

16.09.2015

Stellungnahme zum Entwurf des „Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Volksabstimmung und Volksbegehren“

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Novellierung des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstG) tragen wir im Rahmen des schriftlichen Anhörungsverfahrens zu insgesamt zwölf Punkten und in konstruktiver Weise Verbesserungsvorschläge vor.

Zu jedem dieser zwölf Punkte folgt zunächst eine kurze Problemskizze, dann relevante Argumente, dann ein konkreter Formulierungsvorschlag zur Verbesserung des Gesetzentwurfs. Alle vorgeschlagenen Änderungen/Ergänzungen am Gesetzestext sind bewusst sehr knapp gehalten und sind insofern überschaubar.

Da dieser Gesetzentwurf von allen vier Fraktionen gemeinsam in den Landtag eingebracht wird, gehen wir davon, dass die Übernahme eines Vorschlags der Zustimmung durch jede einzelne Fraktion bedarf. Weil zudem das Gesetz nun sehr zügig zu verabschieden ist, um nicht in den Landtagswahlkampf hineingezogen zu werden, bitten wir alle Fraktionen, von nochmaligen interfraktionellen Verhandlungen zum Gesetzentwurf abzusehen und stattdessen zur Konsensfindung über unsere Vorschläge folgendes Verfahren zu wählen, das nur wenig Zeit kostet:

Jede einzelne Fraktion möge den jeweils anderen Fraktionen kurz signalisieren (sowie bitte auch uns), welche der zwölf Punkte ihre Zustimmung finden. Punkte, die die Zustimmung von allen vier Fraktionen finden, könnten dann noch in den Gesetzentwurf übernommen werden, alle anderen würden dann zumindest bei dieser Gesetzesnovelle unberücksichtigt bleiben. Ein solches Vergehen vermeidet weitere zeitliche Verzögerungen.

Insgesamt gesehen stellt der Gesetzentwurf eine Verbesserung im Vergleich zum bisherigen Rechtszustand dar. Alle von uns in dieser Stellungnahme nicht angesprochenen Punkte werden von uns begrüßt und befürwortet.

Die zwölf Punkte mit Verbesserungsbedarf sind nicht nach Wichtigkeit geordnet oder nach der Abfolge der Paragraphen im Gesetz, sondern ihre Reihenfolge orientiert sich chronologisch am tatsächlichen Verfahrensablauf. Punkte, die für die Funktionsfähigkeit des Gesamtinstruments von gravierender Bedeutung sind, haben wir als „*besonders wichtig*“ gekennzeichnet.

1. Anzahl der Vertrauensleute

1.1. Problem

Die bisherige Regelung in § 25 Abs. 5 Satz 1 für den Antrag auf Volksbegehren (die durch den Verweis in § 41 Abs. 3 Satz 5 auch für den neuen Volksantrag gilt), wonach in dem Antrag „zwei Vertrauensleute“ benannt werden „sollen“, wird nach dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht geändert. In der gleichzeitig vorangetriebenen Novellierung der Gemeindeordnung ist jedoch für die kommunale Ebene eine Änderung dergestalt vorgesehen, dass bei Bürgerbegehren „bis zu drei“ Vertrauenspersonen zu benennen sind (§ 21 Abs. 3). Unseres Erachtens sollte diese Änderung „bis zu drei“ auch für die Landesebene im Volksabstimmungsgesetz übernommen werden.

1.2. Argumente

Die entsprechenden Verfahren auf der kommunalen Ebene dauern in der Regel nur wenige Wochen oder Monate. Auf der Landesebene ziehen sie sich aber durch die Mehrstufigkeit, den wesentlich höheren Aufwand sowie den deutlich größeren Komplexitätsgrad oft über mehrere Jahre hin. Sind nur zwei Vertrauenspersonen vorgesehen, kann es über einen so langen Zeitraum hinweg durch Tod, Krankheit und andere Ausfallgründe zu Schwierigkeiten kommen, weil die Vertrauenspersonen de facto nicht durch „Neuwahl“ ersetzt werden können. Wenn „bis zu drei“ für die kommunale Ebene gilt, dann sollte dies erst recht für die Landesebene gelten.

1.3. Beschlussempfehlung

Wir empfehlen, § 25 Abs. 5 Satz 1 wie folgt zu ändern:

„In dem Antrag sollen ~~zwei~~ bis zu drei Vertrauensleute benannt werden.“

2. Zeitpunkt von Zulassungsprüfungen [*besonders wichtig*]

2.1. Problem

Für die Zulassung eines Volksantrags bzw. eines Antrags auf Volksbegehren ist (a) die Feststellung der Verfassungskonformität sowie der vorschriftsmäßigen Formulierung des Antrags zu prüfen, sowie (b) ob die fristgerecht eingereichten gültigen Unterschriften das gesetzlich vorgegebene Unterschriftenquorum erreicht haben.

Die Entscheidung über (a) ist bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung möglich, weil der genaue Wortlaut des Antrags während der Unterschriftensammlung nicht mehr verändert werden darf, er insofern noch vor Beginn der Unterschriftensammlung endgültig festzustehen hat. In der Tat sprechen gravierende Gründe dafür, die Entscheidung über (a) vor Beginn der Unterschriftensammlung vorzunehmen, statt – wie derzeit noch im Gesetzentwurf vorgesehen – erst nach Abschluss der Unterschriftensammlung zusammen mit (b).

2.2. Argumente

Aus der Perspektive der Initiatoren/Vertrauenspersonen eines Volksantrags ist eine Feststellung zu (a) vor Beginn der Unterschriftensammlung wünschenswert, weil ansonsten mit sehr hohem Aufwand zehntausende Unterschriften für einen möglicherweise unzulässigen Antrag

und somit sinnlos gesammelt werden, wobei der die Unzulässigkeit verursachende Fehler möglicherweise sehr leicht zu korrigieren gewesen wäre.

Aus der Perspektive der inhaltlichen Gegner eines Volksantrags ist es nicht wünschenswert, dass auf diese Weise zehntausende Bürgerinnen und Bürger ggf. in irreführender Weise für ein Anliegen mobilisiert werden, das z.B. von vornherein verfassungswidrig ist.

Aus staatspolitischer Perspektive – und dies ist vor allem zu bedenken – muss in Rechnung gestellt werden, dass eine nachträgliche Unzulässigkeitsklärung von zehntausenden Unterschriften aus formalrechtlichen Gründen die Unterstützer des Anliegens in erheblicher Weise frustriert, verärgert und zur emotionalen Zuspitzung und Verschärfung von Konflikten beiträgt. Dafür gibt es zahlreiche Beispiele. Es ist ein Irrglauben, dass direktdemokratische Instrumente automatisch zu einer Befriedigung von Konflikten beitragen. Sie können auch zur Verhärtung von Konflikten führen, wenn die Instrumente auf unkluge Weise ausgestaltet sind. Die Befriedigungsfunktion hängt ganz wesentlich davon ab, dass die Betroffenen das institutionelle Arrangement als fair erleben. Dazu gehört vor allem ein als fair und transparent erlebter Beginn des Verfahrens. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten von den zuständigen Behörden, dass sie von vornherein über Mängel ihres Antrags informiert werden, statt sie – aus ihrer Sicht – „ins offene Messer“ laufen zu lassen, indem sie erst nach Abschluss einer aufwändigen Unterschriftensammlung darüber informiert werden, dass die Zulassungsstelle den Antragstext als unzulässig ansieht und somit alles umsonst war.

Die für die Zulässigkeitsentscheidung zuständige Stelle wird möglicherweise als Gegenargument anführen, dass bei einer Entscheidung zu (a) vor Beginn der Unterschriftensammlung eventuell ein höherer Verwaltungsaufwand zu befürchten sei. Dieses Argument überzeugt nicht. Erstens wird dabei nicht bedacht, dass die Vermeidung von Ärger, Konflikten und Rechtsstreitigkeiten, verursacht durch eine negative Zulassungsentscheidung erst nach der Unterschriftensammlung, einen eventuell geringfügig erhöhten Aufwand durch eine vorgezogene Prüfung von (a) um ein Vielfaches aufwiegen. Zweitens hält sich die Zahl der formalrechtlich zu prüfenden Volksanträge / Anträge auf Volksbegehren sehr in Grenzen, auch in Bundesländern, die eine solche vorgezogene Prüfung bereits kennen.

§1a des Gesetzentwurfs, der für alle Verfahrensschritte lediglich eine allgemeine Beratung über „Zulässigkeitsvoraussetzungen“ und „Rechtsvorschriften“ vorsieht, aber – so der Begründungsteil des Gesetzentwurfs – noch nicht einmal eine „Vorprüfung“, ist hier nicht hilfreich und löst das Problem nicht. Wer ernsthaft einen Volksantrag vorbereitet, kennt natürlich die entsprechenden „Zulässigkeitsvoraussetzungen“ und „Rechtsvorschriften“ aus dem Volksabstimmungsgesetz, diese müssen ihm nicht mehr zur Kenntnis gegeben werden. Vielmehr hat er ein berechtigtes Interesse daran zu erfahren, ob sein für die Unterschriftensammlung erarbeiteter Entwurf diesen Anforderungen nach Einschätzung der zulassenden Stelle gerecht wird.

Gravierende Gründe gegen eine Zulässigkeitsentscheidung zu (a) vor Beginn einer Unterschriftensammlung sind nicht zu erkennen, jedoch bedeutende Argumente dafür.

Der Punkt ist von besonderer Wichtigkeit, weil so typische Konflikte im Zuge solcher Verfahren frühzeitig vermieden werden können, als Voraussetzung für eine befriedende und integrierende Wirkung des Instruments.

2.3. Beschlussempfehlung

Wir empfehlen – zum Antrag auf Volksbegehren – § 27 Abs. 1 am Ende durch einen weiteren Satz zu ergänzen, der lautet:

„Auf Antrag der Vertrauensleute hat die Entscheidung zu Nummer 2 von Satz 1 sowie zur Vorschriftsmäßigkeit des Eintragungsblatts für die Unterschriften nach § 25 Abs. 4 bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung zu erfolgen.“

Ebenso ist – zum Volksantrag – § 43 Abs. 1 am Ende durch einen analogen Satz zu ergänzen:

„Auf Antrag der Vertrauensleute hat die Entscheidung zu Nummer 2 von Satz 1 sowie zur Vorschriftsmäßigkeit des Eintragungsblatts für die Unterschriften nach § 41 Abs. 3 bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung zu erfolgen.“

Erläuterung: „Nummer 2 von Satz 1“ bezieht sich auf die Zulässigkeitsentscheidung zur Vereinbarkeit der Gesetzesvorlage mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung. Die Vertrauensleute können somit beantragen, dass die Zulässigkeitsentscheidung zur Vereinbarkeit mit Grundgesetz und Landesverfassung sowie zur Vorschriftsmäßigkeit des Eintragungsblattes für die Unterschriftensammlung bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung getroffen wird. Nach Abschluss der Unterschriftensammlung verbleibt der zulassenden Stelle somit nur noch die Entscheidung, ob die Zahl der fristgerecht eingereichten gültigen Unterschriften das Quorum überschritten hat sowie die Entscheidung über etwaige zusätzliche Erklärungen der Vertrauensleute, damit alle Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind und der Antrag insgesamt zuzulassen ist.

Die zulassende Stelle ist im Fall von § 27 Abs. 1 das Innenministerium, im Fall von § 43 Abs. 1 der Landtag. In der Geschäftsordnung des Landtages, die in Bezug auf Volksanträge ohnehin noch ergänzt werden muss, ist dann noch zu regeln, welches Arbeitsgremium des Landtages oder welche dem Landtag zuarbeitende Abteilung des Landtages dafür zuständig ist. Selbstverständlich wird die Entscheidung über die Vorschriftsmäßigkeit eines Formblatts nicht im Plenum des Landtages getroffen, genau so wenig wie die Beratung der Antragsteller zu „Zulässigkeitsvoraussetzungen“ und „Rechtsvorschriften“ durch das Plenum erfolgen wird, für die nach §1a Satz 2 ebenfalls „der Landtag“ zuständig ist.

3. Frist für den Landtag zur Entscheidung über die Annahme eines Volksantrags *[besonders wichtig]*

3.1. Problem

Die Antragsteller eines Antrags auf Volksbegehren, Volksantrags oder Volksbegehrens müssen im Verfahrensverlauf lückenlos bestimmte Fristen einhalten, ebenso die für Zulässigkeitsentscheidungen zuständigen Stellen. Das ist gut so, denn eine vorgegebene Fristenfolge ermöglicht allen Beteiligten Planungssicherheit zum weiteren Verlauf und ist eine wichtige Voraussetzung für das Entstehen einer Vertrauensbasis zwischen allen Akteuren, indem die Versuchung, durch ein manipulatives Hinauszögern einen Vorteil zu gewinnen, von vornherein institutionell eingeschränkt ist.

Im vorliegenden Gesetzentwurf fehlt allerdings noch eine wichtige Frist, nämlich eine für den Landtag, binnen derer er über einen zulässigen Volksantrag inhaltlich zu entscheiden hat.

3.2. Argumente

Eine solche Frist auch für den Landtag ist von hoher Bedeutung, weil sonst Unterstellungen, der Landtag verzögere aus taktischen Motiven unnötig eine Entscheidung (ggf. bis zum St. Nimmerleinstag), vorprogrammiert sind und das politische Klima vergiften können. In einem solchen Fall ist die erwünschte Befriedigungsfunktion des Verfahrens schwer gefährdet.
Deshalb ist dieser Punkt besonders wichtig.

Wir schlagen vor, dem Landtag eine großzügig bemessene Frist von 6 Monaten für die Entscheidung über die inhaltliche Annahme eines zulässigen Volksantrags zu setzen. Innerhalb eines solchen Zeitraums sollte es für den Landtag auf jeden Fall möglich sein, den Antrag gründlich zu diskutieren und eine zustimmende oder ablehnende Entscheidung zu treffen.

3.3. Beschlussempfehlung

Wir empfehlen, § 47 Abs. 1 Satz 1 um die unterstrichenen Wörter zu ergänzen:

„Stimmt der Landtag einem Volksantrag, der einen Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, nicht innerhalb von sechs Monaten unverändert zu, können die Vertrauensleute innerhalb von drei sechs Monaten nach Beschlussfassung des Landtags schriftlich beim Innenministerium die Durchführung eines Volksbegehrens zu dem unveränderten Gegenstand des Volksantrags beantragen.“

Erläuterung: Unter diesen Umständen empfehlen wir, auch die Bedenkzeit für die Vertrauensleute eines Volksantrags, darauf aufbauend ggf. ein Volksbegehren zu beantragen, von drei auf sechs Monate zu verlängern. Einerseits aus Paritätsgründen mit dem Landtag, andererseits weil auch die Entscheidung, den weiteren Schritt zum Volksbegehren zu gehen, sehr komplexe Abwägungsprozesse (ggf. in komplexen Bündnisstrukturen) erfordern kann und die Entscheidung für ein in Bezug auf Kosten und Organisation hohe Anforderungen stellendes Volksbegehren nicht übereilt und leichtfertig getroffen werden soll. Es gibt keinen triftigen Grund, diese Frist auf nur drei Monate zu beschränken.

4. Frist für den Staatsgerichtshof [besonders wichtig]

4.1. Problem

Eine Fristsetzung fehlt weiterhin für den Staatsgerichtshof für den Fall der Anfechtung einer Zulassungsentscheidung. Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs soll zügig und binnen eines konkreten zeitlichen Rahmens erfolgen, um den Fortgang des Verfahrens nicht auf unkalkulierbare Weise zu verzögern. Auch in diesem Fall soll Vorwürfen von Akteuren entgegen gewirkt werden, die Aufnötigung des Rechtsweges diene zur unbilligen und taktisch motivierten Verzögerung in einer dringenden Angelegenheit.

So sieht zum Beispiel das in Bayern geltende Gesetz bei einem Rechtsstreit über die Zulässigkeit eines Antrags auf Volksbegehren vor, dass die Entscheidung des bayerischen Staatsgerichtshofs spätestens drei Monate nach Anrufung zu erfolgen hat.

4.2. Argumente

Die Erfahrungen in Bayern zeigen, dass drei Monate für den Staatsgerichtshof ausreichend sind. Eine solche Fristenregelung schafft Transparenz für alle Akteure, indem klar wird, inwieweit sich der weitere Ablauf des Verfahrens durch den Rechtsweg maximal verzögern kann. **Deshalb ist dieser Punkt besonders wichtig.**

4.3. Beschlussempfehlung

Wir empfehlen, § 27 Abs. 3 (Antrag auf Volksbegehren) am Ende um folgenden Satz zu ergänzen:

„Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs muss spätestens drei Monate nach Anrufung erfolgen.“

Entsprechend ist auch § 43 Abs. 3 (Volksantrag) am Ende um den wortgleichen Satz zu ergänzen:

„Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs muss spätestens drei Monate nach Anrufung erfolgen.“

5. Unverzügliche Bekanntmachung im Staatsanzeiger

5.1. Problem

Eine geringfügige Regelungslücke in der Fristenfolge besteht auch bei der Bekanntgabe der Zulassung eines Antrags auf Volksbegehrens im Staatsanzeiger, worauf dann wiederum weitere Fristen aufbauen. Wir schlagen vor, dies durch Einfügung des Wortes „unverzüglich“ zu lösen.

5.2. Argumente

Ein lückenlos für alle Akteure planbarer Zeitablauf ist wichtig.

5.3. Beschlussempfehlung

Wir empfehlen, § 28 Abs. 1 Satz 1 um das unterstrichene Wort zu ergänzen:

„Wird dem Antrag entsprochen, so macht das Innenministerium die Zulassung des Volksbegehrens im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg unverzüglich öffentlich bekannt.“

6. Benehmen mit Vertrauensleuten

6.1. Problem

Beim Volksbegehren legt nach § 28 Abs. 1 das Innenministerium die genauen Eintragungsfristen für die freie Sammlung und die Amtseintragung fest, wobei gewisse Spielräume bestehen. Es wäre eine vertrauensbildende Maßnahme, wenn diese Festsetzung der Eintragungsfristen im Benehmen mit den Vertrauensleuten des Volksbegehrens erfolgen würde. Ein Einvernehmen ist hier hingegen nicht notwendig.

6.2. Argumente

Die Vertrauensleute sollen vor Festsetzung der Eintragungsfristen Argumente vorbringen können, welche Termine (z.B. in der Ferienzeit) sie für weniger geeignet halten. Die endgültige Entscheidung trifft das Innenministerium.

6.3. Beschlussempfehlung

Wir empfehlen, § 28 Abs. 1 Satz 2 um die unterstrichenen Wörter zu ergänzen:

„Es macht gleichzeitig die Gemeinden, in denen Eintragungsfristen aufgelegt werden, sowie im Benehmen mit den Vertrauensleuten des Volksbegehrens die Fristen bekannt, innerhalb derer das Volksbegehren durch Eintragung in die Eintragungsblätter oder die Eintragungslisten unterstützt werden kann.“

7. Zentrale Abgabemöglichkeit von in freier Sammlung erzielten Unterschriften [besonders wichtig]

7.1. Problem

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass beim Volksbegehren die in freier Sammlung erzielten Unterschriften nur in den jeweiligen Gemeinden abgegeben werden können. Dies stellt die landesweit arbeitende Initiative für das Volksbegehren vor ein unlösbares organisatorisches Problem, es handelt sich deshalb hier um einen sehr gravierenden Mangel des Gesetzentwurfs.

Nach allen Erfahrungen in anderen Bundesländern ist ein landesweites Volksbegehren in einem Flächenland ohne ein zentrales Koordinationsbüro nicht machbar. Die meisten in freierer Sammlung geleisteten Unterschriften gehen erfahrungsgemäß in diesem zentralen Koordinationsbüro ein, weil sich in einem Flächenland bei weitem nicht in jeder Gemeinde eine eigenständig arbeitende Unterstützungsgruppe bildet. Gleichzeitig zeigen alle Erfahrungen, dass die Unterschriftenzahl im Zeitverlauf exponentiell ansteigt. Die meisten Unterschriften gehen erst in den letzten Tagen und Stunden vor Fristende ein, und zwar im landesweiten Koordinationsbüro. Eine Sortierung dieser großen Zahl an Unterschriften nach Gemeinden binnen ein bis zwei Tagen ist durch das landesweite Koordinationsbüro gerade noch machbar. Eine organisatorische Unmöglichkeit ist es jedoch, die im zentralen Koordinationsbüro in der Endphase vor Fristablauf zahlreich eingehenden Unterschriften am letzten Tag der Frist persönlich in allen 1100 Gemeinden Baden-Württembergs abzugeben.

Wir empfehlen deshalb nachdrücklich, am letzten Tag der Frist noch eine zentrale Abgabe der Unterschriften zu ermöglichen, sofern die Unterschriften bereits versandfertig nach Gemeinden sortiert sind. Die staatliche Stelle, bei der diese zentrale letzte Übergabe erfolgt, braucht die nach Gemeinden sortierten Pakete dann lediglich noch an die einzelnen Gemeinden weiterleiten. Die entsprechenden Versandkosten können den Vertrauensleuten des Volksbegehrens in Rechnung gestellt werden. Dadurch würde das endgültige Ergebnis der von den Gemeinden auf Gültigkeit geprüften und ausgezählten Unterschriften landesweit wahrscheinlich nur 2-3 Tage später vorliegen, im Vergleich zum jetzt im Gesetzentwurf vorgesehenen Verfahren. Das scheint uns im Sinne einer fairen Regelung verkraftbar.

Als staatliche Stelle zur zentralen Abgabemöglichkeit von Unterschriften am letzten Tag der Sammelfrist schlagen wir den Landtag vor.

7.2. Argumente

Die bislang im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung ist in dieser Weise organisatorisch für die Koordinationsstelle eines Volksbegehrens so nicht machbar. **Deshalb ist dieser Punkt besonders wichtig.**

7.3. Beschlussempfehlung

Wir empfehlen, § 30 Abs. 1 Satz 1 um die unterstrichenen Wörter zu ergänzen:

„Die Unterstützung des Volksbegehrens geschieht bei der freien Sammlung durch Eintragung in die Eintragungsblätter sowie deren Einreichung spätestens am letzten Tag der Einreichungsfrist der freien Sammlung bei der für die Prüfung des Wahlrechts zuständigen Gemeinde oder am letzten Tag der Einreichungsfrist beim Landtag in nach Gemeinden sortierter Form, sowie und bei der amtlichen Sammlung durch Eintragung in die Eintragungslisten.“

Wir empfehlen, § 37 Abs.1 Satz 1 um die unterstrichenden Wörter zu ergänzen:

„Nach Ablauf der jeweiligen Eintragsfrist und Weiterleitung der nach § 30 Abs. 1 Satz 1 beim Landtag abgegebenen Eintragungsblätter an die Gemeinden schließen die Gemeinden die Eintragungslisten ab und prüfen die eingereichten Eintragungsblätter auf ihre Gültigkeit.“

Wir empfehlen, § 39 Abs. 1 Satz 1 um das unterstrichene Wort zu ergänzen, womit klargestellt ist, die Rücksendung unterschriebener Eintragungsblätter an die Gemeinden ebenfalls auf Kosten der Antragsteller erfolgt:

„Die Kosten des Zulassungsantrags, der freien Sammlung, der Eintragungslisten, Eintragungsblätter und gegebenenfalls der Stücke des mit Gründen versehenen Gesetzentwurfs sowie ihrer jeweiligen Versendung an die Gemeinden fallen den Antragstellern zur Last.“

8. Frist für den Landtag zur Entscheidung über die Annahme eines Volksbegehrens *[besonders wichtig]*

8.1. Problem

Im Gesetzentwurf fehlt noch eine sehr wichtige Frist, nämlich eine für den Landtag, binnen derer er über die inhaltliche Übernahme oder Ablehnung eines erfolgreichen Volksbegehrens inhaltlich zu entscheiden hat.

8.2. Argumente

Es darf kein Raum für Unterstellungen aufkommen, der Landtag verzögere aus taktischen Motiven die inhaltliche Entscheidung über ein erfolgreiches Volksbegehren und damit die Durchführung einer Volksabstimmung. Wie alle anderen Akteure muss sich auch der Landtag aus Gründen der Verbindlichkeit und Transparenz zum weiteren Verfahrensablauf an Fristen binden. Die Befriedigungsfunktion des Verfahrens kann sonst ernsthaft gefährdet sein. **Deshalb ist dieser Punkt besonders wichtig.**

In dieser Phase des Verfahrens ist für den Landtag eine Frist von drei Monaten für eine bloße Ja/Nein-Entscheidung zur inhaltlichen Übernahme eines bereits erfolgreichen Volksbegehrens ausreichend. Denn er hatte bereits in den vorausgehenden Verfahrensphasen ausführliche Gelegenheit, den Gesetzentwurf des Volksbegehrens intensiv und umfassend inhaltlich zu beraten. Sachlich sind außer dem erfolgreichen Zustandekommen des Volksbegehrens seitdem keine neuen Informationen hinzugekommen. Der Landtag hat jetzt rasch darüber zu entscheiden, ob er das zustande gekommene Volksbegehren übernimmt.

8.3. Beschlussempfehlung

Wir empfehlen, § 37 am Ende durch folgenden neuen Absatz 4 zu ergänzen:

„Eine durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlage ist zur Volksabstimmung zu bringen, wenn der Landtag der Gesetzesvorlage nicht innerhalb von drei Monaten nach Feststellung des Zustandekommens des Volksbegehrens unverändert zustimmt.“

Erläuterung: Dieser Satz wiederholt wörtlich § 60 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung von Baden-Württemberg und ergänzt lediglich die Worte „innerhalb von drei Monaten nach Feststellung des Zustandekommens des Volksbegehrens“.

9. Terminfestsetzung der Volksabstimmung [besonders wichtig]

9.1. Problem

Der Gesetzentwurf lässt die bisherige (und noch nie zur Anwendung gekommene) Regelung unverändert, dass die Volksabstimmung „spätestens drei Monate nach dem Tag, an dem der Landtag die Gesetzesvorlage abgelehnt oder ihr mit Änderungen zugestimmt hat“ stattzufinden habe. Da die organisatorische Vorbereitung einer Volksabstimmung ohnehin mindestens zwei Monate beträgt, gibt es somit de facto fast keinen Spielraum bei der Festsetzung des Abstimmungstermins. Er kann auf diese Weise in die Ferien fallen oder eine Zusammenlegung mit einem nur wenige Wochen entfernten Wahltermin oder mit einer anderen anstehenden Volksabstimmung unmöglich machen, was fallweise ggf. sinnvoll sein kann, um die Abstimmungsbeteiligung zu erhöhen und Kosten zu sparen. Mit den Vertrauensleuten des Volksbegehrens ist noch nicht einmal die Herstellung eines Benehmens zum Abstimmungstermin vorgesehen.

9.2. Argumente

Die Vorstellung, es müsse nun quasi sofort die Volksabstimmung stattfinden, ohne nennenswerte Flexibilität bei der Terminwahl, geht in die Irre. Die Qualität und auch die befriedende Wirkung einer Volksabstimmung hängen maßgeblich davon ab, dass ausreichend Zeit für die Vorbereitung einer sorgfältigen und ausgewogenen Information und entsprechende Diskussionsprozesse in der Bevölkerung bleiben, sowie davon, dass sich Anhänger und Gegner des Anliegens einvernehmlich auf einen Abstimmungstermin verständigen können und somit Unterstellungen unterbleiben, durch die Wahl eines nachteiligen Abstimmungstermins sei man übervorteilt worden. Ein ausreichend langer Zeitraum bis zur Abstimmung kann schließlich auch für die Suche nach einem für alle tragfähigen Kompromiss in der Sache dienlich sein, was der politischen Kultur nur dienlich ist.

Wir schlagen vor, diese Frist auf sechs Monate zu verlängern, verbunden mit der – aus § 50 der Verfassung des Bundeslandes Hamburg entnommenen und bewährten – Regelung, dass auf Antrag der Vertrauensleute des Volksbegehrens der Abstimmungstermin ggf. auch noch zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden kann. Auf jeden Fall sollte bei der Terminwahl ein Benehmen mit den Vertrauensleuten gesucht werden. Eine solche Regelung besitzt die notwendige Flexibilität, die bei der sensiblen Frage der Auswahl des Abstimmungstermins angezeigt erscheint. **Deshalb ist dieser Punkt besonders wichtig.**

9.3. Beschlussempfehlung

Wir empfehlen, § 5 Absatz 2 wie folgt zu ändern:

„Die Regierung muss die Volksabstimmung auf einen Tag festsetzen, der

1. im Falle des Artikels 60 Abs. 1 der Landesverfassung im Benehmen mit den Vertrauenspersonen des Volksbegehrens ausgewählt, spätestens drei sechs Monate nach dem Tag, an dem der Landtag die Gesetzesvorlage abgelehnt oder ihr mit Änderungen zugestimmt hat, liegen soll, auf Antrag der Vertrauensleute des Volksbegehrens aber auch an einem anderen Termin stattfinden kann,

2. ... “

10. „Amtliche Mitteilung“ des Staatsministeriums zur Volksabstimmung

10.1. Problem

In § 6a Abs. 2 des Gesetzentwurfs ist erfreulicherweise vorgesehen, dass die Stimmberechtigten durch eine „amtliche Mitteilung“ über wichtige Inhalte und Positionen zur Volksabstimmung informiert werden sollen. Solche umfassenden Informationen sind für die Qualität einer Volksabstimmung von enormer Bedeutung.

In § 6a Abs. 3 heißt es dann: *„Die amtliche Mitteilung ist vom Staatsministerium allen Stimmberechtigten unmittelbar oder über die Gemeinden, auch zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung zuzusenden, an alle Haushalte zu verteilen, ins Internet einzustellen oder im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg öffentlich bekannt zu machen.“*

Der Begriff „oder“ vor den Wörtern „im Staatsanzeiger“ ist unseres Erachtens hochproblematisch. Denn der Satz ist dann wohl so zu verstehen, dass es bereits ausreichend ist, wenn die „amtliche Stellungnahme“ lediglich im Staatsanzeiger veröffentlicht wird. Der Staatsanzeiger wird in Bevölkerung aber kaum gelesen.

10.2. Argumente

Eine bloße Veröffentlichung im Staatsanzeiger reicht für eine angemessene Information der Stimmberechtigten über die Volksabstimmung definitiv nicht aus.

10.3. Beschlussempfehlung

Das Wort „oder“ muss an der oben genannten Stelle unseres Erachtens durch das Wort „und“ ersetzt werden. Nur dann ist klar, dass eine bloße Veröffentlichung im Staatsanzeiger noch nicht ausreichend ist, sondern auch andere Maßnahmen zur Information der Stimmberechtigten ergriffen werden sollen, aus denen ggf. frei gewählt werden kann.

11. Regelung bei konkurrierenden Vorlagen

11.1. Problem

Zur Regelung im bisherigen Volksabstimmungsgesetz, wie zu verfahren ist, wenn an einem Abstimmungstag mehrere konkurrierende Vorlagen zur Abstimmung stehen, ist im Gesetzentwurf nicht zur Änderung vorgesehen. Sie lautet (§ 20 Satz 1): *„Haben bei einer Abstimmung über mehrere Gesetzesvorlagen, die den gleichen Gegenstand betreffen, mehrere Vorlagen die nach Artikel 60 Abs. 5 der Landesverfassung erforderliche Mehrheit erlangt, so ist das Gesetz beschlossen, für das die meisten Ja-Stimmen abgegeben wurden.“*

Diese Regelung ist wenig durchdacht. Denn die „erforderliche Mehrheit“ beinhaltet auch das jeweilige Erreichen des 20%-Quorums. Auch wenn alle Abstimmenden gegen die Erhaltung des Status quo sein sollten und diese Abstimmenden deutlich mehr als 20% ausmachen, kann es somit leicht sein, dass es dennoch beim Status quo bleibt, weil sich ihre Stimmen auf beide Vorlagen verteilen und dadurch beide Vorlagen das Quorum verfehlen.

Dieser Effekt wird durch eine in Bayern bei Volksabstimmungen geltende Regelung vermieden, die lautet: *„Stehen mehrere Gesetzentwürfe, die den gleichen Gegenstand betreffen, inhaltlich aber nicht miteinander vereinbar sind, zur Abstimmung, so kann die abstimmende Person zu jedem einzelnen Gesetzentwurf kenntlich machen, ob sie ihn dem geltenden Recht vorzieht (Ja-Stimme) oder nicht (Nein-Stimme). Zusätzlich kann sie kenntlich machen, welchen der Gesetzentwürfe sie vorzieht für den Fall, dass zwei oder mehr Gesetzentwürfe jeweils die erforderliche Zustimmung erreichen (Stichfrage)“* (§ 76 Abs. 4 des bayerischen Wahlgesetzes).

11.2. Argumente

Die bisherige baden-württembergische Regelung provoziert bei konkurrierenden Vorlagen eine dramatische Verzerrung des Willens der Abstimmenden zugunsten des Status quo auch bei hoher Abstimmungsbeteiligung, die bayerische Regelung vermeidet eine solche Verzerrung. Wir plädieren für die Übernahme der bayerischen Regelung. Diese ist in Bayern gut bewährt.

11.3. Beschlussempfehlung

Wir empfehlen, § 20 nach bayerischem Vorbild so zu fassen:

„Stehen mehrere Gesetzentwürfe, die den gleichen Gegenstand betreffen, inhaltlich aber nicht miteinander vereinbar sind, zur Abstimmung, so kann die abstimmende Person zu jedem einzelnen Gesetzentwurf kenntlich machen, ob sie ihn dem geltenden Recht vorzieht (Ja-Stimme) oder nicht (Nein-Stimme). Zusätzlich kann sie kenntlich machen, welchen der Gesetzentwürfe sie vorzieht für den Fall, dass zwei oder mehr Gesetzentwürfe jeweils die erforderliche Zustimmung erreichen (Stichfrage). Haben bei einer solchen Abstimmung mehrere Gesetzesvorlagen die nach Artikel 60 Abs. 5 der Landesverfassung erforderliche Mehrheit erlangt, so ist das Gesetz beschlossen, das bei der Stichfrage mehr Stimmen erhalten hat. Für den Fall, dass solche Gesetzentwürfe bei der Stichfrage die gleiche Stimmenzahl erhalten haben, ist das Gesetz beschlossen, das bei der Frage nach dem Vorziehen gegenüber dem geltenden Recht die meisten Ja-Stimmen erhalten hat.“

Anmerkung: Der bisherige Satz 2 von § 20, der sich innerhalb der alten Regelung auf den hypothetischen Fall von Stimmgleichheit bezog, kann somit entfallen,

12. Kostenerstattung bei Auflösung des Landtages

12.1. Problem

§ 39 Abs. 2 behält die alte, noch nie zur Anwendung gekommene Regelung bei, dass bei einer erfolgreichen Volksabstimmung zur Auflösung des Landtages sämtliche Kosten sachlicher Art ersetzt werden sollen (Zulassungsantrag, freie Sammlung, Eintragungslisten etc.). Bei der erfolgreichen Volksabstimmung zu einer anderen Sachfrage werden jedoch keine sachlichen Kosten erstattet.

12.2. Argumente

Einen derartigen Unterschied zu machen, ist nicht nachvollziehbar. Weshalb ausgerechnet ein Volksbegehren, das auf eine Auflösung des Landtages zielt, statt sich konstruktiv um einen Betrag zu einer konkreten politischen Sachfrage zu bemühen, auf eine solche Weise prämiert werden soll, ist völlig unverständlich. Hinzu kommt, dass aufgrund des unüberwindbaren 50%-Quorums bei einer Volksabstimmung zur Auflösung des Landtages eine solche Kostenerstattung ohnehin ein leeres weil illusorisches Versprechen ist, das aber ein sehr fragwürdiges und unausgewogenes Koordinatensystem politischer Wertschätzung setzt.

12.3. Beschlussempfehlung

Wir empfehlen, § 39 Abs. 2 ersatzlos zu streichen.

Wir regen an, dass eventuelle teilweise Kostenerstattungen bei erfolgreichen Volksbegehren bzw. Volksabstimmungen zu einzelnen konkreten Sachfragen, wie dies in einigen anderen Bundesländern – durchaus sinnvoll – bereits vorgesehen ist, bei weiteren Reformüberlegungen zu einem späteren Zeitpunkt nochmals diskutiert werden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Wunder', with a stylized flourish at the end.

Dr. Edgar Wunder

Landessprecher von Mehr Demokratie e.V. in Baden-Württemberg