

GESETZENTWURF

der Fraktion DIE LINKE

Entwurf eines xx-ten¹ Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

A Problem

Am 12. Juni 1994 gab sich Mecklenburg-Vorpommern in einer Volksentscheidung eine eigene Verfassung. Nachdem eine Verfassungskommission über zwei Jahre mit ihrer Erarbeitung befasst war, wurde sie vom Landtag Mecklenburg-Vorpommerns am 14. Mai 1993 mit Zweidrittel-Mehrheit bestätigt. Am 23. Mai 1993 trat sie vorübergehend in Kraft. Sie regelte Grundlagen wie Staatsform und Staatsorganisation. Zudem wurden in ihr Grundrechte und Staatsziele verankert. Nach über 25 Jahren ist festzustellen, dass die Verfassung sich weitestgehend bewährt hat. Andererseits haben sich Europa, Deutschland und auch Mecklenburg-Vorpommern erheblich verändert. Die Verfassung wurde aufgrund dessen zwischenzeitlich fünfmal angepasst. So wurde zunächst das Konnexitätsprinzip verankert. Später wurden die Staatsziele des Tierschutzes, des Schutzes von alten Menschen und von Menschen mit Behinderungen und die Gewaltfreiheit eingeführt, die Förderung von Kindern und Jugendlichen gestärkt. Die Quoren für die Volksgesetzgebung wurden bereits zweimal gesenkt und die Schuldenbremse eingeführt. Darüber hinaus gab es noch weitere kleine Änderungen.

Die Verfassung eines Landes dahingehend zu überprüfen, ob sie den aktuellen Erfordernissen und Ansprüchen der Gesellschaft noch genügt, ist ständige Aufgabe der staatlichen Gewalten und insbesondere der Legislative.

¹ Fünftes oder Sechstes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern - die Ordnungszahl kann wegen des im Landtag bereits befindlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung von Artikel 17a sowie der Einfügung von Artikel 60a der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern [Entwurf eines xx-ten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Drucksache 7/2575 (Inklusion und Volksbefragung)] erst zum Ende des Parlamentarischen Verfahrens eingefügt werden.

Aus der Antwort auf die Große Anfrage „25 Jahre Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (Drucksache 7/5155) ergeben sich eine Reihe von Änderungs- bzw. Anpassungsbedarfen der Verfassung. So hat das fehlende Recht auf Bildung in der Landesverfassung eine erhebliche Verschlechterung der Bildungslandschaft ermöglicht. Eine verfassungsrechtliche Verankerung von Kinderrechten ist auch bundesweit ein wichtiges Thema und der Klimaschutz hat in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Daneben wurden auch länger bekannte Problemlagen erneut offensichtlich, wie die nach wie vor zu niedrigen Quoren bei Volksbegehren und Volksentscheiden, der grundsätzlichen Nichtöffentlichkeit von Ausschusssitzungen des Landtags, den zu hohen Hürden bei abstrakten Normenkontrollverfahren oder den gravierenden Unterschieden in den Lebensverhältnissen innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns. Mehrere Artikel der Landesverfassung sind entsprechend reformbedürftig.

B Lösung

Die Landesverfassung wird der aktuellen Situation der Gesellschaft und den Erfordernissen im Land angepasst. Zwei Artikel werden neu eingefügt und zehn Artikel werden weiterentwickelt. Folgende Änderungen sollen vorgenommen werden.

- In Artikel 8 wird ein Recht auf Bildung verankert.
- Ein neu einzufügender Artikel 8a sichert Kinderrechte.
- Dem verfassungsrechtlichen Förderauftrag bezüglich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird durch eine Anpassung von Artikel 11 mehr Gewicht verliehen.
- Der Klimaschutz wird als Staatsziel in Artikel 12 verankert.
- Das Recht auf Kindertagesförderung wird stärker in Artikel 14 festgeschrieben.
- Ein neu einzufügender Artikel 16a sichert gleichwertige Lebensverhältnisse im Land.
- Das Land nimmt bei der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen (Artikel 17 Absatz 1) soziale Standards in den Blick.
- Die Ausschüsse des Landtags tagen grundsätzlich öffentlich (Artikel 33).
- Die Frist zur Wahl des Ministerpräsidenten durch das Parlament aus Artikel 42 wird verlängert.
- Die Zugangshürden für die Abstrakte Normenkontrolle nach Artikel 53 Nummer 2 werden gesenkt.
- Die Quoren für Volksbegehren und Volksentscheide in Artikel 60 werden gesenkt.
- Zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung werden Anhörungsrechte für kommunale Gebietskörperschaften in Artikel 72 festgeschrieben.
- Ein Richterwahlausschuss (Artikel 76 Absatz 3) wird verpflichtend eingeführt.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Keine.

ENTWURF

eines xx-ten¹ Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 **Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern**

Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993 (GVOBl. M-V S. 372), die zuletzt geändert worden ist durch Artikel I des Gesetzes 14. Juli 2016 (GVOBl. M-V S. 573 - 574), wird wie folgt geändert:

1. Die Übersicht über die Artikel der Verfassung wird wie folgt geändert:

a) Die Angabe zu Artikel 8 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 8 (Recht auf Bildung, Chancengleichheit im Bildungswesen)“.

b) Nach der Angabe zu Artikel 8 wird folgende Angabe eingefügt:

„Artikel 8a (Kinder- und Jugendrechte)“.

c) Die Angabe zu Artikel 12 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 12 (Umweltschutz, Klimaschutz).“

d) Nach der Angabe zu Artikel 16 wird folgende Angabe eingefügt:

„Artikel 16a (Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse)“.

¹ Fünftes oder Sechstes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern - die Ordnungszahl kann wegen des im Landtag bereits befindlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung von Artikel 17a sowie der Einfügung von Artikel 60a der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern [Entwurf eines xx-ten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Drucksache 7/2575 (Inklusion und Volksbefragung)] erst zum Ende des Parlamentarischen Verfahrens eingefügt werden.

2. Artikel 8 wird wie folgt gefasst:

**„Artikel 8
Recht auf Bildung, Chancengleichheit im Bildungswesen**

(1) Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung.

(2) Das Land ermöglicht und fördert nach Maßgabe der Gesetze den freien Zugang zu allen öffentlichen Bildungseinrichtungen, unabhängig von wirtschaftlicher und sozialer Lage sowie weltanschaulicher oder politischer Überzeugung.“

3. Nach Artikel 8 wird folgender Artikel 8a eingefügt:

**„Artikel 8a
Kinder- und Jugendrechte**

Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Grundrechte einschließlich seines Rechts auf Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft. Das Wohl des Kindes ist bei allem staatlichen Handeln, das Kinder betrifft, wesentlich zu berücksichtigen. Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte unmittelbar betreffen, einen Anspruch auf Gehör und auf Berücksichtigung seiner Meinung entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“

4. In Artikel 11 werden nach dem Wort „Zusammenarbeit“ die Wörter „sowie ihre Projekte“ eingefügt.

5. Artikel 12 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Artikel 12
Schutz des Klimas und der Umwelt“.

b) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Land, Gemeinden und Kreise sowie die anderen Träger der öffentlichen Verwaltung sind dem Schutz des Klimas und der Umwelt verpflichtet. Sie schützen und pflegen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die natürlichen Grundlagen jetzigen und künftigen Lebens und die Tiere. Sie wirken auf den sparsamen Umgang mit Naturgütern hin und fördern den Einsatz erneuerbarer Energien.“

6. Artikel 14 wird wie folgt gefasst:

**„Artikel 14
Förderung von Kindern und Jugendlichen**

(1) Land, Gemeinden und Kreise sorgen dafür, dass für Kinder ein ausreichendes Angebot an Betreuungseinrichtungen und Betreuungsplätzen zur Verfügung steht.

(2) Land, Gemeinden und Kreise fördern die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen an der Gesellschaft.“

7. Nach Artikel 16 wird folgender Artikel 16a eingefügt:

**„Artikel 16a
Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse**

Das Land fördert und sichert in ganz Mecklenburg-Vorpommern gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen.“

8. Artikel 17 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt.

„Die Verbesserung sozialer Standards ist hierbei zu fördern.“

- b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

9. In Artikel 33 Absatz 3 Halbsatz 1 wird das Wort „nicht“ gestrichen.

10. In Artikel 42 Absatz 2 werden die Wörter „vier Wochen“ durch die Wörter „drei Monaten“ ersetzt.

11. In Artikel 53 Nummer 2 werden die Wörter „oder eines Drittels der Mitglieder des Landtags“ durch die Wörter „, eines Fünftels der Mitglieder des Landtags oder einer Fraktion“ ersetzt.

12. Artikel 60 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 3 wird die Angabe „100 000“ durch die Angabe „70 000“ ersetzt.

- b) In Absatz 4 Satz 1 wird das Wort „Viertel“ durch das Wort „Fünftel“ ersetzt.

13. Artikel 72 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Die Gemeinden und Kreise sind bei den sie betreffenden Gesetzgebungsverfahren anzuhören.“

- b) Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden Absätze 5 und 6.

14. Artikel 76 Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Die Ernennung zum Richter auf Lebenszeit, die Versetzung und die Ernennung, durch die ein Richteramt mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamtes verliehen wird, ist von dem Votum eines Richterwahlausschusses abhängig.“

**Artikel 2
Inkrafttreten**

Das Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Simone Oldenburg und Fraktion

Begründung:

A Allgemeines

Verschiedene Große Anfragen zur Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und die Lebensrealität im Land haben gezeigt, dass die Landesverfassung fortentwickelt werden muss. Mecklenburg-Vorpommern hat sich in den letzten über 25 Jahren verändert. Die Situation im Land ist eine andere, als bei Inkrafttreten der Verfassung. Die Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommerns ist deshalb anzupassen.

B Zu einzelnen Vorschriften

Zu Ziffer 1

Die Änderung der Übersicht über die Artikel der Verfassung ist mit Blick auf die Neufassung der Überschriften der Artikel 8 und 12 sowie der Einfügung der Artikel 8a und 16a erforderlich.

Zu Ziffer 2

Das Recht auf Bildung ist als Menschenrecht in Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen verankert. Die meisten Landesverfassungen formulieren ein Recht auf Bildung oder Ausbildung. Neben Mecklenburg-Vorpommern haben nur Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz von einer ausdrücklichen Verankerung dieses Grundrechts abgesehen. Im Zwischenbericht der Kommission für die Erarbeitung einer Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache 1/2000) war unter anderem von der LL/PDS der Vorschlag zur ausdrücklichen Verankerung eines Rechts auf Bildung eingebracht worden. Der Vorschlag ist im Abschlussbericht der Verfassungskommission (Drucksache 1/3100) mit der Begründung abgelehnt worden, dass „zurzeit“ nicht das Recht auf Bildung diskutiert werde, sondern das Recht auf Chancengleichheit. Die Diskussion zur Chancengleichheit stand damals noch erheblich unter dem Eindruck der Reglementierung des Hochschulwesens und des Zugangs zu schulischer Bildung mit politischen und religiösen Hintergründen in der DDR. Dass hingegen eine öffentliche Diskussion um eine ausdrückliche Verankerung eines Rechtes auf Bildung nicht geführt wurde, lag auch an einer scheinbar fehlenden Notwendigkeit. Die Schullandschaft war landesweit homogen und auskömmlich.

Das hat sich geändert. Von den 966 Schulen des Jahres 1993 existierten im Jahre 2019 noch 562, was etwa 58 Prozent entspricht. Zudem zeichnen sich die Städte Mecklenburg-Vorpommerns durch eine erhebliche soziale Segregation aus, die die Bildungschancen beeinträchtigt. Von 78 im Jahre 2014 untersuchten deutschen Städten wiesen Schwerin und Rostock die höchsten Segregationsindexe auf und nahmen in diesem Ranking die Spitzenpositionen ein.

Das Fehlen eines ausdrücklichen Rechts auf Bildung führte in der Vergangenheit zu gravierenden Entwicklungen im Bildungsbereich, wie aus der Großen Anfrage „25 Jahre Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (Drucksache 7/5155) hervorgeht. Seit 2003 sind im allgemeinbildenden Bereich ein Drittel, im beruflichen Bereich zwei Drittel der Schulen geschlossen worden. Ein Drittel der Ausbildungsverträge wurde in dieser Zeit vorzeitig beendet. Mecklenburg-Vorpommern hat nach wie vor die höchste Quote an Schulabbrechern. Auch der Investitionsstau an den Schulen ist auf das Fehlen eines Rechts auf Bildung zurückzuführen. Es hat sich gezeigt, dass die Staatsziele zum Schulwesen aus Artikel 15 allein nicht in der Lage waren, die Situation zu verbessern.

Zu Ziffer 3

Im November 1989 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen die UN-Kinderrechtskonvention an. In ihr wurden weltweite Standards hinsichtlich der Stellung und der Rechte von Kindern verankert. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Konvention am 26. Januar 1990 unterzeichnet und am 5. April 1992 hat der Deutsche Bundestag sie ratifiziert. Trotzdem hapert es auch Deutschland und insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern noch an ihrer Umsetzung. Neben vielen anderen Bereichen sind vor allem die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen im Bereich Teilhabe an Bildung und Gesellschaft betroffen. Seit Jahren gibt es deshalb Bestrebungen, Kinderrechte im Grundgesetz zu verankern. Diese Forderung besteht unabhängig von der Tatsache, dass Kinder bereits durch vorhandene Grundrechte „mitgeschützt“ werden. Es geht dabei um die Anerkennung von Kindern als Rechtsträger und eine entsprechende Widerspiegelung im Text des Grundgesetzes. Neben einer Verankerung im Grundgesetz ist aber auch eine entsprechende Regelung in der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommerns sinnvoll und nötig. Bisher ist in der Landesverfassung nur ein Staatsziel formuliert. Mit dieser Änderung sollen die Kinderrechte in den Grundrechtskatalog eingeführt werden.

Von der Konferenz der Jugend- und Familienminister wurde im Frühjahr 2014 der Auftrag erteilt, eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu bilden, die die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz prüfen sollte. Die Justizministerkonferenz vom Herbst 2016 befürwortete das Ansinnen. So wurde 2017 eine gemeinsame Justiz-Familie-Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Thematik „Kinderrechte ins Grundgesetz“ gegründet.

Am 14. Oktober 2019 legte die Arbeitsgruppe ihren Abschlussbericht vor. Es gab drei Formulierungsvorschläge für eine Normierung von Kinderrechten im Grundgesetz. Zwei der Vorschläge blieben hinter den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention zurück - nur einer erfüllte sie. Dieser Formulierungsvorschlag soll für die Einführung eines Artikel 8a (Kinderrechte) in die Landesverfassung übernommen werden und eine der UN-Kinderrechtskonvention entsprechende Regelung in die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern einführen.

Zu Ziffer 4

Die bisherige Regelung formuliert die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat in den vergangenen Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen. Es hat sich gezeigt, dass eine nachhaltige Stärkung des Landesteils Vorpommern maßgeblich durch eine verstärkte Kooperation mit der Woiwodschaft Westpommern und der Stadt Stettin möglich ist.

Während an anderen Stellen der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unter Förderung ganz selbstverständlich die Förderung eines Instituts - etwa der Gleichstellung (Artikel 13) oder von Kultur und Wissenschaft (Artikel 16) - durch konkrete Fördermaßnahmen zu verstehen ist, soll sich der Begriff der Förderung in Artikel 11 laut Kommentierung und Auffassung der Landesregierung (Antwort auf Frage 17 der Großen Anfrage auf Drucksache 7/5155) nur auf eine Förderung der einzelnen Projekte beziehen. Zwar mag die Entstehung der Formulierung, die auf den Vorschlag der LL/PDS zurückgeht, die „regionale Zusammenarbeit über Landes- und Staatsgrenzen“ zu fördern, eine solche Verkürzung des Förderbegriffs nicht ausschließen, jedoch wird sie der herausragenden Stellung eines Staatsziels nicht gerecht und widerspricht auch dem letztlich formulierten Wortlaut der Norm. Zudem wird der Förderauftrag ohnehin durch den ersten Halbsatz eingeschränkt, wonach das Land nur „im Rahmen seiner Zuständigkeiten mitwirkt“. Es muss jedoch klargestellt werden, dass mit „Förderung“ i. S. v. Artikel 11 nicht nur die Unterstützung einzelner Projekte - insbesondere Dritter, sondern das Institut der „grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ an sich gemeint ist und Rückschritte diesbezüglich vor dem Hintergrund wegfallender EU-Mittel nicht hinnehmbar sind. Durch das Hinzufügen der Formulierung „sowie ihre Projekte“ wird deutlich gemacht, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mehr ist, als nur die einzelnen Projekte.

Zu Ziffer 5

Die Regelung dient der ausdrücklichen Verankerung des Klimaschutzes in der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Die bisherige Regelung berücksichtigt die „natürlichen Grundlagen jetzigen und zukünftigen Lebens“ und umfasst nach herrschender Ansicht auch das Klima. Gleichwohl ist eine ausdrückliche Nennung dieses Staatsziels notwendig. Aufgrund des menschengemachten Klimawandels mit all seinen negativen Veränderungen und bedrohlichen Prognosen ist es nötig, den Klimaschutz gesondert hervorzuheben. Klimaschutz ist Grundlage des Umweltschutzes. Ohne ein intaktes Klima kann es keine intakte Umwelt geben. Durch die Formulierung „insbesondere das Klima“ wird der Klimaschutz ausdrücklich zu einer Staatszielbestimmung, die jedem staatlichen und behördlichen Handeln zugrunde zu legen ist. Land, Gemeinden und Kreisen wird aufgegeben, ihren Anteil an den notwendigen Maßnahmen zum Klimaschutz zu erbringen.

Dieses Ziel ist jedoch nur zu erreichen, wenn der Ausstoß von Klimagasen, insbesondere Kohlenstoffdioxid, reduziert und mittelfristig gänzlich eingestellt wird. Um trotzdem ausreichend Energie für den Bedarf von Bevölkerung und Wirtschaft bereitzustellen, ist eine Umstellung auf Erneuerbare Energien erforderlich. Auch dieses Ziel muss deshalb in der Verfassung ausdrücklich festgeschrieben werden. Der Begriff der Erneuerbaren Energien ist offen formuliert, um weitere Entwicklungen in diesem Bereich zu umfassen.

Zu Ziffer 6

Aufgrund der Überführung der Kinderrechte in den Grundrechtskatalog, entstehen auch im Rahmen des Artikel 14 Änderungsbedarfe. Artikel 14 reduziert sich nunmehr auf die Förderaufträge von Land, Gemeinden und Kreisen.

Allerdings ist im Rahmen der Kindertagesförderung auch eine inhaltliche Änderung erforderlich. Eine qualitativ hochwertige Kindertagesförderung ist ein wesentlicher Eckpfeiler für die chancengleiche Entwicklung von Kindern hin zu gebildeten und verantwortungsbewussten Menschen. Kindertagesförderung umfasst die Förderung der Bildung, die Betreuung und Erziehung der Kinder in Betreuungseinrichtungen. Sie geht über die schlichte Beaufsichtigung hinaus und setzt neben der Bereitstellung der nötigen sachlichen Voraussetzungen auch das Vorhalten von ausreichend und gut qualifiziertem Personal voraus.

Anders als Artikel 15 Absatz 2, der Land, Gemeinden und Kreise zum Vorhalt eines ausreichenden und vielfältigen Schulwesens verpflichtet, müssen gemäß Artikel 14 Absatz 2 Betreuungseinrichtungen für Kinder generell nur vorgehalten werden. Daraus ergibt sich, dass es keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf einen Betreuungsplatz gibt. Insbesondere im Hortbereich ist das ein Problem.

Zu Ziffer 7

Noch immer gibt es erhebliche Unterschiede in der Lebensqualität innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns. Schon aus den Antworten zur Großen Anfrage „20 Jahre Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (Drucksache 6/3870) ging hervor, dass etwa in Vorpommern die Arbeitslosenquote um durchschnittlich fünf Prozent höher lag, das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt (BIP) deutlich geringer war und auch das verfügbare Jahreseinkommen von Haushalten ebenfalls deutlich geringer war, als in Mecklenburg. Aus der Großen Anfrage „25 Jahre Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (Drucksache 7/5155) geht hervor, dass zwischen September 2010 und September 2019 sich die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung landesweit um 8,9 Prozent erhöht hat. Während der Beschäftigungszuwachs in diesem Zeitraum in Mecklenburg bei 9,9 Prozent lag, betrug er in Vorpommern nur 6,2 Prozent.

Es bestehen erhebliche Disparitäten zwischen Stadt und Land, Küsten- und Binnenland sowie den beiden Landesteilen. Alle Strukturreformen gingen mit ihrer Zentralisierung zulasten der ländlichen Räume (Kreisgebiets- und Gerichtsstrukturreformen, Schulschließungen, Berufsschullandschaft, Krankenhausstruktur). Gleichzeitig wurde mit der Zentralisierung der öffentliche Nahverkehr ausgedünnt. Das Angebot beschränkt sich in weiten Teilen des Landes auf den Schülerverkehr. Bisherige Maßnahmen konnten diese Probleme nicht beheben. Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse muss deshalb als Staatsziel verankert werden. Das Ziel ist die Schaffung von Chancengleichheit auf Teilhabe, Entwicklung, Entfaltung.

Zu Ziffer 8

Der Artikel 17 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern steht unter der Überschrift „Arbeit, Wirtschaft und Soziales“. Im Wortlaut der Norm taucht das Attribut „sozial“ lediglich im Zusammenhang mit Wohnraum zu sozial tragbaren Bedingungen auf. Obwohl sich Artikel 17 Absatz 1 aus dem Sozialstaatsprinzip ableitet, spielt die soziale Komponente in Bezug auf die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen nach dem Wortlaut keine Rolle. Eine entsprechende Ergänzung ist aber notwendig, weil der Mensch in einem sozialen Staat nicht um der Arbeit selbst willen arbeiten sollte, sondern um sich ein auskömmliches und erfülltes Leben zu ermöglichen. Der Mensch ist mehr als nur Arbeitskraft. In der Praxis wird dem bereits teilweise Rechnung getragen, etwa durch die Kopplung an Tariflöhne oder den gesetzlichen Mindestlohn bei der Auftragsvergabe durch das Land von Bauleistungen sowie von Liefer- oder Dienstleistungen (§ 9 Vergabegesetz MV). Eine Festschreibung in Artikel 17 Absatz 1 ist aber trotzdem sinnvoll.

Zu Ziffer 9

Dieser Änderungsbefehl betrifft die Frage der öffentlichen Tagung der Ausschüsse. Schon in der Verfassungskommission war die Frage der Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen lange Zeit umstritten. Dabei waren es zunächst nur die Mitglieder der Fraktion der CDU, die für eine grundsätzliche Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen plädierten. Die restlichen Kommissionsmitglieder neigten mit teilweise unterschiedlichen Begründungen eher dazu, die Öffentlichkeit zuzulassen. Erst während der 25. Sitzung der Kommission schloss sich auch die Fraktion der SPD der Position ihrer CDU-Kollegen an. Seither tagen die Ausschüsse des Landtags grundsätzlich in nicht öffentlicher Sitzung. In der Kommentierung zur Landesverfassung wird festgestellt, dass diese vom Verfassungsgeber gewählte Regelung vor dem Hintergrund des demokratisch-repräsentativen Charakters des Parlaments durchaus Bedenken begegnet.

In bereits zehn Landesparlamenten ist die Handhabung deshalb anders. Hier tagen die Ausschüsse grundsätzlich öffentlich. Lediglich unter gewissen Voraussetzungen kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

Eine solche Regelung ist auch sinnvoll. Die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Öffentlichkeit wohnt jeder demokratischen Ordnung inne. Demokratie setzt die Kontrolle der Politik durch die Bürgerinnen und Bürger voraus. Hierfür braucht es jedoch Transparenz. Die Wählerinnen und Wähler müssen nicht nur das Handeln ihrer Abgeordneten im Plenum beurteilen können, sondern auch die Konstruktivität ihrer Beiträge auf fachlicher Ebene. Neben grundsätzlich mehr Transparenz schafft die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen mehr Vertrauen in die Politik und wirkt einer Politikverdrossenheit entgegen. Andere Bundesländer haben die Öffentlichkeit hergestellt und haben keine negativen Auswirkungen registriert.

Zu Ziffer 10

Die politischen Machtverhältnisse in den Landesparlamenten werden immer komplizierter. Die Parteienlandschaft ist vielfältiger geworden und die „Volksparteien“ von CDU und SPD stellen nicht mehr überall die stärksten Fraktionen. Aktuell gibt es keinen Landtag mehr, in dem eine Partei die absolute Mehrheit erringen konnte. In der Hälfte der 16 Landtage waren sogar Dreier-Koalitionen nötig, um eine stabile Mehrheit bilden zu können. Vor diesem Hintergrund und der zunehmenden Schwierigkeit, Regierungskoalitionen zu bilden, scheint die Frist von vier Wochen zur Wahl der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten als zu knapp bemessen. Eine Frist von drei Monaten sollte ausreichend Zeit bieten und eröffnet zudem die Möglichkeit von Mitgliederbefragungen zur Aufnahme von Sondierungsgesprächen oder Koalitionsvereinbarungen.

Zu Ziffer 11

Dieser Änderungsbefehl bezieht sich auf die abstrakte Normenkontrolle beim Landesverfassungsgericht. Mit ihm soll das Quorum für eine Antragsberechtigung auf ein Fünftel der Mitglieder des Landtags abgesenkt und die Fraktion als zusätzliche Antragstellerin aufgenommen werden. Derzeit kann ein abstraktes Normenkontrollverfahren unter anderem durch mindestens ein Drittel der Mitglieder des Landtags eingeleitet werden. Im Bundesvergleich liegt Mecklenburg-Vorpommern gemeinsam mit Nordrhein-Westfalen und dem Saarland an letzter Stelle. Hierzulande sind derzeit 24 Abgeordnete für ein solches Verfahren nötig.

Die politische Landschaft hat sich in den letzten Jahren dahingehend verändert, dass „große“ Koalitionen sich vom Ausnahmephänomen zur Regel-Koalition entwickelt haben. Der Charakter der abstrakten Normenkontrolle als Oppositionsrecht und Mittel des effektiven Minderheitenschutzes kann damit aufgrund der Mehrheitsverhältnisse nicht mehr effektiv gewährleistet werden. Als Instrument der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit, muss es aber auch praktisch einsetzbar sein. Das Antragsquorum im Bundestag wurde bereits 2008 auf ein Viertel abgesenkt. Auch Mecklenburg-Vorpommern muss jetzt nachziehen.

Zu Ziffer 12

Die Absenkung der Quoren dient der direkten Einbeziehung der Menschen in politische Entscheidungsprozesse. Hierfür müssen sowohl das Zugangsquorum für Volksbegehren als auch das Erfolgsquorum für Volksentscheide abgesenkt werden. Obwohl beide Quoren bereits in der letzten Legislatur gesenkt wurden, sind sie noch zu hoch. Sie orientieren sich am Bundesvergleich. Eine belastbare Untersetzung gibt es nicht.

Zumindest für das Volksbegehren ist aber eine belastbare Ermittlung möglich. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 übt das Volk die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen aus. Beide Formen der Gewaltausübung stehen gleichberechtigt nebeneinander. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat dies vor dem Hintergrund der dortigen, gleichlautenden Regelung in ständiger Rechtsprechung ausdrücklich festgestellt. Auch wenn die parlamentarische Gesetzgebung die Regel ist, dürfen bei der Volksgesetzgebung die Zugangserfordernisse für Gesetzentwürfe nicht höher liegen. Das Zugangsquorum für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags liegt bei vier Mitgliedern des Landtags. Das entspricht etwa 5,6 % der Abgeordneten.

Das aktuelle Zugangsquorum für Volksbegehren liegt bei 100 000 wahlberechtigten Stimmen, was etwa 7,5 % der Wahlberechtigten entspricht. Erst bei einer Absenkung des Zugangsquorums für Volksbegehren auf 70 000 Stimmen (5,2 % der Wahlberechtigten) wären die Zugangsquoten für parlamentarische Gesetzgebung und Volksgesetzgebung ungefähr angeglichen. Eine absolute Gleichsetzung, indem nicht die Zahl der Wahlberechtigten, sondern die der Wähler der letzten Landtagswahl, zum Maßstab gemacht wird, ist indes unzweckmäßig. Ansonsten würden Nichtwähler durch schlichte Inaktivität indirekt über die Höhe von Zugangsquoten entscheiden. Eine solche Entscheidungsmacht darf die Verweigerung von Beteiligung in einer Demokratie nicht haben.

Etwas anders gelagert ist die Ermittlung des Erfolgsquorums bei Volksentscheiden. Entscheidungsprozesse finden im Parlament anders statt, als bei Volksentscheiden. Während parlamentarischen Gesetzesbeschlüssen intensive Beratungen in Fachausschüssen mit Expertenanhörungen vorausgehen und bei den Abgeordneten dadurch eine gewisse Expertise vorliegt, ist bei Volksentscheiden der Informationsstand der Entscheidenden - der Bevölkerung - sehr unterschiedlich. Entscheidungsmaßstab ist hier gewollter Maßen „Volkes Bauchgefühl“. Soll dieses „Bauchgefühl“ Gesetzeskraft erlangen, muss es ein gewisses Gewicht haben. Insofern ist die Festlegung eines Erfolgsquorums sinnvoll. Dieses muss so hoch sein, dass es ein größeres gesellschaftliches Interesse widerspiegelt, muss aber auch realistisch erreichbar sein. Maßstab ist hierbei das Verhältnis der bisher durchgeführten zu den erfolgreichen Volksentscheiden. In den Jahren 2001 bis 2018 gab es trotz hoher Zugangsquoten bei den Volksbegehren bundesweit immerhin 15 Volksentscheide, von denen neun erfolgreich waren. Von den neun erfolgreichen Volksentscheiden waren fünf an Wahlen gekoppelt, was für eine deutlich höhere Abstimmungsbeteiligung sorgte.

Somit konnten nur vier von 15 Volksentscheiden aus eigener Kraft eine ausreichend große Abstimmungsbeteiligung generieren, um erfolgreich zu sein. In den Flächenländern betrug die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei Volksentscheiden ohne gekoppelte Wahl etwa 28,5 Prozent, wobei ein „Ausreißer“ mit 37,7 Prozent (Volksentscheid zum Rauchverbot in Bayern) den Wert nach oben trieb. Insofern ist in Flächenländern eine Abstimmungsbeteiligung - und erst recht ein Zustimmungsquorum - von 25 Prozent, auch bei relevanten Themen, nur schwer zu erreichen. Eine Absenkung auf 20 Prozent, also einem Fünftel, der Wahlberechtigten ist geboten.

Zu Ziffer 13

Artikel 72 schreibt das aus Artikel 28 Grundgesetz gewährte Recht auf kommunale Selbstverwaltung auch in der Landesverfassung fest. Sie schreibt den Handlungs- und Entfaltungsspielraum kommunaler Gebietskörperschaften fest. Durch die kommunale Selbstverwaltung soll die Beteiligung für die eigenen Angelegenheiten aktiviert werden und sie dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben.

Um die kommunale Selbstverwaltung effektiv ausüben zu können, sind Beteiligungsrechte für die Gemeinden und Kreise notwendig. Es ist erforderlich, dass sie an allen sie betreffenden Gesetzgebungsverfahren angemessen beteiligt werden und anzuhören sind.

Die Einbeziehung der Kommunen und ihrer Verbände in Gesetzgebungsverfahren ist in Mecklenburg-Vorpommern einfach-gesetzlich geregelt (etwa in §§ 6, 93 KV M-V sowie § 30 Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern). Die Folge von Rechtsverstößen gegen diese Beteiligungsrechte galt über längere Zeit als „nicht geklärt“ (vgl. Meyer, in: Darsow/Gentner/Glaser/Meyer, Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Auflage, 2005, § 93 Rn. 9) bzw. „problematisch“ (vgl. Glaser, in: Darsow/Gentner/Glaser/Meyer, Schweriner Kommentierung, a. a. O., § 6 Rn. 7). Das Landesverfassungsgericht hat diese Frage entschieden und die Möglichkeit, dass eine Verletzung der kommunalen Einbeziehungsrechte im Wege einer Verfassungsbeschwerde gerügt werden könnte, verneint (LVerfG M-V, Urt. v. 11. Mai 2006, a. a. O., S. 36). Es kann dahinstehen, ob die Argumentation des Landesverfassungsgerichtes „der einfach-gesetzlichen Verbürgung von Anhörungsrechten jeglicher rechtsnormativer Verbindlichkeit“ beraube (so Meyer, in: Classen/Litten/Wallerath, Kommentar zur Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage, 2015, Art. 72 Rn. 60). Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern selbst sieht bisher keine kommunale Beteiligung an der Gesetzgebung vor; dies zu ändern, sei eine Frage der Verfassungspolitik (LVerfG M-V, Urt. v. 11. Mai 2006, a. a. O., S. 37). Mit der Ergänzung in Artikel 72 wird den Kommunen und ihren Verbänden die Möglichkeit eröffnet, eine Verletzung kommunaler Anhörungs- und Beratungsrechte verfassungsrechtlich zu rügen. Im Gegensatz zu einer Soll-Regelung (vgl. etwa Saarland Artikel 124, Freistaat Bayern Artikel 83 Absatz 7) bzw. einer Regelfallanhörung (Freistaat Thüringen Artikel 91 Absatz 4) ist in Mecklenburg-Vorpommern die Einführung einer verfassungsrechtlich stringenten Regelung (vgl. Brandenburg Artikel 97 Absatz 4, Niedersachsen Artikel 57 Absatz 6, Freistaat Sachsen Artikel 84 Absatz 2, Baden-Württemberg Artikel 71 Absatz 4) vorgesehen.

Diese Neuregelung geht über die bislang einfach-gesetzlich ausgestalteten Mitwirkungsrechte und deren verfassungsrechtliche Folgenlosigkeit hinaus; nach der Rechtsprechung kann eine unzureichende Anhörung oder gar Nichtanhörung als Verfassungsverletzung zur Nichtigkeit des Gesetzes bzw. der Rechtsverordnung führen (vgl. u. a. BVerfGE 10, 221, 227; StGH BW, DÖV 1975, 500). Auch unter diesem Aspekt bietet es sich für die am Gesetzgebungsverfahren künftig Beteiligten an, Kriterien, Maßstäbe, Fristen etc. für Gesetzgebungsprozesse im Dialog bzw. verbindliche Konsultationen (in Anlehnung an das Konnexitätsverfahren) zu entwickeln.

Zu Ziffer 14

Die Gewaltenteilung ist ein wesentliches Organisations- und Funktionsprinzip der Bundesrepublik Deutschland. Dabei sollen die drei Staatsgewalten unabhängig sein und sich gegenseitig kontrollieren. In Deutschland und Mecklenburg-Vorpommern ist diese Gewaltenteilung nicht absolut gewährleistet. So wird die Justiz von der Exekutive fremdverwaltet. Dieser Zustand in Deutschland wird auf europäischer Ebene immer wieder kritisiert. Zwar ist die Justiz in ihren Entscheidungen unabhängig, aber es ist der Exekutive im Vorfeld möglich, durch Personalentscheidungen Einfluss auf die Rechtsprechung zu nehmen.

Ein wesentliches Element der Selbstverwaltung ist die Entscheidung in eigenen Personalangelegenheiten. Der Richterbund fordert deshalb seit Jahren die Einführung eines Richterwahlausschusses, wie er in neun Bundesländern bereits existiert. Die Möglichkeit der Einführung eines Richterwahlausschusses ist in der Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns zwar vorgesehen, aber noch nicht umgesetzt. Für die von der Verfassungsänderung umfassten Maßnahmen ist bisher nur die „Beteiligung“ des Präsidialrates erforderlich (§ 22 Landesrichtergesetz M-V). Dem Grundsatz der Gewaltenteilung ist damit nicht Genüge getan. Die Einführung eines Richterwahlausschusses ist deshalb verbindlich zu regeln.