

## **Gesetzentwurf**

**der Fraktion der AfD**

### **Gesetz zur Stärkung der direkten Demokratie in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Demokratiestärkungsgesetz)**

#### A. Zielsetzung

Durch den Ausbau bestehender und die Verankerung neuer direktdemokratischer Elemente in der Landesverfassung sollen die politischen Strukturen im Land stärker demokratisiert und die legislativen Entscheidungen eine höhere demokratische Legitimation erhalten.

#### B. Wesentlicher Inhalt

Der Gesetzentwurf sieht ein Artikelgesetz mit zwei Artikeln vor.

Artikel 1 beinhaltet eine Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV).

Der Entwurf bezieht sich insoweit auf die Änderung der Art. 59, 60 und 64 LV.

In der Neufassung des Art. 59 werden bisher einfachgesetzlich geregelte wesentliche Verfahrensbestimmungen zum Volksantrag und zum Volksbegehren in der Verfassung verankert. Zudem werden die materielle Reichweite des Volksbegehrens ausgeweitet, die Quoren für Volksantrag sowie Volksbegehren gesenkt und die Fristen für die Durchführung von Volksbegehren verlängert.

In der Neufassung des Art. 60 werden das obligatorische und das fakultative Referendum sowie die Verfahrensbestimmungen zum fakultativen Referendum verfassungsrechtlich verankert. Die materielle Reichweite der Volksabstimmung wird ausgeweitet. Das Zustimmungsquorum der Volksabstimmung entfällt.

In der Neufassung des Art. 64 wird das obligatorische Verfassungsreferendum in der Verfassung verankert. Das Zustimmungsquorum der Volksabstimmung entfällt.

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

### C. Alternativen

Im Sinne der Zielsetzung des Antrages bestehen keine Alternativen.

### D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Durch das Gesetz werden keine zusätzlichen Kosten verursacht. Volksabstimmungen können überdies gebündelt und mit Wahlterminen zusammengelegt werden. Die Kosten für die Durchführung können zukünftig weiter abgesenkt werden, wenn die Nutzung und Durchführung direktdemokratischer Verfahren in eine digitale Infrastruktur eingebettet werden. Insbesondere die elektronische Sammlung und Erfassung von Unterstützungsunterschriften („E-Collecting“) sowie die elektronische Durchführung und Erfassung von Volksabstimmungen („E-Voting“) ermöglichen Einsparungen. Der Nutzen der Demokratisierung überwiegt die Kosten. Mittel- und Langfristig werden durch die weitere Demokratisierung der politischen Strukturen im Land die öffentlichen Haushalte entlastet und Bürokratie zurückgedrängt.

### E. Kosten für Private

Keine.

Der Landtag wolle beschließen,

dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

## **Gesetz zur Stärkung der direkten Demokratie in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Demokratiestärkungsgesetz)**

### 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 1. Dezember 2015 (GBl. S. 1030 ff.), wird wie folgt geändert:

1. Art. 59 wird wie folgt gefasst:

#### „Art. 59

(1) Gesetzesvorlagen werden von der Regierung, von Abgeordneten oder vom Volk durch Volksantrag oder Volksbegehren eingebracht.

(2) <sup>1</sup>Das Volk kann die Befassung des Landtags mit Gegenständen der politischen Willensbildung im Zuständigkeitsbereich des Landtags, auch mit einem ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurf, beantragen. <sup>2</sup>Der Landtag hat sich mit dem Volksantrag zu befassen, wenn dieser von mindestens 0,1 vom Hundert der Wahlberechtigten innerhalb von 12 Monaten gestellt wird. <sup>3</sup>Die Auflösung des Landtags bestimmt sich nach Artikel 43.

(3) <sup>1</sup>Dem Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. <sup>2</sup>Gegenstand des Volksbegehrens kann auch ein als Volksantrag nach Absatz 2 Satz 2 eingebrachter Gesetzentwurf sein, dem der Landtag nicht unverändert zugestimmt hat. <sup>3</sup>Über das Staatshaushaltsgesetz in seiner Gesamtheit findet kein Volksbegehren statt; unbenommen ist die Möglichkeit, Titel und Titelgruppen des Haushaltes zum Gegenstand eines Volksbegehrens zu machen. <sup>4</sup>Mindestens 0,1 vom Hundert der Wahlberechtigten können zeitlich unbefristet einen Antrag auf ein Volksbegehren stellen. <sup>5</sup>Volksbegehren werden durch Ausgabe von Eintragungsblättern durch die Vertrauensleute der Antragsteller oder Personen, die von ihnen dazu ermächtigt sind (freie Sammlung), und Auflegung von Eintragungslisten in den Gemeinden (amtliche Sammlung) durchgeführt. <sup>6</sup>Die amtliche Sammlung erstreckt sich über sechs Monate, die freie Sammlung über neun Monate. <sup>7</sup>Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn es von mindestens einem Hundertstel der Wahlberechtigten gestellt wird. <sup>8</sup>Das Volksbegehren ist von der Regierung mit ihrer Stellungnahme unverzüglich dem Landtag zu unterbreiten.“

2. Art. 60 wird wie folgt gefasst:

„Art. 60

(1) Die Regierung hat den Wahlberechtigten zur Abstimmung vorzulegen:

1. durch Volksbegehren eingebrachte Gesetzesvorlagen, wenn der Landtag der Vorlage nicht unverändert zugestimmt hat; in diesem Fall kann der Landtag dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mitvorlegen,
2. Gesetze, mit denen freibestimmbare Ausgaben für Vorhaben bewilligt werden, die in ihrem Gesamtbetrag mindestens ein Prozent des Landeshaushaltes ausmachen; bei wiederkehrenden Ausgaben ist vom Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse auszugehen; ist dieser nicht feststellbar, ist der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe maßgebend,
3. Abgabengesetze,
4. Staatsverträge, die für das Land freibestimmbare Ausgaben zur Folge haben, die in ihrem Gesamtbetrag mindestens ein Prozent des Landeshaushaltes zur Folge haben.

(2) Die Regierung hat den Wahlberechtigten auf Verlangen zur Abstimmung vorzulegen:

1. Gesetze,
2. Staatsverträge.

(3) <sup>1</sup>Mindestens ein Hundertstel der Wahlberechtigten oder mindestens ein Zehntel der Gemeinden können eine Volksabstimmung nach Absatz 2 verlangen. <sup>2</sup>Die Frist zur Einreichung des Verlangens der Gemeinden endet drei Monate nach Beschlussfassung des Landtages. <sup>3</sup>Das Verlangen der Wahlberechtigten wird durch Ausgabe von Eintragungsblättern durch die Vertrauensleute der Antragsteller oder Personen, die von ihnen dazu ermächtigt sind (freie Sammlung), und Auflegung von Eintragungslisten in den Gemeinden (amtliche Sammlung) durchgeführt, wenn dies innerhalb von drei Monaten nach Beschlussfassung des Landtages beantragt wird. <sup>4</sup>Die amtliche Sammlung erstreckt sich über sechs Monate, die freie Sammlung über neun Monate.

(4) <sup>1</sup>Die Regierung kann ein vom Landtag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt. <sup>2</sup>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) <sup>1</sup>Der Antrag nach Absatz 4 und Absatz 5 ist innerhalb von zwei Wochen nach der Schlussabstimmung zu stellen. <sup>2</sup>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.

(8) Über das Staatshaushaltsgesetz in seiner Gesamtheit findet keine Volksabstimmung statt; unbenommen ist die Möglichkeit, Titel und Titelgruppen des Haushaltes zum Gegenstand einer Volksabstimmung zu machen.

3. Art. 64 wird wie folgt gefasst:

„Art. 64

(1) <sup>1</sup>Die Verfassung kann durch Gesetz geändert werden. <sup>2</sup>Ein Änderungsantrag darf den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats nicht widersprechen. <sup>3</sup>Die Entscheidung, ob ein Änderungsantrag zulässig ist, trifft auf Antrag der Regierung oder eines Viertels der Mitglieder des Landtags der Verfassungsgerichtshof.

(2) <sup>1</sup>Die Verfassung kann durch Volksabstimmung geändert werden, wenn der Landtag dies bei Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln seiner Mitglieder mit einer Zweidrittelmehrheit, die jedoch mehr als die Hälfte seiner Mitglieder betragen muss, beantragt hat. <sup>2</sup>Sie kann ferner durch eine Volksabstimmung nach Artikel 60 Abs.1 Nr. 1 geändert werden. <sup>3</sup>Bei der Volksabstimmung über die Änderung der Verfassung entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen.

(3) Ohne vorherige Änderung der Verfassung können Gesetze, welche Bestimmungen der Verfassung durchbrechen, nicht beschlossen werden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

06. 02. 2018

Gögel  
und Fraktion

# **Begründung**

## *A. Allgemeiner Teil*

Mit dem Demokratiestärkungsgesetz wird eine bürgerfreundliche Ausgestaltung und Weiterentwicklung der direkten Demokratie in der Landesverfassung angestrebt. Damit sollen effektive rechtliche Rahmenbedingungen für die Demokratisierung der politischen Strukturen im Land geschaffen werden.

Von den mit der Demokratisierung einhergehenden politischen Mitwirkungsmöglichkeiten profitieren die Bürger, deren Interessen nun stärker Berücksichtigung finden. Zudem erhalten die repräsentativen Entscheidungen zusätzliche demokratische Legitimation. Die Einholung des Votums der Bürger steigert die Akzeptanz der politischen Entscheidungen.

Im derzeitigen Rechtszustand sind die Voraussetzungen zur Nutzung und Durchführung der Volksinitiativen zu restriktiv angelegt. Eine effektive politische Mitwirkung ist dadurch nicht möglich. Um die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger zu erhöhen und dadurch die demokratische Legitimität der politischen Willensbildung zu steigern, strebt der Gesetzentwurf die Neufassung des Art. 59 an. Die bisher einfachgesetzlich geregelten wesentlichen Verfahrensbestimmungen zum Volksantrag und zum Volksbegehren werden in der Verfassung verankert. Die materielle Reichweite des Volksbegehrens wird ausgeweitet. Die Quoren für Volksantrag sowie Volksbegehren werden gesenkt und die Fristen für das Volksbegehren verlängert. Insgesamt verfolgen die Änderungen in Art. 59 eine deutliche Stärkung der direktdemokratischen Initiativen im Hinblick auf Transparenz, erleichterte Nutzung und verbesserte Erfolgsaussichten.

Im derzeitigen Rechtszustand bestehen für die Bürger in der Regel keine Möglichkeiten, staatliche Entscheidungen durch Volksabstimmung zu kontrollieren oder zurückzuweisen. Gemäß Art. 60 Abs. 1 LV der derzeitigen Fassung durch Volksbegehren eingebrachte und vom Landtag nicht entsprochene Gesetzesvorlagen stellen eine unzureichende Ausnahme dar. Die in Art. 60 Abs. 2 und 3 LV der derzeitigen Fassung verankerten fakultativen Plebiszite stellen in diesem Zusammenhang keine angemessenen Instrumente da, weil deren Abhaltung vom politischen Kalkül abhängt. Um den Bürgerinteressen bei staatlichen Entscheidungen mehr Rechnung zu tragen und dadurch die demokratische Legitimität der staatlichen Entscheidungen zu steigern, werden die Art. 60 und 64 LV teilweise neu ausgestaltet: das obligatorische und das fakultative Referendum sowie das obligatorische Verfassungsreferendum werden eingeführt, das Verfahren des fakultativen Referendums wird bestimmt, die materielle Reichweite der Volksabstimmung wird ausgeweitet. Ferner wird das Zustimmungsquorum der Volksabstimmung abgeschafft. Die Neufassung von Art. 60 und 64 LV fügt daher mit den Referenden neben die Säule der Volksinitiativen eine zweite direktdemokratische Säule in die Landesverfassung ein, die den Bürgern staatlichen Entscheidungen großer Tragweite ein Letztentscheidungsrecht einräumt. Die verbesserte Agenda-Setzungs- und Politikformulierungsfunktion in der ersten Säule wird ergänzt durch die Kontroll- und Korrekturfunktion in der zweiten Säule.

## B. Besonderer Teil

Die Bestimmungen im Einzelnen:

### In Artikel 1 des Gesetzentwurfes (Änderung der Verfassung)

1. Zur Neufassung des Art. 59 LV:

a) Zu Absatz 2 Satz 2 (Verankerung der Frist des Volksantrages und Senkung des Quorums des Volksantrages in der LV)

Es ist inkonsequent, dass die Frist des Volksantrages nur einfachgesetzlich, das Quorum des Volksantrages jedoch in der Verfassung geregelt ist. Die wesentlichen Voraussetzungen und Anreize für das bürgerliche Mitwirken im Rahmen des Volksantrages müssen Teil der Verfassung sein. Dies ist notwendig, um dieses Instrument der Einflussnahme durch das politische Tagesgeschäft zu entziehen, Erwartungssicherheit der Bürger im Hinblick auf dieses Instrument zu gewährleisten und Transparenz im Hinblick auf die bürgerlichen Mitwirkungsmöglichkeiten zu stiften. Entsprechend wird die in § 42 Abs. 3 Volksabstimmungsgesetz (VAbstG) auf zwölf Monate festgesetzte Frist in Abs. 2 S. 2 verankert und beibehalten. Gleichsam wird den Bürgern die Nutzung des Verfahrens des Volksantrags erleichtert, indem das Antragsquorum von mindestens 0,5 auf mindestens 0,1 vom Hundert der Wahlberechtigten gesenkt wird.

b) Zu Absatz 3 Satz 3 (Ausweitung der materiellen Reichweite des Volksbegehrens)

Mit Art. 59 Abs. 3 Satz 3 wird die materielle Reichweite der Volksabstimmung auf Abgabengesetze, Besoldungsgesetze sowie einzelne Titel und Titelgruppen des Staatshaushaltes ausgeweitet. Dadurch wird der nach bisher geltender Regelung des Art. 59 Absatz 3 LV bestehende Themenausschluss für Volksabstimmungen auf den Fall der Abstimmung des Staatshaushaltes als Ganzes reduziert. Diese Erweiterung der Reichweite findet seine Begründung in der Stärkung der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Elemente, die durch Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 25 Abs. 1 LV gedeckt ist. Die parlamentarische Gesetzgebung bleibt dabei der Regelfall, wird aber durch die direktdemokratische Gesetzgebungsinitiative ergänzt und bereichert. Die Gleichrangigkeit direktdemokratischer und repräsentativer Gesetzesinitiativen muss allerdings grundsätzlich in derselben Themenzuständigkeit zum Ausdruck kommen. Die Stärkung der Volksgesetzgebung stellt auch ein angemessenes Gegengewicht zu parteipolitisch und von Partikularinteressen geprägten Gesetzgebungspraktiken dar und reduziert deren Einfluss. Die Herausnahme des Staatshaushaltes als Ganzes erfolgt insofern aus Gründen der Praktikabilität und um die Handlungsfähigkeit des Staates nicht zu beeinträchtigen. Eine sinnvolle Entwurffassung des gesamten Staatshaushaltes ist ohne exekutive Vorbereitung nicht möglich. Dem steht aber nicht entgegen, dass die Kritik, die Korrektur, die Feststellung sowie die Kontrolle und Entlastung zu einzelnen Bereichen dem Volk überantwortet wird. Insbesondere steht die herkömmliche Funktionsaufteilung zwischen Regierung und Parlament nicht einem Initiativrecht zu herausragenden Bereichen des Haushaltes entgegen. Das Budgetrecht ist weder „Königsrecht“ des Parlaments noch ein bloßes „Exekutivbudget“.

c) Zu Absatz 3 Satz 4 (Verankerung des Quorums des Antrages und der fristlosen Stellung des Antrages auf ein Volksbegehren in der LV)

Die derzeit einfachgesetzlich in § 42 Abs. 3 VAbstG geregelten Voraussetzungen des Antrages auf ein Volksbegehren – Quorum und Frist – finden nunmehr als Verfassungsvorschriften ihren Platz in Abs. 3 S. 4. Wie bei beim Volksantrag müssen die

wesentlichen Voraussetzungen und Anreize zur Initiierung des Volksbegehrens Teil der Verfassung sein, um sie vom politischen Tagesgeschäft zu entkoppeln, die bürgerlichen Mitwirkungsmöglichkeiten transparent zu machen und Erwartungssicherheit hinsichtlich der bürgerlichen Mitwirkungsrechte zu stiften.

Zugleich soll das Quorum für den Antrag auf das Volksbegehren nicht mehr wie bisher durch eine absolute, sondern eine relative Zahlenangabe dargestellt werden: der Antrag auf ein Volksbegehren bedarf nun nicht mehr der Unterstützung von 10.000 Wahlberechtigten (ca. 0,1 % der Wahlberechtigten) sondern von mindestens 0,1 vom Hundert der Wahlberechtigten. In relativen Zahlen dargestellte Quoren haben gegenüber in absoluten Zahlen dargestellten Quoren den Vorteil, dass sie robust gegenüber demographischen Veränderungen sind.

Der Tatbestand des zeitlich unbefristeten Antrages auf das Volksbegehren aus § 27 Abs. 4 VAbstG wird in Art. 59 Abs. 3 S. 4 LV fixiert. Gerade diese wesentliche und die Durchführung von Volksbegehren erleichternden Bestimmungen müssen der Einflussnahme der Alltagspolitik entzogen und ihrem Stellenwert entsprechend auf Verfassungsebene geregelt werden.

d) Zu Absatz 3 Satz 5 und 6 (Verankerung der Durchführung und Verlängerung der Fristen des Volksbegehrens in der LV)

Die Vorschriften für die freie und für die amtliche Sammlung der das Volksbegehren unterstützenden Unterschriften, die bisher einfachgesetzlich in § 27 Abs. 1 VAbstG enthalten sind, werden nunmehr auf die Ebene der Verfassung gehoben und in Abs. 3 S. 5 verankert.

Ferner werden in Satz 6 die Sammlungsfristen bei der amtlichen Sammlung von drei auf sechs und bei der freien Sammlung von sechs auf neun Monate erhöht. Beabsichtigt ist dadurch, die Erfolgsaussichten der Antragssteller eines Volksbegehrens zu steigern.

e) Zu Absatz 3 Satz 7 (Senkung des Quorums für das Zustandekommen des Volksbegehrens)

Nicht nur die Verlängerung der Sammlungsfristen, die für das Zustandekommen des Volksbegehrens erforderlich sind, sondern auch und insbesondere die Senkung des Quorums für das Zustandekommen des Volksbegehrens ist für die Verbesserung der Erfolgsaussichten der Antragssteller eines Volksbegehrens maßgeblich. Im Sinne einer Wechselwirkung dürften Fristverlängerung i.V.m. mit der Senkung des Quorums die Erfolgsaussichten der Antragssteller im Vergleich zum derzeitigen Rechtszustand potenzieren. Diese deutlich verbesserte Anreizstruktur ist dringend erforderlich, weil dem Volksbegehren in der politischen Praxis bislang keine angemessene Relevanz zukommt, damit letztlich „nur auf dem Papier“ besteht. In diesem Sinne wird in Abs. 3 S. 7 das Quorum für das Zustandekommen des Volksbegehrens von mindestens zehn vom Hundert auf mindestens ein Hundertstel der Wahlberechtigten gesenkt.

2. Zur Neufassung des Art. 60 LV:

a) Zu Absatz 1 und 2 (Institutionalisierung des obligatorischen und des fakultativen Referendums)

Die Verankerung von obligatorischen und fakultativen Referenden soll das Kontroll- und Mitwirkungsbedürfnis der Bürger an staatlichen Entscheidungen nach ihrer thematischen Relevanz berücksichtigen und deren demokratische Legitimität erhöhen.

Das obligatorische Referendum nach Art. 60 Abs. 1 wird durchgeführt, wenn der Landtag durch Volksbegehren eingebrachten Gesetzesvorlagen nicht unverändert zustimmt, ferner bei fiskalpolitisch besonders bedeutsamen Gesetzen, bei Abgabengesetzen sowie bei fiskalpolitisch besonders bedeutsamen Staatsverträgen.

Besonders bedeutsam sind Gesetze und Staatsverträge dann, wenn sie einmalige oder kumulative Ausgaben nach sich ziehen, die mindestens ein Prozent des Staatshaushaltes ausmachen.

Gegenstand des fakultativen Referendums nach Art. 60 Abs. 2 können alle Gesetze und Staatsverträge sein.

Mit der Durchführung von Referenden wird der Verfassungsauftrag und das Demokratiegebot nach Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 25 Abs. 1 LV umgesetzt. Danach geht alle Staatsgewalt vom Volke aus und wird insbesondere auch durch Abstimmungen verwirklicht. Diese Grundentscheidung wird durch die vorliegende Verfassungsänderung bekräftigt.

Die Einführung des obligatorischen Referendums kann sich auf positive empirische Erfahrungen stützen, worauf die Initiative *Mehr Demokratie e.V.* hinweist:

„Dieses Instrument kommt bei sehr wichtigen Angelegenheiten [...] zum Tragen, die dann zwangsläufig (obligatorisch) in einer Volksabstimmung entschieden werden. [...] Die Praxis zeigt: Unter solchen Bedingungen laufen Politikprozesse anders – vor allem kommunikativer – ab. Wenn am Ende einer Debatte ein Volksentscheid steht, dann wird besser und intensiver diskutiert. In Deutschland kennen nur zwei Länder das volle obligatorische Verfassungsreferendum: Bayern und Hessen“ (*Mehr Demokratie e.V.*: Volksentscheidranking 2016, S. 17).

Diese Erfahrungen lassen sich auch auf das fakultative Referendum übertragen.

b) Zu Absatz 1 (Gesetze mit freibestimmbaren Ausgaben als Gegenstand der Referenden)

Um Gegenstand eines Referendums zu werden, müssen die in Frage kommenden Gesetze und Staatsverträge freibestimmbare bzw. ungebundene Ausgaben zur Folge haben. Diese Charakteristik folgt in der Praxis bewährten demokratischen Vorbildern. Der Unterschied zwischen freibestimmbaren und gebundenen Ausgaben erklärt sich gemäß „Handbuch zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden“ des Kantons Luzern folgendermaßen: „Als freibestimmbar gilt eine Ausgabe, wenn für ihren Umfang, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismäßig große Handlungsfreiheit besteht. Diese Formulierung lehnt sich an die bundesgerichtliche Rechtsprechung an. Hat also die Gemeinde hinsichtlich der sachlichen, zeitlichen oder örtlichen Umsetzung des Ausgabenzwecks, mit Bezug auf die Ausgabenhöhe oder anderer wesentlicher Umstände einen erheblichen Entscheidungsspielraum, dann ist die Ausgabe freibestimmbar. Demgegenüber gilt eine Ausgabe als gebunden, wenn dieser Entscheidungsspielraum nicht besteht. Davon ist auszugehen, wenn die Ausgabe durch einen Rechtssatz prinzipiell und in ihrem Umfang vorgeschrieben ist, oder wenn sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist, etwa bei der Beschaffung und Erneuerung der zwingend erforderlichen personellen und sachlichen Mittel. Ferner gilt gemäß der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine Ausgabe auch dann als gebunden, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das "Ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudi-

ziert ist, das "Wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen" (Kanton Luzern, Handbuch zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden, Kapitel 3.3).

c) Zu Absatz 3 (Verfahrensbestimmungen zum fakultativen Referendum)

In den Bestimmungen zum fakultativen Referendum sind zwei Verfahren vorgesehen, mit denen ein Referendum ausgelöst werden kann.

Verfahren 1: Verlangen der Gemeinden

Art. 60 Abs. 3 Satz 1 LV spricht das Initiativrecht explizit auch den Gemeinden zu. Zukünftig können mindestens zehn Prozent der Gemeinden innerhalb von drei Monaten nach der Beschlussfassung des Landtages eine Volksabstimmung verlangen. Eine Differenzierung der Gemeinden anhand ihrer Bürgerzahl findet dabei nicht statt. Die relative Beteiligung von zehn Prozent ist hinreichend für eine repräsentative Einbindung.

Verfahren 2: Verlangen der Bürger.

Zentral ist in Art. 60 Abs. 3 Satz 1 LV das Initiativrecht der Bürger verankert. Zukünftig können ein Hundertstel der Bürger eine Volksabstimmung verlangen. Dieses Quorum ist hinreichend zur Gewährleistung einer sachgemäßen Kontrolle des Zugangs zum Instrument der Volksabstimmung. Es spiegelt das für Volksbegehren vorgesehene Quorum sowie die für das Volksbegehren vorgesehene Durchführung wieder (vgl. Art. 59 Abs. 3 S. 5-7). Die Sammlung der Unterschriften, die das Verlangen nach einer Volksabstimmung unterstützen, erstreckt sich bei der amtlichen Sammlung auf sechs, bei der freien Sammlung auf neun Monate seit der Verkündung der amtlichen Vorlage. Das Quorum für das Zustandekommen des Referendums wird auf mindestens ein Hundertstel der Wahlberechtigten festgesetzt. Das Verlangen nach einer Volksabstimmung erhält dadurch im Sinne eines „Referendumsbegehren“ den gleichen verfassungsrechtlichen Stellenwert wie das Volksbegehren. Der Antrag auf Durchführung der fakultativen Referenden kann innerhalb von drei Monaten nach der Beschlussfassung des Landtages gestellt werden.

d) Zu Absatz 4 (Übernahme der Fassung des bisherigen Absatzes 2)

Die bisherige Fassung des Absatzes 2 wird zum Inhalt von Absatz 4.

e) Zu Absatz 5 (Übernahme der Fassung des bisherigen Absatzes 3)

Die bisherige Fassung des Absatzes 3 wird zum Inhalt von Absatz 5.

f) Zu Absatz 6 (Übernahme der Fassung des bisherigen Absatzes 4)

Die bisherige Fassung des Absatzes 4 wird zum Inhalt von Absatz 6.

g) Zu Absatz 7 (Abschaffung der Zustimmungsquote der Volksabstimmung)

Die bisherige Fassung des Absatzes 5 wird zum Inhalt von Absatz 7. Das bisher mindestens 20 Prozent der Wahlberechtigten betragende Zustimmungsquorum entfällt. Durch den Verzicht entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen über den Erfolg des Referendums. Damit folgt der Entwurf begründeten Vorschlägen. Die Initiative *Mehr Demokratie e.V.* hat hierzu ausgeführt, dass der Verzicht auf Zustim-

mungsquoten deshalb sinnvoll sei, „weil sie Abstimmungsboykotte und andere undemokratische Behinderungen von Volksentscheiden befördern. Außerdem haben sie zur Folge, dass Stimmenthaltungen faktisch als Nein-Stimmen gewertet werden. Das kann das Ergebnis einer Volksabstimmung auf den Kopf stellen – nämlich dann, wenn zwar die Mehrheit der Abstimmenden mit „Ja“ stimmt, das Quorum aber verfehlt wird“ (*Mehr Demokratie e.V.*: Volksentscheidranking 2016, S. 16).

h) Zu Absatz 8 (Ausweitung der materiellen Reichweite der Volksabstimmung)

In Art. 60 Abs. 8 wird die materielle Reichweite der Volksabstimmung erweitert. Wie in Art. 59 Absatz 3 wird der statthafte Inhalt auch auf Abgabengesetze, Besoldungsgesetze sowie einzelne Titel und Titelgruppen des Staatshaushaltes erstreckt. Im Ergebnis wird somit der nach Art. 60 Absatz 6 LV der derzeitigen Fassung bestehende Themenausschluss für Volksabstimmungen auf den Fall der Abstimmung des Staatshaushaltes als Ganzes reduziert. Die zu Art. 59 LV angeführten Gründe greifen auch hier.

2. Zur Neufassung des Art. 64 LV:

a) Zu Absatz 2 Satz 1 und 2 (Institutionalisierung des obligatorischen Verfassungsreferendums)

Verfassungsänderungen müssen zukünftig zwingend dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Die Möglichkeit der Verfassungsänderung ohne Einbindung des Volkes nach Art. 64 Absatz 2 LV der derzeitigen Fassung entfällt. Geregelt sind nunmehr zwei Wege. Zum einen durch Volksbegehren eingebrachte und vom Landtag nicht entsprochene Gesetzesvorlagen zur Änderung der Verfassung unterliegen dem obligatorischen Verfassungsreferendum, müssen daher zwingend dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Ebenso sind vom Landtag mit qualifizierter Mehrheit (Zweidrittelmehrheit, die mehr als die Hälfte seiner Mitglieder betragen muss) beschlossene Gesetze zur Änderung der Verfassung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Dies folgt der Prämisse, dass den Bürgern umso eher ein letztentscheidendes Veto- und Kontrollrecht gegenüber staatlichen Entscheidungen zusteht, je bedeutsamer die in den Entscheidungen in Bezug genommenen Sachfragen für die Bürger sind und je stärker staatliche Entscheidungen die Interessen und Bedürfnisse der Bürger tangieren. Die Verfassung steht als oberstes Regelwerk des Gemeinwesens in der Hierarchie der Rechtsordnungen ganz oben. Das Letztentscheidungsrecht über ihre Änderung muss daher dem Staatsvolk zustehen.

b) Zu Absatz 2 Satz 3 (Abschaffung des Zustimmungsquorums)

Zustimmungsquoten sind nicht nur als Entscheidungsregeln bei Volksabstimmungen über Gegenstände einfachgesetzlicher Regulierung, sondern auch ausdrücklich bei Verfassungsreferenden abzulehnen, weil sie je nach Höhe unterschiedlich stark dazu neigen, Verfassungsentwürfe mit hoher, aber letztlich nicht ausreichender Unterstützung im Wahlvolk zu vereiteln und damit jegliche Form von Verfassungswandel extrem zu erschweren. *Mehr Demokratie e.V.* verdeutlicht diese Problematik an einem Beispiel: „In vielen Ländern wird für Verfassungsänderungen sogar ein Zustimmungsquorum von 50 Prozent gefordert. Warum das nicht zu schaffen ist, zeigt beispielsweise die Volksabstimmung „Mehr Demokratie in Hamburg“, in der es 1998 um eine Reform des Volksentscheids – unter anderem um die Abschaffung eben jenes Zustimmungsquorums – ging. Bei einer sehr hohen Beteiligung von 66,7 Prozent (die Abstimmung fand zusammen mit einer Wahl statt), stimmte eine deutliche Mehrheit von 74,2 Prozent der Abstimmenden mit „Ja“. Doch das Gesetz landete im Papier-

korb, weil das Projekt „nur“ die Zustimmung von rund 45 Prozent der Stimmberechtigten fand. Gerade bei dem Abstimmungsquorum für verfassungsändernde Gesetze sehen wir in nahezu allen Ländern einen sehr großen Reformbedarf“ (*Mehr Demokratie e.V.: Volksentscheidranking 2016*, S. 17).

c) Zu Absatz 3 (Übernahme der Fassung des bisherigen Absatzes 4)

Die bisherige Fassung des Absatzes 4 wird zum Inhalt von Absatz 3.

#### Artikel 2 des Gesetzentwurfes (Inkrafttreten)

Es wird das Inkrafttreten des Gesetzes geregelt.