

**Dr. Edgar Wunder**  
Landesvorsitzender

Mehr Demokratie e.V.  
Landesverband Baden-Württemberg  
Rotebühlstraße 86/1, 70178 Stuttgart

Tel. 0151-22671258  
edgar.wunder@mitentscheiden.de

Herrn Ministerpräsidenten Kretschmann

Herrn Innenminister Strobl

24. März 2020

## **Notwendige Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise in Bezug auf**

- **Bürgerbegehren/entscheide**
- **Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit von Gemeinderäten**
- **Bürgermeisterwahlen**
- **Vorbereitung der Landtagswahl**

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident Kretschmann,  
sehr geehrter Herr Innenminister Strobl,

die Corona-Pandemie stellt die demokratischen Institutionen vor große Herausforderungen. Es gilt, deren Funktionsfähigkeit so weit wie möglich aufrecht zu erhalten und gleichzeitig so zu gestalten, dass das Risiko einer dadurch bedingten weiteren Ausbreitung des Virus minimiert wird. Das erfordert vorübergehend neuartige Regelungen, die in dieser Weise bis jetzt in den Landesgesetzen von Baden-Württemberg so nicht vorgesehen waren und deshalb durch Allgemeinverfügung oder durch den Landesgesetzgeber kurzfristig zu etablieren sind.

***Wir bitten Sie eindringlich, die nachfolgend genannten Maßnahmen kurzfristig durchzusetzen, um der weiteren Verbreitung des Corona-Virus entgegen zu wirken und um demokratische Institutionen in dieser Krise funktionsfähig zu halten.***

### **Bürgerbegehren**

Für ein Bürgerbegehren ist die Sammlung einer erheblichen Zahl von Unterschriften erforderlich, die in ihrer überwiegenden Mehrheit üblicherweise im Rahmen von persönlichen Face-to-Face-Gesprächen gesammelt werden. Nach unseren Erfahrungen ist die Zahl der Personen, mit denen dazu mehr oder minder intensive persönliche Gespräche durch die Unterschriftensammler geführt werden, etwa drei- bis viermal so hoch wie die Zahl der schließlich zu realisierenden Unterschriften. Die Durchführung eines Bürgerbegehrens bedeutet somit in der gegenwärtigen Situation ein erhebliches Risiko für eine weitere Ausbreitung des Corona-Virus, weil dazu in großer Zahl persönliche Kontakte gesucht werden müssen, die in dieser Form nicht durch die bisherigen Allgemeinverfügungen erfasst sind. Denn es handelt sich dabei in der Regel nicht um Zusammenkünfte von mehr als zwei Personen, sondern um tausende oder zehntausende Zwei-Personen-Gespräche innerhalb einer Gemeinde.

Mehr Demokratie e.V. ist seit vielen Jahren bei etwa 75 % aller in Baden-Württemberg durchgeführten Bürgerbegehren für die Bürgerinitiativen oder die Gemeindeverwaltungen beratend tätig und verfügt insofern über einen sehr guten Gesamtüberblick. Augenblicklich sind in Baden-Württemberg acht Bürgerbegehren in Durchführung, unmittelbarer Vorbereitung oder Planung, zu denen wir in Kontakt stehen. In allen Fällen versuchen wir auf die Beteiligten einzuwirken, gegenwärtig auf Unterschriftensammlungen für Bürgerbegehren zu verzichten oder solche nicht zu provozieren.

Bei allen Beteiligten stoßen wir dabei auf großes Verständnis. Es gibt allerdings eine für Baden-Württemberg spezifische institutionelle Regelung, die einer solchen – prinzipiell vorhandenen – Bereitschaft entgegen läuft und dann doch die Durchführung von Unterschriftensammlungen quasi erzwingt, so dass solche derzeit faktisch immer noch stattfinden. Nach § 21 Absatz 3 GemO muss ein Bürgerbegehren spätestens drei Monate nach Bekanntgabe eines Gemeinderatsbeschlusses eingereicht sein, der durch das Bürgerbegehren tangiert ist. Nach Ablauf dieser Frist ist kein Bürgerbegehren mehr möglich, trotz Corona-Pandemie. Dieser Sachverhalt setzt Bürgerinitiativen unter erheblichen Druck, Unterschriftensammlungen doch durchzuführen, weil sie andernfalls ihr Recht auf ein Bürgerbegehren zu einer für sie wichtigen Angelegenheit dauerhaft (also auch nach der Corona-Krise) verlieren würden.

In anderen Bundesländern wie z.B. Bayern oder Schleswig-Holstein existiert eine solche Einreichungsfrist nicht. Dort kann ein Bürgerbegehren jederzeit begonnen oder eingereicht werden, ohne dass dies je zu einer Beeinträchtigung der Rechtssicherheit oder der Handlungsfähigkeit der Gemeindeorgane geführt hätte. In diesen Bundesländern existiert folglich die geschilderte Problematik nicht. Dort haben alle Bürgerinitiativen ihre Untersammlungen für Bürgerbegehren bis zum Ende der Corona-Krise zurückgestellt. In Baden-Württemberg ist wegen der Einreichungsfrist eine solche Zurückstellung aber nicht möglich. Somit entsteht in Baden-Württemberg ein institutioneller Druck auf Bürgerinitiativen, die Unterschriftensammlung für ihr Bürgerbegehren trotz Corona-Pandemie jetzt durchzuführen.

***Wir ersuchen Sie eindringlich, diese in der Corona-Krise kontraproduktive und problematische Konstellation dadurch aufzulösen, indem Sie eine der folgenden Maßnahmen durchsetzen:***

- a) *Die in § 21 Absatz 3 Satz 3 GemO genannte Einreichungsfrist von drei Monaten ist ab sofort aufgehoben, bis die Corona-Krise überwunden ist. (Bedeutet faktisch: Die Regelung der bayerischen Gemeindeordnung, wonach keine derartige Frist existiert, gilt vorübergehend auch für Baden-Württemberg.)*

*oder*

- b) *Der diesbezügliche Fristablauf ist ab sofort im Ablauf gehemmt, so dass sozusagen die Uhr für den Ablauf dieser Einreichungsfrist erst mit dem Ende der Corona-Krise wieder zu ticken beginnt. (Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung kennt in anderem Zusammenhang eine ähnliche Hemmung dieses Fristablaufs.)*

*oder*

- c) *Die in § 21 Absatz 3 Satz 3 GemO genannte Frist wird angesichts der Corona-Krise so verlängert, dass der Fristablauf bis auf weiteres einheitlich auf den 1.10.2020 festgesetzt wird (unter der Annahme, dass die derzeitige Ausnahmesituation bis dahin überwunden ist).*

Wird eine dieser drei Maßnahmen ergriffen, so wird in nächster Zeit mit Sicherheit keine einzige dieser derzeit problematischen Unterschriftensammlungen für ein Bürgerbegehren stattfinden. Wir werden als Verband in unserer Beratungsarbeit auch nachdrücklich darauf hinwirken. Ohne eine derartige Regelung wäre dies kaum erreichbar und/oder mit einem unzumutbaren dauerhaften Verlust eines Bürgerrechts verbunden, da die Bürgerbegehren dann zu einem späteren Zeitpunkt wegen Fristablaufs auch nicht nachgeholt werden könnten.

## **Sitzungen von Gemeinderäten**

Nach der derzeitigen Regelung der Gemeindeordnung müssen Sitzungen des Gemeinderats in Form persönlicher Zusammenkünfte stattfinden, wobei in der Regel Öffentlichkeit herzustellen ist. Lediglich § 37 Absatz 1 Satz 2 GemO bietet eine Alternative: *„Über Gegenstände einfacher Art kann im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen oder elektronischen Verfahren beschlossen werden; ein hierbei gestellter Antrag ist angenommen, wenn kein Mitglied widerspricht.“*

Diese Regelung ist in der gegenwärtigen Situation unzureichend, weil dadurch die Arbeitsfähigkeit der Institution Gemeinderat ggf. über einen längeren Zeitraum hinweg nicht mehr sichergestellt werden könnte bzw. dadurch ein unzumutbares Infektionsrisiko für Gemeinderäte im Rahmen von Sitzungen entstehen könnte. Gleichzeitig stehen heute durchaus technische Möglichkeiten zur Verfügung, um Sitzungen in Form von Video- oder Telefonkonferenzen durchzuführen.

***Wir ersuchen Sie, für die Dauer der Corona-Pandemie eine Regelung zu treffen, wonach Gemeinden für die Dauer dieser Krise (oder bis zu einem vorläufig gesetzten Stichtag) in die Lage versetzt werden, beschlussfähige Sitzungen des Gemeinderats zu dessen gesamtem Zuständigkeitspektrum in Form von Video- oder Telefonkonferenzen durchzuführen, wobei auf Öffentlichkeit ausnahmsweise verzichtet oder diese ausnahmsweise durch eine Aufzeichnung der Video- und Telefonkonferenz hergestellt werden könnte.***

## **Bürgermeisterwahlen**

Die Durchführung einer Wahl impliziert in der gegenwärtigen Situation Infektionsrisiken sowohl für die an der Wahl teilnehmenden Wählerinnen und Wähler als auch für die Wahlvorstände und Wahlhelfer/innen. Zudem bedeutet die Durchführung einer Wahl in der gegenwärtigen Situation, die Gemeindeverwaltungen an eine organisatorische Belastungsgrenze zu führen, die je nach Lage ggf. nicht mehr zu bewältigen ist. Eine Durchführung als reine Briefwahl ist nach den baden-württembergischen Landesgesetzen nicht vorgesehen und insofern bislang nicht möglich. Betroffen sind gegenwärtig lediglich Bürgermeisterwahlen.

***Wir ersuchen Sie, den Gemeinden während der Corona-Krise vorübergehend folgende Möglichkeiten in Bezug auf Bürgermeisterwahlen zu eröffnen:***

- a) *Bürgermeisterwahlen können bis auf weiteres, für die Dauer der Corona-Krise, auf spätere Termine verschoben werden, unbeachtlich der im Kommunalwahlgesetz diesbezüglich definierten Fristen.*
- b) *Bürgermeisterwahlen können bis auf weiteres, für die Dauer der Corona-Krise, als reine Briefwahlen durchgeführt werden. Dabei sollten alle Wahlberechtigten die Briefwahlunterlagen bereits automatisch mit der Wahlbenachrichtigung zugeschickt werden, nicht erst auf Antrag.*
- c) *Um einen zweiten Wahlgang bei Bürgermeisterwahlen zu vermeiden, wird bis auf weiteres eine integrierte Stichwahl eingeführt. Das bedeutet, Wählende können im ersten und einzigen Wahlgang auf dem gleichen Stimmzettel eine zweite Stimme mit abgeben, welcher Kandidat/in sie ersatzweise ihre Stimme geben würden, falls die von ihnen an erster Stelle ausgewählte Kandidat/in wegen zu geringer Stimmenzahl bei einer Zweitauszählung als nicht mehr zu berücksichtigend herausfällt. Dann fallen diese Stimmen dem/der Zweitgenannten zu, so lange, bis ein Bewerber mehr als 50% der Stimmen auf sich vereinigt hat. Dieses Verfahren der „integrierten Stichwahl“, innerhalb eines einzigen Wahlgangs, ist andernorts gut etabliert, im Detail ausgearbeitet und könnte rasch angewandt werden, um weitere Wahlgänge mit zusätzlichem Organisationsaufwand und Infektionsrisiken zu vermeiden.*

## Bürgerentscheide

Bei Bürgerentscheiden ist keine Regelung zu Terminverschiebungen notwendig, da § 21 Absatz 6 GemO ohnehin die Möglichkeit einer Verschiebung vorsieht und dazu nach unseren Abklärungen auch alle Vertrauenspersonen bereit sind.

Die Durchführung eines Bürgerentscheids als ausschließlich briefliche Abstimmung – analog zum Vorschlag bei Bürgermeisterwahlen – erfordert allerdings eine zusätzliche Regelung, weil eine Beschränkung ausschließlich auf eine Briefwahl sicher sowohl bei Bürgermeisterwahlen wie auch bei Bürgerentscheiden zu einer deutlich geringeren Beteiligung führen wird. Für die Gültigkeit einer Bürgermeisterwahl ist dies unproblematisch, sie ist immer gültig. Anders bei Bürgerentscheiden. Denn obwohl die Beteiligung an Bürgerentscheiden in der Regel höher ist als bei Bürgermeisterwahlen, würde im Fall der Beschränkung auf eine ausschließlich briefliche Abstimmungsmöglichkeit in erheblichem Ausmaß Ungültigkeit wegen Nicht-Erreichens des Quorums drohen, woran niemand ein Interesse haben kann.

***Deshalb ersuchen wir Sie, für die Dauer der Corona-Krise das Quorum zwar in gleicher Höhe beizubehalten, die Definition des Quorums aber vorübergehend wie folgt zu ändern, falls der Bürgerentscheid allein mittels brieflicher Abstimmung durchgeführt werden soll: Bei Nicht-Erreichen des Quorums sollte die dreijährige Bindungswirkung eines Bürgerentscheids nicht eintreten (§ 21 Absatz 8 Satz 2 GemO), der Bürgerentscheid sollte aber auch bei Nicht-Erreichen des Quorums die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses haben (§ 21 Absatz 8 Satz 1 GemO).*** Somit wäre ein Bürgerentscheid in jedem Fall gültig, bei Nicht-Erreichen des Quorums könnte ein Gemeinderat die Entscheidung aber auf eigenen Wunsch jederzeit korrigieren. Dies erscheint uns in der aktuellen Situation ein guter Kompromiss, um Dysfunktionalitäten zu vermeiden und trotzdem die Relevanz des Quorums zu erhalten.

## Landtagswahl

In den nächsten Wochen und Monaten stehen zahlreiche Wahlkreisversammlungen zur Nominierung von Wahlkreiskandidaten für die Landtagswahl an (grob geschätzt 15 Parteien x 70 Wahlkreise = 1000 Versammlungen), sowie Unterschriftensammlungen für die Wahlzulassung von noch nicht im Landtag vertretenen Parteien (grob geschätzt: 70 Wahlkreise x 10 Parteien x 170 Unterschriften = 120.000 Unterschriften). Diese enorme Zahl an Versammlungen und Unterschriftensammlungen in den nächsten Monaten so durchzuführen, wäre angesichts der Corona-Krise unverantwortlich. Die Versammlungen und Unterschriftensammlungen können auch nicht beliebig zeitlich nach hinten verschoben werden, da die deutlich verkürzte Zeit für Unterschriftensammlungen eine erhebliche Benachteiligung für noch nicht im Landtag vertretene Parteien darstellen würde und auch die im Landtag bereits vertretenden Parteien eine gewisse Vorlaufzeit bis zur Landtagswahl benötigen.

***Unter der Prämisse, dass der Termin der Landtagswahl (bislang: 14.3.2021) nicht verschoben werden soll, schlagen wir angesichts der Corona-Pandemie folgende Maßnahmen vor:***

- a) *Für Versammlungen zur Nominierung von Wahlkreiskandidat/innen sollte es den Parteien ermöglicht werden, diese Nominierungen auch in Form von Briefwahlen unter den stimmberechtigten Mitgliedern durchzuführen, jedenfalls bis zu einem bestimmten vorläufig gesetzten Stichtag (z.B. 1.10.2020).*
- b) *Nur für die Landtagswahl 2021 sollte angesichts der Corona-Pandemie das Unterschriftenquorum nach LWG § 24 Absatz 2 für die Zulassung eines Wahlvorschlags in einem Wahlkreis von 150 auf 50 reduziert werden. Dies reduziert die dadurch entstehenden Sozialkontakte auf ein Drittel und entlastet die betroffenen Parteien angesichts der verkürzten Zeit für die Unterschriftensammlung bis zur Landtagswahl. Die landesweit notwendige Unterschriftszahl für eine Wahlzulassung bei einer Landtagswahl ist in Baden-Württemberg im Vergleich zu anderen Bundesländern ohnehin die höchste,*

*so dass zumindest in dieser Sondersituation eine Reduzierung auf 50 Unterschriften pro Wahlkreis vertretbar scheint. Denkbar wäre alternativ auch eine Regelung entsprechend § 27 Absatz 1 Unterpunkt 4 des bayerischen Landtagswahlgesetzes, wonach das Unterschriftenprivileg (Verzicht auf Unterstützungsunterschriften für die Wahlzulassung) bereits von Parteien in Anspruch genommen werden kann, die bei der letzten Landtagswahl im gesamten Wahlgebiet mindestens 1,25 % der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben. Auch dies würde die Zahl der für die Vorbereitung der Landtagswahl notwendigen Sozialkontakte deutlich reduzieren und die Situation insgesamt entspannen.*

Für weitere Rückfragen zu unseren Vorschlägen stehen wir gerne zur Verfügung.  
Ebenso sichern wir unsere Unterstützung bei der Umsetzung aller Maßnahmen zu.

Mit freundlichen Grüßen

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

Dr. Edgar Wunder