die obligatorische Kostenschätzung.

Abgeordneter Dr. Dolgner meint, die Menge an Bürgerentscheiden reiche nicht aus, um die geschilderten Probleme hervorzurufen. Er stelle die Vermutung in den Raum, dass Bürgerbegehren teilweise in solchen Gemeinden aufträten, in denen es Probleme in der Bürgerschaft gebe.

Herr Wulff antwortet, natürlich sei es wichtig, dass Gemeindevertretungen aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen bestünden. Jedoch gebe er zu bedenken, dass große Parteien eher die Möglichkeiten hätten, ihre Mitglieder gut vorbereitet in die Sitzungen zu schicken. Er bestätigte, dass die Zuarbeit der Verwaltung für Einzelpersonen aufwendiger sei als für Fraktionen. Er hoffe insofern, dass die einzelnen Vertreter, die nach dem Entwurf nicht mehr die Möglichkeit einer Fraktionsgründung hätten, sich wiederum einer größeren Fraktion anschließen. Der Aufwand für die Verwaltung für die Kostenschätzungen sei in der Tat erheblich. Ihm lägen hierzu jedoch keine genauen Zahlen vor. Aus der Praxis kenne er ein Beispiel, bei dem zur entsprechenden Vorbereitung eines Bürgerbegehrens zwei Vollzeitäquivalente zwei Wochen beschäftigt gewesen seien, was Kosten in Höhe von ungefähr 15.000 Euro entspreche.

Herr Sommer zeigt sich über den Verlauf der Diskussion irritiert. Aus vielen Beiträgen spreche die Vorstellung, Demokratie sei mühsam und erschwere der Verwaltung die Arbeit. Direktdemokratische Elemente trügen jedoch eher dazu bei, eskalierende Konflikte beizulegen.

Frau Nierth spricht sich in Bezug auf die obligatorische Kostenschätzung dafür aus, diese entweder ganz zu streichen oder jedoch erst auf der Ebene des Bürgerentscheides, jedoch nicht bereits beim Begehren, vorzuschreiben. Da die Kostenschätzung sich bereits auf der Unterschriftenliste des Bürgerbegehrens befinden müsse, könne die Verwaltung in der Praxis hierüber ein Bürgerbegehren ausbremsen. Bürgerräte seien ein ergänzendes Mittel, so hätte ihrer Wahrnehmung nach beispielsweise die imland-Frage durch einen Bürgerrat adäquat bearbeitet werden können.

Herr Hentschel meint, nichts sei langwieriger, als bestehende Konflikte nicht zu lösen. In diesem Sinne sei ein Verfahren umso schneller, desto frühzeitiger und umfassender die in der Bürgerschaft vorhandenen widerstreitenden Interessen einbezogen würden. Ein Beispiel sei der Ausbau der Windenergie: Als es hierzu viele Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein gegeben habe, seien auch viele Anlagen errichtet worden. Er pflichtet Herrn Sommer bei: Es sei Aufgabe der Verwaltung, der Politik zur Seite zu stehen. Wer sich in Bürgerbegehren oder auch Bürgerräten engagiere, werde seiner Einschätzung nach früher oder später zur Mitarbeit

im Gemeinderat kommen. Abschließend appelliere er insbesondere an die Abgeordneten der CDU, sich von dem vorliegenden Entwurf zu distanzieren. Zwischen repräsentativer und direkter Demokratie bestehe eine gute Arbeitsteilung, dabei sei das Übergewicht der repräsentativen Demokratie unbestritten.

Abgeordneter Harms weist darauf hin, dass die kommunalpolitischen Vereinigungen der Parteien für alle offen stünden.

### **Attac Schleswig-Holstein e. V.**

Gerd-M. Achterberg

Jochen Rathjen

[Umdruck 20/712](#)

Herr Achterberg führt in die Stellungnahme, [Umdruck 20/712](#), ein. Er stellt dar, seiner Auffassung nach gebe es viele Gründe für die unbefriedigende Geschwindigkeit der Entscheidungsfindung insbesondere im Planungsrecht, sodass es nicht zielführend erscheine, nun ausgerechnet die direkte Demokratie zu schleifen, um hier zu einer Beschleunigung zu kommen. Der Vergleich mit anderen Bundesländern, der hier verschiedentlich angestellt werde, sei kein Sachargument. Es müsse aber um diese Sachargumente gehen und nicht um die Gefühle der kommunalen Vertreter.

Herr Rathjen berichtet von einem Bürgerbegehren in Neumünster 2021, um die Privatisierung eines Teils der Stadtwerke zu verhindern. Das Begehren sei für viele Personen Einstieg in die politische Arbeit geworden. Eine Erhöhung der Quoren halte er für kontraproduktiv. In Neumünster sei zu beobachten gewesen, dass sich auch Parteien dem Bürgerbegehren angeschlossen hätten, um einen Bürgerentscheid herbeizuführen. Der Verkaufsversuch sei zunächst gescheitert, jedoch einige Zeit später in veränderter Form durch einen Ratsbeschluss doch noch umgesetzt worden. Dies bedeute seiner Einschätzung nach einen Vertrauensverlust in die repräsentative Demokratie.

### **Insulares Bürgernetzwerk „Merret reicht’s – aus Liebe zu Sylt“**

Birte Wieda

[Umdruck 20/691](#) und [Umdruck 20/1040](#)

Frau Wieda trägt ihre Stellungnahme, [Umdruck 20/1040](#), vor.

### **Klimabegehren Flensburg**

Ralf-Detlev Strobach

[Umdruck 20/974](#)

Herr Strobach trägt seine Stellungnahme vor, [Umdruck 20/974](#), vor.

\* \* \*

Abgeordneter Jepsen meint, die Stellungnahme von Attac könne man nicht so stehen lassen. Insbesondere die Redeweise von einer Parteienherrschaft halte er für hochproblematisch, Attac überschreite hier eine Grenze. Das Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes müsse Grundlage aller Erörterungen bleiben.

Herr Strobach stellt klar, ihm gehe es nicht um eine Ablösung des Grundgesetzes. Vielmehr sei es wichtig, dem Trend der sinkenden Wahlbeteiligung entgegenzuwirken.

Abgeordneter Harms dankt den Anzuhörenden, insbesondere Frau Wieda und Herrn Strobach, für ihre eindrucksvollen Stellungnahmen.

**4. Entwurf eines Gesetzes über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehren**

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

[Drucksache 20/706](#)

(überwiesen am 24. Februar 2023)

Der Ausschuss beschließt einstimmig, schriftliche Stellungnahmen einzuholen und benennt Landesfeuerwehrverband und Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände als Anzuhörende.

**5. Schutzprogramm für Menschenrechtsverteidiger:innen einrichten**

Antrag der Fraktionen von SSW und SPD  
[Drucksache 20/699](#) (neu)

(überwiesen am 24. Februar 2023)

Der Ausschuss beschließt einstimmig, die Hamburger Stiftung für politisch Verfolgte sowie Amnesty International in eine der nächsten Sitzungen einzuladen.

(Unterbrechung: 15:29 Uhr bis 15:40 Uhr)

## 6. Verschiedenes

Der Ausschuss kommt überein, sich zunächst nicht in Selbstbefassung mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Besetzung von Geschäftsführungs- und Aufsichtsorganen der Landesunternehmen und -beteiligungen sowie von Verwaltungsräten der öffentlich-rechtlichen Sparkassen ([Drucksache 20/677](#)) zu befassen.

Der Vorsitzende, Abgeordneter Kürschner, schließt die Sitzung um 20:00 Uhr.

gez. Jan Kürschner  
Vorsitzender

gez. Dr. Sebastian Galka  
Geschäfts- und Protokollführer