

An den Innen- und Rechtsausschuss
Landtag Schleswig-Holstein

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen DS 18/3537, DS 18/3559 und DS 18/5342

von Tim Weber, Claudine Nierth

Uns wurden die Gesetzentwürfe DS 18/3537, DS 18/3539, DS 18/3559, DS 18/3587, DS 18/3588 und DS 18/5342 zugesandt. Dafür und für die Möglichkeit, Stellung zu nehmen, möchten wir uns beim Schleswig-Holsteinischen Landtag bedanken.

Es handelt sich um umfangreiche Änderungen, die wir zu Beginn würdigen möchten. Hier ist im Besonderen die Ausweitung der Wahlberechtigten (Artikel 1 § 5 oder § 7) zu erwähnen. Im folgenden konzentrieren wir uns auf die uns wichtigen Reformvorschläge.

Mit freundlichen Grüßen

Claudine Nierth und Tim Weber

DS 18/3537 Artikel 3 Änderung des Volksabstimmungsgesetzes

§ 6a Online-Eintragung

Die Koalition wählt wie Bremen eine vorsichtige Herangehensweise (§2 Abs. 2 BürgantrG). Die elektronische Eintragung wird für die Volksinitiative ermöglicht. Allerdings wird nicht wie bei der Europäischen Bürgerinitiative ein unkompliziertes Verfahren gewählt, sondern technisch anspruchsvollere Verfahren, die die Echtheit der Unterschrift hinreichend sichern sollen. Beteiligung und Sicherheit stehen in einem Spannungsverhältnis. Je höhere Anforderungen an die Sicherheit gestellt werden, desto kleiner wird der Anteil der Menschen sein, die dieses Verfahren nutzen.

Im Hinblick auf die Volksinitiative könnte natürlich das einfachere EBI-Verfahren (Europäische Bürgerinitiative) gewählt werden. Im Hinblick auf eine spätere Übertragung des Verfahrens auf das Volksbegehren scheinen höhere Anforderungen an die Sicherheit begründet.

Der Vorschlag der Fraktion der Piraten (DS 18/5342) ist anwendungs- und bürgerfreundlicher und u. E. beim Verfahrensschritt Volksinitiative ausreichend. Wir sind aber unsicher, ob dieser Vorschlag auch beim Volksbegehren trägt. Trotz Hinweis auf die Strafbarkeit ist Unterschriftenfälschung im größeren Ausmaß nicht auszuschließen.

Der Gesetzgeber sollte darauf achten, dass die Rechtsverordnung zeitnah beschlossen wird.

Die von der Piratenfraktion vorgeschlagene Briefeintragung (§ 6b 18/5342) ist u. E. sinnvoll, wenn wie in Brandenburg Amtseintragung vorgeschrieben ist oder wie derzeit im Gesetzentwurf DS 18/3537 eine eingeschränkt freie Sammlung vorgeschlagen wird.

Wenn eine freie Sammlung wie in anderen Bundesländern eingeführt werden würde, wäre eine Briefeintragung entbehrlich.

§ 16 Eintragungsräume, Bekanntmachung

§ 16 soll wie folgt geändert werden:

a) In Absatz 1 werden nach den Worten „in anderen Örtlichkeiten“ die Worte „,auch in der Öffentlichkeit,“ eingefügt.

b) Absatz 3 Satz 1 erhält folgende Fassung: „Vertrauenspersonen oder von ihnen örtlich beauftragte Personen können vor oder während der Eintragsfrist weitere Eintragungsräume oder andere Örtlichkeiten, auch in der Öffentlichkeit, mit Zustimmung der oder des Berechtigten festlegen.“

Die Koalition schlägt ein unübliches Verfahren vor, was vermutlich der Tatsache geschuldet ist, dass bei Einführung des Verfahrens die Amtseintragung vorgezogen wurde, aber zusätzliche Räume ermöglicht wurden.

Die Vorschläge der Koalition ermöglichen keine spontane freie Sammlung: Eine Bürgerin möchte abends in der Nachbarschaft sammeln oder jemand möchte am Arbeitsplatz Unterschriften sammeln. Durch den Umweg über die Vertrauenspersonen bzw. den von ihnen beauftragten Personen enthält der Gesetzentwurf ein zentralisiertes, kontrollierendes Moment, der die Sammlung zwar freier gestaltet als bisher, aber eben nicht befreit. Die freie Sammlung zeichnet sich dadurch aus, dass Menschen von sich aus aktiv werden können.

In den Bundesländern gibt es die Amtseintragung (z.B. Bayern oder Hessen), Amtseintragung mit der Möglichkeit der Briefeintragung (Brandenburg), beide Verfahren (Amtseintragung plus freie Sammlung) (z.B. Hamburg oder Thüringen) und die freie Sammlung (z.B. Bremen oder Sachsen). Die freie Sammlung ist dann aber auch wirklich frei, d. h. Menschen können Unterschriften sammeln, ohne dass das angemeldet werden müsste.

Mehr Demokratie befürwortet das übliche Verfahren der freien Sammlung, weil es die politische Aktivität und das politische Gespräch zwischen den Menschen, mithin die demokratische Begegnung, erleichtert.

§16 Absatz 1 könnte dann lauten:

„ Die Eintragung in Eintragungslisten oder Einzelanträgen kann in amtlichen Räumen oder außerhalb von amtlichen Räumen erfolgen“

§16 Absatz 3 wird gestrichen.

Mehr Demokratie befürwortet dieses gemischte Verfahren, da es den Bürgerinnen und Bürgern mehr Möglichkeiten zur Beteiligung einräumt. Alternativ könnte wie in Bremen die Amtseintragung gänzlich gestrichen werden. So wie bei der Volksinitiative liegt dann die Verantwortung für die Sammlung bei den Initiatoren eines Volksbegehrens. Die Initiatoren müssen mindestens 80.000 Unterschriften stimmberechtigter Einwohnerinnen und Einwohner einreichen. Die Unterschriften werden vorher von den Kommunalverwaltungen auf ihre Gültigkeit überprüft. Auf einer Liste dürfen nur Menschen mit Hauptwohnsitz derselben Gemeinde unterschreiben.

§21 Abstimmungstag

Hier schlägt die Koalition vor: „Nach Möglichkeit ist die Abstimmung mit der nächsten Wahl zusammenzulegen.“

Dies ist eine schwache Formulierung. Die Erfahrung zeigt, dass in einer politischen Auseinandersetzung, wozu Volksentscheide zweifelsohne zählen, die Verwaltungen dazu neigen, Wahlen und Volksentscheide auseinander zu legen, damit das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird. Das Jahr 2013 mag hier Pate stehen. In Hamburg und Berlin fanden jeweils Volksentscheide zum Rückkauf von Energienetzen statt. In Hamburg fand der Volksentscheid aufgrund gesetzlicher Vorschriften zusammen mit der Bundestagswahl im September statt. Bei einer hohen Beteiligung entschieden sich die Hamburgerinnen und Hamburger knapp für den Rückkauf. In Berlin legte der Senat den Volksentscheid auf November 2013. Die Beteiligung fiel deutlich niedriger aus. Obwohl über 80 Prozent der Stimmberechtigten für den Rückkauf stimmten, scheiterte der Volksentscheid am Zustimmungsquorum. Daher ist die Hamburger Regelungen, die Initiatoren können eine Zusammenlegung beantragen oder die Bremer Regelung fünf Monate vor einer Wahl und einen Monat nach einer Wahl findet kein Volksentscheid statt, vorzuziehen.

Nun kann argumentiert werden, dass in Schleswig-Holstein das Zustimmungsquorum mit 15 Prozent niedrig genug ist, dass eine Zusammenlegung von Wahlen und Volksentscheiden nicht so bedeutsam ist. Dies ist richtig. Es gab aber in Schleswig-Holstein einen Volksentscheid (zum Buß und Beettag) mit einer Beteiligung von knapp 29 und in Sachsen einen mit knapp 26 Prozent. In diesen Fällen ist dann eine höhere Zustimmungsrate nötig (51,7 bzw. 57,7 Prozent). Dies wäre zumindest nicht ganz fair und würde dazu einladen, die Termine für Volksentscheide und Wahlen zu trennen. Unabhängig von den Chancen, das Zustimmungsquorum zu erreichen, irritiert ein Auseinanderlegen die Bürgerinnen und Bürger, verlangt ihnen unnötig mehr Engagement ab und führt zu machtpolitischen Diskussionen und Vorwürfen an die „politisch“ geführte Verwaltung. Alles dies beschädigt die politische Kultur und stärkt sie nicht.

Schließlich gilt bei Verfassungsänderungen in Schleswig-Holstein ein Zustimmungsquorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten. Hier wäre eine zwingende Zusammenlegung von Wahlen und Volksentscheiden wie in Hamburg notwendig. Vorausgesetzt es besteht beim Gesetzgeber der Wunsch, dass verfassungsändernde Volksentscheide das Zustimmungsquorum von 50 Prozent erreichen können.

Selbstverständlich müsste für solche weitergehenden Regelungen die Verfassung geändert werden, da Artikel 49 Absatz 2 Satz 1 Schleswig-Holsteinische Verfassung eine maximale Frist von neun Monaten zwischen zustande gekommenen Volksbegehren und Volksentscheid vorgibt. Dies ist aber kein zwingendes Argument gegen den Vorschlag, sondern möglicherweise ein hilfreicher Hinweis.

Anders herum könnte man auch argumentieren, innerhalb dieser Frist wären unterschiedliche Termine für eine Wahl und für einen Volksentscheid der Öffentlichkeit schwer vermittelbar. Deswegen könnte die Soll-Vorschrift im Rahmen der Verfassung in eine Muss-Vorschrift formuliert werden.

„Findet innerhalb von vier bis neun Monaten nach einem zustande gekommenen Volksbegehren (Artikel 49 Absatz 2 Satz Schleswig-Holsteinische Verfassung) eine Wahl zum Landtag, Bundestag oder EU-Parlament oder landesweite Kommunalwahlen statt, so sind Wahl und Volksentscheid auf denselben Tag zu legen.“

Stichentscheid und Abstimmungsinformation

Die von der Fraktion der Piraten in DS 18/5342 vorgeschlagenen Reformen des Stichentscheids und des Abstimmungsheftes sind beide sinnvoll und bundesweit sowie international eingeführt.

Beim jetzigen Verfahren werden die Abstimmenden unnötig eingeschränkt, ungültige Stimmen werden „provoziert“ und es besteht die Gefahr der Stimmenaufteilung. Ein einfaches Beispiel aus der Schweiz mag dies belegen. Ein Vorschlag möchte ein Tempolimit von 100 Km/h auf Autobahnen einführen, ein weiterer Vorschlag befürwortet ein Tempolimit von 120 Km/h. Eine Mehrheit von ca. 60 Prozent der Abstimmenden befürwortet ein Tempolimit, verteilt sich aber je zur Hälfte auf die beiden Vorschläge. Im Ergebnis wird kein Tempolimit beschlossen, obwohl eine Mehrheit das befürwortet. Es kann begründet sein, für mehrere Vorschläge mit Ja zu stimmen. Wenn zwei oder mehr Vorschläge mehr Ja- als Nein-Stimmen erhalten, ist ein Stichentscheid nötig. Einen Widerspruch zur Verfassung vermögen wir nicht zu erkennen. Der Stichentscheid ist u. a. in Bayern, Bremen und der Schweiz geregelt.

Ein Abstimmungsheft als Information für die Bürgerinnen und Bürger (für jeden Wahlberechtigten, alternativ jeden Haushalt) ist in mehreren Bundesländern, u. a. Bayern, Baden-Württemberg, Bremen, Berlin, Thüringen und Sachsen-Anhalt, geregelt. Dass dies Mehrkosten verursacht, liegt auf der Hand. In der Abwägung zwischen Kosten und Information der Bürgerinnen und Bürger als Grundlage für eine begründete Entscheidung muss der Gesetzgeber eine Entscheidung treffen. U. E. überwiegt der demokratische Mehrwert die Kosten.

DS 18/3559 Gesetz zur Einführung von Bürgerentscheiden in Angelegenheiten der Ämter

Die Einführung von Bürgerentscheiden auf Ebene der Ämter ist u. E. sinnvoll. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern z. B. Niedersachsen sind durch die schleswig-holsteinische Regelungen Bürgerinnen und Bürger bei einigen Themen z. B. Schulangelegenheiten der Möglichkeit beraubt, sich per Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu beteiligen. Das Recht auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wird dadurch ungleich verteilt. Kritisch könnte man anmerken, dass Recht auf Bürgerentscheid in einigen Fragen durch Vertrag zwischen den Gemeinden eingeschränkt wird.

Die Argumente in der Stellungnahme des Landeswahlleiters greifen u. E. nicht. Denn solange die Ämter Aufgaben „der Schreibstube“ übernehmen, wird ein Bürgerbegehren nicht ergriffen werden. Allerdings bei Selbstverwaltungsentscheidungen z. B. Schulschließung oder Schulstandort sind die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wie in anderen Gemeinden sinnvoll. Herr von Riegen verweist selbst darauf, dass Ämter Träger von Selbstverwaltungsaufgaben sein können. Für diese Fälle ist die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sinnvoll.

Wir stimmen auch zu, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sich stets auf das Gebiet eines Amtes beziehen, für das auch die Vertreter der jeweiligen Gemeinde zuständig sind. Bürgerentscheide wären also abhängig von den übertragenden Aufgaben auf dem Gesamtgebiet oder einem Teilgebiet des Amtes möglich.

In der Tatsache, dass die Mitglieder des Amtsausschusses nicht direkt gewählt werden, sehen wir keinen Hinderungsgrund, sondern eine demokratiepolitische Herausforderung, die durch Gesetzesänderungen gelöst werden kann.

DS 18/3537 Artikel 2 Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes

In § 10 soll die Angabe 0,5 durch 0,7 ersetzt werden.

Wie Dr. Fehndrich und Prof. Dr. Becker in ihren Stellungnahmen schreiben wird der Grundsatz der Gleichheit der Stimmen für das erste Mandat hinsichtlich ihres Erfolgswertes durchbrochen. Dies benachteiligt kleinere Parteien und Wählergruppen.

Durch den höheren Divisor wird in Gemeinden bis 1250 Einwohner eine 5-Prozent-Klausel eingeführt. Das sind immerhin über 70 Prozent aller Gemeinden (796 von 1111). Im ungünstigeren Fall sind sogar bis über 80 Prozent der Gemeinden betroffen (901 von 1111).

In kleineren Gemeinden geht es für kleinere Parteien und Wählergemeinschaften in der Regel um ein Mandat. Dass hier der Zugang zu den Gemeindevertretungen erschwert wird, schränkt die Chancengleichheit der Parteien unnötig ein. Anders herum ist es schwer vorstellbar, dass zusätzliche Gruppierungen die Arbeitsfähigkeit der Gemeindevertretungen gefährden.

In größeren Gemeinden (ab 15.000 Einwohner) ist eine höhere Zugangshürde zumindest zumutbar und die Wirkungsmächtigkeit eines einzelnen Mandatsträger ist sicherlich begrenzt. Aber ob diese Argumente ausreichen, um die Prinzipien der Stimmengleichheit und der Chancengleichheit der Parteien zu durchbrechen, scheint fragwürdig. Schließlich ist es denkbar, dass sich zwei einzelne Abgeordnete zu einer Fraktion zusammen schließen und dadurch ihr Wirkungsmächtigkeit erhöhen.

Nun könnte bei noch größeren Gemeinden (ab 45.000 Einwohner) argumentiert werden, dass zu viele Fraktionen und Abgeordnete unterschiedlicher Parteien und Wählergemeinschaften die Arbeitsfähigkeit belasten und die Bereitschaft zum Ehrenamt schmälern. Selbstredend müsste hier der konkrete Nachweis geführt werden. Und die Lösung, dass bei Gemeinden ab einer bestimmten Einwohnerzahl der Divisor erhöht wird, ist auch unbefriedigend, da es willkürlich wirkt und dazu führen kann, dass in Gemeinden mit weniger Einwohnern weniger Stimmen für das erste Mandat benötigt werden.

Daher empfiehlt Mehr Demokratie e.V. den Divisor bei 0,5 zu belassen (Landtags- und Kommunalwahlen).

DS 18/5342 Änderungsantrag Einführung der Ersatzstimme beim Landeswahlrecht

Mehr Demokratie e.V. begrüßt den Vorschlag der Ersatzstimme. Verfassungsrechtliche Bedenken greifen u. E. nicht. Es ist nicht ersichtlich, warum der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl verletzt werden sollte. Es werden keine Wahlfrauen oder Wahlmänner dazwischen geschaltet. Die Wählerinnen und Wähler wählen die von den Parteien aufgestellten Listen direkt, und zwar mit ihrer Zweitstimme oder der Ersatzstimme.

Der Versuch, den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl weit auszulegen, ist abzulehnen, da er die Spielräume des Gesetzgebers einengt. So könnte die Existenz starrer Listen als Verletzung der Unmittelbarkeit der Wahl gelesen werden, da die Wählerinnen und Wähler die Kandidatinnen und Kandidaten nur indirekt wählen. Aber auch diese Interpretation wird dem eigentlichen Sinn des Wahlgrundsatzes nicht gerecht.

Der Sinn der Ersatzstimme ist ersichtlich. Im Spannungsfeld Gleichheit der Stimmen, was gegen eine Sperrklausel spricht, und Funktionsfähigkeit des Parlaments, was eine Sperrklausel rechtfertigt, ist die Ersatzstimme der Versuch den Wählerinnen und Wählern die Möglichkeit zu geben, ihre favorisierte Partei zu wählen, ohne dass sie auf ihren Einfluss bei der Zusammensetzung des Parlaments verzichten müssen.

Die Prognose in der Stellungnahme des Landeswahlleiters, dass die Einführung der Ersatzstimme zu nicht vertretbarem Mehraufwand führen würde, können wir nicht nachvollziehen. Sicherlich würde es zu Mehraufwand führen. Aber dies ist auch der Fall, wenn zwei Wahlen oder eine Wahl und ein Volksentscheid an einem Tag stattfinden. Dennoch werden diese Herausforderungen an einem Wahlabend gemeistert. Vielleicht könnte statt der Kennzeichnung mit dem E oder auf andere Weise, was die Erfassung, welche Stimme die Zweitstimme und welche die Ersatzstimme ist, erschwert, eine Zeile ergänzt werden, in der die Wählenden die Partei eintragen, für die die Ersatzstimme gelten soll.

Auch hier muss abgewogen werden. Ist der Mehraufwand für die Wahlhelfer im Verhältnis zum demokratischen Nutzen eines Teils der Wähler gerechtfertigt? Wir meinen, dass dies der Fall ist, da die Zahl der Wähler, die für Parteien kleiner gleich fünf Prozent stimmen, steigt. Für diese Wählerinnen und Wähler wäre der Wahlvorgang zufriedener. Ob eine Ersatzstimme kleineren Parteien nutzen würde, muss abgewartet werden. Die letzte EU-Wahl in Deutschland, bei der keine 5-Prozent-Sperrklausel galt, hat zumindest nicht zu besseren Ergebnissen für die kleineren Parteien geführt. Die Annahme, dass die 5-Prozent-Sperrklausel die Ergebnisse der kleineren Parteien schmälere, wurde durch diese eine Wahl nicht bestätigt.

Tim Weber / Bundesgeschäftsführer

Bernhardstraße 7, 28203 Bremen

tim.weber@mehr-demokratie.de

Claudine Nierth / Bundesvorstandssprecherin

Spiekerhörn 15, 25335 Raa-Besenbek

claudine.nierth@mehr-demokratie.de