

KURZPROTOKOLL

der 105. Sitzung des Europa- und Rechtsausschusses
am Mittwoch, dem 2. März 2016, 13:00 Uhr
in Schwerin, Schloss, Plenarsaal

Vorsitz: Abg. Detlef Müller

Beginn: 13:05 Uhr

EINZIGER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und weiterer Rechtsvorschriften

– Drucksache 6/5076 –

in Verbindung mit dem

Antrag der Fraktionen der SPD, CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf zur Änderung der Geschäftsordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern der 6. Wahlperiode

– Drucksache 6/5077 –

Europa- und Rechtsausschuss (f)

hierzu: Ausschussdrucksachen 6/372 bis 6/372-9

Liste der Sachverständigen

1. Herr Prof. Dr. Claus Dieter Classen, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald
2. Herr Prof. Dr. Wolfgang März, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, Juristische Fakultät der Universität Rostock
3. Herr Christian Nestler, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre der Universität Rostock
4. Frau Doris Petersen-Goes, Landeswahlleiterin Mecklenburg-Vorpommern
5. Herr Dr. Rainer Litten, Staatssekretär a.D.
6. Frau Dorothee Zwiffelhoffer, Direktorin des Landtages Nordrhein-Westfalen
7. Herr Dr. Michael Efler, Bundesvorstandssprecher Mehr Demokratie e.V.
8. Herr Martin Klähn, Mitglied des Landesvorstandes M-V Mehr Demokratie e.V.
9. Herr Matthias Köpp, Geschäftsführer des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern e.V.
10. Herr Andreas Wellmann, Geschäftsführer des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e.V.

EINZIGER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Vors. **Detlef Müller** weist darauf hin, dass allen Abgeordneten die Ausschussdrucksachen vorlägen. Sie seien in einer Tischvorlage aufgeführt. Einige eingeladene Sachverständige hätten an der Anhörung nicht teilnehmen können. Professor Classen und Professor März von den Universitäten Greifswald und Rostock, sowie der Vertreter des Landkreistages hätten sich entschuldigt. Die schriftliche Stellungnahmen lägen aber vor. Alle Ausschussdrucksachen und das Protokoll der Sitzung würden auf der Homepage des Ausschusses veröffentlicht. Der Gesetzentwurf sei dem Ausschuss auf der 111. Sitzung des Landtages am 27. Januar 2017 federführend überwiesen worden. Der Ausschuss habe sich in seiner 102. Sitzung am 20. Januar 2016 darauf verständigt, eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Es handele sich um eine öffentliche Anhörung, Bild- und Tonaufnahmen dürften gemacht werden. Den Zuschauern sei es nicht gestattet, Beifall oder Missfallen zu äußern. Die Reihenfolge der Sachverständigen ergebe sich aus der Tischvorlage.

Christian Nestler (wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für vergleichende Regierungslehre des Instituts für Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Rostock) führt aus, dass er Mitglied der Arbeitsgruppe Politik und Wahlen sei. In diesem Zusammenhang habe man sich intensiv mit den beiden Entwürfen befasst. Verfassungsänderungen sollten nicht leichtfertig erfolgen. Sie müssten gut kommuniziert werden, weil Verfassungen in der Bevölkerung als Rechtsanker des politischen und gesellschaftlichen Systems wahrgenommen würden. Neben einer guten Begründung für eine Änderung müsse diese auch gut kommuniziert werden. Der Kern des Änderungsantrages sei, die Partizipation im Hinblick auf die Volksgesetzgebung und im Hinblick auf die Flexibilisierung des Wahltermins zu steigern. Seit den frühen 1980er Jahren werde von Parteien- bzw. Politikverdrossenheit gesprochen. Die Ideale aus den 1970er Jahren würden häufig als Maßstab angeführt. Dort habe es Wahlbeteiligungen von über 90 Prozent und Parteimitgliedschaften von teilweise über 1 Million Mitglieder gegeben. Es habe aber eine hochgradig politisierte Atmosphäre geherrscht. Der danach einsetzende Trend stelle eine Normalisierung dar. Im Hinblick auf sinkende Wahlbeteiligungen bestehe

jedoch Handlungsbedarf. In Mecklenburg-Vorpommern habe es zwischen den Jahren 1994 und 2002 Wahlbeteiligungen von über 70 Prozent gegeben, wenn eine Parallelität zu Bundestagswahlen vorgelegen hätte. Die Verlängerung der Legislaturperiode von 59 auf 61 Monate führe dazu, dass im Jahr 2021 außerhalb der Sommerferien gewählt werden könne. Allerdings sei festzustellen, dass im Jahr 2016 der Wahltag auf den letzten Sonntag der Sommerferien falle. Die angestrebte Flexibilisierung sei wünschenswert. Allerdings sei auch eine Parallelschaltung mit den Bundestagswahlen denkbar. Das würde wahrscheinlich die Wahlbeteiligung positiv beeinflussen, aber auf Kosten des regionalen Parteienwettbewerbs gehen, da die Bundesthemen die Landesthemen überlagerten. Im Föderalismus müssten sich die Bundesländer ihre Eigenheiten bewahren. Der Bundestrend habe Einfluss auf Landtagswahlen. Eine Parallelität beider Wahlen sei daher nicht wünschenswert. Die Verankerung des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union in der Landesverfassung, der mit Initiativrechten und dem Recht plenarersetzende Beschlüsse zu fassen ausgestattet sei, sei nachvollziehbar, um auf entsprechende Fristen in Subsidiaritätsangelegenheiten reagieren zu können. Allerdings würden so Entscheidungen vom Plenum in den Ausschuss verlagert. Hier gehe Öffentlichkeit verloren. Das Redeparlament müsse im Nachhinein beteiligt werden. Die nachträgliche Aufhebungsmöglichkeit des Plenums sei problematisch, da Folgekosten entstehen könnten. Die geplanten Änderungen im Volksgesetzgebungsrecht seien grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings sei die Schranke von 100.000 Unterstützerunterschriften immer noch sehr hoch, gerade im Hinblick auf die kürzere Frist. Wenn man von ungefähr 1,35 Millionen Wahlberechtigten ausgehe, seien 100.000 Unterstützer 7 Prozent der Bevölkerung. 60.000 bis 70.000 erforderliche Unterschriften stellten dagegen eine 5 Prozent-Sperrklausel dar. Die Absenkung des Quorums auf 25 Prozent orientiere sich an anderen Bundesländern. Das sei nachvollziehbar. Seiner Auffassung nach sei dies aber die Untergrenze. Direkte Demokratie habe in der Bundesrepublik keine sehr große Tradition. Sie ergänze nur den parlamentarischen Gesetzgeber. Zusammenfassend stellt er fest, dass die Regelungen zum Wahltermin zu begrüßen seien, eine Kopplung mit Bundestagswahlen aber abgelehnt werde. Im Hinblick auf den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union sei wichtig, dass das Redeparlament einbezogen werde. Elemente direkter Demokratie seien eine

Ergänzung der parlamentarischen Demokratie, könnten aber kein neuer, dazu parallel laufender Weg sein.

RefL'in **Sabine Gentner** (stellvertretende Landeswahlleiterin) sagt, dass sie heute nicht für das Innenministerium spreche, sondern als stellvertretende Landeswahlleiterin an der Anhörung teilnehme. Im Hinblick auf Artikel 27 der Verfassung des Landes sei es aus Sicht der Landeswahlleitung uneingeschränkt positiv zu bewerten, wenn Wahlen nicht unmittelbar nach den Sommerferien stattfänden. Der diesjährige Wahltermin am 4. September sei aus organisatorischer Sicht außerordentlich schwierig. Es sei problematisch, während der Sommerferien Wahlhelfer zu gewinnen. Sie müssten auch noch während der Sommerferien geschult werden. Die Wahlräume, die häufig in Grundschulen eingerichtet würden, müssten vorbereitet werden, obwohl am vorhergehenden Samstag Einschulungsfeiern stattfänden. Aus diesen Gründen sollte der Wahltermin eher zum Herbst hin verlegt werden. Die Änderung des § 56 Absatz 3 Landes- und Kommunalwahlgesetz sei eine notwendige Folgeänderung. Die vorgeschlagene Änderung für die Absenkung des Unterschriftenquorums für erfolgreiche Volksbegehren auf 100.000 Unterschriften werde befürwortet. Dies entspreche einer Absenkung um etwa 1,5 Prozentpunkte. Dies seien etwa 7,5 Prozent der Abstimmungsberechtigten, die unterschreiben müssten, damit ein Volksbegehren Erfolg haben könne. Gleichermaßen werde die Absenkung des Zustimmungsquorums für Volksentscheide auf ein Viertel der Abstimmungsberechtigten begrüßt. Dabei handele es sich um eine unmittelbare Stärkung der direkten Demokratie. Allerdings wäre der Volksentscheid zur Gerichtsstrukturreform auch bei Zugrundelegung der neuen Regelungen erfolglos geblieben. Die geplante Absenkung sei lediglich moderat. Es könne darüber nachgedacht werden, auch das Zustimmungsquorum für Volksentscheide zu verfassungsändernden Gesetzen zu ändern. Dies liege aktuell bei 50 Prozent. Der Abstand der beiden Quoren sei auffallend hoch. Die Einführung einer Frist für die Unterschriftensammlung sei aus organisatorischer Sicht sehr zu begrüßen. Dafür müsse aber Artikel 60 Absatz 5 der Verfassung des Landes nicht ergänzt werden, es reiche eine Änderung des Volksabstimmungsgesetzes aus. Die Folgeänderungen im Volksabstimmungsgesetz hätten eine große praktische Relevanz. Die 5-Monatsfrist

für die Unterschriftensammlung sei sinnvollerweise verbunden mit der Pflicht, den Beginn der Unterschriftensammlung anzuzeigen. Der sechste Monat Spielraum nach Ende der Unterschriftensammlung sei aus organisatorischen Gründen für die Initiatoren notwendig. Vorgeschlagen werde, diese Regelungen in anderer Form in das Volksabstimmungsgesetz einzufügen. Es sollte nicht ein gesonderter § 12 a eingeführt werden, sondern ein weiterer Absatz in § 11. Dort sei der Grundsatz der freien Unterschriftensammlung geregelt. § 12 regele dagegen einen Sonderfall zu § 11. Die 6-Monatsfrist für die Abgabe des Zulassungsantrages sollte in § 13 Satz 1 eingefügt werden. Das Volksabstimmungsgesetz habe eine beträchtliche Außenwirkung für vorrangig rechtsunkundige Bürger. Daher sollte das Gesetz möglichst anwenderfreundlich gestaltet werden. Seit April 2015 liefen Unterschriftensammlungen für zwei Volksbegehren. Insofern bestehe Bedarf für eine Übergangsregelung im Hinblick auf die Anzeigeverpflichtung und auf den Zeitraum, in dem Unterschriften gesammelt werden dürften. Die Initiatoren hätten sich naturgemäß nicht an die neue 5-Monatsregelung halten können.

Dr. Rainer Litten (Staatssekretär a. D.) führt aus, dass er von 2003 bis 2006 Staatssekretär im Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern und auch kurzzeitig im Sozialministerium gewesen sei. Davor sei er sechs Jahre Staatssekretär im Justizministerium Niedersachsen gewesen. Ursprünglich sei er als Richter tätig gewesen. Der Grund für die Einsetzung eines Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union sei, dass die 8-Wochenfrist für die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems schwer einzuhalten sei, wenn auch die Landesparlamente gehört werden sollten. In Mecklenburg-Vorpommern gebe es dazu eine Praxis, die im Einzelnen aber nicht geregelt sei. Die Beteiligung des Plenums könne schwierig sein, beispielsweise während der Parlamentsferien. Die Einrichtung eines Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union entspreche den Gegebenheiten im Bundestag und Bundesrat. Vorgeschlagen werde, dass der Ausschuss auch selbstständig tätig werden könne. Dies betreffe das Recht, Beschlussempfehlung an das Plenum richten zu können. Dies könne er bereits, dieses Vorgehen sei aber umstritten. Eine entsprechende Regelung sei positiv zu bewerten, da so eine Plenarsitzung eingespart werden könne. Das Recht zu plenareretzenden

Beschlüssen sei jedoch umstritten. Ein solches Recht beschneide die Rechte der Abgeordneten, die dem betreffenden Ausschuss nicht angehörten. Erforderlich sei in jedem Fall, dass das entsprechende Recht beim Plenum bleibe, soweit es die Möglichkeit habe, tagen zu können. Dem sei aber in dem Gesetzentwurf Rechnung getragen worden. Das vorgeschlagene Aufhebungsrecht des Plenums werde kritisch gesehen. Ein etwaiger Aufhebungsbeschluss dürfte regelmäßig zu spät kommen, um die Stellungnahme des Landtages und des Landes noch zu beeinflussen. In Berlin gebe es eine Regelung, die dem entsprechenden Ausschuss das Recht zu plenareretzenden Beschlüssen gebe, allerdings nur dann, wenn kein Mitglied des Abgeordnetenhauses widerspreche. Falls der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union das Recht zu plenareretzenden Beschlüssen erhalte, so müssten entsprechende Beschlüsse jedenfalls in öffentlicher Sitzung beraten und verabschiedet werden. Er verstehe den Hintergrund für die Regelung so, dass die Frist für die Bestimmung der Neuwahlen an das Ende der Wahlperiode gerückt werden könne. Der Gesetzentwurf sehe aber auch vor, dass die Frist die Wahlperiode überschreiten dürfe. Dies sei problematisch, da die fünfjährige Wahlperiode bereits lang sei. Er halte eine entsprechende Regelung aber auch nicht für notwendig. Neuwahlen könnten auch in der Zeit zwischen dem 58. und dem 60. Monat bestimmt werden, um einen Wahltermin außerhalb der Sommerferien zu gewährleisten. In seinen Augen sei die Herabsenkung der Quoren von 120.000 auf 100.000 Unterschriften zu zaghaft. Die Herabsenkung des Zustimmungsquorums von einem Drittel auf ein Viertel sei angezeigt. Das Zustimmungsquorum von einem Drittel sei deutschlandweit das höchste Quorum, das es gebe. Ursprünglich habe er die Auffassung vertreten, ein Zustimmungsquorum für entbehrlich zu halten. Diese Auffassung vertrete er im Hinblick auf Volksentscheide, die in der Vergangenheit stattgefunden hätten, nicht mehr. Es bestehe die Gefahr, dass eine sehr aktive Minderheit eine thematisch desinteressierte Öffentlichkeit überstimme. Ein entsprechend verabschiedetes Gesetz könne nur durch das Parlament wieder aufgehoben werden. Dieses Vorgehen sei problematisch, da es den Gedanken der Volksgesetzgebung konterkariere. Es könne der Vorwurf laut werden, dass das Parlament am Willen des Volkes vorbeiregiere. Die Fristsetzung für die Unterschriftensammlung halte er für sinnvoll.

RefL'in **Yvonne Bach** (Verwaltung des Landtages Nordrhein-Westfalen) führt aus, dass sie lediglich zu den geplanten Änderungen hinsichtlich der europäischen Angelegenheiten Stellung nehmen könne. Eine Bewertung könne sie in ihrer Eigenschaft als Vertreterin der Landtagsverwaltung nicht abgeben. In Nordrhein-Westfalen gebe es seit dem Jahre 2010 einen eigenständigen Europaausschuss. Vorher seien entsprechende Aufgaben durch den Hauptausschuss wahrgenommen worden. Der Europaausschuss sei auch für entwicklungspolitische Fragen zuständig und bestehe aus 22 Mitgliedern. Sowohl die Landtagsverwaltung, als auch die Landesregierung stellten für den Europaausschuss Informationen zur Verfügung. Seit Februar 2012 unterhalte der Landtag ein eigenes Verbindungsbüro in der Landesvertretung in Brüssel, um den Kontakt zu den Institutionen der Europäischen Union und anderen politischen Akteuren zu halten. Zentrale Aufgabe des Verbindungsbüros sei es, die für den Landtag relevanten Vorgänge auf EU-Ebene zu beobachten und die Abgeordneten des Landtages über entsprechende Entwicklungen unter Hinweis auf eventuelle Fristen zu informieren. Daneben werde der Landtag im Hinblick auf seine Mitsprache in Subsidiaritätsverfahren unterstützt. Zu diesem Zweck bekämen die Abgeordneten des Europaausschusses regelmäßig den Bericht aus Brüssel, den die Landesregierung fertige. Die Landtagsverwaltung erstelle daneben einen eigenen wöchentlichen Newsletter, in dem über ausgewählte Frühwarndokumente berichtet werde. Der Europaausschuss habe sich Schwerpunktthemen gesetzt. Die Landesverfassung enthalte keine Bestimmungen diesbezüglich. Regelungen fänden sich nur in der Geschäftsordnung. Daneben gebe es seit Ende 2012 eine Parlamentsinformationsvereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag. Die Geschäftsordnung sehe vor, dass federführender Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union im Rahmen des Frühwarnsystems der Europaausschuss sei. Die Frühwarndokumente gelten als an diesen Ausschuss überwiesen. Der Ausschuss habe das Recht zu Beschlussempfehlungen an das Plenum. Die Frühwarndokumente würden unmittelbar an die Mitglieder des Europaausschusses versandt. Die Landtagsverwaltung berichte sodann über das Intranet über das Frühwarndokument und die entsprechenden Fristen. Der Europaausschuss könne plenarersetzende Beschlüsse fassen, falls eine rechtzeitige Befassung des Plenums nicht mehr möglich sei. Die Beschlüsse seien dem Plenum im Rahmen einer Unterrichtung zur

Kenntnis zu bringen. Der Landtag könne die Beschlüsse nachträglich aufheben, was aber in der Regel zu spät komme. Bislang sei noch keine Subsidiaritätsrüge erhoben worden. Es habe nur einmal eine Direktzuleitung (europäische Bankenaufsicht, 2012) an die Europäische Kommission gegeben. Dieses Instrument sei nicht fristgebunden und könne öfter genutzt werden. In dem Zeitraum von Januar bis August 2013 seien beim Landtag 69 Frühwarndokumente eingegangen. Nur in einem einzigen Fall wäre das Plenum nicht erreichbar gewesen. In der Parlamentsinformationsvereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag sei festgelegt, dass dem Landtag die Bundesratsdokumente zu EU-Vorhaben unverzüglich übersandt würden, um dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, bevor der Bundesrat darüber berate. Bei Vorhaben mit erheblicher Bedeutung für das Land werde auch von der Landesregierung ein Berichtsbogen mit einer Bewertung an den Landtag übersandt. Die Erfahrungen mit dem Europaausschuss seien eher verhalten. Möglicherweise liege dies daran, dass er ein Querschnittsausschuss sei, der sich mit den verschiedensten Fachthemen befasse. Dies erschwere den Umgang mit den einzelnen Themen. Es mangle aber auch an eigenständigen Themen des Europaausschusses. Der Europaausschuss reise regelmäßig nach Brüssel, um den regelmäßigen Kontakt mit den politischen Akteuren vor Ort zu pflegen. Die Durchführung von Unterrichtsfahrten nach Brüssel sei aber auch eine finanzielle Frage.

Dr. Michael Efler (Bundesvorstandssprecher Mehr Demokratie e. V.) sagt, dass die geplanten gesetzlichen Änderungen im Bereich der unmittelbaren Demokratie nicht weitreichend genug seien. Im Grundgesetz sei festgelegt, dass die Staatsgewalt vom Volke ausgehe und durch Wahlen und Abstimmungen ausgeübt werde. Entsprechende Regelungen gebe es in allen Landesverfassungen. Eine wirkliche Demokratie, in der die Bürger tatsächlich wesentliche Entscheidungen treffen und Kontrolle ausüben könnten, funktioniere nur, wenn sie auf zwei Säulen beruhe. Die erste Säule sei das Wahlrecht. Die zweite Säule sei das Abstimmungsrecht. Dies heiße nicht, dass es zwischen den beiden Säulen zu einem großen quantitativen Ungleichgewicht kommen müsse. Die wesentlichen Entscheidungen müssten in den Parlamenten getroffen werden. Unmittelbare Demokratie sei nur die Ausnahme. Volksabstimmungen führten auch zu politischer Bildung in der Bevölkerung. Die

Regelungen zur direkten Demokratie stünden seit 1994 in der Landesverfassung. Diese Regelungen funktionierten nicht. Bisher habe es erst einen erfolgreichen Volksentschied gegeben, der am Zustimmungsquorum gescheitert sei. Es habe aber eine Reihe von Volksinitiativen gegeben, die auch vom Landtag angenommen worden seien. Der Maßstab für eine Verfassungs- bzw. Gesetzesänderung sei, dass sich an der Situation etwas ändere. Mit dem vorliegenden Entwurf werde dieses Ziel nicht erreicht. Die Senkung des Unterschriftenquorums von 120.000 auf 100.000 Unterschriften sei zu verzagt und im Grunde nur eine Angleichung an den Bevölkerungsrückgang. Effektiv sei dies keine Erleichterung. Hohe Quoren hätten eine abschreckende Wirkung. Unverständlich sei, warum an einer absoluten Zahl festgehalten werde. Im Hinblick auf Bevölkerungsschwankungen sei dies problematisch. Vorzugswürdig sei eine Prozentzahl. Anzustreben sei ein Quorum von 5 Prozent. Die 5-Monatsfrist sei für ein Flächenland zu kurz. Vorzugswürdig sei eine Frist von 9 bis 12 Monaten, mindestens aber 6 Monaten. Eine 6-Monatsfrist sei bundesweit der Standard. Notwendig sei jedenfalls eine Übergangsregelung. Es gebe kein Bundesland mehr, das ein Zustimmungsquorum von einem Drittel habe. Die vorgesehene Senkung von einem Drittel auf ein Viertel sei daher nicht sehr ambitioniert. Er lehne grundsätzlich jedes Zustimmungsquorum ab. Quoren stellten eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen demokratischen Entscheidungsmöglichkeiten dar. Die Gültigkeit einer Wahl hänge nicht von der Wahlbeteiligung ab. Nur wenn es keine Quoren gebe, bestünde ein maximaler Anreiz für die Befürworter und Gegner einer Volksabstimmung, die Bürger zu mobilisieren. Hohe Quoren führten oftmals zur Enthaltung der Nein-Seite. In den Ländern, wo es keine Quoren gebe, wie zum Beispiel in Hessen, Sachsen und Bayern, seien die Beteiligungen sehr hoch. Im Hinblick auf Verfassungsänderungen könne ein Quorum von zwei Dritteln der abgegeben Stimmen erhalten bleiben. Die Quoren sollten weiter gesenkt werden.

Anzuraten sei, dass Wahlen und Abstimmungen zusammengelegt würden. Dies führe zu einer höheren Beteiligung und zu mehr Legitimation. Möglich sei auch, einen Korridor festzulegen. Aktive Minderheiten könne es nur geben, wenn es schweigende Mehrheiten gebe. Dies sei nur der Fall, wenn die schweigende Mehrheit keinen Anreiz habe, an einer Volksabstimmung teilzunehmen. In dem Gesetzentwurf würden nicht alle Verfahrensbestandteile berücksichtigt, wie

beispielsweise die Frage, worüber entschieden werden könne. Es gebe in der Landesverfassung einen Themenausschlusskatalog. Ausgeschlossen sei Volksgesetzgebung, die den Landeshaushalt zum Thema habe. Er empfehle, die entsprechende Formulierung in „Landeshaushaltsgesetz“ zu ändern. Dies bedeute, dass der Landtag der Haushaltsgesetzgeber bleibe, dass aber die Bürger haushaltsverändernde Volksentscheide anstrengen könnten. Im Ausführungsgesetz sollten auch die Vorschriften beispielsweise zu den Informationsregelungen und Spendentransparenzregelungen reformiert werden. Es sei nicht notwendig, das Abstimmungsgesetz jetzt schon zu beschließen. Zunächst könne nur die Verfassungsänderung beschlossen werden.

Nicolai Pahne (Mitglied des Landesvorstandes Mehr Demokratie e. V. Mecklenburg-Vorpommern) führt aus, dass parlamentarische Abstimmungen und Volksgesetzgebung gleichberechtigte Formen von Gesetzgebung seien. Das gleiche gelte für Abstimmungen und Wahlen. Die geplante Absenkung des Zulassungsquorums sei nur eine Anpassung an die demografische Entwicklung und daher nicht weitgehend genug. Er schlage in Anlehnung an die 5-Prozenthürde bei Wahlen ein Quorum von 5 Prozent vor. Eine Sammlungsfrist sei grundsätzlich sinnvoll. Allerdings sei die beabsichtigte Frist im Hinblick auf die begrenzten Ressourcen von Initiatoren von Volksentscheiden zu kurz. Er empfehle eine Frist von 9 bis 12 Monaten. 6 Monate wären jedenfalls ein absolutes Minimum. Die geplante Reform gehe im Hinblick auf das Zustimmungsquorum nicht weit genug. Sobald es ein Zustimmungsquorum gebe, entscheide letztlich nicht eine Mehrheit, sondern die, die sich gar nicht an der Abstimmung beteiligten. Dies verkehre das Mehrheitsprinzip. Die Abstimmung über die Gerichtsstrukturereform sei von denen entschieden worden, die sich nicht an der Abstimmung beteiligt hätten. Diese Tatsache fördere die Politikverdrossenheit. Beispielhaft sagt er, dass die große Koalition in Mecklenburg-Vorpommern 29 Prozent der Stimmen der Wahlberechtigten auf sich vereinige. In Thüringen hätten die Grünen 2,9 Prozent der Stimmen der Wahlberechtigten bekommen. Es sei zu beobachten, dass es eine grundsätzliche Angst vor den Stimmbürgern gebe. Dies sei ansatzweise nachvollziehbar. Aber es gebe die Hürden des Unterschriftenquorums, das Mehrheitsprinzip und die Bindung an das Grundgesetz sowie an die

Landesverfassung. Diese Hürden verhinderten ein Zustandekommen von befürchteten populistischen und gruppenegoistischen Entscheidungen. Eine völlige Abschaffung des Zustimmungsquorums sei nicht realistisch. Daher stelle ein Beteiligungsquorum von beispielsweise 25 Prozent einen Kompromiss dar. Dieses gebe es beispielsweise in Rheinland-Pfalz. Der Gesetzentwurf betreffe leider nicht die verfassungsändernden Volksabstimmungen. Ein 50-Prozentquorum sei völlig utopisch. Selbst bei der Landtagswahl habe es nur eine Wahlbeteiligung von 51,5 Prozent gegeben. Es sei nicht logisch, dass die Ausgestaltung der direktdemokratischen Verfahren nicht auf direktdemokratischem Wege möglich sei. Die Verfassung selbst sei ohne Zustimmungsquorum verabschiedet worden. Damals hätten 38 Prozent der damals Stimmberechtigten zugestimmt. Wünschenswert sei schließlich auch, dass Volksentscheide mit Wahlen zusammengelegt werden könnten, solange es die entsprechenden Fristen erlaubten. Dies sei beispielsweise in Hamburg und Bremen der Fall. Dies habe nicht nur Auswirkungen auf die Abstimmungsbeteiligung, sondern auch auf die Wahlbeteiligung. Insgesamt gehe der Gesetzentwurf nicht weit genug.

Ref **Michael Glaser** (Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V.) sagt, dass die beabsichtigten Änderungen im Hinblick auf die Befassung des Landtages mit europäischen Angelegenheiten keinen direkten kommunalen Bezug hätten. Mehr Flexibilität in diesen Fragen und größere Reaktionsmöglichkeiten seien jedoch zu begrüßen. Hinsichtlich der Festlegung des Wahltermins habe die Landeswahlleiterin schon alles Wesentliche ausgeführt. Ein Wahltermin außerhalb der Sommerferien sei unter anderem auch deswegen wünschenswert, weil so einfacher ehrenamtliche Helfer gewonnen und geschult werden könnten. Er begrüße ferner, dass sich der Landtag wieder mit den wichtigsten Teilhabemöglichkeiten der Bürger befasse. Die Durchführung der Volksentscheide liege bei den Städten, Gemeinden und Ämtern. Die Frage der Herabsetzung der Quoren sei auch schon im September 2012 Thema gewesen. Damals habe sich der Städte- und Gemeindetag gegen die Herabsetzung des Quorums für Volksbegehren ausgesprochen. Er habe sich allerdings seinerzeit für die Absenkung der Quoren für Volksentscheide ausgesprochen. Der Städte- und Gemeindetag begrüße nunmehr die Absenkung der Quoren. Zudem sei die Einführung eines 25-Prozentquorums längst überfällig. Im

vergangenen Jahr habe man erste Erfahrungen mit dem Volksabstimmungsgesetz gemacht. Es habe sich herausgestellt, dass das Gesetz nicht anwenderfreundlich sei. Er empfehle, das Volksabstimmungsgesetz in Gänze zu überarbeiten. Es könne eine Regelung eingeführt werden, wonach die Initiatoren eines Volksbegehrens dazu verpflichtet würden, in den Abstimmungslokalen mitzuwirken. Der Städte- und Gemeindetag stimme der Veränderung im Hinblick auf die freie Unterschriftensammlung und im Hinblick auf die Fristenregelung zu, da so Rechtsklarheit geschaffen werde.

Abg. **Thomas Krüger** bittet die stellvertretende Landeswahlleiterin nach einer Einschätzung zu einer prozentualen Lösung, anstelle eines Quorums von 100.000 Unterschriften.

RefL'in **Sabine Gentner** sagt, dass eine Prozentzahl flexibler und gut handhabbar sei. Sie habe den Vorteil, dass sie sich an Bevölkerungsschwankungen anpasse. Daneben müsste dann aber auch die Berechnungsgrundlage geregelt werden. Die Prozentzahl müsste sich auf die Wahlberechtigten der letzten Landtagswahl beziehen.

Abg. **Jürgen Suhr** fragt die Vertreter von Mehr Demokratie e. V. im Hinblick auf die Einführung einer prozentualen Regelung nach einem Stichtag, auf den Bezug genommen werden müsse. Im Hinblick auf die angesprochene Übergangsregelung fragt er Frau Gentner nach den Konsequenzen, wenn auf eine Übergangsregelung verzichtet werde. Im Hinblick auf die Subsidiaritätsverfahren sagt er, dass es vermutlich nur wenige Fälle geben werde, in denen plenareretzende Beschlüsse relevant würden. Er fragt nach den Implikationen der fehlenden Öffentlichkeit und danach, wie eine entsprechende Regelung in Bezug auf die Öffentlichkeit aussehen könne.

Dr. Michael Efler weist darauf hin, dass andere Bundesländer prozentuale Hürden hätten. Bei Volksbegehren sei der Maßstab die Zahl der Wahlberechtigten bei der letzten Bundestags- bzw. Landtagswahl. In Berlin sei der Tag der Unterschrift der Stichtag. Wenn man am Tag der Wahl bzw. Abstimmung abstimmungsberechtigt sei,

dann sei die Unterschrift gültig. Dies könne über die Melderegister problemlos festgestellt werden.

RefL'in **Sabine Gentner** sagt, dass das Fehlen von Übergangsregelungen problematisch sei. Es entstünde die Situation, dass die neuen Regelungen auch auf bereits laufende Volksentscheide anzuwenden seien. Rechtlich könne dies möglicherweise über Vertrauensschutzgesichtspunkte geregelt werden. Übergangsregelungen dahingehend, dass bereits laufende Volksentscheide nach den alten Regelungen behandelt würden, würden viele Folgeprobleme ersparen.

Dr. Rainer Litten führt aus, dass die geplante Regelung im Hinblick auf die Behandlung von Subsidiaritätsverfahren unter Öffentlichkeitsgesichtspunkten nicht ausreiche. Die Geschäftsordnung sollte dahingehend geändert werden, dass entsprechende Ausschussberatungen öffentlich seien. Er gehe davon aus, dass eine Regelung in der Geschäftsordnung ausreiche. Eine entsprechende Regelung in der Verfassung sei nicht notwendig.

Vors. **Detlef Müller** weist darauf hin, dass in der Verfassung der Grundsatz der Nichtöffentlichkeit von Ausschusssitzungen verankert sei.

Dr. Rainer Litten entgegnet, dass auch Grundsatz sei, dass die Ausschüsse keine plenarersetzenden Beschlüsse fassten. Wenn jedoch eine entsprechende Regelung eingeführt werde, werde die Fremdheit der Regelung dadurch gemildert, dass gleichzeitig die Öffentlichkeit eingeführt werde.

Abg. **Barbara Borchardt** fragt Herrn Nestler, ob die Absenkung des Quorums auf 25 Prozent eine Untergrenze darstelle. An Frau Gentner richtet sie die Frage, ob die Landeswahlleiterin bei der Bestimmung des Wahltermins durch die Landesregierung einbezogen werde. An Herrn Litten gerichtet sagt sie im Hinblick auf die Absenkung der Quoren, dass Volksabstimmungen immer interessenbezogen seien. Dies bedeute doch, dass beide Seiten Werbung für ihr Anliegen machen müssten. Sie fragt, wie er zu seiner geänderten Auffassung im Hinblick auf die Absenkung des Zustimmungsquorums gekommen sei. An Frau Bach gerichtet sagt sie, dass es eine

Untersuchung über die Relevanz von Europafragen in Landtagen gebe. Sie fragt, warum so wenig Subsidiaritätsverfahren in den Landtagen durchgeführt würden und ob dies an einer Überforderung der Landtagsverwaltungen liege. Sie weist darauf hin, dass es Überlegungen gegeben habe, einen Vertrag zwischen Landtag und Landesregierung in Bezug auf die Behandlung von Subsidiaritätsangelegenheiten gegeben habe. Dies sei aber nicht weitergeführt worden. An Herrn Glaser gerichtet fragt sie, ob es Erhebungen darüber gebe, inwieweit sich Initiatoren von Volksbegehren an der Organisation der Abstimmungen beteiligt hätten. Sie wisse, dass es im Hinblick auf die Gerichtsstruktureform viele Richter gegeben habe, die in den Abstimmungsbüros gesessen hätten. Sie sagt, dass die Reform des Volksabstimmungsgesetzes zu kurz greife.

Christian Nestler sagt, dass Wahlen und Abstimmungen nach dem Grundgesetz zwei gleichberechtigte Säulen der demokratischen Teilhabe darstellten. Seit 1949 hätten sich diese Mechanismen aber weiter entwickelt. Abstimmungen müssten immer eine Mehrheit der Betroffenen erreichen. Wenn die Betroffenheit für ein Thema nicht groß genug sei, dann sei die Mehrheit, die sich nicht beteilige, nicht diejenige, die eine Entscheidung treffe. Ein Quorum von 25 Prozent sei daher begrüßenswert, um sicherzustellen, dass wenigstens eine minimale Betroffenheit gewährleistet sei.

RefL'in **Sabine Gentner** sagt, dass die Auffassung der Landeswahlleiterin zum Wahltermin im Landeskabinett bekannt gemacht werde.

Dr. Rainer Litten sagt, dass er seine damalige Auffassung, dass es eines Zustimmungsquorums überhaupt nicht bedürfe, in Anlehnung an Mahrenholz vertreten habe. Dieser habe den Satz geprägt, dass die Verfassung den Wunsch, lieber auf dem Sofa liegen bleiben zu wollen, nicht prämiieren. Dahinter stehe die Annahme, dass der Bürger sich beteiligen müsse, wenn er seine Interessen wahrgenommen sehen wolle. Er teile diese Auffassung nicht mehr. Es müsse im Hinblick auf Abstimmungen ein Recht geben, sich mangels Interesse nicht daran zu beteiligen, dennoch aber nicht mit einem Gesetz überrascht zu werden. Er weist darauf hin, dass die Initiatoren der Abstimmung über die Gerichtsstruktureform

vergeblich eine Verhinderungsmehrheit gesucht hätten. Die Annahme sei nicht ganz abwegig, dass die Mehrheit der Bevölkerung sich gesagt habe, dass die Frage der Anzahl der Gerichte in Mecklenburg-Vorpommern sie nicht interessiere. Diesen Bürgern könne nicht vermittelt werden, dass sie sich an der Abstimmung hätten beteiligen müssen, um das Gesetz zu verhindern. Diese Auffassung teile er nicht. Daher bedürfe es eines Zustimmungsquorums.

RefL'in **Yvonne Bach** sagt, dass die geringe Zahl an durchgeführten Subsidiaritätsverfahren nicht an der fehlenden Relevanz von Europafragen liege. Es könne auch nicht daran liegen, dass die Abgeordneten zu wenig informiert seien. Die Landtagsverwaltung und die Landesregierung stellten eine Fülle von Informationen zur Verfügung. Ein Fristenproblem gebe es ebenfalls nicht. Möglicherweise liege es daran, dass die rot-grüne Landesregierung traditionell europafreundlich sei. Daher sei die Neigung, Subsidiaritätsrügen zu erheben, gering. Dokumente der Europäischen Union seien außerdem in der Anwendung hinsichtlich der Länge und der Begrifflichkeiten sperrig. Sie stelle fest, dass Frühwarndokumente nur selten auf die Tagesordnung gesetzt würden.

Vors. **Detlef Müller** ergänzt, dass die Beobachtungen in ähnlicher Form auch auf den Landtag Mecklenburg-Vorpommern zutreffen könnten.

Ref **Klaus-Michael Glaser** erklärt, dass er keine Übersichten bzgl. der Mitarbeit der Initiatoren von Volksbegehren in Abstimmungslokalen habe. Er habe persönlich kein großes Engagement diesbezüglich feststellen können. Dies entspreche auch der Einschätzung der Arbeitsgemeinschaft der Hauptamtsleiter. Er ergänzt, dass die Städte und Gemeinden sich gerne bei der Frage der Festlegung des Wahltermins einbringen würden.

Abg. **Barbara Borchardt** fragt Herrn Efler nach seiner Einschätzung hinsichtlich der Kopplung von Wahl- und Abstimmungsterminen im Hinblick auf möglicherweise vom Landtag verabschiedete Gesetze, die angegriffen würden.

Dr. Michael Efler sagt, dass es verschiedene Möglichkeiten gebe. Er lehne ab, dass jeder Volksentscheid mit der nächsten Wahl gekoppelt werde. Dies könne dazu führen, dass es lange dauern könne, weil Dinge in der Praxis beschlossen werden könnten, die Teile des Volksentscheides vorwegnehmen bzw. die Umsetzung verhindernen. Eine weitere Möglichkeit sei, dass die Vertrauenspersonen der Initiative über eine Kopplung entscheiden könnten. So werde es beispielsweise in Hamburg gehandhabt. Er empfehle jedoch, dass Volksentscheide und Wahlen innerhalb eines bestimmten Terminkorridors gekoppelt würden. Wenn sechs oder acht Monate nach dem Zustandekommen eines Volksentscheides eine Wahl stattfindet, sollte automatisch gekoppelt werden. Aus organisatorischen Gründen müsse gewährleistet werden, dass es ggf. eine Fristverlängerung gebe.

Abg. **Udo Pastörs** sagt, dass es zu begrüßen sei, den Zugang der Bürger zu mehr Partizipation zu vergrößern. Herr Pahne habe im Hinblick auf eine größere Beteiligungsmöglichkeit die Problematik von populistischen Strömungen angesprochen. Er fragt, wie das gemeint sei und ob es möglicherweise unterschiedliche Standards für Initiatoren eines Volksentscheides geben solle sowie ob es diesbezüglich eine Gesinnungsprüfung geben solle. Er fragt weiter, wer entscheiden solle, ob eine populistische Strömung vorliege.

Nicolai Pahne sagt, dass das Gesetz hierauf nicht eingehe. Es gehe um den politischen Diskurs. Der Widerstand gegen eine völlige Abschaffung des Zustimmungsquorums werde damit begründet, dass populistische oder gruppenegoistische Entscheidungen fallen könnten, die ggf. von einer Minderheit herrührten. Es gehe dabei um den politischen Diskurs. Es gebe genügend andere Hürden, wie beispielsweise das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren und die Bindung an die Landesverfassung und an das Grundgesetz.

Dr. Michael Efler ergänzt, dass es nicht um unterschiedliche Standards gehe. Es gehe vielmehr darum, dass direkte Demokratie nicht in einem rechtstaatsfreien Raum stattfinde. Es gebe die Bindung an die Grundrechte und die Möglichkeit der Prüfung durch das Verfassungsgericht. Es gebe keine Souveränitätsillusion. Es sei klar, dass über bestimmte Themen nicht abgestimmt werden könne, beispielsweise nicht über

europa- oder völkerrechtswidrige Themen. Direkte Demokratie sei ähnlich wie die parlamentarische Demokratie an die Rechtsordnung gebunden. Dies sei auch grundsätzlich richtig. Dies habe aber nichts mit unterschiedlichen Standards oder einer Gesinnungsprüfung zu tun.

Abg. **Udo Pastörs** weist darauf hin, dass dies doch bereits geltendes Recht sei. Er denke darüber nach, ob dann die Diskussion nicht überflüssig sei.

Abg. **Jürgen Suhr** sagt, dass der Gesetzentwurf ein Kompromiss aller demokratischen Fraktionen sei. Verfassungsänderungen bedürften bestimmter Mehrheiten. Herr Efler fordere in seiner Stellungnahme hinsichtlich des Volksabstimmungsgesetzes bestimmte Dinge, die auch seinerzeit schon die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den Landtag eingebracht hätte und keine Mehrheiten dafür gefunden habe. Es sei unter anderem um die Frage gegangen, wie Bürger im Falle von Volksabstimmungen darüber informiert würden. Er fragt Herrn Efler, inwieweit eine umfassende Informationspolitik dazu beitrage, ein wachsendes politisches Bewusstsein und eine intensivere Befassung mit einer Sachfrage zu schaffen. Dies sei ein Schritt hin zu mehr Mündigkeit. Im Hinblick auf Herrn Nestler sagt er, dass dieser ausgeführt habe, dass sich politische Partizipation nur bedingt steigern lasse. Er sage, dass es weiterhin Aufgabe politischer Akteure sei, politische Beteiligung zu fördern. Er sagt, dass beide Forderungen doch in die gleiche Richtung gingen.

Dr. Michael Efler sagt, dass die Frage der Informationen vor Volksabstimmungen sehr wichtig sei. Information trage zur Qualität einer Entscheidung bei. Er schlage vor, ein Informationsheft an alle Stimmberechtigten vor einer Volksentscheid zu verschicken. Dies gebe es in ungefähr der Hälfte der Bundesländer. Dies sei sehr hilfreich und führe zu einer Versachlichung der Diskussion. Es könne der Gesetzentwurf abgedruckt werden sowie die Kontaktdaten der Initiatoren und des Parlamentes. Beide Seiten hätten die Möglichkeit in dem Heft eine Stellungnahme abzugeben. Dies werde in der Schweiz bereits sehr lange in dieser Form praktiziert. Statistisch sei dies die zweithäufigste Informationsquelle der Stimmbürger. Für Deutschland gebe es seines Wissens diesbezüglich keine Statistiken. Darüber

hinaus sollten Informationen über das Internet und die öffentlich-rechtlichen Medien bereitgestellt werden. Letzteres erfolge auch im Vorfeld von Wahlen über Werbespots der Parteien. Es müssten dann aber beide Positionen präsentiert werden könne. Dies sei aber eine Frage der Rundfunkstaatsverträge.

Christian Nestler sagt, dass direkte Demokratie immer mit Betroffenheit zu tun habe. Deutschland sei eine Parteiendemokratie. Daher sollte die Steigerung der Partizipation über die Parteien unabhängig von Betroffenheit laufen.

Vors. **Detlef Müller** sagt, dass der Gesetzentwurf die Formulierung „Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union“ enthalte. Aktuell gebe es aber den Europa- und Rechtsausschuss. Er fragt, ob es ausreiche, wenn in der Geschäftsordnung festgelegt werde, dass der Europa- und Rechtsausschuss der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union sei oder ob es diesbezüglich einer Regelung in der Verfassung bedürfe.

Dr. Rainer Litten sagt, dass es dem Parlament unbenommen sei, wie ein Ausschuss benannt werde.

Abg. **Jürgen Suhr** sagt, dass der Landtag zu Beginn einer Legislaturperiode darüber beschließen, welche Ausschüsse es geben solle und wie diese heißen sollten. Welche Ausschüsse es in welcher Konstellation zukünftig geben werde, sei heute noch nicht absehbar. Wenn entsprechende Festlegungen in der Verfassung getroffen würden, dann sei bei jeder Umbenennung eines Ausschusses eine Verfassungsänderung notwendig, es sei denn, dass in der Verfassung festgeschrieben werde, dass es immer einen Europa- und Rechtsausschuss geben müsse. Daher sei er der Auffassung, dass eine derartige Regelung in der Verfassung zu weitreichend sei.

Vors. **Detlef Müller** sagt, dass er davon ausgehe, dass eine entsprechende Formulierung in der Geschäftsordnung ausreiche.

RefL'in **Sabine Gentner** weist darauf hin, dass in § 37 des Landes- und Kommunalwahlgesetzes für Wahlprüfungssachen der Wahlprüfungsausschuss des

Landtages benannt sei. Dies sei das gleiche Prinzip, dass nämlich der Europa- und Rechtsausschuss diese Aufgaben wahrnehme, wenn er denn zu Beginn der Legislaturperiode die Aufgaben des Rechtsausschusses zugewiesen bekommen habe.

Vors. **Detlef Müller** sagt, dass dies auch in der Geschäftsordnung klargestellt worden sei.

Abg. **Barbara Borchardt** sagt, dass dies noch einmal geprüft werden sollte. Es stehe nicht fest, dass immer der Europa- und Rechtsausschuss miteinander gekoppelt sein müssten. Es könnten auch andere Ausschüsse miteinander gekoppelt werden, beispielsweise Recht und Inneres. Im Hinblick auf die europäischen Angelegenheiten müsste aber die vorgeschlagene Formulierung ausreichen. Der Petitionsausschuss sei auch in der Landesverfassung festgelegt. Mit welchem weiteren Fachgebiet ein Ausschuss für Europäische Angelegenheiten gekoppelt werde, sei eine Entscheidung des Parlaments.

Vors. **Detlef Müller** bedankt sich bei den Sachverständigen für ihre Teilnahme an der Anhörung und für die schriftlichen Stellungnahmen. Es sei voraussichtlich die letzte Anhörung des Europa- und Rechtsausschusses in dieser Legislaturperiode. Das Thema sei sehr bedeutsam.

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

Ende: 15:02 Uhr

v. Kop

Detlef Müller
Vorsitzender