

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache 6/732)

10. September 2012

0. Anlass und Inhalt

Die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen hat einen Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vorgelegt. Der Gesetzentwurf regelt, dass die nötigen Unterschriften für ein erfolgreiches Volksbegehren von 120.000 auf 60.000 halbiert werden und dass das Zustimmungsquorum für einfache Gesetze von einem Drittel auf ein Sechstel halbiert wird. Andere verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Regelungen werden von dem Gesetzentwurf nicht berührt. Die vorliegende Stellungnahme beurteilt zunächst das Unterschriftenquorum beim Volksbegehren (1) und anschließend das Zustimmungsquorum bei einfachen Gesetzen (2). Bei beiden Reformvorschlägen werden Verfahrensbedingungen, weitere Bedingungen und empirische Auswirkungen untersucht. Ferner wird die Frage der Zustimmungsquoren und deren Wirkungen grundsätzlich diskutiert (2). Abschließend werden die Möglichkeiten weiterer Reformen kurz erörtert (3).

1. Unterschriftenquorum beim Volksbegehren

A. Verfahrensbedingungen

Bei der Höhe des Unterschriftenquorums belegt Mecklenburg-Vorpommern einen mittleren Platz. Es können vier Gruppen gebildet werden.

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

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

Gruppe 3: Bayern (10 Prozent), Niedersachsen (10 Prozent), Rheinland-Pfalz (ca. 10 Prozent), Thüringen (10 Prozent bei freier Sammlung), Sachsen-Anhalt (11 Prozent) und Sachsen (ca. 12 Prozent),

Gruppe 4: Baden-Württemberg (16,6 Prozent), Hessen (20 Prozent), Saarland (20 Prozent), Bremen (20 Prozent bei Verfassungsänderungen, soll auf 10 Prozent gesenkt werden) und Berlin (20 Prozent

Mehr Demokratie e.V., Tim Weber, Bernhardstr. 7, 28203 Bremen, tel 0421 794 63 70, tim.weber@mehr-demokratie.de
bei Verfassungsänderungen).

Berücksichtigt man darüber hinaus die Eintragungsbedingungen, steht Mecklenburg-Vorpommern gut da: Keine Frist, freie Sammlung und zusätzlich die Möglichkeit für die Antragsteller eine zweimonatige Amtseintragung einzuleiten, wenn vorher die Unterschriften für eine Volksinitiative gesammelt wurden. Kein anderes Bundesland verfügt über solche anwendungsfreundlichen Bedingungen, so dass kein unmittelbarer Handlungsbedarf zu bestehen scheint. Mit der vorgeschlagenen Reform würde Mecklenburg-Vorpommern in die Spitzengruppe vorrücken.

B. Empirische Auswirkungen und weitere Bedingungen

Vergleich der Anzahl der Volksinitiativen und Volksbegehren*

Land	Anzahl Volksinitiativen	Unterschriftenquorum	Anzahl Volksbegehren	Erfolgreiche Volksbegehren
Brandenburg	34	3,7 Prozent	8	0
Mecklenburg-Vorpommern	22	8,7 Prozent	1	0
Schleswig-Holstein	21	5 Prozent	5	2
Hamburg	25	5 Prozent	12	11
Berlin	19	7 Prozent	5	3
NRW	12	8 Prozent	2	0

*Zahlen bis Mitte 2010, 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 zwei- 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. 8,7 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 die Zahl 120.000 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 Senkung des Unterschriftenquorums beim Volksbegehren dringend angeraten.

2. Zustimmungsquorum beim Volksentscheid

A. Verfahrensbedingungen

Beim Zustimmungsquorum können vier bzw. fünf Gruppen gebildet werden. Mecklenburg-Vorpommern nimmt jeweils einen hinteren Platz ein.

Volksentscheide über einfache Gesetze:

Gruppe 1, Mehrheitsprinzip: Bayern, Sachsen, Hessen (aber 20 Prozent Unterschriftenquorum) 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),

Gruppe 3, übliches Quorum (25 Prozent): Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt Schleswig-Holstein, Thüringen,

Gruppe 4, prohibitives Quorum: Baden-Württemberg (331/3 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (331/3 Prozent), Saarland (50 Prozent).

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, bis 1998 galt das Mehrheitsprinzip, zusätzlich gibt es das Obligatorische Verfassungsreferendum),

Gruppe 3: Thüringen (40 Prozent, Bremen will ebenfalls von 50 auf 40 Prozent senken),

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

Gruppe 5, gar nicht möglich: Saarland, Hessen (es gibt das Obligatorische Verfassungsreferendum).

Mecklenburg-Vorpommern gehört mit seiner Regelung der Zustimmungsquoren zu den Schlusslichtern. Es gab seit 1949 19 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.

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).

Demgegenüber sind die Argumente gegen Zustimmungsquoren schwer zu entkräften. Diejenige Seite, die etwas ändern möchte, in der Regel die Antragsteller eines Volksbegehrens, müssen eine Mindestzustimmung nachweisen, die andere Seite aber nicht. Das führt letztlich dazu, dass Enthaltungen als Nein-Stimmen gezählt werden und 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.

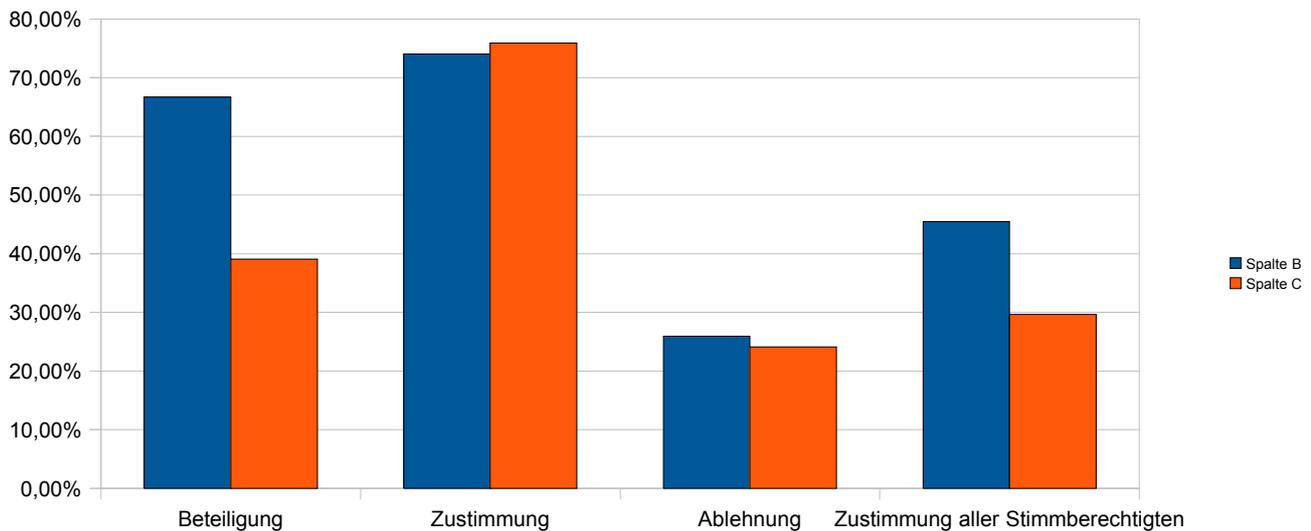
Dies wirft nun aber auch legitimatorische Fragen auf. Denn eine Abstimmungsminderheit setzt sich durch. Denjenigen, die sich der Mühe unterzogen haben, sich eine Meinung zu bilden und an der Abstimmung teilzunehmen, wird vermittelt, dass ihr Engagement nicht zielführend war. Es wird ein falscher Anreiz geschaffen: Zu Hause bleiben, nicht Teilnahme wird belohnt. Ferner laden Zustimmungsquoten zu Boykottstrategien ein. Die Opponenten einer Vorlage haben zwei Möglichkeiten: Sie können sich um eine Abstimmungsmehrheit bemühen oder die Zustimmungsrate 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 Zustimmungsquoten 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. Untersuchen 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.¹

1 Kris Kobach, Wie tief ist zu tief?, in: Zeitschrift für direkte Demokratie, Heft 53, 2001, S. 8ff

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

Graphik: Volksentscheide über die Reform der Volksgesetzgebung in 1998 und 2007



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. Insofern geht der Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen in die richtige Richtung und könnte einen Kompromiss zwischen Quorumsbefürwortern und -gegnern darstellen.

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.

3. Weitere Reformen

A. Verfassungsänderungen

In Artikel 59 Absatz 3 MVVerf 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 Reformulierung „das Landeshaushaltsgesetz“ statt „Haushaltsgesetze“ möglicherweise sinnvoll, um sicher zu stellen, dass das Haushaltsgesetz als Ganzes ausgeschlossen bleibt, aber finanzwirksame Volksbegehren schon möglich sind.

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, Spendentransparenzregelung etc.

4. Fazit

Die beabsichtigte Wirkung des Gesetzentwurfes, Volksbegehren und Volksentscheide zu erleichtern, würde erreicht werden. Die Halbierung des Unterschriftenquorums beim Volksbegehren ist zu begrüßen und 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. Im Gutachten werden mögliche Alternativen aufgezeigt. Weitere Reformen im Ausführungsgesetz sind nicht notwendig, aber 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 Betttag	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	Berlin	„Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“	Erfolgreich im VE	27,5