

b) Deutschland

Die vorerst nicht umgesetzte „qualifizierte Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern – „Plebiszit von oben“ im Wartestand? Landesbericht Deutschland 2018

Arne Pautsch*

Abstract

Nach der in Bayern 2014 eingeführten und schließlich 2016 vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof gescheiterten „konsultativen Volksbefragung“ sowie den in Berlin und Hamburg unternommenen Versuchen, aus Anlass der Bewerbung um die Olympischen Spiele eine Volksbefragung gesetzlich zu verankern, ist nunmehr im Berichtszeitraum 2018 auch in Mecklenburg-Vorpommern wieder das Ziel verfolgt worden, mit der Einführung einer sog. „qualifizierten Volksbefragung“ in die Landesverfassung das Spektrum der direktdemokratischen Verfahren der Art. 59, 60 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (MVVerf) um ein Instrument „von oben“ zu erweitern. Dieser Landesbericht zeigt – auch im Vergleich mit dem gescheiterten Vorhaben in Bayern und vor dem Hintergrund aktueller Erwägungen auch in Berlin – auf, dass die in den Händen von Landesregierung und ihrer parlamentarischen Mehrheit liegende Auslösung einer Volksbefragung und die damit verbundene alleinige Bestimmungshoheit über den Abstimmungsgegenstand verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch auf Bedenken stößt und zu einer Entwertung der in der MVVerf bereits verankerten Volksrechte „von unten“ führt.

* Der Autor war anzuhörender Sachverständiger in der Sitzung des Rechtsausschusses des Landtags Mecklenburg-Vorpommern am 17. Oktober 2018. Der Beitrag basiert in Teilen auf der schriftlichen Stellungnahme des Verfassers.

A. Einführung

In Mecklenburg-Vorpommern hat Ministerpräsidentin *Manuela Schwesig* im Jahre 2018 die ausdrückliche politische Zielsetzung vorgegeben, eine „qualifizierte Volksbefragung“ als direktdemokratisches Instrument in die Verfassung aufzunehmen.¹ Dieses Vorhaben, das hier im Mittelpunkt der Untersuchung steht, kann zweifellos als ein Kernanliegen der beiden die Regierungskoalition aus SPD und CDU tragenden Fraktionen im Schweriner Landtag betrachtet werden.² Das Vorhaben sollte vor allem als wichtiger Schritt dienen, um die „Beteiligung der Bürger auch zwischen Wahlen zu verbessern und einer drohenden Entfremdung zwischen Bürgern und Politik entgegenzuwirken“.³ Auch ein erster Befragungsgegenstand war bereits zwischen den Regierungsfractionen aus SPD und CDU ausgemacht: die Befragung über die Absenkung des Wahlalters bei den Landtagswahlen von derzeit 18 Jahren auf 16 Jahre.⁴

Nachdem mit der sog. „konsultativen Volksbefragung“ in Bayern, die 2014 zunächst auf einfachrechtlicher Ebene durch Änderung des Landeswahlgesetzes eingeführt und wegen Missachtung des Verfassungsvorbehalts sodann im Jahre 2016 vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) für verfassungswidrig erklärt worden war, eine für die staatlichen Organe nicht verbindliche Form der Volksbefragung gescheitert ist, sollte in Mecklenburg-Vorpommern mit dem Vorstoß der die Landesregierung tragenden Fraktionen nunmehr mit der „qualifizierten Volksbefragung“ sogar eine Bindungswirkung zumindest für ein Verfassungsorgan – nämlich die Landesregierung – erreicht werden. Augenfälliger Ausdruck dieser Bindungswirkung ist die Titulierung als „qualifizierte Volksbefragung“, die sich insofern von lediglich „einfachen“ (d.h. nicht bindenden) Befragungen abheben sollte. Darauf, dass auch dies im rechtlichen Sinne nicht mit durchschlagendem Erfolg bedacht sein dürfte, wird noch einzugehen sein (näher dazu unten C.II.1.).

-
- 1 Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 29.08.2018, LT-Drucksache 7/2575; vgl. auch <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Volksbefragung-soll-in-Landesverfassung,verfassungsaenderung100.html> (Zugriff: 30.5.2019).
 - 2 Vgl. wiederum <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Volksbefragung-soll-in-Landesverfassung,verfassungsaenderung100.html> (Zugriff 30.5.2019).
 - 3 So die Begründung, vgl. LT-Drucksache 7/2575, S. 6.
 - 4 Vgl. wiederum die Begründung, LT-Drucksache 7/2575, S. 6.

B. Begriff der Volksbefragung und verfassungsrechtliche Anforderungen

I. Begriff

Bei der Volksbefragung handelt es sich ganz generell um ein direktdemokratisches Instrument „von oben“, d.h. es wird nicht durch das Volk („von unten“) initiiert, sondern beruht auf der förmlichen Herausgabe eines Gegenstands der Staatswillensbildung durch ein an sich zur Entscheidung berufenes und hierzu legitimes staatliches Organ an das Volk, welches zur (unverbindlichen) Stellungnahme an die Urnen gerufen wird. Wie dargelegt, hätte in Mecklenburg-Vorpommern das Landesvolk – so denn die „qualifizierte Volksbefragung“ Verfassungsrealität geworden wäre – erstmals zur Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen auf 16 Jahre befragt werden sollen.

Soweit es um die begriffliche Abgrenzung der Volksbefragung von anderen (zum Teil auch nur losen und rechtlich nicht verbindlichen) Partizipationsformen geht, rangiert diese – wie *Mario Martini* zutreffend herausgearbeitet hat⁵ – zwischen bloßen demoskopischen Erhebungen („opinion polls“) und informellen Konsultationen der Bürger einerseits sowie dezisiven Formen direkter Demokratie andererseits. Die Volksbefragung ist nicht auf eine verbindliche Sachentscheidung durch das Volk angelegt, ist aber wegen des förmlichen Charakters ihrer Durchführung, die an einen Volksentscheid bzw. einen kommunalen Bürgerentscheid angelehnt ist, dennoch eine Form der Teilhabe des befragten Volkes am staatlichen Willensbildungsprozess.⁶ Da Staatswillensbildung nicht auf ein rechtlich bindendes Ergebnis zielen muss, kann auch eine Befragung des Volkes sich als Teilhabe an diesem Prozess darstellen und dieses als Organ in das staatliche Funktionengefüge eingebunden sein.⁷ Diese Annahme unterstreicht bereits die verfassungsrechtliche Existenz des Gegenstücks zur Volksbefragung, das nämlich in den „von unten“ ausgelösten Volksinitiativen gesehen wer-

5 *M. Martini*, Die Bürger-/Volksbefragung – eine Verjüngungskur für die Demokratie?, in: L. P. Feld u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016*, Baden-Baden 2018, S. 11 (20 ff.).

6 *Martini*, Bürger-/Volksbefragung (Fn. 5), S. 11 (22, 24), mit Verweis auf BVerfGE 8, 104 (114, 116 f.), sowie auf *A. Everts*, *Plebiszitäre Unterschriftenaktionen*, Berlin 2004, S. 102 und 393.

7 Zutreffend *Martini*, Bürger-/Volksbefragung (Fn. 5), S. 11 (22), wiederum unter Verweis auf BVerfGE 8, 104 (114).

den kann, die auf eine Befassung des Parlaments mit „bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung“ zielen.⁸ Auch insoweit handelt es sich ein Stück weit um die Teilhabe an der Ausübung staatlicher Gewalt, indem Einfluss durch das Volk, das solcherart gleichsam als Organ in den Willensbildungsprozess der hierfür an sich legitimierten staatlichen Organe inkorporiert ist, auf die staatliche Willensbildung genommen wird. Dieser Befund wiederum führt dazu, auch die „von oben“ ausgelöste Volksbefragung besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen zu unterstellen, wie sogleich (B.III.) zu zeigen sein wird.

II. „Vorbilder“

Angesichts der vor allem in verfassungspolitischer Hinsicht bestehenden Bedenken⁹ gegenüber dem Instrument der Volksbefragung fällt es schwer, in diesem Kontext von „Vorbildern“ für die „qualifizierte Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern zu sprechen. Gleichwohl ist das von den Regierungsfractionen SPD und CDU dort verfolgte Vorhaben der „qualifizierten Volksbefragung“ im föderalen Vergleich nicht gänzlich singular. Sehr ähnliche Bestrebungen gab es, wie bereits gezeigt, vor allem in Bayern im Jahre 2014 mit der – wegen Verstoßes gegen den Verfassungsvorbehalt 2016 vom BayVerfGH für verfassungswidrig erklärten¹⁰ – „konsultativen

8 So etwa nach Art. 59 Abs. 2 BWVerf, Art. 47 NdsVerf, Art. 67a NRWVerf, Art. 108 a RhPfVerf und Art. 80 LSA Verf als eigenständiges direktdemokratisches Instrument, das den Charakter einer „qualifizierten Petition“ trägt, vgl. dazu etwa *J. Stender-Vorwachs*, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, Baden-Baden 2012, Art. 47 Rn. 6 f.; *D. Winkler*, in: V. M. Haug (Hrsg.), *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, Kommentar, Baden-Baden 2018, Art. 59 Rn. 15. Zum Teil ist – etwa in Berlin – auch die Möglichkeit gegeben, die Gegenstände dieser sog. Befassungsiniciativen einem Volksentscheid zu unterstellen, wie dies etwa 2017 mit dem Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ über die Offenhaltung des Verkehrsflughafens Berlin-Tegel geschehen ist. Freilich lässt sich auch insoweit eine Bindungswirkung im Rechtssinne für die adressierten Verfassungsorgane nicht erzielen, vgl. ausführlich dazu *A. Pautsch*, *Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel!“ – Direkte Demokratie ohne Bindungskraft?*, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2017*, Baden-Baden 2018, S. 183 (190 ff.).

9 Dazu im Detail am Beispiel der „qualifizierten Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern unten C.II.

10 BayVerfGH, Urteil vom 21.11.2016 – Vf. 15-VIII-14, Vf. 8-VIII-15 -, NVwZ 2017, S. 319 ff. = *Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016*, Baden-Baden 2018, S. 301 ff.

Volksbefragung¹¹ sowie 2015 mit den Vorstößen zu einer Volksbefragung zur Olympia-Bewerbung in Berlin und Hamburg.¹² Aus der frühen Bundesrepublik zählen auch die in den 1950er Jahren auf einfachgesetzlichem Wege in Bremen¹³ und Hamburg¹⁴ auf den Weg gebrachten Volksbefragungen über die Stationierung von Atomwaffen zu den frühen Vorläufern der hier behandelten „qualifizierten Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern.¹⁵ Darüber hinaus existiert nach Maßgabe einiger Kommunalverfassungsgesetze auf der kommunalen Ebene das Instrument der (konsultativen) Bürgerbefragung.¹⁶ Und auch in anderen Ländern finden sich – wenngleich unter zum Teil gänzlich anderen (verfassungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen und mit längerer Tradition – Formen der „von oben“ ausgelösten Konsultation des Volkes.¹⁷

-
- 11 Dazu umfassend *H. K. Heußner/A. Pautsch*, Der Griff nach dem Plebiszit – Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Probleme der konsultativen Volksbefragung, *NVwZ-Extra* 2014, S. 1 ff.; s. auch *M. Burgi*, Ein neuartiges direkt-demokratisches Element: Die vorhabenbezogene Volksbefragung im exekutivischen Funktionsbereich, *ZG* 2015, S. 34 ff.; *M. Möstl*, Der Streit um Volksbefragungen in Bayern – Bericht und Stellungnahme, *BayVBl.* 2015, S. 217 ff.; *C. Thum*, Zur Einführung von Volksbefragungen in Bayern – Anmerkungen aus verfassungsrechtlicher Sicht, *BayVBl.* 2015, S. 224 ff.; zu den „Olympia-Volksbefragungen“ *H. K. Heußner/A. Pautsch*, „Plebiszit von oben“ bald bundesweit? Zur Verfassungswidrigkeit einfachgesetzlicher konsultativer Volksbefragungen, *NJW* 2015, S. 1225 ff.
- 12 Vgl. *Heußner/Pautsch*, „Plebiszit von oben“ (Fn. 11), S. 1225 ff.
- 13 Gesetz betreffend die Volksbefragung über Atomwaffen vom 20.05.1958, *Brem.GBl.*, S. 49 ff.
- 14 Gesetz betreffend die Volksbefragung über Atomwaffen vom 09.05.1958, *HmbGVBl. I*, S. 141 ff.
- 15 Das BVerfG, vgl. BVerfGE 8, 104 ff. und BVerfGE 8, 122 ff., hat beide Vorhaben zwar vor allem unter Gesichtspunkten der bundesstaatlichen Kompetenzordnung für verfassungswidrig erklärt, dabei allerdings gleichwohl wichtige Anhaltspunkte für die verfassungsrechtliche Einordnung von Volksbefragungen in den staatlichen Willensbildungsprozess gegeben. Hierauf wird hier an geeigneter Stelle noch einzugehen sein.
- 16 Vgl. etwa in Niedersachsen nach § 25 NKomVG, im Saarland nach § 20b KSVG oder in Sachsen-Anhalt nach § 28 Abs. 3 KVG LSA. Auch bei diesen Befragungen der Bürgerschaft zu einem lokalpolitischen Gegenstand handelt es sich ausdrücklich um nicht-dezisive Verfahren.
- 17 Dazu *Martini*, Bürger-/Volksbefragung (Fn. 5), S. 11 (17 f.). Insoweit muss keineswegs erst das Beispiel des ebenfalls nicht-dezisiven „Brexit-Referendums“ bemüht werden, um darzulegen, dass nicht-bindende Volksbefragungen zu politischen Verwerfungen führen können, die sich in der Folge als kaum mehr steuerbar erweisen. Auch die Volksbefragung in Katalonien zur Unabhängigkeit von Spanien zeigt bspw. deutlich auf, dass solche Instrumente geeignet sind, das staatliche Funktionen- und Institutionengefüge mindestens durcheinander zu bringen.

III. Vorgaben des Verfassungsrechts: Verfassungsvorbehalt für die Einführung der Volksbefragung

Eine zentrale Verfassungsfrage der Volksbefragung – und damit auch der in Mecklenburg-Vorpommern 2018 verfolgten „qualifizierten Volksbefragung“ – ist, ob ihre Einführung unter Verfassungsvorbehalt steht, es mithin einer Regelung in der Verfassung selbst bedarf. Während dies für die Einführung von Volksrechten mit dezisivem Charakter – also insbesondere die zum Teil zweistufige, andernorts dreistufig ausgestaltete Volksgesetzgebung in den Ländern – nach der ganz herrschenden (und: zutreffenden) Auffassung¹⁸ wegen der damit verbundenen wesentlichen Strukturveränderung der primär parlamentarisch-repräsentativ ausgestalteten (Landes-)Verfassungen gefordert ist, wird das Erfordernis einer Verfassungsänderung für die Einführung von konsultativen Volksbefragungen wegen deren jedenfalls prima facie nicht-dezisivem Charakter (lediglich unverbindliche Befragung?) teilweise nicht gesehen.¹⁹ Denn das Ergebnis einer breiten Konsultation des Volkes entfalte gerade keine rechtliche Bindungswirkung für die staatlichen Organe, insbesondere Parlament und Regierung. Ihnen komme allenfalls faktisches politisches Gewicht zu, über das sich eine parlamentarische Regierungsmehrheit jederzeit hinwegsetzen könne.²⁰ Folgte man dieser Auffassung, so wäre die einfachgesetzliche Ausgestaltung von

18 *H. Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. Tübingen 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 110; *B. Grzeszick*, in: T. Maunz/G. Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Stand: 86. EL, München 2019, Art. 20 Rn. 113; *S. Huster/J. Rux*, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München 2013, Art. 20 Rn. 38; *W. Löwer*, in: I. von Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2012, Art. 20 Rn. 32; s. auch *I. Ebsen*, Abstimmungen des Bundesvolkes als Verfassungsproblem, AöR 110 (1985), S. 2 (4); a. A. allerdings *H. Meyer*, Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist?, JZ 2012, S. 538 (542), der eine Einführung allein auf einfachgesetzlicher Ebene für zulässig hält.

19 *Ebsen*, Abstimmungen (Fn. 18), S. 2 (4); *C. Pestalozza*, Volksbefragung – das demokratische Minimum, NJW 1981, S. 733 (735); siehe jüngst auch die Aufbereitung der (verfassungs-)rechtlichen Argumentationslinien bei *G. H. Stumpf*, Demokratieförderung unter dem Grundgesetz – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Volksbefragungen, JA 2017, S. 601 ff.

20 *Dreier* (Fn. 18), Art. 20 (Demokratie) Rn. 111; ebenso für Volksbefragungen auch *Grzeszick* (Fn. 18), Art. 20 Rn. 114, vor allem mit dem Argument, die faktisch-politische Bindungswirkung von konsultativen Volksbefragungen sei „(...) eine Frage der politischen Verantwortlichkeit, die (...) durch Wahlen hergestellt wird.“

Volksbefragungen mangels rechtlicher Bindungswirkung auch ohne Verfassungsänderung zulässig.²¹ Dagegen ist indes einzuwenden, dass das Volk (auch) im Rahmen staatlich organisierter Volksbefragungen immer als Staatsorgan handelt und solcherart an der Staatswillensbildung mitwirkt.²² Damit ist es aber wiederum ausgeschlossen, das Verfassungsorgan Volk nur dann als an der Staatswillensbildung beteiligt anzusehen, wenn seinen Äußerungen rechtlich verbindliche Wirkung zukommt.²³ Überdies erweist sich das Ergebnis konsultativer Volksbefragungen in der Regel immer als politisch-faktisch bindend, wie namentlich *Ulrich Rommelfanger*²⁴ früh herausgearbeitet hat. Die Verfassungsorgane Regierung und Parlament haben damit nach der Volksbefragung nicht mehr dieselbe tatsächliche Entscheidungsfreiheit wie zuvor. Daher ist davon auszugehen, dass auch konsultative Volksabstimmungen eine relevante Strukturveränderung der Verfassung erzeugen.²⁵ Es spricht also Überwiegendes – (partielle) Teilhabe der im Rahmen einer Volksbefragung konsultierten Bürger am staatlichen

-
- 21 So auch der Wortlaut in § 88a Abs. 3 BayLWG. Anders die Intention in Mecklenburg-Vorpommern, wo bereits die Bezeichnung als „qualifizierte“ Volksbefragung suggerieren soll, dass das Ergebnis rechtliche Bindungswirkung für die Landesregierung entfalte. Dass diese Bindungswirkung im staatlichen Verantwortungsgefüge nicht erzielbar sein und es sich ebenfalls nur um eine gleichsam verstärkte politische Bindungswirkung handeln dürfte, wird unten (C.II.1.) näher ausgeführt.
- 22 So bereits früh das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu den Volksbefragungen zur Stationierung von Atomwaffen in Hamburg und Bremen, vgl. BVerfGE 8, 104 (115) und Ls. 5, sowie BVerfGE 8, 122 (133 f., 141). Siehe auch *U. K. Preuß*, Plebiszite als Formen der Bürgerbeteiligung, ZRP 1993, S. 131 (132); jüngst auch *V. M. Haug/A. Pautsch*, Rechtliche Machbarkeit, in: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.), Beteiligungshaushalt auf Landesebene – Eine Machbarkeitsstudie am Beispiel von Baden-Württemberg, Wiesbaden 2018, S. 170.
- 23 BVerfGE 8, 104 (115); s. auch *Heußner/Pautsch*, Griff nach dem Plebiszit (Fn. 11), S. 3; *dies.*, „Plebiszit von oben“ (Fn. 11), S. 1227.
- 24 *U. Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, Berlin 1988, S. 141 (267 ff.).
- 25 So etwa *Everts*, Unterschriftenaktionen (Fn. 6), S. 188; *H.-P. Hufschlag*, Einführung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, Baden-Baden 1999, 79 ff.; *P. Krause*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 35 Rn. 23 ff.; *K.-P. Sommermann*, in: H. von Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl., München 2018, Art. 20 Rn. 162; *U. Volkman*, in: K. H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, 1. EL, Berlin 2001, Art. 20 Rn. 59; mit besonderem Fokus auf die konsultative Volksbefragung in Bayern siehe *Heußner/Pautsch*, Griff nach dem Plebiszit (Fn. 11), S. 3; mit Blick auf die Vorstöße zu den „Olympia-Volksbefragungen“ in Berlin und Hamburg ebenfalls *Heußner/Pautsch*, „Plebiszit von oben“ (Fn. 11), S. 1227; insoweit ausdrücklich auch *Martini*, Bürger-/Volksbefragung (Fn. 6), S. 27 f.

Willensbildungsprozess – dafür, die Einführung des direktdemokratischen Instruments der Volksbefragung als dem Verfassungsvorbehalt unterstellt anzusehen.

Jedenfalls für den Verfassungsraum des Freistaates Bayern hat auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) die Frage der Geltung des Verfassungsvorbehalts eindeutig geklärt und damit zumindest eine Ausstrahlungswirkung für die Beurteilung dieser Verfassungsfrage auch auf andere Länder ausgelöst. Die Entscheidung des BayVerfGH vom 21. November 2016²⁶ lässt nämlich bereits in den Leitsätzen unmissverständlich erkennen, dass das oben bereits mehrfach erwähnte bayerische Vorhaben der konsultativen Volksbefragung aus dem Jahre 2014 vor allem daran gescheitert ist, dass es lediglich auf einfachrechtlicher Grundlage durch Änderung des Wahlgesetzes und nicht im Wege der Niederlegung in der Bayerischen Verfassung erfolgt ist. Zur Illustration seien daher die an Klarheit kaum misszuverstehenden Leitsätze dieser in seiner Strahlwirkung über Bayern gewiss hinausreichenden Entscheidung nochmals wiedergegeben. Die Leitsätze in der besagten Entscheidung des BayVerfGH lauten wie folgt:²⁷

„1. Die Volksbefragung gem. Art. 88 a BayLWG ist ein nach gesetzlichen Vorgaben organisierter Urnengang, bei dem alle wahlberechtigten Staatsbürgerinnen und -bürger zur Abstimmung aufgerufen sind. Die Durchführung einer Volksbefragung stellt einen Akt der Staatswillensbildung dar. Dem steht nicht entgegen, dass die Volksbefragung konsultativ ausgestaltet ist und ihr Ergebnis den Landtag und die Staatsregierung nicht bindet.

2. Die Formen der Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung sind in Art. 7 II BayVerf. dem Grundsatz nach abschließend aufgeführt; **ohne Änderung der Verfassung können neue plebiszitäre Elemente nicht eingeführt werden.**

3. Art. 88 a BayLWG erweitert das Staatsgefüge um ein neues Element der direkten Demokratie, das geeignet ist, das von der Verfassung vorgegebene Kräfteverhältnis der Organe und ihre Gestaltungsspielräume zu beeinflussen. Als neuartiges Instrument der unmittelbaren Demokratie, das die geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen zur Staatswillensbildung modifiziert, **hätte die Einführung von Volksbefragungen einer Verankerung in der Bayerischen Verfassung bedurft.**“

Damit dürfte nach dem Vorstehenden und unter Einbeziehung des verfassungsgerichtlichen Judikats aus Bayern feststehen, dass Volksbefragungen,

26 BayVerfGH, Urteil vom 21.11.2016 – Vf. 15-VIII-14, Vf. 8-VIII-15 -, NVwZ 2017, S. 319 ff. = Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, 2018, S. 301 ff.

27 BayVerfGH, Urteil vom 21.11.2016 – Vf. 15-VIII-14, Vf. 8-VIII-15 -, NVwZ 2017, S. 319 = Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 301 f. (fette Hervorhebungen in den Leitsätzen durch den Verf.).

sofern es sich nicht um bloße Meinungsbekundungen oder sonstige informelle Beteiligungsformate handelt, als förmliche und „von oben“ eingeleitete und durchgeführte Verfahren dem Verfassungsvorbehalt unterstehen und daher ohne Änderung der Verfassung nicht eingeführt werden dürfen. Denn es handelt sich in jedem Fall um die „stückweise“ Ausübung von Staatsgewalt, wenn das konsultierte Volk im Rahmen einer solchen Volksbefragung am staatlichen Willensbildungsprozess teilnimmt und in der Folge das Ergebnis der Befragung jedenfalls faktische Auswirkungen auf das Handeln der Staatsorgane im Übrigen zeitigt.

C. Die in Mecklenburg-Vorpommern geplante Einführung einer „qualifizierten Volksbefragung“

Die hier für den Berichtszeitraum näher zu betrachtende, in der zweiten Jahreshälfte 2018 parlamentarisch behandelte und schließlich wegen Nichterreichens der verfassungsändernden Mehrheit vorläufig nicht umgesetzte „qualifizierte Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern muss den unter B. dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Die Einführung der „qualifizierten Volksbefragung“ steht somit auch in Mecklenburg-Vorpommern nach Maßgabe der Landesverfassung (MVVerf) unter Verfassungsvorbehalt. Dies jedenfalls haben die initiierenden Koalitionsfraktionen von SPD und CDU auch erkannt und sogleich den Entwurf für eine Verfassungsänderung vorgelegt, die auf eine Ergänzung der bestehenden direktdemokratischen Instrumente um die Volksbefragung zielt. Das Erfordernis der notwendigen verfassungsändernden Mehrheit konnte schließlich aber vor allem deshalb nicht erreicht werden, weil die Fraktion DIE LINKE ihre Stimmen zu dem Vorhaben der Volksbefragung verweigert hat und die Koalitionspartner auf die Stimmen der AfD-Fraktion, die indes wie die Linksfraktion ebenfalls die Ablehnung des Vorhabens signalisiert hatte, nicht setzen wollten.²⁸ Für das Erreichen der nach Art. 56 Abs. 2 MVVerf erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit für die beschriebene Verfassungsänderung hätte es 48 Stimmen bedurft; die die Landesregierung tragenden Koalitionsfraktionen von SPD und CDU kommen im Schweriner Landtag indes nur auf 42 Stimmen.

28 Vgl. <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Schwesigs-Plaene-fuer-Volksbefragung-vor-dem-Aus,volksbefragung128.html> (Zugriff 30.5.2019).

I. Das Vorhaben: Änderung der Landesverfassung

Mit ihrem Gesetzentwurf²⁹ vom 29. August 2018 zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern verfolgen die Regierungsfraktionen von SPD und CDU die Einführung einer „qualifizierten Volksbefragung“ in die Landesverfassung. Es ist vorgesehen, nach den bereits bestehenden Volksrechten der Art. 59, 60 MVVerf einen neuen Art. 60a einzufügen, mit dem ein weiteres direktdemokratisches Instrument geschaffen werden soll, das allerdings ausschließlich „von oben“ einsetzbar ist.

Die vorgesehene Neuregelung, die zudem einfachgesetzlich durch Änderungen des Landesverfassungsgerichtsgesetzes³⁰ und des Volksabstimmungsgesetzes³¹ flankiert wird, hat folgenden Wortlaut:

Art. 60a (Qualifizierte Volksbefragung)

- (1) Über einen Gegenstand der politischen Willensbildung wird eine qualifizierte Volksbefragung durchgeführt, wenn der Landtag und die Landesregierung dies übereinstimmend beschließen. Dieser Gegenstand muss von besonderer und landesweiter Bedeutung sein und im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Landes liegen. Qualifizierte Volksbefragungen über den Haushalt des Landes, über Abgaben und Besoldung sind unzulässig.
- (2) Die Entscheidung, ob eine qualifizierte Volksbefragung zulässig ist, trifft auf Antrag einer Fraktion oder von mindestens vier Mitgliedern des Landtags das Landesverfassungsgericht.
- (3) Eine im Rahmen der qualifizierten Volksbefragung zur Abstimmung gestellte Vorlage ist erfolgreich, wenn ihr die Mehrheit der Abstimmenden, mindestens aber ein Viertel der Wahlberechtigten zugestimmt haben. In der Abstimmung zählen nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen. Ist eine Vorlage erfolgreich, so ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag binnen drei Monaten nach Feststellung des Ergebnisses der qualifizierten Volksbefragung über die Art und Weise der Umsetzung des Ergebnisses zu unterrichten. Die Rechte des Landtages bleiben vom Ergebnis einer qualifizierten Volksbefragung unberührt.

Dieser Beitrag beschränkt sich darauf, die wesentlichen verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Fragen der in 2018 geplanten Verfassungsänderung in Art. 60a des Entwurfs kritisch zu erörtern.

29 LT-Drucksache 7/2575 (s.o. Fn. 1).

30 Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Landesverfassungsgerichtsgesetzes vom 29. August 2018, LT-Drucksache 7/2573.

31 Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Volksabstimmungsgesetzes vom 29. August 2018, LT-Drucksache 7/2574.

II. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bewertung der „qualifizierten Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern

Die Einführung einer „qualifizierten Volksbefragung“ in die MVVerf. ist in mehrfacher Hinsicht verfassungsrechtlich – und überdies vor allem auch verfassungspolitisch – bedenklich. Wie die nachfolgenden Ausführungen, die besonders problematische Punkte der geplanten Neubestimmung der beabsichtigten Neuregelung in der Landesverfassung spiegeln, aufzeigen, handelt es sich bei der Volksbefragung in der in Art. 60a MVVerf beabsichtigten Ausgestaltung um ein einseitiges Instrument zugunsten der Regierung und ihrer jeweiligen parlamentarischen Mehrheit – mithin um ein sog. „Plebiszit von oben“. Ungeachtet dessen, dass die im Gesetzentwurf und dessen Begründung unterstellte Bindungswirkung der Regierung realiter gar nicht erzielbar ist (siehe sogleich unter 1.) und überdies der unbestimmte Verfassungsbegriff des „Gegenstands von besonderer und landesweiter Bedeutung“ an Unschärfe leidet (2.), führte die Volksbefragung zu einer tendenziellen Entwertung des Wahlaktes (3.) sowie zu einer verfassungsrechtlichen Verantwortungsdiffusion bzw. Verantwortungsauflösung (4.) und würde die Oppositionsrechte einseitig zugunsten der Regierungsmehrheit schwächen (5.). Daneben relativiert sie auch die eingeführten Volksrechte in der Landesverfassung (6.). Ihre Einführung begegnet daher erheblichen Bedenken. Sie sollte auch künftig zugunsten einer substanziellen Stärkung der Volksrechte „von unten“ unterbleiben.

1. Keine Bindungswirkung für die Verfassungsorgane

Vorauszuschicken ist, dass mit dem im vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung der MVVerf in Art. 60a gewählten Begriff der „qualifizierten Volksbefragung“ – offenbar in Abgrenzung zur sog. „konsultativen Volksbefragung“³² wie in Bayern – wohl die Erwartung verbunden wird, es handle sich im Hinblick auf eine damit erzielbare (rechtliche) Bindung der Landesregierung um ein „qualifiziertes“ direktdemokratisches Instrument, das über eine bloß unverbindliche Konsultation des Volkes hinausgeht.³³ Dass eine rechtliche Bindungswirkung in der Verfassungswirklichkeit

32 Dazu, insbesondere zu Begriff und Rechtscharakter, *Burgi*, Neuartiges direktdemokratisches Element (Fn. 11), S. 34 ff.; *Heußner/Pautsch*, Griff nach dem Plebiszit (Fn. 11), S. 1 ff.; *dies.*, „Plebiszit von oben“ (Fn. 11), S. 1225 ff.

33 So ausdrücklich die Begründung, LT-Drucksache 7/2575, S. 5.

– und zwar auch nicht der Landesregierung – damit aber nicht zu erzielen ist, zeigt bereits der Wortlaut der vorgesehenen neuen Verfassungsbestimmung selbst. Denn an der entscheidenden Stelle in Art. 60a Abs. 3 Satz 3 des Gesetzentwurfs heißt es nur, dass im Falle einer erfolgreichen Vorlage die Landesregierung verpflichtet ist, den Landtag binnen drei Monaten nach Feststellung des Ergebnisses der qualifizierten Volksbefragung über die Art und Weise der Umsetzung des Ergebnisses zu unterrichten. Daraus kann allenfalls geschlossen werden, dass die Landesregierung rechtlich verpflichtet ist, sich überhaupt mit dem Ergebnis der Volksbefragung zu befassen. Im Sinne des Ergebnisses kann eine strikte Rechtsbindung indes nicht angenommen werden. Insoweit gilt – schon wegen der Inbezugnahme des auch in Art. 59 Abs. 1 Satz 1 MVVerf für den zulässigen Gegenstand einer Volksinitiative verwandten Begriffes der „Gegenstände der politischen Willensbildung“ –, dass es sich um eine direktdemokratische Einflussnahme auf das Handeln der Exekutive durch das Volk handelt. In Betracht kommen somit nur Angelegenheiten im Rahmen der Verbandskompetenz des Landes Mecklenburg-Vorpommern, die entweder im vorparlamentarischen Raum der Rechtsetzung anzusiedeln sind (also zur Vorbereitung einer Gesetzesinitiative der Landesregierung nach Art. 55 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 MVVerf)³⁴, oder aber die Vorhabenplanung und -zulassung im Infrastrukturbereich, die freilich aufgrund ihrer materiell-rechtlichen wie auch verfahrensrechtlichen Gebundenheit durch (Bundes-)Recht wie bspw. dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG)³⁵, dem Atomgesetz (AtG)³⁶, dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)³⁷, dem Luftverkehrsgesetz³⁸ etc. gar keine zusätzliche Bindung durch das Ergebnis einer auf landesverfassungsrechtlicher Grundlage durchgeführten Volksbefragung mehr erlaubt.

34 Vgl. so auch die Begründung, LT-Drucksache 7/2575, S. 6: „Vorfragen von Rechtsetzung“.

35 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2019 (BGBl. I S. 754) geändert worden ist.

36 Atomgesetz (AtG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1122, 1124) geändert worden ist.

37 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. April 2019 (BGBl. I S. 432) geändert worden ist.

38 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 11 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808; 2018 I 472) geändert worden ist.

Überdies zeigt der Vergleich mit den Ländern, in denen Volksabstimmungen „von unten“ über im exekutivischen Funktionsbereich angesiedelte Gegenstände der politischen Willensbildung zulässig sind,³⁹ dass auch diese über eine faktisch-politische Bindung der in dieser Weise adressierten Exekutive nicht hinausgehen. Sie bewirken allenfalls eine in ggf. minimalem Umfang „abzuarbeitende“ Befassungspflicht, keineswegs aber eine Bindung an das Ergebnis der Abstimmung in der Sache.⁴⁰

2. Unschärfe des unbestimmten Verfassungsbegriffs „Gegenstand von besonderer und landesweiter Bedeutung“?

Problematisch ist weiter, dass es im Gesetzentwurf zum einen überhaupt an Anhaltspunkten dafür fehlt, was begrifflich unter das Tatbestandsmerkmal „Gegenstand von besonderer und landesweiter Bedeutung“ im Sinne von Art. 60a des Gesetzentwurfs fallen könnte, und zum anderen die Bestimmungs- bzw. Auslegungshoheit hierfür im Regelfall faktisch allein bei der Landesregierung und ihrer parlamentarischen Mehrheit liegt. Deutlich wird lediglich, dass das Instrument der Volksbefragung wohl nur in bestimmten herausgehobenen Angelegenheiten zum Tragen kommen soll, die freilich wegen des Bezugs zu dem auch in Art. 59 Abs. 1 MVVerf verwandten Begriff des „Gegenstands der politischen Willensbildung“, den Art. 60a Abs. 1 des Gesetzentwurfs ebenfalls verwendet, nur auf einen Akt bzw. ein Vorhaben der Exekutive, mithin also nicht auf einen Gesetzentwurf, gerichtet sein kann. Faktisch führt dies dazu, dass auf Verfassungsebene quasi ein nicht justizialer Beurteilungsspielraum für die Regierungsmehrheit geschaffen wird, innerhalb dessen diese bestimmen kann, was sie zum Gegenstand einer Volksbefragung erhebt. Daran ändert auch die im Gesetzentwurf vorgesehene und als Minderheitenrecht ausgestaltete Möglichkeit, das Landesverfassungsgericht anzurufen (Art. 60a Abs. 2), nichts. Denn auch das Landesverfassungsgericht ist nicht berufen, einen in hohem Maße politisch determinierten Begriff, der verfassungsrechtlich nicht näher radiziert ist, durch eigene Erwägungen auszufüllen.

39 Z. B. in Berlin, Brandenburg und Hamburg (Abstimmungen über „andere“ oder „sonstige“ Vorlagen).

40 Insbesondere wird keine „Entsprechenspflicht“ bezüglich des Abstimmungsergebnisses erzielt, vgl. zum Ganzen am Beispiel des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel!“ Pautsch, Volksentscheid „Berlin braucht Tegel!“ (Fn. 8), S. 183 ff. m.w.N.

3. Tendenzielle Entwertung des Wahlakts

Die MVVerf ist – wie im Grunde alle übrigen Landesverfassungen auch – ihrem Grundcharakter nach in erster Linie auf eine repräsentative Demokratie ausgerichtet.⁴¹ Sie wird in den Art. 59, 60 MVVerf punktuell durch Instrumente der direkten Demokratie (Volksinitiative und Volksgesetzgebung) ergänzt. Daher kommt dem Wahlakt zum Landtag als Kreationentscheidung durch das Volk (Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 MVVerf) besondere Bedeutung zu. Der Landtag erhält als Parlament seine demokratische Legitimation ausschließlich durch die periodisch wiederkehrenden Wahlen. Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 MVVerf werden die Abgeordneten des Landtags in freier, gleicher, allgemeiner, geheimer und unmittelbarer Wahl nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Dieser Wahl kommt nicht nur die Bedeutung eines formal-legitimatorischen Aktes zu. Sie ist insbesondere nicht lediglich die Delegation von Personen in das Parlament, sondern sie stellt wegen der in Art. 3 Abs. 4 MVVerf ausdrücklich erwähnten Mitwirkung der Parteien und Bürgerbewegungen an der politischen Willensbildung ihrem Wesen nach stets eine Auswahlentscheidung der Wahlberechtigten unter den in Wahl- und Parteiprogrammen verankerten und somit zur Wahl stehenden politischen Angeboten dar. Die Wahl zielt somit auch darauf, dass die gewählten Abgeordneten die in den zur Landtagswahl aufgestellten Parteiprogrammen vorgesehenen politischen Vorhaben umsetzen bzw. deren Umsetzung anstreben, soweit es die Mehrheitsverhältnisse nach der Wahl für die jeweilige Legislaturperiode von fünf Jahren ermöglichen. Es sind in erster Linie die Wahlprogramme der Parteien, die dasjenige in den Mittelpunkt stellen, was für die parlamentarische Arbeit vor allem der künftigen Regierungsmehrheit als besonders und von landesweiter Bedeutung angesehen wird. Die Wahlentscheidung umschließt auch und gerade diejenigen Vorhaben, die mit entsprechender Priorität in den politischen Wettbewerb eingestellt sind und sich in den sich aus der Wahl ergebenden Mehrheitsverhältnissen niederschlagen. Da es mit der Einführung der „qualifizierten Volksbefragung“ in die Hände der Landesregierung und ihrer parlamentarischen Mehrheit gelegt wird, eine Befragung des Wählers während einer laufenden Wahlperiode des Landtags zu einem „Gegenstand von besonderer und landesweiter

41 M. Wallerath, in: C. D. Classen/R. Litten/M. Wallerath (Hrsg.), *Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Kommentar*, 2. Aufl., Baden-Baden 2015, Art. 3 Rn. 2.

Bedeutung“ (Art. 60a Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfs) zu initiieren und damit außerhalb der regulären Wahlen allein zu bestimmen, was als „besonders“ und von „landesweiter Bedeutung“ ist, relativiert bzw. entwertet sie tendenziell den demokratischen Akt der Wahl. Die Volksbefragung gerät zu einem Instrument der Stärkung der jeweiligen Regierungsmehrheit, das den politischen Wettbewerb auch mit Blick auf die parlamentarische und außerparlamentarische Opposition schwächt.

4. Verantwortungsdiffusion bzw. Verantwortungsauflösung

Die Verfassung – und damit auch die MVVerf – ist wesentlich eine Ordnung der Kompetenz- und damit Verantwortungszuweisung. Es muss für alle am Entscheidungsprozess Beteiligten und für alle Betroffenen möglichst klar sein, wer für welche Entscheidung die Verantwortung trägt.⁴² Die konsultative, rechtlich nicht bindende Volksbefragung stört in der Regel diesen Ordnungszusammenhang. *Götz Haverkate*⁴³ hat dies im Hinblick auf Parlamentsentscheidungen paradigmatisch auf den Punkt gebracht: Die staatlichen Entscheidungsorgane

„holen sich (...) auf billige Weise ein gutes Gewissen und entlasten sich von der Entscheidungsverantwortung. Das Volk gibt in der konsultativen Volksabstimmung sein Votum, ist aber nicht zur Entscheidung aufgerufen; es votiert somit im wörtlichen Sinne „ohne Verantwortung“, unverbindlich. Das Parlament entscheidet, ist aber durch die Autorität des Volkes von eigener Verantwortung entlastet. Dies führt zu Entscheidungen, die insgesamt nicht von der nötigen Verantwortungsverantwortung getragen sind.“⁴⁴

Diese Verantwortungsdiffusion und Verantwortungsauflösung werden virulent, wenn sich später herausstellt, dass die von der Mehrheit favorisierte Ansicht, die vom Parlament umgesetzt worden ist, zu negativen Konsequenzen geführt hat. Dann „will es keiner gewesen sein.“ Die Regierungsmehrheit kann auf das Volk zeigen, das Volk auf die Regierungsmehrheit im Parlament.

Die geplante „qualifizierte Volksbefragung“ ist – wie oben unter C.II.1 ausgeführt – allenfalls im Sinne einer Befassungspflicht bindend für die Landesregierung, im Übrigen aber rein konsultativen (und gerade nicht-dezisiven) Charakters. Zwar ist aufgrund des geplanten Art. 60a Abs. 3 Satz 3

42 Vgl. zu Folgendem – weitgehend wörtlich – *Heußner/Pautsch*, Griff nach dem Plebiszit (Fn. 11), S. 6.

43 *G. Haverkate*, Verfassungslehre, München 1992, S. 370.

44 *Haverkate*, Verfassungslehre (Fn. 43), S. 370.

MVVerf die Landesregierung verpflichtet, das Ergebnis einer qualifizierten Volksbefragung umzusetzen und den Landtag über die Art und Weise der Umsetzung zu unterrichten.⁴⁵ Der Landtag ist rechtlich jedoch nicht gebunden, Art. 60a Abs. 3 Satz 4.⁴⁶ Dies führt dazu, dass in den meisten Fällen der Landtag rechtlich das letzte Wort hat, da bedeutende Gegenstände der politischen Willensbildung wegen des Gesetzesvorbehalts eine Entscheidung des Gesetzgebers erfordern.⁴⁷ Dies bedeutet wiederum, dass die qualifizierte Volksbefragung im Wesentlichen eine konsultative Volksbefragung ist. Diese führt zu einer Verantwortungsdiffusion und Verantwortungsauflösung und ermöglicht eine Verantwortungsfucht von Regierung und Parlament.

Diese Störung der Verantwortungszuordnung tritt nur in der konsultativen Volksbefragung auf, nicht jedoch im Rahmen der Volksgesetzgebung. Denn im dezisiven Volksentscheid sind es die Bürger selbst, welche für die Entscheidung „selbstverantwortlich“ die Verantwortung tragen und damit sich selbst zur Rechenschaft ziehen müssen. In der konsultativen Volksbefragung fehlt es daran. So ist es auch nicht verwunderlich, dass in der Schweiz, der ältesten voll ausgebauten direkten Demokratie der Welt, konsultative Volksbefragungen (sog. „Konsultativabstimmungen“) auf Bundesebene überhaupt nicht⁴⁸ und auf Kantonsebene in der Regel ebenfalls nicht vorkommen.⁴⁹

Da auch nach dem Vorhaben der „qualifizierten Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern nur die Regierungsmehrheit die Möglichkeit hat, die Volksbefragung anzusetzen, verschafft sich diese eine zusätzliche

45 Vgl. Begründung, LT-Drucksache 7/2575, S. 6, 10.

46 Vgl. Begründung, LT-Drucksache, S. 6, 10.

47 Vgl. Begründung, LT-Drucksache, S. 6.

48 Vgl. *R. Rhinow/M. Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009, S. 415 ff.

49 *Y. Hangartner/A. Kley*, Die demokratische Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rn. 2296, zeigen am Beispiel der Schweiz deutlich auf, inwiefern es zu einer Kompetenzverschiebung kommt. Sofern nämlich sog. Konsultativabstimmungen durchgeführt werden, übernehmen „(...) sie die Funktion des fehlenden Verwaltungsreferendums. Die Konsultativabstimmung unterläuft in diesen Fällen die gesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Behörden und Stimmbölk. Die Behörden sind versucht, die Verantwortung in heiklen Fragen auf die Stimmbürger abzuschieben (...).“ Die Autoren, a.a.O., Rn. 2314, gelangen somit denn auch zu einer überaus kritischen Gesamteinschätzung der Volksbefragung: „Das Institut der Konsultativabstimmung verbessert insgesamt das System der direkten Demokratie nicht (...).“

Prämie auf die Macht. Sie hat ein weiteres Instrument, ihre politischen Inhalte voranzubringen. Da sie es in der Hand hat, zu entscheiden, ob es zu einer Volksbefragung kommt, ist davon auszugehen, dass sie dies zuvörderst in zwei Konstellationen tun wird: Zum einen, um Verantwortung auf das Volk abzuschieben. Dies geschieht insbesondere dann, wenn sie sich innerhalb der eigenen Partei bzw. Koalition nicht einigen kann. So liegt bzw. lag es in Mecklenburg-Vorpommern im konkreten Fall der Wahlaltersabsenkung bei den Landtagswahlen. Zum anderen ist insbesondere dann davon auszugehen, wenn mit Mehrheiten zu Gunsten der Regierung zu rechnen ist.

In beiden Konstellationen ist die Volksbefragung ein zusätzliches Instrument des Machterhalts. Es stärkt die Regierungspartei(en) und schwächt die parlamentarischen und außerparlamentarischen Oppositionsparteien und -kräfte. Die Volksbefragung ist kein Instrument der Gewaltenteilung, sondern sie führt zu einer potenziellen (einseitigen) Stärkung der Regierungsmehrheit. Dies wird zudem unterstrichen durch die damit einhergehende substantielle Schwächung der Oppositionsrechte, wie die nachfolgende Untersuchung belegt.

5. Substantielle Schwächung der Oppositionsrechte

Der Entwurf zur Änderung der Verfassung gibt nur der Regierung und der Parlamentsmehrheit das Recht, eine Volksbefragung herbeizuführen. Für die Staatspraxis folgt daraus, dass die Regierungsmehrheit, d.h. die die Landesregierung tragende Mehrheit der Regierungsfractionen gemeinsam mit der Regierung über Gegenstand, Fragestellung und Zeit der Volksbefragung befindet. Dies schränkt das Recht der Opposition auf politische Chancengleichheit nach Art. 26 Abs. 3 MVVerf ein. Dieses Recht bezieht sich auf eine hinreichende Mitwirkung im politischen Entscheidungsprozess und ist der parlamentarischen Opposition als integraler Bestandteil der Landesverfassungen verbürgt.⁵⁰

50 Vgl. näher zu Bayern – auch interföderal rechtsvergleichend – z. B. M. Möstl, in: J. F. Lindner/M. Möstl/H. A. Wolff (Hrsg.), *Verfassung des Freistaats Bayern*, Kommentar, München 2009, Art. 16a Rn. 7; relativ wenig aussagekräftig hingegen für Mecklenburg-Vorpommern, wo freilich keine anderen verfassungsrechtlichen Maßstäbe gelten, B. Wiegand-Hoffmeister, in: C. D. Classen/R. Litten/M. Wallerath (Hrsg.), *Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2015, Art. 26 Rn. 6 ff.

Da diese Einschränkung im Wege einer Verfassungsänderung erfolgen soll, ist sie verfassungsrechtlich zulässig, da sie dem Verfassungsvorbehalt (siehe oben B. III.) genügt. Es ist zudem nicht ersichtlich, dass sie den in Art. 2 MVVerf niedergelegten Grundsätzen der Demokratie und des Rechtsstaats widerspricht und damit gegen Art. 59 Abs. 3 MVVerf verstößt. Dasselbe gilt im Hinblick auf das Homogenitätsgebot gem. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Denn diese Ewigkeitsgarantien sollen lediglich sicherstellen, dass die fundamentalen Grundsätze der Verfassung nicht prinzipiell preisgegeben werden.⁵¹ Eine bloße Einschränkung der Oppositionsrechte gibt diese Grundsätze nicht prinzipiell preis. Dies gilt namentlich mit Blick auf den Ewigkeitsschutz des Demokratieprinzips.

Verfassungspolitisch und verfassungstheoretisch ist die geplante Einschränkung der Oppositionsrechte jedoch in hohem Maße bedenklich und daher abzulehnen. Denn die konsultative Volksbefragung, die nur von der Landesregierung in Übereinstimmung mit der Landtagsmehrheit initiiert werden kann, führt zu einem „Arenenwechsel“ der politischen Auseinandersetzung: „Heraus aus dem Plenarsaal, hinaus auf die Marktplätze.“⁵² Dieser Arenenwechsel schränkt die Rechte der Opposition ein, da er das Antrags- und Rederecht der Oppositionsabgeordneten und -fraktionen erheblich schwächt. Denn nur der Regierungsmehrheit steht das Recht zu, die allein von ihr formulierte Frage dem Volk vorzulegen. Die einzelnen Abgeordneten bzw. Fraktionen haben dieses Recht nicht.

Zunächst erscheint es so, als würde die Volksbefragung die Oppositionsrechte nicht verkürzen. So führt die Begründung des Entwurfs zur Änderung der Verfassung,⁵³ wonach das Recht der Opposition auf Chancengleichheit gemäß Art. 26 Abs. 3 MVVerf nicht beeinträchtigt sei, die Entscheidung des BayVerfGH v. 21.11.2016⁵⁴ an. Danach könne die parlamentarische Minderheit in den Beratungen auf Ausschuss- und Plenarebene, die der Beschlussfassung des Landtages zur Durchführung einer Volksbefragung vorausgehen, ihren Standpunkt hinreichend in den Willensbildungsprozess einbringen.⁵⁵

51 Vgl. *M. Sauthoff*, in: C. D. Classen/R. Litten/M. Wallerath (Hrsg.), *Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2015, Art. 56 Rn. 10 m.w.N.

52 *Heußner/Pautsch*, „Plebiszit von oben“ (Fn. 11), S. 1228.

53 LT-Drucksache 7/2575, S. 7.

54 BayVerfGH, Entscheidung v. 21.11.2016, Vf. 15-VIII-14/Vf. 8-VIII-15, juris Rn. 115.

55 Begründung, LT-Drucksache 7/2575, S. 7, unter Verweis auf die genannte Entscheidung des BayVerfGH.

Dieser Argumentationsansatz greift indes zu kurz. Zwar geht der Schutz der Opposition nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren. Hier geht es jedoch nicht um die Entscheidung einer Sachfrage, sondern um die Entscheidung über zwei fundamental unterschiedliche Entscheidungsverfahren, die dann erst zur Sachentscheidung selbst führen: Parlamentsverfahren oder Volksabstimmungsverfahren. Konkret heißt dies für die „qualifizierte Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern: Soll der Landtag allein über die Absenkung des Wahlalters befinden oder soll das Volk im Wege der Volksbefragung wesentlich (mit-)entscheiden?

Eine Gesamtbetrachtung zeigt dabei, dass die Rechte der Opposition erheblich geschwächt werden.⁵⁶ Zum einen verliert nämlich die parlamentarische Auseinandersetzung in dem Augenblick schlagartig an Gewicht, in dem in der Öffentlichkeit klar wird, dass die Regierungsmehrheit zu einer bestimmten Thematik eine Volksbefragung anstrebt. Dann steht von vornherein fest, dass die Parlamentsdebatten und -entscheidungen nicht endgültig sind, sondern die Auseinandersetzung auf den „Marktplätzen“ geführt und die Entscheidung an der Urne gefunden wird. Die parlamentarischen Oppositionsrechte, die Antrags- und Rederechte der oppositionellen Abgeordneten schrumpfen zu „second order-Rechten“, fallen politisch also kaum noch ins Gewicht. Diese Schrumpfung wird jedoch nicht durch Gewinne an Rechten in der „Marktplatzarena“ aufgewogen. Denn hier hat nur die Regierungsmehrheit das Antragsrecht; sie hat damit gleichsam das Antragsmonopol. Und sie allein bestimmt aufgrund des geplanten und ebenfalls zu ändernden § 25a Satz 3 des Volksabstimmungsgesetzes M-V den Wortlaut der Frage.

Überdies gerät die Opposition in die „Alles oder Nichts-Falle“. Denn dadurch, dass sie in der strittigen Thematik keine eigenen Vorschläge zur Abstimmung stellen kann, steht sie in dem Zwang, sich in einer primitiven Ja/Nein-Entscheidung entweder für oder gegen den Regierungsvorschlag stellen zu müssen. Kompromissvorschläge sind nicht möglich.⁵⁷ Dadurch kann die Regierung die Opposition in dem einen Fall als „Nein-Sager“ vorführen. Im anderen Fall muss sich die Opposition dem Regierungsvorschlag beugen. Die für das parlamentarische Verfahren typischen Verhandlungs-

56 Vgl. zum Folgenden *Heußner/Pautsch*, „Plebiszit von oben“ (Fn. 11), S. 1228; s. auch *dies.*, Griff nach dem Plebiszit (Fn. 11), S. 5.

57 Zur Klassifizierung als „primitive Ja/Nein-Entscheidung“ wiederum *Heußner/Pautsch*, Griff nach dem Plebiszit (Fn. 11), S. 7 f.

und Kompromisspotenziale bestehen gerade nicht (mehr). Die Grundfunktion der Opposition, Alternativen und Kompromisse zur Abstimmung bringen zu können, wird entscheidend geschwächt und damit im Ergebnis ausgehebelt. Die Regierungsmehrheit muss sich der Opposition im Parlament nicht abschließend stellen. Sie kann vor ihr fliehen.

Diese Benachteiligung der Opposition wird weiter noch dadurch verstärkt, dass die Regierungsmehrheit aufgrund des geplanten § 25a Satz 3 des Volksabstimmungsgesetzes M-V zudem auch das Recht erhalten sollte, den Zeitpunkt bzw. den Zeitraum der Abstimmung zu bestimmen. Die Regierungsmehrheit hätte somit zunächst auch noch zusätzlich die volle Zeitsoveränität. Dies verschafft ihr im Falle der Umsetzung der Volksbefragung in der MVVerf einen erheblichen Vorteil in der politischen Auseinandersetzung. Sie würde nämlich dadurch ein sehr effektives Mittel erlangen, um die öffentliche Meinungsbildung in ihrem Sinne zu kanalisieren und zu beeinflussen. Sie kann es auch einsetzen, um von eigenen Unzulänglichkeiten abzulenken oder Schwächen des politischen Gegners „vorzuführen“. Die Regierungsmehrheit kann der Opposition jederzeit mit dem Appell ans Volk drohen, indem sie je nach politischer Opportunität bestimmte politische Inhalte zum Gegenstand von Volksbefragungen macht. Im Ergebnis würde die Einführung der Volksbefragung die Rechte der Opposition schwerwiegend beeinträchtigen. Sie ist jedenfalls aus verfassungspolitischen Erwägungen auch insoweit abzulehnen.

6. Relativierung der bestehenden Volksrechte nach Art. 59, 60 MVVerf

Überdies führt die Einführung der Volksbefragung auch zu einer Entwertung der Rechte des Volkes im Rahmen der Volksgesetzgebung, wie sie in Art. 59, 60 MVVerf verfassungskräftig niedergelegt sind. Auch insoweit kommt es zu einer partiellen Auflösung der verfassungsrechtlich festgelegten Verantwortungsordnung, in der die Volksrechte „von unten“ bewusst als partielle Ergänzung der repräsentativen Demokratie vorgesehen sind: Denn nun kann die Regierungsmehrheit im Parlament gemeinsam mit der von ihr getragenen Landesregierung Abstimmungen ansetzen, ohne dass Gruppen aus dem Volk in der Lage wären, in der Kürze der Zeit eigene

Anträge im Wege des viel Zeit in Anspruch nehmenden Volksgesetzgebungsverfahrens mit zur Abstimmung stellen zu können.⁵⁸ Eine Vorlage aus dem Volk sieht der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen in Mecklenburg-Vorpommern gerade nicht vor. Da die „qualifizierte Volksbefragung“ allein auf „Gegenstände der politischen Willensbildung“ bezogen und daher im exekutivischen Funktionsbereich⁵⁹ anzusiedeln ist, führte ihre Einführung vor allem zu einer massiven Entwertung der Volksinitiative nach Art. 59 Abs. 1 MVVerf. Denn während dieses Instrument, das neben Gesetzentwürfen ebenfalls auf eine Befassung zuvörderst mit solchen Gegenständen der politischen Willensbildung zielt, auf 15.000 Unterstützerunterschriften angewiesen ist, kann die „qualifizierte Volksbefragung“ nach politischem Gutdünken quasi jederzeit durch die Regierungsmehrheit ausgelöst werden.

D. Fazit

Die Anziehungskraft des – nach hiesigem Befund rechtlich stets unverbindlich bleibenden, aber faktisch-politisch bindenden – Instruments der Volksbefragung für die Tagespolitik scheint ungebrochen.⁶⁰ Dies zeigt ganz aktuell über die „qualifizierte Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern hinaus das Beispiel Berlins: Waren sich die übrigen im Abgeordnetenhaus vertretenen Fraktionen bezüglich eines AfD-Vorstößes einig, eine konsultative Volksbefragung der Berlinerinnen und Berliner über einen zusätzlichen Feiertag im Land Berlin abzulehnen,⁶¹ scheint jedenfalls die SPD-Fraktion diese Haltung zugunsten der Einführung der Volksbefragung – offenbar nur auf einfachgesetzlicher Regelung basierend – aufgegeben zu haben.⁶² Ein entsprechender Gesetzentwurf aus dem Frühjahr 2019 wurde

58 Vgl. H. K. Heußner, Schriftliche Stellungnahme, Anhörung, Bayerischer Landtag, Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen, 16.10.2014, Wortprotokoll, S. 116 (Anlage 5); Heußner/Pautsch, „Plebizit von oben“ (Fn. 11), S. 1228.

59 Dazu treffend Burgi, Neuartiges direktdemokratisches Element (Fn. 11), S. 35.

60 Zu dieser Einschätzung kommt auch Martini, Bürger-/Volksbefragung (Fn. 5), S. 12.

61 Vgl. Der Tagesspiegel vom 27.09.2018: „Kein Plebiszit – Berliner dürfen nicht über Feiertag abstimmen“, abrufbar unter <https://www.tagesspiegel.de/berlin/kein-plebiszit-berliner-duerfen-nicht-ueber-feiertag-abstimmen/23123276.html> (Zugriff 30.5.2019).

62 Dies lässt sich zumindest der folgenden Pressemitteilung als Reaktion entnehmen: <https://bb.mehr-demokratie.de/presse/pm-ganzer-text/news/volksbefragungen-per-gesetz-sind-verfassungswidrig/> (Zugriff 30.5.2019).

zwar verworfen bzw. nicht weiterverfolgt. Er zeigt aber dennoch, dass die Befragung des Volkes über alle Parteilager hinweg unter allen denkbaren direktdemokratischen Instrumenten und Verfahren einen besonderen Reiz ausübt. Die Volksbefragung – als „Plebiszit von oben“ – scheint sich daher tatsächlich im Wartestand zu befinden. Und so erscheint es auch für Mecklenburg-Vorpommern nicht ausgeschlossen, dass die dort 2018 angedachte und zunächst nicht weiter verfolgte „qualifizierte Volksbefragung“ dann wieder aufgegriffen wird, wenn sich eine verfassungsändernde Mehrheit im Landtag abzeichnen sollte.

Die „qualifizierte Volksbefragung“ in Mecklenburg-Vorpommern ist – wie alle ihr vergleichbaren Ansätze konsultativer Einbeziehung des Volkes in den Prozess der Staatswillensbildung auch – mit zahlreichen verfassungsrechtlichen und auch verfassungspolitischen Problemen behaftet. Sie vermag trotz ihrer Bezeichnung eine Bindungswirkung im Rechtssinne auch nicht für die Landesregierung auszulösen. Als „Plebiszit von oben“ verhilft sie nur der Regierungsmehrheit zu einem zusätzlichen – freilich systemwidrigen – Instrument der Machtverstärkung während einer laufenden Legislaturperiode des gewählten Landtags. Soweit mit der „qualifizierten Volksbefragung“ also eine Stärkung der direkten Demokratie intendiert ist, muss festgestellt werden, dass die Wirkungen eher in die gegenteilige Richtung deuten. Denn neben einer Schwächung der parlamentarischen Oppositionsrechte steht insbesondere auch eine Relativierung der Volksrechte „von unten“, d.h. Volksinitiative und Volksbegehren bzw. Volksentscheid nach Art. 59, 60 MVVerf, zu befürchten. Es wäre angezeigt, zur Stärkung der direkten Demokratie die Verfahrensbedingungen für diese Volksrechte zu erleichtern, etwa durch die Absenkung des Unterschriftenquorums bei Volksbegehren auf 5 Prozent sowie entweder die Abschaffung des Zustimmungsquorums bei Volksentscheiden wie in Sachsen und Bayern oder dessen moderate Absenkung auf 15 Prozent wie etwa in Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein. Alternativ käme zur Stärkung der direkten Demokratie bspw. aber auch die zwingende Zusammenlegung von Abstimmungen mit Wahlen in einem zeitlichen Korridor von sechs Monaten in Betracht. Außerdem wäre zu erwägen, das „Haushaltstabu“ in der Landesverfassung zu lockern. Dies wäre bereits dadurch erreichbar, dass in Art. 60 Abs. 2 MVVerf anstelle von „Haushaltsgesetze“ besser nur von „das Haushaltsgesetz“ gesprochen würde. Damit wäre eindeutig, dass haushaltswirksame Volksbegehren wie z.B. in Berlin durchaus zulässig sind, der Aufstellungsprozess des Haushalts aber weiter nicht zugänglich für direktdemokratische Entscheidungen bleibt. Damit wäre der direkten Demokratie auf Verfassungsebene besser getan als mit der „qualifizierten Volksbefragung“,

die – bei Lichte besehen – nur ein einseitiges Herrschaftsinstrument „von oben“ darstellt, bei dem die Regierungsmehrheit die „Koalition mit dem Volk“ sucht, die Bedingungen dafür aber einseitig bestimmt.