

GESETZENTWURF

der FDP-Landtagsfraktion

betr.: Gesetz zur Änderung der Verfassung des Saarlandes und des Volksabstimmungsgesetzes

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 Gesetz vom 5. September 2001 (Amtsbl. S. 1630), wird wie folgt geändert:

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

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„Das Volk hat das Recht, den Landtag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen (Volksinitiative). Artikel 99 Absatz 1 Satz 2 findet entsprechende Anwendung. Die Volksinitiative muss von mindestens zehntausend Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Der Landtag beschließt innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften über den Gegenstand der Volksinitiative. Der Vertrauensmann der Volksinitiative und sein Stellvertreter haben das Recht auf Anhörung.“

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„Der Volksinitiative kann auch ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. Artikel 99 Absatz 1 Satz 3 findet entsprechende Anwendung. Stimmt der Landtag innerhalb der in Absatz 1 genannten Frist der Volksinitiative nicht zu, können der Vertrauensmann und sein Stellvertreter die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen.“

Ausgegeben: 09.02.2006

2. Artikel 99 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 3 erhält folgende Fassung:

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

b) In Absatz 2 Satz 3 wird das Wort „Fünftel“ durch das Wort „Zehntel“ ersetzt.

3. Artikel 100 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 werden die Wörter „ihm mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten zustimmt“ durch die Wörter „es mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält“ ersetzt.

b) Absatz 4 entfällt.

4. Artikel 101 wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Im Falle eines Volksentscheides ist das Gesetz angenommen, wenn sich mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt und mindestens zwei Drittel der Abstimmenden dem Gesetzentwurf zustimmen.“

Artikel 2

Änderung des Volksabstimmungsgesetzes

Das Gesetz Nr. 1142 über Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz) vom 16. Juni 1982 (Amtsbl. S. 649), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. September 2003 (Amtsbl. S. 2606, ber. S. 2758), wird wie folgt geändert:

1. In § 4 Satz 2 werden die Wörter „zwei Wochen“ durch die Wörter „vier Monate“ ersetzt.

2. Nach § 10 wird folgender § 10 a eingefügt:

„Freie Unterschriftensammlung

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

Artikel 3

In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

B e g r ü n d u n g :

A. Allgemeines

Die Bestimmungen zu Volksbegehren und Volksentscheid in der Verfassung des Saarlandes sowie im Volksabstimmungsgesetz sollen einer Neuregelung unterworfen werden, weil die seit 1979 geltenden Bestimmungen nicht zur angestrebten Bereicherung der Gesetzgebung um Elemente der direkten Demokratie geführt haben. Bislang kam es aufgrund der restriktiven Regelungen der Artikel 99 und 100 der Verfassung des Saarlandes und des Volksabstimmungsgesetzes lediglich zu fünf Anträgen auf Zulassung eines Volksbegehrens. Ein Volksbegehren kam bislang nicht zustande. Der wichtigste Grund dafür sind die nahezu unüberwindbaren Hürden, die die Verfassung des Saarlandes für Volksbegehren und Volksentscheide vorsieht.

Der Gesetzentwurf wählt dabei keine exotischen Regelungen, sondern orientiert sich an Vorschriften, wie sie sich in vergleichbarer Form in den Verfassungen anderer Bundesländer finden. Die Änderungen beziehen sich auf die erforderlichen Quoren und Mehrheitsverhältnisse, auf die Unterstützungsfrist für ein Volksbegehren sowie die Sammlung von Unterstützungsunterschriften. Außerdem wird eine Volksinitiative eingeführt, die die Einbringung von Gesetzentwürfen und sonstigen Vorlagen in den Landtag ermöglicht. Lehnt der Landtag einen Gesetzentwurf ab, können die Initiatoren zum Verfahren eines Volksbegehrens übergehen. Neu ist weiterhin die Möglichkeit, verfassungsändernde Gesetze auch zum Gegenstand von Volksinitiativen und Volksentscheiden zu machen.

Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 23.01.2006 hat Anlass dazu gegeben, die Klausel zum Ausschluss finanzwirksamer Gesetze von der Volksgesetzgebung zu überarbeiten. Der Gerichtshof hat in diesem Urteil darauf hingewiesen, dass sich eine vergleichbar strenge Klausel in keinem anderen Bundesland findet. Der Gesetzentwurf passt die Klausel der Rechtslage anderer Bundesländer an.

Der Gesetzentwurf ist von dem Bemühen getragen, einen gesunden Ausgleich zwischen den Elementen einer effektiven direkten Demokratie und dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie zu schaffen.

B. Im Einzelnen

Zu Artikel 1 (Verfassung des Saarlandes)

Zu Nummer 1 (Artikel 98 a)

Artikel 98 a führt das Institut der Volksinitiative in die Verfassung des Saarlandes ein. Absatz 1 gilt für die Volksinitiative allgemein, Absatz 2 dagegen im Besonderen für die Volksinitiative, der ein Gesetzentwurf zugrunde liegt.

Buchstabe a

Artikel 98 a Absatz 1 erfasst die Volksinitiative, also die Möglichkeit für die Stimmberechtigten, eine Beschlussfassung des Landtags über ein bestimmtes Thema herbeizuführen. Der Verweis auf Artikel 99 Absatz 1 Satz 2 stellt klar, dass der Gegenstand der Volksinitiative in die Zuständigkeit des Landes fallen muss. 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 ein Zehntel der Stimmberechtigten hinzukommen muss. Die Frist von vier Monaten soll sicherstellen, dass die Initiatoren innerhalb einer überschaubaren Zeitspanne Gewissheit über den Erfolg ihres Anliegens erhalten. 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.

Buchstabe b

Artikel 98 a Absatz 2 regelt den Fall, dass der Volksinitiative ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegt. Der Verweis auf Artikel 99 Absatz 1 Satz 3 stellt sicher, dass von der Volksinitiative die gleichen Gesetzesmaterien ausgeschlossen sind, wie dies beim Volksbegehren der Fall ist, und sorgt auf diesem Wege für einen nahtlosen Übergang zum Verfahren des Volksbegehrens. Der Verweis ist in Absatz 2 angesiedelt, da die Ausschlussklausel des Artikels 99 Absatz 1 Satz 3 bei der Volksinitiative nur dann Geltung beanspruchen muss, wenn ihr ein Gesetzentwurf zugrunde liegt. Bei sonstigen Vorlagen kann es nicht zum Volksentscheid kommen, so dass die Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments, die von der Ausschlussklausel verhindert werden soll, nicht eintreten kann. Artikel 98 a Absatz 2 Satz 3 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 Stimmzahl von 5.000 bei der Volksinitiative übertroffen wird. 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 erfüllt sein.

Zu Nummer 2 (Artikel 99)

Artikel 99 regelt das Volksbegehren. Die Vorschrift bedarf der Anpassung, um die Ausschlussklausel des Absatzes 1 Satz 3 hinsichtlich der für das Volksbegehren unzulässigen Gesetzesmaterien zu reformieren. Außerdem wird das Quorum für das Zustandekommen des Volksbegehrens verringert.

Buchstabe a

Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes hat in seinem Urteil vom 23.01.2006 (Lv 3/05) die bestehende Regelung des Artikels 99 Absatz 1 Satz 3 der Verfassung des Saarlandes dahin gehend ausgelegt, dass der Oberbegriff des „finanzwirksamen Gesetzes“ alle Gesetze umfasst, deren materielle Umsetzung den Haushalt, wie minimal auch immer, belasten oder entlasten kann. Gleichzeitig hat er darauf hingewiesen, dass in Deutschland nur die Verfassung des Saarlandes den Begriff des „finanzwirksamen“ Gesetzes verwendet.

Da die Auslegung durch den Verfassungsgerichtshof des Saarlandes die für ein Volksbegehren und Volksentscheid zulässigen Materien auf ein Minimum begrenzt, ist eine Änderung der Bestimmung dringend geboten, wenn die Möglichkeiten direkter Demokratie nach mehr als einem Vierteljahrhundert in der Verfassung des Saarlandes von den Bürgern tatsächlich genutzt werden sollen.

Andererseits bleiben Abgaben, Besoldung und der Landeshaushalt einem Volksbegehren weiter entzogen, um die Budgethoheit des parlamentarischen Gesetzgebers zu sichern. Das bedeutet nicht, dass jedes Gesetz mit Auswirkung auf den Landeshaushalt ausgeschlossen wäre. Vielmehr orientieren sich die gewählten Begrifflichkeiten an den Verfassungen anderer Länder, in denen sich länderübergreifend eine gefestigte Rechtsprechung zur Frage der Finanzwirksamkeit bei Volksbegehren und Volksentscheiden herausgebildet hat. Nach dieser Rechtsprechung wären erst solche finanzwirksamen Regelungen ein unzulässiger Gegenstand eines Volksbegehrens, die zu gewichtigen staatlichen Ausgaben (oder Minderausgaben) führen und sich unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts und der weiteren Umstände des Falles als wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments darstellen (so BbgVerfG LKV 2002, 77, 79). Von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen sind demnach nur Gesetze, die erhebliche finanzielle Folgewirkungen haben. Wann diese vorliegen, kann nach der Erfahrung aus anderen Bundesländern nicht an einer starren Prozentgrenze festgemacht werden, sondern bedarf einer Bewertung im Einzelfall.

Die neue Ausschlussklausel passt sich somit bewährten Regelungen anderer Bundesländern an und beseitigt mit der Streichung des Begriffs des „finanzwirksamen Gesetzes“ ein Alleinstellungsmerkmal des Saarlandes.

Buchstabe b

Das Quorum für das Zustandekommen des Volksbegehrens wird von einem Fünftel der Stimmberechtigten auf ein Zehntel abgesenkt. Die geringe Anzahl von Anträgen auf Zulassung eines Volksbegehrens im Saarland hat gezeigt, dass das Quorum von einem Fünftel so hoch ist, dass es potenzielle Initiatoren von der Beantragung eines Volksbegehrens abhält.

Zu Nummer 3 (Artikel 100)

Artikel 100 regelt den Volksentscheid. Die Vorschrift bedarf einer Änderung der Voraussetzungen für den Beschluss eines Gesetzes. Des Weiteren werden Volksentscheide über verfassungsändernde Gesetze ermöglicht.

Buchstabe a

Das Quorum für den Beschluss eines Gesetzes durch Volksentscheid ist im Saarland mit der Hälfte der Stimmberechtigten nach geltendem Recht mit Abstand das höchste aller Bundesländer. Um das Zustandekommen von Gesetzen durch Volksentscheid zu erleichtern, können nach der Neufassung des Absatzes 3 Gesetze im Wege des Volksentscheids mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Damit wird der Volksgesetzgeber dem parlamentarischen Gesetzgeber gleichgestellt.

Buchstabe b

Absatz 4 entfällt, um Volksentscheide über verfassungsändernde Gesetze zu ermöglichen. Die Abstimmungsmehrheit wird in Artikel 101 Absatz 1 geregelt.

Zu Nummer 4 (Artikel 101)

Um der Bedeutung der Verfassungsänderung gerecht zu werden, wird in Artikel 101 Absatz 1 ein Satz 3 angefügt, der die Teilnahme von mehr als der Hälfte der Stimmberechtigten an dem Volksentscheid fordert und mit einer Zweidrittel-Mehrheit die Mehrheitsverhältnisse für einen verfassungsändernden Volksentscheid einer Verfassungsänderung durch den parlamentarischen Gesetzgeber gleichstellt.

Zu Artikel 2 (Volksabstimmungsgesetz)

Auch die Bestimmungen im einfachen Gesetzesrecht haben erheblichen Einfluss auf die Durchführung von Volksbegehren und zeigen sich reformbedürftig.

Zu Nummer 1 (§ 4)

Nummer 1 verlängert die in § 4 Satz 2 Volksabstimmungsgesetz vorgesehene Unterstützungsfrist von zwei Wochen auf vier Monate. Damit soll erreicht werden, dass eine Vielzahl von Stimmberechtigten an dem Volksbegehren teilnehmen können. Bei einer Frist von zwei Wochen ist das nicht der Fall.

Zu Nummer 2 (§ 10 a)

Eine freie Unterschriftensammlung ermöglicht es den Antragstellern des Volksbegehrens, die Stimmberechtigten dort zu erreichen, wo sie sich tagtäglich aufhalten. Sammlungen beispielsweise auf der Straße oder bei Versammlungen sind dadurch möglich. Der Weg zur Behörde liegt für viele Bürger dagegen nicht so nahe. Die Details der freien Unterschriftensammlung bleiben der Volksabstimmungsordnung vorbehalten.

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das In-Kraft-Treten des Gesetzes.