

GESETZENTWURF

der SPD-Landtagsfraktion

betr.: Gesetz zur Änderung der Verfassung des Saarlandes und des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid

Der Landtag wolle beschließen:

Artikel 1

Änderung der Verfassung des Saarlandes

Die Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 (Amtsbl. S. 1077), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 05. September 2001 (Amtsbl. S. 1630), wird wie folgt geändert:

1. Nach Artikel 98 wird folgender Artikel 98a eingefügt:

„Artikel 98a

Volksinitiative

(1) Das Volk hat das Recht den Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen (Volksinitiative). Die Volksinitiative muss von mindestens 10.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Einer Volksinitiative kann auch ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzesentwurf zu Grunde liegen. Artikel 99 Abs. 1 und Artikel 101 Abs. 1 gelten entsprechend.

(2) Der Landtag beschließt innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften über den Gegenstand der Volksinitiative. Stimmt der Landtag nicht zu, können der Vertrauensmann und sein Stellvertreter die Durchführung des Volksbegehrens beantragen. Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben das Recht auf Anhörung.“

Ausgegeben: 15.03.2010

2. Artikel 99 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 Satz 3 erhält folgende Fassung:

„Über Abgaben, Besoldung und den Staatshaushalt finden Volksbegehren nicht statt.“

b) In Absatz 1 wird nach Satz 3 folgender Satz 4 angefügt:

„Über andere finanzwirksame Gesetze finden Volksbegehren nur dann statt, wenn die finanziellen Auswirkungen weniger als 0,5 Prozent des zum Zeitpunkt der Einführung des Volksbegehrens geltenden Staatshaushaltes betragen und gleichzeitig einen Vorschlag für die Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme enthalten.“

c) In Absatz 2 Satz 3 werden die Worte „einem Fünftel“ durch die Worte „acht Prozent“ ersetzt.

3. Artikel 100 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird das Wort „drei“ jeweils durch das Wort „zwei“ ersetzt.

b) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„Das Gesetz ist durch Volksentscheid beschlossen, wenn es mit mehr als der Hälfte der gültigen abgegebenen Stimmen angenommen wurde und mehr als ein Viertel der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilgenommen hat.“

c) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„Ist ein Volksbegehren rechtmäßig zustande gekommen, entfaltet es für den von ihm geregelten Gegenstand aufschiebende Wirkung. Die Verkündung eines Landesgesetzes, das denselben Gegenstand regelt, ist auszusetzen bis der Volksentscheid durchgeführt worden ist. Entspricht der Landtag dem Volksbegehren oder wird der Gesetzentwurf durch Volksentscheid angenommen, wird das in Satz 2 bestimmte Landesgesetz endgültig nicht verkündet.“

4. Artikel 101 wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 wird nach Satz 2 folgender Satz 3 angefügt:

„Die Verfassung kann durch Volksentscheid geändert werden, wenn der Gesetzentwurf zur Verfassungsänderung mit mehr als zwei Drittel der abgegebenen gültigen Stimmen angenommen wurde und mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilgenommen hat.“

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid

Das Gesetz Nr. 1142 über Volksbegehren und Volksbescheid (Volksabstimmungsgesetz) vom 16.06.1982 (Amtsbl. S. 649) zuletzt geändert am 21.11.2007 (Amtsbl. S. 2393), wird wie folgt geändert:

1. § 3 Absatz 1 Nummer 2 erhält folgende Fassung:

„der Gesetzentwurf ein Gesetz über Abgaben, Besoldung und den Staatshaushalt betrifft,“

2. § 4 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Die Unterstützungsfrist beginnt frühestens sechs Wochen nach der öffentlichen Bekanntmachung der Zulassung und beträgt drei Monate.“

3. Nach § 10 wird folgender § 10a angefügt:

„§ 10 a
Freie Unterschriftensammlung

Neben dem Verfahren nach § 6 dieses Gesetzes haben die Antragsteller die Möglichkeit, auf eigene Kosten eine freie Unterschriftensammlung durchzuführen. Die §§ 7 bis 9 dieses Gesetzes gelten entsprechend.“

4. § 14 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird das Wort „drei“ jeweils durch das Wort „zwei“ ersetzt.

- b) Nach Absatz 2 Satz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Die Abstimmungsberechtigten werden drei Wochen vor dem Volksentscheid mit einer Karte benachrichtigt und über den Gegenstand des Volksentscheides umfassend informiert.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

B e g r ü n d u n g :

A. Allgemeines

Mit der Änderung der Verfassung des Saarlandes 1979 wurden mit Volksbegehren und Volksentscheid erstmals Elemente der direkten Demokratie eingeführt.

Sinn und Zweck war und ist es den Bürgerinnen und Bürgern mehr Mitsprache- und Gestaltungsmöglichkeiten in der Landespolitik zu ermöglichen. Damit sollte die parlamentarische Demokratie durch direkt-demokratische Elemente sinnvoll ergänzt werden.

Seit der verfassungsrechtlichen Verankerung gab es jedoch nur fünf Anträge auf Zulassung eines Volksbegehrens. Ein Volksentscheid kam bisher nicht zustande.

Eine wesentliche Hürde für die Zulässigkeit von Volksbegehren stellt dabei regelmäßig das Kriterium der "Finanzwirksamkeit" dar.

Restriktiv angewendet engt es den Anwendungsbereich der Volksgesetzgebung stark ein.

Aus diesem Grund soll, unter Beachtung des parlamentarischen Budgetrechts, die Verfassung des Saarlandes dahingehend geändert werden, dass auch finanzwirksame Gesetze unter bestimmten Voraussetzungen Gegenstand der Volksgesetzgebung sein können.

Daneben stellen auch die erforderlichen Quoren bzw. Mehrheiten unverhältnismäßig hohe Hürden dar.

Diese müssen, wenn die direkte Demokratie nicht bloß ein stumpfes Schwert bleiben soll, abgesenkt werden.

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, die Elemente der direkten Demokratie im Sinne einer aktiven und ernst genommenen Bürgergesellschaft auszugestalten. Die Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger werden als notwendige Ergänzung der parlamentarischen Demokratie verstanden und entsprechend gestärkt.

B. Im Einzelnen

Zu Artikel 1 (Änderung der Verfassung des Saarlandes)

Zu Nummer 1 (Artikel 98a SVerf)

Artikel 98 a führt das neue Instrument der Volksinitiative in die Verfassung des Saarlandes ein.

Artikel 98 a Absatz 1 erfasst die Volksinitiative, also die Möglichkeit für die Stimmberechtigten, eine Beschlussfassung des Landtags über ein bestimmtes Thema herbeizuführen.

Die erforderliche Zahl der Antragsteller ist mit 10.000 bewusst höher angesetzt als beim Volksbegehren, da die Volksinitiative eine unmittelbare Befassung des Landtags mit der Vorlage zur Folge hat, während beim Volksbegehren noch die Eintragung in Unterstützungsblätter durch acht Prozent der Stimmberechtigten hinzukommen muss. Außerdem kann der Volksinitiative ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen.

Der Verweis auf Artikel 99 Absatz 1 stellt klar, dass der Gegenstand der Volksinitiative in die Zuständigkeit des Landes fallen muss und sorgt auf diesem Wege für einen nahtlosen Übergang zum Verfahren des Volksbegehrens.

Die Möglichkeit, einen Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung zum Gegenstand einer Volksinitiative zu machen, wird durch Artikel 98 a nicht ausgeschlossen. In diesem Fall müssen aber gleichwohl die Voraussetzungen an ein die Verfassung änderndes Gesetz nach Artikel 101- neu - erfüllt sein.

Artikel 98 a Absatz 2 regelt die Behandlung im Landtag. Die Frist von vier Monaten soll sicherstellen, dass die Initiatoren innerhalb einer überschaubaren Zeitspanne Gewissheit über den Erfolg ihres Anliegens erhalten.

Artikel 98 a Absatz 2 Satz 2 räumt dem Vertrauensmann und seinem Stellvertreter die Möglichkeit ein, nach Ablehnung des Gesetzentwurfs durch den Landtag die Durchführung eines Volksbegehrens zu beantragen. Dies erscheint sachgerecht, da die für ein Volksbegehren ansonsten erforderliche Stimmenzahl von 5.000 bei der Volksinitiative übertroffen wird.

Das Anhörungsrecht für den Vertrauensmann der Initiative und seinen Stellvertreter sorgt dafür, dass die Initiative die Gelegenheit erhält, ihre Position vor dem Landtag detailliert darzulegen. Dies soll den Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern mit dem Parlament fördern und dafür Sorge tragen, dass frühzeitig durch Gespräche und Diskussionen alle Problempunkte umfassend angesprochen und gegebenenfalls geklärt werden können.

Zu Nummer 2 (Artikel 99 SVerf)

Artikel 99 SVerf enthält Regelungen zum Volksbegehren. Insbesondere in Absatz 1 wird der zulässige Anwendungsbereich bestimmt.

Hierzu bedarf es einiger Änderungen und Konkretisierungen.

Buchstabe a)

Der Begriff 'Staatsleistungen' ist zu unbestimmt und wird deshalb gestrichen.

Der Oberbegriff 'finanzwirksame Gesetze' wird aus dem grundsätzlich unzulässigen Anwendungsbereich für die Volksgesetzgebung, wie er in Satz 3 definiert ist, herausgenommen und in einem neu formulierten Satz vier näher bestimmt.

Buchstabe b)

Nach Satz 4 - neu - können sich Volksbegehren auch auf 'finanzwirksame Gesetze' beziehen, wenn die finanziellen Auswirkungen weniger als 0,5 Prozent des zum Zeitpunkt der Einführung des Volksbegehrens geltenden Staatshaushaltes betragen und gleichzeitig einen Vorschlag für die Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme enthalten.

Mit Hilfe dieser Regelung soll verhindert werden, dass durch den Begriff 'finanzwirksame Gesetze' alle Regelungen der Volksgesetzgebung entzogen werden, deren materielle Umsetzung auch nur minimale Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben.

Im Übrigen ist der Gedanke des Kompensationsvorschlages sachgerecht, da hiermit auch der Volksgesetzgeber, ähnlich wie das Parlament, Verantwortung für haushaltsrelevante Entscheidungen übernehmen muss.

Die Initiatoren von Volksbegehren sind daher gehalten, einen Deckungsvorschlag zu machen.

Diese Regelung findet bereits auf kommunaler Ebene beim Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid Anwendung.

Buchstabe c)

Die bisherige Regelung sieht vor, dass ein Fünftel der Stimmberechtigten das Volksbegehren unterstützen muss, damit es zustande kommt.

Diese Hürde ist zu hoch und wird von einem Fünftel auf acht Prozent der Stimmberechtigten abgesenkt.

Zu Nummer 3 (Artikel 100 SVerf)Buchstabe a)

Die Gesamtverfahrensdauer soll so gering wie möglich sein, deshalb werden die Fristen für den Landtag von drei auf zwei Monate verkürzt.

Buchstabe b)

Sowohl das Zustimmungs- als auch das Beteiligungsquorum für Volksentscheide ist in der derzeit geltenden Fassung zu hoch.

Im Vergleich mit allen anderen Bundesländern hat das Saarland die strengsten Voraussetzungen für einen erfolgreichen Volksentscheid.

Als Beteiligungsquorum wird daher ein Viertel der Stimmberechtigten und als Zustimmungsquorum die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen festgelegt.

Buchstabe c)

Die aufschiebende Wirkung von rechtmäßig zustande gekommenen Volksbegehren wird im neu gefassten Absatz 4 bestimmt.

Damit soll eine quasi „überholende Gesetzgebung“ durch das Parlament, die unter Umständen den Erfolg des Volksentscheids durch Veränderung der Grundlage verhindern soll, ausgeschlossen werden.

Zu Nummer 4 (Artikel 101 SVerf)

Entgegen der aktuellen Regelung werden mit dem neuen Satz 3, Volksbegehren, die eine Verfassungsänderung zum Gegenstand haben, ausdrücklich für zulässig erklärt. Wegen der herausragenden Bedeutung der Verfassungsgesetzgebung werden allerdings hohe Anforderungen gestellt.

Die Beteiligung am Volksentscheid muss bei über 50 Prozent der Stimmberechtigten liegen.

Von den gültigen abgegebenen Stimmen müssen wiederum zwei Drittel, ähnlich dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren für Verfassungsänderungen, dem Vorschlag zustimmen.

Damit wird gewährleistet, dass die Verfassungsänderung von einer breiten Schicht in der Bevölkerung getragen wird.

Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid)

Im Zusammenhang mit der Änderung der Verfassung des Saarlandes ergibt sich auch im Hinblick auf das Volksabstimmungsgesetz Änderungs- bzw. Verbesserungsbedarf. Insbesondere soll auch hier die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheiden bürgerfreundlicher ausgestaltet werden.

Zu Nummer 1 (§ 3 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid)

Betrifft lediglich eine redaktionelle Anpassung durch die Änderung der Verfassung des Saarlandes

Zu Nummer 2 (§ 4 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid)

Neuregelung der Fristen zur Verbesserung der Bürgerrechte

Zu Nummer 3 (§ 10a Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid)

Neuregelung der Möglichkeit einer freien Unterschriftensammlung zur Verbesserung der Bürgerrechte

Zu Nummer 4 (§ 14 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid)Buchstabe a)

Verkürzung der Frist für die Behandlung durch die Landesregierung zur Beschleunigung des Verfahrens

Buchstabe b)

Regelung zum Verfahren der Benachrichtigung der Abstimmungsberechtigten und der umfassenden Information bezüglich des Begehrens.

Zu Artikel 3**(Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.