



**Position der CDU-Fraktion
im Schleswig-Holsteinischen Landtag
zu den Fragen des
„Mehr Demokratie e.V.“**

Der Verein „Mehr Demokratie e.V.“ hat im Rahmen der „Kandidatenbefragung 2012“ Fragen zum Themenbereich „Direkte Demokratie“ gestellt – auch an Abgeordnete der CDU-Landtagsfraktion. Sie betreffen Themen, die sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung befinden (Volksinitiativen „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“, Landtags-Drucksache 17/2240, und „Für Volksentscheide ins Grundgesetz“, Landtags-Drucksache 17/2239).

Nicht jede der sieben Fragen lässt sich mit einem einfachen „Ja“ oder „Nein“ beantworten. Eine differenzierte Betrachtung ist angezeigt. Auch lassen sich die Auffassungen in dieser anspruchsvollen Diskussion über zentrale Fragen der demokratischen Willensbildung nicht auf den gegebenen Raum von 750 Zeichen reduzieren.

Deshalb nimmt die in Verantwortung stehende CDU-Landtagsfraktion die Gelegenheit wahr, mit den nachfolgenden Antworten ihre Haltung zu erläutern.

Frage 1: Sind sie dafür, dass die Landesregierung einen Gesetzentwurf in den Bundesrat einbringt zur Einführung von Volksbegehren und Volksentscheiden sowie Referenden auf Bundesebene?

*Betrifft die Volksinitiative „Für Volksentscheide ins Grundgesetz“,
Landtags-Drucksache 17/2239*

Die CDU-Fraktion nimmt mit Respekt zur Kenntnis, dass 22.227 Bürgerinnen und Bürger Schleswig-Holsteins eine Initiative unterstützen, nach der Volksentscheide auch auf Bundesebene möglich werden sollen.

Wir stellen hierzu fest, dass Entscheidungen des Bundes oftmals erheblichen Einfluss auf Schleswig-Holstein und seine Menschen haben. Gleiches würde für auch für Volksentscheide gelten, die das Deutsche Volk in seiner Gesamtheit an Stelle des Bundestags trifft – insbesondere, wenn diese Gesetze oder Finanzfragen betreffen.

Als eine Fraktion des Landtags legen wir auch Wert auf die Feststellung, dass die Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung nicht allein auf der Idee eines einzigen Staates beruht, sondern vielmehr auch auf der Eigenständigkeit und Eigenstaatlichkeit der Länder. Die Länder haben sich selbst zum Bundesstaat zusammengeschlossen. Es ist dabei gewollt und richtig, dass sie im Föderalismus eigene Rechte und Interessen haben.

Wir sehen daher die Notwendigkeit, dass bundesweite Volksentscheide nicht dazu führen dürfen, dass einzelne – vor allem kleinere – Bundesländer und ihre Bevölkerung durch Mehrheiten im Bund dominiert werden und ausreichende Verfahren und Möglichkeiten zur Kompromissfindung dabei nicht zur Verfügung stehen. Das sog. „CCS-Gesetz“ ist ein aktuelles Beispiel aus der 17. Legislaturperiode des Landtags, das deutlich macht, wie berechtigt der Anspruch der Bevölkerung unseres Landes ist, auch gegenüber anderen Auffassungen im Bund weiterhin demokratisch für sich selbst zu entscheiden.

In dieser Lage wird es die Pflicht des Schleswig-Holsteinischen Landtags sein, die vorgelegten Pläne zu bundesweiten Volksentscheiden sorgfältig zu beraten. Der Landtag repräsentiert zuvörderst die Bürger des Landes Schleswig-Holstein und er hat dafür Sorge zu tragen, dass ihre Interessen auch gegenüber dem Bund und anderen Ländern gewahrt bleiben. Eine sorgfältige Beratung der Volksinitiative ist allen Bürgern geschuldet – zumal das Land durch diesen Anstoß möglicherweise Rechte und Einflussmöglichkeiten seiner Bürger aus der Hand geben könnte.

Die CDU-Landtagsfraktion spricht sich dafür aus, diese Diskussion gründlich und ohne Zeitdruck führen.

Die Antragsteller der Volksinitiative haben selbst offen gelassen, wie der Gesetzentwurf konkret aussehen soll, den die Landesregierung als Bundesratsinitiative einbringen soll. Das lässt prinzipiell auch bundesweite Volksentscheide in Betracht kommen, die über Gesetze oder Finanzfragen stattfinden – etwa über das Steuerrecht, das Strafrecht, das Ausländerrecht, die sog. Hartz-IV-Regelungen oder über das Grundgesetz selbst.

Die Ergebnisse von bundesweiten Volksentscheiden können die Länder aber unterschiedlich treffen. Dies liegt im Steuerrecht oder bei Sozialausgaben auf der Hand, erst Recht aber bei Fragen der Verteilung und des finanziellen Ausgleiches. Auch in anderen Fragen muss eine Mehrheitsentscheidung auf Bundesebene nicht stets eine sein, die in allen Ländern gleichermaßen akzeptiert wird oder umgesetzt werden kann. Zum Selbst-

verständnis der Demokratie gehört auch, dass Mehrheitsentscheidungen nicht automatisch stets mit inhaltlicher Richtigkeit verbunden sind. Direkte Entscheidungen und Einschätzungen der Bürger können sich genauso wie Entscheidungen von Abgeordneten im Nachhinein als unzutreffend erweisen. In der Konsequenz heißt dies für den Föderalismus, dass eine angemessene Absicherung der Interessen der Länder gegenüber einem reinen Mehrheitsprinzip im Bund – auch bei Volksentscheiden – von besonderer Bedeutung ist.

Bislang werden die unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern insbesondere durch die Gesetzgebungskompetenzen und das Zusammenwirken von Bundestag, Bundesrat und des Vermittlungsausschuss geschützt. Hier sind – wenn auch stets optimierungsfähig – Verfahren der mehrfachen Lesung von Anträgen etabliert, Ausschussberatungen und Korrekturmöglichkeiten vorhanden und Verfahren der Kompromissfindung institutionalisiert, die auf Verfahren der direkten Demokratie bzw. die Volksgesetzgebung nicht ohne Weiteres übertragbar sind. Eine Bundesratsinitiative zu Volksentscheiden auf Bundesebene sollte daher jedenfalls nicht in einer Form erfolgen, die den berechtigten und oftmals unterschiedlichen Interessen der Länder im Föderalismus nicht gerecht werden kann. In der direkten Demokratie liegt eine Chance. Aber eine Systematik von Entscheidungen der Bundesbürger, die nicht ausgewogen ist, birgt auch die ungewollte Gefahr der Entfremdung oder Verstärkung von Gegensätzen im Gesamtstaat (große und kleine Länder, finanzstarke und finanzschwache Länder, Ost und West, Nord und Süd). Auch die gegenwärtige Diskussion um den „Solidarpakt“ macht dies deutlich.

Die Vorbereitung einer Entscheidung über das „Ob“ und ggf. über das „Wie“ einer solch gewichtigen Bundesratsinitiative erfordert ausreichend Zeit und sorgfältige Abwägung. Sie erfordert dies auch in der Klärung, welche Vorschläge überhaupt mehrheitsfähig im Bundesrat wären.

Erschwerend wirkt dabei, dass der Wahltermin am 06. Mai in die gesetzliche Beratungsfrist über die Volksinitiative fällt. Die nächste und letzte Bundesratssitzung vor der Wahl des 18. Schleswig-Holsteinischen Landtags ist für den 30. März 2012 angesetzt, die konstituierende Sitzung des neu gewählten Landtags für den 05. Juni 2012. Bei allem muss aber der Schleswig-Holsteinische Landtag seiner Pflicht gerecht werden können, im Interesse aller Bürger des Landes gründlich zu beraten, ob und welche demokratischen Rechte und Einflussmöglichkeiten der Schleswig-Holsteiner durch diesen Anstoß möglicherweise in die Hand aller Bundesbürger gelegt würden.

Die Frage, ob man also dafür oder dagegen ist, lässt sich nicht pauschal auf ein „Ja“ und „Nein“ reduzieren. Es wird konkret auf zu erarbeitende Vorschläge ankommen. Die CDU-Fraktion geht offen in diese Diskussion.

Frage 2: Sind sie dafür, dass zukünftig, wie in neun anderen Bundesländern auch, Bauleitpläne Gegenstand von Bürgerbegehren sein dürfen?

Betrifft die Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“, Landtags-Drucksache 17/2240.

Diese Möglichkeit kann erwogen werden. Zu einer Prüfung und sorgsamem parlamentarischen Beratung gehört allerdings auch, dass den Kommunen im Rahmen einer Anhörung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. In Schleswig-Holstein gibt es immerhin mehr als 1.100 Gemeinden, die ggf. betroffen wären. Beachtung wird dabei auch verdienen müssen, dass sich bei Fragen der Bauleitplanung in Bezug auf die Raumordnung,

den Naturschutz, die interkommunale Abstimmung oder in Bezug auf den Bestands- und Vertrauensschutz besondere Herausforderungen stellen.

Frage 3: Sind sie für die Abschaffung des Zustimmungsquorums bei Bürgerentscheiden?

Betrifft die Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“, Landtags-Drucksache 17/2240.

Nein. Als CDU-Fraktion sind wir für den Erhalt dieser Vorschrift. Bisher gilt nach § 16g Absatz 7 der Gemeindeordnung (GO):

*„Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit **mindestens 20 % der Stimmberechtigten** beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat die Gemeindevertretung oder der zuständige Ausschuss die Angelegenheit zu entscheiden.“*

Demokratische Entscheidungen, die für das Gemeinwesen bestimmte Veränderungen als allgemeinverbindlich festsetzen, müssen von einer ausreichenden Mehrheit getragen sein. Deshalb gehören z.B. in Parlamenten besondere Anforderungen an die „Beschlussfähigkeit“ zum Kernbestand der demokratischen Spielregeln. So sind der Schleswig-Holsteinische Landtag oder seine Ausschüsse nach der Geschäftsordnung dann beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend sind. Und für besonders bedeutsame Entscheidungen – z.B. Verfassungsänderungen – gelten zumeist qualifizierte Mehrheitserfordernisse.

Wer eine Veränderung wünscht, steht in der Verantwortung, ausreichend Unterstützer zu mobilisieren. Wenn demgegenüber bei Bürgerentscheiden gar kein Zustimmungsquorum mehr gelten würde, dann könnten auch bei nur sehr geringer Beteiligung Entscheidungen rechtsverbindlich werden, die nur wenige Bürger mittragen wollen. Deshalb steht diese Forderung auch nicht mit dem Demokratieprinzip in Übereinstimmung.

Frage 4: Sind Sie für die Abschaffung des Kostendeckungsvorschlags?

Betrifft die Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“, Landtags-Drucksache 17/2240.

Nein. Bisher gilt nach § 16g Absatz 3 Satz 4 GO:

*„Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren **Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme** enthalten.“*

Als CDU-Fraktion sind wir für den Erhalt dieser Vorschrift. Wir sind der Auffassung, dass derjenige, der Geld ausgeben will, auch darlegen muss, wo dies herkommen soll. Es entspricht gerade dem Interesse der beim Bürgerentscheid abstimmenden Bürgerinnen und Bürger, dass nur Anträge zur Abstimmung gelangen, zu denen die Initiatoren eine ausreichende Auseinandersetzung mit den Folgekosten vorgelegt haben.

Frage 5: Sind Sie für die Möglichkeit eines Alternativvorschlags der Gemeindevertretung bei einem Bürgerentscheid über eine Vorlage aus der Bürgerschaft?

Betrifft die Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“, Landtags-Drucksache 17/2240.

Ja. Bislang kann die Gemeindevertretung bei einem Bürgerentscheid nach § 16g Absatz 6 GO nur ihre Stellungnahme zu dem Antrag abgeben, der zur Abstimmung vorgelegt wird. Die Idee, dass also künftig die Gemeindevertretung statt einer Stellungnahme alternativ auch eine eigene Vorlage zur Abstimmung stellen kann, ist eine sinnvolle Ergänzung und schafft mehr Auswahl. Auch bei Volksentscheiden auf Landesebene ist es möglich, dass der Landtag eine eigene Vorlage mit zur Abstimmung stellt (Art. 42 Absatz 2 Satz 2 Landesverfassung).

Frage 6: Sind Sie neben der Amtseintragung bei Volksbegehren für die zusätzliche Einführung der freien Unterschriftensammlung, so wie es u.a. auch in Hamburg möglich ist?

Die gesetzlichen Hürden bei der Unterschriftensammlung für Volksbegehren sind in Schleswig-Holstein bereits im Jahr 2004 maßgeblich verringert worden (vgl. hierzu Landtags-Umdruck 17/1199). Für die Sammlung der Unterschriften können bereits heute neben Ämtern und Behörden auch weitere Eintragungsstellen beantragt werden. Auch hinsichtlich der übrigen Erfordernisse für die Durchführung von Volksbegehren hat Schleswig-Holstein schon heute im Bundesvergleich die niedrigsten Hürden: Das Unterschriftenquorum ist niedrig und liegt bei nur 5 %. Und für die Sammlung der Unterschriften steht dabei ein Zeitraum von 6 Monaten zur Verfügung. Diese Kombination ist bundesweit einmalig.

Wenn in diesem Zusammenhang nun zusätzlich noch die freie Unterschriftensammlung gefordert wird, sollte Beachtung finden, dass bei einem Volksbegehren bereits jede einzelne Unterschrift ein formeller Beitrag zur demokratischen Willensbildung ist. Ein Volksbegehren führt in aller Regel – wenn es nicht vom Landtag übernommen wird – automatisch zu einem Volksentscheid. Daher sollte die Entscheidungssituation, ob man als Bürger ein bestimmtes politisches Anliegen durch seine Unterschrift unterstützt, nicht vom Druck oder der Hektik des Alltags oder durch fehlende Zeit und Gelegenheit für sachliche Informationen oder den Meinungs austausch geprägt sein. Der Akt dieser demokratischen Beteiligung sollte in einem angemessenen Rahmen stattfinden. Dem werden die geltenden Vorschriften zur Eintragung nur an bestimmten Stellen gerecht. Sie schaffen – wie bei der Wahl – das notwendige Bewusstsein, dass es jetzt verbindlich wird. Eine Unterschriftensammlung z.B. auf Volksfesten, in Supermärkten oder in Schanklokalen würde dem Wesen und Wert der direkt-demokratischen Beteiligung nicht gerecht.

Frage 7: Sind Sie dafür, dass die Bürger auch Volksbegehren initiieren dürfen, die sich auf den Landeshaushalt auswirken?

Es kommt darauf an, was unter „auf den Landeshaushalt auswirken“ verstanden wird. In aller Regel haben die meisten politischen Entscheidungen zumindest mittelbar eine – ggf. auch nur geringfügige – fiskalische Auswirkung. Dies sollte in der Tat nicht verhindern, dass Volksbegehren grundsätzlich möglich sind.

Sofern mit der Fragstellung allerdings gemeint sein sollte, dass der Finanzvorbehalt aus der Landesverfassung gestrichen werden soll (Art. 41 Absatz 2), nach dem keine Volksinitiativen über den Haushalt des Landes, über Dienst- und Versorgungsbezüge oder über öffentliche Abgaben stattfinden dürfen, so sind wir für die Beibehaltung der geltenden Rechtslage.

Am Beispiel des letzten Doppelhaushalts 2011/2012 des Landes Schleswig-Holstein werden die Gründe hierfür deutlich: Der letzte Haushalt umfasste deutlich mehr als 2.000 Seiten, hinter jeder standen Folgewirkungen für viele Menschen. Dieses Gesamtgefüge eines Landeshaushalts in Gänze zu erfassen, ist auch einem Parlament meist nur durch Arbeitsteilung möglich. Für diese und andere Aufgaben sind die Abgeordneten in „Vollzeit“ und mit finanzieller Unterstützung freigestellt. Sie können dabei Mitarbeiter in Anspruch nehmen und haben zur Aufklärung von Detailfragen zügig durchsetzbare Informations- und Auskunftsrechte gegenüber der Regierung.

Wenn nun die Bürgerinnen und Bürger des Landes in einer Volksentscheidung über Haushaltsfragen abstimmen würden, hätten viele im Vorwege der Entscheidung nicht die notwendige Zeit, Unterstützung oder handhabbare Auskunftsrechte, um die Änderungen im finanziellen Gesamtgefüge samt der Folgewirkungen angemessen nachvollziehen zu können. Es entspricht dem bisherigen Verständnis, dass die Durchführung der professionalisierten Beratung des Landeshaushalts Abgeordneten aufgetragen ist, die hierfür gewählt und vergütet werden.

Wenn es zudem der Anspruch bleiben soll, dass umfassende und gründliche Haushaltsberatungen auch noch zu Änderungen und Kompromissen führen können, dann sehen wir derzeit nicht, wie dies in Volksabstimmungen möglich sein soll. Bei einer Volksentscheidung kann die Vorlage nur angenommen oder abgelehnt werden. Sie kann aber grundsätzlich nicht mehr ausgetauscht oder mit verschiedenen Änderungsanträgen versehen werden.