

GESETZENTWURF

der CDU-Landtagsfraktion
der SPD-Landtagsfraktion

betr.: Gesetz zur Änderung der Verfassung des Saarlandes zur Stärkung der Bürgerbeteiligung

Artikel 1

Änderung der Verfassung des Saarlandes

Die Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 (Amtsbl. S. 1077), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15. Juni 2011 (Amtsbl. I S. 236), wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 98 werden das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt und nach dem Wort „Fraktion“ die Wörter „oder durch Volksbegehren“ eingefügt.
2. Nach Artikel 98 wird folgender Artikel 98a eingefügt:

„Artikel 98a

Volksinitiativen können darauf gerichtet sein, den Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Auf Antrag von mindestens fünftausend Stimmberechtigten hat der Landtag diesem Verlangen nachzukommen.“

3. Artikel 99 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 3 wird durch folgende Sätze ersetzt:

„Über Landeshaushaltsgesetze, Abgaben, Besoldung, Entgelts- und Entschädigungszahlungen sowie Staatsleistungen finden Volksbegehren nicht statt. Über andere finanzwirksame Gesetze finden Volksbegehren nur dann statt, wenn die finanziellen Auswirkungen insgesamt weniger als 0,3 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes des Landes betragen. Bei Volksbegehren, deren finanzielle Auswirkungen wiederkehrend sind, darf die Gesamtauswirkung im ersten Jahr der Haushaltswirksamkeit und den drei hierauf folgenden Jahren insgesamt 0,5 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes des Landes nicht übersteigen. Soweit es sich um eine kostenverursachende Maßnahme handelt, muss das Volksbegehren einen konkreten und begründeten Vorschlag zur Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme enthalten. Der Vorschlag darf sich nicht auf Abgaben, Besoldung, Entgelt- und Entschädigungszahlungen sowie Staatsleistungen beziehen.“

- b) Absatz 2 Satz 3 wird wie folgt gefasst:
- „Das Volksbegehren ist zu Stande gekommen, wenn es durch Eintragung in amtlich ausgelegten Unterstützungsblättern von mindestens sieben Prozent der Stimmberechtigten innerhalb von drei Monaten unterstützt wird.“
4. Artikel 100 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 1 wird jeweils die Angabe „drei“ durch die Angabe „zwei“ ersetzt.
- b) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
- „Der dem Volk zur Entscheidung vorgelegte Gesetzentwurf ist mit dem konkreten und begründeten Kostendeckungsvorschlag sowie der Stellungnahme der Landesregierung zu begleiten, die bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragsteller wie die Auffassung des Landtages über den Gegenstand und den Kostendeckungsvorschlag darlegt.“
- c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:
- „(3) Das Gesetz ist durch Volksentscheid beschlossen, wenn ihm die Mehrheit derjenigen, die eine gültige Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten, zustimmt.“
- d) Absatz 4 wird aufgehoben.
5. Dem Artikel 101 Absatz 1 werden folgende Sätze angefügt:
- „Ein solches Gesetz ist durch Volksentscheid beschlossen, wenn sich mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt und mindestens zwei Drittel der Abstimmenden dem Gesetzentwurf zustimmen. Ein Volksentscheid über die Änderung der Verfassung hinsichtlich der Vorschriften zum Gesetzgebungsverfahren findet nicht statt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Durch die Änderung der Verfassung soll die Teilhabe an politischen Prozessen erleichtert werden. Hierzu werden im Verfahren der Volksgesetzgebung die Quoren absenkt, der Finanzvorbehalt gelockert und die Möglichkeit einer Verfassungsänderung durch Volksentscheid aufgenommen. Zusätzlich wird das Instrument der Volksinitiative eingeführt.

B. Im Einzelnen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Artikel 98)

Es wird klargestellt, dass Gesetzesvorlagen auch durch Volksbegehren in den Landtag eingebracht werden können.

Zu Nummer 2 (neuer Artikel 98a)

Durch das Einfügen dieser Vorschrift wird die Volksinitiative als niedrighschwelliges Instrument eingeführt, mit dem 5.000 Unterzeichner den Landtag zwingen können, sich mit bestimmten Themen im Rahmen seiner Zuständigkeit zu befassen. Die Frist, innerhalb derer der Landtag dem Verlangen nachkommen muss, wird einfachgesetzlich geregelt.

Zu Nummer 3 (Artikel 99)

Zu Buchstabe a

Die Ausgestaltung der Ausschlussstatbestände in Artikel 99 Absatz 1 Satz 3 bis 5 eröffnet eine maßvolle finanzwirksame Volksgesetzgebung, die das Budgetrecht des Parlamentes wahrt. Die Ausschlussstatbestände haben folgenden Inhalt:

1. Volksbegehren über Landeshaushaltsgesetze, Abgaben, Besoldung, Entgelts- und Entschädigungszahlungen sowie Staatsleistungen sind unzulässig. Als Staatsleistungen sollen zukünftig nur solche Leistungen gelten, die auf unmittelbare staatliche Geldleistungen gegenüber Gruppen oder Individuen abzielen. Mit der Nennung des Begriffs Landeshaushaltsgesetze wird geregelt, dass Volksbegehren unzulässig sind, die das Haushaltsgesetz und den in ihm festgestellten Haushaltsplan für das laufende Haushaltsjahr unmittelbar zum Gegenstand haben; hierzu gehören auch Volksbegehren, die in einen im Zeitpunkt des Zustandekommens des Volksgesetzes geltenden Haushaltsplan eingreifen (vgl. VGH Berlin vom 14.7.2009, VerfGH 143/08).
2. Andere finanzwirksame Volksbegehren, also auch zukünftige, die das Haushaltsgesetz und den in ihm festgestellten Haushaltsplan für das laufende Haushaltsjahr nicht berühren, sind nur dann zulässig, wenn sie Auswirkungen von insgesamt weniger als 0,3 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplans haben. Dieser Schwellenwert von 0,3 Prozent begrenzt die – mit der Öffnung finanzwirksamer Volksgesetzgebung einhergehende – Einschränkung des Budgetrechts des Parlamentes in angemessenem Umfang.
3. Bei Volksbegehren mit wiederkehrenden finanziellen Auswirkungen darf die Gesamtbelastung des Landeshaushalts im ersten Jahr der Haushaltswirksamkeit und in den drei hierauf folgenden Jahren insgesamt 0,5 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplans nicht überschreiten. Diese Formulierung stellt sicher, dass auch die finanziellen Auswirkungen in den drei Folgejahren in die Betrachtung mit einbezogen werden.

Die Sätze 6 und 7 stellen klar, dass das Volksbegehren einen konkreten und begründeten Kostendeckungsvorschlag enthalten muss, soweit es sich um eine kostenverursachende Maßnahme handelt. Der Kostendeckungsvorschlag darf dabei keine Auswirkungen auf Abgaben, Besoldung, Entgelts- sowie Entschädigungszahlungen und Staatsleistungen haben. Der Kostendeckungsvorschlag ist damit eine Zulässigkeitsvoraussetzung für das Volksbegehren. Die Finanzverantwortung des plebiszitären Gesetzgebers wird betont.

Zu Buchstabe b

Nach Artikel 99 Absatz 2 Satz 3 ist ein Volksbegehren zustande gekommen, wenn es von mindestens sieben Prozent der Stimmberechtigten unterstützt wird (sog. Erfolgsquorum für Volksbegehren). Das erforderliche Quorum für das Zustandekommen eines Volksbegehrens wird somit von 20 auf 7 Prozent spürbar abgesenkt.

Die Festschreibung der Amtlichkeit der Sammlung in der Verfassung schützt den ordnungsgemäßen und manipulationsfreien Ablauf der Vorbereitungshandlungen von Volksbegehren und sorgt damit durch Vermeidung gerichtlicher Auseinandersetzungen für deren schnellere Durchführung.

Zu Nummer 4 (Artikel 100)

Zu Buchstabe a

Die Verkürzung der Fristen des Artikels 100 Absatz 1 Satz 1 dient der Beschleunigung der Verfahren.

Zu Buchstabe b

In Absatz 2 Satz 1 wird klargestellt, dass der dem Volk zur Entscheidung vorgelegte Gesetzentwurf mit dem konkreten und begründeten Kostendeckungsvorschlag zu begleiten ist. Dies betont die Finanzverantwortung des plebiszitären Gesetzgebers und stärkt die Information des Stimmberechtigten bei der Abstimmung. Hinsichtlich der Auffassung des Landtags ist einfachgesetzlich zu regeln, dass die Auffassung der das Volksbegehren ablehnenden Mehrheit des Landtags wiederzugeben ist.

Zu Buchstabe c

In Absatz 3 wird das erforderliche Erfolgsquorum für Volksentscheide über einfache Gesetze spürbar von 50 Prozent auf 25 Prozent abgesenkt.

Zu Buchstabe d

Durch die Aufhebung von Absatz 4 wird die Möglichkeit der Änderung der Verfassung des Saarlandes durch Plebiszit erstmals zugelassen.

Zu Nummer 5 (Artikel 101)

Ein verfassungsänderndes Gesetz, das durch Volksentscheid beschlossen werden soll, bedarf nach Artikel 101 Absatz 1 Satz 3 der Beteiligung von mindestens der Hälfte der Stimmberechtigten, von denen mindestens zwei Drittel dem Gesetzentwurf zustimmen müssen. Von Änderungen ausgenommen bleiben die Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren. Damit werden sowohl die Rechte der parlamentarischen Minderheit als auch die Stabilität der demokratischen Verfasstheit des Saarlandes geschützt.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.