

# STUTTGARTER TRIPTYCHON

## 2. Tafel

»Es  
ist  
an  
der  
Zeit«

EINE  
PETITION  
FÜR DIE  
STÄR  
KUNG  
DER  
VOLKS  
RECHTE

An den Landtag und die Landes-  
regierung in Baden-Württemberg



DEMOKRATIE-INITIATIVE 21

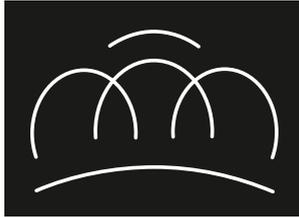
Auf der 2. Tafel führen die Begriffe zu dem Lebensgebiet der plebiszitären Demokratie für das Land Baden-Württemberg.

Mit einer *Petition* kommt der Vorschlag ins Spiel wie die historisch neue Idee der *dreistufigen Volksgesetzgebung* die Brücke bilden kann zwischen dem parteipolitisch geprägten Parlamentarismus einerseits und Gesetzes-Initiativen aus der Mitte der Bürgergesellschaft andererseits, um aus solchem Engagement dem *Volkssouverän* jederzeit die Möglichkeit zu geben, an der Gestaltung der Politik *maßgebend und entscheidend* mitzuwirken.

Damit wird das Tor geöffnet zum längst fälligen Schritt in den Lebensraum einer *komplementären Demokratie*. Sie kann die Dominanz der Parteien in der Legislative zugunsten wirksamer *Volkssouveränität* zurückdrängen.

Jeder mündige Mensch ist aufgerufen, sich an dieser *Konstitutionsaufgabe* aktiv zu beteiligen.

ACHBERGER VERLAG



**achberger verlag. edition medianum**  
stuttgarter triptychon 2. tafel

In Memoriam

*Günter Gehrman* [1934 - 2006] und

*Bertold Hasen-Müller* [1932 - 2002]

Beide Mitarbeiter haben auf je ihre Weise wesentlich zur Arbeit für die Ziele beigetragen, um die es in den Zusammenhängen geht, die auf den Tafeln des **STUTTGARTER TRIPTYCHONS** mitgeteilt sind. Ihr Wirken wird darin stets gegenwärtig sein.

# **DEMOKRATIE-INITIATIVE 21**

## **STUTTGARTER TRIPTYCHON 2. Tafel**

### **EINE PETITION für die Stärkung der Volksrechte in Baden-Württemberg**

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

1. Auflage

copyright © 2011 by achberger verlag, achberg

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeisung und elektronische Verarbeitung nur mit Angabe der Quelle und Zustimmung des Verlags

Umschlaggestaltung: © atelier achberg-grafic i.m.c.

Druck und Einband: [www.diedruckerei.de](http://www.diedruckerei.de)

Printed in Germany

ISBN: 978-3-88103044-1

# Inhalt

Einleitung 7

Petition »Für die Stärkung der Volksrechte«  
Zwei Eingaben an den Landtag und die Landesregierung 10

I. Zur Novellierung der Art. 59, 60, 64,3 LV 15

II. Zur Novellierung des Gesetzes über Volksabstimmung  
und Volksbegehren 21

Urbildliche Betrachtung des Prozesses der dreistufigen  
Volksgesetzgebung in sozial- und menschenkundlicher  
Beleuchtung. Eine philosophische Grundlegung der  
plebiszitären Demokratie 24

## *Erster Anhang*

Dokument der Demokratie-Initiative 94 35

## *Zweiter Anhang*

Gesetzesinitiativen der Parteien - 1998 bis zur Gegenwart 37

## *Dritter Anhang*

Unterstützungsunterschriften für die Petition 81



## Einleitung

1. Der Gegenstand der 2. Tafel ist die Petition »Für die Stärkung der Volksrechte in Baden-Württemberg«. Sie schließt an das »Stuttgarter Memorandum« an, das den Inhalt der 1. Tafel des Triptychons bildet und dokumentiert, wie es 1974 in Baden-Württemberg zur verfassungsrechtlichen Normierung des Elementes der plebiszitären Demokratie – mit Volksbegehren zum Volksentscheid [LV Art. 59, 60,1 und 64,3] wie auch zur Möglichkeit parlamentarischer Veranlassung einer Volksabstimmung [60,2-4 und 64,3] – gekommen ist. Weil diese Regelungen aber derart kontraproduktiv gestaltet sind, hat es in den über dreieinhalb Jahrzehnten seither, in welchen die CDU regierte, nicht eine einzige plebiszitäre Initiative gegeben.

2. Noch bevor diese Zeit 2011 abgelaufen war und ihr eine grün-rote Koalition folgte, hatte es ab den neunziger Jahren mehrmals Gesetzesinitiativen gegeben, um den angedeuteten verfassungsrechtlichen Tatbestand zugunsten realistischerer Regelungen zu verändern.

Der Anstoß dazu ging 1994 von der **DEMOKRATIE-INITIATIVE** aus. In der dabei zugrunde liegenden Konzeption kam insofern eine historisch neue Idee auf den Tisch, als jetzt *ein dreistufiger Prozess* vorgeschlagen wurde. Dessen erste Stufe, die *Volks- oder Bürgerschafts-Initiative*, wendet sich aus der Gesellschaft an das Parlament [= *außerparlamentarisches Gesetzesinitiativrecht*]. Erst wenn dieses die Initiative ablehnt, kann es zum Volksbegehren und zum Volksentscheid kommen. Diese Dreistufigkeit wurde inzwischen auch von all den Parteien übernommen, die, wie Die Grünen und die SPD, in den Landtagen und im Bundestag entsprechende Gesetzesvorschläge einbrachten.

Außer der Dreistufigkeit gibt es aber, wie sowohl das Memorandum als auch die Petition zeigen, noch weitere wesentliche Gesichtspunkte, die für das plebiszitäre Verfahren, soll es sich in der dann *komplementären Demokratie* heilsam auswir-

ken können, als unabdingbar gelten müssen, was die erwähnten Parteien bisher jedoch noch ignorieren. Schon 1995 lehnte der Landtag ohne ernsthafte Beratung eine entsprechende Eingabe der Demokratie-Initiative von 1994 ab; gegen Ende der Legislatur ließ man einfach alles im Sande verlaufen [s. S. 35 f und [www.demokratie-initiative21.de/pdf/bw-doku-02-95.pdf](http://www.demokratie-initiative21.de/pdf/bw-doku-02-95.pdf)].

**3.** Ab 1998 folgten dann seitens der SPD und der Grünen aus der Opposition mehrere Vorstöße, um den Grundgedanken der »dreistufigen Volksgesetzgebung« durch Novellierungsvorschläge – durchwegs nur die Quoren betreffend – in den einschlägigen Verfassungsartikeln unterzubringen. Den letzten Versuch unternahm man zur Jahresmitte 2011 aus der Regierungsposition, für die nötige Zweidrittelmehrheit fehlten aber die Stimmen der CDU; sie blieb stur bei der Ablehnung [s. S. 70 ff und [www.demokratie-initiative21.de/pdf/bw-doku-07-11.pdf](http://www.demokratie-initiative21.de/pdf/bw-doku-07-11.pdf)].

Doch sind auch die Regierungsparteien von alten Verhaltensmustern nicht freizusprechen; zum Beispiel verschweigen sie bis heute, dass der neue Weg der »dreistufigen Volksgesetzgebung« nicht aus der parlamentarischen Sphäre, sondern aus der Arbeit der Demokratie-Initiative kam und in deren Eingaben, Petitionen und Publikationen seit vielen Jahren staatsphilosophisch, verfassungsrechtlich, demokratie-politisch, menschenkundlich und zeitgeschichtlich umfassend begründet ist. Weder die SPD noch die Grünen haben bisher auf diese Quelle hingewiesen wie es in jeder zivilisierten politischen Kultur Standard ist.

**4.** Um diese Zusammenhänge für die Leserinnen und Leser nachvollziehbar zu machen, haben wir einerseits begründende Texte und andererseits die einschlägigen Gesetzesinitiativen der Parteien [ab 1998 bis zur Gegenwart, s. Zweiter Anhang] beigefügt. Die jeweils damit verbundenen Parlamentsdebatten sind über den angegebenen Link zugänglich.

Wir erwarten auch jetzt eher nicht, dass unsere Petition im Landtag die erforderliche verfassungsändernde Zustimmung bekommen wird. Wir wollen mit der Petition aber im Praxistest

feststellen, ob unter den jetzt veränderten parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen wenigstens die Koalitionsparteien der Eingabe zustimmen bzw. sich wenigstens ernsthaft argumentativ damit befassen werden, die Demokratie rechtlich so zu verankern, dass der Volkssouverän seine Souveränität künftig für alle politischen Lebensgebiete praktisch ausüben kann – unabhängig von den parteipolitischen Gegebenheiten im Landtag.

**5. Gewiss sind wir, dieses Ziel erreichen zu können, wenn alle, die das auch für überfällig halten, die Initiative, wie wir sie mit der Petition positionieren, in einem ersten Schritt mit ihrer Unterschrift unterstützen** [[www.demokratie-initiative21.de/petition-volksrechte](http://www.demokratie-initiative21.de/petition-volksrechte)] – als Vorübung für den darauf dann folgenden zweiten Schritt der Mitwirkung beim ersten badenwürttembergischen Volksbegehren »Für die Erweiterung der Volksrechte« nach dem Vorschlag wie ihn die Demokratie-Initiative vorlegen wird [[www.demokratie-initiative21.de/volksbegehren-volksrechte](http://www.demokratie-initiative21.de/volksbegehren-volksrechte); dieser Schritt wird vorbereitet für die Zeit nach der Volksabstimmung über SK 2.2 wie die 3. Tafel des Triptychons sie thematisiert].

Da dieser Vorgang nach den jetzt noch geltenden miserablen Bedingungen stattfinden muss, wird das Anzustrebende nur erreicht werden können, wenn wir dafür ein flächendeckendes Netzwerk im ganzen Land, d. h. in jeder Gemeinde einen Netz-Knotenpunkt bilden. Wer daran mitwirken möchte, den bitten wir, sich zu melden. Alles Weitere wird dann den Mitwirkenden mitgeteilt. Wir hoffen auf begeistertes Mittun [s. S. 81].

## **Demokratie-Initiative 21**

Landesbüro c/o Internationales Kulturzentrum Achberg

88147 Achberg, Humboldt-Haus, Panoramastr. 30

Tel. 08380-500, Fax –675

**[www.demokratie-initiative21.de](http://www.demokratie-initiative21.de)**

**[communication@demokratie-initiative21.de](mailto:communication@demokratie-initiative21.de)**

# **Demokratie-Initiative21.de**

Hohbuchweg 23, 88147 Achberg, Tel. 08380-500  
[communication@demokratie-initiative21.de](mailto:communication@demokratie-initiative21.de)

**An den Petitionsausschuss  
des baden-württembergischen Landtags,  
zu Händen seiner Mitglieder und der  
Landesregierung  
Haus des Landtags  
Konrad-Adenauer-Str. 3, 70173 Stuttgart**

Achberg, 1. August 2011

**Betr.: Petition »Für die Stärkung der Volksrechte« – 2 Eingaben:  
I. Zur Novellierung der Art. 59, 60, 64,3 LV und II. Zur Novellie-  
rung des Gesetzes über Volksabstimmung und Volksbegehren**

Sehr geehrte Mitglieder des Landtags,  
sehr geehrte Mitglieder der Landesregierung!

1. Die Auseinandersetzungen um das unser Bundesland insge-  
samt betreffende Projekt »Stuttgart 21« in seiner bisher beab-  
sichtigten Gesamtplanung haben u. a. die Forderung ins Spiel  
gebracht, es möge das Landesvolk, also der demokratische  
Souverän selbst, mittels einer Volksabstimmung die Kontrover-  
se befrieden. Diese Forderung ist inzwischen auch von der neu-  
en Landesregierung – wenn in der Sache auch mit gegensätz-  
lichen Positionen – übernommen worden. Gestützt auf die Arti-  
kel 59 und 60 der Landesverfassung könnten zwei Wege zum  
Ziel führen:

- ein nach LV Art. 59 geregeltes *Volksbegehren* oder
- *parlamentarische Entscheidungen* nach LV Art. 60,2 oder 3.

Der erste Weg, über ein Volksbegehren zum Volksentscheid zu  
kommen, wurde bisher nicht eingeleitet. Der Grund für diese  
Zurückhaltung liegt wahrscheinlich in den für eine entsprechen-  
de Initiative aus der Bürgerschaft äußerst unfreundlichen Bedin-  
gungen. Zugleich hat sich gezeigt, dass bisher alle parlamentari-

schen Versuche, wenigstens einige dieser Bedingungen *initiativenfreundlicher* zu gestalten, nicht die erforderliche Mehrheit im Landtag erreichen konnten.

Auch die einschlägigen Versuche der neuen Koalition haben noch nicht dazu geführt, dass es im Herbst diesen Jahres definitiv – wie auch immer – zu einer Volksabstimmung über das Projekt »Stuttgart 21« unter fairen demokratischen Bedingungen kommen wird.<sup>1</sup>

**2.** Die Debatten, die im Landtag jüngst zu Gesetzesinitiativen der Regierungsparteien über gewisse Verbesserungen bei der Durchführung einer Volksabstimmung stattfanden und abermals durchfielen, wollen wir an dieser Stelle nicht explizit kommentieren. Sie bewegten sich von allen Seiten aus unserer Sicht auf einem der Sache in keinem Punkt gerecht werdenden Niveau.

**3.** Wir wollen dagegen mit den beiden beigefügten Eingaben unsere **Vorschläge zur »Stärkung der Volksrechte«** aus dem Wesen der Sache und in Auseinandersetzung mit der Entwicklungsgeschichte der Volksrechte darstellen und begründen, wie sie 1974 mit einem Allparteienkompromiss beschlossen wurden und seither hierzulande verfassungsrechtlich gelten.<sup>2</sup>

**4. Damit aber künftig auch die Ideen und Gestaltungsvorschläge aus der demokratisch engagierten Bürgergesell-**

---

<sup>1</sup> Obwohl doch am Ende des »Schlichtungs«-Verfahrens zur Überraschung aller Seiten von Dr. *Heiner Geißler* unter dem Motto »Frieden für Stuttgart« ein *Vermittlungsvorschlag* unterbreitet wurde, der sich bestens als Entscheidungsalternative zu beiden bisherigen Positionen [S21 und K21] eignen würde und eigentlich ein Vorschlag der »Stimme der Vernunft« ist. Wären beide Seiten klug, würden sie sich darauf verständigen. Dann könnte im Herbst – nolens volens unter den alten Bedingungen – eine parlamentarisch ermöglichte Volksabstimmung über die drei Alternativen des Stuttgarter Bahnhofprojektes entscheiden. Das Nähere dazu ist der Inhalt der 3. Tafel des Triptychons.

<sup>2</sup> Dieser verfassungsrechtliche Entwicklungsprozess des Elementes der plebiszitären Demokratie ist – soweit relevant bis 1974 – im »Stuttgarter Memorandum« [1. Tafel des Triptychons] dokumentiert.

schaft – wie z. B. von vornherein auch Alternativen zu Planungen wie solchen des Projektes »Stuttgart 21« – jederzeit dem politischen Prozess des Gemeinwesens vermittelt, öffentlich kommuniziert und, wie es der Artikel 59 der Landesverfassung seiner Idee nach ja vorsieht, gegebenenfalls auch realisiert werden können, richten wir an den Landtag und an die Landesregierung folgende Anliegen:

**→ I. Die Bestimmungen der Landesverfassung [LV] in den Artikeln 59, 60 und 64,3 entsprechend dem mit Begründung beigefügten Vorschlag entweder durch parlamentarischen Beschluss zu novellieren oder gem. LV zur Volksabstimmung zu bringen.**

Wenn der politische Wille besteht, die demokratischen Volksrechte zu respektieren und zu stärken, wird es gelingen, dieses Anliegen verfassungskonform auf den Weg zu bringen.

**I.1 Kurze Erläuterung:** Den Vorschlag zur Neufassung der Art. 59, 60 und 64,3 LV hatte die »Demokratie-Initiative 94« dem Ständigen Ausschuss des 11. Landtags am 6. Dezember 1994 schon einmal vorgelegt [dort eingeg. am 19. 12. 94, s. S. 12].

**Aus dem Beschlussbericht des Ausschusses vom 7. 2. 1995 [Drucksache 11/5402, s. Anlage] geht hervor, dass diese Eingabe »für erledigt zu erklären sei«. So geschah es [Plenarprot. 11/61 vom 15. 2. 1995, s. Anlage]. Es existiert jedoch kein Protokoll, das dokumentieren würde, dass im Ausschuss überhaupt eine Befassung mit dem Vorschlag stattgefunden hatte. Auch wurde der Demokratie-Initiative 94 nie eine abschließende Antwort über den Vorgang mitgeteilt. So ist man seinerzeit mit dem außerparlamentarischen, verfassungsrechtlich verankerten Engagement aus der Bürgerschaft parlamentarisch umgesprungen.**

Vielleicht dämmert es an diesem Symptom wenigstens einigen der heutigen Volksvertreterinnen und Volksvertreter, warum die

politischen Verhältnisse im Blick auf den Zustand der Demokratie in unserem Land und bundesweit, das Verhältnis zwischen den Regierenden und den Regierten, den Parlamentarismus generell betreffend, so deprimierend sind wie sie sind: *Entwicklungsvorschläge aus der Bürgerschaft wurden vom Parlament oft schlicht ignoriert!*

**I.2** Dieses Phänomen hat nach unserer Wahrnehmung seine Ursache letztlich in folgendem: Wenn z. B. auch 2010 anlässlich der Feiern zum 20. Jahrestag des staatlichen Beitritts der DDR zur BRD wieder durchwegs von der politischen Grundordnung unseres Gemeinwesens als von einer »repräsentativen Demokratie« geredet und geschrieben wurde, so entspricht das trotz ständiger Wiederholung nicht der Wahrheit. Wir erinnern diesbezüglich an das, *was das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 30. Juni 2009 feststellte*, als es die Grundnorm unserer Staatsordnung wie folgt charakterisierte:

**»Das Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, ist der elementare Bestandteil des Demokratieprinzips. Der Anspruch auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt ist in der Würde des Menschen verankert [Art. 1 Abs. 1 GG.] Er gehört zu den durch Art. 20 Abs. 1 und 2 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG als unveränderbar festgelegten Grundsätzen des deutschen Verfassungsrechts.«** [So a.a.O. Absatz 211]

Wem das dergestalt verfassungsrechtlich korrekt Gedachte nachvollziehbar ist, der wird zu der Einsicht gelangen, dass die BRD und auch das Land Baden-Württemberg keine »repräsentative«, sondern eine **komplementäre Demokratie**, also eine solche ist, die auf zwei Säulen gründet: *der parlamentarischen* und *der plebiszitären*. Während aber auf Bundesebene auch nach 60 Jahren letztere dem Souverän noch immer nicht zugänglich ist, hat Baden-Württemberg seit 1974 das plebiszitäre

Element zwar geregelt, doch leider so miserabel, dass es faktisch nicht aktiviert werden kann – deshalb ist es bisher ja auch noch nie zu einer plebiszitären Initiative gekommen.

**I.3** Je eher es zur Verwirklichung des Anliegens unserer I. Eingabe kommt, desto besser für den Rechtsfrieden und das demokratische Leben in unserem Land. Es wird in Zukunft das produktive Zusammenwirken zwischen den Organen der Volksvertretung und der Bürgergesellschaft durch den vorgeschlagenen *dreistufigen plebiszitären Prozess* zum Wohl unseres Gemeinwesens im Sinne der *Volkssouveränität und Menschenwürde*, wie es das Bundesverfassungsgericht wesensgemäß aufzeigt, zur Regel werden lassen. Darum erwarten wir, dass sich der Landtag und die Regierung dieser Intention, ***eine neue Stufe aufgeklärter und diskursorientierter kommunikativer Demokratie zu betreten***, nicht verweigern werden. Sie ist die wirkliche Alternative zu jenen Verhältnissen, wie sie sich in der letzten Zeit in Stuttgart in den Auseinandersetzungen um S21 ergeben haben und die jederzeit sogar verschärft auftreten können, wenn wir das Problem jetzt nicht ordnungspolitisch an der Wurzel anpacken.

**→ II. Außer dieser verfassungsgesetzlichen Stärkung der Volksrechte möge der Landtag eine einfachgesetzliche Novellierung des Gesetzes über Volksabstimmung und Volksbegehren beschließen.**

Wir bitten Sie, uns über den Verlauf des Eingabe-Verfahrens zu informieren. Für Nachfragen und weitere Auskünfte stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung. Über eine Einladung zu einem Gespräch über den Gegenstand unserer Eingabe würden wir uns freuen im Sinne Ihrer Absicht, das Verhältnis zwischen Parlament und demokratisch engagierter Bürgergesellschaft kommunikativer als bisher zu gestalten.

Mit besten Grüßen

*Wilfried Heidt, Gerhard Meister*

# Eingabe der »Demokratie-Initiative21« an den Landtag Baden-Württembergs

## ***I. Teil: Gesetzentwurf [mit Begründung] für die Novellierung der Artikel 59, 60 und 64,3 LV Baden-Württemberg*** [in der Fassung vom 16.5.1974]

### I.

#### Alte Fassung

[derzeit geltendes Gesetz]

#### **Art 59 - Initiativrecht, Gesetzesbeschlüsse**

[1] Gesetzesvorlagen werden von der Regierung, von Abgeordneten oder vom Volk durch Volksbegehren eingebracht.

[2] Dem Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter und mit Grünen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens einem Sechstel der Wahlberechtigten gestellt wird. Das Volksbegehren ist von der Regierung mit ihrer Stellungnahme unverzüglich dem Landtag zu unterbreiten.

[3] Die Gesetze werden vom Landtag oder durch Volksabstimmung beschlossen.

#### Neue Fassung

[Änderungsvorschlag Demokratie-Initiative21]

#### **Art. 59 - Initiativrecht, Gesetzesbeschlüsse**

[1] Gesetzesvorlagen werden von Volksinitiativen, von Abgeordneten oder von der Regierung eingebracht. Die Gesetze werden durch Volksentscheid oder vom Landtag beschlossen.

[2] Eine Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn 10.000 Stimmberechtigte dem Landtag einen mit Begründung versehenen Gesetzentwurf, der sich auf alle Gebiete der Gesetzgebung des Landes beziehen kann, vorlegen. Über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit entscheidet im Zweifelsfall der Staatsgerichtshof.

[3] Zulässige Volksinitiativen werden vom Innenministerium unverzüglich dem Landtag zugeleitet. Dieser beschließt binnen sechs Monaten. Vertreter/innen der Volksinitiative können im Landtag bzw. seinen Ausschüssen gehört werden.

[4] Das Nähere regelt das Gesetz über Volksinitiativen.

## **Art 60 - Volksabstimmung**

[1] Eine durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlage ist zur Volksabstimmung zu bringen, wenn der Landtag der Gesetzesvorlage nicht unverändert zustimmt. In diesem Fall kann der Landtag dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mitvorlegen.

[2] Die Regierung kann ein vom Landtag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtages es beantragt. Die angeordnete Volksabstimmung unterbleibt, wenn der Landtag mit Zweidrittelmehrheit das Gesetz erneuert beschließt.

[3] Wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt, kann die Regierung eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen.

[4] Der Antrag nach Absatz 2 und Absatz 3 ist innerhalb von zwei Wochen nach der Schlussabstimmung zu stellen. Die Regierung hat sich innerhalb von zehn Tagen nach Eingang des Antrags zu entscheiden, ob sie die Volksabstimmung anordnen will.

[5] Bei der Volksabstimmung entscheidet die Mehrheit der abge-

## **Art. 60 - Volksbegehren, Volksentscheid**

[1] Stimmt der Landtag dem Gesetzentwurf einer Volksinitiative nicht zu, kann diese für ihr Anliegen ein Volksbegehren zum Volksentscheid einleiten. Sie hat das Recht, zuvor ihr Begehren durch das Innenministerium auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit prüfen zu lassen.

[2] Ein Volksentscheid findet statt, wenn 200.000 Stimmberechtigte ein Volksbegehren durch ihre Unterschrift unterstützen. Die Unterschriftensammlung wird von den Trägern des Volksbegehrens selbst organisiert. Zusätzlich sind die Gemeinden verpflichtet, die Eintragungslisten für die Dauer der Eintragsfrist, die maximal ein Jahr beträgt, in den Rathäusern aufzulegen. Gibt es zu einer bestimmten Sachfrage mehrere Vorlagen, welche die erforderliche Unterstützung gefunden haben, wird darüber gleichzeitig abgestimmt.

[3] Erfolgreichen Volksbegehren werden die entstandenen Kosten bis zu einer Höhe von € 200.000,- aus öffentlichen Mitteln erstattet.

[4] Die zum Volksentscheid kommenden Volksbegehren werden mit ihrer Begründung allen Stimmberechtigten zur Verfügung gestellt; sie liegen bei den Gemeindeämtern aus.

gebenen gültigen Stimmen. Das Gesetz ist beschlossen, wenn mindestens ein Drittel der Stimmberechtigten zustimmt

[6] Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet keine Volksabstimmung statt.

[5] Einen Monat nach dem erfolgreichen Abschluss eines Volksbegehrens beginnt für mindestens ein Vierteljahr in den Massenmedien die freie und gleichberechtigte Information über das Pro und Contra eines Begehrens. Die Begehren vertreten sich dabei selbst. Ein Kuratorium garantiert die Einhaltung dieser Bestimmung und regelt mit den Vertretern der Medien beziehungsweise der Volksbegehren die jeweils konkrete Durchführung.

[6] Bei der Volksabstimmung entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen.

[7] Das Nähere regelt das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid.

### **Art 64 Abs. 3 - Verfassungsänderung**

[3] Die Verfassung kann durch Volksabstimmung geändert werden, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtags dies beantragt hat. Sie kann ferner durch eine Volksabstimmung nach Art. 60 Abs. 1 geändert werden. Das verfassungsändernde Gesetz ist beschlossen, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmt.

### **Art 64 Abs. 3 - Verfassungsänderung**

[3] Für eine Verfassungsänderung auf dem Weg des Volkentscheids gelten die Bestimmungen des Artikels 60 dieser Verfassung.

## **II.**

Das »Gesetz über Volksabstimmung und Volksbegehren«, die »Verordnung zur Durchführung des Volksabstimmungsgesetzes« sowie das »Landesmediengesetz« sind entsprechend zu novellieren.

# **Begründung des Gesetzentwurfes für die Neugestaltung der Artikel 59, 60 und 64/3 der Landesverfassung von Baden-Württemberg**

## **1. Charakter der bisherigen Regelung**

1.1 Nach der bisherigen Regelung [Art. 60 Abs. 2 und 3] kann eine Volksabstimmung nicht nur auf dem außerparlamentarischen Weg durch ein Volksbegehren, sondern auch durch die Regierung veranlasst werden, wenn mindestens ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt. Darin liegt die Gefahr, dass man – je nach Opportunität – parteipolitische Interessen auch noch über die plebiszitäre Schiene transportiert. Diesen möglichen Übergriff des repräsentativ-demokratischen Elementes in die Sphäre des direkt-demokratischen soll es künftig nicht mehr geben.

1.2 So realistisch gedacht es ist, dass 10.000 Stimmberechtigte aufgrund eines mit Begründung versehenen Gesetzentwurfes ein Volksbegehren beantragen können, so unrealistisch ist es, für den Erfolg des Volksbegehrens zu verlangen, dass sich ein Sechstel aller Stimmberechtigten des Landes – das sind ca. 1,2 Millionen – innerhalb von nur zwei Wochen in nur in den Gemeindeämtern aufliegenden Listen [also unter den Augen der Gemeindebehörden] eintragen müssen [Art. 59 Abs. 2 in Verbindung mit Volksabstimmungsgesetz § 25,1 und § 28,1].

Nimmt man hinzu, dass nicht nur die Kosten des Zulassungsantrags, sondern auch diejenigen der Eintragungslisten und ihrer Versendung an die Gemeinden den Antragstellern zur Last fallen [Volksabstimmungsgesetz § 39,1] – während die Parteien wie selbstverständlich stattliche Wahlkampfkostenerstattungen kassieren – ist klar, dass keine Bürgerinitiative je im Stande sein wird, derartige Hindernisse zu überwinden.

1.3 Jeder weiß, dass die Massenmedien längst den entscheidenden Einfluss auf die politische Urteilsbildung der Öffentlichkeit ausüben. Die bisherigen Regelungen lassen diese Tatsache völlig außer acht. So könnten die Medien entweder durch

Verschweigen von Initiativen oder durch einseitige Berichterstattung – sei es pro oder contra – jederzeit einen durchschlagenden, undemokratischen Einfluss auf einen Volksentscheid ausüben. Hier bedarf es entsprechender gesetzlicher Regelungen zur Sicherung gleichberechtigter Informationschancen insbesondere in der Zeit zwischen einem erfolgreich abgeschlossenen Volksbegehren und dem Volksentscheid.

1.4 Es ist undemokratisch, den Erfolg der Abstimmung an eine Mindestzustimmungszahl zu binden [Art. 60 Abs. 5]. Ebenso wenig wie wir sagen, eine Wahl ist nur gültig, wenn sich mindestens soundsoviel Prozent der Wahlberechtigten beteiligen, ebenso wenig soll die Volksabstimmung unter einem solchen Zwang stehen. Wir leben in einer freiheitlichen Demokratie, in der jeder mündige Mensch sich aktiv an der Gestaltung des öffentlichen Lebens beteiligen, sich dem aber auch enthalten können soll – frei, wie er es will.

## **2. Charakter der Neugestaltung**

Mit der Neugestaltung der entsprechenden Verfassungsartikel wollen wir erreichen, dass es künftig keine unüberwindbaren Schranken mehr gibt, das außerparlamentarische Gesetzesinitiativrecht auszuüben. Zum Volksentscheid soll es dann nur noch aus diesem Recht kommen, nicht mehr aufgrund eines Parlamentsbeschlusses. Wir gehen in unserem Entwurf von einem dreistufigen Prozess aus: Initiative – Begehren – Entscheidung. Jede Stufe ist dabei dem jeweiligen Schritt entsprechend spezifisch geregelt.

2.1 Durch die Initiative wird ein mit Begründung versehener Gesetzentwurf zur parlamentarischen Beratung und Entscheidung an den Landtag gerichtet. Dafür sind – wie bisher für die Beantragung eines Volksbegehrens – zehntausend Unterschriften von Stimmberechtigten erforderlich. Ist dieses Ziel erreicht, wird die Gesetzesinitiative im Landtag geschäftsmäßig wie eine Initiative aus dem Landtag selbst behandelt. Das ist gegenüber dem Petitionsrecht eine neue Qualität. Stimmt der Landtag dem Anliegen unverändert zu, ist der Prozeß abgeschlos-

sen, das Gesetz ist verabschiedet und tritt in Kraft; bei Ablehnung kann der Weg weitergehen.

2.2 Wenn die Initiative es will, kann sie die zweite Stufe, das Volksbegehren, einleiten. In der Neufassung verlangen wir, dass für den Erfolg dieses Schrittes, durch welchen die Volksabstimmung angestrebt wird, mindestens 200 000 Stimmberechtigte – also das Zwanzigfache der ersten Stufe – durch ihre Unterschrift dem Begehren beitreten müssen. Wir greifen damit jenen Vorschlag auf, den die CDU-Fraktion in der Verfassungsgebenden Landesversammlung schon 1952/53 einbrachte, damals aber keine Mehrheit fand. Wir halten diese Regelung für realistisch. Neu ist auch der Vorschlag, die Unterschriftensammlung frei durch die Initiative durchzuführen [Art. 60 Abs. 2]. Natürlich muss auch in diesem Fall die Stimmberechtigung jedes Unterzeichneten – wie schon bei der ersten Stufe – von der zuständigen Behörde bescheinigt werden.

2.3 Erreicht das Volksbegehren sein Ziel, kommt es zum Volksentscheid. Hier entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen [auch im Fall eines auf Verfassungsänderung gerichteten Entscheids; Art. 64 Abs. 3].

2.4 Ganz wichtig ist, dass zwischen dem erfolgreich abgeschlossenen Begehren und dem Entscheid eine nicht zu kurze Zeit der öffentlichen Information und Diskussion über das Pro und Contra der Abstimmungssache garantiert ist. Hier, so meinen wir, müssen die Massenmedien zur Berichterstattung nach dem Prinzip der gleichberechtigten Publikation der Argumente für und wider durch das Gesetz demokratisch verpflichtet sein [Art. 60 Abs. 5].

2.5 Schließlich sind wir der Ansicht, dass es angemessen ist, wenn erfolgreiche Begehren bis zu einer bestimmten Höhe [wie den Parteien für ihren Wahlkampf] die Kosten erstattet werden [Art. 60 Abs. 3]. Wir sind überzeugt, dass durch diese Regelungen die demokratischen Prinzipien in einer bürgernahen und Initiativen ermutigenden Weise Anwendung finden und zur Entwicklung einer lebendigen politischen Kultur in unserem Lande beitragen werden.

# **Eingabe der »Demokratie-Initiative21« an den Landtag Baden-Württembergs**

## **II. Teil: Vorschlag zur Novellierung des Gesetzes über Volksabstimmung und Volksbegehren**

[in der Fassung vom 23. Februar 1984]

Wir schlagen zur Verbesserung des Gesetzes vor, Folgendes zu beschließen:

### **§ 25. Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens.**

*Abs. 1 soll künftig lauten:*

Volksbegehren bedürfen der Zulassung durch das Innenministerium. Sie werden durch Auflegung von Eintragungslisten in allen Gemeinden durchgeführt. Außerdem können die Träger der Volksbegehren Eintragungen auf den Listen auch in eigener Regie sammeln.

*Abs. 2 Satz 2 und 3 kann wegfallen.*

### **§ 28. Öffentliche Bekanntmachung der Zulassung.**

*Abs. 1 soll künftig lauten:*

[a] Wird dem Antrag entsprochen, so macht das Innenministerium die Zulassung des Volksbegehrens im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg öffentlich bekannt. Diese Bekanntmachung hat auch in allen Tageszeitungen des Landes als Anzeige zu erscheinen.

[b] Das Innenministerium sorgt zugleich dafür, dass die Eintragungslisten gem. § 25 Satz 2 aufgelegt und den Trägern der Volksbegehren zur Verfügung gestellt werden.

[c] Außerdem gibt das Innenministerium die Frist bekannt, innerhalb der das Volksbegehren durch Eintragung in die Listen unterstützt werden kann. Die Eintragsfrist darf frühestens vier, höchstens sechs Wochen nach der öffentlichen Bekanntmachung beginnen und soll in der Regel 80 Tage dauern.

*Abs. 2 Satz 1 soll künftig lauten:*

Das Innenministerium unterrichtet die Gemeinden.

### **§ 30. Eintragungslisten.**

*Abs. 2 soll künftig lauten:*

Die Eintragungslisten sind den Gemeinden vom Innenministerium zur Verfügung zu stellen.

### **§ 32. Ausübung des Eintragsrechts.**

*Abs. 1 soll künftig lauten:*

Das Eintragsrecht wird auf den Eintragungslisten ausgeübt. Diese liegen in den Gemeinden aus oder werden von den Trägern der Volksbegehren im frei organisierten Sammeln der Eintragungen administriert. Alle Eintragungen sind von den Gemeinden auf die Stimmberechtigung der Eingetragenen hin zu prüfen.

### **§ 39. Kosten des Volksbegehrens.**

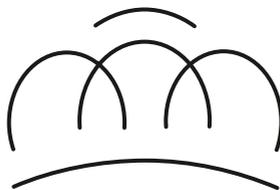
*Abs. 1 soll künftig lauten:*

Die Kosten des Zulassungsantrags fallen den Antragstellern zur Last, alle Kosten der Durchführung des zugelassenen Volksbegehrens im Eintragsverfahren zu Lasten des Landes.

## **Für die Demokratie-Initiative 21, Initiativkreis Baden-Württemberg**

*Friederike Ewert, Jörg Ewert, Peter Frank, Wilfried Heidt, Wilfried Hüfler, Ines Kanka, Martin Koch, Bernhard H. Mayer, Gerhard Meister, Sabine Münzebrock, Elfriede Nehls, Uwe Scheibelhut, Roland Schell, Rolf Schiek, Peter Schlefsky, Gerhard Schuster, Loes Swart, Hermann Willanzheimer, Tassilo Seidl-Zellbrugg, Stefan Vey, Susanne Volland, Carmen Ziegler*

Achberg, 1. August 2011



## **Demokratie-Initiative 21**

Landesbüro c/o Internationales Kulturzentrum Achberg

88147 Achberg, Humboldt-Haus, Panoramastr. 30

Tel. 08380-500, Fax -675

**[www.demokratie-initiative21.de](http://www.demokratie-initiative21.de)**

**[communication@demokratie-initiative21.de](mailto:communication@demokratie-initiative21.de)**

# Urbildliche Betrachtung des Prozesses der dreistufigen Volksgesetzgebung in sozial- und menschenkundlicher Beleuchtung.

## Eine philosophische Grundlegung der plebiszitären Demokratie

Es mag zum Abschluss dieser Eingaben nützlich erscheinen, sich mit Blick auf das Ganze des Vorgebrachten von dem Vergleich zwischen der alten und neuen Fassung der drei einschlägigen Artikel der baden-württembergischen Landesverfassung und den konkreten Regelungen wieder zu lösen und das Denken auf dasjenige zu lenken, was *das Plebiszit als dreistufiger sozialer Prozess seinem Wesen nach* ist. Denn je mehr die Klarheit der Idee im Bewusstsein lebt, desto einleuchtender wird auch das erscheinen, was mit dieser Initiative an konkreten Gestaltungen des Rechts erstrebt werden will.

Der Gesetzentwurf kann für sich in Anspruch nehmen, auf die zahlreichen Einwände gegen das Instrument des Volkssentscheids Rücksicht genommen und alle in Frage kommenden bedenklichen Elemente aus seinem Konzept eliminiert zu haben. Dies soll an den Wesenselementen des plebiszitären Prozesses aufgezeigt werden.

1. Aus der Natur der Sache – das hatte schon *Rousseau* erkannt – kann sich das Abstimmungsrecht für den Gesamtbereich der »Staatsgewalt« nur auf den Aspekt der Gesetzgebung beziehen. Die Gesetzgebung ist dasjenige Element im Staatsbegriff, das unter der Voraussetzung des Demokratischen das von der Gesamtbürgerschaft zu Gestaltende ist. Denn darum geht es beim Wesen der Demokratie, dass die erwachsenen Menschen als Gleiche unter Gleichen ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten so bestimmen, wie sie es aus dem Empfinden und Bewusstsein der Würde des Menschen füreinander als angemessen halten.

Und dabei wird es sich im wesentlichen immer darum handeln, durch Volksabstimmungen die Richtlinien, d.h. die grundlegenden Gesetzgebungsziele zu klären, an denen sich die gesellschaftlichen Verhältnisse in ihrer Entwicklung zu orientieren haben. Diese Richtlinienkompetenz steckt insofern auch den Rahmen ab, innerhalb dessen sich dann die Arbeit des parlamentarischen Gesetzgebers vollzieht. Sie bringt die demokratische Sicherheit und Legitimation für die parlamentarischen Organe sowohl der Legislative wie der Exekutive. Natürlich können die Aufgaben der Exekutive – der Regierung wie der Verwaltung – nicht vom »Volk« selbst ergriffen werden, denn dazu ist immer ein ganz bestimmter Sachverstand, Fachtuchtigkeit, Erfahrung in organisatorischen und sonstigen Dingen usw. usf. nötig, um das befähigt umzusetzen, was sich aus den *Richtungsentscheidungen des Souveräns* ergibt.

Desgleichen kann sich das Abstimmungsrecht natürlich auch nicht auf die Tätigkeit der Justiz beziehen. Geht es doch gerade hier darum, dass ein je individueller Gesetzesverstoß aus der möglichst genauen Einsicht in die Umstände des bestimmten Falles geprüft und aufgrund dieser Erkenntnis dann »im Namen des Volkes« [d. h. auf der Grundlage des vom Volke demokratisch legitimierten Gesetzes und Rechts, an das »die vollziehende Gewalt und die Rechtssprechung gebunden« sind (Art. 20 Abs. 3 GG)] ein Urteil gesprochen wird. Niemals kann das Volk selbst ein solches Urteil fällen wollen.

Wenn also die Landesverfassung [zusammen mit dem Grundgesetz] sagt, dass das Volk die Staatsgewalt ausübt in Wahlen und Abstimmungen, dann heißt das für das Abstimmungsrecht: Volksentscheide über Anliegen der Gesetzgebung.

**2.** Der Entwurf sieht einen völlig auf sich selbst gestellten, von den Organen der repräsentativen Ebene unabhängigen – also autonomen – plebiszitären Prozess vor, der an keiner Stelle die gewählten repräsentativen Organschaften bedrängen oder auf sonstige Weise beeinträchtigen, vor allem jedoch die-

se nicht in ihrer Legitimation untergraben kann. Beide Ebenen entfalten ihre Tätigkeit in eigener Verantwortung. Der Entwurf sieht also auch nicht ein Hin und Her der Verantwortung zwischen Volk und Volksvertretung vor, wie das der Fall ist bei der Referendums-Demokratie [Schweiz, Dänemark, Spanien u.a.] oder beim Institut der Volksbefragung [Österreich u.a.] und wie es auch in die bisherige Fassung des Artikels 60 Abs. 2 und 3 der Landesverfassung für Baden-Württemberg hineinspielt.

Das Gegenteil ist vielmehr der Fall. Indem – wie im Gesetzesentwurf vorgesehen – ein plebiszitärer Willensbildungsprozess ausschließlich von der Basis der Gesellschaft ausgehen darf, nicht aber von staatlichen Organen [Regierung oder Landtag], ist gewährleistet, dass dieses Verfahren frei bleibt von dem ansonsten üblichen agonalen Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition. Dadurch wird der Volksentscheid nicht in den Kampf um die Exekutive hineingezogen, sondern entfaltet sich unabhängig von der parlamentarischen Aktualität und ist so wirklich in der Lage, der augenblicklich regierenden Parlamentsmehrheit [bzw. der Regierung] eine inhaltliche Richtschnur zu geben. *Es wird dadurch ein Stück von der vielfach betriebenen, unverbindlichen Demoskopie in eine verbindliche und transparente Demokratie umgewandelt.* Ein Votum, inhaltlich von Fall zu Fall gegen die Regierungsmeinung gerichtet, ist nicht gleichbedeutend mit einem Misstrauensvotum.

2.1 Oft wird die Frage gestellt, ob nicht die Repräsentanten [Regierung, Parlamentsfraktionen u. a.] eine Art Privileg haben sollten bezüglich der »Anrufung des Volkswillens«, also ein besonderes Vorrecht bezüglich der Initiierung eines Volksentscheids [so lagen die Dinge übrigens vor 1974 in der Landesverfassung BW]. Man kann diese Frage eindeutig verneinen, da hier zu jeder Zeit opportunistische, eben an der Machterlangung orientierte Motive den plebiszitären Prozess nicht nur beeinflussen, sondern ihn sogar prägen müssten. Durch diese Vorkehrung ist nicht allein eine demagogische Ausnutzung des Plebiszits

selbst, sondern auch eine weitere Demagogisierung des repräsentativen Systems unterbunden.

2.2 Dabei ist ja keineswegs ausgeschlossen, dass die im politischen Alltag Tätigen, durch Sachkenntnis besonders Ausgezeichneten, ihre Ideen in Form von Initiativen auch auf der plebiszitären Ebene einbringen. Es wird von ihnen lediglich erwartet, dass sie dabei ins »egalitäre Glied der Gesamtbürgerschaft« zurücktreten.

2.3 Die Demokratie als soziale Verhaltensregel kommt erst in dieser Komponente voll zum Vorschein. Sie besteht immer darin, dass alle, insbesondere die faktisch Sachkundigen ihre Anregungen als *Vorschläge* einbringen können, das *Bestimmungsrecht* aber der Gesamtheit, also den von einer Verpflichtung Betroffenen überlassen wird.

2.4 Während das repräsentative Prinzip auf der Berufung von Vertretern beruht, also allein und für sich genommen grundsätzlich die *Fremdbestimmung* entweder zulässt oder gar institutionalisiert, bringt erst die plebiszitäre Grundregel die Demokratie auf den Boden des *Selbstbestimmungsrechts*.

**3.** Ein solchermaßen verfasster plebiszitärer Willensbildungsprozess kann sich nur in den *drei Stufen Initiative – Begehren – Entscheidung* entfalten. Ein solches egalitär verfasstes und auf seine innere Wahrheit zurückgeführtes »Plebiszit« ist in sich selbst eine so vollständige und vollkommene Selbstkontrolle des Volkswillens, dass jedes zusätzliche Element der Begrenzung oder Einschränkung ungerechtfertigt ist. Die Frage der Quoren [= Zahl der notwendigen Unterschriften für Gesetzesinitiativen einerseits, Volksbegehren andererseits] muss daher so gestaltet sein, dass eher eine Ermutigung davon ausgeht als eine Einschüchterung. Eine solche Verfahrensregelung auf der Höhe der Zeit bedeutet:

a) Jede Initiative muss den langen Weg vom einzelnen Bürger bis zur Mehrheitsbildung durchmachen. Dadurch ist gesichert, dass nur Anliegen von gesellschaftlicher Tragweite zum Zuge

kommen, sowie nur solche, denen die Allgemeinheit eine berechnete Bedeutung beimisst. Die häufig gehörte Ansicht, der Volksentscheid müsse auf den Ausnahmefall beschränkt bleiben, ist ein unlauteres Ansinnen. Ob er Ausnahme bleibt, darf allein davon abhängen, inwieweit die Arbeit der Volksvertretung das Eingreifen der Gesamtbürgerschaft erübrigt.

b) Auch das anstehende Sachgebiet, die sachliche Einschränkung, wird dadurch nicht von außen, sondern [endogen] von der Bürgerschaft selbst bestimmt. Die [qualitative] Dringlichkeit eines Anliegens manifestiert sich hier in der anschwellenden Quantität der Beitritte, die sich in der Unterschriftenzahl ausdrücken. Ein Volk wäre als Rechtsgemeinschaft nicht frei, wenn es nicht, jederzeit auf den freien Konsens des Gemeinwesens bauend, alle Fragen, die ihm dringend erscheinen, miteinander und füreinander verbindlich vereinbaren könnte.

Dass die Gesamtbürgerschaft [Volk, Basis] in der neueren Menschheitsgeschichte als uneingeschränkte letzte Entscheidungsinstanz [Souverän] überhaupt auf den Plan treten kann, hat seinen Grund darin, dass eine Gesamtheit von Menschen zwar in Bezug auf die Wahrheitsfragen wohl noch immer irren könnte, nicht aber ihr Gemeinwohlziel verfehlen kann, d. h. aus ihrem Rechtsempfinden heraus am besten weiß, welche Regelungen dem sozialen Organismus bekommen. Das setzt allerdings voraus, dass man die Bürgerschaft nicht statisch betrachtet, sondern als ein dynamisches Wechselverhältnis zwischen dem *Individualpol* aller Einzelnen und dem Ganzen als dem *Sozialpol* und dass ein »Organon« dafür vorhanden ist, ein Organisationsgesetz, das die Vermittlung der Einzelnen mit dem Ganzen bewerkstelligt [Abstimmungsgesetz]. Ohne ein solches ist der soziale Organismus nicht artikulationsfähig, also auch nicht handlungs-, ja nicht einmal rechtsfähig im Sinn einer sich selbst bestimmenden Rechtsgemeinschaft.

Die Gesamtbürgerschaft ist also nicht für [einzelne] Wahrheits- oder z. B. auch Technologiefragen zuständig und will es auch

nicht sein, wohl aber für die oft dahinter versteckte Frage der sozialen [mitmenschlichen] Vernunft; sie kann und will also immer nur von diesem Blickwinkel aus regulieren – oder sie unterlässt es, von sich aus zu regulieren. Aus diesem Grund kann die moderne Volkssouveränitätslehre der Gesamtbürgerschaft selbst, losgelöst von deren Repräsentanten gedacht, eine sachlich nicht eingeschränkte Kompetenz zuweisen.

Wer, von negativen Beispielen der Geschichte geleitet, meint, sich dieser unumschränkten Sachkompetenz der Gesamtbürgerschaft gegenüber skeptisch verhalten zu müssen, sieht nicht, dass dieser »Volkssouverän« im Vergleich zu seinem Vorgänger, dem absolutistischen, zur Willkür neigenden Einmann-Souverän auf natürlichste Weise schon gebändigt ist: indem er, wenn überhaupt, nur auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners sich artikulieren kann.

Oder der kritische Zeitgenosse hat solche abschreckenden Beispiele vor Augen, wo eine Regierung sich die sog. Volkssouveränität angeeignet, d.h. dem Volk abgenommen hat. Dann ist er mit seinem Vorstellungsleben nicht mehr im Modell der Volkssouveränität, sondern deren Verfälschung [siehe das »plebiszitäre Kaisertum« *Napoleons* und andere Abwandlungen desselben, die »Volksbefragungen« oder »Volksabstimmungen« *Hitlers* etc.].

*Rousseau* warnte daher nicht umsonst davor, sich der Illusion hinzugeben, als könne man den Gemeinwillen, das Kernstück der inneren Souveränität, »übertragen«. In die Hände von Einzelnen oder Gruppen gelangt, kann eine solche Kompetenz verhängnisvoll werden. Heilsam ist sie nur, wenn sie bei der Gesamtheit bleibt und von dieser verlebendigt, d. h. »ausgeübt« wird. Dies ist wiederum nur auf dem Gebiet der Gesetzgebung möglich; allgemein gesprochen: Nur die Gesetzgebung ist »demokratiefähig«.

Wer möchte sich unter diesen Umständen als Einzelner berufen oder berechtigt fühlen, eine Einschränkung der Sachbereiche definieren oder abstecken zu wollen?

Wenn alle – oder eine Mehrheit – meinen, dass die Regelung A besser sei als die Regelung B, so ist darüber hinaus nicht einzusehen, warum der Gemeinschaft die Lebenserfahrung mit A erspart bleiben solle. Es bleibt ihr ja, wenn sie Repräsentanten beruft, auch nicht erspart, mit den Fehlern, welche diese machen, zu leben bevor sie u. U. nach Jahren erst die Möglichkeit hat, eine andere Regierung zu wählen. Hier aber werden wenn schon Fehler immer nur an einer bestimmten Stelle gemacht, nie in Bezug auf die Vergabe der ganzen Staatsgewalt. Die Gesellschaft macht also – so oder so – nicht zuletzt einen sozialen Lernprozess durch, der seinen Niederschlag im Wandel der Rechtsordnungen findet. Insofern durchkreuzt oder lähmt dieser Lernprozess weder das Gemeinwohlinteresse, noch den Lernprozess der Individuen; die Lernprozesse der Individuen setzen vielmehr den des sozialen Ganzen voraus.

c) Das Verfahren über diese Dreistufigkeit hat Filterfunktion. Es werden nur Angelegenheiten aus dem Bereich der »sozialen [mitmenschlichen] Vernunft« der Allgemeinheit zur Entscheidung vorgelegt. Eine Materie, die zu viel organisatorische oder technologische Expertenkenntnis enthält, wird ausgesondert, da diese nicht mehrheitsfähig ist, und so muss sie zur weiteren Bearbeitung auf der Ebene der repräsentativen Organe vorangetrieben werden. Dadurch ist der Volksentscheid materiell der »gesellschaftlichen Vernunft«, d.h. demjenigen vorbehalten, was nur die Beziehungen der Menschen untereinander regelt, also ein reines Instrument zur *Konsolidierung und Ausgestaltung des Menschenrechts*. Nur so kann den technischen Zweckrationalitäten [Sachzwängen] die gesellschaftliche Ratio vorgeschaltet, übergeordnet werden. Darin liegt die substantielle Bedeutung des direktdemokratischen Elements.

4. Ein dergestalt dreieggliederter Gestaltungsprozess über Initiative, Begehren und Entscheid vollzieht den anthropologischen Lebenszusammenhang von Denken, Fühlen und Wollen und sozialisiert diese menschliche Grundgegebenheit. Damit ist auch gesichert, dass der soziale Prozess, der den Zeitgenossen häufig als amorph und unübersichtlich erscheint, in die Bahnen des Humanen gelenkt wird und solche Erscheinungsformen wie »Emotionalisierung« oder »Demagogisierung« gar nicht stattfinden können. Demagogen betätigen sich im übrigen nur dort, wo Staatsgewalt zu erobern ist, nicht hier, wo der Bürger selbstlos auf die Rechtsordnungen hinzuwirken versucht.

➔ In der **Initiative** macht eine Rechtsidee überwiegend ihre konzeptionell kreative Phase im **Denken** durch. Ein Gesetzesentwurf, nicht eine nachträglich manipulierbare Fragestellung, steht also an. Dies verhindert schon im Ansatz, dass man sich emotional oder nur akklamatorisch verhält. Es macht vielmehr eine Besinnung auf den Gegenstand unumgänglich, die in der Regel nur von den fachlich Qualifizierten geleistet wird.

Weshalb sollte dort, wo sich auf dieser ersten Stufe 10.000 Bürger auf ein inhaltliches Konzept einigen müssen, ein Aufeinanderzugehen und die vielzitierte Kompromissfähigkeit nicht gegeben sein? Oft bilden sich dann, wenn Einigung in der Sache nicht möglich ist, fruchtbare Alternativlösungen heraus. Die Behauptung, beim Volksentscheid könne nur mit Ja/Nein gestimmt werden, geht nicht von dem integralen dreistufigen Verfahren aus, sondern steht im Banne anderer Leitbilder, vor allem der frontalen, punktuellen [eben »irgendwie von oben« diktierten] Volksabstimmung. Initiativen entwickeln sich gewiss aus Einzelgruppen heraus, also aus der individuellen, ja geradezu privaten Sphäre eines mehr oder weniger blühenden geistigen Lebens der Gesellschaft. Solche »repräsentieren« damit zwar das [pluralistische] geistige Leben, noch nicht jedoch die rechtlich-staatliche Gemeinschaft.

Wer aber behaupten wollte, dadurch sei den »nicht legitimierten Einzelgruppen ein zu hohes Gewicht« oder ein zu großer Einfluss eingeräumt, der übersieht, dass die Initiative immer nur einen Vorschlag dem Ganzen gegenüber darstellt, die Gesamtheit aber das Bestimmungsrecht ausübt, d. h. die Einzelinitiative ja bewusst und willentlich, also »ausdrücklich legitimiert«; die Gesamtheit muss sich den Vorschlag der Einzelgruppen erst zu eigen gemacht haben.

Bedenken dieser Art rühren aber auch von dem Unverständnis dafür her, dass eine Demokratie jedes Glied der Gesellschaft als ein gleichberechtigtes in ihre Reihen aufnimmt. Dies bedeutet nicht, dass Eliten – de facto – keine Rollen zu spielen hätten oder Überzeugungswettbewerbe von Eliten nicht gerade zu diesem plebiszitären Prozess gehörten, sofern sie noch zum Volk gehören wollen; vielmehr wird durch dieses Verfahren den Eliten überhaupt erst wieder Anerkennung und Entfaltungsmöglichkeit für die Gestaltungen im politischen Raum erschlossen. Sie üben – de jure – das Vorschlagsrecht wie jedermann aus.

➔ Auf der Stufe des **Begehrens** soll durch einen noch freilassenden Appell an die Bürgerschaft die Notwendigkeit des Anliegens **erfühlt** werden. Hier tritt besonders in Erscheinung, dass ein soziales Urteil aus dem Innern des gesellschaftlichen Organismus zustandekommen muss darüber, ob der Gemeinwille die anstehende Frage annehmen will. Die Verwaltung hat daher hier die hoheitliche Aufgabe, erfolgreiche Volksinitiativen freilassend und selbst neutral der Bürgerschaft über die Massenmedien zur Kenntnis zu bringen und die Unterschriftenlisten für das Volksbegehren bereitzustellen.

Wer möchte unter dieser Voraussetzung etwas dagegen einwenden, dass Informationsfluss und soziale Urteilsbildung sachgemäß stattfinden können und dass die Wirtschaftsmacht der Medien auf diese Notwendigkeit durch die entsprechende gesetzliche Verpflichtung zu fairer Berichterstattung ausdrücklich hingewiesen wird? Die in den Kernpunkten einer künftigen Regelung des direktdemokratischen Prozesses vorgesehene

Medienbedingung [Art. 60,5 neue Fassung], also die Verantwortung der Medien für die Urteilsbildung der Bürgerschaft in Verbindung mit deren Recht auf vollständige Information, kann jedem Bürger nur einleuchten, ja wird als Selbstverständlichkeit, nicht erst als ein Resultat aus den Bestimmungen des Grundgesetzes Artikel 5 und Artikel 14 Abs. 2 empfunden werden.

In einem solchen Rahmen können Bürger – von außen freigelassen, von innen ihrem ureigensten Impuls gehorchend, also aus echtem freiem Willen und aus Einsicht – einen individuellen Beitritt zu den zustande gekommenen Volksinitiativen vollziehen oder auch verweigern. So bringt eine qualifizierte Bürgerschaft das Anliegen auf die Stufe des erfolgreichen Volksbegehrens.

➔ Der eigentliche **Volksentscheid** ist schließlich diejenige Stufe, in der die Gesamtbürgerschaft hauptsächlich in ihrem **Wollen** angesprochen wird, wo aber eben auch das Gewicht der Verantwortung für den Einzelnen besonders spürbar wird.

Hier findet wohl eine Ja/Nein-Entscheidung statt, doch unterscheidet sich dies nicht von einem parlamentarischen Beschluss, obwohl dies immer wieder behauptet wird; sie haftet jeder Entscheidung als solcher an.

Erst jetzt taucht auch die Frage nach dem Mehrheitsprinzip auf. Indem ein Appell an das Ganze erfolgt, richtet sich dieser zunächst auf die Einholung des vollen Konsenses und seinem Anspruch nach auf die Feststellung des gemeinsamen Willens schlechthin. Mehrheit ist hier lediglich Ausdruck dafür, die untere Definitionsgrenze dieses Willens festzuhalten [in dem Sinne, dass »bei 51% man gerade noch, aber eben knapp, vom Gemeinwillen soll sprechen dürfen«]. Man strebt hier nicht die bloße Mehrheit an. Die Mehrheit als Ausdruck des Gemeinwillens ist nur dadurch und dann zu rechtfertigen, dass und wenn die ersten beiden Stufen ihre Filterfunktion haben ausüben können und wenn nur noch ein Recht im Sinne einer möglichen Vereinbarung, ohne technische Sachzwänge, ansteht. [Aus dem sozialen Organismus heraus ist ontologisch nur das ein Recht, was auf einer Vereinbarung beruhen könnte, vereinbarungsfähig ist.

Eine Spezialistenfrage ist es also dort nicht]. Erst auf dieser Plattform, wo jedes »Nicht-Recht« herausgefiltert ist, hat das Mehrheitsvotum eine Gültigkeit und substantielle Rechtfertigung.

Bei der Volksabstimmung entscheidet also die Mehrheit der Abstimmenden. Der Willenseinschlag auf dieser Stufe führt dazu, dass nicht mehr allein die Stimmberechtigten die Bürgerschaft bilden, sondern diejenigen, welche von ihrem Mitbestimmungsrecht auch »Gebrauch machen«.

5. Wenn also die Initiative von den Sachverständigen [»Elite«] in die Wege geleitet, das Begehren von der wachsamem Bürgerschaft [»Aktivbürgerschaft«] befördert wird, stehen auf der Stufe des Entscheids »nur noch« die von der Gesetzespflicht Betroffenen [= »alle« Stimmberechtigten] auf dem Plan. So ist die plebiszitäre die ausgewogenste Entscheidungsfindung und kann als das Kernstück der Demokratie betrachtet werden.

### ***Zusammenfassung***

**1. Der dreistufige plebiszitäre Prozess ist in keiner Phase auf Akklamation, sondern immer auf individuelle Beitritte abgestellt.**

**2. Dieser Prozess appelliert in keiner Phase an bloße Emotionen, sondern stellt die politische Entscheidung auf das überschaubare Feld einer rationalen Einzelentscheidung.**

**3. Der dreistufige plebiszitäre Prozess ist nicht ein Abruf unreflektierter Meinungen oder Launen [wie bei der Demoskopie], sondern fordert zu einem sozialen Gestaltungsprozess heraus, der seinem Wesen nach und gerade dank der großen Zahl der Menschen und deren Anonymität sich inhaltlich nur auf die gesellschaftliche Vernunft erstrecken kann.**

**4. Das dreistufige Verfahren durchmisst den anthropologischen Dreischritt von Denken, Fühlen und Wollen und vermittelt diese Strukturierung an die Gesellschaft. Es verleiht somit dem sozialen Ganzen erst das Menschenbild der Vollbürgerschaft.**

# Erster Anhang

## Demokratie-Initiative 94

c/o Günter Gehrmann, Werastr. 44

70190 Stuttgart - Tel. 0711/246118

An den  
Petitionsausschuß des Landtags  
von Baden-Württemberg  
Konrad-Adenauer-Str. 3  
70190 Stuttgart

*eingeg. 19. 12. 94 km*

Stuttgart, 6. Dezember 1994

Betr.: Petition zur Neufassung der Artikel 59, 60 und 64/3  
der Landesverfassung von Baden-Württemberg

Sehr geehrte Volksvertreter/innen!

Zwanzig Jahre nach der Aufnahme des Instituts der Volksgesetzgebung in die Landesverfassung debattiert die Volksvertretung der 11. Wahlperiode im Zusammenhang mit Fragen zur Verfassungsreform eine Novellierung einschlägiger Bestimmungen.

Soweit die Vorstellungen der Fraktionen dazu im Plenum zur Sprache kamen, sind die Erkenntnisgrundlagen, von denen dabei ausgegangen wird, nach Ansicht der Demokratie-Initiative 94 unzureichend, um aus den mit den Beschlüssen von 1974 in der Zwischenzeit gemachten Erfahrungen die notwendigen und zeitgemäßen Konsequenzen zu ziehen.

Diese Wahrnehmung war für uns der Anlaß, dem Landtag eine Petition vorzulegen und ihn zu einer gewissenhaften Prüfung unseres Vorschlages zur Neufassung der Art. 59, 60 und 64/3 LV und der dazu erarbeiteten Begründung (mit "Memorandum" zur Geschichte der Volksgesetzgebung in der Landesverfassung Baden-Württembergs) aufzufordern.

Wir bitten darum, die beigelegten Texte allen Mitgliedern des Petitionsausschusses sowie den Mitgliedern des Ständigen Ausschusses zur Verfügung zu stellen.

Erlauben Sie uns zum Schluß dieser kurzen Anrede, aus dem umfassenden Gebiet des Themas der Petition an dieser Stelle einen einzigen Hinweis herauszugreifen:

Als sich der Landtag von Baden-Württemberg am 22. April 1994 in Form eines Festaktes zum 175. Jahrestag der ersten Sitzung des Badischen Landtags in Karlsruhe versammelte, erinnerte der Landtagspräsident Dr. Fritz Hopmeier daran, daß "die parlamentarischen Auseinandersetzungen und Debatten, die vor allem in der Zweiten Kammer des hiesigen Ständehauses geführt wurden, dem Badischen Landtag zu Recht das Prädikat 'Wiege der parlamentarischen Demokratie in Deutschland' eintrugen."

Nun wäre das Jahr 1994 Anlaß gewesen, noch eines anderen Jubiläums zu gedenken, das für die Demokratie-Geschichte unseres Landes gewiß keine mindere Bedeutung genießt als der vor-demokratische Badische Landtag aus dem Anfang des 19. Jahrhunderts. Denn genau einhundert Jahre später, im Frühjahr 1919, begann die demokratische Epoche für Baden und Württemberg mit der Verabschiedung von Landesverfassungen im März bzw. Mai durch die im Januar 1919 demokratisch gewählten Verfassungsgebenden Landesversammlungen.

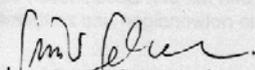
Nicht genug dessen: Das qualitativ Neue gegenüber aller bisherigen Verfassungsentwicklung war, daß in beiden Konstitutionen das *Institut der direkt-demokratischen Volksgesetzgebung* - erstmals in Deutschland - verankert worden war.

Nach 75 Jahren für unsere heutige Volksvertretung kein Grund für einen Festakt? Wer von den Heutigen ist sich des angedeuteten Sachverhalts überhaupt bewußt? Falls ja: Warum gab es offensichtlich keine Initiative, dieser für uns heute gewiß nicht weniger als erste großherzogliche Öffnungen zur Demokratie relevanten Errungenschaft *staatsoffiziell* zu gedenken? Wenn schon "*Wiege der parlamentarischen*", so nicht weniger auch "*Wiege der plebiszitären Demokratie*" in Deutschland!

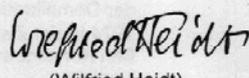
Doch wichtiger als ein Festakt wäre, daß die Abgeordneten sich dieses Zusammenhanges in dem Sinne erinnern, daß sie das so beziehungsreiche Gedenkjahr 1994 nicht verinnen lassen, ohne im Sinne dessen, was wir mit unserer Petition anregen, zu handeln. "Es ist an der Zeit!" (Goethe, 1794). 1995 sollte die Zukunft beginnen.

Mit vorzüglicher Hochachtung!

Für die Demokratie-Initiative 94:

  
(Günter Gehrmann)

  
(Bertold Hasen-Müller)

  
(Wilfried Heidt)

## Zweiter Anhang

### Gesetzesinitiativen der Parteien 1998 bis zur Gegenwart

#### 12. Wahlperiode

- GesEntw SPD 24.03.1998 Drs 12/2666 **38**
- BeschlEmpf und Bericht StändA 09.07.1998 Drs 12/3038 **41**

#### 13. Wahlperiode

- GesEntw SPD 06.08.2002 Drs 13/1246 **43**
- BeschlEmpf und Bericht StändA 23.10.2003 Drs 13/2521 **49**

#### 14. Wahlperiode

- GesEntw SPD und GRÜNE 30.08.2010 Drs 14/6866 **53**
- Mittlg LtgPräs 18.10.2010 Drs 14/7072 **60**
- BeschlEmpf und Bericht StändA 09.12.2010 Drs 14/7318 **67**

#### 15. Wahlperiode

- GesEntw GRÜNE und SPD 07.07.2011 Drs 15/216 **70**
- BeschlEmpf und Bericht StändA 14.07.2011 Drs 15/245 **73**
- Beschl 2. Beratung 20.07.2011 Drs. 15/293 **80**

Diese Dokumente und die jeweils damit verbundenen Parlamentsdebatten sind über [www.demokratie-initiative21.de/petition-volksrechte/dokumente](http://www.demokratie-initiative21.de/petition-volksrechte/dokumente) zugänglich.

## **Gesetzentwurf**

### **der Fraktion der SPD**

#### **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg**

##### A. Zielsetzung

Zur Stärkung der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes sollen die Voraussetzungen für Volksbegehren und Volksabstimmungen vereinfacht werden.

##### B. Wesentlicher Inhalt

Das vorliegende Gesetz sieht vor, das Quorum für ein erfolgreiches Volksbegehren von gegenwärtig mindestens einem Sechstel auf mindestens ein Zehntel zu reduzieren. Ferner ist vorgesehen, daß bei Volksabstimmungen allein die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheiden soll.

##### C. Alternativen

Beibehaltung des unbefriedigenden jetzigen Zustands.

##### D. Kosten

Durch das Gesetz werden keine zusätzlichen Kosten verursacht.

Der Landtag wolle beschließen,

dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

## **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg**

### Artikel 1

#### Änderung der Landesverfassung

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung vom Februar 1995 (GBl. S. 269), wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 59 Abs. 2 Satz 2 wird das Wort „Sechstel“ durch das Wort „Zehntel“ ersetzt.
2. In Artikel 60 Abs. 5 wird Satz 2 gestrichen.
3. In Artikel 64 Abs. 3 wird Satz 3 gestrichen.

### Artikel 2

#### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

24. 03. 98

Maurer, Birzele, Heiler  
und Fraktion

## Begründung

### A. Allgemeine Begründung

Das Ziel der stärkeren Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen war bereits im Jahr 1972 Anlaß für die SPD-Fraktion, für die Ausweitung der Rechte der Volksgesetzgebung und die Einführung eines Volksbegehrens initiativ zu werden. Durch das Gesetz vom 16. Mai 1974 wurden die Rechte der Volksgesetzgebung in Artikel 59, 60 und 64 Abs. 3 wesentlich ausgebaut und das Volksbegehren eingeführt.

Die verfassungsrechtlichen Hürden für die Volksgesetzgebung haben sich jedoch als zu hoch erwiesen, wie der Vergleich zu anderen Bundesländern zeigt. Außer öffentlichen Ankündigungen hat es in Baden-Württemberg keinen ernsthaften Versuch zur Durchführung eines Volksbegehrens und Volksentscheids gegeben.

Ganz anders sieht es zum Beispiel in Bayern oder auch Nordrhein-Westfalen aus. Zuletzt wurde zum Beispiel am 8. Februar 1998 auf diesem Weg der Bayerische Senat ersatzlos abgeschafft.

Die offenkundige Praktikabilität der bayerischen Regelung läßt es angebracht erscheinen, die Voraussetzungen in der baden-württembergischen Landesverfassung vergleichbar zu regeln.

### B. Einzelbegründung

#### I. Zu Artikel 1

##### Zu Nummer 1 – Artikel 59 Abs. 2 Satz 2

1. Bislang ist für das Zustandekommen eines Volksbegehrens ein Quorum von mindestens einem Sechstel der Wahlberechtigten erforderlich. Durch die Herabsetzung des Quorums auf mindestens ein Zehntel der Wahlberechtigten wird ein formale Voraussetzung erleichtert. Bei landesweit rund 7,2 Millionen Wahlberechtigten (Stand Landtagswahl 1996) wird die Zahl der notwendigen Unterstützerunterschriften von rund 1,2 Millionen auf rund 720 000 abgesenkt.

Ein drastischer Anstieg der Zahl der Volksbegehren ist aufgrund dieser moderaten Absenkung nicht zu erwarten, wie die Praxis in Bayern zeigt. Es wird jedoch dem bereits in der Verfassung verankerten Instrument der Volksgesetzgebung zu angemessener Bedeutung verholfen.

Durch die Erleichterung des Verfahrens für ein Volksbegehren wird der grundsätzliche Vorrang des parlamentarischen Gesetzgebers und das System der mittelbaren Demokratie (Artikel 23 Abs. 1 und Artikel 25 Abs. 1 LV) nicht in Frage gestellt.

2. Das Gesetz über Volksabstimmung und Volksbegehren ist in einem separaten Gesetzgebungsverfahren im Anschluß an die Verfassungsänderung entsprechend zu ändern.

##### Zu Nummern 2 und 3 – Artikel 60 Abs. 5 Satz 2, Artikel 64 Abs. 3 Satz 3

Durch die Streichung des Satzes 2 in Artikel 60 Abs. 5 und durch die Streichung des Satzes 3 in Artikel 64 Abs. 3 ist ein Gesetz durch Volksabstimmung bereits dann beschlossen, wenn die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen auf dieses Gesetz entfällt.

Die erhöhten Quoren bei einer Landtagsauflösung nach Artikel 43 Abs. 1 LV bleiben hiervon unberührt.

#### II. Zu Artikel 2 – Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

**12. Wahlperiode**

**Beschlußempfehlung und Bericht**

**des Ständigen Ausschusses**

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD  
– Drucksache 12/2666**

**Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes  
Baden-Württemberg**

Beschlußempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 12/2666 – abzulehnen.

09. 07. 98

Der Berichterstatter:

Der Vorsitzende:

Dr. Reinhart

Stächele

Bericht

Der Ständige Ausschuß hat den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg – Drucksache 12/2666 – in seiner 16. Sitzung am 9. Juli 1998 beraten.

Ein Abgeordneter der SPD begründet den Gesetzentwurf und umreißt Zielsetzung und Inhalt der Initiative. Er fährt fort, mit dem Gesetzentwurf würden keine unabsehbaren Gefahren heraufbeschworen. Einem Volksbegehren und einem Volksentscheid müsse ein Gesetzentwurf zugrunde liegen. Ein durch Volksabstimmung beschlossenes Gesetz sei, wie alle anderen Gesetze, dem Willen des parlamentarischen Gesetzgebers unterworfen und damit änderbar. Auch trete durch ein solches Gesetz im Gegensatz zu Regelungen, die durch einen Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene zustande kämen, keine rechtliche Bindungswirkung ein.

Die Verfassung schreibe vor, daß ein Gesetz bei einer Volksabstimmung beschlossen sei, wenn mindestens ein Drittel der Stimmberechtigten zustimme. Er frage diejenigen, die dafür plädierten, diese Regelung aufrechtzuerhalten, ob sie auch hinsichtlich der Unterstützung der Regierung für dieses Quorum einträten. So habe er errechnet, daß auf die Regierungsfractionen bei den Wahlen 1988 und 1996 ein Stimmenanteil entfallen sei, der etwas mehr als einem Drittel der Wahlberechtigten entspreche.

Ausgegeben: 28. 08. 98

**1**

Ein Abgeordneter der CDU betont, die SPD habe den gleichen Gesetzentwurf wie 1972 eingebracht. Dies gehe offenkundig darauf zurück, daß der Bayerische Senat durch eine Volksabstimmung abgeschafft worden sei.

In Nordrhein-Westfalen bestehe für einen Volksentscheid kein Quorum. Für das Zustandekommen eines Volksbegehrens sei dort aber ein Quorum von mindestens einem Fünftel der Wahlberechtigten erforderlich, während es in Baden-Württemberg bei mindestens einem Sechstel liege. Insofern sei es ihm ein Rätsel, weshalb die SPD-Fraktion in der schriftlichen Begründung des Gesetzentwurfs unter anderem Nordrhein-Westfalen als positives Gegenbeispiel zu Baden-Württemberg erwähne. Dies zeige ihm, daß die SPD etwas oberflächlich gearbeitet habe.

In der schriftlichen Begründung werde außerdem darauf hingewiesen, daß es in Baden-Württemberg bisher keinen ernsthaften Versuch zur Durchführung eines Volksbegehrens und eines Volksentscheids gegeben habe. Es sei jedoch zu mehreren solcher Versuche gekommen. Sie hätten keinen Erfolg gehabt, weil das Land nicht zuständig gewesen sei oder sich keine Unterstützung in der Bevölkerung habe finden lassen.

Die CDU bekenne sich eindeutig zur repräsentativen Demokratie und im Ausnahmefall zur Volksgesetzgebung, wenn eine breite Bewegung in der Bevölkerung eine bestimmte Vorlage befürworte. Die CDU lehne eine Ausweitung in Richtung einer plebiszitären Demokratie ab und halte die angesprochenen Quoren in Baden-Württemberg für richtig und im Hinblick auf Regelungen in anderen Bundesländern durchaus für vertretbar. Im Saarland zum Beispiel sei ein Volksentscheid nur dann erfolgreich, wenn mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten zugestimmt hätten. Diese Bestimmung sei deutlich schärfer als die in Baden-Württemberg. Die CDU sehe keinen Grund, dem vorliegenden Gesetzentwurf zuzustimmen.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP schließt sich den Ausführungen des Abgeordneten der CDU an.

Ein Abgeordneter der REP bringt zum Ausdruck, nach Ansicht seiner Fraktion müßten den Bürgern durchaus in größerem Umfang Möglichkeiten eingeräumt werden, an der Gesetzgebung teilzuhaben. Die Republikaner hätten in der letzten Legislaturperiode wohl einmal über ein Quorum von 5 % der Wahlberechtigten für das Zustandekommen eines Volksbegehrens diskutiert. Bei einer solchen Regelung bestünde eine realistische Chance, daß die notwendige Zahl der Unterstützungsunterschriften erreicht werde. Diese Chance sehe er bei der von der SPD beehrten Herabsetzung des Quorums auf mindestens ein Zehntel der Wahlberechtigten und damit auf etwa 720 000 Unterstützungsunterschriften nicht. An der gegenwärtigen Situation in bezug auf die Volksgesetzgebung würde sich dadurch nicht viel ändern.

Der vorliegende Gesetzentwurf sei im Grunde ein Schritt in die richtige Richtung, gehe aber letztlich nicht weit genug. Deshalb werde er von den Republikanern als zwecklos abgelehnt. Nach Auffassung seiner Fraktion sollte vielmehr über die Möglichkeit diskutiert werden, daß der Landtag das Volk zu bestimmten Einzelfragen zur Abstimmung aufrufe. Dies entspräche einem Element der direkten Demokratie, ohne daß die repräsentative Demokratie grundsätzlich in Frage gestellt würde.

Ein Abgeordneter der SPD teilt mit, in der letzten Legislaturperiode hätten intensive Verhandlungen über eine Verfassungsänderung stattgefunden. Die CDU-Fraktion sei dabei leider nicht bereit gewesen, Notwendiges und Vernünftiges zu verabschieden.

Bei der anschließenden Abstimmung empfiehlt der Ausschuß dem Plenum mehrheitlich, den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 12/2666 – abzulehnen.

30. 07. 98

Dr. Reinhart

## **Gesetzentwurf**

### **der Fraktion der SPD**

#### **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg**

##### **A. Zielsetzung**

Zur Stärkung der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes sollen die Voraussetzungen für Volksbegehren und Volksabstimmungen vereinfacht werden.

##### **B. Wesentlicher Inhalt**

Das vorliegende Gesetz sieht die Einführung einer Volksinitiative vor. Sie kommt zu Stande, wenn fünfzigtausend Stimmberechtigte es verlangen. Darüber hinaus soll das Quorum für ein erfolgreiches Volksbegehren von gegenwärtig mindestens einem Sechstel auf fünf vom Hundert der Stimmberechtigten reduziert werden.

Ferner ist vorgesehen, dass bei Volksabstimmungen allein die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheiden soll, wenn sich mindestens zwanzig vom Hundert der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben.

Bei verfassungsändernden Gesetzentwürfen soll eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Abstimmenden ausreichen, wenn sich mindestens vierzig vom Hundert der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben.

##### **C. Alternativen**

Beibehaltung des unbefriedigenden jetzigen Zustands.

##### **D. Kosten**

Durch das Gesetz werden keine zusätzlichen Kosten verursacht.

Der Landtag wolle beschließen,

dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

## **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg**

### Artikel 1 Änderung der Landesverfassung

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Mai 2000 (GBl. S. 449), wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 59 Abs. 1 wird das Wort „Volksbegehren“ durch das Wort „Volksinitiative“ ersetzt.
2. Artikel 59 Abs. 2 wird gestrichen.
3. Artikel 60 wird neu gefasst:

„Artikel 60 (Volksinitiative, Volksbegehren, Volksabstimmung)

(1) Fünfzigtausend Stimmberechtigte können den Landtag mit einem ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurf befassen. Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben das Recht auf Anhörung. Die Volksinitiative ist von der Regierung mit ihrer Stellungnahme unverzüglich dem Landtag zu unterbreiten.

(2) Kommt innerhalb von acht Monaten das beantragte Gesetz nicht zu Stande, können die Vertrauensleute der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens einleiten.

(3) Hält die Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Landtags das beantragte Gesetz für verfassungswidrig, ist die Entscheidung des Staatsgerichtshofs einzuholen.

(4) Das Volksbegehren ist zu Stande gekommen, wenn ihm 5 vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von 6 Monaten zugestimmt haben.

(5) Die Regierung kann ein vom Landtag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt. Die angeordnete Volksabstimmung unterbleibt, wenn der Landtag mit Zweidrittelmehrheit das Gesetz erneut beschließt.

(6) Wenn ein Drittel der Mitglieder es beantragt, kann die Regierung eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Abstimmung bringen.

(7) Der Antrag nach Absatz 2 und 3 ist innerhalb von zwei Wochen nach der Schlussabstimmung zu stellen. Die Regierung hat sich innerhalb von zehn Tagen nach Eingang des Antrags zu entscheiden, ob sie die Volksabstimmung anordnen will.

(8) Bei der Volksabstimmung entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Das Gesetz ist beschlossen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und mindestens zwanzig vom Hundert der Stimmberechtigten sich an der Abstimmung beteiligt haben.

(9) Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet keine Volksinitiative und keine Volksabstimmung statt."

4. Artikel 64 Abs. 3 Satz 3 wird wie folgt geändert:

„Das verfassungsändernde Gesetz ist beschlossen, wenn zwei Drittel der Abstimmenden zustimmen und mindestens vierzig vom Hundert der Stimmberechtigten sich an der Abstimmung beteiligt haben.“

#### Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. April 2003 in Kraft.

06. 08. 2002

Drexler, Birzele, Bebbler  
und Fraktion

## Begründung

### *A. Allgemeine Begründung*

Demokratie ist auf aktive, interessierte und verantwortungsbewusste Bürgerinnen und Bürger angewiesen. Das Ziel der stärkeren Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen war bereits im Jahr 1972 Anlass für die SPD-Fraktion, für die Ausweitung der Rechte der Volksgesetzgebung und die Einführung eines Volksbegehrens initiativ zu werden. Durch das Gesetz vom 16. Mai 1974 wurden die Rechte der Volksgesetzgebung in Artikel 59, 60 und 64 Abs. 3 Landesverfassung (LV) wesentlich ausgebaut und das Volksbegehren eingeführt.

Die verfassungsrechtlichen Hürden für die Volksgesetzgebung haben sich jedoch als zu hoch erwiesen, wie der Vergleich zu anderen Bundesländern zeigt. Die positiven Erfahrungen in anderen Bundesländern und die Bemühungen auf Bundesebene zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz lassen es daher angebracht erscheinen, die Voraussetzungen in der baden-württembergischen Landesverfassung so anzupassen, dass es auch in Baden-Württemberg zukünftig ernsthafte Versuche zur Durchführung eines Volksbegehrens und Volksentscheids geben kann und es nicht bei bloßen öffentlichen Ankündigungen bleiben wird. Mit der Einführung der Volksinitiative soll ein dreistufiges Verfahren geschaffen werden, wie es bereits in anderen Bundesländern erfolgreich praktiziert wird.

In diesem Sinne spricht sich auch die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des 14. Bundestages aus, die empfiehlt, Beteiligungsrechte zu stärken und neue Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen (Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Bundestags-Drucksache, 14/8900, Seite 8).

Ein Mehr an direkter Bürgerbeteiligung führt auch zur Festigung und Belebung der parlamentarischen Demokratie.

### *B. Einzelbegründung*

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 - Artikel 59 Abs. 1

Die Änderung wird durch die Einführung der Volksinitiative erforderlich.

Zu Nummer 2 - Artikel 59 Abs. 2

Die Regelungen zu Volksinitiative, Volksbegehren und Volksabstimmung werden insgesamt in Art. 60 neu gefasst.

Zu Nummer 3 - Artikel 60

1. Artikel 60 Abs. 1

Mit der Einführung der Volksinitiative sollen die demokratischen Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger des Landes um ein weiteres Element erweitert werden.

Nur ein ausgearbeiteter und begründeter Gesetzentwurf kann Gegenstand einer Volksinitiative sein. Bloße Handlungsaufträge oder reine Zielvorgaben an das Parlament sind ausgeschlossen.

Ein Quorum von fünfzigtausend Stimmberechtigten ist sinnvoll, um einerseits die Arbeitsfähigkeit des Parlaments weiterhin sicherzustellen, aber andererseits auch den Bürgerinnen und Bürgern aussichtsreiche Möglichkeiten zu geben, den Landtag mit Sachfragen zu befassen.

## 2. Artikel 60 Abs. 2

Sobald die Volksinitiative eine in die Zuständigkeit des Landes fallende Gesetzesvorlage in den Landtag eingebracht hat, ist dieser verpflichtet, sich mit ihr zu befassen.

Eine durch Volksinitiative ausgelöste Debatte kann schon auf dieser Stufe zu einem vom Parlament beschlossenen Gesetz führen, welches das Anliegen der Initiative aufgreift. Wenn das von der Initiative beantragte Gesetz nicht innerhalb von acht Monaten zu Stande kommt, können die Vertrauensleute der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens einleiten.

## 3. Artikel 60 Abs. 3

Bereits ab Einleitung des Volksbegehrens unterliegt der Gesetzentwurf der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Diese vorgezogene Normenkontrolle gewährleistet, dass verfassungswidrige Entwürfe schon vor Durchführung des aufwändigen Volksbegehrens gestoppt werden.

Zweck der antizipierten Normenkontrolle ist es auch, den weiteren Verfahrensgang von verfassungsrechtlichen Streitigkeiten zu entlasten und der Enttäuschung vorzubeugen, die bei der Verwerfung eines volksbegehrten oder -beschlossenen Gesetzes zu einem späteren Zeitpunkt entstände.

## 4. Artikel 60 Abs. 4

Das Volksbegehren ist der eigentliche Test für die Relevanz des Gesetzentwurfs und für die Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern des Landes.

Bislang ist für das Zustandekommen eines Volksbegehrens ein Quorum von mindestens einem Sechstel der Wahlberechtigten erforderlich. Durch die Herabsetzung des Quorums auf fünf vom Hundert der Stimmberechtigten wird eine formale Voraussetzung erleichtert. Bei gegenwärtig rund 7,3 Millionen Wahlberechtigten landesweit (Stand Landtagswahl 2001) wird die Zahl der notwendigen Unterstützerunterschriften von rund 1,2 Millionen auf rund 365.000 abgesenkt. Dieses Quorum entspricht dem vorgeschlagenen Quorum auf Bundesebene.

Durch die Erleichterung des Verfahrens für ein Volksbegehren wird der grundsätzliche Vorrang des parlamentarischen Gesetzgebers und das System der mittelbaren Demokratie (Artikel 23 Abs. 1 und Artikel 25 Abs. 1 LV) nicht in Frage gestellt.

## 3. Artikel 60 Abs. 5 bis Abs. 7

Artikel 60 Abs. 5 bis Abs. 7 entsprechen den bisherigen Regelungen des Artikel 60 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4.

## 4. Artikel 60 Abs. 8

Ein Gesetz soll durch Volksabstimmung bereits dann beschlossen sein, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen für dieses Gesetz votiert und sich mindestens zwanzig vom Hundert der Stimmberechtigten an der Ab-

stimmung beteiligt haben. Damit soll das Zustimmungsquorum von bisher einem Drittel wegfallen.

Das zusätzliche Erfordernis, dass sich mindestens zwanzig vom Hundert der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben müssen, verhindert, dass sich partikuläre Sonderinteressen einer kleinen Minderheit durchsetzen können. Darüber hinaus wird gewährleistet, dass das Abstimmungsergebnis nicht durch Hinweis auf eine zu geringe Beteiligung in Frage gestellt werden kann.

Die erhöhten Quoren bei einer Landtagsauflösung nach Artikel 43 Abs. 2 LV bleiben hiervon unberührt.

#### 5. Artikel 60 Abs. 9

Die Regelung des Art. 60 Abs. 9 entspricht der bisherigen Regelung in Artikel 60 Abs. 6 und sollte auch weiterhin – unter Erweiterung auch auf die Volksinitiative – beibehalten werden.

#### Zu Nummer 4 – Artikel 64 Abs. 3 Satz 3

Nach der zur Zeit geltenden Landesverfassung kommt ein verfassungsänderndes Gesetz zu Stande, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmt. Dieses Quorum ist ebenfalls zu hoch und verhindert eine stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die demokratischen Prozesse.

Ein verfassungsänderndes Gesetz soll bereits dann beschlossen sein, wenn eine Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen für das Gesetz votiert und sich mindestens vierzig vom Hundert der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben. Der Gesetzentwurf berücksichtigt dabei insbesondere, dass für Verfassungsänderungen grundsätzlich höhere Quoren gelten müssen, um einen möglichst breiten Konsens in der Gesellschaft herzustellen. Die Zwei-Drittel-Mehrheit entspricht dabei der geforderten qualifizierten Mehrheit im parlamentarischen Verfahren.

#### Zu Artikel 2

Es soll gewährleistet werden, dass das noch in einem separaten Gesetzgebungsverfahren zu ändernde Gesetz über Volksabstimmung und Volksbegehren entsprechend in Kraft treten kann.

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ständigen Ausschusses**

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD  
– Drucksache 13/1246**

### **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg**

#### Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 13/1246 – abzulehnen.

23. 10. 2003

Der Berichterstatter:

Der Vorsitzende:

Blenke

Herrmann

#### Bericht

Der Ständige Ausschuss hat den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg – Drucksache 13/1246 – in seiner 19. Sitzung am 23. Oktober 2003 beraten.

Der Vorsitzende weist auf die vom Innenministerium erbetene Übersicht über die Regelungen zu Volksbegehren und Volksentscheid in den anderen Bundesländern hin, die mit Schreiben vom 13. März 2003 vorgelegt und am 14. März 2003 an alle Ausschussmitglieder und Fraktionen verteilt worden sei.

Ein Abgeordneter der SPD erinnert daran, dass im Landtag schon verschiedentlich über die Notwendigkeit gesprochen worden sei, die Möglichkeiten der unmittelbaren Demokratie in Baden-Württemberg in der Landesverfassung nachhaltig zu verbessern, und dankt dem Innenministerium für die Zusammenstellung der Länderregelungen zu Volksbegehren und Volksent-

scheid. Bei Durchsicht dieser Regelungen erkenne man, dass Baden-Württemberg zusammen mit einigen anderen Bundesländern den Bürgerinnen und Bürger die geringsten Möglichkeiten einräume, durch ihre politische Willensbildung den Gang der Gesetzgebung entscheidend mitzubestimmen. Es gebe in Baden-Württemberg keine Volksinitiative. Die Quoren bei Volksbegehren und Volksentscheiden seien so hoch, dass es bei nüchterner Kalkulation fast ausgeschlossen erscheine, erfolgreich ein Volksbegehren oder einen Volksentscheid im Land zu realisieren. Bei einem Zustimmungsquorum von einem Drittel müssten bei einer im Vergleich zu Wahlen normalen Wahlbeteiligung die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger teilnehmen. Dass dies nahezu ausgeschlossen sei, zeige die Geschichte der Volksbegehren und Volksentscheide in Bayern. Würden in Bayern die baden-württembergischen Regelungen gelten, dann wären seines Wissens dort bisher nur zwei Volksbegehren erfolgreich gewesen. Deshalb müsse die große Skepsis, die zu Beginn des Landes Baden-Württemberg und auch noch in den ersten 20 Jahren seines Bestehens gegenüber der Entscheidungskompetenz von Bürgerinnen und Bürgern geherrscht habe, dringend abgebaut werden. Man müsse die Bürgerinnen und Bürger ernst nehmen, und dazu müssten ihnen realistische Möglichkeiten eingeräumt werden, die Gesetzgebung nachhaltig zu beeinflussen, gegebenenfalls sogar eigene Gesetze durchzubringen. Deshalb bitte er um Zustimmung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD.

Ein Abgeordneter der CDU erklärt, seine Fraktion lehne den Gesetzentwurf ab. Er wolle hierfür nur zwei Gründe nennen.

Die CDU-Fraktion bekenne sich zur repräsentativen Demokratie. Die Abgeordneten seien für die Zeit einer Legislaturperiode vom Volk gewählt und damit unmittelbar vom Volk beauftragt, dessen Interessen wahrzunehmen. Daher bedürfe es keines weiteren plebiszitären Elements.

Die Annahme des Gesetzentwurfs hätte zur Folge, dass, wie der Ausschussvorsitzende bei der Ersten Beratung in der Plenarsitzung am 17. Oktober 2002 ausgeführt habe, etwa 750 000 Wahlberechtigte ein Gesetz endgültig verabschieden könnten, wenn nämlich bei einer Wahlbeteiligung von 20 % die Mehrheit dem Gesetz zustimmen würde. Ein solches Minderheitsvotum entspräche nicht dem Demokratieprinzip.

Die CDU-Fraktion bleibe bei ihrer Meinung, dass das Demokratieprinzip am besten durch direkt gewählte Abgeordnete gewahrt werde.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP legt dar, seine Fraktion stehe dem Grundanliegen des Gesetzentwurfs der SPD-Fraktion aufgeschlossen gegenüber. Beispiele in anderen Bundesländern, aber vor allem in der Schweiz, in der Elemente der direkten Demokratie wesentlich stärker verankert seien, zeigten, dass solche Regelungen in der Praxis gut funktionieren könnten. In der Schweiz würden auch geringere Quoren zugrunde gelegt.

Da für eine Änderung der Landesverfassung eine qualifizierte Mehrheit erforderlich sei, appelliere er an alle Fraktionen des Landtags, sich zu überlegen, ob nicht im Rahmen einer interfraktionellen Initiative eine Modernisierung der entsprechenden Vorschriften in der Landesverfassung möglich sei. Denn in der verfassungspolitischen Realität hätten sich gegenüber der Gründungsphase des Landes Baden-Württemberg Änderungen ergeben. Nach dem Krieg habe man aufgrund der negativen Erfahrungen, die in der Weimarer Republik mit den Elementen der direkten Demokratie gemacht worden seien, sehr hohe Hürden eingebaut. Jetzt, über 50 Jahre nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland, könne man in einer stabilen Demokratie diese Hürden absenken. Ob dies genau in der Weise, wie es der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vorsehe, geschehen solle, erscheine ihm fraglich; aber den Weg in

Richtung einer Vereinfachung der direkten Demokratie würde die FDP/DVP-Fraktion auf jeden Fall mitgehen.

Ein Abgeordneter der Grünen äußert, die Argumente des Kollegen der CDU seien nur schwer nachzuvollziehen, denn der Gesetzentwurf habe nicht die Abschaffung der repräsentativen Demokratie zum Ziel. Eine Ursache für die ständig sinkenden Wahlbeteiligungen von den Kommunalwahlen bis zu den Bundestagswahlen liege darin, dass sich die Bürgerinnen und Bürger nicht mehr von den Parteien vertreten fühlten. Deshalb sollte die CDU-Fraktion hier nicht wieder im Bremserhäuschen sitzen, denn alle anderen Fraktionen verträten offensichtlich eine andere Meinung. Er begrüße, dass der Kollege der FDP/DVP anrege, interfraktionell nach einer Lösung zu suchen.

Es gehe nicht darum, die repräsentative Demokratie auszuhöhlen, sondern darum, den Bürgerinnen und Bürgern, nachdem die Legislaturperiode des Landtags von vier auf fünf Jahre verlängert worden sei und auch auf kommunaler Ebene nur alle fünf Jahre gewählt werde, in dieser verlängerten Phase mehr Mitspracherechte zu eröffnen. Trotzdem sehe der Gesetzentwurf noch recht hohe Hürden vor, wie der Vergleich mit Bayern zeige. Es sei daher keineswegs zu befürchten, dass dann alle 14 Tage in jeder Gemeinde ein Bürgerentscheid oder auf Landesebene ein Volksentscheid stattfinden würde. Die bisherigen Hürden seien aber eindeutig zu hoch und erweckten den Eindruck, sie seien dazu da, die Bürgerinnen und Bürger von einer direkten Beteiligung auszuschließen.

Der Abgeordnete der SPD bemerkt, wenn die CDU-Fraktion gesprächsbereit sei, werde die SPD-Fraktion selbstverständlich ihren Gesetzentwurf zurückstellen.

Zu dem Argument des Kollegen der CDU, 20 % aller Wahlberechtigten könnten dann eine Entscheidung herbeiführen, weise er darauf hin, dass dies in einer Demokratie auf allen Ebenen möglich sei, weil keine Zustimmungsqüoren vorhanden seien. Er könne Beispiele aus der letzten Zeit nennen, bei denen Bürgermeister mit einem in vergleichbarer Größenordnung liegenden Prozentsatz der Stimmberechtigten gewählt worden seien. Diese Wahlen seien für die Zeit von acht Jahren nicht widerrufbar, während ein Gesetz, das durch Volksentscheid zustande gekommen sei, von der Mehrheit des Parlaments sofort wieder geändert werden könne. Aber offensichtlich bestehe bei der CDU-Fraktion ein erhebliches Misstrauen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.

Ein anderer Abgeordneter der CDU betont, seine Fraktion habe kein Misstrauen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in Baden-Württemberg, genauso wenig wie diese ein Misstrauen gegenüber der CDU hätten, wie die letzten Wahlergebnisse zeigten und auch die künftigen zeigen würden. Man könne sich selbstverständlich darüber unterhalten, ob die Landesverfassung nach 50 Jahren nicht in manchen Punkten modernisiert und aktualisiert werden müsse, dürfe dabei aber nicht populistisch argumentieren, indem man behaupte, die einen seien für mehr Demokratie und die anderen für weniger Demokratie. Deshalb bitte er, Gespräche nicht gleich mit Misstönen zu beginnen und sich den Argumenten der Gegenseite nicht zu verschließen. Zwar sei es das gute Recht der Opposition, die Dinge so darzustellen, als ob diejenigen, die an der Regierung seien, andere Mehrheiten fürchteten. Bei der CDU in Baden-Württemberg sei dies aber keineswegs der Fall.

Der Abgeordnete der CDU stellt klar, seine Fraktion misstrau nicht dem Volk, sondern vertraue dem Volk, das die Abgeordneten wähle.

Der Staatssekretär im Innenministerium erklärt, dass es in erster Linie, wenn nicht sogar ausschließlich Sache der Legislative sei, den vorliegenden Ge-

setzentwurf zu diskutieren und darüber zu entscheiden. Das Innenministerium achte die durch die Verfassung verbrieften Rechte des Parlaments.

Als Abgeordneter könnte er vieles zu dem Gesetzentwurf sagen. In der Schweiz, die als Vorbild genannt worden sei, sei in den letzten Jahren die Beteiligung an Volksabstimmungen stark zurückgegangen und seien viele populistische Elemente in den zur Abstimmung gestellten Fragen enthalten gewesen.

Auch die Frage, welche Schlüsse man aus den Regelungen anderer Bundesländer ziehe, sei in erster Linie Sache des Parlaments und ebenso die Frage, ob der Gesetzentwurf jetzt abschließend verbeschieden werden solle. Er weise nur darauf hin, dass seit der Einbringung bereits über 14 Monate vergangen seien und über den Gesetzentwurf ausführlich in der Plenarsitzung in Freiburg am 17. Oktober 2002 diskutiert worden sei.

Ein weiterer Abgeordneter der CDU gibt zu bedenken, dass im Falle der Zustimmung zu dem Gesetzentwurf 0,7 % der Stimmberechtigten – 5 000 von 7,3 Millionen – die Landesregierung bzw. das Landesparlament voll beschäftigen würden.

Der Abgeordnete der SPD erwidert, das Wort „voll“ in der Aussage des Vorredners sei absolut unangebracht. 50 000 Stimmberechtigte könnten zwar Landesregierung und Landtag beschäftigen, würden sie aber nicht voll beschäftigen.

An die CDU-Fraktion habe er die Frage, ob die Bemerkung ihres Kollegen, man solle nicht gleich zu Beginn eines Gesprächs dem anderen, den man überzeugen wolle, populistische Argumente unterstellen, ein Gesprächsangebot der CDU-Fraktion gewesen sei. Falls diese erkläre, sie sei gesprächsbereit, stelle die SPD-Fraktion sofort die Abstimmung über ihren Gesetzentwurf zurück.

Der Abgeordnete der CDU schlägt vor, jetzt über den Gesetzentwurf abzustimmen.

Der Vorsitzende stellt fest, dass keine weiteren Wortmeldungen vorlägen und es auch keine weiteren Bemerkungen oder Fragen zu den beiden Artikeln des Gesetzentwurfs gebe.

Der Ausschuss beschließt mit 8 : 6 Stimmen bei einer Enthaltung, dem Plenum die Ablehnung des Gesetzentwurfs zu empfehlen.

28. 10. 2003

Blenke

## **Gesetzentwurf**

**der Fraktion der SPD und  
der Fraktion GRÜNE**

### **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden- Württemberg; Einführung einer Volksinitiative**

#### A. Zielsetzung

Zur Stärkung der allgemeinen demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten aller Bürgerinnen und Bürger sowie zur Förderung der lokalen Demokratieentwicklung sollen die Volksinitiative eingeführt und die Voraussetzungen für die Durchführung von Volksbegehren und Volksabstimmungen in der Landesverfassung erleichtert werden.

#### B. Wesentlicher Inhalt

Das vorliegende Gesetz wertet den bisherigen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zu einer Volksinitiative auf, mit der sich der Landtag befassen muss. Der Anwendungsbereich wird auf alle „Gegenstände politischer Willensbildung, die das Land Baden-Württemberg betreffen“ ausgeweitet.

Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben zur Vorbereitung einer Volksinitiative Anspruch auf Beratung durch das Innenministerium.

Das Quorum für ein erfolgreiches Volksbegehren wird von gegenwärtig 16,6 Prozent der Wahlberechtigten auf fünf Prozent abgesenkt. Die Frist zur Sammlung der Unterschriften wird von 14 Tagen auf 6 Monate verlängert. Neben der Amtseintragung wird die „freie Sammlung“ von Unterschriften zugelassen.

#### C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen unbefriedigenden Regelungen.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Durch das Gesetz werden je nach Inanspruchnahme dieses Instrumentariums in überschaubarem Maße zusätzliche Kosten verursacht.

E. Kosten für Private

Keine.

Der Landtag wolle beschließen,  
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

## **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden- Württemberg**

### Artikel 1

#### Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Mai 2008 (GBl. S. 119), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 59 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird das Wort „Volksbegehren“ durch das Wort „Volksinitiative“ ersetzt.
- b) Absatz 2 wird gestrichen.
- c) Absatz 3 wird zu Absatz 2.

2. Artikel 60 wird neu wie folgt gefasst:

#### „Artikel 60

(1) Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, den Landtag mit Gegenständen der politischen Willensbildung, die das Land Baden-Württemberg betreffen, zu befassen (Volksinitiative). Einer Volksinitiative kann auch ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. Die Vertrauensleute haben zur Vorbereitung der Volksinitiative einen Anspruch auf Beratung und Vorabprüfung durch das Innenministerium.

(2) Die Volksinitiative muss von mindestens 10 000 Wahlberechtigten unterzeichnet sein. Der Landtag beschließt innerhalb von sechs Monaten nach dem Zustandekommen der Volksinitiative über deren Gegenstand. Stimmt er der Volksinitiative, die einen Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, in dieser Frist nicht zu, können die Vertrauensleute der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens einleiten.

(3) Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn ihm fünf vom Hundert der Wahlberechtigten innerhalb von sechs Monaten zugestimmt haben. Die hierfür notwendigen Unterschriften können in Ämtern sowie frei gesammelt werden.

(4) Eine durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlage ist zur Volksabstimmung zu bringen, wenn der Landtag der Gesetzesvorlage nicht unverändert zustimmt. In diesem Fall kann der Landtag dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mit vorlegen. Die Regierung kann ein vom Landtag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt. Die angeordnete Volksabstimmung unterbleibt, wenn der Landtag mit Zweidrittelmehrheit das Gesetz erneut beschließt.

(5) Wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt, kann die Regierung eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen.

(6) Der Antrag nach Abs. 4 Satz 3 und Abs. 5 ist innerhalb von zwei Wochen nach der Schlussabstimmung zu stellen. Die Regierung hat sich innerhalb von zehn Tagen nach Eingang des Antrags zu entscheiden, ob sie die Volksabstimmung anordnen will.

(7) Bei der Volksabstimmung entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Das Gesetz ist beschlossen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt.

(8) Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz findet keine Volksabstimmung statt.“

3. Artikel 64 Abs. 3 Satz 3 wird wie folgt geändert:

„Das verfassungsändernde Gesetz ist beschlossen, wenn die zustimmende Mehrheit der abgegebenen Stimmen einem Viertel der Stimmberechtigten entspricht.“

#### Artikel 2

#### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

30.08.2010

Schmiedel, Gall

und Fraktion

Kretschmann, Sckerl

und Fraktion

## Begründung

### *A. Allgemeiner Teil*

Demokratie lebt von interessierten und verantwortungsbewussten Bürgerinnen und Bürgern.

Artikel 59 der Landesverfassung sieht die Einbringung von Gesetzesvorlagen durch das Volk im Wege des Volksbegehrens mit anschließender Volksabstimmung vor. Diese Instrumente kamen seit ihrer Einführung im Jahr 1974 aufgrund ihrer hohen Voraussetzungen bis heute nicht zur Anwendung.

Im Sinne direkter Demokratie müssen die Bürgerinnen und Bürger stärker an staatlichen Entscheidungsprozessen partizipieren können. Im Vergleich der Bundesländer rangiert Baden-Württemberg in punkto Volksbegehren auf dem vorletzten Platz. Die in der Koalitionsvereinbarung angekündigte Absenkung des Zustimmungsquorums für das Zustandekommen einer Volksabstimmung von einem Drittel auf ein Viertel der Stimmberechtigten geht zwar in die richtige Richtung, kann aber – ihr in Kraft treten vorausgesetzt – nicht zur Wirkung kommen, solange die Hürden beim Volksbegehren faktisch unüberwindbar bleiben.

Aufgrund der durchweg positiven Erfahrungen in anderen Bundesländern erscheint die Anpassung der baden-württembergischen Landesverfassung mehr denn je angebracht. Auch die Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg sollen zukünftig die realistische Möglichkeit haben, sich mittels Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid bei landespolitischen Themen und bei der Gesetzgebung einzubringen.

Ein Mehr an direkter Bürgerbeteiligung führt auch zur Festigung und Belebung der parlamentarischen Demokratie.

### *B. Zu den einzelnen Vorschriften*

#### Zu Artikel 1

#### Zu Nr. 1 – Artikel 59

- a) Die Änderung wird durch die Einführung der Volksinitiative erforderlich.
- b) Die Regelungen zu Volksinitiative, Volksbegehren und Volksabstimmung werden insgesamt in Artikel 60 neu gefasst.

#### Zu Nr. 2 – Artikel 60

##### 1. Absatz 1

Mit der Aufwertung des bisherigen Zulassungsantrags auf Durchführung eines Volksbegehrens zur Volksinitiative und durch die Befassungspflicht des Landtags sollen die demokratischen Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger des Landes gestärkt werden. Der Anwendungsbereich wird neben ausgearbeiteten Gesetzentwürfen um sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung erweitert. Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben zur Vorbereitung der Volksinitiative einen Anspruch auf Beratung bzw. Vorabprüfung durch das Innenministerium, um vermeidbare Mängel der Vorlage bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung zu vermeiden.

## 2. Absatz 2

Bringt die Volksinitiative eine Gesetzesvorlage in den Landtag ein, die in die Zuständigkeit des Landes fällt, muss sich das Parlament innerhalb einer Frist von sechs Monaten mit dieser befassen. Dies soll die frühzeitige Kompromissuche fördern. Kommt das von der Volksinitiative beantragte Gesetz nicht innerhalb von sechs Monaten zustande, können die Vertrauensleute der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens einleiten.

## 3. Absatz 3

Bislang ist für das Zustandekommen eines Volksbegehrens ein Quorum von mindestens 16,6 Prozent der Wahlberechtigten erforderlich, das heißt rund 1,2 Millionen Stimmberechtigte müssen diesem durch ihre Unterschrift zustimmen. Durch die Absenkung des Quorums auf fünf Prozent der Wahlberechtigten sinkt diese Zahl auf rund 375.000. Im Weiteren wird die Frist zur Sammlung der Unterschriften von derzeit zwei Wochen auf sechs Monate verlängert, wobei neben der Eintragung in Amtsstuben auch die freie Sammlung zugelassen wird.

Hierdurch werden die formalen Voraussetzungen wesentlich erleichtert.

Durch die Erleichterung des Verfahrens für ein Volksbegehren wird der grundsätzliche Vorrang des parlamentarischen Gesetzgebers und das System der mittelbaren Demokratie (Artikel 23 Abs. 1 und Artikel 25 Abs. 1 LV) nicht in Frage gestellt.

## 4. Absatz 4

a) Die Sätze 1 und 2 geben dem Landtag das Recht, einen eigenen Gesetzentwurf vorzuschlagen. Dadurch erhält die Bevölkerung mehr Auswahlmöglichkeiten, wodurch die Volksgesetzgebung noch kompromissfähiger wird. Die Bürgerinnen und Bürger können entweder dem Volksbegehrensgesetzentwurf oder der Konkurrenzvorlage des Landtags zustimmen bzw. beiden zustimmen oder beide ablehnen.

b) Die Sätze 3 und 4 entsprechen dem bisherigen Absatz 4.

## 5. Absatz 5

Absatz 5 entspricht der bisherigen Regelung.

## 6. Absatz 6

Die Änderung des Absatzes 6 ist eine Folge des neu gefassten Absatzes 4.

## 7. Absatz 7

Ein Gesetz ist durch Volksabstimmung beschlossen, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ohne Abstimmungsquorum für dieses Gesetz stimmt.

Das Zustimmungsquorum von bislang einem Drittel der Stimmberechtigten entfällt.

Die Quoren bei einer Landtagsauflösung nach Artikel 43 Abs. 2 LV bleiben hier von unberührt.

## 8. Absatz 8

Absatz 8 entspricht dem bisherigen Absatz 6.

## Zu Nr. 3 – Artikel 64 Abs. 3 Satz 3

Nach der zurzeit geltenden Landesverfassung kommt ein verfassungsänderndes Gesetz zu Stande, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmt. Dieses Quorum ist ebenfalls zu hoch und verhindert eine stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in demokratische Prozesse.

Ein verfassungsänderndes Gesetz soll bereits dann beschlossen sein, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen für das Gesetz votiert und diese Mehrheit mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten ausmacht. Der Gesetzentwurf berücksichtigt dabei insbesondere, dass eine Verfassungsänderung nur aufgrund eines in der Gesellschaft breit angelegten Konsenses erfolgen kann.

## Zu Artikel 2:

Das Gesetz kann sofort nach der Verkündung in Kraft treten. Es muss gewährleistet werden, dass das noch entsprechend zu ändernde „Gesetz über Volksabstimmung und Volksbegehren“ in Kraft treten kann.

## **Mitteilung**

### **des Präsidenten des Landtags**

**Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes  
Baden-Württemberg;  
hier: Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD  
und der Fraktion GRÜNE – Drucksache 14/6866**

Gemäß § 50 a Abs. 2 der Geschäftsordnung habe ich im Einvernehmen mit den Antragsstellern die Landesregierung gebeten, zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion GRÜNE – Drucksache 14/6866 – die nach Artikel 71 Abs. 4 der Landesverfassung notwendige Anhörung der kommunalen Landesverbände durchzuführen.

Die Stellungnahmen der kommunalen Landesverbände liegen vor und sind nachstehend abgedruckt.

18. 10. 2010

Der Präsident des Landtags

Straub

Eingegangen: 18. 10. 2010 / Ausgegeben: 20. 10. 2010

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet  
abrufbar unter: [www.landtag-bw.de/Dokumente](http://www.landtag-bw.de/Dokumente)*



Kommunaler Landesverband  
kreisangehöriger Städte und  
Gemeinden

Gemeindetag Baden-Württemberg Panoramastraße 33 70174 Stuttgart

Innenministerium Baden-Württemberg  
Dorotheenstraße 6  
70173 Stuttgart

Panoramastraße 33  
70174 Stuttgart  
Telefon: 0711 22572-0  
Telefax: 0711 22572-47

Internet:  
<http://www.gemeindetag-bw.de>

Frau Bock

Telefon: 0711 22572-21  
E-Mail:  
[lmtraud.bock@gemeindetag-bw.de](mailto:lmtraud.bock@gemeindetag-bw.de)

Stuttgart, 11. Oktober 2010, 33 – 002.00 - Bo/ur

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion GRÜNE – Drucksache 14/6886**  
**Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes; Einführung einer Volksinitiative**  
**Ihr Schreiben vom 27. September 2010, Az: 2-0140.0/45**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Gemeindetag bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem vorliegenden Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. In Anbetracht der sehr kurzen Anhörungsfrist ist es nicht möglich gewesen, die Gesamtproblematik, die nicht nur für die Landespolitik, sondern auch mittelbar für die Kommunalpolitik von Bedeutung ist, angemessen und abschließend in unseren Gremien zu erörtern. Die folgenden Ausführungen stellen den aktuellen Stand der verbandsinternen Erörterungen dar.

Das Demokratieprinzip in Deutschland geht von der Vertretung des Volkes durch Repräsentanten aus. Deshalb geht die Landesverfassung auch davon aus, dass plebiszitäre Willensbekundungen nur aus konkreten, einzelnen Anlässen eingeleitet werden, dass sie also eine Ergänzung des repräsentativen Systems sind und nicht in größerem Umfang an die Stelle der Repräsentativorgane treten können.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen und Grenzen für die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Einführung einer Volksinitiative und die Erleichterungen für die Durchführung von Volksbegehren und Volksabstimmung ergeben sich daher aus dem demokratischen Grundgedanken des Grundgesetzes und der Landesverfassung für eine parlamentarisch-repräsentative Demokratie. Insbesondere muss ein Gesetz, das durch Volksbegehren und Volksentscheid zustande kommt, grundsätzlich von einer entsprechenden Mehrheit des Volkes getragen werden, um die erforderliche demokratische Legitimation zu gewährleisten. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen erheblichen Reduzierung des Quorums für ein Volksbegehren von 16,6 Prozent auf fünf Prozent der Stimmberechtigten zu. Außerdem soll bei der Volksabstimmung über einfache Gesetze ganz auf ein Zustimmungsquorum verzichtet werden; im Unterschied zu geltenden Rechtslage, die ein Zustimmungsquorum von 33 Prozent vorschreibt, wäre damit die Volksabstimmung erfolgreich, wenn mehr Ja- als Nein-Stimmen abgegeben würden. Bei ver-

- 2 -

fassungsändernden Gesetzen sieht der Gesetzentwurf eine Absenkung des Zustimmungsquorums von 50 auf 25 Prozent vor. Die Frage, ob oder unter welchen Voraussetzungen solche Änderungen verfassungsrechtlich tragfähig bzw. verfassungspolitisch zweckmäßig sind, gilt es zu klären.

In Anlehnung an die Vorschriften über Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in der Gemeindeordnung ist der Gemeindetag der Auffassung, dass auf ein Zustimmungsquorum nicht verzichtet werden kann. Bei Entscheidungen durch das Volk bedarf es einer tragfähigen Mehrheit. Weiter müssen auch die Quoren für ein Volksbegehren so gestaltet sein, dass Anträge, die keinen größeren Rückhalt in der Bevölkerung haben bzw. gänzlich aussichtslos sind, verhindert werden. Demokratie bedeutet Mehrheitsentscheidungen orientiert am Gemeinwohl, also orientiert an der Bevölkerungsmehrheit. Direkte Formen der Volksgesetzgebung, die es durch ihre Ausgestaltung möglich machen, dass kleinere Interessengruppen zulasten des Gesamtinteresses handeln können, erfüllen diesen Anspruch nicht.

Dies gilt auch für die im Gesetzentwurf enthaltene Volksinitiative. Danach sollen bereits 10.000 stimmberechtigte Staatsbürgerinnen und Staatsbürger das Recht haben, den Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten „Gegenständen der politischen Willensbildung“ und Gesetzentwürfen zu befassen. Bei ca. 7,5 Millionen Stimmberechtigten im Lande würde das bedeuten, dass bereits bei Unterstützung von etwa 0,13 Prozent der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger die Legitimation erworben werden könnte, das Parlament für sich in Anspruch zu nehmen. Angesichts einer solch geringen Hürde ist zu befürchten, dass die Funktions- und Handlungsfähigkeit des Parlaments erheblich eingeschränkt wird, ohne ausreichende demokratische Legitimation. Die Kosten solcher Verfahren wiederum sind von allen Bürgerinnen und Bürgern zu tragen.

Für die Städte und Gemeinden sind auch die möglichen Auswirkungen auf ihre Aufgaben von Relevanz. Mit hoher Wahrscheinlichkeit würden die Senkung des Quorums beim Volksbegehren sowie die Erleichterungen beim Volksentscheid dazu führen, dass mehr Gegenstände dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden. Ebenso würde die gleichfalls vorgesehene Verlängerung der Frist für die Sammlung von Unterschriften für ein Volksbegehren von 14 Tagen auf sechs Monate sowie die Möglichkeit, die erforderlichen Unterstützungsunterschriften durch „freie Sammlung“ zu erreichen, zweifelsohne eine stärkere Nutzung der plebiszitären Instrumente mit sich bringen. Dies ist auch ausweislich der Landtagsdrucksache 14/6866 Zielsetzung der Initiative. Damit einher geht ein höherer Personal- und Verwaltungsaufwand bei den Städten und Gemeinden, die aufgrund des Volksabstimmungsgesetzes sowie der Landesstimmordnung erhebliche Mitwirkungspflichten im Verfahren haben (Überprüfung der Wahlberechtigung von Unterzeichnern und Ausstellung von Wahlrechtsbescheinigungen, Einrichtung von Eintragungsstellen, Bekanntmachungspflichten, Einrichtung von Abstimmungslokalen, Bildung von Abstimmungsorganen u.v.m.). Sollte zudem neben der Amtseintragung auch die freie Unterschriftensammlung möglich gemacht werden, würde sich der Aufwand für die von den Städten und Gemeinden vorzunehmende Prüfung der Wahlberechtigung der Unterzeichner besonders erhöhen. Leider enthält der vorliegende Gesetzentwurf keine Kostenfolgenabschätzung für die Durchführung auf kommunaler Ebene. Nur der Vollständigkeit halber möchten wir an dieser Stelle darauf hinweisen, dass das Land sämtliche Kosten des Verfahrens zu tragen hat und sich die Städte und Gemeinden angesichts der finanziellen Situation eine Spitzabrechnung, insbesondere bei zusätzlichen Personalkosten, vorbehalten müssen.

Der Gemeindetag kann dem Gesetzentwurf aus den dargelegten Gründen nicht zustimmen.

Mit freundlichen Grüßen



Roger Kehle  
Präsident



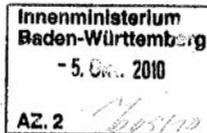
STÄDTETAG  
BADEN WÜRTTEMBERG

Städtetag Baden-Württemberg • Postfach 10 43 61 - 70038 Stuttgart

Stellvertretender  
Hauptgeschäftsführer

Innenministerium Baden-Württemberg  
Postfach 10 24 43

70020 Stuttgart



04.10.2010 – Az. 002.48 - Telefon 0711/2 29 21-13 - [norbert.brugger@staedtetag-bw.de](mailto:norbert.brugger@staedtetag-bw.de)

**Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion GRÜNE**  
**Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg; Einführung einer**  
**Volksinitiative - Drucksache 14/6866**

Ihr Schreiben vom 27.09.2010, Az. 2-0140.0/45

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übermittlung des oben genannten Gesetzesentwurfs zur Stellungnahme.

Die Landesverfassung ist ein herausragend wichtiger und bewährter Eckpfeiler der Demokratie in Baden-Württemberg. Sie sieht mit Volksbegehren und Volksabstimmungen zwei Instrumente direkter Demokratie für Entscheidungen über wichtige Landesangelegenheiten vor.

Wir sind zu einer ergebnisoffenen Erörterung des Novellierungsbedarfs bei den Bestimmungen zu Volksbegehren und Volksabstimmungen mit dem Landtag und der Landesregierung gerne bereit. Angesichts der Bedeutung dieser Thematik sowohl unmittelbar für die Politik auf Landesebene als auch mittelbar für die Kommunalpolitik muss dieser Erörterung jedoch eine angemessene verbandsinterne Beratung vorausgehen. Die kurze Fristsetzung bei der Anhörung zum vorliegenden Gesetzesentwurf lässt dies nicht zu. Deshalb wenden wir uns gegen Verfassungsänderungen zum jetzigen Zeitpunkt im Schnellschussverfahren.

Nachfolgende Aspekte werden wir mit Blick auf den vorliegenden Gesetzesentwurf in Abstimmungen mit dem Landtag und der Landesregierung einbringen.

Die Landesverfassung sieht aus guten Gründen landespolitische Entscheidungen durch den Landtag als Regelfall vor. Dass demgegenüber Volksbegehren und Volksabstimmungen nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen ist per se kein Mangel an Demokratie.

Viele landespolitische Entscheidungen sind von großer Tragweite und Komplexität. Sie bedürfen daher intensiver Beratung, damit im Interesse der Betroffenen möglichst alle relevanten Gesichtspunkte und Anliegen bei der Beschlussfassung berücksichtigt werden können. Angesichts der Vielzahl der zu treffenden landespolitischen Entscheidungen ist dies eine sehr zeit- und arbeitsaufwändige Aufgabe. Sie wird von den Abgeordneten und den Regierungsgliedern geleistet.

Telefon 0711/22921-0  
Telefax 0711/22921-42  
E-Mail [post@staedtetag-bw.de](mailto:post@staedtetag-bw.de)  
Internet [www.staedtetag-bw.de](http://www.staedtetag-bw.de)  
Hausadresse: Königstraße 2,  
70173 Stuttgart



2-0140.0/45\*6

Die Bürgerinnen und Bürger des Landes können die dazu erforderlichen Informations-, Beratungs-, Abwägungs-, Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse in der ganzen Bandbreite der Landespolitik naturgemäß auch nicht annähernd in gleicher Intensität vornehmen wie die Mitglieder des Landtags und der Regierung. Soweit sie sich von einem Beratungsgegenstand nicht unmittelbar angesprochen fühlen, werden sie ihn daher im Vorfeld einer Volksabstimmung nicht in seiner ganzen Tiefe durchdringen können und w omöglich auch nicht an der Volksabstimmung teilnehmen. Das erklärt die im Regelfall niedrigen Beteiligungsquoten bei Bürgerentscheiden, die bei Volksabstimmungen ähnlich zu erwarten wären und in der Schweiz Realität sind.

Wer die Erweiterung der Möglichkeiten zu Volksbegehren und Volksabstimmungen anstrebt, muss sich dieses Effekts bewusst sein. Er darf deshalb nicht nur die Minderheit jener im Blick haben, die ein Volksbegehren anstreben, sondern muss auch die Belange jener wahren, die von einer ggf. nachfolgenden Volksabstimmung betroffen sind. Das ist die Gesamtheit der Bürgerschaft, denn sie ist der Adressat, Nutznießer und Lastenträger aller Landesentscheidungen und Landesregelungen.

Nach Abwägung des Für und Wider sind wir bei den im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zur „Volksinitiative“ zum Ergebnis gelangt, dass sie diesen „Mehrheitenschutz“ nicht wahrt. 10000 Stimmberechtigte könnten danach jederzeit ein Gesetzgebungsverfahren und darüber hinaus andere Beschlussfassungen im Landtag initiieren. Eine angesichts der Einwohnerzahl des Landes sehr geringe Hürde, die mit den Mitteln moderner Kommunikationstechnik leicht zu bewältigen sein dürfte. Etwas über 0,1 Prozent der Stimmberechtigten könnten das Landesparlament dadurch permanent mit neuen Initiativen beschäftigen und die Legislative damit de facto lahmlegen. Leidtragende wären jene, die nicht zu den Initiatoren oder Interessenten einer Volksinitiative zählen und auf ein effektiv arbeitendes Landesparlament Wert legen. Gesetzgebungsverfahren sind ganz ungeachtet ihrer Erfolgsaussichten im Übrigen für die Landesverwaltung auch arbeitsintensiv und für die Bürgerschaft kostenintensiv.

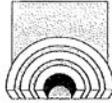
Zu weitreichend sind in diesem Sinne ferner die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigten grundlegenden Änderungen beim Quorum bzw. der Unterschriftsleistung zu Volksbegehren sowie der gänzliche Verzicht auf ein Zustimmungsquorum bei Volksabstimmungen über Gesetze und andere Beschlussgegenstände de jenseits einer Verfassungsänderung.

Wir raten dringend, sich bei einer Novellierung der Bestimmungen über Volksbegehren und Volksabstimmungen an den bewährten Regelungen der Gemeindeordnung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu orientieren. Diese legen als Wirksamkeitsvoraussetzungen bei Bürgerbegehren ein Unterzeichnerquorum von zehn Prozent der Stimmberechtigten und bei Bürgerentscheiden ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent der Stimmberechtigten fest.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Bernd Aker

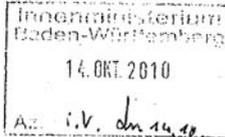
Landkreistag



BADEN-WÜRTTEMBERG

Innenministerium  
Baden-Württemberg  
Postfach 10 24 43

70020 Stuttgart



Frau Münz

Telefon: 0711 / 224 62-24

Telefax: 0711 / 224 62-23

E-Mail: muenz@landkreistag-bw.de

Stuttgart, den 13. Oktober 2010

Az: 010.010 M/Ba

**Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg - Einführung einer Volksinitiative**

**- Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion GRÜNE**

Ihr Schreiben vom 27. September 2010, Az.: 2-0140.0/45

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Übersendung des oben genannten Gesetzentwurfs zur Stellungnahme.

Unser zuständiger Rechts- und Verfassungsausschuss hat sich in seiner gestrigen Sitzung mit dem Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung befasst und dabei betont, dass wir einer Diskussion über den Novellierungsbedarf der Landesverfassung im Hinblick auf die Bestimmungen über Volksbegehren und Volksabstimmungen offen gegenüber stehen. Angesichts der Bedeutung dieser Thematik für die politische Ebene des Landes Baden-Württemberg bedarf es jedoch einer intensiven Erörterung innerhalb unseres Verbandes mit entsprechendem zeitlichem Vorlauf. Die knappe Fristsetzung bei der vorliegenden Anhörung – Posteingang 28. September 2010, Fristablauf 13. Oktober 2010 – ließ die erforderliche tiefgehende Befassung jedoch nicht zu.

Nach Durchsicht des vorgelegten Gesetzentwurfs und einem kursorischen Vergleich mit den Landesverfassungen anderer Bundesländer müssen wir feststellen, dass die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Einführung einer Volksinitiative, die grundlegenden Änderungen des Quorums bzw. der Unterschriftsleistung zu Volksbegehren sowie der gänzliche Verzicht auf ein Zustimmungsquorum bei Volksabstimmungen über Gesetze und andere Beschlussgegenstände jenseits einer Verfassungsänderung zu weitreichend sind. So könnten nach dem vorgelegten Entwurf bereits 10.000 Stimmberechtigte jederzeit Gesetzgebungsverfahren und sonstige Beschlussfassungen im Landtag initiieren, was angesichts der Einwohnerzahl von Baden-Württemberg eine zu geringe



2-0140.0/45\*8

- 2 -

- 2 -

Hürde darstellt. Die Gefahr muss vermieden werden, dass nur knapp über 0,1 % der Stimmberechtigten den Landtag mit wiederholten Initiativen beschäftigen, ggf. „lahmlegen“ können.

Aus den genannten Gründen lehnen wir den vorgelegten Gesetzentwurf ab, betonen aber nochmals, dass wir zu einer grundsätzlichen Erörterung über die Novellierung der Regelungen der Landesverfassung zu Volksbegehren und Volksabstimmungen selbstverständlich bereit sind.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Trumpp  
Hauptgeschäftsführer

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ständigen Ausschusses**

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und  
der Fraktion GRÜNE – Drucksache 14/6866**

### **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg**

#### Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion GRÜNE – Drucksache 14/6866 – abzulehnen.

09. 12. 2010

Der Vorsitzende und Berichterstatter:

Winfried Mack

#### Bericht

Der Ständige Ausschuss behandelt den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion GRÜNE – Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg –, Drucksache 14/6866, in seiner 47. Sitzung am 9. Dezember 2010.

Zur Ausschussberatung liegt dazu das Ergebnis der zu diesem Gesetzentwurf schriftlich durchgeführten Anhörung der kommunalen Landesverbände vor, das als Mitteilung des Präsidenten des Landtags, Drucksache 14/7072, veröffentlicht ist.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD legt dar, seine Fraktion halte am vorliegenden Gesetzentwurf fest und werde sich im Rahmen der Zweiten Beratung im Plenum nochmals ausführlich dazu äußern. An diesem Tag finde im Übrigen die Erste Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU und

der Fraktion der FDP/DVP, Drucksache 14/7308, statt. Dieser Gesetzentwurf werde von seiner Fraktion nach wie vor als nicht ausreichend angesehen. Zum vorliegenden Gesetzentwurf verweise er auf das im Rahmen der Ersten Beratung Gesagte.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE wirft ein, er schließe sich der Auffassung des Abgeordneten der Fraktion der SPD an.

Der Vorsitzende führt in seiner Eigenschaft als Abgeordneter aus, der Ministerpräsident habe die Einrichtung einer Enquetekommission „Moderne repräsentative Demokratie in Baden-Württemberg“ angeregt. Auf dieser Grundlage sei der Landtag in der nächsten Legislaturperiode in der Lage, sich umfassend und jenseits von Zeitzwängen, Wahlen und aktuellen Ereignissen mit der Ausgestaltung der parlamentarischen Demokratie im Land zu befassen.

Weiter äußert er, vor wenigen Wochen habe es in der Schweiz eine Volksabstimmung gegeben, die eine mögliche Abschiebung straffällig gewordener Ausländer zum Thema gehabt habe, und das Ergebnis sei gewesen, dass es am Ende der Abstimmung in Zürich und in Bern zu Unruhen nicht unerheblichen Ausmaßes gekommen sei. Die Polizei habe Tränengas eingesetzt; ferner seien Wurfgeschosse eingesetzt worden. Dies zeige, dass bei Volksabstimmungen auch gewährleistet sein müsse, dass am Ende alle demokratischen Gruppierungen hinter dem Ergebnis der Abstimmung stünden. Lediglich Volksabstimmungen zu fordern, sich hinterher jedoch nicht an konkrete Ergebnisse gebunden zu fühlen, sei für eine Demokratie absolut schädlich. Deshalb sollten die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung nicht übereilt ausgedeutet werden; vielmehr müsse vorher unter Einbeziehung der Bürger konkret besprochen werden, was beabsichtigt sei und was nicht gewollt sei.

Ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP legt dar, seine Fraktion vertrete eine ähnliche Auffassung. Auch nach ihrer Auffassung sollten die Hürden in der Verfassung zu Volksentscheiden und Volksbegehren gesenkt werden, doch gehe der vorliegende Gesetzentwurf aus ihrer Sicht zu weit, weil beispielsweise relativ wenige Bürger eine erhebliche Mehrbelastung des Landtags auslösen könnten. Auch der beabsichtigte völlige Wegfall des Quorums beim Volksbegehren sei sehr zweifelhaft und problematisch. Im Übrigen zeige das Beispiel Schweiz, dass Volksbegehren nicht automatisch zu besseren Ergebnissen führten als Parlamentsentscheidungen. Er erinnere in diesem Zusammenhang an das Minarettverbot und die Ausschaffungsinitiative.

Abschließend erklärt er, die angeregte Enquetekommission „Moderne repräsentative Demokratie in Baden-Württemberg“ werde von ihm begrüßt; denn diese ermögliche, sich gründlich mit diesem Thema zu befassen, statt „Schnellschüsse“ vorzunehmen.

Der Abgeordnete der Fraktion der SPD entgegnet, die von dem Abgeordneten der Fraktion der FDP/DVP vorgetragene Argumente seien bereits in der Ersten Beratung diskutiert worden. Von einem „Schnellschuss“ könne angesichts dessen, dass in vergangenen Legislaturperioden ähnliche Gesetzentwürfe vorgelegt und abgelehnt worden seien, allerdings keine Rede sein. Neu sei lediglich die Ankündigung, eine Enquetekommission einrichten zu wollen; er gehe davon aus, dass diese nicht nur die Bereiche Volksbegehren und Volksabstimmung bearbeiten werde, sondern viele Ebenen des staatlichen Handelns beleuchten werde wie beispielsweise auch Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung bei Planfeststellungsverfahren, soweit dies in die Zuständigkeit des Landes falle. Er sei gespannt, wie der Auftrag der Enquetekommission konkret ausgestaltet werde.

Der Abgeordnete der Fraktion der FDP/DVP merkt an, die Initiatoren des vorliegenden Gesetzentwurfs räumten in Teil D des Vorblatts des Gesetzentwurfs – Kosten für die öffentlichen Haushalte – ein, durch das Gesetz würden je nach Inanspruchnahme dieses Instrumentariums in überschaubarem Maße zusätzliche Kosten verursacht. Dies hätten die kommunalen Landesverbände aufgegriffen und den Initiatoren des Gesetzentwurfs „die rote Karte gezeigt“ und konkrete Kostenangaben verlangt. Doch darüber schwiegen sich die Initiatoren des Gesetzentwurfs leider nach wie vor aus.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU äußert, Baden-Württemberg müsse sich hinsichtlich der Möglichkeiten von Bürgerbeteiligungen nicht verstecken. Die Gemeindeordnung sehe zum Teil schon seit Jahrzehnten viele Mitsprachemöglichkeiten für die Bürger vor, beispielsweise die Volkswahl der Bürgermeister. Diese Möglichkeiten würden seit Längerem von der gesamten Bundesrepublik kopiert, weil sie sich in Baden-Württemberg bewährt hätten. Im Übrigen sollten nicht ohne Not anlassbezogen Verfassungsänderungen vorgenommen werden.

Anschließend führt er aus, die wichtigste Form der Bürgerbeteiligung in einer Demokratie sei eine möglichst hohe Wahlbeteiligung. Diese sei jedoch leider im Sinken begriffen. Er plädiere daher dafür, nicht themenbezogen eine punktuelle Bürgerbeteiligung einzufordern, sondern gemeinsam daran zu arbeiten, dass die Wahlbeteiligung wieder steige. Auch die erwähnte Enquete-Kommission sei sinnvoll, um Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Bürgerbeteiligung auszuloten.

Ein anderer Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP merkt an, ungeachtet dessen, dass eine hohe Bürgerbeteiligung sinnvoll sei, habe sich die repräsentative Demokratie historisch bewährt und als vorteilhaft herausgestellt. Im Übrigen seien die in der Schweiz gemachten Erfahrungen mit dem Minarettverbot und der Ausschaffungsinitiative nicht von der Hand zu weisen; sie zeigten, dass Volksentscheide mitunter auch zu Ergebnissen führten, die der Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit nicht unbedingt dienlich seien. Wenn dies nicht in Kauf genommen werden solle, müsse mehr dafür geworben werden, was mit dem Grundgesetz beabsichtigt gewesen sei, nämlich eine streitbare Demokratie zu erhalten und das repräsentative System als sinnvoll anzusehen.

Der Ausschuss beschließt mit 11 : 7 Stimmen, dem Plenum zu empfehlen, den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion GRÜNE – Drucksache 14/6866 – abzulehnen.

27. 01. 2011

Winfried Mack

## **Gesetzentwurf**

**der Fraktion GRÜNE und  
der Fraktion der SPD**

### **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg**

#### A. Zielsetzung

Zur Stärkung der allgemeinen demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten aller Bürgerinnen und Bürger sollen die Anforderungen für eine erfolgreiche Volksabstimmung in der Landesverfassung abgesenkt werden.

#### B. Wesentlicher Inhalt

Das Quorum für eine Volksabstimmung wird von gegenwärtig einem Drittel der Stimmberechtigten auf ein Fünftel der Stimmberechtigten gesenkt.

#### C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Regelungen.

#### D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Durch das Gesetz werden keine zusätzlichen Kosten verursacht.

#### E. Kosten für Private

Durch das Gesetz werden keine zusätzlichen Kosten verursacht.

Der Landtag wolle beschließen,  
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu  
erteilen:

## **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg**

### Artikel 1

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom  
11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch  
Gesetz vom 7. Februar 2011 (GBl. S. 46), wird wie folgt  
geändert:

In Artikel 60 Absatz 5 Satz 2 wird das Wort „Drittel“  
durch das Wort „Fünftel“ ersetzt.

### Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in  
Kraft.

07.07.2011

Sitzmann  
und Fraktion

Schmiedel  
und Fraktion

## **Begründung**

Ein Gesetz ist durch Volksabstimmung beschlossen, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen für dieses Gesetz stimmt. Das Zustimmungsquorum wird von bislang einem Drittel der Stimmberechtigten auf ein Fünftel der Stimmberechtigten gesenkt. Mit der Absenkung des Quorums wird der Erfolg einer Volksabstimmung erleichtert.

Damit wird eine Stärkung der unmittelbaren Volksbeteiligung an staatlichen Entscheidungsprozessen auf der Ebene des Landes bei der Gesetzgebung durch Volksabstimmungen erreicht. Zugleich wird mit dem maßvoll abgesenkten Quorum eine gute Balance zwischen den Entscheidungen der gewählten Volksvertreterinnen und Volksvertreter im Parlament und den direkt-demokratischen Entscheidungen in einer Volksabstimmung gefunden.

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ständigen Ausschusses**

#### **zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD – Drucksache 15/216**

#### **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg**

##### Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD – Drucksache 15/216 – zuzustimmen.

14. 07. 2011

Der Berichterstatter:

Bernd Hitzler

Der Vorsitzende:

Dr. Stefan Scheffold

##### Bericht

Der Ständige Ausschuss hat den Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD – Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg –, Drucksache 15/216, in seiner 3. Sitzung am 14. Juli 2011 beraten.

##### I. Anhörung der kommunalen Landesverbände

Vor der Ausschussberatung des Gesetzentwurfs Drucksache 15/216 hat der Ständige Ausschuss die nach Artikel 71 Abs. 4 der Landesverfassung notwendige Anhörung der kommunalen Landesverbände zu diesem Gesetzentwurf in öffentlicher Sitzung durchgeführt. Die Namen der Redner sind deshalb im Bericht über die Anhörung der kommunalen Landesverbände zu dem Gesetzentwurf Drucksache 15/216 nicht anonymisiert.

Ausgegeben: 20. 07. 2011

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet  
abrufbar unter: [www.landtag-bw.de/Dokumente](http://www.landtag-bw.de/Dokumente)*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*

Vorsitzender Dr. Stefan Scheffold legt zu Beginn der öffentlichen Sitzung dar, der mündlichen Anhörung der kommunalen Landesverbände zum vorliegenden Gesetzentwurf im Ständigen Ausschuss gemäß § 50 a Abs. 2 und 5 der Geschäftsordnung sei von allen Seiten zugestimmt worden.

Herr Johannes Stingl (Gemeindetag Baden-Württemberg) äußert, er bedanke sich, dass er zum Gesetzentwurf Drucksache 15/216 Stellung nehmen könne. In Anbetracht der kurzfristig erfolgten Einladung und dadurch geringen Zeitspanne bis zur Anhörung hätten sich die Gremien des Gemeindetags Baden-Württemberg nicht umfassend und abschließend mit dem Thema befassen können. Dieses Thema, eine Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg mit Auswirkungen auf die Kommunalpolitik und die Landespolitik, wäre es sicherlich wert gewesen. Er hoffe, dass solche kurzfristigen Einladungen bzw. Anhörungen die Ausnahme bleiben.

Die Demokratie in Deutschland gehe von einer Vertretung des Volkes durch Repräsentanten aus. Deshalb sehe die Landesverfassung vor, dass plebiszitäre Elemente bzw. Willensbekundungen nur bei einzelnen Anlässen ermöglicht würden und nur eine Ergänzung des repräsentativen Systems darstellten. Diese könnten deshalb nicht in größerem Umfang an die Stelle von Entscheidungen von Repräsentativorganen treten.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen und Grenzen für eine Volksabstimmung, deren Erleichterung im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen sei, ergäben sich daher aus dem demokratischen Grundgedanken einer parlamentarisch repräsentativen Demokratie, wie er im Grundgesetz und der Landesverfassung verankert sei. Gesetze, die durch Volksbegehren und Volksentscheide zustande kämen, müssten insbesondere von einer entsprechenden Mehrheit des Volkes getragen werden, damit diese eine entsprechende demokratische Legitimation hätten. Eine besondere Bedeutung komme in diesem Zusammenhang dem Quorum für die Wirksamkeit einer Volksabstimmung zu, das mit dem vorliegenden Gesetzentwurf auf 20 % der Stimmberechtigten reduziert werden solle. Dieses im Gesetzentwurf vorgeschlagene Quorum erfülle aus Sicht des Gemeindetags Baden-Württemberg nicht die angesprochene Voraussetzung. Der Gemeindetag Baden-Württemberg lehne daher den vorliegenden Gesetzentwurf ab.

Er weise darauf hin, dass es bei einer Entscheidung, das Quorum auf 20 % zu senken, nicht nur darum gehen könne, wie es in der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf anklinge, den Erfolg einer Volksabstimmung zu erleichtern. Vielmehr gehe es darum, dass bei Gesetzen ein tragfähiger Rückhalt in der Bürgerschaft vorhanden sei. Im Hinblick darauf, den Willen der Bürger ernst zu nehmen, seien neben den 20 % auch die anderen 80 % der Bevölkerung zu berücksichtigen. Er bitte um Verständnis darum, wenn sich der Gemeindetag Baden-Württemberg gegen den Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung ausspreche.

Herr Norbert Brugger (Städtetag Baden-Württemberg) bringt vor, der Städtetag Baden-Württemberg habe sich ab dem Jahr 2009 intensiv mit dem Thema Bürgermitwirkung auseinandergesetzt. Dazu sei auch eine Umfrage unter jungen Menschen in Baden-Württemberg durchgeführt worden. 2010 sei diese Thematik in den Mittelpunkt eines Selbstverwaltungskongresses des Verbandes gerückt worden. In diese Phase sei das Einbringen des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD und der Fraktion GRÜNE, Drucksache 14/6866, gefallen. In diesem sei vorgeesehen worden, dass das bisherige Quorum zur Verabschiedung von nicht verfassungsändernden Gesetzen aufgehoben werde und das Quorum zur Änderung der Landesverfassung ein Viertel der Bevölkerung betrage. Dieser Gesetzentwurf sei seinerzeit intensiv im Vorstand des Städtetags Baden-Württemberg beraten worden. Dies sei vor dem Hintergrund einer allgemeinen Diskussion geschehen. Der Vorstand habe damals einstimmig beschlossen, eine Absenkung des Quorums für eine Volksabstimmung von derzeit einem Drittel auf ein Viertel angemessen zu finden. Die Entscheidung hinsichtlich des richtigen Verhältnisses zwischen direkter Demokratie und repräsentativer Demokratie sei immer schwierig.

Die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister sowie die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister hätten damals festgestellt, das Recht auf Volksabstimmung sei seit 1974 nicht angewandt worden. Aber es finde eine Entwicklung auf kom-

munaler Ebene statt: Für Bürgerentscheide sei die Höhe des Quorums auf 25 % der Stimmberechtigten gesenkt worden. Aus Sicht des Städtetags sollte es keine Unterschiede für die Höhe der Quoren auf Landesebene und auf kommunaler Ebene geben. Auf beiden Ebenen gehe es um das Verhältnis von repräsentativer zur direkter Demokratie, auf Landesebene gehe es um Parlament und Volksabstimmungen, auf kommunaler Ebene um Gemeinderäte und Bürgerentscheide. Damit es für die Bürger nachvollziehbar sei, sollte die Höhe der jeweiligen Quoren gleich sein.

Er spreche sich dafür aus, dass die Höhe beider Quoren auf 25 % festgesetzt werde. Dafür habe sich der Städtetag Baden-Württemberg auch eingesetzt, als schließlich der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP/DVP, Drucksache 14/7308, im Dezember 2010 eingebracht worden sei. Wie der Gemeindetag Baden-Württemberg lehne der Städtetag Baden-Württemberg eine Senkung des Quorums für Volksabstimmungen auf ein Fünftel der Stimmberechtigten ab.

Herr Eberhard Trumpp (Landkreistag Baden-Württemberg) führt aus, die Gremien des Landkreistags Baden-Württemberg hätten sich mit dem Gesetzentwurf Drucksache 15/216 aufgrund der Kürze der Zeit nicht befassen können. Allerdings sei diese Thematik bereits in den vergangenen Jahren aufgegriffen worden. Für den Landkreistag Baden-Württemberg könne er mitteilen, dieser könnte sich vorstellen, dass eine Angleichung der Höhe der Quoren auf unterschiedlichen Ebenen, wie von Herrn Brugger dargestellt, erfolge, und zwar auf ein Viertel der Stimmberechtigten, wie es in § 21 Abs. 6 der Gemeindeordnung für einen Bürgerentscheid geregelt sei. Dann gäbe es gewissermaßen eine gleichartige Hürde sowohl für einen Volksentscheid als auch für ein Bürgerbegehren, das quasi einem Volksentscheid auf kommunaler Ebene gleichkomme; dies wäre für den Bürger nachvollziehbar.

Insofern würde der Landkreistag Baden-Württemberg die im Gesetzentwurf Drucksache 15/216 vorgeschlagene Regelung, das Quorum auf 20 % der Stimmberechtigten zu senken, ablehnen. Der Landkreistag Baden-Württemberg spreche sich ebenfalls dafür aus, dass eine Senkung des Quorums auf 25 % erfolge.

Abg. Hans-Ulrich Scerl GRÜNE fragt nach, ob er die Äußerung des Herrn Stingl richtig verstanden habe, dass dieser auch einen Bürgerentscheid infrage stelle. Denn auch dabei sehe das Quorum nur einen geringen Teil der Stimmberechtigten, nämlich 25 %, vor, also weit unterhalb einer Mehrheit der Stimmberechtigten. Nach der vorgebrachten Argumentation – sofern er sie richtig verstanden habe – müsste sich der Gemeindetag Baden-Württemberg auch gegen dieses kommunale Instrument aussprechen.

Herr Johannes Stingl erwidert, damit werde im Kern die Frage angesprochen, wie hoch ein Quorum nach Auffassung des Gemeindetags Baden-Württemberg sein müsste, wenn dies nicht 20 % betragen solle. Er habe allerdings kein Mandat des Gemeindetags, dies heute in diesem Rahmen ausdiskutieren. Er könne jedoch mitteilen, dass im Zuge des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP/DVP, Drucksache 14/7308, der Gemeindetag Baden-Württemberg bekundet habe, ein Quorum von 25 % ebenfalls zu befürworten. Im Rahmen des nun vorliegenden Gesetzentwurfs Drucksache 15/216 hätten sich die Gremien des Gemeindetags mit diesem Thema nicht weiter befasst.

Abg. Volker Schebesta CDU macht darauf aufmerksam, dass die Ausführungen zu dem vorliegenden Gesetzentwurf Drucksache 15/216 allgemein gehalten worden seien. Er teilt mit, die CDU-Fraktion habe den Eindruck, dass es bei diesem Gesetzentwurf nicht nur um eine allgemeine Diskussion, sondern auch um eine konkrete Regelung für eine mögliche Volksabstimmung über Stuttgart 21 gehe. Daraus lasse sich möglicherweise auch die Kürze des Verfahrens erklären. Ihn interessiere, ob die Vertreter der kommunalen Landesverbände für ihre jeweiligen Institutionen eine Stellungnahme darüber abgeben könnten, ob die allgemeinen Einschätzungen auch für den konkreten Fall einer Volksabstimmung über Stuttgart 21 vor dem entsprechenden politischen Hintergrund gelten würden.

Zudem seien bereits die Fristen für Anhörungen angesprochen worden. Vor dem Hintergrund eines möglichen Stuttgart-21-Ausstiegsgesetzes frage er die anwesenden Vertreter der kommunalen Landesverbände, wie angetan diese davon seien, dass Anfang August dieses Jahres ein Stuttgart-21-Ausstiegsgesetz beschlossen

werden solle und die kommunalen Landesverbände damit bis zum Ende der Sommerpause eine Stellungnahme abgeben müssten.

Herr Eberhard Trumpp entgegnet, er wolle und könne jetzt keine politischen Tatbestände bewerten, die zwischen den Regierungsfractionen und der Opposition bestünden. Dies stehe ihm auch nicht zu. Weder sei er Gesetzgeber noch Mitglied in einem entsprechenden Gremium. Er wolle sich daher nicht zu einem Stuttgart-21-Ausstiegsgesetz äußern. Darüber werde letztlich die Mehrheit des Landtags entscheiden.

Auch zu der Frage, ob eine Senkung des Quorums für Volksabstimmungen, das in der Landesverfassung vorgesehen sei, im Fall von Stuttgart 21 zur Anwendung komme, könne er sich nicht äußern. Letztlich müsse der Gesetzgeber entscheiden, wie er vorgehe.

Herr Norbert Brugger fügt hinzu, während der Diskussionen zu früheren Gesetzentwürfen zur Absenkung des Quorums bei Volksabstimmungen sei bereits Stuttgart 21 im Gespräch gewesen. Damals habe sich der Städtetag Baden-Württemberg dafür ausgesprochen, dass eine so wichtige Entscheidung wie die Änderung der Landesverfassung nicht für einen Einzelfall getroffen werden sollte. Vielmehr sollte es sich um eine allgemeingültige Regelung für jegliche Art direkter Demokratie handeln. An diesem Prinzip habe der Städtetag Baden-Württemberg in der laufenden Sitzung wie auch in der Diskussion über den Gesetzentwurf der CDU und FDP/DVP, Drucksache 14/7308, im Dezember 2010 festgehalten. Er denke nicht, dass die Meinung des Städtetags Baden-Württemberg geändert werden sollte, nur weil eine mögliche Volksabstimmung im Raum stehe. Eine Änderung der Landesverfassung betreffe alle Volksabstimmungen gleichermaßen.

Im Hinblick auf die angesprochene Frist zur Stellungnahme zu einem Stuttgart-21-Ausstiegsgesetz bis zum Ende der Sommerpause teilt er mit, die kommunalen Landesverbände und damit auch der Städtetag Baden-Württemberg wiesen darauf hin, dass genügend Zeit benötigt werde, um qualifizierte Stellungnahmen abzugeben. Bei der aktuellen Anhörung zur Volksabstimmung könne er sich auf Beschlüsse beziehen, die bereits getroffen worden seien. Bei einem anderen Thema wäre es sehr zu wünschen, dass ausreichende Beratungszeit ermöglicht würde. Dies sei im verfassungsrechtlichen Verfahren auch grundsätzlich so vorgesehen.

Herr Johannes Stingl stimmt mit seinem Vorredner überein, auch der Gemeindetag Baden-Württemberg würde sich schwertun, sich kurzfristig in den Gremien mit den jeweiligen Thematiken zu befassen. Somit könne kurzfristig lediglich die Geschäftsstelle dazu Stellung nehmen. Weiter führt er aus, auf welcher Basis ein Volksentscheid zu Stuttgart 21 stattfände, sei ihm nicht bekannt. Im Hinblick auf die Senkung des Quorums auf 25 % sei positiv Stellung genommen worden; diese 25 % müssten dementsprechend auch für die neue Lage gelten.

Abg. Andreas Stoch SPD lässt wissen, es sei sehr empfehlenswert, wenn die kommunalen Landesverbände genügend Zeit bekämen, um eine qualifizierte Stellungnahme abzugeben. Im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP/DVP, Drucksache 14/7308, habe der Landkreistag Baden-Württemberg, wie es in seinem Schreiben an das Innenministerium festgehalten sei, jedoch ebenfalls eine kurze Frist erhalten. In dieser Stellungnahme heiße es, im laufenden Anhörungsverfahren mit knapper Fristsetzung über die Weihnachtszeit – Posteingang 20. Dezember 2010, Fristablauf 17. Januar 2011 – sei eine tiefgehende Befassung jedoch nicht möglich gewesen. Insofern scheine dies kein neues Problem zu sein. Aber er wolle nicht die Fehler der vorherigen Landesregierung als Entschuldigung ausführen. Mitunter gebe es unabhängig von einer Wahl kurze Fristen.

Bei den einleitenden Bemerkungen der kommunalen Landesverbände im Hinblick auf eine repräsentative Demokratie mit plebiszitären Elementen, die durchaus nachvollziehbar seien, habe er das Gefühl bekommen, dass bei einer Senkung des Quorums auf unter 25 % der „Umsturz“ beginne bzw. die Demokratie infrage gestellt werde. Ihn interessiere, wie die Situation diesbezüglich in Bayern beurteilt werde, denn dort gebe es kein entsprechendes Quorum für Volksentscheide. Nach der vorgebrachten Argumentation müsste sich dort die repräsentative Demokratie

oder diese Grundsatzentscheidung, wie sie in der baden-württembergischen Landesverfassung vorgesehen sei, in einer Schräglage befinden.

Herr Johannes Stügel hält entgegen, in Bayern gehe deshalb die Welt sozusagen auch nicht unter. Da er übrigens in Bayern wohne, könne er dies einschätzen. Wäre er von der bayerischen Staatsregierung zum Thema Volksabstimmungen gefragt worden, hätte er genauso geantwortet, wie er es heute getan habe. Seiner Auffassung nach müsse ein Quorum vorhanden sein, damit sich Entscheidungen auf eine einigermaßen breite Legitimation stützen.

Ministerialdirigent Volker Jochimsen trägt vor, die angesprochenen Fristen für Anhörungen hätten sich jeweils auf Gesetzentwürfe bezogen, die damals von Fraktionen – einmal der CDU und der FDP/DVP und aktuell von den Grünen und der SPD – eingebracht worden seien. Die Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg sehe unterschiedliche Möglichkeiten zur Gestaltung der erforderlichen Anhörungen vor. So könne eine Anhörung wie in der aktuellen Sitzung mündlich durchgeführt werden. Im Hinblick auf ein Stuttgart-21-Ausstiegsgesetz gehe es jedoch um einen Gesetzentwurf der Regierung, der, wie es auch im Koalitionsvertrag festgehalten sei, gemäß Artikel 60 Abs. 3 der Landesverfassung zur Volksabstimmung gebracht werden solle. Die Landesverwaltung müsse gemäß der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen von einer sechswöchigen Frist bis zur Anhörung ausgehen. Diese Frist könne das Kabinett notfalls verkürzen. Möglicherweise könne sich Frau Ministerin Krebs noch dazu äußern. Weiterhin bleibe abzuwarten, wie sich die Situation bis zur Sommerpause weiterentwickle.

Vorsitzender Dr. Stefan Scheffold bedankt sich bei den Vertretern der kommunalen Landesverbände.

## II. Gesetzesberatung

Im Anschluss an die öffentliche Anhörung der kommunalen Landesverbände hat der Ständige Ausschuss den Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD – Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg –, Drucksache 15/216, in nicht öffentlicher Sitzung beraten.

Der Vorsitzende weist zu Beginn der Gesetzesberatung darauf hin, dass zur Empfehlung der Verabschiedung des Gesetzentwurfs Drucksache 15/216 die einfache Mehrheit genüge und keine qualifizierte Mehrheit wie im Plenum benötigt werde.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU teilt mit, das Ergebnis der Anhörung der kommunalen Landesverbände zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD, Drucksache 15/216, habe ihm große Freude bereitet, denn die Pläne der Regierungsfaktionen seien nicht aufgegangen. In der Anhörung zu diesem Thema seien interessante Äußerungen zu den Fristen zu Anhörungen zu Gesetzentwürfen getätigt worden; diese möge man sich verinnerlichen.

Zu den Inhalten sei in der 8. Plenarsitzung am 13. Juli 2011 bereits viel gesagt worden. Die CDU-Fraktion lehne es ab, mit diesem Gesetzentwurf einen Einzelfall regeln zu wollen. Um nichts anderes gehe es in diesem Rahmen.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE führt aus, im Hinblick auf die einzuhaltenen Fristen sollte nicht nur die von dem Vertreter des Innenministeriums mitgeteilte Frist beachtet werden, sondern auch die Tatsache, dass bereits im Oktober 2010 die kommunalen Landesverbände sechs Wochen Zeit gehabt hätten, zu einem ähnlichen Gesetzentwurf von SPD und Grünen, Drucksache 14/6866, Stellung zu nehmen. Dieser sei damals umfassend gewürdigt worden, und es sei umfassend Stellung genommen worden. Beim vorliegenden Gesetzentwurf Drucksache 15/216 gehe es um einen Teilaspekt des damaligen Gesetzentwurfs. Daher sei davon auszugehen gewesen, dass die kommunalen Landesverbände, ohne dass ihre Rechte über Gebühr strapaziert oder geschmälert worden wären, hinreichend Stellung hätten nehmen können. Er glaube, dass dies deutlich geworden sei.

Er betone, der vorliegende Gesetzentwurf ermögliche viele künftige Volksabstimmungen – ganz abstrakt –; es handle sich bei dem eingebrachten Gesetzentwurf nicht um eine Einzelfallentscheidung, keine „Lex Stuttgart 21“. Die Landesverfassung werde nicht aufgrund eines Einzelfalls geändert, denn dies wäre in der Tat fahrlässig. Seiner Ansicht nach sei in den Stellungnahmen der kommunalen Landesverbände deutlich geworden, dass diese den Gesetzentwurf als grundlegendes Anliegen bewerteten.

Ihn interessiere, weshalb die CDU-Fraktion eine Senkung des Quorums für eine Volksabstimmung auf 25 % der Stimmberechtigten vor sieben Monaten, zum Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzentwurfs der CDU und der FDP/DVP, Drucksache 14/7308, noch für denkbar gehalten habe, jedoch nun nicht mehr zu einer Senkung auf 25 % bereit sei. Vielmehr werde nun eine Änderung der Landesverfassung, unabhängig vom Umfang der Senkung des Quorums, abgelehnt. Er halte dies für erläuterungsbedürftig.

Ein Abgeordneter der Fraktion der FDP/DVP legt dar, im Hinblick auf das Abstimmungsverhalten seiner Fraktion sei darauf hinzuweisen, dass seine liberale Fraktion nicht dafür sei, Quoren aufzuheben, worüber in der Sitzung bereits diskutiert worden sei. Er habe jedoch bereits in der Debatte zum damals eingebrachten Gesetzentwurf von CDU und FDP/DVP, Drucksache 14/7308, darauf aufmerksam gemacht, dass er es nicht für gut halten könnte, dass, wenn sich an einer Abstimmung 20 Personen beteiligten und zwölf für etwas und acht gegen etwas seien, ein Sachverhalt somit beschlossen sei. Denn dies führte zu zunehmenden Schwierigkeiten, Menschen für die Arbeit in Gemeinderäten zu gewinnen. Diese verträten die Auffassung, für vieles reiche die Dauer einer Kampagne nicht aus, um über einen Sachverhalt wirklich informiert zu sein. Über die optimale Höhe eines Quorums gebe es nach wie vor unterschiedliche Auffassungen.

Die Vertreter der kommunalen Landesverbände hätten sich für 25 % ausgesprochen. Im Wahlprogramm der FDP/DVP zur Landtagswahl in Baden-Württemberg im März dieses Jahres sei das Ziel enthalten, dass für eine erfolgreiche Volksabstimmung mindestens 20 % der Stimmberechtigten notwendig seien. Er halte diesen Wert auf allen Ebenen für angebracht. Er würde diesen Wert sowohl in der Gemeindeordnung als auch in der Landesverfassung verankern. Deswegen habe er in der Plenarsitzung am 13. Juli 2011 bereits angekündigt, dass die FDP/DVP dem vorliegenden Gesetzentwurf Drucksache 15/216 zustimmen werde. Denn einer solchen Forderung stimmten sie immer und überall zu.

Angesichts dessen, dass eine Verbindung dieses Themas mit Stuttgart 21 hergestellt werde, erkläre er, die politische und rechtliche Auseinandersetzung darüber, ob eine Volksabstimmung zu Stuttgart 21 möglich sei – er halte sie bekanntlich für nicht möglich –, sei nicht in diesem Rahmen zu führen. Dies sei bei der Bewertung des vorliegenden Entwurfs auch nicht von Bedeutung.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD bringt Übereinstimmung mit seinem Vordrner zum Ausdruck. Es werde in der Tat über eine Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg nicht nur bezogen auf einen Fall gesprochen. Er ergänze, mit dem Gesetzentwurf solle in Zukunft eine stärkere Beteiligung der Bevölkerung zwischen den Wahlen ermöglicht werden; dies sei ein Signal an die Bevölkerung.

Im Hinblick auf die zuvor stattgefundene Anhörung sei besser nicht nachzufragen, warum jemand eine Absenkung des Quorums auf 25 % bejahe und auf 20 % verneine. Denn auch bei einer Senkung der Höhe des Quorums auf 20 % könnte nicht – wie soeben von dem Abgeordneten der Fraktion der FDP/DVP geschildert – eine Minderheit, die möglicherweise stärker mobilisiert werden könne, das große Ganze bestimmen. In der Realität sei es so, dass die Wahlbeteiligung sowohl bei Volksentscheiden als auch bei Wahlen von Bürgermeistern leider deutlich unter 50 % liege. Es bringe nichts, eine offensichtlich an der Praxis vorbeilaufende Regelung, nämlich ein Quorum von einem Drittel, durch eine seiner Auffassung nach ebenfalls an der Praxis scheiternde Regelung – ein Quorum von 25 % – zu ersetzen. Im Vergleich unter den Bundesländern würde Baden-Württemberg diesbezüglich vom letzten auf den drittletzten Platz rutschen. Dies könne nicht der Anspruch sein, wenn Bürgerbeteiligung tatsächlich ernst genommen werde. Deswegen bestehe

zwischen den Äußerungen der kommunalen Landesverbände und der Auffassung der SPD-Fraktion ein deutlicher Unterschied. Die SPD-Fraktion wolle tatsächlich die Bürgerbeteiligung, wolle jedoch nicht Minderheiten in irgendeiner Weise dazu ermutigen, die Führung zu übernehmen. Vielmehr vertrete die SPD-Fraktion die Auffassung, mit einem Quorum von 20 % gelinge es, dass Bürgerbeteiligung tatsächlich ermöglicht werde.

Ein weiterer Abgeordneter der Fraktion GRÜNE gibt bekannt, die Auseinandersetzung, die im Dezember letzten Jahres stattgefunden habe, sei ihm nicht bekannt gewesen. Laut Protokoll der 107. Sitzung des 14. Landtags von Baden-Württemberg habe ein Abgeordneter der Fraktion der CDU bezüglich der Landesverfassung geäußert, die CDU-Fraktion wolle das in Artikel 60 Abs. 5 Satz 2 der Landesverfassung vorgesehene Quorum für eine Volksabstimmung von einem Drittel auf ein Viertel absenken. Weiter heiße es, die CDU-Fraktion glaube, dass darüber im Haus Einigkeit bestehe und dass dies auch im Vorfeld der dazu geplanten Enquetekommission schon beschlossen werden könnte.

Die Vertreter der kommunalen Landesverbände, die in der Anhörung zu diesem Thema in der laufenden Sitzung Stellung genommen hätten, hätten sich ebenfalls mit dieser Position anfreunden können. Er wolle wissen, ob er es richtig verstehe, dass nunmehr nicht einmal mehr einer Absenkung auf 25 % zugestimmt werde.

Der Abgeordnete der Fraktion der CDU weist darauf hin, dass im vorliegenden Gesetzentwurf ein Quorum von 20 % genannt werde. Er schlägt vor, die Behandlung des Themas um ein Jahr zu verschieben, um zu sehen, wie ernst es der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD mit diesem Thema sei.

Der Ausschuss empfiehlt dem Plenum mit 11 : 8 Stimmen, dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD – Drucksache 15/216 – zuzustimmen.

19. 07. 2011

Bernd Hitzler

## **Beschluss**

### **des Landtags in Zweiter Beratung**

### **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg**

Der Landtag wolle beschließen:

#### **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg**

##### **Artikel 1**

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Februar 2011 (GBl. S. 46), wird wie folgt geändert:

In Artikel 60 Absatz 5 Satz 2 wird das Wort „Drittel“ durch das Wort „Fünftel“ ersetzt.

##### **Artikel 2**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

# Dritter Anhang

**Unterstützungsunterschriften** für die Petition »Stärkung der Volksrechte in Baden-Württemberg«:

**Ich unterstütze mit meiner Unterschrift die von der Demokratie-Initiative 21 an Landtag und Landesregierung gerichteten Vorschläge zur *verfassungsgesetzlichen Stärkung der Volksrechte* [Neugestaltung der Artikel 59, 60 und 64,3] und zur *einfachgesetzlichen Novellierung des Gesetzes über Volksabstimmung und Volksbegehren*.**

Name	Adresse	Unterschrift	Vernetzung*
_____	_____	_____	_____ eMail-Adresse <input type="checkbox"/>
_____	_____	_____	_____ eMail-Adresse <input type="checkbox"/>
_____	_____	_____	_____ eMail-Adresse <input type="checkbox"/>
_____	_____	_____	_____ eMail-Adresse <input type="checkbox"/>
_____	_____	_____	_____ eMail-Adresse <input type="checkbox"/>
_____	_____	_____	_____ eMail-Adresse <input type="checkbox"/>

\* Bitte ankreuzen, wenn Sie sich am Aufbau des in der Einleitung genannten Netzwerks beteiligen wollen. Bitte auch eMail-Adresse angeben.

**Name**                      **Adresse**                      **Unterschrift**                      **Vernetzung\***

---

\_\_\_\_\_   
eMail-Adresse

---

**Zur Unterzeichnung im Internet**  
**[www.demokratie-initiative21.de/petition-volksrechte](http://www.demokratie-initiative21.de/petition-volksrechte)**

Einsenden an: **Demokratie-Initiative 21 Landesbüro Baden-Württemberg**  
**88147 Achberg, Humboldt-Haus, Panoramastr. 30**

STUTTGARTER TRIPTYCHON

**1. Tafel**

**DAS**

**»Es  
ist  
an  
der  
Zeit«**

**MEMO  
RAN  
DUM**

Zur Entwicklungsgeschichte  
der plebiszitären Demokratie in  
Baden-Württemberg 1952 - 2011



DEMOKRATIE-INITIATIVE 21

**ACHBERGER BÜCHER**

## STUTTGARTER TRIPTYCHON

### 3. Tafel

### EINE

»Es  
ist  
an  
der  
Zeit«

PETITION

ZU

SK 2.2

Für die Volksabstimmung über  
das Projekt »Neugestaltung  
des Bahnknotens Stuttgart«

FÜR OBEN UND UNTEN  
FÜR »FRIEDEN IN STUTTGART«



DEMOKRATIE-INITIATIVE 21

ACHBERGER BÜCHER

***Wilfried Heidt***

# **Die Chance der Befreiung**

**Ideen zur  
Emanzipation  
der Gesellschaft  
von den sie  
beherrschenden  
Mächten**

**Ein Projekt**

***Edition Medianum***

160 Seiten

**ACHBERGER BÜCHER**

**Initiative 1989 - 2009**

**Wie  
Goethe & Schiller  
1989  
versuchten,  
die DDR  
zu retten  
und neu zu gründen**

**Das »Weimarer Memorandum«,  
das »Achberger Memorandum«  
und »die Gretchenfrage«  
an den siebzehnten  
Deutschen Bundestag**

**Achberger Verlag  
edition medianum  
AVE 2009**

300 Seiten

**ACHBERGER BÜCHER**

**1953 – 2013**

**Im Blick auf 60 Jahre »17. Juni«**

**DEUTSCH**



**LAND**

**Band 1**

**ERWACHE**

**Die aktuelle Aufgabe des Volkes**

**AV**

ca. 150 Seiten

Erscheint im Herbst 2011

**ACHBERGER BÜCHER**

**WILHELM SCHMUNDT**

**Zeitgemäße Wirtschafts-  
und Geldgesetze**

**Entwurf einer Einführung**

**Ausweg aus  
den Krisen**

**Über die Rechtsgrundlagen  
einer nachkapitalistischen  
freien Unternehmens- und  
demokratisch legitimierten  
Geldordnung**



**EDITION MEDIANUM**

ca. 100 Seiten

Erscheint im Herbst 2011

**ACHBERGER BÜCHER**

## Dialogica II

Beiträge zum wissenschaftlichen, politischen und zivilgesellschaftlichen Diskurs über aktuelle Fragen wirtschaftlicher, monetärer, rechtlicher und kultureller Perspektiven.

Schriftenreihe des Achberger Instituts für Sozialforschung und Zeitgeschichte und des Wiener Instituts für Europäische Gesellschafts-Entwicklung.

Wilfried Heidt

Gerhard Schuster



## **Auf der Suche nach der »Seele Europas«**



- ▶ **im Blick auf menschenkundliche**
- ▶ **sozialwissenschaftliche**
- ▶ **und zeitgeschichtliche Aspekte**



**o Logosophische Prolegomena  
zu einem europäischen Projekt**



**AV**

80 Seiten, inkl. Beiheft

**ACHBERGER BÜCHER**

**EUROPÄISCHE BÜRGERSCHAFTSBEWEGUNG**

# **EINE NEUE SOZIALE VISION FÜR EUROPA**

**Der Weg zur Evolution  
der herrschenden Verhältnisse  
führt über die Revolution  
der herrschenden Begriffe**

Mit dem

## **Aufruf zur Alternative**

von Joseph Beuys

1978-2011



**Ein mitteleuropäisches Echo  
auf die gegenwärtigen  
Protest-Bewegungen  
in Europa und weltweit**



**AV Edition Medianum**

ca. 100 Seiten, erscheint im Frühjahr 2012

**ACHBERGER BÜCHER**

**Wilfried Heidt (Hg.)**



# **Abschied vom Wachstumswahn**

**Ökologischer Humanismus  
als Alternative zur  
Plünderung des Planeten**

ca. 150 Seiten

**AV**

Neuaufgabe 2012

**ACHBERGER BÜCHER**

# Kontakte

[communication@demokratie-initiative21.de](mailto:communication@demokratie-initiative21.de)

*Für Baden-Württemberg*  
[www.demokratie-initiative21.de](http://www.demokratie-initiative21.de)

*Für die Bundesebene*  
[www.volksgesetzgebung-jetzt.de](http://www.volksgesetzgebung-jetzt.de)  
[www.wirsinddeutschland.org](http://www.wirsinddeutschland.org)

*Für Europa*  
[www.impuls21.net](http://www.impuls21.net)  
[www.ig-eurovision.net](http://www.ig-eurovision.net)

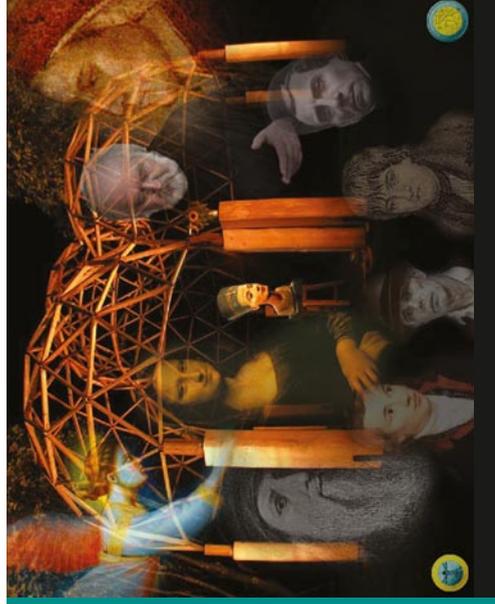
*Weitere Informationen zum »Dritten Weg«*  
[www.medianum.org](http://www.medianum.org)

*Internationales Kulturzentrum Achberg*  
Tagungsstätte - [www.humboldt-haus.de](http://www.humboldt-haus.de)  
88147 Achberg, Panoramastr. 30  
Tel. 08380-500, Fax -675

*Spendenkonto*  
Internat. Kulturzentrum Achberg e.V.  
Volksbank Allgäu-West, BLZ 650 920 10, KtoNr. 344 25 004  
Für internationale Überweisungen  
BIC: GENODES1WAN, IBAN: DE48 6509 2010 0034 4250 04

[tth.wilfried-heidt.de](http://tth.wilfried-heidt.de)

**Die Liebe zu einer Sache ist die Tochter ihrer Erkenntnis, und die Liebe ist um so glühender, je sicherer die Erkenntnis ist; diese Sicherheit entsteht**



**aus der gesamten Kenntnis aller Teile, die, miteinander vereint, die Gesamtheit des zu liebenden Gegenstandes sind.**

Leonardo da Vinci, um 1519

Gewiss waren es entscheidend die Entwicklungen und Auseinandersetzungen um die Planungen eines Tiefbahnhofs in Stuttgart, die insbesondere in der Region um die Landeshauptstadt aber auch darüber hinaus im Land Baden-Württemberg nicht nur die parteipolitischen Konstellationen, sondern auch das demokratische Bewusstsein in der Gesellschaft qualitativ verändert haben.

Das war das Zeichen dafür, dass sich die *Demokratie-Initiative*, die sich schon 1994 konstituiert hatte, aufgefordert sah, ihr damals entwickeltes Projekt eines Volksbegehrens für die »Stärkung der Volksrechte« in der Landesverfassung [Art. 59 und 60] zu reanimieren und unter den neuen Gegebenheiten ins Spiel zu bringen: Es soll der Landessouverän, die mündige Bürgerschaft Baden-Württembergs, künftig die Möglichkeit in Anspruch nehmen können, auf plebiszitärem Weg erfolgversprechend die Gesetzgebung im politischen Leben direkt zu gestalten.

In der 2. Tafel des STUTTGARTER TRIPTYCHONS ist diese Perspektive in einem ersten Schritt, einer Petition an den Landtag und die Landesregierung, dokumentiert. Es soll damit den parlamentarisch repräsentierten Kräften die Gelegenheit gegeben werden, sich – anders als bisher – qualifiziert mit der Idee und den konkreten Regelungsvorschlägen für den Weg der »dreistufigen Volksgesetzgebung« zu befassen.

Im Falle der Ablehnung des aus der Zivilgesellschaft Vorgesprochenen wird das Ziel mit dem folgerichtigen nächsten Schritt zur Begründung einer auf wirklicher Volkssouveränität basierten *komplementären Demokratie* angestrebt.



edition medianum