

- Nichtständiger Ausschuss „Erleichterung der Volksgesetzgebung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ (Sitzung am 23.09.2008)

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Koalition

Nachfolgend nehmen wir Stellung zum Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen in der Fassung, die uns am 19.08.2008 per Email zugegangen ist. Berücksichtigt werden die „Änderungsanträge zum Gesetzentwurf zur Neuregelung des Volksentscheids“ der Koalitionsfraktionen, die uns ebenfalls am 19.08.2008 zugegangen sind sowie die Gesetzesbegründung, die bei der Ausschusssitzung am 20.06.2008 an die Ausschussmitglieder verteilt worden ist. Die Reihenfolge der Anmerkungen orientiert sich an Art. 2 des Gesetzentwurfs.

1. Senkung der Unterschriftenquoten

--> Art. 70 Abs. 1 d) LV, § 1 Nr. 4 VolksEG;

dazu: Art. 1 Nr. 2 a) aa) u. Art. 2 Nr. 2 a) Gesetzentwurf

Die Nutzung der verfassungsrechtlich vorgesehenen Instrumente der direkten Demokratie darf für die Bürger nicht aufgrund formaler Hürden von vornherein aussichtslos erscheinen. Daher hält die CDU-Bürgerschaftsfraktion eine maßvolle Anpassung, sowohl der Unterschriftenquoten als auch der Zustimmungsquoten (siehe dazu unten Nr. 5) für notwendig, und zwar sowohl im Hinblick auf einfache Gesetze als auch für verfassungsändernde Gesetze.

Den Vorschlag, einen Volksentscheid über ein einfaches Gesetz zukünftig stattfinden zu lassen, wenn mindestens 5 Prozent (statt bisher 10 Prozent) der Stimmberechtigten ein Volksbegehren unterstützt haben, wird die CDU-Bürgerschaftsfraktion mittragen. Darüber hinaus wird die CDU-Bürgerschaftsfraktion jedoch beantragen, das Unterschriftenquorum für verfassungsändernde Gesetzentwürfe auf 10 Prozent zu senken (statt bisher 20 Prozent). Das bisherige Prinzip einer doppelten Hürde für Verfassungsänderungen soll beibehalten werden.

2. Erledigung des Volksbegehrens durch Beschluss eines veränderten Gesetzentwurfes

--> Art. 70 Abs. 1 d), § 1 Nr. 4 u. § 21 Abs. 1 Volks EG;

dazu: Art. 1 Nr. 2 a) bb) u. Art. 2 Nr. 2 b) u. Nr. 15 b) Gesetzentwurf

Soweit eine Möglichkeit geschaffen werden soll, redaktionelle Versehen oder gesetzestechnische Ungenauigkeiten auszuräumen, ist eine entsprechende Regelung zu begrüßen. Die Formulierung im Gesetzentwurf, die jedoch auch inhaltliche Änderungen ermöglicht und somit den bereits von tausenden Bürgern unterstützten Gesetzentwurf zum Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Vertrauensleuten und der jeweiligen Bürger-

schaftsmehrheit macht, lehnt die CDU-Bürgerschaftsfraktion ab. Auf die folgenden Fragen geben Gesetzentwurf und Gesetzesbegründung keine Antworten.

- > Wie wird im Einzelfall die „dem Anliegen des Volksbegehrens nicht widersprechende Weise“ bestimmt?
- > Steht das „Anliegen des Volksbegehrens“ zur Disposition der Vertrauenspersonen, die dann ohne Rückkopplung mit den Unterstützern des Volksbegehrens mit der jeweiligen Bürgerschaftsmehrheit einen Kompromiss aushandeln können?
- > Was geschieht, wenn von einer „dem Anliegen des Volksbegehrens nicht widersprechender Weise“ offensichtlich nicht die Rede sein kann, die Vertrauensleute aber dennoch (z. B. motiviert durch Zusagen außerhalb des Gesetzestextes) einen Antrag auf Feststellung der Erledigung des Volksbegehrens stellen?
- > Wäre es sinnvoll, zur Feststellung der Erledigung eines Volksbegehrens eine qualifizierte Bürgerschaftsmehrheit zu fordern?

3. Volksentscheide an Wahlterminen

- > § 2 Abs. 1 VolksEG;
dazu: Art. 2 Nr. 3 a) Gesetzentwurf

Nicht nur Kostengründe, sondern auch die Tatsache, dass der Senat den Abstimmungstermin nicht willkürlich bestimmen kann, sprechen für die vorgeschlagene Regelung. Unklar ist jedoch, warum die Terminierung der Abstimmung auf einen Wahltermin von den Vertrauensleuten beantragt werden muss.

Sowohl der Senat (Kosten) als auch die Initiatoren eines Volksentscheids (mutmaßlich höhere Beteiligung an der Abstimmung) haben regelmäßig ein Interesse an der Zusammenlegung von Abstimmung und Wahl. Das Antragerfordernis erscheint daher überflüssig. Es spricht nichts dagegen, die Abstimmungen im Rahmen der 5-Monats-Frist grundsätzlich auf einen Wahltermin zu legen.

4. Informationshefte

- > dazu: Art. 2 Nr. 3 c) Gesetzentwurf

Der Einführung von Abstimmungsheften steht die CDU-Bürgerschaftsfraktion skeptisch gegenüber. Staatlich gedruckte und versandte Abstimmungshefte stellen in erster Linie kostenlos verteiltes Informationsmaterial für die Initiatoren eines Volksentscheides dar. Der Informationswert für den Bürger ist zweifelhaft.

- > Wer soll den Umfang der Informationshefte und das Format bestimmen und wie wird darüber befunden, ob sich die Bürgerschaft als Ganzes oder nach Fraktionen äußert?
- > Was werden die Informationshefte den Steuerzahler pro Abstimmung kosten?

5. Zustimmungsquorum für Volksentscheide

--> Art. 72 Abs. 1 u. 2 LV, § 6 Abs. 1 S. 2 VolksEG;
dazu: Art. 1 Nr. 4 u. Art. 2 Nr. 6 a) Gesetzentwurf

Die legitime Nichtbeteiligung von Bürgern an Abstimmungen darf von Minderheiten nicht ausgenutzt werden können. Ein Volksentscheid über ein einfaches Gesetz soll nach dem Gesetzentwurf daher nur erfolgreich sein, wenn mindestens 20 Prozent (statt bisher 25 Prozent) der Stimmen aller Stimmberechtigten in Bremen als Ja-Stimmen abgegeben werden (Zustimmungsquorum). Die CDU-Bürgerschaftsfraktion unterstützt diesen Vorschlag.

Die CDU-Bürgerschaftsfraktion wird darüber hinaus jedoch beantragen, auch in Bezug auf Verfassungsänderungen das Quorum zu senken, und zwar auf 40 Prozent der Ja-Stimmen (statt bisher 50 Prozent). Es genügt, wenn (wie auch bei den Unterstützungsunterschriften) das Quorum für verfassungsändernde Gesetze doppelt so hoch ist wie für einfache Gesetze. Bei der von der Koalition beabsichtigten Beibehaltung eines Zustimmungsquorums von 50 Prozent hätten Volksentscheide über Verfassungsänderungen auch in Zukunft von vornherein keine realistische Aussicht auf Erfolg.

6. Beratungsrecht für Initiatoren

--> dazu: Art. 2 Nr. 7 Gesetzentwurf

Bereits heute findet in der Praxis eine Beratung durch die Verwaltung statt. Es ist daher zweifelhaft, ob ein Anspruch auf Beratung kodifiziert werden muss. Soll jedoch ein Anspruch auf Beratung durch die Bürgerschaftsverwaltung gesetzlich begründet werden, stellt sich die Frage nach dem Umfang der Beratungspflicht. Gesetzestext und Gesetzesbegründung bleiben auch insofern unklar, als dass nicht jedermann, der behauptet, in ungewisser Zukunft und zu einem unbestimmten Anliegen ein Volksbegehren betreiben zu wollen, ein „Initiator“ im Sinne der Vorschrift sein kann. Der Beratungsanspruch ist jedenfalls dann überflüssig, wenn hinsichtlich finanzwirksamer Volksbegehren auf einen Gegenfinanzierungsvorschlag verzichtet wird.

7. Finanzwirksame Volksbegehren

--> Art. 70 Abs. 2 LV; § 9 Nr. 1 VolksEG
dazu: Art. 1 Nr. 2 b), Art. 2 Nr. 8. c) Gesetzentwurf

a. Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Die CDU-Bürgerschaftsfraktion hält die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen der Verfassung sowie des VolksEG für nicht beschlussfähig. Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, dass finanzwirksame Volksentscheide mit Wirkung für zukünftige Haushaltspläne zulässig sein sollen, „soweit diese die Struktur eines zukünftigen Haushalts nicht wesentlich verändern“.

--> Wie kann zum Zeitpunkt der Zulassung eines Volksbegehrens beurteilt werden, welche Auswirkungen ein Volksentscheid auf einen Haushalt hat, den es zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht gibt? Müssen hier nicht Erwägungen bezüglich zukünftiger Haushaltsgesetze angestellt werden, die angesichts veränderlicher Kräfteverhältnisse im Parlament, einer sich wandelnden Konjunktur, veränderbaren Bundes-

rechts oder unvorhergesehener Ereignisse (z. B. Naturkatastrophen) bloße Mutmaßungen sind?

- > Was ist unter der „wesentlichen“ Veränderung einer Haushaltsstruktur zu verstehen? Soll damit die bisherige Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs kodifiziert werden, nach der Volksbegehren unzulässig sind, „wenn sie auf den Gegenstand des Haushalts Einfluss nehmen, damit das Gleichgewicht eines Haushaltsentwurfs stören, zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen und zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen?“

Aufgrund der Komplexität des Haushalts und des Haushaltsrechts dürfte es ehrenamtlichen Initiatoren eines Volksbegehrens kaum möglich sein, eigenständig einen rechtskonformen Vorschlag zur Gegenfinanzierung ihres Vorhabens zu formulieren. Laut Gesetzesbegründung soll eine Vorlage aber ohne ausformulierten Deckungsvorschlag unvollständig sein. Zudem sollen „zur Gegenfinanzierung keine Haushaltspositionen herangezogen werden, die gesetzlich, vertraglich oder auf andere Weise rechtlich gebunden sind“.

- > Wie können zur Gegenfinanzierungen Haushaltspositionen aus einem Haushaltsgesetz herangezogen werden, das noch nicht existiert? Wie kann vorhergesehen werden, welche Haushaltsmittel in der Zukunft z.B. (bundes-) rechtlich gebunden sein werden?
- > Welche Bindungswirkung hat der Gegenfinanzierungsvorschlag für den parlamentarischen Gesetzgeber? Muss ihn das Parlament (in vollem Umfang) berücksichtigen? Hat der Gegenfinanzierungsvorschlag Gesetzeskraft?
- > Kommt es bei den Gegenfinanzierungsvorschlägen nur auf die rechtliche Möglichkeit an? Handelt es sich bei dem Vorschlag der Gegenfinanzierung also nur um eine Förmlichkeit, weil auch vollkommen abwegige Vorschläge unterbreitet werden können, die aber rein rechtlich möglich sind?

Vor einer Änderung der Landesverfassung sind eindeutige Expertenaussagen zu den konkreten Auswirkungen unabdingbar. In diesem Zusammenhang ist auf das Schreiben der Senatorin für Finanzen vom 2. Juni 2008 hinzuweisen, in dem diese angeregt hat, unterschiedliche Fallgruppen zu entwickeln, um auf dieser Basis geeignete Formulierungen für die konkrete Gesetzesfassung zu finden. Dieses ist unterblieben.

Die CDU-Bürgerschaftsfraktion teilt die Ansicht des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ (Stellungnahme zur Ausschusssitzung am 20.06.2008), dass das Ziel, eine klare Regelung hinsichtlich finanzwirksamer Volksbegehren zu schaffen, mit dieser Regelung nicht erreicht werden kann. Mithin erscheint die vorgeschlagene Verfassungsänderung überflüssig und damit im Sinne eines respektvollen Umgangs mit der Verfassung als schädlich.

b. Vorschlag der CDU-Bürgerschaftsfraktion

Die CDU-Bürgerschaftsfraktion wird beantragen, bei unverändertem Verfassungswortlaut das VolksEG in dem Sinne zu ändern, dass finanzwirksame Volksbegehren zulässig sind, sofern sie keine Neuordnung des Gesamtgefüges des Haushaltes erzwingen oder einen verfassungsmäßigen Haushalt unmöglich machen.

Zur Begründung wird auch auf die schriftliche Stellungnahme von Prof. Schiller vom 14.03.2008 (siehe dort Seite 7) hingewiesen, in der dieser dem Ausschuss einen Weg aufgezeigt hat, den die CDU-Bürgerschaftsfraktion in Kombination mit einer Vorlage nach Art. 140 LV für sinnvoll und praktikabel erachtet. Insbesondere macht er eine Verfassungsänderung entbehrlich.

Die Gesamtverantwortung für den Haushalt kann letztlich nur der parlamentarische Gesetzgeber tragen. Nur er hat den Überblick über den Gesamthaushalt. Dementsprechend heißt es in Art. 102 der LV: „Die Bürgerschaft darf keine Ausgabe oder Belastung beschließen, ohne dass ihre Deckung sichergestellt ist.“

Der Volksgesetzgeber darf (auch nach dem Gesetzentwurf der Koalition) keine Beschlüsse fassen, die den Gesamthaushalt gefährden. Der Staatsgerichtshof hat hierzu grundlegend ausgeführt, dass nach geltender Verfassungslage Volksentscheide unzulässig sind, wenn sie auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nehmen, damit das Gleichgewicht des gesamten Haushalts stören, zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges zwingen und zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führen. Dabei muss es im Kern bleiben.

Eine Klarstellung muss nach Ansicht der CDU-Bürgerschaftsfraktion aber in dem Sinne erfolgen, dass Volksentscheide, die zwar finanzwirksam sind, aber nicht „eine Neuordnung des Gesamtgefüges des Haushaltes“ erzwingen bzw. „das Gleichgewicht des gesamten Haushalts“ stören, in einem weiteren Umfang möglich sein sollen als in der Vergangenheit. Die Unzulässigkeit eines Volksbegehrens soll vom Senat zukünftig nur noch bei massiven Finanzauswirkungen festgestellt werden können; denn in einem modernen Verfassungsstaat wirken sich fast alle Gesetze unmittelbar oder mittelbar auf den Haushalt aus.

Die Entscheidung darüber, welcher Volksentscheid konkret geeignet ist, das Gleichgewicht eines gesamten Haushalts zu stören, wird stets eine Einzelfallentscheidung bleiben. Denn weder zukünftige Haushalte noch zukünftige Volksentscheide lassen sich vorhersehen. Es wird sich keine Gesetzesformulierung finden lassen, die diese Zweifel für die Zukunft endgültig ausräumt (siehe die Formulierung „wesentlich“ im Vorschlag der Koalition).

Für die Initiatoren von Volksentscheiden mit erheblichen finanziellen Auswirkungen, die sich an der Grenze einer „Störung des gesamten Haushaltes“ bewegen, wird es daher bei einer gewissen Rechtsunsicherheit bleiben müssen. Im Zweifel muss der Staatsgerichtshof entscheiden. Einzelfallentscheidungen sind Sache der Rechtsprechung. Diese ist in sinnvoller Weise in der Lage, ihre Rechtsprechung (und damit das Recht) flexibel weiterzuentwickeln und dabei z. B. auch die Entwicklung in anderen Bundesländern zu berücksichtigen.

Die vom Ausschuss diskutierten Urteile des Staatsgerichtshofs sind acht bzw. zwölf Jahre alt. Unterdessen sind zum gleichen Gegenstand Urteile in anderen Bundesländern ergangen. Es ist durchaus möglich, dass der Staatsgerichtshof Änderungen im Sinne einer Erleichterung finanzwirksamer Volksentscheide an seiner bisherigen Rechtsprechung vornehmen würde, wenn er die Gelegenheit dazu hätte. Diese Gelegenheit sollte ihm das Parlament durch eine Vorlage gemäß Art. 140 LV geben. Dem Staatsgerichtshof ist der Entwurf des geänderten VolksEG mit der Frage vorzulegen, ob die Konkretisierung mit der Landesverfassung im Einklang steht.

Im Ergebnis wird eine aktuelle Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes vorliegen und (wenn vom Staatsgerichtshof für verfassungsmäßig erkannt und von der Bürgerschaft be-

schlossen) ein VolksEG, das die Zulassung finanzwirksamer Volksbegehren (in vertretbarem Rahmen) erleichtert. Der Senat, der über den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zu entscheiden hat, wird an das geänderte VolksEG gebunden sein. Er wird den im geänderten Gesetz und der Begründung zum Ausdruck kommenden Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen haben, die Zulassung von finanzwirksamen Volksbegehren zu erleichtern.

--> Exkurs: Als Beispiel für die Konkretisierung eines verfassungsrechtlichen Begriffs durch ein einfaches Gesetz lässt sich der Begriff der „politischen Partei“ anführen. In Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes ist schlicht von politischen Parteien die Rede. Da für die Verwaltung aber (zum Beispiel bei der Zulassung zur Wahl) nur schwer zu entscheiden ist, was eine „Partei“ ist und was nur ein „politischer Verein“, hat der Bundesgesetzgeber in § 2 Abs. 1 des Parteiengesetzes eine genauere Definition vorgenommen. Dass diese im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Parteienbegriff steht, hat das Bundesverfassungsgericht bestätigt. Für diejenigen, die sich z. B. an einer Wahl beteiligen möchten, ist auf diese Weise mehr Rechtssicherheit geschaffen worden, ohne dass die Verfassung geändert werden musste.)

8. Leistung der Unterstützungsunterschriften

--> § 10 Abs. 2 Nr. 2 VolksEG;

dazu: Art. 2 Nr. 9 c) aa) Gesetzentwurf

Die Unterzeichner eines Volksbegehrens müssen sämtliche Angaben machen, die zu einer klaren Identifikation ohne weitere Recherchen durch das Amt erforderlich sind. Von jemandem, der (nicht nur im Vorbeigehen) ein Bürgerbegehren unterschreibt und sich an der Volksgesetzgebung beteiligt, können und müssen sorgfältig gemachte Angaben erwartet werden.

Dass jedem Unterzeichner sein Name, seine Meldeadresse und sein Geburtsdatum bekannt sind, darf ohne weiteres vorausgesetzt werden. Die vorgeschlagene Regelung ist somit überflüssig. Sie sorgt durch die Begriffe „eindeutig“ und „nicht eindeutig“ zudem für eine vermeidbare Rechtsunsicherheit. Wäre etwa die Eintragung mit den Angaben „Peter“ und „Musterstraße“ „eindeutig“, wenn in der Musterstraße laut Melderegister nur ein Peter wohnt?

9. Anrechnung von Unterschriften aus einem Bürgerantragsverfahren

--> § 10 VolksEG;

--> dazu: Gesetzesbegründung zu Nr. 9 (§ 10)

Die CDU-Bürgerschaftsfraktion schließt sich den Ausführungen in der Gesetzesbegründung an und lehnt eine Anrechnungen von Unterschriften aus einem vorangegangenen Bürgerantragsverfahren auf die Anzahl der Unterstützungsunterschriften bei einem inhaltlich gleichlautenden Volksbegehren ab.

10. Unterschriftensammlung in öffentlichen Gebäuden

--> dazu: Art. 2 Nr. 11 b)

Unterschriftensammlungen in öffentlichen Einrichtungen sind abzulehnen. Die staatliche Neutralität muss gewahrt bleiben. Bereits der Eindruck, das Anliegen der Initiatoren fände die Unterstützung des Staates, ist zu vermeiden. Zudem muss unterbunden werden, dass Unterschriften nicht gesammelt, sondern Unterschriftenlisten (wohlmöglich durch einen Angestellten der öffentlichen Einrichtung) lediglich zur Unterschrift ausgelegt werden.

Gegen die vorgeschlagene Regelung spricht zudem ihre Unklarheit. Angesichts der Begriffe „Eingangsbereiche“ (wo endet dieser?) und „normaler Geschäftsbetrieb“ (was ist „unnormaler Geschäftsbetrieb?“) sind Rechtsstreitigkeiten vor dem Verwaltungsgericht vorgeplant. Soweit in der Gesetzesbegründung von „ungünstigen Witterungsbedingungen“ die Rede ist, ist darauf hinzuweisen, dass auch die Wahlkämpfer der Parteien sich nicht in öffentlichen Einrichtungen betätigen dürfen.

11. Sammelfrist für Unterschriften

--> § 18 Abs. 1 Volks EG

dazu: Art. 2 Nr. 13 Gesetzentwurf

Die Frist zur Sammlung der Unterschriften darf nicht (wie im rot-grünen Koalitionsvertrag vorgesehen) auf zwei Monate verkürzt werden. Die CDU-Bürgerschaftsfraktion setzt sich dafür ein, die geltende 3-Monatsfrist beizubehalten, um einen hinreichenden gesellschaftlichen Diskurs zu ermöglichen.

Es wäre geradezu widersinnig, einerseits das Unterschriftenquorum zu senken, andererseits aber den Zeitraum zum Sammeln der Unterschriften zu verkürzen. Auch weniger gut organisierte, berufstätige Initiatoren eines Volksbegehrens müssen hinreichend Zeit zur Sammlung der Unterschriften haben.

12. Verlängerung der Annahmefrist für die Bürgerschaft

--> § 21 Abs. 2 VolksEG;

dazu: Art. 2 Nr. 15 a) aa) Gesetzentwurf

Der im Gesetzentwurf vorgesehenen Verlängerung der Annahmefrist für die Bürgerschaft kann nicht zugestimmt werden. Der Bürgerschaft würde damit die Möglichkeit eingeräumt, durch eine rasche oder auch verzögerte Befassung Einfluss auf den Abstimmungstermin zu nehmen, um damit z. B. die Abstimmung an einem Wahltag zu verhindern. Zur Fragwürdigkeit der in der Gesetzesbegründung angeführten „Verhandlungen zwischen Bürgerschaft und Vertrauenspersonen“ siehe oben Nr. 2.

13. Änderung von durch Volksentscheid zustande gekommenen Gesetzen

--> dazu: Änderungsantrag Nr. 1 der Koalition

Die vorgeschlagene Regelung, nach der ein durch Volksentscheid zustande gekommenes Gesetz nur nach dem Ablauf von zwei Jahren in einer neuen Wahlperiode oder mit verfassungsändernder Mehrheit durch die Bürgerschaft bzw. durch Volksentscheid geändert werden kann, findet die Zustimmung der CDU-Bürgerschaftsfraktion.