

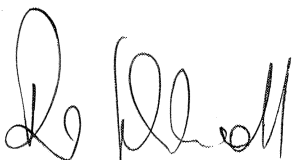
Gesetzentwurf

der **Fraktion DIE LINKE. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Titel

Gesetz zur Stärkung der direkten Demokratie im Freistaat Sachsen

Dresden, den 3. März 2015



Rico Gebhardt
Fraktion DIE LINKE.
Fraktionsvorsitzender



Volkmar Zschocke
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Fraktionsvorsitzender

Eingegangen am: 03. März 2015 Ausgegeben am: 03. März 2015

V o r b l a t t

zu dem Entwurf eines

Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Freistaat Sachsen

A. Zielstellung / Problem und Regelungsbedarf

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, die Möglichkeiten der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger im Freistaat Sachsen an der Gesetzgebung und der politischen Willensbildung mittels Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid zu erweitern und zu erleichtern. Dies soll dem Umstand Rechnung tragen, dass die Sächsische Verfassung Volk und Landtag als gleichrangige Organe der Gesetzgebung betrachtet (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 17. Juli 1998 – Vf. 32-I- 98, SächsVBl 1998, 216-218). Hieraus ergibt sich unter anderem der Verfassungsauftrag an den Landtag, die rechtlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für die Volksgesetzgebung so auszugestalten, dass das Volk als Gesetzgeber auch tatsächlich in die Lage versetzt wird, unmittelbar durch Volksentscheid Gesetze zu beschließen.

Direkte Demokratie darf nicht symbolische Politik sein und bleiben. Deshalb ist es erforderlich, fast 25 Jahre nach Aufnahme der Volksgesetzgebung in die Sächsische Verfassung zu prüfen, ob diese Verfassungsbestimmungen noch den Anforderungen der Verfassungswirklichkeit genügen und auch Weiterentwicklungen aufzugreifen, die sich in den Rahmenbedingungen für die Volksgesetzgebung in anderen Bundesländern ergeben haben.

Seit dem Inkrafttreten der Sächsischen Verfassung ist nur ein Volksentscheid durchgeführt worden, der dann allerdings auch erfolgreich war. Alle anderen Versuche, eine Gesetzesinitiative aus der Mitte des sächsischen Volkes bis zum Volksentscheid zu bringen, scheiterten mehr oder weniger deutlich an dem offensichtlich zu hohen Unterschriftenquorum für ein erfolgreiches Volksbegehren – 450.000 Unterstützungsunterschriften, die nicht mehr als 15 vom Hundert der im Land Stimmberechtigten ausmachen dürfen und nach der geltenden Rechtslage noch dazu in freier Unterschriftensammlung beigebracht werden müssen.

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf soll aus diesem Grunde vor allem das geforderte Unterschriftenquorum für ein erfolgreiches Volksbegehren deutlich herabgesetzt werden. Dagegen kann nicht eingewendet werden, dass in einigen Bundesländern noch immer gleich hohe und zum Teil auch höhere Unterschriftenquoren bei Volksbegehren gelten, weil gerade in solchen Ländern die Volksgesetzgebung gleichsam zwar in der Landesverfassung verankert, faktisch aber nicht durchführbar ist. Gerade weil dies so ist, hat es in den vergangenen Jahren in einzelnen Bundesländern spürbare Absenkungen der Unterschriftenquoren gegeben, was zu einer deutlichen Belebung der Volksgesetzgebung geführt hat.

Die einreichenden Fraktionen greifen mit dieser Initiative bisherige praktische Erfahrungen mit der Volksgesetzgebung in Sachsen auf. Da die wesentlichen Regelungen zu Voraussetzungen und Verfahren der Volksgesetzgebung in der Sächsischen Verfassung niedergelegt sind, ist es erforderlich, eine Änderung der einschlägigen Verfassungsnormen vorzunehmen.

B. Wesentlicher Inhalt

Entsprechend der dargelegten Zielsetzung sieht der Gesetzentwurf vor:

- den Bürgerinnen und Bürgern im Freistaat Sachsen die Möglichkeit einzuräumen, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mittels eines Volksantrags auch mit Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen zu können;
- die Herabsetzung des Quorums zur Einreichung eines Volksantrags auf 35.000 Unterstützungsunterschriften, jedoch nicht mehr als ein Prozent der Stimmberechtigten;
- die deutliche Herabsetzung des Quorums zur Einreichung eines Volksbegehrens auf 175.000 Unterstützungsunterschriften, jedoch nicht mehr als fünf Prozent der Stimmberechtigten;
- die Verkürzung der Frist für die Behandlung eines veröffentlichten Volksantrages durch den Landtag von sechs auf vier Monate;
- es dem Landtag zu ermöglichen, das Inkrafttreten eines von ihm angenommenen Gesetzes einem Volksentscheid zu überantworten sowie
- den bisher nur in der Geschäftsordnung des Landtags enthaltenen Grundsatz der öffentlichen Beratung von Volksanträgen im Plenum des Landtags sowie in dessen Ausschüssen sowie das Recht auf Anhörung der Vertreter der Antragsteller in den Ausschüssen des Landtags, in die der Volksantrag zur Beratung überwiesen ist, in der Verfassung zu verankern.

C. Alternativen

Im Rahmen der Zielstellungen des Gesetzentwurfs keine.

D. Kosten

keine.

E. Zuständigkeit

Der Ausschuss für Verfassung und Recht.

Gesetz zur Stärkung der direkten Demokratie im Freistaat Sachsen

Vom

Artikel 1 Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen

Die Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 71 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Alle im Land Stimmberechtigten haben das Recht, einen Volksantrag in Gang zu setzen. Er muss von mindestens 35 000, jedoch von nicht mehr als einem vom Hundert der Stimmberechtigten durch ihre Unterschrift unterstützt sein. Ein Volksantrag kann darauf gerichtet sein, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Durch einen Volksantrag kann auch verlangt werden, dass sich der Landtag mit Gegenständen der allgemeinen politischen Willensbildung befasst. Ist die Einbringung eines Gesetzentwurfs Gegenstand des Volksantrags, so ist der Gesetzentwurf in vollständig ausgearbeiteter Form mit einer Begründung versehen einzureichen.“

b) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Der Landtag hat den Volksantrag binnen vier Monaten nach seiner Veröffentlichung zu behandeln. Die Beratungen des Landtags und seiner Ausschüsse zum Volksantrag sind öffentlich. Die Antragsteller haben ein Recht auf Anhörung und Äußerung im Landtag.“

2. Artikel 72 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „Stimmt der Landtag dem unveränderten Volksantrag nicht binnen sechs Monaten zu“ durch die Wörter „Stimmt der Landtag dem unveränderten Volksantrag, der einen Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, nicht binnen vier Monaten zu“ ersetzt.

b) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Ein Volksentscheid findet statt, wenn mindestens 175 000, jedoch nicht mehr als fünf vom Hundert der Stimmberechtigten das Volksbegehren durch ihre Unterschrift unterstützen.“

c) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Über ein vom Landtag beschlossenes Gesetz ist durch Volksentscheid abzustimmen, wenn der Landtag dies auf Antrag von einem Drittel seiner Mitglieder beschließt.“

d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.**3. Dem Artikel 76 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:**

„Die Verkündung eines Gesetzes ist im Falle des Vorliegens der Voraussetzungen nach Artikel 72 Absatz 4 zum Zwecke der Durchführung eines Volksentscheids auszusetzen.“

**Artikel 2
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Gesetzesbegründung:

A. Allgemeiner Teil:

Die durch die Sächsische Verfassung für die Bürgerinnen und Bürger gegebenen Möglichkeiten, über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid selbst als Gesetzgeber in Erscheinung zu treten, sind der Annahme der Verfassung durch den Sächsischen Landtag am 26. Mai 1992 – auch im Vergleich mit anderen Bundesländern – durchaus genutzt worden.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der Volksgesetzgebung ist es aus der Sicht der einbringenden Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN jedoch geboten, in der Sächsischen Verfassung Änderungen vorzunehmen, um sowohl der verfassungsrechtlichen Stellung des Volkes als eigenständiger und gleichberechtigter Gesetzgeber Rechnung zu tragen als auch für die Bürgerinnen und Bürger Sachsens erweiterte und verbesserte Möglichkeiten zur politischen Teilhabe mittels Volksantrag zu schaffen.

Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass das für einen Volksantrag festgesetzte Quorum der Unterstützung von einem vom Hundert der Stimmberechtigten angemessen ist. Es wird deshalb beibehalten und lediglich an die Zahl der bei den letzten Landtagswahlen im Jahr 2014 Wahl- bzw. Stimmberechtigten angepasst.

Die in Artikel 3 Absatz 2 Satz 1 der Sächsischen Verfassung garantierte Gleichrangigkeit der Volksgesetzgebung ist durch das in der Verfassung festgesetzte Quorum für ein erfolgreiches Volksbegehren von jetzt 450.000, jedoch nicht mehr als 15 vom hundert der Stimmberechtigten erheblich gefährdet.

Von einer Gleichrangigkeit der Gesetzgeber kann nur dann gesprochen werden, wenn das Volk als Gesetzgeber im Rahmen des vorgesehenen dreistufigen Verfahrens auch die reale Möglichkeit hat, die Durchführung eines Volksentscheids zu erreichen. Es ist daher angezeigt, das derzeit geltende Quorum für ein erfolgreiches Volksbegehren deutlich zu senken.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Volksgesetzgebung im Freistaat Sachsen verdeutlichen, dass es bei den Bürgerinnen und Bürgern durchaus das Bedürfnis gibt, ihre berechtigten Anliegen nicht immer in einen Gesetzentwurf kleiden zu müssen, sondern den Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit sonstigen Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Um dem Rechnung zu tragen, soll Inhalt eines Volksantrags künftig neben einem Gesetzentwurf auch ein Antrag zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung sein können, mit dem der Landtag befasst wird und über den er durch Beschluss entscheidet.

B. Besonderer Teil:

I. Zu Artikel 1: Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen

1. zu Nummer 1: Artikel 71 – Volksantrag

a) Durch die vorgesehene Änderung in Absatz 1 Satz 2 wird eine Anpassung des für einen erfolgreichen Volksantrag erforderlichen absoluten Unterschriftenquorums an die gesunkene Zahl der bei Landtagswahlen Wahl- bzw. Stimmberechtigten vorgenommen. An dem bisher geltenden Quorum von einem Prozent der Stimmberechtigten wird also festgehalten.

Nach dem bisherigen Wortlaut von Artikel 71 der Sächsischen Verfassung kann Gegenstand eines Volksantrags nur ein mit Begründung versehener Gesetzentwurf sein. Mit der vorgeschlagenen Änderung soll den im Land Stimmberechtigten die Möglichkeit eingeräumt werden, mittels Volksantrag den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit auch mit sonstigen Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Es hat sich herausgestellt, dass sich bestimmte Anliegen, die breite Schichten der Bevölkerung bewegen und die einer politischen Entscheidung bedürfen, der Regelung in einem Gesetzentwurf verschließen. Da der Landtag nach Artikel 39 Absatz 2 SächsVerf Stätte der politischen Willensbildung ist, gibt es keinen Grund, ihn nicht auf Antrag von 35.000 Stimmberechtigten mit einem entsprechenden Gegenstand im Rahmen seiner Zuständigkeit zu befassen. In vielen Bundesländern ist diese Möglichkeit bereits gegeben.

b) Mit der Neufassung des Absatzes 4 soll klargestellt werden, dass ein Volksantrag im Landtag unabhängig von seinem Gegenstand binnen vier Monaten nach seiner Veröffentlichung zu behandeln ist. Damit wird die bisher geltende Frist von sechs Monaten für die Behandlung eines Volksantrags im Landtag deutlich verkürzt. Zugleich wird verfassungsrechtlich verankert, dass die Behandlung eines Volksantrags im Landtag wie in den Sitzungen der Ausschüsse öffentlich erfolgt und dass die Vertreter der Antragsteller hierbei ein Recht auf Anhörung und Äußerung zur jeweiligen Volksinitiative haben. Bisher ist lediglich normiert, dass der Landtag den Antragstellern Gelegenheit zur Anhörung gibt.

2. zu Nummer 2: Artikel 72 – Volksbegehren, Volksentscheid

a) Die vorgesehene Änderung steht im Zusammenhang mit der Möglichkeit, mittels eines Volksantrags den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Es wird klargestellt, dass nur bei der Annahme eines Volksantrags, der einen Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, die Antragsteller das Recht haben, ein Volksbegehren mit dem Ziel in Gang zu setzen, einen Volksentscheid über den Antrag herbeizuführen. Über einen Volksantrag, der keinen Gesetzentwurf enthält, finden Volksbegehren und Volksentscheid nicht statt.

b) Durch die vorgeschlagenen Änderungen wird das Quorum von 450.000 Unterstützungsunterschriften für den Abschluss eines erfolgreichen Volksbegehrens deutlich herabgesetzt. Nunmehr soll ein Volksentscheid bereits stattfinden, wenn 175.000 Stimmberechtigte oder mindestens fünf vom Hundert der Stimmberechtigten das Volksbegehren durch ihre Unterschrift unterstützen. Von der Höhe des Quorums für ein Volksbegehren hängt es ab, ob die Volksgesetzgebung lediglich ihrer Form nach oder aber tatsächlich gewährleistet ist. Wird das Quorum zu hoch angesetzt, ist eine Volksgesetzgebung faktisch nicht realisierbar.

Die mehr als zwanzigjährige Erfahrung mit Volksbegehren in Sachsen belegt, dass das bisherige Quorum zu hoch angesetzt und damit die verfassungsmäßige Garantie der Gleichrangigkeit des Volksgesetzgebers gefährdet ist.

Das im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Quorum für ein erfolgreiches Volksbegehren orientiert sich daher an entsprechenden Regelungen in Schleswig-Holstein (5 Prozent), Brandenburg (ca. 4 Prozent), Thüringen (8 Prozent). In diesen Ländern kann von einer übermäßigen Inanspruchnahme der Volksgesetzgebung nicht gesprochen werden; gleichzeitig bieten die dort bzw. die im Gesetzentwurf festgelegten Quoren für den Volksgesetzgeber realistische Chancen zur Verwirklichung einer von ihm ausgehenden Gesetzinitiative.

c) Die Änderung in Absatz 4 soll es dem Landtag ermöglichen, ein von ihm verabschiedetes Gesetz dem Volk zur Entscheidung in einem Volksentscheid vorzulegen.

d) Die Änderung ist eine Folgeänderung, die sich aus dem Buchstaben c) ergibt.

3. zu Nummer 3: Artikel 76 – Absatz 1 – Aussetzung der Gesetzesverkündung bei Volksentscheid nach Artikel 72 Absatz 4 SächsVerf (neu)

Nach der in Artikel 1 Nummer 2 vorgesehenen Verfassungsänderung in Artikel 72 Absatz 4 SächsVerf (neu) soll künftig die Möglichkeit bestehen, auf Antrag von einem Drittel der Mitglieder des Landtags über ein vom Landtag beschlossenes Gesetz durch Volksentscheid zu beschließen. Für diesen Fall muss jedoch zwingend in der die Verkündung von Gesetzen regelnden Verfassungsbestimmung des Artikels 76 Absatz 1 eine dementsprechende Änderung erfolgen, um die Durchführung eines solchen Volksentscheides vor der endgültigen Gesetzesverkündung zu ermöglichen. Anderenfalls liefe ein solcher Volksentscheid ins Leere. Daher soll mit dem nach Nummer 3 in Artikel 76 Absatz 1 neu einzufügenden Satz die Verkündung eines vom Landtag bereits beschlossenen Gesetzes im Falle eines Volksentscheides zum Zwecke und für die Dauer der Durchführung des Volksentscheides über dieses Gesetz ausgesetzt werden. Eine Verkündung des Gesetzes kann dann erst nach erfolgtem Volksentscheid stattfinden.

II. Zu Artikel 2: Inkrafttreten

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.