

Informationen zur Volksabstimmung und direkten Demokratie

Am 27.11.2011 findet die Volksabstimmung zu Stuttgart 21 statt. Mehr Demokratie e.V. empfiehlt allen Bürgerinnen und Bürgern, diese Chance der aktiven Mitbestimmung zu nutzen und an der ersten Volksabstimmung in Baden-Württemberg teilzunehmen. Egal ob für oder gegen das Kündigungsgesetz, jede Stimme ist ein Votum für mehr direkte Demokratie!

In diesem Informationsblatt finden Sie Antworten zu möglichen Fragen und Problemen, die sich durch die Volksabstimmung ergeben.

1. Wie kam es zu der Volksabstimmung?

Das Projekt S21 ist schon seit 1994 in Planung. Die Stadt Stuttgart hat damals die Pläne der Bahn AG für dieses Projekt ohne eine angemessene Prüfung von Alternativen übernommen und in Vereinbarungen 1995, 2001 und 2007 der Bahn Beteiligung an der Finanzierung zugesagt. Bis 2005 wäre ein Bürgerbegehren gegen dieses Bahnprojekt allenfalls mittels einer städtischen Hauptsatzungsregelung zulässig gewesen. Einen entsprechenden Bürgerantrag von Projektgegnern lehnte der Stuttgarter Gemeinderat jedoch schon im Jahr 1996 ab. Das im Jahr 2007 von 67 000 StuttgarterInnen unterstützte Bürgerbegehren gegen das Projekt wurde mit Hinweis auf verbindliche Verträge für unzulässig erklärt.

Da die Grünen im Lande gegen den Tiefbahnhof sind und in der SPD beide Positionen vertreten werden, verständigten sich die Koalitionspartner im April 2011 darauf, diesen Konflikt durch eine Volksabstimmung über den Finanzierungsanteil des Landes zu lösen. Am Abend des 27. November werden wir wissen, wie die Meinungslage nicht nur im Landesdurchschnitt ist, sondern auch in der Stadt und in der Region Stuttgart, die sich finanziell ebenfalls beteiligen. Eine regionale Abstimmung wäre am sinnvollsten gewesen, ist aber als rechtlich verbindliche Entscheidung bislang nicht möglich. Bedauerlich ist auch der Streit darüber, ob das Land überhaupt ein Kündigungsrecht hat und ob ggf. in welcher Höhe ein solcher Schritt Schadensersatzansprüche der Bundesbahn auslösen würde. Die Zahlen differieren zwischen Null und 1,5 Mrd. €.

2. Warum sollte ich an der Volksabstimmung teilnehmen?

Zum einen gilt: Je mehr Menschen an dieser Volksabstimmung teilnehmen, desto höher wird ihre Legitimation sein und desto eher werden die Menschen das Ergebnis akzeptieren.

Zum anderen geht es in dieser besonderen Abstimmung eben nicht nur um einen Bahnhof, sondern auch darum, ein Zeichen zu setzen dafür, dass die Menschen ihren Ruf nach mehr Mitbestimmung und Beteiligung ernst meinen. Aber auch dafür, dass es nicht mehr akzeptiert wird, wenn Politiker Entscheidungen aufgrund von Gründen treffen, die viele Menschen nicht nachvollziehen können.

Eine Beteiligung an dieser Volksabstimmung macht deutlich: Wir sind fähig, eine konkrete Sachlage nach einer Sichtung der Pro- und Contra-Argumente zu beurteilen, und auch bereit, dafür Verantwortung zu übernehmen. Die Demokratie ist zu jedem Zeitpunkt angewiesen auf eine aktive Bürgerschaft und in manchen Momenten eben auch auf eine konkrete Positionierung. Diese Volksabstimmung soll der Anfang eines neuen Politikstils des Zuhörens und des offenen Dialogs sein, so verspricht es die neue Landesregierung. Setzen Sie ein Zeichen dafür, dass Sie Teil dieses Dialogs sein wollen. Stimmen Sie mit ab und helfen Sie diesen notwendigen Wandel auf den Weg zu bringen!

3. Abstimmungsfrage und Verfahrensregeln:

Bei der Volksabstimmung werden Sie gefragt, ob das Land Baden-Württemberg Kündigungsrechte in Bezug auf Finanzierungsvereinbarungen zum Projekt Stuttgart 21 wahrnehmen soll. Diese Fragestellung ist kompliziert, konnte aber nur so gestellt werden, da über einen konkreten Gesetzentwurf abgestimmt werden muss. So steht es in der Landesverfassung. Das führt dazu, dass S21-Befürworter mit „Nein“ stimmen müssen und Projektgegner mit „Ja“, weil sie für den Ausstieg sind.

Zu den Verfahrensregeln besagt Artikel 60 Absatz 5 Satz 1 der Landesverfassung (schon seit 1952):
„Bei der Volksabstimmung **entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen.**“
Erst 1974 wurde im Zusammenhang mit der Einführung von Volksbegehren ein zweiter Satz angefügt:

„Das Gesetz ist beschlossen, wenn mindestens ein Drittel der Stimmberechtigten zustimmt.“

Damit sind nunmehr zwei Hürden für einen erfolgreichen Volksentscheid errichtet:

„**Entscheidend**“ soll nach wie vor sein, ob die Mehrheit der Abstimmenden dafür oder dagegen ist. Die Gesetzesvorlage, hier das Kündigungsgesetz, gilt auf diesem Wege allerdings nur dann als beschlossen, wenn die Ja-Stimmen gleichzeitig ein Drittel aller Stimmberechtigten ausmachen.

Das setzt bei ausgeglichener Meinungslage eine unrealistisch hohe Beteiligung voraus. Wenn sich nur 33,3 % der Stimmberechtigten beteiligen, müssten alle ausnahmslos mit „Ja“ stimmen, bei 40 % Beteiligung müssten 83 % der Abstimmenden „Ja“ ankreuzen, bei 50 % immerhin noch 67 %. Erst bei einer Beteiligung von mindestens 67 % reicht die einfache Stimmenmehrheit aus. In anderen Bundesländern beteiligen sich an Landesabstimmungen, die nicht mit einer Wahl verbunden sind, in der Regel weniger als 40 % der Stimmberechtigten. Das Drittel-Zustimmungsquorum ist deshalb am 27. Nov. praktisch unerreichbar.

Ein solches **Zustimmungsquorum** ist ungerecht und sachwidrig, schon gar bei einem streitentscheidenden Referendum wie hier. Im Gegensatz zu Wahlen berühren Sachfragen immer nur einen Teil der Bevölkerung. Wer sich nicht schlau machen konnte oder wollte, sollte sich der Stimme enthalten können, ohne dass er kurzerhand dem Nein-Lager zugerechnet wird. Deshalb haben Bayern, Hessen und Sachsen kein solches Quorum beim Volksentscheid; in den meisten anderen Bundesländern ist es zumindest niedriger (15-25 %). Bei Wahlen, für die zumindest ein Beteiligungsquorum durchaus zu erwägen wäre, gibt es derartige Hürden nicht.

Nachdem sich die CDU vorerst nicht einmal zu einer Senkung des Quorums bereit fand, gilt es am 27. November, was auch niemand bestreitet. Mit Recht macht aber das Aktionsbündnis darauf aufmerksam, dass die Verfassung nicht festlegt, wie dann der Landtag auf ein Scheitern an dieser Hürde reagiert. Denn ebenso unbestreitbar ist, dass dann der Landtag so frei wie vorher ist, das Gesetz seinerseits zu beschließen. Auf kommunaler Ebene ist der Gemeinderat in einem solchen Fall des „unechten“ Scheiterns am Zustimmungsquorum sogar ausdrücklich verpflichtet, in der Sache erneut zu entscheiden. Die Städte Freiburg, Heidelberg, Tübingen und Ulm haben dies vorbildlich praktiziert. Auch wenn auf Landesebene keine ausdrückliche Pflicht besteht, die Frage nochmals auf die Tagesordnung zu nehmen und unter Würdigung der Stimmverhältnisse und Argumente nochmals zu entscheiden, kann der Landtag so verfahren. Wer dies leugnet und auf entsprechende Erwartungen mit Verunglimpfungen reagiert, verlässt den Boden der Verfassung.

4. Drei mögliche Ergebnisse

In zwei von drei möglichen Abstimmungsergebnissen kommt keine verbindliche Entscheidung zustande, bleibt also die Beschlusslage unverändert und hat die Abstimmung nur die Wirkung einer Volksbefragung. Nur im dritten, allerdings denkbar unwahrscheinlichen Fall, dass beide Hürden (Mehrheit und Quorum) bewältigt werden, gibt es einen verbindlichen Gesetzesbeschluss; doch selbst dieser ist nicht unumstößlich.

- a) **Wenn eine Mehrheit gegen das Kündigungsgesetz stimmt**, bleibt der Status Quo unverändert. Um zur Befriedung beizutragen, hat das Aktionsbündnis für diesen Fall angekündigt, das Ergebnis zu akzeptieren, obwohl dies nicht zwingend ist. Denn die Volksabstimmung erzeugt in diesem Fall keine Rechtswirkungen. Der Landtag ist so frei wie vorher und könnte z. B. dann, wenn in der Stadt Stuttgart und/oder in der Region die Ausstiegsbefürworter die Mehrheit hätten, mit Rücksicht auf diese Hauptbetroffenen das Kündigungsgesetz trotz der mehrheitlichen Ablehnung auf Landesebene selbst beschließen. Es wäre ein Ausdruck demokratischer Sensibilität, die Volksabstimmung auch als nachgeholten Bürgerentscheid auf kommunaler und Regionsebene zu werten und ein solches Projekt nicht gegen diejenigen durchzusetzen, für die man es primär geplant hat. Landesregierung und Landtag wären deshalb gut beraten, die Abstimmungsergebnisse auf allen drei Ebenen zu würdigen und ihren weiteren Kurs nicht nur formal zu begründen.
- b) **Eine Mehrheit der Abstimmenden stimmt für das Kündigungsgesetz, aber das Quorum wird nicht erreicht:** Der Versuch, dem umstrittenen Projekt eine zusätzliche demokratische Legitimation zu verschaffen, ist in diesem Fall klar gescheitert; denn die Mehrheit der Abstimmenden wünscht den Ausstieg. Dem kann und sollte der Landtag durch eigenen Gesetzesbeschluss entsprechen. Dies drängt sich auch deswegen auf, weil die Quorumshürde nicht nur viel zu hoch ist, sondern auch ein Demokratieverhinderungsinstrument, das zu beseitigen SPD und Grüne in ihrem Koalitionsvertrag versprochen haben. Wenn sie glaubwürdig bleiben wollen, sollten sie im Landtag vollenden, was in diesem Fall nach geltender Verfassung durch Volksabstimmung zwar der Richtung nach, aber noch nicht verbindlich zustande kam. Andernfalls dürfte sich der Widerstand noch verschärfen. Solange die Regierungskoalition für den Fall des „unechten Scheiterns“ keine Bereitschaft signalisiert, die Mehrheit zu akzeptieren, demotiviert sie sowohl Projektgegner als vor allem auch Projektbefürworter, zur Abstimmung zu gehen, die einen wegen der unfairen Regeln, die anderen, weil sie sich auf das sichere Scheitern am Quorum verlassen.
- c) **Eine Mehrheit stimmt für das Kündigungsgesetz und erreicht das 33%-Quorum:** In diesem (denkbar unwahrscheinlichen) Fall ist die Landesregierung gesetzlich verpflichtet, Kündigungsrechte wahrzunehmen. Möglich ist allerdings, dass die DB jegliche Kündigungsrechte bestreitet, sich auf ihr Baurecht beruft, weiterbaut und den Finanzierungsanteil des Landes einklagt. Durch vollendete Tatsachen oder Gerichtsentscheidungen könnte das Kündigungsgesetz praktisch undurchführbar werden. Durch Volksabstimmung beschlossene Gesetze sind nicht höherrangig als Parlamentsgesetze und können vom Parlament notfalls auch wieder geändert oder aufgehoben werden. Aber in einer Demokratie wird dies nur aus triftigen Gründen gesehen.

5. Dringend nötige Reform der direktdemokratischen Verfahrensregeln:

Die Volksabstimmung macht deutlich: Direkte Demokratie kann nur dann befriedend wirken, wenn sie nach fairen Regeln abläuft. Dies gilt nicht erst für die Volksabstimmung, sondern auch für die Vorstufen, wenn BürgerInnen ein solches Verfahren durch Volksinitiative und Volksbegehren einleiten wollen. Für ein **Volksbegehren** müssten sich derzeit 16,7 % der Stimmberechtigten innerhalb von 14 Tagen in Amtsräumen eintragen. Nicht umsonst hat es in Baden-Württemberg noch kein einziges Volksbegehren und (nach Landesregeln) keinen Volksentscheid gegeben. Im Bundesländervergleich der Anwendungsfreundlichkeit steht Baden-Württemberg mit der Note 5,3 vor dem Saarland an zweitletzter Stelle. Trotzdem (oder deswegen) behauptete die schwarz-gelbe Vorgängerregierung, die Regelung habe sich „bewährt“.

Im **Koalitionsvertrag** der neuen grün-roten Landesregierung wird der Reformbedarf dagegen nachdrücklich bestätigt; dort heißt es:

„Wir werden die repräsentative parlamentarische Demokratie in stärkerem Maße durch Elemente der direkten Demokratie ergänzen und den Bürgerinnen und Bürgern neue Angebote unterbreiten. Wir werden die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Volksinitiative auf Landesebene schaffen: Mit der Unterstützung von mindestens 10.000 Bürgerinnen und Bürgern soll dem Landtag aufgetragen werden können, sich mit einem ‚Gegenstand der politischen Willensbildung‘ zu befassen. Im Weiteren sollen die Hürden beim Volksbegehren deutlich abgebaut werden. Wir werden das Unterschriftenquorum absenken, die Eintragsfrist verlängern und die Sammlung von Unterschriften auch außerhalb von Rathäusern zulassen. Bei Volksabstimmungen über die Änderung von Gesetzen soll das Zustimmungsquorum entfallen und bei der Änderung der Landesverfassung soll es abgesenkt werden.“

Im Landtag wäre für die entsprechenden Verfassungsänderungen eine 2/3-Mehrheit erforderlich. Vorerst sieht es nicht danach aus, dass die CDU hierbei in vollem Umfang mitmacht. Um ihr Versprechen einzulösen, bleibt der grün-roten Regierungsmehrheit der Weg, gemäß Art. 64 Absatz 3 Satz 1 der Landesverfassung mit einfacher Mehrheit eine **Volksabstimmung** über die gewünschte Verfassungsänderung anzuberaumen. Diese wäre allerdings nur erfolgreich, wenn 50 % aller Abstimmungsberechtigten der Vorlage zustimmen. Diese gewaltige Hürde lässt sich allenfalls in Verbindung mit einer Wahl (Bundestagswahl im Sept. 2013) und in enger Kooperation zwischen Landesorganen und Zivilgesellschaft überwinden. Für eine neue Vereinbarung der demokratischen Spielregeln lohnt sich eine solche Kraftanstrengung und birgt lebendige Entwicklungsmöglichkeiten für unser Land.

Verfasst von Prof. Roland Geitmann und Sarah Händel

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

0711-509 10 10
0711-509 10 11

www.mitentscheiden.de