

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



Kommunaler Landesverband
kreisangehöriger Städte und
Gemeinden

Gemeindefrat 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.gemeindefrat-bw.de>

Frau Bock

Telefon: 0711 22572-21
E-Mail:
imtraud.bock@gemeindefrat-bw.de

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

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion GRÜNE – Drucksache 14/6866
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 Gemeindefrat 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 verbandsin-
ternen 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.

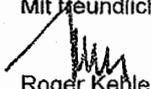
In Anlehnung an die Vorschriften über Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in der Gemeindeordnung ist der Gemeindetag der Auffassung, dass auf ein Zustimmungsquorum nicht verzichtet werden kann. Bei Entscheidungen durch das Volk bedarf es einer tragfähigen Mehrheit. Weiter müssen auch die Quoren für ein 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 Köhle
Präsident



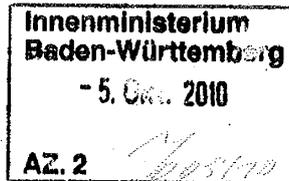
STÄDTETAG
BADEN WÜRTTEMBERG

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

Gesetzentwurf 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 Gesetzentwurfs 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 Gesetzentwurf lässt dies nicht zu. Deshalb wenden wir uns gegen Verfassungsänderungen zum jetzigen Zeitpunkt im Schnellschussverfahren.

Nachfolgende Aspekte werden wir mit Blick auf den vorliegenden Gesetzentwurf 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 Regierungsmitgliedern geleistet.

Telefon 0711/22921-0
Telefax 0711/22921-42
Mail post@staedtetag-bw.de
Internet www.staedtetag-bw.de
Hausadresse: Königstraße 2,
70173 Stuttgart



2-0140.0/45x6

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 womöglich 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.

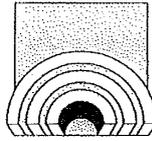
Nach Abwägung des Für und Wider sind wir bei den im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zur „Volksinitiative“ zum Ergebnis gelangt, dass sie diesen „Mehrheitenschutz“ nicht wahr. 10000 Stimmberechtigte könnten jederzeit Gesetzgebungsverfahren und darüber hinaus andere Beschlussfassungen im Landtag 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 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

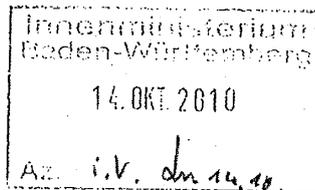
gez. Bernd Aker

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 cursorschen 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

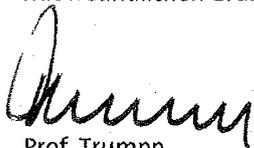
- 2 -

- 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