

Stellungnahme

im Rahmen der Anhörung im Europa- und Rechtsausschuss des Landtages Mecklenburg-Vorpommern zum Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und weiterer Rechtsvorschriften sowie zum Entwurf zur Änderung der Geschäftsordnung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern – Drs. 6/5076 und 6/5077

Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
michael.efler@mehr-demokratie.de

Autoren:
Dr. Michael Efler (Bundesvorstandssprecher)
Nicola Quarz

Berlin, 29.2.2016

I. Einleitung

Für die Möglichkeit der Stellungnahme zu den vorliegenden Gesetzentwürfen möchten wir uns herzlich bedanken. Die Fraktionen der SPD, CDU, DIE LINKE und Bündnis 90 / Die Grünen haben am 13. Januar 2016 einen Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und weiterer Rechtsvorschriften, sowie einen Gesetzentwurf zur Änderung der Geschäftsordnung des Landtages vorgelegt. Die folgende Stellungnahme bezieht sich nur auf solche geplanten Änderungen, welche die Arbeit unseres Fachverbandes unmittelbar betreffen. Der Gesetzentwurf beinhaltet die Absenkung der nötigen Unterschriften für ein erfolgreiches Volksbegehren von 120.000 auf 100.000 und des Zustimmungsquorums bei Volksentscheiden von einem Drittel auf ein Viertel. Zudem soll eine Frist auch für die freie Unterschriftensammlung eingeführt werden. Die vorliegende Stellungnahme beurteilt zunächst die angestrebten Reformen. Bezüglich des Unterschriftenquorums und des Zustimmungsquorums werden Verfahrensbedingungen, weitere Bedingungen und empirische Auswirkungen untersucht. Ferner wird die Frage der Zustimmungsquoren und deren Wirkungen grundsätzlich diskutiert. Abschließend werden die Möglichkeiten weiterer Reformen kurz erörtert.

II. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

1. Zum Unterschriftenquorum beim Volksbegehren (Art. 60 Absatz 1 VerfMV)

Der Gesetzentwurf sieht die Absenkung des Unterschriftenquorums bei Volksbegehren von 120.000 (8,7% der Abstimmungsberechtigten) auf 100.000 (7,2 %) vor. Mehr Demokratie begrüßt diesen Schritt dem Grunde nach. Die bislang erforderlichen 120.000 Unterschriften stellen eine kaum zu erreichende Hürde dar, wie sich auch in der Praxis der direkten Demokratie auf Landesebene zeigte. Die Absenkung dieser Hürde greift allerdings nicht weit genug.

a. Verfahrensbedingungen

Bei der Höhe des Unterschriftenquorums rückt Mecklenburg-Vorpommern unter Berücksichtigung des vorliegenden Gesetzentwurfs im Vergleich zu anderen Bundesländern in das Mittelfeld vor. Es können vier Gruppen gebildet werden.

Gruppe 1: Bremen (5 Prozent), Hamburg (5 Prozent), Brandenburg (ca. 4 Prozent) und Schleswig-Holstein (ca. 3,6 Prozent),

Gruppe 2: Nordrhein-Westfalen (8 Prozent), Thüringen (8 Prozent bei Amtseintragung), Berlin (7 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (7,2 Prozent), Saarland (7 Prozent)

Gruppe 3: Bayern (10 Prozent), Niedersachsen (10 Prozent), Thüringen (10 Prozent bei freier Sammlung), Sachsen-Anhalt (9 Prozent) und Sachsen (ca. 13 Prozent), Rheinland-Pfalz (9,7 Prozent), Bremen (10 Prozent bei Verfassungsänderungen)

Gruppe 4: Baden-Württemberg (16,7 Prozent), Hessen (20 Prozent), und Berlin (20 Prozent bei Verfassungsänderungen).

b. Empirische Auswirkungen und weitere Bedingungen

Vergleich der Anzahl der Volksinitiativen und Volksbegehren*

Land	Anzahl Volksinitiativen	Unterschriftenquorum	Anzahl Volksbegehren	Erfolgreiche Volksbegehren
Brandenburg	40	3,7 Prozent	12	2
Mecklenburg-Vorpommern	22	8,7 Prozent	2	1
Schleswig-Holstein	21	5 Prozent	5	2
Hamburg	43	5 Prozent	15	11
Berlin	30	7 Prozent	9	5
NRW	12	8 Prozent	2	1

*Zahlen bis Anfang 2016, in Berlin und NRW wurden die Anträge auf Volksbegehren aufgeführt

Ein Blick auf die Zahlen verdeutlicht, dass Mecklenburg-Vorpommern trotz guter Eintragungsbedingungen mit Brandenburg, Schleswig-Holstein und Hamburg hinsichtlich der Zahlen der Volksbegehren nicht mithalten kann. In Hamburg wurde die Volksgesetzgebung 1996 eingeführt und in den Jahren 2002 und 2008 reformiert. Obwohl Hamburg über eine jetzt dreiwöchige Eintragsfrist verfügt, gab es bereits zwölf Volksbegehren, von denen elf erfolgreich waren. In einem Stadtstaat ist die Erreichbarkeit und Mobilisierungsfähigkeit von Menschen wesentlich einfacher als in einem dünn besiedelten Flächenstaat. Die Vergleichszahlen mit Berlin, wo die Volksgesetzgebung 2009 reformiert wurde, und NRW bestätigen die Beobachtung. In Stadtstaaten ist die Durchführung eines erfolgreichen Volksbegehrens wahrscheinlicher. 7,2 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern bei sehr guten Eintragungsbedingungen sind eine wesentlich höhere Hürde als sieben Prozent in Berlin bei sehr guten Eintragungsbedingungen. Obwohl Brandenburg mit vier Monaten und ausschließlicher Amtseintragung über schlechtere Eintragungsbedingungen verfügt, fanden hier bereits acht Volksbegehren statt, die freilich alle an der Amtseintragung gescheitert sind. Auch dieser Vergleich bestätigt, dass eine hohe Unterschriftenhürde eine abschreckende Wirkung entfaltet. Vorausgesetzt der Gesetzgeber möchte erfolgreiche Volksbegehren ermöglichen und damit auch

den Ansprüchen der Verfassung in den Artikeln 3, 55 und 60 gerecht werden, ist eine weitere Senkung des Unterschriftenquorums beim Volksbegehren dringend angeraten.

Mecklenburg-Vorpommern gehört mit 26 eingeleiteten direktdemokratischen Verfahren auf Landesebene zwischen 1994 und 2014 zu den Spitzenreitern unter den Bundesländern (Volksbegehrensbericht 2015, S. 13 f.). Dass es trotzdem 20 Jahre dauerte, ehe ein Volksbegehren erfolgreich war, macht deutlich, dass die bislang 120.000 geforderten Unterschriften eine nur schwer zu nehmende Hürde darstellen.

Daher fordert Mehr Demokratie:

- ein Unterschriftenquorum bei Volksbegehren von fünf Prozent bei einfachen Gesetzen
- ein Unterschriftenquorum von 8 Prozent bei verfassungsändernden Gesetzen bei gleichzeitiger Absenkung der Hürden für verfassungsändernde Volksentscheide

2. Zum Zustimmungsquorum beim Volksentscheid (Art. 60 Absatz 4 VerfMV)

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht die Absenkung des Zustimmungsquorums bei Volksentscheiden von einem Drittel auf ein Viertel vor. Die Absenkung des Zustimmungsquorums ist ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings hält Mehr Demokratie Zustimmungsquoren grundsätzlich für nicht begründbar. Dies soll im Folgenden näher ausgeführt werden.

a. Verfahrensbedingungen

Beim Zustimmungsquorum können vier bzw. fünf Gruppen gebildet werden. Mecklenburg-Vorpommern nimmt hier auch unter Berücksichtigung des vorgelegten Gesetzentwurfs jeweils einen hinteren Platz ein.

Volksentscheide über einfache Gesetze:

Gruppe 1, Mehrheitsprinzip: Bayern, Sachsen, Hessen und Hamburg (Quorum bezogen auf Wahlbeteiligung),

Gruppe 2, erreichbares Quorum: NRW (15 Prozent), Bremen (20 Prozent), Hamburg (20 Prozent, wenn Volksentscheid nicht zusammen mit einer Wahl stattfindet), Rheinland-Pfalz (25 Prozent Beteiligungsquorum), Schleswig-Holstein (15 Prozent)

Gruppe 3, übliches Quorum (25 Prozent): Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

Volksentscheide über Verfassungsänderungen:

Gruppe 1: Hamburg (2/3-Mehrheit bezogen auf die Wahlbeteiligung, Volksentscheide über Verfassungsänderungen finden stets zusammen mit Wahlen zur Bürgerschaft oder zum Bundestag statt),

Gruppe 2: Bayern (25 Prozent),

Gruppe 3: Thüringen (40 Prozent), Bremen (40 Prozent),

Gruppe 4 (50 Prozent): Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und zusätzlich mit 2/3-Mehrheit der Abstimmenden: Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und NRW (50 Prozent Beteiligungsquorum plus 2/3-Mehrheit),

Gruppe 5, gar nicht möglich: Hessen.

Mecklenburg-Vorpommern gehörte mit seiner Regelung der Zustimmungsquoren zu den Schlusslichtern. Es gab seit 1949 bundesweit 23 Volksentscheide aufgrund eines Volksbegehrens. Davon sollte 6 mal die Verfassung und 13 mal einfache Gesetze geändert werden. Hätten alle 19 Volksentscheide in Mecklenburg-Vorpommern stattgefunden, wäre keine Verfassungsänderung gültig gewesen und lediglich drei von 13 Volksentscheiden über einfache Gesetze. Diese drei Volksentscheide wurden gemeinsam mit Wahlen durchgeführt und führten deswegen zu einer hinreichend hohen Beteiligung beim Volksentscheid.

b. Diskussion des Zustimmungsquorums

Gemeinhin wird für Zustimmungsquoren das Argument angeführt, dass sie zu einer höheren Legitimation einer Entscheidung führen. Der Common Sense würde wohl sofort zustimmen, dass eine Beteiligung von 70 Prozent bei einem Volksentscheid oder bei einer Wahl ein höheres Ansehen hinsichtlich der Legitimationskraft genießt als eine Beteiligung von 40 oder 50 Prozent.

Allerdings ist es nicht so, dass einer Wahl bei einer Beteiligung von ca. 50 Prozent oder einem Volksentscheid bei einer Beteiligung von 35 Prozent die Legitimation abgesprochen wird. Der Common Sense akzeptiert Mehrheitsentscheidungen als pragmatisches und grundlegendes Prinzip. Wichtig ist es, dass alle Wahl- bzw. Abstimmungsberechtigten Zugang zur Entscheidung hatten.

aa. Erfahrungen aus der Praxis

Und es ist auch nicht so, dass Zustimmungsquoren zu einer höheren Beteiligung führen und dadurch Legitimation herstellen würden. Im Gegenteil verhält es sich so, dass Zustimmungsquoren eher zu einer geringeren Beteiligung führen, da Boykottstrategien für die Opponenten einer Vorlage sinnvoll sind; so z.B. 1997 in Schleswig-Holstein (Diskussionsverweigerung), 1998 in Hamburg (späterer Versand der Benachrichtigungskarten, wodurch die Beteiligung an der Briefabstimmung geringer war), 2007 in Hamburg (Trennung von Abstimmung und Wahl) oder 2008 in Berlin (Ankündigung der Nichtumsetzung des Volksentscheids). Auch der Berliner Senat setzte 2013 den Volksentscheid für die Rekommunalisierung der Berliner Stromnetze zwei Monate nach der Bundestagswahl an, statt beides zusammenzulegen. Zudem beteiligte er sich kaum an der öffentlichen Debatte, um das Thema klein zu halten. Das Ergebnis: Trotz einer Zustimmung von 83 Prozent scheiterte der Volksentscheid knapp am Quorum. Im Extremfall rufen die Gegner eines Volksentscheids ihre Anhänger sogar zum Boykott der Abstimmung auf.

Demgegenüber sind die Argumente gegen Zustimmungsquoren schwer zu entkräften. Diejenige Seite, die etwas ändern möchte, in der Regel die Antragsteller eines Volksbegehrens, muss eine Mindestzustimmung nachweisen, die andere Seite aber nicht. Das führt letztlich dazu, dass sich Abstimmungsminderheiten gegen Abstimmungsmehrheiten durchsetzen können.

Am 14.10.2007 wurde in Hamburg über die Vorlage "Hamburg stärkt den Volksentscheid: Für Reformen direktdemokratischer Verfahren" abgestimmt. Die Beteiligung lag bei 39,1 Prozent, 75,9 Prozent der Abstimmenden stimmten für die Vorlage, 24,1 Prozent dagegen. Da „lediglich“ 29,6 Prozent aller Stimmberechtigten für die Vorlage votierten, wurde das nötige Zustimmungsquorum von 50 Prozent nicht erreicht, der Volksentscheid war ungültig. Damit haben sich aber im Ergebnis

24,1 Prozent gegen 75,9 Prozent der Abstimmenden bzw. 9,4 Prozent gegen 29,6 Prozent aller Stimmberechtigten durchgesetzt.

Dies wirft nun aber auch legitimatorische Fragen auf. Denn eine Abstimmungsminderheit setzt sich durch. Denjenigen, die sich der Mühe unterzogen haben, sich eine Meinung zu bilden und an der Abstimmung teilzunehmen, wird vermittelt, dass ihr Engagement nicht zielführend war. Es wird ein falscher Anreiz geschaffen: Zu Hause bleiben, die Nichtteilnahme wird belohnt. Ferner laden Zustimmungsquoren zu Boykottstrategien ein. Die Opponenten einer Vorlage haben zwei Möglichkeiten: Sie können sich um eine Abstimmungsmehrheit bemühen oder die Zustimmungsrage der anderen Seite drücken. So wäre es in Hamburg möglich gewesen, dass der Volksentscheid zusammen mit der Bürgerschaftswahl im Februar 2008 stattgefunden hätte. Stattdessen wurde aber der Volksentscheid auf Oktober 2007 vorgezogen, um die Beteiligung zu drücken. Schließlich führen Zustimmungsquoren dazu, dass sich die Gegner einer Vorlage der öffentlichen Diskussion weitgehend verweigern, um dem Anliegen möglichst wenig Öffentlichkeit zu geben. Dadurch wird aber ein großer Vorteil der direkten Demokratie, nämlich die öffentliche politische Diskussion über Sachfragen, deutlich geschwächt.

In Hamburg fand am 27.9.1998 ein Volksentscheid über die die Vorlage „Mehr Demokratie in Hamburg: Reformen der Hürden bei Volksbegehren“. Dieser Volksentscheid beabsichtigte wie der Volksentscheid 2007 eine wesentliche Vereinfachung der direktdemokratischen Mitbestimmung. Bei einer Beteiligung von 66,7 Prozent stimmten 74,1 Prozent für die Vorlage. Auch dieser Volksentscheid scheiterte am Zustimmungsquorum von 50 Prozent und es gab Boykottstrategien. Interessanter ist es aber an dieser Stelle, dass bei einer wesentlich höheren Beteiligung ein ähnliches Abstimmungsergebnis erzielt wurde. D. h., dass unabhängig von der Beteiligung die Abstimmenden repräsentativ für alle Stimmberechtigten entscheiden; und dies nicht nur in einem formalen, sondern in einem statistischen Sinne. Untersuchungen von Kris Kobach, der Abstimmungsergebnisse der Schweiz mit Umfrageergebnissen verglich, bestätigen diesen Befund. Kobach hat in der Schweiz Meinungsumfragen kurz vor der Abstimmung mit den tatsächlichen Ergebnissen von Abstimmungen verglichen. Nur in einem Fall wich das Abstimmungsergebnis von der Mehrheitsmeinung, die sich in der Umfrage zeigte, ab.

Reformen der Volksgesetzgebung in Hamburg	1998	2007
Beteiligung	66,70 Prozent	39,10 Prozent
Zustimmung	74,05 Prozent	75,90 Prozent
Ablehnung	25,95 Prozent	24,10 Prozent
Zustimmung aller Stimmberechtigten	45,50 Prozent	29,63 Prozent

Nun ist es theoretisch denkbar, dass eine Beteiligung so gering ist, dass Verzerrungseffekte auftreten, so dass die Abstimmenden die Stimmberechtigten nicht mehr repräsentieren. Für diese Fälle könnte ein Zustimmungsquorum begründet sein. Natürlich wäre man immer noch mit den oben aufgezeigten legitimatorischen Problemen konfrontiert: Abstimmungsminderheiten setzen sich durch, Enthaltungen zählen als Nein-Stimmen, Nicht-Teilnahme wird belohnt etc. Dieses Quorum der Zustimmung darf dann keinesfalls zu hoch gewählt werden und solle maximal zehn bis 15 Prozent der Stimmberechtigten betragen. Der vorliegende Gesetzentwurf geht mit der Absenkung des Zustimmungsquorums aber zumindest in die richtige Richtung.

bb. Sonderfall Verfassungsänderung

Vor diesem Hintergrund bleibt aber unverständlich, warum der vorliegende Gesetzentwurf zu den nötigen Mehrheiten bei Verfassungsänderungen schweigt. Eine Zustimmung von 50 Prozent der Stimmberechtigten plus einer 2/3-Mehrheit der Abstimmenden setzt Beteiligungen voraus, die bei Wahlen in Mecklenburg-Vorpommern in der Regel nicht mehr erreicht werden. Nun kann man argumentieren, dass auch für die Volksgesetzgebung eine erschwerte Änderung der Verfassung gelten soll. Dies kann jedoch auf andere Art und Weise, sozusagen dem direktdemokratischen Verfahren angemessen, erreicht werden. Es wäre sinnvoll, bei Verfassungsänderungen weiterhin ca. 8 Prozent Unterschriften und/oder eine 2/3-Mehrheit der Abstimmenden zu verlangen.

Eine höhere Anzahl an Unterschriften beim Volksbegehren würde dazu führen, dass die Initiatoren eines Volksbegehrens sich die Notwendigkeit einer Verfassungsänderungen überlegen würden, da 120.000 Unterschriften eben doch mehr Ressourcen- und Mobilisierungsaufwand sowie gesellschaftlichen Rückhalt erfordern. Eine 2/3-Mehrheit der Abstimmenden wäre als zusätzliche Verfahrensanforderungen verzichtbar und würde teilweise Probleme eines Zustimmungsquorums aufwerfen z.B. bei Nichterreichen die Bevorzugung einer Abstimmungsminderheit. Allerdings ist eine 2/3-Mehrheit der Abstimmenden einem Zustimmungsquorum vorzuziehen, da Probleme wie die Wertung von Enthaltungen als Nein-Stimmen nicht auftreten und die Akzeptanz solcher besonderer interner Mehrheiten sicherlich größer ist.

Verfassungsänderungen – etwa die Regelungen für Volksentscheide betreffend – sind damit in Mecklenburg-Vorpommern auf direktdemokratischem Wege faktisch ausgeschlossen.

Interessanterweise galt bei dem 1994 vom Landtag initiierten Referendum über die Annahme der Landesverfassung – bis heute die einzige Volksabstimmung in Mecklenburg-Vorpommern – die Regelung, dass diese unabhängig von der Abstimmungsbeteiligung und sogar mit einfacher Mehrheit angenommen werden konnte. Außerdem wurde die Abstimmung zusammen mit der Europawahl und der Kommunalwahl durchgeführt. Es stimmten 38,4 Prozent der Abstimmungsberechtigten mit „Ja“.

Das Beispiel Bayern – wo es bei einfachen Gesetzen kein Zustimmungsquorum gibt – zeigt, dass Angst vor dem Stimmvolk unbegründet ist. Dort trägt die Volksgesetzgebung wesentlich zur Belebung und Festigung der Demokratie bei. Missbrauchsfälle gab es dabei nie. Das Unterschriftenquorum, das Mehrheitsprinzip und nicht zuletzt die Bindung an das Grundgesetz sowie die Landesverfassung reichen als Hürden aus, um den vielfach beschworenen populistischen oder egoistischen Entscheidungen vorzubeugen.

Grundsätzlich sollten auch Verfassungsänderungen auf direktdemokratischem Wege nicht nur eine theoretische Möglichkeit sein. Wiederum zeigt Bayern, dass es auch anders geht: Dort bedürfen verfassungsändernde Volksentscheide lediglich einer einfachen Mehrheit und es gilt ein Abstimmungsquorum von 25 Prozent. Zudem ist keine vom Landtag beschlossene Änderung der Verfassung wirksam, ehe sie nicht in einem obligatorischen Referendum bestätigt wurde. In diesem Fall gibt es kein Zustimmungsquorum.

cc. Der Volksentscheid über die Gerichtsstrukturreform

Ein prominentes Beispiel aus der jüngsten Praxis verdeutlicht die Problematik: Der **Volksentscheid über die Gerichtsstrukturreform** am 6. September 2015 in Mecklenburg-Vorpommern. Es handelte sich hierbei um den zweiten Volksentscheid und die erste auf ein erfolgreiches Volksbegehren zurückgehende Volksabstimmung in der Geschichte des Landes. Gerichtet war der Volksentscheid auf die Aufhebung des 2013 beschlossenen Gerichtsstrukturneuordnungsgesetzes, das unter anderem die Schließung einiger Amtsgerichte vorsieht und seit Oktober 2014 umgesetzt wird. Initiiert wurde das Volksbegehren vom Verein *Pro Justiz Mecklenburg-Vorpommern* und dem *Richterbund Mecklenburg-Vorpommern*. Der Volksentscheid ist unecht gescheitert. Für die

Aufhebung der Gerichtsstrukturreform stimmten zwar etwa 83 Prozent der Abstimmungsteilnehmer. Das Zustimmungsquorum von einem Drittel aller Stimmberechtigten wurde jedoch nicht erreicht. Dieser Volksentscheid hat noch einmal deutlich gezeigt, dass ein zu hohes Zustimmungsquorum den Bürgerwillen verzerrt.

Daher fordert Mehr Demokratie:

- die Abschaffung des Zustimmungsquorums;
hilfsweise ein Zustimmungsquorum zwischen 10 und 15 Prozent
- die Absenkung der Hürden für verfassungsändernde Volksentscheide

3. Zur Einführung einer Frist bei der freien Sammlung (Art. 60 Absatz 5 VerfMV)

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung einer Frist für die freie Unterschriftensammlung vor. Bisher galt eine solche Frist in Mecklenburg-Vorpommern nur für die Amtseintragung. Mehr Demokratie ist nicht grundsätzlich gegen eine solche Frist. Den Zeitraum von fünf Monaten hält Mehr Demokratie allerdings für zu knapp bemessen. Insbesondere für Initiativen ohne Parteien oder große Organisationen als Initiatoren und/oder Unterstützer ist es eine große Herausforderung, innerhalb eines Flächenlandes wie Mecklenburg-Vorpommern innerhalb dieser Frist die notwendigen Unterschriften zu sammeln. Eine Frist zwischen neun bis zwölf Monaten wäre hier sachgerecht. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des immer noch hohen Unterschriftenquorums, welches erreicht werden muss.

Daher fordert Mehr Demokratie:

- eine Frist von neun bis zwölf Monaten für die freie Sammlung

4. Weitere Reformen

a. Verfassungsänderungen

In Artikel 59 Absatz 3 VerfMV heißt es: *„(3) Initiativen über den Haushalt des Landes, über Abgaben und Besoldung sind unzulässig.“* In Artikel 60 Absatz 2 Satz 1 steht: *„(2) Haushaltsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsgesetze können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.“*

Die Einschränkung bei Volksinitiativen ist unnötig, da Volksinitiativen ausschließlich zu einer Beratung im Landtag führen, also alleine keine kollektive Verbindlichkeit entfalten. In Artikel 60 wäre eine Umformulierung in „*das Landshaushaltsgesetz*“ statt „*Haushaltsgesetze*“ sinnvoll, um sicher zu stellen, dass das Haushaltsgesetz als Ganzes ausgeschlossen bleibt, aber der Spielraum für finanzwirksame Volksbegehren nicht zu eng gezogen wird. Denn die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte hat diesen Spielraum eng eingegrenzt, es sei denn, in der jeweiligen Landesverfassung wird wie z.B. in Berlin nur „Landshaushaltsgesetz“ gesprochen.

b. Ausführungsgesetz

Der vorliegende Gesetzentwurf zielt zunächst darauf ab, Volksbegehren und Volksentscheide in Mecklenburg-Vorpommern überhaupt möglich zu machen und beschränkt sich daher auf die Reduzierung der Quoren. In einem zweiten Schritt könnte das Ausführungsgesetz überarbeitet werden. Folgende, aus anderen Ländern bekannte, Regelungen sollten geprüft werden:

- Stichfrage bei zwei oder mehr Abstimmungsvorlagen zum selben Thema
- Informationsheft an die Stimmberechtigten vor einem Volksentscheid
- teilweise Kostenerstattung nach einem erfolgreichen Volksbegehren
- Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen innerhalb eines bestimmten Terminkorridors
- Spendentransparenzregelung etc.

III. Fazit

Die beabsichtigte Wirkung des Gesetzentwurfes, Volksbegehren und Volksentscheide zu erleichtern, würde nur in einem sehr begrenzten Ausmaß erreicht werden. Die Absenkung des Unterschriftenquorums beim Volksbegehren ist dem Grunde nach zu begrüßen. Eine weitere Absenkung auf fünf Prozent wäre in einem dünn besiedelten Flächenstaat wie Mecklenburg-Vorpommern angemessen. Die beabsichtigte Reform des Zustimmungsquorums bei Volksentscheiden über einfache Gesetzentwürfe geht in die richtige Richtung, könnte aber mutiger ausfallen, da das ausschließliche Mehrheitsprinzip z. B. in Bayern keine legitimatorischen Probleme aufgeworfen hat. Wenn ein Zustimmungsquorum geregelt werden soll, dann wäre eine Höhe von 10 bis 15 Prozent angemessen. Die Beibehaltung der Mehrheitsanforderungen bei

Volksentscheiden über Verfassungsänderungen ist unangemessen hoch. Mecklenburg-Vorpommern liegt im von Mehr Demokratie herausgegebenen Volksentscheid-Ranking¹ im Vergleich der Bundesländer auf Platz Zwölf, was das Regelwerk der direkten Demokratie angeht. Auf der Landesebene werden vor allem Themenausschlüsse und die hohen Hürden beim Volksentscheid zu Fallstricken. In der Stellungnahme werden mögliche Alternativen aufgezeigt. Weitere Reformen im Ausführungsgesetz sind ratsam, um den Ablauf der Volksgesetzgebung in Mecklenburg-Vorpommern zu verbessern.

Anhang: Volksentscheide aufgrund von Volksbegehren in Deutschland

Jahr	Land	Gegenstand	Erfolg	Beteiligung
1968	Bayern	Regel: christliche Gemeinschaftsschule, Alternative: Konfessionsschule	Teilerfolg im VE, Gegenentwurf	40,67
1968	Bayern	Regel: christliche Gemeinschaftsschule, grundsätzlich Bekenntnisklassen möglich	Teilerfolg im VE, Gegenentwurf	40,67
1991	Bayern	"Das bessere Müllkonzept": Änderung Abfallwirtschaftsgesetz	Teilerfolg im VE, Gegenentwurf	43,81
1995	Bayern	Einführung des kommunalen Bürgerentscheids	Erfolgreich im VE	36,8
1997	Schleswig-Holstein	Für Wiedereinführung Buß- und Bettag	Unecht gescheitert im VE	29,3
1998	Bayern	Für Abschaffung des Bayerischen Senats - "schlanker Staat ohne Senat"	Erfolgreich im VE	39,9
1998	Schleswig-Holstein	Gegen die Rechtschreibreform	Erfolgreich im VE	76,4
1998	Hamburg	Mehr Demokratie in Hamburg: Einführung bezirklicher Bürgerentscheid	Erfolgreich im VE	66,7
1998	Hamburg	Mehr Demokratie in Hamburg: Reformen der Hürden bei Volksbegehren	Unecht gescheitert im VE	66,7
2001	Sachsen	Gegen Sparkassenverbund / pro kommunale Sparkassen	Erfolgreich im VE	25,89
2004	Hamburg	"Gesundheit ist keine Ware": Gegen Privatisierung von städtischen Krankenhäusern	Erfolgreich im VE	64,91
2004	Hamburg	"Faires Wahlrecht": Für Reformen Wahlrecht	Erfolgreich im VE	33,99
2005	Sachsen-Anhalt	"Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt" Reform Kinderbetreuung / gegen Kürzungen	Unecht gescheitert im VE	26,4
2007	Hamburg	"Hamburg stärkt den Volksentscheid" - für Reformen direktdemokratischer Verfahren	Unecht gescheitert im VE	39,1
2008	Berlin	Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen	Unecht gescheitert im VE	36,1
2009	Berlin	"Pro Reli" - Für Einführung eines Wahlpflichtfaches Ethik/Religion an Berliner Schulen	Gescheitert im VE	29,2
2010	Bayern	„Für echten Nichtraucherschutz“ - für ein strenges Rauchverbot	Erfolgreich im VE	37,7
2010	Hamburg	"Wir wollen lernen" - gegen Schulreform	Erfolgreich im VE	39,3
2011	Hamburg	„Unser Hamburg – Unser Netz“	Erfolgreich im VE	68,7
2011	Berlin	„Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“	Erfolgreich im VE	27,5
2013	Berlin	„Neue Energie für Berlin“	Unecht gescheitert im VE	29,1
2014	Berlin	„100 % Tempelhofer Feld“	Erfolgreich im VE	46,1
2015	Mecklenburg-Vorpommern	„Gegen die Gerichtsstrukturreform“	Unecht gescheitert im VE	23,7

¹<https://www.mehr-demokratie.de/vb-bericht2015.html>