

Aus dem Anlass »Stuttgart 21« – **Aufruf zu einem Volksbegehren**  
**»Stärkung der Volksrechte in Baden-Württemberg«**

Neugestaltung der Artikel 59, 60 und 64/3 der Landesverfassung Baden-Württembergs

**10 000 Unterschriften für den Antrag – Liste auf Seite 4**

1. Das entscheidende Kriterium der Demokratie ist das *Selbstbestimmungsrecht des Volkes*. Das heißt: Es genügt nicht, lediglich die Volksvertretung – das Parlament – zu wählen. Reale demokratische Selbstbestimmung gibt es nur dort, wo die mündigen Bürgerinnen und Bürger des Landes auch unmittelbar Initiativen für die Gesetzgebung ergreifen, diese dem Parlament vorlegen und über Volksbegehren den Volksentscheid anstreben können. Dieses Recht zur Volksgesetzgebung darf nicht nur auf dem Papier der Verfassung stehen. Das Verfahren muss so geregelt sein, dass die elementaren Volksrechte auch praktikabel auszuüben sind.

2. In Baden-Württemberg gibt es auf kommunaler Ebene den sog. *Bürgerentscheid*. In vielen Fällen sind dadurch wichtige Beschlüsse im Interesse von Gemeinden gegen Planungen und Absichten von Minderheiteninteressen getroffen worden. Für die Landesebene steht dieses Grundrecht der direkten Demokratie seit 1974 zwar in der Verfassung. Doch wie die Erfahrung zeigt, ist das seinerzeit vom Landtag als Allparteienkompromiss einstimmig beschlossene Verfahren so wirklichkeitsfremd geregelt, dass es in all den Jahren niemals Anwendung fand.

3. Der Umbruch von 1989/90 mit seinem Slogan »*Wir sind das Volk*« brachte im Hinblick auf den Ausbau der Volksrechte zwar keinen Fortschritt auf Bundesebene, denn in der Verfassungskommission und im Bundestag lehnte die Regierungsmehrheit damals alle diesbezüglichen Bestrebungen strikt ab! Aber immerhin wurde in sieben Landesverfassungen – denen der fünf neuen Bundesländer, Schleswig-Holsteins und Niedersachsens – seither das Recht zur Volksgesetzgebung aufgenommen. Zwar sind auch diese Regelungen noch nirgends optimal, jedoch durchwegs bei weitem bürgernäher gestaltet als die in Baden-Württemberg bisher geltenden Bestimmungen.

4. Nun stellte sich der Stuttgarter Landtag 1992 am Beginn seiner 11. Legislaturperiode auf Initiative der Fraktion der GRÜNEN die Aufgabe, die Landesverfassung zu überdenken und zu reformieren.<sup>1</sup> Doch die CDU verweigerte sich jeder ernsthaften Stärkung der direktdemokratischen Substanz der Verfassung - was so blieb bis heute. **Spätestens jetzt aber zeigen die Vorgänge um das Projekt »Stuttgart 21« die Dringlichkeit des Widerstandes gegen den parlamentarischen Absolutismus in unserem Land. Deshalb rufen wir alle fortschrittlich und politisch selbstbewusst gesinnten Bürgerinnen und Bürger auf, die Initiative zur »Stärkung der Volksrechte in Baden-Württemberg« selbst in die Hand zu nehmen!** Nur eine Neufassung der Volksrechte wie die Artikel 59, 60 und 64,3 der Landesverfassung sie bisher regeln, schützt uns vor dem vormundschaftlichen Staat der Repräsentativdemokratie und der jeweiligen Lobby und garantiert uns die demokratische Zusammenarbeit zwischen dem außerparlamentarischen Engagement der Bürgerschaft einerseits und der parlamentarischen Verantwortung der Parteien andererseits auf Augenhöhe.

<sup>1</sup> Die ganze Entwicklungsgeschichte der Volksgesetzgebung in Baden-Württemberg seit der Gründung des Bundeslandes 1952/53 bis zum Herbst 1994 sowie die ausführliche Begründung der Position der Initiative für das Volksbegehren sind dargestellt im »**Stuttgarter Memorandum**« [ca. 120 S.] € 10,- beim Landesbüro, 88147 Achberg, Hohenbuchweg 23, Tel. 08380-500 [www.demokratie-initiative21.de](http://www.demokratie-initiative21.de)

5. Um diese Bedingung künftig zu garantieren, haben wir einen Gesetzentwurf zur Modifikation der entsprechenden Artikel der Landesverfassung entwickelt [Innenseiten dieses Aufrufs]. Wir wollen erreichen, dass darüber ein Volksentscheid beschließt.

Für die **Beantragung des Volksbegehrens** sind mindestens 10.000 Unterschriften wahlberechtigter Bürger/innen erforderlich. Da es einer amtlichen Wahlrechtsbescheinigung bedarf, auf einer jeweiligen Liste [s. Rückseite] bitte immer nur Eintragungen vom selben Wohnort vornehmen und nach Möglichkeit immer alle zehn Zeilen nutzen. Volle Listen an die angegebene örtliche Kontaktperson zurückgeben oder an das Landesbüro der Initiative senden; wir erledigen die Wahlrechtsbescheinigung. Sind 10.000 Unterschriften beisammen und bescheinigt, wird der **Antrag zum Volksbegehren** eingereicht.

6. »Das Innenministerium hat das Volksbegehren zuzulassen, wenn der Antrag vorschriftsmäßig gestellt ist und die Gesetzesvorlage dem Grundgesetz und der Landesverfassung nicht widerspricht. Es hat über den Antrag binnen drei Wochen nach seinem Eingang zu entscheiden.« [§ 27 des Gesetzes über Volksabstimmung und Volksbegehren] Der vorliegende Gesetzentwurf erfüllt diese Bedingungen.

Nach den jetzt noch geltenden Bestimmungen ist die Hürde zum Volksbegehren nur schwer zu überwinden – es sei denn, die Mehrheit des Landtags würde kurzfristig verschiedene Verbesserungen beschließen. Insbesondere sollte das in den §§ 25 und 28 des »Gesetzes über Volksabstimmung und Volksbegehren« festgelegte Durchführungsverfahren des Volksbegehrens dahingehend geändert werden, dass *erstens* die Unterschriften für den Beitritt zum Volksbegehren nicht nur mittels der in den Gemeindeämtern ausliegenden Listen, sondern auch frei gesammelt werden können. *Zweitens* sollte die Frist für das Einholen der zum Erfolg nötigen mindestens ca. 1,2 Millionen Beitritte von jetzt nur 2 Wochen auf 1 Jahr verlängert werden [die kurzen Fristen waren bisher u. a. ein entscheidender Grund der praktischen Blockade des Weges der direkten Demokratie in Baden-Württemberg]. Diese Verbesserungen könnten im Landtag mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Für die weitergehenden Verbesserungen der Volksrechte, die das Volksbegehren anstrebt, bedürfte es einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit. Da diese jedoch nicht erreichbar ist, bleibt nur der hiermit eingeschlagene Weg, es über einen *Volksentscheid* zu versuchen.

7. Auch wenn das Volksbegehren unter unveränderten gegenwärtigen Bedingungen realisiert werden müsste, wollen wir den Versuch unternehmen. Denn wenn wir es unterlassen, kommt an dieser entscheidenden Stelle überhaupt keine Bewegung des politischen Lebens in Gang. Hingegen wird die sachgemäß gestaltete Aktivität ein wesentlicher Baustein sein für die Zukunft der Demokratie in unserem Land. Jede/r Erwachsene kann dazu jetzt mit seiner Unterschrift – und aktiven Mitarbeit bei der Initiative – einen wichtigen Beitrag leisten. Wer die Kampagne vor Ort koordinieren möchte, die/den bitten wir um die entsprechende Nachricht. Den Aufruf mit Unterschriftenliste kann man [für 10 Cent pro Stück] beim Landesbüro anfordern.

# Gesetzentwurf für die Neugestaltung der Artikel 59, 60 und 64/3 in der Landesverfassung von Baden-Württemberg

## 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 Gründen 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.

### **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 erneut 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 abgegebenen gültigen Stimmen. Das Gesetz ist beschlossen, wenn mindestens ein Drittel der Stimmberechtigten zustimmt.

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

### **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.

Neue Fassung [Änderungsvorschlag Demokratie-Initiative 21]

### **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 - 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.

[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] Für eine Verfassungsänderung auf dem Weg des Volksentscheids 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 eine 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, ebensowenig 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

tarische 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 – Entscheid. 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 geschäftsordnungsmäßig 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 abgeschlossen, 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.

*Initiativkreis:* Hermann Benz, Peter Frank, Wilfried Heidt, Wilfried Hüfler, Ines Kanka, Martin Koch, Bernhard H. Mayer, Gerhard Meister, Elfriede Nehls, Uwe Scheibelhut, Roland Schell, Rolf Schiek, Gerhard Schuster, Tassilo Seidl-Zellbrugg, Loes Swart, Stefan Vey, Carmen Ziegler

**Landesbüro: Demokratie-Initiative 21 - 88147 Achberg - Hohbuchweg 23 Tel. 08380-500**

*Spendenkonto:* Internat. Kulturzentrum Achberg e.V. Volksbank Allgäu-West, BLZ 650 920 10, Kto Nr. 344 25 004 - Stichwort: »Volksbegehren BW«

[communication@demokratie-initiative21.de](mailto:communication@demokratie-initiative21.de) - 29. September 2010 - [www.demokratie-initiative21.de](http://www.demokratie-initiative21.de)

**Bitte immer nur Personen aus demselben Wohnort eintragen! Alle zehn Zeilen nutzen!**  
Volle Listen an die auf der Liste angegebene örtliche Kontaktadresse oder an das Landesbüro zurückgeben.

**Unterschriftenliste Nr.:** .....

zum Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens nach Artikel 59 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg

\* \* \*

**Durch meine nachstehende Unterschrift beteilige ich mich an dem Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens zum Zwecke der Einbringung des beiliegenden Gesetzentwurfs betr. »Stärkung der Volksrechte in Baden-Württemberg«**

Örtliche Kontaktadresse
-------------------------

Lfd. Nr.	Eigenhändige Unterschrift mit ausgeschriebenen Vor- und Familiennamen	Vor- und Familienname	Geburtstag	Anschrift (Hauptwohnung), Straße, Hausnummer, PLZ und Wohnort	Tag der Unterzeichnung
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					
7.					
8.					
9.					
10.					

### Wahlrechtsbescheinigung

Die vorstehend unter Nr. .... aufgeführten ..... Unterzeichner/innen waren an dem angegebenen Tag der Unterzeichnung Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, erfüllten auch die sonstigen Wahlrechtsvoraussetzungen des § 7 Abs. 1 des Landtagswahlgesetzes und waren nicht nach § 7 Abs 2. des Landtagswahlgesetzes vom Wahlrecht zum Landtag ausgeschlossen. Sie waren bei Unterzeichnung zum Landtag von Baden-Württemberg wahlberechtigt.

....., den .....

(Ausstellungsort mit Kreiszugehörigkeit)

(Dienststempel)

.....

(Unterschrift des Bürgermeisters)