

# **GESETZENTWURF**

der B90/Grüne-Landtagsfraktion

betr.: Gesetz zur Änderung der Verfassung des Saarlandes

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

1. Artikel 98 wird wie folgt geändert:
  - a) Die Wörter „von einem Mitglied des Landtages oder einer Fraktion“ werden durch die Wörter „aus der Mitte des Landtages oder vom Volk (Volksbegehren)“ ersetzt.
  - b) Es wird ein Satz 2 mit folgendem Inhalt eingefügt:

„Die Gesetze werden vom Landtag oder vom Volk (Volksentscheid) beschlossen.“
2. Nach Artikel 98 wird folgender Artikel 98 a neu eingefügt:
  - a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„Die Einwohnerinnen und Einwohner des Landes haben das Recht, den Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen (Volksinitiative). Die Volksinitiative muss von 20.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Artikel 99 Absatz 1 und Artikel 101 Absatz 1 gelten für Volksinitiativen entsprechend.“

Ausgegeben: 09.02.2006

- b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„Der Volksinitiative kann auch ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen, mit dem ein Gesetz erlassen, geändert oder aufgehoben werden soll. Stimmt der Landtag dem Gesetzentwurf innerhalb einer Frist von 4 Monaten nach Eingang nicht zu, sind die Vertreterinnen und Vertreter der Initiative berechtigt, die Durchführung eines Volksbegehrens zu beantragen.“

- c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben das Recht auf Anhörung.“

3. Artikel 99 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Über finanzwirksame Gesetze finden Volksbegehren nur statt, soweit die finanziellen Auswirkungen weniger als 0,5 Prozent des zum Zeitpunkt der Einleitung des Volksbegehrens geltenden Staatshaushaltes betragen.“

- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- aa) Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn ihm mindestens ein Zehntel der Stimmberechtigten innerhalb von 2 Monaten zugestimmt hat.“

- bb) Nach Satz 3 wird ein Satz 4 mit folgendem Inhalt neu eingefügt:

„Die Unterstützungsfrist beginnt frühestens 6 Wochen nach der öffentlichen Bekanntmachung der Zulässigkeit des Volksbegehrens.“

- c) Nach dem Absatz 2 wird ein Absatz 2 a mit folgendem Wortlaut neu eingefügt:

„Die Eintragungslisten werden in den Gemeinden ausgelegt. Daneben ist die freie Unterschriftensammlung zulässig.“

4. Artikel 100 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

- aa) In Teilsatz 1 wird das Wort „drei“ durch das Wort „zwei“ ersetzt.

- bb) In Teilsatz 2 wird das Wort „drei“ durch das Wort „zwei“ ersetzt.

- b) Nach dem Absatz 2 wird ein Absatz 2 a mit folgendem Wortlaut neu eingefügt:

„Die Landesregierung ist verpflichtet, die Abstimmungsberechtigten mindestens 2 Wochen vor dem Volksentscheid über Termin, Ort und Gegenstand des Volksentscheides mit einer Karte zu benachrichtigen. Zusätzlich erhält jeder Haushalt des Landes, in dem eine Stimmberechtigte oder ein Stimmberechtigter wohnt, ein Informationsheft, das die Abstimmungsvorlagen und jeweils in gleichem Umfang die Auffassungen der Vertrauensleute des Volksbegehrens und des Landtages enthält.“

c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„Das Gesetz ist durch Volksentscheid beschlossen, wenn die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, dem Gesetzentwurf zugestimmt hat und mehr als ein Viertel der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilgenommen hat.“

d) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„Ist ein Volksbegehren rechtsgültig zustande gekommen, entfaltet es für den von ihm geregelten Gegenstand eine 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.“

5. Artikel 101 wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 wird nach Satz 2 folgender Satz 3 neu eingefügt:

„Die Verfassung kann durch Volksentscheid geändert werden, wenn sich mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt und mehr als zwei Drittel der abgegebenen Stimmen der Verfassungsänderung zustimmen.“

## **Artikel 2**

### **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**

Mit dem Gesetzentwurf sollen die plebiszitären Elemente in der Verfassung des Saarlandes neu geregelt werden. Gemäß Artikel 61 Absatz 1 Satz 1 der Saarländischen Landesverfassung geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Diese Souveränität soll vom Volk in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt werden können.

Als der saarländische Gesetzgeber 1979 die – bis heute unverändert geltenden - gesetzlichen Vorschriften zu Volksbegehren und Volksentscheiden verabschiedete, wollte er eine praktikable Regelung schaffen, die langfristig geeignet sein sollte, die politische Kultur des Saarlandes zu verändern und zu beleben. Es sollte ein echtes plebiszitäres Konzept in die Verfassung aufgenommen werden. Dies ist nachweislich nicht gelungen. Seit 1979 gab es bisher nur vier Anträge auf Durchführung von Volksbegehren - kein einziges Volksbegehren kam zur Durchführung. Daher muss nun überprüft werden, wie diese Elemente der direkten Demokratie zu einem echten und praktikablen Mitwirkungsrecht für die Bürgerinnen und Bürger umgestaltet werden können. Die Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide dürfen dabei nicht zu niedrig sein, um zu gewährleisten, dass die politische Entscheidung auch von einer entsprechenden Mehrheit getragen wird und der Grundsatz der parlamentarischen Demokratie, den die Verfassung voraussetzt, nicht ausgehebelt wird. Die Hürden dürfen jedoch auch nicht so hoch sein, dass faktisch jedes Volksbegehren verhindert wird.

Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes hat in seinem Urteil vom 23.01.2006 zur Zulässigkeit von Volksbegehren klargestellt, dass Volksbegehren über finanzwirksame Gesetze nicht zulässig sind. Nach der Rechtsprechung des VGH sind finanzwirksam alle Gesetze, deren „materielle Umsetzung“ finanzielle Folgen haben. Dabei kommt es nicht auf deren Höhe oder ihre Relevanz für den Haushaltsausgleich an und auch nicht auf mögliche Kompensationen. Die saarländische Verfassung kennt als einzige Landesverfassung das strenge Ausschlusskriterium der Finanzwirksamkeit. Auch andere Voraussetzungen für Volksbegehren und Volksentscheide – wie z.B. die Einleitungs- und Zustimmungsquoren, der Sammlungsmodus, die Sammelfristen, die Zulässigkeit der Abstimmung über Verfassungsänderungen – sind in anderen Bundesländern bürgerfreundlicher gestaltet.

Ziel dieses Gesetzentwurfes ist es, den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, in allen wesentlichen politischen Fragen ein direktdemokratisches Verfahren einzuleiten, wenn eine relevante Zahl der Bürgerinnen und Bürger dies für nötig hält. Dabei sollen die Elemente der direkten Demokratie die parlamentarische Demokratie nicht ersetzen, sondern sinnvoll ergänzen. Es soll der Dialog zwischen Bürgern und Parlament gefördert werden, um die optimale Lösung politischer Probleme zu gewährleisten. Mit dem Gesetzentwurf sollen die Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger gestärkt werden.

## B. Im Einzelnen

### Zu Artikel 1 (Änderung der Verfassung des Saarlandes):

#### Zu Nummer 1 (Artikel 98)

##### Buchstabe a

Artikel 98 regelt das Initiativrecht. Bislang werden in Artikel 98 und in Artikel 65 Absatz 2 das ordentliche Gesetzesinitiativrecht und in Artikel 99 das außerordentliche Gesetzesinitiativrecht geregelt. Mit Aufnahme des Volksbegehrens in Artikel 99 wird das Gesetzesinitiativrecht des Volkes dem der anderen Staatsorgane gleichgestellt.

Die Formulierung „aus der Mitte des Landtages“ umfasst sowohl die Gesetzesinitiativen von einem Mitglied des Landtages als auch die Initiativen einer Fraktion. Die Änderung stellt lediglich eine sprachliche Vereinfachung und Anpassung in Anlehnung an die Regelungen in den Verfassungen anderer Bundesländer dar.

##### Buchstabe b

Die Änderung in Artikel 98 stellt die bestehende Verfassungslage klar. Die Gesetzgebung wird zum einen vom Landtag (Artikel 65 Absatz 2) und zum anderen vom Volk durch Volksentscheide (Artikel 100 Absatz 3) ausgeübt. Das Recht, Gesetze zu beschließen, wird durch die Änderung in Artikel 98 zusammengefasst und thematisch sinnvoll dem Vierten Abschnitt der Verfassung, der die Gesetzgebung regelt, zugeordnet.

#### Zu Nummer 2 (Artikel 98 a)

##### Buchstabe a

Mit Volksinitiativen wird eine Lücke zwischen Petitionen und Volksbegehren geschlossen. Petitionen sollen den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit geben, individuelle Beschwerden einzureichen. Um bedeutenden Anliegen eines größeren Anteils der Bevölkerung mehr Gewicht zu verleihen, müssen sie vom Parlament stärker berücksichtigt werden. Hierzu sind Volksinitiativen geeignet. Sie ermöglichen es den Bürgerinnen und Bürgern, politischen Einfluss zu nehmen.

Das Quorum von 20.000 Stimmberechtigten gewährleistet, dass das Parlament nur mit Gegenständen der politischen Willensbildung befasst wird, die nicht nur für eine geringe Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern von Interesse sind. Bei der Landtagswahl im Jahre 2004 waren 816.032 Bürgerinnen und Bürger stimmberechtigt. Damit entspricht das Quorum in etwa 2,5 Prozent aller Stimmberechtigten. Diese Größenordnung ist nicht nur praktikabel in der Organisation sondern gewährleistet auch, dass sich der Landtag nur mit Initiativen befasst, die auch tatsächlich von einem hohen Anteil der Bevölkerung und nicht nur von Randgruppen getragen werden.

Volksinitiativen sollen zu den gleichen Themen zulässig sein wie Volksbegehren. Somit sind Volksinitiativen auf den Gebieten zulässig, die der Gesetzgebung des Landes unterliegen und sich im finanziellen Rahmen des neuen Artikel 99 Absatz 1 Satz 3 (vgl. unten Zu Nummer 3 Buchstabe a) bewegen. Volksinitiativen zu Verfassungsänderungen sind nach der Neufassung des Artikels 101 (vgl. unten Zu Nummer 5) ebenfalls zulässig.

### Buchstabe b

Mit dieser Regelung wird für die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit geschaffen, im Anschluss an eine Volksinitiative, die nicht zum gewünschten Erfolg geführt hat, ohne Einleitung eines neuen Verfahrens ein Volksbegehren durchzuführen. Entsprechende Regelungen finden sich auch in den Verfassungen anderer Bundesländer, die auf diese Weise das Antragsverfahren zu einem Volksbegehren zu einer vollen Volksinitiative mit parlamentarischer Behandlung des Themas ausgebaut haben. Die Fristsetzung von 4 Monaten, in denen der Landtag sich mit der Volksinitiative befassen kann, erfolgt, um die praktische und zeitnahe Durchführbarkeit eines Volksbegehrens zu gewährleisten.

### Buchstabe c

Das Anhörungsrecht der Initiatoren bietet die Möglichkeit, den Dialog zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und dem Parlament zu fördern und frühzeitig zu Verhandlungen und Kompromissen zu gelangen.

## **Zu Nummer 3 (Artikel 99)**

### Buchstabe a

Der bisher geltende umfassende Finanzvorbehalt, der Volksbegehren über finanzwirksame Gesetze vollkommen unmöglich macht, entkernt dieses direktdemokratische Element. Es gibt nahezu keine kostenneutralen politischen Entscheidungen. In der saarländischen Verfassung ist ausdrücklich bestimmt, dass das Volk seine Staatsgewalt auch durch Abstimmungen ausübt. Daher stellt es einen Widerspruch in der Verfassung dar, wenn die Regelung in Artikel 99 praktisch dazu führt, dass die meisten Volksbegehren unzulässig sind. Volksbegehren sind auch dann zuzulassen, wenn sie finanzwirksam sind.

Um jedoch den Handlungsspielraum des Parlamentes und die Stabilität des Landeshaushaltes zu sichern, werden die möglichen finanziellen Auswirkungen auf 0,5 Prozent des Staatshaushaltes begrenzt.

### Buchstabe b

#### Doppelbuchstabe aa

Die bisherige Regelung stellt eine kaum zu überwindende Hürde für das Zustandekommen eines Volksbegehrens dar. Im Saarland wurde bisher kein einziges Volksbegehren durchgeführt. Das erforderliche Unterschriftenquorum für das Zustandekommen eines Volksbegehrens wird daher von einem Fünftel auf ein Zehntel aller Stimmberechtigten abgesenkt.

Bisher wird die Sammelfrist nicht in der Landesverfassung, sondern im saarländischen Volksabstimmungsgesetz geregelt. Gemäß § 4 Satz 2 Teilsatz 2 Saarländisches Volksabstimmungsgesetz (Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid vom 16. Juni 1982 - Amtsbl. S. 649, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 3. November 2003 - Amtsbl. S. 2758) beträgt die Unterstützungsfrist 2 Wochen. Praktisch bedeutet dies, dass die Initiatoren eines Volksbegehrens innerhalb von 2 Wochen etwa 163.000 Unterschriften sammeln müssen. Auch diese Regelung stellt eine zu hohe Hürde für das Zustandekommen eines Volksbegehrens dar. Um das Volksbegehren als Element der demokratischen Entscheidungsfindung abzusichern, sind in der Verfassung Fristen zu garantieren, die die praktische Durchführbarkeit gewährleisten.

Doppelbuchstabe bb

Mit dieser Regelung wird der Beginn der Sammelfrist konkretisiert. Die Regelung entspricht inhaltlich § 4 Satz 2 Teilsatz 1 Saarländisches Volksabstimmungsgesetz (Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid vom 16. Juni 1982 - Gesetz Nr. 1142 - Amtsbl. S. 649, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 3. November 2003 - Amtsbl. S. 2758) und dient der Klarstellung des Verfahrensablaufes. Die Regelung ist in Ergänzung zur Sammelfrist von 2 Monaten (vgl. die Ausführungen oben Zu Nummer 3 Buchstabe b, Doppelbuchstabe aa) in die Verfassung aufzunehmen.

Buchstabe c

Nach den bisherigen Regelungen im Volksabstimmungsgesetz (vgl. §§ 6 und 7 Saarländisches Volksabstimmungsgesetz - Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid vom 16. Juni 1982 - Gesetz Nr. 1142 - Amtsbl. S. 649, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 3. November 2003 - Amtsbl. S. 2758) können die Unterschriften nur in den Amtsräumen der Gemeinden geleistet werden. Freie Unterschriftensammlungen fördern das politische Leben und sind daher als eine besondere Form der politischen Willensbildung in die Verfassung aufzunehmen.

**Zu Nummer 4 (Artikel 100)**Buchstabe aDoppelbuchstabe aa

Die Zeitspanne, in der der Landtag seine Entscheidung hinsichtlich des Volksbegehrens treffen kann, wird von drei Monaten auf zwei Monate verkürzt, um die Gesamtdauer des Verfahrens zu straffen.

Doppelbuchstabe bb

Für den Fall, dass der Landtag dem Volksbegehren nicht entspricht, wird die Zeitspanne bis zur Durchführung des Volksentscheides von drei auf zwei Monate verkürzt. Damit wird die Gesamtdauer des Verfahrens weiter verkürzt.

Buchstabe b

Der Absatz wird neu eingefügt, da sich die Bürgerinnen und Bürger nur aufgrund gründlicher und ausgewogener Informationen ein Bild vom Gegenstand der Abstimmung machen können. Die politische Willensbildung und die umfassende Transparenz werden so gefördert. Das Erfordernis der amtlichen Benachrichtigungskarte hebt die Abstimmung formell auf die Stufe der Wahlen. Dies stellt die Information der Stimmberechtigten über den Volksentscheid sicher. Ein Beteiligungsrecht ist erst wirklich dann gegeben, wenn die Bürgerinnen und Bürger davon Kenntnis erhalten.

### Buchstabe c

Die Hürde eines Zustimmungsquorums von 50 Prozent wird deutlich gesenkt. Das bisher geltende Zustimmungsquorum ist nahezu unerreichbar und verhindert das Zustandekommen eines Volksentscheides. Stattdessen wird ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent eingeführt. Beteiligen sich mindestens 25 Prozent aller Stimmberechtigten an dem Volksentscheid, genügt für die Annahme des Gesetzes die einfache Mehrheit. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass Gesetze auch aufgrund eines Volksentscheides zustande kommen können, wenn sich eine relevante Zahl von Bürgerinnen und Bürgern hierfür entscheidet. Dies führt zu einer Stärkung der direkten Demokratie.

### Buchstabe d

Der bisherige Absatz 4, wonach Volksbegehren über Verfassungsänderungen unzulässig sind, wird gestrichen. Volksbegehren über Verfassungsänderungen sollen zukünftig unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein. Diese Voraussetzungen werden im Gesetzentwurf thematisch sinnvoll Artikel 101 zugeordnet, da dieser Artikel dann umfassend die Möglichkeiten der Verfassungsänderung regelt (vgl. unten Zu Nummer 5).

Es wird eine aufschiebende Wirkung von Volksbegehren eingeführt. Stimmt der Landtag dem rechtswirksam zustande gekommenen Volksbegehren nicht zu, darf er zu dem konkreten Begehren, welches in den Gesetzentwurf Eingang gefunden hat, keine anderweitige Regelung erlassen, bis in einem Volksentscheid hierüber entschieden wurde. Auf diese Weise soll eine Verhinderung des Volksentscheides durch die Veränderung der rechtlichen Grundlagen ausgeschlossen werden.

### **Zu Nummer 5 (Artikel 101)**

Mit Einführung des Satzes 3 werden Volksbegehren über Verfassungsänderungen ausdrücklich für zulässig erklärt. An Volksbegehren über Verfassungsänderungen sind höhere Anforderungen zu stellen als an sonstige Volksbegehren. Daher wird ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent eingeführt. Die Verfassungsänderung kommt nach Erreichen der Beteiligungsquote nur zustande, wenn mindestens zwei Drittel der abgegebenen Stimmen der Änderung zustimmen. Damit wird gewährleistet, dass die Verfassung nur auf der Basis einer breiten Bevölkerungsmehrheit geändert werden kann. Im Übrigen unterliegt eine Verfassungsänderung durch Volksbegehren denselben Voraussetzungen wie eine Verfassungsänderung durch das Parlament: zum einen können die in Artikel 1 bis 20 festgeschriebenen Grundrechte nicht geändert werden, zum anderen darf die Verfassungsänderung den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates nicht widersprechen.

### **Zu Artikel 2 (In-Kraft-Treten):**

Die Vorschrift regelt das In-Kraft-Treten des Gesetzes.