

15.12.2015

Vorlage für die Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses  
am 17.12.2015

## **Änderungsantrag**

der Fraktion der PIRATEN

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften zu Drucksache 18/3537**

Der Landtag wolle beschließen:

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Drucksache 18/3537) wird mit folgenden Änderungen angenommen:

1. Artikel 1 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„§ 1 Absatz 2 wird der folgende Satz angefügt:

„Für die Wahl einer Landesliste kann jede Wählerin und jeder Wähler neben der Zweitstimme eine Ersatzstimme abgeben.““

2. Artikel 1 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:

„In § 3 wird nach Absatz 1 der folgende Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Nimmt eine Partei, für die eine Landesliste aufgestellt und zugelassen worden ist, nach Absatz 1 Satz 1 nicht an dem Verhältnisausgleich teil, werden die für diese Partei abgegebenen Zweitstimmen jeweils an die Partei übertragen, der die Wählerinnen und Wähler dieser Partei ihre Ersatzstimme gegeben haben. Die Zahl der für die Landeslisten der Parteien abgegebenen gültigen Stimmen nach Absatz 1 Satz 1 ist neu zu ermitteln. Im amtlichen Wahlergebnis wird sowohl die Stimmenverteilung vor als auch nach Auszählung der Ersatzstimme angegeben.““

3. Die bisherigen Nrn. 2-18 des Artikels 1 werden zu Nrn. 4-20.
4. Artikel 1 Nr. 21 wird wie folgt gefasst:

„§ 39 Absatz 2 Ziffer 2 wird der folgende Satz angefügt:

„Die Wählerin oder der Wähler kann eine Ersatzstimme in der Weise abgeben, dass sie oder er durch einen auf den Stimmzettel gesetzten Buchstaben „E“ oder auf andere Weise eindeutig kenntlich macht, welcher Landesliste sie gelten soll.““

5. Artikel 1 Nr. 22 wird wie folgt gefasst:

„Dem § 40 Absatz 1 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Ist keine Zweitstimme aber eine Ersatzstimme vergeben, so gilt diese Landesliste als mit der Zweitstimme gewählt. Sind mehrere Ersatzstimmen vergeben, so sind diese ungültig.““

6. Die bisherigen Nrn. 19-22 des Artikels 1 werden zu Nrn. 23-26.

7. Artikel 2 Nr. 2 Buchst. a) entfällt.

8. Artikel 2 Nr. 2 Buchst. b) und c) werden zu Buchst. a) und b).

9. Artikel 3 Nr. 4 wird wie folgt gefasst:

„Nach § 6 werden folgende neue Vorschriften eingefügt:

„§ 6 a  
Online-Eintragung

(1) Die Vertrauenspersonen können es ermöglichen, die Unterschrift durch eine elektronische Zeichnung zu ersetzen.

(2) Elektronische Eintragungen müssen den Vor- und Familiennamen, das Geburtsjahr sowie die Anschrift des Hauptwohnsitzes der eintragenden Person enthalten. Die eintragende Person hat die Wahrheit der Angaben zu ihrer Person eidesstattlich zu versichern. Auf die Strafbarkeit falscher Angaben ist hinzuweisen. Eine Übermittlung der Daten an die Meldebehörden zum Zwecke der Prüfung des Beteiligungsrechtes i.S. § 1 Satz 1 ist zulässig.

§ 6 b  
Briefeintragung

(1) Eintragungsberechtigte können bei den amtsfreien Gemeinden und Ämtern schriftlich oder in Textform die Briefeintragung beantragen.

(2) Zur Briefeintragung erhält die eintragungsberechtigte Person einen Einzelantrag. Sie hat eidesstattlich zu versichern, dass sie den Antrag eigenhändig unterschrieben hat. § 15 Satz 2 gilt entsprechend. Auf die Strafbarkeit falscher Angaben ist hinzuweisen.

(3) Die Eintragung per Brief muss der Eintragungsstelle bis zum Ende der Eintragungsfrist vorliegen.““

10. Artikel 3 Nr. 7 wird wie folgt gefasst:

„§ 15 wird wie folgt gefasst:

„§ 15  
Eintragung

Die Eintragung muss den Vor- und Familiennamen, das Geburtsjahr, die Anschrift des Hauptwohnsitzes, die Unterschrift der eintragenden Person sowie das Datum der Unterschriftsleistung enthalten. Wer des Schreibens oder Lesens unkundig oder wegen einer körperlichen Beeinträchtigung in der Stimmabgabe gehindert ist, kann das Volksbegehren durch Erklärung zur Niederschrift einer Gemeinde oder eines Amtes unterstützen.“

11. In Artikel 3 Nr. 8 Buchst. a) entfällt das Wort „in“.

12. Artikel 3 Nr. 8 Buchst. b) wird wie folgt gefasst:

„Absatz 3 wird aufgehoben.“

13. Artikel 3 Nr. 10 wird wie folgt gefasst:

„§ 18 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Worte „die verantwortlichen Personen nach § 16 Abs. 3 Satz 1“ ersetzt durch die Worte „die Vertrauenspersonen oder die von ihnen örtlich beauftragten Personen“.

b) Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt neu gefasst:

„Sonstige Eintragungslisten und Einzelanträge sind von den Vertrauenspersonen oder den von ihnen örtlich beauftragten Personen an die amtsfreie Gemeinde oder an das für die Gemeinde zuständige Amt zu versenden, in der oder dem die eingetragenen Personen ihre Hauptwohnung haben.““

14. Artikel 3 Nr. 11 wird wie folgt gefasst:

„In § 20 Absatz 1 entfallen die Worte „innerhalb von neun Monaten ab Bekanntmachung dieser Feststellung nach § 19 Abs. 2 Satz 1“.“

15. Der bisherige Artikel 3 Nr. 10 wird zu Nr. 12 und wird wie folgt gefasst:

„§ 21 wird wie folgt gefasst:

„§ 21  
Abstimmungstag

(1) Das Land führt den Volksentscheid am Tag derjenigen Kommunalwahl oder Wahl zum Landtag, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen

Parlament durch, welche frühestens vier Monate nach der Feststellung des Zustandekommens des Volksbegehrens nach § 19 Abs. 2 Satz 1 erfolgt.

(2) Die Vertrauenspersonen können innerhalb eines Monats ab Bekanntmachung der Feststellung des Zustandekommens des Volksbegehrens nach § 19 Abs. 2 Satz 1 beantragen, den Volksentscheid an einem anderen Tag als nach Absatz 1 durchzuführen. In diesem Fall findet der Volksentscheid innerhalb von neun Monaten ab Bekanntmachung der Feststellung des Zustandekommens des Volksbegehrens nach § 19 Abs. 2 Satz 1 an einem in dem Antrag zu bestimmenden Sonntag oder gesetzlichen Feiertag statt. Drei Monate vor und einen Monat nach der Kommunalwahl, der Wahl zum Landtag, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament findet ein Volksentscheid nicht statt.““

16. Artikel 3 wird folgende Nr. 13 angefügt:

„§ 21 a wird folgender Satz angefügt:

„Mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird dazu den Stimmberechtigten eine Information zugestellt, in der der Abstimmungsgegenstand sowie die Standpunkte und Begründungen des Landtags und der Vertrauenspersonen der Volksinitiative in gleichem Umfang dargelegt sind.“

17. Die bisherige Nr. 11 des Artikels 3 wird zu Nr. 14.

18. Artikel 3 wird folgende Nr. 15 angefügt:

„§ 23 wird wie folgt geändert:

a) An Absatz 1 werden folgende Sätze angefügt:

„Stehen mehrere Gesetzentwürfe, die den gleichen Gegenstand betreffen, inhaltlich aber miteinander nicht vereinbar sind, zur Abstimmung, so kann die abstimmende Person zu jedem einzelnen Gesetzentwurf kenntlich machen, ob sie ihn dem geltenden Recht vorzieht (Ja-Stimme) oder nicht (Nein-Stimme). Zusätzlich kann sie kenntlich machen, welchen der Gesetzentwürfe sie vorzieht für den Fall, dass zwei oder mehr Gesetzentwürfe jeweils die erforderliche Zustimmung (Art. 79 Abs. 1) erreichen (Stichfrage).“

b) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„Hat von mehreren nach Absatz 1 Satz 2 zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfen nur ein Gesetzentwurf die erforderliche Zustimmung erreicht, so ist dieser Gesetzentwurf angenommen. Haben mehrere Gesetzentwürfe die erforderliche Zustimmung erreicht, so ist von diesen der Gesetzentwurf angenommen, der bei der Stichfrage die Mehrheit der gültigen Stimmen erhält. Ergibt sich bei der Stichfrage Stimmengleichheit, so ist der Gesetzentwurf angenommen, der die meisten gültigen Ja-Stimmen erhalten hat. Haben dabei zwei oder mehr Gesetz-

entwürfe die gleiche Zahl an gültigen Ja-Stimmen erhalten, so ist derjenige angenommen, der nach Abzug der auf ihn entfallenden Nein-Stimmen die größte Zahl an Ja-Stimmen auf sich vereinigt. Ergibt sich auch danach Stimmengleichheit zwischen zwei oder mehr Gesetzentwürfen, so wird über diese Gesetzentwürfe erneut abgestimmt.“

19. Die bisherige Nr. 12 des Artikels 3 wird zu Nr. 16.

### **Begründung:**

#### **Zu Ziff. 1-6 (Landeswahlgesetz) – Einführung einer Ersatzstimme zur Landtagswahl:**

Die 5%-Sperrklausel hat bei der letzten Bundestagswahl zum Verfall von 14% und damit eines erheblichen Teils der abgegebenen Stimmen geführt. Diese Stimmen sind Parteien zu Gute gekommen, die die Wählerinnen und Wähler gerade nicht wählen wollten. Die Sperrklausel kann sogar zu einer Mehrheitsumkehr der politischen Lager und damit zu einer eindeutigen Verzerrung des Wählerwillens führen. Eine sinkende Wahlbeteiligung und negative Auswirkungen auf die Demokratie sind zu befürchten.

Wenn die Sperrklausel zur Landtagswahl nach dem Gesetzentwurf schon beibehalten werden soll, sollten deren negative Folgen durch Einführung einer Ersatzstimme zumindest abgemildert werden. Jede Wählerin und jeder Wähler soll eine zweite Listenstimme im Sinne einer Ersatzstimme (auch Hilfsstimme, Nebenstimme, Alternativstimme oder Eventualstimme genannt) erhalten, die nur dann als Zweitstimme berücksichtigt wird, wenn die Hauptstimme wegen Nichterreicherung der Sperrklausel durch die in erster Linie gewählte Partei verfällt.

Durch Einführung einer Ersatzstimme werden Demokratieprinzip, Chancengleichheit der Parteien, Wahlrechtsgleichheit und Erfolgswertgleichheit aller abgegebenen Stimmen besser verwirklicht als bisher (vgl. VerfGH Bayern, DÖV 2010, 822). Es werden mehr Stimmabgaben als bisher bei der Sitzverteilung berücksichtigt und es müssten keine Stimmen wegen der Sperrklausel mehr „verloren“ gehen oder „verschenkt“ werden. Die Einführung einer Ersatzstimme setzt den Wählerwillen besser um als eine reine Sperrklausel, weil Wählerinnen und Wähler bei ihrer Listenwahlentscheidung nicht mehr taktisch das Risiko einer Verfehlung der Sperrklausel berücksichtigen müssen. Sie können dieses Risiko in Kauf nehmen, weil ihre Stimme bei Verfehlung der Sperrklausel in Form der Ersatzstimme dennoch zum Zuge kommen

kann. Die verbesserte Umsetzung des Wählerwillens kann die Wahlbeteiligung fördern, die Zufriedenheit der Wählerinnen und Wähler mit dem Wahlergebnis erhöhen und die legitimierende Kraft der Wahl erhöhen.

Neben den Wählerinnen und Wählern können auch kleinere Parteien als Träger neuer Ideen profitieren, weil die Sperrklausel nicht mehr von ihrer Wahl abschreckt. Dies stärkt die Integrationskraft des politischen Systems. Andererseits können aber auch größere Parteien profitieren (LVerfG SH, LVerfG 9/12 vom 13. September

2013, Abs. 107), weil die hinter der Sperrklausel zurückbleibenden Zweitstimmen nicht mehr zwangsläufig ersatzlos verfallen, sondern im Wege der Ersatzstimme einer sicher einziehenden Partei zugewiesen werden können.

Insgesamt stärkt die in anderen Staaten (z.B. Irland, Nordirland, Malta) bereits vorzufindende und auch von einer früheren Bundesregierung vorgeschlagene (BT-Drs. I/4090) Möglichkeit der Abgabe einer Ersatzstimme die Demokratie in Schleswig-Holstein (vgl. auch die Stellungnahmen von Mehr Demokratie, Umdruck 18/2275, und Dr. Benken, Umdrucke 18/2259 und 18/2770).

Die Stimmauszählung wird dadurch lediglich geringfügig aufwändiger (vgl. Köhler, Parteien im Wettbewerb, S. 141 f.), erreicht aber bei weitem nicht den Aufwand wie bei Bundestags- oder Kommunalwahlen. Denn Ersatzstimmen werden bei kaum mehr als einem Zehntel der Stimmzettel anfallen. Sobald auf Landesebene feststeht, welche Parteien die Sperrklausel verfehlt haben, können die der Landeswahlleitung übermittelten Ersatzstimmen den jeweils zweitpräferierten Parteien zugerechnet werden, um die restlichen Sitze und ggf. Ausgleichsmandate zuzuteilen. Einer nachfolgenden Zweitauszählung in den Wahlkreisen bedarf es nicht. Der zusätzliche Zeitaufwand wird auf höchstens eine halbe Stunde geschätzt.

Wenn man die Einführung einer Ersatzstimme nicht schon als verfassungsrechtlich zwingend geboten ansieht zur Verwirklichung von Demokratieprinzip, Chancengleichheit, Wahlrechtsgleichheit und Erfolgswertgleichheit, so ist ihre Einführung verfassungsrechtlich jedenfalls zulässig (Köhler, Parteien im Wettbewerb, S. 142 m.w.N.; Wenner, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 414; Linck, DÖV 1984, S. 885 ff.). Insbesondere steht die Ersatzstimme nicht unter einer unzulässigen Bedingung. Schon heute kommen Zweitstimmen (Listenstimmen) nur unter der Bedingung zum Tragen, dass die Sperrklausel überwunden wird oder nicht anwendbar ist. Die Ersatzstimme knüpft an keine anderen Bedingungen an.

### **Zu Ziff. 7-8 (§ 10 Kommunalwahlgesetz) – Keine Erschwerung des Zugangs zu Kommunalparlamenten:**

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des Zählverfahrens, um den Einzug kleiner Listen in Kommunalparlamente zu erschweren, ist politisch verfehlt, kontraproduktiv und verfassungswidrig.

Ein Eingangswert von 0,7 bedeutet gerade bei kleiner Gesamtsitzzahl eine relativ hohe Hürde. Dies würde gerade kleinere Gemeinden treffen, obwohl dort der Parteizugehörigkeit der Vertreter in der politischen Arbeit meist eine deutlich geringere Bedeutung zukommt als in größeren Gremien. Eine Eingangszahl von 0,7 kann dort Wahlergebnisse von 2% oder 3% erforderlich machen, um in ein Kommunalparlament einzuziehen.

In politischer Hinsicht leisten die ohne Sperrklausel gewählten Kommunalparlamente hervorragende Arbeit, nicht zuletzt weil sie pluralistischer besetzt sind. Einzelmitglieder oder kleinere Fraktionen sind im Regelfall ein Gewinn für ein Parlament, weil sie frischen Wind und neue Ideen einbringen. In der kommunalen Praxis arbeiten sie verbreitet sehr konstruktiv und ernsthaft an kommunalen Themen mit. So hätte das

vorgeschlagene Zählverfahren in Lübeck dazu geführt, dass die PARTEI nicht hätte in die Bürgerschaft einziehen können, deren Vertreter Mitglied der Fraktion „Die PARTEI-PIRATEN“ ist. Vereinzelt Probleme wie in der Lübecker Bürgerschaft sind nicht auf die kleinen Parteien zurückzuführen, sondern auf Entscheidungen der Vertreter großer Parteien.

Zu dem im Gesetzentwurf als „skandinavische Methode“ bezeichneten Zählverfahren ist festzustellen, dass Schweden den Eingangswert von 0,7 bereits wieder reduziert hat, um eine proportionalere Repräsentation sicherzustellen.

Eine Heraufsetzung des Eingangswerts wirkt sogar kontraproduktiv. Bei einer Änderung des Zählverfahrens auf 0,7 – 1,5 – 2,5 – 3,5 usw. würden Fälle von „Mehrheitsumkehr“ durch die größere Verzerrung noch häufiger auftreten.

Das Landesverfassungsgericht Nordrhein-Westfalens hat eine Erhöhung des Eingangswerts von 0,5 auch bereits als verfassungswidrig verworfen (Urteil vom 16.12.2008, Az. VerfGH 12/08). Die damals gegen eine Erhöhung auf 1,0 angeführten Gründe treffen allesamt auch auf eine Erhöhung auf 0,7 zu: Beim Divisorverfahren mit Standardrundung sei es systemkonform, auch im Falle eines einzigen Sitzes Zahlenreste ab 0,5 und kleiner als 1,0 für die Sitzzuteilung zu berücksichtigen. Von diesem System werde durch eine Erhöhung des Eingangswerts abgewichen. Die Regelung bewirke in Bezug auf die Erreichung eines einzigen Sitzes eine zusätzliche Ungleichgewichtigkeit im Erfolgswert der Wählerstimmen und beeinträchtige das Recht der Parteien auf Chancengleichheit. Diese Beeinträchtigung bedürfe zu ihrer Rechtfertigung eines „zwingenden Grundes“. Weder im Gesetzgebungsverfahren noch vor Gericht sei deutlich gemacht worden, dass die Sperrregelung zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen erforderlich sei. Es sei schon nicht mit hinreichender Deutlichkeit ersichtlich, dass der Gesetzgeber die Einführung der Regelung überhaupt auf diesen Gesichtspunkt gestützt habe. Valide empirische Untersuchungsergebnisse, die die Annahme rechtfertigten, wegen des ersatzlosen Wegfalls der 5%-Sperrklausel komme es nicht nur in einzelnen Kommunalvertretungen infolge einer Vielzahl von Einzelmandatsträgern zu Funktionsstörungen, lägen nicht vor. Erwarte der Gesetzgeber Funktionsstörungen nur für einzelne Kommunalvertretungen, müsse die in Rede stehende wahlrechtliche Zugangsschranke für das Sitzzuteilungsverfahren gegen die Bedeutung der Wahlrechts- und Chancengleichheit für alle Kommunalvertretungen abgewogen werden, was nicht geschehen sei.

Die Begründung des schleswig-holsteinischen Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften zeigt keinen zwingenden Grund für die systemwidrige Erhöhung des Eingangswertes auf. Diese ist daher mit der Verfassung nicht vereinbar.

### **Zu Ziff. 9 (§§ 6a, 6b Volksabstimmungsgesetz) – Online-Eintragung und Briefeintragung:**

#### **a) § 9a (Online-Eintragung)**

Der Gesetzentwurf ermöglicht zwar eine elektronische Zeichnung. Jedoch kann dies per Rechtsverordnung von der Verwendung beispielsweise eines ePersonalauswei-

ses abhängig gemacht werden, obwohl kaum ein Bürger dafür ein Lesegerät hat. Der Änderungsantrag verzichtet auf besondere technische Verfahren zur Authentifizierung (z.B. elektronischer Personalausweis, De-Mail), weil diese Verfahren wenig genutzt und akzeptiert werden und vielfältigen datenschutzrechtlichen Bedenken ausgesetzt sind.

Zur Authentifizierung genügt die Abfrage nicht öffentlich zugänglicher Daten zur Person der Zustimmung. Die Erhebung des Geburtsjahres stellt sicher, dass öffentlich zugängliche Adress- und Telefonverzeichnisse nicht zur Abgabe falscher Zustimmungserklärungen genutzt werden können. Ferner schreckt die Strafbarkeit einer falschen eidesstattlichen Versicherung von Manipulationen ab, auch wenn deren Verfolgung nicht immer möglich sein wird. Eine eidesstattliche Versicherung gegenüber einer zuständigen Stelle kann auch elektronisch abgegeben werden, weil sie nicht an eine bestimmte Form gebunden ist (vgl. BayObLG NJW 1996, 406). Vor diesem Hintergrund kann auf die Aufnahme einer eigenständigen Strafvorschrift für die Abgabe falscher Zustimmungserklärungen verzichtet werden.

Ausschlaggebend ist letztlich, dass die Abfrage der Zustimmung zu einem Volksbegehren lediglich einen Relevanztest darstellt, welcher der eigentlichen Abstimmung voran geht. Einzelne Manipulationen im Zustimmungsverfahren können sich nicht auf den Ausgang der Abstimmung auswirken.

Im Verfahren der öffentlichen Online-Petition und der Europäischen Bürgerinitiative hat sich das Verfahren zur freien Sammlung von Zustimmungserklärungen über das Internet als geeignetes Mittel zur Feststellung der Relevanz einer Initiative bewährt, ohne dass dort eine weiter reichende Authentifizierung gefordert wird. Das Verfahren für Online-Eintragungen kann heutzutage für den Erfolg einer Volksinitiative entscheidend sein und soll deshalb nicht der Entscheidung der Landesregierung überlassen bleiben.

b) § 9b (Briefeintragung):

Eine Online-Eintragung wird nicht in jedem Fall angeboten werden und nicht alle Menschen können oder wollen ihre personennbezogenen Daten über das Internet preisgeben. Entsprechend der Briefwahl soll daher auch eine Eintragung per Brief zugelassen werden. Dies ist für mobilitätseingeschränkte Personen von besonders hoher Bedeutung. Bei der Bundestagswahl wird schätzungsweise schon jede vierte Stimme per Briefwahl abgegeben.

Die Vorschrift orientiert sich an § 13 des Hamburgischen Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Abweichend davon wird die Anforderung der Eintragungsunterlagen auch in Textform, also etwa per E-Mail, ermöglicht.

### **Zu Ziff. 10 (§ 15 Volksabstimmungsgesetz) – Datensparsamkeit bei der Erhebung personenbezogener Daten der Bürger:**

Künftig sollen bei der Unterstützung einer Volksinitiative – wie auch in Hamburg – Tag und Monat der Geburt nicht mehr in öffentlichen Eintragungslisten offenbart werden müssen. Diese Daten erheben zu müssen, stellt eine unnötige Hürde bei der

Sammlung von Unterschriften dar. Die Wohnsitzgemeinde kann die Stimmberechtigung anhand der Meldedaten auch ohne Kenntnis des genauen Geburtsdatums überprüfen.

#### **Zu Ziff. 11 (§ 16 Volksabstimmungsgesetz):**

Die Änderung behebt ein Redaktionsversehen im Gesetzentwurf. Die dortige Formulierung „in anderen Örtlichkeiten“ findet sich im Gesetz nicht.

#### **Zu Ziff. 12 und 13 (§§ 16, 18 Volksabstimmungsgesetz) – Freie Unterschriftensammlung:**

Es ist unklar, ob die in Ziff. 8b des Gesetzentwurfs vorgesehene Möglichkeit der Festlegung von „Örtlichkeiten in der Öffentlichkeit“ wirklich eine freie Unterschriftensammlung an beliebigen Orten wie auf der Straße oder von Haustür zu Haustür ermöglichen würde. Bei einer freien Unterschriftensammlung in der Öffentlichkeit ist es nicht erforderlich, dass jemand eine „Festlegung“ trifft. Auch ist die geforderte „Zustimmung der oder des Berechtigten“ im öffentlichen Raum nicht erforderlich, wenn die Sammlung von Unterschriften vom „kommunikativen Gemeingebrauch“ gedeckt ist. Soweit es sich um öffentlich zugängliche Privatgrundstücke handelt, ist deren Benutzung bereits privatrechtlich geregelt. Wie nach § 16 Abs. 3 S. 2 „Örtlichkeiten in der Öffentlichkeit“ veröffentlicht werden sollen und welchen Nutzen dies haben soll, ist ebenfalls nicht erkennbar.

Auch bei geschlossenen Räumen, in denen Eintragungslisten oder Einzelanträge ausgelegt werden, soll eine Festlegung seitens der Vertrauenspersonen oder von ihnen örtlich beauftragter Personen nicht zur Voraussetzung gemacht werden. Dieses Verfahren ist zu bürokratisch. Mit der Zulassung einer freien Unterschriftensammlung wird eine zentrale Steuerung der Unterschriftensammlung obsolet. Es kann beispielsweise einem Ladeninhaber nicht verwehrt sein, in eigener Initiative eine Unterschriftenliste auszulegen und ausgefüllt an die Vertrauenspersonen zu senden, zumal wenn die Formulare im Internet veröffentlicht sind. Auch eine Veröffentlichung der weiteren Örtlichkeiten durch die Gemeinden und Ämter ist verzichtbar, weil die amtlichen Eintragungsräume einen ausreichenden Zugang sichern.

Insgesamt sollen – wie in Hamburg – keine Vorgaben zur Unterschriftensammlung außerhalb der amtlichen Räume gemacht werden. Als Folgeänderung sind die Pflichten des § 18 an die Vertrauenspersonen und die von ihnen Beauftragten zu adressieren.

#### **Zu Ziff. 14 und 15 (§ 21 Volksabstimmungsgesetz) – Abstimmungstag:**

Nach dem Gesetzentwurf sollen Volksabstimmungen innerhalb von neun Monaten ab Zustandekommen stattfinden, wobei der Landtagspräsident die Abstimmung „nach Möglichkeit“ mit der nächsten Wahl zusammenlegen soll. Nicht nur ist der Begriff der „nächsten Wahl“ zu unbestimmt, weil darunter z.B. auch die Nachwahl einer

Kommunalvertretung oder die Wahl eines anderen Landesparlaments verstanden werden könnte. Vor allem würde es vom Zufall abhängen, ob innerhalb der neun Monate eine Wahl stattfindet, obwohl dies entscheidend für die Erreichung des hohen Zustimmungsquorums sein kann. Auch können die Initiatoren ein berechtigtes Interesse an einem anderen Abstimmungstag als dem nächsten Wahltag haben, etwa um in eilbedürftigen Fragen eine schnellere Entscheidung herbeizuführen oder wenn zu befürchten ist, dass ihr Anliegen zu Wahlkampfzeiten in der öffentlichen Debatte untergeht.

Wie in Hamburg (§ 18 HH-VabstG) sollen die Initiatoren daher ein Wahlrecht erhalten:

Im Grundsatz sollen Volksentscheide zusammen mit der nächsten Kommunal-, Landtags-, Bundestags- oder Europaparlamentwahl stattfinden. Dies senkt einerseits den Aufwand, der mit Volksabstimmungen verbunden ist, ermöglicht andererseits vielfach erst die Erreichung des hohen Zustimmungsquorums. Volksabstimmungen mit deutlichen Mehrheiten, die nur an der unzureichenden Beteiligung scheitern, fördern die Politik- und Demokratieverdrossenheit und führen zu weiter abnehmender Partizipation. Die Bündelung von Volksentscheiden mit Wahlen trägt auch zu einer höheren Wahlbeteiligung bei.

Auf Wunsch der Vertrauenspersonen soll ein Volksentscheid abweichend davon an einem Tag ihrer Wahl zwischen Wahlen durchzuführen sein. Die Wahl des Termins den Vertrauenspersonen zu überlassen, verhindert Vorwürfe, dass absichtlich ein ungünstiger Termin (z.B. in der Ferienzeit) festgelegt worden sein könnte. Drei Monate vor und einen Monat nach einer Wahl wird kein Wunschtermin zugelassen, um einer Ermüdung der Bürger vorzubeugen.

#### **Zu Ziff. 16 (§ 21a Volksabstimmungsgesetz) – Abstimmungsinformation:**

Wie bei kommunalen Bürgerentscheiden (§ 16g Abs. 6 GO) soll künftig auch vor direktdemokratischen Entscheidungen auf Landesebene mit der Abstimmungsbenachrichtigung ein Abstimmungsheft verschickt werden, in dem jede Seite ihre Argumente darstellen und auch auf die Argumente der anderen Seite eingehen kann. Entscheidungen zu treffen, setzt eine hinreichende Information über das Für und Wider der einzelnen Entscheidungsmöglichkeiten voraus. Auch in Anbetracht der geringen Zahl von Volksentscheiden auf Landesebene ist der Aufwand des Versands eines Informationshefts gerechtfertigt.

#### **Zu Ziff. 18 (§ 23 Volksabstimmungsgesetz) – Konkurrierende Vorlagen:**

Stellt der Landtag einen weniger weit reichenden Alternativentwurf mit zur Abstimmung, so riskieren die Unterstützer der Volksinitiative nach geltendem Recht, dass keiner der beiden Entwürfe die nötige Zahl der Ja-Stimmen erhält, weil nur einem der beiden Entwürfe zugestimmt werden darf.

Wie auch in Bayern, Bremen und der Schweiz soll es daher künftig möglich sein, beiden Entwürfen zuzustimmen bei zusätzlicher Angabe einer Präferenzstimme. Die

Formulierung der Änderung entspricht inhaltlich Art. 76 Abs. 4 und Art. 79 Abs. 3 BayLWG.

Dr. Breyer