

## Gesetzentwurf

**der Fraktion der CDU,  
der Fraktion GRÜNE,  
der Fraktion der SPD und  
der Fraktion der FDP/DVP**

## Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes

### A. Zielsetzung

Zur Stärkung der direktdemokratischen Elemente sind durch eine Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) ein Volksantrag eingeführt, wonach 0,5 vom Hundert der Wahlberechtigten den Landtag verpflichten können, sich mit dem Gegenstand des Volksantrags zu befassen, und das Unterstützungsquorum für das Zustandekommen eines Volksbegehrens von einem Sechstel auf ein Zehntel der Wahlberechtigten sowie das Zustimmungsquorum für Volksabstimmungen für einfache Gesetze von einem Drittel auf ein Fünftel der Stimmberechtigten abgesenkt. Die nähere Ausgestaltung des neuen Volksantrags sowie weitere Erleichterungen der bestehenden plebiszitären Elemente wie Form und Frist der Unterschriftensammlung sollen im Volksabstimmungsgesetz geregelt werden. Darüber hinaus soll das aus dem Jahr 1984 stammende Volksabstimmungsrecht mit dem zwischenzeitlich mehrfach geänderten Landtagswahlrecht harmonisiert werden.

### B. Wesentlicher Inhalt

Durch die Änderung des Volksabstimmungsgesetzes werden für den neuen Volksantrag Regelungen des Verfahrens in Anlehnung an die bestehenden Regelungen für den Zulassungsantrag eines Volksbegehrens und die Unterstützungsunterschriften für das Volksbegehren sowie für die Frist und die Sammelart der Antragsunterschriften getroffen. Die Antragsunterschriften sollen innerhalb von zwölf Monaten in freier Sammlung einschließlich der Wahlrechtsbescheinigung bei den zuständigen Gemeinden eingeholt werden.

Korrespondierende und ergänzende Regelungen sind für das Volksbegehren insoweit vorgesehen, als neben der Absenkung des Unterstützungsquorums in der Landesverfassung als weitere Erleichterung vorgesehen wird, dass Unterstüt-

zungsunterschriften nicht nur in amtlicher Sammlung über in der Regel nur 14 Tage, sondern in amtlicher Sammlung über drei Monate und in freier Sammlung über sechs Monate eingeholt werden können. Geregelt wird zudem das Verfahren bei der kombinierten Sammlung.

Im Übrigen sind Regelungen zur Beratung über Volksanträge, Volksbegehren und Volksabstimmungen, zur Anhörung der Vertrauensleute durch den Landtag zum Volksantrag und Volksbegehren sowie zur amtlichen Mitteilung zur Volksabstimmung vorgesehen.

Anpassungen an das Landtagswahlrecht erfolgen im Wesentlichen dahingehend, dass bei der Volksabstimmung anstelle der Auslegung des Stimmberechtigtenverzeichnisses dessen Einsichtnahme vorgesehen wird und das Erfordernis der Geltendmachung von Verhinderungsgründen für die Erteilung eines Stimm Scheins sowie der Abstimmungsumschlag bei der Urnenabstimmung entfallen. Darüber hinaus werden unrichtig gewordene Verweisungen auf das Landtagswahlrecht angepasst.

### C. Alternativen

Keine. Zum einen sind in Umsetzung der Änderungen der Landesverfassung die Regelungen im Volksabstimmungsgesetz anzupassen oder zu ergänzen, zum anderen ist die Harmonisierung des Volksabstimmungsrechts mit dem Landtagswahlrecht aus Gründen der Rechtssicherheit und Klarheit geboten.

### D. Wesentliche Ergebnisse der Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung

Mit der Einführung eines Volksantrags und den beim Volksbegehren vorgesehenen Erleichterungen wird den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit eröffnet, sich stärker als bisher aktiv in das gesellschaftliche Leben auf Landesebene einzubringen.

Durch das neue Instrument des Volksantrags können zusätzliche Personal- und Sachkosten für die Haushalte auf Landes- und Kommunalebene entstehen, deren Bezifferung derzeit nicht möglich ist. Die Höhe dieser Kosten hängt vor allem von der Zahl der Volksanträge und davon ab, wie sich aufgrund der erleichterten Voraussetzungen die Anträge auf Zulassung eines Volksbegehrens sowie die Zahl der Durchführung von Volksbegehren und Volksabstimmungen erhöhen wird. Auf Landesebene können Mehrkosten insbesondere durch die Beratung, die Zulassung der Volksanträge sowie zusätzliche Mitteilungen bei der Volksabstimmung, auf Gemeindeebene insbesondere für die Erteilung der Wahlrechtsbescheinigungen für die Antragsunterzeichner eines Volksantrags sowie beim Volksbegehren durch die Verlängerung der Frist der amtlichen Sammlung von 14 Tagen auf drei Monate entstehen. Die bestehenden Kostenerstattungsregelungen des Landes an die Kommunen werden auf die neuen Tätigkeiten der Gemeinden erstreckt.

Die Anpassungen an das Landtagswahlrecht führen zu keinen Mehrkosten.

Kosten für Private können sich bei der Stellung von Volksanträgen oder bei der Durchführung von Volksbegehren auf Antrag Privater bei der freien Sammlung von Unterstützungsunterschriften und für freiwillige Werbemaßnahmen ergeben. Die Kosten der Zulassung eines Volksantrags sollen die Antragsteller entsprechend der bestehenden Kostenregelung für den Zulassungsantrag eines Volksbegehrens tragen. Sie umfassen die Kosten für die Beschaffung der Formblätter und des Gesetzentwurfs mit Begründung sowie der freien Sammlung, die Einreichung der Formblätter bei den Gemeinden zur Einholung der Wahlrechtsbescheinigungen und die Antragstellung. Auch die entstehenden Kosten der freien

Sammlung beim Volksbegehren für die Beschaffung der Formblätter der freien Sammlung und des Gesetzentwurfs mit Begründung sowie für die Sammlung und Einreichung der Formblätter der freien Sammlung bei den Gemeinden sollen bei den Antragstellern eines Volksbegehrens entsprechend der bestehenden Rechtslage verbleiben. Dies gilt auch für die Kosten freiwilliger Werbemaßnahmen der Antragsteller.

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

## **Gesetz zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes**

### Artikel 1

#### Änderung des Volksabstimmungsgesetzes

Das Volksabstimmungsgesetz in der Fassung vom 27. Februar 1984 (GBl. S. 178), geändert durch Artikel 27 der Verordnung vom 25. Januar 2012 (GBl. S. 65, 68), wird wie folgt geändert:

1. In der Gesetzesüberschrift werden die Wörter „und Volksbegehren“ durch die Wörter „, Volksbegehren und Volksantrag“ ersetzt.
2. In § 1 werden die Angabe „43 Abs. 1“ durch die Angabe „43 Absatz 2“ und die Angabe „59 Abs. 2“ durch die Angabe „59 Absatz 2 und 3“ ersetzt.
3. Nach § 1 wird folgender § 1 a eingefügt:

„§ 1 a

#### *Beratung*

Die an einer Antragstellung Interessierten, Antragsteller oder Vertrauensleute können sich über die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Antragstellung sowie die Rechtsvorschriften zur Durchführung von Volksanträgen, Volksbegehren oder Volksabstimmungen beraten lassen. Zuständig dafür sind für Volksanträge der Landtag und für Volksbegehren oder Volksabstimmungen das Innenministerium. Die Beratung erfolgt kostenfrei.“

4. In § 2 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 wird das Wort „Abstimmungsgebiets“ durch das Wort „Stimmkreises“ ersetzt.
5. § 4 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Abstimmungsorgane sind

    1. der Landesabstimmungsleiter und der Landesabstimmungsausschuss für das gesamte Abstimmungsgebiet,
    2. ein Kreisabstimmungsleiter und ein Kreisabstimmungsausschuss für jeden Stimmkreis,

3. ein Stimmbezirksvorsteher und ein Stimmbezirksvorstand für jeden Stimmbezirk und
  4. mindestens ein Abstimmungsvorsteher und ein Abstimmungsvorstand für die Briefabstimmung (Briefabstimmungsvorstand) für jeden Stimmkreis.“
- b) In Absatz 4 werden nach den Wörtern „sowie für die“ die Wörter „Pflichten zur unparteiischen Wahrnehmung des Amtes und zur Verschwiegenheit, die“ eingefügt.
- c) In Absatz 5 Satz 1 werden nach der Angabe „(§19)“ die Wörter „, eingeschlossen die Fälle einer Nachabstimmung oder Wiederholung der Volksabstimmung,“ eingefügt.
6. In § 5 Absatz 3 wird die Angabe „Abs. 1“ durch die Angabe „Absatz 2“ ersetzt.
7. Nach § 6 wird folgender § 6 a eingefügt:

„§ 6 a

*Amtliche Mitteilung zur Volksabstimmung*

(1) Die Landesregierung, die sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie deren Amtsträger, soweit sie weder Mitglieder von Abstimmungsorganen noch sonst unmittelbar mit der Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung befasst sind, können sich innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs im Rahmen des verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebots zu einer bevorstehenden Volksabstimmung äußern und die Stimmberechtigten darüber unterrichten.

(2) Die Landesregierung soll die Stimmberechtigten durch eine amtliche Mitteilung des Staatsministeriums unterrichten. Diese soll den Gegenstand der Volksabstimmung, bei Gesetzesvorlagen oder Gesetzen den jeweiligen Gesetzeswortlaut und den Beschluss des Landtags dazu, Stellungnahmen zum Gegenstand der Volksabstimmung in jeweils gleichem Umfang des Landtags, der Landesregierung und bei vorausgegangenem Volksbegehren dessen Vertrauensleuten sowie ein Muster des amtlichen Stimmzettels beinhalten. Der Landtag nimmt als Ganzes oder nach Fraktionen getrennt, im Umfang entsprechend der Sitzverteilung der Fraktionen im Landtag Stellung. Das Staatsministerium legt den Umfang und die Art der Darstellung sowie die Frist zur Abgabe der Stellungnahmen fest. Entsprechendes gilt für einen vom Landtag mit zur Abstimmung vorgelegten Gesetzentwurf nach Artikel 60 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung. Werden Stellungnahmen vom Landtag oder von den Vertrauensleuten oder von beiden nicht oder nicht rechtzeitig vorgelegt, soll das Staatsministerium die ihm bekannten Gründe, die für oder gegen die Gesetzes-

vorlage oder das Gesetz sprechen, in gleichem Umfang darstellen. Für den Wortlaut der Gesetzesvorlage und ihre Stellungnahme tragen die Vertrauensleute die Verantwortung; der Landtag oder die Fraktionen im Fall einer getrennten Stellungnahme nach Satz 3 und die Landesregierung sind jeweils für ihre Vorlagen und Stellungnahmen verantwortlich. Das Landespressegesetz findet auf die amtliche Unterrichtung keine Anwendung.

(3) 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. Wird eine amtliche Mitteilung den Stimmberechtigten zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung zugesandt, bedarf es keiner gesonderten Zusendung des Gesetzeswortlauts nach § 6 Absatz 2 Satz 2. Erfolgt eine unmittelbare Zusendung an die Stimmberechtigten, erhält das Staatsministerium dazu die Adressdaten der Stimmberechtigten von den Gemeinden aus dem Melderegister oder dem Stimmberechtigtenverzeichnis übermittelt; das Staatsministerium darf die Adressdaten nur für die Zusendung der amtlichen Mitteilung nutzen. Für die Sicherung der Adressdaten und deren Löschung gelten §§ 34 und 35 Satz 2 der Stimmordnung entsprechend.“

8. § 7 wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift werden die Wörter „und Gemeinden“ durch die Wörter „, Gemeinden und des Statistischen Landesamts“ ersetzt.
- b) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
- c) Es wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Dem Statistischen Landesamt Baden-Württemberg obliegt insbesondere die technische Vorbereitung der Abstimmungsdatenübermittlung, die technische Ermittlung des vorläufigen und endgültigen Abstimmungsergebnisses, die Berechnung des Abstimmungskostensatzes, die rechnerische Unterstützung bei Anfechtungsverfahren sowie bei Änderungen der Stimmkreiseinteilung und des Abstimmungssystems.“

9. § 8 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Jeder Stimmberechtigte hat das Recht, an den Werktagen vom 20. bis zum 16. Tag vor der Abstimmung während der allgemeinen Öffnungszeiten Einsicht in das Stimmberechtigtenverzeichnis zu nehmen.“

- b) In Absatz 4 werden die Wörter „deren öffentliche Auslegung“ durch die Wörter „die Einsichtnahme“ ersetzt.

10. § 9 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Ein Stimmberechtigter, der im Stimmberechtigtenverzeichnis eingetragen oder aus einem von ihm nicht zu vertretenden Grund in das Stimmberechtigtenverzeichnis nicht eingetragen ist, erhält auf Antrag einen Stimmschein.“

11. § 10 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Das Nähere über die Abstimmungsräume, deren Lage und Ausstattung sowie die Beschaffung der Stimmzettel und Umschläge regelt die Stimmordnung.“

12. § 13 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Während der Abstimmungszeit sind in und an dem Gebäude, in dem sich der Abstimmungsraum befindet, sowie unmittelbar vor dem Zugang zu dem Gebäude jede Beeinflussung der Abstimmenden durch Wort, Ton, Schrift oder Bild sowie jede Unterschriftensammlung verboten.“

- b) In Absatz 2 Satz 3 wird die Angabe „§ 53“ durch die Angabe „§ 55“ ersetzt.

13. § 15 wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift wird das Wort „Abstimmungsumschläge“ durch das Wort „Stimmzettelumschläge“ ersetzt.

b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „in amtlich abgestempelten Abstimmungsumschlägen“ durch die Wörter „und bei der Briefabstimmung amtliche Stimmzettelumschläge“ ersetzt.

bb) Satz 2 wird aufgehoben.

- c) In Absatz 3 wird das Wort „Abstimmungsumschläge“ durch die Wörter „Stimmzettelumschläge und Abstimmungsbriefumschläge“ ersetzt.

14. § 16 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „mit einem Abstimmungsumschlag“ gestrichen.

bb) In Satz 2 werden die Wörter „und Abstimmungsumschläge“ gestrichen.

- b) In Absatz 2 Satz 2 werden die Wörter „durch körperliche Gebrechen“ durch die Wörter „wegen einer körperlichen Beeinträchtigung“ ersetzt.

- c) In Absatz 3 Satz 2 werden die Wörter „den Abstimmungsumschlag zu legen“ durch die Wörter „der Weise zu falten, dass die Stimmabgabe nicht erkennbar ist und in die Abstimmungsurne zu werfen“ ersetzt.
- d) Absatz 5 wird wie folgt geändert:
  - aa) In Satz 1 wird das Wort „Abstimmungsumschlag“ durch das Wort „Stimmzettelumschlag“ ersetzt.
  - bb) In Satz 2 wird das Wort „ausgefüllt“ durch das Wort „gekennzeichnet“ ersetzt.

15. § 17 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Ungültig sind Stimmen, wenn der Stimmzettel

  1. nicht amtlich hergestellt oder für einen anderen Stimmkreis gültig ist,
  2. keine Kennzeichnung enthält,
  3. den Willen des Abstimmenden nicht zweifelsfrei erkennen lässt,
  4. ganz durchgestrichen, durchgerissen oder durchgeschnitten ist oder
  5. eine Änderung, einen Vorbehalt oder einen beleidigenden oder auf die Person des Abstimmenden hinweisenden Zusatz enthält oder wenn sich in dem Stimmzettelumschlag sonst eine derartige Äußerung befindet.

Ungültig sind auch Stimmen, wenn der Stimmzettel bei der Stimmabgabe im Abstimmungsraum in einem Umschlag abgegeben worden ist sowie bei der Briefabstimmung nicht in einem amtlichen Stimmzettelumschlag oder in einem Stimmzettelumschlag abgegeben worden ist, der offensichtlich in einer das Abstimmungsgeheimnis gefährdenden Weise von den übrigen Stimmzettelumschlägen abweicht oder einen deutlich fühlbaren Gegenstand enthält, jedoch eine Zurückweisung nach Absatz 3 Nummer 7 oder 8 nicht erfolgt ist.“

- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
  - aa) In Satz 1 wird das Wort „Abstimmungsumschläge“ durch das Wort „Stimmzettelumschläge“ ersetzt.
  - bb) In Satz 2 wird das Wort „Abstimmungsumschlag“ durch das Wort „Stimmzettelumschlag“ ersetzt.
- c) In Absatz 3 Satz 1 wird in Nummer 3, 4, 7 und 8 jeweils das Wort „Abstimmungsumschlag“ durch das Wort „Stimmzettelumschlag“ und in Nummer 5 das Wort „Abstimmungsumschläge“ durch das Wort „Stimmzettelumschläge“ ersetzt.



16. In § 22 Absatz 1 werden nach dem Wort „Durchführung“ die Wörter „im Anfechtungsverfahren“ eingefügt.
17. § 23 wird folgender Absatz 4 angefügt:  
„(4) Das Nähere über die Vorbereitung und Durchführung der Wiederholung der Volksabstimmung bestimmt die Stimmordnung.“
18. § 24 wird folgender Absatz 3 angefügt:  
„(3) Das Land erstattet den Blindenvereinen, die ihre Bereitschaft zur Herstellung von Stimmzettelschablonen erklärt haben, die durch die Herstellung und die Verteilung der Stimmzettelschablonen veranlassten notwendigen Ausgaben.“
19. § 25 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) Satz 2 wird wie folgt gefasst:  
„Sie 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.“
- bb) Es werden folgende Sätze angefügt:  
„Die amtliche Sammlung erstreckt sich über drei Monate, die freie Sammlung über sechs Monate. § 7 Absatz 1 gilt entsprechend.“
- b) Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:  
„§ 36 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 gilt entsprechend.“
- c) Absatz 6 wird wie folgt gefasst:  
„(6) Das Nähere, auch zu Form und Inhalt der Beteiligung am Antrag, regelt die Stimmordnung.“
20. § 28 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) Satz 2 wird wie folgt gefasst:  
„Es macht gleichzeitig die Gemeinden, in denen Eintragungslisten aufgelegt werden, sowie die Fristen bekannt, innerhalb derer das Volksbegehren durch Eintragung in die Eintragungsblätter oder in die Eintragungslisten unterstützt werden kann.“
- bb) In Satz 3 werden das Wort „Eintragsfrist“ durch die Wörter „freie Sammlung“ ersetzt und die Wörter „und soll in der Regel 14 Tage dauern“ gestrichen.

- cc) Es werden folgende Sätze angefügt:
- „Die amtliche Sammlung kann zeitgleich mit der freien Sammlung oder später beginnen. Sie soll möglichst zwei Monate, muss aber spätestens einen Monat vor der freien Sammlung enden.“
- b) In Absatz 2 Satz 2 werden das Wort „Eintragungsfrist“ durch die Wörter „Eintragsfristen für die amtliche und freie Sammlung“ und die Wörter „Eintragung vorgenommen werden kann“ durch die Wörter „Eintragungen in die Eintragslisten vorgenommen werden können“ ersetzt.
21. In § 29 Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „Eintragsfrist“ durch die Wörter „freien Sammlung“ ersetzt.
22. § 30 wird wie folgt geändert:
- a) In der Überschrift werden dem Wort „Eintragslisten“ die Wörter „Eintragsblätter und“ vorangestellt.
- b) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:
- „(1) Die Unterstützung des Volksbegehrens geschieht bei der freien Sammlung durch Eintragung in die Eintragsblätter sowie deren Einreichung spätestens am letzten Tag der Eintragsfrist der freien Sammlung bei der für die Prüfung des Wahlrechts zuständigen Gemeinde und bei der amtlichen Sammlung durch die Eintragung in die Eintragslisten. Ist Gegenstand des Volksbegehrens die Einbringung einer Gesetzesvorlage ist sicherzustellen, dass vor der Eintragung in die Eintragsblätter oder Eintragslisten die Möglichkeit zur Kenntnisnahme des Gesetzeswortlauts und dessen Begründung besteht. Die Eintragungen müssen innerhalb der vom Innenministerium nach § 28 Absatz 1 öffentlich bekannt gemachten Fristen für die Eintragungen in Eintragsblätter oder Eintragslisten geleistet sein. Das Nähere, auch zu Form und Inhalt der Eintragsblätter und Eintragslisten, regelt die Stimmordnung.“
23. § 32 wird wie folgt geändert:
- a) In der Überschrift werden nach dem Wort „Eintragsrechts“ die Wörter „in Eintragslisten“ angefügt.
- b) Absatz 3 wird aufgehoben.
24. § 33 wird aufgehoben.
25. In § 34 Satz 1 werden nach dem Wort „Eintragung“ die Wörter „in Eintragslisten“ eingefügt und nach dem Wort „werden“ die Wörter „oder denen ein beantragter Eintragungsschein versagt wird“ gestrichen.

26. § 35 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
  - aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Eintragung“ die Wörter „in Eintragungsblätter oder in Eintragungslisten“ eingefügt.
  - bb) In Satz 2 werden nach dem Wort „gilt“ die Wörter „bei der Eintragung in Eintragungslisten“ eingefügt.
- b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Eintragung in ein Eintragungsblatt oder in eine Eintragungsliste muss Familienname, Vorname, Tag der Geburt und Anschrift, bei mehreren Wohnungen die der Hauptwohnung sowie den Tag der Eintragung und bei einer Eintragung in ein Eintragungsblatt, wenn Gegenstand des Volksbegehrens die Einbringung einer Gesetzesvorlage ist, die Bestätigung enthalten, dass vor der Eintragung die Möglichkeit zur Kenntnisnahme des Gesetzeswortlauts und dessen Begründung bestand.“
- c) Es wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Das Nähere regelt die Stimmordnung.“

27. In § 36 Absatz 1 werden Nummer 2 und 3 wie folgt gefasst und folgende Nummer 4 angefügt:

- „2. die, ohne dass ein Fall des § 35 Absatz 1 Satz 2 vorliegt, nicht persönlich und handschriftlich unterzeichnet sind oder nicht von eintragungsberechtigten Personen herrühren,
3. die nicht in vorschriftsmäßige Eintragungsblätter oder Eintragungslisten, außerhalb der jeweiligen Eintragungsfristen oder ohne Angabe des Tags der Unterzeichnung gemacht sind oder
4. die in Eintragungsblättern gemacht sind und
  - a) nicht die erforderliche Bestätigung enthalten, dass vor der Eintragung die Möglichkeit zur Kenntnisnahme des Gesetzeswortlauts und dessen Begründung bestand oder
  - b) nach Ablauf der Eintragsfrist für die freie Sammlung bei der für die Prüfung des Wahlrechts zuständigen Gemeinde eingehen.“

28. § 37 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Nach Ablauf der jeweiligen Eintragsfristen schließen die Gemeinden die Eintragungslisten ab und prüfen die eingereichten Eintragungsblätter auf ihre Gültigkeit. Sie fassen das Ergebnis der amtlichen und der freien Sammlung für ihren Bereich zusammen und übersenden dieses mit den

Eintragungslisten und den Eintragungsblättern dem Kreisabstimmungsleiter, der nach Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Eintragungsverfahrens das zusammengefasste Ergebnis des Stimmkreises mit den Eintragungslisten und den Eintragungsblättern, gegen deren Gültigkeit Bedenken bestehen, dem Landesabstimmungsleiter übersendet. § 7 gilt entsprechend.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Der Landesabstimmungsausschuss ermittelt, ob das Volksbegehren von der nach der Landesverfassung erforderlichen Zahl von Wahlberechtigten durch rechtsgültige Eintragung unterstützt wurde und stellt fest, ob das Volksbegehren zustande gekommen ist.“

bb) In Satz 2 werden die Wörter „ein Sechstel“ durch die Wörter „zehn vom Hundert“ ersetzt.

29. § 39 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

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

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Führt die Volksabstimmung zur Auflösung des Landtags, so sind den Antragstellern die Kosten sachlicher Art des Zulassungsantrags, der freien Sammlung, der Eintragungslisten und gegebenenfalls der Stücke des mit Gründen versehenen Gesetzentwurfs sowie ihrer jeweiligen Versendung vom Land zu erstatten.“

30. Dem 3. Abschnitt wird folgender neuer § 40 angefügt:

„§ 40

*Anhörung zum Volksbegehren*

Der Landtag hat im Rahmen der Befassung mit dem Gegenstand eines zustande gekommenen Volksbegehrens die Vertrauensleute in seinen zuständigen Ausschüssen anzuhören. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Landtags.“

31. Nach dem neuen § 40 wird folgender neuer 4. Abschnitt eingefügt und wie folgt gefasst:

„4. Abschnitt

Volksantrag

§ 41

*Antrag auf Zulassung des Volksantrags*

(1) Ein Volksantrag bedarf der Zulassung durch den Landtag. Die Zulassung ist schriftlich zu beantragen. Der Antrag mit allen erforderlichen Unterlagen ist spätestens mit Ablauf des Tags des auf den nach Satz 5 angezeigten Beginn der Sammlung von Antragsunterschriften folgenden Kalenderjahrs zu stellen, welcher der Zahl des Tags und der Benennung des Monats des angezeigten Beginns der Unterschriftensammlung entspricht. § 188 Absatz 3 und § 193 des Bürgerlichen Gesetzbuchs gelten entsprechend. Die Anzeige des Datums des Beginns der Sammlung hat schriftlich gegenüber dem Landtag spätestens zwei Wochen vor dem beabsichtigten Beginn der Sammlung zu erfolgen. Bis zum Ablauf der Antragsfrist können Unterlagen eingereicht werden.

(2) Ist Gegenstand des Volksantrags die Einbringung einer Gesetzesvorlage, so ist sowohl der Anzeige nach Absatz 1 Satz 5 als auch dem Zulassungsantrag nach Absatz 1 Satz 2 ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf beizufügen. Im Übrigen ist der Gegenstand des Volksantrags mit seinem vollständigen Wortlaut und, wenn er eine Begründung enthält, auch diese der Anzeige nach Absatz 1 Satz 5 und dem Zulassungsantrag nach Absatz 1 Satz 2 beizufügen. Der Gegenstand des Volksantrags darf ab Beginn der Unterschriftensammlung in seinem Wortlaut nicht mehr verändert werden.

(3) Der Antrag bedarf der Unterschrift von mindestens 0,5 vom Hundert der Zahl der bei der letzten Landtagswahl oder Volksabstimmung Wahlberechtigten, die im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Landtag wahlberechtigt sein müssen. Bei der Sammlung der Antragsunterschriften ist sicherzustellen, dass vor der Unterschriftsleistung die Möglichkeit zur Kenntnisnahme des vollständigen Wortlauts des Gegenstands des Volksantrags und seiner etwaigen Begründung, bei Gesetzentwürfen des Gesetzeswortlauts und seiner Begründung besteht. Die Unterschriften müssen innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten ab dem Beginn des Tags, der dem Landtag nach Absatz 1 Satz 5 schriftlich angezeigt ist, bis zu dem Tag des Ablaufs der Antragsfrist nach Absatz 1 Satz 3 geleistet sein. Die Wahlberechtigung der Unterzeichner ist spätestens bis zum Ablauf der Antragsfrist nachzuweisen, es sei denn, der Nachweis der erforderlichen gültigen Unterschriften kann

infolge von Umständen, die die Antragsteller nicht zu vertreten haben, nicht rechtzeitig erbracht werden. Im Übrigen gelten §§ 7 und 25 Absatz 5, § 35 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 sowie § 36 Absatz 1 und 3 entsprechend.

(4) Das Nähere, auch zu Form und Inhalt der Beteiligung am Antrag, regelt die Stimmordnung.

#### § 42

##### *Unterrichtung der Regierung, öffentliche Bekanntmachung der Sammlung von Antragsunterschriften*

Der Landtag setzt die Regierung von der Anzeige des Beginns der Sammlung von Antragsunterschriften und vom Eingang des Volksantrags in Kenntnis. Er macht nach Eingang der Anzeige den Beginn und das Ende der Sammlung von Antragsunterschriften sowie den Gegenstand des Volksantrags und, wenn er eine Begründung enthält, auch diese im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg öffentlich bekannt.

#### § 43

##### *Zulassung des Volksantrags*

(1) Der Landtag hat den Volksantrag zuzulassen, wenn

1. der Antrag vorschriftsmäßig gestellt ist und
2. der Gegenstand des Volksantrags im Zuständigkeitsbereich des Landtags liegt und dem Grundgesetz und der Landesverfassung nicht widerspricht.

Er hat über den Antrag innerhalb von zwei Monaten nach seinem Eingang zu entscheiden.

(2) Von der Entscheidung sind die Regierung und die Vertrauensleute der Antragsteller zu benachrichtigen.

(3) Wird der Antrag abgelehnt, so können die Vertrauensleute der Antragsteller binnen zwei Wochen nach Zugang der Entscheidung hiergegen den Staatsgerichtshof anrufen. Der Landtag ist Prozessbeteiligter im Sinne von § 9 Absatz 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof.

#### § 44

##### *Zurücknahme des Zulassungsantrags*

Der Antrag auf Zulassung des Volksantrags kann bis zur Entscheidung nach § 43 Absatz 1 durch gemeinsame schriftliche Erklärung der Vertrauensleute gegenüber dem Landtag zurückgenommen werden. § 29 Absatz 1 Satz 3 gilt mit der Maßgabe entsprechend, dass anstelle der Zahl 10 000 die Zahl tritt, die 0,5 vom Hundert der bei der letzten Landtagswahl oder Volksabstimmung Wahlberechtigten entspricht.

Die Zurücknahme ist der Regierung vom Landtag mitzuteilen.

§ 45

*Kosten des Volksantrags*

§ 39 Absatz 1 gilt entsprechend.

§ 46

*Anhörung zum Volksantrag*

Der Landtag hat im Rahmen der Befassung mit dem Gegenstand eines zugelassenen Volksantrags die Vertrauensleute in seinen zuständigen Ausschüssen anzuhören. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Landtags.

§ 47

*Volksbegehren nach einem Volksantrag*

(1) Stimmt der Landtag einem Volksantrag, der einen Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, nicht unverändert zu, können die Vertrauensleute innerhalb von drei Monaten nach Beschlussfassung des Landtags schriftlich beim Innenministerium die Durchführung eines Volksbegehrens zu dem unveränderten Gegenstand des Volksantrags beantragen. Dem Antrag ist der ausgearbeitete und mit Gründen versehene Gesetzentwurf beizufügen, der Gegenstand des Volksantrags war. Die Vertrauensleute des Volksantrags gelten auch als Vertrauensleute des Volksbegehrens.

(2) Das Innenministerium hat das Volksbegehren binnen drei Wochen zuzulassen, wenn der Antrag frist- und formgerecht gestellt ist und mindestens 10 000 Unterzeichner des Volksantrags mit ihrer Unterschrift auch ein Volksbegehren nach einem vom Landtag nicht unverändert angenommenen Volksantrag beantragt haben.

(3) Auf das Volksbegehren nach dem Volksantrag finden § 25 Absatz 1 Satz 2 bis 4, Absatz 2 Satz 2 und 3, Absatz 5 Satz 3 und Absatz 6, §§ 26 und 27 Absatz 2 und 3 sowie §§ 28 bis 40 Anwendung; § 25 Absatz 5 Satz 4 gilt entsprechend.“

32. Der bisherige 4. Abschnitt wird 5. Abschnitt und die bisherigen §§ 40 und 41 werden §§ 48 und 49.

33. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.

Artikel 2

Neubekanntmachung

Das Innenministerium kann den Wortlaut des Volksabstimmungsgesetzes in der im Zeitpunkt der Bekanntmachung geltenden Fassung mit neuer Paragrafenfolge und neuer Inhaltsübersicht bekannt machen und Unstimmigkeiten des Wortlauts beseitigen.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

19.08.2015

Wolf  
und Fraktion

Sitzmann  
und Fraktion

Schmiedel  
und Fraktion

Dr. Rülke  
und Fraktion



## Begründung

### *I. Allgemeiner Teil*

#### 1. Stärkung der direkten Demokratie

Durch eine Änderung der Landesverfassung (LV) wird es der Bürgerschaft erleichtert, sich auch auf Landesebene aktiv in das politische und gesellschaftliche Leben einzubringen. Dazu wird die repräsentative parlamentarische Demokratie durch Elemente der direkten Demokratie ergänzt. Es wird ein Volksantrag eingeführt, der eine Befassungspflicht des Landtags mit dem Gegenstand des Volksantrags dann auslöst, wenn 0,5 vom Hundert der Wahlberechtigten einen solchen Antrag stellen. Zudem werden die bestehenden Quoren für das Zustandekommen eines Volksbegehrens (Unterstützungsquorum) von einem Sechstel auf ein Zehntel der Wahlberechtigten und einer Volksabstimmung über einfache Gesetze (Zustimmungsquorum) von einem Drittel auf ein Fünftel der Stimmberechtigten abgesenkt. Damit werden die Voraussetzungen für eine Mitwirkung der Bürgerschaft an der politischen Willensbildung und den staatlichen Entscheidungen erleichtert.

Mit der Änderung des Volksabstimmungsgesetzes (VAbstG) werden flankierend für den neuen Volksantrag Regelungen des Verfahrens, wie der Antragstellung, der Einholung von Antragsunterschriften, der Zuständigkeit für die Entscheidung über den Zulassungsantrag, der Zulassungsvoraussetzungen, des Rechtswegs, der Weiterverfolgungsmöglichkeit als Volksbegehren in Anlehnung an die bestehenden Regelungen für den Zulassungsantrag eines Volksbegehrens und der Unterstützungsunterschriften für das Volksbegehren sowie der Frist und der Art der Sammlung der Antragsunterschriften getroffen. Die Antragsunterschriften einschließlich der von den Gemeinden auszustellenden Wahlrechtsbescheinigungen sind in freier Sammlung innerhalb von zwölf Monaten einzuholen.

Flankierende und ergänzende Regelungen sind für das Volksbegehren insoweit vorgesehen, als neben der Absenkung des Unterstützungsquorums in der Landesverfassung als weitere Erleichterung vorgesehen wird, dass Unterstützungsunterschriften nicht nur in amtlicher Sammlung über in der Regel nur 14 Tage, sondern in amtlicher Sammlung über drei Monate und in freier Sammlung über sechs Monate eingeholt werden können. Anzupassen sind dadurch weitere Verfahrensregelungen.

Mit den nach der Rechtsprechung in der Zusammenschau zu betrachtenden Anforderungen an die Höhe der Quoren sowie den Zeitraum und die Art der Sammlung ist sowohl für den Volksantrag (Antragsquorum 0,5 vom Hundert der Wahlberechtigten, freie Sammlung über zwölf Monate) als auch für das Volksbegehren (Unterstützungsquorum Volksbegehren 10 vom Hundert der Wahlberechtigten, amtliche Sammlung über drei Monate, freie Sammlung über sechs Monate, Zustimmungsquorum Volksabstimmung 20 vom Hundert der Stimmberechtigten) eine hinreichende Legitimation durch das Volk gewährleistet. Die vorgesehenen Fristen in Kombination mit den Sammelarten und den Antrags- bzw. Unterstützungsquoren lassen zum einen den Antragstellern ausreichend Zeit zur Sammlung der erforderlichen Zahl an Unterschriften, zum anderen bedürfen Volksantrag, Volksbegehren und Volksabstimmung nach wie vor einer nachhaltigen und damit einer legitimierenden Unterstützung durch das Volk. Die Fristen sind zudem so bemessen, dass eine hinreichende Aktualität des Gegenstands des Volksantrags oder Volksbegehrens besteht.

## 2. Anpassung an das Landtagswahlrecht

Das Volksabstimmungsrecht ist im Grundsatz dem Landtagswahlrecht nachgebildet. Während das Landtagswahlrecht mehrfach, zuletzt im Jahre 2010, geändert wurde, sind bei dem aus dem Jahre 1984 stammenden Volksabstimmungsrecht keine entsprechenden Anpassungen erfolgt. Die Harmonisierung des Volksabstimmungsgesetzes mit dem Landtagswahlrecht dient der Rechtssicherheit und Klarheit. Aufgrund der Änderungen des Landtagswahlrechts sind die Verweisungen im Volksabstimmungsgesetz in Teilen auch nicht mehr zutreffend. Darüber hinaus führt die entsprechende Anpassung sowohl bei den Abstimmenden als auch bei der Abstimmungsorganisation zu Erleichterungen. Dies gilt insbesondere für die Briefabstimmung.

## 3. Wesentliche Ergebnisse der Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung

### a) durch die Einführung/Erweiterung der plebiszitären Elemente

Durch die neu eingeführte Möglichkeit zu Volksanträgen und die erleichterten Voraussetzungen bei der Durchführung von Volksbegehren und Volksabstimmungen können zusätzliche Personal- und Sachkosten für die Haushalte auf Landes- und Kommunalebene entstehen, deren Bezifferung derzeit nicht möglich ist. Die Höhe dieser Kosten hängt vor allem von der Zahl der Volksanträge und davon ab, wie sich aufgrund der erleichterten Voraussetzungen die Anzahl von Anträgen auf Zulassung eines Volksbegehrens sowie der Durchführung von Volksbegehren und Volksabstimmungen erhöhen wird.

Auf Landesebene können Mehrkosten insbesondere durch die Beratung, die Zulassung von Volksanträgen sowie zusätzliche Mitteilungen bei der Volksabstimmung entstehen, deren Kosten das Land trägt. Die Kostentragung des Landes für die Zulassungsentscheidung des Volksantrags entspricht der bestehenden Kostenregelung in § 39 Absatz 1 Satz 2 für den Zulassungsantrag eines Volksbegehrens.

Auf Kommunalebene können Mehrkosten insbesondere für die kostenfreie Erteilung der Wahlrechtsbescheinigungen für die Antragsunterzeichner eines Volksantrags sowie durch die verlängerte Frist für die amtliche Sammlung von 14 Tagen auf drei Monate beim Volksbegehren entstehen. Diese Verlängerung der Frist mit der Folge einer Betreuung einschließlich Überprüfung der Eintragungsberechtigung der Unterzeichner über einen entsprechend langen Zeitraum dürfte nicht ohne zusätzliches Personal abzuwickeln sein.

Die Zusammenführung der Ergebnisse der in amtlicher und freier Sammlung geleisteten Unterstützungsunterschriften beim Volksbegehren und die Prüfung und Berechnung der Zahl der geleisteten Unterschriften dürften vor dem Hintergrund, dass die Gemeinden schon bisher verpflichtet sind, die Wahlberechtigung der Unterzeichner zu prüfen, und insbesondere im Hinblick auf die Absenkung des Unterstützungsquorums von einem Sechstel auf ein Zehntel der Wahlberechtigten nicht zu Mehrkosten bei den Gemeinden führen.

Nach geltendem Recht (§ 39 Absatz 1 Satz 3 und 4 i. V. m. § 24) erstattet das Land beim Volksbegehren den Landkreisen und Gemeinden die entstandenen notwendigen Kosten unter Ausschluss der laufenden Ausgaben persönlicher und sachlicher Art, mithin folglich die Mehrkosten. Die bestehende sachgerechte Kostenerstattungsregelung wird auf den Volksantrag erstreckt. Bei der Durchführung von Volksbegehren entstehende Mehrkosten sind von der bestehenden Kostenerstattungsregelung bereits erfasst.

Kosten für Private können sich bei der Stellung von Volksanträgen oder bei der Durchführung von Volksbegehren auf Antrag Privater durch die freie Sammlung und für freiwillige Werbemaßnahmen ergeben.

Die Antragsteller eines Volksantrags sollen entsprechend der bereits bestehenden Regelung für das Volksbegehren in § 39 Absatz 1 Satz 1 und aus haushalterischen Gründen die Kosten für die Formblätter der freien Sammlung, ggf. des Gesetzentwurfs mit Begründung, der freien Sammlung, der Einreichung der Formblätter bei den Gemeinden zur Einholung der Wahlrechtsbescheinigungen sowie für die Antragstellung tragen. Ausgenommen davon sind die Kosten für die Entscheidung über den Zulassungsantrag sowie die Bescheinigung des Wahlrechts durch die Gemeinden, die nach der in der Stimmordnung vorgesehenen Regelung kostenfrei erteilt wird.

Beim Volksbegehren sollen die Antragsteller aus haushalterischen Gründen entsprechend der bestehenden Kostenregelung neben den Kosten für die Eintragungslisten der amtlichen Sammlung, den in den Eintragungsgemeinden ggf. aufzulegenden Gesetzentwurf mit Begründung und die Versendung der Unterlagen an die Eintragungsgemeinden auch die Kosten für die Formblätter der freien Sammlung, ggf. des Gesetzentwurfs mit Begründung, der freien Sammlung und der Einreichung der Formblätter bei den Gemeinden tragen. Dies gilt auch für die Kosten freiwilliger Werbemaßnahmen der Antragsteller.

b) durch die Anpassung an das Landtagswahlrecht

Die Anpassung führt zu keinen Mehrkosten.

## *II. Einzelbegründung*

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Gesetzesüberschrift)

Die Gesetzesänderung sieht die Einführung eines Volksantrags als weiteres plebiszitäres Element vor. Die Gesetzesüberschrift wird daher entsprechend angepasst.

Zu Nummer 2 (§ 1)

Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen an den im Jahr 1995 geänderten Artikel 43 LV sowie den im Jahr 2015 geänderten Artikel 59 Absatz 2 und 3 LV.

Zu Nummer 3 (§ 1 a)

Bereits bevor die Interessierten zu Antragstellern oder Vertrauensleuten eines Volksantrags oder eines Volksbegehrens geworden sind, aber auch dann, können sie sich nach Satz 1 beraten lassen. Der zuständigen Stelle obliegt eine objektive Beratungspflicht in formellen Fragen. Die inhaltliche Ausgestaltung der Anträge und Gesetzesvorlagen ist – wie bisher für Gesetzesvorlagen beim Volksbegehren – Angelegenheit der Antragsteller. Eine Vorabprüfung findet nicht statt.

Die Zuständigkeitsregelung in Satz 2 für die Beratung knüpft an die Entscheidungszuständigkeit für die Zulassung eines Volksbegehrens oder Volksantrags an (§ 25 Absatz 1 Satz 1 und § 41 Absatz 1 Satz 1).

Satz 3 stellt klar, dass die Beratung kostenfrei erfolgt.

Zu Nummer 4 (§ 2 Absatz 3)

Die Regelung zur Abstimmung mit Abstimmungsschein in einem anderen Stimmbezirk wird an das Parlamentswahlrecht, insbesondere an § 6 Absatz 5 Buchstabe a des Europawahlgesetzes, angepasst.

Zu Nummer 5 (§ 4 Absatz 1, 4 und 5)

Zu Buchstabe a)

Die Gliederung der Abstimmungsorgane wird an § 10 Absatz 1 des Landtagswahlgesetzes (LWG) angepasst.

Zu Buchstabe b)

Wie in § 16 Absatz 2 LWG geregelt, wird eine Pflicht zur unparteiischen Wahrnehmung des Amtes und zur Verschwiegenheit der Mitglieder der Abstimmungsorgane kraft Gesetzes vorgesehen.

Zu Buchstabe c)

Im Falle einer Nachabstimmung bzw. Wiederholung der Volksabstimmung enthält das Volksabstimmungsgesetz bislang keine Regelung hinsichtlich des Fortbestehens der Abstimmungsorgane. Mit der Änderung des Absatzes 5 wird diese Lücke geschlossen.

Zu Nummer 6 (§ 5 Absatz 3)

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung entsprechend der Anpassung in Nummer 2.

Zu Nummer 7 (§ 6a)

Zu Absatz 1

Die Landesregierung, sonstige öffentliche Stellen des Landes, Gemeinden oder Gemeindeverbände sowie deren Amtsträger, die nicht als Mitglied eines Abstimmungsorgans oder als sonstige unmittelbar mit der Vorbereitung und Durchführung betraute Person dem Neutralitätsgebot unterliegen, sind bereits von Verfassungswegen berechtigt, sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu dem Gegenstand der Volksabstimmung sowie den Vor- und Nachteilen der einen oder anderen Lösung zu äußern und die Stimmberechtigten zu unterrichten. Bei der Volksabstimmung gilt für nicht mit der Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung befasste Abstimmungsorgane oder sonstige Personen nicht das strikte Neutralitäts-, sondern ein Sachlichkeitsgebot (mehrere Beschlüsse des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 22. Mai 2012, statt aller Az.: GR (V) 3/12). Im Interesse einer sachkundigen Entscheidung der Stimmberechtigten auf der Grundlage größtmöglicher Information sind Äußerungen und Unterrichtungen an den Geboten der Sachlichkeit, Transparenz und Fairness auszurichten.

Zu Absatz 2

Eine amtliche Mitteilung durch die Landesregierung, die Stellungnahmen der Landesregierung, des Landtags und im Falle eines vorangegangenen Volksbegehrens der Vertrauensleute enthält, ist ein grundsätzlich geeignetes Mittel, die Stimmberechtigten neben der Abstimmungsbenachrichtigung und der öffentlichen Bekanntmachung über den Gegenstand der Volksabstimmung u. a. auch über die Inhalte der Volksabstimmung und deren Bewertung objektiv zu informieren. Als dem Sachlichkeitsgebot verpflichtetes exekutives Staatsorgan ist die Landesregierung/das Staatsministerium anders als die zu absoluter Neutralität

verpflichtete Abstimmungsleitung, die auch sonst nicht mit materiellen Inhalten befasst ist, die geeignete Herausgeberin einer amtlichen Mitteilung.

Satz 1 normiert eine grundsätzliche Pflicht der Landesregierung, die Stimmberechtigten mit einer amtlichen Mitteilung des Staatsministeriums über den Gegenstand der Volksabstimmung zu unterrichten. Die Ausgestaltung als „Soll-Regelung“ bewirkt jedoch, dass nur in atypischen Fällen ausnahmsweise von dieser Regelung abgewichen und auf eine amtliche Unterrichtung verzichtet werden kann.

Satz 2 benennt für die amtliche Mitteilung die sachgerechten Inhalte, die Autoren und den Umfang der Stellungnahme entsprechend dem Gegenstand und dem Rechtsgrund der Volksabstimmung. Bei Volksabstimmungen nach Artikel 60 Absatz 1 oder Artikel 64 Absatz 3 Satz 2 LV sind alle Inhalte erfasst. Soweit Volksabstimmungen nach anderen Regelungen erfolgen, entfallen einige Inhalte. So fehlt es bei der Volksabstimmung zur Auflösung des Landtags nach Artikel 43 Absatz 2 LV an einem zur Abstimmung gestellten Gesetzeswortlaut und einem entsprechenden Beschluss des Landtags. Und bei Volksabstimmungen nach Artikel 60 Absatz 2 oder Absatz 3 oder Artikel 64 Absatz 3 Satz 1 LV gibt es mangels eines vorangegangenen Volksbegehrens keine Vertrauensleute, die eine Stellungnahme abgeben könnten.

Satz 3 regelt, dass der Landtag als Ganzes oder nach Fraktionen getrennt Stellung nehmen kann. In letzterem Fall entspricht der Anteil der Stellungnahmen der Fraktionen an der gesamten Stellungnahme des Landtags der Sitzverteilung der Fraktionen im Landtag.

In Satz 4 wird dem Staatsministerium das Recht eingeräumt, Art und Umfang der amtlichen Mitteilung sowie die Frist zur Abgabe der Stellungnahmen festzulegen.

Wird zusätzlich zu der durch Volksbegehren zur Abstimmung gestellten Gesetzesvorlage auch noch eine eigene Gesetzesvorlage vom Landtag nach Artikel 60 Absatz 1 Satz 2 LV mit zur Abstimmung gestellt, so ermöglicht Satz 5 eine entsprechende Erweiterung der amtlichen Mitteilung auf diesen Gesetzeswortlaut, den Beschluss des Landtags und die Stellungnahmen der Vertrauensleute, des Landtags (bzw. der Fraktionen) und der Landesregierung dazu.

Satz 6 verpflichtet das Staatsministerium, in der Regel selbst die für und gegen den Gegenstand der Volksabstimmung sprechenden Gründe in gleichem Umfang darzustellen, wenn für die fristgerechte Erstellung der amtlichen Mitteilung keine oder eine Stellungnahme nur verspätet vorgelegt wird.

Nach der Regelung in den Sätzen 7 und 8 trägt die die amtliche Mitteilung herausgebende Landesregierung/das Staatsministerium keine Verantwortung (z. B. für Urheberrechtsverletzungen) für die von den Vertrauensleuten oder vom Landtag bzw. den Fraktionen zum Abdruck in der amtlichen Mitteilung vorgelegten Inhalte. Sie unterliegt insoweit keiner presserechtlichen Herausgeberverantwortung. Damit wird die Prüfungs- und Verwerfungspflicht der herausgebenden Landesregierung auf offenkundig strafbewehrte oder ganz eindeutig das Sachlichkeitsgebot verletzende Inhalte beschränkt.

#### Zu Absatz 3

Eine amtliche Mitteilung der Landesregierung ist den Stimmberechtigten zur Kenntnis zu bringen, wobei die Wahl der vorgesehenen Alternativen im Ermessen des Staatsministeriums steht, um flexibel auf die Gegebenheiten der Volksabstimmung reagieren sowie Zeit- und Kostenaspekte berücksichtigen zu können. Nach § 5 Absatz 1 und 2 ist nämlich die Volksabstimmung auf einen Sonntag innerhalb eines Zeitraums von nur drei Monaten bzw. nach § 5 Absatz 3 von nur sechs Wochen nach dem die Volksabstimmung auslösenden Ereignis festzusetzen.

Von einer Verpflichtung der individuellen Zusendung der amtlichen Mitteilung an die Stimmberechtigten neben oder sogar zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung wird in Anbetracht der Kürze der für die Erstellung einer amtlichen Mitteilung zur Verfügung stehenden Zeit und zur Vermeidung von Abstimmungsfehlern bewusst abgesehen. Könnte die amtliche Mitteilung entgegen einer gesetzlichen Pflicht den Stimmberechtigten nämlich nicht oder nicht rechtzeitig vor der Abstimmung, im Falle einer Zusendungspflicht zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung bis spätestens am 21. Tag vor der Abstimmung, zugesandt werden, wäre die Abstimmung mit einem solchen Fehler behaftet, der die Kreisabstimmungsleiter zur Absage der Abstimmung – ggf. in allen Stimmkreisen (Stadt- und Landkreisen) – veranlassen würde.

Wird die amtliche Mitteilung den Stimmberechtigten zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung zugesandt, entfällt die zusätzliche Übersendung des Gesetzeswortlauts nach § 6 Absatz 2 Satz 2. Aufgrund der Kürze der Zeit zwischen dem die Volksabstimmung auslösenden Ereignis und dem Abstimmungstag dürften zumeist aber nur eine vorherige Versendung des Gesetzeswortlauts zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung und anschließend eine davon unabhängigen Kenntnisgabe der amtlichen Mitteilung mit wiederholtem Abdruck des Gesetzeswortlauts in Betracht kommen.

In Satz 3 ist eine Übermittlungsbefugnis der Adressdaten der Stimmberechtigten aus dem Melderegister oder Stimmberechtigtenverzeichnis durch die Gemeinden an das Staatsministerium vorgesehen, wenn eine Zusendung der amtlichen Mitteilung an die Stimmberechtigten durch das Staatsministerium erfolgen soll. Zu anderen Zwecken als der Übersendung der amtlichen Mitteilung an die Stimmberechtigten darf das Staatsministerium die Adressdaten nicht nutzen. Im Übrigen sind die Adressdaten wie Unterlagen von Volksbegehren und Volksabstimmungen zu sichern und zu vernichten.

Zu Nummer 8 (§ 7)

Das Volksabstimmungsgesetz enthält bislang keine Regelung hinsichtlich der Mitwirkung des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg. Mit dem neuen Absatz 2, der der Regelung im Landtagswahlrecht entspricht (vgl. § 20 Absatz 2 LWG), wird diese Lücke geschlossen. Die Überschrift wird ergänzt und die bisherige Regelung wird Absatz 1.

Zu Nummer 9 (§ 8 Absatz 3 und 4)

Die bisherige Auslegung des Stimmberechtigtenverzeichnisses wird entsprechend § 21 Absatz 3 bzw. Absatz 5 LWG durch das Recht auf Einsichtnahme in das Stimmberechtigtenverzeichnis ersetzt.

Zu Nummer 10 (§ 9 Absatz 1)

Die Regelung wird entsprechend § 22 Absatz 1 LWG neu gefasst. Die Erteilung eines Stimmscheins ist damit nicht mehr vom Vorliegen eines Verhinderungsgrundes, in dem Stimmbezirk abstimmen zu können, in dessen Stimmberechtigtenverzeichnis man eingetragen ist, abhängig.

Zu Nummer 11 (§ 10 Absatz 2)

Die Änderung entspricht hinsichtlich der Umschläge (Stimmzettelumschlag und Abstimmungsbriefumschlag) dem Wortlaut des Landtagswahlrechts in § 37 LWG (siehe Zu Nummer 13) sowie hinsichtlich der Abstimmungsräume in § 23 Absatz 2 LWG.

Zu Nummer 12 (§ 13 Absatz 1 und 2)

Zu Buchstabe a)

Entsprechend der Regelung im Landtagswahlrecht (§ 35 Absatz 1 LWG) erfolgt eine Klarstellung des Zeitraums unzulässiger Beeinflussung sowie eine Er-streckung des Schutzbereichs auf den Außen- und Zugangsbereich des Gebäudes, in dem sich der Abstimmungsraum befindet.

Zu Buchstabe b)

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung an die geänderte Paragraphen-folge des Landtagswahlgesetzes.

Zu Nummer 13 (§ 15 Überschrift, Absatz 1 und 3)

Entsprechend der Regelung im Landtagswahlrecht wird der bisherige „Abstim-mungsumschlag“ für die Urnenabstimmung abgeschafft. Für die Briefabstim-mung wird der „Abstimmungsumschlag“ künftig als „Stimmzettelumschlag“ be-zeichnet. Die Paragraphenüberschrift, Absatz 1 Satz 1 und die Ermächtigungs-grundlage in Absatz 3 werden an den neuen Wortlaut angepasst.

In Absatz 1 wird Satz 2 aufgehoben. Die Anforderungen an Stimmzettel und Um-schläge (Stimmzettelumschläge und Abstimmungsbriefumschläge) werden wie im Landtagswahlrecht umfassend in der Stimmordnung geregelt.

Zu Nummer 14 (§ 16 Absatz 1 bis 3 und 5)

Zu Buchstaben a) und d)

Absatz 1 und 5 Satz 1 werden an die neue Bezeichnung der Umschläge (siehe Nummer 11 und 13) sowie Absatz 5 Satz 2 zusätzlich begrifflich angepasst.

Zu Buchstabe b)

In Absatz 2 Satz 2 wird der veraltete Begriff „Gebrechen“, wie in § 38 Absatz 2 Satz 2 LWG erfolgt, durch den Begriff „Beeinträchtigung“ ersetzt.

Zu Buchstabe c)

Die Abschaffung des „Abstimmungsumschlags“ bei der Urnenabstimmung be-dingt eine Änderung der Abstimmungshandlung durch die Abstimmenden. Ab-satz 3 Satz 2 wird deshalb an § 38 Absatz 3 Satz 2 LWG angepasst.

Zu Nummer 15 (§ 17 Absatz 1 bis 3)

Zu Buchstabe a)

Die Abschaffung des „Abstimmungsumschlags“ bei der Urnenabstimmung be-dingt eine Änderung der Ungültigkeitsgründe. Die Neuregelung entspricht § 42 Absatz 1 LWG.

Zu Buchstabe b) und c)

Die Vorschriften werden an die neue Bezeichnung der Umschläge angepasst (siehe Nummer 11 und 13).

Zu Nummer 16 (§ 22 Absatz 1)

Die Ergänzung dient der Rechtsklarheit.

Zu Nummer 17 (§ 23 Absatz 4)

Die Regelung wird aus Gründen der Rechtssicherheit entsprechend § 51 Absatz 4 LWG um eine Ermächtigungsgrundlage für nähere Regelungen in der Stimmordnung ergänzt.

Zu Nummer 18 (§ 24 Absatz 3)

Das Volksabstimmungsgesetz enthält bislang keine Regelung hinsichtlich der Erstattung der Kosten an die Blindenvereine für die Herstellung und Verteilung der Stimmzettelschablonen. Mit dem neuen Absatz 3, der der Regelung im Landtagswahlrecht entspricht (vgl. § 56 Absatz 3 LWG), wird diese Lücke geschlossen.

Zu Nummer 19 (§ 25 Absatz 1, 4 und 6)

Zu Buchstabe a)

Nach geltender Rechtslage werden Volksbegehren durch eine in der Regel zweiwöchige Auflegung von Eintragungslisten in den Gemeinden durchgeführt. Künftig soll nach Satz 2 die Sammlung von Unterstützungsunterschriften weiterhin durch die Auflegung von Eintragungslisten in den Gemeinden erfolgen, aber auch zusätzlich frei gesammelt werden können. Die freie Sammlung erfolgt auf einem Eintragungsblatt, das die Vertrauensleute der Antragsteller oder von ihnen bevollmächtigte Personen ausgeben. Da die Vertrauensleute bei der Durchführung des Volksbegehrens bisher schon Ansprechpartner für die Abstimmungsorganisation sind, ist es konsequent, ihnen auch die Verantwortung für die Durchführung der freien Sammlung zu übertragen.

Satz 3 sieht als weitere Erleichterung für das Zustandekommen eines Volksbegehrens eine Erweiterung der bisher in § 28 Absatz 1 Satz 3 vorgesehenen Frist für die amtliche Sammlung von in der Regel 14 Tagen auf drei Monate und für die neue freie Sammlung eine Frist von sechs Monaten vor. Vor dem Hintergrund, dass künftig neben der Amtssammlung auch die freie Sammlung ermöglicht wird, haben die Antragsteller mit einer Sammelfrist von sechs Monaten bei der freien Sammlung und von drei Monaten bei der Amtssammlung einen angemessenen Zeitraum, um die erforderlichen Eintragungen zur Unterstützung des Volksbegehrens zu erhalten. Im Hinblick auf den organisatorischen Aufwand für die Gemeinden ist es auch sachgerecht, die Frist für die Amtssammlung auf die Hälfte der Sammelfrist der freien Sammlung zu begrenzen.

Für die Mitwirkung von Landkreisen, Gemeinden und dem Statistischen Landesamt beim Volksbegehren gilt die Regelung für die Mitwirkung bei Volksabstimmungen entsprechend.



Zu Buchstabe b)

Satz 2 regelt, dass die Vorschriften zu den ungültigen Eintragungen bei der Unterstützung des Volksbegehrens (§ 36 Absatz 1 Nummer 1 bis 3) entsprechend anzuwenden sind.

Zu Buchstabe c)

Das Nähere, insbesondere zu Form und Inhalt der Beteiligung am Antrag sowie der Verwendungspflicht des als Unterschriftenliste bestehenden Formblatts, zur Beschaffung der Formblätter und der Bescheinigung des Wahlrechts durch die zuständige Gemeinde, regelt die Stimmordnung.

Zu Nummer 20 (§ 28 Absatz 1 und 2)

Zu Buchstabe a)

Folge der Einführung der freien Sammlung ist, dass das Innenministerium nunmehr nicht nur die Pflicht hat, die Gemeinden, in denen Eintragungslisten aufgelegt werden, und die Frist, innerhalb derer das Volksbegehren durch Eintragung in die Listen unterstützt werden kann, öffentlich bekannt zu machen, sondern auch die Frist, innerhalb derer die Unterstützung des Volksbegehrens in freier Sammlung durch die Eintragung in die Eintragungsblätter erfolgen kann. Der in Satz 3 vorgegebene Fristbeginn für die freie Sammlung zwischen vier und sechs Wochen nach öffentlicher Bekanntmachung der Zulassung des Volksbegehrens entspricht der bisherigen Regelung und stellt sicher, dass die Sammlung der Unterstützungsunterschriften durch Eintragung einerseits in einem nahen zeitlichen Rahmen zur Antragstellung des Volksbegehrens erfolgt sowie andererseits auch für die Gemeinden genügend Zeit zur organisatorischen Vorbereitung der Sammlung verbleibt. Die Regelungen in Satz 4 und 5, wonach die amtliche Sammlung zeitgleich mit der freien Sammlung beginnen kann, möglichst zwei, mindestens aber einen Monat vor dem Ende der freien Sammlung beendet sein muss, ermöglicht es den Gemeinden, ihre Mitwirkungsaufgaben bei der Ergebnisfeststellung nach § 37 Absatz 1 zeitlich gestaffelt erledigen zu können, was eine möglichst zeitnahe Feststellung des Eintragungsergebnisses auch auf der Ebene der Landesabstimmungsleitung ermöglicht.

Zu Buchstabe b)

Zusätzlich zur Bekanntmachung auf Landesebene nach Absatz 1 haben die Gemeinden nach Satz 2 neben der Eintragsfrist für die amtliche Sammlung auch die der freien Sammlung bekanntzumachen sowie für die amtliche Sammlung die Tageszeit anzugeben, innerhalb derer die Eintragung erfolgen kann.

Zu Nummer 21 (§ 29 Absatz 1)

Nachdem der Beginn der freien Sammlung maßgeblicher frühester Zeitpunkt für die Eintragungen zur Unterstützung des Volksbegehrens ist, ist es konsequent, bei der Rücknahmemöglichkeit an den Beginn der freien Sammlung anzuknüpfen.

Zu Nummer 22 (§ 30 Überschrift und Absatz 1)

Zu Buchstabe a)

Da die freie Sammlung mittels der Ausgabe von Eintragungsblättern durchgeführt wird, wird die Paragraphenüberschrift entsprechend angepasst.

Zu Buchstabe b)

Satz 1 erstreckt die Unterstützung eines Volksbegehrens durch Eintragung in ein Eintragungsblatt auf die neu eingeführte freie Sammlung. Zugleich wird bestimmt, dass die Eintragungsblätter spätestens am letzten Tag der Eintragsfrist bei der für die Prüfung des Wahlrechts zuständigen Gemeinde einzureichen sind. Sie werden von den Gemeinden nicht zurückgegeben. Wie bei der Amtssammlung ist auch bei der freien Sammlung nur eintragungsberechtigt, wer am Tag der Eintragung zum Landtag wahlberechtigt ist. Die Wahlberechtigung am Tag der Eintragung muss daher auch auf den Eintragungsblättern von den zuständigen Gemeinden geprüft werden. Dies geschieht im Rahmen der Mitwirkung bei der Feststellung des Eintragungsergebnisses nach § 37 Absatz 1. Mit der Regelung wird das Verfahren für die Antragsteller/Vertrauensleute erleichtert und der Aufwand für die Gemeinden verringert, denn abweichend vom Verfahren der Antragstellung zur Zulassung eines Volksbegehrens haben die Antragsteller/Vertrauensleute nicht vor der Einreichung der Eintragungsblätter selbst bei der zuständigen Gemeinde eine Wahlrechtsbescheinigung für jeden Unterzeichner einzuholen.

Im bestehenden Recht der nur amtlichen Sammlung von Unterstützungsunterschriften für ein Volksbegehren besteht nach § 29 Absatz 3 der Landesstimmordnung, wenn Gegenstand des Volksbegehrens die Einbringung einer Gesetzesvorlage ist, eine Kenntnisnahmemöglichkeit des Gesetzentwurfs vor der Eintragung in die Eintragsliste in der Weise, dass im gemeindlichen Eintragsraum der mit Gründen versehene Gesetzentwurf zur Einsichtnahme ausliegt. Anknüpfend an diese Regelung erfolgt deren Übertragung auf und Anpassung an die freie Sammlung der Unterstützungsunterschriften.

Satz 2 regelt in Folge für Volksbegehren, deren Gegenstand eine Gesetzesvorlage ist, die Verpflichtung, bei der Sammlung von Unterstützungsunterschriften Eintragungswilligen vor der Eintragung eine Kenntnisnahmemöglichkeit des Wortlauts des Gesetzentwurfs einschließlich Begründung zu gewähren. Durch die Regelungen in § 35 Absatz 2 und § 36 Absatz 1 Nummer 4a ist die Kenntnisnahmemöglichkeit in diesem Fall Bestandteil einer gültigen Eintragung und ist eine Eintragung in ein Eintragungsblatt ohne Bestätigung der Kenntnisnahmemöglichkeit ungültig. Die Regelung dient dem Schutz der Unterzeichner, da sie sich unmittelbar vor ihrer Eintragung jedenfalls Kenntnis über die Tragweite ihrer Unterschrift verschaffen können müssen, und sichert damit die Integrität der Unterschriften.

Wenn eine entsprechende Bestätigung einer Kenntnisnahmemöglichkeit bei der Sammlung der Unterschriften für den Zulassungsantrag eines Volksbegehrens nicht gefordert ist, wird damit dem mit der Antragsunterschrift für den Zulassungsantrag verbundenen, lediglich das Unterstützungsverfahren des Volksbegehrens auslösenden Charakter Rechnung getragen.

Korrespondierend mit den Regelungen in § 28 Absatz 1 ist in Satz 3 bestimmt, dass Eintragungen nur innerhalb des Zeitraums geleistet werden können, den das Innenministerium für die Amtssammlung und die freie Sammlung öffentlich bekannt gemacht hat. Außerhalb dieses Zeitraums erfolgte Eintragungen sind nach § 36 Absatz 1 Nummer 3 ungültig.

Nach Satz 4 regelt das Nähere die Stimmordnung, insbesondere zu Form, Inhalt und Verwendungspflicht eines als Einzelblatt vorgesehenen Formblatts zur Ein-

holung der Eintragung bei der freien Sammlung und der Formblätter für die Eintragungslisten bei der Amtssammlung sowie zur Beschaffung der Formblätter und der Mehrstücke des Gesetzentwurfs mit Begründung, zur Sicherstellung der Kenntnisnahmemöglichkeit des Gegenstands des Volksbegehrens vor der Eintragung sowie zur Auskunftserteilung und Meldung durch die Gemeinden der Zahl der Personen, die sich eingetragen haben.

Zu Nummer 23 (§ 32)

Zu Buchstabe a)

Nachdem künftig die Unterstützung des Volksbegehrens im Rahmen zweier Sammelarten erfolgen kann und hinsichtlich der Ausübung des Eintragsrechts in Eintragungslisten und Eintragungsblätter zum Teil unterschiedliche Regelungen gelten, ist die Paragrafenüberschrift entsprechend anzupassen. Die Vorschrift regelt die Eintragung bei der amtlichen Sammlung.

Zu Buchstabe b)

Die Möglichkeit, sich mit einem Eintragungsschein in einer anderen als der Wohnortgemeinde einzutragen zu können, wird abgeschafft. Für dieses Verfahren besteht in Anbetracht der auf drei Monate verlängerten Eintragsfrist bei der amtlichen Sammlung sowie der über sechs Monate andauernden freien Sammlung kein Bedürfnis mehr. Zu berücksichtigen ist auch, dass das Verfahren mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand sowohl bei der Erteilung der Eintragungsscheine als auch hinsichtlich der über Monate zu führenden und ständig zu aktualisierenden Liste der für ungültig erklärten Eintragungsscheine verbunden wäre.

Zu Nummer 24 (§ 33)

Die Vorschrift wird aufgehoben, weil für die Erteilung von Eintragungsscheinen kein Bedürfnis mehr besteht (siehe Ausführungen zu Nummer 23 Buchstabe b).

Zu Nummer 25 (§ 34 Satz 1)

Eine Prüfung der Eintragungsberechtigung vor der Eintragung erfolgt nach § 30 Absatz 2 durch die Gemeinde bei der amtlichen Sammlung. Nur dagegen besteht ein Rechtsmittel, was in der Vorschrift klargestellt wird.

Zu Nummer 26 (§ 35 Absatz 1 bis 3)

Zu Buchstabe a)

Anknüpfend an die Regelung bei der Amtssammlung, wonach die Eintragung zur Unterstützung des Volksbegehrens persönlich und handschriftlich vollzogen werden muss, erfolgt deren Übertragung auf und Anpassung an die freie Sammlung.

Zu Buchstabe b)

Die Regelung hinsichtlich der vom Eintragungsberechtigten bei der Eintragung in ein Eintragungsblatt oder in eine Eintragsliste zwingend erforderlichen persönlichen Angaben wird entsprechend der Regelung für die Sammlung von Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge im Parlamentswahlrecht gefasst. Die bisher in der Stimmordnung geregelte Verpflichtung der Angabe des Tags der

Unterzeichnung wird in das Gesetz übernommen. Diese Angabe ist vor dem Hintergrund, dass die Eintragungsberechtigung nach § 31 die Wahlberechtigung am Tag der Eintragung voraussetzt, zum einen geboten, damit die zuständige Gemeinde die Gültigkeit der Eintragung, insbesondere im Hinblick auf das Bestehen der Wahlberechtigung überprüfen kann. Zum anderen ist die Angabe des Tags der Unterzeichnung auch im Hinblick auf die Prüfung, ob die Eintragung während der vom Innenministerium nach § 28 Absatz 1 öffentlich bekanntgemachten Eintragsfristen erfolgt ist, erforderlich.

Korrespondierend mit der Regelung in § 30 Absatz 1 Satz 2, wonach vor der Eintragung sicherzustellen ist, dass eine Kenntnisnahmemöglichkeit des Gesetzentwurfs einschließlich Begründung bestand, wenn Gegenstand des Volksbegehrens die Einbringung einer Gesetzesvorlage ist, hat der Unterstützer des Volksbegehrens bei der freien Sammlung die Kenntnisnahmemöglichkeit auf dem Eintragsblatt zu bestätigen. Während bei der amtlichen Sammlung nach der bestehenden Rechtslage mit der Auslegung des mit Gründen versehenen Gesetzentwurfs im gemeindlichen Eintragsraum die Kenntnisnahmemöglichkeit gewährleistet wird, ist dies bei der freien Sammlung der Unterstützungsunterschriften nicht zweifelsfrei sichergestellt. Die bei dieser Sammelart geforderte ausdrückliche Bestätigung dient dem Schutz der Unterstützer des Volksbegehrens und der Integrität der Unterschrift, wenn sie sich unmittelbar vor ihrer Eintragung Kenntnis über die Tragweite ihrer Eintragung jedenfalls hätten verschaffen können.

Zu Buchstabe c)

Das Nähere zu den Eintragungen regelt die Stimmordnung.

Zu Nummer 27 (§ 36 Absatz 1 Nummer 2, 3 und 4)

In Nummer 2 wird zur Klarstellung als Ungültigkeitsgrund der Eintragung die fehlende handschriftliche und persönliche Unterzeichnung, ausgenommen die Fälle des § 35 Absatz 1 Satz 2, mit aufgenommen. Die Unterstützung des Volksbegehrens erfolgt gerade und ausschließlich durch eine solche Unterschrift, sodass auch bereits bisher bei Fehlen der Unterschrift keine rechtswirksame Unterstützung des Volksbegehrens vorlag.

Die Anpassung der Regelung in Nummer 3 beruht auf dem Umstand, dass es künftig zwei Sammelarten für die Unterstützung eines Volksbegehrens gibt. Wie schon nach bestehendem Recht die Verwendung nicht vorschriftsmäßiger Eintragslisten zur Ungültigkeit der Eintragung führt, muss auch bei der freien Sammlung die Eintragung in Eintragsblätter, die nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen, deren Ungültigkeit zur Folge haben. Da das Innenministerium nach § 28 Absatz 1 für die Unterstützung des Volksbegehrens konkrete Fristen festsetzt, ist es folgerichtig, dass Eintragungen außerhalb der Eintragsfristen zur Ungültigkeit der Eintragung führen. Gleiches gilt auch für Eintragungen, bei denen die Angabe des Tags der Unterzeichnung fehlt, und insoweit nicht geprüft werden kann, ob eine Eintragung innerhalb der festgesetzten Eintragsfristen erfolgt ist. Darüber hinaus ist bei Fehlen des Unterzeichnungstags keine Prüfung des Wahlrechts und damit der Eintragungsberechtigung nach § 31 möglich.

Die Regelung in Nummer 4 a korrespondiert mit der zwingenden Vorgabe der Bestätigung der Kenntnisnahmemöglichkeit des Wortlauts des Gesetzentwurfs einschließlich Begründung bei der Eintragung in ein Eintragsblatt nach § 35 Absatz 2. Folgerichtig zu der Regelung in § 30 Absatz 1 Satz 1 sind Eintragsblätter, die nicht innerhalb der Frist für die freie Sammlung bei der für die Prüfung des Wahlrechts zuständigen Gemeinde eingehen, nach Nummer 4b ebenfalls ungültig.

Zu Nummer 28 (§ 37 Absatz 1 und 2)

Zu Buchstabe a)

Nach der derzeitigen Regelung für die Amtseintragung erfolgt seitens der Gemeinden nach Ablauf der Eintragsfrist die Zusammenstellung des Eintragungsergebnisses unter Hinweis auf die Eintragungen, gegen deren Gültigkeit Bedenken bestehen, und die Übermittlung an die jeweiligen Kreisabstimmungsleiter. Diese übermitteln nach eigener Prüfung die Ergebnisse ihrer Gemeinden zusammengefasst dem Landesabstimmungsleiter.

Beim Feststellungsverfahren der Zahl der gültigen Eintragungen bei der freien Sammlung ist es schon in Anbetracht der hohen Zahl erforderlicher gültiger Unterstützungsunterschriften sachgerecht, an das für die Amtseintragung gestufte Verfahren der Vorprüfung durch die Gemeinden und Kreisabstimmungsleiter anzuknüpfen und auf die eingereichten Eintragungsblätter zu erstrecken. Die Prüfung der eingereichten Eintragungsblätter umfasst auch die Überprüfung der Eintragungsberechtigung der Unterzeichner, nämlich das Bestehen des Wahlrechts zum Landtag am Tag der Eintragung. Für die Mitwirkung der Gemeinden, Landkreise und des Statistischen Landesamts bei der Ergebnisfeststellung gilt die Regelung für die Mitwirkung bei Volksabstimmungen entsprechend.

Zu Buchstabe b)

Da das Volksbegehren nicht zu einer Entscheidung in der Sache führt, sondern lediglich ein notwendiger Verfahrensschritt zur Befassung des Landtags bzw. zur Volksabstimmung ist, genügt nach Satz 1 für die Ermittlung des Ergebnisses durch den Landesabstimmungsausschuss die Feststellung, ob das Volksbegehren die Zahl der nach der Landesverfassung erforderlichen Unterstützungen erreicht hat und damit zustande gekommen ist. Es bedarf daher keiner Feststellung der Gültigkeit aller eingereicherter Unterstützungsunterschriften, beispielsweise wenn schon die erforderliche Anzahl von Unterschriften überhaupt nicht vorliegt oder über die festgestellte erforderliche Zahl gültiger Unterschriften hinaus weitere Unterschriften eingereicht worden sind.

In Satz 2 erfolgt eine Anpassung an den geänderten Artikel 59 Absatz 3 Satz 4 LV. Die erforderliche Zahl der Unterstützer des Volksbegehrens beträgt danach mindestens zehn vom Hundert der Zahl der Wahlberechtigten der letzten Landtagswahl oder Volksabstimmung.

Zu Nummer 29 (§ 39)

In die Kostenregelung nach Absatz 1 Satz 1 werden die Kosten der freien Sammlung beim Volksbegehren einbezogen. Wie für den Zulassungsantrag eines Volksbegehrens sollen künftig auch die Kosten der freien Sammlung von den Antragstellern getragen werden, was neben dem Personaleinsatz für die Sammlung der Unterstützungsunterschriften auch die Kosten der Beschaffung der Eintragungsblätter und der erforderlichen Mehrstücke der Gesetzesvorlage mit Begründung sowie der Einreichung der Eintragungsblätter bei den Gemeinden wie Versandkosten umfasst.

In Absatz 2 werden in die Kostenerstattungsregelung die Sachkosten der freien Sammlung (Kosten der Beschaffung der Eintragungsblätter und der erforderlichen Mehrstücke der Gesetzesvorlage mit Begründung sowie der Einreichung der Eintragungsblätter bei den Gemeinden wie Versandkosten) einbezogen.

Wie bisher ist – auch aus haushalterischen Gründen – eine Kostenerstattung an die Antragsteller für eigene Werbemaßnahmen, zu denen sie nicht verpflichtet sind und die deshalb auf freiwilliger Basis beruhen, nicht vorgesehen. Abgesehen

davon, dass Antragsteller eines Volksbegehrens, wenn sie nicht selbst eine Partei im Sinne des Parteiengesetzes sind und damit ohnehin an der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien teilnehmen, mit Werbemaßnahmen keinen verfassungsrechtlichen Auftrag nach Artikel 21 des Grundgesetzes erfüllen, sind sie, auch anders als die nicht mit der Vorbereitung und Durchführung eines Volksbegehrens befassten Amtsträger, nicht dem Sachlichkeitsgebot unterworfen, sondern unterliegen bei ihren Äußerungen und ihren Werbemaßnahmen nur den Grenzen des Strafrechts. Hinzu kommt, dass der zur Sachlichkeit verpflichtete Staat eine Information der Bürger übernimmt. Schon bisher haben das Innenministerium und die Gemeinden bei Zulassung eines Volksbegehrens den Gesetzestext mit Begründung zu veröffentlichen. Im Falle einer Volksabstimmung hat die Landesregierung erneut den Gesetzestext zu veröffentlichen und erfolgt über die Gemeinden zwingend der Versand des Gesetzestextes an alle Stimmberechtigten.

Darüber hinaus ist in § 6 a grundsätzlich eine zusätzliche amtliche Mitteilung zur Volksabstimmung für die Stimmberechtigten vorgesehen, in der der Landesregierung und dem Landtag sowie den Antragstellern eines Volksbegehrens in gleichem Umfang die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben wird. Eine Kostenerstattung für zusätzliche eigene Werbemaßnahmen der Antragsteller würde zu einem Ungleichgewicht zu Lasten der staatlichen Stellen führen können, weil die Antragsteller – wie oben ausgeführt – zudem berechtigt sind, in der amtlichen Mitteilung ihre Position in demselben Umfang wie die Landesregierung darzustellen. Dem entsprechend ist auch bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden keine Kostenerstattung für Werbemaßnahmen der Initiatoren vorgesehen.

Zu Nummer 30 (§ 40)

Mit der Einführung eines Anhörungsrechts der Vertrauensleute in den zuständigen Ausschüssen erfolgt, ohne zu weitgehende Vorgaben für den Landtag zu machen, eine Stärkung ihrer Position im Sinne des Ziels einer Politik des Gehörtwerdens. Das Nähere regelt der Landtag in seiner Geschäftsordnung in eigener Zuständigkeit.

Zu Nummer 31 (4. Abschnitt, §§ 41 bis 47)

Zu § 41

Durch die Änderung des Volksabstimmungsgesetzes wird die nähere Ausgestaltung des Volksantrags in einem neuen 4. Abschnitt im Volksabstimmungsgesetz geregelt. Wegen der Vergleichbarkeit des Volksantrags mit dem Volksbegehren ist es folgerichtig, die Antragsvoraussetzungen in Anlehnung an die bestehenden Regelungen in § 25 für den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens zu regeln.

Zu Absatz 1

Der Volksantrag bedarf wie das Volksbegehren eines Zulassungsantrags.

Ein Volksantrag verfolgt das Ziel einer unmittelbaren Befassung des Landtags mit einem Thema in seinem Zuständigkeitsbereich (geänderter Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 LV). Der Gegenstand muss zudem keine Gesetzesvorlage sein. Folglich ist es sachgerecht, die Entscheidung über die Zulassung, anders als beim Volksbegehren, nicht dem Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums, sondern dem des Landtags zuzuordnen. Dies entspricht der Regelung in anderen Bundesländern. Der Antrag auf Zulassung des Volksantrags ist daher mit allen erforderlichen Unterlagen einschließlich der erforderlichen Anzahl gültiger Antragsunterschriften schriftlich beim Landtag einzureichen.

Anders als der Zulassungsantrag für ein Volksbegehren, der im Fall seiner Zulässigkeit das Verfahren zur Unterstützung einer Gesetzesvorlage erst in Gang setzt und nicht fristgebunden ist, ist für den Zulassungsantrag eines Volksantrags, der unmittelbar auf eine Befassungspflicht des Landtags gerichtet ist, eine Antragsfrist von zwölf Monaten vorgesehen. Diese Frist räumt einerseits den Antragstellern einen ausreichend langen Zeitraum zur Sammlung der nach der Landesverfassung erforderlichen Zahl von Antragsunterschriften ein. Andererseits gewährleistet sie eine hinreichende Aktualität des Gegenstands des Volksantrags sowie dessen Unterstützung durch die zur Landtagswahl Wahlberechtigten.

Die Regelungen in den Sätzen 3 bis 5 legen fest, zu exakt welchem Zeitpunkt die zwölfmonatige Frist beginnt und endet. Anknüpfungspunkt für den Fristbeginn ist dabei die Anzeige des Datums des Beginns der Sammlung von Antragsunterschriften. Sie hat spätestens zwei Wochen vor dem Beginn der Sammlung gegenüber dem Landtag zu erfolgen, wobei im Übrigen die Bestimmung des Datums des Beginns der Sammlung im Belieben der Antragsteller steht.

Nach der Regelung in Satz 6 können Antragsunterlagen laufend, spätestens aber bis zum Ablauf der Antragsfrist eingereicht werden. Es handelt sich dabei um eine absolute Ausschlussfrist.

#### Zu Absatz 2

Sowohl bei der Anzeige des Beginns der Sammlung als auch bei der Antragstellung ist es erforderlich, dass der zuständigen Stelle der Gegenstand des Volksantrags in seinem vollständigen Wortlaut einschließlich Begründung vorgelegt wird, was in den Sätzen 1 und 2 entsprechend der Regelung in § 25 Absatz 3 sichergestellt ist. Maßgebliche Bedeutung hat der vorgelegte Wortlaut einschließlich Begründung des Volksantrags insoweit, als nur dazu Antragsunterschriften eingeholt werden können und im Fall der Zulässigkeit des Volksantrags eine Befassungspflicht des Landtags mit dem Volksantrag in der Fassung des eingereichten Antrags besteht. Würde der Wortlaut einschließlich Begründung des Volksantrags aber während der Unterschriftensammlung oder bei Antragstellung geändert, wären die öffentliche Bekanntmachung nach § 42 unzutreffend und der Volksantrag von den vor der Änderung geleisteten Antragsunterschriften nicht mehr gedeckt. Deshalb ist nach Satz 3 eine Änderung des Wortlauts des Volksantrags ab Beginn der Unterschriftensammlung nicht mehr zulässig.

#### Zu Absatz 3

Satz 1 regelt, dass sich die nach dem geänderten Artikel 59 Absatz 2 Satz 2 LV erforderliche Zahl der Antragsteller von 0,5 vom Hundert der Wahlberechtigten entsprechend der Regelung für das Volksbegehren in § 37 Absatz 2 Satz 2 nach der Zahl der Wahlberechtigten der letzten Landtagswahl oder Volksabstimmung bestimmt und dass, wie für den Zulassungsantrag für das Volksbegehren in § 25 Absatz 4 und für das Volksbegehren in § 31 geregelt, die Wahlberechtigung zum Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein muss.

Satz 2 regelt die Verpflichtung, bei der freien Sammlung der Antragsunterschriften den Unterzeichnern vor der Unterschriftsleistung eine Kenntnisnahmemöglichkeit des vollständigen Wortlauts des Gegenstands des Volksantrags einschließlich Begründung zu gewähren. Durch die Verweisung in Satz 5 auf § 35 Absatz 4 und § 36 Absatz 1 Nummer 4a ist die Kenntnisnahmemöglichkeit Bestandteil einer gültigen Eintragung und eine Eintragung ohne Bestätigung der Kenntnisnahmemöglichkeit ungültig. Wegen der Vergleichbarkeit der Antragsunterschriften für den Volksantrag mit den Unterstützungsunterschriften für das Volksbegehren wird im Übrigen auf die Begründung zu Nummer 22 Buchstabe b (§ 30 Absatz 1 Satz 2) verwiesen.

Korrespondierend mit den Regelungen der Antragsfrist in Absatz 1 Satz 1 bis 5 ist in Satz 3 und 4 bestimmt, dass Antragsunterschriften nur innerhalb dieses zwölfmonatigen Zeitraums geleistet werden können und die Bescheinigung des Wahlrechts grundsätzlich ebenfalls in diesem Zeitraum einzuholen ist. Durch den Verweis in Satz 5 auf § 36 Absatz 1 Nummer 3 und nach Absatz 1 Satz 6 sind außerhalb der Sammelfrist geleistete Antragsunterschriften und nach Ablauf der Sammelfrist ohne Bescheinigung des Wahlrechts eingereichte Antragsunterschriften unbeachtlich.

Im Übrigen sind nach Satz 5 die Vorschriften für das Volksbegehren zur Eintragung und zu den ungültigen Eintragungen (§ 35 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 sowie § 36 Absatz 1 und 3) entsprechend anwendbar.

Entsprechend anwendbar ist auch die Regelung des § 25 Absatz 5 zu den Vertrauensleuten. Wie beim Volksbegehren bedarf es auch für den Volksantrag exakt bestimmter oder bestimmbarer Personen als Ansprechpartner für die Zulassungsbehörde und Abstimmungsorganisation, die auch befugt sind, mit Wirkung für und gegen alle Antragsteller gegenüber der Zulassungsbehörde und Abstimmungsorganisation zu handeln.

Für die Mitwirkung der Landkreise, Gemeinden und des Statistischen Landesamts beim Volksantrag gilt die Regelung für die Mitwirkung bei Volksabstimmungen entsprechend.

#### Zu Absatz 4

Das Nähere, insbesondere zu Form, Inhalt und Verwendungspflicht eines als Einzelblatt vorgesehenen Formblatts zur Einholung der Antragsunterschriften, zur Beschaffung der Formblätter und der Stücke des Wortlauts des Gegenstands des Volksantrags mit Begründung, zu der Sicherstellung der Kenntnisnahmemöglichkeit des Gegenstands des Volksantrags vor Unterschriftsleistung, der Bescheinigung des Wahlrechts durch die zuständige Gemeinde und zu deren Auskunftserteilung und Meldung über erteilte Wahlbescheinigungen, regelt die Stimmordnung.

#### Zu § 42

Wie für das Volksbegehren nach § 26 wird eine entsprechende Regelung zur Unterrichtung der Regierung vorgesehen. In Anlehnung an die öffentliche Bekanntmachung über die Zulassung eines Volksbegehrens in § 28 hat eine öffentliche Bekanntmachung im Staatsanzeiger über den Gegenstand des Volksantrags einschließlich Begründung sowie des Beginns und Endes der Sammlung von Antragsunterschriften zur Information der Öffentlichkeit zu erfolgen.

#### Zu § 43

##### Zu Absatz 1

Die Voraussetzungen für die Zulassung des Volksantrags werden entsprechend der Regelung für das Volksbegehren (§ 27 Absatz 1) gefasst. Die Zuständigkeit für die Zulassungsentscheidung liegt nach Satz 1 beim Landtag (vgl. Begründung zu Nummer 31, § 41 Absatz 1), was auch die Prüfung des Vorliegens der ausreichenden Zahl rechtsgültiger Antragsunterschriften umfasst.

Auch wenn der Landtag kein Recht darauf hat, nur mit verfassungskonformen Initiativen befasst zu werden (vgl. Staatsgerichtshof BW, Beschluss vom 22.5.2012 – GR (V) 3/12), ist es sachgerecht, ihn vor einer Befassungspflicht mit einem verfassungswidrigen Gegenstand eines Volksantrags zu bewahren. Dass der Gegenstand des Volksbegehrens im Zuständigkeitsbereich des Landtags lie-



gen muss, ist bereits nach dem geänderten Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 LV Voraussetzung für die Befassungspflicht des Landtags.

Nach Satz 2 beträgt die Entscheidungsfrist anders als für den Zulassungsantrag eines Volksbegehrens nicht drei Wochen, sondern zwei Monate. Die Frist berücksichtigt die im Verhältnis zum Zulassungsantrag für ein Volksbegehren ca. vierfache Anzahl zu prüfender Antragsunterschriften.

Zu Absatz 2 und 3

Die Benachrichtigungspflicht und die Möglichkeit, im Falle der Ablehnung des Antrags den Staatsgerichtshof anzurufen, entsprechen den Regelungen für das Volksbegehren (§ 27 Absatz 2 und 3).

Zu § 44

Die Zurücknahme des Zulassungsantrags ist entsprechend der Regelung für das Volksbegehren (§ 29) gefasst. Da der Volksantrag für seine Zulassung von mindestens 0,5 vom Hundert der bei der letzten Landtagswahl oder Volksabstimmung Wahlberechtigten gestellt sein muss, ist es konsequent, dass nur dann von einer Zurücknahme des Volksantrags ausgegangen werden kann, wenn die Anzahl der Unterzeichner unter diese Grenze sinkt.

Zu § 45

Die Antragsteller sollen wie beim Volksbegehren entsprechend § 39 Absatz 1 Satz 1 und 2 die Kosten des Zulassungsantrags tragen, ausgenommen die Kosten für die Entscheidung über den Zulassungsantrag und die Erteilung der Wahlrechtsbescheinigungen.

Nach der entsprechenden Regelung des § 39 Absatz 1 Satz 3 und 4 werden den Gemeinden die ihnen entstehenden Kosten erstattet unter Ausschluss der laufenden Ausgaben persönlicher und sachlicher Art.

Zu § 46

Ebenso wie eine Anhörung der Vertrauensleute bei der Befassung des Landtags mit einem zustande gekommenen Volksbegehren vorgesehen ist, ist den Vertrauensleuten auch eines zugelassenen Volksantrags vom Landtag Gelegenheit zu geben, sich in seinen zuständigen Ausschüssen zu diesem Volksantrag zu äußern. Das Nähere regelt der Landtag in seiner Geschäftsordnung in eigener Zuständigkeit.

Zu § 47

Zu Absatz 1

Die Regelung in Satz 1 eröffnet den Vertrauensleuten des Volksantrags die Möglichkeit, einen Volksantrag, der einen Gesetzentwurf zum Gegenstand hat und den der Landtag nur teilweise beschlossen oder abgelehnt hat, auf Antrag als Volksbegehren weiterzuverfolgen. Der Antrag ist innerhalb von drei Monaten nach der Beschlussfassung des Landtags bei dem für das Volksbegehren zuständigen Innenministerium zu stellen. Der Gesetzentwurf mit Begründung des Volksbegehrens muss mit dem Gegenstand des Volksantrags nach Satz 2 identisch sein, da nur dann die Antragsunterschriften für den Volksantrag dessen Weiterverfolgung als Volksbegehren umfassen können. Nach der Regelung in Satz 3 nehmen die Vertrauensleute für den Volksantrag diese Funktion auch für das Volksbegehren wahr.

## Zu Absatz 2

Zulassungsvoraussetzung für einen als Volksbegehren weiterverfolgten Volksantrag ist lediglich die form- und fristgerechte Antragstellung, wozu auch die in § 25 Absatz 4 für einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens erforderliche Zahl von mindestens 10 000 Antragstellern gehört. Die erforderlichen Antragsunterschriften liegen dann vor, wenn von den Antragstellern des Volksantrags, deren Antragsunterschriften bereits dem Landtag vorliegen, mindestens 10 000 mit ihrer Unterschrift zugleich auch einen Antrag auf Weiterverfolgung eines erfolglosen Volksantrags als Volksbegehren gestellt haben. Einer erneuten Überprüfung der Gesetzesvorlage auf ihre Verfassungsmäßigkeit bedarf es nicht. Die Entscheidung ist innerhalb von drei Wochen vom Innenministerium zu treffen.

## Zu Absatz 3

Auf das Volksbegehren nach einem Volksantrag finden im Übrigen die Regelungen für das Volksbegehren Anwendung. § 25 Absatz 5 Satz 4 gilt insoweit entsprechend, als sich die Zahl der Unterzeichner danach bemisst, wie viele Antragsteller des Volksantrags mit ihrer Unterschrift zugleich auch einen Antrag auf Weiterverfolgung eines erfolglosen Volksantrags als Volksbegehren gestellt haben.

## Zu Nummer 32 (§§ 48 und 49)

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung infolge der Einfügung eines neuen 4. Abschnitts und der geänderten Paragraphenfolge.

## Zu Nummer 33

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung an die Änderungen im Gesetz.

## Zu Artikel 2

Die Bestimmung ermächtigt das Innenministerium zur Neubekanntmachung des Volksabstimmungsgesetzes.

## Zu Artikel 3

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten.