

Volksgesetzgebung im Saarland

Definition

Volksbegehren und *Volksentscheid* sind Instrumente der unmittelbaren Demokratie, mit denen das Staatsvolk – anstelle des dafür grundsätzlich berufenen Parlaments – selbst Gesetze erlassen, ändern oder aufheben kann. Dies erfolgt in einem gestuften Verfahren, das zunächst ein zulässiges und erfolgreiches Volksbegehren und sodann einen erfolgreichen Volksentscheid voraussetzt. Der Beschluss eines Gesetzes durch Volksabstimmung wird als *Plebiszit* bezeichnet.

Demgegenüber ist eine *Volksinitiative* ein aus dem Volk kommender Antrag an das Parlament, über eine bestimmte Angelegenheit zu beraten und zu entscheiden.

Ein *Referendum* ist eine Entscheidung des Volkes über ein zuvor vom Parlament beschlossenes Gesetz (Gesetzesreferendum) oder über eine vom Parlament beschlossene Verfassungsänderung (Verfassungsreferendum).

Rechtsgrundlagen

Die rechtlichen Grundlagen der Volksgesetzgebung im Saarland finden sich in Art. 99, 100 und 101 Abs. 1 Satz 3 und 4 SVerf, im Volksabstimmungsgesetz sowie in der Volksabstimmungsordnung. Diese Vorschriften wurden mit Wirkung zum 12.7.2013 durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Saarlandes zur Stärkung der Bürgerbeteiligung vom 15.5.2013 (Amtsbl. I S. 178) modifiziert, um die Volksgesetzgebung im Saarland zu erleichtern.

Sachliche Voraussetzungen für die Volksgesetzgebung

1. Volksbegehren können – erstens – nur in Bezug auf solche Gesetze erfolgreich eingeleitet und durchgeführt werden, für die dem Saarland die Gesetzgebungskompetenz zusteht (Art. 99 Abs. 1 Satz 2 SVerf). Dies ist der Fall, wenn und soweit nicht der Bund für die Gesetzgebung zuständig ist (siehe namentlich Art. 71 ff. und Art. 105 Abs. 2 GG).
2. a) Als zweite Voraussetzung dürfen Volksbegehren (und damit auch Volksentscheide) gemäß Art. 99 Abs. 1 Satz 3 SVerf nicht Landeshaushaltsgesetze, Abgaben, Besoldung, Entgelts- und Entschädigungszahlungen zum Gegenstand haben.
b) Zu anderen finanzwirksamen Gesetzen sind Volksbegehren nach Art. 99 Abs. 1 Satz 4 und 5 SVerf aber zulässig, wenn die finanziellen Auswirkungen bestimmte Grenzen nicht übersteigen: insgesamt weniger als 0,3 % des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Landeshaushaltsplans, bei wiederkehrenden Finanzbelastungen in den ersten vier Jahren insgesamt nicht mehr als 0,5 % des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des

Volksbegehrens festgestellten Landeshaushaltsplans.¹ Soweit der Gesetzentwurf eine kostenverursachende Maßnahme vorschlägt, muss das Volksbegehren gemäß Art. 99 Abs. 1 Satz 6 SVerf einen konkreten und begründeten Vorschlag zur Deckung der Kosten enthalten. Dieser Deckungsvorschlag darf sich nach Art. 99 Abs. 1 Satz 7 SVerf nicht auf Abgaben, Besoldung, Entgelts- und Entschädigungszahlungen sowie Staatsleistungen beziehen.

Verfahren der Volksgesetzgebung im Saarland

- Voraussetzung für die Einleitung eines Volksbegehrens ist nach saarländischem Recht eine Initiative von mindestens 5 000 stimmberechtigten Saarländern, die darauf gerichtet ist, ein Landesgesetz zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben (Art. 99 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 SVerf). Ein entsprechender Antrag ist auf der Grundlage eines ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzesentwurfs schriftlich beim Minister für Inneres, Bauen und Sport einzureichen (Art. 99 Abs. 2 Satz 1 SVerf, § 4 Abs. 1 des Volksabstimmungsgesetzes).
- Anschließend entscheidet die Landesregierung über die Zulässigkeit des Volksbegehrens (Art. 99 Abs. 3 Satz 1 SVerf, § 5 Abs. 2 Volksabstimmungsgesetz).
- Ist das Volksbegehren zulässig, muss es von mindestens 7 % der Stimmberechtigten unterstützt werden. Dies erfolgt durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterstützungsblätter innerhalb von drei Monaten (Art. 99 Abs. 2 Satz 3 SVerf). Der Beginn der Dreimonatsfrist wird im Amtsblatt des Saarlandes bekannt gegeben (§ 6 Satz 1 des Volksabstimmungsgesetzes). Bei rund 800 000 Stimmberechtigten im Saarland² müssen sich dem Volksbegehren mindestens ca. 56 000 Unterstützer anschließen, damit es zustande kommt.
- Die formale Entscheidung, ob das Volksbegehren zustande gekommen ist, liegt wiederum bei der Landesregierung, deren Beschluss vor dem Verfassungsgerichtshof des Saarlandes angefochten werden kann (Art. 99 Abs. 3 Satz 2 SVerf, § 14 des Volksabstimmungsgesetzes). Im Falle des Zustandekommens hat die Landesregierung das Volksbegehren unverzüglich dem Landtag zu unterbreiten (Art. 99 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 SVerf, § 15 des Volksabstimmungsgesetzes).
- Der Landtag hat dann die Möglichkeit, den Gesetzentwurf des Volksbegehrens binnen zwei Monaten als Parlamentsgesetz zu verabschieden. Anderenfalls ist innerhalb zweier weiterer Monate ein Volksentscheid herbeizuführen (Art. 100 Abs. 1 Satz 1 SVerf, § 16 Abs. 1 des Volksabstimmungsgesetzes). In Verbindung damit kann der Landtag einen eigenen, konkurrierenden Gesetzentwurf vorlegen (Art. 100 Abs. 2 Satz 2 SVerf, § 16 Abs. 2 Satz 2 des Volksabstimmungsgesetzes).
- Der Volksentscheid stellt die eigentliche Abstimmung des Volkes über den Gesetzentwurf dar und ersetzt das sonst bei der Gesetzgebung erforderliche parlamentarische

¹ Der saarländische Landeshaushalt 2024 hat nach § 1 des saarländischen Haushaltsgesetzes 2024/2025 v. 18.12.2023 (Amtsbl. I S. 1195) ein Volumen von rund 5,84 Mrd. Euro, der Landeshaushalt 2025 ein Volumen von rund 5,98 Mrd. Euro.

² Siehe Fußnote 4.

Verfahren, insbesondere den Parlamentsbeschluss. Das durch das Volksbegehren initiierte Gesetz ist beschlossen, wenn ihm mehr als die Hälfte der Abstimmenden zustimmt (Art. 100 Abs. 3 SVerf). Notwendig ist aber dabei, dass diese Mehrheit der Abstimmenden mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten umfasst.³ Bei derzeit rund 800 000 Stimmberechtigten bedeutet dies, dass ein Volksentscheid in jedem Falle nur bei rund 200 000 Ja-Stimmen erfolgreich sein kann.

Rang der durch Volksbegehren zustande gekommenen Gesetze

Die durch Volksentscheid zustande gekommenen Gesetze („Volksgesetze“) genießen den gleichen Rang wie parlamentarisch beschlossene Gesetze. Dies beantwortet die (umstrittene) Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen „Volksgesetze“ durch Parlamentsgesetze abgeändert werden dürfen. Die herrschende Meinung lehnt eine absolute Sperrwirkung, wonach ein „Volksgesetz“ nur durch ein anderes „Volksgesetz“ geändert werden kann, ebenso ab wie eine relative Sperrwirkung, wonach ein „Volksgesetz“ erst nach Ablauf einer bestimmten Frist (von in der Regel einem Jahr) durch Parlamentsgesetz geändert werden darf.

Verfassungsänderung durch Volksentscheid

Seit dem 12.7.2013 ist grundsätzlich auch die Änderung der Verfassung des Saarlandes im Rahmen der Volksgesetzgebung zulässig (Gesetz vom 15.5.2013, siehe oben). Ausgeschlossen ist ein Volksentscheid allerdings nach Art. 101 Abs. 1 Satz 4 SVerf zur „Änderung der Verfassung hinsichtlich der Vorschriften zum Gesetzgebungsverfahren“. Damit soll verhindert werden, dass die Voraussetzungen für die Volksgesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid selbst erleichtert werden.

Abgesehen davon darf das Volksbegehren zur Änderung der Verfassung des Saarlandes nach Art. 101 Abs. 2 SVerf nicht den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats widersprechen.

Für das Verfahren der Volksgesetzgebung zur Änderung der Verfassung gelten gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 3 SVerf erhöhte Voraussetzungen: An der Abstimmung zu solchen Volksentscheiden muss sich mindestens die Hälfte der stimmberechtigten Saarländer beteiligen (Beteiligungsquorum – etwa 400 000 Personen⁴). Zusätzlich müssen mindestens zwei Drittel der Abstimmenden dem Gesetzentwurf zustimmen (Zustimmungsquorum).

Instrument der Volksinitiative

Die Möglichkeit der Volksinitiative wurde durch die Einfügung des Art. 98a SVerf ebenfalls mit dem Gesetz vom 15.5.2013 (siehe oben) geschaffen. Volksinitiativen können nach Art. 98a Satz 1 SVerf darauf gerichtet sein, den Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Sie

³ Stimmberechtigt ist, wer am Tag der Stimmabgabe zum Landtag wahlberechtigt ist (Art. 64 Satz 1 SVerf, § 17 Abs. 1 des Volksabstimmungsgesetzes).

⁴ Zur Landtagswahl 2022 waren 746 307 Personen wahlberechtigt.

sind also *nicht* darauf gerichtet, Gesetze im Wege der Volksgesetzgebung hervorzubringen, sondern nur den Landtag zur Befassung mit einer bestimmten Frage zu zwingen (d.h. es soll im Landtag darüber debattiert werden).

Dafür gelten allerdings andere Quoren als für ein Volksbegehren und einen Volksentscheid: Erforderlich für eine erfolgreiche Volksinitiative ist gemäß Art. 98a Satz 2 SVerf ein Antrag von mindestens 5 000 Einwohnern des Saarlandes. Diese Unterstützer müssen nicht stimmberechtigt, also volljährig sein; es reicht aus, wenn sie zum Zeitpunkt der Antragsunterzeichnung mindestens 16 Jahre alt sind.