

Vorgangsmappe für die Drucksache 17/1600

"Gesetzentwurf zur Stärkung der Direkten Demokratie in Bayern - Volksbegehren und Volksentscheid verbessern"

---

Vorgangsverlauf:

1. Initiativdrucksache 17/1600 vom 09.04.2014
2. Plenarprotokoll Nr. 16 vom 07.05.2014
3. Beschlussempfehlung mit Bericht 17/5161 des VF vom 05.02.2015
4. Beschluss des Plenums 17/5278 vom 11.02.2015
5. Plenarprotokoll Nr. 37 vom 11.02.2015



## **Gesetzentwurf**

der Abgeordneten **Margarete Bause, Ludwig Hartmann, Katharina Schulze, Thomas Gehring, Ulrike Gote, Verena Osgyan, Dr. Sepp Dürr, Jürgen Mistol** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

**zur Stärkung der Direkten Demokratie in Bayern – Volksbegehren und Volksentscheid verbessern**

### **A) Problem**

Die bisherigen Regelungen zu Volksbegehren und Volksentscheiden kommen dem Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger Bayerns auf direkte Beteiligung an den politischen Entscheidungen auf Landesebene nicht in ausreichendem Maße nach:

Volksbegehren mit finanziellen Auswirkungen werden vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof derzeit für unzulässig erklärt, weil er die Vorschrift des Art. 73 BV in seiner Rechtsprechung deutlich erweitert hat.

Derzeit muss einem Volksentscheid ein Gesetzentwurf zu Grunde liegen, Abstimmungen über einzelne konkrete Sachfragen – also Anträge, über die auch der Landtag entscheiden kann – sind nicht möglich. Die formalen Hürden für Volksbegehren (Unterstützung durch ein Zehntel der Stimmberechtigten bei nur vierzehntägiger Eintragungsfrist ausschließlich in Amtsräumen) haben viele Volksbegehren scheitern lassen.

Es gibt derzeit nur die Möglichkeit, einen Volksentscheid durch ein Volksbegehr herbeizuführen.

Der Landtag hat (außer bei Verfassungsänderungen) keine Möglichkeit, einen Volksentscheid von sich aus zu beschließen – anders als auf der Ebene der Kommunalpolitik, in der es die Möglichkeit eines so genannten Ratsbegehrns neben dem Bürgerbegehrn gibt.

### **B) Lösung**

Die Verfassung wird geändert. Es werden Volksabstimmungen zu allen Themen, zu denen auch der Landtag Beschlüsse fassen kann, ermöglicht.

Es werden auch Volksabstimmungen mit finanziellen Auswirkungen zugelassen. Zur Erleichterung von Volksbegehren wird die Hürde für die Unterstützungsunterschriften von 10 Prozent auf 5 Prozent der Stimmberechtigten gesenkt.

Es wird die Möglichkeit eingeführt, dass der Landtag von sich aus einen Volksentscheid beschließt.

**C) Alternativen**

Bei einer Beibehaltung der bisherigen Verfassungslage werden wohl auch zukünftig, so wie bisher, über Infrastrukturprojekte und weitere konkrete Sachfragen keine Volksabstimmungen stattfinden können. Es ist darum zu befürchten, dass es weiterhin zu Konflikten mit teilweise erheblichen Auswirkungen kommen kann. Somit gibt es keine sinnvollen Alternativen.

Eine Änderung des Planungsrechts, die eine weitaus frühere Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungen ermöglicht, ist unabhängig von dieser Verfassungsänderung sinnvoll und notwendig.

**D) Kosten**

Durch die Verfassungsänderung selbst entstehen keine Kosten.

Die Verfassungsänderung beabsichtigt jedoch, dass künftig mehr Möglichkeiten für Volksentscheide gegeben sind. Für die Durchführung von Volksentscheiden entstehen Kosten, die jedoch im Voraus und allgemein nicht bezifferbar sind.

Durch die Befriedung politischer und gesellschaftlicher Konflikte vor allem um Infrastrukturprojekte entsteht gesellschaftlicher Nutzen, Planungen werden effizienter und die Kosten für den Umgang mit den entsprechenden Konflikten werden gesenkt. Insgesamt kann somit davon ausgegangen werden, dass die Verfassungsänderung zu Einsparungen für die öffentlichen Ausgaben führen kann.

## Gesetzentwurf

### **zur Stärkung der direkten Demokratie in Bayern – Volksbegehren und Volksentscheid verbessern**

#### **§ 1 Änderung der Bayerischen Verfassung**

Die Verfassung des Freistaats Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBI S. 991, Bay RS 100-1-I), zuletzt geändert durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBI S. 638, 639, 640, 641, 642) wird wie folgt geändert:

1. Art. 72 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Staatsverträge werden von der Ministerpräsidentin oder vom Ministerpräsidenten nach vorheriger Zustimmung des Landtags abgeschlossen; ein Volksentscheid über einen Staatsvertrag findet statt, wenn dies durch Volksbegehren (Art. 74) beantragt oder vom Landtag beschlossen wird.“

2. Art. 73 erhält folgende Fassung:

„<sup>1</sup>Volksbegehren und Volksentscheide, die sich auf den Staatshaushalt auswirken, sind zulässig.

<sup>2</sup>Über das Haushaltsgesetz (Art. 78 Abs. 3) im Ganzen findet kein Volksentscheid statt.“

3. Art. 74 Abs. 1 und 2 und Abs. 4 erhalten folgende Fassung:

„(1) Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn fünf Prozent der stimmberechtigten Staatsbürgerinnen und Staatsbürger das Begehr nach Schaffung, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder nach einer bestimmten Entscheidung im Rahmen der Zuständigkeit des Landtags stellt oder wenn der Landtag dies beschließt.

(2) Dem Volksbegehr muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf oder eine konkrete Entscheidungsformulierung zu Grunde liegen.

(4) Wenn der Landtag das Volksbegehr ablehnt, können dem Volk aus der Mitte des Landtags eigene Gesetzesvorlagen oder eigene Entscheidungsformulierungen mit vorlegt werden.“

#### **§ 2 Änderung des Landeswahlgesetzes**

Das Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBI S. 277; ber. S. 620, BayRS 111-1-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 2012 (GVBI S. 620), wird wie folgt geändert:

1. Art. 62 Abs. 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:  
„<sup>1</sup>Volksbegehren und Volksentscheide, die sich auf den Staatshaushalt auswirken, sind zulässig; über das Haushaltsgesetz (Art. 78 Abs. 3 der Verfassung) im Ganzen findet kein Volksentscheid statt.“
2. In Art. 65 Abs. 3 Satz 1 werden die Worte „14 Tage“ durch die Worte „einen Monat“ ersetzt.
3. Art. 69 Abs. 1 wird folgender Satz 4 angefügt:  
„<sup>4</sup>Die Möglichkeit der brieflichen Eintragung ist zu gewährleisten.“
4. In Art. 71 Abs. 2 werden die Worte „einem Zehntel“ durch die Worte „fünf Prozent“ ersetzt.

#### **§ 3 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

Redner zu nachfolgendem Tagesordnungspunkt

Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet

Abg. Katharina Schulze

Staatsminister Joachim Herrmann

Abg. Franz Schindler

Abg. Petra Guttenberger

Abg. Prof. Dr. Michael Piazolo

**Erster Vizepräsident Reinholt Bocklet:** Ich rufe gemeinsam die **Tagesordnungspunkte 1 b und 1 c** auf:

**Gesetzentwurf der Abgeordneten Margarete Bause, Ludwig Hartmann, Katharina Schulze u. a. und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**  
**zur Stärkung der Direkten Demokratie in Bayern - Volksbegehren und Volksentscheid verbessern (Drs. 17/1600)**

**- Erste Lesung -**

und

**Gesetzentwurf der Staatsregierung**  
**zur Änderung des Landeswahlgesetzes**  
**(Einführung von Volksbefragungen) (Drs. 17/1745)**

**- Erste Lesung -**

Der Gesetzentwurf wird von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als Erste begründet. Im Anschluss erhält die Staatsregierung das Wort. Bitte schön, Frau Kollegin.

**Katharina Schulze (GRÜNE):** Herr Präsident, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich freue mich, dass wir im Plenum erneut über mehr Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sprechen. Wir GRÜNE fordern das schon seit Jahren. In dieser Legislaturperiode hat die CSU-Fraktion das auch irgendwie für sich entdeckt und das angeblich neue Superthema Volksbefragungen in den Raum geworfen. Für mich ist das eher ein Beteiligungsplacebo. Im Folgenden möchte ich ausführen, warum ich das so sehe. Dann möchte ich unseren Gesetzentwurf vorstellen und erklären, wie wir uns die Stärkung von direkter Demokratie und damit eine Verbesserung der Volksentscheide und Volksbefragungen vorstellen.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Die bisherigen Regelungen, die schon viele Jahre gut laufen, gehören einmal auf den Prüfstand. Dann sieht man, dass wir noch ein paar Dinge verändern könnten. Wir

GRÜNE wollen mit unserem Gesetzentwurf Volksabstimmungen in Zukunft zu allen Themen durchführen, zu denen auch der Landtag Beschlüsse fasst. Dabei kann es sich nicht nur um einen Gesetzentwurf, sondern auch um konkrete Sachfragen handeln. Wir möchten auch, dass Fragen mit finanziellen Auswirkungen zum Gegenstand von Volksabstimmungen gemacht werden. Selbstverständlich kann es keine Abstimmungen über den Gesamthaushalt geben. Jedoch möchten wir das insgesamt weitern und lockern und die Bürgerinnen und Bürger auch bei Fragen mit finanziellen Auswirkungen zu Wort kommen lassen.

In unserem Gesetzentwurf drehen wir bei den formalen Voraussetzungen ein bisschen an den Stellschrauben. Das betrifft einfache Dinge: Die Eintragungsfrist soll von zwei auf vier Wochen verlängert werden. Wir möchten, dass man sich auch brieflich für Volksbefragungen eintragen kann und die Hürde für die Zahl an Unterstützungsunterschriften, die eingereicht werden müssen, von 10 % der Stimmberechtigten auf 5 % gesenkt wird.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Ein wichtiger Punkt in unserem Gesetzentwurf ist auch, dass der Landtag einen Volksentscheid analog zur kommunalen Ebene, wo es das Modell des Ratsentscheides gibt, wie wir alle wissen, beschließen kann. Das möchten wir auch auf Landesebene. Das sind unsere Vorstellungen von mehr direkter Demokratie und mehr Beteiligung für die Bürgerinnen und Bürger.

Wenn ich mir den Gesetzentwurf der Staatsregierung, über den in den Medien schon lange spekuliert wird und der heute im Plenum beraten wird, einmal angucke, habe ich das Gefühl, dass sich der Gesetzentwurf nicht automatisch für direkte Demokratie einsetzt, nur weil man die Wörter "Volk" und "Befragung" in den Titel setzt.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Bei Ihrer Variante werden die Bürgerinnen und Bürger zwar gefragt, im Endeffekt haben sie jedoch nichts zu sagen. Das kann ich Ihnen an vier Punkten deutlich machen.

Zum einen können der Bayerische Landtag und die Staatsregierung zusammen mit einfacher Mehrheit beschließen, dass es zu einer Volksbefragung kommt. Eine kleine Nebenbemerkung: Wenn man mehr Beteiligung für die Bürgerinnen und Bürger erreichen will, wieso gibt man dann nur dem Landtag und der Staatsregierung die Möglichkeit, die Bürgerinnen und Bürger zu befragen? Warum gibt es nicht die Möglichkeit, dies von unten an den Landtag heranzutragen?

(Beifall bei den GRÜNEN)

Weiter irritiert mich sehr, dass Sie über Dinge von landesweiter Bedeutung abstimmen möchten. Das haben Sie nicht näher ausgeführt. In Ihrem Gesetzentwurf steht – ich zitiere: "Von landesweiter Bedeutung sind insbesondere Vorhaben zur Herstellung und Sicherung einer für Bayern insgesamt relevanten Infrastruktur". Ich habe ein bisschen das Gefühl, dass Sie die Schmach des verlorenen Bürgerentscheids zur dritten Startbahn immer noch nicht überwunden haben. Wieso haben Sie gerade das Thema Infrastruktur aufgenommen? Das wundert mich etwas. Wenn ich weiterlese, denke ich mir, dass Ihr Kalkül nicht ganz aufzugehen scheint; denn Sie sagen, diese Volksbefragungen sollten am Ende ohnehin nicht bindend sein. Das finde ich etwas lächerlich und scheinheilig. Das ist für mich eher Scheindemokratie. Es ist unlogisch und albern, Bürgerinnen und Bürger nach ihrer Meinung zu fragen und das Ergebnis als nicht bindend zu erachten.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Ich habe aber in den Presse gelesen, dass von der CSU-Fraktion kam: Das ist durchaus politisch bindend. Was durchaus politisch bindend bedeutet, habe ich nicht so ganz verstanden. Vielleicht kann mir das nachher erklärt werden. Man könnte das so verstehen: Wenn bei einer Volksbefragung das herauskommt, was Ihnen gut gefällt,

beurteilen Sie es als bindend und nehmen es an. Wenn da aber etwas herauskommt, was Sie nicht für gut erachten, ist diese Volksbefragung eben nicht bindend, dann können Sie über diese hinweggehen. So funktioniert direkte Demokratie jedenfalls nicht.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Mich stört ein weiterer Punkt in Ihrem Gesetzentwurf. Zu diesem Punkt möchte ich Ihnen einen Tipp geben. Ich denke mal, das wissen Sie auch. Wenn Sie als CSU-Fraktion wissen möchten, was die Bürgerinnen und Bürger bewegt, können Sie entweder direkt mit ihnen reden oder Umfrageinstitute beauftragen. Diese kennen Sie sicher auch. Dort kann man eine Befragung in Auftrag geben und sich den Trend in der Bevölkerung abholen. Das halte ich für deutlich besser, als für 10 bis 15 Millionen Euro, wie Sie selber angegeben haben, jeweils eine Volksbefragung durchzuführen. Das kostet nur wahnsinnig viel Geld und soll am Ende ohnehin nicht bindend sein.

Außerdem schürt man hohe Erwartungen, wenn man die Bürgerinnen und Bürger zur Abstimmung bittet. Am Ende wissen diese nicht, ob das, worüber sie entscheiden, für Sie überhaupt Relevanz hat. Das ist aus demokratietheoretischer Sicht sehr schwierig.

All diese von mir eben genannten Auffassungen vertreten nicht nur wir als GRÜNEN-Fraktion, sondern auch der Bayerische Städtetag zum Beispiel hat sich mit diesem Thema beschäftigt. Dieser wird Ihnen diesbezüglich noch eine schriftliche Stellungnahme zukommen lassen; aus den genannten Gründen spricht er sich klar gegen diese Art der Volksbefragung aus. Der Bayerische Städtetag ist der Auffassung, dass das für die einzelnen Kommunen und für das gesamte Land eine Placebo-Beteiligung wäre, die im Endeffekt gar nichts nütze.

Ich freue mich auf die weiteren Debatten zu diesem Thema. Ich würde mich auch sehr freuen, wenn unser Gesetzentwurf Ihre Zustimmung fände; denn wenn ich Ihre Aussage ernst nehme, was ich sehr gern machen würde, dass auch Sie die direkte Demokratie weiterhin voranbringen und befördern möchten, dann bleibt Ihnen nichts ande-

res übrig, als unserem Gesetzentwurf zuzustimmen. Wer für die Stärkung der Bürgerbeteiligung ist, der sollte nicht auf Demoskopie, sondern auf mehr Demokratie setzen.

(Beifall bei den GRÜNEN)

**Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet:** Danke schön, Frau Kollegin. – Den Gesetzentwurf der Staatsregierung begründet Herr Staatsminister Joachim Herrmann. Bitte schön, Herr Staatsminister.

**Staatsminister Joachim Herrmann (Innenministerium):** Herr Präsident, liebe Kolleginnen und Kollegen! Unser Ministerpräsident hat in seiner Regierungserklärung vom 20. November 2013 angekündigt, in Bayern das Instrument der Volksbefragung einzuführen.

Vorab will ich einige Bemerkungen zu den Vorschlägen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN machen, die von Frau Kollegin Schulze eben erläutert worden sind. Die dort vorgeschlagenen Änderungen sind nach meiner Überzeugung teilweise verfassungswidrig und aus verfassungspolitischen Gründen auf jeden Fall abzulehnen.

Der Verfassungsgerichtshof hat bereits im Jahr 2000 zu einem in Teilen inhaltsgleichen beantragten Volksbegehren entschieden, dass sowohl eine Regelung, die haushaltswirksame Volksbegehren und Volksentscheide generell zulässt, als auch eine Absenkung der Unterstützungsunterschriften von 10 % auf 5 % beim Volksentscheid gegen die demokratischen Grundgedanken der Bayerischen Verfassung verstößen und deshalb auch nicht im Wege einer Verfassungsänderung herbeigeführt werden können. - Des Weiteren bestehen gegen die Regelungen, wonach mehrere Konkurrenzvorlagen aus der Mitte des Landtags bei einer mit Volksbegehren initiierten Entscheidung möglich sein sollen, auch verfassungsrechtlich Bedenken. Mit Blick auf die erforderliche demokratische Legitimation kann es nicht genügen, dass über die Gesetzentwürfe, die möglicherweise nur von einem Mitglied des Landtages getragen

werden, anschließend durch Volksentscheid mit einfacher Mehrheit der Abstimmenden ohne jedes Quorum entschieden werden kann.

Meine Damen und Herren, unseres Erachtens sollten zwar die Regelungen über Volksbegehren und Volksentscheide, die sich bewährt haben, unangetastet bleiben, aber die Voraussetzungen für die Durchführung von Volksbefragungen zu Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung jetzt geschaffen werden. Bayern wäre damit das erste Bundesland in Deutschland, in dem Volksbefragungen möglich sind. Mit diesem Instrument würden die Staatsregierung und der Landtag künftig in ihrer Entscheidungsfindung, etwa zu bedeutsamen Großprojekten, durch das Volk nicht nur unterstützt, sondern solche Projekte würden durch ein positives Votum auch zusätzliche Legitimation erfahren.

Dass Volksbefragungen einen übereinstimmenden Beschluss von Landtag und Staatsregierung voraussetzen, schließt einen unzulässigen Eingriff in die jeweilige Kompetenz des anderen Verfassungsorgans von vornherein aus. Im Übrigen werden Volksbefragungen natürlich politische Kraft entfalten, und dies auch ohne rechtliche Verbindlichkeit.

Da Volksbefragungen weitestgehend nach den Regeln eines Volksentscheids unter Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze durchgeführt werden sollen, haben sie auf jeden Fall weit mehr Legitimität als bloße demoskopische Umfragen. Mit Volksbefragungen schaffen wir also ein Mehr an demokratischer Mitwirkung und ein neues Instrument lebendiger Demokratie. - Ich bitte das Hohe Haus um eine wohlwollende Beratung dieser zukunftsweisenden Initiative.

(Beifall bei der CSU)

**Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet:** Danke, Herr Staatsminister. – Ich eröffne die gemeinsame Aussprache. Dafür sind pro Fraktion jeweils fünf Minuten Redezeit vorgesehen. Als Erster hat nun Kollege Franz Schindler von der SPD-Fraktion das Wort. Bitte schön, Herr Kollege.

**Franz Schindler (SPD):** Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Fünf Minuten Redezeit, die mir zur Verfügung stehen, reichen bei Weitem nicht aus, um den beiden Gesetzentwürfen auch nur einigermaßen gerecht zu werden, sodass ich mich auf einige wenige Schlagworte beschränken muss.

Erstens, zum Gesetzentwurf der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Einen solchen Gesetzentwurf hatten wir bereits; ich meine, es war im Jahr 2011. Ein gleichlauender Gesetzentwurf war auch schon Gegenstand eines missglückten Volksbegehrens mit den Konsequenzen, die Herr Staatsminister angesprochen hat. Damals ist argumentiert worden, dass der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Prinzip verfassungswidriges Verfassungsrecht schaffen würde. Ich will es so hart heute nicht sagen, aber dennoch Folgendes anmerken:

Die SPD-Fraktion macht bei allen echten Verbesserungen der Instrumente der direkten Demokratie mit, und zwar deswegen, weil Volksbegehren und Volksentscheide – das sage ich so oft, bis Sie es nicht mehr hören können – sozialdemokratische Erfindungen sind.

(Beifall bei der SPD)

Deswegen sind wir dafür, dass über die Frage des Unterschriftenquorums hinsichtlich der 10 % ernsthaft diskutiert wird. Wenn man es aber so macht wie Sie in Ihrem Gesetzentwurf, dass man die Hürde von 10 % auf 5 % absenken will, provoziert man, dass beim Volksentscheid ein Quorum gefordert wird, weil es ansonsten an der Legitimation einer entsprechenden Entscheidung fehlen würde. Das ist das Problem, das wir hierin sehen, meine Damen und Herren.

(Beifall bei der SPD)

Zweitens. Wenn die Verfassung so geändert werden sollte, wie Sie es vorschlagen, dass künftig nicht mehr nur Volksbegehren mit dem Ziel der Schaffung eines Gesetzes – so wie es jetzt in der Bayerischen Verfassung steht – möglich sein sollen, sondern

diese auch zu allen anderen Themen zulässig sein sollen, über die der Landtag Beschluss fassen kann, dann wäre das etwas ganz anderes, als es sich die Väter und die wenigen Mütter der Bayerischen Verfassung im Jahr 1946 vorgestellt haben. Sie hatten damals die Kompetenzen zwischen Volk, Landtag und Exekutive genau verteilt, und zwar in einer Weise, wie es in keinem anderen Bundesland der Fall ist. Es wurde festgeschrieben, dass das Volk und der Landtag nebeneinander gleichberechtigte Gesetzgeber sind und dass die Staatsregierung für den Vollzug zuständig ist.

Sie schlagen vor, dass der Landtag und das Volk letztlich auch Einzelfallentscheidungen treffen können sollen mit der Folge, dass sie Zuständigkeiten der Staatsregierung für sich reklamieren würden. Das kann man wollen – das sage ich ausdrücklich –, aber das wäre etwas ganz anderes, als man es sich bezüglich der Zuständigkeiten im Jahr 1946 überlegt hat. Deswegen muss man hierbei außerordentlich vorsichtig sein.

Zum Gesetzentwurf der Staatsregierung, meine sehr verehrten Damen und Herren: Die Begründung des Gesetzentwurfes ist jetzt sehr staatstragend vorgetragen worden. Eigentlich mussten Sie selbst schmunzeln, weil man diesen Gesetzentwurf wohl nicht sonderlich ernst nehmen kann. Mir tun die armen Verfassungsjuristen in der Staatskanzlei und im Justizministerium leid, die sich damit und mit der Ankündigung des Ministerpräsidenten herumärgern mussten, endlich auch in Bayern Volksbefragungen zuzulassen. Es ging immer nur um die Frage: Können wir eine Abstimmung zur dritten Startbahn herbeiführen, Ja oder Nein? Und das nur, weil Ihnen das Ergebnis in der Stadt München nicht gefallen hat. Das ist der ganze Hintergrund dieses Traras, das Sie hierzu veranstalten.

(Beifall bei der SPD)

Meine Damen und Herren, eines muss ich schon sagen: Wir waren schneller, Herr Staatsminister. Unser Gesetzentwurf ist bereits im Januar eingebracht und diskutiert worden. Ich meine auch sagen zu können: Unser Gesetzentwurf ist stärker durchdacht

und besser als Ihr Gesetzentwurf, obwohl Sie eine riesige Abteilung hierfür zur Verfügung hatten.

Wenn man sich Ihren Gesetzentwurf genauer anschaut, stellt man Folgendes fest: Es soll die Möglichkeit einer unmittelbaren Beteiligung des Volkes im Bereich der Aufgaben, die der Staatsregierung als oberster, leitender und vollziehender Gewalt obliegen, geschaffen werden. Es ist nicht die Rede von den Zuständigkeiten des Landtags, sondern es ist die Rede von den Aufgaben und Zuständigkeiten der Staatsregierung – ausschließlich. Dazu soll die Möglichkeit der Befragung des Volkes geschaffen werden. Aber das soll und darf natürlich kein Akt der Staatswillensbildung sein, Herr Staatsminister. Auch das haben wir erkannt. Deswegen steht in unserem Gesetzentwurf, dass eine solche Volksbefragung nicht verbindlich sein kann, weil ansonsten die Zuständigkeitsverteilung generell infrage gestellt würde. Wenn es aber kein Akt der Staatswillensbildung sein kann und darf: Ja, soll es denn dann ein Akt der Willensbildung des CSU-Vorsitzenden sein? Nichts anderes meinen Sie offensichtlich, weil es politisch und faktisch dann doch Relevanz haben soll.

Also, meine sehr verehrten Damen und Herren, man kann dieses Vorhaben der Staatsregierung nur als wirklich tricky bezeichnen. Sie wollen hier dem Volk Sand in die Augen streuen, ohne dass es eine tatsächliche Verbesserung der direkten Demokratie wäre.

Zu § 2 Ihres Gesetzentwurfs, der das Außerkrafttreten bestimmter Regelungen betrifft, möchte ich sagen: Das eine ist tricky, und das andere kann man nicht anders bezeichnen als gaga,

(Beifall bei der SPD)

gaga deshalb, weil es eine sogenannte Paragrafenbremse gibt und die obersten Juristen der Staatskanzlei sich offensichtlich nicht zu schade und nicht zu dumm dafür waren, das auch noch in diesem Zusammenhang einzulösen, und einfach irgendwel-

che Vorschriften benennen, die man außer Kraft setzen kann. Auch das wird dem Ge- genstand nicht gerecht. - Ich sage noch einmal: Tricky und gaga, nichts anderes.

(Beifall bei der SPD, den FREIEN WÄHLERN und den GRÜNEN)

**Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet:** Danke schön, Herr Kollege. – Als Nächste hat die Kollegin Petra Guttenberger von der CSU das Wort. Bitte schön.

**Petra Guttenberger (CSU):** Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Die beabsichtigte Änderung des Bayerischen Landeswahlgesetzes durch die Bayerische Staatsregierung will die Möglichkeit für Volksbefragungen für Angelegenheiten eröffnen, die für ganz Bayern von Bedeutung sind, und dies davon abhängig machen, dass Staatsregierung und Landtag hier einen übereinstimmenden Beschluss auf den Weg bringen. Dabei wird die Volksgesetzgebung – Volksbegehren, Volksentscheid – unberührt gelassen und ein zusätzliches Instrument eingeführt, um Erkenntnisse als Basis für künftige Entscheidungen zu erlangen.

Wir begrüßen diesen Entwurf ganz ausdrücklich, weil wir es eben gerade gut finden, dass wir eine neue, eine zusätzliche Basis für Erkenntnisse gewinnen. Das gilt umso mehr – das muss ich jetzt schon sagen, ich wollte eigentlich auf die Paragrafenbremse nicht eingehen, Herr Kollege –, als man dieses Instrument im Landeswahlgesetz angesiedelt hat, indem man dort auf die bereits bestehenden Vorschriften für Volksbegehren und Volksentscheid mit verweisen kann. Damit schafft man gerade kein Mehr an Bürokratie, sondern wählt einen ausgesprochen schlanken Gesetzesweg. Auch das muss einmal gesagt werden.

Wir werden den Gesetzentwurf der Fraktion der GRÜNEN ablehnen. Bereits in der Einleitung wird darauf verwiesen, dass die direkte Demokratie einer Stärkung bedürfe, also die derzeitig direkte Demokratie in Bayern sozusagen ein stumpfes Schwert sei. Es wird dabei völlig übersehen, dass das Scheitern von Volksbegehren und Volksentscheid zu bestimmten Themen eben nicht daran liegt, dass in Bayern klare gesetzliche Regelungen fehlen, sondern letztendlich daran, dass die Mehrheit der Bevölke-

rung die dort verfolgten Ziele gerade nicht unterstützt. Deshalb scheitern Volksbegehren. Es zeigt sich auch, dass Volksbegehren immer dann, wenn die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in unserem Land ein bestimmtes Petition umsetzen möchte, auch mit Erfolg stattfinden. Nehmen wir nur das Rauchverbot: Hier war die Mehrheit der Bevölkerung trotz der von Ihnen gescholtenen gesetzlichen Regelung durchaus in der Lage, entsprechende Entscheidungen auf den Weg zu bringen.

Zu den verfassungsrechtlichen Bedenken wurde bereits einiges ausgeführt, dem ich mich nur anschließen kann. Wir lehnen selbstverständlich eine Absenkung des Unterschriftenquorums auf 5 % ab; denn wir sind der Überzeugung, man braucht ein starkes Signal, und das sind für uns mindestens 10 % der Bevölkerung, da es anders als in anderen Bundesländern – diese haben Sie diesmal, anders als in den Jahren davor, auch gar nicht bemüht - bei uns dann beim Volksentscheid kein Quorum gibt. Es muss auch klar sein, dass nur dann ein entsprechendes Gesetz in Kraft treten kann, wenn eine starke Unterstützung der Mehrheit der Bevölkerung im Rahmen einer Volksge- setzgebung dies wünscht.

Ich möchte nur einige weitere Punkte herausgreifen, denn insoweit stimme ich wiederum mit Herrn Schindler überein: Fünf Minuten sind sehr wenig, um hier umfassend Stellung zu nehmen. - Wir sind auch der Ansicht, dass es nicht angehen kann, dass in das ureigenste Recht des vom Bürger gewählten Parlaments, nämlich das Budgetrecht, eingegriffen wird; denn das Budget soll nicht bestimmten Interessengruppen dienen, sondern das Haushaltsgesetz soll so gestaltet sein, dass es der Mehrheit der Bevölkerung dient. Deshalb hat sich der Gesetzgeber unserer Verfassung damals auch zu Recht entschlossen, gerade Haushaltsgesetze von einem Volksbegehr auszunehmen.

Für uns ist auch nicht nachvollziehbar, was an Mehr an Demokratie damit verbunden sein soll, wenn die Eintragungsfrist nicht mehr 14 Tage, sondern vier Wochen betragen soll. Wer sich bei einem bestimmten Thema eintragen will, der wird das auch tun. Ansonsten hat man nur eine Verdoppelung der Zeit ohne ein Mehr an Demokratie. Wir

sind auch der festen Überzeugung, dass eine briefliche Eintragung mehr Missbrauchs-möglichkeiten eröffnet und deshalb gerade nicht im Interesse eines effektiven Weges der Volksgesetzgebung sein kann. - Dabei möchte ich es jetzt einfach belassen. Meine Redezeit ist auch zu Ende.

(Beifall bei der CSU)

**Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet:** Danke schön, Frau Kollegin. – Als Nächster hat der Kollege Professor Dr. Michael Piazolo von den FREIEN WÄHLERN das Wort. Bitte schön.

**Prof. Dr. Michael Piazolo (FREIE WÄHLER):** Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Der Berg kreißte und gebar ein Mäuschen. Der bayerische Löwe wollte brüllen, öffnete das Maul, und heraus kam ein Krächzen. - Die Idee, meine sehr verehrten Damen und Herren, eine unverbindliche Volksbefragung einzuführen, ist vordemokratisch.

(Zuruf von der SPD: Das ist ein Witz!)

- Das ist ein Witz, genau das. – Sie fallen damit vor Kant zurück, und der lebte im 18. Jahrhundert. Sie wollen den Bürger in die Unmündigkeit zurückschicken, wenn Sie ihm nicht das Recht geben, darüber zu bestimmen, was er als Souverän eigentlich bestimmen kann.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

Sehr verehrter Herr Ministerpräsident, was Sie da machen, ist keine Koalition mit dem Bürger, sondern das ist Demokratie ohne Trauschein. Sie haben Angst vor der bindenden Entscheidung des Volkes, also keinen Mut, und Sie wollen keine Verbindlichkeit, also Rechtlosigkeit. Klassische Demokratie ohne Trauschein!

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

Wir FREIEN WÄHLER nehmen das Wort des Volkes ernst; Sie haben Angst vor dem Volk. Wir wollen die Menschen entscheiden lassen; Sie wollen die Bürger nur befragen. Das ist eine Politik des Widerspruchs: eine unverbindliche Volksbefragung. Das ist aber auch Spiegelbild Ihrer Politik: Beliebigkeit statt Festlegung; mal für Studiengebühren, mal dagegen; mal für Wehrpflicht, mal dagegen; mal für die Energiewende, mal dagegen; mal für Ganztagschulen, mal dagegen; mal für G 8, mal dagegen; mal das Volk entscheiden lassen bei Wahlen, mal es nur unverbindlich befragen. So etwas nennt man im Griechischen ein Oxymoron, einen Widerspruch in sich selbst. Oxymoron – ich möchte den Begriff erklären, aber da muss man ein bisschen mitdenken – ist zum Beispiel das herrenlose Damenfahrrad,

(Heiterkeit und Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

ist auch der eingefleischte Vegetarier oder das offene Geheimnis. Und Oxymoron – das ist jetzt für Feinschmecker – ist auch Microsoft Word, denn es funktioniert nie.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

Meine sehr verehrten Damen und Herren, in diese Richtung geht es mit unverbindlicher Volksbefragung. Es ist nicht ernst gemeint. Nur in der Europäischen Union, dort, wo Sie wenig zu sagen haben, fordern Sie in Ihrem Programm verbindliche Volksbefragungen und verbindliche Volksentscheidungen zu wichtigen Fragen. In Bayern, wo Sie entscheiden können, fordern Sie unverbindliche Volksentscheide.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN und den GRÜNEN)

Meine sehr verehrten Damen und Herren, das heißt, in der EU wollen Sie und können nicht, in Bayern könnten Sie, aber wollen nicht. Das ist eine doppelte politische Inkonsistenz.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN und den GRÜNEN)

Wir FREIE WÄHLER fordern Verbindlichkeit. Demokratie funktioniert nur dann, wenn man den Bürger ernst nimmt. Sie glauben doch nicht, dass die Menschen zu Befragungen gehen werden, wenn sie wissen, dass das Ergebnis nicht zählt. Damit werden Sie die Politikverdrossenheit, die wir alle hier bekämpfen wollen, erst erzeugen. Insfern fordere ich Sie eindringlich auf, noch einmal zu überlegen, was Sie machen. Machen Sie, wenn Sie das Volk befragen, solche Entscheidungen verbindlich; sagen Sie nicht, Sie entscheiden erst dann, wenn das Ergebnis feststeht, ob Sie es politisch durchsetzen oder nicht. Wir – und damit meine ich uns alle – sind hier, weil wir vom Bürger gewählt worden sind. Wir wollen die Bevölkerung ernst nehmen. Meine sehr verehrten Damen und Herren, Demokratie lebt von der Verbindlichkeit und Ernsthaftigkeit. Ohne sie ist Demokratie nur wie eine Ehe ohne Trauschein.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

**Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet:** Danke schön, Herr Kollege. – Nun hat noch einmal Herr Staatsminister Joachim Herrmann das Wort.

**Staatsminister Joachim Herrmann (Innenministerium):** Hohes Haus! Bei den Ausführungen des Herrn Kollegen Piazolo eben war mir nicht ganz klar, ob er sich bei seiner Begeisterung für die griechische Sprache noch so richtig mit den Grundlagen unserer heutigen Gesetzentwürfe beschäftigt hat.

(Heiterkeit bei der CSU)

Ich freue mich ja über Ihr Interesse nicht nur für die Vorlagen der Staatsregierung, sondern auch der CSU. Aber ich muss schon einmal Folgendes sagen, damit das nicht gar zu sehr durcheinander gerät: Volksentscheide auf europäischer Ebene hat weder die Bayerische Staatsregierung noch die CSU jemals gefordert.

(Prof. Dr. Michael Piazolo (FREIE WÄHLER): Doch!)

Nein, Sie müssen das schon sorgfältig unterscheiden. Was Grundlage ist und was wir in der Tat in die Koalitionsverhandlungen in Berlin eingebracht haben, ist ein Volksent-

scheid auf Bundesebene über grundlegende europäische Fragen. Das ist ein kleiner, feiner Unterschied, wenn man sich schon so genau auf diese verfassungsjuristischen Fragen einlässt, lieber Herr Kollege Piazolo. Dazu stehen wir, und dafür kämpfen wir auch weiter.

Ich denke, es ist Ihnen bekannt, dass wir die Volksentscheide auf bayerischer Ebene schon lange haben. Wir müssen sie nicht einführen. Auch die CSU oder der jetzige Landtag müssen sie nicht neu einführen. Wir haben sie in umfassender Weise. Dazu stehen wir. In der Initiative unseres Ministerpräsidenten geht es klipp und klar um Fälle, die nach der Verfassungslage und nach der Rechtsprechung durch den Verfassungsgerichtshof bisher einem Volksentscheid gerade nicht zugänglich sind, und bei denen weder der Landtag noch das Volk einen Volksentscheid veranlassen können. Gerade für solche Fälle wird das neue Instrument der Volksbefragung eingeführt. Es soll in der Tat, um das juristisch sauber abzugrenzen, keinen rechtsverbindlichen Charakter haben, wird aber natürlich seine politische Bindungswirkung entfalten. Das ist logisch, wenn mit nicht unerheblichem Aufwand eine breite Volksabstimmung stattfindet und das Volk durch gemeinsamen übereinstimmenden Beschluss der Staatsregierung und des Landtags nach seiner Meinung gefragt wird. Gerade dann, wenn eine klare Antwort des Volkes erfolgt, wird sich kaum einer mir nichts, dir nichts darüber hinwegsetzen.

(Zurufe von den FREIEN WÄHLERN und den GRÜNEN: Doch!)

Lieber Herr Kollege Piazolo, von Trauscheinen hat bei uns in der Tat noch nie jemand gesprochen. Aber die Koalition mit dem Volk, die unser Ministerpräsident ausgerufen hat, steht. Darauf können Sie sich auch in Zukunft verlassen.

(Lachen bei den FREIEN WÄHLERN und den GRÜNEN)

Auf dieser Grundlage ist auch das Instrument der Volksbefragung sinnvoll und richtig.

(Beifall bei der CSU)

**Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet:** Danke schön, Herr Staatsminister. – Ich sehe keine Wortmeldungen mehr. Damit ist die Aussprache geschlossen. Ich schlage vor, beide Gesetzentwürfe dem Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport als federführendem Ausschuss zu überweisen. Besteht damit Einverständnis? - Ich sehe keinen Widerspruch.

(Petra Guttenberger (CSU): Das müssen wir in den Verfassungsausschuss überweisen!)

Bei mir steht als Vorschlag Überweisung in den Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport. Nicht? Dann können wir das ändern. Die beiden Ausschussvorsitzenden, Vorsitzender und Stellvertreterin, sind dieser Meinung? Was sagt der Vorsitzende des Innenausschusses oder eines der Mitglieder des Innenausschusses?

(Zuruf von der SPD: Keiner da!)

Dann würde ich vorschlagen: Wir sind uns alle einig. Widerspruch erhebt sich nicht. Dann werden wir die Gesetzentwürfe dem Verfassungsausschuss zuweisen. Besteht damit Einverständnis? – Dann ist es so beschlossen.



## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Verfassung, Recht und  
Parlamentsfragen**

**Gesetzentwurf der Abgeordneten  
Margarete Bause, Ludwig Hartmann,  
Katharina Schulze u.a. und  
Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**  
Drs. 17/1600

**zur Stärkung der Direkten Demokratie in Bayern -  
Volksbegehren und Volksentscheid verbessern**

### **I. Beschlussempfehlung:**

Ablehnung

Berichterstatterin: **Katharina Schulze**  
Mitberichterstatterin: **Petra Guttenberger**

### **II. Bericht:**

1. Der Gesetzentwurf wurde dem Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen federführend zugewiesen. Der Ausschuss hat den Gesetzentwurf federführend beraten und endberaten.

Der Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport hat den Gesetzentwurf mitberaten.

2. Der federführende Ausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 25. Sitzung am 13. November 2014 beraten und mit folgendem Stimmergebnis:

CSU: Ablehnung  
SPD: Ablehnung  
FREIE WÄHLER: Enthaltung  
B90/GRÜ: Zustimmung  
Ablehnung empfohlen.

3. Der Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport hat den Gesetzentwurf in seiner 23. Sitzung am 3. Dezember 2014 mitberaten und mit folgendem Stimmergebnis:

CSU: Ablehnung  
SPD: Ablehnung  
FREIE WÄHLER: Enthaltung

B90/GRÜ: Zustimmung  
Ablehnung empfohlen.

4. Der federführende Ausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 28. Sitzung am 5. Februar 2015 endberaten und mit folgendem Stimmergebnis:  
CSU: Ablehnung  
SPD: Ablehnung  
FREIE WÄHLER: Enthaltung  
B90/GRÜ: Zustimmung  
Ablehnung empfohlen.

**Franz Schindler**  
Vorsitzender



## **Beschluss des Bayerischen Landtags**

Der Landtag hat in seiner heutigen öffentlichen Sitzung beraten und beschlossen:

**Gesetzentwurf** der Abgeordneten **Margarete Bause, Ludwig Hartmann, Katharina Schulze, Thomas Gehring, Ulrike Gote, Verena Osgyan, Dr. Sepp Dürr, Jürgen Mistol** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

**Drs. 17/1600, 17/5161**

**zur Stärkung der direkten Demokratie in Bayern – Volksbegehren und Volksentscheid verbessern**

**Ablehnung**

Die Präsidentin

I.V.

**Reinhold Bocklet**

I. Vizepräsident

Redner zu nachfolgendem Tagesordnungspunkt

Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet

Abg. Petra Guttenberger

Abg. Franz Schindler

Abg. Prof. Dr. Michael Piazolo

Abg. Katharina Schulze

Abg. Josef Zellmeier

Abg. Florian Streibl

Staatsminister Joachim Herrmann

**Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet:** Jetzt beginnen wir mit der Tagesordnung; ich rufe die **Tagesordnungspunkte 1 bis 5** gemeinsam auf:

**Gesetzentwurf der Abgeordneten Markus Rinderspacher, Franz Schindler, Horst Arnold u. a. und Fraktion (SPD)**  
**zur Änderung des Landeswahlgesetzes (Einführung von Volksbefragungen)**  
**(Drs. 17/403)**

**- Zweite Lesung -**

und

**Gesetzentwurf der Abgeordneten Hubert Aiwanger, Florian Streibl, Prof. Dr. Michael Piazolo u. a. und Fraktion (FREIE WÄHLER)**  
**zur Stärkung der Bürgerbeteiligung in Bayern - Landesweite Volksabstimmungen über grundlegende Fragen (Drs. 17/790)**

**- Zweite Lesung -**

und

**Gesetzentwurf der Abgeordneten Hubert Aiwanger, Florian Streibl, Prof. Dr. Michael Piazolo u. a. und Fraktion (FREIE WÄHLER)**  
**Zur Stärkung der Bürgerbeteiligung in Bayern - Erleichterungen bei Volksbegehren (Drs. 17/1028)**

**- Zweite Lesung -**

und

**Gesetzentwurf der Abgeordneten Margarete Bause, Ludwig Hartmann, Katharina Schulze u. a. und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**  
**zur Stärkung der Direkten Demokratie in Bayern - Volksbegehren und Volksentscheid verbessern (Drs. 17/1600)**

**- Zweite Lesung -**

und

**Gesetzentwurf der Staatsregierung**  
**zur Änderung des Landeswahlgesetzes (Drs. 17/1745)**  
**- Zweite Lesung -**

hierzu:

**Änderungsantrag der Abgeordneten Franz Schindler, Horst Arnold, Alexandra Hiersemann u. a. (SPD)**  
**(Drs. 17/4077)**

Ich eröffne die gemeinsame Aussprache. Die Gesamtredezeit der Fraktionen beträgt 96 Minuten. Die Redezeit der Staatsregierung orientiert sich an der Redezeit der stärksten Fraktion – das ist die CSU-Fraktion – mit 32 Minuten. Erste Rednerin ist die Frau Kollegin Petra Guttenberger von der CSU. Frau Kollegin, Sie haben das Wort.

**Petra Guttenberger (CSU):** Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Heute haben wir das Thema Bürgerbeteiligung, sozusagen die Frage, wie Bürger am rechtlichen Geschehen beteiligt werden können, auf der Tagesordnung. Bereits heute gibt es viele Beteiligungsmöglichkeiten. Die stärkste ist letztendlich die, über Volksbegehren und Volksentscheid initiativ zu werden und selbst Gesetze auf den Weg zu bringen. Zweifelsohne muss das Volk auch zustimmen, wenn es um eine Verfassungsänderung geht. Nur dann kann eine Verfassungsänderung wirksam werden.

Nun will die Bayerische Staatsregierung ein weiteres Instrument einführen, und zwar eine Volksbefragung. Danach kann die Mehrheit aus dem Landtag und die Staatsregierung bei Angelegenheiten, die ganz Bayern betreffen und für ganz Bayern von Bedeutung sind, eine Volksbefragung auf den Weg bringen. Ich sage gleich vorab: Wir werden dem selbstverständlich zustimmen, weil wir es für einen guten, richtigen und wichtigen Weg halten, um zusätzliche Erkenntnisse zu bekommen. Ich betone: zusätzliche Erkenntnisse. Das Recht des Volkes, über Volksbegehren und Volksentscheid

selbst als Gesetzgeber tätig zu werden, wird nicht berührt. Es bleibt unverändert bestehen.

Das Ergebnis einer Volksbefragung wird unverbindlich sein. Aber es ist ein wichtiger Anhaltspunkt, um zu prüfen, welche Entscheidung die Mehrheit unserer Bürgerinnen und Bürger möchte.

Zu dem Thema gibt es auch eine Vielzahl von Gesetzesvorlagen aus der Opposition. Ich sage Ihnen gleich, warum wir den Weg der Staatsregierung aus allertiefster Überzeugung unterstützen und warum wir den anderen Vorlagen nicht zustimmen werden: Grundsätzlich sind wir der Ansicht, dass die Einführung der Volksbefragung durch eine einfache Gesetzesänderung möglich ist. Diese Ansicht teilt die SPD; allerdings möchte sie zusätzliche weitere Voraussetzungen implementiert haben.

Vor dem Hintergrund, dass es zum Haushalt kein Volksbegehr und keinen Volksentscheid gibt – das hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof mehrfach bestätigt –, wollen wir dazu auch keine Volksbefragung. Das Volk soll zu den Themen befragt werden können, die bayernweit relevant sind. Wir betonen, dass es sich bei der Befragung um etwas Zusätzliches handelt und sie sich nicht auf die Gesetzgebung beziehen kann. Würde man es so machen wie in der Gesetzesvorlage, die im Entwurf vorliegt, würde es so aussehen, als könnte man bei Gesetzen eine Volksbefragung durchführen, bei Entscheidungen der Exekutive, also der Staatsregierung, jedoch nicht. Wir sagen aber, dass es da eine Regelungslücke gibt, und da brauchen wir ein neues Instrument, um das Volk auf diesem Weg stärker als bisher zu beteiligen.

(Beifall bei der CSU)

Des Weiteren ist erkennbar, dass die Opposition ein Minderheitenrecht will. Volksbefragungen soll es schon dann geben, wenn sich etwa ein Fünftel des Parlaments und nicht etwa das Parlament in seiner Mehrheit dafür entscheidet. –Also meine sehr geehrten Damen und Herren, ich glaube, wir müssen das ein bisschen einnorden.

(Prof. Dr. Michael Piazolo (FREIE WÄHLER): Einordnen? – Hans-Ulrich Pfaffmann (SPD): Im Norden sind wir schon!)

Demokratie heißt für mich konsequent: Das Volk herrscht. Das heißt, dass es letztlich um Mehrheitsentscheidungen im Rahmen einer Willensbildung geht und nicht die Minderheit bestimmt, in welche Richtung der Zug fährt, sondern die Mehrheit unserer Bürgerinnen und Bürger.

Jetzt wird die Opposition vielleicht einfügen, es gebe aber Minderheitenrechte in anderen Bereichen. Das ist richtig. Ich sage Ihnen auch, wo es die gibt. Die gibt es, wenn es darum geht, Anhörungen durchzuführen. Die gibt es, wenn es darum geht, einen Untersuchungsausschuss auf den Weg zu bringen. Warum gibt es die da? - Weil es um die Kontrolle geht. Es geht um die Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der Exekutive. Aber bei einer Volksbefragung geht das völlig ins Leere. Was soll denn da an Kontrollrechten auf den Weg gebracht werden?

Außerdem werden wir eines nicht mitmachen, nämlich dass eine Volksbefragung sofort die nächste jagt. Das hätte zur Folge – spielen wir einmal den schlechtesten Fall durch –, dass der Gesetzgeber immer, das würde ich genauso sehen, aus Respekt vor dem Volk darauf warten müsste, bis die Volksbefragung zu Ende ist und er letztendlich hier überhaupt keine Entscheidung mehr fällen könnte. In der Konsequenz sagt dann der Bürger, die Bürgerin zu Recht: Warum dauert hier immer alles so lange? – Das ist für uns jedenfalls ein Grund, warum das überhaupt kein Weg ist. Deshalb lehnen wir eine Minderheitsbeteiligung und die Möglichkeit, dass bereits ein Fünftel eine Volksbefragung auf den Weg bringen kann, ganz klar ab.

Wir haben weitere Vorlagen. Es gibt zum Beispiel die Idee der FREIEN WÄHLER, die sagen, Volksbefragung, Volksentscheid und Volksbegehren ist etwas Unterschiedliches. Wenn sich aber 100.000 Bürgerinnen und Bürger daran beteiligen würden – – 100.000 klingt erst einmal toll, aber das ist nur 1 % der bayerischen Bevölkerung. Wenn 1 % sagen würde, wir wollen das so, dann wäre das Ergebnis dieser Volksbe-

fragung plötzlich verbindlich. Aber 99 % sähen es mit hoher Wahrscheinlichkeit anders. Das kann für uns nicht die Grundlage einer demokratischen, rechtsstaatlichen Entscheidung sein. Das geht aus unserer Sicht von der Verfassung her überhaupt nicht.

Außerdem sind wir der festen Überzeugung, dass die Möglichkeit, dass die Mehrheit im Landtag, im Parlament und die Mehrheit der Staatsregierung, also die Exekutive, etwas gemeinsam auf den Weg bringen, der richtige Weg ist, um in einem demokratischen Rechtsstaat entsprechende Zeichen zu setzen. Wenn ich höre "aus der Mitte des Volkes", muss ich schon einmal fragen: Was heißt denn das?

Beim Volksentscheid haben wir eine klare Festlegung.

Wenn 1 % so etwas auf den Weg bringen kann und das entscheidend ist, weil wir kein Mindestbeteiligungsquorum haben, wenn 15 % dem zustimmen und es dann Gesetz wird, dann frage ich mich natürlich, ob das noch demokratisch ist. Ist das noch Demokratie, wenn die Minderheit bestimmt, was in einem Land geschehen soll? Ist denn nicht das Parlament das Spiegelbild der Mehrheitsentscheidung, die der Bürger, die Bürgerin trifft? Ist denn nicht die Zusammensetzung Spiegelbild dessen, was der Bürger entschieden hat, und hat denn nicht die Partei auch die meisten Fraktionsmitglieder, die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger bekommen hat? - Wir alle wissen, dass es genau so ist und dass genau das die Grundlage unseres demokratischen Rechtsstaates ausmacht.

Wir haben dabei auch zu sehen, dass es aus unserer Sicht im Einklang mit dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof überhaupt nicht geht, dass in das Budgetrecht des Landtags eingegriffen wird. In einem dieser Gesetzentwürfe lese ich, dass es dann, wenn es nur 1 % betrifft, in Ordnung wäre. Da muss ich sagen, ich wüsste schon gar nicht, wie man das berechnen sollte.

(Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Ein Hundertstel!)

Entweder ist das Budgetrecht beim Landtag oder eben nicht. Da gibt es keine Teilbarkeit.

(Beifall bei der CSU – Prof. Dr. Michael Piazolo (FREIE WÄHLER): Das sagt selbst der Verfassungsgerichtshof!)

Das ist für uns ein entscheidender Grund zu sagen, das ist für uns keine Möglichkeit, ein Mehr an Beteiligung zu erwirken, sondern das ist für uns schlicht Verfassungsbruch. – Es hätte auch zur Folge, wenn wir Volksbefragungen in Form der Volksabstimmung, wie das die FREIEN WÄHLER wollen, auf den Weg bringen würden, dass sich die Wertigkeiten von der Mehrheit zur Minderheit verschieben könnten. Auch das wollen wir nicht, weil es mit der Verfassung nicht vereinbar wäre.

(Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Haben Sie Angst vor Volksabstimmungen?)

– Nein, Herr Aiwanger, wir haben keine Angst vor Volksabstimmungen. Übrigens, eine Volksabstimmung heißt immer, auch dann am Tag X, dass die Mehrheit entscheiden muss und nicht 15 % entscheiden können. 100 minus 15 ist 85.

(Prof. Dr. Michael Piazolo (FREIE WÄHLER): Das ist das Quorum! – Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Sie müssen genau lesen! Das war das Quorum!)

- Dann ist es noch weniger. Wenn 15 % das Quorum ist, dann haben sich an der Volksabstimmung Ihrer Couleur 15 % beteiligt oder sagen wir 16 %. Dann ist die Mehrheit 8 % und eine Stimme.

(Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Bei der Landtagswahl gibt es auch keine Mindestzahl! – Unruhe – Glocke des Präsidenten)

8 % und eine Stimme! Und die bestimmen dann über 72 % - wie immer Sie es rechnen wollen -, jedenfalls über die Mehrheit. Ein Diktat der Minderheit gegenüber der Mehrheit ist für uns nicht demokratisch.

(Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Dann müssen Sie das Volksbegehren auch abschaffen! – Florian Streibl (FREIE WÄHLER): Dann müsste man die CSU abschaffen!)

Für uns ist das keine Möglichkeit, ein Mehr an Demokratie auf den Weg zu bringen, ein Mehr an Transparenz zu schaffen und ein Mehr an Beteiligung zu schaffen, sondern für uns ist das ein völlig falscher Weg, der die Wertigkeiten von der Mehrheit, die in einem Staat den Weg bestimmt, zur Minderheit hin verschiebt.

Sie wollen Formulierungen finden, weil Sie sich anscheinend schon dessen bewusst sind, dass Sie in verfassungsrechtlicher Hinsicht auf dünnen, auf tönernen Füßen stehen. Da heißt es nicht mehr, es "ist" verbindlich, sondern es heißt "im Ziel". Sie schaffen es immer wieder, neue, unbestimmte Rechtsbegriffe aneinanderzureihen, um damit etwas zu verschleiern.

Ich habe den Eindruck – es tut mir leid, wenn ich es so platt sage -, Sie haben ein Problem damit, die Entscheidung des Wählers hinsichtlich der Zusammensetzung eines Parlaments zu akzeptieren.

(Hans-Ulrich Pfaffmann (SPD): Holla!)

Da hat halt die Partei die meisten Sitze, die die meisten Stimmen auf sich vereinigen kann, was übrigens nicht gottgegeben ist, sondern was man jedes Mal aufs Neue erringen muss, wo man jedes Mal aufs Neue wieder um Vertrauen bitten muss.

Die Opposition sagt weiter: Wir wollen die Voraussetzungen für Volksbegehren und Volksentscheide auf jeden Fall ändern. Wir wollen nicht mehr ein Quorum von 10 %, sondern von 5 % oder 8 %.

(Hans-Ulrich Pfaffmann (SPD): Oder 9!)

Auch das ist nicht mit der Verfassung vereinbar. Dazu gibt es klare Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs. Es muss, wie der Verfassungsgerichtshof

noch einmal deutlich gesagt hat, nämlich ein gewisses Maß an Dignität und Unterstützung vorhanden sein.

Es wird immer wieder gesagt, Volksentscheide seien wegen der hohen Hürden zu oft gescheitert. Meine Damen und Herren, vielleicht sollten wir einmal ehrlich zueinander sein: Ich denke, Volksbegehren sind nicht an der hohen Hürde gescheitert – 100 % hat das Ganze, 10 % braucht man, um dies auf den Weg zu bringen -, sondern letztlich daran, weil das Volk genau das, was der Initiator des Volksbegehrens wollte, eben nicht wollte. Demokratie ist auch, dass man einfach einmal akzeptieren muss, dass die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger eine andere Sichtweise hat.

Wir sehen hier überhaupt keinen Änderungsbedarf. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern haben wir zwar ein Quorum von 10 % für ein Volksbegehr. Aber wir haben dann, wenn das Gesetz zur endgültigen Abstimmung vorgelegt wird, überhaupt kein Quorum. Wer da sagt, dieses System bei uns sei undemokratisch und bräuchte dringend eine Reform, der hat, so glaube ich, das Verhältnis von Mehrheit und Minderheit in einem demokratischen Rechtsstaat nicht ganz verinnerlicht.

Dabei möchte ich es jetzt belassen. Das Übrige wird dann der Herr Kollege Zellmeier noch ausführen. – Wir halten den Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung in der vorliegenden Form für den absolut richtigen Weg, um die Bürgerinnen und Bürger stärker an Entscheidungsprozessen zu beteiligen und auch für uns als Parlament ein Mehr an Erkenntnis zu schaffen, um dann auf dieser Basis die weiteren Entscheidungen im System eines demokratischen Rechtsstaats zu fällen.

(Beifall bei der CSU)

**Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet:** Danke schön, Frau Kollegin. – Als Nächster hat der Kollege Franz Schindler von der SPD das Wort. Bitte schön, Herr Kollege.

**Franz Schindler (SPD):** Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Grundsätzlich ist es gut, dass sich mit Ausnahme der CSU alle anderen Fraktionen

des Landtags und auch die Staatsregierung Gedanken darüber machen, wie die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung verbessert und die direkte Demokratie gestärkt werden kann.

(Beifall bei der SPD)

Es ist schon deshalb nötig, sich darüber Gedanken zu machen, weil sich immer weniger Bürgerinnen und Bürger an Wahlen und sonstigen Entscheidungen über politische Dinge beteiligen. Zwar hängt die Gültigkeit einer Wahl nicht von der Höhe der Beteiligung ab und ist eine hohe Wahlbeteiligung, wie man aus anderen Systemen weiß, nicht unbedingt Ausdruck einer hohen politischen Reife, hohen Verantwortungsbewusstseins oder gar hoher Zustimmung zu einer bestimmten politischen Richtung, doch gerät jedes politische System in Legitimationsprobleme, wenn sich weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten beteiligt. Hierfür gibt es natürlich nicht nur eine Ursache, sondern eine ganze Vielzahl:

Bekanntermaßen gibt es die Verdrossenheit all derjenigen, die von konkreten politischen Entscheidungen enttäuscht und der Meinung sind, dass es ohnehin egal ist, wer regiert.

Es gibt aber auch die Wahlabstinenz der anderen Seite, der Saturierten, die meinen, die Politik nicht zu brauchen, weil sie sich im Zweifel selbst helfen können und nicht auf den Staat angewiesen sind, die den Staat und seine Repräsentanten allenfalls belächeln, für sich selbst aber nicht so wichtig nehmen.

Und es gibt diejenigen, die den Staat und seine Repräsentanten verachten und sich nicht als gleichberechtigte Staatsbürger begreifen, sondern sich ohnmächtig fühlen und der Meinung sind, dass Geld die Welt regiert und sonst niemand.

Gleichzeitig gibt es aber Gott sei Dank auch Hunderttausende, die für ein bestimmtes Anliegen oder auch nur zum Ausdruck einer bestimmten Geisteshaltung auf die Straße gehen, die sich ehrenamtlich für alles Mögliche engagieren, die im Internet blitz-

schnell und oft anonym ihre Meinung zu bestimmten Vorkommnissen artikulieren und damit Einfluss auf andere nehmen wollen, und das ist auch gut so.

Noch einmal, meine Damen und Herren: Ich bin nicht der Meinung, dass sich 80 oder 90 % beteiligen müssen, damit das Ganze gut ist. Aber ich bin schon der Meinung, dass wir dann eine Legitimationskrise bekommen, wenn sich weniger als die Hälfte mit den herkömmlichen Mitteln der Teilhabe, an unserer politischen Demokratie beteiligt. Das reicht von der Beteiligung an Wahlen über die Einreichung von Petitionen und Meinungsäußerungen auf unterschiedlichsten Kanälen bis hin zu Shit- oder Candystorms heutzutage.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, selbstverständlich wird es immer Aktivbürger und solche geben, die sich nicht um die Angelegenheiten der Allgemeinheit kümmern. Die klassische Unterscheidung von Rousseau, die schon über 200 Jahre alt ist, nämlich auf der einen Seite der Citoyen und auf der anderen Seite der Bourgeois, wird es immer geben.

Das ist aber nicht das Problem, meine Damen und Herren. Viele Aktivbürger wollen sich nicht nur alle vier, fünf oder sechs Jahre bei Wahlen einmischen, sondern sie wollen auch zwischendurch ihre Meinung zu konkreten Fragestellungen artikulieren. Deshalb nutzen sie die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene und Volksbegehren und "Volksentscheide" auf Landesebene durchaus rege. Nirgendwo sonst, in keinem anderen Bundesland, gibt es so viele Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wie in Bayern. Das ist gut so, und das sollten wir auch schätzen, meine Damen und Herren. Zumindest in Bayern ist die direkte Demokratie – ich sage das immer wieder, weil es stimmt und einigen stinkt – eine sozialdemokratische Erfindung.

(Beifall bei der SPD)

Alles, worüber wir uns freuen und dessen wir uns rühmen, musste gegen die CSU und ihre Mehrheit durchgesetzt werden – ganz am Anfang Volksbegehren und Volksentscheid, später dann auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Heute steht zur Abstimmung, ob die bisherigen, bewährten Instrumente direkter Demokratie durch ein neues Instrument Volksbefragung ergänzt werden sollen, so wie es die SPD und die Staatsregierung und in etwas anderer Form auch die FREIEN WÄHLER vorschlagen. Wer Volksbefragungen einführen will, betritt Neuland. Zwar gibt es Volksbefragungen auf Bundesebene, aber nur zu der einen Frage der Neuordnung der Länder, sonst nicht. Es gibt Volksbefragungen in Österreich, dort allerdings mit mäßigem Erfolg, wie man hört.

Geben wir also zu: Wer Volksbefragungen einführen will, betritt Neuland, noch dazu vermintes Gelände, und zwar deshalb, weil wir nicht bei der Stunde null, der Verfassungsgebung anfangen können, sondern weil wir uns in einem vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen bewegen müssen, wenn wir ihn nicht sprengen wollen. Wie schwierig dies ist, hat sich nicht zuletzt bei der Anhörung im Rechtsausschuss im Oktober letzten Jahres gezeigt, in der nachgerade jede einzelne Frage unterschiedlich beantwortet worden ist und es keinen Konsens der Gelehrten gegeben hat, selbst zu nebensächlichen Fragen nicht. Daran ist deutlich geworden, dass man alles und auch das Gegenteil vertreten kann.

Die SPD-Fraktion hat einige Anregungen aus der Anhörung aufgegriffen und ihren Gesetzentwurf mit einer Tischvorlage abgeändert – die Mitglieder des Rechtsausschusses wissen das – und Bedenken aufgenommen. Wir schlagen heute zur Abstimmung nicht mehr vor, dass auch EU-Bürger an Volksbefragungen teilnehmen dürfen. Auch die ursprüngliche Formulierung hinsichtlich der Gesetzesvorhaben haben wir etwas entschärft.

Meine Damen und Herren, wer Volksbefragungen einführen will, begegnet einer Vielzahl von Bedenken. Da wird zunächst behauptet, dass Volksbefragungen ohnehin

nicht nötig seien; die Politik wisse doch durch demoskopische Umfragen ohnehin, was das Volk will. Hierbei wird meines Erachtens verkannt, dass Volksbefragungen in dem von uns vorgeschlagenen Sinne natürlich mehr sein sollen als eine unverbindliche und anonyme Meinungsumfrage. Volksbefragungen sind vielmehr eine politische Handlung und eine Möglichkeit, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen, und nicht mit einer Meinungsumfrage irgendeines demoskopischen Instituts zu vergleichen.

Zweitens wird argumentiert, dass Volksbefragungen, die von oben, also vom Landtag und/oder der Staatsregierung, beschlossen und initiiert werden, grundsätzlich von Übel und manipulationsanfällig seien, nämlich deshalb, weil sie nicht vom Volk ausgehen und nicht auf einer Initiative aus der Mitte des Volkes beruhen. Diese Meinung teilen wir ausdrücklich nicht. Wir halten die Wählerinnen und Wähler für so klug, dass sie es schon durchschauen würden, wenn sie manipuliert werden sollen, egal von welcher Seite. Uns wird auch entgege gehalten, dass Volksbefragungen nicht durch einfaches Gesetz, so wie wir es vorschlagen und im Übrigen später dann auch die Staatsregierung vorgeschlagen hat, sondern nur bei einer Änderung der Verfassung, so wie dies die FREIEN WÄHLER vorschlagen, in abgeänderter Form aber auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, eingeführt werden können. Uns wird entgege gehalten, dass eine Verfassungsänderung zwingend notwendig ist, dass man also vorher die Zustimmung des Volkes dazu einholen muss, ob es künftig befragt werden will oder nicht. Dies soll selbst dann gelten, wenn eine Volksbefragung, so wie wir es und im Übrigen auch die Staatsregierung vorschlagen, gerade nicht dezisiv, also entscheidend, sondern nur konsultativ sein soll. Diese Frage ist in der Rechtswissenschaft ist aber höchst umstritten. Diejenigen, die bei der Anhörung dabei waren, werden das bestätigen.

Wir sind ebenso wie die Staatsregierung und anders als die FREIEN WÄHLER und die GRÜNEN der Meinung, dass konsultative Volksbefragungen auch ohne Änderung der Verfassung eingeführt werden können, wissen aber, dass diese Frage nicht von

uns und auch nicht von der Staatsregierung, sondern letztlich nur vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof entschieden werden kann.

Natürlich ist uns auch bekannt, meine Damen und Herren, dass die von der Bayerischen Verfassung und im Speziellen auch von der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs gezogenen Grenzen für die Einführung neuer Instrumente zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung eng sind. Dennoch ist unseres Erachtens die Bayerische Verfassung auch für weitere Instrumente direkter Demokratie offen. Die Grundentscheidung für die repräsentative Demokratie wird durch Einführung von Volksbefragungen nicht infrage gestellt, wie einige behaupten. Wir wissen auch, dass die repräsentative Demokratie durch plebiszitäre Elemente nur ergänzt wird, sie aber nicht ersetzen kann. Daran wollen wir weder grundsätzlich noch in Zusammenhang mit unserem Gesetzentwurf rütteln.

Wir wollen auch nicht daran rütteln, dass der Landtag Gesetzgeber ist und gerade nicht Exekutive, dass der Landtag keinen Gebührenbescheid erlässt und keine Baugenehmigung aufheben kann. Wir wollen auch nicht daran rütteln, dass das Staatsvolk nach der geltenden Verfassungslage im Wege des Volksbegehrens und des Volksentscheides zwar Gesetze beschließen, aber keine Einzelfallentscheidung treffen kann und soll. Wir wollen auch keine immerwährenden Volksversammlungen oder die Bürger darum bitten, für oder gegen eine politische Entscheidung wie im Internet den Like-Button zu drücken.

Meine Damen und Herren, das vorgeschlagene neue Instrument der Volksbefragung muss sich, wenn die Verfassung nicht geändert werden soll, selbstverständlich in den vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen einfügen, was auch bedeutet, dass dann, wenn man die Verfassung nicht ändert, das Ergebnis einer Volksbefragung verfassungsrechtlich nicht bindend sein kann, sondern für den Landtag oder für die Staatsregierung eben nur empfehlenden Charakter haben kann. Das bedeutet aber nicht, dass eine Volksbefragung auf Beschluss des Landtags nichts anderes wäre als

nur eine Meinungsumfrage. Das Ergebnis hat natürlich politisches Gewicht, das zu missachten weder dem Landtag noch der Staatsregierung gut bekommen dürfte.

(Beifall bei der SPD)

Nun noch einige Sätze zu unserem konkreten Vorschlag. Ich möchte vorweg allerdings schon klarstellen, dass der erste Gesetzentwurf zur Einführung von Volksbefragungen trotz der Reihenfolge der Redner im Plenum nicht von der Staatsregierung gekommen ist, sondern von der SPD-Fraktion.

(Beifall bei der SPD)

Das ist hier nicht deutlich geworden. - Wir wollen im Landeswahlgesetz verankern, dass der Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit das Volk zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befragen kann, wobei sich die Fragestellung auch darauf beziehen kann, dass der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes begeht wird, aber nicht die Gesetzgebung selbst betrifft. Wir wollen, dass der Landtag auf Verlangen eines Fünftels seiner Mitglieder verpflichtet ist, eine Volksbefragung durchzuführen, und dass die Volksbefragung eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung enthält.

Meine Damen und Herren, selbstverständlich soll nach unserem Vorschlag auch die Mehrheit des Landtags beschließen können, eine Volksbefragung durchzuführen, aber eben auch die Minderheit, nämlich ein Fünftel der Mitglieder des Landtags. Wenn ein Fünftel der Mitglieder des Landtags die Möglichkeit hat, einen Untersuchungsausschuss einzurichten und alle möglichen Kontrollrechte wahrzunehmen, warum soll dann ein Fünftel des Landtags nicht auch die Möglichkeit haben, das Volk konsultativ zu befragen?

(Beifall bei der SPD)

Meine Damen und Herren, Volksbefragungen, so wie wir sie vorschlagen, stellen keine Volksinitiativen in dem Sinne dar, über die der Bayerische Verfassungsgerichts-

hof bereits im Jahr 2000 entschieden hat. Durch eine Volksbefragung in unserem Sinne wird das System der Gesetzgebung in der Bayerischen Verfassung gerade nicht einseitig zulasten des Landtags verschoben, weil sie gerade kein Akt der Gesetzgebung sein soll und kann.

(Unruhe – Glocke des Präsidenten)

Unserem Vorschlag ist aber, wie gesagt, immanent, dass das Ergebnis nicht verbindlich sein kann.

Nun zum Gesetzentwurf der Staatsregierung. Der Gesetzentwurf der Staatsregierung unterscheidet sich im Kern von unserem Gesetzentwurf dadurch, dass die Staatsregierung vorschlägt, dass Volksbefragungen dann durchgeführt werden können, wenn Landtag und Staatsregierung dies übereinstimmend beschließen. Landtag und Staatsregierung sollen also übereinstimmend beschließen. Theoretisch ist vorstellbar, dass der geforderte Beschluss im Landtag einstimmig ergeht, also mit den Stimmen der Opposition. Das ist theoretisch vorstellbar, mehr aber auch nicht. In der Praxis bedeutet der Vorschlag der Staatsregierung, dass die bisherige Aktionseinheit zwischen Mehrheitsfraktion und der Staatsregierung betont wird und dass die Rechte der parlamentarischen Opposition auf Mitwirkungsmöglichkeiten beschnitten werden.

(Beifall bei der SPD)

Das ist der konkrete Inhalt ihres Vorschlags. Im Übrigen ist überhaupt nicht nachvollziehbar, wieso das Erfordernis eines Beschlusses sowohl des Landtags als auch der Staatsregierung deren verfassungsrechtliche Kompetenzen, namentlich die parlamentarischen Kontroll- und Budgetrechte sowie die der Staatsregierung als oberster leitender und vollziehender Behörde obliegenden Aufgaben der Staatsverwaltung wahren soll, so wie es in der Begründung des Gesetzentwurfs heißt. Das ist nicht nachvollziehbar. Das Gegenteil ist richtig und der Fall. Hier wird der Landtag mit der Mehrheit des Landtags gleichgesetzt – das machen Sie häufig; auch draußen erleben wir das

sehr häufig – und werden die Rechte der Minderheit auf Mitwirkung erheblich beeinträchtigt.

Meine Damen und Herren, durch die von der Staatsregierung gewählte Konstruktion diskreditieren die Staatsregierung und die CSU das Instrument Volksbefragung, das nach unserer Vorstellung ein Stück mehr Mitsprachemöglichkeiten, ein Stück mehr Beteiligungsmöglichkeiten und ein Stück mehr Artikulationsmöglichkeiten für die aktiven interessierten Bürgerinnen und Bürger schaffen soll. Sie degradieren es zu einem alleinigen Machtinstrument der Mehrheit und, meine Damen und Herren, bei näherer Betrachtung nicht nur zu einem alleinigen Machtinstrument der Mehrheit, sondern zu einem alleinigen Machtinstrument der Staatsregierung, da die Landtagsmehrheit allein ebenso wenig wie die Landtagsminderheit eine Volksbefragung durchführen können soll. Die CSU-Fraktion mit ihrer großen Mehrheit in diesem Haus soll also nicht das Recht bekommen, eine Volksbefragung durchzuführen, sondern ist davon abhängig, dass die Staatsregierung ihr Plazet gibt und bittet, doch den gleichen Beschluss wie die Staatsregierung zu fassen. – Ja sagen Sie einmal: Wo ist denn eigentlich das Selbstbewusstsein dieser Fraktion geblieben, meine Damen und Herren?

(Beifall bei der SPD)

Bei dem Vorschlag der Staatsregierung geht es keineswegs darum, in Bayern, so wie es gelegentlich behauptet worden ist, mehr Demokratie zu wagen, sondern es geht darum, der Staatsregierung ein neues Instrument in die Hand zu geben, mit dem sie notfalls auch ihre eigene Fraktion disziplinieren kann. Es geht also nicht nur um die Aktionseinheit zwischen Staatsregierung und CSU, sondern auch um eine sogenannte Koalition der Staatsregierung mit den Bürgerinnen und Bürgern, notfalls auch gegen die eigene Mehrheit. Das steckt hinter der Idee des Ministerpräsidenten, meine Damen und Herren.

Der Hintergrund ist ja bekannt. Es gibt eine gewisse Vorgeschichte. Nach dem Bürgerentscheid in München gegen die dritte Startbahn am Flughafen München hat der Mi-

nisterpräsident angekündigt, eine Volksabstimmung über die dritte Startbahn herbeiführen zu wollen. Auf den Einwand, dass nach geltender Verfassungslage ein Volksentscheid nur über ein Gesetz, nicht aber über eine Einzelmaßnahme durchgeführt werden kann – und dann auch nicht auf Initiative des Ministerpräsidenten, so sehr er es sich auch wünschen mag, sondern nur auf Initiative des Volkes –, hat er im Januar 2012 verlautbaren lassen, dass er auf einen bayernweiten Volksentscheid zur umstrittenen dritten Start- und Landebahn großzügig erst einmal verzichten wolle, obwohl eine juristische Prüfung angeblich ergeben habe, dass ein Volksentscheid durchaus möglich sei. Auf Nachfrage hat die Staatskanzlei geantwortet, dass ein solches Begehr Rechtsfragen aufwerfe, insbesondere zu dem Verhältnis der Gewalten zueinander, aus dem sich ergebe, dass Einzelfallentscheidungen grundsätzlich Sache der Exekutive seien. Na bravo! Das haben wir uns auch gedacht. Dafür hätten wir die Erklärung der Staatskanzlei nicht gebraucht.

Dann ist der Ministerpräsident in die Schweiz gereist und hat gestaunt, wie gut dort direkte Demokratie funktioniert. Anschließend hieß es, Seehofer habe – wörtlich – "das Thema Bürgerbeteiligung im größeren Maßstab entdeckt", und nach der nächsten Bundestagswahl werde er "das Thema Volksentscheid bundesweit angehen." Na bravo! Dafür hatten Sie unsere Unterstützung. Leider ist nichts daraus geworden. Von mehr Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben nach dem Beispiel der Schweiz haben wir seitdem auch nichts mehr gehört.

Alles, was übrig geblieben ist, ist der heute zu behandelnde Gesetzentwurf. Wir werden ihn ablehnen. Wie bereits in der Sitzung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen in der vergangenen Woche angekündigt, sind wir der Ansicht, dass der Gesetzentwurf der Staatsregierung gegen die Bayerische Verfassung verstößt, weil er das Machtgefüge zugunsten der Staatsregierung und zulasten des gesamten Landtages verschiebt. Insbesondere missachtet er die Rechte der Minderheit gemäß Artikel 16a der Bayerischen Verfassung und verletzt diese dadurch. Wir wer-

den diese Meinungsverschiedenheit gemäß Artikel 75 Absatz 3 der Bayerischen Verfassung vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof klären lassen.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich noch ein paar Anmerkungen zu den anderen Gesetzentwürfen machen, zunächst zu dem Gesetzentwurf der FREIEN WÄHLER unter der Überschrift: "Landesweite Volksabstimmungen über grundlegende Fragen".

(Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Ein guter Vorschlag!)

Ich verweise zunächst einmal auf die diesbezüglichen Ausführungen in der Ersten Lesung, kann es mir aber nicht verkneifen, die Frage zu wiederholen, weshalb die FREIEN WÄHLER vorschlagen, dass das Initiativrecht für die Durchführung einer Volksabstimmung ausschließlich bei der Mitte des Landtags oder beim Ministerpräsidenten liegen solle. Demnach wäre stets eine Mehrheit des Landtages erforderlich, eine Minderheit würde nicht ausreichen. Sie wollen also ausschließlich der CSU die Möglichkeit geben, Volksbefragungen durchzuführen.

(Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Wir denken schon an die nächste Wahl!)

- Heben Sie sich den Gesetzentwurf gut auf und bringen Sie ihn dann, wenn es so weit ist, erneut ein. Dann hat er vielleicht mehr Chancen, hier Zustimmung zu finden.

Warum eine Volksabstimmung nur dann "im Ziel verbindlich" sein soll, wenn sich bayernweit mehr als 15 % der Stimmberechtigten daran beteiligen, erschließt sich beim allerbesten Willen nicht.

Für den weiteren Gesetzentwurf der FREIEN WÄHLER – er betrifft Erleichterungen bei Volksbegehren – hegen wir grundsätzlich Sympathie. Allerdings haben wir ein Problem: Wenn gleichzeitig das Unterschriftenquorum abgesenkt und der Haushaltsvorbehalt aufgeweicht wird, besteht die Gefahr, dass jemand auf die Idee kommen könnte, beim Volksentscheid ein Zustimmungsquorum zu fordern. Deswegen werden wir uns zu diesem Gesetzentwurf der Stimmen enthalten.

Nun aber zu dem Gesetzentwurf der GRÜNEN unter der Überschrift "Volksbegehren und Volksentscheid verbessern". Mit diesem Gesetzentwurf soll, ob beabsichtigt oder nicht, das in der Verfassung festgelegte Machtgefüge tatsächlich und erheblich verändert werden; denn die GRÜNEN schlagen vor, dass Volksentscheide zu allen Themen durchgeführt werden können, nicht mehr wie gegenwärtig ausschließlich zur Gesetzgebung, sondern auch zu allen Exekutiventscheidungen, zu Staatsverträgen, zu was auch immer. All das, was der Landtag tun kann, soll dann im Wege des Volksentscheids auch vom Volk erledigt werden können. Wir sind skeptisch, ob das vom Verfassungsgerichtshof akzeptiert werden würde. Ich bin eher der Meinung, dass das nicht der Fall wäre.

Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Problematik ist an dem Gesetzentwurf der GRÜNEN jedenfalls hochinteressant, dass sie tatsächlich vorschlagen, ein Volksentscheid solle künftig auch dann herbeigeführt werden, "wenn der Landtag dies beschließt." Wenn der Landtag dies beschließt – mir klingt noch der höhnische Kommentar der GRÜNEN in den Ohren, was wir doch für welche seien, weil wir dem Volk zumuten wollten, eine Volksbefragung von oben her tolerieren zu müssen. Sie sei von Übel, weil sie sich von oben, nicht von unten entwickelt habe.

Was machen die GRÜNEN? – Kurze Zeit später schlagen sie selbst vor, einen Volksentscheid von oben, vom Landtag aus initiieren zu lassen. Das passt doch nicht zusammen.

(Beifall bei der SPD)

Deswegen kann man dem bei aller Sympathie nicht zustimmen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, im Gegensatz zu vielen anderen haben wir keine Angst vor dem Volk. Wir teilen nicht die Befürchtung, das Volk könne manipuliert werden oder es werde es "denen da oben" bei Volksbefragungen einmal so richtig zeigen – und selbst wenn, haben wir es hinzunehmen. Wir verstehen Volksbefragungen als weiteres Instrument der Beteiligungsmöglichkeit für Bürgerinnen und Bürger, nicht

als Mittel zur Stärkung der ohnehin genügend großen Macht der Bayerischen Staatsregierung. Wir wollen Bayern zum fortschrittlichsten Land im Hinblick auf Bürgerbeteiligung in Europa machen. Volksbefragungen sind hierzu ein Baustein; andere können noch folgen.

Sie, meine Damen und Herren von der CSU-Fraktion und von der Staatsregierung, wollen etwas ganz anderes. Sie verwenden zwar dieselbe Begrifflichkeit, verstehen sie aber mit einem völlig anderen Inhalt. Was Sie wollen, ist im Ergebnis Bonapartismus, nichts anderes. Das sind die Unterschiede zwischen den Gesetzentwürfen, die verdeutlicht werden mussten.

(Anhaltender Beifall bei der SPD)

**Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet:** Danke schön, Herr Kollege. – Ich darf Sie davon in Kenntnis setzen, dass für die Schlussabstimmung über den Gesetzentwurf der Staatsregierung von der CSU-Fraktion namentliche Abstimmung beantragt worden ist. Wir haben noch ein bisschen Zeit bis dahin, aber ich wollte Sie schon an dieser Stelle darüber informieren, dass der Antrag vorliegt. - Wir kommen zum nächsten Redner. Das ist Professor Dr. Michael Piazolo von den FREIEN WÄHLERN. Bitte schön, Sie haben das Wort.

**Prof. Dr. Michael Piazolo (FREIE WÄHLER):** (Vom Redner nicht autorisiert) Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! "Wir machen unseren Freistaat zum Vorbild für den modernsten Bürgerstaat Europas im 21. Jahrhundert."

(Beifall des Abgeordneten Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER) – Hans-Ulrich Pfaffmann (SPD): Wer ist "wir"?)

Das ist durchaus spannend. Nach dem "Wir" kann man zu Recht fragen. Das ist ein Satz aus der Regierungserklärung unseres Ministerpräsidenten Horst Seehofer. Deshalb überrascht mich – vielleicht auch nicht – die Passivität der CSU-Fraktion. Sie von der CSU-Fraktion scheinen mehr auf die Personen zu schauen, die etwas sagen, we-

niger auf die Inhalte; sonst hätten Sie gerade diesen Satz beklatschen müssen, aufgrund dessen Sie einen Gesetzentwurf eingereicht haben.

Ich wiederhole diesen Satz aus der Regierungserklärung von Horst Seehofer vom 12.11.2013: Wir machen Bayern zum Vorbild für den modernsten Bürgerstaat Europas im 21. Jahrhundert. – Eine großsprecherische Ankündigung, die schon im Wahlkampf so gefallen ist. Ich sage deutlich: Dieser Satz war einer der Sätze – vielleicht der einzige –, die mir an dieser Regierungserklärung am besten gefallen haben.

Die Frage ist immer: Folgen auf große Worte nur kleine Taten? "An ihren Taten sollt ihr sie messen!" So steht es geschrieben. Aus der Idee mit der Volksbefragung hätte durchaus etwas werden können. Aber man hat es schon im Wahlkampf und auch heute wieder bemerkt: Die CSU-Fraktion tut sich schwer mit diesem Ansinnen, das vom Ministerpräsidenten überfallartig, wie es manchmal seine Art ist, in der Euphorie des Wahlkampfes ausgesprochen wurde. Sie haben diese Idee des Ministerpräsidenten, die ich sehr schätze, mit Ihrem Gesetzentwurf verzweigt; er ist die Verzweigung der eigenen Idee.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

Entschuldigen Sie, dass ich in diesem Fall die Anrede mit dem Vornamen wähle: Die Fraktion hat in dieser Sache aus dem "Horst" den "Horsti" gemacht. Sie haben die Idee des Ministerpräsidenten damit desavouiert. Es ist – das muss man leider sagen, denn Sie werden das Gesetz verabschieden – ein Gesetzchen geworden. Das zeigt schon die Fundstelle. Wenn Sie sagen, wir machen Bayern zum Vorbild für den modernsten Bürgerstaat des 21. Jahrhunderts, dann ist das ein großes Ansinnen. Sie verstecken das Ganze dann aber im Wahlgesetz. Sie ändern ein Wahlgesetz. Im Grunde genommen stellen Sie das, was Sie vorhaben, in eine Nische. Sie verstecken es, Sie statten es nicht mit einer rechtlichen Bindungswirkung aus. Ein Gesetz ohne rechtliche Bindungswirkung! – Sie sprechen vom Bürgerstaat Europas, vom erfolgreichsten und vom modernsten Staat Europas, doch dann hat das Ganze keine

rechtliche Wirkung. Die Initiative soll nur von Ihnen ausgehen, von der Regierung und der Parlamentsmehrheit. Die Bevölkerung soll keinen Einfluss haben. Diese Volksbefragung à la CSU ist nur eine Vorstufe zur Demokratie. Es ist eine Vorstufe zur Demokratie, denn Sie trauen es dem Volk nicht zu. Die Volksbefragung ist unscheinbar und unverbindlich. Das steht übrigens im Gegensatz – Herr Kollege Schindler hat das bereits angesprochen – zur Volksbefragung, die wir aus dem Grundgesetz kennen. Diese ist zwar sehr beschränkt, weil sie sich in Artikel 29 nur auf neue Ländergrenzen bezieht; sie ist aber verbindlich, und sie hat eine entsprechende Wirkung.

Gehen wir in der Geschichte einmal zurück. Das ist schon angesprochen worden. Warum will man eine Volksbefragung? – Der Ministerpräsident hat sie mehrfach ins Gespräch gebracht. Das erste Mal war das meines Wissens bei der Eurorettung. Der Ministerpräsident hat damals gesagt, über die Eurorettung sollte man die Bevölkerung befragen und abstimmen lassen. Das war am 16.06.2012. Um die Stromtrassen ging es am 14.07.2014, und angesprochen war auch der Münchener Flughafen am 20.12.2013. Das sind die Ideen, und dahinter steckt jedes Mal die Überlegung, das Volk dann zu befragen, wenn der Ministerpräsident oder die Staatsregierung etwas vorhat und durchsetzen will, und zwar dann, wenn man davon ausgeht, dass die Bevölkerung dahintersteht. Sie wollen eine Abnick-Demokratie.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

Im Grunde genommen wollen Sie einen TED von Gesetzes wegen, also etwas, das man schon hat. Das ist ein Herrschaftsinstrument zur Legitimierung eigener Vorstellungen bei Bedarf. Dann, wenn Sie glauben, auf der richtigen Seite zu stehen, wollen Sie dieses Instrument benutzen. Sie wollen das Volk dann befragen, wenn es Ihnen passt. Die Volksbefragung kann deshalb auch nur zur Anwendung kommen, wenn Sie das wollen, wenn Sie das mit Mehrheit wollen bzw. die Staatsregierung oder die Mehrheit Ihrer Fraktion. Im Grunde genommen wird der Souverän hier zum Abnicker degradiert, wird die Frage gestellt: Sind meine Ideen gut? – Ich will das Ganze mal Schneewittchen-Komplex nennen. Es ist die Frage: Spieglein, Spieglein an der Wand, wer ist

der Schönste im ganzen Land? – Genau das ist die Frage: Habe ich recht mit einer Idee, die ich mir vorstelle? – Genau um das, was man damals bei Schneewittchen lernt hat, geht es auch hier. Das Problem ist nur, und das will ich hier als Warnung an den Ministerpräsidenten weitergeben: Am Ende des Märchens von Schneewittchen standen sieben Zwerge am politischen Sarg. Und die Warnung an die sieben Zwerge besteht darin: Schneewittchen ist wieder auferstanden.

(Heiterkeit bei den FREIEN WÄHLERN)

Wenn man das nun in die Politik übertragen will, dann kann es schon sein, dass der eine oder andere politisch wieder aufersteht.

(Zuruf von der CSU: So ein Märchen!)

– Ja, es ist ein Märchen. Auch die Volksbefragung hätte ein Märchen sein können, die Idee jedenfalls ist ganz gut. Übrigens haben Märchen häufig einen tieferen Sinn. Das gilt gerade für die Märchen der Brüder Grimm. Um zu sehen, was alles in den Märchen steckt, gibt es ein interessantes psychologisches Buch, das man sich einmal anschauen sollte.

Interessant war auch die mehrstündige Anhörung zu dem Thema. Am Spannendsten fand ich den Umstand, dass Sie als CSU-Fraktion lauter Experten aufgefahren haben, die Ihnen bestätigten, wie unwichtig das ist, was Sie vorhaben, weshalb es auch nicht in die Verfassung muss. Das war schon recht eindrucksvoll.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

Während diejenigen, die von den anderen Parteien benannt wurden, gesagt haben, eine solche Volksbefragung ist wichtig und muss in die Verfassung kommen, haben diejenigen, die von der CSU benannt worden sind, alles getan, um das Gesetz in seiner Wirkung kleinzureden. Das ist schon ein besonderes Zeichen. Da gab es eine Verkehrung der Verhältnisse, als der Entwurf der CSU von den eigenen Experten zu einem kleinen Entwurf gemacht wurde.

Was ist hingegen unsere Idee? – Wir wollen einen wahren Bürgerstaat. Wir wollen mit unserem Entwurf erreichen, dass die Menschen, dass das Volk, mitbestimmen darf. Wir setzen ein sichtbares Zeichen. Die Volksabstimmung, wie wir sie uns vorstellen, soll in die Verfassung. Dort gehört sei auch hin. Wenn die Bevölkerung mitbestimmen soll, dann soll das auch in der Verfassung als wichtiges Dokument stehen. Wir wollen, dass die Bevölkerung über zentrale Fragen verbindlich entscheidet. Wir wollen deshalb, dass Fragen von grundsätzlicher Bedeutung und gesamtbayerische Regelungen erfasst werden. Außerdem wollen wir – und das ist der Kern des Ganzen –, dass das Volk selbst bestimmen kann, wenn es befragt werden möchte. Was ist denn das für eine Vorstellung, die Bevölkerung nur dann zu befragen, wenn man das will, ohne dass die Bevölkerung selbst sagen kann: Hier möchte ich selbst mitreden, weil mir das sehr wichtig ist. Wenn man einen modernen Bürgerstaat will, dann muss der Souverän doch selbst bestimmen können, wann er mitreden möchte. Dafür setzen wir 100.000 Bürger an.

Wenn man beides gegenüberstellt, dann ist nur die Grundidee eine gemeinsame. Die CSU – Regierung wie Fraktion – traut dem Volk zu wenig. Die Argumentation von Frau Kollegin Guttenberger ist übrigens seltsam; denn sie hat lange ausgeführt, dass die Bevölkerung die CSU mit Mehrheit ins Parlament geschickt hat. Das betrifft aber nur die Mehrheit der Abgeordneten, nicht die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Das sollte sich die CSU bewusst machen. Sie hat bei den Wahlen nicht die absolute Mehrheit der Stimmen bekommen und schon gar nicht die absolute Mehrheit der Bevölkerung. Wenn Sie immer von Mehrheiten reden, dann sollten Sie das beachten.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN und der SPD – Zurufe von der CSU)

– Herr Heike, Frau Guttenberger, das ist doch so.

(Zuruf des Abgeordneten Josef Zellmeier (CSU))

– Wir selbstverständlich auch nicht, Herr Zellmeier, das bestreite ich auch gar nicht. Ich habe nie gesagt, dass die FREIEN WÄHLER die Mehrheit der Stimmen in Bayern bekommen haben. Das wird einmal passieren, aber das ist noch nicht passiert.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN – Heiterkeit bei den FREIEN WÄHLERN und der SPD)

Wir können uns aber darüber unterhalten, wann das sein wird.

(Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Wir sind nur zehn Jahre voraus! Das kommt schon noch!)

Wir vertrauen dem Volk, und wir trauen dem Volk viel zu. Sie tun das weniger. Ich hätte mir ein bisschen mehr Mut bei dieser Idee gewünscht, die im Grunde eine gute Idee ist. Haben Sie also Verständnis, wenn wir unserem Gesetzentwurf zustimmen und Ihren Gesetzentwurf ablehnen.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

**Erster Vizepräsident Reinholt Bocklet:** Danke schön. – Als Nächste hat Frau Katharina Schulze von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN das Wort. Bitte schön.

**Katharina Schulze (GRÜNE):** Herr Präsident, Kolleginnen und Kollegen! Mehr direkte Demokratie tut Bayern gut.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Deswegen haben wir GRÜNE einen Gesetzentwurf eingebracht, der dafür sorgt, dass die Bürgerinnen und Bürger sich stärker einmischen können. Das macht nämlich eine Demokratie stark. Wir möchten Volksbegehren und Volksentscheide verbessern. Wir möchten, dass die Bürgerinnen und Bürger direkt über Sachfragen abstimmen können und dass in Volksentscheiden alle Themen zur Abstimmung gestellt werden können, über die auch der Landtag Beschlüsse fasst.

(Jürgen W. Heike (CSU): Wofür braucht ihr dann noch den Landtag?)

Wir möchten mit unserem Gesetzentwurf auch erreichen, dass in Zukunft über finanzielle Dinge abgestimmt werden kann. Wir wollen, dass es auch Volksentscheide mit finanziellen Auswirkungen geben kann.

(Petra Guttenberger (CSU): Das ist verfassungswidrig!)

– Sie brauchen sich nicht aufregen, liebe CSU-Fraktion; über den Gesamthaushalt wird man auch in Zukunft nicht abstimmen können, wenn Sie unserem Gesetzentwurf zustimmen. Da brauchen Sie keine Angst zu haben.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Analog zur kommunalen Ebene, auf der es Bürgerbegehren und Ratsbegehren gibt, möchten wir so etwas auch auf Landesebene. Demnach könnte ein Volksentscheid auch vom Landtag aus initiiert werden.

Ein weiterer Punkt, der uns sehr wichtig ist und einfach ins 21. Jahrhundert gehört: Wir möchten, dass die Voraussetzungen für die Volksbegehren erleichtert werden. Dazu gehört, dass wir die Hürde für die Unterstützungsunterschriften absenken, und zwar von 10 auf 5 %, und, dass wir so etwas wie briefliche Eintragungsmöglichkeiten wollen. Es ist einfach klar: Im 21. Jahrhundert ist es mehr als notwendig, dass man nicht direkt zur Gemeinde hinlaufen muss, um sich dort einzutragen, sondern dass man beim Volksbegehr auch per Brief seine Unterschrift hinschicken kann.

Außerdem möchten wir die Eintragungsfrist von 14 Tagen auf einen Monat verlängern. Das sind die Hauptpunkte unseres Gesetzentwurfs. Die FREIEN WÄHLER haben einen ähnlichen Gesetzentwurf zur Verbesserung der Volksbegehren und Volksentscheide eingebracht. Dem werden wir auch zustimmen. Er geht uns in manchen Punkten nicht weit genug, ist aber schon einmal ein Schritt in die richtige Richtung.

Jetzt kommen wir zur Volksbefragung. Ich fand es schon interessant, dass sich dabei die SPD-Fraktion und die CSU-Staatsregierung ein Wettrennen geliefert haben, wer als Erster aus der neuen Wortschöpfung von Horst Seehofer, aus dieser Volksbefragung, irgendeinen Gesetzentwurf zusammenschustern kann.

(Franz Schindler (SPD): Wir waren Sieger!)

- Ich weiß es, Herr Schindler, Sie haben es schon erwähnt. Ich hätte es in meinem Redebitrag auch gesagt. Die SPD war schneller als die CSU-Staatsregierung.

(Hans-Ulrich Pfaffmann (SPD): Wie so oft!)

Das Ergebnis ist aber trotzdem nicht besser.

(Beifall bei den GRÜNEN – Hans-Ulrich Pfaffmann (SPD): Das sagen Sie!)

Beide Gesetzentwürfe haben einen ganz großen Konstruktionsfehler. Die Volksbefragungen sind verfassungswidrig. Das haben wir bei unserer Anhörung im Oktober letzten Jahres von namhaften Rechtswissenschaftlern gehört. Mit dem Vorstoß sowohl von Ihnen, der SPD-Fraktion, als auch von der CSU-Staatsregierung wird lediglich das Landeswahlgesetz geändert. Eine solch einfachgesetzliche Regelung reicht nicht aus, da die Volksbefragung in die Grundarchitektur der Demokratie eingreift. Deswegen haben wir, nachdem leider weder die CSU-Staatsregierung noch die SPD-Fraktion auf die Anregungen der Rechtswissenschaftler in der Anhörung eingehen wollten, einen Antrag auf Entscheidung über eine Meinungsverschiedenheit beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof eingereicht. Es wäre das Mindeste, dass die CSU-Fraktion mit dem Beschluss über den Gesetzentwurf der Staatsregierung so lange wartet, bis der Bayerische Verfassungsgerichtshof eine Entscheidung getroffen hat.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Wenn Sie das nicht machen möchten, müssen Sie sich eben hinterher Ihre Klatsche abholen. Das liegt ganz bei Ihnen.

Neben der Verfassungswidrigkeit kritisieren wir aufs Schärfste die mangelnde Verbindlichkeit. Sowohl im Gesetzentwurf der CSU-Staatsregierung als auch im SPD-Gesetzentwurf ist keine rechtliche Verbindlichkeit der Entscheidung vorgesehen. Dann sprechen Sie alle immer von mehr direkter Demokratie. Trotzdem geben Sie den Menschen nur ein Beteiligungsplacebo. Das ist undemokratisch. Das sehen übrigens nicht nur wir, das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, so, sondern auch der Bayerische Stadttetag hat sich so geäußert. Er spricht sich ebenfalls gegen eine Scheinbeteiligung der Bürgerinnen und Bürger aus.

Jede Volksbefragung soll zwischen 10 und 15 Millionen Euro kosten. Das ist die Schätzung der Staatsregierung. Es ist eindeutig klar, dass eine demoskopische Umfrage weitaus billiger zu haben wäre, als die Menschen zum Wahllokal laufen zu lassen, obwohl das, worüber sie abstimmen, am Ende doch nicht rechtlich verbindlich sein wird.

Außerdem kritisiere ich seit der Ersten Lesung und den Beratungen in den Ausschüssen immer wieder, dass in beiden Gesetzentwürfen die Zielrichtung absolut unklar formuliert ist. Die CSU-Staatsregierung spricht in ihrem Entwurf immer von Vorhaben mit landesweiter Bedeutung. Bisher konnte mir niemand erklären, was denn Vorhaben mit landesweiter Bedeutung genau sind. Wenn Horst Seehofer eines morgens aufwacht und beschließt, heute hat diese Sache landesweite Bedeutung, wird dann darüber abgestimmt? Wenn er sich am nächsten Morgen überlegt, die Sache hat keine landesweite Bedeutung mehr, wird dann nicht mehr darüber abgestimmt? - Da hätte ich etwas mehr Konkretisierung erwartet. Immerhin debattieren wir über dieses Thema schon länger.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Ebenfalls nicht geregelt ist im Gesetzentwurf der CSU-Staatsregierung die inhaltliche Rechtmäßigkeitskontrolle für die Fragestellung. Wer schaut denn nach, wie die Frage genau formuliert wird? Wer schaut genau hin, wenn dort in gewisser Weise Rechtsau-

ßen-Positionen zur Abstimmung gestellt werden? Welche Kontrollen und welche Fristen gibt es bei der Einreichung der Frage? Welche Regeln gibt es für die Information der Öffentlichkeit über Pro und Kontra einer Frage? - Dazu gibt es keinerlei Information. Diesbezüglich haben Sie noch nichts geliefert. Das bestärkt mich immer mehr in der Meinung, dass die Volksbefragung nur ein manipulationsanfälliges Herrschaftsinstrument sein kann.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Beispielsweise sieht der Gesetzentwurf keinerlei Rechte für die Vertreterinnen und Vertreter einer Gegenposition vor. Sie sorgen nicht dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger allumfassend informiert sind, bevor sie ihre Meinung zu einem Thema abgeben.

Der einzige Unterschied – Herr Kollege Schindler hat es schon mehrfach betont – zwischen dem Gesetzentwurf der SPD und dem Gesetzentwurf der CSU-Staatsregierung besteht darin, dass der Landtag nach dem Willen der SPD auch mit einem Minderheitsvotum eine Volksbefragung durchführen lassen kann. Der Vorschlag ist vielleicht ein bisschen besser als der von der CSU-Staatsregierung. Trotzdem haben Sie alle meine anderen Kritikpunkte auch nicht entkräften können. Darum werden wir GRÜNE weder dem Gesetzentwurf der CSU-Staatsregierung noch dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zustimmen.

Kommen wir abschließend kurz zum Gesetzentwurf der Fraktion der FREIEN WÄHLER. In vielen Fragen der direkten Demokratie sind wir uns oft sehr einig. Sie haben auch gute Ideen, wie man Volksentscheide und Volksbegehren weiter verbessern kann. Umso mehr verwundert war ich darüber, dass Sie jetzt auch noch auf den Zug der Volksbefragung aufgesprungen sind und dort ein weiteres Instrument eingebaut haben. Zwar möchten Sie mit Ihrem Gesetzentwurf die Verfassung ändern. Dennoch enthält Ihr Gesetzentwurf Punkte, die absolut unklar sind. Sie sprechen von "Angele-

genheiten von grundlegender und gesamtbayerischer Bedeutung". Auch da ist nicht klar, was genau damit gemeint ist.

(Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Fast alles!)

Dann schaffen Sie zwar eine Bindungswirkung, trotzdem sind noch gewisse Umsetzungsspielräume nach der Abstimmung vorgesehen. Auch das ist etwas gewagt formuliert. Sie halten es zwar für wichtig, dass man Bürgerinnen und Bürger nicht nur zum Schein abstimmen lässt und dass ihre Meinung, die sie äußern, auch umgesetzt wird. Dennoch kommt mir Ihr Gesetzentwurf etwas schnell hingeschrieben vor. Deswegen werden wir diesem nicht zustimmen.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Zusammenfassend kann ich sagen, dass mehr Demokratie begrüßenswert ist, aber nur dann, wenn mehr Mitbestimmung ermöglicht wird und das Schlagwort "mehr Demokratie" nicht nur als Feigenblatt hergeholt wird, wie es in Sachen Volksbefragung seit Monaten durch die Lande getragen wird. Deswegen ist für uns ganz klar: Wir stimmen natürlich unserem Gesetzentwurf für eine Verbesserung von Volksbegehren und Volksentscheiden zu. Insofern stimmen wir auch dem der FREIEN WÄHLER zu. Wir lehnen aber alle Gesetzentwürfe zur Volksbefragung und auch den Änderungsantrag der SPD-Fraktion ab.

(Beifall bei den GRÜNEN)

**Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet:** Danke schön, Frau Kollegin. – Als Nächster hat Herr Kollege Josef Zellmeier von der CSU das Wort. Bitte schön, Herr Kollege.

**Josef Zellmeier (CSU):** (Vom Redner nicht autorisiert) Herr Präsident, werte Kolleginnen und Kollegen! Die Bürgerbeteiligung ist ein wichtiges Thema. Das wissen wir alle. Mit diesem Grundgedanken stimmen wir überein. Dann hört die Einigkeit aber relativ schnell auf. Wir, die CSU, sehen die Bürger als unsere Partner. Wir sehen das bayerische Volk als unseren wichtigsten Ratgeber. "Näher am Menschen", so lautet seit

vielen Jahren das Motto der CSU. Mit diesem Motto ziehen wir in die Wahlkämpfe. Wir sind uns sehr wohl bewusst, dass dies ein hoher Anspruch ist. Wir sind aber davon überzeugt – das beweisen auch unsere Wahlergebnisse –, dass wir dieses "Näher am Menschen" am besten unter allen Parteien in Bayern und in Deutschland praktizieren.

(Beifall bei der CSU – Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Weltweit!)

- Lieber Herr Kollege Aiwanger, diese Verbesserung nehme ich gerne entgegen. Wenn Sie dazu Erkenntnisse haben, sind wir auch weltweit besser.

(Beifall bei der CSU – Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Überall, wo man auf der ganzen Welt hinhört, wird nur die CSU gelobt!)

Die Koalition mit dem Bürger, wie sie unser Ministerpräsident immer so trefflich nennt, ist wirklich eine echte Koalition. Wir wollen die Themen aufgreifen, die den Menschen wichtig sind. Meinungsumfragen, die heute sehr oft die politische Arbeit bestimmen, sind nicht dasselbe wie eine Volksbefragung. Meinungsumfragen haben oft nur eine Tagesform. Eine große inhaltliche Debatte geht ihnen nicht voran. Deshalb ist die Volksbefragung wichtig. Sie hat zwar keine bindende Wirkung, aber sie hat eine hohe Verbindlichkeit, weil sie eine qualifizierte Form der Meinungsäußerung ist, die im Entscheidungsprozess wesentlich mehr Gewicht haben wird als vieles andere.

Die Volksbefragung kann auch eine befriedende Funktion haben. Schauen Sie sich die Volksabstimmung zu Stuttgart 21 an. Heftige Demonstrationen mit brutalen Ausschreitungen gab es dagegen. Auch in Baden-Württemberg war die Zulässigkeit der Volksabstimmung umstritten. Fraglich war, ob es von der Verfassung vorgesehen war, zu diesem Thema mit einer gewissen Haushaltsrelevanz eine Volksabstimmung durchzuführen. Im Endeffekt aber hat sie befriedende Wirkung gehabt. Die Blockaden wurden beendet,

(Unruhe – Glocke des Präsidenten)

ein wichtiges Projekt konnte weiter gebaut werden. Insofern ist das Volk oftmals ein guter Schiedsrichter, wenn sich die politischen Kräfte im Land nicht einigen können. Mir stellt sich die Frage: Warum haben Sie als Opposition so viel Angst vor der Volksbefragung? Warum haben Sie Angst vor der Meinung des Volkes?

(Bernhard Pohl (FREIE WÄHLER): Wir haben doch einen Gesetzentwurf eingebracht!)

Sie wollen unsere Volksbefragung nicht, weil Sie glauben, wir würden Ihnen Themen vorlegen, mit denen Sie in der Öffentlichkeit nicht bestehen könnten. Nein, das wollen wir nicht. Die Volksbefragung wird kein Regelinstrument unserer Arbeit werden; sie kann aber bei zentralen Themen wichtig sein, über die wir uns im politischen Prozess nicht einigen können.

(Beifall bei der CSU)

Insofern ist die Volksbefragung eine wichtige Ergänzung unserer parlamentarischen Arbeit. Liebe Kolleginnen und Kollegen, deshalb erachten wir Ihre Gesetzentwürfe als fehlgeleitet. Ich nehme nur einmal den Gesetzentwurf der SPD. Herr Kollege Schindler, eine gemeinsame Initiative von Landtag und Staatsregierung tut uns doch gut. Wir wollen doch Themen aufgreifen, die die Mehrheit des Hauses und die Staatsregierung bewegen. Wir geben Ihnen als Opposition die Möglichkeit, dagegen zu argumentieren.

(Zurufe von der SPD, den FREIEN WÄHLERN und den GRÜNEN – Volkmar Halbleib (SPD): So viel Freiheit!)

Liebe Kolleginnen und Kollegen, wenn Sie so sehr davon überzeugt sind, dass Ihre Meinung Volkes Meinung ist, dürften Sie doch damit kein Problem haben. Lieber Kollege Schindler, Sie haben betont, dass die Bürgerbeteiligung eine Erfindung der SPD sei. Gut, das lassen wir einmal so stehen. Ganz so ist es nicht. Sie haben aber immer Ideen dazu eingebracht. Das möchte ich Ihnen nicht nehmen. Eines muss Ihnen aber schon klar sein: Die Bürgerbeteiligung, die wir in Bayern praktizieren, ist Ihnen vor Ort

auch nicht immer recht. Bei den Bürgerentscheiden geht nicht immer alles so aus, wie Sie das wollen. Es geht auch nicht alles so aus, wie wir das wollen. Das ist einfach eine Konsequenz aus einer höheren Bürgerbeteiligung. Wir können damit sehr gut leben, weil wir auf Volkes Stimme hören wollen.

Sie haben dagegen vor allem ein Ziel, nämlich Minderheitenthemen und Partikularinteressen zu Abstimmungsgegenständen zu machen in der Hoffnung, dass sich möglichst wenige Bürger daran beteiligen. Lieber Kollege Schindler, Sie haben gesagt, eine geringe Beteiligung wäre nicht so schlimm. Ich sage Ihnen: Es kann nicht sein, dass wir ständig Minderheiteninteressen auf der Tagesordnung haben und diese Themen dem Volk ständig von einem Fünftel des Landtags als Fragen vorgelegt werden in der Hoffnung, dass nur eine Minderheit zu dieser Befragung geht und die Mehrheit sich zurücklehnt. Gerade das wollen wir nicht. Die Missbrauchsgefahr bei einer Annahme Ihres Gesetzentwurfs ist sehr hoch.

(Beifall bei der CSU)

Sie als Opposition wollen verlorene Wahlkampfthemen zu einem Dauerthema machen nach dem Motto: Wenn wir schon die Wahl verloren haben, können wir zumindest in Einzelfällen Erfolge erzielen. - Das ist nicht Ziel der Volksbefragung. Hier geht es um aktuelle und brennende Themen der Landespolitik, die wir auf eine breite Basis stellen wollen. Deshalb ist es wichtig, dass diese Volksbefragung von einer Mehrheit des Hauses und der Staatsregierung getragen wird.

Auch die Idee, einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf vorzulegen, halte ich für verfehlt. Gerade bei Volksbefragungen darf bei den Themen nicht zu sehr ins Detail gegangen werden. Hier geht es um die große Linie. Dafür wollen wir ein Ja oder ein Nein der Bevölkerung. Wir wollen nicht über Details streiten müssen. Ich bin der Meinung, dass in Artikel 70 ff. der Bayerischen Verfassung zur Gesetzgebung geregelt ist, dass wir keine Abstimmung über Gesetzentwürfe brauchen.

Das Gleiche gilt für die Beteiligung von Unionsbürgern.

(Franz Schindler (SPD): Das ist nicht mehr Gegenstand!)

- Ich weiß, dass dies nicht mehr Gegenstand ist. Sie haben aber diese Idee vorgebracht. Allein der Gedanke, den Sie gebracht haben - -

(Franz Schindler (SPD): Der ist sehr fortschrittlich!)

- Ob dieser Gedanke fortschrittlich ist, ist die Frage. – Wir halten es für richtig, dass Unionsbürger dort, wo sie leben und wo sie die nähere Umgebung gut kennen, abstimmen dürfen. Sie sollen auch in der Kommune wählen können. Auf Landes- und Bundesebene ist dies jedoch nicht sinnvoll, weil dafür eine wesentlich stärkere Verankerung im Gedankengut unseres Landes und eine eingehendere Kenntnis der aktuellen Probleme notwendig ist. Wer als EU-Bürger in Deutschland wählen möchte, hat die Chance, die deutsche Staatsbürgerschaft zu beantragen. Mit dem Vorschlag, den Sie damals gebracht haben, wäre das Ergebnis völlig verfälscht worden. Deshalb: Sie wollen eigentlich keine echte Volksbefragung. Sie wollen nur ein Oppositionsmittel schaffen, um mit allen Methoden Mehrheiten gewinnen zu können.

(Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Wir wollen eine echte Volksbefragung, ihr wollt keine echte!)

Sie haben jetzt diesen Rückzieher gemacht, Gott sei Dank noch rechtzeitig. – Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, die Volksbefragung wird von der CSU nicht diskreditiert; sie wird aktiviert. Wir führen etwas ein, was dem Bürger wirklich dient. Wir schützen den Bürger vor einem Kleinkrieg Ihrer Art.

Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, auch die Gesetzentwürfe der anderen Fraktionen sind nicht besser. Im Gesetzentwurf der FREIEN WÄHLER sind viele Änderungen vorgesehen, so zum Beispiel die Möglichkeit, 100.000 Unterschriften einzureichen. Ich will nicht noch einmal im Detail alles aufgliedern. Für Volksbegehren und Volksentscheide sollen 8 statt 10 % genügen. Eintragungsfristen sollen verlängert werden. Die Bürger sollen über bis zu 3 % des Haushalts abstimmen kön-

nen, das wären 1,5 Milliarden Euro. Das sind Punkte, die wir nicht wollen, weil sie dem Volk nicht dienlich sind und weil damit das Recht des Landtags, den Haushalt zu beschließen, ausgehebelt würde.

Stellen wir uns einmal die Festlegung der Verwendung von 1,5 Milliarden Euro des Haushalts durch eine Volksabstimmung vor. Dies hätte massive Auswirkungen auf unser Recht und auf den ausgeglichenen Haushalt. Dieser Betrag müsste durch massive Einsparungen oder durch neue Schulden ausgeglichen werden. Das wollen wir alle nicht. Das ist auch nicht mehr so vorgesehen. Ich hoffe, dass Sie zu unserer Finanzpolitik stehen und keine Neuverschuldung anstreben.

(Bernhard Pohl (FREIE WÄHLER): Landesbank!)

Ich denke auch an die briefliche Eintragung. Ist das notwendig, wenn die Leute 14 Tage Zeit haben, um hinzugehen? - Wer krank ist, kann das tun. Wir haben hier viele Ideen, die wahrscheinlich gut gemeint sind, die aber dazu dienen, den Missbrauch zu fördern und Partikularinteressen zu stärken.

(Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Natürlich! Wir wollen alles missbrauchen!)

Bisher gab es kein Problem. Ich muss Ihnen ein Kompliment machen: Wenn Sie versucht haben, Themen, die im Volk wirklich eine Rolle gespielt haben, über Volksbegehren und Volksentscheide zur Abstimmung zu bringen, waren Sie erfolgreich. Seien Sie doch nicht so kleinmütig zu sagen: Wir schaffen das nicht. Wir brauchen niedrigere Hürden. Alles, was dem Volk wichtig war, wurde in Bayern zur Abstimmung gestellt. Themen, die nicht wichtig waren, haben dagegen keine Unterstützung im Volk gefunden. Lieber Herr Kollege Aiwanger, das ist für Sie natürlich unangenehm. Ich erinnere an das Volksbegehr zum Thema G 8/G 9. Dieses Thema hat im Volk keine Unterstützung gefunden. Wir brauchen daher keine Änderung. Die wichtigen Themen wurden zur Abstimmung gestellt, die unwichtigen Themen haben keinen Rückhalt gefunden.

(Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Es haben über 300.000 Leute unterschrieben! Das ist ein Haufen Leute!)

- 300.000 Menschen sind nicht wenig. Das sind jedoch weniger Leute, als man braucht, um in den Bayerischen Landtag gewählt zu werden. Das wissen Sie auch. – Noch schlimmer ist der Gesetzentwurf der GRÜNEN, die das Quorum auf 5 % absenken wollen. Bei haushaltswirksamen Fragen wollen die GRÜNEN sogar den Grundgedanken der Bayerischen Verfassung aushebeln. Dies alles sind Hinweise darauf, dass Sie es mit der Bürgerbeteiligung nicht ernst meinen. Sie wollen vielmehr Ihre parteipolitischen Interessen umsetzen.

(Margarete Bause (GRÜNE): Das ist Ihnen völlig fremd! Sie kennen das gar nicht!)

- Liebe Kollegin Bause, ich bin natürlich auch Realist. Natürlich gibt es auch bei uns gelegentlich parteipolitische Interessen.

(Allgemeine Heiterkeit – Margarete Bause (GRÜNE): Was? – Volkmar Halbleib (SPD): Hört, hört!)

Bei uns lautet die erste Frage immer: Was denkt das bayerische Volk? Das ist für uns die entscheidende Frage. Hinter dieser Frage, was das bayerische Volk denkt, hat das parteipolitische Interesse zurückzustehen.

(Volkmar Halbleib (SPD): Maßgeblich ist, was Herr Seehofer denkt!)

Wenn Sie sich daran orientieren würden, könnten wir im Landtag sachorientierter diskutieren.

(Beifall bei der CSU)

Dann würden wir manche Initiativen Ihrerseits dorthin geben, wo sie hingehören, nämlich in die Mottenkiste. Dort sind jetzt auch Ihre Gesetzentwürfe gut aufgehoben. Wir

werden alle Ihre Gesetzentwürfe ablehnen und dem Gesetzentwurf der Staatsregierung zustimmen.

(Beifall bei der CSU – Karl Freller (CSU): Sehr richtig!)

**Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet:** Danke schön, Herr Kollege. – Als Nächster hat Herr Kollege Florian Streibl von den FREIEN WÄHLERN das Wort. Bitte schön, Herr Kollege.

**Florian Streibl (FREIE WÄHLER):** Sehr geehrter Herr Präsident, werte Kolleginnen und Kollegen! Eigentlich ist es schön, dass wir uns heute in einem Wettstreit der Demokraten befinden, aber im Grunde sollten wir in die Geschichte zurückschauen. Im Grunde ist das Instrument der Befragung ein Instrument des Machthabers. Schauen wir in das Land der Demokratie, in die Schweiz: Dort gab es einmal einen Mann namens Wilhelm Tell. Dieser geriet in einen Konflikt mit der damaligen Autorität, dem Landvogt Gessler. In einem Überschwang von Autorität hat Landvogt Gessler seinen Hut auf eine Stange gesetzt und zum Volk gesagt, es solle diesen Hut grüßen. Schließlich kommt Wilhelm Tell vorbei und tut dies nicht - Unverschämtheit. Stellen Sie sich vor, so etwas würde in Bayern passieren. Schließlich entwickelt sich ein Gespräch zwischen den beiden. Landvogt Gessler macht das, was ein Machthaber macht, wenn seine Autorität schwindet: Er stellt eine Frage. Er stellt Tell eine ganz harmlose Frage: Ist das dein Knabe, Tell? Was macht unser lieber Tell? – Er antwortet darauf sogar. Schon ist das Unheil geschehen. Wir wissen, dass der Apfelschuss folgt. Am Schluss kommt es zum Tyrannenmord.

(Josef Zellmeier (CSU): Das ist eine Drohung!)

Meine Damen und Herren, seien Sie mit dem, was Sie heute machen, vorsichtig. Wenn man das Volk unzulässig befragt, kann daraus etwas Böses entstehen.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

Damit möchte ich Folgendes deutlich machen: Ihr Gesetzentwurf normiert ein Über-Unterordnungsverhältnis zwischen der Regierung, den Machthabern und den Bürgerinnen und Bürgern. Der Bürger wird der Befragte. Das ist im Grunde falsch. Ein Mehr an Demokratie muss immer vom Bürger ausgehen. Ein Mehr an Demokratie ist nur möglich, wenn dies vom Bürger ausgeht, nicht von der Regierung.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN – Josef Zellmeier (CSU): Was ist mit dem Ratsbegehren?)

– Das steht meistens im Verhältnis zu einem Bürgerbegehr. - Es ist schwierig, wenn Sie das Instrument der Befragung als staatstragende Partei und Staatsregierung nutzen. Damit werden Sie dem Bürger als Souverän in der Demokratie nicht gerecht. Das ist nicht die Staatsregierung. Deshalb halte ich dieses Gesetz für antidemokatisch und absolutistisch. Ich bitte Sie, sich gut zu überlegen, was Sie hier machen. Nur weil diese Idee dem Ministerpräsidenten entsprungen ist, muss das Gesetz noch nicht die Heilige Schrift sein.

Meine Damen und Herren, die Demokratie muss vom Volk, von den Bürgerinnen und Bürgern ausgehen. Im Lateinischen heißt der Staat *res publica*. Das bedeutet: die Sache des Volkes, eine öffentliche Sache. Die Bürgerinnen und Bürger müssen selber über die Geschicke des Gemeinwesens bestimmen können. Wir stellen eine immer größere Politikverdrossenheit und Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger von ihrem Staat fest. Deswegen müssen wir das bürgerliche Bewusstsein im Volk wieder stärken. Der Bürger muss sich wieder als Bürger und als Souverän begreifen. Das ist nur möglich, wenn er sich selber in die Demokratie einbringen kann. Die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger muss sich für die Demokratie einsetzen und von ihren Möglichkeiten Gebrauch machen.

Mit unserem Gesetzentwurf zum Volksbegehr wollen wir die Menschen stärker und besser in die Entscheidungsprozesse der Politik einbinden. Wir meinen, damit können wir unser Gemeinwesen auf lange Sicht besser stabilisieren. Weil wir das Volksbegeh-

ren bürgerfreundlicher gestalten wollen, enthält unser Gesetzentwurf die Forderung, Volksbegehren zukünftig finanzwirksam zu gestalten. Die Grenze haben wir auf 1 % festgesetzt. Hierzu müssen wir einmal Mut aufbringen. Im Rahmen der Anhörung zu unseren Gesetzentwürfen haben die Sachverständigen, die von uns und den GRÜNEN benannt worden sind, gesagt, dass wir hierzu den Mut aufbringen müssen. Wir sollen die Rechtsprechung nicht als absolut ansehen. Ein Gesetz sollte der Rechtsprechung vorgelegt werden, damit diese weise darüber entscheiden kann. Wir haben Vertrauen in unseren Verfassungsgerichtshof. Man kann nicht alle Volksbegehren am Haushalt scheitern lassen. In diesem Punkt hat die Rechtsprechung bereits Fortschritte gemacht.

Des Weiteren haben wir das Unterschriftenquorum von 10 auf 8 % gesenkt. Dabei handelt es sich immer noch um 750.000 Menschen, die unterschreiben müssen. Das ist immer noch eine große Menge. Es wäre an der Zeit, die Zugänge zu erleichtern. Die Erweiterung auf vier Wochen für die Eintragungsfrist halten wir auch für wichtig; denn eine Eintragungsfrist von 14 Tagen ist in der Regel sehr ambitioniert. Das Begehr muss erst einmal in der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden, damit die Menschen die Notwendigkeit des Handelns erkennen können. Deshalb fordern wir die Möglichkeit, sich brieflich eintragen zu lassen. Damit könnten sich alle Bürgerinnen und Bürger, die nicht ins Rathaus gehen könnten, ebenfalls eintragen. Das wäre ein wirkliches Mehr an Demokratie. Die Belange der Bürgerinnen und Bürger wurden auf diese Weise berücksichtigt. Die Menschen könnten somit für den politischen Entscheidungsprozess begeistert werden.

Meine Damen und Herren, die Gesetze, die heute und hier beschlossen werden, haben weitreichende Auswirkungen. Ich befürchte, dass ein Gesetzentwurf die Mehrheit erhält und sie sich alle nicht bewusst gemacht haben, was sie heute verabschieden. Mit Ihrem Gesetz, das Sie umsetzen wollen, entfernen Sie sich ein Stück vom Bürger. Das ist nicht die Koalition mit dem Bürger, die der Ministerpräsident immer anführt. Das ist genau das Gegenteil. Es handelt sich nicht um ein Anhören des Bürgers,

sondern um ein Befragen und letztlich um ein Ausfragen des Bürgers. Das hat mit Demokratie nichts zu tun. Bitte überlegen Sie sich das noch einmal.

(Beifall bei den FREIEN WÄHLERN)

**Erster Vizepräsident Reinholt Bocklet:** Danke schön, Herr Kollege. – Als Letzter hat Staatsminister Joachim Herrmann das Wort. Bitte schön, Herr Staatsminister.

**Staatsminister Joachim Herrmann (Innenministerium):** Herr Präsident, Hohes Haus! Heute behandeln wir in Zweiter Lesung insgesamt fünf Gesetzentwürfe, die sich mit der Frage befassen, wie in Bayern neue Beteiligungsmöglichkeiten des Volkes geschaffen bzw. Regelungen zum Volksbegehr und zum Volksentscheid modifiziert werden können. Die Bayerische Verfassung betrachtet direkt-demokratische Elemente als eine sinnvolle Ergänzung repräsentativer Demokratie. Damit haben wir in all den Jahren in Bayern sehr gute Erfahrungen gemacht. Im bundesweiten Vergleich sind wir das Land mit den meisten Volks- und Bürgerbegehren sowie Volks- und Bürgerentscheiden. In keinem anderen deutschen Bundesland findet so viel direkte Demokratie statt wie im Freistaat Bayern.

Unser Ministerpräsident hat in seiner Regierungserklärung vom 12. November 2013 erklärt, dass Bayerns Bürger nicht Adressat, sondern Partner der Politik seien. Der Freistaat Bayern soll Vorbild für einen modernen Bürgerstaat des 21. Jahrhunderts sein. Mit dem Gesetzentwurf der Staatsregierung soll erstmals innerhalb Deutschlands die Möglichkeit geschaffen werden, das Volk im Wege einer Befragung an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu landesweit bedeutsamen Vorhaben des Staates zu beteiligen. Damit werden die in der Bayerischen Verfassung vorhandenen Elemente direkt-demokratischer Mitwirkung, die neben den Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene bisher nur im Bereich der Gesetzgebung existieren, im Interesse einer stärkeren Beteiligung des Volkes erweitert. Durch die Volksbefragung wird bei Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung erstmals eine Mitwirkung im Bereich des Regierungshandelns ermöglicht. Das Ergebnis der Volks-

befragung soll keine rechtliche Verbindlichkeit besitzen. Das nimmt ihr jedoch nicht die Bedeutung für den weiteren Willensbildungsprozess. Wenn Landtag und Staatsregierung übereinstimmend die Durchführung einer Volksbefragung beschlossen haben, werden sie sich mit der auf diesem Weg geäußerten Volksmeinung sicherlich intensiv auseinandersetzen.

(Bernhard Pohl (FREIE WÄHLER): Na ja!)

Herr Kollege Streibl, was daran absolutistisch sein soll, kann ich auch nach Ihren Ausführungen wahrlich nicht nachvollziehen.

(Beifall bei der CSU – Bernhard Pohl (FREIE WÄHLER): Weil das Volk nicht verbindlich entscheiden darf, ganz einfach!)

Wie man überhaupt von unserer Lebenswirklichkeit her gesehen zu der Betrachtung kommen kann, dass man sich von jemandem entfernt, wenn man ihn befragt, ist nur ein Gedankengang, der für viele in diesem Haus nicht ganz nachvollziehbar ist. Ich messe damit allen Fragen, die Sie regelmäßig an mich stellen, eine ganz neue Bedeutung bei, lieber Herr Kollege Streibl.

(Florian Streibl (FREIE WÄHLER): Da stimmt das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive!)

Schauen wir mal, wie sich das in Zukunft weiterentwickelt.

Meine Damen und Herren, Volksbefragungen bedürfen in der nach dem Gesetzentwurf der Staatsregierung vorgeschlagenen Ausgestaltung keiner Verankerung in der Verfassung, weil die verfassungsmäßigen Kompetenzen und Befugnisse von Landtag und Staatsregierung dabei gewahrt werden. Volksbefragungen können nur auf übereinstimmenden Beschluss beider Staatsorgane hin durchgeführt werden. Ihr Ergebnis ist rechtlich unverbindlich. Die Gesetzgebung ist dabei ausgenommen. Damit bleiben die in der Verfassung geregelten Entscheidungsbefugnisse und Verantwortlichkeiten unberührt.

Erfreulicherweise stimmen CSU-Fraktion, SPD-Fraktion und Staatsregierung wenigstens in dem Punkt überein, dass Volksbefragungen aufgrund ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit keiner Verankerung in der Verfassung bedürfen. Soweit jedoch von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Auffassung vertreten wird, dass mit dem vorliegenden Regelungskonzept der Staatsregierung Oppositionsrechte verletzt werden, kann ich dies wiederum nicht nachvollziehen; denn der Opposition wird nichts genommen, was ihr nach der Verfassung zustehen würde. Aus Artikel 16a der Bayerischen Verfassung folgt nicht, dass auch einer Minderheit das Recht auf Durchführung einer Volksbefragung eingeräumt werden muss.

Auch der vorgetragene Einwand, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten der Opposition eingeschränkt werden, ist unbegründet, weil es diese Möglichkeit bisher nicht gegeben hat. Die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten werden im Gegenteil sogar gestärkt. Entscheiden sich Landtag und Staatsregierung für eine Volksbefragung, sehen sie nämlich zunächst von einer Entscheidung in der Sache ab. Stattdessen eröffnen sie damit dem Volk die Möglichkeit, sich zu einem geplanten Vorhaben des Staats zu äußern. Damit wird ein weiterer, politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in Gang gesetzt, bei dem sich auch die Opposition mit ihren Positionen werbend einbringen kann.

Auch die Vorstellung, das Volk würde zur bloßen Akklamation angerufen, scheint mir dem Volk allzu wenig zuzutrauen. Nicht obrigkeitstaatliches Denken, sondern Selbstbewusstsein und eigene Meinungsbildung prägen unsere aufgeklärte Demokratie. Auch die Praxis zeigt, dass Abstimmungen keineswegs nur der Mehrheit in den Vertretungskörperschaften folgen.

Meine Damen und Herren, vor 2.500 Jahren haben Könige, Feldherren und andere das Orakel von Delphi befragt und mehr oder minder kluge Antworten bekommen. Es entspricht im 21. Jahrhundert unserem demokratischen Verständnis, nicht Orakel zu befragen,

(Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Da hat sich schon etwas weiterentwickelt!)

auch nicht Orakel vom Bodensee, sondern das Volk, die Bevölkerung, die Menschen in Bayern.

(Volkmar Halbleib (SPD): Das Orakel Horst, nichts anderes! – Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Immer noch das Orakel wie vor 2.000 Jahren!)

Das ist richtungweisend. Das ist im 21. Jahrhundert der Maßstab. Deshalb bitte ich Sie um Zustimmung zu diesem Gesetzentwurf.

(Beifall bei der CSU)

**Erster Vizepräsident Reinhold Bocklet:** Danke schön, Herr Staatsminister. – Weitere Wortmeldungen liegen mir nicht vor. Damit ist die Aussprache geschlossen. Wir kommen jetzt zur Abstimmung. Dazu werden die Tagesordnungspunkte wieder getrennt.

Ich lasse zunächst über den Tagesordnungspunkt 1 abstimmen. Der Abstimmung liegt der Initiativgesetzentwurf der SPD-Fraktion auf Drucksache 17/403 zugrunde. Der federführende Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen empfiehlt die Ablehnung. Wer dagegen dem Gesetzentwurf zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. – Das ist die Fraktion der SPD. Gegenstimmen? – Das sind die Fraktionen der CSU, der FREIEN WÄHLER und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Stimmenthaltungen? - Ich sehe keine. Damit ist der Gesetzentwurf abgelehnt.

Wir kommen zur Abstimmung über den Tagesordnungspunkt 2. Der Abstimmung liegt der Initiativgesetzentwurf der Fraktion der FREIEN WÄHLER auf Drucksache 17/790 zugrunde. Der federführende Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen empfiehlt die Ablehnung des Gesetzentwurfs. Wer dagegen dem Gesetzentwurf zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. – Das ist die Fraktion der FREIEN WÄHLER. Gegenstimmen? – Das sind die Fraktionen der CSU, der SPD und von

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Stimmenthaltungen? – Ich sehe keine. Damit ist der Gesetzentwurf abgelehnt.

Ich lasse nun über den Initiativgesetzentwurf der Fraktion der FREIEN WÄHLER auf Drucksache 17/1028, Tagesordnungspunkt 3, abstimmen. Der federführende Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen empfiehlt die Ablehnung des Gesetzentwurfs. Wer dagegen dem Gesetzentwurf zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. – Das sind die Fraktionen der FREIEN WÄHLER und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Gegenstimmen? – Das ist die Fraktion der CSU. Stimmenthaltungen? – Die Fraktion der SPD. Damit ist der Gesetzentwurf abgelehnt.

Wir kommen zur Abstimmung über den Tagesordnungspunkt 4. Der Abstimmung liegt der Initiativgesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf der Drucksache 17/1600 zugrunde. Der federführende Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen empfiehlt die Ablehnung des Gesetzentwurfs. Wer dagegen dem Gesetzentwurf zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. – Das ist die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Gegenstimmen? – Die Fraktionen der CSU und der SPD. Stimmenthaltungen? – Das ist die Fraktion der FREIEN WÄHLER. Damit ist auch dieser Gesetzentwurf abgelehnt.

Nun kommen wir zur Abstimmung über den Tagesordnungspunkt 5. Der Abstimmung liegen der Gesetzentwurf der Staatsregierung auf der Drucksache 17/1745, der Änderungsantrag auf der Drucksache 17/4077 und die Beschlussempfehlung mit Bericht des federführenden Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen auf der Drucksache 17/5145 zugrunde. Vorweg lasse ich über den vom federführenden Ausschuss zur Ablehnung vorgeschlagenen Änderungsantrag von Abgeordneten der SPD-Fraktion auf der Drucksache 17/4077 abstimmen. Wer entgegen dem Ausschussvotum dem Änderungsantrag zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. – Das ist die Fraktion der SPD. Gegenstimmen? – Das sind die Fraktionen der CSU, der FREIEN WÄHLER und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Damit ist der Änderungsantrag abgelehnt.

Der federführende und endberatende Ausschuss empfiehlt die Zustimmung zum Gesetzentwurf mit der Maßgabe, dass in § 2 Absatz 1 als Zeitpunkt des Inkrafttretens der "1. März 2015"

(Hubert Aiwanger (FREIE WÄHLER): Der 1. April!)

und in Absatz 2 als Datum des Außerkrafttretens der "28. Februar 2015" eingefügt wird. Wer dem Gesetzentwurf mit diesen Ergänzungen zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. – Das ist die Fraktion der CSU. Gegenstimmen? – Das sind die Fraktionen der SPD, der FREIEN WÄHLER und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Damit ist das Gesetz beschlossen.

Da ein Antrag auf Dritte Lesung nicht gestellt wurde, führen wir gemäß § 56 der Geschäftsordnung sofort die Schlussabstimmung durch. Diese Schlussabstimmung wird auf Antrag der CSU-Fraktion in namentlicher Form durchgeführt. Ich eröffne die namentliche Abstimmung. Dafür sind fünf Minuten vorgesehen. Die Abstimmung ist eröffnet.

(Namentliche Abstimmung von 14.39 bis 14.44 Uhr)

Die Zeit ist um. Ich schließe die Abstimmung. Das Ergebnis wird außerhalb des Saales ausgezählt. Wegen der Bedeutung des Gesetzes warte ich mit der Verkündung des Ergebnisses, bis ausgezählt ist. Mir ist versichert worden, dass das Ergebnis in wenigen Minuten vorliegen wird. Ich hoffe, Sie stimmen dieser Entscheidung zu.

(Unterbrechung von 14.45 bis 14.47 Uhr)

Bevor wir in der Tagesordnung fortfahren,

(Unruhe – Glocke des Präsidenten)

gebe ich das Ergebnis der vorher durchgeföhrten namentlichen Schlussabstimmung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung auf Drucksache 17/1745, Tagesordnungspunkt 5, bekannt. Ich bedanke mich gleichzeitig bei der Verwaltung, dass sie so

schnell ausgezählt hat. Mit Ja haben 82 gestimmt, mit Nein haben 69 gestimmt. Stimmenthaltungen: keine. Damit ist das Gesetz angenommen.

(Beifall der Abgeordneten Ingrid Heckner (CSU))

Es hat den Titel: "Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes".

(Abstimmungsliste siehe Anlage 1)