

Eckpunktepapier

Vorschläge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Sächsischen Landtag zur Änderung der Sächsischen Verfassung

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Antje Hermenau
Johannes Lichdi

Bernhard-von-Lindenau-Platz 1
01067 Dresden

Telefon: 0351 / 493 48 11
Telefax: 0351 / 493 48 09

gruene-presse@slt.sachsen.de

Dresden, den 16. Februar 2012

I. Vorbemerkung

1. Wir sind verhandlungsbereit

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Sächsischen Landtag ist bereit, mit allen demokratischen Fraktionen in Verhandlungen über Änderungen der Sächsischen Verfassung einzutreten. Die beauftragte Verhandlungsgruppe besteht aus der Fraktionsvorsitzenden und haushalts- und finanzpolitischen Sprecherin, **Antje Hermenau**, sowie dem rechtspolitischen Sprecher **Johannes Lichdi**.

Wir streben einen **breiten Konsens** unter allen demokratischen Kräften an, denn Verfassungsänderungen sollen über die Tagespolitik hinaus tragen. Wir halten sowohl eine Verengung der Verhandlungsgegenstände auf ein Neuverschuldungsverbot als auch eine zeitliche Befristung der Verhandlungen etwa bis zur Sommerpause für falsch. Wir sind bereit die Vorschläge der anderen Fraktionen unvoreingenommen und ernsthaft zu prüfen. Wir sind überzeugt: Die Verhandlungen können nicht hinter verschlossenen Türen, sondern müssen auch in und mit der **sächsischen Öffentlichkeit** geführt werden. Daher befürworten wir, öffentliche Anhörungen durchzuführen. Dafür leisten wir unseren Beitrag, indem wir unsere Verhandlungsposition offenlegen und den Dialog mit der Öffentlichkeit führen.

2. Für eine Modernisierung der Sächsischen Verfassung

Die Sächsische Verfassung war 1992 eine zeitgemäße Verfassung, die bereits Umweltstaatsziele, Verbandsklagerecht, das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, die Volksgesetzgebung oder die Trennung zwischen Polizei und Geheimdiensten kannte. Dennoch treten wir nach 20 Jahren für eine **Modernisierung** der Verfassung durch Anpassung an neue Erkenntnisse, Grundrechtsgefährdungen und die allgemeine Rechtsentwicklung ein.

Wir wollen eine entschiedeneren Ausrichtung auf den **Klima- Biodiversitäts- und Ressourcenschutz**, zeitgemäße **Datenschutz-, Informations- und Kommunikationsgrundrechte** für die digitale Welt und eine Stärkung der **Volks- und Parlamentsrechte** gegenüber der Staatsregierung. Wir wollen eine **atmende Schuldenbremse**, die dem Landtag im Falle unvorhergesehener Ereignisse und im Rahmen der Konjunkturzyklen genügend Handlungsspielraum belässt, aber eine strukturelle Verschuldung verhindert. Wir wollen die Finanzausstattung der **Kommunen** sichern.

3. Im Spannungsfeld verfassungsrechtlicher Änderungen

Die Verfassung kennt **Staatsziele** und **Grundrechte** sowie **Pflichten von Verfassungsorganen**. Während Staatsziele dem Gesetzgeber lediglich einen **Handlungsauftrag** mit breitem Gesetzgebungsspielraum erteilen, sind Grundrechte unmittelbar **einklagbare Rechte** der Bürgerinnen und Bürger, deren Schutzbereich und Schranken sorgfältig zu regeln ist.

Verfassungsgespräche betreffen ein **komplexes Wirkungsfeld**. Landesgrundrechte sind nach Art. 142 des Grundgesetzes neben Grundrechten des Grundgesetzes zulässig. Zwar ist die Geltung landesverfassungsrechtlicher Grundrechte auf Landesrecht begrenzt, die Sächsische Verfassung hat sich aber stets zu Recht als Vollverfassung und ebenbürtiger Partner in der deutschen und europäischen Verfassungsdiskussion verstanden. Daher können und sollen verfassungspolitische Debatten auch durch Änderungen der Sächsischen Verfassung im Bereich bundesrechtlicher Regelungen angestoßen werden.

Sachbereiche können und sollen nicht vollständig in der Verfassung, sondern in deren Rahmen auch maßgeblich durch **einfache Gesetze** geregelt werden. Daher sind auch untergesetzliche Normen eines Sachbereichs zu betrachten und ggf. ihre Änderung in den Verfassungsgesprächen zu vereinbaren. Der Verfassungstext muss aber eine klare Richtung vorgeben, die der einfache Gesetzgeber auszufüllen hat, von der er aber nicht abweichen kann.

II. Unsere Agenda

1. Erweiterung des Staatsziels Umweltschutz in Art. 10 Sächsische Verfassung

1. Erweiterung der Schutzgüter auf Atmosphäre, Erneuerungsfähigkeit und Biotopverbund

Art. 10 Abs. 1 Sächsische Verfassung nennt Boden, Wasser und Luft als die Umweltgüter, die der Staat als Staatsziel zu schützen hat. Der Klimaschutz ist aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse seit 1992 zu einem zentralen Staatsziel geworden. Mit der Einfügung des Schutz-

guts Atmosphäre wird der Freistaat Sachsen zu einer **wirksamen Klimaschutz- und Klimaanpassungspolitik** verpflichtet, etwa zum Aufbau einer klimaverträglichen Energiewirtschaft.

Umweltgüter werden nicht als Rohstofflager, sondern als natürliche Lebensgrundlage des Menschen geschützt. Der derzeitige globale Hochverbrauch von Umweltgütern hat die Tragfähigkeit der Erde bereits überschritten und die Erneuerungsfähigkeit der Ökosysteme selbst angegriffen. Daher sollte die Verfassung den Erhalt und die Wiederherstellung der **Erneuerungsfähigkeit** der natürlichen Lebensgrundlagen in Sachsen und weltweit ausdrücklich als Staatsziel aufnehmen.

Neben dem Klimawandel ist der Verlust der **Biodiversität**, also der Vielfalt der Arten und der Lebensräume sowie der Vielfalt innerhalb der Arten, die größte umweltpolitische Herausforderung. Daher sollte der Aufbau und die Gewährleistung eines Biotopverbunds in Sachsen zur Gewährleistung der Überlebensfähigkeit der Biodiversität als Staatsziel aufgenommen werden.

2. Umfassender Ressourcenschutz, Kreislaufwirtschaft und ökologisches Beschaffungswesen

Art. 10 Abs. 1 Satz 2 Sächsische Verfassung regelt die Pflicht des Landes, auf sparsame Nutzung von Wasser, Energie und Rohstoffen sowie deren Rückgewinnung hinzuwirken. Die Pflicht zur sparsamen Nutzung sollte auch für **Boden** sowie **Luft** und **Atmosphäre** in ihrer Eigenschaft als Aufnahmemedien von Schadstoffen gelten.

Aus der Sicht einer anzustrebenden **Kreislaufwirtschaft** sind alle abiotischen und biotischen Umweltgüter **effizient** zu verwenden, möglichst **wiederzuwenden** und nicht erneuerbare Ressourcen durch andere stoffliche, technologische oder soziale Lösungen zu ersetzen (**Substitution**).

Das öffentliche Beschaffungswesen bietet wichtige Einflussmöglichkeiten des Staates. Daher sollte die Sächsische Verfassung einen konkreten Handlungsauftrag zur Beachtung des Ressourcenschutzes und Förderung der Kreislaufwirtschaft in der **Haushaltswirtschaft** und dem **Vergabewesen** enthalten.

3. Verbandsklage in Umwelt- und Tierschutzangelegenheiten

Art. 10 Abs. 2 Sächsische Verfassung gewährt anerkannten Naturschutzverbänden das Recht an „umweltbedeutsamen Verwaltungsverfahren mitzuwirken“, zudem ist Ihnen „Klagebefugnis in Umweltbelangen einzuräumen“. Dieses Verbandsklagerecht war für die Fraktion Bündnis 90 / GRÜNE 1992 ein wesentlicher Grund, der Sächsischen Verfassung zuzustimmen. Trotz der eindeutigen Bezugnahme auf „Umwelt“-Belange regelte das Sächsische Naturschutzgesetz nur ein enges Klagerecht in Naturschutzbelangen. Bedauerlicherweise hielt der Sächsische Verfas-

sungsgerichtshof dies auf die Klage unserer Fraktion 1995 hin dennoch für verfassungskonform.

Wir treten für eine eindeutige Formulierung ein, die den anerkannten Umweltverbänden das **Beteiligung- und Verbandsklagerecht** in **allen Umweltbelangen** und für **alle förmlichen Verwaltungsverfahren** einräumt. Die vorgetragenen Befürchtungen einer Klagewelle aufgrund der Ausweitung der Verbandsklagerechte sind längst empirisch widerlegt. Allein die Existenz des Verbandsklagerechts hat heilsame Wirkungen auf die Sorgfalt, mit der Behörden Umweltbelange ermitteln und berücksichtigen.

Wir treten zudem für ein Verbandsklagerecht auf **Herstellung** behördlich angeordneter **Ausgleichsmaßnahmen** und in **Tierschutzangelegenheiten** ein (vgl. Drs 4 / 10193).

2. Grundrecht auf Datenschutz sowie unbeobachtete Kommunikation nach Art. 27 und 33 Sächsische Verfassung

Art. 33 Sächsische Verfassung hat bereits 1992 das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als Menschengrundrecht gewährleistet. Jeder Mensch soll die **Herrschaft** über seine Daten behalten und selbst entscheiden können, welcher andere wann etwas über ihn weiß. Das Grundrecht gewinnt wachsende Bedeutung angesichts der Umgangsformen in der digitalen Welt, in der immer mehr Lebensäußerungen und Formen des täglichen Lebens elektronisch vermittelt werden und unausweichlich **Datenspuren** hinterlassen. Der Verfassungsgeber muss reagieren und die Freiheit des Einzelnen vor Überwachung, Ausforschung und Verbiegung seines Lebensbilds in der digitalen Welt schützen.

Wir wollen den Schutz des **Kernbereichs** privater Lebensgestaltung aufnehmen, den das Bundesverfassungsgericht 2004 aus dem Schutz der Menschenwürde gefolgert hat. Wir wollen den gläsernen Bürger durch ein Verbot der Erstellung umfassender **Kommunikations-, Bewegungs- und Sozialprofile** verhindern. Das Telekommunikationsgeheimnis des Art. 27 Sächsische Verfassung soll um den Schutz der **Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme** ergänzt werden, wie es das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat.

Wir wollen ein Grundrecht und den Auftrag an den Gesetzgeber aufnehmen, dass jeder Mensch ohne Angst vor Verdattung am Rechtsverkehr und gesellschaftlichen Leben teilnehmen kann, ohne notwendig Datenspuren zu hinterlassen. Zahlungsvorgänge, Zutritte, Buchungen oder Bestellungen sollen weiterhin ohne Vermittlung über elektronische Kommunikationswege ebenso möglich bleiben, wie der Aufenthalt im öffentlichen oder tatsächlich öffentlichen Raum (private Einkaufsmalls) ohne Videobeobachtung oder elektronische Erfassungen.

Einschränkungen des Grundrechts sollen nur aufgrund eines **förmlichen Parlamentsgesetzes** zulässig sein, das **wirksame Auskunfts- und Löschungsansprüche** vorsieht. Ausnahmen

vom Grundsatz der offenen Datenerhebung sollen nur zur Abwehr **dringender Gefahren**, zur Aufklärung **schwerwiegender Straftaten** und nur aufgrund **tatsächlicher Anhaltspunkte** möglich sein. In diesem Fall sind **alle Betroffenen** nach Beendigung der Datenerhebung zu benachrichtigen, nicht nur die, gegen die sich die verdeckte Datenverarbeitung gerichtet hat.

Von diesem Grundsatz kann durch richterlichen Beschluss abgewichen werden, wenn dieser feststellt, dass der Zweck der verdeckten Erhebung weiterhin durch eine Benachrichtigung gefährdet würde. Ein dauerhaftes Absehen von einer Benachrichtigung ist unzulässig.

3. Grundrecht auf Informationsfreiheit nach Art. 34 Sächsische Verfassung

Das bisherige Recht auf Auskunft von Umweltdaten nach Art. 34 Sächsische Verfassung greift zu kurz. In Anpassung an die Rechtsentwicklung im Bund und den meisten Ländern ist ein allgemeines Grundrecht auf Informationsfreiheit einzuführen. Damit wird die Schaffung eines Sächsischen **Informationsfreiheitsgesetzes** erforderlich.

Das Informationsgrundrecht gilt für **alle Daten** der staatlichen und kommunalen **Verwaltung**, der kommunal oder staatlich beherrschten Gesellschaften und für Daten der **Staatsregierung**. Denn diese Daten sind mithilfe von Steuergeldern im Interesse des Gemeinwohlauftrags der Verwaltung zusammengetragen worden. Informationsfreiheit ist ein Bürgerrecht, das die Wahrnehmung demokratischer Rechte und die Kontrolle der Exekutive fördert sowie der Korruption vorbeugt. Das Informationsgrundrecht darf nicht durch für den Antragsteller überhöhte Gebühren und Auslagen abgeschnitten werden.

Das Informationsgrundrecht findet seine Schranken an **überwiegenden schutzwürdigen Rechten Dritter**, des Geheimschutzes oder am Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Schutzwürdige Belange können auch dazu führen, dass anstelle von Akteneinsicht nur Auskunft zu gewähren ist.

4. Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheid nach Art. 71ff. Sächsische Verfassung

Wir treten für eine Anpassung der **Zulassungsquoten** für **Volksantrag** und **Volksbegehren** ein, mindestens sind sie an den seit 1992 eingetretenen Bevölkerungsrückgang anzupassen. Wir treten für **verfahrensrechtliche Erleichterungen** bei der Sammlung und Werbung für Unterschriften ein. Wir sind bereit, die Einführung von **Referenden** und **kassatorischer Volksbegehren** und –entscheide zu prüfen.

5. Stärkung der Informationsrechte des Landtags und seiner Abgeordneten nach Art. 50 und 51 Sächsische Verfassung

Art. 50 Sächsische Verfassung sieht vor, dass die Staatsregierung den Landtag über ihre Tätigkeit insoweit informiert, wie der Landtag dies zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. In der Praxis versucht die Staatsregierung möglichst weite Bereiche ihres Handelns der Kenntnisnahme des Landtages zu entziehen.

Wir wollen die Legislative gegenüber der Exekutive stärken und regeln, dass die Staatsregierung insbesondere über die Vorbereitung von **Staatsverträgen** Verwaltungsabkommen, die **Landesentwicklungsplanung**, landesweite Fachplanungen oder Errichtungsanordnungen informiert. Zudem soll die Staatsregierung den Landtag über die Gegenstände ihrer Mitwirkung im **Bundesrat** sowie an der Erarbeitung von **EU- und Bundesprogrammen**, die von weitreichender Bedeutung sind, so rechtzeitig zu unterrichten, dass der Landtag noch vor der Mitwirkung entscheiden kann.

Die Regelung soll die Folgerungen für die Klagen der Fraktion gegen die Nichtinformation der Staatsregierung über die operationellen Programme der EU ziehen. Vergleichbare Regelungen bestehen in Art. 94 der brandenburgischen, Art. 67 der thüringischen und Art.22 der schleswig-holsteinischen Verfassung.

Zudem soll das Informationsrecht des einzelnen Abgeordneten in Art. 51 Sächsische Verfassung durch ein weitergehendes **Akteneinsichtsrecht** und **Zutrittsrecht** zu Behörden, etwa nach dem Vorbild der brandenburgischen Verfassung gestärkt werden.

6. „Atmende“ Schuldenbremse und Finanzausstattung der Kommunen nach Art. 95 und 87

Der Ausgleich des Haushalts muss **grundsätzlich ohne Kreditaufnahme** erfolgen. Wir wollen jedoch eine atmende Schuldenbremse, die die Auswirkungen konjunktureller Entwicklungen auf die Haushaltseinnahmen symmetrisch berücksichtigt. Wir wollen ein **finanzwissenschaftliches Verfahren** zur Quantifizierung der konjunkturbedingten Kreditaufnahme und -tilgung. Wir können uns vorstellen, dass über die Aufnahme von Krediten aus Konjunkturgründen mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtags entschieden wird. Wir halten es für richtig, dass die Tilgung von Konjunkturkrediten innerhalb von **maximal sieben Jahren** vollständig erfolgt. Wir setzen uns dafür ein, dass über das Instrument „**Kontrollkonto**“ eine disziplinierte Anwendung der Konjunkturausnahme sichergestellt wird.

Ferner soll vom grundsätzlichen Schuldenverbot bei schweren Naturkatastrophen und bei schweren Notlagen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, abgewichen werden können.

Wir halten es für zweckmäßig, dass in diesen Fällen das Parlament mit einer **Zwei-Drittel-Mehrheit** über eine Kreditaufnahme entscheidet. Zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme muss ein gesetzlicher **Tilgungsplan** und ein **maximaler Tilgungszeitraum** vom Parlament beschlossen werden. Der Tilgungszeitraum soll den Umfang der Kreditaufnahme berücksichtigen.

Der **Garantiefonds** zur Bedienung der Verpflichtungen aus dem SachsenLB-Debakel soll an die neuen Schuldenbremse-Regelungen angepasst werden.

Wir fordern eine **kommunale Mindestfinanzausstattung**, die durch die Schuldenbremse nicht untergraben wird. Wir streben an, **besonders finanzschwachen Kommunen** in Sachsen eine **relative Mindestfinanzausstattung**, beispielsweise in Höhe von 75 Prozent der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft, zu garantieren, etwa durch eine Änderung der Verfassung und des sächsischen Finanzausgleichsgesetzes. Ferner sind Wege zu finden, wie die Auswirkungen von ökologisch bedingten Nutzungseinschränkungen auf die Finanzkraft einer Kommune kompensiert werden können.

Wir fordern mehr **Haushaltstransparenz** und erwarten, dass die vom Sächsischen Rechnungshof in der Beratenden Äußerung „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht – Schritte zu einer neuen Haushaltswirtschaft“ (2010) benannten Kritikpunkte an geeigneter Stelle im **Haushaltsrecht** und **Haushaltsvollzug** abgestellt werden.

7. Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre, Kinder- und Jugendrechte

Wir wollen das aktive Wahlrecht für Kommunal- und Landtagswahlen auf 16 absenken. Dazu haben wir mehrfach Gesetzentwürfe in den Landtag eingebracht, zuletzt Drs. 5/7651 (Kinderrechtsgesetz). Wir halten die bessere Beteiligung Jugendlicher aus demokratischen Gründen und angesichts der demographischen Entwicklung für geboten.