

GESETZENTWURF

der Fraktionen der SPD und CDU

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

A Problem

Am 26. März 2009 ist in der Bundesrepublik Deutschland das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention) vom 13. Dezember 2006 (BGBl. 2008 II S. 1419; 2009 II S. 812) in Kraft getreten. Das Leitbild der Behindertenrechtskonvention ist der Grundsatz der Inklusion, der in enger Verbindung mit dem Grundsatz der Partizipation (Teilhabe) steht. Inklusion steht für die Offenheit eines gesellschaftlichen Systems in Bezug auf soziale Vielfalt, die Menschen mit Behinderungen einschließt. Der mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 14. Juli 2006 (GVObI. M-V S. 572) in die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfassung) eingefügte Artikel 17a (Schutz von alten Menschen und Menschen mit Behinderung) dient der Stärkung der Rechte von alten Menschen und Menschen mit Behinderungen. Artikel 17a in seiner derzeitigen Fassung entspricht in seiner Ausrichtung auf Schutz, soziale Hilfe und Fürsorge nicht dem inklusiven Ansatz der Behindertenrechtskonvention. Sein Wortlaut soll deshalb an die Behindertenrechtskonvention angepasst werden.

¹ Fünftes oder Sechstes Gesetz zur Änderung der Landesverfassung - die Ordnungszahl kann wegen des im Landtag bereits befindlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung von Artikel 37 der Landesverfassung [Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Drucksache 7/1571 (Datenschutzbeauftragter) erst zum Ende des Parlamentarischen Verfahrens eingefügt werden].

Die Landesverfassung gibt in Artikel 20 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 als Staatsform die repräsentative Demokratie vor, die durch direktdemokratische Elemente ergänzt wird. Für die Mitwirkung der Bürger an der Rechtsetzung treffen die Artikel 59 und 60 der Landesverfassung (Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid) derzeit abschließende Regelungen. Nachdem in der vergangenen Wahlperiode die Instrumente der direkten Demokratie durch eine Absenkung der Quoren für Volksbegehren und Volksentscheid gestärkt worden sind, sollen nun qualifizierte Volksbefragungen eingeführt werden. Damit sollen die Bürgerinnen und Bürger neben den in der Landesverfassung bereits vorgesehenen direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten eine weitere Möglichkeit erhalten, jenseits von Wahlen auf die Entwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern Einfluss zu nehmen.

B Lösung

Artikel 17a der Landesverfassung wird an den Wortlaut der Behindertenrechtskonvention angepasst.

Mit einem neuen Artikel 60a der Landesverfassung werden qualifizierte Volksbefragungen als weiteres direktdemokratisches Element in die Landesverfassung aufgenommen.

C Alternativen

Keine. Ohne Änderung der derzeitigen Rechtslage stünde zum einen ein Teil der Landesverfassung im Widerspruch zur Behindertenrechtskonvention. Zum anderen würde die mit der Koalitionsvereinbarung 2016 bis 2021 zwischen SPD und CDU für die 7. Wahlperiode des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern geplante qualifizierte Volksbefragung nicht möglich.

D Kosten

Die Anpassung von Artikel 17a der Landesverfassung an die Behindertenrechtskonvention verursacht keine Haushaltsausgaben und keinen Vollzugsaufwand.

Durch die Einführung von qualifizierten Volksbefragungen entstehen keine unmittelbaren Haushaltsausgaben und kein unmittelbarer Vollzugsaufwand. Diese werden erst verursacht, nachdem in einem zweiten Schritt die notwendigen einfachgesetzlichen Folgeregelungen getroffen sind und dann tatsächlich eine qualifizierte Volksbefragung durchgeführt wird.

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 durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Die Angabe zu Artikel 17a wird wie folgt gefasst:

„Artikel 17a (Inklusion von Menschen mit Behinderungen und Teilhabe von Seniorinnen und Senioren)“.

b) Die Überschrift im Abschnitt 3 Unterabschnitt II wird wie folgt gefasst:

„II. Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid, Qualifizierte Volksbefragung“.

c) Nach der Angabe zu Artikel 60 wird folgende Angabe eingefügt:

„Artikel 60a (Qualifizierte Volksbefragung)“.

d) Nach der Angabe zu Artikel 79 wird folgende Angabe eingefügt:

„Artikel 79a (Übergangsregelung)“.

2. Artikel 17a wird wie folgt gefasst:

„Artikel 17a (Inklusion von Menschen mit Behinderungen und Teilhabe von Seniorinnen und Senioren)

Land, Gemeinden und Kreise setzen sich für die Selbstbestimmung und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sowie von Seniorinnen und Senioren ein.“

¹ Fünftes oder Sechstes Gesetz zur Änderung der Landesverfassung - die Ordnungszahl kann wegen des im Landtag bereits befindlichen Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung von Artikel 37 der Landesverfassung [Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Drucksache 7/1571 (Datenschutzbeauftragter) erst zum Ende des Parlamentarischen Verfahrens eingefügt werden].

3. Die Überschrift im Abschnitt 3 Unterabschnitt II wird wie folgt gefasst:

„II. Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid, Qualifizierte Volksbefragung“.

4. Nach Artikel 60 wird folgender Artikel 60a eingefügt:

„Artikel 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 Landtages 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.

(4) Das Nähere regelt das Gesetz.“

**Artikel 2
Bekanntmachungserlaubnis**

Das Justizministerium kann den Wortlaut der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern bekannt machen.

**Artikel 3
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Thomas Krüger und Fraktion

Vincent Kokert und Fraktion

Begründung:**A Allgemeiner Teil****Zur Neufassung von Artikel 17a (Inklusion von Menschen mit Behinderungen und Teilhabe von Seniorinnen und Senioren)**

Artikel 17a der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfassung) ist mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 14. Juli 2006 (GVOBl. M-V S. 572) in die Landesverfassung eingefügt worden. Es handelt sich um eine Staatszielbestimmung, die der Stärkung der Rechte von alten Menschen und Menschen mit Behinderungen dient. Durch die Schaffung eines eigenen Artikels sollte der Schutz von alten Menschen und Menschen mit Behinderungen hervorgehoben und dadurch dessen Bedeutung betont werden [vgl. Drucksache 4/2118(neu), S. 8].

Mit der Neufassung soll der Wortlaut von Artikel 17a der Landesverfassung an das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention) vom 13. Dezember 2006 (BGBl. 2008 II S. 1419; 2009 II S. 812) angepasst werden.

Die Behindertenrechtskonvention ist ein völkerrechtliches Übereinkommen, welches in der Bundesrepublik Deutschland am 26. März 2009 in Kraft getreten ist. Das Zustimmungsgesetz, mit dem die Behindertenrechtskonvention in innerstaatliches Recht transformiert wurde, verleiht ihr den Rang eines (einfachen) Bundesgesetzes. Bund und Länder sind damit verpflichtet, das bisherige innerstaatliche Recht - soweit erforderlich - an die Behindertenrechtskonvention anzupassen.

Zweck der Behindertenrechtskonvention ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern (Artikel 1). Der Grundsatz der Inklusion bildet in enger Verbindung mit dem Grundsatz der Partizipation (Teilhabe) das Leitbild der Behindertenrechtskonvention (Artikel 3 Buchstabe c). Inklusion steht für die Offenheit eines gesellschaftlichen Systems in Bezug auf soziale Vielfalt, die Menschen mit Behinderungen einschließt. Die Behindertenrechtskonvention nimmt damit Abstand von einer Behindertenpolitik, die primär auf Fürsorge und den Ausgleich von Defiziten gerichtet ist. Es geht darum, allen Menschen von vornherein die Teilnahme an allen gesellschaftlichen Aktivitäten auf allen Ebenen und in vollem Umfang zu ermöglichen.

Mit dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - aus dem Jahr 2001, dem Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes aus dem Jahr 2002, dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz aus dem Jahr 2006 und - auf Landesebene - dem Landesbehindertengleichstellungsgesetz aus dem Jahr 2006 (GVOBl. M-V S. 539, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Oktober 2012, GVOBl. M-V S. 474) wurden bereits wesentliche Schritte auf dem Weg zu einer gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen unternommen. Ein wichtiges Instrument zur Erreichung dieses Ziels ist auch der „Maßnahmeplan der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen „Mecklenburg-Vorpommern auf dem Weg zu einer inklusiven Gesellschaft““ aus dem Jahr 2013. In einem weiteren Schritt soll nun auch Artikel 17a der Landesverfassung eine neue Fassung erhalten.

Die Anpassung von Artikel 17a der Landesverfassung an die Behindertenrechtskonvention verursacht keine Kosten.

Zu Artikel 60a (Qualifizierte Volksbefragung)

In Nummer 436 der Koalitionsvereinbarung 2016 bis 2021 zwischen SPD und CDU für die 7. Wahlperiode des Landtages Mecklenburg-Vorpommern bekennen sich die Koalitionspartner zum Prinzip der repräsentativen Demokratie, wie sie in der Landesverfassung verankert ist und durch die dort festgeschriebenen Elemente direkter Demokratie ergänzt wird. Bereits in der vergangenen Wahlperiode sind die Instrumente der direkten Demokratie durch eine Absenkung der Quoren für Volksbegehren und Volksentscheid mit dem Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und weiterer Rechtsvorschriften vom 14. Juli 2016 (GVOBl. M-V S. 573) gestärkt worden. Nun sollen nach dem Willen der Koalitionspartner in einem weiteren Schritt qualifizierte Volksbefragungen eingeführt werden. Damit sollen die Bürgerinnen und Bürger neben den in der Landesverfassung bereits vorgesehenen direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten eine weitere Möglichkeit erhalten, jenseits von Wahlen auf die Entwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern Einfluss zu nehmen. Thema der ersten qualifizierten Volksbefragung soll die Herabsetzung des Wahlalters bei Landtagswahlen sein.

Artikel 60a verleiht Landtag und Landesregierung die Befugnis, übereinstimmend zu beschließen, über einen bedeutenden Gegenstand der politischen Willensbildung eine qualifizierte Volksbefragung durchzuführen. Im Unterschied zur sogenannten konsultativen Volksbefragung, die keinerlei rechtliche Bindungswirkung entfaltet, ist die qualifizierte Volksbefragung gemäß Artikel 60a für die Landesregierung in zweierlei Hinsicht verpflichtend, wenn die zur Abstimmung gestellte Vorlage die Mehrheit der Abstimmenden (erforderliches Quorum: mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten) gefunden hat. Die Landesregierung ist zum einen verpflichtet, das Ergebnis der qualifizierten Volksbefragung umzusetzen. Zum anderen muss sie den Landtag binnen drei Monaten nach der Feststellung des Ergebnisses der Volksbefragung über die Art und Weise der Umsetzung unterrichten. Der von einer Volksbefragung ausgehenden faktischen Wirkung wird bei der qualifizierten Volksbefragung dadurch Rechnung getragen, dass der Landesregierung die genannten Pflichten auferlegt werden.

Gegenüber dem Landtag entfaltet die qualifizierte Volksbefragung - ebenso wie eine konsultative Volksbefragung - keine rechtliche Bindungswirkung. Da bedeutende Gegenstände der politischen Willensbildung wegen des Gesetzesvorbehaltes in den meisten Fällen durch Parlamentsgesetz geregelt werden müssen, verbleibt die Letztentscheidung insoweit beim Landtag. Die Einführung von Volksbefragungen ist nur durch eine Änderung der Landesverfassung möglich. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 21. November 2016 (- Vf. 15-VIII-14, Vf. 8-VIII-15 -) entschieden, dass die durch eine Änderung des Bayerischen Landeswahlgesetzes im Jahr 2015 einfachgesetzlich eröffnete Möglichkeit, konsultative Volksbefragungen durchzuführen, mit der Bayerischen Verfassung unvereinbar und nichtig ist. Er hat ausgeführt, die Bayerische Verfassung gebe als Staatsform die repräsentative Demokratie vor, die in bestimmten Bereichen durch plebiszitäre Elemente ergänzt werde (Rn. 89 ff.). Die Formen der Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung seien in der Bayerischen Verfassung abschließend aufgeführt; ohne eine Änderung der Verfassung könnten neue plebiszitäre Elemente nicht eingeführt werden (Rn. 99). Eine andere Bewertung ergebe sich auch nicht daraus, dass die einfachgesetzlich eingeführten Volksbefragungen nur konsultativen Charakter hätten und ihr Ergebnis den Landtag und die Landesregierung nicht binde. Auch faktische Wirkungen und Zwänge und deren Folgen für das Staatsgefüge seien für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer Norm von Bedeutung (Rn. 111).

Die Entscheidung ist auf das Landesverfassungsrecht Mecklenburg-Vorpommern übertragbar. Die Landesverfassung gibt in Artikel 20 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 als Staatsform die repräsentative Demokratie vor, die durch direktdemokratische Elemente ergänzt wird. Für die Mitwirkung der Bürger an der Rechtsetzung treffen die Artikel 59 und 60 der Landesverfassung (Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid) derzeit abschließende Regelungen. Artikel 70 Absatz 2 Satz 2 und Artikel 72 Absatz 2 Satz 2 der Landesverfassung erlauben lediglich die Regelung von Möglichkeiten der Einbeziehung der Bürger durch die öffentliche Verwaltung. Volksbefragungen, deren Gegenstände - wie etwa die Herabsetzung des Wahlalters für Landtagswahlen - auch Fragen beziehungsweise Vorfragen von Rechtsetzung sein sollen, können als neues direktdemokratisches Element nicht ohne eine Änderung der Landesverfassung eingeführt werden.

Die Verankerung einer qualifizierten Volksbefragung in der Landesverfassung ist verfassungsrechtlich möglich. Sie verstößt insbesondere nicht gegen die sogenannte Ewigkeitsgarantie des Artikels 56 Absatz 3 der Landesverfassung, wonach eine Änderung der Verfassung der Würde des Menschen und den in Artikel 2 niedergelegten Grundsätzen dieser Verfassung (unter anderem dem Demokratieprinzip) nicht widersprechen darf. Auch unter Berücksichtigung der vorhandenen direktdemokratischen Elemente wird die Einführung der qualifizierten Volksbefragung den von der Landesverfassung vorgesehenen Vorrang der repräsentativen Elemente der Demokratie in Mecklenburg-Vorpommern nicht beeinträchtigen. Dies gilt auch mit Blick auf das - als Ausfluss des Demokratieprinzips - in Artikel 26 Absatz 3 der Landesverfassung eingeräumte Recht der parlamentarischen Opposition auf politische Chancengleichheit. Da die Durchführung einer Volksbefragung eine Beschlussfassung des Landtages voraussetzt, kann die parlamentarische Minderheit in den vorangehenden Beratungen auf Ausschuss- und Plenarebene ihren Standpunkt zur Durchführung einer Volksbefragung hinreichend in den Willensbildungsprozess einbringen (vgl. Bayer. VerfGH, a.a.O., Rn. 115).

Durch die Einführung der qualifizierten Volksbefragung entstehen keine unmittelbaren Kosten. Diese werden erst verursacht, nachdem die notwendigen einfachgesetzlichen Folgeregelungen getroffen sind und dann tatsächlich eine qualifizierte Volksbefragung durchgeführt wird.

B Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Änderungen der Inhaltsübersicht)

Die Änderung der Inhaltsübersicht zu a) ist mit Blick auf die Neufassung von Artikel 17a erforderlich.

Die Änderungen der Inhaltsübersicht zu b) und c) sind mit Blick auf die Einfügung von Artikel 60a erforderlich.

Die Änderung zu d) vervollständigt die Inhaltsübersicht um die bereits mit dem Vierten Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 30. Juni 2011 (GVOBl. M-V S. 375) getroffene Regelung in Artikel 79a (Übergangsregelung im Zusammenhang mit der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Schuldenregelung in Artikel 65 Absatz 2).

Zu Nummer 2 (Neufassung von Artikel 17a)

Artikel 17a der Landesverfassung in seiner derzeitigen Fassung entspricht in seiner Ausrichtung auf Schutz, soziale Hilfe und Fürsorge nicht dem inklusiven Ansatz der Behindertenrechtskonvention. Deren Vorgaben können und müssen zwar in die Auslegung und Anwendung des Artikels 17a einfließen, ohne dass es insoweit einer Verfassungsänderung bedürfte (vgl. dazu *Sauthoff*, in: *Classen/Litten/Wallerath*, LVerf M-V, 2. Aufl. 2015, Art. 17a Rn. 6; *Kotzur/Richter*, in: *Welke*, UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, 2012, S. 92 Rn. 21). Der Wortlaut von Artikel 17a soll dennoch an die Behindertenrechtskonvention angepasst werden. Vorbild ist hierbei Artikel 7 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein („Inklusion“), der seit dem Jahr 2014 ein vergleichbares Staatsziel enthält. Durch die „Selbstbestimmung“ und „gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe“ als Zielvorgaben der Neuregelung wird zum Ausdruck gebracht, dass im Vordergrund nicht die Gewährung von Sonderrechten für Menschen mit Behinderungen steht, sondern ihre eigenverantwortliche Lebensgestaltung und die effektive Wahrnehmung der Rechte, die allen Menschen zukommen.

Die Norm gilt - wie schon bisher - auch für Seniorinnen und Senioren und wird insoweit redaktionell angepasst. Der inzwischen weitgehend negativ besetzte Begriff der „alten Menschen“ wird durch die Bezeichnung „Seniorinnen und Senioren“ ersetzt. Als solche werden Personen angesehen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben (vgl. auch § 2 des Seniorenmitwirkungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2010, GVOBl. M-V S. 422, geändert durch Gesetz vom 13. November 2015, GVOBl. M-V S. 463). Die Elemente „Selbstbestimmung“ und „gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe“ bringen bezogen auf Seniorinnen und Senioren zum Ausdruck, wie wichtig eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung im Alter und eine aktive Beteiligung am sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben ist. Das Seniorenmitwirkungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern leistet hierzu bereits einen Beitrag.

Auch in seiner Neufassung ist Artikel 17a eine Staatszielbestimmung. Er enthält den Verfassungsauftrag an das Land und an die Kommunen, sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen sowie von Seniorinnen und Senioren und ihre gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe einzusetzen. Artikel 17a entfaltet Wirkung als Direktive für das staatliche Handeln, als Auslegungsmaßstab bei der Anwendung von Gesetzen und als Maßstab bei der Abwägung zwischen kollidierenden Schutzgütern im Rahmen von Ermessens- und Planungsentscheidungen.

Subjektive Rechte Einzelner folgen aus der Norm weiterhin nicht. Soweit es Menschen mit Behinderungen betrifft, sind diese auf der Ebene der Landesverfassung bereits durch Artikel 5 Absatz 3 der Landesverfassung in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) gewährleistet. Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG, wonach niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf, ist nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes im Lichte der Behindertenrechtskonvention auszulegen (vgl. *Kotzur/Richter*, a.a.O., S. 81 ff., Rn. 6, 10 ff.). Er gewährt insoweit Abwehr- und - jedenfalls in der Zusammenschau mit anderen Verfassungsverbürgungen - auch Leistungsansprüche für Menschen mit Behinderungen (vgl. *Krieger*, in: *Schmidt-Bleibtreu u. a.*, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 88 ff.).

Zu Nummer 3 (Artikel 60a)**Absatz 1**

Satz 1 bestimmt, dass über einen Gegenstand der politischen Willensbildung eine qualifizierte Volksbefragung durchgeführt wird, wenn der Landtag und die Landesregierung dies übereinstimmend beschließen. Das Erfordernis eines Beschlusses sowohl des Landtages als auch der Landesregierung wahrt deren verfassungsrechtliche Kompetenzen, namentlich die parlamentarischen Kontrollrechte sowie die der Landesregierung als Spitze der vollziehenden Gewalt (Artikel 41 Absatz 1 der Landesverfassung) kraft Verfassung obliegenden Aufgaben der Staatsverwaltung. Der Landtag beschließt mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Artikel 32 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung).

Gegenstand der politischen Willensbildung ist ein bestimmtes politisches Sachthema, das der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zugänglich ist. In Betracht kommt hierbei auch ein Sachthema, das wegen des Gesetzesvorbehaltes der Umsetzung durch ein Landesgesetz bedarf, wie beispielsweise die Herabsetzung des Wahlalters für Landtagswahlen. Gesetzesentwürfe sind nicht Gegenstand einer qualifizierten Volksbefragung. Gegenstand von Volksbefragungen können außerdem Vorhaben sein, die in der Primärverantwortung der Exekutive liegen, wie etwa Infrastrukturprojekte.

Satz 2 macht zur Voraussetzung, dass die Angelegenheit von besonderer und landesweiter Bedeutung sein muss. Volksbefragungen bergen die Gefahr, dass die repräsentativen Verfassungsorgane Parlament und Regierung sich ihrer Entscheidungsverantwortung durch permanente Volksbefragungen entziehen und dadurch der Wahlakt abgewertet wird. Sie dürfen deshalb nur ausnahmsweise möglich sein (vgl. Heußner, Niederschrift über die Expertenanhörung des Ausschusses für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Bayerischen Landtags vom 16. Oktober 2014, S. 117 f.; Lindner, ebenda, S. 14, 85, 86). Dies wird durch das Erfordernis der besonderen Bedeutung gewährleistet. Das Erfordernis der landesweiten Bedeutung wirkt insbesondere einschränkend bei Volksbefragungen zu Infrastrukturvorhaben. Die Vorhaben müssen für die Herstellung beziehungsweise für die Sicherung der Infrastruktur im Land Mecklenburg-Vorpommern insgesamt relevant sein.

Weil das Fragerecht nicht weiter reichen kann als die Kompetenz des Organs, das die Befragung veranlasst, darf sich nach Satz 2 die qualifizierte Volksbefragung nur auf Gegenstände beziehen, die im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Landes liegen. Dies ist jedenfalls der Fall, wenn das Land Mecklenburg-Vorpommern die Gesetzgebungs- oder die Verwaltungskompetenz innehat. In Bezug auf das „ob“ und „wie“ von Infrastrukturvorhaben muss dem Land eine freie, bundesgesetzlich nicht gebundene Entscheidung eröffnet sein.

Nach Satz 3 werden - wie in Artikel 59 Absatz 3 bei Volksinitiativen - der Haushalt des Landes, Abgaben und Besoldung als Gegenstand von qualifizierten Volksbefragungen ausgenommen. Dies soll das Budgetrecht des Landtages schützen. Mit Blick darauf, dass das Ergebnis einer qualifizierten Volksbefragung für den Landtag nicht verbindlich ist, betrifft der Ausschluss nur qualifizierte Volksbefragungen zu Abgaben, Besoldung und zum Landeshaushalt im engeren Sinne, nicht aber alle finanzwirksamen Vorhaben. Damit ist das Budgetrecht des Landtages ausreichend gewahrt.

Absatz 2

Die Entscheidung, ob eine Volksbefragung zulässig ist, ist vom Landesverfassungsgericht zu treffen. Der Antrag kann von einer Fraktion oder von einer ihrer Mindeststärke entsprechenden Zahl von Abgeordneten (vgl. Artikel 25 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung) gestellt werden. Eine Regelung in Anlehnung an Artikel 60 Absatz 2 Satz 2 der Landesverfassung, wonach die Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Landtages antragsberechtigt ist, kommt hier nicht in Betracht, da die Landesregierung und mehrheitlich auch der Landtag in diesem Fall bereits eine übereinstimmende Entscheidung für eine Volksbefragung getroffen haben. Hier geht es vielmehr um den Schutz der parlamentarischen Opposition. Eine Antragsberechtigung von einer Fraktion oder von vier Mitgliedern des Landtages sieht die Landesverfassung bereits in Artikel 55 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 25 Absatz 1 Satz 1 (Gesetzesinitiativrecht) und in Artikel 35a Absatz 2 Satz 3 (Antrag auf Aufhebung eines plenarersetzenden Beschlusses des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union) vor. Im Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und weiterer Rechtsvorschriften vom 14. Juli 2016, mit dem Artikel 35a in die Landesverfassung eingefügt wurde, ist ein Antragsrecht von vier Mitgliedern des Landtages neben dem einer Fraktion von den Sachverständigen ausdrücklich gefordert worden. Diese hielten es nicht für gerechtfertigt, das Antragsrecht nach Artikel 35a Absatz 2 Satz 3 auf Fraktionen zu beschränken und damit eine Initiative von Abgeordneten unabhängig von ihrer Fraktion prinzipiell auszuschließen. Entsprechendes muss auch für das Antragsrecht nach Artikel 60a Absatz 2 gelten.

Einer Ergänzung des Zuständigkeitskataloges des Landesverfassungsgerichtes in Artikel 53 der Landesverfassung um das in Artikel 60a Absatz 2 vorgesehene Verfahren ist mit Blick auf die Regelung in Artikel 53 Nummer 9, wonach das Landesverfassungsgericht auch in den übrigen ihm durch die Landesverfassung oder durch Gesetz zugewiesenen Fällen entscheidet, nicht erforderlich.

Absatz 3

Satz 1 legt fest, unter welchen Voraussetzungen eine Vorlage als Gegenstand einer qualifizierten Volksabstimmung erfolgreich ist. Neben der Mehrheit der Abstimmenden ist ein Zustimmungsquorum von mindestens einem Viertel der Wahlberechtigten erforderlich.

Satz 2 regelt den Auszählungsmodus dahingehend, dass nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen zählen.

Satz 3 regelt die sich bei erfolgreichen Vorlagen ergebenden Verpflichtungen der Landesregierung, die für die qualifizierte Volksbefragung charakteristisch sind.

Satz 4 stellt klar, dass der Landtag durch eine qualifizierte Volksbefragung in keiner Weise rechtlich gebunden wird.

Absatz 4

Absatz 4 ermächtigt den Landesgesetzgeber, das Nähere in einem Gesetz zu regeln. Dies betrifft das Verfahren der Durchführung von qualifizierten Volksbefragungen. Außerdem bedarf es einer einfachgesetzlichen Regelung des Antragsrechtes nach Artikel 60a Absatz 2 sowie einer Regelung der im Verfahren der Durchführung von qualifizierten Volksbefragungen gegebenen Rechtsschutzmöglichkeiten im Landesverfassungsgerichtsgesetz.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung regelt die Befugnis des Justizministeriums, die geänderte Landesverfassung in ihrer neuen Fassung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern bekannt zu machen.

Zu Artikel 3

Die Bestimmung regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes.