

Mehr Demokratie e.V.

Bundesverband und Landesverband Saarland

Verfasser: Dr. Michael Efler und Dr. Robert Karge, 28.2.2013

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Saarlandes zur Stärkung der Bürgerbeteiligung (Drucksache 15/140) und zum Gesetzentwurf zur Änderung des Volksabstimmungsrechtes (Drucksache 15/302)

Das Saarland belegt in allen drei der bisherigen von Mehr Demokratie e.V. herausgegebenen Volksentscheid-Rankings mit der Schulnote 6,0 den letzten Platz im Bundesländervergleich der direkten Demokratie. Es gab noch nie ein Volksbegehren und folglich auch noch nie einen von den Bürgern initiierten Volksentscheid.

In einem Urteil vom 23.1.2006 hat das Landesverfassungsgericht des Saarlandes entschieden, dass ein Volksbegehren bereits dann unzulässig ist, wenn dessen „*inhaltliche Umsetzung die Einnahmen und Ausgaben des Saarlandes verändernde Folgen hat*“, wobei es nicht auf die quantitative Erheblichkeit ankommt (absolutes Finanztabu).

Bisherige Reformversuche sind gescheitert, so dass die grundsätzlich Zielrichtung der Gesetzentwürfe zu begrüßen ist. Allerdings sind sie in ihrer derzeitigen Fassung kaum geeignet, zu einer lebendigen direktdemokratischen Praxis im Saarland beizutragen. Besonders zu kritisieren ist, dass zum Teil sogar neue Hürden bzw. Begrenzungen der Volksgesetzgebung geschaffen werden sollen.

I. Volksinitiative

Die Einführung der Volksinitiative ist grundsätzlich zu begrüßen, weil sie die Kommunikation zwischen Bürgern und Politikern verbessern kann und ein niedrigschwelliges Instrument zur Herantragung von Bürgeranliegen an den Landtag darstellt. Allerdings fehlt die sehr wichtige Möglichkeit, die Volksinitiative in ein Volksbegehren zu überführen, wenn der Landtag sie abgelehnt hat. Im Jamaika-Entwurf aus der letzten Wahlperiode war dies noch vorgesehen (Art. 98a (2)). Dadurch hängt die Volksinitiative quasi „in der Luft“. Eine Volksinitiative dürfte damit kaum politischen Druck auf den Landtag entfalten können. Falls der Landtag eine Volksinitiative ablehnt – und das wird der Regelfall sein – müssen somit erneut 5.000 Unterschriften für einen Zulassungsantrag gesammelt werden, bevor es zu einem Volksbegehren kommen kann.

Auch die Begrenzung auf Stimmberechtigte ist nicht zwingend. Eine Volksinitiative ist eine qualifizierte Massenpetition, die im Landtag zu behandeln ist. Sie ist aber noch kein Instrument der staatlichen Willensbildung. Auch hier ist wieder der Verweis auf Brandenburg hilfreich, wo Volksinitiativen von allen Einwohnern (ab 18 bzw. 16 Jahre) unterschrieben werden dürfen, ohne dass dies bisher zu einem verfassungsgerichtlichen Streit geführt hätte.

II. Themenausschluss

Die Regelungen zum Themenausschluss sind trotz der Lockerung des absoluten Finanztabu und der Zulassung von Verfassungsänderungen die wohl größte Schwäche des Gesetzentwurfes und stellen teilweise sogar einen Rückschritt zum Status quo dar.

Die seit Jahren strittigste Frage bei der Ausgestaltung der direkten Demokratie im Saarland ist der **Finanzvorbekalt**, der bisher absolut gilt. Dieses Thema war der eigentliche Auslöser der Reformdiskussionen der letzten sechs Jahre. Von daher dürfte der Erfolg dieser Reform nicht unerheblich von der Wirksamkeit der geplanten Änderungen in diesem Punkt abhängig sein. Das absolute Finanztabu wird aufgehoben, in dem die Worte „Über finanzwirksame Gesetze, insbesondere“ in Art. 99 (1) Satz 3 gestrichen werden. Allerdings wird dies einen Satz später bereits wieder weitgehend entwertet, indem die finanziellen Auswirkungen auf 0,3% „des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes“ gedeckelt werden. Dies wären für das Jahr 2011 ca. 11 Millionen EURO.¹ Diese Summe bezieht sich allerdings nur auf einmalige Auswirkungen. Wenn sich ein Volksbegehren wiederkehrend auf den Haushalt auswirkt – was sicherlich bei den meisten Volksbegehren der Fall wäre – wird der Schwellenwert auf 0,5% innerhalb eines Vier-Jahres-Zeitraumes festgelegt (das Jahr des Inkrafttretens sowie die drei folgenden Jahre). Dann würde sich die jährliche Grenze auf 0,125% bzw. ca. 4,5 Millionen EURO vermindern. Es ist kaum anzunehmen, dass damit eine ernstzunehmende Politikgestaltung möglich wäre.

Im Jamaika-Entwurf bezog sich der Schwellenwert für einmalige Ausgaben noch auf finanzielle „Lasten“, während jetzt der umfassendere Terminus „**finanzielle Auswirkungen**“ verwendet wird. Damit sind jetzt auch alle Volksbegehren, die zu Mehreinnahmen oder Minderausgaben für das Saarland führen, unzulässig.

Ein weiteres Problem ist die Verpflichtung, dass einem finanzwirksamen Volksbegehren ein „konkreter“ und „begründeter“ **Kostendeckungsvorschlag** zugrundeliegen muss. Diese Formulierung geht über den Kostendeckungsvorschlag in § 21a KSVG hinaus, der lediglich „nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbar sein muss“ (was ganz sicher auch für den Deckungsvorschlag in der Landesverfassung gelten würde). Darüber hinaus ist ein Kostendeckungsvorschlag aus vielerlei Gründen, die aus der kommunalpolitischen Praxis bekannt sind, grundsätzlich abzulehnen. Er überfordert die Initiatoren, zwingt diese dadurch zu möglicherweise unüberlegten Vorschlägen, erhöht das Unzulässigkeitsrisiko von Bürgerbegehren/Volksbegehren und stellt letztendlich doch nur eine unverbindliche Empfehlung an den Gemeinderat/Landtag dar. Richtig absurd ist die Regelung in

¹ Haushaltsgesetz 2011. Einnahmen und Ausgaben werden auf 3.571.672.100 EURO festgestellt. 0,3% davon sind 10.715.016 EURO.

Art. 99 (1) S. 7 des Gesetzentwurfes. Damit wird nämlich der gesamte Themenausschluss mit Ausnahme der Landeshaushaltsgesetze auf den Kostendeckungsvorschlag erstreckt. D.h., dass der Deckungsvorschlag keinen Bezug zu Abgaben, Besoldung, Entgelts- bzw. Entschädigungszahlungen und Staatsleistungen haben darf. Das würde dazu führen, dass praktisch ein Deckungsvorschlag stark erschwert sein dürfte, da keine Einnahmen generiert werden können.

Völlig unverständlich ist, dass CDU und SPD tatsächlich an dem absurden und bundesweit einmaligen Ausschluss von Volksbegehren zu **Staatsleistungen** festhalten wollen. In der Begründung sowie in § 5 VAG n.F. wird dazu ausgeführt, dass als Staatsleistungen zukünftig solche Leistungen gelten sollen, die auf unmittelbare staatliche Geldleistungen gegenüber Gruppen oder Individuen abzielen. Generell werden Staatsleistungen lediglich als finanzielle Zuwendungen an Kirchen angesehen, so dass die Regelung im VAG sogar als eine Ausweitung des Anwendungsbereiches darstellen würde.

Mit den „**Entgelts- sowie Entschädigungszahlungen**“ ist eine weitere Verschärfung des Ausschlusskataloges in den Gesetzentwurf hineingeschrieben worden. Dies bezieht sich auf Politikerdiäten sowie auf Altersentschädigungen. Auch dies gibt es bisher in Deutschland nicht. Typisch ist lediglich der Ausschluss von Dienst- und Versorgungsbezügen bzw. Besoldungsordnungen. Diese sind aber Beamtenbezüge. Aus unserer Sicht gibt es keinen Grund, Politikerdiäten vor dem Volk zu schützen. Auch diese dürfen nicht einfach dem demokratischen Diskurs entzogen werden. Bisher gab es übrigens keine populistischen oder radikalen Anti-Politiker-Diätenvolksbegehren in anderen Bundesländern.

Der Ausschluss von Gesetzen über **Abgaben** bleibt unverändert bestehen. Damit bleiben weiterhin sämtliche Steuern, Gebühren, Beiträge und Entgelte von der Volksgesetzgebung ausgenommen. Volksbegehren zu Themen wie Kita-Beiträge, Studiengebühren oder OPNV-Sozialticket bleiben somit weiterhin tabu.

Verfassungsändernde Volksentscheide werden erstmals zugelassen. Damit schafft das Saarland aber lediglich seine Sonderrolle ab, weil alle anderen Bundesländer verfassungsändernde Volksentscheide zulassen.² Bisher waren übrigens verfassungsändernde Volksbegehren im Saarland nicht ausgeschlossen; der Themenausschluss bezieht sich nach dem klaren Wortlaut der Verfassung lediglich auf den Volksentscheid, so dass sich die Erweiterung lediglich auf die letzte Verfahrensstufe bezieht. Durch den Ausschluss der Verfahren zur Gesetzgebung in Art. 101 (1) letzter Satz SVerf n.F. wird die komplette parlamentarische Gesetzgebung und Volksgesetzgebung dem Anwendungsbereich der direkten Demokratie entzogen. Dies ist ebenfalls bundesweit einmalig. Kein anderes Bundesland hält es für nötig, die Volksgesetzgebung und die parlamentarische Gesetzgebung vor dem Volk zu schützen. Umgekehrt ist es so, dass in Bayern und Hessen jede Verfassungsänderung ein Referendum auslöst und in Berlin dies immerhin für die Regelungen der Volksgesetzgebung gilt.³ Damit wird die jetzige Regelung der direkten Demokratie zementiert, anstatt sie entwicklungsfähig auch für Änderungen aus der Zivilgesellschaft zu halten.

² In Hessen ist dies allerdings umstritten.

³ Deswegen gab es 2006 eine entsprechende Volksabstimmung, bei der sich 84% der Abstimmenden mit Ja ausgesprochen haben.

III. Volksbegehren

Die Senkung des Quorums von 20% auf 7% stellt eine der wenigen wirklich weitreichenden Verbesserungen des gesamten Gesetzentwurfes dar. Neben der Quorensenkung ist auch noch die Verlängerung der Eintragsfrist von bisher zwei Wochen auf drei Monate zu begrüßen. Aber auch hier ist festzuhalten, dass es Bundesländer mit weit längeren Fristen gibt, z.B. acht Monate in Sachsen.

Diese beiden positiven Faktoren werden aber entscheidend dadurch getrübt, dass an der ausschließlichen **Amtseintragung** festgehalten werden soll. Alle Erfahrungen zeigen, dass die Möglichkeit der freien Unterschriftensammlung das Gelingen eines Volksbegehrens deutlich wahrscheinlicher werden lässt. In Brandenburg, wo es nur die Amtseintragung gibt, sind alle der acht bisherigen Volksbegehren gescheitert, obwohl das Unterschriftenquorum lediglich 4 % beträgt. Außerdem fördert die freie Unterschriftensammlung die Diskussion über politische Themen in der Gesellschaft. Noch schlimmer ist, dass die Amtseintragung in der Verfassung festgeschrieben werden soll. Dadurch ist sie auch bei einem Regierungswechsel abgesichert und natürlich auch einer Einführung auf dem Wege eines Volksentscheides nicht zugänglich. Im bundesweiten Vergleich ist es sehr ungewöhnlich, dass der Eintragsmodus bei einem Volksbegehren in der Landesverfassung festgeschrieben wird. Wenn an der Amtseintragung festgehalten werden soll, sollte wenigstens wie im Brandenburg die Möglichkeit der **Briefeintragung** im VAG geregelt werden.

IV. Volksentscheid

Bei einfachgesetzlichen Volksentscheiden wird ein **Zustimmungsquorum** von 25% der Wahlberechtigten verlangt. Dies ist gewissermaßen die Standardhürde in Deutschland, an der bereits Volksentscheide in Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt gescheitert sind. Überhaupt wären erst drei Volksentscheide, die nicht mit Wahlen gekoppelt wurden, über diese Hürde gesprungen. Somit dürften auch im Saarland im Regelfall Volksentscheide an dieser Hürde scheitern. Abstimmungsquoten werden von Mehr Demokratie e.V. generell abgelehnt, da sie die Abstimmungsergebnisse verzerren, einseitige Mobilisierungen begünstigen und die Ergebnisakzeptanz schwächen.

Bei **Verfassungsänderungen** soll es eine Doppelhürde geben: Ein 50%iges Beteiligungsquorum sowie die Zustimmung von 2/3 der Abstimmenden ist erforderlich.⁴ Eine Beteiligung von 50% der Wahlberechtigten wurde in Deutschland bei einer Volksabstimmung, die nicht zusammen mit einer Wahl stattfand, noch nie erreicht. Die Auswirkungen eines 50%igen Beteiligungsquorums lassen sich gut in Italien beobachten. Dort hat dies dazu geführt, dass sich die jeweiligen Gegner einer Abstimmungsvorlage bewusst nicht an der öffentlichen Auseinandersetzung beteiligen oder sogar offen zum Boykott der Abstimmung aufrufen. 15 Jahre lang sind alle Volksabstimmungen an diesem Quorum gescheitert; die Abstimmung am 13.6.2011 (Referendum über die Atomkraft in Italien) wäre wohl ohne den Atomunfall in Fukushima ebenfalls gescheitert. Auch in der Weimarer Republik

⁴ Unverständlich ist hier, dass nicht auf die abgegebenen gültigen Stimmen abgestellt wird wie bei einfachgesetzlichen Volksentscheiden.

wurde dieses Quorum bei den beiden reichsweiten Volksentscheiden nicht erreicht. Auf das Beteiligungsquorum sollte daher dringend verzichtet werden.

Die Neuregelungen, die die **Fristen** betreffen, sind kontraproduktiv. Eine angemessene Behandlung des Volksbegehrens im Landtag ist in zwei Monaten kaum zu erwarten. Und zwei Monate für die Durchführung eines Volksentscheides sind sehr knapp. Eine ausreichende Meinungsbildung kann in dieser Zeit nicht stattfinden. Außerdem erschweren die knappen Fristen die Zusammenlegung von Wahlen und Volksabstimmungen.

V. Weitere Punkte

Der Entwurf des Volksabstimmungsgesetzes enttäuscht auch deshalb, weil die Chance, antiquierte und verfassungsrechtlich bedenkliche Regeln abzuschaffen, nicht genutzt wird:

Es bleibt bei der **Wiederholungssperre**, d.h. dass Volksbegehren unzulässig sind, wenn innerhalb der letzten zwei Jahre nach der letzten Antragstellung ein Volksbegehren erfolglos durchgeführt wurde. Da diese Regelung in die Rechte der Bürgerinnen und Bürger einschränkt und es hierfür keine Grundlage in der Landesverfassung gibt, begegnet diese Vorschrift verfassungsrechtlichen Bedenken.

Aufrechterhalten wird ebenfalls der hochproblematische § 14 (1) S. 3 VAG a.F., wonach ein Volksentscheid unterbleiben kann, wenn der Landtag ein Volksbegehren in veränderter Form annimmt, das dem **Grundanliegen des Volksbegehrens** nicht widerspricht. Diese Vorschrift dürfte mit einiger Sicherheit verfassungswidrig sein, greift sie doch in erheblichem Maße in das Recht ein, dass ein erfolgreiches Volksbegehren zur Volksabstimmung kommt. Dafür fehlt es nicht nur an einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage, es widerspricht sogar direkt Art. 101 (1) S. 1 SaarV, wonach ein Volksentscheid herbeizuführen ist, wenn der Landtag einem Volksbegehren nicht entspricht.

Ein kleinerer, verfassungsrechtlich unproblematischer, gleichwohl ärgerlicher Punkt ist § 17 (3) Satz 3 VAG a.F., wonach auf dem **Stimmzettel** der Gesetzentwurf des Landtages zuerst aufgeführt wird, wenn es zu einer entsprechenden Gegenvorlage kommt. Da Volks- und Parlamentsgesetzgebung gleichrangig sein sollten und bei einem Volksentscheid die Initiative aus dem Volk gekommen ist, sollte auch der Gesetzentwurf des Volksbegehrens zuerst aufgeführt werden.

Sehr problematisch ist § 17 (4) Satz 2 VAG a.F., wonach bei mehreren zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfen die **Abgabe von mehreren Ja-Stimmen** nicht zulässig sein soll. Diese Regelung geht implizit davon aus, dass sich verschiedene zur Abstimmung stehende Entwürfe immer widersprechen. Dies ist aber nicht notwendigerweise und noch nicht einmal regelmäßig der Fall. Der Normalfall ist, dass ein Volksbegehren eine klare Änderung des status quo erreichen will. Wenn der Landtag einen Gegenvorschlag vorlegt, wird er in der Regel bestimmte Teile des Volksbegehrens aufgreifen. Wenn der Landtag mit einem Volksbegehren überhaupt nicht einverstanden ist, wird er auf eine Ablehnung des Volksbegehrens im Volksentscheid abzielen und entsprechend zum Nein aufrufen. Die Vorlage eines Gegenvorschlages macht aber dann keinen Sinn. Wenn aber der Landtag Teile eines Volksbegehrens aufnimmt, kann es aus der Perspektive des Abstimmenden geboten sein, beiden Entwürfen zuzustimmen, damit es in jedem Fall zu einer Veränderung des status quo kommt.

Dieser Möglichkeit wird der saarländische Abstimmungsberechtigte durch diese Regelung beraubt. Wenn dann die Möglichkeit des doppelten Ja eingeführt wird, bedarf es zusätzlich noch einer **Stichfrage**, bei der die Präferenz der Stimmberechtigten für den Fall der Annahme mehrere Vorlagen abgefragt wird.

VI. Fazit

Die vorgelegten Gesetzentwürfe sind trotz einzelner Verbesserungen gegenüber dem Status quo insgesamt absolut unbefriedigend. Sie würden mit großer Wahrscheinlichkeit nicht zu einer lebendigen direktdemokratischen Praxis im Saarland führen. Völlig inakzeptabel ist es, dass durch die Festschreibung der Amtseintragung in der Verfassung, den Ausschluss von Politikerdiäten sowie vor allem durch den Ausschluss der Regelungen zur Gesetzgebung der Status quo sogar verschlechtert wird bzw. der unzureichende Vorschlag zementiert und vor zukünftigen Änderungen geschützt werden soll.

Die Veränderungen beim Finanzvorbehalt sind letztendlich sehr gering; der restriktive Kostendeckungsvorschlag wird zulässige Volksbegehren weiter erschweren.

Die Quoren werden in Zukunft vielleicht nicht mehr völlig unüberwindlich sein wie jetzt, aber die weitaus meisten Initiativen dürften keine Chance haben, ein Volksbegehren zustande zu bringen. Gültige Volksentscheide im Saarland sind mit diesen Regelungen nur dann zu erwarten, wenn ein Volksentscheid mit einer Wahl zusammengelegt wird, was aber durch die knappen Fristen erschwert wird.

Die Spielräume des Volksabstimmungsgesetzes für Verbesserungen der direktdemokratischen Verfahren werden völlig unzureichend genutzt.

Positiv zu bewerten sind die Absenkung der Quoren bei Volksbegehren und Volksentscheid sowie die Ausweitung der Eintragsfrist beim Volksbegehren. Die Volksinitiative ist nur im Grundsatz zu begrüßen, in der konkreten Ausgestaltung ist sie ein eigenständiges, vom Verfahren der Volksgesetzgebung abgetrenntes, ausweislich der Gesetzesbegründung als „Petition“ einzustufendes Instrument und wird damit ihr Potenzial nicht ausschöpfen können.