Stellungnahme

für die Öffentliche Anhörung, Teil 2, des Rechtsausschusses des Landtages Mecklenburg-Vorpommern am 17.10.2018 zu den Gesetzentwürfen Drs. 7/2575, 7/2573 und 7/2574

Gesamtergebnis:

Die Fragen im Einzelnen

Frage 1: Wie wirken sich qualifizierte Volksbefragungen auf die Verfassungsordnung aus, insbesondere im Blick auf die Kompetenzzuweisung der Verfassungsorgane Landesregierung und Landtag?

Antwort:

1. Die Verfassung 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.¹

Die konsultative, rechtlich nicht bindende Volksbefragung stört in der Regel diesen Ordnungszusammenhang. Haverkate² hat das 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 Entscheidungsverantwortung getragen sind.“³

Diese Verantwortungsdiffusion und Verantwortungsauflösung wird 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.


3. Diese Störung der Verantwortungszuordnung tritt nur in der konsultativen Volksbefragung auf, nicht jedoch im Rahmen der Volksgesetzgebung. Denn im dezentralen 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 auf Bundesebene überhaupt nicht⁴ und auf Kantonsebene in der Regel ebenfalls nicht vorkommen.⁵

³ Haverkate, a.a.O., S. 370.
⁵ Hangartner/Kley, Demokratische Rechte, 2000, Rn. 2296; dies., Rn. 2314: Sofern Konsultativabstimmungen durchgeführt werden, übernehmen „sie die Funktion des fehlenden Verwaltungsreferendums. Die Konsultativabstimmung unterläuft in diesen Fällen die gesetzliche Kompetenzzuordnung zwischen Behörden und Stimmvolk. Die Behörden sind versucht, die Verantwortung in heiklen Fragen auf die Stimmbürger abzuschieben (...)“.

Frage 2: Inwiefern wird durch die Einführung von qualifizierten Volksbefragungen die Stellung der Landesregierung im Verfassungsgefüge ggf. gestärkt oder geschwächt?

Frage 3: Inwiefern wird durch die Einführung von qualifizierten Volksbefragungen die Stellung des Parlaments im Verfassungsgefüge ggf. gestärkt oder geschwächt?

Antwort zu Fragen 2 und 3:


2. Sofern im konkret vorliegenden Fall anzunehmen ist, dass relevante Teile der Bevölkerung selbst über die Absenkung des Wahlalters befinden wollen, ist der Weg der Volksgesetzgebung angezeigt.

Ergebnis: Die Volksbefragung stärkt die Landesregierung und schwächt das Parlament insoweit, als es die Opposition schwächt (vgl. auch Antwort zu Frage 6).

Frage 4: Inwiefern wird durch die Einführung von qualifizierten Volksbefragungen die direkte Demokratie ggf. gestärkt oder geschwächt?

Antwort:


2. Durch diese Schwächung gehen die Gütemerkmale der Volksgesetzgebung teilweise verloren.

a) In der Volksgesetzgebung sind Sicherungen eingebaut, die verhindern, dass die Fragesteller das Volk manipulieren und emotionalisieren können. Denn das Volksgesetzungsverfahren ist zeitlich sehr lang gestreckt. Insbesondere durch die Sammlung der Unterschriften für das Volksbegehren und die

Institut der Konsultativabstimmung verbessert insgesamt das System der direkten Demokratie nicht (...)." S. auch dies., Rn. 2314.


Ergebnis: Die Volksbefragung schwächt die Volksgesetzgebung erheblich.

Frage 5: Wie definieren Sie das Tatbestandsmerkmal „Der Gegenstand von besonderer und landesweiter Bedeutung“?

Antwort:

Durch Antwort zu Frage 7 hinfällig.

Frage 6: Inwiefern beeinträchtigt der Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern die Oppositionsrechte, insbesondere im Hinblick auf Einwirkungs-, Gestaltungs- und Kontrollrechte und ihr Recht auf politische Chancengleichheit?

Antwort:


2. Da diese Einschränkung im Wege einer Verfassungsänderung erfolgen soll, ist sie **verfassungsrechtlich zulässig.** Es ist nicht ersichtlich, dass sie den in Art. 2 LVerf M-V niedergelegten Grundsätze der Demokratie und des Rechtsstaats widersprechen und damit gegen Art. 59 III LVerf M-V verstoßen. Dasselbe gilt im Hinblick auf das Homogenitätsgebot gem. Art. 28 1 GG. Denn diese Ewigkeitsgarantien sollen lediglich sicherstellen, dass die Grundsätze nicht prinzipiell preisgegeben werden.\(^{17}\) Die Einschränkung der Oppositionsrechte gibt diese Grundsätze nicht prinzipiell preis.

3. **Verfassungspolitisch und verfassungstheoretisch** ist die geplante Einschränkung der Oppositionsrechte jedoch **abzulehnen.**\(^{18}\)

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, hinein auf die Marktplätze.\(^{19}\)“ Dieser Arenenwechsel schränkt die Rechte der Opposition ein, da er das Antrags- und Rederecht der Oppositionsabgeordneten und -fraktionen erheblich schwächt. Denn nur die Regierungsmehrheit das Recht hat, die von ihr formulierte Frage dem Volk vorzulegen. Die einzelnen Abgeordneten bzw. Fraktionen haben dieses Recht nicht.


b) **Diese Argumentationen greifen 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 hier: Soll der Landtag allein über die Absenkung des Wahlalters befinden oder soll das Volk im Wege der Volksbefragung wesentlich (mit)entscheiden.

c) Eine **Gesamtbetrachtung** zeigt dabei, dass die Rechte der Opposition erheblich geschwächt werden.\(^{22}\)

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,**

\(^{17}\) Vgl. Sauthoff, in: Classen/Litten/Wallerath, a.a.O., Art. 56 Rn. 10 m.w.N.


\(^{19}\) Heußner/Pautsch, NIW 2015, S. 1228.


\(^{21}\) Vgl. Bay. Innenminister Herrmann, Presseerklärung v. 27.5.2014, [http://www.bayern.de/Pressemitteilungen_12255_Q495639/Druckausicht.htm](http://www.bayern.de/Pressemitteilungen_12255_Q495639/Druckausicht.htm) (28.5.2014).


* auch Heußner/Pautsch, NVwZ-Extra, 10/2014, S. 5.*


**Ergebnis:** Die Volksbefragung beeinträchtigt die Rechte der Opposition schwerwiegend.

**Frage 7:** Inwiefern bestehen verfassungsrechtliche Bedenken, das Zustimmungsquorum des Parlaments auf eine Zweidrittel-Mehrheit anzuheben? Halten Sie eine Anhebung des Zustimmungsquorums des Parlaments für geboten?

**Antwort:**

1. Art. 20 II 2 und Art. 28 S. 1 f. GG bzw. Art. 2 LVerf MV garantieren funktionsfähige Parlamente. Verfassungsänderungen dürfen deshalb nicht die Funktionsfähigkeit der demokratisch legitimierten Repräsentativorgane maßgeblich beeinträchtigen oder die Gefahr solcher Beeinträchtigungen mit sich bringen.

2. Ein „von oben“ ausgelöstes Plebiszit birgt die Gefahr, dass sich die zur Auslösung berechtigten Verfassungsorgane oder Teile dieser Organe sich aus ihrer Verantwortung „stehlen“ und diese an das Volk abgeben können. Es ermöglicht die „Flucht aus der Verantwortung“. (vgl. Antwort zu Frage 1) Dies erzeugt die Gefahr der Funktionsbeeinträchtigung der repräsentativen Verfassungsorgane Regierung und Parlament. Ein Grundgedanke der repräsentativen Demokratie besteht nämlich darin, dass die gewählten Verfassungsorgane sich ihrer Verantwortung nicht selbst entledigen können, sondern – auch in Erfüllung ihrer politischen Führungsaufgabe – das Volk die Entscheidungsverantwortung nur

---

23 Zur Klassifizierung als „Primitive Ja/Nein-Entscheidung“ *Heußner/Pautsch*, NVwZ Extra, 10/2014, S. 7 f.


Diese Kriterien erfüllen jedoch nicht ihre Filterfunktion. Denn die repräsentative Führungsfunktion der Regierung und des Parlaments ist umso wichtiger, je herausgehobener der jeweilige Gegenstand ist. Gerade dann, wenn es um Fragestellungen mit besonderer und landesweiter Bedeutung geht, sollen die gewählten Verfassungsgenehmiger ihrer Repräsentationsaufgabe nachkommen. Denn in diesen Fällen ist diese Funktion ja besonders wichtig. In untergeordneten Fragestellungen spielt sie eine weniger wichtige Rolle. Es kommt also darauf an, ein Kriterium zu finden, dass nicht schlechthin bei Fragestellungen mit besonderer und landesweiter Bedeutung eine Volksbefragung zulässt. Ein solches Kriterium ist z.B. eine qualifizierte Parlamentsmehrheit von mindestens 2/3 der Abgeordneten.

**Ergebnis:** Die Einführung konsultativer Volksbefragungen „von oben“ durch Verfassungsänderung dürfte zulässig sein, wenn die Auslösung mindestens an eine 2/3-Mehrheit im Parlament geknüpft ist.

**Frage 8:** Inwiefern kann nach dem vorliegenden Gesetzentwurf ggf. auch über mehrere Gegenstände der politischen Willensbildung eine qualifizierte Volksbefragung durchgeführt werden?

**Antwort:**

Der Gesetzentwurf selbst sieht nichts vor, was die Regierungsmehrheit daran hindern könnte, mehrere Gegenstände gleichzeitig zur Volksbefragung zu stellen. Davon geht auch die Gesetzesbegründung aus. Mehrere Gegenstände müssen jedoch getrennt zur Abstimmung gestellt werden (Begründung zu § 25a S. 3 VAG M-V, Drs. 7/2574, S. 15). Dies fordert die Grundsatz der Einheit der Materie. Anderenfalls würde der Wählerwillen verfälscht werden.

**Ergebnis:** Mehrere Gegenstände der politischen Willensbildung dürfen gleichzeitig einer Volksbefragung zugrunde gelegt werden.

**Frage 9:** Inwiefern sollte die parlamentarische Minderheit die Möglichkeit erhalten, eine weitere Frage zur Abstimmung zu stellen?

**Antwort:**

Um die oben dargestellten Gefahren zu verringern, scheint es vordergründig sinnvoll, der parlamentarischen Minderheit die Möglichkeit zu geben, zum Gegenstand der Volksbefragung eine weitere, alternative Frage dem Volk vorlegen zu können. Allerdings **behebt nicht die Mängel** der Verantwortungsumfang, der Vormachtstellung der Regierungsmehrheit und der Schwäche der Volksentscheidung und – jedenfalls zum Teil – deren Qualitätssicherungen. Zudem ist unklar, welches parlamentarische Quorum die Minderheit erreichen müsste.

**Ergebnis:** Eine akzessorisches – und erst Recht ein eigenständiges – Recht der parlamentarischen Minderheit, eine Volksbefragung auszulösen zu dürfen, ist somit ebenfalls abzulehnen.

---

Frage 10: Inwiefern bestehen Bedenken, dass eine qualifizierte Volksbefragung auch aus der Mitte des Volkes heraus initiiert werden kann? Welches Einleitungsquorum halten Sie ggf. für geboten?

Antwort:

Auch eine aus der Mitte des Volkes ausgelöste Volksbefragung führt zur Verantwortungsauflösung. Sie ist deshalb abzulehnen.

Frage 11: Inwiefern bestehen verfassungsrechtliche Bedenken, dass qualifizierte Volksbefragungen allein auf Grundlage eines Beschlusses des Landtages erfolgen können? Halten Sie die alleinige Zuständigkeit des Parlaments für geboten?

Antwort:


Frage 12: Welche bundesweiten Entwicklungen im Hinblick auf die Einführung von qualifizierten Volksbefragungen sind Ihnen bekannt und wie bewerten sie diese?

Antwort:


2. Sodann beschloss die Hamburgische Bürgerschaft 2015 durch Verfassungssänderung die Einführung eines Bürgerschaftsreferendums, Art. 50 IVb HmbglV. Anlass war, einen Volksentscheid über die Olympiabelfigung Hamburgs durchführen zu können, ohne ein Volksbegehren starten zu müssen. Das Referendum kann nur von einer 2/3-Mehrheit des Parlaments ausgelöst werden, Art. 50 IVb 2 HmbglV. Aus der Mitte des Volkes kann zum selben Gegenstand des Referendums eine eigene Vorlage im Wege des Volksbegehrens bzw. der Volksinitiative zur Abstimmung gestellt werden, Art. 50 IVb 5, 6 HmbglV. Der Volksentscheid ist bindend, Art. 50 IVa 9, 11 HmbglV, Art. Art. 50 IVa HmbglV.


Ergebnis: Das Bürgerschaftsreferendum ist abzulehnen.

Frage 13: Inwiefern können Erfahrungen in der Volksgesetzgebung in der Schweiz für Mecklenburg-Vorpommern beispielgebend sein?

Antwort:

1. Die Schweiz ist das Beispiel einer halbdirekten Demokratie. Es zeigt, dass eine anwendungsfreundliche Ausgestaltung der Quoren und die weitgehende Abschaffung des Finanzvorbehalts in der Praxis

30 BayVerfGH, Entscheidung v. 21.11.2016, a.a.O.
31 Heußner/Pautsch, NJW 2015, S. 1225 ff.


**Ergebnis:** Die Schweiz ist kein Vorbild für Deutschland.34 Vielmehr sind die Regelungen in Deutschland, in den US-Gliedstaaten und in der Schweiz insgesamt zu betrachten.35

**Frage 14:** Inwiefern sollten zur Stärkung der direkten Demokratie die Regelungen zur Volksinitiative sowie zum Volksbegehren und Volksentscheid in Art. 59 und Art. 60 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern geändert werden, insbesondere im Hinblick auf Verfahrensfragen, Quoren und den Finanzvorbehalt?

**Antwort:**

1. Qualifikationsquorum36

a) Die Unterstützung von 100.000 Stimmberechtigten entspricht ca. 7,5 % der Stimmberechtigten.37 Dieses Quorum ist zu hoch. Richtiger Weise muss der Maßstab für die Berechnung des Qualifikationsquorums die Legitimationsbasis sein, die auch Gesetzentwürfe, die aus der Mitte des Parlaments in den Landtag eingebracht werden, aufweisen müssen. Denn weniger zu verlangen hieße, Parliamentsgesetzgebung hinter Volksgesetzgebung rangieren zu lassen. Mehr zu verlangen hieße jedoch, Volksgesetzgebung hinter der Parlamentsgesetzgebung zu einem Gesetzgebungsverfahren zweiter Klasse zu degradieren. Dies aber würde die Funktion von Volksgesetzgebung, die Demokratiedefizite des rein parlamentarischen Systems zu korrigieren, verfehlen.

b) Es empfiehlt sich daher, Volksbegehren dann dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wenn sie von derselben Anzahl von BürgerInnen unterstützt werden, die faktisch notwendig ist, um einen Gesetzentwurf aus der Mitte des Landtags in das Parlament einbringen zu können. Dies sind in Wesentlichen 5 % der Anzahl der Wahlbeteiligten bei der jeweils letzten Landtagswahl. Denn gem. § 58 LKWG M-V erhalten Parteien, die weniger als 5 % der abgegebenen gültigen Stimmen erzielen, kein Mandat.38

---

33 Näher Heußner, Die gravierenden Rechtsstaatsmängel der schweizerischen Direktdemokratie. Das fragwürdige Verhältnis der AfD zu Volksabstimmungen, NVwZ-Extra 17/2017, S. 1 f.
34 Heußner, NVwZ-Extra 17/2017, S. 1 ff.
37 Mehr Demokratie e.V., Volksbegehrensbericht 2017, S. 10.
Und Fraktionen bzw. vier Abgeordnete können Anträge einbringen, § 46 3 GOLT M-V. Fraktionen bestehen aus mindesten vier Abgeordneten, Art. 25 I 1 LVerf M-V. Vier Abgeordneten entsprechen bei der in Art. 20 II 1 LVerf M-V festgelegten Regelmittlerzahl von 71 Abgeordneten 5,6 %.\textsuperscript{39}

c) An der letzten Wahl zum Landtag im Jahr 2016 beteiligten sich 61,6 % aller Wahlberechtigten. Legt man diesen Wert als Maßstab zugrunde, bedeuten 5 % bezogen auf die Wahlbeteiligung 3,08 % bezogen auf die Gesamtzahl der Wahlberechtigten.\textsuperscript{40} Dies entspricht bei einer Gesamtzahl der Wahlberechtigten von 1.324.614 Mio.\textsuperscript{41} ca. 41.000 Stimmberechtigten.

d) Diese Quorumshöhe erfüllt die dem Qualifikationsquorum zugedachte Funktion eines Relevanztests. Denn wenn 5 % der Gesamtzahl der Wahlberechtigten ein Volksbegehren unterstützen, ist davon auszugehen, dass es verbreiteten Anliegen im Volk entspricht und nicht lediglich von untergeordnetem Interesse ist. Auch die parlamentarische 5 %-Wahlhürde erfüllt ihren Zweck, nur in breiteren Bevölkerungsschichten verankerte Parteien in den Landtag einziehen zu lassen.

e) Die BürgerInnen sind hinreichend vor Überlastung geschützt. Dies zeigt sich daran, dass sich bei einer Quorumshöhe von 5 % bezogen auf die Wahlbeteiligung bei der jeweils letzten Landtagswahl in Hamburg, wo bereits seit 2001 ein Quorum von 5 % der Stimmberechtigten gilt, bis 2017 lediglich 10 Volksbegehren qualifiziert haben. Bei 5 % bezogen auf die Wahlberechtigten wären es 13 gewesen.\textsuperscript{42} Dies bedeutet durchschnittlich weniger als einen Volksentscheid pro Jahr.

\textbf{Ergebnis:} Das Qualifikationsquorum ist auf 5 % der Anzahl der Wahlberechtigten bei der jeweils letzten Landtagswahl abzusenken.

2. Zustimmungsquorum für einfache Gesetze\textsuperscript{43}

a) Da Volksvorlagen die vom Parlament durch gesetzgeberisches Tun oder Unterlassen geschaffene Gesetzeslage ändern wollen, ist sicherzustellen, dass sie eine Legitimationsbasis aufweisen, die derjenigen von Parlamentsgesetzen ebenbürtig ist.\textsuperscript{44} Als Maßstab für Zustimmungsquoren bietet sich deshalb die Legitimationsbasis an, welche die vom Parlament geschaffenen Gesetze bzw. zu verantwortenden Gesetzeslagen mindestens aufweisen müssen.\textsuperscript{45}


\textsuperscript{39} Dieser Prozentsatz kann sich aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten noch verringern.

\textsuperscript{40} Die Quote liegt noch etwas niedriger, wenn man die ungültigen Stimmen bei der letzten Wahl berücksichtigt.


\textsuperscript{45} Dies ist eine gemeindeutsche Regelung, die sich in fast allen Landesverfassungen, in Brandenburg, Niedersachsen und im Bund in der jeweiligen Parlamentsgeschäftsführung findet.

\textsuperscript{46} Vgl. Tebben, in: Classen/Litten/Wallerath, a.a.O., Art. 32 Rn. 2.
Vorschrift zur Folge, dass Parlamentsgesetze potentiell die Legitimation von mindestens 25 % der Abgeordneten plus 1 Stimme haben müssen.

c) Hieraus folgt, dass einfache Volksgesetze — neben der Mehrheit der Abstimmenden — mindestens 25 % (plus einer Stimme) bezogen auf die Wahlbeteiligung bei der letzten Landtagswahl auf sich ver einigen müssen. Bezogen auf die Beteiligung an der Wahl zum Landtag im Jahr 2016 in Höhe von 61,6 % sind dies 15,4 % der Wahlberechtigten.48 Dies entspricht dem in Nordrhein-Westfalen geltenden Zustimmungsquorum von 15 % der Stimmberechtigten, Art. 68 IV 2 NRW-LV.


**Ergebnis:** Das Zustimmungsquorum ist also auf 25 % bezogen auf die Wahlbeteiligung bei der letzten Landtagswahl abzusenken.

3. Zustimmungsquorum für Verfassungsänderungen

a) Für parlamentarische Verfassungsänderungen fordert Art. 56 II LV Ger M-V, dass 2/3, also 66,7 % der Abgeordneten zustimmen müssen. Allerdings zeigt der innerdeutsche Rechtsvergleich, dass auch ein niedrigeres Quorum zu rechtfertigen ist. So kommen in Baden-Württemberg parlamentarische Verfassungsänderungen schon dann zustande, wenn mindestens 2/3 aller Abgeordneten anwesend sind und 2/3 für die Änderung votieren. Diese Mehrheit muss jedoch mehr als die Hälfte der Parlamentsmitglieder ausmachen, Art. 64 II BaWüLV.50 Es müssen also mindestens 50 % der Abgeordneten plus eine Stimme zustimmen — also das Doppelte des hier empfohlenen Prozentsatzes für einfache Gesetze —, und es müssen 2/3 der Abstimmenden sein.

b) Bezogen auf die Wahlbeteiligung ergibt sich aus dem Baden-Württemberger Modell für Verfassungsänderungen, dass — neben einer 2/3-Mehrheit aller Abstimmenden — eine Mindestzustimmung von 50 % der Wahlbeteiligten notwendig ist.51 Bezieht man diesen Wert auf die Beteiligung an der letzten Landtagswahl mit einer Beteiligung von 61,6 %, ergibt dies derzeit ein Zustimmungsquorum von 30,8 % der Stimmberechtigten.52

**Ergebnis:** Das Zustimmungsquorum ist auf 50 % der Anzahl der Wahlbeteiligten bei der letzten Landtagswahl abzusenken. 2/3 der Abstimmenden müssen ebenfalls zu stimmen.

---

48 Davon können noch Abschlüsse in Höhe der ungültigen und der Stimmen vorgenommen werden, auf die wegen der 5 %-Klausel keine Mandate entfallen.
49 [Kirchgässner](http://www.vwa.uniss.ch/RePEc/usg/dp2010/DP-026-Ki.pdf) (1.10.2010); Matsusaka, For the many or the few, 2004, S. xi, 3, 53 ff., 71; Kirchgässner/Feld/Savioz, Die direkte Demokratie, 1999, S. 115 ff., 139 m.w.N.
50 Eine 2/3-Mehrheit von 2/3 der Mitglieder des Landtages ist dafür nicht hinreichend, denn diese macht nur 4/9, also 44,4 % aller Mitglieder aus.
52 Der Wert liegt noch etwas niedriger, wenn man die mandatsunwirksamen Stimmen berücksichtigt (ungültige Stimmen, Stimmen für Parteien unter 5 %).
4. Finanzvorbehalt\textsuperscript{53}


b) Art. 20 II 2 und Art. 28 S. GG, Art. 2 LVerf M-V garantieren allerdings die dauerhafte Existenz funktionsfähiger Parlamente im Bund und in den Ländern (vgl. o. Antwort Frage 7). Die rechtlich entscheidende Frage für die Zulassung einer umfassender Volksgesetzgebung in Finanzfragen ist deshalb, ob damit auch ein im Wesentlichen exklusives materielles Budgetrecht verbunden sein muss, damit von einem funktionsfähigen Parlament gesprochen werden kann. Dies ist jedoch nicht der Fall.

c) Wesentlich für ein Parlament ist, dass es politisch gestalten kann und in der Lage ist, das Resultat seiner Gestaltung vor den Wählern zu verantworten. Dafür ist es notwendig, dass das Parlament die Gesetzgebungs- und Budgetkompetenz besitzt.\textsuperscript{56} Beides wird durch die Zulassung umfassender finanzwirksamer Volksgesetzgebung jedoch nicht beseitigt. Denn das Parlament hätte weiterhin die Kompetenz, Gesetze zu erlassen und das Budget zu verabschieden. Es wäre auch kein bloßer „Erfüllungshilfe“ des Volksgesetzgebers. Denn es hätte auch das Recht, volksbeschlossene Gesetze zu ändern oder sogar ganz aufzuheben.\textsuperscript{57} Aufgrund des politischen Gewichts eines Volksgesetzes kann dies zwar nicht leichtfertig geschehen.\textsuperscript{58} In fiskalisch schwierigen Situationen wäre es jedoch möglich. Dies zeigt u.a. der US-Gliedstaat Massachusetts.\textsuperscript{59} Und selbst in Kalifornien war das Parlament 2009 im Rahmen der damaligen Budgetkrise bereit, Volksgesetze zu ändern, ohne das Volk fragen zu müssen.\textsuperscript{60}

d) Im Übrigen sind auch Volksbegehren denkbar, die nicht zwingend wesentliche finanzielle Auswirkungen haben, dennoch aber den politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers massiv einzuschränken. Solche Initiativen sind jedoch unbestritten zulässig. So sind etwa Volksbegehren für oder gegen durchgreifende Schufreformen denkbar, die zwar im Wesentlichen kostenneutral sind, organisatorisch und inhaltlich aber fundamentale Richtungswechsel bezwecken. Schulpolitik ist jedoch für die Länder eines der relativ wenigen Felder, in denen sie maßgeblichen politischen Gestaltungsspielraum haben.


\textsuperscript{53} Folgendes z.T. wörtlich aus Heußner, Anhörung Saarland, a.a.O., S. 13 ff.


\textsuperscript{55} Heußner, Volksgesetzgebung, a.a.O., S. 198 f., 454.

\textsuperscript{56} Eingehend Krawczyk, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 257 ff., 265 ff. S. auch Herzog, in: Maunz/Dürrig et al. (Hrsg.), Grundgesetz, Lfg. 18, 1980, Art. 20, Rz. 82.

\textsuperscript{57} Heußner, Volksgesetzgebung, a.a.O., S. 91 f.

\textsuperscript{58} Heußner, Volksgesetzgebung, a.a.O., S. 99.


\textsuperscript{60} „Lawmakers would have been happy to enact the deal themselves without having to ask voters.“, Matthews/Paul, California Crackup, 2010, S. 168 f. Das Parlament wollte 2009 zum Haushaltsausgleich volksbeschlussene Gesetze und Verfassungsänderungen modifizieren. Es war jedoch daran gehindert, weil in Kalifornien volksbeschlossene Normen nur mit Zustimmung des Volkes geändert werden dürfen. Näher Heußner, Kalifornien, a.a.O., S. 218 ff., 220.


g) Nur ein solches „Deckungsjunktium“ sichert auch die vom Demokratieprinzip zwingend gebotene Verantwortungsbeziehung zwischen Parlament und Wählern. Demokratie in Form des Wahlrechts erfordert nämlich, dass bei den Wahlen

die der Regierungs- Mehrheit angehörigen Abgeordneten dem Wahlvolk für ihre Entscheidungen Rechenschaft abzulegen und hierfür die politische Verantwortung zu tragen (haben). ... Am Ende muss sich die Regierungsmehrheit (...) für alle belastenden und begünstigenden Maßnahmen gleichermaßen in die Verantwortung nehmen lassen können. (...) Isolierte finanzwirksame Volksabstimmungen“ hätten aber zur Folge, dass „die Parlamentsmehrheit aufgrund der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich [in der Regel] auch eine Finanzierungsentscheidung zu treffen und vor dem Volk zu verantworten hätte, ohne dass sie zugleich hinter den hiermit finanzierten Ziele stände. (...) Bei einer solchen strukturellen Aufteilung der finanziellen Gestaltungskompetenzen, die dem Parlament die Verteilung von nicht selbst verantworteten Lasten auf die Bevölkerung aufbürdet, kann (aber) keine Übernahme der Verantwortung für die Entscheidungen des Parlaments gegenüber dem Wahlvolk erfolgen.“ Das Deckungsjunktium verhindert diese Überbürdung jedoch. „Das Parlament müßte (...) keine unpopolären Finanzierungsmaßnahmen mehr treffen, für deren Folgen es in die Verantwortung gezogen werden könnte, so dass die Verantwortungsstruktur nicht aus dem Gleichgewicht gebracht wäre.“

Das Parlament steht auf diese Weise nicht mehr vor der ausschließlichen, von ihm nicht zu vertretenden Alternative, entweder das in der Regel populäre Volksgesetz aufzuheben, oder aber unpopuläre Belastungen vorzunehmen, um den Haushalt auszugleichen.

65 Krafczyk, a.a.O., S. 295.
66 Krafczyk, a.a.O., S. 271 zu Zitaten dieses Absatzes.
67 Krafczyk, a.a.O., S. 338.
**Ergebnis:** Der Finanzvorbehalt ist weitgehend aufzuheben. Ein strenger Deckungsgrundsatz ist einzuführen.

4. Verfahren

Das Volksgesetzgebungsverfahren hat weiteren Reformbedarf. Dazu zählt u.a. eine intensive **Regelung der Finanzierung des Volksgesetzgebungsverfahrens**.\(^{68}\)

**Frage 15:** Inwiefern sollten Volksbegehren nicht nur Gesetzentwürfe, sondern auch Gegenstände der politischen Willensbildung zugrunde gelegt werden können?

**Antwort:**

Volksbegehren und Volksentscheide, die sich auf Gegenstände der politischen Willensbildung beziehen, sind mit **erheblichen Problemen** verbunden. Insbesondere birgt der Übergriff in den exekutiven Bereich die Gefahr eines Gewaltenmonismus.

**Ergebnis:** Deshalb sollte – auch um die Gesamtarchitektur der direkten Demokratie grundlegend in den Blick zu nehmen und diskutieren zu können, eine Enquete-Kommission „Direkte Demokratie“ eingerichtet werden.\(^{69}\)

**Hermann Heußner, Osnabrück/Kassel, den 16.10.2018**
