

Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Margarete Bause, Dr. Martin Runge, Ulrike Gote, Susanna Tausendfreund** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

**zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern
Stärkung der direkten Demokratie, Volksentscheide über konkrete Einzelfragen einführen**

A) Problem

Die bisherigen Regelungen zu Volksbegehren und Volksentscheiden kommen dem Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger Bayerns auf direkte Beteiligung an den politischen Entscheidungen auf Landesebene u.E. nicht in ausreichendem Maße nach.

Volksbegehren mit finanziellen Auswirkungen werden vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof derzeit für unzulässig erklärt, weil er die Vorschrift des Art. 73 BV in seiner Rechtsprechung deutlich erweitert hat.

Derzeit muss einem Volksentscheid ein Gesetzentwurf zu Grunde liegen, Abstimmungen über einzelne konkrete Sachfragen – also Anträge, über die auch der Landtag entscheiden kann, – sind nicht möglich.

Die formalen Hürden für Volksbegehren (Unterstützung durch ein Zehntel der Stimmberechtigten bei nur vierzehntägiger Eintragsfrist ausschließlich in Amtsräumen) haben viele Volksbegehren scheitern lassen.

Es gibt derzeit nur die Möglichkeit, einen Volksentscheid durch ein Volksbegehren herbeizuführen. Der Landtag hat (außer bei Verfassungsänderungen) keine Möglichkeit, einen Volksentscheid von sich aus zu beschließen – anders als auf der Ebene der Kommunalpolitik, in der es die Möglichkeit eines so genannten Ratsbegehrens neben dem Bürgerbegehren gibt.

B) Lösung

Die Verfassung wird geändert. Es werden Volksabstimmungen zu allen Themen, zu denen auch der Landtag Beschlüsse fassen kann, ermöglicht.

Es werden auch Volksabstimmungen mit finanziellen Auswirkungen zugelassen. Zur Erleichterung von Volksbegehren wird die Hürde für die Unterstützungsunterschriften von 10 Prozent auf 5 Prozent der Stimmberechtigten gesenkt.

Es wird die Möglichkeit eingeführt, dass der Landtag von sich aus einen Volksentscheid beschließt.

C) Alternativen

Bei einer Beibehaltung der bisherigen Verfassungslage werden wohl auch zukünftig, so wie bisher, über Infrastrukturprojekte und weitere konkrete Sachfragen keine Volksabstimmungen stattfinden können. Es ist darum zu befürchten, dass es weiterhin zu Konflikten mit teilweise erheblichen Auswirkungen kommen kann.

Somit gibt es keine sinnvollen Alternativen.

Eine Änderung des Planungsrechts, die eine weitaus frühere Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungen ermöglicht, ist unabhängig von dieser Verfassungsänderung sinnvoll und notwendig.

D) Kosten

Durch die Verfassungsänderung selbst entstehen keine Kosten.

Die Verfassungsänderung beabsichtigt jedoch, dass künftig mehr Möglichkeiten für Volksentscheide gegeben sind. Für die Durchführung von Volksentscheiden entstehen Kosten, die jedoch im Voraus und allgemein nicht bezifferbar sind.

Durch die Befriedung politischer und gesellschaftlicher Konflikte vor allem um Infrastrukturprojekte entsteht gesellschaftlicher Nutzen, Planungen werden effizienter und die Kosten für den Umgang mit den entsprechenden Konflikten werden gesenkt. Insgesamt kann somit davon ausgegangen werden, dass die Verfassungsänderung zu Einsparungen für die öffentlichen Ausgaben führen kann.

Gesetzentwurf

zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern

§ 1

Die Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl S. 991, Bay RS 100-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. November 2003 (GVBl S. 817), wird wie folgt geändert:

1. Art. 72 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Staatsverträge werden von der Ministerpräsidentin oder vom Ministerpräsidenten nach vorheriger Zustimmung des Landtags abgeschlossen; ein Volksentscheid über einen Staatsvertrag findet statt, wenn dies durch Volksbegehren (Art. 74) beantragt oder vom Landtag beschlossen wird.“

2. Art. 73 erhält folgende Fassung:

„¹Volksbegehren und Volksentscheide, die sich auf den Staatshaushalt auswirken, sind zulässig. ²Über das Haushaltsgesetz (Art. 78 Abs. 3) im Ganzen findet kein Volksentscheid statt.“

3. Art. 74 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

„(1) Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn fünf Prozent der stimmberechtigten Staatsbürgerinnen und Staatsbürger das Begehren nach Schaffung, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder nach einer bestimmten Entscheidung im Rahmen der Zuständigkeit des Landtags stellt oder wenn der Landtag dies beschließt.

(2) Dem Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf oder eine konkrete Entscheidungsformulierung zu Grunde liegen.“

b) Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Wenn der Landtag das Volksbegehren ablehnt, kann er dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene Entscheidungsformulierung mit vorlegen.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

Zu § 1 (Änderung der Verfassung):

Zu Nr. 1 - Änderung des Art. 72:

Bislang sind Volksentscheide über Staatsverträge nicht vorgesehen.

Zu Nr. 2 - Änderung des Art. 73:

Die bisherige Fassung des Art. 73 verbietet Volksentscheide „über den Staatshaushalt“. In der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs wird dieser Haushaltsvorbehalt bislang weit ausgelegt und auch auf haushaltswirksame Gesetze und auf Einzelgesetze über einzelne Haushaltsposten erstreckt. Demgegenüber sprechen der Wortlaut und die Entstehungsgeschichte der Norm eindeutig für eine enge Auslegung. Es sollten nur Volksentscheide über das Haushaltsgesetz im Ganzen unzulässig sein. Die Änderung entspricht der Systematik der Bayerischen Verfassung und der Zielsetzung des Haushaltsvorbehalts. Budgethoheit des Parlaments und Volksgesetzgebung werden so in ein Verhältnis praktischer Konkordanz gebracht.

Volksabstimmungen über konkrete einzelne Projekte, etwa über Infrastrukturvorhaben, sind bislang schon an der die Verfassungsnorm erweiternden Rechtsprechung gescheitert. Durch die klarstellende Verfassungsänderung würde dieses Hindernis beseitigt.

Zu Nr. 3 - Änderung des Art. 74

Abs. 1:

Das derzeit geltende Unterschriftenquorum des Volksbegehrens von zehn Prozent der Stimmberechtigten ist zu hoch und wird auf fünf Prozent gesenkt. Ein Zehntel der Stimmberechtigten sind nur mit extremem Aufwand, vergleichbar dem Aufwand für den Wahlkampf zu einer Landtagswahl, zu erreichen. Durch das 10-Prozent-Quorum verliert das Volksbegehren seine Initiativfunktion. Es kann nur als Notbremse bei besonders medienwirksamen und umstrittenen Themen dienen. Bei einem 5-Prozent-Quorum werden landesweite Volksentscheide erleichtert.

Volksbegehren zu konkreten Infrastrukturprojekten sind durch das derzeitige zu hohe Quorum besonders betroffen, da es für sie häufig nicht im gesamten Staatsgebiet ein gleichmäßig hohes Interesse gibt. Durch die Senkung des Quorums werden somit Volksentscheide über konkrete einzelne Projekte erleichtert.

Entscheidungen über konkrete Infrastrukturprojekte werden nicht immer in Form eines Gesetzes getroffen. Um Volksabstimmungen auch zu derartigen Projekten zu ermöglichen, wird das Erfordernis, dass einem Volksbegehren und einem Volksentscheid ein Gesetzentwurf zu Grunde liegen muss, um die Möglichkeit ergänzt, auch zu konkreten anderen Entscheidungen abzustimmen.

Bislang können Volksentscheide (ausgenommen zu Verfassungsänderungen) nur durch Volksbegehren initiiert werden. Durch die Änderung erhält auch der Landtag die Möglichkeit, Volksabstimmungen zu beschließen. Dies ist der bayerischen Kommunalverfassung vergleichbar, nach der die kommunalen Volksvertretungen Bürgerentscheide beschließen können (so genannte Ratsbegehren).

Abs. 2:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung: Die Möglichkeit zur Entscheidung über andere Fragen als Gesetzentwürfe muss auch an dieser Stelle erwähnt werden.

Abs. 4:

Es handelt sich ebenfalls um eine redaktionelle Folgeänderung. Durch die Schaffung der Möglichkeit von Volksentscheiden, die sich nicht auf Gesetzentwürfe beziehen, muss an dieser Stelle

deutlich werden, dass sich diese Möglichkeit des Landtags auf Volksbegehren zu Gesetzentwürfen und auf Volksbegehren, die eine konkrete Entscheidungsvorlage beinhalten, bezieht. Bei Gesetzentwürfen ist die Vorschrift des Abs. 7 zu beachten, die für konkrete Entscheidungsfragen nicht gilt.

Zu § 2 (Inkrafttreten):

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten der Verfassungsänderung.