

Bericht und Antrag des 1. Nichtständigen Ausschusses

Gesetz zur Änderung des Artikels 79 der Bremischen Landesverfassung und Gesetz zur weiteren Erleichterung von Bürgeranträgen

Die Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer 17. Sitzung am 18. November 2020 das Gesetz zur Änderung des Artikel 79 der Landesverfassung (Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, der SPD, DIE LINKE, der CDU und der FDP, Drucksache 20/705) in erster Lesung beschlossen und den Antrag an den 1. Nichtständigen Ausschuss nach Artikel 125 der Landesverfassung überwiesen.

In derselben Sitzung hat die Bürgerschaft (Landtag) auch das Gesetz zur weiteren Erleichterung von Bürgeranträgen (Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, der SPD, DIE LINKE, der CDU und der FDP, Drucksache 20/715) in erster Lesung beschlossen und an den Ausschuss überwiesen.

Der Ausschuss hat die Gesetzesvorlage in seiner Sitzung am 27. November 2020 beraten. Er kommt hierbei zu folgenden Ergebnissen:

1. Ausweitung der Informationspflichten des Senats

Der Ausschuss hält es einstimmig für notwendig, die Informationspflichten des Senats gegenüber der Bürgerschaft (Landtag) auf Rechtsverordnungen auszuweiten. Bislang ist der Senat nach Artikel 79 Absatz der Landesverfassung nur verpflichtet, die Bürgerschaft über die Vorbereitung von Gesetzen vollständig und umfassend zu informieren.

Dies entspricht auch der bei Einführung der Informationspflichten bestehenden Rechtslage auf Bundesebene. Zwischenzeitlich hat sich die Rechtslage allerdings durch die Einführung des Artikels 80 Absatz 4 des Grundgesetzes geändert. Danach sind die Bundesländer, soweit durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetzen Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, auch zu einer Regelung durch Gesetz befugt.

Um seitens des Gesetzgebers gegebenenfalls eine Regelung zu erlassen, bedarf es deshalb der frühzeitigen und umfassenden Informationen seitens des Senats, wenn Rechtsverordnungen erlassen werden sollen. Um die Informationspflicht nicht bei jeder Rechtsverordnung greifen zu lassen, soll die Informationspflicht erst dann greifen, wenn es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht.

2. Erleichterung von Bürgeranträgen

Der Ausschuss sieht die Notwendigkeit, die Zulassungsvoraussetzung für Bürgeranträge zu erleichtern. Seitdem durch das Gesetz zur Erleichterung von Bürgeranträgen und Stärkung der direkten Demokratie vom 3. September 2013 das notwendige Quorum für Bürgeranträge sowohl im Land Bremen als auch in der Stadt Bremen gesenkt wurde, haben es nur drei Initiativen geschafft, mit einem Bürgerantrag die Stadtbürgerschaft zu erreichen. Daran hat auch die Möglichkeit nichts geändert, auch elektronisch für Bürgeranträge zu werben und Unterschriften zu sammeln.

Der Ausschuss ist deshalb einstimmig der Auffassung, dass weitere Erleichterungen erforderlich sind, um Bürgeranträge als Instrumente direkter Demokratie. Die Herabsetzung der notwendigen Unterstützerzahlen ist hierfür ein wichtiger Schritt.

Auch teilt der Ausschuss die Ansicht, dass der bisherige Ausschluss von Bürgeranträgen zum Haushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen sowie zu Abgaben erfolgen soll. Dieser Ausschluss beruht auf der zutreffenden Überlegung, dass ein Volksbegehren zu diesen Themen in die Budgetverantwortung des Parlaments eingriffe. Dieses Argument greift bei Bürgeranträgen nicht, da diese nicht unmittelbar in ein Gesetz einmünden, sondern die gesetzgeberische Initiative beim Parlament verbleibt.

Gegenüber dem Gesetzesantrag in Drucksache 20/705 hat der Ausschuss redaktionell für die geplante Änderung in Artikel 148 eine Änderung vorgenommen.

Die Beschlussempfehlung ist einstimmig getroffen worden.

Beschlussempfehlung:

Der Ausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag), das Gesetz zur Änderung der Landesverfassung in der als Anlage beigefügten Form in zweiter und dritter Lesung zu beschließen. Er empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) weiter, die Änderung des Gesetzes über das Verfahren beim Bürgerantrag in der als Anlage beigefügten Form in zweiter Lesung zu beschließen.

Sülmez Dogan

Anlage(n):

1. Gesetzesformulierung - Anhang zum Berichtsentwurf

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen und weiterer Gesetze

Beschlussempfehlung:

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen und weiterer Gesetze

Vom ...

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. August 2019 (Brem.GBl. S. 524, 527 — SaBremR 100a-1), die zuletzt durch Gesetz vom 16. Juni 2020 (Brem.GBl. S. 468) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 79 wird wie folgt geändert:
 - a). In Absatz 1 werden folgende Sätze angefügt: „Das gleiche gilt für die Vorbereitung von Rechtsverordnungen, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht. Soweit eine Unterrichtung vor Beschlussfassung im Senat aufgrund einer besonderen Eilbedürftigkeit nicht möglich ist, ist diese unverzüglich nachzuholen.“
 - b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz angefügt:

„(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.“
2. Artikel 87 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 wird die Angabe „5 000“ durch die Angabe „2 500“ ersetzt.
 - b) In Satz 3 werden die Wörter „zum Haushalt, zu Dienst- und Versorgungszügen, Abgaben und“ durch das Wort „zu“ ersetzt
3. Artikel 148 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst.

„Auf die Verwaltung der Stadtgemeinde Bremen sind in diesem Falle die Bestimmungen dieser Verfassung über Volksentscheid, Bürgeranträge und Senat sowie der Artikel 42 Absatz 4 entsprechend anzuwenden.“

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über das Verfahren beim Bürgerantrag

Das Gesetz über das Verfahren beim Bürgerantrag vom 20. Dezember 1994 (Brem.GBl.1994, 325 - SaBremR 1100-f-1), das zuletzt durch Gesetz vom 22. März 2016 (Brem.GBl. S. 187) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Satz 2 werden die Wörter „zum Haushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und“ durch das Wort „zu“ ersetzt.
2. In § 2 Absatz 1 wird die Angabe „5 000“ durch die Angabe „2 500“ ersetzt.
3. In § 6 wird die Angabe „5 000“ durch die Angabe „2 500“ und die Angabe „4 000“ durch die Angabe „2 500“ ersetzt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Zu Artikel 1

Zu Ziffer 1:

Die Bekämpfung der Corona-Pandemie erfolgt bereits seit mehreren Monaten im Wesentlichen durch Rechtsverordnungen des Senats. Da sich hierdurch erhebliche Beeinträchtigungen des öffentlichen und sozialen Lebens bis hin zu Grundrechtseinschränkungen für die Bürgerinnen und Bürger ergeben, ist es erforderlich dass die Bremische Bürgerschaft (Landtag) stärker als bislang geschehen, in den Entscheidungsprozess bei dem Erlass von Verordnungen zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARSCoV-2 eingebunden wird.

Voraussetzung einer stärkeren Beteiligung ist die frühzeitige und umfassende Information. Diese soll mit der vorliegenden Änderung der Bremischen Landesverfassung erreicht werden.

Zu Ziffer 1 a):

Der neue Absatz 1 Satz 2 stellt ausdrücklich klar, dass der Senat verpflichtet ist, die Bürgerschaft auch über die Vorbereitung von Rechtsverordnungen umfassend und frühzeitig zu informieren. Da der Erlass von Rechtsverordnungen jedoch das klassische Instrument der Exekutive ist, soll sich die Informationspflicht nicht auf alle Rechtsverordnungen erstrecken. Ausreichend erscheint die Information über die Vorbereitung von Rechtsverordnungen, soweit sie Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung betreffen.

Die vorgeschlagene Formulierung nimmt die Verfassungstradition auf, derartige Umstände durch Generalklauseln, wie etwa in Artikel 101 Absatz 2 oder in Artikel 131 a

Absatz 3 der Landesverfassung zu regeln. Abstrakt lässt sich nicht abschließend beschreiben, welche Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung sein können, in denen eine Informationspflicht des Senats über die Vorbereitung von Rechtsverordnungen besteht. Dies ist im Wege der Auslegung anhand des Einzelfalls zu ermitteln. Abzustellen ist dabei darauf, ob sie etwa beträchtliche Auswirkungen auf die bremische Bevölkerung oder für das gesamte Gemeinwesen haben. Auch die Zeitdauer, für die Rechtsverordnungen erlassen werden sollen, kann bei der Auslegung eine Rolle spielen. Beispielhaft kann die Bekämpfung einer Pandemie, wie aktuell die Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2, als Gegenstand von grundsätzlicher Bedeutung angesehen werden.

Die im Rahmen der zur Bekämpfung der Corona-Pandemie durch Rechtsverordnung erlassenen Ge- und Verbote führen bereits über einen längeren Zeitraum, dessen Ende noch nicht abzusehen ist, zu einer erheblichen Beeinträchtigung des öffentlichen Lebens. In einzelnen Bereichen kommt es zu Eingriffen in Grundrechte der Betroffenen. Darüber könnte beispielhaft auch ein technischer Notstand, der durch eine Überflutung größerer Gebiete durch ein Hochwasser besteht, als Gegenstand von grundsätzlicher Bedeutung angesehen werden.

Zu Ziffer 1 b)

Nach Absatz 3 wird in einem neuen Absatz 4 vorgesehen, dass nähere Regelungen zur Ausgestaltung des Informationsrechts durch ein entsprechendes Gesetz erfolgen können. Aus Gründen der Rechtssicherheit erscheint eine gesetzliche Ausführungsregelung vorzugswürdig.

Zu Ziffer 2

Durch die Änderung wird das Quorum für den Bürgerantrag auf Landesebene auf 2500 Unterschriften abgesenkt. Es ist somit künftig halb so hoch wie die Zahl der für einen Zulassungsantrag für ein Volksbegehren notwendigen Unterstützungsunterschriften (Buchstabe a)

Unter Buchstabe b) wird der Ausschluss von Anträgen zum Haushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen und Abgaben aufgehoben. Trotz der Budgethoheit der Bürgerschaft besteht für diese Einschränkung – anders als beim Volksbegehren – keine verfassungsrechtliche Veranlassung, da es allein im Ermessen der Bürgerschaft liegt, ob und in welcher Form sie das mit dem Bürgerantrag vorgebrachte Anliegen in ein Gesetz münden lässt (vgl. K. Buse, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a. [Hrsg.], Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 87, Rn. 10). Der Ausschluss von Anträgen zu Personalentscheidungen bleibt bestehen.

Zu Ziffer 3

Mit der Klarstellung, dass auch die Regelungen des Volksentscheides für die Stadt Bremen gelten, wird dort ebenfalls das Quorum auf 2.500 Unterschriften abgesenkt. Eine gesonderte Erwähnung der Unterschriften ist nicht erforderlich, da nunmehr im Land und in der Stadt identische Quoren gelten sollen.

Zu Artikel 2

Artikel 2 passt das Gesetz über das Verfahren beim Bürgerantrag an die verfassungsrechtlichen Neuregelungen an.

Zu Artikel 3

Regelung des Inkrafttretens.