

KURZPROTOKOLL

der 22. Sitzung des Europa- und Rechtsausschusses
am Mittwoch, 19. September 2012, 13:00 Uhr
in Schwerin, Schloss, Plenarsaal

Vorsitz: Abg. Detlef Müller

Beginn: 13:05 Uhr

EINZIGER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Öffentliche Anhörung

Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes
Mecklenburg-Vorpommern**
- Drucksache 6/732 -

Europa- und Rechtsausschuss (f)

hierzu: Ausschussdrucksache 6/66, 6/66-1, 6/66-2, 6/66-3, 6/66-4, 6/66-5,
6/66-6 sowie 6/66-8

Liste der Sachverständigen

- Michael Thomalla, Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e.V., Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin
- Jan Peter Schröder, Geschäftsführer des Landkreistags Mecklenburg-Vorpommern e.V., Haus der kommunalen Selbstverwaltung, Bertha-von-Suttner-Straße 5, 19061 Schwerin
- Burkhard Thiele, Präsident des Oberlandesgerichts, Wallstr. 3, 18055 Rostock
- Dr. Rainer Litten, Staatssekretär a. D., Hannover
- Prof. Dr. Claus Dieter Claassen, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald, Domstraße 20, 17489 Greifswald
- Prof. Dr. Heinrich Lang, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald, Domstraße 20, 17489 Greifswald
- Michael Efler, Sprecher des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin
- Prof. Dr. Christian Pestalozza, em. Professor für Staats- und Verwaltungsrecht, Van't-Hoff - Straße 8, 14195 Berlin
- Dipl.-Jur. Peter Richter, LL.M., St. Ingbert

EINZIGER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Öffentliche Anhörung

Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes
Mecklenburg-Vorpommern**
- Drucksache 6/732 -

Europa- und Rechtsausschuss (f)

hierzu: Ausschussdrucksache 6/66, 6/66-1, 6/66-2, 6/66-3, 6/66-4, 6/66-5,
6/66-6 sowie 6/66-8

Vors. **Detlef Müller** weist darauf hin, dass der Gesetzentwurf dem Europa- und Rechtsausschuss in der 17. Sitzung des Landtages federführend überwiesen worden sei. In seiner 16. Sitzung am 6. Juni 2012 habe sich der Ausschuss dazu verständigt, eine öffentliche Anhörung zu diesem Gesetzentwurf durchzuführen. Er macht darauf aufmerksam, dass es sich um eine öffentliche Anhörung handle. Bild- und Tonaufnahmen dürften daher gemacht werden. Den Zuschauern sei es allerdings nicht gestattet, Beifall oder Missfallen zu äußern. Er bittet die Sachverständigen, bei ihrer mündlichen Stellungnahme die in der Einladung bereits erwähnte zeitliche Vorgabe von zehn Minuten einzuhalten. Er erklärt, dass sich die Reihenfolge der Vorträge nach der Sachverständigenliste richte, die auch in der verteilten Tischvorlage enthalten sei. Er bittet die Sachverständigen, sich zu Beginn ihrer Ausführungen kurz selbst vorzustellen.

Der **Ausschuss** verständigt sich auf dieses Verfahren.

Klaus-Michael Glaser (Referent des Städte- und Gemeindetags Mecklenburg-Vorpommern) bezieht sich auf die schriftliche Stellungnahme des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern (Anlage 1, ADRs. 6/66-8) und legt dar, dass er unter anderem für Verfassungsrecht, Kommunalrecht und Wahlrecht zuständig sei. Er sehe die Rolle des Städte- und Gemeindetages in der vorliegenden Anhörung nicht darin, verfassungspolitisch Stellung zu nehmen, sondern eher aus praktischer Sicht der Kommunen. Die Kommunen seien betroffen, wenn ein Volksentscheid durchgeführt werden müsse, da sie dann für die Organisation

zuständig seien und insbesondere dafür sorgen müssten, dass die Wahlbüros mit Freiwilligen besetzt seien. Dass dies immer ein Problem darstelle, zeige die Durchführung der Kommunalwahlen. Aus diesem Grund habe der Städte- und Gemeindetag kein Interesse daran, dass das Quorum für das Volksbegehren halbiert werde. Dieses Quorum diene zudem dem Nachweises der Ernsthaftigkeit des Anliegens. Die vorgeschlagene Zahl von 60.000 Unterstützern sei eine zu geringe Anforderung. Zwar sei einem Volksentscheid die Behandlung im Landtag vorgeschaltet, dennoch sollte das Volksbegehren, das die Voraussetzung für einen Volksentscheid darstelle, den Bürgern nicht zu leicht gemacht werden. Es stelle sich jedoch die Frage, ob das für den Volksentscheid geltende Abstimmungsquorum von einem Drittel richtig sei. Auf kommunaler Ebene seien gute Erfahrungen mit Bürgerentscheiden gemacht worden, die schon seit 1994 in der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen seien. Das Quorum für Bürgerentscheide habe seit jeher 25 Prozent der Wahlberechtigten betragen. Der Städte- und Gemeindetag empfehle dem Landtag daher eine Angleichung dieser beiden plebiszitären Elemente vorzunehmen und dem Antragsteller mit einem Abstimmungsquorum von einem Viertel entgegenzukommen. Dagegen lehne der Städte- und Gemeindetag die Senkung des Eingangsquorums aus kommunaler Sicht ab.

Burkhard Thiele (Präsident des Oberlandesgerichts Rostock und Vizepräsident des Landesverfassungsgerichts) nimmt Bezug auf seine schriftliche Stellungnahme (Anlage 2, A.Drs. 6/66(neu)) und weist darauf hin, dass er im Rahmen der Entwicklung der Verfassung an den Sitzungen der Verfassungskommission teilgenommen habe. Er erklärt, sich mit der rechtlichen Bewertung des vorliegenden Entwurfs nicht befasst zu haben. In seiner Stellungnahme habe er darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber bei der Frage, inwieweit Elemente der direkten Demokratie in die Verfassung aufgenommen werden sollten, einen großen Spielraum habe. Dieser Spielraum sei von der damaligen Verfassungskommission ausführlich diskutiert worden. Es habe kontroverse Positionen gegeben. Man habe sich auf den Vorläufer der derzeitigen Landesverfassung – nach der Änderung im Jahre 2006 – verständigt. Eine Absenkung des Quorums komme in Betracht. Zur Grenze des

verfassungsrechtlich Zulässigen gebe es Rechtsprechung, die dann berücksichtigt werden müsse. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Quoren lägen nicht an der untersten Grenze dessen, was in Deutschland für möglich erachtet werde. Der Landtag habe sich zuletzt 2006 mit den Quoren befasst. Außerdem müsse man sich vor Augen führen, dass die Verfassungsgesetzgebung die Grundsätze der landesrechtlichen Ordnung betreffe. Vor diesem Hintergrund stelle sich die Frage, ob eine Änderung des Grundkonsenses feststellbar sei, die es geboten erscheinen lasse, erneut über die Quoren nachzudenken. Die Änderung im Jahre 2006 habe auf die Bevölkerungsentwicklung Bezug genommen. Sie habe versucht, die bis dahin geltende Regelung zukunftsfester zu machen. Der vorliegende Gesetzentwurf habe hingegen einen gewissen Paradigmenwechsel zum Inhalt, was aber letztlich eine politische Entscheidung sei. Mit in die Abwägung einbezogen werden müsse dabei die Häufigkeit, mit der über Verfassungsänderungen diskutiert werde.

Dr. Rainer Litten (Staatssekretär a. D.) bezieht sich auf seine schriftliche Stellungnahme (Anlage 3, A Drs. 6/66-1) und führt aus, dass er von 2003 bis 2006 Justizstaatssekretär in Mecklenburg-Vorpommern gewesen sei und im Anschluss Staatssekretär im Ministerium für Soziales und Gesundheit. Er gebe zusammen mit Herrn Professor Wallerath einen Kommentar zum Verfassungsrecht heraus. Dort habe er die Vorschriften über Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid behandelt. In Mecklenburg-Vorpommern habe es bisher weder ein gültiges Volksbegehren noch einen gültigen Volksentscheid gegeben. Dies könne man begrüßen und argumentieren, dass plebiszitäre Elemente eine Ergänzung der parlamentarischen Gesetzgebung sein sollten und es somit bislang kein Ergänzungsbedarf gegeben habe. Das Volk habe nichts ändern wollen. Nach Ansicht einiger Autoren sei die Abstinenz des Volkes als ein Plebiszit gegen Volksplebiszite zu werten, sofern es moderate Quoren – wie in Mecklenburg-Vorpommern – gebe. Eine solche Stellungnahme halte er für überzogen. Es habe in Mecklenburg-Vorpommern Volksinitiativen gegeben, die in entsprechenden Gesetzen mündeten. Und es habe ein Volksbegehren gegeben, dass bei dem eine beträchtliche Anzahl von Stimmen zusammengekommen sei, aber das Quorum nicht erreicht worden sei. Eine mögliche Ursache für die Erfolglosigkeit der Volksgesetzgebung in

Mecklenburg-Vorpommern könnten die derzeit geltenden Quoren sein. Der Gesetzentwurf fördere die Volksgesetzgebung. Fraglich sei, ob es einer solchen Förderung bedürfe, da es schon als Erfolg gewertet werden könne, dass Volksinitiativen entsprechende Gesetze auslösten. Dies sei allerdings nur eine indirekte Wirkung. Der Gesetzgeber habe sich unter Volksgesetzgebung den Fall vorgestellt, dass es auch tatsächlich zu einem vom Volk ausgehenden Gesetz komme. Er sei daher der Meinung, dass es einer Förderung der Volksgesetzgebung bedürfe. Taugliche Mittel seien neben einer Senkung der Quoren beispielsweise die Erleichterung der Stimmensammlung oder geminderte Anforderungen an das abzustimmende Gesetz. Diese übrigen Hürden seien in Mecklenburg-Vorpommern allerdings nicht groß. Zwar müsse ein begründeter Gesetzentwurf vorliegen, aber Stimmen könnten im Gegensatz zu anderen Ländern frei gesammelt werden. Im Übrigen bedürfe es auch keiner Frist für diese Sammlung. Das entscheidende Kriterium sei daher das Quorum. Der rechtliche Prüfungsmaßstab werde in Artikel 28 Abs. 1 Grundgesetz gesehen, wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern unter anderem dem Gebot der Demokratie entsprechen müsse. Das Demokratiegebot werde durch die Volksgesetzgebung berührt, sofern die Demokratie in Bund und Ländern eine repräsentative sei und wenn durch Volksgesetzgebung Gesetze verabschiedet würden, die die Parlamentsgesetzgebung zumindest ergänzten. Sinn und Zweck von Quoren sei es, dass es dem Volk nicht zu leicht gemacht werde. Das bedeute im Hinblick auf das Unterstützungsquorum für das Volksbegehren, dass nicht eine kleine Minderheit das Parlament mit einem Thema beschäftige, wie es in einer Entscheidung des Staatsgerichtshofes der Freien Hansestadt Bremen heiße. Es müsse ein legitimatorisches Gewicht für ein Volksbegehren geben, um einer demokratischen Verallgemeinerung zugänglich zu sein. Die Minderheit, die sich für ein Gesetz ausspreche, müsse sich durch ihre Zahl qualifizieren. Er frage sich, ob diese verfassungsrechtliche Auslegung konkret genug sei, um eine bestimmtes Quorum festzulegen. Hierzu würden verschiedene Ansichten vertreten. Seiner Ansicht nach seien diese Aussagen nur schwer subsumtionsfähig. Was die Hürde beim Volksentscheid betreffe, heiße es, dass keine Mehrheit durch eine Minderheit majorisiert werden dürfe. Es müsse also eine bestimmte Anzahl von

Wahlberechtigten zugestimmt haben – nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden. Strenggenommen müssten es daher immer mehr als 50 Prozent sein, da sich andernfalls nicht die Mehrheit für den Gesetzentwurf ausgesprochen habe. Dieses Argument sei allerdings nicht tragbar, denn die Mehrheit habe es in der Hand, sich einem nicht gewollten Gesetz entgegenzustellen. Die Nichtbeteiligung legitimiere nicht dazu, ein später zustande gekommenes Gesetz zu missbilligen. Der frühere Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts habe formuliert, dass das Liegen auf dem Sofa keine staatsrechtliche Relevanz habe. Ein Zusammenhang zwischen der Höhe des Unterstützungsquorums und der des Zustimmungsquorums könne insofern hergestellt werden, als dass bei einem fehlenden Zustimmungsquorum das Unterstützungsquorum möglichst hochgehalten werden müsse, damit das Volk nicht ständig zur Gesetzesabstimmung aufgerufen werde. Wenn das Volk oft zur Abstimmung aufgerufen werde, müsse ein Zustimmungsquorum eingeführt werden, damit es keine Überraschungsgesetze gebe. Diesen Argumenten stehe die Verfassungswirklichkeit entgegen. So gebe es in Bayern ein verhältnismäßig niedriges Unterstützungsquorum von 10 Prozent und kein Zustimmungsquorum. In Bayern würde häufig abgestimmt, aber von überfallartig beschlossenen Gesetzen könne nicht gesprochen werden. Ein Volksbegehren benötige in Mecklenburg-Vorpommern zurzeit 120.000 Unterstützer, nachdem es ursprünglich 140.000 gewesen seien. Wenn man dies in Beziehung zur Zahl der Wahlberechtigten der letzten Landtagswahl setze, seien dies 8,7 Prozent. Dies sei am unteren Rand, wenngleich es Länder gebe in denen es niedrigere Quoren gebe: Berlin sieben Prozent, Brandenburg 3,8 Prozent, Hamburg fünf Prozent, Nordrhein-Westfalen acht Prozent, Schleswig-Holstein fünf Prozent. 60.000 Unterstützer, nicht 40.000 wie er in seiner schriftlichen Stellungnahme versehentlich geschrieben habe, wären etwa 4,4 Prozent der Wahlberechtigten. Das wäre immer noch mehr als in Brandenburg. In Brandenburg habe allerdings selbst dieses niedrige Unterstützungsquorum nicht zu einem gültigen Volksbegehren geführt. Da die Verhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg vergleichbar seien, sei also kein Boom zu erwarten. In Brandenburg werde das niedrige Quorum damit begründet, dass es sich um einen Flächenstaat handle, mit der Folge, dass es schwierig sei, Unterstützungsstimmen zu sammeln. Dies treffe auch auf Mecklenburg-Vorpommern zu. Hiergegen könne

eingewandt werden, dass ein so niedriges Unterstützungsquorum nicht vor Belanglosigkeiten schütze. Herr Prof. Pestalozza habe früher geschrieben, das Unterstützungsquorum schütze vor Querulanten. Er fürchte hingegen, dass es in einer Demokratie viele Querulanten gebe, die sich auch bei der Gesetzgebung zu Wort meldeten. Im Übrigen stelle sich oft erst im Nachhinein heraus, ob ein Anliegen vernünftig sei. Das Zustimmungsquorum, was bei einem Drittel liege, sei im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr hoch. Nur im Saarland gebe es ein höheres Zustimmungsquorum (50 Prozent). Er habe gehört, dass der saarländische Landtag dieses Quorum herabsetzen wolle, da das hohe Quorum prohibitiv sei. Er weist darauf hin, dass demgegenüber in einigen Bundesländer gar kein Quorum existiere: in Bayern, Hessen und Sachsen. Die Unterstützungsquoren in Bayern und Sachsen seien – im Gegensatz zu Hessen – nicht besonders hoch. Diese Länder hätten gute Erfahrungen mit dem nicht vorhandenen Zustimmungsquorum gemacht. Diese Ausführungen würden jedoch nicht für verfassungsändernde Gesetze gelten. Bei der Verfassung handle es sich um Grundnormen des politischen und gesellschaftlichen Miteinanders. Diese Normen dürften nicht durch kleine Minderheiten geändert werden. Sollte tatsächlich einmal ein überraschendes Gesetz zustande kommen, könne der parlamentarische Gesetzgeber diesen Fehler korrigieren. Er habe gegen die vom Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung der Quoren keine Einwendungen.

Prof. Dr. Claus Dieter Classen (Professor für Öffentliches Recht, Universität Greifswald) nimmt Bezug auf seine schriftliche Stellungnahme (Anlage 4, ADRs. 6/66-2) und stellt heraus, dass ein Vergleich der heutigen Situation mit derjenigen in den 90er Jahren, als die Landesverfassung formuliert worden sei, und ein Vergleich zu anderen Bundesländern deutlich mache, dass viele Länder diese Quoren herabgesetzt hätten. Dies sei Anlass, sich die Frage zu stellen, ob und inwieweit die aktuell geltenden Quoren sinnvoll seien. Da man sich immer im Bereich des Üblichen bewege, stelle sich die Frage nach der Berührung der Grundsätze des Grundgesetzes nicht. Hinsichtlich des Gesetzentwurfes könne er sich Herrn Glaser anschließen. Beim Unterstützungsquorum gehe es nicht darum, unter welchen Voraussetzungen etwas in den Landtag eingebracht werden könne, sondern der entscheidende Unterschied zwischen Volksinitiative und Volksbegehren sei, dass ein

Volksbegehren, wenn es nicht im Wesentlichen vom Landtag aufgegriffen werde, zu einem Volksentscheid führe. Diesen müssten die Kommunen organisieren, mit den entsprechenden Kosten. Die Formulierung im Gesetzentwurf, dass mit ihm keine Kosten verbunden seien, sei zwar formal richtig, weil das Gesetz keine Kosten produziere, aber wenn das Gesetz in Anspruch genommen werde, entstünden Kosten. Daher müsse man sich die Frage stellen, ob es des Gesetzentwurfes bedürfe. Im Ergebnis sehe er keinen akuten Änderungsbedarf. Das Unterstützungsquorum sei in Mecklenburg-Vorpommern bereits niedrig. Sollte dieses absenkt werden, würde er kein Quorum von weniger als fünf Prozent der Bevölkerung (70.000) wählen. Das derzeit geltende Quorum könne auch unverändert bleiben. Das Zustimmungsquorum sei in Mecklenburg-Vorpommern hingegen im Ländervergleich sehr hoch. Deshalb halte er hier eine Änderung für sinnvoll. Allerdings sei die im Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung auf ein Sechstel relativ niedrig. Er schlage daher wie Herr Glaser ein Quorum von einem Viertel vor. Selbst bei umstrittenen Gesetzen komme man so auf eine Gesamtwahlbeteiligung von 50 Prozent, was im Ergebnis hinreichend repräsentativ und deshalb plausibel sei.

Tim Weber (Sprecher des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“) bezieht sich auf seine schriftliche Stellungnahme (Anlage 5, ADRs. 6/66-3) und erläutert, dass er seit 1992 haupt- und ehrenamtlich für den Verein „Mehr Demokratie e.V.“ tätig sei. Dieser Verein habe den Schwerpunkt direkte Demokratie, Wahlrecht, Informationsfreiheit, Bürgerbeteiligung und setze sich für direkte Demokratie ein. Sie hätten schon in Bayern und Bremen Volksbegehren organisiert, weshalb er den Unterschied zwischen 120.000 und 140.000 Unterschriften aus praktischer Erfahrung kenne. Außerdem berieten sie Volksbegehren. Darüber hinaus würden sie wissenschaftlich arbeiten und hätten ein Ranking erstellt. Saarland sei auf Platz 16, Mecklenburg-Vorpommern auf Platz 11. Alle Länderverfassungen würden die Volksgesetzgebung kennen, Bayern und Hessen zudem das obligatorische Verfassungsreferendum. In Berlin existiere das thematisch orientierte Verfassungsreferendum. In Hamburg gebe es das fakultative Referendum. Die Frage, ob es direkte Demokratie geben solle, sei geklärt. Es gehe nur noch um die Frage der Ausgestaltung. Es sei zu beobachten, dass es in vielen Ländern Diskussionen im Hinblick auf die Senkung der

Verfahrensanforderungen gebe. In vielen Landesparlamenten habe sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Vorschriften praktisch anwendbar sein müssten. Volksgesetzgebung sei nur eine Ergänzung der parlamentarischen Demokratie. Es dürfe nicht von einem Einzelfall auf alle Fälle geschlossen werden. Die Behauptung, dass die Entscheidung bei einer größeren Beteiligung anders ausgefallen wäre, sei empirisch nicht belegt. In Mecklenburg-Vorpommern habe es insgesamt 23 Volksinitiativen, ein Volksbegehren und keinen Volksentscheid gegeben. Der Verfassungsanspruch, der in Artikel 3 Abs. 1, Artikel 55 und Artikel 60 LVerf. formuliert sei, finde in der politischen Wirklichkeit keinen Niederschlag. Lediglich die Volksinitiative werde angewendet. Wenn man die Hürden bei Unterschriftenquoten senke, gebe es mehr erfolgreiche Volksbegehren. Sollte ein Volksbegehren in Mecklenburg-Vorpommern erfolgreich sein, müsste das entsprechende Quorum gesenkt werden. Die Eintragungsbedingungen seien in Mecklenburg-Vorpommern sehr gut. Er halte den Gesetzentwurf für angemessen. Ein Quorum von fünf Prozent sei auch denkbar. Jedenfalls sei eine prozentuale Angabe sinnvoll, damit diese Verfassungsänderung nicht in regelmäßigem Abstand erfolgen müsse. Angenommen, der Landtag werde sich mit Zweidrittelmehrheit für den Gesetzentwurf entscheiden, prognostiziere er, dass es alle ein bis zwei Jahre ein Volksbegehren gebe, wobei diese nicht alle erfolgreich sein würden. Für ein Zustimmungsquorum spreche zum einen, dass eine höhere Beteiligung eine höhere Legitimation bedeute, zum anderen könnten durch ein Zustimmungsquorum sogenannte Verzerrungseffekte vermieden werden. Unter Verzerrungseffekten verstehe er, dass bei einer angenommenen Beteiligung von zehn Prozent nicht die gesamte Wählerschaft abgebildet werde. Der Landtag habe bei jeder seiner Entscheidung das Problem des Verzerrungseffektes, was aber hingenommen werde, da er gewählt wurde und dies sowohl praktisch als auch vernünftig sei. Jedoch sei die Aussage falsch, dass wenn es ein Zustimmungsquorum gebe, dieses zu einer höheren Beteiligung führe. Ein Zustimmungsquorum führe vielmehr zu anderen Problemen. So gebe es bei Geltung eines Zustimmungsquorums eine niedrigere Beteiligung, da es Anreize für Diskussionsboykotte sowie ein Auseinanderziehen von Wahlen und Volksentscheiden gebe. Außerdem würden Nein-Stimmen als Enthaltungen gewertet und sofern das Quorum nicht erreicht werde, setze sich eine Abstimmungsminderheit

durch. Verzerrungseffekte könnten auftreten. Bei einer durchschnittlichen Beteiligung von 35 Prozent bis 40 Prozent sei dies allerdings nicht der Fall, was auch wissenschaftlich untersucht worden sei. Die Mehrheitsentscheidung wie in Bayern oder Hamburg sei daher akzeptabel. Für ein Flächenland sei ein Quorum von zehn bis 15 Prozent der richtige Wert, um Verzerrungseffekte sowie Abstimmungsboykotte und Diskussionsboykotte zu vermeiden. Der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gehe daher in die richtige Richtung. Die Tatsache, dass Zustimmungsquoren bei Verfassungsänderungen nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs seien, empfinde er als mutlos. Das diesbezügliche Quorum von zweidrittel sei prohibitiv. Selbstverständlich müsse das Erfordernis einer erschwerten Abänderbarkeit der Verfassung berücksichtigt werden. Dies sei der deutschen Verfassungstradition angemessen, könne aber anders erreicht werden, zum Beispiel durch ein höheres Einleitungsquorum oder durch eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden oder es könne wie in Hamburg geregelt werden, wo Entscheidungen über Verfassungsänderungen nur zusammen mit Bundestags- oder Landtagswahlen stattfinden würden. Dann bestehe auch eine höhere Legitimation. Reformen beim Ausführungsgesetz seien nicht notwendig und daher auch nicht thematisiert worden. Er könne sich allerdings vorstellen, dass Entwicklungen wie beispielsweise die Spendentransparenz oder das Abstimmungsbüchlein aus anderen Ländern übernommen würden. Sein Fazit sei, dass die im Gesetzgebungsentwurf enthaltenen Vorschläge eine Verbesserung darstellten. Hinsichtlich der Verfassungsänderung hätte sich der Verein „Mehr Demokratie e.V.“ mehr Mut gewünscht, Änderungen beim Ausführungsgesetz könnten später vorgenommen werden.

Prof. Dr. Christian Pestalozza (emeritierter Professor für Staats- und Verwaltungsrecht) nimmt Bezug auf seine schriftliche Stellungnahme (Anlage 6, ADrS. 6/66-6(neu)) und hebt hervor, dass der Gesetzentwurf keine verfassungsrechtlichen Bedenken auslöse, da er gegen keine vom Grundgesetz vorgegebenen Demokratiegrundsätze verstoße. Der Entwurf liege im Wettstreit mit dem Geschehen im Saarland. Der saarländische Landtag habe heute in erster Beratung zu einem Entwurf der Fraktionen der SPD und der CDU zur Änderung der dortigen Verfassung sowie zu einem Entwurf der Fraktion der Piraten zur Änderung

der Verfassung, jeweils in Bezug auf das Volksgesetzgebungsverfahren, Stellung genommen. Der Vorschlag der dortigen Fraktionen der SPD und der CDU sehe ein Unterstützerquorum von sieben Prozent und ein Zustimmungsquorum von einem Viertel vor. Dies liege in der praktikablen Mitte und könne daher als Minimum auch für Mecklenburg-Vorpommern empfohlen werden. Der Umstand, dass der hier vorliegende Entwurf nicht aus den Reihen der Mehrheit, sondern von der Opposition stamme, stelle jedoch ein Hindernis dar. Alle Unterstützer- sowie Zustimmungsquoren seien gegriffen. Es stelle sich daher die Frage, woran man sich orientieren solle. Er orientiere sich immer an den Mehrheiten und Quoren im Gesetzgebungsverfahren des Parlaments, da es sich um ein konkurrierendes Volksgesetzgebungsverfahren handeln solle. Andererseits stelle sich die Frage, was die Befugnisse des wahlberechtigten Volkes seien. Im Bereich der Wahlbeteiligung gebe es kein Beteiligungsquorum. Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern sei von ca. 49 Prozent der gültigen Zweitstimmen gewählt worden, also nicht einmal von der Hälfte der Bevölkerung. Niemand würde deswegen auf die Idee kommen, bei der Wahlbeteiligung ein Beteiligungs- und Zustimmungsquorum einzuführen. Wenn die Wahlbeteiligung noch weiter zurückgehe, werde man allerdings auch solche Überlegungen tätigen müssen, sofern man überhaupt Zustimmungsquoren haben wolle. Er sei generell gegen Zustimmungsquoren. Die praktische Erfahrung, die in Deutschland und im Ausland damit gemacht worden seien, sprächen nicht dagegen. Allerdings gehe es vorliegend nicht um die Beseitigung, sondern um die Senkung eines Quorums. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Absenkung des Beteiligungsquorums halte er für vertretbar, aber nicht für zwingend. Die Absenkung des Zustimmungsquorums sei hingegen unumgänglich. Da Mecklenburg-Vorpommern eine Wahlbeteiligung von unter 50 Prozent habe, könne nicht erwartet werden, dass sich ein größerer Teil der Bevölkerung an einem ganz speziellen Gesetz als an der Landtagswahl beteilige. Es müsse zur Kenntnis genommen werden, dass die Wahlbeteiligung zurückgehe und dass die Mobilisierungskraft aller politischen Parteien nicht ausgereicht habe, dass sich mehr als 50 Prozent der Wahlberechtigten beteiligt haben. Er halte die Absenkung des Zustimmungsquorums auf ein Viertel für das Minimum, da dies angesichts der niedrigen Wahlbeteiligung in Mecklenburg-Vorpommern die obere Grenze der Beteiligung strapaziere. Die Gefahr

von Volksgesetzen überschwemmt zu werden, bestehe nicht. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Reduzierung auf ein Sechstel sei ein gegriffener Wert, dessen Ausgangspunkt das vorhandene Quorum gewesen sei. Ein Viertel sei bereits ausreichend, auch wenn er Bedenken habe, ob dies nicht für Mecklenburg-Vorpommern zu hoch gegriffen sei. Das derzeit geltende Unterstützerquorum könne seiner Meinung nach unverändert bestehen bleiben, da Mecklenburg-Vorpommern hier im Ländervergleich gut dastehe. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Halbierung sei drastisch, da dies einer Beteiligung von unter fünf Prozent entspreche. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des Parlaments sei eine Beteiligung von über fünf Prozent für eine Gesetzesinitiative erforderlich. Das im Gesetzentwurf vorgeschlagene Unterstützerquorum sei daher sehr niedrig. Er schlage daher vor, eine Zahl zwischen 120.000 und 60.000 zu wählen. Hierbei empfehle er Prozentpunkte, damit die Verfassung nicht bei der nächsten drastischen Bevölkerungsentwicklung nur deswegen geändert werden müsse. Insgesamt halte er den Vorschlag für nicht unvernünftig. Das Unterstützerquorum sei dort sehr luxuriös ausgestaltet, die Absenkung des Zustimmungsquorums sei zwingend notwendig.

Peter Richter (Dipl.-Jur., Rechtsreferendar, LL.M.) bezieht sich auf seine schriftliche Stellungnahme (Anlage 7, ADRs. 6/66-4) und weist darauf hin, dass der Gesetzentwurf unter rechtlichen Gesichtspunkten keine Probleme aufwerfe. Es handle sich um eine Verfassungsänderung. Prüfungsmaßstab sei daher Artikel 56 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern. Es sei offensichtlich, dass der Gesetzentwurf weder gegen Staatsstrukturprinzipien noch gegen die Würde des Menschen verstoße. Auch im Hinblick auf das Homogenitätsgebot, Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz, sehe er keine Probleme. Es könne in einer Demokratie nicht gegen das Demokratieprinzip verstoßen, wenn der Souverän über ihn betreffende Angelegenheiten entscheide. Die Gefahr, dass eine Minderheit über eine Mehrheit regiere, sei nicht gegeben. Da keine rechtlichen Probleme vorlägen, sei der Gesetzentwurf nur unter rechtspolitischen Gesichtspunkten zu betrachten. Zwei wichtige Faktoren seien dabei zu bedenken. Auf der einen Seite, dass es in Zeiten genereller Politikverdrossenheit sinnvoll sei, die Bürger in den Gesetzgebungsprozess verstärkt einzubinden. Auf der anderen Seite sei es

erforderlich, gewisse Hürden aufrechtzuerhalten, damit weder Volksbegehren noch Volksentscheid zum Spielball von Minderheiten oder Lobbyverbänden würden. Es müsse beachtet werden, dass ein gewisser Rückhalt im Volk gegeben sein müsse. Zwischen diesen beiden Aspekten sei ein schonender Ausgleich herbeizuführen. Das Einleitungsquorum sei in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu anderen Ländern verhältnismäßig niedrig. Auch die Möglichkeit der Unterschriftensammlung sei in Mecklenburg-Vorpommern sehr moderat, da es hier keine Frist gebe und zudem die Möglichkeit bestehe, freie Unterschriften zu sammeln. Vor dem Hintergrund des moderaten Quorums und der Tatsache, dass auch die sonstigen Hürden niedrig seien, sei es verwunderlich, dass es in Mecklenburg-Vorpommern bislang keinen Volksentscheid gegeben habe. Über die Gründe könne man nur spekulieren. Dies möge daran gelegen haben, dass das Quorum zu hoch sei. Da es seiner Meinung nach sinnvoll sei, die Bürger verstärkt zu beteiligen, halte er den Vorschlag zur Reduzierung des Einleitungsquorums für sinnvoll. Ein Quorum von 60.000 Unterstützern sei nicht derart niedrig, dass eine Schwemme von Volksbegehren zu befürchten wäre. Das Zustimmungsquorum in Mecklenburg-Vorpommern sei im Vergleich zu anderen Bundesländern überdurchschnittlich hoch. Lediglich im Vergleich zum Saarland, wo das Quorum bei 50 Prozent liege, sei das Quorum in Mecklenburg-Vorpommern geringer. Es sei offensichtlich, dass es bei einem Zustimmungsquorum von 50 Prozent keine Volksgesetzgebung geben könne. Der saarländische Landtag habe daher die Notwendigkeit erkannt, die dortige Gesetzeslage zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern. Um zu verhindern, dass eine Minderheit Gesetze verabschiede und daher die Gefahr einer mangelnden demokratischen Legitimation bestehe, sei er für ein Zustimmungsquorum. Bei dem vorgeschlagenen Quorum von einem Sechstel könnten solche Legitimationsdefizite nicht auftreten. Daher könne er den Gesetzentwurf auch insofern befürworten. Auch mit einem Quorum von einem Viertel sei er einverstanden, da auch dies eine Erleichterung für die direkten demokratischen Elemente bedeute. Bei einem Volksentscheid entstünden selbstverständlich Kosten. Im Hinblick darauf, dass Milliarden für den Rettungsschirm zur Verfügung gestellt würden, sollte die verstärkte Beteiligung der Bürger an demokratischen Prozessen auch finanziert werden.

Vors. **Detlef Müller** eröffnet die Fragerunde.

Abg. **Barbara Borchardt** hebt hervor, dass der Gesetzentwurf keine verfassungsrechtlichen Bedenken auslöse und es geboten sei, zumindest das Zustimmungsquorum zu senken. In fast allen Stellungnahmen sei dargelegt worden, dass die Senkung der Quoren keinen Einfluss auf die Politikverdrossenheit habe. Sie fragt, ob es aus gesetzgeberischer Sicht geboten sei, den Bürgerinnen und Bürgern Vertrauen entgegenzubringen und die entsprechenden Instrumente zur Verfügung zu stellen, da auch in Ländern mit einem niedrigeren Quorum kein Missbrauch betrieben werde. Herr Thiele habe in seiner Stellungnahme geschrieben, dass eine Absenkung der Quoren über eine Anpassung an die Bevölkerungsentwicklung hinausgehe. Aus der Formulierung „das Gewicht zugunsten einer der Gesetzgebungsarten verlagere“ lasse sich schließen, dass Herr Thiele von einem derzeitigen Gleichgewicht ausgehe. Sie bittet um eine Erklärung dieser Formulierung. Ihrer Meinung nach bestehe zwischen repräsentativer und direkter Demokratie ein Ungleichgewicht. Sie bittet dabei um eine Bezugnahme zur Wahlbeteiligung, denn selbst wenn die Wahlbeteiligung in Mecklenburg-Vorpommern unter 25 Prozent liege, werde nicht die Ansicht vertreten, dass die Wahlen ungültig seien. Das Quorum sei in Brandenburg weitaus niedriger als das im Gesetzentwurf vorgeschlagene. Die Sachverständigen hätten dargelegt, dass es in einem Flächenland schwieriger sei, Menschen zu gewinnen. Sie fragt, ob dies auch für Mecklenburg-Vorpommern gelte, da Mecklenburg-Vorpommern eines der größten Flächenländer sei und ob der Gesetzgeber dies berücksichtigen sollte.

Vors. **Detlef Müller** wendet sich an Herrn Pestalozza und fragt, die Frage von Frau Borchardt zusammenfassend, ob die Volksgesetzgebung ein Zeichen des Vertrauens sei.

Prof. Dr. Christian Pestalozza unterstreicht, dass die parlamentarische Demokratie ein Vertrauensbeweis sei. Ob die Bürger klug, dumm, alt, jung, männlich oder weiblich seien, alle hätten eine oder zwei Stimmen. In allen Demokratien traue man den Wahlberechtigten zu, zu einem vernünftigen Ergebnis zu kommen. Die gesamte

demokratische Verfassung triefe von Vertrauen gegenüber dem Bürger; vom Vertrauen, dass die Abgeordneten vernünftige Leute seien und etwas Vernünftiges zustande bringen. Bei der Volksgesetzgebung sei das Vertrauen unmittelbarer, letztlich aber demselben Tenor unterlegen: einem Grundvertrauen aller Verfassungen in den Wähler bzw. den Abstimmenden. Es könne nicht erwartet werden und konnte auch in Zeiten einer höheren Wahlbeteiligung nicht erwartet werden, dass das Quorum für eine Verfassungsänderung, was drei Viertel betrage, erreicht werde. Die Volksgesetzgebung sei schon jetzt ein Vertrauensbeweis, der durch eine Absenkung der Anforderungen verstärkt werden könne.

Tim Weber führt aus, dass er zu der Frage Politikverdrossenheit/Vertrauen, die sehr nahe liege, in seiner Stellungnahme nichts geschrieben habe, sondern die Normen der Verfassung zugrunde gelegt habe. Demokratie habe sehr viel mit Vertrauen zu tun. Auch der Wahlvorgang sei ein Vertrauensbeweis gegenüber der Demokratie. Es könne nicht erwartet werden, dass die Wahlbeteiligung steige, wenn Volksentscheide erleichtert würden. Umfragen aus Ländern mit viel direkter Demokratie, wie die Schweiz oder die USA auf Bundesstaatenebene, zeigten, dass die Institutionen dort ein höheres Vertrauen als in Deutschland genießen. Dies werde von Politikwissenschaftlern auf direkte Demokratie zurückgeführt. In den USA äußerten sich selbst diejenigen, die nicht an Volksentscheiden teilnehmen, sehr positiv gegenüber der direkten Demokratie. Die Zulassung von mehr direkter Demokratie sei eine vertrauensbildende Maßnahme. Von Kommunal- oder Landespolitikern werde teilweise die Aussage vertreten, dass der beste Volksentscheid der sei, der nicht stattfinde, weil die Politik so gut sei, dass es dessen nicht bedürfe. Er betont, dass er dieses Argument zwar nachvollziehen könne, der Volksentscheid aber einen Wert an sich habe, da der Bürger auf diese Weise als Souverän angesprochen werde und sich ernst genommen fühle.

Dr. Rainer Litten hebt hervor, dass es auf das konkrete Vertrauen zum Volk nicht ankomme, da das Volk nach der verfassungsrechtlichen Lage der Souverän sei. Unabhängig davon, ob man dies begrüße oder nicht, sei dies kein Grund die Volksgesetzgebung abzuschaffen. Artikel 20 Abs. 2 Grundgesetz bestimme, dass

alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe. Sie werde vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Daher sei auch das Parlament nur ein Organ des Souveräns „Volk“. Auf die Frage des Vertrauens komme es nicht an, da die Bürger einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf unmittelbare und direkte Demokratie hätten.

Klaus-Michael Glaser betont, dass die Senkung der Quoren keine Frage der Gebotenheit sei, sondern eine bloße Möglichkeit. Er weist darauf hin, dass die Abgeordneten vom Wähler mit Vertrauen ausgestattet worden seien als sie bei der letzten Landtagswahl gewählt wurden. Die Abgeordneten könnten dieses Vertrauen so umsetzen, indem sie den Gesetzentwurf verabschiedeten oder nicht bzw. andere Regelungen verabschiedeten. Zur Interpretation einer Senkung der Quoren als Zeichen in Richtung der Bürger, merkt er an, dass der Städte- und Gemeindetag es auf kommunaler Ebene kenne, dass der Landtag versuche, symbolische Gesetzgebung zu machen. Diese Gesetze bewirkten nichts und seien nicht mit finanziellen Folgen verbunden. Symbolgesetze existierten in Mecklenburg-Vorpommern zu Genüge und seien nicht erforderlich. Am 13. Juli 1994 habe es eine Volksentscheid zur Abstimmung über die Landesverfassung gegeben. Damals habe man denjenigen, die die Verfassung erarbeitet hätten, vertraut.

Burkhard Thiele stellt heraus, dass zwischen ihm und der Abg. Barbara Borchardt ein Missverständnis bestehe. Seine Formulierung habe sich – wertfrei – darauf bezogen, dass eine Änderung der in der Verfassung vorgesehenen Wege zur Gesetzgebung die Gewichte verändere. Dies sei der Ansatz des Gesetzentwurfes: die Gewichte etwas in Richtung plebiszitäre Elemente zu verschieben.

Dr. Rainer Litten erläutert, dass Mecklenburg-Vorpommern auch ein Flächenland sei, in dem es schwierig sei, Stimmen zu sammeln. Für Brandenburg sei vor kurzem in einem Aufsatz dargelegt worden, dass es problematisch sei, regional bedeutsame Themen so zu popularisieren, dass es auch Unterstützer aus anderen Regionen

gebe. Ein solches Problem stelle sich in städtischen Ballungszentren nicht. Aus diesem Grund seien auch für Mecklenburg-Vorpommern niedrige Quoren zu empfehlen.

Abg. **Jürgen Suhr** unterstreicht, dass er durch die Stellungnahmen viele Anregungen erhalten habe. Insbesondere über die Frage der Koppelung der Quoren an eine Prozentzahl müsse vor dem Hintergrund sich verändernder Parameter nachgedacht werden. Die Frage der Abg. Barbara Borchardt an Herrn Thiele sei vermutlich darauf gerichtet gewesen, das Verhältnis zwischen plebiszitären und repräsentativen Elementen zu hinterfragen. Hierauf Bezugnehmend fragt er Herrn Thiele, ob die Landesverfassung so zu interpretieren sei, dass ein angemessenes Verhältnis vorliege oder ob aus der Tatsache, dass es wenig erfolgreiche Initiativen gegeben habe, eine Verpflichtung zur Änderung der Verfassung herzuleiten sei. Er zitiert aus der schriftlichen Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Pestalozza „Wer wie die Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern neben dem Parlament den Bürger zum Gesetzgeber beruft, sollte die Einladung zur Gesetzgebung nicht durch entmutigende Quoren entwerten. Andererseits gibt es auch keinen guten Grund, den Wahlberechtigten die Gesetzgebung leichter zu machen als dem Parlament.“ und fragt, ob daher dem Parlament vergleichbare Hürden hergestellt werden sollten. An Herrn Tim Weber gewandt, stellt er die Frage, ob eine Erleichterung der direktdemokratischen Elemente zu einer höheren Beteiligung und höherer Motivation führe. Und wenn ja, woraus ein solcher Effekt abzuleiten sei. An Herrn Dr. Litten gerichtet erläutert er, dass es eine positiv überraschende Erkenntnis gewesen sei, dass in vielen Stellungnahmen der Verzicht auf das Zustimmungsquorum thematisiert worden sei und er fragt, ob es Beispiele dafür gebe, dass durch Volksgesetzgebung Gesetze geschaffen worden seien, welche für unvernünftig gehalten worden seien und der Gesetzgeber gezwungen gewesen sei, eine entsprechende Korrektur vorzunehmen.

Burkhard Thiele führt aus, dass er die Frage so verstanden habe, dass wenn plebiszitäre Elemente in die Verfassung aufgenommen worden seien und man Jahre später feststelle, diese plebiszitären Elemente seien nicht hinreichend mit Leben

ausgefüllt, ob die Verfassung dann zu einer Änderung auffordere. Die Frage von Frau Borchardt sei wohl ebenfalls in diese Richtung gegangen. Ursprünglich seien die plebiszitären Elemente im Verhältnis zu den repräsentativen Elementen in ein Verhältnis gesetzt worden. Dieses Verhältnis sei beibehalten worden, als 2006 diese Fragen erneut diskutiert worden seien. Wenn dieses Verhältnis durch eine Senkung der Quoren geändert werde, sei dies eine Änderung dessen, was ursprünglich in der Verfassungskommission zugrunde gelegt worden sei. Dies sei wertfrei. Der nun vorgeschlagene Gesetzentwurf sei ein neuer Ansatz, nämlich ein Ansatz zur Verstärkung dieser Art der Gesetzgebung.

Abg. **Jürgen Suhr** erläutert, dass die Antwort nicht die Frage erfasse, in der er auf die Erkenntnis abgestellt habe. Der Verfassungsgeber habe sich Vorstellungen gemacht, was er von der Volksgesetzgebung erwarte. Hierauf habe er in seiner Frage abstellen wollen, ob man Änderungen vornehmen müsse, um ein Verhältnis herzustellen, von dem man vor 20 Jahre gehofft habe, dass es entstehe.

Burkhard Thiele legt dar, dass die Vorstellungen der Mitglieder der Verfassungskommission sehr unterschiedlich gewesen seien. Es habe in Bezug auf die Volksgesetzgebung ein breites Diskussionsspektrum gegeben. Die derzeit geltenden Normen in der Verfassung seien das Ergebnis einer Kompromissfindung. Er könne daher keine Aussage dazu tätigen, ob die damaligen Beteiligten mit dem heutigen Kenntnisstand eine andere Lösung gefunden hätten. Ausschließen könne er dies nicht, aber die hierzu ausgetauschten Gesichtspunkte seien zu unterschiedlich gewesen. Er erklärt unter Bezugnahme auf die Eingangsfrage von Frau Borchardt, dass eine Veränderung materieller Art eintrete. Damit sei keine Wertung verbunden. Es handle sich um eine reine Feststellung.

Vors. **Detlef Müller** wendet sich zur Beantwortung der zweiten Frage des Abg. Jürgen Suhr an Herrn Prof. Dr. Pestalozza.

Prof. Dr. Christian Pestalozza führt aus, dass die Parallele zum Parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren eine bloße Orientierungshilfe sei. Bei der Auswahl der Quorenhöhe stelle sich die Frage, welche Größenordnungen und Anforderungen in

einem anderen Gesetzgebungsverfahren gegeben seien. Im Landtag Mecklenburg-Vorpommern benötige eine Gesetzesinitiative eine Unterstützung von knapp sechs Prozent der Mitglieder des Landtages (vier von 71). An diesem Ausgangspunkt könne sich auch die Volksgesetzgebung orientieren. Es gebe keinen Grund dafür, das Volksgesetzgebungsverfahren ganz anders zu beurteilen als das parlamentarische Verfahren. Hinter vier Abgeordneten würden nach der letzten Landtagswahl die Stimmen von nicht einmal 36.000 Wahlberechtigten stehen. Bei einer solchen Art zu Rechnen komme man auf ganz andere Unterstützerquoten. Die Heranziehung des parlamentarischen Verfahrens sei ambivalent, aber eine Orientierungshilfe hinsichtlich dessen, was vom Volk erwartet werden könne. Dasselbe gelte für die Frage des Zustimmungsquorums. Der Landtag sei beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Abgeordneten anwesend seien. Er fragt, woraus es hergeleitet werde, dass die Gesetzgebung der Bevölkerung erschwert werden müsse. Die Vorgaben für den Landtag seien das Maximum dessen, was von der Bevölkerung verlangt werden könne. Es sei viel leichter die Parlamentarier zur Abstimmung im Landtag zu mobilisieren als die Bevölkerung zur landesweiten Abstimmung. Es müsse von der Bevölkerung eher weniger als vom Parlament verlangt werden. Ein Zustimmungsquorum von einem Viertel sei bei den derzeitigen Verhältnissen in Mecklenburg-Vorpommern ein unrealistisches Maximum.

Tim Weber betont, er versuche, Fragen empirisch gestützt zu beantworten. Zu der gestellten Frage gebe es wenig Begleitforschung. Es bestehe die Hoffnung, dass durch eine Senkung der Quoren die Wahlbeteiligung steige. Zu bayerischen Bürgerbescheiden gebe es Untersuchungen, ob die Initiatoren im Anschluss an den Bürgerentscheid in die Politik gegangen seien. Diese Untersuchung habe seiner Meinung nach ergeben, dass zwischen 20 und 30 Prozent nach einem Bürgerbegehren politisch aktiv geworden seien. Im Anschluss an den Volksentscheid zu Stuttgart 21 habe es in Baden-Württemberg eine Umfrage gegeben, die deutlich mache, dass der Volksentscheid für gut geheißen wurde und dass eine intensive Auseinandersetzung mit der Sachfrage des Bahnhofes erfolgt sei, obwohl nur sieben bis acht Prozent dies für eine wichtige Frage hielten. Man könne daher sagen, dass eine Politisierung insofern erfolge, als dass das Wissen über politische

Zusammenhänge steige und auch die Berichterstattung sachlicher und themenorientierter werde. Dazu gebe es für die Schweiz Untersuchungen. Insgesamt deuteten diese positiven Effekte darauf hin, dass mehr Beteiligung stattfinde. Die diesbezügliche Forschung stehe allerdings noch ganz am Anfang. Die Frage der direkten Demokratie werde immer noch sehr normativ und leidenschaftlich geführt.

Dr. Rainer Litten erklärt, die Auffassung vertreten zu haben, dass ein auf ein fehlendes oder zu niedriges Zustimmungsquorum zurückzuführendes überfallartiges Gesetz vom Parlament korrigiert werden könne. Hierbei habe er zwei Dinge miteinander verknüpft. Zunächst einmal sei ihm aus keinem Land ein überfallartig zustande gekommenes Gesetz bekannt, das einer Korrektur bedürft hätte. Problematisch sei die Frage, ob der Parlamentsgesetzgeber das Ergebnis eines Volksentscheids korrigieren könne. Dies sei mit der These „Wenn das Volk gesprochen hat, dann haben alle übrigen zu schweigen“ in Frage gestellt worden. Diese These werde jedoch nicht aufrechterhalten, sondern es gelte insoweit der Satz „lex posterior derogat legi priori“. Das spätere Gesetz gehe einem früheren Gesetz vor. Dabei spiele die Herkunft des Gesetzes keine Rolle. Möglicherweise sollte eine bestimmte Schamfrist eingehalten werden, was aber nichts an dem Grundsatz ändere. Als Beispiel falle ihm Schleswig-Holstein ein. Dort sei ein Volksentscheid gegen die Rechtschreibreform zustande gekommen, den der Landtag später wieder aufgehoben habe. Es habe sich bei diesem Gesetz allerdings nicht um ein Überraschungsgesetz gehandelt und er würde sich auch nicht anmaßen, dies als einen Fehltritt des Volksgesetzgebers zu bezeichnen. Er könne sich vorstellen, dass sich der Parlamentsgesetzgeber gesagt habe, dass das Land mit einem solchen Volksentscheid bundesweit nicht gut dastehe.

Abg. **Stefanie Drese** weist auf die von Prof. Dr. Pestalozza für das plebizitäre Verfahren herangezogene Orientierungshilfe von fünf Prozent aus dem parlamentarischen Verfahren hin. Sie habe die Stellungnahme von Herrn Burkhard Thiele so verstanden, dass das plebizitäre Verfahren mit dem parlamentarischen Verfahren nicht verglichen werden könne. Sie bittet Herrn Burkhard Thiele hierzu Stellung zu nehmen.

Burkhard Thiele verdeutlicht, dass diese Orientierungshilfe einen herangezogenen Wert darstelle. Insofern würde er dem nicht entgegenreten, da Ansätze benötigt würden, um einen Willen formulieren zu können. Der grundsätzliche Unterschied zwischen dem plebiszitären Verfahren und dem parlamentarischen Verfahren sei, dass der Landtag Vertreter des ganzen Volkes sei. Es bekomme daher eine Schiefelage, wenn man die Stimmen der hinter den Abgeordneten stehenden Mitglieder der Bevölkerung zähle, die für ein vom Landtag verabschiedetes Gesetz gestimmt hätten und mit der Volksgesetzgebung gleichstelle.

Abg. **Jürgen Suhr** führt aus, dass die meisten Sachverständigen in ihren Ausführungen darauf hingewiesen hätten, dass die Hürden im Ausführungsgesetz in Mecklenburg-Vorpommern relativ niedrig seien und dies positiv bewertet hätten. In der Stellungnahme von Herrn Tim Weber seien weitere Reformen angedeutet worden. Er fragt Tim Weber, welche weiteren Reformen notwendig seien.

Tim Weber erklärt, dass die Frage, was im Fall von zwei Vorlagen zu tun sei, gesetzlich geregelt werden könne. In Bayern und Bremen habe sich diesbezüglich das Schweizer Modell „Doppeltes Ja mit Stichwahl“ durchgesetzt. Dann könne ein Abstimmungsbüchlein wie in Hamburg und Bremen eingeführt werden, in welchem beide Seiten zur besseren Information dargestellt seien. Spendentransparenz sei zudem wünschenswert. So habe es in Berlin und Hamburg Fälle gegeben, wo die Herkunft der Gelder hätte offengelegt werden sollen. Die Kenntnis über den Finanzier treffe auch Aussagen darüber, wie die Argumente bewertet werden könnten. Wünschenswert sei im Übrigen die Kostenerstattung, was vermutlich am schwersten durchzusetzen sein werde.

Zum Volksentscheid von 1994 wolle er etwas sagen. Dieser habe zu einer großen Legitimität der Verfassung geführt. Daher könne auch die Frage gestellt werden, ob eine Änderung der Verfassung ebenfalls durch das Volk abgestimmt werden solle. Die Beispiele aus anderen Ländern zeigten, dass dann eine große Mehrheit für eine Hürdensenkung zustande komme. Das Unterschriftenquorum stelle sich anders dar, wenn man die für eine Gesetzesinitiative benötigten fünf Prozent der Abgeordneten

auf die Wahlberechtigten beziehe. Dies sei ein aus den USA bekanntes Modell. Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen habe dazu gesagt, dass dies zumindest denkbar sei. Bei einem Flächenland werde ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent auch noch zu Abstimmungsboykotten führen, wie dies in Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein oder Berlin der Fall sei. Der Trend gehe zu einem Zustimmungsquorum von 15 oder 20 Prozent. Er empfehle, zur Vermeidung erneuter Diskussionen in fünf Jahren, 20 Prozent. Was die Repräsentation betreffe, so habe Professor Dr. Dreyer in einer Stellungnahme vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof deutlich gemacht, dass es bei einer Wahl eine doppelte Repräsentation gebe. Erstens entschieden die sich an der Wahl beteiligenden Wahlberechtigten für alle Wahlberechtigten und zweitens gebe es die Repräsentation im Parlament. Er spricht sich gegen Quoren bei Wahlen aus. Bei Volksentscheiden gebe es nur eine einfache Repräsentation. Diejenigen, die am Volksentscheid teilnahmen, würden für alle anderen Wahlberechtigten entscheiden, die nicht teilgenommen hätten.

Dr. Rainer Litten ergänzt, dass es mit dem Volksbegehren gegen die Schulreform in Mecklenburg-Vorpommern ein beachtliches Volksbegehren gegeben habe, dass an der Hürde gescheitert sei. Hierbei seien 73.000 Stimmen zusammengekommen. Hätte es damals ein Quorum von fünf Prozent gegeben, wäre dies ein gültiges Volksbegehren geworden. Dies scheine dafür zu sprechen, dass mehr als fünf Prozent zusammenkommen würden. Die Angabe von Prozentzahlen im Gesetz habe zwar ersichtliche Vorteile, allerdings auch einen Nachteil. Diejenigen, die die Stimmen sammeln, müssten anhand der Wahlberechtigten ausrechnen, wie viele Stimmen benötigt würden.

Vors. **Detlef Müller** merkt an, dass man sich beim Statistischen Landesamt über die Höhe der Wahlberechtigten informieren könne.

Klaus-Michael Glaser betont, dass sich die Anzahl der Wahlberechtigten immer ändere, weshalb er in seiner schriftlichen Stellungnahme darauf hingewiesen habe, dass eine fixe Zahl sinnvoller sei. So wisse jeder von vornherein, wie viele Stimmen

erforderlich seien. Wenn die Anzahl dieser Stimmen etwa alle fünf Jahre verändert werden müsse, sei dies kein Problem, zumal die Verfassung gelegentlich geändert werde. Das könne dann gemeinsam abgehandelt werden.

Vors. **Detlef Müller** hebt hervor, dass ein Stichtag bestimmt werden könne, von dem sich die Anzahl der Wahlberechtigten ableiten lassen könne.

Burkhard Thiele führt aus, dass die Erwägungen von Herrn Glaser auch diejenigen der Verfassungskommission gewesen seien. An einem fixen Wert könne man sich orientieren, da es keinen großen Nachforschungsbedarf gebe. Dies sei der Grund gewesen, warum ein fester Wert gewählt worden sei.

Vors. **Detlef Müller** erklärt, dass die Fraktionen die schriftlichen Stellungnahmen sowie die heutige Anhörung auswerten würden, um sich dann über das weitere Verfahren zu verständigen.

Der **Ausschuss** beschließt einstimmig, die angefallenen Reisekosten der Sachverständigen auf Antrag zu erstatten.

Schluss: 14:38 Uhr

Th.

Detlef Müller
Vorsitzender